

F U N

D A

ALAPJOGOK
AUTOKRÁCIÁBAN
Ziegler Dezső Tamás és Kállai Péter
– Nagy Alíz tanulmányai • Beszél-
getés a választások legitimáló ere-
jéről • Mészáros Gábor írása a kü-
lönleges jogrendről

M I E N

T U N M

TANULMÁNY

Ziegler Dezső Tamás

Az akadémiai szabadság elvének közvetlen alkalmazandósága az EU jogában

————— 5 —————

Kállai Péter – Nagy Alíz

Egyenlőtlen nemzetépítés?

————— 20 —————

FÓRUM

Mécs János

Dogmatikai elemzés illiberalizmus idején

————— 39 —————

KEREKASZTAL

„Változik-e a választási rendszer legitimációs teljesítménye, ha az alkotók szándékai ellenére kivételesen az ellenzék nyer?”

Bartha Ildikó, Hellenbarth Virág Kornélia, Kovács Ágnes, Sólyom Péter, Szabó Attila és

Unger Anna beszélgetése

————— 53 —————

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Mészáros Gábor

Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről

————— 63 —————

Fazekas Flóra

Az előzetes döntéshozatal és a tisztességes eljárás:
a Repcevirág Szövetkezet ügyének példáján

————— 73 —————

Nagy Noémi

„Nyelvében él a nemzet(iség)”, avagy a magyarországi nemzetiségek nyelvi jogainak alkotmánybírósági védelme

————— 86 —————

Balogh Márk

A pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésével kapcsolatos bírósági eljárások kihívásai

————— 99 —————

DÖNTÉS UTÁN

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből

————— 119 —————

Az Európai Unió Bíróságának ítéleteiből

————— 143 —————

SZEMLE

Orbán Endre

Amikor a nézőt rendezik: morális dilemmák a terror árnyékában

————— 155 —————

JOGVÉDŐK

Léderer András

Tranzitzió elhelyezés kontra tranzitzió fogva tartás
– a 2017-es és a 2015-ös szabályozás szerinti tranzitzió összehasonlítása

————— 171 —————

TISZTELT OLVASÓINK!

A Fundamentum 1997 óta jelent meg nyomtatott formában. 2016-tól kezdődően már nincs módunk a nyomtatott változat kiadására, azóta csak elektronikusan jelenünk meg. Megtisztelő olvasói figyelmükre a jövőben is számítunk!

Kövessen minket a Facebookon is: Fundamentum

<http://www.facebook.com/fundamentumfoldresz>

Tisztelettel: A Fundamentum szerkesztői

TANULMÁNY

„[...] azt állítom, hogy lehet plauzibilisen érvelni amellett, hogy egy kormányzat addig, amíg az állam az EU tagja, nem jogosult felszámolni az akadémiai szabadságot, és nem jogosult politikai indíttásból ezeket az intézményeket leépíteni. Sőt, ma már azt gondolom: ez az egyetlen olyan érvelés, amely nem vezet nonszensz és illogikus eredményekre.”

(Ziegler Dezső Tamás)

„Az egész rendszert a belekódolt visszaélési lehetőségekkel együtt elemezve [...] azt kell megállapítanunk, hogy még csak az sem igaz, hogy egy, a kormány által hangoztatott egységes magyar nemzetépítő szándék a meghatározó, hanem inkább egy olyan politikai rendszer működtetése, melyben a szereplőket könnyen előtérbe lehet állítani, illetve könnyen háttérbe lehet tolni, és ezzel az éppen aktuális hatalmi céloknak megfelelően lehet használni.”

(Kállai Péter – Nagy Alíz)

Ziegler Dezső Tamás

AZ AKADÉMIAI SZABADSÁG ELVÉNEK KÖZVETLEN ALKALMAZANDÓSÁGA AZ EU JOGÁBAN

Az írás célja annak a tézisnek a bizonyítása, hogy az európai uniós jog rendszeréből kiindulva is meg lehetne védeni az akadémiai szabadságot; attól függetlenül, hogy a kapcsolódó normaszövegeket felszínesen olvasva azt gondolhatjuk, hogy ez nem lehetséges. Az alábbi tanulmány az elsődleges jogforrások, a hatáskörök elosztása, illetve az alapjogok érvényesíthetősége felől elemzi a problémát.

Manapság az akadémiai szabadság az Európai Unióban kétféle veszéllyel néz szembe. Egyrészt, negatív következményei lehetnek a túlzott piacosításnak: az egyetemek nem cégek, ha piaci szempontok alapján működtetjük őket, akkor sérülhet az akadémiai szabadság, például azáltal, hogy a piaci érdekeket érvényesíteni kívánó egyetemi szereplők szabják meg a kutatási témákat, vagy jelölik ki a megszólalókat bizonyos kérdésekben. Ez attól függetlenül is probléma, hogy az ilyen jellegű, cégszerű működés a társadalmi mobilitásra is negatívan hathat.¹ E megállapítás különösen igaz a társadalomtudományok területén, ahol alapvető elvárás, hogy az érintettek kellően érzékenyek és kritikusak legyenek a társadalmi változásokra, szembeszállva akár a saját egyetemi vezetésükkel, akár az aktuális kormányzati oktatáspolitikával is. Másrészt, egyes államokban – különösen Lengyelországban² és Magyarországon,³ de bizonyos esetekben Olaszországban is⁴ – az akadémiai szabadságot illetően számolni kell az autoriter kormányzás következményeivel. Ez annyit jelent, hogy Lengyelországban és Magyarországon szisztematikusan, napi politikai érdekek mentén, az autoritarius jogalkotás⁵ keretében korlátozódik az akadémiai szabadság; mind az intézményi, mind az egyéni kutatói mozgástér szintjén.⁶ Ez egy megtervezett folyamat, nem véletlenszerű lépések összessége. Magyarország ilyen szempontból különösen érdekes: ugyanis ahogyan az ország fokozatosan alakult át demokráciából választási autokráciává 2010-et követően,⁷ úgy korlátozták egyre inkább az egyetemi és tudományos autonómiát. A hasonló – nacionalista auto-

riter – rendszerek felvilágosodásellenes ideológiai elemekre építik a működésüket, ami hosszú távon nem konform a független és kritikus vélemények tolerálásával,⁸ az alapjogok érvényre juttatásával vagy az individuum, a másként gondolkodók tiszteletével. Ennek a rendszernek a kiválasztottságtudat képezi az alapját: az autoriter személyiségek által támogatott rendszer (a makroszint) maga is autoriter lesz: nem fér meg benne az intellektuális szabadság és a független gondolkodás.⁹ A fentieket egybevetve, nem véletlenül beszélhetünk posztfasizmusról az ilyen jellegű ideológiai háttérrel és az annak révén létrehozott választási autokráciát¹⁰ tekintve.¹¹

Ez attól egyébként független, hogy a magyar egyetemi és akadémiai rendszert bizonyosan lehetne hatékonyabbá tenni, és szükséges is a lehetséges reformokról időről időre elgondolkozni. Jelenleg azonban úgy tűnik, hogy számos, külföldön jól bevált, a progresszió célját szolgáló intézkedést nálunk inkább rombolásra vetettek be: így például tudományos teljesítményeket mérő pontrendszerek bevezetésével, központosítással, az MTA épületek fokozatos elvételével (az intézmények „modern épületbe költöztetésével”¹²), kivételezett kutatócsoportok (lásd Lendület Program) létrehozatalával ugyanúgy autoriter irányba vitték el a magyar kutatásirányítást, mint a későbbi, célzott, immár erősebben represszív intézkedésekkel (lásd például az MTA kutatóintézeteinek elvételét, szakok betiltását vagy a Közép-európai Egyetem akkreditációjának megvonását). Ahogyan az MTA intézeteit fizikailag is lecserélik propaganda intézetekre (lásd például a Magyarságkutató Intézetet¹³), amelyek beköltöznek a helyükre, az önmagában is szimbolizálja az ilyen jellegű rendszerek működésének dinamikáját. Önmagában ugyanakkor ez a téma talán kevésbé érdekes, különösen úgy, hogy nap mint nap szembe-sülhetünk a rendszer karakteréből adódó alapjogi sérelmekkel az élet minden területén. Vélhetően a konstruktivistáknak¹⁴ igazuk van abban, hogy az ál-

MÁSRÉSzt. EGyES ÁLLAMOK-
BAN – KÜLÖNÖSEN LENGYEL-
ORSZÁGBAN ÉS MAGYAROR-
SZÁGON, DE BIZONYOS ESETEK-
BEN OLASZORSZÁGBAN IS – AZ
AKADÉMIAI SZABADSÁGOT
ILLETŐEN SZÁMOLNI KELL AZ
AUTORITER KORMÁNYZÁS
KÖVETKEZMÉNYEIVEL

lamok és bennük az állampolgárok (kvázi a társadalom) diskurzusaikon keresztül maguk alakítják ki az érték- és jogrendszerüket, illetve azokat az elveket, amelyek mentén élni szeretnének. Ha egy társadalom nem védi meg a demokráciáját, illetve nem védi meg a független oktatási-akadémiai intézményeit, ott azok nem is fognak működni. Ezzel egybevág Timothy Snyder megállapítása is, mely szerint egy demokratikus közösségben az emberek alkotják a valódi fékeket és ellensúlyokat.¹⁵ Ilyen értelemben a magyar autokrácia létrehozatalát és a jogállam fel-számolását inkább tekinthetjük egy, a politikát és a jogrendszert is érintő kulturális válságnak, mint szimpla jogi problémának. Magyarországon az autokrácia kiépülése egy kulturális deficit következménye: egy olyasfajta deficité, amelynek az összetevőit – az azokra adandó, megfelelő reakciókat keresve – nagyon fontos lenne mélyebben is kutatni. Jelenleg úgy tűnik, hogy Bill Clintonnak igaza volt: Magyarország jelentős részének nem volt fontos a demokrácia megvédése.¹⁶

Amiért ez a téma érdekes lehet, az inkább az Európai Unió jogával való összefüggés vizsgálata: az EU egyszerre jogrendszer és egyfajta értékközösség is. A 2018 szeptemberében elfogadott, ún. Sargentini-jelentés felkéri a Tanácsot, hogy indítsa meg Magyarország ellen a tagállami jogsértési eljárást az alapvető jogok tömeges megsértésének veszélye miatt.¹⁷ A jelentés 33–36. pontja foglalkozik az akadémiai szabadság kérdésével, olyan problémákat említve, mint a CEU elüldözése, a gender-szak betiltása, illetve a roma tanulók diszkriminációja. A rendszerszintű jogsértéseket azonban a riport nem elemzi mélyebben.

Sok évvel ezelőtt, amikor a kormányzat számos egyetemi szakot betiltott, megkerestek, hogy próbáljam megválaszolni azt a kérdést, hogy az EU joga adhat-e bármifajta védelmet a hasonló intézkedésekkel szemben. Akkor, legfőképp Koen Lenaerts egy cikkének értelmezése alapján,¹⁸ arra jutottam, hogy az EU joga közintézmények (állami fenntartású egyetemek, illetve az MTA) esetén nem biztosít jogvédelmet, mert az EU hatásköre nem terjed ki ezek működésére. Azóta megváltozott a véleményem:¹⁹ azt állítom, hogy lehet plauzibilisen érvelni amellett, hogy egy kormányzat addig, amíg az állam az EU tagja, nem jogosult felszámolni az akadémiai szabadságot, és nem jogosult politikai indíttatásból ezeket az intézményeket leépíteni. Sőt, ma már azt gondolom: ez az egyetlen olyan érvelés, amely nem vezet nonszensz és illogikus eredményekre. Jelen írás ennek a tézisnek a bizonyítását szolgálja.

A FRAGMENTÁLT KOMPETENCIA PROBLÉMÁJA

Az uniós kompetencia általános áttekintése

A manapság – sajnálatos módon – leginkább mainstream-nek mondható álláspont szerint az EU akkor tud csupán eljárást indítani alapjogok sérelme esetén – az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz)²⁰ hetedik cikkében rögzített eljárástól eltekintve (ami tulajdonképpen egy általános, kevésbé használható eljárás²¹) –, ha hatáskörrel rendelkezik a kérdéses területen. Az, hogy az EUSz 2. cikkében rögzített elvek (az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők

és a férfiak közötti egyenlőség) alapján milyen esetekben lehetne eljárást indítani, vitatott.²² Sokan ezeket csupán általános alapelveknek tartják, és nem klasszikus, végrehajtható jogszabályhelyeknek²³ (a jelen írás szerzője nem ért egyet ezekkel a véleményekkel, ennek kifejtését lásd később). Ezen elvek mellett az Alapjogi Charta is számos fontos szabályt tartalmaz. Utóbbi 13. cikke rögzíti, hogy „a művészet és a tudományos kutatás szabad. A tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani”. Másrészt kijelenti, hogy „mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez”, és azt, hogy létezik olyasfajta szabadság, mint „az oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának” joga, valamint a szülőknek is van olyan joguk, hogy „gyermekük számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak”. Magyarországon az oktatás átalakításával, így különösen egyes képzések (társadalmi nemek tanulmánya MA – vagyis a „gender-szak” –, korábban a társadalmi tanulmányok BA, a média vagy a kulturális antropológia BA) betiltásával,²⁴ intézmények (Közép-európai Egyetem, Magyar Tudományos Akadémia) működésének megtiltásával-leépítésével, az egyetemek finansziális ellehetetlenítésével, a másik oldalon pedig oligarchaegyetemek²⁵ – mint a Nemzeti Közszerződési Egyetem vagy a Neumann János Egyetem – létrehozatalával, az intézményi autonómia elvételével (a kancellári rendszer, a konzisztóriumok létrehozatalával) ezek az elvek sérültek. Zárójelben jegyzem meg: a kiemelt egyetemek létrehozatala több szempontból is hasonlít a piac oligarchizálódásához. Egyrészt sokszor teljesítmény nélküli vagy alacsonyabb teljesítmé-

nyű egyetemek juthatnak nagyobb állami támogatáshoz (az oligarchák mögött sincs feltétlenül valós gazdasági teljesítmény). Másrészt az aránytalan pénzosztás a verseny kiiktatását vagy korlátozását célozza, és ez talán még lényegesebb probléma, ugyanis a jobb teljesítményt nyújtó egyetemek tönkremeneteléhez vezet. Harmadrészt a támogatott intézmények sokszor propagandaintézményként működnek – ahogyan az oligarchák is támogatják az anyagi forrásukat biztosító politikai szereplőket. Összefoglalva a fent leírt problematikát – a változtatások összehatását tekintve – megállapítható, hogy a magyar kormányzat rendszeresen alapjogokba ütközően jár(t) el (ami még akkor is igaz, ha a magyar alkotmánybíráskodás e problémákra nem hajlandó reflektálni).

Az EU-jog alkalmazása ellen fontos érvként hozható fel, hogy elvileg, az EU jogával összefüggésben, közintézményekre alapesetben nem alkalmazhatók a fenti alapjogvédelmi szabályok, csupán magán-intézményekre, mint a Közép-európai Egyetem. Ennek az az oka, hogy a Humbel-ügy alapján a közintézmények nem tekinthetők piaci szolgáltatásnyújtónak, így azokra maximum támogató-kiegészítő hatásköre van az Uniónak.²⁶ Egy ilyen érvelés az összes közintézményt (így az egyetemeket, az MTA-t) védelem nélkül hagyja. Ezt támasztja alá ráadásul az Alapjogi Charta²⁷ 51. cikkében rögzített szabály is,²⁸ amely szerint a Chartát csak azokban az esetekben lehet alkalmazni, ahol egy EU-intézmény érintett, vagy valamilyen uniós jogi szabályt kellene alkalmazni. Ha így értelmezzük a szabályokat, az Alapjogi Charta sem vonatkozik a szóban forgó esetekre: közintézmények esetén többnyire nem uniós jogot alkalmazunk, illetve az államnak joga van átalakítani a közintézményeket. Ebben a konstellációban csupán a magyar alkotmánybírásgtól várhatnánk jogvédelmet, a magyar alaptörvény X. és XI. cikke alapján. A X. cikk például rögzíti, hogy „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.” Az ilyen passzusok jelenleg csak tartalom nélküli lözöngök, és eléggé egyértelmű, hogy a látszat-alkotmánybírásg nem fogja ezeket tartalommal megtölteni.²⁹ Ezt a vélekedést támasztja alá, hogy az Alkotmánybírásg a Közép-európai Egyetem kapcsán leállította az eljárást: nehezen lehetne hasonlót, mondjuk, a német

alkotmánybírásgról elképzelni. Ilyen értelemben Halmai Gábornak igaza van, amikor azt állítja: a magyar alkotmánybírásg elárulta az akadémiai szabadságot (is).³⁰ Az alapjogi aspektussal összefüggésben, a Charta alkalmazása kapcsán is érdekes lehet annak vizsgálata, hogy hogyan oszlik meg a hatáskör az Unió és a tagállamok között – annál is inkább, mert megfelelő hatáskör esetén alapjogvédelmi szabályokat is lehetne alkalmazni. E téren több alterületet kell megkülönböztetnünk.

Egyrészt, az EU a felsőoktatás tekintetében alapvetően csupán támogató (pontosabban, az EUMSZ alapján: „támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörrel”) hatáskörrel rendelkezik; az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés³¹ (EUMSZ) 6., 165. és 166. cikke szerint csupán támogatja és koordinálja

a vonatkozó tagállami politikát. A 166. cikk kiemelt bizonyos területeket, ilyen az oktatás európai dimenziójának és az intézmények egymás közötti kooperációjának elősegítése, vagy a hallgatók és az oktatók mobilitásának támogatása (a szövegből és értelmezéséből úgy tűnik, hogy egyéb területeken nem járhat el³²). Ezzel összefüggésben egyébként érdemes megemlíteni, hogy ráadásul bizonyos fontos szabályok az uniós jog körén kívül kerültek elfogadásra: így

például hivatalosan a Bologna-rendszert nem EU-jogi norma hozta létre, hanem az európai államok vezetőinek nyilatkozata.³³

Másrészt, a kutatás támogatására az EU-nak van hatásköre; erről az EUMSZ 4. és 179–190. cikke rendelkezik (e cikkek teremtik meg a Horizon 2020-as projektek jogi háttérét is). Az is rögzítve van e téren, hogy az EU tagállami hatáskört nem sérthet a kutatástámogatás kapcsán (értsünk e téren „tagállami hatáskör” alatt bármit is). Lényeges lehet kiemelni, hogy az EUMSZ a megosztott hatáskörök között rögzíti az uniós kutatásra vonatkozó – jellegüket tekintve szintén támogató-kiegészítő – kutatásszervezési hatásköröket, szemben az oktatásra vonatkozó támogató hatáskörrel, amelynek jogalapja máshol, a 6. cikkben található. Lehet emellett érvelni, hogy ezáltal némileg erősebb és hangsúlyosabb a kutatáspolitikai uniós pozíciója az EUMSZ-beli elhelyezése alapján (ugyanakkor vélhető, hogy ez lényegi kérdéseken nem változtat).

Harmadrészt, bizonyos erősen fragmentált területeken – főleg a belső piachoz kötődő kérdésekben – eljárhat az Unió: ilyen például a diplomák elismerése,³⁴ vagy bizonyos hallgatói jogok (szociális támo-

gatáshoz vagy ösztöndíjakhoz való hozzáférés).³⁵ Utóbbi esetben jórészt a személyek szabad mozgásának elve, valamint az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalma szolgáltatja jogalapot. Ezen esetek mellett, amint azt már említettem, a szabad szolgáltatásnyújtás kapcsán a kimondottan piaci, cégszerűen működő intézmények (például a magánegyetemek) a belső piaci szabályok hatálya alá esnek: az EU joga az ilyen intézményeket gazdasági társaságokként kezeli, ahogyan az a CEU-val is történt, ebből eredően pedig kitágítja a szabályok (legfőképp az Alapjogi Charta) alkalmazhatóságát.³⁶

A fentieket figyelembe véve az uniós hatáskör szűk értelmezése, az EUSz 2. cikkének semmibe vétele, a Charta félretétele és az akadémiai szabadság kérdésének a magyar jog hatálya alá történő száműzése számtalan problémát vet fel, úgy különösen, hogy az a kiindulási pont, amelyre oly sokszor hivatkoznak – nevezetesen, hogy az EU-nak nincs hatásköre az akadémiai területen – nem helytálló. A gondokat tulajdonképpen kétféle fluiditás okozza: egyrészt, jórészt a Bizottság technokrata és átpolitizált hozzáállása (és az ebből eredő policy-szintű döntések alkalmatlan volta) miatt nem működik az alapjogok érvényesítése az Unióban (ezt azután a tudományon belül sikerül megideologizálni különböző elméletekkel). Az oktatáspolitikai területén különösen érdekes, hogy az a Navracsics Tibor felelt e területért uniós biztosként 2014 óta, aki 2010 és 2014 között igazságügy-miniszterként a magyar jogállam leépítésének egyik kulcsszereplője volt. Emellett – második „folyékony” réteggént – az akadémiai közeget érintő hatáskörök is fluidak: nem egyértelmű, hogy hol húzódnak a határok a nemzeti hatáskörök és az uniós jog között. A szűkítő hatásköri értelmezés ugyanakkor több szempontból is problematikusnak tűnik.

A szűkítő hatásköri értelmezés tarthatatlanságáról

Egyrészt kérdésként merül fel, hogy értelmes dolog-e megpróbálni élesen elválasztani a hatásköröket olyan esetekben, amikor ez gyakorlatilag lehetetlen. Egy példával élve: az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontja elnyert egy európai uniós pályázati támogatást (a Horizon 2020 program keretében), amelynek keretein belül a populizmus kérdéskörét

elemzik a kutatók (Demos projekt).³⁷ Kérdéses, hogy ha például az MTA kutatóintézeti hálózatát elveszik az intézménytől, esetleg teljesen leépítik, akkor mi marad egy hasonló kutatásból? Nem véletlenül települt át Svédországba az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjából az EVILTONGUE című, a European Research Council (ERC) által támogatott projekt is, miután a kormány elvette az MTA-tól a kutatóintézeteit.³⁸ Vajon a kutatás támogatásának kérdése nem függ-e össze azzal a kérdéssel, hogy egy kormánynak joga van-e ideológiai alapon ellehetetleníteni intézményeket? Hasonló helyzet állt elő a Közép-európai Egyetemen, amikor kormányzati intézkedések következményeképpen leállítottak egy menekülteknek tervezett, az EU által finanszírozott programot.³⁹ Különösen kérdéses a CEU, az MTA és a prágai Károly Egyetem közös, a Synergie program keretében nyertes konzorciumának jövője: a pályázat 10 millió euró támogatásban részesült, miközben a hátról kettő konzorciumi partner működése

bizonytalanná vált.⁴⁰ Számos hasonló helyzetet lehetne említeni: egy szűk értelmezés azt jelentené, hogy a kérdéses projekteket nem lehet leállítani (betiltani), de politikai okokból egy a projektben részt vevő teljes intézményt fel lehet számolni vagy el lehet lehetetleníteni – ez elég abszurd érvelés. Ki dolgozzon például ilyen kutatási projekteken, ha az intézményt már leépítették? És hol? Még egy megengedőbb értelmezés esetén is, amennyiben a részt vevő kutatók az uniós kutatás végezetéig maradhatnak a projektben, felmerül a kérdés: értelmes megoldás-e az, hogy kiszelektáljuk, és a többiekől elválasztjuk őket? Lehet-e kutatást végezni a közösségtől teljesen elszigetelten, és ugyanolyan minőségű lesz-e a munka így, ha nincs lehetőség a kérdések szélesebb szakmai körben való megvitatására? Ráadásul úgy tűnik, hogy a projektek kapcsán Magyarország nem teljesíti együttműködési kötelezettségét: az EUMSz 181. cikke szerint „[A]z Unió és a tagállamok a nemzeti politikák és az uniós politika kölcsönös összehangolásának biztosítása érdekében összehangolják kutatási és technológiafejlesztési tevékenységeiket”. Hasonló passzusokat tartalmaznak másodlagos jogforrások is: így például a Horizon 2020-as projektekről szóló rendelet 13. cikke is rögzíti az együttműködés elvét.⁴¹ A felsőoktatás területén is hasonló a helyzet: hatékony és célravezető tevékenység-e különböző prog-

ramokkal jelentős anyagi erőforrásokat fordítani az oktatás nyitottságának elősegítésére az EU részéről, ha egy EU-tagállamban a propaganda-egyetemek lesznek a meghatározóak? Ezek dominanciája nem befolyásolja-e az európai felsőoktatási kooperációt? És helyes-e az, hogy az EU bizonyos támogatási formákon keresztül még erősíti is ezt a folyamatot? Azt gondolom, a fentiek alapján kijelenthető, hogy a hasonló, represszív kormányzati intézkedések megsértik az EUSz 4. cikkét is, mely szerint „a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”. Az akadémiai intézmények politikai indítékú ellehetetlenítése és megszüntetése tehát végső soron a közösségi lojalitás elvébe is ütközik.

A hatáskörök kapcsán persze felmerülhet egy dogmatikai érv: az egységesítéssel és a kiterjedt uniós hatásköri értelmezéssel a jogi pluralizmust szorítanánk háttérbe. Csakhogy ezen érv sem állja meg a helyét: vitatható, hogy az államok tiszteletben tartandó nemzeti identitásához hozzá kell-e tartoznia az egyetemek-kutatóhelyek-szakok betiltásának-ellehetetlenítésének. Ráadásul, a pluralizmus érvét amúgy is erősen visszaélészerűen használják manapság az Unióban; nem biztos, hogy ez az érvelés értelmes eredményre vezetne.⁴²

Másrészt, ha szűken értelmezzük az EU kompetenciáit, akkor egyértelműen diszkriminatív helyzeteket fogunk létrehozni. Miért tennénk különbséget köz- és magánegyetem között az akadémiai szabadságjogokat érvényre juttatásakor? Komolyan gondoljuk-e, hogy csak a piaci alapon működő intézményeknek jár akadémiai szabadság? Ilyen értelmezéssel az európai egyetemek jelentős részét – az állami intézményeket – kizárnánk a védelemből. Lehet erre persze azt válaszolni, hogy az EU jogában semmi nem tiltja semmi az effajta diszkriminatív szabályozást (hiszen nem állampolgárságon alapuló diszkriminációról van szó, például), de akkor is kimondottan rossz megoldás. Emellett ráadásul erőszakos „piacosítás”-ról is szó van: ez a megközelítés azt sugallja, hogy csak a piac résztvevői élvezhetnek védelmet egy szabad társadalomban; a hallgatók, az oktatók, továbbá esetleg a gyermekük oktatását finanszírozó szülők nem. Ez a szemlélet rendkívül problematikus. Morbid kérdés-ként felmerül az is, hogy mi az a pont, ameddig ez az érvelés tartható? Például, nem szabad magán-

cégeknél dolgozó embereket megölni, de egyetemi polgárok kivégzése intézményes népirtás keretében konform lehet az uniós joggal, mert nem ütközik az Unió által szabályozott alapvető jogokba? Vagy: egyetemi szakokat betiltani, egyetemeket politikai indítékból felszámolni szabad, de oktatókat megölni már nem? Ha ez nem konform az uniós joggal, politikai alapon szabad azért elbocsátani őket? És mi alapján húzzuk meg a határt a hatáskörök ilyesfajta önkényes elválasztásakor?

Harmadrészt, kérdéses ezzel összefüggésben, hogy miért vannak szabályaink, ha azokat az esetek jelentős részében nem alkalmazhatjuk. Nem evidens, hogy az EUSz 2. cikkét nem lehet alkalmazni a tagállamokra. Szűk értelmezéssel ezeket a cikkeket nem lehet alkalmazni: nézetem szerint viszont ez egy életidegen, pszeudooriginalista szemlélet, amely nem vezet értelmes eredményre. Ha az Egyesült Államokban hasonló módon gondolkodtak volna, a feketéknek még mindig nem lenne választójoguk, és szegregált iskolába járnának. Nagy hiba a múltba révedni, és adottnak fogadni el képtelen helyzeteket valamifajta vélt jogalkotói akaratra hivatkozva. Ráadásul ilyen

akarata a 2. cikk kapcsán nem is létezett: a 2. cikket annak rögzítése céljából fogadták el, hogy az EU-ban érvényesülnie kell az alapvető alkotmányos alapelveknek és jogoknak. A jog (és különösen a joggyakorlat) mindenképpen fejlődik, a szövegek értelmezése is fejlődhet. Az ilyen fejlődést a történelem során mindig is a nyilvánvalóan igazságtalan helyzetek orvoslásának célja motiválta. A 2. cikkben rögzített értékekbe, így különösen a szabadság és a jogállamiság elvébe nem fér bele egyetemek és kutatói intézmények tönkretétele, kurzusok betiltása és számtalan további, hasonló intézkedés. Az ilyen esetekben sérül a szabadság (az akadémiai szabadság) általános elve, és minden ezzel összefüggő emberi jog is. Az akadémiai szabadságnak része az intézményi és az individuális szabadság is. Hogy egészen konkrét példáit mondjunk: az EUSz 2. cikke kiemeli a „nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmát” mint az Unió közös értékeinek egyikét. Kérdésként merül fel, hogy hogyan lehet elérni az „egyenlőség társadalmát”, ha a gender-tanulmányok MA szakot egy tagállam betiltja. Továbbá, ha egy állam ideológiai alapon szervezi újra a felsőoktatást, az egyetemi rendszer oligarchizálásával szintén alapjogokba ütközően jár el. Itt érdemes kiemelni, hogy Magyaror-

szágon az állam roppant keveset költ oktatásra (a GDP 3,8%-át, míg az EU átlag 4,5%, az OECD átlag pedig 5%); csak három állam (Oroszország, Luxemburg és Írország) költ a GDP-hez viszonyított arányt tekintve kevesebbet. A felsőoktatásra költött 0,9% hozzávetőleg fele az OECD átlagnak, a diplomások száma 8,8%-kal kevesebb, mint az OECD átlag.⁴³ (Ehelyütt említendő meg az is 2010 és 2018 között 370 000-ról 281 000-re csökkent a felsőoktatásban tanulók száma.⁴⁴) Mindeközben például a Nemzeti Közszerződési Egyetem elképesztő pénzek fölött exponálhat: itt „négyezer annyi fejlesztési és költségvetési forrás jut egy NKE-s diákra, mint egy átlagos magyar hallgatóra”.⁴⁵ Az, hogy ez a fajta oligarchizálódás uniós pénzek vitatható felhasználása révén zajlik, még inkább problematikusabb teszi a folyamatot.⁴⁶ Mikroszinten jól mutatja az aránytalanságokat, hogy míg az NKE-n tízmillió forint támogatást kaphat valaki egy kötetért, az egyetemek jelentős része ennek tizedét sem képes oktatóinak megadni,⁴⁷ ráadásul az NKE-n adott esetekben politikai véleményük miatt menesztenek oktatókat.⁴⁸ Annak a fényében, hogy az az oligarchizált magyar felsőoktatási struktúrában a rendszer kedvezményezettjei ráadásul jelentős mértékű EU-s támogatásban is részesülnek, erősen problematikusnak tűnik az EU szerepe a felsőoktatás magyarországi alakításában.

Az alapjogi érvelés ellen – az uniós jog dogmatikai karakterét figyelembe véve – fel lehetne hozni, hogy a 2. cikk nem rendelkezik közvetlen hatállyal, ennél fogva nem elég konkrét és pontos. Ugyanakkor – amellet, hogy a közvetlen hatályra vonatkozó uniós joggyakorlatot erősen vitathatónak tartom az elméleti mellett praktikus szempontból is – itt az emelendő ki, hogy nem feltétlenül ilyen jellegű gond adódna: a keret olyan tág, hogy abba sok minden belefér (jórészt a tagállami jogok összességének elemzése alapján). Jelentősebb lenne az értelmezési probléma, ha túl szűk lenne a vitatott jogszabály hatálya. A kérdéses passzusok kereteit (a „sok minden”-t) a bíróságok (és különösen az Európai Bíróság) lennének hivatottak tisztázni, ahogyan az egyéb esetekben is történik. Értelemszerűen egy szimpla felsőoktatási átalakítás nem esne a hatályuk alá, a politikai elnyomás viszont igen. Az az érve tehát, hogy nem kisebb az absztrakciós szint ebben az esetben, mint mondjuk a szabad árumozgás kapcsán, amelyet illetően szintén tág rendelkezéseket találunk az EUMSZ-

ben.⁴⁹ A 2. cikk számos belső piacra vonatkozó szabálynál pontosabb lehetne, ha megfelelően értelmeznénk. Emellett ráadásul az uniós oktatási-kutatási együttműködés általános céljai kapcsán (a közvetett hatály elvének megfelelően), a Marleasing- és a Grimaldi-ügyekkel összhangban, a tagállamoknak amúgy is figyelembe kellene venniük az Unió céljait.⁵⁰ Propagandaintézmények létrehozatala és támogatása nem lehet az Unió célja.

Negyedrész a fentiek mellett felmerül, hogy miért rögzítettünk jogokat az Alapjogi Chartában, ha azt csupán díszként használjuk? Az Egyesült Királyság egyik bírósága egy ügyben arra hivatkozva alkalmazta a Chartát, hogy az olyasfajta alapvető szabályokat gyűjt össze, melyek a jogrendszerének (és az EU jogrendszerének is) alapvetéseit képezik (ld. a Janah kontra Líbia, Benkharbouche kontra Szudán ügyet⁵¹). A Charta alkalmazásáról hasonlóan vélekedik Jakab András is, aki tisztán

belföldi ügyekre is alkalmazandónak tartja.⁵² Azt gondolom, hogy ez kimondottan progresszív ötlet, mely védelmet nyújthat az akadémiai szabadságot illetően is: nincs értelme szabályokat hozni az akadémiai szabadságra, ha ezek a szabályok az intézmények (egyetemek-kutatóintézetek) jelentős részére, azaz a szabadság alkalmazóira nem vonatkoznak. Ezzel olyasfajta helyzeteket teremtenek, mintha üvegfalon keresztül néznék a magán-intézményeket és a szabadságukat. Egy ilyesfajta életidegen értelmezés ugyanis előbb-utóbb ezen intézményekre is kihat (hiszen az oktatási-kutatási piac jelentős részében nem lesz biztosított az akadémiai szabadság).

KÖZVETLENÜL ALKALMAZANDÓ AKADÉMIAI SZABADSÁG: EGY JOGI KIÚT

A fentiekből rendkívül fontos következtetéseket lehet levonni, különösen, ha az ismertett szabályokat összevetjük az uniós jog szupremáciájának, közvetlen hatályának, illetve közvetlen alkalmazandóságának elveivel. Mint az közismert, az uniós jog „felülírja” a tagállami jogot – az uniós joggal ütköző nemzeti szabályokat (az ütköző tagállami passzusokat) félre kell tenni. Továbbá az uniós jog (ideértve az elsődleges jogforrásokat is) többnyire közvetlen hatállyal rendelkezik, azaz bíróságon hivatkozhatunk rá, és közvetlenül alkalmazandó, azaz (bizonyos kivéte-

lektől eltekintve) tagállami beültető rendelkezések nélkül is alkalmazni kell. Ezen általános elveket érdemes vizsgálni a fentiekben felvázolt problémakörök kapcsán. E téren – nagyon leegyszerűsítve – két vizsgálandó ügycsoportot említhetünk: azon esetek körét, amelyben nem vitatott az uniós hatáskör megléte, és azon eseteket, amelyekben igen.

Közvetlenül alkalmazandó jogok a felsőoktatásban egyértelmű uniós kompetencia esetén

Az első esetre jó példa a Közép-európai Egyetem ügye. Ha megvizsgáljuk a vonatkozó jogforrásokat, azt látjuk, hogy egyértelműen uniós jogba ütközik az egyetem elüldözése. A jogszabályi változtatások,⁵³ illetve a felsőoktatási törvény⁵⁴ bizonyos részei ennek értelmében – helyes jogalkalmazás mellett –, nemlétezőnek tekintendők; ezeket nem lenne szabad (tilos) alkalmazni. Kiemelten ilyen a felsőoktatási törvény 76. §-ra, mely a következőket mondja ki:

„76. § (1) Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha

a) magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló, Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló – nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték,

b) a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül...”

Elég egyértelmű, hogy – a fentieket figyelembe véve – nem véletlenül vitte az ügyet az Európai Bizottság az Európai Bíróság elé.⁵⁵ A Bizottság által is hivatkozott EUMSZ 56. cikk alapján „tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy”. A cégeket az állampolgárokhöz hasonlóan kell kezelni, illetve „igénybe vevő személy” lehet egy uniós polgár egyetemista is. A Bizottság emellett hivatkozott még az EUMSZ 49. cikkére, mely szerint „tilos a valamely

tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás [...] A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások [...] társaságok alapítására és irányítására.” Szintén hivatkozási alapként merült fel a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv.⁵⁶ Ugyan az utóbbi jogforrás csupán irányelv, és ezért a közvetlen hatálya kétséges, az állammal szemben mégis hivatkozható (vertikális közvetlen hatálya van). Az irányelv 16. cikke kimondja, hogy „a tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban. A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását.” Emellett bizonyos követelmények tiszteletben tartása is kötelező a tagállam számára (ilyen a hátrányos megkülönböztetés tilalma, esetleges korlátozások esetén a szükségesség-arányosság tiszteletben tartása). A 16. cikk e) pontja szerint a tagállamok nem írhatják elő, hogy a szolgáltató

„rendelkezzen a tagállam illetékes hatósága által kiállított, a szolgáltatási tevékenység gyakorlásához szükséges azonosító dokumentummal” – ez alól az oktatás közrendi jellege képezhet persze kivételt. Ugyanakkor a hazaihoz hasonló teljes tilalom vélhetően túl tág kört húz, a fenti szabályokkal együtt biztosan ütközik az irányelvvel is. A Közép-európai Egyetem Magyarországon letelepedett, így elvileg szabadon „szolgáltatathatna” mind Magyarországon, mind Európa egyéb részein, az elsődleges és a másodlagos jogforrások

alapján is, és az európai hallgatók szabadon igénybe vehetnék a szolgáltatásait. Emellett a Bizottság hivatkozott az Alapjogi Charta fentebb ismertetett rendelkezéseire (a belső piaci szabályok miatt talált jogalapot az alkalmazására), illetve a Szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményre (GATS).

A fentiekből az következik, hogy a Közép-európai Egyetemnek meglett volna a joga arra, hogy a felsőoktatási törvény azon passzusait, melyek jogtalanok (az EU jogába ütköznek), ne tartsa be. Sőt, tulajdonképpen ezen szabályokat – az uniós jog szupremáciájának elve alapján – nem is lenne szabad alkalmazni!⁵⁷ Annál is inkább igaz ez, mert úgy tűnik, hogy tudatosan rosszhiszemű jogalkotásról van szó a kor-

mányzat részéről. A kormányzat pedig valószínűleg tudja, hogy az ilyen szabályok meghozatala nem jogszerű. Ezeket az EU jogába ütköző normákat rendes körülmények között félre kellene tenni, az egyetem pedig nyugodtan adhatna ki diplomát, ugyanis joga van ehhez, és ebben a jogában nem korlátozhatják a szóban forgó módszerekkel.⁵⁸ Ha azért, mert ezt a jogát gyakorolja, megbüntetnék, a büntetést sem kellene megfizetnie, a büntetés kivetése ugyanis illegális lenne. Az egyetem vezetése, noha feltételezhetően tisztában lehetett ezen normákkal, mégsem ezt a konfrontatív megoldást választotta, és ez jól mutatja, hogy miért nem lehet pusztán a jogszabályok alapján reagálni egy ilyen kérdésre. Analógiával élve: akár mennyire is jogtalan például a piaci szabályok tömeges, éveken át tartó megsértése,⁵⁹ az ilyen illegális szabályok mégis elúzhatják a piac azon szereplőit, akiket a jogsértők el akarnak távolítani.⁶⁰ Hasonló a helyzet oktatási intézmények esetén is: egy egyetem reputációjának az akkreditációja körüli bizonytalanság rengeteget árthat, csökkentheti a jelentkezők számát, illetve érintheti az egyetem eredményét a nemzetközi versenyben.⁶¹ Egy autoriter rendszer egyébként, mégoly jogtalan represszív intézkedéseket is alkalmazhat: például rendőri erő alkalmazásával, illegálisan is bezárthatja az egyetemet, csalásra hivatkozva, ami szintén komoly kárt okozhat az intézmény hírnevének. Ráadásul ilyen rezsimek esetén kérdéses, hogy akár a rendőri erők, akár a bíróságok átlátják-e egyáltalán a feladatukat, illetve azt, hogy mi a jogos, és mi a jogtalan. Nem elég tehát a jogi keretet vizsgálni: a jog a Magyarországhoz hasonló autokráciákban fokozatosan lényegtelenné válik, helyét egy sajtóságos kirekesztő, a jogot csupán fegyverként használó, azzal visszaélő politikai játszma váltja fel.

*Közvetlenül alkalmazandó akadémiai szabadság
kérdéses hatáskörök esetén*

A Közép-európai Egyetem mellett a második lényegesebb vizsgálандó esetkör az, amikor vitatható az uniós hatáskör megléte, legfőképp a támogató hatáskörök különös jellege miatt. Amint említettem is, jómagam ilyennek tartom például az MTA intézeteinek formális felszámolását. Ennek kapcsán nem pusztán a függetlenség elvesztéséről beszélhetünk: ezen intézetek elvétele az akadémiai rendszerből *de*

facto egyúttal az akadémiai intézetek formális megszűnését is jelentette; helyükre ugyanis egy új intézményt raktak. Pontosan ezért csalóka, ha ezt átnevezésnek hívjuk, ennél ugyanis többről van szó: ezek az intézetek jogi értelemben eltűntek a rendszerből. Az Uniónak van ugyan hatásköre a tagállamokban folyó kutatás segítésére, ám e hatáskör terjedelme és pontos határai kétségesek. Jelen írás mellett érvel, hogy értelmetlen nem kiterjeszteni az akadémiai szabadság védelmét az ilyen esetekre. Ezt kétféle módon lehet elérni. Egyrészt, a hatáskörökön keresztül, szabályozási (policy) oldalról közelítve: mivel az Unió támogathat kutatóintézeteket és egyetemeket, meghatározhatja a kutatásszervezés főbb kereteit, kijelenthető, hogy az akadémiai szabadságot tekintve is rendelke-

**AZ UNIÓNAK VAN UGYAN
HATÁSKÖRE A TAGÁLLAMOK-
BAN FOLYÓ KUTATÁS SEGÍTÉ-
SÉRE, ÁM E HATÁSKÖR TER-
JEDELME ÉS PONTOS HATÁ-
RAI KÉTSÉGESEK. JELEN ÍRÁS
AMELLETT ÉRVEL, HOGY ÉR-
TELMETLEN NEM KITERJESZ-
TENI AZ AKADÉMIAI SZA-
BADSÁG VÉDELME T AZ ILYEN
ESETEKRE**

zik hatáskörrel ezeknek az intézményeknek az esetében. Másrészt, még ha arra is jutnánk, hogy ez nem így van (szűken húznánk meg a határt ezen hatáskör esetén), alapjogi oldalról megközelítve akkor is vitatható az akadémiai szabadság politikai indítékú korlátozása. Ez pedig kiválthatja az EUSz 2. cikkének alkalmazását. Minden tagállamnak kötelessége a szabadság biztosítása, és ebbe beleértjük az intézmények azon jogát, hogy ne legyenek politikai önkénynek kiszolgáltatva. Magyarán, az akadémiai szabadság ugyanúgy az általános szabadság részét képezi, mint az egyéb szabadságjogok. Vélhetően praktikus lenne, ha – Terence Karran tanácsát megfogadva – az EU is összeállítana egy olyan szabályrendszert (egy Magna Charta Academia-t), amelyet be is akar tartatni.⁶² Ám, amíg ez nem következik be, a létező szabályokból is levezethető az akadémiai szabadság védelme.

Ebből viszont az ered, hogy minden intézménynek (ide értve a Közép-európai Egyetemet, az MTA-t és a felsőoktatási intézményeket) joga van bizonyos elvek tiszteletben tartására. Ezek az elvek, amint említettem is, több helyen rögzítve vannak, például az alapjogi Chartában. Ezt figyelembe véve, vélhetően már a korábbi átalakítások egy része is jogellenes volt (gondoljunk csak a szakbetiltásokra). Az ilyen módon elfogadott szabályok egy részét valószínűleg nem lehetne alkalmazni, mert EU-jogba ütköznek. Ez alól persze kivételt képez a generális oktatás- vagy kutatásszervezés: minden állam maga döntheti el, hogy hogyan szervezi a felsőoktatást vagy a kutatást. Ugyanakkor ez a jog a nyilvánvalóan nem terjed ki az akadémiai szabadsággal ellentétes, politikai indítékú döntésekre.

KONKLÚZIÓ

Ez az írás arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy az akadémiai szabadság politikai indítékú korlátozása vagy megszüntetése – akár az egyetemek, akár az MTA tekintetében; akár intézményi, akár egyéni szinten – nem valósítható meg jogszerűen. Létezik az EU-jognak olyan értelmezése, mely szerint ez az alapjogok rendszerszerű korlátozása, ami az EU-jogba ütközik, akár attól függetlenül is, hogy van-e hatásköre az EU-nak az oktatáspolitikai vagy a kutatáspolitikai területén a beavatkozásra: ez nem pusztán szabályozási, hanem alapjogi kérdés is, és emiatt eltérő megközelítést igényel. Utóbbi területen elvileg szélesebb az uniós hatáskör, és még egy olyasfajta szűkebb interpretációval, mint a fordított Solange-elv,⁶³ is létezik egy határ, amelyen egy kormányzat nem léphet át. Ez a mechanizmus egyébként egyfajta alapjogvédelmi eszközként is funkcionálhat: az EU jogba ütköző szabályokat nem kell betartani. A gond ugyanakkor az, ahogyan arra már utaltam is, hogy létezik egy tágabb jogi és szociokulturális környezet, amely blokkolja a jogérvényesítést az ilyen rendszerekben. A bíróságok vagy nem adnának igazat az érvelésnek, vagy lassan döntenének, vagy sehogy (ahogyan láttuk az Alkotmánybíróság eljárását a Közép-európai Egyetem kapcsán, de ehhez a problematikához kapcsolódik a C-620/17. számú Hochtief Solutions-ügy is,⁶⁴ melyben a magyar állam kárfelelőssége is felmerült az uniós jogot negligáló bírói ítéletek kapcsán). A nemzetközi fórumok döntéseit a hatóságok vagy betartják, vagy nem, de biztos, hogy manipulatív módon kezelik azokat (piaci jogsérelem esetén számos példát lehetne mutatni, amikor kivezettek, majd más néven visszahoztak egy intézkedést). A személyes elem is fontos lehet: számos esetben a vezetők sem tesznek meg mindent azért, hogy megfelelően védjenek jogos érdekeket (ehhez nagy bátorságra és kiállásra volna szükség egy elnyomó rendszerben).

Ilyen értelemben fontos, hogy az általános környezetet is figyelembe vegyük. A jogállami problémák kapcsán Kim Lane Scheppele javaslata⁶⁵ szerint a Bizottságnak kellene kapcsolt eljárásokat indítania (rendszerszintű jogsértések esetén), míg Dimitry Kochenov szerint ezt a tagállamok is megtehetnék.⁶⁶ Ezek mellett, úgy tűnik, sikerülhet elérni, hogy az EU-támogatások folyósítását az alapjogok tiszteletben tartásához kössék.⁶⁷ Az akadémiai szabadság fent ismertetett, közvetlen alkalmazása mellett ezen eljárások is hasznosak lehetnek: vélhetően tömegesen kellett volna a Bizottságnak eljárást indítani az egyetemi közegben lezajlott változások miatt már eddig is, és tény: akadémiai szabadság nélkül nem érvényesülnek az alapjogok egy országban. Michael Ignatieff-

nek igaza volt, amikor azt mondta, hogy az akadémiai szabadság védelme nem pusztán a kiváltságaink megóvását jelenti, hanem egy olyan, racionalitáson alapuló intézmény(rendszer) melletti kiállást, melynek célja, hogy a társadalom megismerhesse az őt körülvevő világ működését, és döntéseit ennek ismeretében hozhassa meg.⁶⁸ Ha leépül a szabad oktatás és kutatás, az hosszú távon az információk megszerzésének, ezáltal a demokratikus társadalom építésének elsődleges akadályává válik.

Magyarországon ugyanakkor – sajnos – úgy tűnik, hogy mára létrejött a diktatúrákra jellemző tudományos közeg:⁶⁹ a magyar tudomány képviselőinek jelentős része az elnyomó rezsimit (az elefántot a porcelánboltban) nem hajlandó meglátni, jogpozitívista megközelítésre hivatkozva vagy elhallgatja, vagy elfogadja és elemzi a represszív kormányzati intézkedéseket. Ennek megfelelően – álnaiv módon – a jogállam megszüntetését nem hajlandó az elnyomás jogi és politikai dinamikája nézőpontjából vizsgálni. Emellett semmitmondó vagy félrevezető szavakat (vezérdemokrácia, hibrid rezsím, populizmus, illiberalizmus) használnak arra, hogy pusztán rész témákra fókuszáljanak, és alapvető történelmi összefüggéseket negligáljanak.⁷⁰ Ráadásul, ahogyan ezt Fleck Zoltán is kiemeli, a rendszerrel sokan együttműködnek.⁷¹ Néha olyan érzésünk támadhat, mintha nem értenék, nem akarnak érteni, hogy mit jelent a szabadság, a szabad szellemi lét, és amíg a szabadságot nem korlátozzák olyan kiterjedt mértékben, mint a totális államokban, addig ezt el lehet bagatellizálni – még akár demokráciának is lehet hívni egy ilyen rendszert. A demokratikus jogászság feladata ugyanakkor az lenne, hogy ha a magyar autokrácia az alkotmányosságot sérti, EU-jogba ütközően jár el, ha politikai alapon ellehetetlenít egyetemeket vagy képzéseket, leépít független kutatóintézeteket, akkor ezt szóvá tegyük, ne hallgatva el: ezen intézkedések az autokrácia dinamikájának részei, nem véletlenszerű lépések. Ráadásul, ha ezek az intézkedések formálisan az EU jogába ütköznek, akkor a szóban forgó intézkedéseket nem kell betartani, mert jogellenesen fogadták el azokat. Ez pedig még akkor is így van, ha esetleg a jog – és különösen az alapjogok – kontúrjait az autokrácia szándékosan megpróbálja eltüntetni.

JEGYZETEK

1. Craig BRANDIST: The Risks of Soviet-Style Managerialism in UK Universities, *Times Higher Education*, 2016. május 6., <https://www.timeshighereducation.com/comment/the-risks-of-soviet-style-managerialism-in-united-kingdom-universities>; Kathleen LYNCH – Mariya Iv-

- ANCHEVA: Academic Freedom and the Commercialisation of Universities: A Critical Ethical Analysis, *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2015/1, 71–85.; Luke MARTELL: *The Marketisation of Our Universities is Fragmenting the Academic Workforce at the Students' Expense*, *LSE Impact Blog*, 2013. december 4., <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2013/12/04/the-marketisation-of-our-universities/>; Michael A. OLIVAS: The Growing Role of Immigration Law in Universal Higher Education: Case Studies of the United States and the EU, *Houston Journal of International Law*, 2015/2, 354–431; Les LEVIDOW: Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies And Counter-Strategies. In: *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management*, eds. Kevin ROBINS – Frank WEBSTER, Oxford, Oxford University Press, 2002, 227–248.
2. Jack GROVE: Student Protests in Poland Delay “Authoritarian” Law, *Times Higher Education*, 2018. június 27., <https://www.timeshighereducation.com/news/student-protests-poland-delay-authoritarian-law>; Marysia CIUPKA: This Is Our Space. Students at Polish Universities Unite in Protest against New Higher Education Reform, *Krytyka Polityczna & European Alternatives*, 2018. június 13., <http://politicalcritique.org/cee/poland/2018/polish-reform-higher-education-gorwin-protest/>; Juliette BRETAN: Protesting Polish Students Stall Controversial Bill That Would Clamp Down on Academic Freedom, *Global Voices*, 2018. június 26., <https://globalvoices.org/2018/06/26/protesting-polish-students-stall-controversial-bill-that-would-clamp-down-on-academic-freedom/>; Gráinne DE BÚRCA – John MORIJN: Open Letter in Support of Professor Wojciech Sadurski, *Verfassungsblog*, 2019 május 6., <https://verfassungsblog.de/open-letter-in-support-of-professor-wojciech-sadurski/>; Hank REICHMANN: Academic Freedom Threatened in Poland, *Academe Blog*, 2016. február 19., <https://academeblog.org/2016/02/19/academic-freedom-threatened-in-poland/>; Marc SANTORA: Poland’s Holocaust Law Weakened after “Storm and Consternation”, *New York Times*, 2018. június 27., <https://www.nytimes.com/2018/06/27/world/europe/poland-holocaust-law.html>. A lengyel problémák jó részét összegyűjtve és a magyar átalakításokkal összevetve ld. Tamas Dezso ZIEGLER: Academic Freedom in the European Union – Why the Single European Market is a Bad Reference Point, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, No. 2019-03, 14, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3317406>.
 3. ZIEGLER (2. vj); Dániel DEÁK: The European Patterns of “Homo Academicus” and the Chances of its Evolution in Current Hungarian Higher Education, *Corvinus Law Papers*, http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1967/1/CLP_201503.pdf.
 4. David MATTHEWS: Italian academics fear for freedom after League attack on book, *Times Higher Education*, 2019. május 28., <https://www.timeshighereducation.com/news/italian-academics-fear-freedom-after-league-attack-book>.
 5. Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism, *University of Chicago Law Review*, 2018/2, 545–584.
 6. A kétféle akadémiai szabadság kapcsolatára ld. James D. GORDON: Individual and Institutional Academic Freedom, *Brigham Young University Studies*, 2015/2, 43–47; Jogchum VRIELINK – Paul LEMMENS – Stephan PARMENTIER – Laura KEUSTERMANS: Academic Freedom as a Fundamental Right, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 2011, 117–141; Earl HUNT: The Rights and Responsibilities Implied by Academic Freedom, *Personality and Individual Differences*, 2010/4, 264–271; Terence KARRAN: Academic Freedom in Europe: Time for a Magna Charta? *Higher Education Policy*, 2009/2, 163–189.
 7. Unger ANNA: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény, *Fundamentum*, 2018/2–3, 5–16; Andreas SCHEDLER: *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013; MAJTÉNYI Balázs – UNGER Anna – ZIEGLER Dezső Tamás: Egyszerűen senkik vagytok – a választási autokráciáról, *HVG Online*, 2018. április 19., https://hvg.hu/itthon/20180419_Egyszeruen_senkik_vagytok_a_valasztasi_autokraciarol.
 8. Zeev STERNHELL: *The Anti-Enlightenment Tradition*, New Haven: Yale University Press, 2009; Steve PINKER: *Enlightenment Now – The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*, Viking, 2018.
 9. Bob ALTEMEYER: *The Authoritarians*, 2006, 57. <https://theauthoritarians.org/Downloads/TheAuthoritarians.pdf>.
 10. Ezen – lényegét tekintve – a 2019-es önkormányzati választás eredménye sem változtat: nem lesz igazán kompetitív a rendszer, ha a hatalom eloszlása lényegileg torz marad, és a rendszer egyes ellenzéki résztvevői nem mondhatják magukat függetlennek tőle (jó példa erre Tarlós István budapesti díszpolgári címének kérdése).
 11. Enzo TRAVERSO: *The New Faces of Fascism: Populism and the Far Right*, New York, Verso, 2019; Zeev STERNHELL: Faschismus ist Teil unserer Kultur (Spiegel-Gespräch), *Der Spiegel*, 2014/28, 128–131, <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/127985806>; Gaspar Miklos TAMAS: What is Post-fascism? *Open Democracy*, 2001. szeptember 13., https://www.opendemocracy.net/en/article_306jsp/.
 12. ZOLTAI Ákos: Külvárosba mentek a Várból a kutatók, *Népszava*, 2017. január 18., https://nepszava.hu/1117979_kulvarosba-mentek-a-varbol-a-kutatoik.
 13. KOLOZSI Ádám, Újabb 410 milliót kap a láthatatlan Magyarorsággkutató, *Index.hu*, 2019. május 8., <https://>

- index.hu/techtud/2019/05/08/ujabb_410_milliot_kap_a_lathatatlan_magyarsagkutato_intezet/; <https://mki.gov.hu/hu>.
14. Alexander WENDT: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 2012; Jeffrey T. CHECKEL, *Constructivist Approaches to European Integration*, Working Paper, No. 06, ARENA and Department of Political Science, University of Oslo, February 2006, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2006/wp06_06.pdf.
 15. „Nem különösebben kedvelem a »fékek és ellensúlyok rendszerét«, mert az alapján úgy tűnhet, hogy a kormányzás és a demokrácia alá van vetve egyfajta newtoni fizikának, amely meghatározza az érintettek viselkedését és tetteik következményeit. Azt hiszem, egy demokráciában az emberek alkotják a valódi fékeket és ellensúlyokat. Ha mi, a nép inaktívak maradunk, az intézmények lassan – vagy talán éppen, hogy viszonylag gyorsan – szétesnek” [a szerző fordítása] – Chauncey DEVEGA: Timothy Snyder on the shutdown showdown: Donald Trump is the national emergency – Yale historian on Donald Trump’s next play: Replace democracy with “a regime in a permanent state of emergency”, *Salon*, 2019. január 13., <https://www.salon.com/2019/01/13/timothy-snyder-on-the-shutdown-showdown-donald-trump-is-the-national-emergency/>.
 16. Christian KESZTHELYI: Bill Clinton blasts ‘Putin-like leadership’ in Hungary, Poland, *Budapest Business Journal*, 2016. május 17.), https://bbj.hu/politics/bill-clinton-blasts-putin-like-leadership-in-hungary-poland_116160.
 17. Report (4 July 2018) on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded. PE 620.837v02-00 A8-0250/2018.
 18. Koen LENAERTS: Education in European Community Law after Maastricht, *Common Market Law Review*, 1994/1, 11.
 19. Véleményem változása nem feltétlenül a magyar rendszerrel függ össze; egyszerűbb oka az, hogy az EU-jog dinamikájáról mára alaposabb ismerem, és a dinamikához való hozzáállásom lényegesen kritikusabb.
 20. Szerződés az Európai Unióról (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), *HL C 202.*, 2016.6.7. 1, 13.
 21. FEKETE Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez, *Közjogi Szemle*, 2016/2, 9.
 22. Ld. Laurent PECH – Kim Lane SCHEPPELE: Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, December 2017, 3–47; Dimitry KOCHENOV: On Policing Article 2 TEU Compliance: Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed, *Polish Yearbook of International Law*, 2013, 145–170.
 23. A végtelenül leszűkítő német mainstream véleményre nézve ld. Jürgen SCHWARZE: EUV Artitel 2, in *EU Kommentar*, Jürgen SCHWARZE (ed.), Nomos, 2012, 66; Christian CALLIES: Art. 2. EUV, *EU/AEU (Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta)*, eds. Christian CALLIES – Matthias RUFFERT C. H. Beck, 2016, 48.
 24. MNO: Huszonegy alapszak megszűnik 2016-tól, *Magyar Nemzet*, 2015. június 10., <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/huszonegy-alapszak-megszunik-2016-tol-3993076/>.
 25. UNYATYINSZKI György: Ömlik a pénz a közszolgálati egyetemnek – Négyszer annyi fejlesztési és költségvetési forrás jut egy NKE-diákra, mint egy átlagos magyar hallgatóra, *Magyar Nemzet*, 2017. szeptember 23., <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/omlik-a-penz-a-kozszolgalmati-egyetemnek-3863670/>; RUTH May: Putin: From Oligarch to Kleptocrat, *New York Review of Books*, 2018. február 1., <https://www.nybooks.com/daily/2018/02/01/putin-from-oligarch-to-kleptocrat/>.
 26. C-263/86, Belgium kontra René Humbel és Marie-Thérèse Edel [1988] ECR 5365.
 27. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016), *HL C 202.*, 2016.6.7., 391–407.
 28. Alapjogi Charta, 51. cikk (1): „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”
 29. Az autokráciákban a hasonló intézmények szinte teljesen a kormányzat kiszolgálóivá válnak; ez történt Magyarországon is, ld. az EKINT elemzését: Az alkotmánybíráskodás kisajátítása, 2017. március 30., <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2017-03-30/az-alkotmanybirosag-kisajatitasa>. Számomra kérdéses, hogy hozzájárul-e bármiben az Alkotmánybíróság az alapjogok érvényesítéséhez, vagy többet árt, mint használ egy ilyen látszatintézmény fenntartása.
 30. Gábor HALMAI: The Hungarian Constitutional Court Betrays Academic Freedom and Freedom of Association, *Verfassungsblog*, 2018. június 8., <https://verfassungsblog.de/the-hungarian-constitutional-court-betrays-academic-freedom-and-freedom-of-association/>.
 31. Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016) *HL C 202.*, 2016.6.7. 1 47.
 32. Marion SIMM: AEUV Artitel 165, 166, in *EU-Kommentar*, ed. Jürgen SCHWARZE, Nomos, 2012, 1734.
 33. Sacha GARBEN, The Bologna Process: From a European Law Perspective. *European Law Journal*, 2010/2,

- 186–210.; <http://www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues>.
34. Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képzések elismeréséről (EGT vonatkozású szöveg) *HL L 255.*, 2005.9.30., 22–142.
 35. C-147/03, Commission of the European Communities kontra Osztrák Köztársaság [2005] ECR I-05969; C-11/06 és C-12/06 (egyesített esetek), Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06) és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06) [2007] ECR I-09161; Nicolas Bressol és mások és Céline Chaverot és mások kontra Gouvernement de la Communauté française [2010] ECR I-02735; 293/83, Françoise Gravier kontra City of Liège [1985] ECR 593; C-209/03, Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills [2005] ECR I-2119; CJEU, Case C-158/07, Jacqueline Förster kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep [2008] ECR I-8507; C-184/99, Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-06193. Lásd: Koen LENAERTS: European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity, *Jurisprudencija – Jurisprudence*, 2011/2, 405; OLIVAS (1. vj.) 393.; Susann BARTELS: Students as Subject of EU Law: The role of the European Court of Justice in the enhancement of students' rights and the impact of ECJ case law on the national systems of tuition fees and educational grants, Bachelor Thesis, University of Twente, 2010, https://essay.utwente.nl/60302/1/BSc_S_Bartels.pdf.
 36. A hatáskörök részletesebb elemzésére, illetve kapcsolódó munkákra ld. ZIEGLER (2. vj.).
 37. Lásd: <https://politikatudomany.tk.mta.hu/a-politikatudomanyi-intezet-nyertes-palyazatai>; <https://cordis.europa.eu/project/rcn/219150/en>.
 38. Lásd: Mikael SÖNNE: Regime oppression brings Hungarian researcher to LiU, 2019. május 27., <https://liu.se/en/news-item/regimens-kontroll-tvingar-forskare-fran-ungern-flytta-till-liu>; The EVILTONGUE project moves to The Institute for Analytical Sociology, https://eviltongue.tk.mta.hu/en/news/2019/05/new-home?_ga=2.12576381.874892999.1559406336-75513241.15375-17692.
 39. Lásd: CEU Suspends Education Programs for Registered Refugees and Asylum Seekers, 2018. augusztus 28., <https://www.ceu.edu/article/2018-08-28/ceu-suspends-education-programs-registered-refugees-and-asylum-seekers>.
 40. Lásd: <https://www.ceu.edu/article/2018-10-22/hungarian-academy-sciences-ceu-charles-university-researchers-win-eur10-million>.
 41. Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg. *HL L 347.*, 2013.12.20., 104 –173. Jelezném, hogy a kérdéses jogszabályhely magyar fordítása nagyon rossz (gyakorlatilag értelmetlen), érdemes az angol verziót alapul venni: “For the implementation of Horizon 2020, account shall be taken of the need to build appropriate synergies and complementarities between national and European research and innovation programmes”.
 42. Julio Baquero CRUZ: An Area of Darkness: Three Conceptions of the Relationship between European Union Law and State Constitutional Law, in *Europe's Constitutional Mosaic*, eds. Neil WALKER, Jo SHAW, Stephen TIERNEY, Hart, 2011, 55; Julio Baquero CRUZ: Another Look at Constitutional Pluralism in the European Union, *European Law Journal*, 2016/3, 356–374; Julio Baquero CRUZ: The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement, *European Law Journal*, 2008/4, 389–422; Daniel R. KELEMEN: The Dangers of Constitutional Pluralism' in *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, eds. Gareth DAVIES – Matej AVBELJ, Edward Elgar, 2018, 402; Gábor HALMAI: Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law, *Review of Central and East European Law*, 2018/1, 23–42.
 43. Education at a Glance – 2018 OECD Indicators, 288, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-en.pdf?expires=1581845826&id=id&accname=guest&checksum=90ECCB0CC8B2A153CA0DA0A9B7B7BE39>; Magyarország különösen keveset költ oktatásra, a tanárok fizetése töredéke az OECD-átlagnak, *Qubit*, 2018. szeptember 11, <https://qubit.hu/2018/09/11/magyarorszag-kulonosen-keveset-kolt-oktatásra-a-tanarok-fizetese-toredeke-az-oecd-atlagnak>.
 44. Oktatási adatok 2018/2019 (előzetes adatok), *Statistikai Tükör*, 2018. december 21., <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/okt1819.pdf>; Boros Tamás: Több évtizedes mélyponton a magyar felsőoktatásban hallgatók száma, *444.hu*, 2017. május 13., <https://444.hu/2017/05/13/tobb-evtizedes-melyponton-a-magyar-felsőoktatásban-hallgatók-száma>; JUHÁSZ Dániel: Hetvenkilencezer boldog diák, egyre csökkenő összlétszám, *Népszava*, 2019. július 26., https://nepszava.hu/3044515_hetvenkilencezer-boldog-diak-egyrecsokkeno-osszlatszám.
 45. UNYATYINSZKI (25. vj.).
 46. KONCZ Tamás: Újabb pénzeső zúdul a közszolgálati egyetemre, *Magyar Nemzet*, 2017. szeptember 22., <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/ujabb-penzeso-zudul-a-kozszoalati-egyetemre>

- 3863782/; Városi Kurír: Durva túlarazások a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen – szórják az unió pénzt, *Városi Kurír*, 2018. augusztus 28., <https://varosikurir.hu/durva-tularazasok-a-nemzeti-kozszerologalati-egyetemen-szorjak-az-unios-penzet/>.
47. BAKSA Roland: Két marékkaal szórja az unió pénzt Orbán kedvenc egyeteme, nyomozás indult az ügyben, *24.hu*, 2017. december 6., <https://24.hu/fn/gazdasag/2017/12/06/ket-marekkal-szorja-az-unios-penzet-orban-kedvenc-egyeteme-nyomozas-indult-az-ugyben/>.
48. Policy Solutions: *Political Discrimination in Hungary: Case Studies from the Hungarian Justice System, Local Government, Media, Agriculture, Education and Civil Sector*, Brussels, Policy Solutions, 2017, 26, https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/265/political_discrimination_in_hungary.pdf.
49. Nem tudunk meg sokat például a tiltott (behozatali tilalom alatt álló) árukról az EUMSZ-ből, mégis vannak vonatkozó bírósági ítéletek, amelyek az EUMSZ 28. cikkére hivatkoznak: „[a]z Unió vámuniót alkot, amely a teljes árukereskedelemlre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifa bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban.”
50. C-106/89. sz. ügy, Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA, ECLI:EU:C:1990:395; C-322/88. sz. ügy, Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles, ECLI:EU:C:1989:646.
51. *Benkharbouche v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs; Libya v Janab* [2017] UKSC 62. Lásd: Joshua Rozenberg: Never Mind Human Rights Law, EU Law is Much More Powerful, *The Guardian*, 2013. október 9., <https://www.theguardian.com/law/2013/oct/09/human-rights-eu-law-powerful/>; Az elsőfokú ítélet elérhető: <https://www.scribd.com/doc/173329607/Janab-v-Libya-Benkharbouchev-Sudan>.
52. András JAKAB: *Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases*, *Verfassungsblog*, 2013. március 27., <https://verfassungsblog.de/the-eu-as-a-community-of-human-rights/>; András JAKAB: Application of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases, *The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States’ Compliance*, eds. András JAKAB – Dimitry KOCHENOV, Oxford University Press, 2017, 253–262.
53. 2017. évi XXV. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról.
54. 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
55. Lásd: Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law, 2017. december 7., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_en.htm.
56. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. *HL L 376.*, 2006.12.27., 36–68.
57. A Costa-ügyben, mely az unió jog szupremáciájával kapcsolatos talán legfontosabb döntés volt, pontosan a nemzeti szuverenitás szükségszerű korlátozásából vezetnek le az elsőbbség elvét: „A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviselői joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre. A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében... [kiemelés tőlem – a szerző]. A Közösséget létrehozó szerződésben vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, csupán esetlegesek, ha az aláírók jövőbeli jogalkotási aktusai azokat megkérdőjelezhetnék [... a] rendelet »kötelező« érvényű és »közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamba«. E rendelkezés, melyhez semmilyen fenntartást nem fűztek, tartalmatlan volna, ha egy állam a közösségi jogszabályokkal szemben érvényesíthető jogalkotási aktussal egyoldalúan semmissé tehetné annak hatályát. Mindezekből az következik, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítene közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné [kiemelés tőlem – a szerző]. Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.”
58. Zárójelben jegyzem meg, nézetem szerint a hallgatók „röghöz kötése” is hasonló eset: akárhogy is védi a jelenlegi magyar szabályozást Navracsics Tibor, néze-

- tem szerint az uniós jogba (a szabad mozgás jogába) ütközik, és a hallgatónak joga van nem visszafizetni a tandíját. Ilyesfajta korlátozást nem lehetne felállítani az uniós jogban; sokkal szűkebb körben lehetséges csak, bővebben ld. ZIEGLER (2. vj.) 14.
59. ZIEGLER Dezső Tamás: Az emberi jogok és az egységes európai piac kapcsolódási pontjai – diszkrimináció és rendszerszintű jogsértések, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4, 70–93.
60. Az esetek egy részében, ezek után jelentős kártérítést kell fizetni, ld.: Sodexo Pass International SAS kontra Magyarország (ICSID Case No. ARB/14/20), Edenred S.A. kontra Magyarország (ICSID Case No. ARB/13/21), UP and C.D Holding Internationale kontra Magyarország (ICSID Case No. ARB/13/35). Ld. még Sarthak MALHOTRA: ICSID tribunal finds Hungary in breach of expropriation clause in France–Hungary BIT, *Investment Treaty News*, 2018. december 21., <https://www.iisd.org/itn/2018/12/21/icsid-tribunal-finds-hungary-in-breach-of-expropriation-clause-in-france-hungary-bit-sarthak-malhotra/>.
61. Ne feledjük: bizonyos nemzetközi rangsorkészítők az egyetem ismertségét, illetve a nemzetközi szakmai közösség általi pozitív elismerését is beépítik a rangsorokba.
62. Terence KARRAN: Academic Freedom in Europe: Time for a Magna Charta? *Higher Education Policy*, 2009/2, 163–189.
63. Eszerint rendszerszintű jogsértések esetén az illető tagállam EU-jogba ütközően jár el, az egyes esetek pedig bíróságon nevesíthetőek, ld. Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, *Common Market Law Review*, 2012/2, 499.
64. C–620/17. sz. ügy, Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe kontra Fővárosi Törvényszék, ECLI:EU:C:2019:340.
65. Kim Lane SCHEPPELE: Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, in *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, eds. Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV, Cambridge University Press, 2016, 122.
66. Dimitry KOCHENOV: The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union, in *The Enforcement of EU Law and Values*, eds. András JAKAB – Dimitry KOCHENOV, Oxford University Press, 2017, 20.
67. „Jelentős újítás a javasolt költségvetésben az uniós finanszírozás és a jogállamiság közötti megerősített kapcsolat. A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen előfeltétele a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak és a hatékony uniós finanszírozásnak. A Bizottság ezért egy új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló általánossá vált hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól. Az újonnan javasolt eszközök lehetővé teszik az Unió számára, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozásból való hozzájárulást a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. Ilyen határozatra a Bizottság tesz majd javaslatot, és az elfogadásáról a Tanács fordított minősített többségi szavazással dönt.” Sajtóközlemény: Uniós költségvetés: a Bizottság modern költségvetést javasol egy olyan Unió számára, amely védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújt polgárainak, Rapid IP/18/3570, 2018. május 2., europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm.
68. Michael IGNATIEFF: Academic Freedom and the Future of Europe, *Centre for Global Higher Education Working Paper Series*, Working Paper No. 40, July 2018, 6.
69. Az elnyomó rezsimre adott reakciók alapján beszélhetünk katonákról, nihilistákról, kognitív disszonanciával élőkéről és renegátokról, ld. Tamas Dezsó ZIEGLER: Systematische Beschneidung der akademischen Freiheit in Ungarn, *Zeitschrift Religion und Gesellschaft in Ost und West*, 2019/11, 25.
70. Lenne rá mód, hogy ne szemellenzős tudományt hozzanak létre, és ennek egyre erősebb a nemzetközi irodalma is, ld. Tamas Dezsó ZIEGLER: The Populist Hoax – Getting the Far Right and Post-Fascism Wrong, *Social Europe*, 2018. február 2., <https://www.socialeurope.eu/the-populist-hoax-getting-the-far-right-and-post-fascism-wrong>; ENZO TRAVERSO: Fascisms Old and New, *Jacobin*, 2019. április 2., <https://jacobinmag.com/2019/02/enzo-traverso-post-fascism-ideology-conservatism>; JASON STANLEY: *How Fascism Works: The Politics of Us and Them*, Random House, 2018; MARCO D’ERAMO: Populism and the New Oligarchy, *New Left Review*, 2013/4, 5–28; ANTON JÄGER: The Myth of “Populism,” *Jacobin*, 2018. március 1., <https://www.jacobinmag.com/2018/01/populism-douglas-hofstadter-donald-trump-democracy>; ANTON JÄGER: The Semantic Drift: Images of Populism in Post-War American Historiography and Their Relevance for (European) Political Science, *Constellations*, 2017/3, 310–323; ANDREA MAMMONE: ‘The Eternal Return? Faux Populism and Contemporarization of Neo-Fascism Across Britain, France and Italy’, *Journal of Contemporary European Studies* 2009/2, 171–192; ANDREA MAMMONE, Normalising Fascism in the EU, *Social Europe*, 2019. április 4., <https://www.socialeurope.eu/author/andrea-mammone>; MARK MAZOWER: Fascism and Democracy Today: What Use Is the Study of History in the Current Crisis? *European Law Journal*, 2016/3, 375–385; NIGEL COPSEY: ‘Fascism... but with an Open Mind’ – Reflections on the Contemporary Far Right in (Western)

Europe, *Fascism*, 2013/1, 1; Timothy SNYDER: *A szabadság felszámolása*, Budapest, 21. Század Kiadó, 2019; Madeleine Albright: *Fascism: A Warning*, Harper; 2018.

Ugyanez vonatkozik a rendszerkarakterológiára is, ld. UNGER Anna: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény, *Fundamentum*, 2018/2-3, 5–15; Andreas SCHEDLER: *The Politics of Uncertainty: Sustaining*

and Subverting Electoral Authoritarianism, Oxford University Press, 2015.

71. FLECK Zoltán: Levél galamosos barátainknak, *Galamus*, 2019. július 20., galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=454653:level-galamosos-baratainknak&catid=37&Itemid=123.

EGYENLŐTLEN NEMZETÉPÍTÉS?*

BEVEZETÉS

A hatályos magyar parlamenti választási szabályozás eltérően kezeli a lakóhellyel nem rendelkező és a lakóhellyel rendelkező állampolgárokat, más-más szabályok vonatkoznak a nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozókra, és sok esetben még eltérő eljárási szabályok is érvényesek a különböző helyzetben lévő választópolgárokra.

Tanulmányunkban három részre bontva vizsgáljuk a választójog egyenlőségének követelményét, a követelményt tartalmában sértő szabályokat, valamint azokat a különbségeket, amelyek a joghoz való hozzáférésben jelentkeznek. Szimbolikus jelentősége miatt a tanulmány elsősorban a nemzeti kisebbséghez tartozókra, valamint a határon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárokra vonatkozó szabályozásra fókuszál. Ugyanakkor átfogó képet kívánunk adni a rendszerben általánosan megjelenő egyenlőtlenségekről is, és az említett csoportokat érintő szabályok ezeket különösen jól illusztrálják.

Az első részben számba vesszük, hogy a magyar választási rendszer megfelel-e a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott és a magyar Alaptörvényben is megjelenő választójogi egyenlőségi kritériumoknak. Az eltérő kulturális nemzethez tartozó állampolgárokhoz való viszony természetszerűleg tükrözi egy rendszer nemzetfelfogását; ezzel összefüggésben állítjuk, hogy a különböző csoportok politikai részvételi jogait érintő, szándékos és jelentős egyenlőtlenségek alapvető definitív elemét jelentik az Alaptörvényben is megjelenő „magyar nemzet” fogalmának. A rendszerbe illesztett egyenlőtlenségek túlmutatnak választójogi jelentőségükön, és a nemzetpolitika vonatkozásában is érdemi, meghatározó következményekkel járnak.

A második részben azt vizsgáljuk, hogy a bemutatott egyenlőtlenségek magyarázhatók-e a jelenlegi magyar kormány Alaptörvényben is rögzített nemzetképével. A rendszerváltástól indulva áttekintjük a különböző nemzetpolitikai lépéseket; annak érdekében, hogy láthatóvá váljék, hogyan vezet a 2010. évi nemzetpolitikai váltás a magyar politikai közösség újradefiniálásához.

Tanulmányunk harmadik része a választási rendszerbe kódolt hatalmi visszaélési lehetőségeket veszi számba, melyek meghatározzák az egyenlőtlen választási rendszer karakterét. Azt állítjuk, hogy – a magyar kormány retorikájának megfelelően – a választási rendszer első látásra ugyan egységes magyar nemzetképet tükröz, közelebbről nézve viszont inkább az látszik, hogy a szóban forgó anomáliákat azzal a céllal teremtették meg, hogy az éppen aktuális politikai célok eszközként használhatók legyenek a mindenkori hatalom számára – hogy a választási rendszerben az általánostól eltérő szabályok szerint résztvevő csoportokat a hatalom saját érdekében megfelelően használhassa fel.

EGYENLŐTLEN VÁLASZTÓJOG

Tanulmányunk első fejezete azt vizsgálja, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából, az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és az EU Alapjogi Chartájából kiolvasható választójog egyenlősége követelményének – amelyet a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény is rögzít¹ – megfelel-e az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, illetve az egész választási rendszer.

* A tanulmány az Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült. Nagy Alíz az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-18-3 kódszámú, Kállai Péter a tanulmány véglegesítésének időszaka alatt az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság programjának szakmai támogatásában, ösztöndíjában részesült.

A tanulmánynak egy rövidebb, csak a választójogra fókuszáló változata megjelent: KÁLLAI Péter – NAGY Alíz: Parliamentary Representation of Nationalities and Kin-minorities – Hungary's Biased Electoral System, in *European Yearbook of Minority Issues*, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2020, 171–189.

Az egyenlőség alkotmányos alapelve felfogásunk szerint egyszerre két dolgot takar: hogy (a) a választópolgárok fejenként azonos számú szavazattal rendelkezzenek, és hogy (b) a szavazatuk közel azonos súllyal befolyásolja a végeredményt. Kis János érvelése szerint az „egy ember – egy szavazat” elv semmilyen körülmények között nem sérthető meg, mert az adott politikai közösség tagjainak egyenlő státuszát fejezi ki. A második elvnek azonban nincs ilyen „szimbolikus üzenete”² a szavazatösszesítéskor alkalmazható például olyan súlyozás, amely esélykiegyenlítő célú, a kisebbségek védelmét szolgálja.³ Tehát azt is fel kell térképeznünk, hogy a nemzetközi normák szerint milyen mértékben és milyen logika mentén korlátozható az egyenlő választójog követelménye. Ezek bemutatásakor elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatára és a magyar Alkotmánybíróság kapcsolódó határozataira hagyatkozunk; bemutatva, hogy az előforduló igazolási érvek mennyiben fogadhatók el az általunk elemzett egyenlőtlenségek esetében.

A magyar választási rendszer két, általunk kiemelten elemzett csoportjából a külföldi állampolgárokra vonatkozó választójogi szabályozás elsősorban az első (a), és ebből következően mindkét feltételt, míg a nemzeti kisebbséghez tartozókra vonatkozó szabályozás a második (b) feltételt sérti. Mielőtt ezeket a szabályokat részletesebben elemeznénk és igazolhatóságukat vizsgálnánk, a rendszer általános aránytalanságát mutató szabályokat ismertetjük.

A hatályos választási törvény ugyan megőrzi a rendszer vegyes jellegét, de azt a többségi rendszer irányába tolja. Korábban a 386 mandátumból mindössze 176-ot lehetett megszerezni egyéni választókerületből (45,6%), a többi megyei listáról (152-t) és országos, kompenzációs listáról (58-at) lehetett betölteni. A 2014-es választásoktól kezdve azonban a csökkentett létszámú parlament 199 képviselői helyéből már 106-ot lehet egyéni választókerületből (53,3%) és 93-at az országos listáról betölteni. Ez az arányeltolódás még „belül van az európai alkotmányos hagyományokon”,⁴ de az arányosságot jelentő elem súlyának csökkenésével jár, ráadásul az új szabályozás bevezet egy demokratikus választási rendszerekben ismeretlen elemet, az ún. „győzteskompenzációt” a listás szavazatok összeszámolásakor.

Kompenzáció alatt általában azt értjük, hogy az egyéni választókerületben mandátumot nem szerző jelöltek szavazatait a listás szavazatokhoz adják, vagy külön kompenzációs listával számolnak, tehát a man-

dátumhoz nem jutott erőt „kompenzálják”, a mandátumot nem szerzett felet segítik. A hatályos magyar választási rendszerben azonban nem csak az egyéniben nem nyertes indulók pártlistáihoz adják hozzá a töredékszavazatokat, hanem a győztesekéhez is. A rendszer felfogása szerint ugyanis, mivel egy egyéni mandátum elnyeréséhez a második helyezett szavazatszámánál eggyel több szavazat is elég, minden ezen felül elért szavazat „kompenzációként” a listás szavazatokhoz hozzáadódik. Tehát nem csak az egyéniben vesztes pártokat kompenzálja a rendszer, ezzel némileg arányosítva az Országgyűlés összetételét, hanem a győztesen felül további „kompenzációs” szavazatokhoz jut a győztes is, ami jelentősen aránytalanítja a választási rendszert.⁵ A győzteskompenzáció a töredékszavazatok számításba vételének eredeti céljával ellentétes, ugyanis a vesztes kompenzációjának hatását – különösen nagy arányú egyéni győzelem esetén – gyakorlatilag semlegesíti. Bizonyos számítások szerint ez a megoldás 6 mandátumhoz juttatta a kormányzó Fidesz–KDNP koalíciót 2014-ben, ezzel is biztosítva kétharmados többségét,⁶ 2018-ban pedig 5 mandátumot jelentett számukra.⁷

Magyarországon a választókerületek aránytalansága régi probléma. Az alkotmánybíróság már 2005-ben mulasztásos alkotmányvétséget állapított meg a felülvizsgálati eljárás hiánya miatt,⁸ de csak a 2010-es választások után semmisítette meg a választókerületekről szóló minisztertanácsi rendeletet.⁹ Az új törvény megalkotóinak egyik célja tehát a választókerületek arányosítása volt. Az elfogadott választójogi törvény maga is nevesíti e követelményt, és maximum 15%-os – vagyis a Velencei Bizottság 10%-os ajánlásánál¹⁰ magasabb – eltérést enged meg.¹¹ A választókerületek beosztását a törvény melléklete tartal-

mazza, ezzel a választókerületi besorolás is sarkalatos (az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával módosítható) törvényi előírásnak számít; nehezebbé vált az egyenlőség követelménye, illetve a demográfiai változások miatt szükségessé váló módosítások véghezvitele. Sem ez a törvény, sem a választási eljárásról szóló törvény nem rendelkezik arról, hogy a választókerületek megrajzolását milyen bizottságnak kell előkészítenie, milyen időközönként kell a választásra jogosultak számához igazítani a kerületeket, hogyan zajlik a különbségek kiigazítása (amit a törvény 20%-os eltérés esetén meg is követel) – mindez a mindenkor parlamenti erőviszonyoktól függ.¹² A gyakorlatban a kétharmaddal rendelkező kormányoldal egyoldalú döntésének eredménye a vá-

lasztókerületi beosztás, ami eszközként használható a kedvező választási eredmény eléréséhez. Rádásul már az új beosztás megrajzolásakor is figyelmen kívül hagyták a törvényi követelményeket anélkül, hogy annak legitim célja lett volna, így jelenleg is vannak olyan választókerületek, amelyek között a különbség meghaladja a 15%-ot.¹³ E tanulmányban az országgyűlési választási rendszerre fókuszálunk, de megemlítjük, hogy az önkormányzati választások szabályozása is sérti az egyenlőség elvét, például a fővárosi közgyűlés megválasztásának módját tekintve.¹⁴

Külhoni állampolgárok választójoga

Magyarország a 2010-es állampolgársági törvény módosításával lehetővé tette, hogy akár olyan személyek is az ország állampolgáraivá váljanak, akik soha nem jártak az ország területén, azaz megszüntette a helyben lakás követelményét.¹⁵ Az Alaptörvény pedig, ugyancsak eltekintve a magyarországi lakóhely követelményétől, minden magyar állampolgár számára biztosította a választásokon való részvétel lehetőségét.¹⁶ Az Alaptörvény ugyanakkor azt is lehetővé teszi, hogy a választójog (egy részének vagy egészének) lakóhelyhez kötését sarkalatos törvény szabályozza.¹⁷ Az elsősorban határon túli magyarokat célzó – az Alaptörvény D) cikkéből, az úgy nevezett felelősségi klauzulából¹⁸ is levezethető – szabályozás eredménye több mint egy millió új, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgár,¹⁹ valamint több mint 370 ezer új választópolgár a választói névjegyzékben.²⁰

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény értelmében a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak pártlistára szavazhatnak.²¹ Ebben az értelemben feleannyi szavazatuk van, mint a lakóhellyel rendelkező állampolgároknak, akik a pártlista mellett egyéni képviselőt is választhatnak.²² Ezzel tulajdonképpen sérül a szavazatok számának egyenlőségét előíró elv, ami Kis János felfogása szerint abszolút sérti a politikai közösség tagjainak egyenlőségére vonatkozó elvet.²³ Ez a megoldás azonban bevettnek számít:²⁴ vannak más államok is, amelyek lehetővé teszik külföldön élő állampolgáraiknak, hogy részt vegyenek a választásokon, és van példa arra is, hogy meghatározott időtartamú külföldön tartózkodás után az állampolgárok elvesztik választójoguk egy részét vagy egészét (továbbá ismerünk olyan megoldást is, hogy a külföldön élők szavazati jogát egyko-

ri országon belüli lakóhelyükhöz kötik).²⁵ A külhoniak esetében a választáson való részvételére vonatkozóan ugyancsak többféle gyakorlatot ismerünk: van, ahol választókerületeket hoznak létre a külföldön élő állampolgárok számára, de az is gyakori, hogy a hazai szavazatokkal együttesen számolják össze a külhoni voksokat. Több állam alkalmazza azt a megoldást, hogy a külhoni szavazók számára meghatározott számú mandátumokat állapítanak meg, vagy azt, hogy a külhoni állampolgároknak saját képviselőjük van az országgyűlésben.²⁶

A magyar szabályozásban azt láthatjuk, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok (a külképviseleteken) leadhatják szavazataikat a magyarországi lakóhelyük szerinti választókerület egyéni jelöltjeire és a pártlistára, míg a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak az országos listára szavazhatnak. Láttuk, hogy a magyar szabályozás nem egyedülálló. Az Oran-ügyben mondta ki az Emberi Jogok Európai Bírósága, hogy a részes államok széles mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy adott esetben korlátozzák-e a külföldön tartózkodó állampolgáraik választásokon való részvételét.²⁷ A helyzet az Oran-ügyben hasonló a magyar példához: azok a török állampolgárok, akik több mint hat hónapja külföldön élnek, csak a pártlistára szavazhatnak. Viszont a magyarországi szabályozás nem az elvándorlásra, tehát a választópolgár tudatos döntésére való reakcióként szűkíti a választók részvételi jogát, hiszen a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok

A JOGALKOTÓ A LAKÓHELY-
LYEL NEM RENDELKEZŐ ÁL-
LAMPOLGÁROK SZÁMÁRA AZ
ORSZÁGOS POLITIKÁBA ENGED
BELESZÓLÁST, A SAJÁT KÉPVI-
SELETÜK MEGTEREMTÉSÉT A
MAGYAR TÖRVÉNYHOZÁSBAN
NEM TARTJA SZÜKSÉGESNEK

számára eleve csak a pártlistás szavazást teszi lehetővé. A lakóhellyel nem rendelkező állampolgár tehát nem „elveszti” szavazati jogának egy részét, hanem eleve nem is volt esélye megszerezni azt, ha csak nem telepedett le Magyarországon, ami viszont ellentmond a szülőföldön való boldogulás Alaptörvényben is kimondott kívánalmának.

Ha az Oran-ügyben alkalmazott logikát a szavazatok száma közötti különbségtételről elfogadhatónak is tartanánk, akkor sem látunk jelentős érveket annak igazolására, hogy a határon túli választópolgárok csak „félszavazattal” rendelkezzenek. Fontos megjegyezni, hogy a korábbi állapothoz képest jogkiterjesztés történt, ugyanakkor megvalósítható lenne a szavazatok számszerű egyenlősége is, például külhoni választókerületek kialakítása révén – ami természetesen indokolatlannak tűnik azonban a választott megoldás – amint azt a későbbiekben bemutatjuk – az Alaptörvényben és a magyar kormány „nemzetépítő” tevékenységében megjelenő, egységes magyar nemzet

koncepciójának fényében. Az látható, hogy a jogalkotó a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára az országos politikába enged beleszólást, a saját képviselőjük megteremtését a magyar törvényhozában nem tartja szükségesnek. Érdekes különbségtétel, hogy míg a magyarországi kisebbségek esetében (látványosan) a saját képviselő megteremtése volt a cél, a határon túliak esetében a jogalkotó ezt nem tette lehetővé. Tekinthető ez úgy, hogy egy határon túli magyar számára – a többségi kulturális nemzet, az „egységes magyar nemzet” tagjaként – minden olyan országgyűlési képviselő a „saját” képviselője, aki nem a kedvezményes nemzetiségi kvóta alapján szerzett mandátumot. Ugyanakkor, ha ezt a felfogást érvényesnek tekintjük, a félélezet problémáik még kevésbé válik igazolhatóvá, hiszen az Alaptörvényben egységesnek tekintett kulturális nemzet tagjai közötti különbségtételről van szó. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében a „saját képviselő” már az egyéni, választókerületi képviselőjelöltekre történő szavazás lehetővé tételével, tehát a főszabály kiterjesztésével is könnyen lehetővé válna.

A lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok közötti egyenlőtlenség nem csak a „félélezet” problémájából fakad, hanem a két csoport szavazásának módjából is. A 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról a választásokon való részvételt előzetes, önkéntes regisztrációhoz köti.²⁹ A törvény értelmében a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező állampolgár levélben szavazhat az országgyűlési választásokon és az országos népszavazásokon.³⁰ A 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról eredetileg lehetővé tette, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgár is kérhesse felvételét a levélben szavazók névjegyzékébe, azonban a jogalkotó mindössze tíz hónappal a 2014-es országgyűlési választások előtt, a 2013. évi LXXXIX. törvény elfogadásával ezt a lehetőséget megszüntette. A levélben szavazás lehetősége 2013 óta tehát kizárólag a határon túli magyarok számára lehetséges; azok a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a választás időpontjában az ország területén kívül tartózkodnak, nem élhetnek a postai szavazás lehetőségével. Az ő esetükben külképviselői szavazásra van lehetőség, és ha ezzel élni akarnak, akkor előfordulhat, több száz kilométert kell utazniuk a legközelebbi külképviselőig, vagyis számukra jelentősen megnehezült, adott esetben költ-

séggé vált a választásokon való részvétel. Ebben a módosításban is tetten érhető az a politikai szándék, hogy a Magyarországról elvándorolt, de lakóhelyüket megtartó választópolgárokat politikai részvételi jogaik gyakorlásában hátráltassák. Valószínűsíthető, hogy a külföldön tartózkodó, de magyar lakcímmel rendelkező választópolgárok legtöbbször fel sem iratkozik a külképviselői névjegyzékbe.³¹

A fenti, a szavazás módját érintő különbségtétellel egy alkotmányjogi panasz formájában az Alkotmánybíróság is foglalkozott. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a választási eljárásról szóló törvény alapján

ki van zárva a levélben szavazás lehetőségéből, mivel rendelkezik magyarországi lakóhellyel, és szerinte a választójogi rendszer a szavazási eljárásban indokolatlanul és Alaptörvényt sértő módon tesz különbséget szavazók csoportjai között. Az Alkotmánybíróság a panaszt 3048/2014. (III. 13.) AB végzésében visszautasította. Érvelése szerint az indítványozó esetében

az általa hivatkozott törvényhelyet nem alkalmazták, így nincs személyes érintettsége, ami alapján beadhatta volna az alkotmányjogi panaszt. Ez a fajta érvelés általánosságban is szűkíti a potenciális beadványozók körét, hiszen a panaszos ebben az ügyben azt sérelmezte, hogy a jogszabály kizárja őt a postai szavazás lehetőségéből, vagyis pontosan azt, hogy a hivatkozott törvényhely nem alkalmazható rá.³²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem utasította ugyan el a hasonló tárgyú kérelem befogadását, de a Vámos Magyarország elleni ügyében hozott döntésében a különbségtételt a részes állam széles mérlegelési jogkörébe tartozónak ítélte.³³ Az Oránügyben a Bíróság már elismerte, hogy a választások következményeit kevésbé viselő, külföldön tartózkodó választópolgárok szavazati jogát az államok korlátozhatják, de ebben az esetben a Bíróság nem vette figyelembe, hogy éppen az ebben az értelemben „szorosabb kötelekkel rendelkező” választók csoportját, a lakóhellyel rendelkezőket éri hátrány a lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokhoz képest azáltal, hogy az előbbieket nem szavazhatnak postai úton. Az EJE szerint ezt az eljárás hátrányt kiegyensúlyozza, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők nem szavazhatnak egyéni képviselőre. Nem egészen világos, hogy hogyan lehetne a diszkriminációt egy másik diszkriminációval – a szavazatok számában megjelenő különbségtételt eljárási szabályokkal, a szavazás megkönnyítésével – ellensúlyozni.

A 2011. évi CCIII. törvény bevezeti a kedvezményes nemzetiségi mandátum intézményét. A törvény elfogadásakor a magyar országgyűlés több tagja – elentétben egyébként az Alkotmánybíróság az idő szerinti álláspontjával – alkotmányos mulasztásként tekintett arra, hogy az elismert tizenhárom etnikai és nemzeti kisebbség – az új nemzetiségi törvény szóhasználata szerint: nemzetiség – országgyűlési szintű képvisellete nem volt megoldott; illetve, a 2010-ben alakult országgyűlés többsége meg kívánta teremteni a nemzetiségi képviselet lehetőségét. Az elfogadott törvény szerint a választói névjegyzékbe valamelyik elismert nemzetiség tagjaként feliratkozó választópolgár az egyéni képviselőre leadott szavazata mellett pártlistára nem, csak a nemzetiségi listára szavazhat. A nemzetiségi lista első helyén állónak elég azonban a pártlistás szavazáson mandátumot érő szavazatszám negyedét, az ún. kedvezményes kvótát elérnie. Ez a megoldás a kisebbségi lét hátrányait hivatott kiegyensúlyozni – egyfajta megerősítő intézkedésként –, amely sérti ugyan a szavazatok értékegyenlőségének elvét, viszont nem sérti az egyenlő szavazatszám elvét, így elfogadható. A nemzetiségi csoporthoz tartozó személynek viszont végső soron döntenie kell, hogy valóban nemzetiségiként iratkozik-e fel, kisebbségi identitásának megfelelően szerepel-e a névjegyzékben, és ebben az esetben nem vesz részt a pártlistás szavazáson, vagy nem kíván nemzetiségiként szerepelni, hanem inkább mindkét szavazatával az országos (párt)politikában vesz részt. Ez a döntési helyzet első látásra elfogadható, éppen a szavazatok számának egyenlőségét megőrzendő, ugyanakkor – éppen a többes identitásból fakadóan – végső soron komoly áldozatot is kíván, akár az egyik, akár a másik megoldást választja valaki. Ráadásul, mivel a nemzetiségiként feliratkozott személy listára vonatkozó választása már csak arra terjed ki, hogy valóban leadja-e szavazatát az adott listára (esetleg érvénytelen szavazatot ad-e le), ez a megoldás a szavazás titkosságát is veszélyezteti. Az a tény, hogy elment szavazni, szavazatának tartalmát is szinte nyilvánvalóvá teszi.³⁴

A kedvezményes mandátum intézménye továbbá immanensen feltételezi, hogy a kisebbségi közösségen belül nincsenek politikai ellentétek, vagy ha vannak is, azokat a közösségek a mandátum elérése érdekében háttérbe szorítják. Nemzetiségi listát ugyanis csak az országos kisebbségi önkormányzatok állíthatnak, ez

zel a szabályozás a magyar pártpolitika által „gyarmatosított”³⁵ – a tapasztalatok szerint legalábbis könnyen gyarmatosítható – kisebbségi önkormányzati politika hatókörébe utalja a parlamenti képviselet megeremtését is. (Ez a megoldás, éppen emiatt, felveti a közvetlenség elvének sérelmét is.) A 2014-es választásokon a nemzetiségeknek nem sikerült elérniük a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszámot sem, mivel nem iratkoztak fel elegendően a kisebbségi névjegyzékbe, így végső soron a nemzetiségiként feliratkozó választópolgárok elvesztegették egyik szavazatukat, hiszen csak egy olyan, szavazati joggal nem rendelkező szószólót tudtak küldeni az Országgyűlésbe, aki egyébként egyetlen szavazattal (akár a saját magára leadott szavazattal) is be tudott volna kerülni. 2018-ban a német nemzetiségi lista egy mandátumot eredményezett, míg a többi 12 nemzetiség továbbra is szószólóval kénytelen beérni – fokozódott tehát a nemzetiségek közötti különbségek intézményesülése.

Mindezek alapján az látható, hogy a korábban említett nemzeti közti dokumentumokból és az Alaptörvényből is kiolvasható választójogi egyenlőség követelményének a választási rendszer nem felel meg teljes mértékben, a bemutatott igazolási lehetőségeket figyelembe véve sem. Sérül a szavazatok számának egyenlősége a lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében, sérül a szavazatok értékének egyenlősége a nemzetiségi listához kapcsolódó kedvezményes mandátum kapcsán, illetve az utóbbi – igazolható – előnyben részesítés sem vezet el a kívánatos cél, a hatékony kisebbségi képviselet megvalósításához. A következőkben ezért azt vizsgáljuk részletesen – építve arra, amit a képviselet jellege kapcsán már tárgyaltunk –, hogy az Alaptörvény nemzetfelfogásának mennyiben felel meg az átalakított választási rendszer, a különböző egyenlőtlenségek magyarázhatók-e a nemzetfelfogás hangsúlyeltolódásaival.

EGYENLŐTLEN NEMZET

Az, hogy az állam eltérő lehetőségeket biztosít az állampolgárok egyes csoportjainak, nem kizárólag egyenlőségi kérdés: az etnikai alapú különbségtétel meghatározza a politikai közösség jellegét is. A fent vázolt választójogi egyenlőtlenségeket a nemzetfelfogás és a politikai közösség viszonyrendszerében értelmezzük. Rámutatunk arra, hogy a 2010-es nemzetpolitikai váltást követően már nem hagyomá-

nyos nemzetpolitikáról, illetve kisebbségpolitikáról van szó, hanem az új választási törvény szerinti egyenlőtlenségek az Alaptörvényben megjelenő nemzetfelfogást megerősítő, azt a gyakorlatban megvalósító, illetve a megvalósulását elősegítő rendszert alkotnak.

*A nemzetfogalom bővítése –
határon túli magyarok*

Az alábbiakban a nemzetfogalom bővítésének sajátosságait elemezzük, a határon túli magyarok politikai közösségbe való beemelésének jogszabályi kereteinek bemutatásával. Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a politikai közösség határon átnyúló kiterjesztése igazolható-e, illetve röviden megemlítjük a 2010 előtti határon túli magyar kisebbséggel kapcsolatos intézkedéseket, azzal a céllal, hogy bemutassuk a szóban forgó nemzetpolitikai váltás kontextusát. Álláspontunk szerint a jelenlegi rendszerbe kódolt egyenlőtlenségek miatt sem az állampolgárság kiterjesztése, sem a választójog biztosítása nem szolgálhatja a határon túl élő magyarok érdekeit. Az alábbiakban először normatív keretben értelmezzük a politikai közösség kiterjesztésének mikéntjét, majd kitérünk a jogszabályi változások és az átalakuló nemzetfogalom közötti viszony elemzésére.

A politikai részvételi jogok terén jelentkező megkülönböztetés nemzetpolitikai összefüggéseinek elemzéséhez Rainer Bauböck tanulmányának fogalmi keretét hívjuk segítségül.³⁶ A szerző azt vizsgálja, hogy mit értünk démosz alatt azokban a társadalmakban, ahol a nemzeti közösség határai túlnyúlnak az államhatárokon. Bauböck a külső szavazás pontos kategóriáinak meghatározásával a legitimitás kérdését vizsgálja.³⁷ Bauböck ehhez az általa bevezetett *érdekeltség* fogalmát használja: szerinte az anyaországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak abban az esetben indokolt szavazati jogot biztosítani, ha az anyaországi politikai aktusok hatással lehetnek a jövőbeli jólétükre, illetve, ha igényük van a politikai részvételre. Érvelésében viszont kitér arra is, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak és jólétének garanciáit a területi állam demokratikus intézményrendszerén belül kell kialakítani.³⁸ Ez a kisebbségi jogok széleskörű biztosítását jelenti, beleértve az autonómia különböző formáit is. Ha viszont egy kisebbségi közösség tagjai egy másik politikai közösség életében is részt vesznek (ez a helyzet például a magyar állampolgárságot és magyarországi választójogot szerzett határon túli magyarok esetében), az gyengíti a

kisebbségi közösség státuszát a területi állam keretei között.

Magyarország esetében tehát azt látjuk, hogy a politikai közösség építése során az etnikai karakter biztosítása a meghatározó törekvés. A tanulmány későbbi, visszaélésekről szóló részében megmutatjuk, hogy már korábban is volt intézményrendszere a határon túli magyarok támogatásának. A támogatások persze hozzájárulnak az érintettek jólétéhez, ezt lehet *érdekeltségnek* tekinteni, és ez alapján az állampolgárság és a választójog kiterjesztését legitimnek elfogadni, de az elemzett intézkedések egy korábban kialakított viszonyt adnak olyan intézményes keretet, ami a valóságban hátráltatja a kisebbségi érdekérvényesítést.

A jogszabályok tehát valójában státuskülönbségeket teremtenek az – alaptörvényi felelősségi klauzula szerint is – egységesnek tekintendő magyar nemzet tagjai között.³⁹ A magyar állam által a Kárpát-medencében és a diaszpórában élő magyarok számára nyújtott kedvezmények szerteágazó rendszere már a kilencvenes években átláthatatlanná, töredezetté tette a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikát.⁴⁰ Egyebek mellett ezt helyrehozandó született meg 2001-ben az a kerettörvényként elfogadott státustörvény – illetve kedvezménytörvény –, amely létrehozta a határon túli magyarok közjogi kapcsolatát az anyaállammal, megteremtve a „státuszmagyarokat”. A kedvezménytörvény⁴¹ nem egyedi megoldás a régióban; több ország hasonlóan szabályozza a határon kívül élő kisebbségek kapcsolattartását az anyaállammal.⁴²

Fontos körülmény, hogy már a kilencvenes években felmerült az állampolgárság elérhetővé tétele a kisebbségi magyarok számára, és ez a kérdés megjelent a státustörvényhez vezető viták során is – de a határon túli magyaroknak biztosított speciális státusz intézménye végül kifejezetten az állampolgárság alternatívájaként jött létre. Az akkori, Fidesz-vezetésű koalíciós kormány politikusai nyilatkozataikban kifejezetten elismerték, hogy a kisebbségek jogainak biztosítása a területi államok feladata, és Magyarország nem kívánja ezt a „felelősséget átvállalni” a szomszédos országoktól a magyar kisebbség tekintetében.⁴³

2010-et követően azonban mégis sor került az állampolgárság kiterjesztésére és a választási törvény módosítására,⁴⁴ ami lehetővé teszi a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára az országos listára való szavazást.⁴⁵ Ezáltal a határon túli magyarok is részt vehetnek a politikai képviseletről való döntésben, pontosabban csak azok az ál-

EGY OLYAN TÍPUSÚ POLITIKAI KÖZÖSSÉG KIÉPÍTÉSE ZAJLIK, MELYNEK KÖZPONTI ELEMJE AZ ETNIKAI KARAKTER BIZTOSÍTÁSA

lampolgárok, akik a választ megelőzően, a határidőket betartva regisztrálták magukat a levélben szavazók névjegyzékébe.

A külső szavazás bevezetésére Bauböck három tipikus okot sorol fel: háború utáni állapot; demokratikus átmenet; transznacionális szálak erősítése. Magyarország 2010-es nemzetpolitikai váltása – a részben e tanulmányban is tárgyalt politikai motivációkon túl – a fenti kategóriák közül a harmadikkal hozható kapcsolatba. A 2010 óta lejátszódott változásokat nézve az látható, hogy Magyarország a korábban alkalmazott, politikai alapú nemzetfelfogását kulturális-etnikai alapú nemzet koncepcióra cserélte.⁴⁶ Először is, az állampolgársági törvény 2010-es módosítása lehetővé tette az egyszerűsített honosítási eljárást azon személyek számára, akiket a magyar nemzet tagjainak vél. A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény 2010-es törvény a határon túli magyarokat az egységes magyar nemzet tagjaként határozza meg: *„A Magyar Köztársaság Országgyűlése kinyilvánítja, hogy a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme”*.⁴⁷ Ezt követően a 2011-es Alaptörvény is megerősíti az aktív felelősségvállalást a határainkon kívül élő magyarságért.⁴⁸

A felsorolt magyar jogszabályi változásokat nézve egyértelmű, hogy Magyarországon a politikai közösség építését etnikai-kulturális dimenziójú nemzetpolitika befolyásolja.⁴⁹ Nagy Boldizsár megfogalmazásában a politikai közösség *„egy határolt társadalomnak a politikai folyamatokban részvételre felhatalmazott és e folyamatok hatásának kitett tagjaiból”* áll.⁵⁰ Ebből a gondolatból kiindulva a magyar szabályozás következtében a politikai közösségben részvételre felhatalmazott tagokká válhatnak azok a határon túli magyarok, akik regisztrálnak a levélben szavazók névjegyzékébe, viszont tagságuk a fenti meghatározás szerint problematikus, hiszen kérdéses, hogy a politikai folyamatok hatásának valóban „ki vannak-e téve” azok az állampolgárok, akik nem az állam területén élnek. Ez egybecseng az általunk alkalmazott bauböcki kerettel, mely szerint a politikai közösség kiterjesztése akkor legitim, ha az érintettek jövőbeni jóléte függ az adott államtól, illetve igényük is van a közösség tagjaként a jövő alakításában részt venni.

Ellentétben a kedvezménytörvénnyel, az állampolgársági törvény módosítása és a választójogi rendszer átalakítása már nem csak a szomszédos országokban élő magyarságot célozta, hanem a világ bármely pontján élő magyarokra alkalmazható szabályozás jött létre. Ez az egységes szabályozás egyre több problémához vezet, és igen eltérő helyzeteket teremt. A világ különböző országaiban élő magyarok helyzete között különbség lehet abban a tekintetben, hogy az adott ország fellép-e a többes állampolgárság intézményével szemben, vagyis hogy tudnak-e élni egyáltalán a kedvezményes honosítás lehetőségével a meglévő állampolgárságukról való lemondás nélkül.

A megkülönböztetés nem csak abban jelenik meg, hogy az állampolgárságot ki és milyen körülmények között tudja felvenni – és hogy az állampolgárságra vonatkozó szabályozás révén a világ különböző pontjain élő magyarok milyen csoportokba sorolódnak –, hanem a választójog kiterjesztéséből is adódik. Az állampolgársági törvény módosítására benyújtott törvényjavaslat tartalmazta azt az indoklást, hogy az állampolgárság kiterjesztése az anyaországgal való kapcsolattartás és a magyarság megőrzésében nyújtana komoly segítséget a határon túli magyarok számára.⁵¹ A kolozsvári Nemzeti Kisebbségkutató Intézet által végzett kutatásokból megállapítható, hogy az erdélyi magyarok egységesen pozitívan fogadták az egyszerűsített honosítási eljárást,⁵² amit a kérelmezők magas száma is mutat. A kutatás, mely a legnagyobb lélekszámú határon túli magyar közösséget vizsgálta, az igénylések mögött két indítékot azonosított. Az egyik a „szimbolikus” indíték, amely összhangban áll a magyar állam által megfogalmazott célokkal, azaz a magyarság megtartásának, az identitás megőrzésének eszközeként tekint az állampolgárságra, míg a „pragmatikus” megfontolás az állampolgárság megszerzése mögött a külföldi munkavállalás egyszerűsödése.⁵³ Egy másik kutatás eredményeinek bemutatásakor Pogonyi Szabolcs arra világít rá, hogy az állampolgársághoz kapcsolt, általa instrumentálisnak nevezett indítékok általában összekapcsolódnak bizonyos érzelmi, illetve szimbolikus szempontokkal – sőt, minél jelentősebb gyakorlati hasznát látja az egyén a megszerzett állampolgárságnak, annál inkább hangsúlyozza a szimbolikus jelentőségét.⁵⁴ A Kisebbségkutató Intézet a magyarországi politikai életbe való bekapcsolódást is vizsgálta, és azt állapí-

totta meg, hogy az erdélyi magyarok jellemzően otthonosabban mozognak a magyar politikában, mint a románban. A kutatás során megkérdezettek úgy vélték, hogy a magyarországi politikai szereplők képesek reagálni a problémákra, és adnak a határon túli polgárok véleményére. Ami a választások fontosságát illeti, a magyar parlamenti választásokat a helyi önkormányzati választások, a romániai parlamenti választások, sőt, az európai parlamenti választások mögé sorolták, de még így is a megkérdezettek közel fele nyilatkozta azt, hogy a magyar választások fontosak a számára.⁵⁵

Az rajzolódik tehát ki, hogy a nemzetfelfogás kiterjesztése révén kialakított magyar politikai közösség keretei önmagukban nem alkalmasak a határon túl élő tagjai érdekeinek képviseletére, jólétének biztosítására, hiszen ők maguk is előrébb sorolják a területi állam szerinti választásokat. Elfogadhatjuk tehát, hogy érdekeltségük kiterjed a magyarországi politikára is, és a lehetőség a magyarországi országos szintű politikában való részvételre jogkiterjesztés számukra, de az érdekeltségük a politikai részvételt illetően csak részlegesnek tekinthető.

Pogonyi Szabolcs említett kutatásának eredménye szerint a határon túli magyarok esetében a magyarországi politikai részvétel egyik legjelentősebb mozgatórugója a hála kifejezése. Az általa készített interjúkból és adatelemzéséből az derül ki, hogy az állampolgárságot az érintettek „szimbolikus tőkeként” fogják fel, abban az értelemben, hogy az megkülönböztetés nélküli tagságot biztosít számukra a politikai közösségben.⁵⁶ A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok azt tartják fontosnak, hogy olyan pártra szavazzanak, amely vélhetően számukra kedvező álláspontot képvisel az állampolgárság és diaszpóra-politika tekintetében.⁵⁷ Politikai részvételi aktivitásukat tehát az határozza meg, hogy napirendre kerülnek-e a nemzeti identitásukhoz kapcsolódó kérdések, a kormánynak pedig az az érdeke, hogy az állampolgárságot minél jobban kiterjessze, ezáltal gyakorlatilag újabb szavazókat szerezzen. Mindezzel együtt jár a határon túli kisebbségi politikai élet átalakulása: azáltal, hogy a kisebbségi közösségek a nemzeti identitásukkal kapcsolatos kérdésekben az anyaország felé fordulnak, a helyi politikai képviseletük gyengül.⁵⁸

Mindez azt is eredményezi, hogy a határon túli magyar kisebbségi politikai életet egyre inkább dominálják a magyarországi központi politikai szereplők. (Ezt erősíti a tanulmányban későbbi részében elemzett intézményrendszeri függőségi viszony is.)

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG KITERJESZTÉSE GYENGÍTHETI A KISEBBSÉGBEN ÉLŐ MAGYAROK TERÜLETI ÁLLAMBAN TÖRTÉNŐ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEIT

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok érdekképviselete kapcsán fontos tehát ismételten hangsúlyozni, hogy az állampolgárság kiterjesztése gyengítheti a kisebbségben élő magyarok érdekvérvényesítési lehetőségeit a területi államukban.⁵⁹ Már ez alapján is arra juthatunk, hogy az állampolgárság – és különösen a választójog – biztosítását elsősorban nem a magyar kisebbség jólétének biztosítása, hanem a magyar nemzetfogalom tudatos átformálása motiválta. Mindez abból is látható, hogy a magyar kormány retorikai szinten kifejezetten támogatja a határon túli magyarok politikai diskurzusban jelenlévő autonómiatörekvéseket, figyelmen kívül hagyva azt, hogy az anyaországi állampolgárság kiterjesztése éppen hogy hátráltatni szokta az ilyen törekvéseket.⁶⁰

A nemzetfogalom szűkítése – nemzetiségek

Említettük, hogy a határon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok a hatályos szabályozás révén nem tudják saját képviseletüket megteremteni; nem választhatnak „saját” képviselőket az Országgyűlésbe. A nemzeti és etnikai kisebbségek tekintetében nem ez a helyzet. A kedvezményes kvóta, bár valóban biztosítja a nemzetiségi képviselet lehetőségét, egyszersmind részlegesen ki is zárja a kisebbséghez tartozó választópolgárokat az országos politika hatásköréből, vagy legalábbis választás elé kényszeríti őket. Amint arra korábban már kitértünk, két lehetősége van egy nemzetiséghez tartozó választópolgárnak: vagy feliratkozik nemzetiségiként a választói névjegyzékbe, és akkor a nemzetiségének megfelelő nemzetiségi listára és az egyéni képviselőjelöltekre szavazhat; vagy nem iratkozik fel, mert inkább mindkét szavazatával az országos politikában kíván részt venni, és akkor a pártlisták valamelyikére és az egyéni képviselőjelöltre szavazhat. Tudván, hogy a magyarországi kisebbséghez tartozók nagy része többes identitású,⁶¹ úgy is tekinthetjük, hogy az érintetteknek tulajdonképpen az identitásaik közül kell választania.

Ismerve a kisebbséghez tartozók összlétszámát és a választói névjegyzékben szereplő kisebbségi szavazók (alacsony) számát a 2014-es választások idején,⁶² valamint a regisztráltak kissé magasabb számát 2018-ban (ami még mindig csak a német nemzetiség esetében eredményezhetett reálisan mandátumot),⁶³ a kisebbségiként regisztrált szavazó végső soron azt kockáztatja, hogy elveszti az egyik szavazatát. Hiszen ha még a kedvezményes mandátumhoz szük-

séges szavazatszámot sem éri el a nemzetiségi lista, akkor a nemzetiségi szavazó nem küldhet képviselőt az Országgyűlésbe, hanem csak szavazati joggal nem rendelkező szószólót. Noha az ilyen fajta kockázat nem ritka a választási rendszerekben – ha például a választott pártlista nem éri el az 5%-os parlamentbe jutási küszöböt, akkor szintén elveszett szavazatokról beszélhetünk; ráadásul a nemzetiségi listák első, kedvezményes mandátuma tekintetében ez a küszöb nincs is jelen –, mégsem mondható szerencsésnek, hogy ez esetben a kockázatvállalási mérlegelést a választópolgárnak nemzetiségi létéhez kapcsolódóan kell elvégeznie.

Továbbá, ha feltételezzük, hogy mindenki, aki az adott nemzetiséghez tartozik, fel is iratkozik a kisebbségi névjegyzékbe – és a nemzeti többséghez tartozók pedig nem tesznek így –, akkor a pártlistás szavazás elméletben olyan elemévé válhatna a magyar választójogi rendszernek, amelyben alapvetően csak a többségi nemzetiséghez tartozók vesznek részt (illetve azok, akik nem tartoznak a tizenhárom bejegyzett nemzetiség egyikéhez sem). A szabályozás kizáró jellegét megmutatja ez az elképzelt helyzet: a kedvezményes feltételek mellett megszerezhető mandátum ugyanis valójában csak néhány kisebbség számára elérhető.

A kisebbségi listát vezető jelöltek a rájuk adott szavazatok számától függetlenül bekerülnek szószólóként kerülnek az Országgyűlésbe: szavazati joggal nem rendelkeznek, és csak napirend után, illetve akkor szólalhatnak fel az üléseken, amennyiben a házbizottság mérlegelése szerint az adott napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti.⁶⁴ Ha Bauböck érdekeltség alapú politikai közösségre vonatkozó megközelítést alkalmazzuk, nehezen lehetne olyan kérdéseket találni, amelyek nem érintik a nemzeti kisebbségekhez tartozókat. Azzal együtt, hogy az egyéni képviselők (formális értelemben is) képviselik őket, nem láthatunk okot a szavazati joggal nem rendelkező szószólók vitában való részvételi lehetőségének korlátozására. Ennek kapcsán az is problematikus, hogy egy olyan bizottság dönti el, hogy mi számít a nemzetiségeket érintő kérdésnek, amelyben a szószólók nem vesznek részt.⁶⁵

A kiépített intézmény a valóságban beszűkíti a nemzetiségek politikai részvételi lehetőségeit, hiszen – a körülmények érdemi megváltozása nélkül – a választópolgárnak alapvetően nem éri meg magát nemzetiségiként regisztráltatni, mivel így csak egy korlátozott, a többség által meghatározott rendszerben működő szószólót tud az Országgyűlésbe juttatni.

Ezzel azonban a nemzetiségi önkormányzatok választásából is kiiratkozik, ha csak nem változtatja választásról választásra, hogy melyik identitása szerint kíván szavazni.

Ezzel, valamint a könnyen befolyásolható⁶⁶ országos nemzetiségi önkormányzathoz kötöttséggel tulajdonképpen a nemzetiségi érdekek képviseletét is központosította a kormányzat; végső soron a kormányzat maga dönthet arról, hogy ténylegesen működteti-e az intézményt, vagy sem.

Még inkább érzékelhetővé válik az említett kizáró jelleg, ha a szabályozást az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának bizonyos soraival együtt értelmezzük.

A Nemzeti Hitvallás alapján az alkotmányozók a „magyar nemzet tagjai”, akik „kinyilvánítják”, hogy a „velünk élő” (tehát a „magyar nemzet tagjai” fogalomba nem beleértendő) nemzetiségek a „magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. Ez a megfogalmazás azt sugallja, hogy a

nemzet elsődlegesen etnikai-kulturális alapú. Az etnikai nemzethez tartozók az alkotmányozók, és hozzájuk képest a politikai közösség csak másodlagos: a politikai közösség határait végső soron az etnikai nemzet tagjai (illetve képviselői) határozhatják meg; a nemzet kategóriájába a magyarországi nemzetiségek (kettős identitásuk ellenére) nem tartoznak bele. Igaz tehát az alaptörvényi kitétel, miszerint „a nemzetiségek a politikai közösség részei”, de a közösséghez tartozásukat, az „államalkotó tényezőként” való megjelenésüket tulajdonképpen az alkotmányozó, tehát a magyar etnikai nemzet döntése teszi lehetővé.

Az Alaptörvény nemzetfelfogásában tehát „*nincs helye a nemzetiségeknek, de helye van a határokon túl élő magyaroknak*”.⁶⁷ Az Alaptörvény a politikai közösség fölé emeli az etnikai-kulturális nemzetet, de elfogadói (némi ellentmondás módon) ragaszkodtak ahhoz is, hogy az „egységes magyar nemzethez” tartozó határon túli magyarok – még ha felemás módon is – mindenképpen bekerüljenek a politikai közösségbe, az állampolgárság, illetve a választójog kiterjesztésével. Így az etnikai-kulturális alapú nemzetfelfogás végső soron a politikai közösség meghatározásának központi elemévé válik.

Mindezt a nemzetpolitikai váltás fényében abban lehet tetten érni, hogy a korábbi alkotmányos fordulat, miszerint a „nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának” kimaradt az Alaptörvényből.⁶⁸ Valamint a korábban említett felelősségi klauzula is megváltozott: míg a korábbi alkotmány szerint a Magyar Köztársaság „felelősséget érez”, az Alaptörvény szerint Magyarország „az egységes magyar

nemzet eszméjétől vezérelve felelősséget *visel*” a határain kívül élő magyarok sorsáért, a cikkben tételesen felsorolt törekvéseket támogatva. Ez a váltás önmagában szimbolikusan tűnhet, valójában a határon túli magyarokra vonatkozó (a fentiekben már említett) „jogalkotási hullám” elemeként tartalmi következményeket is hordoz magában.⁶⁹

VISSZAÉLÉSI LEHETŐSÉGEK

A magyar választójogi rendszerbe nemcsak egyenlőségek, de visszaélési lehetőségek is kódolva vannak. Ezek a visszaélési lehetőségek a legtöbb esetben éppen a külföldi állampolgárok és a nemzetiséghez tartozók politikai részvételi jogának gyakorlásához kapcsolódnak, így azt mondhatjuk, hogy ezek a kiskapuk – amelyekről nehezen elképzelhető, hogy nem szándékoltan maradtak nyitva – alkalmat adnak arra, hogy a magyar politikai közösség egyes csoportjait a pillanatnyi hatalmi érdekek megfelelően lehessen a választásokon „használni”.

Elsőként a sarkalatos törvénybe foglalt választókerületi beosztás „gerrymanderingelését” kell megemlítenünk. A tanulmányunk elején említett választókerületi beosztás nem csak általánosságban sérti az egyenlőség elvét: korábbi választási eredmények alapján, olyan módon alakították ki a kerületeket, hogy tömbösítsék vagy éppen szétválaszszak a (potenciális) ellenzéki szavazókat.⁷⁰ Elemzések szerint látható, hogy a választókerületeket kifejezetten a kormánypártoknak kedvező módon rajzolták meg.⁷¹

Visszaélési lehetőségek határon túl

Az alábbiakban bemutatjuk azokat a visszaélési lehetőségeket, amelyek az általunk felvázolt jogszabályi változtatások intézményesítésével jöttek létre. Röviden kitérünk a nemzetpolitikai váltást megelőző időszak intézményi struktúrájának leírására is, a határon túli magyarokat érintő változásokat kontextualizálása céljából.

A nemzetfogalom bővítésének elemzésekor bemutatunk a kedvezménytörvényt, amelyet korábban kifejezetten az állampolgárság kiterjesztésének elkerülése céljából hoztak létre. Az e törvény által biztosított kedvezményeket az ún. „magyar igazolvánnyal” lehet érvényesíteni, ezt a dokumentumot ajánlószervezeteken keresztül lehet elnyerni (valamint ma már az állampolgárság megszerzése révén is).⁷² A Velen-

cei Bizottság állásfoglalása szerint viszont ezzel az eljárással a magyar állam túllép saját fennhatóságán, hiszen az említett ajánlószervezetek egy másik állam területén létrejött civil vagy egyházi szereplők.⁷³ Hasonló aggályok az állampolgársági törvény módosítása kapcsán is felmerültek, miközben a kedvezménytörvény köré felépített, kifogásolt, de mégis majdnem tíz éven keresztül működtetett intézményrendszer bizonyos tekintetben másodlagossá vált. Háttérbe szorításában nagy szerepet játszott a magyar kormány azon törekvése, hogy az egyszerűsített honosítási eljárással kapcsolatos ügyintézésre és a külföldi állampolgárokkal való kapcsolattartásra egy általa közvetlenül koordinált szervezetrendszert hozzon létre.

A határon túli szavazás kapcsán azonosítható visszaélési lehetőségek tekintetében fontos szerepe van ennek a szervezetrendszernek. Elemzésünk során Erdélyre fókuszálunk, hiszen innen érkezett az állampolgári kérvények többsége.⁷⁴ A magyar állam az állampolgársági ügyintézés kapcsán megállapodott az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanáccsal (EMNT).⁷⁵ A létrehozott Demokrácia Központok hálózata segítséget nyújt a romániai magyarok számára az állampolgársági iratcsomag kitöltésében. Az EMNT

A VÁLASZTÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ ERDÉLYI ELJÁRÁS ILYEN MÓDON NEM LEHET PÁRTSEMLEGES.

a választásokat megelőző időszakban a regisztrációban is segíti az erdélyi magyarokat. Így arra a következtetésre kell jutnunk, hogy 2014-ben azokat az erdélyi magyarokat érinthette elsősorban a választási regisztráció, akik az EMNT segítségével váltak magyar állampolgárrá. 2015 februárjától a legjelentősebb romániai magyar párt, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) szintén részt vesz az állampolgársági ügyintézésben, valamint a választások lebonyolításában: a 2018-as választásokon az erdélyi magyar állampolgárok szavazataikat a (magyar kormánnyal ekkor már partnerségi viszonyban lévő) párt segítségével is le tudták adni.⁷⁶ A magyar választási rendszer ezen vonása azért problematikus, mert az EMNT és a hozzá szorosan kapcsolódó Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP), valamint az RMDSZ is deklaráltan támogat egy bizonyos magyarországi politikai pártot: a kormánypártot.⁷⁷ A választásokhoz kapcsolódó erdélyi eljárás ennél fogva nem tekinthető pártsemlegesnek.

Mindez azért is releváns, mivel a levélzavazatok jelentős hányada érkezik Romániából,⁷⁸ ami 2014-ben pontosan egy mandátumhoz volt elegendő, mely egyúttal a magyar kormánypárt kétharmados többségét biztosította. A 2018-as országgyűlési választásokkor, az akkor regisztrált több mint 370 ezer választópolgár 70%-a adott le szavazatot, melyek közül közel 110 ezer Romániából érkezett.⁷⁹ A határon tú-

li szavazatok önmagukban nem eredményeztek mandátumot, viszont László Róbert számításai szerint a töredékszavazatokkal együtt összesen 7 mandátumhoz segítették hozzá a Fideszt.⁸⁰ Ugyanis, ahogyan az egyenlőtlen választójogról szóló fejezetünkben már bemutattuk, az egyéniben nem nyertes indulókra leadott töredékszavazatokat hozzáadják a pártlistához, ezek a szavazatok önmagukban 5 mandátumot értek 2018-ban, ehhez adták hozzá a határokon túlról beérkező szavazatokat, ami végül 7 mandátumot eredményezett a Fidesz–KDNP számára.

A levélszavazás lebonyolítása több technikai problémával is jár; ezek közül kettőt emelünk ki. Az egyik a levélsomagok kiküldése kapcsán jelentkezik, míg a másik a már visszaküldött levélszavazatok ellenőrzésével kapcsolatos. A levélszavazást megelőző egy szeri regisztráció tíz évig érvényes, és ez az időtartam minden egyes állampolgári aktivitást – például a választáson való részvételt – követően újraindul.⁸¹ A probléma az, hogy a Nemzeti Választási Iroda nem tudja naprakészen és mindenre kiterjedően követni az esetleges változásokat (lakhelyváltozás, halálozás), és a választási iratokat, például a szavazási levélsomagot a regisztrációkor megadott címre küldi, ezzel lehetőséget adva a visszaélésre, akár tömeges választási csalásra is. Nem tudja felügyelni, hogy ki kapja meg, illetve ki adja fel a szavazási levélsomagot, illetve a felett sincs kontrollja, hogy a borítékban lévő nyilatkozat ki tölti ki, az abban szereplő személyes adatokat ki ismerheti meg.

A levélben szavazás kapcsán több szempontból is felmerült a titkosság elvének sérelme. A 2014-es országgyűlési választások napján több fórumon is olvashattunk olyan tudósításokat, hogy a levélben elküldendő szavazólapok kitöltése nyíltan (nem zárt térben) zajlott, így a választás egyik alapkritériuma, a titkosság sérült.⁸² A 2018-as választások egy további, a levélszavazás technikai részleteit érintő problémára világítottak rá: a szavazatok titkosságának biztosítása érdekében a szavazáshoz két borítékot használtak; magát a szavazólapot egy kisebb borítékba tették, amit behelyeztek egy nagyobb méretű borítékba, amely a kis borítékon kívül tartalmazta a választópolgár azonosításához szükséges dokumentumot is (a korábban említett szervezetek ezen azonosító dokumentumok kitöltésében is segédkeztek). A külső csomagolás biztonsági csíkkal volt ellátva; a csík elszíneződése arra utalt, hogy lezárás után a csomagot valaki felbontotta. Mindazonáltal, a Nemzeti Választási Iroda munkatársai a sérült csomagolású szavazatokat is érvé-

nyesként vették számításba mindaddig, míg egy választási megfigyelő kifogást tett emiatt, majd pedig a Nemzeti Választási Bizottság jogerős határozatot hozott a sérült csomagolású szavazatok érvénytelenségéről.⁸³

Visszaélési lehetőségek a határon belüli nemzetiségek kapcsán

Magyarországon most már több évtizede tart a vita annak a szabálynak a helyességéről, hogy a nemzetiséghez való tartozást a választásokon való részvétel tekintetében is csak az önbevallás, önbesorolás alapozza meg, és ez lehetőséget ad az „etnobiznisz” fogalmával leírt visszaéléstípusra. A kisebbségi önkormányzati rendszer kiépítésétől kezdve több alkalommal derült fény ilyen jellegű visszaélésekre. Ma már csak olyan településen alakulhat nemzetiségi önkormányzat, ahol (a település lakosságától függetlenül, differenciálatlanul ugyan, de) a népszámlálási adatok igazolják az adott kisebbség jelenlétét,⁸⁴ az országos képviselőt kapcsán azonban ez a problematika továbbra sem veszített jelentőségéből. Noha üdvözlendő, hogy a nemzetiséghez tartozó – többnyire kettős identitású – választópolgárok dönthetnek arról, hogy magukat kisebbségiként azonosítják-e, és ennek megfelelően kívánnak-e részt venni a választásokon (azaz nem a pártlistákra, hanem a nemzetiségi listára szavaznak), de ugyanezt egy, a többségi nemzethez tartozó választópolgár is meg tudja tenni. Ez ahhoz vezethet végső soron, hogy nem a kisebbség, hanem a többség teremtené meg a kisebbségek országos képviselőt. A politikai élet különböző szereplői, mindenekelőtt a mindenkori hatalom, könnyen vissza tud élni azzal, hogy az általuk egyb-

FELMERÜL, HOGY MILYEN HELYZETBE KERÜLNE NÉHÁNY NEMZETISÉGI KÉPVISELŐ, HA A MÉRLEG NYELVEKÉNT KELLENE KÖZREMŰKÖDNI A PARLAMENTI MUNKÁBAN, KÜLÖNÖSEN PÉLDÁUL A KORMÁNYALAKÍTÁSBAN

ként is „gyarmatosított” kisebbségi önkormányzati rendszer alapján ilyen módon negyedannyi szavazattal tud valaki mandátumhoz jutni az Országgyűlésben. Ha az előzetes felmérések alapján a hatalmon lévő pártoknak szükségük lehet erre az eszközre, nincs intézményes fékje annak, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatokat ne használják fel saját érdekükben mint listaállítókat, és ne iratkoztassanak fel szervezett módon választópolgárokat a nemzetiségi névjegyzékekbe.⁸⁵ Az alábbi két – a német és a roma – nemzetiség példája mutatja, hogy milyen módokon befolyásolható a kedvezményes mandátum intézménye.

Míg 2014-ben egyik nemzetiség esetében sem iratkoztak fel elegendő létszámban a választói név-

jegyzékbe a kedvezményes mandátumot eléréséhez, 2018-ra az így regisztrált választók száma megemelkedett.⁸⁶ A részvételi arány nem változott jelentősen – korábban is a német nemzetiségüként regisztrált választók vettek részt legnagyobb arányban a választáson, de 2018-ban a feliratkozottak száma már elegendő volt egy mandátum megszerzéséhez. Ritter Imre, a korábbi német nemzetiségi szószóló vezette a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának listáját, aki felfüggesztette a Fidesz-tagságot (korábban a Fidesz támogatásával futott be önkormányzati politikai karriert), ám a választást megelőző kampányban kijelentette, hogy ahol nincs közvetlen nemzetiségi vonatkozás, ott „a mindenkori kormányzathoz lojálisan” fog szavazni: „Az lesz a fő szabály, hogy nem akarok ellenzékét játszani.”⁸⁷ Ez elég egyértelmű jele annak, hogy az intézményrendszer kialakításának motivációja nem feltétlenül a nemzetiségek képviselőitének megoldása volt, hanem a Fidesz–KDNP kétharmados többségének biztosítása, ezen a módon is.

A némettel szemben a roma nemzetiségi választók körében hagyományosan alacsonyabb a választási részvételi arány; 2014-et követően 2018-ban sem iratkoztak fel elegendően a nemzetiségi névjegyzékbe ahhoz, hogy egyáltalán esélyük legyen a kedvezményes kvóta elérésére. Ugyanakkor megfigyelhető volt, hogy a feliratkozási határidő előtt visszaesett a regisztráltak (addig növekvő) száma. A listát a Fidesszel szövetséges Lungo Drom tagja, Farkas Félix vezette. A Lungo Drom elnöke, Farkas Flórián a Fidesz–KDNP pártlista 17. helyére került, és a pártlisták kihirdetése után a kedvezményes mandátum betöltésének célját felülírhatták más politikai indítékok, például az, hogy a Fidesz–KDNP pártlistára gyűjtsenek szavazókat. Azok, akik nem tudták időben visszavonni a nemzetiségüként történő regisztrációjukat, elvesztették listás szavazatukat, csakúgy, mint a többi 11 nemzetiséghez tartozó választó.⁸⁸

A kedvezményes mandátum nem növeli az Országgyűlés létszámát, a pártlistán kiadható mandátumok számát a kedvezményes mandátumok számával csökkenteni kell.⁸⁹ A visszaélés gondolata nélkül is felmerül, hogy milyen helyzetbe kerülne néhány nemzetiségi képviselő, ha a mérleg nyelve szerepét kellene betöltenie a parlamenti munkában, különös tekintettel a kormányalakításra, de ez a probléma még komolyabbá válik annak fényében, hogy nincs valódi törvényi akadály annak, hogy a nemzeti többséghez tartozók kisebbségiként regisztrálják magu-

kat, és így a kedvezményes kvótával elnyerhető mandátumokat – akár mind a tizenháromat – „elfoglalják”.

A kisebb lélekszámú nemzetiségek számára a kedvezményes mandátum megszerzése gyakorlatilag lehetetlen: a népszámlálási adatok szerint eleve nincsenek annyian, mint amennyi szavazatra a kedvezményes mandátumhoz szükség lenne.⁹⁰ Felmerül tehát, hogy miért gondolta a jogalkotó ezt a rendszert a legalkalmasabbnak a nemzetiségi képviselő megteremtésére, de még ha a meglévő rendszeren belül is gondolkodunk, akkor sem igazolja semmi a közös nemzetiségi listaállítás tiltását.⁹¹ Több kisebb nemzetiség együttműködve talán tudna képviselőt küldeni – mondjuk rotációs rendszerben, időközönként váltva egymást – az Országgyűlésbe, de a tiltás miatt ettől a lehetőségtől elesnek.

A kedvezményes nemzetiségi lista intézményét együtt tekintve az abban rejlő intézményes visszaélési lehetőséggel, úgy tűnik tehát, hogy a jogalkotó szándéka nem a nemzetiségi képviselő valódi (és, amint már többször említettük, az alaptörvényi nemzetfelfogás szerint kizáró jellegű) megteremtése volt, hanem a választási rendszerben egy könnyen manipulálható, hatalommegtartási céllal könnyen használható alrendszer létrehozása.

ÖSSZEZGZÉS

Tanulmányunk kiinduló állítása az volt, hogy a magyar választási rendszer egyenlőtlen. Az általunk kiemelt két csoportot érintő szabályozás részletes elemzése előtt számba vettük a rendszerben általánosan érvényesülő egyenlőtlenségeket (a többségi irányba való elmozdulás, a győzteskompenzáció és a választókerületek átrajzolása), és megállapítottuk, hogy ezek a megoldások is hatalommegtartási célokat szolgálnak.

A magyar választási rendszer különbséget tesz a nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozók között. Félszavazatot garantál a lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak, és különleges képviselői intézményt teremt a nemzeti kisebbségek tekintetében, ami elvben kedvezményt jelentene, de a valóságban nem elérhető, így az utóbbiak képviselőt végső soron csorbítja.

Elemzésünk második részében arra jutunk, hogy ezek az egyenlőtlenségek a magyar kormány „egyes magyar nemzet” megteremtésére irányuló törek-

véseivel sem magyarázhatók meg teljes mértékben. Emellett az is láthatóvá vált, hogy a „kedvezményes” mandátumhoz kapcsolódó intézményrendszer nehezíti a nem a többségi kulturális nemzethez tartozók politikai részvételét, hiszen a kisebbségiként regisztrált személy kevésbé szólhat bele az országos (párt-) politikai küzdelembe, míg kisebbségi képviselőt aligha tudja teremteni (még a német nemzetiség 2018-as mandátumszerzését figyelembe véve sem), a szószólói rendszer pedig csak korlátozottan alkalmas a kisebbségi szempontok megjelenítésére a törvényhozásban.

A határon belül őket érintő egyenlőtlenségek egy része tehát kifejezetten a választópolgárok nemzeti identitásával, vagyis azzal van összefüggésben, hogy adott választópolgár a többségi vagy kisebbségi nemzethez tartozónak vallja magát. Az Alaptörvényből és az állampolgársági törvényből kiolvasható új nemzetfelfogás elemzéséből így az derül ki, hogy a kormány a politikai közösség központi elemévé az etnikai karaktert tette. A mi felfogásunk szerint nem arról van szó, hogy a választási törvény megfelel az egyébként létező nemzetfelfogásnak, hanem a választási törvény által hordozott egyenlőtlenségek szándékosan és meghatározó módon alakítják a nemzetfelfogást – noha első látásra akár úgy is tűnhet, hogy a választási rendszert is az „egységes magyar nemzet” felépítését célzó, Alaptörvényből is kiolvasható elgondolás alapozza meg. Felfedezhetők persze etnikai szempontú elemek a rendszerben, és az sem tagadható, hogy – a „félszavazat” problematikája ellenére – a rendszer bizonyos tekintetben kedvez a határon túli magyaroknak, ugyanakkor viszont nehezíti a kivándoroltak joggyakorlását, és kizáró jelleget vesz fel a „határon belüli” nemzetiségi választópolgárokat tekintve.

Az egész rendszert a belekódolt visszaélési lehetőségekkel együtt elemezve azonban azt kell megállapítanunk, hogy még csak az sem igaz, hogy a kormány által hangoztatott, egységes magyar nemzetet építő szándék a meghatározó; inkább egy olyan politikai rendszerről van szó, melyben a szereplőket könnyen előtérbe lehet állítani, illetve könnyen háttérbe lehet tolni, és ezzel az éppen aktuális hatalmi céloknak megfelelően lehet használni. Ahhoz, hogy ez a rendszer működhessen, a kormány központosított, szándékainak megfelelően vezérelhető intézményrendszert alakított ki. A központi akaratnak megfelelő működés lehetősége jelen van a nem pártfüggetlenül működő, határon túli magyarok honosításával, választási részvételével foglalkozó intézményrendszerben, és jelen van a könnyen befolyásolható országos önkormányzati rendszerhez kötött nemzetiségi képviselő intézményrendszerében is.

Mind a határon belüli kisebbségek esetében, mind a határon túli állampolgárok között az vehet részt tehát hatékonyan és aktívan a magyar politikai közösségben, aki (adott esetben némi áldozat árán is) ezt választja, illetve akinek a számára a hatalom gyakorlója — a hatalom megtartása érdekében — ezt lehetővé teszi.

JEGYZETEK

1. Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1): „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”
2. Kis János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*, Budapest, Indok, 2000, 71.
3. Lásd *Uo.*, 65–73.
4. HALMAI GÁBOR – KIM LANE SCHEPPELE (szerk.): Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről: Amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos törvényekről, *Fundamentum*, 2012/1, 19, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/12-1-01.pdf>.
5. Kim Lane SCHEPPELE: Hungary, An Election in Question, Part 3, *New York Times*, 2014. február 28., <https://krugman.blogs.nytimes.com/2014/02/28/hungary-election-in-question-part-3/>.
6. Kim Lane SCHEPPELE – MIKLÓS BÁNKUTI – ZOLTÁN RÉTI: Legal but not Fair (Hungary), *New York Times*, 2014. április 14., <https://krugman.blogs.nytimes.com/2014/04/13/legal-but-not-fair-hungary/>.
7. LÁSZLÓ RÓBERT: Nem hozott a külhon mandátumot a Fidesznek, a „győzteskompenzációval” együtt viszont 7-et is, *Választásrendszer.hu*, 2018. április 16., <http://www.valasztasrendszer.hu/?p=1943608>.
8. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.
9. 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.
10. A Velencei Bizottság 2002-ben elfogadott, a választási eljárások jó gyakorlatáról szóló véleménye: Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002) 23, <https://rm.coe.int/090000168092af01>.
11. A 2011. évi CCIII. törvény 4. §-a szerint „(2) Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy a) azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, b) azok összefüggő területet alkossanak, c) a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen. (4) Az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától tizenöt százaléknál nagyobb mértékben – a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást is figyelembe véve – kizárólag a (2) bekezdés a) és b) pontjában foglaltak érvényesülése érdekében térhet el. [...] (6) Ha

- a (4) bekezdésben foglalt eltérés meghaladja a bűsz százalékos értéket, az Országgyűlés a 2. számú mellékletet módosítja. [...]”.
12. Erre a problémára az EBESZ Választási Megfigyelő Missziójának zárójelentése is kitért a 2014-es választások kapcsán: EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés, 2014. április 6., 8., <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>.
 13. Ezt a problémát mind az előbb hivatkozott 2014-es jelentés (8.), mind a 2018-as EBESZ Választási Megfigyelő Misszió zárójelentése megjegyzi: „Öt választókerület lépi túl a törvény által megengedett 15 százalékos eltérést, további 17 pedig több mint 10 százalékkal tér el az országos átlagtól. Az ilyen eltérések ellentétesek a szavazatok egyenlőségének elvével.” EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés, 2018. június 27., 7, <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/391616?download=true>
 14. Lásd erről bővebben: UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 13, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-4-01.pdf>.
 15. 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról.
 16. Alaptörvény XXIII. cikk (1): „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”
 17. Alaptörvény XXIII. cikk (4): „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”
 18. Alaptörvény D) cikk: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”
 19. Friss adataink nincsenek az egyszerűsített honosítási eljárásban állampolgárságot elnyert személyekről, a KSH jelentése 2011–2015 között 647 ezer új határon túli állampolgárról számol be: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>; Semjén Zsolt 2017. novemberi nyilatkozatában viszont már több mint egymillió személyt említ: <http://www.semjenzsolt.hu/2017/11/megvan-az-egymilliomodik-magyar-allampolgar/>
 20. Magyarországi lakcímmel nem rendelkező, névjegyzékbe vett választópolgárok száma, 2018. május 3., <https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv>.
 21. 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 12. § (3): „A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.”
 22. Ezt nevezi Jakab András „fél szavazat”-nak. JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/38, <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/100-2011-38>.
 23. Kis (2. vj.) 65–73. Lásd még: Kis János: *Alkotmányos Demokrácia: Régebbi és újabb közéletések*, Budapest, Kalligram 2019, 47–59.
 24. Bizonyos feltevések szerint legitimálható is. Lásd David OWEN: Resident aliens, non-resident citizens and voting rights: towards a pluralist theory of transnational political equality and modes of political belonging, in *Citizenship acquisition and national belonging: migration, membership and the liberal democratic state*, eds. Gideon CALDER – Phillip COLE – Jonathan SEGLOW, New York, Palgrave Macmillan, 2010.
 25. A külföldi szavazás módjairól részletesen lásd HALLÓK Tamás: A választás napján távollévők szavazása, in *Választási dilemmák*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 199, 207–211, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf.
 26. Uo. 214–215.
 27. Oran Törökország elleni ügye, 28881/07 és 37920/07 számú kérelmek, az EJEB 2014. április 15-én kelt döntése.
 28. Mint például: államok közötti konfliktus, „túl nagy” befolyás a hazai választásokra, visszaélési lehetőségek stb. Lásd: Szabolcs POGONYI – Mária KOVÁCS M. – Zsolt KÖRTVÉLYESI: *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*, Comparative Report, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory (Florence, October 2010), <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19576/EastCentralEurope.pdf>.
 29. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 84. § (1): „A névjegyzékbe vételét, névjegyzékbe vételének meghosszabbítását, illetve a névjegyzékben szereplő adatai módosítását az a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár kérheti folyamatosan, az adott választást megelőző tizenötödik napig, aki az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult.”
 30. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 266. § (2): „A Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.”

31. Ez látható például abból is, hogy az Egyesült Királyságból 2014-ben csupán 5371 fő regisztrált a londoni külképviseleten történő szavazásra, 2018-ban pedig 9707 fő. Lásd: Külképviseleti szavazás – Névjegyzéken szereplők száma, http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/859/859_0.html és https://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok?_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_id=_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortColumn=ORSZAG_VAROS&kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=asc&kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_keywords=london&kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_mergedKuvikTelepulesek=046&kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244#_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-kuvieredmenyek-title.
32. 3048/2014. (III. 13.) AB végzés.
33. Vámos és mások Magyarország elleni ügye, 48148/14. számú kérelem, az EJEB 2015. március 19-én kelt döntése.
34. Lásd erről KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőit. *Fundamentum*, 2012/4, 43–64.
35. A kifejezést Majtényi Balázs és Majtényi György könyvéből kölcsönözzük, ahol ők ezt elsősorban a romapolitika és a hatalom viszonyára használják. MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György: *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010*, Budapest, Libri Kiadó, 2012, 124.
36. Rainer BAUBÖCK: Érdekeltség-alapú állampolgárság és transznacionális politikai részvétel: a külső szavazás normatív értékelése, *Regio*, 2014/1, 5–35, <https://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/4/1>.
37. Uo.
38. Ez a logika köszön vissza a Bozeni/Bolzanói ajánlásokban is az államközi kapcsolatokban, a nemzeti kisebbségek szerepéről szóló részben (II. Az államok kötelezettségei a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgáraikkal szemben).
39. Az Alaptörvény D) cikkén kívül pl. a Nemzeti Hitvallás a következőképpen tűzi ki célul a nemzeti egység megőrzését: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad vihárait részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” „Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”
40. Több mint 150 jogszabály rendelkezett korábban a határainkon kívül élő magyarság számára nyújtandó kedvezményekről. TÓTH Judit: A státustörvényről: A Venelei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében, in *A státustörvény. Előzmények és Következmények*, szerk. KÁNTOR Zoltán, Teleki László Alapítvány, 2002, 79, <http://mek.oszk.hu/05900/05986/05986.pdf>.
41. 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.
42. Erről lásd bővebben: POGONYI – KOVÁCS M. – KÖRTVÉLYESI (28. vj.).
43. GÁL Kinga: The Hungarian legislation on Hungarians living in neighbouring countries. in *The Protection of National Minorities by Their Kin-state*, Science and technique of democracy, No.32, Strasbourg, Council of Europe, 2002, 157; GÁL Kinga: The Hungarian legislation on Hungarians living in neighbouring countries, in *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, eds. Zoltán KÁNTOR et al., Sapporo, Slavic Research Center, 2004, 309–400. Idézi: KÖRTVÉLYESI Zsolt: From 'We the People' to 'We the Nation'. in *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press, 2012, 122.
44. A törvény létrejötte kapcsán lásd: Bozóki András: *Access to Electoral Rights*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Access to Electoral Rights Report, RSCAS/EUDO-CIT-ER 2013/19, EUDO Citizenship Observatory, Italy, June 2013, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29814/ER_2013_19-Hungary-FRACIT.pdf?sequence=1.
45. 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
46. KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság, *Fundamentum*, 2011/2, 49, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/11-2-03.pdf>.
47. 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről.
48. Alaptörvény D) cikk.
49. Állításunkat támasztja alább továbbá: BAKK Miklós – ÖLLÖS László: Politikai közösség és kulturális identitás: Magyarország és a szomszédos országok magyar kisebbségeinek viszonyában, in *Határon túli magyarság a 21. században – tanulmánykötet*, szerk. BITSKEY Botond, Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2009, 42.
50. NAGY Boldizsár: Az állampolgárság mint stigma: Az állampolgárság hátrányai (Mi közöm a könyvégetőkhöz?), *Regio*, 2014/2, 40, <https://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/8>.
51. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség Képviselőcsoportja és a Kereszténydemokrata Néppárt Képviselőcsoportja törvényjavaslata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf>.
52. Kiss Tamás: Nemzetdiskurzusok hálójában: Az állampolgárság-politika, mint a magyar nemzetre vonatkozó klasszifikációs küzdelem epizódja és eszköze, *Magyar Kisebbség*, 2013/3, 13.

53. A szövegben a „szimbolikus-pragmatikus” felosztást a motivációk tekintetében Kiss Tamás tanulmányából vettük át: Kiss (52. vj.).
54. POGONYI Szabolcs: *Extra-territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*, Cham, Switzerland, Palgrave, 2017, 176–177.
55. Lásd Kiss (52. vj.) 16.
56. POGONYI (54. vj.) 179.
57. Uo. 178.
58. Uo. 189. POGONYI hivatkozta SALAT Levente: A politikai közösség kérdése a többség-kisebbség viszonyának a nézőpontjából, *Magyar Kisebbség*, 16(3/4), 2011/3–4, 159–190.
59. Bauböck érvrendszerét – lásd: BAUBÖCK (36. vj.) 32–33. – a magyar esetre alkalmazza KÖRTVÉLYESI (46. vj.).
60. Az autonómiatörékvések támogatásáról lásd: Orbán Viktor beszéde a Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén, Budapest, 2017. november 10., <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-magyar-allando-ertekezlet-xvi-ulesen/>. Az állampolgárság kiterjesztésének és az autonómiatörékvések összefüggéseiről lásd: Rainer BAUBÖCK: The Trade-Off between Transnational Citizenship and Political Autonomy, in *Dual Citizenship in Global Perspective*, eds. Thomas FAIST – Peter KIVISTO, New York, Palgrave Macmillan, 2007, 69–91.
61. 2011. évi népszámlálás – Országos adatok. KSH, Budapest, 2013, 21, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_04_2011.pdf.
62. A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma: 2018. április 6., <https://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/A+nemzetis%C3%A9gi+n%C3%A9vjegy%C3%A9kben+szerepl%C5%91+v%C3%A1laszt%C3%B3polg%C3%A1rok+sz%C3%A1ma+2014+o gy.pdf/c598d3b2-07ef-45f8-82d5-ac1fb75c9f72>.
63. Országgyűlési képviselők választása, 2018 – választópolgárok száma, 2018. április 8., <https://www.valasztas.hu/valasztopolgarok-szama>.
64. 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29. § (2): „A szószóló az Országgyűlés ülésén felszólalhat, ha a Házbizottság megtétele szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott módon – felszólalhat. A szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik.”
65. Lásd a szószólókról bővebben: KÁLLAI Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben, *MTA Law Working Law Papers*, 2017/12, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf.
66. Lásd MAJTÉNYI–MAJTÉNYI (35. vj.).
67. „Az így felfogott nemzetben nincs helyük a magyar állam területén élő nemzetiségeknek, másrészt nagyon is helyük van benne a határainkon túl élő magyaroknak.” Kis Jánost MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratóból, *Állam- és Jogtudomány* 2014/1, 84, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2014_1/2014-1-majtenyi.pdf, Kis János: Alkotmányozás – mi végre? II. Az alkotmány identitásának kérdőjelei, *Élet és Irodalom*, 2011. április 1., 13.
68. Megjegyzendő, hogy a „népre” való utalás teljesen kimarad az Alaptörvényből. Lásd bővebben: Kis (67. vj.) 85.
69. Lásd erről bővebben: KÖRTVÉLYESI Zsolt: Állampolgárság és felelősségi klauzula, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/30, <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/108-2011-30>.
70. LÁSZLÓ Róbert: Választási térkép Fidesz-módra: az abszurd módon újarajzolt ország, *Választásirendszer.hu*, 2011. november 25., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940324>.
71. KIRÁLY András: A Fidesz tíz legnagyobb térképrajzoló bravúrja, *444.hu*, 2014. március 10., <https://444.hu/2014/03/10/a-tiz-legelszabottabb-valasztokerulet>.
72. 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról 19. § (3): „Kérelmére „Magyar igazolvány”-ra jogosult a (2) bekezdés a) pontjában meghatározott személy, a) aki magyar állampolgár, vagy [...]”.
73. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 22 October 2001 (CDL-INF (2001) 19 „Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state”, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19/20 October 2001) Az ehhez csatlakozó magyar érvelés: Paper containing the position of the Hungarian Government in relation to the Act on the Hungarians Living in Neighbouring Countries (Budapest), 1–21.
74. A 2010–2018-as időszakra vonatkozó adatok szerint a honosítottak mintegy háromnegyedének az előző állampolgársága román, lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvnvn007b.html.
75. Külpolitikai Évkönyv, 2010, http://2010-2014.kormany.hu/download/e/0b/60000/kulpolitikai_evkonyv_2010.pdf#!DocumentBrowse.
76. Az állampolgársági ügyintézés és a választásokban való erdélyi intézményrendszeréről lásd: NAGY ALÍZ: Az illiberális állampolgárság intézményrendszere, *MTA Law Working Papers*, 2019/5.
77. Kőrössy Andrea: Toró: visszaigazoltuk a nemzetpolitikát, *KrónikaOnline* 2014. április 9., <https://kronikaonline.ro/erdelyi-birek/toro-visszaigazoltuk-a-nemzetpolitikait>; Kovács Péter: Az RMDSZ most már intézményesen is segít a honosításban, *Maszo.ro*, 2015. február 18., <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/43085-az-rmdsz-most-mar-intezmenyesen-is-segit-a-honositasban>; A stratégiai partnerségről és az RMDSZ –

- magyar kormány viszonyáról lásd: Kelemen Hunor 4 éves beszámolója, https://issuu.com/rmdsz/docs/kelemen-hunor_4eves_beszamolo_lapozh.
78. 2014-ben 58 330 szavazat érkezett Romániából, az összesen 128 429 érvényes szavazat közül, https://web.archive.org/web/20170821001550/https://www.valasztas.hu//hu/ogyv2014/853/853_0.html.
79. A levélszavazás jegyzőkönyve elérhető: https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv?_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_searchSortColumn=ORSZAG&_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_searchSortType=asc&_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_keywords=Rom%C3%A1nia&_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_mergedLevelOrszags=ROU&_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_vlId=244#_leveleredmenyek_WAR_nvinvportlet_nvi-nvr-leveleredmenyek-title.
80. Mindennek oka, hogy a külhoni szavazatok és a töredékszavazatok „felerősíti[k] egymást: a külhoni és a »győzteskompenzációs« töredékszavazatok összesen 1 196 801-et tesznek ki, ebből 1 129 782 a Fideszé. Ha ezeket mind kivennénk a rendszerből, az már jóval érzékenyebben érintené a Fideszt, és a végelszámolásban nem csak 5, hanem 7 mandátumot is veszítene.” – LÁSZLÓ (7. vj.).
81. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 97. § (1) b): „a névjegyzékbe vétele napjától számított tíz év elteltével; a határidő megszakad, ha a választópolgár a névjegyzékben szereplő adatait módosítja, névjegyzékbe vételének meghosszabbítását kéri vagy szavazási iratot ad le”.
82. Fotók: A nyílt utcán szavaznak Erdélyben, *HVG.hu*, 2014. április 4., http://hvg.hu/itthon/20140404_Erdely_szavazas_konzulatus.
83. Fidesz azonban a választás eredménye ellen jogorvoslatot keresett a Kúrián; az eljárásról, valamint az azt övező diskurzusról bővebben lásd: Átlátszó: Így írnánk mi: Dehogyan vett el mandátumot a Kúria a Fidesztől, *Így írnánk mi*, 2018. május 6., <https://igyirnakmi.atlatszo.hu/2018/05/06/dehogyan-vett-el-mandatuma-a-kuria-a-fidesztol/>.
84. 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 56. § (1) bekezdése szerint: „A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségénként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri.” A törvény 242. §-a értelmében ezt a kitételezt csak 2024-től kezdődően kell alkalmazni; a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon a népszámlálási adatok szerinti huszonöt fő is elégséges volt a választások megtartásához.
85. Az sem zárható ugyanakkor, hogy miként az önkormányzati, úgy a nemzetiségi önkormányzati választás is lehetőséget adhat a kormánytól független politikai szereplők megjelenésére: 2019. október 13-án a nemzetiségi önkormányzati választások eredményeképpen a Fideszrel szövetséges Lungo Drom kisebbségbe került az Országos Roma Önkormányzatban. Lásd: Roma országos nemzetiségi önkormányzati választás, https://www.valasztas.hu/c/portal/layout?p_l_id=2713445&p_p_id=onknemzorszagoseredmenyek_WAR_nvinvportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_mode=view&p_p_state=normal&onknemzorszagoseredmenyek_WAR_nvinvportlet_prpNemzetisegKod=7&_onknemzorszagoseredmenyek_WAR_nvinvportlet_prpVIIId=294&_onknemzorszagoseredmenyek_WAR_nvinvportlet_prpVIId=688.
86. A nemzetiségiként feliratkozottak száma egy folyamatosan változó listán volt látható, jelenleg 2019. április 24-i állapotot mutat a Nemzeti Választási Iroda honlapja: <https://www.valasztas.hu/nemzetisegi-valasztopolgarok-szama>.
87. DULL Szabolcs: Élesedik egy új választási szabály, amely Orbán kezére játszik, *Index*, 2018. március 27., <https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/27/a-nemet-nemzetiseg-egy-kepviselot-kuldbet-a-parlamentben-ritter-imre-nemzetisegi-mandatuma/>.
88. Lásd erről a választás előtt megjelent írásunkat: MAJTÉNYI Balázs – NAGY Alíz – KÁLLAI Péter: „Only Fidesz” – Minority Electoral Law in Hungary, *Verfassungsblog*, 2018. március 31., <https://verfassungsblog.de/only-fidesz-electoral-law-in-hungary>.
89. 2011. évi CCIII. tv. 16. §.
90. A 2014-es választáson 22 022, 2018-ban 26 477 szavazat volt a kedvezményes kvóta. Ezt a nagyságrendet a népszámlálási adatok alapján (61. vj.) potenciálisan legfeljebb négy nemzetiség – a roma, a horvát, a német és a szlovák – érheti el.
91. 2011. évi CCIII. tv. 9. § (5): „Két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát.”

FÓRUM

„Mindennek az egyik módszertani konzekvenciája az, hogy a liberális-alkotmányos intézmények – alkalmanként csak névleges – használata teret ad annak, hogy a dogmatikai elemzés révén kimutatható legyen az Alkotmánybíróság döntésének esetlegesen hibás volta. A dogmatikai elemzés ilyen értelemben annak az elismerése, hogy a liberális-alkotmányos intézményeket, formákat, eljárásokat nem lehet csak névlegesen megtartani, mivel ezek olyan belső logikát vonnak maguk után, ami érvkészlete révén önálló és autonóm jogot eredményez, és ami következésképpen óhatatlanul összeütközésbe kerül majd a politikai érdekekkel.”

(Mécs János)

Mécs János

DOGMATIKAI ELEMZÉS ILLIBERALIZMUS IDEJÉN*

BEVEZETŐ

A „jogállami gondolkodás csapdája” témában izgalmas párbeszéd indult el a *Fundamentumban*. Ennek keretében Kazai Viktor is megszólalt a hazai jogállamiság deficitjének az alkotmánybírói döntések elemzését érintő módszertani konzekvenciáiról.¹ Írásában meggyőzően érvel amellett, hogy a jelenlegi helyzetben a jogi döntések nem érthetőek meg pusztán jogdogmatikai elemzés révén. Érvelése szerint jogdogmatikai és narratív – azaz a jogalkalmazó és egyéb társadalmi szereplők egymáshoz való viszonyát és interakcióit figyelembe vevő – vizsgálatra egyaránt szükség van, ám az előbbit „kénytelenek vagyunk háttérbe szorítani” az utóbbi javára, hiszen ez utóbbi révén érthetjük meg, hogy valójában mi motiválta a jogalkalmazót.

Ezzel az írással az a célom, hogy továbbgondoljam Kazai érvelését, mivel meglátásom szerint az esetek egy jelentős hányadában a hazai helyzet nem igényli a dogmatikai elemzés háttérbe szorítását, hanem a kétféle elemzési módszert – ahogy arra Kazai maga is utalt – egyszerre kell alkalmazni. A célom az, hogy további szempontokat hozzak fel a jogdogmatikai elemzés szükségességére, illetve a módszer és a hazai körülmények közötti összefüggésekre. Mivel a narratív módszer alkalmazására a magyar jogállam patológiás helyzete miatt van szükség,² így ahhoz, hogy felmérjük a dogmatikai és narratív elemzés szükségességét és viszonyát, figyelembe kell vennünk, hogy a mai magyar illiberális-populista³ kormányzat hogyan viszonyul magához a joghoz, illetve a jogrendhez. Az egyik fő érvem az, hogy a dogmatikai elemzés a jogállam patológiás helyzetében elsősorban bizonyítási módszer, amely egyedül alkalmas annak kimutatására, ha valamely jogalkalmazó szisztematikusan nem jogi döntéseket hoz.

A gondolatmenetem a következő érveken nyugszik: (1) a magyar illiberális-populista rezsimnek nincs (és talán nem is lehet) koherens jogi paradigmája; (2) ezzel összefüggésben az Alkotmánybíró-

ságnak a rezsim elvárásaihoz alkalmazkodni kívánó döntéseinek egy részével az a probléma, hogy nem illeszthetőek semmilyen jogi paradigmába („pszeudojogi” döntésekről van szó); (3) ezt fogalmilag csak dogmatikai elemzéssel mutathatjuk ki; (4) illiberális-populista rendszerekben tehát a dogmatikai elemzés funkciója esetenként nem a joggyakorlat megértése és a jövőbeli joggyakorlat előrejelzése (amit ilyen helyzetben a narratív elemzés valóban jobban szolgál), hanem annak kimutatása, hogy egy adott jogalkalmazó szisztematikusan nem jogi döntéseket hoz. Mindezekből pedig az következik, hogy ma Magyarországon elengedhetetlen az alkotmánybírói döntések dogmatikai vizsgálata.

Esszémben ennek megfelelően először a jog és az illiberális-populista rendszer kapcsolatát tekintem át röviden, levonva ennek módszertani konzekvenciáit. Ezt követően egy konkrét, az Alkotmánybírói és a Kúriai háromszor megjárt választási ügyön keresztül kívánom bemutatni, hogy a két elemzési módszer a jelenlegi magyar helyzetben más-más funkcióval bír, kiegészíti és kölcsönösen feltételezi egymást.

JOG ÉS JOGI PARADIGMA AZ ILLIBERÁLIS-POPULISTA RENDSZERBEN

Írásom egyik kiindulópontja, hogy míg a kormányzat kommunikációja a liberális-alkotmányos intézményrendszer programszerű elutasítását vagy relativizálását hirdeti, addig – legalábbis a felszínen – megőrizte ennek az intézményrendszernek számos elemét. Textuálisan az Alaptörvény továbbra is impozáns alapjogi katalógust tartalmaz; emellett egyes, a liberális-alkotmányos rendszerek immunrendszerét biztosító intézmények is működnek: például az Alkotmánybírói, továbbá számos, legalábbis papíron meglévő intézmény. Ez a jellegzetesség azzal hozható összefüggésbe, hogy az illiberális-populista megközelítés nem a jogállami intézmények elméleti

* Jelen esszé írása során inspirálóan hatott rám a konzulensem, Bodnár Eszterrel folytatott párbeszéd a témában; ezt és az írással kapcsolatos megjegyzéseit is köszönöm. A megjegyzéseikért és tanácsaikért köszönet illeti még Szabó Attilát, Tordai Csabát és Kovács Ágneszt.

és tényleges elvetésére, hanem gyakorlati kiüresítésére – vagy legalábbis meggyengítésére – törekszik.⁴

A liberális alkotmányos intézmények részbeni és sokszor formális meghagyása mellett a rendszer nem teremtett önálló, teoretikusan megalapozott, a weberi értelemben vett formális racionális jogot⁵ érvrendszerében is (tehát nem csak hatásában) felváltó jogrendszert. A rendszernek tehát nincs koherens jogi paradigmája. Ahogy Jakab András fogalmaz, „[a]z elméleti magyarázat iránti igény láthatóan hiányzik a kormányzati jogfelfogásból, vagy ha esetleg lehet is fragmentumokat találni, azokat nehéz absztrakt jogelméleti tézisekké alakítani”, illetve „[a] jog felépítmény jellegére rímelő absztrakt és explicit pozitív elméleti tézist manapság ugyanis nem lehet felismerni” csupán negatív tézisként a liberális narratíva tagadását.⁶ A populista-illiberális rezsim tehát az érvek szintjén nem szünteti meg a formálisan racionális jogot mint társadalomszervező eszközt, és, ahogy Tölgyessy Péter rámutat, nem intézményesít valamilyen materiális igazságosságot oly módon, hogy az valóban alternatívája lehetne a formálisan racionális jognak.⁷

Ez különösen igaz a demokratikus hatalomgyakorlásra és az ahhoz kapcsolódó intézményekre. Jan-Werner Müller terminológiáját alkalmazva elmondható, hogy a rendszer nem intézményesíti a politikának a populizmus keretei között fogalmilag meglévő moralista elképzelését⁸, illetve nem alakítja teoretikus alappá oly módon, hogy arra a jogalkalmazók az érvelésüket alapozhassák. Müller értelmezésében ennek az elképzelésnek fontos eleme, hogy „a populisták szükségképpen azzal az igénnyel lépnek fel, hogy ők – és csakis ők – képviselhetik valóban az autentikus, igazi és erkölcsileg tiszta népet”.⁹ A képviseletnek ez a felfogása összeegyeztethetetlen a liberális-alkotmányos képviselet elvével és a hozzá tartozó intézmények (választás, népszavazás) alaplogikájával, amely a politikai váltógazdaságra épül, és így szükségképpen ellentétes egy *a priori* „erkölcsös” vagy „igaz” képviseletet tételező gondolkodásmóddal. Mégis, ami a kommunikációban megjelenik, az nem intézményesül az Alaptörvény szintjén.¹⁰

Vagyis, a rendszer hiába gyengíti meg az intézményrendszert, ami a formális racionális jogi logika háttérbe szorulását eredményezheti, érvkészletében nem helyezi – és talán jelenlegi állapotában nem is helyezheti¹¹ – új alapokra a jogot. Ennek hiányában azonban a liberális-alkotmányos intézmények és érvkészlet „kigyomlálása” sem lehetséges. Erre példa a Negyedik Alaptörvény-módosítás azon eleme, amely

az Alaptörvény hatálybalépése előtt keletkezett alkotmányjogi gyakorlatot helyezi hatályon kívül; új jogi paradigma híján a jogalkalmazók továbbra is levezethetik majd a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvi tételeit, legfeljebb az erre való hivatkozás válik nehezkesebbé.¹² Ebből is látszik, hogy az Alaptörvényt és az illiberális-populista rendszert megelőző joggyakorlat ilyen „felületi kezelésekkkel” nem helyezhető hatályon kívül.

Írásom másik, az előbbiekkal összefüggő kiindulópontja, hogy a jog formálisan racionális jellege összeférhetetlen a kormányzat azon elvárásával, hogy a jogalkalmazó politikailag szenzitív ügyekben kövesse a kormányzati politikát. Erre az összeférhetlenségre számos példa adódik, ilyen például az országos népszavazás intézménye is. Az elmúlt időszakban a kérdést hitelesítő szervek – a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) és a Kúria – annyira szigorú szempontrendszert határoztak meg, hogy különösen ne-

hézzé vált az egyes politikai szereplők számára, hogy a kérdésük hitelesítését elérjék. Ennek a szempontrendszernek fontos eleme például a kérdésegyértelműség követelménye, amelyet az értelmező szervek rendkívül szigorúan interpretálnak, gyakran olyan módon, hogy az egymásnak ellentmondó részkövetelmények miatt lehetetlen megfelelő kérdést

benyújtani.¹³ Ez a gyakorlat már önmagában kritizálható a joggyakorlat egyes hibáira, például arra való hivatkozással, hogy a döntések nem felelnek meg a népszavazás alkotmányból kiolvasható funkcióinak vagy a népszavazáshoz való jogból következő kritériumoknak.¹⁴ Ezek a hibák már eleve a korábbi dogmatika áttörését jelentik, azonban a gyakorlat látszólag a jogi paradigmán belül marad, amennyiben az összes párttal szemben egyaránt ilyen szigorú – ez nehézséget is jelent a dogmatikai elemzés számára, hiszen ezzel a módszerrel nehezen megfogható a joggyakorlat politikai indíttatása.

Azonban sok esetben még ezen a látszaton is át kell lépnie a jogalkalmazónak, ha a kormányzat elvárásainak akar megfelelni. Pontosan ez történt a kvótanépszavazás kapcsán, amikor az NVB és a Kúria felhagyott korábbi drákói szigorával, és hitelesítette a kormány által benyújtott, több sebből vérző kérdést.¹⁵ Látszik tehát, hogy amíg egy intézménnyel kapcsolatban változatlan hatalmi érdekek állnak fent, addig helyel-közzel fenntartható a jogi paradigma látszata. A kvótanépszavazás azonban azt mutatja meg, hogy az ezekkel az intézményekkel kapcsolatos politikai elvárások és érdekek hosszú távon

A DOGMATIKAI ELEMZÉS
A JOGÁLLAM PATOLÓGIÁS
HELYZETÉBEN ELSŐSORBAN
BIZONYÍTÁSI MÓDSZER,
AMELY EGYEDÜL ALKALMAS
ANNAK KIMUTATÁSÁRA,
HA VALAMELY JOGALKAL-
MAZÓ SZISZTEMATIKUSAN
NEM JOGI DÖNTÉSEKET HOZ

nem feltétlenül változatlanok. A kormányzati érdek az, hogy a kormány tudjon népszavazást kezdeményezni, de az ellenzék ne. Míg az ellenzék népszavazástól való elzárását a fentiek alapján lehet jogi döntésnek álcázni (szigorú követelmények), addig azt, hogy ezek a szigorú követelmények a kormány kérdéseire ne vonatkozzanak, már nem. Ebből pedig az következik, hogy az esetek jelentős részében azok a jogalkalmazói döntések, amelyeket az éppen regnáló hatalom érdekeit szem előtt tartva hoznak meg, nem illeszkednek majd a korábbi joggyakorlatba, illetve az abból kiolvasható koherens jogi paradigmába. Másképp megfogalmazva: nincs olyan koherens elméleti alap, amelyből fakadóan levezethető, hogy ugyanaz a szabály eltérő szigorúsággal sújtsa a kormányt (kormánypartot) és az ellenzéket. A kormányzat aktuálpolitikai érdekeit szem előtt tartva lehetetlen *„mindenkit egyformán mérő normarendszert, azaz valódi jogrendet felépíteni.”*¹⁶

Az illiberális-populista rendszerben tehát az érvek szintjén továbbra is megmarad a formálisan racionális jog, valamint a hatalmi érdekek összeütkezésének lehetősége. Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság (vagy más jogalkalmazó) ezzel szembeesik, két dolgot tehet: vagy jogi döntést hoz, és ezáltal szembeesik a kormányzat érdekeivel, vagy pedig a kormányzati érdekeknek megfelelően dönt. Azonban ez utóbbi esetben a döntései, mivel a kormányzati érdekek politikai érdekek, nem lesznek koherens jogi paradigma szerint meghatározottak, amint arra a népszavazással kapcsolatos példa is rámutat. Ahogy Tölgyessy fogalmaz, a jelenlegi magyar kormányzati magatartással *„láthatóan rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás.”*¹⁷ Ez természetesen nemcsak a mai illiberális-populista rendszer sajátja, a formálisan racionális jog minden autoriter rendszer számára korlátot jelent. Erre példa Kádár hírhedt mondata, mikor a nyolcvanas évek enyhülő Magyarországon megalakuló Alkotmánytanácsnak azt üzenté joviálisan, hogy: „Csak semmi jogászkodás!” – amit akár úgy is pontosíthatnánk a mai helyzetre vonatkoztatva, hogy: „Csak semmi, a politikai-hatalmi logikát korlátozó, koherens normaépítés!”¹⁸

Összefoglalva tehát, a kormányzat érdekeit szem előtt tartó jogalkalmazó ideig-óráig fent tudja tartani a jogi paradigma látszatát, azonban már ekkor is kimutatható, hogy kiüresít egyes jogintézményeket, alapjogokat. Egyes politikailag kényes ügyekben azonban az éppen aktuális politikai érdek azt kívánja meg, hogy a jogalkalmazók még ezzel a látszat-jog-

gyakorlattal is szakítsanak. Ebben az esetben korábbi joggyakorlatuk csapdájába esnek, a kormányzati érdeket szolgáló látszat-jogi érvek könnyen leleplezhetővé válnak. Ezekben az esetekben formailag a formálisan racionális kritériumoknak megfelelő, valójában azonban materiálisan irracionális – vagyis nem általános normákat, hanem teljesen konkrét politikai értékelésen nyugvó szempontokat alkalmazó¹⁹ – döntést hoznak. A politikailag kényes ügycsoportok egy jelentős részében tehát, amennyiben a jogalkalmazó figyelemmel van a kormányzat politikai érdekeire, nem fog tudni koherens joggyakorlat kialakulni.²⁰

Módszertani konzekvenciák – a dogmatikai és a narratív elemzés viszonya

A jog és hatalom mai magyarországi viszonyából számos módszertani megfontolás következik. Az egyik a narratív módszer szükségessége. Amint azt Kazai levezeti, jogállami környezetben ennek a módszernek a magyarázó szerepe kisebb, a jogállami keretek meggyengülése esetén viszont ez a módszer elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyes döntések valódi okait megértsük. Amennyiben tehát az elemzéssel elsődleges célunk annak megvilágítása, hogy *miért* döntött úgy az adott szerv, ahogy, akkor a narratív elemzéshez kell fordulnunk, mivel az intézményrendszer meggyengülése a jogi szempontok figyelembevételének háttérbe szorulását, és egyéb, például politikai vagy intézménystratégiai szempontok előtérbe kerülését eredményezi. Mivel ilyen környezetben gyakran nem az a jogalkalmazó célja, hogy a jogdogmatikailag helyes választ megadja, felesleges a döntés-

nek valódi okait ilyen irányból keresni. Ez mindenképpen a jogdogmatikai keretből való kilépést, és egy óhatatlanul ingoványosabb, interdiszciplináris terepre való behatolást tesz szükségessé. A népszavazási példánál maradván, szükséges lesz annak vizsgálata, hogy a jelenlegi pártrendszerben mi a politikai tétje a népszavazásnak; mi a kormányzati érdek ezzel kapcsolatban; vagy hogy általánosságban milyen az eljáró szervek függetlensége. Ilyen elemzés véleményem szerint megfelelő minőségben csak a vonatkozó politológiai szakirodalom feldolgozásával, illetve a terület szakértőinek a bevonásával valósulhat meg.

Meglátásom szerint azonban a narratív elemzés szükségessé válása nem jelenti azt, hogy a dogmatikai elemzésnek háttérbe kellene húzódnia. Egyrészt a dogmatikai elemzés továbbra is magyarázza a döntést, csak

éppen negációval: ha a döntés nem illeszthető a jogrendbe, akkor a döntés oka nem lehet a jog szisztematikus alkalmazása. Ennek számos oka lehet, amelyeket viszont a narratív elemzés segítségével fejthetünk vissza. Vajon azért döntött rosszul a bíróság, mert nem volt meg a szükséges tudása, vagy mert időhiányban szenvedett, vagy mert nem is akart jogi döntést hozni?

Másrészt a dogmatikai elemzés illiberalizmus idején bizonyítékként szolgál arra, hogy egyes jogalkalmazók bizonyos ügyekben (vagy ügyek egyes csoportjaiban) szisztematikus módon nem jogi döntéseket hoznak. Ahogy fent írtam, a politikai érdekeket követni szándékozó jogalkalmazó nem lesz képes következetes, mindenkire egyformán vonatkozó joggyakorlatot kiépíteni. A jogállami látszat és a valóság között feszülő ellentét megragadásához szükséges a gyakorlathoz mint jogi produktumhoz viszonyulni, hiszen annak belső feszültségei csak így mutathatók ki – így például az, hogy a levélben szavazásról döntő határozat meghozatala során az AB nem vette figyelembe korábbi gyakorlatát, illetve egyéb dogmatikai megfontolásokat²¹ – de az egy döntésen belüli következetlenségek ugyancsak kimutathatók.²² Emellett a jogdogmatikai elemzés révén absztrahálhatóak a korábbi gyakorlatból azok a keretek, amelyek rendszerszintű be nem tartása bizonyíték a jog háttérbe szorulására. Továbbá, a gyakorlat aprólékos elemzése világít rá arra, ha a jogalkalmazó látszólag mindenkire nézve egyformán szigorú szempontrendszert alkalmaz, azonban valójában ellehetetleníti olyan jogintézmények működését, amelyeket jellemzően az ellenzék vesz igénybe.²³ A probléma valódi okainak kimutatása ekkor is a narratív elemzésre marad, azonban első lépcsőként elengedhetetlen a „jogdogmatikai aprómunka” elvégzése; még akkor is, ha az lenne az erős hipotézisünk, hogy politikai indíttatású hibáról van szó.

Illiberális időkben tehát mindkét fajta elemzésre szükségünk van; ezek kölcsönösen feltételezik egymást. A dogmatikai elemzés – és csak ez! – képes kimutatni azt, hogy szisztematikus módon jogi döntések születnek, a narratív elemzés pedig azt, hogy ez miért van így. Az esetek többségében tehát a két elemzési módszer egymást támogatja.

Egy példa – Az Alkotmánybíróság és a Kúria csatája

A dogmatikai és narratív elemzés szimbiózisára jó példa az Alkotmánybíróság és a Kúria „pingpongozása” abban a választási ügyben, amely háromszor

járt az AB-n, és amelyben végül a Kúria csak azért nem döntött negyedjére is, mert a kérelmező visszavonta a kérelmét.²⁴

Az EP-választás kampányidőszakában a Fidesz–KDNP aktivistái aláírást gyűjtöttek, és egymásnak ellentmondó tájékoztatást adtak arról, hogy ezt milyen célból teszik; elhangzott többször, hogy a jelölő-szervezetek EP-listájához, azonban abban az időpontban a Fidesz–KDNP már leadta a szükséges ívet, tehát ilyen célból nem is gyűjthetett aláírást.²⁵

Ez a tényállás volt az alapja az Alkotmánybíróság és a Kúria egymást követő döntéseinek, amelyek során az előbbi egyre jobban leszűkítette az utóbbi mozgásterét, a végén már egészen explicit módon kijelölve a tényállás helyes minősítését.

A Kúria első döntésében (a továbbiakban: Kúria 1.)²⁶ megállapította, hogy az aláírásgyűjtők magatartása alkalmas volt a választópolgárok megtévesztésére, így ez a magatartás a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközik. Az Alkotmánybíróság a döntést megsemmisítette, és a Kúriát új eljárásra utasította (a továbbiakban: Abh.1.),²⁷ a döntését azonban – mind a befogadás, mind pedig az ügy érdemi eldöntése kapcsán – dogmatikai következetlenségek jellemzik.

Az indítvány benyújtására három nap állt rendelkezésre. A Kúria a döntését április 26-án hozta meg, és ezt tekintette a határidő szempontjából irányadónak az indítványozó Fidesz–KDNP is.²⁸ Azonban az indítvány 29-én 16 óra után érkezett be, ami a Ve. rendszerében már a következő napnak, azaz április 30-nak számít. Az AB érvelése szerint azonban a Ve. különbséget tesz a közzététel (pl. honlapra kirakás) és a közlés (pl. postai úton, telefaxon történő eljuttatás) között, és a jogorvoslati határidő tekintetében az utóbbi az irányadó. Így a döntés közzétételétől már eltelt a három nap, viszont, mivel postai úton kézbesítették a döntést, nem tudni pontosan, hogy mikor vette át azt az indítványozó, ugyanis a tértivevény nem érkezett vissza május 2-ig a Kúriára (a Kúriát maga az Alkotmánybíróság kereste meg, hogy tisztázza a helyzetet). Így, noha az indítvány az indítványozó által is irányadónak tekintett határidőn túl érkezett, és emiatt értelemszerűen az indítványozó maga sem adott elő érvet a határidő megtartottságára, az Alkotmánybíróság korábbi, a befogadással kapcsolatos szigorú gyakorlata²⁹ fényében szokatlan, és az Abtv. 52. § (4) bekezdésével ellentétes módon – bármiféle indítványozói érvelés nélkül – maga vezette le, hogy a panaszt „nem lehet elkésettnek tekinteni.”³⁰

A dogmatikailag helyes döntés a panasz visszautasítása lett volna, mivel az indítványozó nem tett eleget az Abtv. 52. § (4) bekezdésben foglalt kötelezettségének, hiszen nem igazolta a határidő megtartottságát.

A döntés másik, témánk szempontjából releváns sarokpontja az indítványozó véleménynyilvánításhoz való szabadsága sérelmének megállapítása volt.³¹ Az AB egyrészt hiányolta, hogy a Kúria nem értékelte az ügy alapjogi vonatkozásait, amely azonban annak köszönhető, hogy az Alkotmánybíróság nem megfelelően rögzítette a Kúria döntésének kérdésfeltevését és normatív tartalmát. Annak ellenére, hogy a Kúria döntésében leszögezte, hogy a szimpátia-aláírások gyűjtése önmagában nem jogellenes,³² az AB az ügy kérdésfeltevését úgy rögzítette, hogy „[j]elen ügyben annak van jelentősége, hogy a Ve. bármely szabálya tiltja-e a jelölő szervezetek számára, hogy választási kampányban a jelöltállításán kívül más célra aláírást gyűjtsenek.”³³ Ez eltérítette az Abh. 1. fókuszát a valódi kérdéstől, ami az volt, hogy a jelölő szervezet nyújthat-e a szimpátia-aláírások gyűjtésével kapcsolatban egymásnak ellentmondó információkat a választópolgároknak.³⁴ Ha így rögzítjük a kérdést, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy a kérdéses megszólalás vagy nem tartozik a vélemény szabadság által védett megnyilvánulások körébe,³⁵ vagy ha bele is tartozik, egyértelmű, hogy a korlátozás szükséges célból történt és arányos – szemben az AB által meghatározott, valóban mélyebb alapjogi mérlegelést igénylő kérdéssel.

Másrészt az AB felrótta a Kúriának, hogy az alapelveket felhasználva kiszélesítette a törvényi rendelkezéseket, „önkéntesen olyan tilalmat tulajdonított a Ve.-nek, amely abban nem szerepel”.³⁶ Ez teljesen figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a kodifikáció során nem gondolható el minden jogellenes cselekmény, az alapelveknek tehát hézagkitöltő szerepe is van, ami nélkül számos, a választási eljárást sértő cselekmény jogi minősítése lehetetlen volna. Az alapelvek hézagkitöltő szerepének visszaszorítása tehát egyben a választással kapcsolatos joganyag visszaszorítását eredményezi: ha egy magatartás nem egy explicit módon kodifikált rendelkezésbe ütközik, és az alapelveket sem lehet segítségül hívni, akkor azt a jogrendszer jogszerűnek fogja minősíteni. Például a Ve. sehol sem tiltja explicit módon, hogy valaki egymásnak ellentmondó információk közlése mellett gyűjtsön szimpátia-aláírásokat, hiszen a jogalkotó nem láthatta előre a választási normák ilyen típusú megsértését, azonban a választások alkotmányos

funkcióit tekintve aligha lehet kérdéses, hogy az ilyen magatartásnak jogellenesnek kell minősülnie.

A döntés a Kúriát sajátos helyzet elé állította. Egyrészt megfeleltethető volna úgy is a határozatnak, hogy a megismételt döntésében kijavítja az AB részéről felmerülő aggályokat, és explicit módon lefuttatja a szükségességi-arányossági tesztet, viszont így is arra az eredményre jut, hogy a kérdéses tevékenység jogellenes volt. Ez a megoldás dogmatikailag helyes, azonban a Kúria mint intézmény stratégiai szempontjaival adott esetben ellentétes lehet, hiszen végző soron a kormánypártot elmarasztaló határozatot hoz egy politikailag kényes ügyben. A Kúria azonban nem ezt az utat választotta (a továbbiakban: Kúria 2.).³⁷ megismételt eljárásában lényegében megismételte az első döntésének érvelését, kiegészítve azt a véleménynyilvánítás szabadságára tett explicit utalással,³⁸ majd az indokolás legvégén egy húszszóval arra jutott, hogy mindennek ellenére az AB határozata miatt „*azt kellett megállapítania*[, hogy a Fidesz–KDNP] *nem követett el jogsértést*.”³⁹ Ezzel tehát a Kúria nem kényszerült olyan absztrakt jogértelmezés kimondására, amellyel nem értett egyet, ugyanakkor az Alkotmánybíróságra hivatkozva elkerülte, hogy ebben a politikailag kényes ügyben elmarasztalja a kormánypártokat, ami újabb alkotmánybírói eljáráshoz vezethetett volna.

A megoldás szépséghibája azonban, hogy hatalmas szakadék tátongott a Kúria második döntésének indokolása és rendelkező része között; amellett, hogy abba az alkotmányosan rögzült feladatmegosztásba sem illeszkedett, amelynek alapján a konkrét ügy eldöntése a bíróságok feladata, és az AB csupán az alkotmányos kereteket jelöli ki. Ennek megfelelően az eredeti kérelmező Momentum Mozgalom az Alkotmánybíróshoz fordult arra hivatkozással, hogy sértült a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joga. A kérelmező állítása szerint ugyanis a Kúria a kérelemre nem reagált érdemben: erre utal a döntésben lévő ellentmondás, valamint a Kúria azon megfogalmazása is, hogy valahogy döntenie *kellett* – mindez pedig kizárja, hogy a kérelem érdemben elbírálnak tekinthető legyen. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az AB saját gyakorlata alapján sem negyedfokú bíróság, tehát az ügyet nem döntheti el, csak annak alkotmányos értelmezési tartományát jelölheti ki. Az AB az ügyben hozott második döntésével újfent megsemmisítette a Kúria döntését, és új eljárásra utasította a bíróságot (a továbbiakban: Abh. 2.).⁴⁰ Megerősítette, hogy nem jár el

negyedfokú bíróságként, és azt is, hogy ebből következően „[a]z Alkotmánybíróság által meghatározott kereteken belül a konkrét ügyre vonatkozó érdemi döntést ezt követően a rendes bíróságnak, jelen esetben a Kúriának kell meghoznia.”⁴¹ Amint azonban Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában rámutat, a többségi döntés már ekkor túlterjeszkedik valamilyen az indítványon, és helyenként „*azt az érzést kelteti, hogy az Alkotmánybíróság tollba akarja mondani a konkrét bírósági ügyben meghozandó döntést*”.⁴² Mindezek ellenére dogmatikai szempontból az Abh. 2. helyesnek tekinthető, hiszen a Kúria második döntésének köztes megoldása, miszerint megtartja az első döntésének érvelését, és lényegében csak a rendelkező részt cseréli le, valóban alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezett.

A Kúria harmadik döntésében (a továbbiakban: Kúria 3.)⁴³ helyreállította a korábbi döntés indokolása és rendelkező része közötti összhangot, még hozzá úgy, hogy megállapította a jogsértést. Hangsúlyozta, hogy a tényállás megállapítása és a jogkérdés eldöntése a bíróság feladata, explicitté tette az ügy alapjogi vonatkozásait, levezette az alapelvek hézagkitöltő szerepét, és – utalva az alapelvek funkcióit taglaló 18/2008. (III. 12.) AB határozatra – arra jutott, hogy a kérdéses magatartás megtevesztő volt, tehát sértette a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. A Kúria érvelése szerint „*a jelölő szervezetek azon joga, hogy szabadon folytathatnak politikai kommunikációt a választókkal, s ennek keretében politikai programjaik megerősítésére, a választók véleményének közvetlen megismerése érdekében aláírásokat is szabadon gyűjthetnek, nem adhat felhatalmazást arra, hogy nem megfelelő, ellentmondásos tájékoztatáson alapuló hozzájárulás alapján kérjék el a választópolgárok személyes adatait (pl. telefonszám).*”⁴⁴

Az AB harmadik döntésével a Kúria határozatát megsemmisítette, és új eljárásra utasította a bíróságot (a továbbiakban: Abh. 3.).⁴⁵ Az Alkotmánybíróság harmadik döntése annak a folyamatnak a betetőzése, amelynek során fokozatosan kivette a testület a konkrét ügy eldöntését a Kúria kezéből („*tollba mondta azt*”, ahogy Stumpf István fogalmazott az Abh. 2.-höz fűzött párhuzamos indokolásában), felrúgva a korábbi gyakorlatából, valamint az Alaptörvényből is következő funkcionális feladatmegosztást a bíróságok és az Alkotmánybíróság között. A testület levezeti, hogy a Kúria azonos tényállás és jogcím alapján állapított meg jogellenességet, holott „*az Alkotmánybíróság megállapította már, hogy az ellentmondásos tájékoztatás Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjába ütközésének megállapítása nincs összhangban az Alap-*

törvénnyel.”⁴⁶ Ez dogmatikailag nem tartható, hiszen az Abh. 1. arra hivatkozással semmisítette meg a Kúria első döntését, hogy az nem vette figyelembe a véleménynyilvánítás szabadságát. Ennek a követelménynek a Kúria a megismételt eljárásában eleget tehetett, illetve tett is. Abból tehát, hogy az Alkotmánybíróság egy adott ügyben megállapítja, hogy a Kúria helytelenül jutott bizonyos eredményre, még nem következik, hogy egyébként az adott eredményre más indokolás mentén ne juthatna.

Az AB emellett levezeti, hogy a Ve.-ben szereplő jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást a Kúria értelmezése szerint sérti a „megtevesztő” és az „ellentmondásos” tájékoztatás is, ami ellentétes az Alaptörvény IX. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságával, valamint más jogágak, így például a polgári jog vagy a büntetőjog értelmezésével. A testület a jog helyes tartalmának tisztázásában olyan mélységig megy, hogy levezeti: a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének sérelmét csak akkor lehet megállapítani, ha bizonyítva van a jóhiszeműség hiánya vagy a rosszhiszeműség.⁴⁷ Az

Alkotmánybíróság döntése tehát, amint arra dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó különvéleményében rámutat, „*kizárólag a Ve. értelmezésére szorítkozik, és a megsemmisítést a törvény vonatkozó rendelkezésének nem megfelelő értelmezésére alapítja. Számtalan ügy került azonban már az Alkotmánybíróság elé, amikor az alkotmányjogi panasz indítványozója szerint a bíró rosszul, adott esetben contra legem döntött, az Alkotmánybíróság e panaszokat azonban be sem fogadta.*”⁴⁸

Az Alkotmánybíróság tehát kivette az ügyet a Kúria kezéből, és három lépésben mattot adva olyannyira leszűkítette az Alaptörvényből következő mozgásteret, hogy az ügynek csak egy „jó” megoldása maradt.

Dogmatikai és narratív elemzési szempontok az ügyben

A döntéssorozat bemutatásával arra kívánok rávilágítani, hogy bizonyos, politikailag kényes ügyekben a dogmatikai és narratív elemzés együttes alkalmazására van szükség ahhoz, hogy kimutassuk a döntések következetlenségeit, és magyarázatot nyújtsunk azokra. A dogmatikai elemzés mutat rá arra, hogy: (1) az Abh. 1. keretében az Abtv. és az Alkotmánybíróság korábbi szigorú gyakorlata alapján az indítványt annak hiányosságaira hivatkozással vissza kellett volna utasítani; (2) hogy a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogi dogmatikájából nem követ-

kezik az, hogy a választási eljárásban a választók megtevesztésére alkalmas megnyilvánulást is védje; (3) hogy az Alaptörvényből és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából következő, az AB és a Kúria között meglévő feladatmegosztással ellentétes, ha az előbbi fórum jogkérdésekben is úgy megköti az utóbbi kezét, ahogy a fent leírt ügyben, az Abh. 3. keretében tette; (4) hogy a választási joganyag alkotmányos funkciójával ellentétes az alapelvek hézagkitöltő szerepének leszűkítése vagy teljes tagadása.

Ezek alapján kimutatható, hogy az Abh. 1., az Abh. 3. és a Kúria 2. dogmatikailag hibás döntések.

Ez a hiba azonban akár sok okra is visszavezethető lehetne, az eljárás szabályozásától kezdve (a Ve. három plusz három napos határideje miatt nem volt elég ideje a testületnek végiggondolni az ügyet?) a leterheltségen vagy a kellő tudás, felkészültség hiányán keresztül egészen olyan strukturális okokig, mint az eljáró szervek függetlensége. Ezek a lehetséges okok egymástól merőben eltérő megoldásokkal lennének kiküszöbölhetőek. Mivel a jogtudománnyal szembeni jogos elvárás az, hogy ne csak kimutassa a joggyakorlat hibáit, hanem *de lege ferenda* javaslatot is tegyen, ezért szükség van arra, hogy az egyes okokra választ kínáljunk.

Ezen a ponton jelenik meg a narratív elemzés szükségessége, vagyis az, hogy az egyes szereplőket – az Alkotmánybíróságot, a Kúriát, valamint az ügyben érintett kormánypártokat – a politikai kontextus és egymáshoz való viszonyuk fényében vizsgáljuk. Az elemzésnek ebben a szakaszában figyelembe kell venni egyrészt, hogy az Abh. 1. és Abh. 3. kapcsán az indítványozó a Fidesz–KDNP volt, azaz egy kétharmados többséget birtokló monolit politikai aktor, amely korábban nem riadt vissza konkrét bírósági döntések nyílt kritikájától sem. Elég csak felidézni a miniszterelnök nyilatkozatát a 2018-as országgyűlési választásokat követően, egy választási ügy kapcsán: „a Kúria intellektuálisan nem nőtt föl a feladathoz”.⁴⁹ Mindez egy olyan tágabb kormányzati politikába illeszkedik, ami sokáig napirenden tartotta a különbíráóságok létrehozásának tervét, és így többek között a választási ügyek elvonását. Másrészt, a Fidesz–KDNP mint indítványozó és az Alkotmánybíróság közötti viszony esetében nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az alkotmánybírák többségét érdemi szakmai vita és egyeztetés nélkül maguk a kormánypártok választották meg, a koalíció kétharmados monolit országgyűlési többségén keresztül.

Ugyancsak a narratív elemzés fedheti fel a Kúria és az Alkotmánybíróság viszonyát. Választási

ügyben a két testület egymásnak feszülésének nem először lehettünk szemtanúi. 2018 tavaszán a Kúria levélszavazatok érvényességéről döntött, a Fidesz pedig az Alkotmánybírósághoz fordult, amely ugyan az indítványt ténykérdésre hivatkozva visszautasította, ám – rendkívül szokatlan módon – érdemében is elbíráta a kérdést, valamint azt sejtette, hogy a Kúria „döntését attól kívánta függővé tenni, hogy annak eredménye hogyan hat ki, vagy egyáltalán kihat-e” a választások eredményére.⁵⁰ Ezt optimistán minősíthetjük „a választási eljárási jog és az ahhoz kapcsolódó következetes joggyakorlat ismeretének hiányából fakadó tévedésnek”, ahogy Tordai Csaba tette,⁵¹ ugyanakkor a narratív elemzés rávilágíthat, hogy valójában egy olyan csatáról van szó, amelynek az a tétje, hogy ki mondja ki a végső szót választási – azaz politikailag rendkívül érzékeny – ügyekben. Ennek fontos eleme az, amelyet az Alkotmánybíróság már a múltban is hangsúlyozott: hogy a Kúria korlátozottan alapíthatja csak az alapelvekre az érvelését. Ezt éppen egy olyan ügyben tette, amelyben a Kúria jogellenesnek minősítette Cser-Palkovics András fideszes polgármester választóknak küldött levelét.⁵²

„döntését attól kívánta függővé tenni, hogy annak eredménye hogyan hat ki, vagy egyáltalán kihat-e” a választások eredményére.⁵⁰ Ezt optimistán minősíthetjük „a választási eljárási jog és az ahhoz kapcsolódó következetes joggyakorlat ismeretének hiányából

fakadó tévedésnek”, ahogy Tordai Csaba tette,⁵¹ ugyanakkor a narratív elemzés rávilágíthat, hogy valójában egy olyan csatáról van szó, amelynek az a tétje, hogy ki mondja ki a végső szót választási – azaz politikailag rendkívül érzékeny – ügyekben. Ennek fontos eleme az, amelyet az Alkotmánybíróság már a múltban is hangsúlyozott: hogy a Kúria korlátozottan alapíthatja csak az alapelvekre az érvelését. Ezt éppen egy olyan ügyben tette, amelyben a Kúria jogellenesnek minősítette Cser-Palkovics András fideszes polgármester választóknak küldött levelét.⁵²

A fenti ügy narratív elemzésekor további szempont a választás mint intézmény szerepe és funkciója illiberális-populista rendszerekben; ez jelöli ki ugyanis az egész ügy tétjét. Ebben a tekintetben az elemzést segíthetik a rendszertipizáló politikatudományi munkák: például Körösi András weberi alapokon nyugvó „plebiszciter vezérdemokrácia” kategóriájával megfogható, hogy mit is jelent a választás intézménye a jelenlegi rendszer számára.⁵³ Ebben a megközelítésben a választások fő funkciója, hogy formálisan legitimálják a karizmatikus vezető hatalmát, ezáltal pedig „a választások és a plebiszcitum közötti különbség elhalványul: azaz a formális (előzetes szabályok szerint lebonyolított és versengő) választásból tartalmi értelemben plebiszcitum (népszavazás), a karizma utólagos elismerése lesz.”⁵⁴ A választások ebben a rendszerben egy-egy olyan pillanatot jelentenek, mikor a rezsím külső – ennél fogva részben kontrollálhatatlan – tényezőtől teszi függővé a legitimitását. Különösen fontos tehát, hogy a versengést a kormányzat uralja, mind a médiatérben, mind pedig a választókkal való egyéb kommunikációban. Ez magyarázza, hogy a kormánypártok magatartását érintő, választásokkal kapcsolatos jogi ügyek kiemelten szenzitívek politikai szempontból, hiszen a jogi aktorok hathatós közbelépése versengőbbé teheti a választásokat.

Ez a narratív keret segít a döntéseknek és azok egyes részeinek a megértésében. A Fidesz–KDNP érintettsége, a Kúriához és az Alkotmánybírósághoz való viszonya és az ügy tétje magyarázatul szolgál arra, hogy az Abh. 1. befogadta az indítványt, valamint arra, hogy a Kúria második döntésében a Fidesz–KDNP javára döntött, holott az indokolás elmarasztalást tett volna szükségessé. Valószínűnek tűnik, hogy az Alkotmánybíróság mindenképpen be akarta fogadni az indítványt, és ehhez igazította az érvelését, valamint az is, hogy a Kúria le akarta zárni az ügyet, annak politikai tétjére tekintettel.

A fenti keretben az Alkotmánybíróságnak a Kúria integritását megkérdőjelező *obiter dictum* megjegyzései is értelmet nyernek; ilyen például az Abh. 1.-ben az, hogy amennyiben a Kúria döntése „*alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.*”⁵⁵ Ez a megjegyzés beleillik a fent említett üzenetek sorába. Emellett csak ebben a keretben érthető meg teljesen az Alkotmánybíróságnak a választási alapelvek visszaszorítására tett kísérlete is, hiszen ezzel olyan jogi hiástust teremt, ami kizárja az ügyek egy jelentős részében, hogy a Kúria érdemben és dogmatikailag helyesen döntsön; ez volt tapasztalható az első és harmadik döntése meghozatalakor. Ide tartozik még az ügy tollbamondása, továbbá a két bíróság közötti – az Alaptörvényből következő – feladatmegosztást felrúgó Abh. 3., amelyben az Alkotmánybíróság lényegében magához vonta az ügy eldöntését. Ezek tehát mind olyan eszközök, amelyek azt biztosítják, hogy az ügyben az AB mondja ki a végső szót.

Érdekes módon ez a narratív keret magyarázhatja az első ránézésre meglepő, dogmatikailag helyes Abh. 2-t is, amely új eljárásra utasította a Kúriát annak ellenére, hogy a megsemmisített döntés eredményében a Fidesz–KDNP-nek adott igazat. Itt azonban megint csak figyelembe kell venni a Kúria és az Alkotmánybíróság viszonyát, és az utóbbi célját, hogy a politikailag érzékeny választási ügyek eldöntését magához vonja. Ebben a keretben nem elégséges az, hogy a Kúria megismételte első döntésének elvi tételeit, majd a rendelkező részben mégis a Fidesz–KDNP-nek adott igazat, különösen úgy nem, hogy a Kúria 2. hangsúlyozta, hogy a bíróság nem önszántából hozta meg ezt a döntést („*ügy kellett döntenie*”). Az Abh. 2. így akként nyer értelmet, hogy az Alkotmánybíróság visszaküldte az ügyet a Kúriához, hogy az teljes mértékben kapituláljon, és hozza helyre az indokolás és a rendelkező rész közötti ellent-

mondást – ami meg is történt, csak éppen nem az indokolást változtatta meg a bíróság, hanem a rendelkező részt.

A fentiek arra mutatnak rá, hogy az Alkotmánybíróság döntéseit csak narratív elemzéssel érthetjük meg; ez magyarázza a dogmatikailag hibás Abh. 1. és Abh. 3. döntéseket, és ugyancsak ennek révén érthető meg, hogy két hibás döntés között hogyan kerülhetett sor egy dogmatikailag helyes döntés, az Abh. 2. meghozatalára. Emellett az ügy arra is rámutat, hogy a Kúria első döntése dogmatikailag helyes és független a narratív elemzés révén feltárt tényezőktől. A bíróság azonban a Kúria 2.-vel, feltehetőleg intézmény-stratégiai célokat követve, belép a „narratív térbe”; e döntését már nem dogmatikai megfontolások magyarázzák. A két testület csatározásának kulminálódása a Kúria 3., amely során a bíróság visszatér a dogmatikailag helyes döntéshez.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fent bemutatott konkrét ügy alátámasztani látszik számos, a jelen írás első felében tett kijelentést. Az egyik ilyen az, miszerint az illiberális rendszer nem épített a formálisan racionális jog helyére lépő jogot. Ez tetten érhető az Alkotmánybíróság ismertetett döntéseiben is: a testület – legalábbis névlegesen – a korábban kialakult dogmatikai konstrukciókat használja, és azok segítségével (például az alapjogi szempont túlfeszítésével) próbál ebben a politikailag kényes ügyben meghatározott eredményre jutni. Nem alkot és nem alkalmaz tehát új jogi paradigmát; a legmesszebbre az Abh. 3.-ban, a 18/2008. (III. 12.) AB határozat kapcsán tett levezetéssel jut, miszerint a bíróságok az Alaptörvény negyedik módosításának értelmében nem alkalmazhatják *automatikusan* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot. Azonban az AB egyrészt továbbra is a liberális-alkotmányos jogintézményeket alkalmazza, másrészt maga is megjegyzi, hogy „*[t]ermészetesen a rendes bíróságok előtt is nyitva áll a lehetőség arra, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében írtak alapján, megvizsgálják, hogy egy korábbi alkotmánybírósági határozat alkalmazható-e az Alaptörvény kontextusában.*”⁵⁶ Ebből következik, hogy nemcsak nem épült ki új jogi paradigma 2010 után, de még a korábbi jogi paradigma formális elutasítása sem teljes. A választási elvek és a választási joganyag visszaszorítása is inkább egyfajta negáció, mint új jogi paradigma bevezetése. Ezzel a módszerrel ideig-óráig hozhatók a kormányzatnak megfelelő

döntések, azonban az ebből fakadó jogi vákuum, ha következetesen alkalmazza az AB, ugyanúgy vonatkozik az ellenzéki pártokra is, ha pedig nem alkalmazza következetesen, úgy döntése nem jogi döntés lesz. A döntés a konkrét ügyben jól jött egy meghatározott párt számára, ugyanakkor fegyvert adott a többi párt kezébe is, hiszen innentől kezdve a megtevesztő tájékoztatás jogi szankcionálása szinte lehetetlen lesz – tekintve, hogy a kifogástevőnek bizonyítania kell a rosszhiszeműséget. Megint szemtanúi lehetünk tehát az intézményi politikai érdek változásának: nem a választási joganyag általános lazulása lesz az érdek a továbbiakban, hanem az, hogy az csak a kormánypártra ne legyen alkalmazandó. Amint azonban fent is írtam, ezt a fejleményt a jogalkalmazók nem tudják majd követni.

Mindennek az egyik módszertani konzekvenciája az, hogy a liberális-alkotmányos intézmények – alkalmanként csak névleges – használata teret ad annak, hogy a dogmatikai elemzés révén kimutatható legyen az Alkotmánybíróság döntésének esetlegesen hibás volta. A dogmatikai elemzés ilyen értelemben annak az elismerése, hogy a liberális-alkotmányos intézményeket, formákat, eljárásokat nem lehet csak névlegesen megtartani, mivel ezek olyan belső logikát vonnak maguk után, ami érvkészlete révén önálló és autonóm jogot eredményez, és ami következőképpen óhatatlanul összeütközésbe kerül majd a politikai érdekekkel.

A másik módszertani konzekvencia pedig az, hogy ezek a döntések nem érthetők meg narratív elemzés nélkül. Azaz, a dogmatikai aprómunkát olyan elemzésnek kell követni, ami figyelembe veszi a tágabb politikai kontextust és az egyes szereplők viszonyait. A dogmatikai és narratív elemzést tehát együttesen kell alkalmazni, egyik sem hagyható el vagy szorítható háttérbe.

JEGYZETEK

1. KAZAI Viktor: A joggyakorlat elemzésének nehézségei illiberalizmus idején, *Fundamentum*, 2018/2–3, 51–58.
2. Lásd uo. 53.
3. A rendszert leíró terminológia kapcsán követem Kazai szóhasználatát, aki ez alatt minden olyan rezsimit ért, „amely a demokráciával szemben határozható meg, annak meghatározó alapelveit tagadja”. Lásd KAZAI (1. lj.). Jelen írásban használok még a jelenlegi rendszerre a „populista” jelzőt, a széttartó fogalom alatt azt értem, amit Jan-Werner Müller; Jan-Werner MÜLLER: Populista alkotmányosság? Fogalmilag kizárt? *Fundamentum*, 2015/2–3, 41–49.

4. Ez következik abból, hogy a populizmus inherensen pluralizmusellenes (vagyis abból a „politikáról alkotott moralista elképzelésből”, amely alapján az „erkölcsileg tiszta nép” áll szemben az elitekkel és egyéb kisebbségekkel), illetve abból, hogy a populisták ennek ellenére nem intézményellenesek, így az alkotmánytól és jogtól mint formától sem idegenkednek. Ehhez és a populizmus és alkotmányosság összefüggéseire lásd: MÜLLER (3. vj).
5. Jelen írásban Max Weber formálisan racionális, materiálisan racionális, valamint materiálisan irracionális kategóriáit használom. Weber értelmezésében formális racionális jogról beszélünk, „amennyiben anyagi és eljárás-jogilag kizárólag egyértelműen általános tényállásjegyeket vesznek figyelembe.” Ez vagy a külső jegyekben teremt egyértelműséget (pl. meghatározott szavak használata), vagy azáltal, hogy „[a jogászai rétegek] szilárd jogi fogalmakat alakítanak ki és alkalmaznak szigorúan absztrakt szabályok között.” Max WEBER: *Jogszociológia* (ford.: Józsa Péter – Sajó András), in: *Jog és filozófia*, szerk. VARGA Csaba, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981, 146.
6. JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?, *MTA Law Working Papers*, 2018/1, 21.
7. TÖLGYESSY Péter: *Politika mindenekelőtt. Jog és hatalom Magyarországon*, in: *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA TK JTI, 2016. – A weberi terminológiában ilyen materiálisan racionális normarendszer lehetne az, amelynek működése során „olyan normák befolyásolják a jogi problémák eldöntését, amelyeknek az elvont értelmezések logikai általánosításától eltérő minőségű méltóságuk van. Ezek vagy etikai imperatívuszok, vagy [...] politikai maximák, amelyek áttörnek mind a külső jegyek mind pedig a logikai absztrakció formalizmusát.” WEBER (5. lj.) 146. – Meglátásom szerint a kormányzati politika azonban nem alkalmas arra, hogy ilyen materiálisan racionális normarendszert lehessen belőle absztrahálni, lásd 12. vj.
8. Lásd MÜLLER (3. vj).
9. Uo. 42.
10. Így például az Alaptörvény – egyéb általános demokratikus és jogállami elvek mellett – továbbra is alkotmányos szinten kezeli a pártokat, és olyan demokratikus, politikai váltógazdaságon alapuló rendszer olvasható ki belőle, ami összeférhetetlen a politika moralista elképzelésével, illetve közelebbről a populisták azon igényével, miszerint ők az erkölcsileg tiszta nép kizárólagos képviselői. Az más kérdés, hogy a választási szabályok saját testre szabásával és folyamatos igazításával – kihasználva az alkotmányjogi gondolkodás egyik vakfoltját, miszerint ezeket a normatartalmakat az alkotmány nem köti meg, tehát szabad keze van a jogalkotónak – hatásában eléri ezt a rendszer, azonban ez nem változtat az érvkészlet változatlanságán.

11. Jelen írás keretein túlmutató kérdés, hogy egyáltalán lehetséges-e a jog új alapokra helyezése az illiberalizmus-populizmus keretein belül. Jelen sorok írója az illiberalis-populista gondolkodásmódra nem mint ideológiára, hanem mint politikai technikára tekint. Ez azonban kizárja azt, hogy az ideológiákra jellemző, a világot magyarázni szándékozó, és e magyarázathoz kapcsolódó olyan normatív igénnyel lépjen fel, ami alapja lehetne egy akár csak kicsit is komplex normatív érvelésnek. Vagyis a kormányzat politizálásából, amelynek fogalomkészlete szegényes, érzelmi töltetű és homályos, nem absztrahálható koherens normatív alap, így nemhogy formálisan, de akár materiálisan racionális jog sem építhető rá.
12. Erre is példát szolgáltat az írás második felében ismertetett ügy, amelyben a Kúria hivatkozta az Alkotmánybíróság korábbi, 2008-as határozatát. Az AB, habár megköveteli, hogy a Kúria a vonatkozó tesztet végezze el, és megállapítja, hogy nem alkalmazhatja automatikusan a korábbi gyakorlatot, nem jut – és alternatív jogi paradigma híján nem is juthat! – arra a következtetésre, hogy a Kúria nem támaszkodhat a korábbi alkotmánybírósági határozatok által már levezetett jogelvekre.
13. Mécs János: A népszavazási kérdések hitelesítésének egyes kérdései, különös tekintettel az egyértelműség követelményére, in *Jogi tanulmányok 2018*, szerk. FAZEKAS Marianna, Budapest, ELTE ÁJK Doktori Iskola, 2018, 105–119.
14. Uo.
15. A Kúria döntésének részletes elemzéséhez lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről, *Jogesetek Magyarázata*, 2016/1–2, 77–84.
16. TÖLGYESSY (7. vj.) 35.
17. Uo. 36. – Tölgyessy ügy fogalmaz, hogy a „materiális tartalmi igazságságot követelő kormányzati magatartással” nem fér össze a következetes alkotmánybíráskodás, azonban, ahogy arra fent utaltam, kérdéses, hogy a kormányzati politikából valóban absztrahálható-e olyan koherens alap, amelyet a weberi értelemben materiálisan racionális normák rendszerének foghatnánk fel.
18. Kádárt idézte Sólyom László egy konferenciaelőadásában: „Alkotmány és alkotmányos kultúra Magyarországon”, Történelemtanárok 21. Országos Konferenciája, 2011. október 8., <https://tte.hu/solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagon/>.
19. Lásd WEBER (5. vj.) 146.
20. Jelen írásban tehát arra a problémára koncentrálok, amikor a korábbi liberális-alkotmányos intézményrendszer jól funkcionálna, és ennek hiánya maga értelmezhető patológiás jelenségként. Ettől eltérő problémát jelentenek az illiberalis-populizmus azon jellegzetességei, amelyeket a liberális-alkotmányosság nem – vagy nehezen – tud kezelni. Ilyen például az az antipulalista és a „népet a népből kiolvasztó” jelleg (lásd Müller), ami intézményes formában gyakran alkotmánymódosításként is jelentkezhet, és aminek a kezelése – az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” problémakör keretében – a liberális-alkotmányos alapokon álló alkotmánybíróságok számára gyakran nehézséget okoz.
21. BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2016/3, 5–20.
22. Lásd például: MÉCS János: Az Alkotmánybíróság határozata a polgármester országgyűlési választási kampányban való részvételének és az állami semlegességnek a kapcsolatáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/3–4, 3–13.
23. Ilyen volt az országos népszavazás fent említett ellehetlenítése a szigorú szempontrendszer meghatározásával. Példa még emellett a választójog védelmének leszűkítése, lásd BODNÁR Eszter – MÉCS János: A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában, *Fundamentum*, 2018/2–3, 17–27.
24. A döntések ismertetése részben egy korábban megjelent elemzésem alapszik, helyenként szövegszerű átvételekkel. Lásd: MÉCS János: Több sebből vérzik az AB-döntés – valóban védi a szólásszabadság a választók megtévesztését?, *Arsboni.hu*, 2019. május 13., <https://arsboni.hu/tobb-sebbol-verzik-az-ab-dontes-valoban-vedi-a-szolasszabadsag-a-valasztok-megteveszteset/>. Megjegyzendő, hogy a jelen sorok szerzője az ügyben a Momentum Mozgalom – azaz az eredeti kifogástevő – jogi tanácsadójaként működött közre.
25. Az esetről videófelvétel is készült, amely az alábbi linken érhető el: <https://youtu.be/QjoD7xv0Hp8>.
26. Kúria Kvk.II.37.515/2019/2.
27. 16/2019. (V. 14.) AB határozat.
28. Lásd Ve. 233. § (1) bekezdés. Az indítvány így fogalmaz: „A Kúria jelen alkotmányjogi panasszal érintett [...] határozata 2019. április 26-án kelt és került közzétételre. Ez előbbi, három napos törvényi határidőnek a 2019. április 29-én benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel.” Lásd Indítvány I. pont, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/eb94aa64df25b29fc12583ec0034ec19/\\$FILE/IV_747_0_2019_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_ano-nimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/eb94aa64df25b29fc12583ec0034ec19/$FILE/IV_747_0_2019_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_ano-nimiz%C3%A1lt.pdf).
29. A szigorú befogadási gyakorlatról választási ügyekben lásd BODNÁR–MÉCS (23. vj.).
30. Abh. 1. [29] – Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az eljárási feltételek fennállását, így a határidő megtartását is az indítványozónak kell igazolnia. Ehhez és az első AB döntés átfogó kritikájához lásd: Mécs (24. vj.).
31. Az ügy egész döntéssorozaton végighúzó mellékszál az AB azon megállapítása, miszerint választási ügy-

- ben is biztosítani kell, hogy a felek nyilatkozatot teheszenek. Ez a megállapítás a Velencei Bizottság és az EBESZ ajánlásaival összhangban történt, és önmagában az ügy érdemi eldöntését nem befolyásolta, hiszen a megismételt eljárásban a Kúria a feleket nyilatkoztathatta.
32. Kúria 1. [26].
 33. Abh. 1. [37].
 34. Lásd Mécs (24. lj.).
 35. Lásd a TASZ blogján megjelent írást: https://ataszjeleni.blog.hu/2019/05/09/bazudni_alkotmanyos_jog_m_i_a_baj_az_alkotmanybirosag_dontesevel_az_alairasgyujto_aktivistakrol.
 36. Abh. 1. [38].
 37. Kvk.II.37.628/2019/4.
 38. Kúria 2. [34].
 39. Kúria 2. [37].
 40. 18/2019. (VI. 12.) AB határozat.
 41. Abh. 2. [33].
 42. Stumpf István párhuzamos indokolása, Abh. 2. [56].
 43. Kvk.II.37.706/2019/4.
 44. Kúria 3. [45].
 45. 21/2019. (VI. 26.) AB határozat.
 46. Abh. 3. [37].
 47. Abh. 3. [43].
 48. Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye, Abh. 3. [65].
 49. DZINDZISZ Sztefan: Orbán a választásokról: a Kúria „intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához”, *Napi.hu*, 2018. május 5., https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_a_valasztasokrol_a_kuria_intellektualisan_nem_nott_fel_a_feladatahoz.661884.html.
 50. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [31].
 51. TORDAI Csaba: A Kúria határozata a levélszavazás szervezési iratainak érvényességéről, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/3–4, 64.
 52. 3154/2018. (V. 11.) AB határozat [31]-[32] bekezdések. Az ügy elemzéséhez lásd: Mécs (22. vj.).
 53. KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: Plebisciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2017/4, 7–28.
 54. Uo. 11.
 55. Abh. 1. [38].
 56. Még ha hozzá is teszi, hogy „[m]egfelelő indítvány esetén azonban az Alkotmánybíróság ezt is felülbíráhatja.” Abh. 3. [53].

KEREKASZTAL

„Itt két kérdés kapcsolódik össze: egyfelől az, hogy lehetséges-e demokratikusan közhatalmat gyakorolni a választási autokrácia politikai feltételei között, másfelől az, hogy a politikai sikerességet össze lehet-e kapcsolni a demokratikus működéssel. Az ellenzéki politikának mindkét kérdésre egyszerre kell valamilyen választ adnia.”

(Unger Anna)

„VÁLTOZIK-E A VÁLASZTÁSI RENDSZER LEGITIMÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE, HA AZ ALKOTÓK SZÁNDÉKAI ELLENÉRE KIVÉTELESEN AZ ELLENZÉK NYER?”

Bartha Ildikó, Hellenbarth Virág Kornélia, Kovács Ágnes, Sólyom Péter,
Szabó Attila és Unger Anna beszélgetése
Síkfőkút, 2019. október 18–19., és Budapest, TASZ iroda, október 24.

– **S.P.:** Ha elfogadjuk azt a leírást, hogy a magyar politikai rendszer választási autokráciaként működik – ami mellett érvelt Anna itt, a *Fundamentumban* 2018-ban –, akkor változtatott-e valamit ezen a helyzeten az ellenzék viszonylagos jó szereplése a 2019-es önkormányzati választáson, és különösen Budapesten? Mit gondoltok, van-e bármilyen hatása az önkormányzati választásoknak a politikai rendszer sajátosságaira? Gyengíti-e ez az eredmény a fenti következtetést?

– **U.A.:** Ami az eredményeket és az ellenzéki előretörést illeti, a válasz attól függ, hogy milyen eredményekre fókuszálunk. A megyei közgyűlésekben az ellenzék inkább átrendeződött, mintsem előretört. Az MSZP hat közgyűlésbe be sem jutott; kérdés, hogy ennek fényében tekinthetjük-e még országos pártoknak. Az kétségtelen, hogy az ellenzék a fővárosban és a megyei jogú városokban fontos pozíciókat szerzett. Különösen a fővárosi kerületekben tört előre, aminek köszönhetően dominálja majd a fővárosi közgyűlést. De az ellenzék előretérése nem változtat a nem közvetlenül választott fővárosi közgyűlés két-séges demokratikus legitimitásán. Hogy az ellenzéki részsíkek képesek-e változtatni a rendszer karakterén? Korábban nagyon sokat ünnepelték az isztambuli ellenzéki győzelmet, de ennek ellenére a börtönbe zárt egyetemi oktatókat, bírákat nem engedték szabadon. A rendszer érdemben nem változott. Az isztambuli példa inkább arra figyelmeztet, hogy egyetlen választásból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. A választási autokrácia működéséből nem az következik, hogy az ellenzék nem nyerhet a választáson, hanem az, hogy ezt csak kivételesen és nagyon nehezen tudja megtenni. Illetve a rendszer kiüresíti azokat pozíciókat, amelyeket az ellenzék képes lesz megszerezni. Továbbra is alkotmányozó többsége van

annak a hatalomnak, amelyik ezt a rendszert létrehozta, és minden lehetősége megvan arra, hogy a választott intézményeken keresztül, mint a Parlament, vagy az olyan nem választott intézményeken keresztül, mint az Állami Számvevőszék vagy az Alkotmánybíróság, kiüresítse azokat a politikai pozíciókat, amelyeket az önkormányzati választás során az ellenzék megszerzett. A házelnök októberben tett nyilatkozata, miszerint a fékek és ellensúlyok rendszerének nincs jelentősége, szerintem jól kifejezi a rendszer észjárását. Ezt elég pikáns volt a köztársaság 30. évfordulóján bedobni a köztudatba. De a következő egy-két év fogja megmutatni, hogy a választási eredmények milyen változásokat idéznek elő majd a rendszerben.

– **S.P.:** Egyetérték, de összefoglalom másképp: továbbra sem adottak a tisztességes, egyenlő versenyfeltételeket biztosító választási eljárás körülményei. A kormányzat a tisztességtelen versenyelőnyökkel szerzett kétes felhatalmazását továbbra is arra használja, hogy az intézményes fékek és ellensúlyok felszámolásával, lényegében korlátok nélkül gyakorolja hatalmát, minden egyén és közösség jogait és szabadságát veszélyeztetve – akár megkérdőjelezzük ezt az uralmi igényt, akár nem. Amikor az önkormányzati választások demokratikus legitimáló erejéről beszélünk, fontos felidézni a 2014-es módosítások hagyatékát is: a nem közvetlenül választott fővárosi közgyűlést és az erősen többségi jellegűre módosított városi/fővárosi kerületi vegyes választási rendszereket, amelyek alapvetően a kormányzópárt által dominált centrális politikai erőterre lettek optimalizálva, hiszen relatív többséggel kétharmadot lehetett szerezni a képviselő-testületekben. Változik-e a választási rendszer legitimációs teljesítménye, ha az alkotók szándékai ellenére kivételesen az ellenzék nyer?

A VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA
MŰKÖDÉSÉBŐL NEM AZ KÖ-
VETKEZIK, HOGY AZ ELLEN-
ZÉK NEM NYERHET A VÁLASZ-
TÁSON, HANEM AZ, HOGY EZT
CSAK KIVÉTELESEN ÉS NA-
GYON NEHEZEN TUDJA MEG-
TENNI

– **U.A.:** Az, hogy az ellenzék megnyerte a fővárosi közgyűlést, nem változtat semmit a fővárosi közgyűlés legitimációs hiányosságain. Az ellenzéki vezetésű közgyűlés napirenden is tarthatná a kérdést, kezdeményezhetné például a közgyűlés közvetlen választásának a helyreállítását, hogy a budapestiek visszakapják a jogukat a képviselőtestületük megválasztására.

– **S.P.:** Ezt talán azért is fontos észben tartani, mivel a mandátumszerzés győztespremitáló rendszere egy nagyon kiegyensúlyozott szavazati megoszlást rejt el. A rendszernek ezt a tulajdonságát, amely a stabil ellenzéki kormányzást az érintett kerületekben és településeken lehetővé teszi, eddig mindig masszív kritika érte. Az ellenzék körében mintha konszenzus lenne arra vonatkozóan, hogy a tisztességes választási eljárás egyben arányos választási rendszert is jelent. Most nem az a lényeg, hogy ez egyáltalán nem magától értetődő, hanem az a politikai következmény, ami az arányos választási rendszert az ellenzéki oldalon sokak számára vonzóvá teszi: hogy elkerülhetetlenné teszi a politikai oldalak közötti kompromisszumokat. Ha ebből indulunk ki, akkor ez a mandátumeloszlás nem tud konfrontatív politikát megalapozni, hanem inkább a kompromisszumokra nyitottabb politizálást teheti lehetővé. A VIII. kerület lehet erre az egyik legjobb példa. Nekem egyébként úgy tűnik, hogy a fővárosi politikai kommunikáció mintha ezzel tisztában lenne.

Egyelőre ezzel kapcsolatban nagy problémát nem látok. Kérdés, hogy ezt meddig lehet fenntartani.

– **U.A.:** Mert ehhez kell egy közreműködő fél.

– **SZ.A.:** Eddig ezt a struktúrát a kormány maximálisan kihasználta: „Mi győztünk, így egyedül mi mondjuk meg, hogy mi lesz.” Egyetértek azzal, hogy ha az ellenzék átveszi ezt a politikai logikát, az nagy öngól lesz.

– **U.A.:** De ne felejtjük el, hogy az ellenzéki szavazók nagy része azt várja, hogy az ellenzéki többségű testületek használják a hatalmukat. Ez egy nagy politikai dilemma.

– **S.P.:** Ha számunkra fontos, hogy a következő alkotmányos rendszerben a választott testületeknek tartósan nagyobb demokratikus legitimációja legyen, egyáltalán nem mindegy, hogy az ellenzék hogyan oldja meg ezt a dilemmát.

– **U.A.:** Itt két kérdés kapcsolódik össze: egyfelől az, hogy lehetséges-e demokratikusan közhatalmat gyakorolni a választási autokrácia politikai feltételei között, másfelől az, hogy a politikai sikerességet ösz-

sze lehet-e kapcsolni a demokratikus működéssel. Az ellenzéki politikának mindkét kérdésre egyszerre kell valamilyen választ adnia.

– **H.V.:** De lehet-e demokratikusnak nevezni az ellenzék egy választási autokráciában, amikor ezekben a hiányos legitimációs testületekben kapnak lehetőséget a települési politika meghatározására?

– **S.P.:** Ez egy jó kérdés. Mindenesetre én úgy gondolom, hogy egy alapvetően egyenlőtlen rendszerben a hátrányosabb helyzetű fél érezhet némi erkölcsi elégtételt a győzelme esetén. De ez az erkölcsi elégtétel nem orvosolja a rendszer alapvető legitimációs hiányosságait. A fenti dilemmák is ebből a szempontból lényegesek.

– **SZ.A.:** Szerintem az ellenzék demokratikus teljesítményét csak abban az esetben lehetne megkérdőjelezni, ha ők is éltek volna azokkal a kampánytechnikákkal – gondolok itt a gyűlöletkeltésre, a választási szabályok szisztematikus megsértésére –, amelyekkel a kormánypárt élt.

– **U.A.:** A magyar ellenzék stratégiája felveti azt a kérdést, amelyről például Fehéroroszországban,

Oroszországban is rengeteget vitatkoznak: hogy a választásokon való részvétellel mennyiben legitimálom a rendszert, érdemes-e inkább távol maradni a választásoktól. 2018-ban nálunk is folyt erről egy vita.

– **S.P.:** A probléma tehát az, hogy a jelenlegi választási eljárások nem tesznek lehetővé mélyen átélhető demokratikus élményt a

győztes számára, és nem tesznek lehetővé fenntartható demokratikus működést sem. Mindenki érzi az ellenzéki győzelem csodajellegét. Pedig a demokrácia nem arról szól, hogy az ellenzéknek tízből vagy tizenötből egyszer van esélye egy döntetlen közeli eredményre, és ha ez megtörténik, akkor jön a frusztrációval teli következő választás, ahol az egész központi államgépezet azon dolgozik, hogy a rendszer képes legyen „leszállítani” az átütő kormánypárti sikert, ahogyan ezt 2018-ban is éreztük. Érdemes megbeszélni, hogy miért is gondolhatjuk ezt. Melyek azok a körülmények, amelyek alapján azt mondhatjuk, hogy a következő választáson az ellenzéki pártoknak nagyon nehéz lesz megismételni a mostanéhoz hasonló eredményeket? Minden választás után alakítottak valamit a választási eljáráson, hogy megkönnyítsék a kormánypárt győzelmét. A 2018-as országgyűlési választások tanulságait a választási eljárás 2018 őszi és téli módosításai tartalmazzák. Bizonyára az önkormányzati választások tapasztalatainak is lesz hatása a választási eljárás szabályozására. Ér-

demés tehát áttekintünk, hogy a választási eljárások esetében – legyenek azok országgyűlési vagy helyi önkormányzati választások – melyek a legfontosabb problémák, amelyek gyengítik a legitimitás teljesítményt.

– **SZ.A.:** Ha a választási eljárásra koncentrálnak, én legelőször a többes ajánlás rendszerét emelném ki.

Ennek a negatív hatása különösen

az országgyűlési választásokon érződött. A többes ajánlás gyakorlatában nem csupán a kormánypárt szempontjai dominálnak, hanem a bűnözők szempontjai is.

Érdeemes megnézni például, hogy

a 2018-as választások során mennyi bírságot szabtak ki, és mennyit fizettek ki belőle. Az összes „kamupárt” eltüntette a pénzt, és itt több százmillióról beszélünk. Az, hogy ezt a rendszert nem alakítja át (vissza) a jogalkotó, világossá teszi a politikai szándékot: a kamupártok létének célja, hogy szétaprózódjanak az ellenzékre leadott szavazatok. Bár ez most az önkormányzati választásokon nem működött igazán, de a 2018-as országgyűlési választás esetében szignifikáns hatása volt.

– **S.P.:** Mindenesetre, az országgyűlési választásokon az állam kifizette azokat a százmilliókat az adófizetők pénzéből, az előbbi politikai cél érdekében. Persze van az a cinikus távlat, amelyből azt lehet mondani, hogy ha figyelembe vesszük a választás tétjét, ez az összeg igazából aprópénz.

– **SZ.A.:** Ráadásul ezekben az esetekben az elkövetők adatokat hamisítanak, visszaélnak mások személyes adataival, stb. Az adatkezelési visszaélések tömkelegét követik el, a többes ajánlást már csak emiatt is komoly problémának tartom.

– **U.A.:** Szerintem nem a többes ajánlás a probléma. Ahol többes ajánlás van, az még egyáltalán nem jelenti azt, hogy pénz is jár vele. A probléma az ajánlásokhoz kötött előzetes kampányfinanszírozásban van. Éppen ezért fennáll a veszélye annak, hogy ezt a problémát a jogalkotó úgy fogja megoldani, kanadai és német mintákra hivatkozva, hogy utólagos költségelszámolást vezet be. Ebben az esetben az állam nem kampánytámogatást ad, hanem költségtérítést. Majd a választások után beviszik a pártok a számlát, amit a kincstár kifizet. Ha ez lesz a megoldás, az a jelenlegi forrásszűkében lévő magyar ellenzéknek újabb csapás lesz. Mivel ez lóg a levegőben, érdemes már most a 2022-es kampányra gyűjteni és takarékoskodni.

– **SZ.A.:** Ha lehet bízni az utólagos kifizetésekben, akkor az az országos pártoknak nem okozhat gondot.

A TÖBBES AJÁNLÁS GYAKORLATÁBAN NEM CSUPÁN A KORMÁNYPÁRT SZEMPONTJAI DOMINÁLNAK, HANEM A BŰNÖZŐK SZEMPONTJAI IS

– **U.A.:** Azért én ebben nem vagyok olyan biztos. Elég csak a költségtérítést kifizetett teljesítési igazoláshoz kötni, és máris tovább nehezítették a körülményeket. Erre persze lehetne a banki hitel a válasz. De az további nyitott kérdés, hogy egy ilyen helyzetben a bankok milyen kamatokkal adnának hitelt az ellenzéki pártoknak. Nem a többes ajánlás lecserélésén gondolkodnék, hanem inkább az adatvédelmi garanciákon.

– **K.Á.:** S mit gondolsz arról, ha dobnánk az ajánlást, és bevezetnénk brit mintára a kauciót?

– **U.A.:** A kauciót én borzasztónak tartom, mert az egy extra pénzigényt jelent a szervezetekre nézve. A kauciót egyébként ismeri a magyar választójog-történet, 1939-ben vezették be, jött is a guruló márka, hogy a nyilasok el tudjanak indulni, és jól is szerepeltek azokon a helyeken, ahol a szocdemek nem tudtak elindulni, mert nem volt erre pénzük. A brit példánál érdemes arra emlékeznünk, amikor Margaret Thatcher egy tollvonással 150 fontról 500-ra emelte a kauciót. Ahhoz, hogy ezt az összeget visszakapja a jelölt, el kell érnie egy bizonyos szavazatmennyiséget. Ez a szabály rendszerint az UKIP-et sújtotta. Bármit is gondoljunk erről a pártról, én nem tartom demokratikusnak, ha egy ilyen intézkedéssel egy pártot szándékosan hátrányba hoznak. A kauciót magyar viszonylatban rettenetes dolognak tartanám. Persze, erre lehet azt mondani, hogy nincs olyan rendszer, amellyel nem lehet visszaélni.

– **SZ.A.:** A választási rendszer másik kulcsproblémájának a kampányszabályozást tartom: a finanszírozási rendszert, valamint a plakátolásra és hasonló kampánytevékenységre vonatkozó szabályokat. Érdemes erről is beszélünk.

– **U.A.:** A magyar kampányfinanszírozási szabályozás alapvetően a költési limit elvére épül, és viszonylag részletesen szabályozza, hogy kik lehetnek adományozók. A legnagyobb problémát a harmadik fél kampányával kapcsolatos szabályokban, vagy azok hiányában látom. Érdemes emlékeznünk olyan „civil szervezetekre”, mint a CÖF [Civil Összefogás Fórum], amely 2014-ben az MVM [Magyar Villamos Művek] pénzéből rendesen megtolta a kormány kampányát. A kormányt a választási gyakorlat részes félnek tekinti. Gond az is, hogy a kampányszabályok az országgyűlési választásokra vannak szabva; nincsenek külön a helyi önkormányzati és az európai képviselők megválasztására, a népszavazásokra vonatkozó szabályok.

– **K.Á.:** A CÖF miért nem vett részt most a kampányban?

– **U.A.:** A kormány vette át a helyét. De nem azért, mert a CÖF-nek nem lehetne erre pénze – az MVM bármikor adna neki –, hanem azért, mert már kínos, ciki. S ha valami eléri ezt a szintet, akkor a kormány eldobja.

– **SZ.A.:** A kormány a hirdetésekben az arcuati hasonlóságot használja ki: a kormány és a Fidesz teljesen hasonló plakátokon virított országzerte, a társadalmi célú reklámot vizuálisan nem lehetett megkülönböztetni a politikai hirdetéstől. Ezzel a húzással a kormány a költségvetési limitet kerüli meg, és tesz szert ebben a dimenzióban is meghatározó pozícióra, ehhez jön még az elfogult közmédia és a domesztikált médiapiac. De ez jellemző az óriásplakátok piacára is, amelyet egyetlen domináns cég ural, amely megkülönbözteti, hátrányos helyzetbe hozza a nem kormánypárti szereplőket. Az önkormányzati választásokon is probléma volt a plakátolás. A helyi közhatalmat gyakorlók el tudják lehetetleníteni az újonnan belépőket. A jelenlegi szabályozás nagyon sok visszaélésre ad lehetőséget. Vagy túl részletes, vagy túl elnagyolt. Az Alkotmánybíróságon ezzel kapcsolatban három ügy is volt. Az első Szekszárdon történt, ebben az ügyben jogalkotói mulasztást állapítottak meg¹; a második Gyöngyösön, itt az lett az eredmény, hogy az önkormányzat nem szabotálhatja az engedélyezési eljárások elhúzásával a választási kampányt;² míg Debrecenben a „felülplakátolás” tilalmának teleológiai vizsgálata került elő.³ A jelenlegi szabályozás lehetőséget ad helyi szintű visszaélésekre, és ezen problémáknak csak egy részét orvosolta az Alkotmánybíróság.

– **U.A.:** De ugyanez a probléma a közintézmények használatával kapcsolatban. Meghirdethet-e én is választási gyűlést egy iskolába? Vagy ezeket az intézményeket csak a kormánypárt használhatja? Angol mintára azt kellene bevezetni, hogy minden párt egyszer, ingyenesen igénybe vehesse ezeket a lehetőségeket.

– **SZ.A.:** Valamit erre a problémára valóban ki kellene találni. Jó példa erre egy gyáli eset, ahol a helyi iskolában három alkalommal is tartottak fideszes választási gyűlést. Volt egy közérdekű információkérés azzal kapcsolatban, hogy mennyit fizettek ezért. Azt a választ kapták, hogy az iskolát az önkormányzatnak adták oda. Mivel az egészet a fideszes önkormányzati képviselő intézte, az iskola őt önkormányzatként kezelte.

– **U.A.:** Valószínűleg egy olyan lakossági gyűlésként kezelték, amit az önkormányzati képviselő tartott.

– **S.P.:** A harmadik rendszerszintű probléma a választásokkal kapcsolatban a választási rendszerbe és infrastruktúrába vetett bizalom megingása. Ennek a szimbóluma, amikor 2018 tavaszán a választás napján három órán keresztül várta az ország az eredményeket, azután egy papírfecniőről olvasták fel, hogy megvan a kétharmad. Ami még súlyosabb, hogy 2019 őszén ez megismétlődött, fél óráig senki nem tudott adatot kinyerni a rendszerből. Lehet tudni arról valamit, hogy mi okozta a félórás kimaradást? Ki kezeli és felügyeli a választási informatikát?

– **U.A.:** Teljesen mindegy, hogy volt mögötte szándékosság vagy nem. Szerintem ez objektív felelősség. Nevetséges és felháborító, hogy a Nemzeti Választási Irodánál ezért senkit nem vontak nyilvánosan felelősségre. Ahogyan az már a „kamupártok” esetében is felmerült, nem látszik az, hogy a hatóságok elkötelezettek lennének a problémák feltárásában.

– **SZ.A.:** Ehhez hozzá kell tenni a választási visszaélések kivizsgálásának problémáját is. Képes-e az állam a választási visszaéléseket elfogulatlanul felderíteni, kinyomozni, orvosolni? Nincsenek mindenhol szavazatszámoló delegáltak. A kistélepeleéseken nem tud elég delegáltat szervezni az ellenzék, ezeken a települeéseken gyakorlatilag nincs kontroll, ahogyan az kiderül az Unhack Democracy⁴ részletes jelentéséből, és ezzel egybevág a mi jogsegélyszolgálatunk tapasztalatai is.

– **S.P.:** Ez azért is lenne fontos, mert a felszínre kerülő ügyekben a rendőrséget és az ügyészséget nehezen lehet az elfogulatlanság „vadjával” illetni.

– **SZ.A.:** Hát igen, Pikó Andrásék vagy éppen Varju László esetében nagyon hatékonyan működik a nyomozó hatóság – másnap lefoglal, eljárást indít –, de a Kubatov-listák esetében, legutóbb például Egerben, már teljesen más a tempó. Úgy tűnik, a rendszer logikájában nincs benne, hogy egy fideszes választási visszaélés feltárható legyen.

– **U.A.:** Ahogyan az sincs benne a rendszer logikájában, hogy az Állami Számvevőszék a Fideszt ellenőrizze.

– **SZ.A.:** A vidéki esetenél inkább azt hangsúlyoznám, hogy a rendőrségnél nincs meg a rutin és a tudás arra vonatkozóan, hogy hogyan kellene eljárni a választási visszaélésekkel kapcsolatos eseteknél.

– **S.P.:** A választások előtt képezni kellene őket, például abból a szempontból, hogy mire számíthatnak.

– **SZ.A.:** Vidéken ezt nem veszik eléggé komolyan, és ez nyilván felveti az ügyészség felelősségét is.

A MAGYAR KAMPÁNYFIDANANSZÍROZÁSI SZABÁLYOZÁS ALAPVETŐEN A KÖLTÉSI LIMIT ELVÉRE ÉPÜL, ÉS VISZONYLAG RÉSZLETESEN SZABÁLYOZZA, HOGY KIK LEHETNEK ADO-MÁNYOZÓK. A LEGNAGYOBB PROBLÉMÁT A HARMADIK FÉL KAMPÁNYÁVAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOKBAN, VAGY AZOK HIÁNYÁBAN LÁTOM

– **U.A.:** Szerintem ezt már ne húzzuk az ügyész-ségre, ezek a képzések inkább a Nemzeti Választási Irodának lehetnének a feladatai.

– **S.P.:** Beszéljünk végül a bíróságokról, hogy milyen szerepük lehet a választási visszaéléseknek a megítélésében. Úgy tűnik, hogy a bíróságoknak lennének lehetőségei arra, hogy orvosolják a választások legitimitációs hiányosságait.

– **K.Á.:** Az persze egy előkérdés, hogy mit gondolunk a bíróságok mozgásteréről egy választási autokráciában, és hogy valódi korlátai lehetnek-e a fennálló hatalomnak.

– **S.P.:** Ez jogos kérdés. Érdekes itt a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatát különválasztani a bírói mozgáster és felelősség tekintetében.

– **K.Á.:** Mit értesz itt bírói felelősségen?

– **S.P.:** A bíró hivatásából fakadó kötelessége, hogy a jog és a törvények tartalmát szakmai meggyőződése szerint, a kormányzat politikai szándékaitól függetlenül érvényesítse az ítélezésben. Arról, hogy ilyen elvárásokat támasztunk a bíróságokkal szemben, szerintem nem lehet lemondani.

– **K.Á.:** De egy választási autokráciában a törvények tipikusan a kormányzati akaratot fejezik ki, és ez a szerepfelfogás, illetve elvárás azt eredményezi, hogy a bíróságok lényegében ezt a politikai akaratot juttatják érvényre a döntéseikben. A kormányzat pedig gyorsan reagál, ha a bírói gyakorlat számára kedvezőtlenül alakul. Éppen ezért kérdéses, hogy a bírói gyakorlat mennyiben alkalmas a legitimitációs hiányosságok felmutatására.

– **S.P.:** Azt gondolom, hogy ebben a kérdésben a Kúria és az Alkotmánybíróság mozgásterét eltérően kell értékelni. Én például nem vagyok megütközve azon, hogy a módosított választási törvények megváltoztatják a rendes bírói gyakorlatot. A bírácoknak – még a Kúrián is – a törvények alapján kell ítélezniük. Nagyon problematikusnak tartanám azt, hogy ha azért, mert nem értünk egyet a törvények tartalmával, a bírácoktól azt váránk el, hogy az általános elvekre alapozva *contra legem* döntéseket hozzanak. Persze ez nem zárja ki azt, hogy a bírácok a törvényi rendelkezések és a demokratikus alapelvek közötti ellentmondásokat rögzítsék, és az alkotmányos felülvizsgálat igényét megfogalmazzák.

– **K.Á.:** Tehát nem tartod problematikusnak azt a bírói ítéletet, amely kimondja, hogy az önkormányzati képviselőknek vagy polgármestereknek nem kell semlegesnek lenniük a választási kampány során?

– **S.P.:** A rendes bíróságoknak a törvények alapján kell ítélezniük, ami nyilván behatárolja a bíróságok korrekciós lehetőségeit. De ez nem jelenti azt,

hogy ilyenek egyáltalán nincsenek. Ennek a döntésnek például nagy erénye, hogy annak ellenére, hogy az eljáró tanácsnak nem volt más jogi lehetősége, mint a kapituláció a törvényhozó előtt, a törvény és az alkotmányos elvek konfliktusát világosan felszínre hozta, és azt is viszonylag egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság felelőssége a végső döntést meghozni ebben a kérdésben.

– **K.Á.:** Ahogyan korábban már utaltam rá, a jelenlegi kormányzás egyik sajátossága, hogy a jogalkotó azonnal lép, ha a bírói vagy alkotmánybírói gyakorlatban valami nem az elképzelései szerint alakul. Megváltoztatják az Alaptörvény szövegét, olyan törvényeket fogadnak el, amelyek már nem teszik lehetővé a jogállami logikára épülő korábbi gyakorlat fenntartását, vagy átalakítják – legalábbis megkísérik átalakítani – a bíróságok szervezetét. Ezek a tapasztalatok nyilván beépülnek a bírácok gondolkodásába, és hatással vannak arra, hogy miként látják saját mozgásterüket. Ezzel csak azt akarom hangsúlyozni, hogy a rendes bíróságokra hatalmas nyomás nehezedik, és nyilvánvaló, hogy ebben az új helyzetben a bírácok nem igazán találják a helyüket.

– **U.A.:** Ebből a szempontból valóban lényeges változás, hogy 2014, de különösen 2018 óta a Kúria ítélezési gyakorlata a politikai közbeszéd részévé vált. Korábban csak a szakértők, a kutatók foglalkoztak vele. A média észrevette, hogy a Kúria abba a helyzetbe került, hogy nagyon fontos ügyekben napi szinten kellett mondanivalót. A Kúria általánosan ismert szereplője lett a választási eljárásnak.

– **SZ.A.:** S hát nem biztos, hogy a bírácok fel vannak arra készülve, hogy az ítélezésük ennyire reflektorfénybe kerül. Bármikor szignálhatnak rájuk olyan ügyet, amely miatt a nyilvánosság figyelme rájuk vetül, és fennáll annak is az esélye, hogy személyeskedő politikai támadások célpontjaivá válnak. Ennek lehet az a hatása, hogy az érintett bírácok szerényebb elképzelései lesznek a bírói ítélezési mozgásteréről.

– **B.I.:** Ráadásul a reflektorfényt erősen vonzó választási felülvizsgálati ügyekben igen rövid, háromnapos határidő áll rendelkezésükre, hogy meghozzák a döntést.

– **S.P.:** Ez nem könnyű, ebben igazatok van, arról nem is beszélve, hogy ehhez az alkotmányos felülvizsgálat felől sem sok támogatást kapnak. Sőt! De ezzel együtt azt is gondolom, hogy nem szabad lemondani arról, hogy a rendes bírói gyakorlatot és az alkotmánybírói gyakorlatot a demokratikus jogállam jogászai eszményéhez mérjük. Mindig van moz-

gástér, és ezzel járó felelősség is. Ha más nem is, anynyi azért biztosan marad, hogy a bíró az ítélezésében láthatóvá vagy láthatatlanná tegye a törvények okozta legitimitációs hiányosságokat. A láthatóvá tétel mellett szól, hogy így az autokratikus közhatalomgyakorlás nyomai tartósan a nyilvános közbeszéd tárgyai lehetnek, és a politikai korrekció lehetséges indítékaiá válhatnak.

– **B.I.:** Visszatérve a jogalkotó reakciójára, jó példája az „utókövetésnek” a 2018. évi XXXVI. törvény,⁵ amely az országgyűlési választásokat követően, 2018 szeptemberében lépett hatályba, és több ponton reflektált a „tanulságokra”. Egy példa: a választási eljárásokról szóló törvény (Ve.)⁶ 123. § (2) bekezdése meghatározza, hogy *hol nem* gyűjthető ajánlás. E rendelkezés 2018 márciusában hatályos szövege alapján a Kúria erre a következtetésre jutott: „*A Ve. 123. § (2) bekezdése alapján tehát közforgalom számára nyitva álló magánterületen gyűjthető aláírás. Gyűjthető a tulajdonos hozzájárulásával, de gyűjthető úgy is, hogy a tulajdonos ugyan nem járul kifejezetten hozzá, de azt eltűri, nem tiltakozik. A politikai alapjog gyakorlása és a tulajdon akkor kerül kollízióba, amikor a tulajdonos tiltakozik az aláírásgyűjtés ellen...*”⁷ Ezt követően a 2018. évi XXXVI. törvény kiegészítette a Ve. 123. § (2) bekezdés korábbi a)–f) pontjait egy további g) ponttal, amely szerint nem gyűjthető aláírás „g) a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában közforgalom számára nyitva álló magánterületen”.

– **K.Á.:** Igen, de az egyre rendszeresebb törvényhozói reakciók ellenére, még ilyen körülmények között is van bírói mozgástér, és ezt akkor is szem előtt kell tartanunk, amikor egy-egy komolyan vitatható döntéssel találkozunk. A bírói hatalom, az ítélezés még korlátja lehet a kormányzati hatalomnak. A választójogi gyakorlatból tudunk erre példákat hozni. 2019-ben is születtek bátor döntések, amelyek az alkotmányos elveket és nem a politikai következményeket tartották szem előtt. Erre példa az az erdi ügy, amelyben a Fővárosi Ítéltábla elmarasztalta a Fidesz-kötődésű helyi jelölteket és jelölő szervezeteket, amiért olyan kampányeszközöket alkalmaztak, amelyek megtévesztően hasonlítottak az önkormányzati kommunikációra. Ez a megoldás ugyanis a fideszes jelölteket előnyösebb helyzetbe hozta.⁸ Választási ügyekben szerintem az Alkotmánybíróság szerepe kérdéses inkább. Lásd például a „Momentum-ügyet”. Az alkotmánybíróság a Kúria elleni „csatában” számos, korábban ismeretlen eszközt bevetett, hogy megnyerje az ügyet a kormánynak, és demonstrálja,

hogy ilyen vitákban kinek a szava dönt. Ezért még az ügyben releváns jogi kérdést is „átírta”. A dogmatikai fejtegetések pedig már a politikai verseny új, jogállami értékeket sértő koncepcióját tükrözik.

– **B.I.:** Igen, a Momentum-ügynek különös, mondhatni cinikus eleme, ahogyan az alkotmánybíróság a két fórum közötti „párbeszéd” során a Kúriát „helyreteszi”. Ha csak egyet kiemelünk: a Kúria, miután első döntését⁹ az Alkotmánybíróság megsemmisítette,¹⁰ az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő új döntést hozott, bár azt valóban visszafogott lelkesedéssel tette. Az Alkotmánybíróság e második kúriai döntést¹¹ – többek között – az indokolási kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt semmisítette meg, így érvelve: „*A végzés indokolásá[ban] a Kúria – az adatszerezés megtévesztő módja miatti vizsgálódásról szóló álláspontja [...] fenntartása és hangsúlyozása mellett – úgy fogalmazott, hogy »az Alkotmánybíróság határozatában foglalt – kifogással támadott jelölő szervezeti magatartás jogi minősítésére, választási eljárási alapelv érvényre jutását kizáró jogi érvelésére vonatkozó – döntésére figyelemmel azt kellett megállapítania, hogy a jelen esetre vonatkozóan a Fidesz–KDNP*

jelölő szervezet kampánytevékenységének gyakorlása során – a véleménynyilvánítási szabadságra tekintettel – nem követett el jogsértést.« [...] *A Kúria végzésének indokolása ellentmondásban áll a kúriai végzés rendelkező részével.*”¹²

– **S.P.:** Ahogyan az autokratikus közhatalom nagyon kényes a demokratikus homlokzatra és látszatra, úgy kényes az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogász érvelés látszatát fenntartsa. Nagyon változatos technikákat fejlesztettek ki arra, hogy elkerüljék a tisztességes és egyenlő választási eljárást megkövetelő alkotmányos elvekkel való szembenézést. A „győzteskompensációs” döntésben például létező nemzetközi gyakorlattá stilizálják az egyetlen, azóta eltört példát, Berlusconi választási rendszerét; a politikai reklámról szóló döntésben a minősíthetetlen szakmai színvonalú indítvány megmentése érdekében a testület maga „értelmezi bele” a szerkesztői szabadság kérdését az indítványba, hogy az érdemben elbírálható legyen. Ami egy elég erős gesztus, nagyon kevés indítványozóval szoktak ilyen nagyvonalúak lenni. A választás napján külföldön tartózkodók levélszavazatával kapcsolatos döntésben pedig technikai kérdéssé minősítik le a választójoghoz való hozzáférés jogát – satöbbi, satöbbi.

– **SZ.A.:** Az indítványbefogadási gyakorlat általában jó példa az Alkotmánybíróság elfogultságára.

Persze a döntések mindig rendelkeznek valamilyen jogi indoklással, de nem állnak össze koherens gyakorlattá.

– **B.I.:** Sőt, egyre gyakrabban születik érdemi döntés anélkül, hogy az Alkotmánybíróság honlapján nyoma lenne befogadásról szóló döntésnek.

– **U.A.:** Az Alkotmánybíróságnak nagyobb a felelőssége, mint a Kúriának. Én úgy gondolom, hogy a Kúria megértette 2018-ban, hogy fontos szereplője a választási eljárásnak. Részben ennek is a következménye a 2018-as őszi és téli választási jogalkotás.

– **K.Á.:** A legutóbbi kúriai gyakorlat azonban már azt mutatja, hogy a testület igyekszik megfelelni annak az alkotmánybírói elvárásnak, hogy a törvényt nem lehet kiegészíteni a nyelvi értelmezés alapján meg nem válaszolható kérdések eldöntésével, például alapelvek értelmezésével, tekintettel arra, hogy a választási eljárásról szóló törvény zárt rendszert alkot. A politikai semlegesség tárgyában hozott Karácsony-döntés¹³ számomra azt mutatja, hogy a Kúria megértette ezt az „üzenetet”.

– **U.A.:** Szerintem ez a döntés egyfelől nem felháborító, másfelől még csak egy ítélet, amiből meszesemenő következtetést nem vonnék le.

– **K.Á.:** De félt, hogy ez nem egy kivételes eset, és előre jelzi a bíróságok jövőbeni hozzáállását. Ráadásul korábban, az EP-választások idején is született hasonlóan problémás döntés, amikor a Kúria – a Karácsony-döntéshez hasonlóan – a Ve. 142. §-ra hivatkozással döntött.¹⁴ Azt sem szabad elfelejteni, hogy az Alkotmánybíróságnak az az elvárása, hogy a rendes bíróságok ne hozzanak pusztán az alapelvek értelmezésével döntéseket, mert az már jogalkotás. Ilyen esetekben tehát a rendes bíróságok számíthatnak az ítélet megsemmisítésére. Azaz, a rendes bíróságokra az Alkotmánybíróság is egyre komolyabb nyomást helyez. Véleményem szerint ilyen esetekben az Alkotmánybíróság visszaél a hatalmával, mégpedig egy alapvetően elhibázott jogfelfogásra építve, hiszen azt várja el a bíraktól, hogy a törvény szövegét és annak a jogalkotó által sugallt értelmét juttassák érvényre – azt a szöveget, amelyet a kormány már saját érdekeinek megfelelően módosított, és bármikor módosíthat is. Ez durván sérti a bírói függetlenséget, ahogyan az Alaptörvénynek az az előírása is, hogy a bírák kötelesek figyelembe venni a törvényi indoklásokat.

– **U.A.:** De nem várunk el túl sokat a Kúriától, amikor az alapelvek értelmezésén alapuló gyakorlatot kérjük számon?

– **S.P.:** Szerintem nem, de az kétségtelen, hogy az Alaptörvény ellentmondásokkal terhelt rendszerében, az alapelvekre hivatkozó érvelés sikeressége meglehetősen kétséges. A Karácsony-döntésben az az érdekes, hogy amellet, hogy rögzíti, miszerint a Ve. 142. §-a nem teszi lehetővé a politikai semlegességet számon kérő kúriai gyakorlat folytatását, azt is rögzíti, hogy egyébként ennek a korábbi gyakorlatnak nem volt semmilyen alkotmányos alapja az Alaptörvényben. (Lásd az indoklás 23. pontjának első mondatát.) Ezzel természetesen több kérdést hagy nyitva, mint amennyit megválaszol. Nekem úgy tűnt, mintha a bíróság arra számított volna, hogy az ügyből alkotmányjogi panasz lesz, és ezért hagyta ilyen talányosra az érvelést. De végül ez ennyiben maradt.

– **K.Á.:** A bírói gyakorlat alakulásának azért is van jelentősége, mert az elmúlt időszakban a kormány számos problémás törvénymódosítást, kifejezetten a Ve.-vel összefüggésben is, a bírói gyakorlatra hivatkozással igyekezett magyarázni. Mintha onnan, azaz a bíróság felől érkezett volna jogalkotási igény és kezdeményezés. Ez a hivatkozás persze számos esetben hamis volt a jogalkotó részéről. De látszik, hogy a kormány kihasználja a bírói hatalomban rejlő legitimációs potenciált.

– **B.I.:** Így például a Ve. 142. §-a módosításának indokolása is a Kúria gyakorlatára hivatkozik: „*A Kúria a 2014-es választások során több eseti döntésében kimondta, hogy nem minősíthető kampánytevékenységnek a választási kampány időszaka alatt állami, kormányzati vagy önkormányzati alaptevékenység végzése. Tehát mindazon feladatok ellátása, amelyek az adott szerv feladatkörébe tartoznak. Ennek a bírói gyakorlatnak szükséges a Ve.-ben való megjelenítése.*” Holott a hivatkozott gyakorlat¹⁵ épp az állami szervek semlegességének fontosságát hangsúlyozta.

– **U.A.:** Éppen amiatt, hogy egy választási autokráciának homlokzatként szüksége van ezekre a látszólag semleges intézményekre, az ezekben a testületekben közreműködő személyek felelőssége kifejezetten nagy. Amennyire szüksége van a rendszernek rájuk a legitimációhoz, olyannyira válhatnak a legitimációs válságok kezdeményezőivé is. Ezért fontos, hogy a nyilvánosság folyamatosan emlékeztesse őket e történelmi felelősségükre, azaz szembesítse őket azal, hogy nem azt teszik, amit a politikai közönségnek nyilvánosan megígérték. A hatalmon lévőknek mindig résen kell lenniük, hogy különféle eszközökkel biztosítsák ezeknek a személyeknek a hűségét. Ennek – hogy ezek a személyek ne érezzék magukat

biztonságban – az egyik jól bevált módszere szerint a hatalom bármikor megváltoztathatja a játékszabályokat. Ez a bizonytalanság a választási autokráciák fontos sajátossága.

JEGYZETEK

1. 27/2019. (X.22) AB határozat, amelyben “[a]z Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulás kapcsán nem alkotta meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2019. december 31-ig tegyen eleget.” 2020. február 2-ig ez nem történt meg.”
2. TASZ: Nem szabotálhatja a kampányt időhúzással az önkormányzat, 2019. október 30., <https://tasz.hu/cikkek/nem-szabotalthatja-a-kampanyt-idohuzassal-az-onkormanyzat>.
3. 3312/2019. (XI. 21.) AB végzés.
4. Lásd: <https://www.unhackdemocracy.eu/>
5. 2018. évi XXXVI. törvény az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.
6. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.
7. Kvk.IV.37.240/2018/2. számú döntés. Az ügyben a Momentum aktivistái gyűjtöttek aláírást egy bevásárlóközpont parkolójában.
8. Fővárosi Ítéletábla 32.Pk.50.036/2019/2. számú végzése.
9. Kvk.II.37.515/2019/2.
10. 16/2019. (V. 14.) AB határozat.
11. Kvk.II.37.628/2019/4.
12. 18/2019. (VI. 12.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ezt követően a harmadik kúriai ítéletet (Kvk. II.37.706/2019/4.) is megsemmisítette 21/2019. (VI. 26.) AB határozatában.
13. Kvk.III.38.043/2019/2. számú végzés.
14. Kvk.V.37.637/2019/6. számú határozat. A Ve. új, 142. §-a pedig így szól: „Nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatok során végzett tevékenysége”.
15. Lásd például a Kúria Kvk.III.37.328/2014/6.sz. döntését.

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

„A magyar kormány 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével veszélyhelyzetet hirdetett az új koronavírus hazai terjedésének megakadályozása érdekében. A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény pedig a veszélyhelyzetre hivatkozással bevezetett rendkívüli intézkedések hatályát határozatlan időre meghosszabbítja, sőt, a kormánynak az alkotmányos szabályokétól szélesebb, valójában korlátlan hatalmat biztosít.”
(Mészáros Gábor)

„Ez a gyakorlat ellentmond annak az elvi megállapításnak, miszerint az indokolás akkor nem önkényes, ha megfelel az EUB esetjogában kidolgozott CILFIT-feltételeknek.”
(Fazekas Flóra)

„A fentieket figyelembe véve tehát igencsak aggályos, hogy az Alkotmánybíróság – a kisebbségvédelem egyéb területeihez hasonlóan – mindeztidáig nem vállalta fel a kisebbségi nyelvi jogok védelme alkotmányos minimumainak, zsinórmértékeinek meghatározását. A hiányosság egyre égetőbb, hiszen a nemzetiségek és a kisebbségi nyelvek védelmére hazánkat több mint húsz éve kiterjedt nemzetközi vállalások is kötelezik. [...] Végezetül, éppen a közéletben betöltött kiemelt szerepére tekintettel volna nagyon fontos, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező és alapjogvédő tevékenysége is azt az üzenetet közvetítse – a kisebbségi és a többségi társadalom számára egyaránt –, hogy a nemzetiségi nyelvek valóban ápolásra és megőrzésre érdemesek.”
(Nagy Noémi)

„Az e területen elfogadott jelentések azonban csak a pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésére fókuszáltak, és nem foglalkoztak az ezt követő időszakos felülvizsgálatokkal. Írásomban ezért a

területet annak komplexitásában, a bírósági felülvizsgálati eljárásokra is kiterjedően kívánom vizsgálni, és elemzem, hogy a mindennapokban milyen nehézségek, visszasságok, jogszabályi anomáliák merülnek fel. Értékelem azt is, hogy a hazai gyakorlat mennyiben felel meg a nemzetközi elvárásoknak.” *(Balogh Márk)*

INDOKOLT-E KÜLÖNLEGES JOGREND KORONAVÍRUS IDEJÉN?

AVAGY A 40/2020. (III. 11.) KORM. RENDELETTEL ÖSSZEFÜGGŐ
ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉSEKRŐL

Az olvasó számára már minden bizonnyal egyértelmű, de a tények kedvéért rögzítsük: a magyar kormány 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével veszélyhelyzetet hirdetett az új koronavírus hazai terjedésének megakadályozása érdekében. A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény pedig a veszélyhelyzetre hivatkozással bevezetett rendkívüli intézkedések hatályát határozatlan időre meghosszabbítja, sőt, a kormánynak az alkotmányos szabályokétól szélesebb, valójában korlátlan hatalmat biztosít.¹

A veszélyhelyzet, vagyis a különleges jogrend kihirdetésének lehetőségét az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése biztosítja. A miniszterelnökséget vezető miniszter már március 11-én reggel, a kormányülést megelőzően arról beszélt a köztévénék, hogy a kormány rendkívüli intézkedéseket fogadhat el.² Ez a kijelentés nem volt előzmények nélküli: az operatív törzs már az előző este lezajlott sajtótájékoztatóján is említette, hogy el kell gondolkodni a korlátozó intézkedések bevezetésén. A különleges jogrend (veszélyhelyzet) elrendelésére nem sokkal azt követően került sor, hogy az első magyarországi fertőzöttet azonosították.

Az intézkedést viszont nem előzte meg azoknak a rendelkezésre álló jogi eszközöknek az igénybevétele, vagy legalábbis mérlegelése, amelyekről jelen kommentárban a későbbiekben részletesen lesz szó.

Ma tehát Magyarország válságban van. Ez a kijelentés önmagában nem újdonság, 2010 óta a kormányzati kommunikációt folyamatosan áthatja a válságretorika, ezzel összefüggésben pedig a kivételes állapot állandósulni látszik. A válság, pontosabban a kivételes állapot állandósulása ugyanakkor nagyon is tudatos célkitűzése a kormánynak. Az elmúlt években a vélt vagy tényleges különleges helyzetek hatással voltak a politikán túl a jogalkotásra is. A 2015-ös „menekültválság” kezelésére jogállami mércével meglehetősen aggályos megoldás született. A kormány ugyanis a különleges jogrendben foglal-

taktól eltérő rendkívüli szabályokat alkotott a tömeges bevándorlásra vonatkozóan, miközben a különleges jogrendi terminológiát alkalmazta, és – ami ennél súlyosabb – a rendes jogrendihez képesti jelentősebb jogkorlátozás lehetőségét ehhez a válsághelyzethez kapcsolta.³ Ezt a veszélyhelyzetre ráadásul azóta újra és újra meghosszabbítják, annak ellenére, hogy a jogszabályi feltételei – egyetlen gumiszabály esetleges alkalmazhatóságát kivéve⁴ – gyakorlatilag csak nagyon rövid ideig álltak fenn.⁵ Az európai terrorveszélyre hivatkozással egy új különleges jogrend, a terrorveszélyhelyzet is bekerült az Alaptörvénybe – 2016. június 14-én, a hatodik alaptörvény-módosítással –, aminek az indokoltsága erő-

sen megkérdőjelezhető, ráadásul a különleges jogrend bevezetésének lehetősége pusztán fenyegetettség esetén joggal veti fel a hatalommal való visszaélés veszélyét.⁶ A rendkívüliség egyre inkább a politikán túli jogi világ részévé kezdett válni; a társadalom pedig mintha kezdené elfogadni, hogy a liberális alkotmányosságot a kivételes állapot és a rendkívüli kormányzati hatalom váltja fel. Azt gondolom – és ennek az írásnak

ez az egyik legfontosabb mondanivalója –, hogy a COVID-19, vagyis az új típusú koronavírus által okozott (jelen kézirat lezárásakor Európában egyre terjedő) járvány, illetve az azzal összefüggő kormányzati intézkedések beleillenek ebbe a sorba. Még akkor is így van ez, ha egyébként az elmúlt tíz évet tekintve éppen ez a mostani fenyegetettség tűnik valószínűnek.

Bár az elmúlt három évtizedben többször is lehetőség lett volna valamely különleges jogrend (vagy a korábbi terminológiával: minősített időszak) kihirdetésére (például az 1990. őszi taxisblokádnál, a délszláv háború idején, a 2006-os tömegtüntetések kor vagy éppen a 2008-es gazdasági válság kapcsán), ennek ellenére a mindenkorai kormányzat tartózkodott a rendkívüli eszközök alkalmazásától, egészen

A KORONAVÍRUS ELLENI VÉDEKEZÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY A VESZÉLYHELYZETRE HIVATKOZÁSSAL BEVEZETETT RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK HATÁLYÁT HATÁROZATLAN IDŐRE MEGHOSSZABBÍJTJA, SŐT A KORMÁNYNAK AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOKÉTÓL SZÉLESEBB, VALÓJÁBAN KORLÁTLAN HATALMAT BIZTOSÍT

2020. március 11-ig. Ahhoz, hogy megértsük az elmúlt három évtizedben tanúsított tartózkodó magatartás hátterét, érdemes röviden áttekinteni, hogy mit is jelent a különleges jogrend a modern demokráciákban. Ezt követően fogom értékelni a veszélyhelyzet kihirdetésének körülményeit és az egyes rendkívüli intézkedéseket.

KÜLÖNLEGES HELYZETEK ÉS AZ ALKOTMÁNY VISZONYA

Mint sok más esetben, ebben az írásomban is az alkotmányos demokráciából és annak jellemzőiből indulok ki. Elfogadhatjuk azt a tételt, hogy az alkotmányos demokráciát – a demokrácia modern, jogállami formáját – az intézményrendszer alkotmány általi meghatározottsága jellemzi.⁷ A különleges helyzetek éppen ezen elemeit veszélyeztethetik az alkotmányos demokráciának.⁸ Ezért szükségessé válhat olyan szabályok létrehozása, illetve alkalmazása, amelyek a hatékonyság érdekében lazítanak az alkotmányos kötöttségeken, egyúttal védelmet is nyújtanak a hatalommal való visszaélésekkel szemben.⁹

Az intézkedésre jogosult a különleges helyzetre adandó válasz – vagyis a kivételes állapot – során a hatékonyság érdekében a hatalom koncentrációjára törekszik. Ezért mellőzheti a hagyományos értelemben vett, rendes demokratikus döntéshozatalt, figyelmen kívül hagyva a többségi (esetleg konszenzusos) döntési elvet, mindenekelőtt pedig a kisebbségi jogokat. A közvetlen és közvetett demokrácia elvét is figyelmen kívül hagyhatja azáltal, hogy a legfontosabb döntéseket szinte kizárólag egymaga hozza meg. Kivételes állapotban azonban felértékelődik a legitimitás elve, ennek hiányában ugyanis az állam nevében eljáró szerv (pl. kormány) vagy személy (pl. elnök) hatalma megkérdőjeleződik. E ponton hangsúlyozandó, hogy a joguralom ilyen helyzetben háttérbe szorul, miként az alapvető jogok érvényesülése is. A legtöbb esetben ugyanis az alapjog-korlátozás kivételes állapoti kontrolljára nincs lehetőség, illetve az ilyen fékek alkalmazása visszaszorul. A különleges helyzetek tehát az alkotmányos demokráciákban a legsúlyosabb jogkorlátozásokat tehetik lehetővé, ami ugyanakkor vissza is üthet: a különleges helyzet kezelése helyett végül magának az alkotmányos rendnek a végét eredményezhetik, az alkotmányos demokráciákban ismert hagyományos jogkorlátozási mechanizmusok lebom-

tása következményeként.¹⁰ Az alkotmányos demokráciákban tehát csak akkor van lehetőség a kivételes állapot bevezetésére – és a kapcsolódó különleges jogi eszközök alkalmazására, ha a rendelkezésre álló egyéb jogi eszközök elégtelenek.

A koronavírus európai terjedésére válaszul a magyar kormány különleges jogrendet hirdetett. Nem vitatva annak lehetőségét, hogy a járvány eszkalálódásának, illetve az ellátórendszer túlterhelődésének megelőzése mint cél ezt indokoltta teheti, ebben az írásomban amellet érvelek, hogy a különleges jogrend indokltsága mindenképpen megkérdőjelezhető, sőt, annak megvalósulása nem pusztán elhamarkodottságra utal, hanem immáron sokadszorra arra is, hogy a kormánynak a jogállamiság eszméje semmit nem jelent.

JÁRVÁNYVESZÉLY ÉS KÜLÖNLEGES JOGREND?

Az alkotmányos demokráciákban két típusú kivételes állapoti modell is előfordul: a monista és a dichotóm modell. Mindkét megoldásra vonatkozó-

an találhatunk pro- és kontra-érveket. A monista modell lényegét tekintve a 19. századi angolszász alkotmányjogi elveken, valamint nem utolsósorban Dicey elméletén alapul; a lényege az, hogy az alkotmányos berendezkedés alapja a jog uralmának feltétlen tiszteletben tartása. Ez az alaptétel abban az esetben is irányadó, ha az országot válság fenyegeti. Amennyiben az alkotmányt és a jogállamiság elvét erre hivatkozással

felfüggesztenék, akkor az az alkotmányos berendezkedés forradalmi megdöntését jelentené.¹¹ A monista megoldás rendkívüli alkotmányi szabályok szinte teljes hiányában is képes kezelni a különleges helyzeteket, egyúttal pedig képes arra, hogy hosszabb távon megőrizze az alkotmányosságot és a jog uralmát.¹²

A fentitől eltérő történelmi és szabályozási hagyományok élnek az európai demokráciák jelentős részében. A bonni alaptörvénytől kezdve (de ténylegesen már a weimari alkotmányból is) ismerjük a rendkívüli hatalommal való felruházás alkotmányban szabályozott lehetőségét. A két világháború közötti időszak egyik legjelentősebb jogelméleti vitája Hans Kelsen (illetve Hermann Heller), valamint Carl Schmitt között zajlott. Ennek a vitának a témám szempontjából legfontosabb kérdése az alkotmányt

felülíró, azt áttörő törvények alkotmányosságára vonatkozott. Míg az előbbiek vitatták azt a Schmitt által hangoztatott, jól ismert tételt, amely szerint különleges helyzetekben lehetőség van arra, hogy a szuverén (Schmitt alkotmányos olvasatában a birodalmi elnök) a társadalom biztonsága érdekében rendkívüli intézkedéseket vezessen be, megszegve a tételes jogi szabályokat – így az alkotmányos szabályokat is.¹³ Az 1933-as felhatalmazási törvényig vezető út során sok tekintetben Schmitt koncepciója biztosította a jogi hátteret, éppen ezért a második világháborút követően – Hans Kelsen elméletét alapul véve – a legtöbb kontinentális alkotmány megalkotása során igyekeztek részletes alkotmányi szabályokat alkotni e téren. A legfontosabb cél az volt, hogy a jogállami garanciák már az alkotmány szövegében megjelenjenek, a rendkívüli hatalommal való visszaélés kiküszöbölésének érdekében. Bár a legtöbben ezt nem hangsúlyozzák, véleményem szerint ezen szabályok megalkotása mögött van még egy indíték, amely viszont Schmitt szuverén-koncepcióján alapul: az a cél, hogy a jogállamiság elvét átmenetileg felfüggesztve biztosítva legyen a különleges helyzet kezelése.¹⁴

A hazai alaptörvényi szabályozás dichotóm megoldást képvisel: paradox módon vegyíti a két említett szerző legfontosabb érveit, egyúttal pedig a rendes és a rendkívüli közötti dichotómiára épít.¹⁵ Schmitt koncepciójából a rendkívüli hatalom elsődlegességét és a jogállamiság időleges korlátozottságát veszi alapul, míg Kelsen koncepciójából azt a garanciális célt kívánja megvalósítani, melynek lényege a jogállamiság és az alkotmányosság értékeinek hosszabb távú fenntartása. Ennek érdekében a vonatkozó rendelkezések meglehetősen részletesen írják le, hogy mely helyzetek minősülnek különleges jogrenddel kezelendőnek, és a különleges jogrend keretében milyen rendkívüli intézkedések tehetők meg, milyen garanciális korlátok mellett. A különleges jogrend óhatatlanul kikezdi az alkotmányosságot, és háttérbe helyezi a jog uralmát. Éppen ezért az ilyen jellegű intézkedések alkalmazásának elengedhetetlen feltétele, hogy a leküzdeni kívánt jelenség valamilyen védett célt sértsen vagy veszélyeztessen; tipikus hivatkozási alap az élet, az állami, a társadalmi, az alkotmányos rend vagy vagyon védelme. A fenyegetettségnek olyan mértékűnek kell lennie, ami elkerülhetetlenné teszi az állami beavatkozást, illetve nem önmagában a különleges helyzet eredményezi a különleges jogrendet, hanem a veszély különösen je-

lentős mértéke az, ami indokoltá teszi a rendkívüli szabályok alkalmazását.¹⁶

További feltétel, hogy a rendelkezésre álló rendes jogi eszközökkel a cél – vagyis a különleges helyzet kezelése – nem lehetséges, vagy olyan mértékű idővesztéssel járna, ami jelentősen kockáztatja a védekezés sikerét: vagyis az alkotmányos keretek között nem, vagy pedig nem kellő gyorsasággal hárítható el a veszély.¹⁷ Ez mutatja a különleges jogrend *ultima ratio* jellegét, egyúttal pedig azt is jelenti, hogy alkalmazására végső eszközként és csak akkor van lehetőség, ha a rendes jogrendi intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem elégségesek.¹⁸ Nem sza-

ERŐSEN MEGKÉRDŐJELEZHETŐ A KÜLÖNLEGES JOGREND AZONNALI BEVEZETÉSE, KÜLÖNÖSEN ANNAK FÉNYÉBEN, HOGY AZ EGÉSZSÉGÜGYRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY EGYÉBKÉNT ISMERI AZ EGÉSZSÉGÜGYI VÁLSÁGHELYZET FOGALMÁT, VALAMINT A SPECIÁLIS JÁRVÁNYÜGYI SZABÁLYOKAT

bad megfelelni arról sem, hogy a különleges jogrend során alkalmazott rendkívüli szabályok célja a jogállami működés visszaállítása.¹⁹ Ennek érdekében a különleges jogrend nem lehet indokolatlanul hosszú, amennyiben pedig a jogállamiság helyreállítása távolinak látszik, vagy nem elérhető, akkor a különleges jogrend elveszíti különleges jellegét,²⁰ és a kivételes állapot válik állandóvá.²¹

A rendes, alkotmányos működés bizonytalan ideig tartó, de mindenképpen hosszabb távú felfüggesztése az alapjogi garanciarendszer tartós kikapcsolását is eredményezi, ami nemcsak a hatalommal való visszaélés fenyegetését veti fel, hanem az alkotmányos jogállam visszavonhatatlan bukását is.²² Alkotmányos demokráciában tehát a különleges jogrend alkalmazását megelőzően megkerülhetetlen jogállami követelmény a rendelkezésre álló rendes jogi eszközök feltérképezése, valamint lehetőség szerinti tejeskörű alkalmazása, mielőtt a jogállami működést felfüggesztő különleges jogrend lehetőségét az intézkedésre jogosult mérlegelni kezdené. A koronavírussal összefüggő kormányzati intézkedések véleményem szerint nem felelnek meg a fenti követelményeknek; az alábbiakban részletesen kifejtem, hogy miért nem.

KORONAVÍRUS VESZÉLYE = KÜLÖNLEGES JOGREND?

Az Alaptörvény 53. cikke egyébként akkor teszi lehetővé a veszélyhelyzet elrendelését, ha élet- vagy vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség következik be, valamint abban az esetben, ha ezen események következményeinek elhárítása azt szükségessé teszi. Az Alaptörvény tehát nem ismeri a különleges jogrend elrendelésének le-

hetőségét járványveszély esetén, ugyanakkor a vonatkozó sarkalatos törvény (a katasztrófavédelemről és a hozzá a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, a továbbiakban: Kat.²³) 44. §-a – noha erre nem terjed ki az Alaptörvény felhatalmazása, ugyanis az alapján csak a rendkívüli intézkedések törvényi meghatározására szorítkozhat – megadja a veszélyhelyzet előidéző körülmények pontos meghatározását, ennek keretében az elemi csapás és az ipari szerencsétlenségek mellett nevesíti a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt is, mint az egyéb eredetű veszélyek egyik esetkörét. A veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet tehát nem az Alaptörvényre, hanem a Kat.-ra hivatkozással rendelte el a különleges jogrendet, a magyar állampolgárok egészségének és életének hatékony megóvása érdekében. A szabályozás – és így a veszélyhelyzet elrendelése – tehát már ezen a ponton felveti az alaptörvény-ellenesség alapos gyanúját.²⁴

Ha a fenti aggályon túltettük magunkat, akkor is érdemes végignézni, hogy mit is tehet meg veszélyhelyzetben az intézkedésre jogosult Kormány. Egyrészt rendeletben eltérhet a törvények rendelkezéseitől; igaz, csak a sarkalatos törvényben (Kat.) meghatározottak szerint. Ennek keretében az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket vezethet be, felfüggeszthet önkormányzati jogokat – így mindenekelőtt a polgármester, valamint a jegyző hatáskörébe tartozó rendeletet maga is megalkothatja –, valamint meghatározott kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényi rendelkezésektől is eltérhet. Számos egyéb korlátozást és szerződéskötési kötelezettséget is előírhat a gazdálkodó szervezetek vonatkozásában, de az itt felsoroltakon kívül alapvető jogok korlátozására is széles körben lehetősége van a kormánynak. Így mindenekelőtt korlátozhatja a vasúti, közúti, vízi és légi járművek forgalmát, a lakosság utcán vagy nyilvános helyen való tartózkodását; minderről különféle médiumokon keresztül kell tájékoztatást adnia. Felhatalmazhatja továbbá a rendőrséget közterületi rendezvény vagy nyilvános ülés korlátozására, amennyiben azt védelmi érdekek indokolják. Lehetőség van kitelepítésre, az ország meghatározott területére történő belépés korlátozására vagy a belépés kizárására, az átutazás megtiltására is. Veszélyhelyzetben továbbá biztosított az egyes vagyontárgyak elszállítása, járművek, eszközök igénybevétele és nem utol-

sorban az oktatásért felelős miniszter határozatában előírhat szabályokat a közoktatás működésével kapcsolatos feladatokra vonatkozóan.

A veszélyhelyzeti szabályokat tehát olyan helyzetekre alkották, amikor a rendelkezésre álló jogi eszközök már nem hatékonyak. Az is látható, hogy az egészségügyi vagy járványügyi krízis az erre alapul szolgáló okok közül „csak” az egyéb esetek között kapott helyet. Ugyanakkor erősen megkérdőjelezhető a különleges jogrend azonnali bevezetése, különösen annak fényében, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) egyébként ismeri az egészségügyi válsághelyzet fogalmát, valamint a speciális járványügyi szabályokat, melyekkel lényegében azonos intézkedéseket vezetett be a kormány rendkívüli intézkedésként.

MIT TEHETNE A KORMÁNY KÜLÖNLEGES JOGREND NÉLKÜL?

Az alcímbe foglalt kérdésre nagyon röviden az a válasz, hogy az elrendelt rendkívüli intézkedések elrendelhetők lehetnének (lehetek volna) jelentős alapjogkorlátozás veszélye nélkül, a rendes jogrend – az Eütv. szerinti egészségügyi válsághelyzet,²⁵ valamint ezzel párhuzamosan a járványügyi intézkedésekkel

kapcsolatos szabályok²⁶ – alapján. A járványügyi szabályok meglehetősen szerteágazóak, de mindenképpen kiemelő, hogy a járvány kialakulásának tényét – különleges jogrend bevezetése nélkül – az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg. Ebben az esetben korlátozható vagy megtiltható: minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény és tevékenység, amely a járvány terjedését elősegítheti, egyes területek közötti személyforgalom, élő-

állat- vagy áruszállítás, egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése, a fekvőbeteg-gyógyintézet látogatása, bizonyos területek elhagyása, élelmiszerek árusítása, fogyasztása, az ivóvíz fogyasztása, illetőleg meghatározott állatok tartása. Továbbá járvány esetén az intézkedések hatékonysága érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv korlátozhatja az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását, a betegek jogait; egyúttal pedig a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket bizonyos intézkedések tűrésére, illetve megtételére kötelezheti. A betegek jogait egyébként a kötelező jár-

AZ ELRENDELTE RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK ELRENDELHETŐK LEHETNEK VOLNA JELENTŐS ALAPJOGKORLÁTOZÁS VESZÉLYE NÉLKÜL. A RENDES JOGREND – AZ EÜTV. SZERINTI EGÉSZSÉGÜGYI VÁLSÁGHELYZET, VALAMINT EZZEL PÁRHUZAMOSAN A JÁRVÁNYÜGYI INTÉZKEDÉSEKKEL KAPCSOLATOS SZABÁLYOK ALAPJÁN

ványügyi intézkedést fogantató egészségügyi szolgáltató is korlátozhatja.

A járványüggyel kapcsolatos szabályokon túl az Eütv. egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó speciális szabályai is irányadók lehetnek. Az egészségügyi válsághelyzet elrendelésére alapvetően olyan, váratlan fejlemény esetén van lehetőség, ami a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti, illetve olyan mértékben károsítja, hogy az az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezethet. Ebbe a körbe tartoznak az olyan esetek is, amikor az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, továbbá más állami és önkormányzati szervek együttműködése válik szükségessé; valamint azok az esetek, amikor az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet áll fenn, függetlenül attól, hogy erre különleges jogrend idején vagy azon kívül kerül-e sor.

A fentiek alapján is látható, hogy az Eütv. megalkotásakor a jogalkotó készült a koronavírus okozta járványhoz hasonló helyzetekre; ez a jogszabály biztosítja a rendes jogi működés keretében a helyzet kezelésének lehetőségét. A körülmények tehát nem feltétlenül teszik szükségessé különleges jogrend alkalmazását; igaz, amennyiben az országban különleges jogrendet hirdetnek ki, akkor az Eütv. 228. § (3) bekezdése értelmében az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályokat – azok külön kihirdetése nélkül – kell alkalmazni.

EHELYETT: KÜLÖNLEGES JOGREND... MIVÉGRE?

A veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet meglehetősen rövid: a kihirdetés tényén túl csupán a miniszterelnök veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagnak való kijelöléséről és a helyzet folyamatos felülvizsgálatának szükségességéről rendelkezik. A rendelet a miniszterelnököt hatalmazza fel (jelöli ki) a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként: vagyis a korábban ismert Eütv. szabályai szerinti szaktárca vezetője, az egészségügyért felelős miniszter helyett a kormányfő felelős az intézkedésért. Hozzáteszem, a felruházásnak pusztán formális üzenete lehet egy olyan kormányzati struktúrá-

ban, amelyben a miniszterelnök vezető szerepe egyébként is megkérdőjelezhetetlen.²⁷ A felelősséget delegáló rendelkezés azonban további aggályokat is felvet. A különleges jogrend címzettje az Alaptörvény értelmében a kormány, vagyis nem a kormánytagok jogosultak rendkívüli rendeletek megalkotására vagy intézkedések megtételére.

Az Alaptörvény és a kapcsolódó törvényi szabályok vonatkozó szakaszai meglehetősen nehezen értelmezhetők.²⁸ Felmerül az a kérdés, hogy a különleges jogrendet igénylő rendkívüli intézkedéseket vajon miért nem a kihirdetésről rendelkező jogszabályban alkotta meg a kormány, az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis a kormány a veszélyhelyzetet rendeletben hirdeti ki, és sarkalatos törvényben (jelen esetben a Kat.-ban) meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Ebből egyszerű logikával arra következtethetnénk, hogy a kihirdetésre és a Kat. szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésére egyetlen jogi normában kerülne sor.

A veszélyhelyzet elrendelését követően született meg a Kormány 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelete (a továbbiakban: rendelet)²⁹ az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. Ebben a jogszabályban ugyanakkor egyértelműen keverednek a különleges jogrendi és a rendes jogi jellegű elemek, ezzel összefüggésben pedig a veszélyhelyzetre hivatkozással megalkotott jogi norma számos kérdést vet fel. A legszembetűnőbb kodifikációs hiányosság a kormány rendeletalkotási feladat- és hatáskörét megjelölő, úgynevezett „bevezető részben” található: a rendelet ugyanis eredeti jogalkotói hatáskörre hivatkozik,³⁰ ami lehetővé teszi, hogy a kormány rendkívüli jogalkotási mechanizmust alkalmazzon veszélyhelyzetben. Az Alaptörvény tehát közvetlenül teremt meg az eredeti jogalkotási hatáskört, vagyis a kormány veszélyhelyzeti jogalkotásának legitimitása nem felhatalmazáson alapul.³¹ Ennek teljes mértékben ellentmond a bevezető rész azon eleme, amely viszont az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény szerinti felhatalmazásra hivatkozik, egyidejűleg pedig azt sugallja, mintha ez a rendkívüli jogszabály a rendes jogrend részét képezné. Fontos azonban megjegyezni, hogy a határellenőrzés visszaállítására az uniós tagállamokkal szemben – miként egyébként arra maga a rendelet is hivatkozik – a sze-

mélyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikk (1) bekezdése alapján különleges jogrend hiányában is van lehetőség, legfeljebb tíz napra.

A rendelet második alcímében a négy leginkább veszélyeztetett országgal (Olasz Köztársaság, Kínai Népköztársaság, Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság)³² kapcsolatos korlátozásokat találhatunk. Ezek egy része a nemzetközi személyszállításra, valamint a szóban forgó országokból érkező magyar állampolgárokra vonatkozó, elsődlegesen járványügyi jellegű intézkedés. Az érintett személyek kötelesek tölteni az egészségügyi vizsgálatot, illetve gyanú esetén a karanténba helyezést (gyanú hiányában a 14 napos otthoni karantént). Ezek a korlátozások ugyanakkor a már többször hivatkozott Eütv. járványügyi rendelkezései keretében, különleges jogrend nélkül is megvalósíthatók lettek volna; a járványügyi megfigyelés, a zárlat, az elkülönítés és az ellenőrzés szabályai alapján.

A rendelet 4. §-a a lejáró okmányok automatikus meghosszabbításáról, a felsőoktatási intézmények hallgatók általi látogatásának tilalmáról, mindemellett a köznevelési intézményekben a rendkívüli szünet elrendelésének tilalmáról, a zárt és nyilvános tömegrendezvényekkel kapcsolatos korlátozásokról, valamint a külföldi nyelvtanulási programok és a külföldi iskolai kirándulások tilalmáról rendelkezik. Ehhez képest az Eütv. 74. § (2) bekezdése lehetővé tenné: intézmények működésének tilalmát (azaz bezárását), rendezvények és a járvány terjedését elősegítő tevékenységek korlátozását, megtiltását (így értelemszerűen a tömegrendezvényekét is), illetve az ország meghatározott területének elhagyását (végső soron az ország egész területét is), egyúttal pedig be lehet vezetni a személyforgalom korlátozását is e törvény rendelkezései alapján.

Külön érdekesek a fenti rendkívüli szabályok körében a közoktatás (köznevelés) valamint a felsőoktatás terén bevezetett intézkedések. A felsőoktatásban bevezetett „látogatási tilalom” alkotmányos alapja ugyanis nem biztosított, mivel a felsőoktatást érintő kérdésekben nincsen felhatalmazása a kormánynak rendkívüli intézkedések megtételére. A Kat. releváns szabályai között viszont nem találhatunk speciális rendelkezéseket a felsőoktatásra vonatkozóan. Ami pedig a közoktatással kapcsolatos intézkedéseket illeti: azok kizárólagos felhatalmazottja az oktatásért felelős miniszter és nem a Kormány egésze [Kat. 51. § (4) bekezdés]. Ezzel össze-

függésben nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a körülményt sem, hogy a Kormány az Alaptörvény szerint kihirdetett veszélyhelyzet során kormányhatározatban – vagyis ezúttal nem kormányrendeletben –, rendelte el a köznevelési és szakképzési intézményekben a kényszerszünetet,³³ ami nem terjed ki az óvodákra és a bölcsődékre.³⁴

A rendelet rendkívüli intézkedésként elrendelte továbbá a Magyar Honvédség közreműködési kötelezettségét a rendvédelmi intézkedések végrehajtásában, egyúttal előírta a szervezet

részére, hogy támogassa a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet szakfeladataik ellátásában. Tette ezt úgy, hogy a veszélyhelyzet az egyetlen olyan különleges jogrendi alakzat, amelynek részletes szabályait sarkalatos törvényként nem a honvédelmi törvény, hanem a már több-

szer hivatkozott Kat. tartalmazza. Ráadásul ez utóbbi nem ad felhatalmazást a kormánynak arra, hogy a Magyar Honvédségre, illetve annak állományára vonatkozóan rendkívüli szabályokat alkosson. Ez a felhatalmazás különösen egy későbbi rendkívüli rendeletben lesz még inkább szembeötlő: bár a Kat. rendkívüli intézkedésként valóban lehetővé teszi a kormány számára, hogy a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén – illetve annak megelőzése céljából – gazdálkodó szervezetek működését rendeleti úton a Magyar Állam felügyelete alá vonja. Ebben az esetben azonban az államháztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos járhat el³⁵ – meglehetősen korlátozott jogkörökkel –, valamint a Magyar Állam a kártalanítási kötelezettsége folytán.³⁶ Ennek keretében áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, jóváhagyja, ellenjegyzi a gazdálkodó szervezet vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait, valamint – a rendkívüli intézkedés bevezetését előidéző helyzet közvetlen elhárításával, illetve következményeinek enyhítésével összefüggésben – dönt a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szerve hatáskörébe tartozó ügyekben.³⁷ Ezekből a rendelkezésekből egyértelmű, hogy sem a honvédelmi miniszter, sem pedig a Magyar Honvédség nem rendelkezik alkotmányos felhatalmazással,³⁸ és hogy a katonai erők ilyen módon való alkalmazása alaptörvény-ellenes, illetve visszaélészerű.

Jogállami garancia lenne továbbá a különleges jogrendek időtartamának korlátozása; esetünkben a veszélyhelyzet során bevezetett rendkívüli intézkedések legfeljebb 15 napra szólhatnak. A kormány rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendelete hallgat hatályának végéről; ebből azt a következtetést is le-

AZ NEM MERÜL FEL, HOGY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG BÁRMILYEN MÉRTÉKBEN IS KORLÁTOZNA A RENDKÍVÜLI HATÁLMAT, ILLETVE ÉRDEMBEN FELLÉPNE AZ INTÉZKEDÉSEK ALAPTÖRVÉNY-ELLENESÉGE ELLEN

vonhatjuk éppen, hogy az Alaptörvény szerinti 15 napos időbeli hatály értelemszerűen alkalmazandó. Azonban a rendeletben foglalt és fentebb részletesen leírt aggályok, valamint az a tény, hogy a magyar kormány szereti a válsághelyzeteket, óvatosságra intik az elemzőt. A rendelet hatályát egyébként az Országgyűlés felhatalmazása alapján a kormány meghosszabbíthatja.³⁹ Joggal merül fel tehát a kérdés, hogy meddig is tarthat a rendeleti úton történő kormányzás. Az Alaptörvény a meghosszabbított intézkedésekre már nem állapít meg határidőt, vagyis egyértelműen a kormány belátásától függ azok hatálya. Egyetlen korlátot találhatunk csak: azt, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével a kormány rendelete hatályát veszti. A gond csak az, hogy a veszélyhelyzet éppen maga a kormány állapította meg, így a veszélyhelyzet végének meghatározása is végső soron kormányzati kompetencia lesz.

Az előzőekben felmerült elméletinek tűnő kérdés a veszélyhelyzet és a kormányzati intézkedések 15 napos hatályvesztését megelőzően gyakorlati jelentőséget is kapott. Az igazságügyi miniszter 2020. március 20-án nyújtotta be a parlamentnek a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény tervezetét. A tervezet célja elsődlegesen az, hogy a rendkívüli intézkedések hatályát a kormány meghosszabbíthassa a parlament felhatalmazása által. A tervezet azonban ennél sokkal jelentősebb rendkívüli jogköröket állapítana meg a kormánynak. A 3. § a rendkívüli hatalmat határozatlan időre, a veszélyhelyzet megszűnéséig terjeszti ki (a veszélyhelyzet megszűnésének megállapítása végső soron szintén kormányzati kompetencia), de talán ennél is aggasztóbb a 2. §, melynek (1) bekezdése lehetővé teszi a Kat. szerinti intézkedésektől eltérő intézkedések megtételét, aminek nincs is kézzelfogható korlátja: egyrészt az állampolgárok életének, egészségének védelmét, személyes-, vagyoni- és jogbiztonságának biztosítását, valamint a nemzetgazdaság stabilitását kell szolgálnia, másrészt pedig a kormány ezt a rendkívüli jogkörét – a szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, felszámolása, kezelése, továbbá káros hatásainak megelőzése és elhárítása céljából gyakorolhatja. A törvénnyel a kormány célja tehát az, hogy az Alaptörvényben biztosított rendkívüli hatalomnál szélesebb, gyakorlatilag korlátlan hatalmat biztosítson, mindezt az általa meghatározott ideig, vagyis a veszélyhelyzet végéig. Ha a bevezetőben már említett tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel ösz-

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI
MAGYARORSZÁGON ELŐ-
SZÖR BEVEZETETT KÜLÖN-
LEGES JOGREND KOMOLY
KODIFIKÁCIÓS HIÁNYOSSÁ-
GOKAT EREDMÉNYEZETT. IL-
LETVE SZÁMOS PONTON SÉR-
TI A MÁR CSAK NEVÉBEN
JOGÁLLAMI ALKOTMÁNYOS
KÖVETELMÉNYEKET IS

szefüggésben alkalmazott gyakorlatból indulunk ki, akkor jogos a félelem, hogy ez a veszélyhelyzet a tényleges járványnál hosszabb lesz. A tervezet továbbá a büntető törvénykönyv módosítását is tartalmazza, ennek immanens eleme a rémhírterjesztés tényállásának szigorítása: mindazok, akik különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állítanak vagy hírszertelnek, hogy az a védekezés eredményességét akadályozhatja vagy megghiúsíthatja, büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Ez a rendelkezés visszaélésre adhat okot, illetve súlyosan veszélyezteti a szólásszabadságot, mivel öncenzúrára készítheti az újságírókat.

A kormányzati teljhatalomnak a tervezet szerinti egyetlen korlátja az, hogy az Alkotmánybíróság ebben az időszakban is folyamatosan működik, ami így elvi lehetőségét adja annak, hogy az alkotmányossági szempontból aggályos rendkívüli intézkedéseket és rendeleteket a testület megsemmisítse. Ténylegesen azonban ez a „garancia” nem több, mint a jogállamiság látszatának fenntartása, egyúttal pedig azt üzeni, mintha az intézkedések alkotmányjogi szempontból elfogadhatók lennének. Az ugyanis, úgy gondolom, nem merül fel, hogy az Alkotmánybíróság bármilyen mértékben korlátozná a rendkívüli hatalmat és tömegével lépne fel az intézkedések alaptörvény-ellenessége mellett.

ÖSSZEGZÉS

A fentiekből látható, hogy a rendszerváltás utáni Magyarországon először bevezetett különleges jogrend komoly kodifikációs hiányosságokat eredményezett, illetve számos ponton sérti a már csak nevében jogállami alkotmányos követelményeket is. Ez persze nem meglepő azok számára, akik a jogállamiság hazai helyzetét figyelemmel kísérik egy ideje. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendes jogrendbe történő beépülésével és a válsághelyzet folyamatos fenntartásával, vagy éppen a terrorveszélyhelyzet alaptörvényi tényállásának megteremtésével és a fenyegetettségre építő retorikával a kormány tudatosan építi ki a félelem rendszerét, modernkori autokráciánk egyik alappillét. Természetesen lehetünk jóhiszeműek, és elfogadhatjuk, hogy a kormány valóban mindannyiunk életének védelmében hozza meg az intézkedéseit, így az esetleges tévedések a jó cél érdekében kapkodva végzett munka következményei.

A fenti rövid elemzés tükrében azonban – figyelemmel az elmúlt években történetekre is – nehezen lehet hinni a kormány jóhiszeműségében. Az ugyanis megkövetelte volna a veszélyhelyzet különleges jogrendi alakzata helyett az ilyen helyzetekre kodifikált járványügyi és egészségügyi válsághelyzeti szabályok – legalább előzetes – alkalmazását, a jogállamiság és a fokozatosság elvére is figyelemmel.

Amit most látunk, azt a szakirodalom – egyébként a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő rendkívüli intézkedések elemzése alapján – megelőző államként definiálja.⁴⁰ Ennek sajátos, szélsőséges megjelenése az, amit hazánkban tapasztalhatunk. Az állam a tényleges veszély jelentkezését megelőzően biztosítja a rendkívüli jogi eszközöket anélkül, hogy felmérné a potenciális különleges helyzet esetleges bekövetkezésére rendelkezésre álló lehetőségeket (pl. terrorveszélyhelyzet). Vagyis bármilyen, a rendes működést esetlegesen zavaró fejlemény hatására a különleges jogrend eszközeihez nyúl, miként tette azt a magyar kormány a mostani helyzetben. Amint arra a bevezetőben már utaltam, a különleges jogrend nem a kormányzat kénye-kedve szerint igénybe vehető alkotmányjogi játékszer, hanem az alkotmányosság és az állam védelmének utolsó, ugyanakkor legveszélyesebb eszköze, ami azt is feltételezi, hogy a rendelkezésre álló rendes jogi eszközök igénybe vételét az intézkedésre jogosult már megpróbálta, vagy fontolóra vette, de a helyzet annyira súlyos, hogy annak megoldására ezek az intézkedések már nem bizonyulnak, illetve nem tűnnek alkalmasnak. Persze az is lehet, hogy jelen sorok írójának nincsen igazsága, de a jogállamiság elve akkor is megkövetelte volna a korábbiakban kifejtett rendes jogi eszközök alkalmazásának fontolóra vételét. Ehhez képest pedig a gyakorlatilag korlátlan kormányzati hatalom megállapítása nem egyszerűen a végrehajtó hatalom alkotmányos szerepének félreértelmezése, hanem a különleges helyzettel való visszaélés a jogállamiság elveivel össze nem egyeztethető módon. Alkotmányos jogállamban legalábbis biztosan...

JEGYZETEK

1. Miként arra Kim Lane Scheppelle helyesen rámutatott, a miniszterelnök ténylegesen diktátori hatalmat gyakorol majd. Kim Lane SCHEPPELE: Orbán's Emergency, *Hungarian Spectrum*, 2020. március 21., <https://hungarianspectrum.org/2020/03/21/kim-lane-scheppelle-orbans-emergency/>.
2. Lovas Gergő: Veszélyhelyzet elrendelését javasolja a kormánynak az operatív törzs, *Index.hu*, 2020. márci-

us 11., https://index.hu/belfold/2020/03/11/rendkivuli_intezkedesekrol_donthet_szerdan_a_kormany/.

3. Az ezzel kapcsolatos aggályokról részletesen írtam: MÉSZÁROS Gábor: Egy „menekültcsomag veszélyei” – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?, *Fundamentum*, 2015/2–3, 107–119.
4. A jogszabály a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetését konkrét kritériumhoz kötötte, még hozzá arra az esetre, ha egy hónap átlagában a menedékkérők száma meghaladja az 500 főt, de abban az esetben is elrendelhetővé tette, ha a migrációval összefüggésben a közbiztonságot közvetlenül veszélyeztető helyzet alakul ki. Ez alapján – miként azt az elmúlt évek is mutatják – a válsághelyzetet bármikor el lehet rendelni hat hónapra, majd újra és újra meg lehet hosszabbítani. Lásd: KÖVES Nóra: Menekültügy – Humanitárius vagy politikai válsághelyzet, *Fundamentum*, 2015/4, 76.
5. Erről lásd: TÓTH Judit: „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére”, *Fundamentum*, 2015/4, 62–63.
6. Ezzel összefüggésben lásd: Gábor MÉSZÁROS: The Hungarian Response to Terrorism: a „Blank Check” for the Government, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata*, 2017, 129–142.
7. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 13–18.
8. JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében – Érvelési minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához, *Jogtudományi Közöny*, 2007/1, 40.
9. Friedrich KOJA: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog, in *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797–817.
10. MÉSZÁROS Gábor: *Alkotmányosság válságban? – Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban*, Budapest, Menedzser Praxis, 2018, 29–30.
11. Lásd: Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902, 191.
12. Monistának tekintem az Egyesült Államok kivételes állapotú modelljét, amelyben a bíróságoknak kiemelt szerepük van a jogvédelem biztosítása terén. Erről, valamint a dichotóm modelltől való különbözőségről lásd: MÉSZÁROS Gábor: A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa?, *Fundamentum*, 2015/4, 37–55.
13. A vitáról és a legfontosabb elméletekről részletesen: MÉSZÁROS (10. vj.) 83–92, valamint 163–183.

14. Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy egyes szerzők éppen az aktuális járványveszélyre hivatkozva hajlamosak túlzásba esni, és Carl Schmitttel érvelve a hatékonyság mellett lépnek fel a jogállami garanciákkal szemben. Tordai Csaba szerint a túlzottan kazuisztikus alaptörvényi és sarkalatos törvényi szabályok, valamint a járványveszélyre való hivatkozással bevezetett különleges jogrend alaptörvényi szabályainak hiánya miatt a kormány kénytelen átlépni a túlzottan merev rendkívüli jogi normákon, ami azt igazolja, hogy „rendkívüli helyzetekben derül ki, hogy kisarkított pillanatokban Carl Schmittnek van igaza”. Ezzel azonban a szerző nem a jogállamiság eszméje mellett érvel, hanem igazat ad a kormányzati hatalomnak, arra hivatkozva, hogy a jog nem lehet elsődleges az emberi élettel szemben. Erről lásd: TORDAI Csaba: A közjog határai a járványveszély idején, *Így írják mi*, 2020. március 18., <https://igyirnakmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>.
15. A monista és a dichotóm kivételes állapotú modellek közötti különbségről és azok legfontosabb jellemzőiről lásd: MÉSZÁROS (10. vj.) 114–124.
16. CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 9.
17. KOJA (9. vj.) 797.
18. MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga, *Pro Futuro*, 2016/2, 208.
19. JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend, in *Bevezetés az alkotmányjogba*, szerk. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs, Budapest, HVG-ORAC, 2013, 466.
20. CSINK (16. vj.) 10.
21. A kivételes állapot állandósulásának és egyúttal a szuverén hatalom előretörésének potenciális veszélyéről Giorgio Agamben már 1998-ban írt; lásd: GIORGIO AGAMBEN: *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, California, Stanford University Press, 1998, 170–171.
22. Lásd: CSINK (16. vj.) 10, valamint SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl, in *Religio et Constitutio*, szerk. KOVÁCS Péter, Budapest, Pázmány Press, 2014, 227.
23. A többi különleges jogrendi tényállás esetében a részletszabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben helyezte el a jogalkotó.
24. Tordai Csaba ezzel összefüggésben, úgy gondolom, helyesen mutatott rá a szabályozás komoly hiányosságára: arra, hogy a különleges jogrendi esetkörök törvényi úton történő kiszélesítése alkotmányellenes. Mindazonáltal a szerző egyetért ezzel a kormányzati intézkedéssel, annak ellenére, hogy elismeri: számos intézkedésre a kormány különleges jogrendi felhatalmazása hiányában került sor. Lásd: TORDAI (14. vj.). Mint majd látni fogjuk, ez az érvelés a jogállamiság eszméjét egyébként is negligáló kormányzat számára azt is jelentheti, hogy a különleges helyzetre hivatkozással bármit megtehet, erre irányuló felhatalmazás hiányában. Ez a gondolatmenet azért aggályos, mert legitimálhatóvá teszi a korlátlan kormányzati hatalmat.
25. Eütv. 228–232. §; a válsághelyzeti ellátással összefüggő részletes szabályokat a 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza. Ez utóbbi keretei között biztosított az esetleges egészségügyi krízis hatékony kezelésének lehetősége (így mindenekelőtt a rendkívüli eszközátadások, időszakosan működő egészségügyi szolgáltatók, gyógyintézetek létesítése, egészségügyi dolgozók kirendelésének speciális szabályai, ingó és ingatlan vagyontárgyak igénybevétele vagy éppen a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának lehetősége).
26. Eütv. 56–74/A. §. Ennek értelmében különösen a járványügyi érdekből történő szűrővizsgálatokra (az e körbe tartozó fertőző betegségek körét a miniszter egy szerűen, rendeletben meghatározhatja), a fertőző betegek bejelentési kötelezettségére, a kötelező orvosi vizsgálatokra, a járványügyi elkülönítésre, megfigyelésre, ellenőrzésre és záratra, a személyek felkutatására járványügyi intézkedés végrehajtása érdekében, a fertőtlenítésre, a fertőző betegek szállítására vonatkozó szabályok alkalmazása tűnik indokoltnak.
27. Ezt a helyzetet az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése is egyértelművé teszi, ugyanis ennek értelmében a kormány általános politikáját egyébként is a miniszterelnök határozza meg.
28. Lásd ezzel összefüggésben: TORDAI (14. vj.).
29. Majd pedig ezt követően az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló (II. számú) 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet, illetve az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló (III. számú) 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet.
30. Ez az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés szerinti felhatalmazás.
31. Megjegyzendő, hogy ez a fajta következtetlenség a későbbi, rendkívüli intézkedéseket elrendelő kormányrendeletekben már nem fordul elő; lásd a 45/2020. (III.

- 14.) Korm. rendelet és a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet bevezető részeit.
32. Ezeknek az államoknak a sora egészült ki a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendeletet követően Izraellel.
33. Lásd erről: a koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről szóló 1102/2020. (III. 14.) Korm. határozatot, amely éppen oly módon kíván megfelelni az általam is hivatkozott Kat. 51. § (4) bekezdésének, hogy felhívja az érintett minisztereket az intézmények működési rendjének módosítására, de akként, hogy a kormány maga határozza meg a részletes szempontokat.
34. A 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 2. §-a a települési önkormányzatok polgármestereinek hatáskörébe delegálja a kérdést.
35. Kat. 48. § (1)–(2) bekezdés.
36. Kat. 48. § (5) bekezdés.
37. Kat. 48. § (3) bekezdés.
38. A kézirat lezárásakor friss hír volt, hogy a honvédelmi miniszter által vezetett akciócsoport tevékenysége keretében az ún. honvédelmi törzsek megkezdik a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos irányításátvételt. Lásd pl.: SZABÓ Dániel: A koronavírus-járvány miatt megvan, mely cégeket államosíthatja a magyar kormány, *Napi.hu*, 2020. március 17., https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/koronavirus-magyarorszagon-allamositas-honvedseg-vallalatok-atvetele.702357.html; DOMOKOS Erika: Csütörtökön veszi át a honvédség a kiemelt magyar cégek irányítását, *Napi.hu*, 2020. március 18., https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/csutortokon-veszi-at-a-honvedseg-a-kiemelt-magyar-cegek-iranyitasat.702477.html.
39. Lásd: Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.
40. Lásd: SAJÓ András – URIZ Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 601–608.

AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL ÉS A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS: A REPCEVIRÁG SZÖVETKEZET ÜGYÉNEK PÉLDÁJÁN

Sokéves jogi eljárás végére tett pontot az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) 2019 tavaszán, amikor a Repcevirág Szövetkezet Magyarország elleni ügyében döntött.¹ Az egyszerűnek tűnő, eredetileg adófizetési kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó jogvita számos bírói fórumot megjárt (a Kúriát kétszer is), és több elvi jelentőségű, a magyar jogban eddig megnyugtatóan nem rendezett jogi kérdést vetett fel. Ilyen volt egyrészt az előzetes döntéshozatali eljárás megindításának elmulasztásához kapcsolódó alapjogi probléma; másrészt az uniós jog hivatalból történő alkalmazásának kötelezettsége; harmadrészt az uniós jog bíróság általi megsértésével okozott kárért való felelősség megállapíthatósága. Az ügyben a végső szót a Kúria mondta ki, a döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) visszautasította. Az EJEB eljárása a Kúria és az Alkotmánybíróság döntésének egyik eleméhez kapcsolódott: ahhoz, hogy a Repcevirág Szövetkezet által benyújtott, előzetes döntéshozatali eljárás megindítására irányuló indítvány elutasítását megfelelően indokolták-e. Az EJEB – korábbi ítélezési gyakorlatát megerősítve – nem találta alapjogsértőnek a Kúria és az AB eljárását, így a döntés nem nyit új utakat a magyar bíráskodásban sem.

Az alábbi írás áttekintést ad az ügyben felmerült jogi kérdések lényegéről, a konkrét ügyben a magyar bíróságok által hozott döntésekről, valamint az EJEB határozatának főbb érveiről.

Az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos alapjogi kérdések

1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke értelmében bármely tagállami bírónak joga van ahhoz, hogy az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: EUB) forduljon iránymutatásért, ha az előtte fekvő ügyben az uniós jog értelmezése vagy érvényessége kérdéses számára. Számos értelmezési és alkalmazási problémát vet fel, hogy e jogosultság mellett az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése kötelezettséget is előír: azon bírósá-

ságok, amelyeknek a döntésével szemben a nemzeti jog szerint nincs jogorvoslat (azaz végső fokon járnak el), kötelesek az EUB-hoz fordulni, ha az ügyben az uniós jog alkalmazása merül fel.² E kötelezettség nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben az EUB-nak feltett kérdés megválaszolása nem releváns az ügyben (irrelevancia-doktrína), illetve azokra, ahol teljesülnek az ún. CILFIT-feltételek,³ azaz az eljáró bíró számára az uniós jog értelmezése annyira magától értetődő, hogy az nem hagy helyet semmilyen észszerű kételynek, minden más értelmezési lehetőséget bizonyossággal ki lehet zárni (*acte clair*-doktrína); vagy ha az EUB más ügyben már döntött ugyanarról a jogkérdésről, tehát a tagállami bíróság által feltett kérdésre bizonyosan tudható a válasz (*acte éclairé*-doktrína). Az észszerű kétely kizárásához az EUB esetjoga értelmében arra van szükség, hogy az eljáró bíró az uniós jog értelmezése során figyelembe vegye az uniós jogi norma valamennyi nyelvi változatát, legyen tekintettel az uniós jog sajátos terminológiájára, az uniós jogintézmények sajátosságaira, valamint az uniós jog egészével kapcsolatos összefüggésekre, az uniós előírás céljára és fejlődésére.⁴ A gyakorlat azt mutatja, hogy a valóságban a CILFIT-feltételek fennállásának bizonyítása gyakran elmarad a nemzeti felsőbbbíróságok részéről, amikor úgy döntenek, hogy nem fordulnak az EUB-hoz.⁵

A jelen ügy szempontjából fontos az az EUB által is következetesen hangsúlyozott elv, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás megindítása tekintetében az eljáró bíró teljes szabadságot élvez. A peres feleknek lehetőségük van ugyan, hogy indítványozzák az eljárást, de a bíró nincs kötve a kérelemhez.⁶ Az ilyen tárgyban benyújtott indítványok elbírálása esetén is érvényesülnie kell azonban a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek, tehát az indítvány elutasítását a bíróság köteles megfelelően indokolni. Ez a kötelezettség különösen akkor nagy jelentőségű, ha a bíróság döntése ellen nincs jogorvoslat. Az EUB gyakorlata azt is egyértelművé teszi, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást a bíró bármikor kezdeményezheti, ha az ügy elbírálásához szükségesnek tartja, tehát akkor is, ha a felek egyáltalán nem hivatkoztak uniós jogra, illetve nem kérték az eljárás megindítását.⁷

2. Általánosságban elmondható, hogy azokban az uniós tagállamokban, amelyekben létezik az alkotmányjogi panasz intézménye, az alkotmánybíróságok a panaszeljárások keretében fellépnek az előzetes döntéshozatali kérelem önkényes megtagadásával szemben.⁸ Több uniós tagállam alkotmánybírósága követi azt a gyakorlatot, hogy az előzetes döntéskérésre kötelezett nemzeti bíróságok e kötelezettségének elmulasztását a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó törvényes bíróhoz való jog sérelmének tekinti. A viszonyítási pont ebben a tekintetben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, amely 1986-ban először mondta ki, hogy az EUB

a német alaptörvény szerinti törvényes bírónak minősül, amelyhez a hozzáférés senkitől sem tagadható meg, ha tehát az előzetes döntéskérésre kötelezett bíró önkényesen, mérlegelési jogkörén túlterjeszkedve elmulasztja az eljárás megindítását, azzal alapjogsérelmet okoz, és erre az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasz alapítható.⁹ Hasonló gyakorlatot követ az osztrák és a spanyol alkotmánybíróság, valamint a később csatlakozott tagállamok közül a cseh, a szlovák és a szlovén alkotmánybíróság is.¹⁰

A magyar Alkotmánybíróság nem illeszkedik e tagállamok sorába. Következetes ítélkezési gyakorlata szerint¹¹ az EUB nem tekinthető törvényes bírónak a magyar Alaptörvény értelmében, az odafordulás mellőzése tehát nem vet fel alkotmányossági kérdést. Az AB álláspontja szerint az előzetes döntéshozatali eljárás megindításáról való döntés kizárólag az ügyben eljáró rendes bíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik.¹²

3. Az AB álláspontja ebben a kérdésben nincs összhangban az EJEB gyakorlatával sem, az EJEB ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikke értelmében törvényes bírónak tekinti az EUB-t. Ebből ugyan nem fakad általános jogosultság arra, hogy az uniós joggal kapcsolatos kérdéseket feltétlenül az EUB elé kell terjeszteni,¹³ de követelményként támasztja a nemzeti bíróságok felé, hogy az előzetes döntéskérésre irányuló indítvány elutasítását megfelelően, a kérelmező érveire reflektálva indokolják meg. A végső fokon eljáró bíróságok esetében szigorúbb mérce szerint kell megítélni, hogy az elutasítás nem volt-e önkényes, ugyanis az indokolásnak az EJEB gyakorlat szerint

is meg kell felelnie az EUB esetjogában kidolgozott CILFIT-feltételeknek.¹⁴

Az EJEB értékelésében fontos szempont a bíróságok indokolási kötelezettségével kapcsolatos általános elv is, miszerint a kérelmező érveire adott indokolás megfelelő mélysége az ügy körülményeitől függ, így befolyásolják többek között az adott állam eljárásjogi előírásai, szokásjogi szabályai, valamint az ítéletek szövegezésére vonatkozó sajátosságok.¹⁵ A bírónak nem kell minden egyes kérelmezői érvre részletesen reagálni, és az EJEB nem vizsgálja azt sem, hogy a bíró érvei megalapozottak-e.¹⁶ Az ítélkezési

gyakorlat szerint az értékelés során a kérelmező magatartását is figyelembe kell venni: ha az előzetes döntéskérésre irányuló indítványa nem volt megfelelően kidolgozott, csak általános megállapításokra hivatkozott, akkor az eljáró bíróság formális indokolással, a vonatkozó jogszabályok megjelölésével visszautasíthatja az indítványt, feltéve, hogy az ügy nem vet fel alapvető jelentőségű jogi kérdést, illetve a kérelmező indítványának az előzetes döntéshozatalról való érdemi döntéstől függetlenül sem lehet helyt adni.¹⁷

Az EJEB az EJEE 6. cikke alapján a fenti elvek sérelmét két ügyben állapította már meg, mindkét alkalommal az olasz

Semmítőszek ítélete miatt.¹⁸ Ezekben az ügyekben azonban a bíróság semmilyen (akár közvetett) indokolást sem adott arra vonatkozóan, hogy az adott ügyben miért nem volt szükség előzetes döntéskérésre, és a peres fél erre irányuló kérelmének miért nem adott helyt. Arra még nem volt példa, hogy az EJEB az indokolás nem kielégítő módja miatt egyezményesértést állapított volna meg.

4. A fenti elveket az EJEB a Repcevirág Szövetkezet ügyét megelőzően már rögzítette, magyar ügyben is, de az elvek tényleges érvényesülését nem vizsgálta, mert a panaszt e részében elfogadhatatlannak nyilvánította. A 2018 nyarán elbírált Somorjai kontra Magyarország ügy¹⁹ tárgya egy rokkantsági nyugdíj megállapításával kapcsolatos per volt, amelyben a kérelmező azt állította, hogy az alkalmazandó magyar jogszabály ellentétes az uniós joggal. Az uniós rendelkezés helyes értelmezéséről az eljáró bíróságok (a Fővárosi Munkaügyi Bíróság és a Kúria) a panaszos kérelme ellenére nem kértek előzetes döntést, noha korábban nem született még EUB-döntés a kér-

désről.²⁰ A kérelmező a tisztességes eljárás sérelmét az EJEE 6. cikke alapján több okból is állította, ezek közül az EJEB az ésszerű időn belüli elbíráláshoz való jog sérelmét állapította meg. A kérelmező emellett arra is hivatkozott, hogy a bíróságok egyrészt nem vették figyelembe az ügyben releváns, közvetlenül alkalmazandó uniós jogot; másrészt nem indokolták megfelelően (a CILFIT-feltételek szerint) az előzetes döntéskérés mellőzését. Az EJEB e részben elfogadhatatlannak nyilvánította a panaszt.

Annak vizsgálatával kapcsolatban, hogy a magyar bíróságok nem megfelelően alkalmazták az uniós jogot, az EJEB saját hatáskörének hiányát állapította meg, utalva arra, hogy a nemzeti jog és az uniós jog összhangjának vizsgálata az EUB hatáskörébe tartozik, az annak megfelelő alkalmazás pedig a nemzeti bíróságok feladata, azt az EJEB nem bírálhatja felül (tehát a kérelem ezen része *ratione materiae* elfogadhatatlan).²¹

Az előzetes döntéskérés mellőzésének indokoltságával kapcsolatban az EJEB összefoglalta a vonatkozó ítélkezési gyakorlat lényegét: a bíróságok a CILFIT-esetjog alapján kötelesek megindokolni azt, hogy „miért tartották szükségtelennek az előzetes döntéshozatali eljárást; különösen azt, hogy miért állapították meg, hogy az adott kérdés az ügyben nem releváns, vagy az adott uniós jogi rendelkezést korábban az EUB már értelmezte, vagy hogy az uniós jog korrekt alkalmazása olyannyira nyilvánvaló, hogy az nem hagy semmilyen ésszerű kétséget.”²² Az EJEB emlékeztetett arra, hogy – bár a fenti indokolást nagyon alaposan kell elvégezni – a nemzeti bíróságok belső jogértelmezési tevékenységének értékelése nem tartozik a hatáskörébe.²³ A kérelem nyilvánvalóan alaptalanná nyilvánításának fő indoka emellett az volt, hogy a Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelmében a kérelmező korábbi beadványaira utalt, de nem fogalmazott meg határozott kérelmet, így a Kúria nem tehető felelőssé az indokolás elmaradása miatt. Ez utóbbi pont tekintetében Sajó és Pinto de Albuquerque bírók közös különvéleményt fogalmaztak meg. Szerintük a kérelmet érdemben el kellett volna bírálni, és az egyezményesértést meg kellett volna állapítani, mert bár a kérelmező az előzetes döntéshozatali eljárás megindítását nem kérte kifejezetten, de az uniós jog alkalmazását igen, és a Kúria nem indokolta megfelelően, hogy az *acte clair* doktrína alapján miért nem szükséges az EUB-hoz fordulni.

5. Az EJEB gyakorlata szerint tehát elvben alapsérelmet okozhat (bár ezt konkrét ügyben még nem állapította meg), ha a tagállami bíró, aki egyébként előzetes döntéskérésre kötelezett lenne, nem indokolja meg kellő alaposággal, az uniós jog követelményei alapján az eljárás megindításának elmaradását. Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatban az AB gyakorlata valamivel közelebb áll az EJEB-éhez, ugyanis a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan a bíróságok kötelezettségeként rögzíti, hogy az előzetes döntésre irányuló kezdeményezésről alakoszerű döntést hozzanak, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban megindokolják.²⁴ E kötelezettség sérelmére hivatkozva több alkotmányjogi panasz eljárás is indult az utóbbi években, de az AB eddig egyetlen ilyen ügyben sem állapította meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét (sőt, a panaszokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította). Az általánossá vált gyakorlatot a 3003/2017. (II. 1.) AB határozat így foglalja össze:

„A Kúria ítéletének indokolásában rámutatott arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelemnek azért »nem adott helyt, mert annak jogalapja

nem áll fenn, nincs olyan uniós norma, melynek értelmezése szükséges lenne a perbeli jogkérdések körében.« A Kúria tehát indokát adta annak, miért nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást; annak vizsgálata, hogy ez az indokolás megfelelő-e, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, mivel ezzel a Kúria tényekből levont következtetését, és az ehhez kapcsolódó jogértelmezését vizsgálná felül.” A bíróság tehát bármilyen formális indokolással eleget tehet alkotmányos indokolási kötelezettségének; az indokolás megalapozottságát az AB nem vizsgálja.²⁵

Az uniós jogi háttér

1. Ahhoz, hogy a Repcevirág Szövetkezet ügyében hozott bírósági ítéleteket könnyebben összefoglalhassuk, érdemes általánosságban kitérni arra a jogi megoldásra is, amelynek alkalmazhatóságáról a Kúria vitatott ítéletében döntött: a bíróságok uniós jogsértésért fennálló kártérítési felelősségére.

Az EUB nevezetes Francovich-ítélete²⁶ értelmében a magánszemélyek uniós jogon alapuló jogosultságai megsértése esetén kártérítést követelhetnek az uniós jogot nem vagy nem megfelelően végrehajtó tagállamtól. Kiterjesztve az uniós kárfelelősség hatá-

rait, az EUB a Köbler-ítéletben később azt is rögzítette, hogy a tagállami kárfelelősség elve a végső fokon eljáró tagállami bíróságok uniós joggal ellentétes ítéletei esetében is alkalmazandó.²⁷

A Köbler-ügyben egy olyan osztrák legfelsőbb bírósági ítélet alapján indult a kártérítési per, amely az EUB előzetes döntése nélkül született, és amely sértette a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát. Az ítéletben az EUB rögzítette a bírói kárfelelősség megállapításának feltételeit: a megsértett jogszabály a magánszemélyek részére állapít meg jogokat; a jogsértés kellően súlyos; közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn az állam kötelezettségszegése és a károsult felek által elszenvedett kár között.

A kellően súlyos jogsértés megállapítása során azt kell vizsgálni, hogy a jogsértés „nyilvánvaló”-e.²⁸ Főszabály szerint ennek vizsgálata és a kártérítési felelősség megállapítása a nemzeti bíróságok feladata,²⁹ melyeknek a vizsgálat során az eset összes körülményeit figyelembe kell venniük. Ilyen tényezők különösen „a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának foka, a jogsértés szándékossága, a jogi hiba menthetősége vagy menthetetlensége, [...] illetve az a körülmény, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás [...] kötelezettségének. Mindenestre [az uniós] jog megsértése kellően súlyos akkor, ha az adott határozat meghozatala [az EUB] e tárgyban kialakított ítélkezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával történik.”³⁰

2. Az uniós jogban főszabályként irányadó tagállami eljárási autonómia elve alapján az uniós jog megsértésével okozott kárt a tagállamoknak nemzeti joguk keretein belül kell orvosolniuk, azzal, hogy a vonatkozó követelmények „nem lehetnek szigorúbbak, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak, valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék a kártérítés megszerzését.”³¹ Magyarországon az uniós jog megsértése miatt fennálló bírói kárfelelősség megállapításának még nem alakult ki a bírói gyakorlata.³² Ugyanakkor, a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti felelősséget a magyar Ptk. szabályozza,³³ és ehhez kapcsolódóan születnek is megállapító bírósági ítéletek.

Az eljárási autonómia elve egy másik összefüggésben is felmerült az ügyben, mégpedig azzal kapcsolatban, hogy az adott tagállam eljárási jogában (így Magyarországon a felülvizsgálati eljárásban) létező

kérelemhez kötöttség elve mennyiben irányadó az uniós jogon alapuló igények elbírálása során. Az ügyben ugyanis az első (adóügyben indult) eljárásban a Szövetkezet semmilyen uniós jogi érvet nem terjesztett elő, a második (kártérítési) perben azonban – új jogi képviselőjének meghatalmazását követően – arra hivatkozott, hogy a bíróságnak az uniós jogot az adóügyben hivatalból kellett volna alkalmazni, és a kérelemhez kötöttség elve alapján e kötelezettség alól a bíróság nem mentesülhetett.³⁴

A REPCEVIRÁG SZÖVETKEZET ÜGYÉBEN INDULT MAGYAR ELJÁRÁSOK

A fenti alkotmányos és uniós jogi kérdéseket felvető ügy főszereplője a 2003 óta a Baranya megyei Aranyosgadányban működő – a jelen tanulmány írásának idején már végelszámolás alatt álló – Repcevirág Olajosnövény Szövetkezet volt. A termelői csoport a tagok (főként gazdasági társaságok) működésének támogatására jött létre, és elsődleges tevékenységként nagy értékű mezőgazdasági gépeket vásárolt, amelyeket a tagok számára ingyenesen adott át üzemeltetésre. A jogi procedúra 2008-ban indult, amikor az akkori Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: adóhatóság) mintegy 7 millió forint adóhiányt állapított meg a Szövetkezethnél, és kötelezte a hiány, valamint a

hiányra tekintettel kiszabott bírság megfizetésére. A Szövetkezet ugyanis a mezőgazdasági gépek vásárlása után befizetendő áfát a gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó áfalevonási jog alapján csökkentette, arra hivatkozva, hogy elsődleges tevékenysége, a mezőgazdasági gépek átadása gazdasági tevékenységnek tekinthető, mert bár a tagok ingyenesen jutottak a gépekhez, de rendszeres működésük költség-hozzájárulást fizettek, tehát a gépek kölcsönzése közvetetten ellenérték fejében nyújtott szolgáltatás volt. Az adóhatóság álláspontja szerint azonban az áfalevonás gyakorlata ellentétes volt az akkor hatályos áfatörvénnyel:³⁵ valójában ingyenes termékátadás, illetve szolgáltatásnyújtás valósult meg, ami nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, hiszen nem irányul bevétel elérésére, a Szövetkezetet tehát nem illette meg az előzetesen felszámított adó levonásának joga.

Az alapeljárás

A Szövetkezet az elsőfokú adóhatósági döntés ellen fellebbezéssel élt, majd az ezt elutasító határozattal szemben a Baranya Megyei Bírósághoz fordult felülvizsgálatért. A későbbiek szempontjából döntő jelentőségű, hogy a Szövetkezet sem az adóhatósági eljárásban, sem a felülvizsgálati kérelemben nem hivatkozott jogalapként európai uniós rendelkezésekre. A Szövetkezet jogi álláspontja kizárólag a magyar áfatörvényen, valamint egy, a termelői csoportokra vonatkozó miniszteri rendeleten alapult, és a Szövetkezet mindössze azt kifogásolta, hogy az adóhatóság a szövetkezeti tagok működési hozzájárulását nem tekintette ellenértéknek a gazdasági tevékenység értékelése során. A keresetet a Baranya Megyei Bíróság a magyar jogszabályok alapján elutasította,³⁶ megerősítve, hogy az áfatörvény alapján a Szövetkezet tevékenysége nem minősül gazdasági tevékenységnek, ezért nem illeti meg az áfa-levonási jog.

Az ítélettel szemben a Szövetkezet felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a Legfelsőbb Bíróság előtt (ma Kúria), ahol szintén nem hívott fel uniós jogi rendelkezést. A Legfelsőbb Bíróság hatályában fenntartotta a megyei bíróság ítéletét,³⁷ elsődlegesen szintén az áfatörvény alapján. Lényeges újdonság azonban, hogy a Legfelsőbb Bíróság annak vizsgálatakor, hogy a mezőgazdasági gépek átadása ingyenesen vagy ellenérték fejében történt-e, az EUB egy 1981-es ítéletére³⁸ hivatkozott. Ebben az ügyben az EUB egy olyan mezőgazdasági szövetkezet tevékenységével kapcsolatban hozott döntést, amely nem szedett be a tagjaitól díjat burgonyaraktározás ellenszolgáltatásaként, és megállapította, hogy „*egy szolgáltatásnyújtás, amelyért semmilyen meghatározott szubjektív el-
lentételezést nem kaptak, nem tekintendő »ellenérték fejében« nyújtott szolgáltatásnyújtásnak.*”³⁹ A Legfelsőbb Bíróság nem utalt semmilyen más uniós jogforrásra (így az egyébként releváns, de a Szövetkezet által sem felhívott 6. áfairányelvre⁴⁰ sem).

A későbbiek szempontjából fontos jelezni, hogy az ítéletben hivatkozott EUB döntés a 2. áfairányelv⁴¹ értelmezését érintette egy olyan mezőgazdasági szövetkezet ügyében, amely ingyenesen, tehát egyértelműen ellenérték nélkül biztosított raktárhelyiséget tagjainak, és az ügyben a szövetkezet adóalanyisága volt a kérdéses, nem pedig az adólevonási joga. Mindentől függetlenül az ügy elbírálásához a Legfelsőbb

Bíróság nem kért előzetes döntést az EUB-tól. (A továbbiakban az adóhatóság és a Szövetkezet jogvitáját alapeljárásnak nevezem.)

A kártérítési per

A felülvizsgálati ítéletet követően a Szövetkezet megfizetett csaknem ötmillió forint elmaradt adót és bírságot, de továbbra is vitatta az adóhiány megállapításának jogszerűségét. Új jogi képviselőt hatalmazott meg, és a magyar jogban általánosnak nem mondható jogorvoslati lehetőségért indult el. A Szövetkezet a Fővárosi Bíróság előtt pert indított a Legfelsőbb Bíróság ellen az uniós jog megsértésével okozott mintegy ötmillió forintos kár megtérítése iránt. Arra hivatkozott, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem alkalmazta a 6. áfairányelv vonatkozó rendelkezését⁴² (vagyis az alkalmazott magyar előírást nem annak fényében értelmezte), amikor megtagadta az adólevonási jogot. A Szövetkezet a kereset

egyrészt a magyar Ptk. vonatkozó szabályaira,⁴³ másrészt az EUB bevett ítélkezési gyakorlatára (a Francovich- és Köbler-ítéletekre) alapozta, melynek értelmében az uniós jog megsértéséért fennálló tagállami kárfelelősséget bírósági döntés is megalapozhatja.

A Szövetkezet elismerte, hogy az alapeljárásban nem hivatkozott a 6. áfairányelvre mint az adólevonási jog jogalapjára, de azt álláspontja szerint az eljáró szerveknek az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében hivatalból kellett volna alkalmazniuk, tekintettel az elsőbbség és közvetlen hatály elveire. A keresetben ezért a Szövetkezet a kártérítési felelősség megállapítása mellett azt is kérte a Fővárosi Bíróságtól, hogy kérjen előzetes döntést az EUB-tól arra vonatkozóan, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése összeegyeztethető-e az uniós joggal, és ha nem, megállapítható-e Legfelsőbb Bíróság kártérítési felelőssége.

A Szövetkezet állítása szerint az uniós adószabályok megsértése mellett a Legfelsőbb Bíróság azzal is uniós jogot sértett, hogy végső fokon eljáró bíróságként nem kért előzetes döntést az uniós jog megfelelő értelmezéséről. Álláspontja szerint ugyanis a Legfelsőbb Bíróság tévesen alkalmazta a 2. áfairányelvet értelmező EUB-döntést, hiszen az ügyben a 6. áfairányelv releváns; továbbá a hivatkozott EUB-döntés nem is az adólevonási jogot, hanem az adó-

alanyiságot érintette. Mindezek alapján indokolt lett volna a megfelelő értelmezéshez az EUB döntését kérni.

A Fővárosi Bíróság elutasította a keresetet⁴⁴ arra hivatkozva, hogy az alapeljárásban a Legfelsőbb Bíróság kötve volt a kereseti kérelemhez, és abban a Szövetkezet csak azt az adóhatósági döntést vitatta, amely a mezőgazdasági gépek átadását nem minősítette gazdasági tevékenységnek. Az adólevonási jogosultság megítélése nem volt tárgya a keresetnek. A gazdasági tevékenység értelmezése során a Legfelsőbb Bíróság hivatalból alkalmazta az EUB vonatkozó ítéletét, így nem történt uniós jogsértés. Az ítéletet a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla helybenhagyta.⁴⁵ Az előzetes döntéskérést (a fél indítványai ellenére) mindkét bíróság mellőzte.

A Fővárosi Bíróság azt állapította meg, hogy a Legfelsőbb Bíróság eljárása nem volt nyilvánvalóan jogsértő, hiszen az alapeljárásban maga a Szövetkezet is a magyar jogszabályok szerinti elbírálást kérte, és a Legfelsőbb Bíróság ennek során az uniós jogra megfelelően tekintettel volt. Emellett arra is hivatkozott, hogy az ügy nem ítéltető meg a Köbler-ítélet alapján, ugyanis a Szövetkezet nem a magyar államot perelte (ahogyan a Köbler-ítélet alapján lehetséges lenne), hanem a Legfelsőbb Bíróságot a magyar Ptk. alapján.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla ezzel szemben arra a következtetésre jutott, hogy az ügy a Köbler-ítéletben foglalt feltételek alapján ítéltendő meg, mert jelen esetben irreleváns, hogy a nemzeti jog alapján maga az állam vagy a bírósága perelhető-e. A kárfelelősség vizsgálata kapcsán a Fővárosi Ítéltábla a Köbler-ítélet azon megállapítására hivatkozott, amelynek értelmében a kárfelelősséget az irányadó nemzeti jog, így a nemzeti eljárásjogi szabályok szerint kell megítélni. A magyar eljárásjogi szabályok értelmében az alapeljárásban a Kúria kötve volt a Szövetkezet felülvizsgálati kérelméhez, és abban uniós jogra való hivatkozás nem szerepelt. A Szövetkezet számára a joggyakorlás eljárási és anyagi jogi kereteit kijelölő nemzeti jog (Pp. és Ptk.) – a Köbler-ítéletben foglaltakkal összhangban – nem valósított meg hátrányos megkülönböztetést az uniós jog megsértése miatti kártérítési követelések tekintetében, és nem tette lehetetlenné vagy aránytalanul nehezzé az uniós jogon alapuló igények érvényesítését. A károsult (a Szövetkezet) azonban nem

AZ AB ELŐZETES DÖNTÉSKÉRESE IRÁNYULÓ PANASZINDÍTVÁNYT A TESTÜLET TELJESEN FORMÁLIS INDOK ALAPJÁN UTASÍTOTTA VISSZA. MEGÁLLAPÍTOTTA, HOGY A PANASZOS AZ ABTV. 27. §-A ALAPJÁN CSAK BÍRŐI ÍTÉLET MEGSEMISÍTÉSÉT KEZDEMÉNYEZHETI, ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁT NEM. ARRÓL, HOGY AZ ÜGYBEN EGYÉBKÉNT HIVATALBÓL MIÉRT (NEM) LENNE HELYE AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK, HALLGAT AZ INDOKOLÁS.

járt el kellő gondossággal a kár enyhítése érdekében,⁴⁶ mivel nem hivatkozott az uniós jogra, bár lehetősége lett volna rá, ezért a keresete nem teljesíthető. Az uniós joggal harmonizáló magyar jog alkalmazása során uniós jogra való hivatkozás nélkül nem állnak fenn a kártérítés feltételei a kártérítésre vonatkozó nemzeti jognak az uniós joggal összhangban álló értelmezése révén.

A Fővárosi Ítéltábla az ügyet lezáró érdemi határozatban indokolta meg az előzetes döntéshozatali eljárás megindításának mellőzését is. Arra hivatkozott, hogy

az ügyben felmerülő jogkérdés a CILFIT-ítélet alapján *acte éclairée*, ugyanis nem az adólevonási jog alapjául szolgáló gazdasági tevékenység értelmezésére, hanem a bírósági jogkörben okozott kárért viselt felelősség feltételeinek fennállására vonatkozik, ez utóbbit pedig a Köbler-ítélet és más későbbi ítéletek egyértelműen tisztázták, tehát az ügy előzetes döntés nélkül eldönthető.

A Kúria vitatott ítélete

A Szövetkezet a Fővárosi Ítéltábla ítéletével szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához (korábban Legfelsőbb Bíróság). Kérelmében arra hivatkozott, hogy a Fővárosi Ítéltábla ítélete ellentétes mind a magyar Ptk.-ban, mind az uniós jogban elismert bírói kárfelelősség szabályaival, ugyanis az uniós jog megsértésével bekövetkező kárt akkor is meg kell téríteni, ha a felek a közigazgatási perben nem hivatkoztak uniós jogra, amennyiben az EUB gyakorlata értelmében a bíróság által okozott jogsértés kellően súlyos, és a bíró nem tett eleget az előzetes döntéshozatási kötelezettségének (függetlenül attól, hogy a felek hivatkoztak-e az uniós jogra vagy sem). A kérelemhez kötöttség elve nem mentesíti a nemzeti bíróságot az uniós jog hivatalból történő alkalmazásának kötelezettsége alól. A Szövetkezet ebben az esetben is kérte a Kúriát az előzetes döntéshozatali eljárás megindítására, amire ezúttal sem került sor.

A Kúria az ügyben két külön döntést hozott. Először külön végzéssel döntött az előzetes döntéshozatali eljárás elutasításáról;⁴⁷ a végzéssel szemben a Szövetkezet panasszal élt, de a Kúria elutasította a panaszt,⁴⁸ az ügy érdemében hozott határozatával pedig a Fővárosi Ítéltábla ítéletét hatályában fenn

tartotta,⁴⁹ részben azonos indokolással, mint amit az előzetes döntéshozatal mellőzésével kapcsolatban adott. Ez az indokolás lett a tárgya azután az EJEB előtti eljárásnak (illetve az alkotmányjogi panasz-
nak).

A Kúria lényegében megerősítette a Fővárosi Íté-
lőtábla jogi álláspontját. Megismételte, hogy az ügyet
a Köbler-ítéletben foglalt feltételek alapján kell elbí-
rálni, és hogy a releváns jogkérdés nem az adószabá-
lyok értelmezéséhez, hanem a kártérítési felelősség
feltételeinek teljesüléséhez kapcsolódik. A Kúria be-
vett ítélezési gyakorlata értelmében a kártérítési per
nem teremthet új jogorvoslatot a fél számára, és nem
szolgálhat kártérítés alapjául, ha a fél a jogerős ítélet
érdemben vagy eljárási szabálysértésre hivatkozva
továbbra is vitatja. A döntő érv a Kúria szerint is
az volt, hogy a magyar eljárásjogi szabályok, amelyek
az uniós jognak egyébként megfelelnek, csak a felül-
vizsgálati kérelemben foglalt elbírálását teszik a bí-
róság kötelezettségévé, így az alapeljárásban a Kúria
előtt nem volt helye az uniós áfaszabályozás alkalmazásának.
Ezért az előzetes döntéshozatali eljárás
szükségessége sem merült fel az adóügyben folyt fel-
ülvizsgálati eljárásban. A Kúria felülvizsgálati ítélete
az adóügyi eljárásban tehát jogszerű volt, és ennélfogva
a Fővárosi Ítéltábla ítélete is, amely a kártérítési
felelősségét megalapozatlannak ítélte.⁵⁰

A Szövetkezet a Kúria előtt négy konkrét kérdés-
ben kezdeményezte az előzetes döntéshozatali eljárás
megindítását, amely kérdések megválaszolását a Kúria
nem tartotta szükségesnek. Az első kérdés arra irányult,
hogy az uniós jog hatálya alá tartozik-e egy olyan kártérítési
kereset, amelyben a felperes egy közvetlenül alkalmazandó uniós
jogi rendelkezéssel biztosított jogának Kúria általi megsértését állítja.
A Kúria indokolása szerint az eljárásban a felek között nem
volt vita azt illetően, hogy az ügy az uniós jog hatálya alá
tartozik, ennek a kérdésnek az előterjesztése tehát szükségtelen lenne.

A Szövetkezet által feltenni javasolt további három kérdés
szintén olyan tárgykörre irányult a Kúria szerint, amelyek megvá-
laszolására a kártérítési perben nem volt szükség, azokat az adóügyi el-
járásban lehetett volna előterjeszteni. A második kérdés a 6. áfa-
irányelv és az adólevonási jogot megtagadó bírósági ítélet összeegyeztethetőségére
irányult; a harmadik pedig arra, hogy kizárja-e a kártérítési
felelősséget az, ha az alapeljárásban a felperes

nem hivatkozott az uniós jogra, nem kellett volna-e a bíróságnak az uniós jogot hivatalból alkalmaznia.
A negyedik – a legérdekesebb – kérdés az lett volna, hogy
kellően súlyosnak tekinthető-e a Kúria jogsértése, ha úgy tagadta meg a felperes adólevonási jogát,
hogy nem alkalmazta a vonatkozó uniós jogot, és nem is kért előzetes döntést az EUB-tól, miközben
egy olyan korábbi EUB-döntésre hivatkozott, amely eltérő tárgyban született, és az EUB az ügyben fel-
merült jogi kérdésre vonatkozóan még nem hozott előzetes döntést.

A Kúria az érdemi határozatban foglaltakkal összhangban fenntartotta, hogy az adólevonási joghoz
kapcsolódó érveket, ideértve az uniós jog közvetlen alkalmazását, az alapeljárásban kellett volna előter-
jeszteni, a kártérítési perben ezek már nem vizsgálhatók. Az adott ügyben az eldöntendő kérdés nem
az áfatörvény megfelelő alkalmazására vonatkozik, hanem arra, hogy fennállnak-e a bírósági jogkörben
okozott kár megtérítésének feltételei, erre vonatkozóan pedig az EUB gyakorlata egyértelmű. A Kúria
arra is hivatkozott, hogy a kártérítési perben a Szövetkezet mulasztásából eredő következmények érté-
kelése az uniós jog értelmezésének szükségességét nem veti fel, mivel ezeknek a következményeknek a
figyelembe vétele a nemzeti bíróság feladata a kártérítési igény elbírálása során. Az indokolás idézi ugyan
az EUB CILFIT-ítéletében foglalt feltételeket, de azok teljesülését a konkrét ügyben nem vizsgálja.

Mint látható, a Szövetkezet által felvetett jogkérdések nem csak az adószabályok értelmezéséhez kapcsolódtak – bár e téren sem volt az EUB-nak korábbi
esetjoga, tehát az alapeljárásban valóban szükség lehetett volna az EUB előzetes
döntésére. Ezen a ponton tölthetne be fontos szerepet – az uniós
jogon alapuló jogosultságok hatékony érvényesítése érdekében – az Alkotmánybíróság, amennyiben
ilyen esetekben a törvényes bíróhoz való jog sérelmét állapítaná meg. Csakhogy az alapeljárásban
a Szövetkezet valóban nem kezdeményezte az EUB-hoz fordulást, így a törvényes bíróhoz való
jog sérelmére csakugyan nem hivatkozhatott volna. Az azonban a kártérítési perben is alappal felvet-
hető uniós relevanciájú kérdés lehetett volna, hogy az uniós jog hivatalbóli alkalmazásának – és
ahhoz kapcsolódóan az előzetes döntéskérésnek (hivatalból) – lett volna-e helye az alapeljárásban (tekin-
tetlenül a kérelemhez kötöttség nemzeti eljárásjogi kö-

vetelményére), és hogy ennek elmaradása megalapozza-e a tagállami felsőbíróság kellően súlyos uniós jogsértését. A Kúria azonban a magyar és az uniós kártérítési szabályok alapján úgy ítélte meg, hogy az ügy megítélése egyértelmű, és nem fordult az EUB-hoz. A Szövetkezet számára e vitatott döntéssel szemben a kézenfekvő megoldás az alkotmányjogi panasz benyújtása volt – bízva abban, hogy a speciális körülményekre tekintettel az AB el fog térni korábbi gyakorlatától, és jogorvoslatot nyújt az előzetes döntés mellőzése, tehát valójában az uniós jog alkalmazásának elmaradása miatt. Ez a várakozás azonban nem teljesült.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás

A Kúria érdemi határozatával szemben a Szövetkezet az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz, amely tartalmát tekintve nem a Kúria kártérítési felelősséggel kapcsolatos döntését érintette, hanem az előzetes döntéshozatali eljárás mellőzésére vonatkozó döntést.⁵¹ A Szövetkezet álláspontja szerint azonban a Kúria a kártérítési felelősséggel kapcsolatos ítéletet a Szövetkezet tisztességes eljáráshoz való jogának megsértésével hozta, így ezt az ítéletet kell az AB-nak megsemmisítenie.

Panaszbeadványában a Szövetkezet azt állította, hogy a Kúria az előzetes döntéskérés mellőzésével a kártérítési perben folyt felülvizsgálati eljárásban megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz, illetve a törvényes bíróhoz való jogát, és ez a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet eredményezett (Abtv. 29. § szerinti feltétel). Álláspontja szerint az ügy körülményei és a felvetődő alkotmányos kérdések eltérnek a korábban az AB által visszautasított hasonló panaszokétól, így a panasz érdemi elbírálásának az Abtv. 29. §-ában szereplő másik, vagylagos feltétele is teljesül: az ügy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. A magyar bírói gyakorlatban ugyanis gyakran kerül sor az előzetes döntéshozatali eljárás jogilag megalapozatlan mellőzésére,⁵² így különösen indokolt, hogy „az előzetes döntéshozatali eljárásnak a magyar perjogban betöltött szerepét az Alkotmánybíróság is érdemi alkotmányjogi elemzésnek vessen alá annak érdekében, hogy [...] a jövőre nézve megfogalmazza azokat az alkotmányjogi szempontokat, amelyeket figyelembe véve a jog-

alkalmazók az adott jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak.”⁵³

A panaszindítvány részletes áttekintést adott az EJEB előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos gyakorlatáról, és az AB saját esetjoga alapján kérte az annak megfelelő döntés meghozatalát.⁵⁴ A Szövetkezet értelmezése szerint az AB törvényes bíróhoz való jogot értelmező gyakorlata⁵⁵ összhangba hozható az előzetes döntéskérés mellőzésének indokoltságával kapcsolatos EJEB-gyakorlattal. Tehát „*e panasz szakszerű elbírálása a fentiek szerint megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság az EJEB állandó gyakorlatára, az EUMSZ 267. cikkére és a CILFIT-feltételekre is tekintettel értékelje, hogy az előterjesztési kötelezettség teljesítése in abstracto mikor tagadható meg alkotmányosan, és hogy ez alapján az előzetes döntéshozatali eljárás mellőzése in concreto alkotmányellenes, önkényes volt-e vagy sem*”. A konkrét ügyben az előzetes döntéskérés elutasítása a Szövetkezet szerint azért volt önkényes, mert a Kúria lényegében csak a magyar jogra (a felülvizsgálat eljárási szabályaira) hivatkozott, és nem vette figyelembe a vonatkozó uniós jogi követelményeket (vagyis a CILFIT-feltételek teljesülését). Ezzel elvonta az EUB hatáskörét, és a Szövetkezetet megfosztotta törvényes bírójától.

Az alkotmányjogi panasz eljárás további fontos, az EJEB előtti eljárásban is vizsgált eleme volt, hogy a Szövetkezet az Alkotmánybíróságot is felhívta előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére (erre irányuló kifejezett kérelmet terjesztett elő).⁵⁶ A Szövetkezet ugyanis a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét nem csak az Alaptörvényre, hanem az Európai Unió Alapjogi Chartájára hivatkozva is állította, és a felteni javasolt kérdés is az EUMSZ 267. cikkének, valamint a Charta 47. cikkének értelmezésére irányult. Az indítvány szerint az AB-nak meg kellett volna kérdeznie, hogy e két uniós jogforrás alapján egy, a Köbler-ítélet alapján folyó kártérítési perben az előzetes döntéshozatali eljárás önkényes elutasítása sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot, és

ha igen, melyek az önkényes döntés ismérvei. Az indítvány szerint az uniós jog követelményeiből fakadóan az AB-nak is meg kell tennie minden szükséges intézkedést az uniós jogból eredő jogosultságok védelme és az uniós jog egységes érvényesülése érdekében.

Az Alkotmánybíróság az igen precízen kidolgozott panaszbeadvány legtöbb érdemi érvére egyáltalán nem reagált. Az indítvány EJEB-gyakorlattal

kapcsolatos felvetéseit, valamint az ügy sajátos körülményeit figyelmen kívül hagyta. A 3165/2014. (V. 23.) AB végzésben visszautasította a panaszt, az Abtv. 29. §-ában foglalt vagylagos feltételek nemteljesülése miatt; és megismételte a korábbi esetekben alkalmazott szüksézáú indokolást:⁵⁷ az előzetes döntéshozatali eljárás megindításáról való döntés kizárólag az eljáró rendes bíróság (mint magyar jog szerinti törvényes bíró) hatáskörébe tartozik, azt az AB nem vizsgálhatja felül. Az AB úgy értelmezi, hogy az előzetes döntés iránti előterjesztésről való döntés nem tartozik a tisztességes eljáráshoz való jog „alkotmányos jelentőségű eljárási szabályaihoz”, így az ügy nem vet fel alkotmányos jelentőségű kérdést. Érdekes módon az AB azt is megállapította, hogy „az előzetesen felszámított adólevonás jogszerűségének a vizsgálata a konkrét ügyben” jogalkalmazási, szakjogági kérdés, így azt nem vizsgálhatja. A Szövetkezet azonban ilyen vizsgálatot nem is kért az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány befogadhatóságával kapcsolatban mondottakból az következne, hogy az AB érdemben nem vizsgálhatta a Kúria döntésének indokait az előterjesztési kérelem elutasításával kapcsolatban. Ennek ellenére az AB mégis rögzítette, hogy *„osztja a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben hozott, az első fokú bíróság által az előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmet elutasító végzés indokolásában kifejtetteket, jelesül, hogy: »[a] felperes által feltett kérdések nem a szerződések értelmezésére vagy az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusai érvényességének megállapítására és értelmezésére, hanem a tagállami bíróság határozatának felülvizsgálatára irányulnak, így azok nem tartoznak az EUB hatáskörébe»*.⁵⁸ Úgy tűnik tehát, hogy az AB mégis vizsgálta az előzetes döntéskérési indítvány elutasításának indokoltságát, és az irrelevancia-doktrína alkalmazását helyesnek ítélte. Ennek a megállapításnak az indokait és uniós jogi hátterét a határozat nem közli.

Az AB előzetes döntéskérésére irányuló panaszindítványt a testület teljesen formális indok alapján utasította vissza. Megállapította, hogy a panaszos az Abtv. 27. §-a alapján csak bírói ítélet megsemmisítését kezdeményezheti, előzetes döntéshozatali eljárás megindítását nem. Arról, hogy az ügyben egyébként hivatalból miért (nem) lenne helye az eljárás megindításának, hallgat az indokolás.

AZ EJEB DÖNTÉSE

Az alkotmánybírósági végzés meghozatalát követően⁵⁹ a Szövetkezet az EJEB-hez fordult. Arra hivatkozott, hogy a Kúria a kártérítési ügyben hozott ér-

demi határozatban nem indokolta megfelelően az előzetes döntéskérés mellőzését, és ezzel megsértette az EJEB 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát. A Szövetkezet kérelmében elismerte, hogy a Kúria ítélete tartalmazott indokolást, de az szerinte nem felelt meg az EJEB és az EUB ítélkezési gyakorlatában kidolgozott követelményeknek, tehát önkényes döntés volt. A 6. cikk sérelmének megállapítását kérte továbbá az AB eljárása miatt is. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság megsértette a törvényes bíróhoz való jogát, mert a végzése egyáltalán nem tartalmazott érdemi indokolást arra vonatkozóan, hogy miért nem fordult előterjesztéssel az EUB-hoz, illetve álláspontot azt illetően, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján az AB végső fokú eljáró bíróságnak minősül-e vagy sem.

A magyar kormány álláspontja szerint a Kúria indokolása megfelelő volt, mert az uniós jog hivatalbóli alkalmazásának kötelezettségét a kérelemhez kötöttség korlátozza, és ez az EUB gyakorlatával is összhangban áll. Továbbá, az európai államok mindegyikében irányadó, hogy a bíróságok nem tehetők felelőssé a peres felek magatartásáért, jogi stratégiájáért. A Kúria tehát megfelelő módon indokolta, hogy az előzetes döntésre miért nincs szükség az ügyben. Az Alkotmánybíróság végzésével kapcsolatban a kormány azzal érvelt, hogy az AB-nak nincs hatásköre a Kúria indokolását érdemben vizsgálni, csak annyit vizsgálhat, hogy tartalmazott-e a Kúria határozata indokolást. Az AB tehát a Kúria döntésének uniós joggal való összhangját nem vizsgálhatta, így az uniós joggal kapcsolatban nem is kellett semmit indokolnia.⁶⁰

Az EJEB, miután összefoglalta az ügyben irányadó ítélkezési gyakorlat fő elveit,⁶¹ elsőként a Kúria előtti kártérítési perben a Szövetkezet által az EUB-nak feltenni javasolt kérdésekkel kapcsolatos indokolást vizsgálta, kérdésenként. Az EJEB megállapításai meglehetősen szüksézáúak, és abból a kúriai álláspontból indulnak ki, hogy az ügyet a magyar jog szabályai alapján kellett eldönteni. A fentebb írtakból nyilvánvaló, hogy a Szövetkezet és a Kúria között vita volt abban a kérdésben, hogy az ügyet az uniós jog vagy a magyar jog értelmezésével (tulajdonképpen elsőbbségével) kell-e megoldani. Az EJEB azonban rögzítette, hogy nem feladata a nemzeti bíróságok jogértelmezési és jogalkalmazási hibáinak orvoslása (hacsak az Egyezményben foglalt alapvető jog sérelme nem merül fel),⁶² így ebben a jogértelmezési vitában sem dönthet. Az EJEB előtti eljárás nem irányulhat annak vizsgálatára, hogy az ügyben a Kúria az uniós joggal összhangban döntött-e vagy sem.

Ami a feltenni szándékozott egyes kérdésekkel kapcsolatos konkrét indokolást illeti, a második és

negyedik kérdéssel kapcsolatban (amelyek az uniós adószabályok értelmezéséhez kapcsolódtak) az EJEB megállapította, hogy azok a Kúria álláspontja szerint nem voltak relevánsak, mert a kártérítési perben eldöntendő kérdések körén kívül estek. Az EJEB nem fűzött további észrevételt ehhez a megállapításhoz, mivel a Kúria döntését arról, hogy mi volt a kártérítési per tárgya, nem bírálhatja felül. A harmadik kérdés arra irányult, hogy kizárja-e az uniós jog alapján fennálló bírói kárfelelősséget, ha az alapeljárásban a felperes nem hivatkozott az uniós jogra. Az EJEB megállapítása szerint ezt a kérdést a perben a Kúria közvetetten megválaszolta, mégpedig igenlően, amikor megállapította a Szövetkezet alapeljárásbeli mulasztásához kapcsolódó jogi következményeket, és kizárta a kárfelelősség megállapítását. Az EJEB megjegyezte, hogy a Kúria itt konkrétan is indokolhatta volna, hogy miért nem kér előzetes döntést, de a korábbi ítélkezési gyakorlat szerint a közvetett indokolás is elégségesnek tekinthető.⁶³ A Szövetkezet által feltenni javasolt első kérdéssel kapcsolatos indokolást az EJEB külön nem vizsgálta.

Az EJEB megjegyezte, hogy a Kúria szerint az egész kártérítési ügy célja tulajdonképpen az volt, hogy a Szövetkezet korrigálja saját, az alapeljárás során elkövetett stratégiai hibáját: azt, hogy akkor nem hivatkozott az uniós jogra.⁶⁴ Nehezen érthető, hogy az indokolás minőségének vizsgálata szempontjából miért lényeges ez a megállapítás, mi lenne a jelentősége és a Szövetkezet új jogi érveinek alkalmazhatóságának szempontjából.

Azt az indokolást, amelyet az Alkotmánybíróság adott az előzetes döntéskérésre irányuló indítvány elutasításáról, még ilyen részletességgel sem vizsgálta az EJEB. Emlékeztetve arra, hogy az AB az indítványt hatáskörének hiányára hivatkozva utasította vissza, az ítélet megállapítja, hogy a döntés nem volt önkényes vagy nyilvánvalóan megalapozatlan. Az EJEB nem vizsgálja, hogy egy bírósági eljárásban szükséges volt-e előzetes döntést kérni, vagy azt, hogy a bíróságnak van-e erre hatásköre. Az indokolás arra a bevett ítélkezési gyakorlatra is hivatkozik, amely szerint a legfelső bíróságoknak a fellebbezés elutasítását nem kell részletesen indokolniuk, ha egy konkrét jogi rendelkezés alkalmazására hivatkozva teszik ezt.⁶⁵

ÖSSZEFOGLALÁS

Úgy tűnik tehát, hogy az EJEB az előzetes döntéskérés mellőzése során teljesítettnek látja az indokolási kötelezettséget, ha a bíró adott valamilyen – akár közvetett – indokolást. Mivel egy konkrét ügyben alkalmazott jogértelmezés helyességéről az EJEB nem

dönthet, tartózkodik attól, hogy az előzetes döntéskérés szükségességéről állást foglaljon. Az indokolási kötelezettség formális teljesítésével a tisztességes eljárás minimális követelményét is teljesítettnek tekintti. Az Alkotmánybíróság eljárása esetén sem avatkozik be a hatásköri szabályok alkalmazásába – az eljárási szabályok formális alkalmazása esetén a tisztességes eljárás minimumkövetelményeit teljesülni látja. Ez a gyakorlat ellentmond annak az elvi megállapításnak, miszerint az indokolás akkor nem önkényes, ha megfelel az EUB esetjogában kidolgozott CILFIT-feltételeknek (beleértve az *acte clair*-hez kapcsolódó további vizsgálati szempontokat). Ezeknek a feltételeknek a részletes vizsgálata hiányzott a Kúria és az AB döntéséből is.

A Repcevirág Szövetkezet ügye ezzel a döntéssel lezárult. Az adóügyi jogvitában elkövetett jogászai hibát az új jogi képviselőnek nem sikerült korrigálnia a kártérítési eljárásban, bár az ügyben felvetett uniós jogi kérdések valóban relevánsak voltak, és nyitottabb bírói attitűdök mellett azokról az EUB is dönthetett volna. A Szövetkezet és a magyar bíróságok teljesen eltérően értékelték az ügy tényeit, a felmerülő jogi problémákat, valamint az uniós jog alkalmazási körét és követelményeit. Az EUB állásfoglalása akár meg is erősíthette volna a magyar bíróságok álláspontját is.

Bizonyosan előremutató lett volna a kérelemhez kötöttség és az uniós jog hivatalból történő alkalmazása közötti viszony meghatározása, amire az előzetes döntés iránti kérelem (részben) irányult volna. A Kúria ebben a helyzetben a magyar jogban létező elvet alkalmazta – lényegében elsőbbséget adott annak –, ami összhangban lehet az uniós joggal, de a két elv viszonyának pontosabb meghatározása és a bírói kárfelelősség körében való alkalmazása értelmezést igényelt volna az EUB-tól. Amint a Szövetkezet alkotmányjogi panaszában megjegyezte, az a kérdés, hogy egy elbírálandó ügy nemzeti vagy uniós jogi kérdés, maga is uniós jogi kérdés, és az EUB döntését igényli. A Kúria álláspontja ettől eltért, a Szövetkezetnek azonban nincs további jogi lehetősége ezt vitatni.

JEGYZETEK

1. Repcevirág Szövetkezet Magyarország elleni ügye, 70750/14. számú kérelem, 2019. április 30.
2. A magyar jogban az EUB ítélkezési gyakorlata alapján a végző fokon eljáró bíróságnak elsősorban a Kúria tekinthető, ha felülvizsgálati eljárásra van lehetőség; ha nincs, akkor pedig a jogerős határozatot hozó alsóbb szintű bíróság. BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás, *Közjogi Szemle*, 2015/4,

1. Lényegében megerősíti a Legfelsőbb Bíróság 1/2009. (VI. 24.) PK-KK közös véleménye, illetve a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, ABH 2015, 651, [26].
3. C-283/81. sz., Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1982:335) 16–20. pont.
4. C-283/81. CILFIT 13–14. pont. A kötelező odafordulás alóli kivételekkel kapcsolatban részletesebben lásd OSZTOVITS András: A nem létező acte clair-tan az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában, *Magyar Jog*, 2004/5, 292–299; VÁRNAY Ernő: Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása, *Magyar Jog*, 2005/2, 95–108.
5. A magyar gyakorlat áttekintéséhez lásd „Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” elnevezésű kúriai joggyakorlat-elemző csoport 2014. március 14-én közzétett összefoglaló véleményét (153–200.): http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf.
6. Például C-26/11. sz., Belgische Petroleum Unie VZW és társai kontra Belgium ügyben 2013. január 31-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:44) 24. pont.
7. C-26/11. Belgische Petroleum Unie VZW 23. pont.
8. Néhány olyan tagállamban, ahol ez az eljárás nem ismert, az állam uniós jogsértésért viselt kárfelelőssége keretében „szankcionálják” a döntéskéresi kötelezettség megsértését. Lásd: VARGA Zsófia: Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2014/4, 22.
9. BVerfG, 2 BvR 197/83, 22. 10. 1986, BVerfGE 73, 339.
10. Az ítélkezési gyakorlatok áttekintését lásd VARGA Zsófia: Remedies for violation of EU law by Member State courts – What place for the Köbler doctrine? Doktorirtervezés, *ELTE ÁJK*, 2016, 145–165.
11. 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, ABH 2013, 2022; 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, ABH 2014, 1751; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, ABH 2014, 2048. Az AB gyakorlat részletes áttekintését lásd FAZEKAS Flóra: Az európai uniós jog az alkotmányjogi panaszjelzésekben, in *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*, szerk. BEZNYICZA Árpád et al., Budapest, HVG-ORAC, 2019, 308–334.
12. Ennek a gyakorlatnak ellentmondva a Repcevirág Szövetkezet ügyében [3165/2014. (V. 23.) AB végzés, lásd alább] mégis megállapította, hogy az ügyben valóban nem volt szükség előzetes döntésre.
13. Ullens De Schooten és Rezabek Belgium elleni ügye, 3989/07. és 38353/07. számú kérelem, 2011. szeptember 20., 57. pont.
14. Többek között Ullens De Schooten és Rezabek Belgium elleni ügye, 3989/07. és 38353/07. számú kérelem, 2011. szeptember 20.; Vergauwen és mások Belgium elleni ügye, 4832/04. számú kérelem, 2012. április 10.; Stichting Mothers of Srebrenica és mások Hollandia elleni ügye, 65542/12. számú kérelem, 2013. június 11.; Dhahbi Olaszország elleni ügye, 17120/09. számú kérelem, 2014. április 8.; Schipani és mások Olaszország elleni ügye, 38369/09. számú kérelem, 2015. július 21.; Avotiņš Lettország elleni ügye, 17502/07. számú kérelem, 2016. május 23.; Baydar Hollandia elleni ügye, 55385/14. számú kérelem, 2018. április 24.; Harisch Németország elleni ügye, 50053/16. számú kérelem, 2019. április 11.
15. Baydar Hollandia elleni ügye, 40. pont, valamint az itt hivatkozott esetjog.
16. Burg és mások Franciaország elleni ügye, 34763/02. számú kérelem, 2003. január 28., valamint az itt hivatkozott esetjog.
17. Baydar Hollandia elleni ügye, 42. pont, valamint az itt hivatkozott esetjog.
18. Dhahbi Olaszország elleni ügye; Schipani és mások Olaszország elleni ügye.
19. Somorjai Magyarország elleni ügye, 60934/13. számú kérelem, 2018. augusztus 28.
20. A panaszos a Repcevirág Szövetkezethez hasonlóan szintén kezdeményezett alkotmánybírói eljárást is, de a rendes bírósági eljárással párhuzamosan, formálisan a saját ügyétől függetlenül. A régi Abtv. alapján arra hivatkozott, hogy a magyar nyugdíj szabályozás két rendelkezése ellentétes a közösségi (uniós) joggal, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mégpedig a nemzetközi jog és a belső jog összhangját előíró 7. § sérelme miatt. Indítványát az AB a 126/E/2008. AB végzésben (ABH 2010, 2753) érdemi vizsgálat nélkül visszautasította azzal a bevett fordulattal, hogy a közösségi (uniós) jog az AB eljárásaiban nem minősül nemzetközi jognak, így nincs hatásköre a magyar szabályozás és a közösségi (uniós) jog összhangjának vizsgálatára.
21. Somorjai Magyarország elleni ügye, 51–52. pont.
22. Somorjai Magyarország elleni ügye, 55. pont.
23. Ugyanígy: Dhahbi Olaszország elleni ügye; Schipani és mások Olaszország elleni ügye; Harisch Németország elleni ügye.
24. 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, ABH 2015, 651, [60]. E döntés nyomán módosult a Pp. 155/A. §, amit átvett az új Pp. 130. §.
25. Hasonlóan: 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, ABH 2016, 1284; 3305/2018. (X. 1.) AB végzés, ABH 2018, 1684; 3353/2018. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2018, 1971; 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2019, 1022. A bíróságok indokolási kötelezettségéről mint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményéről által-

- nosságban lásd a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot, valamint lásd: BENCZE Máttyás – Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt”: az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről, in *Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*, szerk. BALOGH-BÉKESI Nóra et al., Budapest, HVG-ORAC, 2019, 35–63.
26. C-6/90. és 9/90. sz., Andrea Francovich és mások kontra Olaszország ügyben 1991. november 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428).
 27. C-224/01. sz., Gerhard Köbler kontra Ausztria ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:513). A vonatkozó uniós jog áttekintéséhez lásd például VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 333–342.
 28. C-224/01. Köbler 59. pont.
 29. Bár előfordul, hogy erről maga az EUB dönt, ahogyan a Köbler-ügyben is történt.
 30. C-224/01. Köbler 55–56. pont.
 31. C-224/01. Köbler 58. pont.
 32. „Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai”, 207. A kárfelelősséget elutasító ítéleteket lásd VARGA Zsófia: Az Alkotmánybíróság határozata a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméről, *Jogesetek magyarázata*, 2016/1–2, 34.
 33. Ptk. 6:549. §. [Felelősség bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért].
 34. A kérelemhez kötöttség elve és az uniós jog hivatalbóli alkalmazása kapcsolatához lásd például VARGA Zsófia: *Az EU-jog alkalmazása: kézikönyv gyakorló jogászoknak*, Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 105–119.
 35. 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról (hatályos 2008-ig).
 36. 6.K.21.264/2008/4., 2009. február 17.
 37. Kfv.I.35.309/2009/5., 2009. november 26.
 38. 154/80. sz., Staatssecretaris van Financiën kontra Association coopérative „Coöperatieve Aardappelenbehaarplaats GA” ügyben 1981. február 5-én hozott ítélet (EU:C:1981:38).
 39. Szó szerinti idézet a Kúria ítéletéből: „*az ellenszolgáltatás fejében teljesített termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás adóalapja azon ellenérték, amelyet az adóalany tekintetben ténylegesen kap. Ez az ellenérték szubjektív – azaz ténylegesen megkapott – érték, nem pedig objektív feltételek alapján becsült érték.*” 154/80. Staatssecretaris van Financiën, 13. pont.
 40. A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás. HL L 145., 1977.6.13., 1–40.
 41. Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax, 8. cikk. HL 71., 1967.4.14., 1303–1312.
 42. 17. cikk (2) bek. a) pont.
 43. Régi Ptk. 349. §.
 44. 6.P.27.848/2010/4., 2011. május 31.
 45. 5.Pf.21.699/2011/11., 2012. augusztus 28.
 46. Az indokolás e követelmény kapcsán az EUB Factor-tame (III) ítéletére hivatkozik: C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. és társai egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:79), 84–85. bek.
 47. Pfv.III.22.112/2012/7., 2013. október 2.
 48. Pfv.III.22.112/2012/11., 2013. december 4. Az előzetes döntéskérésre irányuló indítványt elutasító végzés ellen a Pp. szerint nincs helye külön jogorvoslatnak. A Szövetkezet az uniós jogra (az EUSZ jogállamiságról és lojális együttműködésről szóló cikkeire, az Alapjogi Charta törvényes bíróhoz való jogot és hatékony jogorvoslatához való jogot deklaráló cikkeire, valamint az EUMSZ előzetes döntéskérelési kötelezettségről rendelkező cikkére) hivatkozva terjesztett elő panaszt az elutasító végzéssel szemben, amelyet a Kúria a Pp. vonatkozó szabályai alapján mint törvényben nem biztosított jogorvoslati kérelmet elutasított.
 49. Pfv.III.22.112/2012/13., 2013. december 11.
 50. Varga Zsófia kimutatja, hogy a bírói kárfelelősséggel kapcsolatos magyar bírói gyakorlat nem felel meg mindenben az uniós jognak, korrekcióra szorul. A Kúria konkrét ítéletével kapcsolatban azonban arra a megállapításra jut, hogy az végeredményét tekintve megfelel az uniós jogi követelményeknek, mert az uniós jog is elismeri, hogy a fél mulasztása (vagyis az, hogy az alapeljárásban nem hivatkozott az uniós jogra) megalapozatlanná teheti a kárfelelősséget. Bővebben lásd VARGA Zsófia: A Kúria ítélete a bíróságoknak az uniós jog megsértéséért fennálló kártérítési felelősségéről, *Jogesetek Magyarázata*, 2014/4, 33–34.
 51. A Kúria határozatát a Szövetkezet érdemben nem is vitathatta volna az AB előtt (ezt panaszindítványában rögzítette is), mert az AB nem negyedfokú bíróságként jár el.
 52. Ennek alátámasztására az indítványozó „Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” c. beszámolóra hivatkozott.
 53. Lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9f5779f56d0e13fcc1257cb600589364/\\$FILE/IV_507_0_2014_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9f5779f56d0e13fcc1257cb600589364/$FILE/IV_507_0_2014_inditvany_anonim.pdf).
 54. Az AB azon megállapítására hivatkozva, hogy „*az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvéde-*

- lem színtje*”. Az indítvány ezzel kapcsolatban a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatra hivatkozik (ABH 2013, 1045), amely valójában a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat V. 2. pontjában foglaltakat idézi (ABH 2011, 290, 321).
55. Szintén a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat alapján.
56. Az indítvány kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jog alapján bíróságnak tekinthető az EUMSZ 267. cikke értelmében. Az uniós tagállamok alkotmánybíróságai vagy alkotmánybírósági feladatokat is ellátó felsőbb bíróságai egyre gyakrabban indítanak előzetes döntéshozatali eljárást. A tagállami gyakorlatokról és az AB számára nyitva álló lehetőségekről lásd BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás, *Közjogi Szemle*, 2015/4, 1.
57. 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés.
58. 3165/2014. (V. 23.) AB végzés [14].
59. Az AB 2014. május 19-én hozta meg végzését, a kérelmet pedig október 28-án nyújtották be. A magyar kormány az EJEB előtt úgy érvelt, hogy a kérelem benyújtására nyitva álló 6 hónapos határidőt a Kúria érdemi határozatának kézbesítésétől (azaz február 7-től) kell számítani, tehát a kérelmet határidőn túl nyújtották be, ezért elfogadhatatlan. A kormány érve az volt, hogy az alkotmányjogi panasz általában kimerítendő belső jogorvoslatnak minősül, de ebben az esetben azt érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az AB, tehát nem tekinthető hatékonynak. Az EJEB azonban úgy látta, hogy az AB nem csak formális, eljárási indokok alapján utasította vissza a panaszt, annak egyes pontjaival érdemben is foglalkozott, ráadásul a Szövetkezet nem láthatta előre, hogy mi lesz az AB döntése, és alappal számíthatott arra, hogy az AB orvosolni fogja a jogsérelmét. A határidőt tehát az AB végzés meghozatalától kell számolni (34–36. pont). Arról, hogy az alkotmányjogi panaszt mint belső jogorvoslatot ki kell méríteni az EJEB-hez fordulás előtt, lásd: Mendrei László János Magyarország elleni ügye, 54927/15. számú kérelem, 2018. június 19.; Szalontay Győző Magyarország elleni ügye, 71327/13. számú kérelem, 2019. március 12.
60. A Kormány a panasz befogadhatósága körében arra is hivatkozott, hogy a panasz az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részében *ratione materiae* elfogadhatatlan, ugyanis az AB-nak nem az a feladata, hogy polgári jogi jogosultságokról és kötelezettségekről döntsön, így a tisztességes eljáráshoz való jog követelményei nem vonatkoznak rá. Az EJEB korábbi gyakorlata alapján elutasította ezt az álláspontot: amellett foglalt állást, hogy a 6. cikket az alkotmánybírósági eljárásokban is alkalmazni kell, ha az eljárás eredménye kihatással lehet a rendes bíróságok előtt folyó jogvita elbírálására. Mivel a jelen ügyben az AB döntése megsemmisíthette volna a Kúria ítéletét, és a Szövetkezet ügyében új bírósági eljárás lefolytatására kerülhetett volna sor, ez a feltétel teljesül (37–41. pont).
61. 48–51. pont. Ezeket lásd az írás első részében.
62. 59. pont.
63. „*The Kúria could have explained more explicitly why it refused to make a preliminary reference. However, an implicit reasoning can be considered sufficient*” (58. pont). Ennek alátámasztására az ítélet a *Wind Telecomunicazioni s.p.a. Olaszország elleni ügyére* hivatkozik (5159/14. számú kérelem, 2015. szeptember 8.), ahol az olasz semmítőszék indokolásával kapcsolatban állapította meg az EJEB, hogy abból következtetni lehet arra, hogy az előzetes döntéskérés egyértelműen nem volt szükséges az ügyben (37. pont).
64. 59. pont.
65. 61. pont. A hivatkozott esetek: Burg és mások Franciaország elleni ügye, 34763/02. számú kérelem, 2003. január 28.; Gorou Görögország elleni ügye, 12686/03. számú kérelem, 2009. március 20.

Nagy Noémi

„NYELVÉBEN ÉL A NEMZET(ISÉG)”

AVAGY A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK NYELVI JOGAINAK
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VÉDELME

A különféle nemzetközi és nemzeti szakértői és érdekképviselői szervezetek monitoringeljárásai során immáron általánossá vált az a sajnálatos megállapítás, miszerint számos jog csak „papíron” létezik. A kisebbségi jogok vonatkozásában különösen szembeeső a jogi rendelkezések és azok tényleges végrehajtása között tapasztalható eltérés. Magyarországon és a legtöbb demokratikus európai államban a kisebbségek jogainak legmagasabb szintű védelmét az alkotmánybíróság látja el, tehát a

kisebbségi jogok tényleges érvényesülése nagymértékben függ a bírói testülettől. Ezenkívül az alkotmánybíróság kisebbségi jogokkal kapcsolatos attitűdje, kisebbségvédelmi hajlandósága – a testületnek a szakmai és tudományos közéletben betöltött presztízse miatt – meghatározó befolyást gyakorolhat a jogásztársadalom kisebbségi jogokhoz való viszonyára, sőt, akár a lakosság értékfelfogására is. Mindebből fakadóan a kisebbségvédelem iránt érdeklődő szakemberek számára megkerülhetetlen a kisebbségi jogokra vonatkozó alkotmánybírósági ítélezési gyakorlat vizsgálata.

A magyar Alkotmánybíróság kisebbségekkel kapcsolatos ügyeinek száma viszonylag csekély. Működésének három évtizede alatt a testület összesen körülbelül 10 000 ügyet bíralt el, és ebből mintegy három tucat, tehát az ügyek kevesebb mint egy százaléka kapcsolódik a szűk értelemben vett kisebbségi jogokhoz. A kapcsolódó esetekben a bíróság lényegében három kérdéskörrel foglalkozott: 1. Mi a kisebbség? Pontosabban, mit jelent az „államalkotó tényező” kifejezés, és milyen feltételek mellett lehet bizonyos társadalmi csoportokat kisebbségnek tekinteni? 2. Ki a kisebbségi? Vagyis kit kell elismerni a kisebbségi jogok alanyaként, és milyen szabályok vonatkoznak a kisebbséghez tartozó személyek önmeghatározására? 3. Mik a kisebbségi jogok? Ez utóbbi kérdés a kisebbségekhez tartozó személyeknek az Alkotmányban, a kisebbségi/nemzetiségi törvényben és

más jogszabályokban biztosított konkrét jogai tartalmának kibontására vonatkozik, ideértve a kisebbségek parlamenti és önkormányzati képviselői jogát, a kisebbségi önkormányzatok jogállását, illetve egyes nyelvi jogokat. Az utóbbi témakört leszámítva a hazai szakirodalom mélységében foglalkozott a kisebbségi jogok alkotmánybírósági megítélésével,¹ illetve a szűk értelemben nem kisebbségi jognak tekinthető, de a gyakorlatban elsősorban a kisebbségeket sújtó, szociális problémákat is felvető általános diszkriminációtilalmi, illetve esélyegyenlőségi ügyekkel (beleértve a gyalázkodás és a gyűlöletkeltés büntetőjogi megítélését).² Ezen megfontolásból a jelen tanulmányt kifejezetten a kisebbségi *nyelvi* jogok alkotmánybírósági védelmének szenteltem.

Legjobb tudásom szerint a magyarországi kisebbségek nyelvi jogainak alkotmánybírósági védelmével a hazai jogi és egyéb társadalomtudományi területek kutatói ezidáig nem foglalkoztak (leszámítva a névjoggal kapcsolatos kérdéseket, amelyekről az alábbiakban lesz szó). A nemzetközi szakirodalomból figyelemre méltó Wojciech Sadurski először 2005-ben megjelent, majd 2014-ben átdolgozott monográfiája,³ amely a kelet-közép-európai államok alkotmánybírósági tevékenységét hasonlítja össze. Sadurski külön fejezetet szentel a kisebbségi és azon belül a nyelvi jogoknak, de a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából egyetlen ügyet sem említ.⁴ A tudományos érdeklődés hiánya a vonatkozó ügyek csekély számára tekintettel valamelyest érthető, ugyanakkor meglepő is annak fényében, hogy Magyarország 1998 óta részese a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának⁵ (a továbbiakban: Nyelvi Karta), illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménynek⁶ (a továbbiakban: Kisebbségvédelmi Keretegyezmény), amely nemzetközi szerződések komoly kötelezettségeket támasztanak a kisebbségi nyelvek és a kisebbségi nyelvi jogok védelmével kapcsolatban. Mínderre tekin-

* A jelen tanulmány alapját képező kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

tettel jelen tanulmány nem csupán a vonatkozó alkotmánybírói ügyek bemutatását és elemzését célozza, de a nyelvi kérdésre vonatkozó, alkotmányossági szempontú szakirodalmi diskurzus elindítását is.

NYELVI KISEBBSÉGEK MAGYARORSZÁGON ÉS VÉDELMIK JOGI KERETEI

A 2011. évi népszámlálási adatok szerint Magyarország lakosságának 6,5%-a tartozik valamely nemzetiséghez.⁷ (Tudományos becslések szerint ez az arány némileg magasabb, mintegy 8-10%.) A népszámlálási módszertan szerint egy személy akkor tekinthető valamely nemzetiséghez tartozónak, ha a nemzetiségre, az anyanyelvre, avagy a családi, baráti közösségben használt nyelvre vonatkozó kérdések bármelyikénél az adott nemzetiséget jelölte meg. A hazai nemzetiségek lélekszáma ezek alapján a következő: cigány (romani, beás): 315 583; német: 185 696; román: 35 641; szlovák: 35 208; horvát: 26 774; szerb: 10 038; ukrán: 7396; lengyel: 7001; bolgár: 6272; görög: 4642; ruszin: 3882; örmény: 3571; szlovén: 2820; összesen 644 524 fő.⁸ Ezek a számok jóval magasabbak, mint ha kizárólag a nyelvtudást (anyanyelvet) vagy a nyelvhasználatot (családi, baráti közösségben használt nyelvet) vennék figyelembe. A magyarországi lakosság mindössze 1,5%-a tekinti a nemzetiségi nyelvek valamelyikét anyanyelvének: cigány (romani, beás): 54 339; német: 38 248; román: 13 886; szlovák: 9888; horvát: 13 716; szerb: 3708; ukrán: 3384; lengyel: 3049; bolgár: 2899, görög: 1872; ruszin: 999; örmény: 444; szlovén: 1723; összesen 148 155 fő.⁹ Családi, baráti közösségben a lakosság 2,3%-a használ nemzetiségi nyelvet: cigány (romani, beás): 61 143; német: 95 661, román: 17 983; szlovák: 16 266; horvát: 16 053; szerb: 5713; ukrán: 3245; lengyel: 3815; bolgár: 2756; görög: 2346; ruszin: 1131; örmény: 496; szlovén: 1745; összesen 228 353 fő.¹⁰

A magyarországi nemzetiségek tehát egyúttal nyelvi kisebbségeknek is tekinthetők, akkor is, ha a nemzetiséghez tartozók jelentős része ma már magyar anyanyelvű, illetve a magánéletben sem használja már nemzetiségi nyelvét. A saját nyelv használatának kiemelt szerepe van a kisebbségek számára. Amint azt az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróshoz 2012. április 7-én benyújtott beadványában kifejtette, „[a] nemzetiségi hovatartozás kifejezésé-

ben, a kisebbségi identitás, illetve a kisebbségi csoport összetartozás-tudatának megőrzésében különösen nagy jelentősége van az anyanyelvnek. A nyelv a nemzetiségi hovatartozás legfőbb ismertetőjegye, a nemzetiségi önazonosság lényege”.¹¹ Nem véletlen, hogy a magyar jogrendszer alaptörvényi szinten és nemzetközi kötelezettségvállalások útján is a nemzetiségek alapvető jogaként védi az anyanyelvhasználat jogát.

A kisebbségi nyelvi jogok védelmének négy szintje van Magyarországon: az Alkotmány (2012-től Alaptörvény), a kisebbségi törvény (2012-től nemzetiségi törvény), az egyes ágazati jogszabályok (elsősorban a polgári eljárásról, a büntetőeljárásról, valamint a közigazgatási eljárásról szóló törvények), továbbá az ország nemzetközi kötelezettségvállalásai. Magyarország részese a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, amelynek 27. cikke kifejezetten a kisebbségek védelméről szól,¹² valamint az Európa Tanács égisze alatt elfogadott két nemzetközi szerződésnek, a Nyelvi Kartának és a Kisebbségvédelmi Keretegyezménynek.

Ami az alkotmányos szintű szabályozást illeti, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 68. §-a az alábbiakat rögzítette: „(1) *A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.*” Az 1990. évi XL. törvénnyel módosított Alkotmányban nyelvi helyett már etnikai¹³ kisebbségek szerepeltek, ez azonban a lényegen nem változtatott. A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény H)

cikke Magyarország hivatalos nyelveként deklarálja a magyart, de emellett a XXIX. cikkben a korábbi alkotmánnyal megegyező módon védi a kisebbségek – régi-új szóhasználattal: nemzetiségek – nyelvi jogait: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.” Tehát mind a korábbi, mind a hatályos alkotmány három nyelvi jogot biztosított a kisebbségeknek, mégpedig az anyanyelvhasználat, az anyanyelvű oktatás, valamint a saját nyelven való névhasználat jogát.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: kisebbségi

törvény) a következő kisebbségi nyelvi jogokat tartalmazta: 1) egyéni jogok: családi ünnepek és az ezekhez kapcsolódó egyházi szertartások anyanyelven történő tartása; névviselés és anyakönyveztetés anyanyelven; az anyanyelv ápolása, továbbadása; anyanyelvű oktatás és művelődés (11–13. §§); valamint 2) kollektív jogok: a kisebbségi nyelv ápolása és fejlesztése, anyanyelvű vagy anyanyelvi óvodai nevelés, alsó-, közép- és felsőfokú oktatás feltételei megteremtésének kezdeményezése, valamint saját nevelési-oktatási, tudományos hálozat kiépítése (16., 18. §§).¹⁴

További nyelvhasználati jogokat garantált a VII. fejezet (51–54. §); különösen jelentős volt az 51. § (1) bekezdése amely deklarálta az anyanyelvhasználat szabadságát: „*A Magyar Köztársaságban anyanyelvűt bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja.*” Ez tehát mindenkire, a nyelvi többséghez és kisebbséghez tartozó személyekre egyaránt vonatkozott. Mivel azonban a gyakorlatban rendszerint a kisebbségi nyelvhasználat szokott nehézségeket okozni, ezért a törvény külön leszögezte, hogy ennek feltételeit – külön törvényben meghatározott esetekben – az állam biztosítani köteles. Az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban való nyelvhasználat kapcsán a kisebbségi törvény a vonatkozó eljárási törvényekre hivatkozott, egyébiránt az alábbi kisebbségi nyelvi jogokat nevesítette: 1) anyanyelvhasználat az Országgyűlésben; 2) anyanyelvhasználat a helyi önkormányzat képviselő-testületében (a kisebbségi nyelvű felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell, de a jegyzőkönyveket és határozatokat lehet két nyelven is vezetni, illetve szövegezni); 3) a kisebbségi önkormányzat igényének megfelelően: a helyi önkormányzati rendelet, hirdetmény közzététele a kisebbség nyelvén is, a kisebbség anyanyelvén készült közigazgatási nyomtatványok, a helység- és utcanevtáblák, valamint a közhivatalok elnevezését feltüntető táblák feliratai és a működésükre vonatkozó közlemények feltüntetése kisebbségi nyelven is; 4) a helyi köztisztviselők és közalkalmazotti állások betöltése során az adott településen élő kisebbség anyanyelvét is ismerő személyek alkalmazása.

Bár a kisebbségi törvényt két ízben is részletesen módosították, ezek a módosítások a nyelvi jogokat alig érintették. A 2005. évi CXIV. törvény a települési kisebbségi önkormányzathoz kapcsolódóan biztosított új nyelvi jogokat: a kollektív kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó helyi önkormányzati rendeletet ezentúl csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével lehet megalkotni, valamint a kisebbségi önkor-

mányzat ülésén készült jegyzőkönyvet a magyar mellett az adott kisebbség nyelvén is lehet vezetni, és ilyen esetben a kisebbségi nyelvű változat a hiteles (39. §).

A 2012. január 1-én hatályba lépett, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) a nyelvi jogi szabályozás legtöbb elemét változatlanul vette át a korábbi kisebbségi törvényből. A törvény talán legfontosabb újítása az, hogy egyes nyelvhasználati jogok kötelező biztosítását az adott nemzetiség népszámlálás során regisztrált arányához köti. (Azonban a képviselőtestület az adott nemzetiséghez tartozó szervezetek, személyek kérésére akkor is biztosíthatja e jogokat, ha a szükséges arány nincs meg.) 20%-os arány kell a képviselő-testület jegyzőkönyveinek és határozatainak kétnyelvű szövegezéséhez,

A TÖRVÉNY TALÁN LEGFONTOSABB ÚJÍTÁSA AZ, HOGY EGYES NYELVHASZNÁLATI JOGOK KÖTELEZŐ BIZTOSÍTÁSÁT AZ ADOTT NEMZETISÉG NÉPSZÁMLÁLÁS SORÁN REGISZTRÁLT ARÁNYÁHOZ KÖTI

valamint a nemzetiségi nyelvet ismerő helyi tisztviselők alkalmazásához; 10% a helyi önkormányzati rendeletek, hirdetmények, közigazgatási nyomtatványok, a közhivatalok feliratai, valamint a helység- és utcanevtáblák nemzetiségi nyelven való feltüntetéséhez

(a magyar nyelvű szöveg mellett), valamint ahhoz, hogy a helyi médiaszolgáltató rendszeres, nemzetiségi nyelvű közszolgálati műsort sugározzon (5–6. §§). Egy másik újdonság a médiához kapcsolódó jogok körét illeti: a nemzetiségeknek joguk van az információkhoz való szabad hozzáféréshez és azok továbbadásához, a tömegkommunikációs eszközök útján történő tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz, mégpedig saját anyanyelvükön (44–49. §§).

Az igazságszolgáltatásra és a közigazgatásra vonatkozó 2018 előtti ágazati jogszabályok a polgári, büntető- és közigazgatási eljárások nyelveként a magyart határozták meg; azzal, hogy a magyar nyelv nem tudása miatt senkit nem érhet hátrány. Mindenki használhatta mind szóban, mind írásban az anyanyelvét vagy az általa ismertként megjelölt más nyelvet. Bár az anyanyelv magától értetődően lehet nemzetiségi nyelv is, a jogalkotó a nemzetiségi nyelv, valamint – a Nyelvi Kartának való megfelelés érdekében – a regionális nyelv használatának jogát külön is biztosította.¹⁵ A 2018. január 1-én hatályba lépett új polgári perrendtartás szerint az anyanyelvhasználat joga már csak a szóbeli eljárásban illeti meg a feleket, az írásbeli beadványok és a bírói határozatok nyelve a magyar.¹⁶ A törvényből továbbá kikerült „*a magyar nyelv nem tudása miatt azonban senkit nem érhet hátrány*” fordulat. A 2018. július 1-től hatályos új büntetőeljárás törvény nemzetiségi nyelvhasználatot illető szabályai nem változtak; az eljárás fontosabb iratait továbbra is le kell fordítani, szükség esetén tol-

mácsot kell kirendelni.¹⁷ A közigazgatási eljárásban 2008 óta lehetőség van arra, hogy a nemzetiségi önkormányzat saját hatáskörébe tartozó hatósági eljárás nyelve a magyar mellett más nyelv legyen.¹⁸

KISEBBSÉGI NYELVI JOGOK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

Az Alkotmányban rögzített kisebbségi nyelvi jogokkal kapcsolatban összesen hat ügy került az Alkotmánybíróság elé: négy utólagos normakontroll, kettő pedig alkotmányjogi panasz eljárás keretében. A továbbiakban ezekről lesz szó részletesen.

Helységnév nyelve hatósági okmányokban

Az 1999. november 23-án elfogadott 36/1999. (XI. 26.) AB határozat alapját képező ügyben az indítványozó – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében – az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MT TH rendelkezés azon előírását kifogásolta, miszerint a külföldön szü-

letett, de hazánk területére bevándorolt és magyar állampolgárságot szerzett polgárok születési anyakönyvi kivonatában (és az annak alapján kiállított okmányokban) születési helyként a külföldi helységnév mellett – ha ismert – járulékosan a magyar elnevezést is fel kell tüntetni, az ország nevével együtt. Az indítványozó véleménye szerint az ország és a külföldi település idegennyelvű megjelölését el kellene hagyni, ha a magyar közigazgatás hatálya valaha is kiterjedt az adott helységre, és annak magyar elnevezése ismert, ellenkező esetben az illető számos helyzetben diszkriminációnak lehet kitéve. (Egy példa a való életből, nem az AB határozat alapján: egy erdélyi magyar származású személyről születési anyakönyvi kivonata alapján megállapítható, hogy Romániában született, míg ha a születési helyét kizárólag magyarul tüntetnék fel, akkor – vélelmezhetjük az indítványozó eszmefuttatását – ez a tény esetleg nem lenne szembeűnő, és Magyarországon nem bélyegeznék románnak az illetőt.) Látható, hogy az ügy tényállásának semmi köze sincs a hazai kisebbségek védelméhez, hiszen az egykori magyar nyelvű helységnév megváltozása a határon túl kisebbségi sorsra jutott magyarságot érinti, ezzel pedig a magyar alkotmányjog nemigen tud mit kezdeni. Ennek ellenére az AB

AB döntés száma	típusa	idő-pontja	ügy-szám	indít-ványozó	ügy típusa	téma	döntés	előadó bíró
924/I/1996.	elnöki végzés	1997. 01. 08.	924/I/1996	magán-személy	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	név jog	elutasítja	Sólyom László
36/1999. (XI. 26.)	határozat	1999. 11. 23.	381/B/1999	magán-személy	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	helységnév feltüntetésének nyelve hatósági okmányban	elutasítja	Bihari Mihály
58/2001. (XII. 7.)	határozat	2001. 12. 03.	1150/B/1991	magán-személyek	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	név jog	a kérdésben eluta-sítja a be-adványt	Kiss László
3208/2012. (VII. 26.)	végzés	2012. 07. 09.	IV/01553/2012	érintett magán-személy/ szervezet	alkotmányjogi panasz (Abtv. 26. § (2) bekezdés)	kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelve	vissza-utasítja (elkéselt)	Kovács Péter
41/2012. (XII. 6.)	határozat	2012. 12. 04.	II/02883/2012	alapvető jogok biztosa	utólagos normakontroll eljárás, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelve	a kérdésben meg-szünteti az eljárást	Kovács Péter
3192/2016. (X. 4.)	végzés	2016. 09. 27.	IV/03266/2015	érintett magán-személy/ szervezet	alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §)	anyanyelv-használat joga közigazgatási és bírói eljárásban	vissza-utasítja	Dienes Oehm Egon

1. táblázat (a szerző saját szerkesztése)

határozat – figyelemre méltó módon – a kisebbségi jogokat érintő elvi megállapítást is tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta, és elutasította az indítványt, mivel a kifogásolt rendelkezések egyetlen hivatkozott alkotmányos jog (emberi méltósághoz való jog; részvétel a közügyek vitelében, közhivatal viselésének joga; munkához való jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga) sérelmével sem voltak érdemi kapcsolatba hozhatók. Hátrányos megkülönböztetés pedig azért nem áll fenn, mert az, hogy egy magyar állampolgár külföldön vagy Magyarországon született, objektív ténykérdés. „Az eltérő szabályozást az eltérő tények alapozzák meg; mindezek alapján a szabályozás nem diszkriminatív és nem önkényes, hanem az anyakönyvezés céljainak megvalósulásához szükséges”.¹⁹

Ami a nyelvi kérdést illeti, a bíróság kimondta, hogy a hatósági eljárás nyelvének megválasztása és az államigazgatási helynevek megállapítása az állam szuverenitásának része. Ennek keretében az állam akár úgy is dönthet, hogy többletjogosítványokat biztosít a területén élő nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek részére.²⁰ Ilyen többletjogosítványt tartalmaz például a kisebbségi törvény 53. § c) pontja, amely a települési önkormányzat kötelességévé teszi, hogy – a helyi kisebbségi önkormányzat igénye esetén – a helység- és utcanévtáblákat a kisebbség nyelvén is olvashatóvá tegye. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte, hogy a „kisebbségek e többletjogosultsága nem terjed ki arra, hogy az anyakönyvi bejegyzésnél, az államigazgatási helynév helyett nem magyar nyelvű formát alkalmazzon a hatóság”.²¹ Ez a megállapítás két szempontból is érdekes. Először is, a beadvány nem arra irányult, hogy egy magyarországi helységnevet *kisebbségi* nyelven tüntessenek fel (aminek lehetőségét a kisebbségi törvény valóban biztosította), hanem épp ellenkezőleg: az indítványozó azt kifogásolta, hogy egy *külföldi* helységnevet miért nem lehet kizárólag *magyarul* feltüntetni (már amennyiben az adott település korábban magyar fennhatóság alá tartozott, tehát magyar nyelvű elnevezése ismert). A kisebbségi jogokra való utalás az AB határozatban valójában teljesen váratlanul jelenik meg, logikailag nem odaillő módon.

A megállapítás másik furcsasága, hogy két teljesen különböző, bár egyaránt a közigazgatáshoz kapcsolódó nyelvhasználati színteret mos össze: a személyes okmányok nyelvét és a topográfiai jelzések nyelvét. Nem arról van szó tehát, hogy a kisebbségek topográfiai jelzésekkel kapcsolatos „többletjogosult-

sága nem terjed ki” a hatósági okmányok nyelvére, hanem arról, hogy a két terület eltérő megítélés alá esik, és ebből fakadóan külön jogi szabályozás tárgyát is képezi.²² Ezt könnyű belátni, hiszen egy személyes okmányt az ország teljes területén érvényes dokumentumként kell elfogadniuk a hatóságoknak, míg a helységnevtáblákat értelemszerűen egy adott területen kell kitenni. Egy gyakorlati példával szemléltetve a dolgot: attól, hogy Szerbiában Subotica város neve magyarul is szerepel a város helységnevtábláin, még nem biztos, hogy az országos főutakon vagy a szerb tankönyvekben is találkozunk a Szabadka elnevezéssel. Nem teljesen világos tehát, hogy a hatósági okmányok nyelvéhez – egészen pontosan egyetlen bejegyzés nyelvéhez – kapcsolódó tényállás kapcsán az Alkotmánybíróság hogyan jutott el a topográfiai jelzések témaköréig, ettől függetlenül a 36/1999. (XI. 26.) AB határozat a kisebbségi nyelvi jogok szempontjából nagyon fontos. Először is, ez az első olyan alkotmánybíróági döntés, amely említést

tesz a kisebbségek nyelvi jogairól. Másrészt, leszűrhetjük belőle a testület megszorító elméleti alapállását: a hatósági eljárás nyelvének megválasztása és a helységnevek megállapítása az állami szuverenitáshoz tartozik, és minden, e tekintetben a kisebbségeknek biztosított nyelvhasználati jogosítvány többletjogosultságként értelmezendő. A kisebbségi jogok többletjogokként történő felfogása egyébként komoly tudományos-szakmai vita tárgyát képezi.²³

A kisebbségek névhasználathoz való joga

A 2001. december 31-én, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban született, 58/2001. (XII. 7.) számú AB határozat tényállásáról ugyancsak elmondható, hogy voltaképpen nincs is köze a nemzeti kisebbségekhez. Az ún. névhatározat a(z) (alkotmány)jogászok körében mégis közismert, mivel kiemelkedő fontosságú a névjog alkotmányos értelmezése szempontjából.²⁴ Ezen írás céljaira kifejezetten a határozat kisebbségi nyelvi jogi vetületét fogom górcső alá venni.

Az ügy kisebbségi vonatkozása mindössze annyi, hogy az egyik – magyar nemzetiségű – indítványozó többek között a nemzeti-etnikai kisebbségek saját nyelven való névhasználati jogát védő alkotmányos rendelkezésre hivatkozott, és *a contrario* úgy érvelt, hogy a névhasználati jog megilleti a magyar

nemzetiségű polgárokat is.²⁵ Valóban, a névviselés jogát az Alkotmány nem ismerte el önálló alapjogként, és nevesített formában kizárólag a nemzeti-etnikai kisebbségek jogai között szabályozta, ettől függetlenül az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében alapjogi védelemben részesül mint az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, az önazonossághoz való jog egyik megnyilvánulása. A névjog az Alkotmánybíróság állandó értelmezése alapján azt jelenti, hogy minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható, a névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás és a névmódosítás – viszont igen, a szükségesség-arányosság alkotmányos tesztjének²⁶ korlátai között. Az Alkotmánybíróság egy korábbi, 995/B/1990. számú határozatára hivatkozva elvi élel szögezte le, hogy a név a nemzeti hovatartozás hordozója is lehet,²⁷ illetve a névváltoztatás jogának alapjogvető jogként való minősítését indokolhatja a személy nemzetiségi identitásának joga.²⁸

Az Alkotmánybíróság megtehetette volna, hogy a fentiekre utalva rövid úton elutasítja a beadványt, ehelyett – a kisebbségi jogokat érintő kérdésekben rá nem jellemző bírói aktivizmussal – alapos vizsgálat alá vetette a nemzetiségek névválasztáshoz való jogának törvényi szabályozását. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (továbbiakban: Atrv.) vonatkozó rendelkezése értelmében anyakönyvezni a nemzetiségi utónevekkel kiegészített Magyar Utónévkönyvbe felvett utónevet szabad, továbbá a Magyarországon élő nemzetiségiek, illetőleg nemzetiségi anyanyelvűek – a nemzetiséghez tartozás igazolása nélkül – a nemzetiségnek megfelelő utónevet viselhetnek. A kisebbségi törvény értelmében pedig a kisebbséghez tartozó személynek joga van a saját és gyermeke utónevének szabad megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez és annak hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. Röviden, a kisebbségi törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek számára „szabad” névválasztást biztosít, míg az Atrv. a „nemzetiségnek megfelelő” kifejezést használja. Az Alkotmánybíróság szerint a két kifejezés nem ugyanazt a tartalmat fedi, hiszen a „szabad” névválasztás szélesebb mozgási lehetőséget biztosít annál, mint amit a „nemzetiségnek megfelelő” kitétel határol körül. A két törvényi rendelkezés között tehát kollízió feszül, ami

ugyanakkor nem jelent feltétlenül alkotmányelleneséget, csak akkor, ha egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének sérelmével is együtt jár.²⁹

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 68. § (2) bekezdésének elemzésével folytatta vizsgálódásait, amely rendelkezés szerint a magyar jog „védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” E rendelkezés nyilvánvalóvá teszi, hogy a magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló magyar állampolgárok nemzetiségi hovatartozásukra tekintettel vesznek részt a közéletben, ilyenként ápolják saját kultúrájukat, használják anyanyelvüket, s ugyancsak nemzetiségi létükhöz kapcsolódik a saját nyelven való névhasználatuk is. A kisebbségi törvény által biztosított „szabad” névválasztás tehát *nem jelent minden kötöttségtől való mentességet*: a kisebbséghez

tartozó személyek ezen szabadsága nemzetiségi mivoltukhoz kapcsolódik, azt a „nemzetiségnek megfelelő” módon kell értelmezni. Magyarul, a vonatkozó rendelkezés nem áll ellentétben az Alkotmánnyal, ellenkezőleg: abból közvetlenül levezethető.³⁰ Nem értek egyet Tóth Judittal abban, hogy az Alkotmánybíróság azzal, hogy értelmezéssel feltárta a kisebbségi törvény szabad névválasztásra vonatkozó rendelkezésének tartalmát, a törvényt tette alkotmányos mércévé.³¹ Ellenkezőleg, az alkalmazott mérce maga az Alkotmány 68. § (2) bekezdése, amelynek értelmezéséből kiderül, hogy a nemzetiségi jogok gyakorlása minden esetben a jogalanyok nemzetiségi mivoltához kapcsolódik.

Az Alkotmánybíróság szerint tehát a név megválasztásánál mind a magyar, mind pedig a nemzetiségi származású állampolgároknál található bizonyos – alkotmányossági szempontból nem kifogásolható – korlátozás, kötöttség. E kötöttség lényegi magva mindkét állampolgári csoportnál ugyanaz: az adott nemzetiség hagyományai, szokásai, melyek összefoglalását a Magyar Utónévkönyv közli. A nemzetiségek névválasztása is csak erre a körre korlátozódhat, nem viselhetnek ők sem tetszésük szerinti utónevet. Nem áll fenn tehát hátrányos megkülönböztetés a magyar és a nemzetiségi származású magyar állampolgárok között.³²

Érdekeség, hogy – kisebbségi ügyekben rá nem jellemző módon – az Alkotmánybíróság egy olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amely nem kapott említést az indítványokban, és amely egészen a ki-

sebbségi identitásmeghatározás kérdéséhez vezet benünket. Arról a körülményről van szó, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat, ami visszaélésekre adhat okot. A többségi indoklás arra figyelmeztetett, hogy noha a jogalkotói szándék nyilván nem arra irányult, hogy a nemzetiségi névvitelés lehetőségével a nemzetiséghez nem tartozók is élhessenek, a szabályozás jelenlegi módja ezt nem zárja ki. Egy ilyen nemkívánatos gyakorlat kialakulását a jogalkotás további pontosításával az államnak meg kell szüntetnie.³³

Egy névváltoztatással kapcsolatos, négy évvel korábban elbírált ügyben az Alkotmánybíróság korántsem volt ennyire alapos, és elnöki végzésben, mindössze négy mondat terjedelmű indokolással utasította el a kérelmezőt, aki elhunyt édesanyja leánykori nevét kívánta volna megváltoztatni. A kérelmező szerint a szóban forgó név cigány származására utal, és a munkavállalás szempontjából rendkívül hátrányos helyzetet teremt számára. Az Alkotmánybíróság szerint viszont a támadott „*jogszabályi rendelkezés a munkához való joggal és a diszkrimináció tilalmával semmilyen alkotmányossági szempontból releváns kapcsolatba nem hozható*”, tehát nyilvánvalóan alaptalan.³⁴ Tóth Judit szerint a névjog korlátozhatósága „*olyan erős, hogy abba nem fért bele a névváltoztatási jogszabály alkotmányos mércéjének érvényesítése*”.³⁵ Jómagam ellenben úgy látom, hogy mivel az Alkotmánybíróság ekkor még nem fektette le a névjog értelmezésének alkotmányos kereteit, sőt, magát az ügy tényállását össze sem kötötte akár a névjoggal, akár a kisebbségi jogokkal, ezért itt még nem beszélhetünk olyan alkotmányos mércéről, amelynek érvényesítése felmerülhetett volna. Ebben az ügyben annyi róható fel a testületnek, hogy érdemi vizsgálódás nélkül utasította el az indítványt. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróságnak fejtörést okozott a névjog mint alkotmányos alapjog értelmezési kereteinek kidolgozása, hiszen az 58/2001. (XII. 7.) számú AB határozat több mint tíz esztendővel az első indítvány benyújtása után született meg.³⁶

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZAT JEGYZŐKÖNYVI NYELVE

Az Alkotmánybíróság két ízben is foglalkozott a települési kisebbségi önkormányzat képviselőtestületének jegyzőkönyvi nyelvével; anélkül azonban, hogy érdemi megállapítást tett volna. Az első beadvány a

(korábbi) kisebbségi törvény 30/F. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezés – „[a] két nyelven készített jegyzőkönyv közül a kisebbség nyelvén készült jegyzőkönyv tekintendő hitelesnek” – alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét perben történő alkalmazási tilalmának kimondását kérte. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszának kiegészítésére hívta fel az indítványozót, aki azonban a kiegészítést tartalmazó beadványát elkésetten terjesztette elő, így alkotmányjogi panaszát a Bíróság 2012. július 9-én kelt, 3208/2012. (VII. 26.) számú végzésében visszautasította.

Ugyanezt a kérdést vetette fel az alapvető jogok biztosa is 2012. április 27-én kelt beadványára,³⁷ amely az új nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kezdeményezte utólagos normakontroll eljárás keretében. A rendkívül részletes beadvány többek között a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelvére vonatkozó előírásokat is aggályosnak tartotta. A korábbi kisebbségi törvény szerint tudniillik a (települési) kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete üléseinek jegyzőkönyvét a kisebbség nyelvén és magyar nyelven, *avagy* kizárólag magyar nyelven kellett készíteni – előbbi esetben a kisebbségi nyelvű jegyzőkönyvet tekintették hitelesnek (éppen ezt kifogásolta az imént ismertetett, elkésettség miatt elutasított beadvány). Ehhez képest az új nemzetiségi törvény (eredeti) 95.§ (1) bekezdése szerint a jegyzőkönyvet (legyen szó akár települési, akár területi, akár országos önkormányzatról) magyarul és – amennyiben az ülést nem magyarul tartották – a tanácskozás nyelvén is feltétlenül el

kellett elkészíteni, s mindkét változat hitelesnek minősült. Az alapvető jogok biztosa szerint a nemzetiségi nyelven tartott testületi ülések jegyzőkönyveinek két nyelven való elkészítése „*szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelv használatához fűződő jogát. A szabályozás ugyanezen okból a Nyelvi Kartában megfogalmazott állami kötelezettségekbe is ütközik, mert elbátortalanítja a nemzetiségi önkormányzatokat az üléseik nemzetiségi nyelven való megtartásától*”.³⁸

Az alapjogi biztos felvetése logikus, hiszen ha magyarul mindenképpen el kell készíteni a jegyzőkönyvet, akkor a felesleges munka elkerülése végett egyszerűbb mindjárt az ülést is magyarul tartani. A szabályozás tehát valóban megnehezítette, körülményessé tette a nemzetiségi nyelvhasználatot, ám hogy ez alkotmányos alapjogot sértett-e, az más kér-

dés. Érdekes lett volna e tekintetben megismerni az Alkotmánybíróság álláspontját; megtudni, hogy vajon a szabályozás kiállná-e a szükségesség-arányosság próbáját.³⁹ Már csak azért is, mert a 2012. december 4-én kelt, 41/2012. (XII. 6.) számú AB határozat a korábbi kisebbségi vonatkozású döntésekkel ellentétben terjedelmes nemzetközi jogi részt is tartalmaz. (Talán nem véletlenül, hiszen az ügy előadó bírója Kovács Péter volt.) A határozat nem csak a kisebbségi (nyelvi) jogok Magyarországot is kötő nemzetközi jogi szabályait tekinti át, különös tekintettel a Nyelvi Kartára és a Kisebbségvédelmi Keretegyezményre, de az ezen szabályok alkalmazásáról szóló országjelentésekre és az ellenőrző testületek monitoringanyagaira is hivatkozik.⁴⁰ Időközben azonban az Országgyűlés orvosolta a visszásságot, így az Alkotmánybíróság e kérdésben megszüntette az eljárást. A nemzetiségi törvény 2012. június 27-én módosult 95. § (1) bekezdése értelmében a jegyzőkönyvet immár az ülésen használt tárgyalási nyelven *vagy* – tesületi döntés alapján – magyar nyelven kell elkészíteni.⁴¹ Ez a megoldási mód kétségtől a legkedvezőbb a nemzetiségi nyelvhasználat szempontjából.

KISEBBSÉGI NYELVHASZNÁLAT KÖZIGAZGATÁSI ÉS BÍRÓI ELJÁRÁSBAN

Az anyanyelvhasználatban az Alkotmánybíróság legutóbb 2016. szeptember 27-én hozott döntést [3192/2016. (X. 4.) AB végzés]. Érdekes, hogy a végzés az anyanyelvhasználat jogát mint emberi jogot vizsgálja, és csak Czine bírónő párhuzamos indokolásában jelenik meg a kisebbségvédelmi szempont.

Az ügy előzménye, hogy a Magyarországon élő orosz, illetve ukrán-ruszin anyanyelvű indítványozók az aktív korúak ellátása tárgyában hozott közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatát kérték. Alkotmánybírósági indítványukban elsődlegesen az anyanyelvhasználatból való jog sérelmére hivatkoztak. Állításuk szerint már a közigazgatási szakaszban is megfosztották őket az anyanyelv használatának jogától, mivel a hatósági döntéseket nem fordították le számukra. A bírói szakaszban is nekik kellett gondoskodniuk a fordításról, viselni annak költségeit, a magyar nyelv nem értése miatt őket hátrány érte, a bíróság a tényeket eltorzította, az eljárást szándékosan elhúzta. Mindezek alapján sérültek az Alaptörvényben

A BÍRÓSÁG KISEBBSÉGI ÜGYEK-
BEN LEHETŐSÉG SZERINT ELKE-
RÜLI A TARTALMI (ÉRDEMI)
VIZSGÁLATOT, RENDSZERINT
AZZAL AZ INDOKLÁSSAL, HOGY
AZ INDÍTVÁNY NEM TARTAL-
MAZ KONKRÉT ALKOTMÁNY-
JOGI PROBLÉMÁT

biztosított emberi méltósághoz, anyanyelvhasználathoz, tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint hátrányos megkülönböztetés tilalmához fűződő alapjogaik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította. A meglehetősen sommás indoklásban a tesületet gyakorlatilag minden további kommentár nélkül elfogadta a Kúria álláspontját, s mindössze annyit állapított meg, hogy „*a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nem áll fenn*”. Úgyszintén nem találta „*alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés*”-nek a támadott bírósági döntések anyanyelvhasználattal kapcsolatos jogértelmezése és az indítványozók által hivatkozott alaptörvényi rendelkezések közötti kapcsolatot: „*Ezekből az alaptörvényi rendelkezésekből ugyanis nem következik az, hogy a feleknek a hatósági és bírósági eljárásban alapvető jogként lenne biztosított, hogy minden esetben díjmentesen használhassák anyanyelvüket*”.⁴² Az Alkotmánybíróság mindezek után nagylelkűen rendelkezett a végzésnek az indítványozók anyanyelvére történő lefordításáról.

Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indoklásában szükségesnek tartotta kiegészíteni a többségi indokolást. Abból indult ki, hogy az egyik indítványozó orosz anyanyelvű ukrán állampolgár, a másik ukrán-ruszin anyanyelvű ukrán állampolgár, tehát a nemzetiségi törvény mellékletében felsorolt Magyarországon élő nemzetiségekhez tartoznak. Eként megilleti őket az Alaptörvény XXIX. cikkében biztosított kiemelt védelem, beleértve az anyanyelvhasználat jogát is. Rámutatott, hogy a kisebbségek ezen jogát több nemzetközi szerződés (Nyelvi Karta, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Európai Egyezménye, utóbbihoz kapcsolódóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának nagy terjedelmű esetjoga), valamint a hazai eljárási törvények is garantálják. A konkrét esetben az indítványozók szerint a közigazgatási hatósági eljárásban és a peres eljárásban is megsértették anyanyelvhasználatból való jogukat, mivel részükre az ügyben keletkezett iratokat nem fordították le. A Kúria ezzel szemben azt állította, hogy az ügyben eljáró bíróság az indítványozók részére a tárgyaláson tolmácsot rendelt ki, szakfordításokat végeztetett, és az ítéletet anyanyelvükre lefordította. Mi több, az indítványozók beadványaikat nagyrészt magyarul nyújtották be, ami igazolja, hogy legalább egyikük a magyar nyelvben jártas. Czine bírónő hangsúlyozta, hogy a nemzetiségek jogai – különösen az igazságszolgáltatásban biztosított anyanyelvhasználat joga – kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, és csupán a

konkrét ügy körülményei miatt nem volt indokolt az érdemi vizsgálat lefolytatása.

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Működésének három évtizede alatt a kisebbségek névviseléshez való joga, illetve a hatósági okmányokban, topográfiai jelzéseken, közigazgatási és bírói eljárásokban való anyanyelvhasználatának a joga alig néhány alkalommal került az Alkotmánybíróság asztalára – a kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való joga egyszer sem. Bár ilyen kevés ügy alapján nem szerencsés messzemenő következtetéseket levonni, annyi azért biztonsággal megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság kisebbségekkel kapcsolatban általános attitűdjét a nyelvi jogokkal kapcsolatban sem hazudtolta meg: itt is a bírói aktivizmus teljes hiányával találkozunk. Ez azt jelenti, hogy a Bíróság kisebbségi ügyekben lehetőség szerint elkerüli a tartalmi (érdemi) vizsgálatot, rendszerint azzal az indoklással, hogy az indítvány nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát. Jó példa erre a hatósági okmányban szereplő külföldi helységnevek nyelvvel foglalkozó 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, amely az indítványt azért találta megalapozatlannak, mert azt egyetlen alkotmányos jog (emberi méltósághoz való jog; részvétel a közügyek vitelében, közhivatal viselésének joga; munkához való jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga) sérelmével sem látta érdemi kapcsolatba hozhatónak. Ugyancsak az alkotmányossági szempontból releváns kapcsolat hiányára hivatkozva utasították el egy cigány származású indítványozó beadványát, aki szerint a névváltoztatási kérelmének megtagadása sértette a munkához való jogát és a diszkrimináció tilalmát (924/I/1996 AB elnöki végzés). Ebben az ügyben bőven lett volna helye érdemi vizsgálódásnak a névjog implikációi kapcsán, de idáig csak négy évvel később, a névhatározatban jutott el a bíróság. Hasonló a helyzet a kisebbségek közigazgatási és bírói eljárásban való anyanyelvhasználatát érintő 3192/2016. (X. 4.) AB végzéssel, ahol a testület nem találta „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-nek az indítványozók által felvetett problémát. A bírák fel sem ismerték az ügy kisebbségi vonatkozását; annak kifejtését, az indoklás elmaradása miatti szabadkozást egy párhuzamos vélemény írója vállalta fel. A kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelvvel foglalkozó két ügyben az

VÉDHEŐ AZ AZ ÁLLÁSPONT, MISZERINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI AKTIVIZMUS EGYÁLTALÁN NEM MAGÁTÓL ÉRTETŐDŐ, VAGY ÉPPENSÉGGEL NEM FELTÉTLENÜL KÍVÁNATOS JELENSÉG. VÉLEMÉNYEM SZERINT AZONBAN A KISEBBSÉGI KÉRDÉSBEN NEM EZ A HELYZET

AB addig húzta-halasztotta az érdemi állásfoglalást, míg teljesen ki nem tudta azt kerülni: a magánszemély által benyújtott első tárgybéli indítványt az alkotmányjogi panasz kiegészítését kérve dobta vissza, majd elkészség miatt visszautasította [3208/2012. (VII. 26.) AB végzés]. A kisebbségi biztos beadványa az új nemzetiségi törvény átfogó felülvizsgálatát célozta, és a számos felvetésének, de az Alkotmánybíróság inkább megvárta a törvényi módosítások megszületését (melyek a jegyzőkönyvi nyelv esetében szerencsésen kedvezőek voltak), mintsem érdemben véleményt nyilvánított volna a kérdésben [41/2012. (XII. 6.) ABH].

A fentiekhez kapcsolódik – amint azt Tóth Judit is megfogalmazta⁴³ –, hogy noha lehetősége volna rá, a testület a kisebbségi ügyekben szinte sosem él a hivatalból való vizsgálódásra való felhatalmazással vagy a kérelemben foglaltak kitágításával a tárgyi összefüggések miatt. Ezen megállapítás alól a tárgyalta ügyek közül az egyedüli üdítő kivétel a névhatározat [58/2001. (XII. 7.) ABH], ahol az Alkotmánybíróság nemcsak alapos tartalmi vizsgálatot végzett a nemzetiségek szabad névviseléshez való jogára vonatkozóan, de egy olyan körülményre is felhívta a figyelmet, amely nem kapott említést az indítványokban: jelesül az abból fakadó visszás helyzetre, hogy a kisebbségekhez tartozóknak nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat. Üdvözölhető lett volna egy ilyen, konstruktív hozzáállás a többi ügyben is.

Természetesen védhető az az álláspont, miszerint az alkotmánybírósági aktivizmus egyáltalán nem magától értetődő, vagy éppenséggel nem feltétlenül kívánatos jelenség. Véleményem szerint azonban a kisebbségi kérdésben nem ez a helyzet. Először is, a magyarországi nemzetiségek alacsony lélekszámuk okán nem rendelkeznek megfelelő érdekérvényesítési képességgel; a politika könnyűszerrel negligálhatja kívánságaikat, ha úgy akarja. Másodsor, a kisebbségvédelem nemzetközi jogi normái sokkal képlete nyebbek, mint az emberi jogoké általában, mert a törvényhozó szabadsága a kisebbségi jogok szabályozásánál sokkal nagyobb, mint a többi emberi jog vonatkozásában. Harmadsor, a jogérvényesítési lehetőségek is sokkal szerényebbek, ugyanis a legtöbb kisebbségi jog esetében a végső fórum éppen az Alkotmánybíróság, míg a többi emberi jog védelme érdekében könnyűszerrel lehet például az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni. A strasbourg bi

rósághoz értelemszerűen csak az Emberi Jogok Európai Egyezményében (vagy valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében) foglalt jog sérelme miatt lehet panaszt benyújtani, ebből fakadóan a testület kisebbségi jogokat érintő joggyakorlata alapvetően a diszkrimináció tilalmára szorítkozik, meglehetősen visszafogott, és a kisebbségi nyelvi jogok védelmétől szinte teljesen elzárkózik.⁴⁴

A fentieket figyelembe véve tehát igencsak aggályos, hogy az Alkotmánybíróság – a kisebbségvédelem egyéb területeihez hasonlóan⁴⁵ – mindezidáig nem vállalta fel a kisebbségi nyelvi jogok védelme alkotmányos minimumainak, zsinórmértékeinek meghatározását. A hiányosság egyre égetőbb, hiszen a nemzetiségek és a kisebbségi nyelvek védelmére hazánkat több mint húsz éve kiterjedt nemzetközi vállalások is kötelezik. Különösen a Nyelvi Karta és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény jogi értelmezési kereteit és végrehajtási tapasztalait lenne érdemes figyelembe venni és beépíteni a kisebbségi jogok alkotmánybírósági értelmezésébe, mert egy ellenkező tendencia komoly gyakorlati problémákat okozhat.⁴⁶ Végezetül, éppen a közéletben betöltött kiemelt szerepére tekintettel volna nagyon fontos, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező és alapjogvédő tevékenysége is azt az üzenetet közvetítse – a kisebbségi és a többségi társadalom számára egyaránt –, hogy a nemzetiségi nyelvek valóban ápolásra és megőrzésre érdemesek.

JEGYZETEK

1. Lásd például: BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*, Budapest, Gondolat – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011; CSAPÓ Zsuzsanna: A kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése az „Új Alkotmány” küszöbén, *Kül-világ*, 2011/1–2, 82–101; ENYEDI Krisztián: Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, *Fundamentum*, 2006/1, 144–147; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/34, <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf>; *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvánartartása*, szerk. HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2013; HARGITAI János: A kisebbségek jogai, *Fundamentum*, 2001/3, 59–63; JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára?, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 7–30; KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parla-

menti képviselőig, *Fundamentum*, 2012/4, 43–64; KÁLLAI Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő az Országgyűlésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/12, https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf; Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 15–29; KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf; KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviselőjéről, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010; 273–299; LATORCAI Csaba: A nemzetiséghez tartozók önkormányzathoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktójas” jelenség, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 30–51; MAGICZ András: A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010; 205–228; MAJTÉNYI Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése, *Fundamentum*, 2001/3, 34–42; MAJTÉNYI Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, *Fundamentum*, 2005/3, 109–120; MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: Végtelen történet: a kisebbségi hovatartozásról, *Fundamentum*, 2006/2, 93–106; PAP András László: *Identitás és reprezentáció – Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*, Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2007; PAP András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban, *Kisebbségkutatás*, 2011/2, 190–206; PAP András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás, *MTA Law Working Papers*, 2014/52, https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf; TÓTH Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvalósulásánál, *Kisebbségkutatás*, 2002/4, 885–906, <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00016/3.htm>; TÓTH Judit: Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010; 302–320; TÓTH Sándor: Alkotmányproblémák kisebbségi alulnézetből, *Pro Minoritate*, 1996/Nyár, 27–36.

2. Lásd például: GYULAVÁRI Tamás – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010 321–346; MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt, *Regio. Kisebbségi Szemle*, 2003/4, 37–51; TÓTH Judit: A közösségek méltóságának tiszteletben tartása. Kaltenbach Jenő ombudsmani kezdeményezéseinek értékelése, in *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Közép-Kelet-Európában*, szerk. SZARKA László – VIZI Balázs – TÓTH Norbert – KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007, 189–214, <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/nemzetfogalmak-es-etnopolitikai-modellek-kelet-kozep-europaban>.
3. Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, Springer, 2014.
4. Uott. 315–322.
5. 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről. Módosította: 2008. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről.
6. 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.
7. Központi Statisztikai Hivatal: *2011. évi népszámlálás, 9. Nemzetiségi adatok*. Budapest, 2013, 15, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf.
8. Uott. 15.
9. Uott. 27.
10. Uott. 34.
11. Az alapvető jogok biztosának 2012. április 27-én kelt beadványa az Alkotmánybírósághoz, 14, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/02ea8a1e5d6372fafc1257ada00524c26/\\$FILE/ATTQDTG3.pdf/2012_2883-0.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/02ea8a1e5d6372fafc1257ada00524c26/$FILE/ATTQDTG3.pdf/2012_2883-0.pdf).
12. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. A 27. cikk értelmében: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják” (kiemelés a szerzőtől).
13. A nemzeti és etnikai kisebbség közötti megkülönböztetés elsősorban azon alapult, hogy az adott kisebbségnek van-e anyaországa vagy sem. Ebben az értelemben a cigányok és a ruszinok minősültek etnikai kisebbségnek. A 2012 óta hatályos jogszabályok szerint a 13 kisebbségi csoportot egyöntetűen nemzetiségeknek nevezzük.
14. A kisebbségi oktatási jogokat a törvény VI. fejezete (42–50. §) bontotta ki részletesebben. A főszabály ma is az, hogy egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének kérése esetén kötelező kisebbségi osztályt vagy tanulócsoporthoz indítani, de lehetőség és igény szerint külön kisebbségi óvoda vagy iskola is alapítható. Az oktatás megszervezésében a helyi települési és kisebbségi önkormányzat együttműködik, de a kisebbségi önkormányzat át is veheti az adott oktatási intézményt. A kisebbségi nyelv oktatása három típus szerint valósulhat meg: 1. anyanyelvű oktatás (azaz a kisebbségi nyelv a tannyelv, a magyar kötelező tantárgy); 2. anyanyelvi oktatás (kisebbségi–magyar vegyes tannyelvű iskolák); 3. magyar nyelvű oktatás (nyelvvoktató iskolák, ahol a kisebbségi nyelv csak tantárgy).
15. Vö. 1952. évi III. tv. 6. §, 78. § (4a), 184. §, 191. § (6); 1998. évi XIX. tv. 114. §, 219. § (3), 250. § (1), 262. § (6), 339. § (2); 2004. évi CXL. tv. 4. § (1), 9–11. §, 29. § (11), 52. § (2)–(3), 60. §.
16. Vö. 2016. évi CXXX. tv. 61. §, 67. § (5), 113. §, 171. § (2), 320. § (1), 325. § (2).
17. Vö. 2017. évi XC. tv. 8. §, 39. § (4), 78. §, 201. §, 423. § (2), 455. § (6), 576. § (1) b), 795. § (3).
18. Vö. 2008. évi CXI. tv. 2. §. A közigazgatási eljárásban való nemzetiségi nyelvhasználatot jelenleg a 2016. évi CL. törvény 20. §-a szabályozza, a korábbihoz hasonló módon.
19. 36/1999. (XI. 26.) ABH, IV. 3. bek.
20. 36/1999. (XI. 26.) ABH, III.1.
21. 36/1999. (XI. 26.) ABH, III.3.
22. Egyébként sem a Nyelvi Karta, sem a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény nem szól kifejezetten és általában a hatósági okmányok nyelvéről, csak a kisebbségi nyelven való család- és utónévhasználatról; vö. Nyelvi Karta, 10(5) cikk; Keretegyezmény 11(1) cikk. A Nyelvi Karta közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek nyelvhasználatára vonatkozó 10. cikkének egyéb rendelkezései csak olyan kötelezettségeket tartalmaznak, amelyek vonatkozásában a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma indokolja, hogy az adott közigazgatási területen, illetve regionális vagy helyi hatóságnál az adott kisebbségi nyelvet használják. A Keretegyezmény 10(2) cikke úgyszintén csak meghatározott földrajzi területen – a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken – és bizonyos egyéb

- feltételek fennállása esetén engedélyezi a kisebbséghez tartozó személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelvhasználatot. Olyan kötelezettséget tehát egyik szerződés sem tartalmaz, miszerint a személyes okmányokat mint „országos hatáskörű” dokumentumokat kisebbségi nyelven kellene kiállítani (kivéve az okmány tulajdonosának a nevét). A topográfiai jelzésekre mindkét szerződésben egyértelmű, külön rendelkezés vonatkozik (vö. Nyelvi Karta 10. cikk 2. g); Keretegyezmény 11(3) cikk).
23. Andrassy György például határozottan ellenzi a kisebbségi jogok illetően felfogását: „[E]gyes országokban a történelmi kisebbségeket gyakran éri az a szemrehányás, az a vád, hogy az általuk élvezett kisebbségi nyelvi jogok voltaképpen »többséjogok«, »privilegiumok«, amelyek »kedvezményes elbánást«, »pozitív diszkriminációt« biztosítanak számukra a többséghez tartozó személyekhez képest. Ez a szemrehányás vagy vád persze a legtöbb országban megalapozatlan [...] Mi több, a valós helyzet sokkal inkább az, hogy éppenséggel a nemzetközi jog próbálja a szóban forgó kisebbségi nyelvi jogok elismerésével ellensúlyozni – szerény mértékben – azokat a nyelvi többséjogokat, privilegiumokat, amelyeket a legtöbb államban a nyelvi többséghez tartozó személyek élveznek az őshonos vagy történelmi nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekhez képest.”
- ANDRÁSSY György: A nyelvszabadságról és a nyelvszabadság jelentőségéről, *Létünk*, 2013/különszám, 17.
24. Lásd hozzá: Kiss László: A névjog mint alkotmányos alapjog, *Jura*, 2002/2, 45–58; MEGYERI-PÁLFFI Zoltán: *Név és jog. A névviselés jogi szabályozásának fejlődéstörténete Magyarországon*. Doktori értekezés. Debrecen, 2011, 53–56, 79, 85–90, 93–95, 113–116, 141, 146–149, 168; TILK Péter: Az emberi méltósághoz való jog „új” összetevője: a névjog, *Magyar Közigazgatás*, 2002/11, 651–662. A határozat rövid ismertetése – a kisebbségi vonatkozások említése nélkül – szerepel a *Fundamentum* 2001/4. számában is, a 142–144. oldalakon.
25. 58/2001. (XII. 7.) ABH, I.1. 3. bek.
26. Az Alkotmánybíróság diszkriminációs és alapjogkorlátozási gyakorlatában kétféle mércét alkalmaz: alapjog korlátozásánál a szigorúbb, szükségességi-arányossági tesztet, nem alapjog esetén az egyszerűbb, ésszerűségi tesztet (magyarul azt, hogy objektív indokkal igazolható-e a személyek jogalkotó általi csoportosítása). Lásd: Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 390–391. A szükségességi-arányossági teszt értelmében valamely alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha elengedhetetlen, tehát ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el. Ezen kívül az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani; lásd pl. a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot vagy az 1006/B/2001. AB határozat III.4.1. pontját.
27. 58/2001. (XII. 7.) ABH, III.2. 6. bek.
28. 58/2001. (XII. 7.) ABH, III.4. 10. bek.
29. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 2–4. bek.
30. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 5–6. bek.
31. TÓTH (vj. 1.) 317.
32. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 7–8. bek.
33. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 9. bek.
34. 924/I/1996. AB elnöki végzés.
35. TÓTH (1. vj.) 317.
36. Kiss (24. vj.) 45.
37. Az alapvető jogok biztosának 2012. április 27-én kelt beadványa (11. vj.).
38. Uo. 15.
39. Az alapjogi biztos „saját hatáskörben” el is végezte a szükségességi-arányossági tesztet, mégpedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog mint konkuráló alkotmányos alapjog vonatkozásában. A nemzetiségi törvény 96. §-a alapján ugyanis a nemzetiségi önkormányzat nyílt testületi ülésein készült jegyzőkönyvei nyilvánosak, de a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés esetén is biztosítani kell (a hatályos szabályozás szerint is). Mindez azonban az alapjogi biztos szerint „nem teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy a jegyzőkönyv magyar nyelven is elkészüljön, hiszen utólag is lehetőség van annak fordítására. Hivatkozhatom arra, hogy ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a hatályos szabályozás alapján kizárólag magyar nyelven készül el, akkor sem csak a magyar nyelvet ismerők ismerhetik meg annak tartamát, hanem a megtekintés lehetőségét az adott nemzetiség nyelvét beszélők számára is biztosítani kell. Abban az esetben pedig, ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a jövőben kizárólag nemzetiségi nyelven is elkészül[het]ő lenne, úgy a közérdekű adatok megismerése ugyanilyen módon volna garantálható a nemzetiségi nyelvet nem ismerő adigénylők számára... [A]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az szükségtelen, kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” Uo. 15.
40. 41/2012. (XII. 6.) ABH, 14–17.
41. Megállapította: 2012. évi LXXVI. törvény 79. § (3). Hatályos: 2012. VI. 27-től.
42. 3192/2016. (X. 4.) AB végzés, 28.
43. Vö. TÓTH (1. vj.) 319–320.
44. Lásd hozzá NAGY Noémi: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the

jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, *Central and Eastern European Legal Studies*, 2018/2, 247–269.

45. Vö. Тóтн (1. vj.) 319.

46. Erre hívta fel a figyelmet Kovács Péter a szabad identitásválasztás és a kisebbségi regisztráció fogalmainak a magyar Alkotmánybíróság általi használata kapcsán, a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében (III/2/1.): „Alkotmányos szempontból – és figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdés szerinti összhang követelményre – elméletileg semmiképpen sem helyesíthető, a gyakorlatban pedig komoly problémákat teremt a

nemzetközi szerződésekben foglalt kifejezések avant-garde értelmezése, megalapozatlan »továbbfejlesztése«. Mivel a jogalkotó és a jogalkalmazó nem adhat egy nemzetközi szerződésnek a nemzetközi joggal nem konform értelmezést, ezért különös figyelmet kell fordítani azokra a nemzetközi dokumentumokra, amelyekben a szerződő felek által arra feljogosított testületek értelmezést végeznek. Ez a figyelembe vételi kötelezettség független attól, hogy az azt megjelenítő nemzetközi jogi dokumentum jogi természetét illetően önmagában Magyarországra nézve közvetlenül ró-e vagy sem kötelezettséget.” <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>.

Balogh Márk

A PSZICHIÁTRIAI BETEGEK INTÉZETI GYÓGYKEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOK KIHÍVÁSAI

„Tökéletes fokozatosság van az egészséges emberek és az örültek között... időnként mindenki örült.”

Robert Darwin

A pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésével kapcsolatos jogi szabályozás a polgári nemperes eljárásoknak egy szűk, méltatlanul marginális helyzetű része. Az utóbbi időben azonban erre a területre is nagyobb figyelem terelődött, részben annak köszönhetően, hogy az alapvető jogok biztosa 2017 januárjában¹ és 2018 februárjában kelt² jelentései foglalkoztak a pszichiátriai betegek sürgősségi és kötelező intézeti gyógykezelésével kapcsolatos bírósági eljárások gyakorlatával, aminek eredményeként a Kúrián is joggyakorlat-elemző csoport alakult.³ Az e területen elfogadott jelentések azonban csak a pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésére fókuszáltak, és nem foglalkoztak az ezt követő időszakos felülvizsgálatokkal. Írásomban ezért a területet annak komplexitásában, a bírósági felülvizsgálati eljárásokra is kiterjedően kívánom vizsgálni, és elemzem, hogy a mindennapokban milyen nehézségek, visszasságok, jogszabályi anomáliák merülnek fel. Értékelem azt is, hogy a hazai gyakorlat mennyiben felel meg a nemzetközi elvárásoknak.

A HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁS KERETE

A vonatkozó jogszabály előírja, hogy a fogyatékos személyek számára meg kell teremteni azokat a feltételeket, melyek lehetővé teszik a társadalmi életben való részvételüket.⁴ Mindez összhangban van az ENSZ fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezménye (a továbbiakban: CRPD) és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv rendelkezésével, miszerint rehabilitációs és rehabilitációs programokkal, szolgáltatásokkal kell támogatni a fogyatékos társadalmi részvételét, befogadását. A CRPD szerint az ilyen programokban való részvételnek önkéntesnek kell lennie, és a programokat a fogyatékosokkal élő személyek számára elérhető távolságban kell működtetni.⁵ Mindez Magyarországon nem valósul meg maradéktalanul, hiszen nem biztosítja jogszabályi

előírás, hogy a kérelmezett – saját anyagi források hiányában – államilag finanszírozott betegszállítót vehessen igénybe, ha járóbeteg-kezelés formájában történő rehabilitációs ellátást kell igénybe vennie – annak ellenére, hogy a fogyatékos személyeknek biztosítani kell az állapotromlásuk megelőzéséhez, az állapotuk esetleges javításához szükséges, rendszeres és hatékony egészségügyi ellátást.⁶ A hatályos magyar szabályozás ezt a problémát úgy oldja meg, hogy a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés fenntartásának feltételül meghatározott veszélyeztető magatartás fogalmi elemeként szabja, hogy „a kezelés hiánya a kérelmezett állapotának további romlását eredményezné” Tekintve, hogy a gyakorlatban a kezelés elmaradása jellemzően az érintettek szociális helyzetével függ össze, ez a jogszabályi rendelkezés álláspontom szerint nincs összhangban a nemzetközi normákkal, melyek szerint a rehabilitációs ellátást az érintett számára a lakóhelyéhez lehető legközelebb kell biztosítani, ami azt az elvárás is magában foglalja, hogy a fekvőbeteg-ellátás keretei között zajló, intézeti pszichiátriai ellátásnak a lehető legrövidebb ideig kell tartania. Sőt, valójában a magyar szabályozásnak sem felel meg maradéktalanul az a megoldás, ha felülvizsgálat során a járóbeteg-ellátáshoz való hozzáférés hiánya miatt kerül fenntartásra a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés, ugyanis a veszélyeztető magatartás fogalmi eleme az is, hogy az állapotromlás csak kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezeléssel hárítható el, amely körülmény egyes esetekben nem áll fenn, vagyis az intézeti ellátás orvos-szakmai szempontból nem megalapozott.

A vonatkozó jogszabály szerint az állam köteles gondoskodni megfelelő intézményrendszer működtetéséről a fogyatékos személyek számára, a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeihez mérten.⁷ Ezen követelményt a CRPD is tartalmazza, előírva a fogyatékosokkal élő személyek számára az állami lakhatási programokhoz való hozzáférés elősegítését.⁸ Ugyanakkor véleményem szerint a rendeltetésszerű

joggyakorlás követelményébe ütközik, ha a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés lakhatás biztosítása érdekében kerül elrendelésre, fenntartásra: az Eü. tv. a veszélyeztető, közvetlen veszélyeztető magatartás fogalmánál a mentális zavarból eredő veszélyhelyzet elhárítását teszi a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésének feltételévé, vagyis az intézeti kezelésnek a kérelmezett egészségügyi állapotával kell ok-okozati összefüggésben lennie, és nem a szállásnélküliségével. A lakhatáshoz való joggal – a korábbi alkotmány rendelkezése kapcsán – már foglalkozott az Alkotmánybíróság, határozatában kimondva, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amire egyébként a CRPD is utal.⁹ A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és felelőssége sem állapítható meg. Az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles működtetni, mert az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárítása érdekében szállásról – kell gondoskodnia.¹⁰ A határozat az Alaptörvény hasonló rendelkezése kapcsán ma is iránymutatóként szolgál, jelentőségét a kérelmezettek (betegek) pszichiátriai intézeti gyógykezelésének felülvizsgálata során nyeri el.

A PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉSBE VÉTEL ELRENDELÉSE

A pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésével kapcsolatos bírósági eljárások alapja az orvosi és jogi követelmények együttes és teljes körű érvényesülése. A bíróság elsődleges feladata a jogi garanciarendszer érvényre juttatása, ennek érdekében megfelelően alkalmazni kell a Pp. rendelkezéseit.¹¹ Az alábbiakban a nemperes eljárás folyamatának részletes bemutatására kerül sor, különös tekintettel az alapelvekre. A

UGYANAKKOR VÉLEMÉNYEM SZERINT A RENDELTETÉSSZERŰ JOGGYAKORLÁS KÖVETELMÉNYÉBE ÜTKÖZIK, HA A KÖTELEZŐ PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉS LAKHATÁS BIZTOSÍTÁSA ÉRDEKÉBEN KERÜL ELRENDELÉSRE, FENNTARTÁSRA: AZ EÜ. TV. A VESZÉLYEZTETŐ, KÖZVETLEN VESZÉLYEZTETŐ MAGATARTÁS FOGALMÁNÁL A MENTÁLIS ZAVARBÓL EREDŐ VESZÉLYHELYZET ELHÁRÍTÁSÁT TESZI A KÖTELEZŐ PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉS ELRENDELÉSÉNEK FELTÉTELÉVÉ, VAGYIS AZ INTÉZETI KEZELÉSNEK A KÉRELMEZETT EGÉSZSÉGÜGYI ÁLLAPOTÁVAL KELL OK-OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉSBEN LENNIE, ÉS NEM A SZÁLLÁSNÉLKÜLISÉGÉVEL

jogalkotó által elérni kívánt cél, hogy a kérelmezett személyes szabadságának akarata ellenére történő korlátozása bírósági eljárás nyújtotta garanciák mellett történjen. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos határozatában kimondta, hogy a konkrét eljárásokra irányadó rendelkezések, valamint a bírósági eljárás ténye megfelelő garanciát nyújtanak nemperes eljárás keretében is, nincs szükség a kérdések perben történő vizsgálatára.¹²

A kérelmezett pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vételére három formában kerülhet sor: önkéntes, sürgősségi és kötelező gyógykezelés. Az elrendeléssel kapcsolatos bírósági eljárási szabályokat a törvény részben az egyes gyógykezelésbe vételi formáknál, részben a közös eljárási rendelkezések között rögzíti. Az elrende-

lésre irányuló eljárás főszabályként kérelemre, pontosabban a kérelmező által küldött értesítésre indul, kivéve a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen kérelmezettek önkéntes és ideiglenes önkéntes gyógykezelésbe vételekor, mert ilyen esetekben a bíróság az intézeti gyógykezelés indokoltságát és a beleegyezés érvényességét hivatalból vizsgálja.¹³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a gyakorlatban ekkor is értesítés érkezik a kórháztól, más különben a bíróság nem szerezne tudomást az intézetbe való felvételtől.

AZ ELRENDELÉS KÖZÖS SZABÁLYAI

A kérelem (értesítés)

A kérelmet a kórház, mivel elektronikus kapcsolattartásra kötelezett, elektronikusan, ÁNYK űrlapon terjesztheti elő, de a kérelmezett egészségügyi adatait tartalmazó kórlap postai úton érkezik be, mert a vonatkozó jogszabály alapján zártan kezelendő iratnak minősül, emiatt elektronikus úton nem továbbítható.¹⁴ Több olyan kórház is van az országban, ahol az elektronikus eljárást nem tudják vállalni, faxon küldik a kérelemnek nevezett értesítést a bíróság felé. A kötelező tartalmi elemekről jogszabály nem rendelkezik, emiatt a kérelemben közölt információk köre kórházanként igen eltérő lehet.¹⁵ Az alapvető jogok

biztosának jelentése utal a minimálisan elvárható elemekre, de a megjelölt kritériumoknak a gyakorlatban lehetetlen egyszerre megfelelni. Az Országos Mentőszolgálat beszállítási jegyzőkönyvét elvben csatolni tudja a kérelmező képviselője a meghallgatáson, de miután a mentőknél is átálltak a digitális (tableten történő) jegyzőkönyvezésre, a jegyzőkönyv beszerzése rendkívül körülményes, hiszen közvetlenül nem lehetséges az eljuttatása, továbbá adminisztratív okokból érdemi információt lényegében nem tartalmaz. Ha rendőrségi intézkedés történt, az arról készült jegyzőkönyvet nem bocsátják a kérelmező rendelkezésére, a kórháznak nem adják át a beszállításkor, a bíróság pedig a rövid határidő miatt nem tudja hivatali úton beszerezni. Az orvosok leterheltsége miatt a jogszabályoknak megfelelően kidolgozott szakorvosi álláspont a kérelemből általában hiányzik; hivatkozva arra, hogy a releváns tényeket a postai úton megküldött – vagy a rövid eljárási határidő miatt a meghallgatáson csatolt – kórlap tartalmazza. A kérelmek nem tartalmaznak érdemi információt a kérelmezett aktuális – illetve, sürgősségi gyógykezelés esetén a meghallgatáson várható – állapotáról, így konkrétan arról sem, hogy lehet-e kommunikálni vele.

Az ügygondnok

A bírósági eljárásban biztosítani kell a kérelmezett megfelelő képviselőségét, így ha az eljárás során nincs törvényes vagy meghatalmazott képviselője, a bíróság ügygondnokot rendel ki számára. Problémát jelent a gondnokság hatálya alatt álló kérelmezettek esetében, hogy nincs olyan adatbázis, mely a gondnok nevét és elérhetőségét is tartalmazná, emiatt – és a rendkívül rövid eljárási határidő miatt is – adott esetekben szinte lehetetlen a törvényes képviselő értesítése, idézése. Kiskorú kérelmezett esetén a bíróság rövid úton,¹⁶ telefonon idézheti a szülőt mint törvényes képviselőt – ha a kórlapon szerepel az elérhetősége –, de a megfelelő jogvédelem érdekében ilyen esetekben is célszerű ügygondnokot kirendelni. Garanciális jelentőségű lenne, ha az ügygondnokok kirendelésére a cégbíróságokon már bevált¹⁷ számítógépes elektronikus kijelölő program segítségével kerülné sor, azzal, hogy a felülvizsgálati eljárásokon is ugyanaz az ügygondnok lássa el a feladatot, aki az elrendelésnél eljár, kiterjesztve ezáltal a közvetlenség elvét. A 72 órás határidő miatt azonban kivite-

lezhetetlen, hogy az ügygondnok a bírósági meghallgatás előtt tájékozódjon a beszállítás körülményeiről, továbbá felkeresse a kérelmezettet, és tájékoztassa a jogairól.¹⁸ A fővárosban a magas betegszám miatt, az alacsonyabb betegszámmal dolgozó vidéki kórházak esetében pedig a megfelelő személyi, tárgyi és anyagi feltételek hiánya miatt a bíróság nem tud hétvégi ügyeletet biztosítani, ezért a 72 óra csütörtöki kérelem esetén gyakorlatilag 24 órára rövidül, ezen időtartam alatt az ügygondnok pedig nem keresi fel – nem is tudja felkeresni – a meghallgatást megelőzően a kérelmezettet. Megjegyzendő, hogy ehhez a kórházak sem tudnák a megfelelő személyi és tárgyi feltételeket biztosítani humánerőforrás-kapacitás hiányában. A kérelmezett tehát az esetek döntő többségében a meghallgatáson találkozik először az ügygondnokkal

A szakértő

A megalapozott elsőfokú döntés meghozatalának feltétele a szakértő kirendelése is, aki a rendelkezésre álló rövid határidő miatt a meghallgatáson szóban, esetleg kézzel kitöltött nyomtatvány formájában, terjeszti elő szakvéleményét a felek által elmondottak és a feltett kérdések alapján. Ennek több, egymástól eltérő oka lehet: a fővárosban a már említett magas beteglétszám, vidéken a jelentős szakértőhiány, kisebb települések esetében pedig (ahol nincs szakértői intézet) a kirendelt szakértő nagy távolságról érkezik, és ezért nem keresi fel a kérelmezettet a meghallgatást megelőzően. A szakértőt azonban minden esetben nyilatkoztatni kell a kérelmezett által tanúsított magatartásról. A szakvélemény szóbeli előterjesztési módjának van egy nagy előnye is: a személyesen jelen lévő szakértőnek kérdéseket lehet feltenni a szakvélemény esetleges hiányosságainak pótlása céljából.

Itt jegyzendő meg, hogy a veszélyeztető magatartás köznyelvi és jogi fogalma nem fedi egymást teljes mértékben. Szakmai körökben többször kritikaként hangzik el a jogszabállyal szemben, hogy a gyakorlatban nem alkalmazható, mert a kérelmezett intézeti körülmények között veszélyeztető magatartást nem tanúsít. Véleményem szerint ezért célszerű a veszélyeztető magatartás jogszabályban meghatározott fogalmának egyes elemeiről¹⁹ nyilatkoztatni a szakértőt. Az elemek közül kiemelendő az a kérdés, hogy a kérelmezett jelentős veszélyt jelenthet-e – vagyis a kérdés nem az, hogy jelent-e veszélyt. Ezzel

feloldható az a paradox helyzet is, mely a veszélyeztető magatartás és fogalmi eleme között húzódik, hiszen ha a kérelmezett jelentős veszélyt jelenthet, akkor végső soron jogilag, a többi elem megléte esetén, a kérelmezett veszélyeztető magatartást tanúsít, mert annak jogszabályban meghatározott fogalmi elemeit kimeríti. A közvetlen veszélyeztető magatartással kapcsolatban, a beszállítás indoklására vonatkozóan, a veszélyeztető magatartáshoz hasonlóan célszerű eljárni. Ha a konjunktív feltételek fennállnak, akkor a bíróság megállapíthatja, hogy jogilag a kérelmezett veszélyeztető, illetve közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsít. Így megalapozottabb szakvélemény nyerhető, hiszen a szakértőnek nyilatkoznia kell, hogy mi volt az a konkrét magatartás, amivel a kérelmezett közvetlen és súlyos veszélyt jelentett, például a sürgősségi gyógykezelés formájában való beszállítás során.

A gyakorlatban ritkán fordul elő, hogy a kérelmező és a szakértő más álláspontra helyezkedjen (ez inkább a felülvizsgálatoknál történhet meg), mégpedig feltehetően az orvostársadalom tagjai körében meglévő kollegialitás miatt. A megoldás az lenne, hogy a szakértő addig ne lehessen jelen a meghallgatáson, amíg a kérelmező képviselője referál, de a nagy beteglétszám miatt ez nem kivitelezhető, továbbá vélhetően konfliktushelyzetet teremtene. A szakvélemény szóbeli előterjesztése és a meghallgatás időtartamának korlátozottsága miatt azonban így a törvényben foglalt szempontok nem minden esetben kapnak részletes kifejtést a jegyzőkönyvben. A hiányosságok miatt a bíróságok csökkenthetnék a szakértők díját, ezzel a lehetőséggel azonban – a szakértőhiányra való tekintettel – ritkán élnek.

A meghallgatás helyszíne

A jogszabályi rendelkezést sem hagyva figyelmen kívül,²⁰ önkéntes és sürgősségi gyógykezelés esetében – tekintettel a 72 órás határidőre is – a kórház a meghallgatás helyszíne, míg kötelező intézeti gyógykezelésnél lehetőség szerint a bíróság tárgyalóterme. Az egészségügyi intézmények azonban sok esetben nem tudnak elkülönített helyiséget biztosítani a meghallgatáshoz, a személyzet számára pedig kellemetlen többletterhet jelentenek a bírósági meghallgatások, melyek felborítják a kórház életének rendjét.²¹ Előfordul, hogy a meghallgatás elkülönített helyiségben történő lefolytatása a kérelmezett állapota miatt sem le-

hetséges, ha mentális zavara akut stádiumában éppen rögzítve van a szubintenzív (zárt) részlegen. Mindez paradox helyzetet teremt, mert az adatvédelmi szempontból szenzitív adatokat tartalmazó kórlapot még elektronikus úton sem lehet továbbítani, ugyanakkor a meghallgatás során a kérelmezett személyes adatait, a vele kapcsolatos információkat – különösen akkor, ha tanút is meghallgatnak –, a betegársak is megismerhetik. (Mellékesen említendő az is, hogy hazánkban nem működnek magas biztonsági fokozatú részlegek, eltérően sok más országtól.²²) Pedig az ombudsmani állásfoglalás szerint a meghallgatás helyszínének az eljárásra jelentős, a kimenetelt befolyásoló hatása lehet, a körülmények zavartalansága előfeltétele az alapjogi garanciák érvényesülésének, továbbá a már említett adatvédelmi szempont sem mellőzhető.²³

Egyéb bizonyítási cselekmények

A meghallgatás során a bíróság személyesen hallgatja meg a kérelmezettet és a szakértőt, valamint a kérelmező képviselőjeként megjelenő orvost.²⁴ A felvett nyilatkozatok és észrevételek mellett a kérelmezettől is meg kell kérdezni, hogy mi volt az oka a beszállításának. Indokolt rögzíteni, hogy az eljáró bírósági titkár milyenek észlelte a kérelmezett állapotát, különösen akkor, ha a kérelmezettel nem lehet kommunikálni. Célszerű kerülni a direkt, eldöntendő kérdéseket; oldani kell a kérelmezett szorongását, hagyni kell minél szabadabban megnyilvánulni. Nem szerencsés jegyzetelni, törekedni kell a bizalom légkörének megteremtésére,²⁵ ami adott esetben a szakértő munkáját is megkönnyíti (különösen akkor, ha korábban még nem találkozott a kérelmezettel), valamint pótolhatja az adott esetben hiányos egészségügyi dokumentációt, információval szolgálhat a beszállítást megalapozó közvetlen veszélyeztető magatartásra vonatkozóan is. A hiányos egészségügyi dokumentáció ugyanis gyakran okoz problémát, hiszen a kórlap a felvevő orvos által rögzítetteket tartalmazza, a szakértő pedig erre alapozva nyilatkozik a közvetlen veszélyeztető magatartást illetően, miközben a kérelmezett – sok esetben a betegsége miatt is – tagadja a tényállást. A kérelmező képviselője adott esetben az ápolási betétlapot tudja bemutatni arra vonatkozóan, hogy a kérelmezett az osztályon milyen magatartást tanúsított, de ez a dokumentum nem tartalmaz információkat a bekerülést megelőzően történtekről. A bizonyítási eljárás során elvben

tanúbizonyítás is lehetséges a beszállítás körülményeire vonatkozóan, azonban a rövid határidő miatt erre a gyakorlatban nincs lehetőség. A kérelem ilyen indítványt gyakorlatilag nem tartalmaz; az eljáró titkár hivatalból idézhet tanút rövid úton,²⁶ ha a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentációból ez szükségesnek látszik, továbbá a kórlapon szerepel olyan személy elérhetősége, aki vélhetően nyilatkozni tud a beszállítás körülményeiről. Ez viszont ismét egy paradox helyzet a kérelemhez kötöttség és a kérelmezőt terhelő bizonyítási teher, valamint a bíróság közrehatási tevékenysége vonatkozásában, ami egyrészt felveti a hivatalbóli bizonyítás kérdését, másrészt adott esetben a bíróság pártatlanságába vetett bizalmat veszélyeztetheti. Előfordul, hogy a kérelmező előállítja az észlelő – sok esetben hozzátartozó – tanút a meghallgatásra. A bíróság ekkor elrendelheti az előállított személy tanúként történő meghallgatását. Ezzel kapcsolatban felmerül, hogy mennyiben alkalmazhatók háttér-szabályként a Pp. személyi állapotot érintő pereinek közös szabályai, hiszen az ilyen perekben, a hozzátartozó a tanúvallomást nem tagadhatja meg²⁷ (bár ez nem is szokott előfordulni). Mindez viszont jelentősen megnyújthatja a meghallgatás időtartamát, amit azután sokszor pont a kérelmező képviselője szokott nehezíteni (egyéb kórházi elfoglaltságaira hivatkozva), és ez hátráltathatja a kérelmezettel kialakítandó együttműködő légkör megteremtését, amire azért lenne szükség, hogy némi információt lehessen tőle szerezni a beszállítás körülményeiről, illetve arról, hogy beismeri-e a neki tulajdonított magatartást. A sürgősségi beszállítás indokoltsága mindezek miatt sok esetben, az alapul szolgáló tényállás bizonyítottságának hiányában nem állapítható meg, hiszen a szakértő a közvetlen veszélyeztető magatartás fennállását olyan tényállásra mondja ki, ami nem nyer bizonyítást.

A PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉSBE VÉTEL ESETEI

Az önkéntes gyógykezelés

Önkéntes gyógykezelésbe vételre akkor kerül sor, ha a kérelmezett nem tanúsít közvetlenül veszélyez-

tető, illetve veszélyeztető magatartást, de betegsége, állapota pszichiátriai intézeti gyógykezelést tesz szükségessé. A cselekvőképes személy az osztályra történő felvétel előtt nyomtatvány kitöltése révén kérheti az önkéntes pszichiátriai intézeti gyógykezelést.²⁸ A korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen személy pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vételét az Eü. törvényben meghatározott személy²⁹ kérheti a megfelelő melléklet kitöltésével.³⁰ Abban az esetben, ha a nevezett személy hoz-

zájáruló nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna, vagy felmerül annak veszélye, hogy a kérelmezett gyógykezelésében ellenérdekelt, a kérelmezett a vonatkozó nyomtatványon³¹ kérheti ideiglenes pszichiátriai intézeti felvételét és gyógykezelését. A bíróság ilyen esetekben csak az intézeti gyógykezelés szükségességét és a hozzájárulás érvényességét vizsgálja. Ideiglenes önkéntes gyógykezelésbe vételnél azonban paradox helyzet áll elő, hiszen az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében gondnokság hatálya alatt álló kérelmezett esetében eleve nem lehet érvényes – legfeljebb szabályszerűen kitöltött – a vonatkozó

rendelet mellékletében szereplő hozzájáruló nyilatkozat. Az önkéntesen felvett kérelmezettet saját vagy a felvételét kérő kérelmére az intézetből el kell bocsátani, kivéve, ha veszélyeztető állapotba került, mert ez esetben a bíróság utólag rendeli el kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelését.³² A gyakorlatban tehát előfordulhat, hogy az önkéntesen felvett kérelmezett gyógykezelése később veszélyeztető magatartás tanúsítása miatt „átfordul” kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe, azonban a sürgősségi gyógykezelésre vonatkozó kérelem logikátlan, hiszen a kérelmezett már bent tartózkodik az intézetben, tehát a beszállítás indokoltságáról a bíróságnak ésszerűtlen határoznia. Másfelől viszont problémát jelent, hogy kötelező gyógykezelés esetében az eljárási határidő 15 nap, és csak írásbeli szakvélemény terjeszthető elő, kórház viszont 72 óránál tovább nem tarthatja bent akarata ellenére a kérelmezettet. Megoldás lehet, hogy kötelező intézeti gyógykezelésbe vételre irányuló kérelem esetén soron kívül jár el a bíróság, de az írásbeli szakvélemény miatt ekkor sem lehet a kérelem beérkezését követő 72 órán belül dönteni. Esetleg még arra van lehetőség, hogy a gondnokság alatt nem álló kérel-

mezzel maga kérje az önkéntes beleegyező nyilatkozata érvényességének és pszichiátriai intézeti gyógykezelése indokoltságának felülvizsgálatát,³³ mely kérelmét a kórház továbbítja a bíróság részére. Kiemelendő, hogy az irányadó bírói joggyakorlat alapján nem sért jogszabályt a pszichiátriai intézet, ha a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító beteg intézeti felvételéről és bent tartásáról intézkedik a bíróság által történő személyes meghallgatásig (a törvényi határidők korlátai között), de a bíróság a sürgősségi gyógykezelést – a beteg aktuális pszichés állapota alapján – végül nem rendeli el.³⁴ Elképzelhető tehát olyan helyzet, hogy a kérelmező már eleve úgy nyújtja be a sürgősségi gyógykezelésbe vételre vonatkozó kérelmét, hogy tisztában van annak megalapozatlanságával, hiszen a kérelmezett már hosszú hetek, hónapok óta bent tartózkodik, de így elérhetővé válik a 72 órán belüli döntéshozatal. Ezzel kapcsolatban érdemes kitérni arra, hogy a gondnokság hatálya alatt nem álló kérelmezett intézeti gyógykezelésbe vételére vonatkozó beleegyező nyilatkozatának érvényessége, hatálya meddig és mire terjed ki. Előfordul, hogy a kérelmezett a kezelés alatt tanúsít veszélyeztető, esetleg közvetlen veszélyeztető magatartást, például öngyilkosságot kísérel meg, és ezért a zárt részlegre helyezik át, ám ez ellen sem szóban, sem írásban nem tiltakozik, korábbi beleegyező nyilatkozatát semmilyen módon nem vonja vissza, és nem is kívánja visszavonni. Ebben az esetben véleményem szerint szükségtelen a kötelező intézeti gyógykezelés elrendelésére vonatkozó bírósági eljárás lefolytatása csak amiatt, mert időszakosan – adott esetben csupán néhány óráig – hiányzott a kérelmezett belátási képessége. A kórház számára nem feltétlenül a bíróság kötelező intézeti gyógykezelést elrendelő határozata jelent ilyen esetben biztosítékot; elegendő, ha a kérelmezett az önkéntes beleegyező nyilatkozat aláírásakor megfelelő tájékoztatásban részesül arra vonatkozóan, hogy kezelése mivel járhat, milyen kényszerítő, adott esetben személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések időszakos foganatosítására kerülhet sor állapotából kifolyólag. Nyilvánvaló, hogy ha a kérelmezett a kezelést elutasítja, és beleegyező nyilatkozatát visszavonva kifejezetten távoznia akar, miközben veszélyeztető magatartást tanúsít, akkor szükség van a kötelező intézeti gyógykezelés elrendelésére vonatkozó bírósági eljárás lefolytatására. Ha azonban az intézeti gyógykezelés nem indokolt, a bíróság jogerős határozatának köz-

lésétől számított huszonnégy órán belül el kell bocsátani a kérelmezettet.

A sürgősségi gyógykezelés

Sürgősségi gyógykezelésre akkor kerülhet sor, ha közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít a kérelmezett, ami azonnali intézeti gyógykezelést tesz szükségessé. A gyakorlatban ez az eset a leggyakoribb. A kérelmezett beleegyezésére ilyenkor nincs szükség, a bíróság a pszichiátriai intézeti kezelésbe vétel jogszerűségét utólag vizsgálja. Fontos azonban, hogy a bíróság a valóságnak megfelelő képet kapjon a kérelmezett állapotáról, ezért a bírósági határozat meghozataláig az állapotromlás megelőzésére kell törekedni, és csak olyan gyógykezelést szabad a kérelmezettnél alkalmazni, ami stabilizálja az állapotát. Kerülni kell tehát azokat a beavatkozásokat, melyek lehetlenné tennék, hogy a bíróság megítélhesse a pszichés állapotát.³⁵ Amennyiben ez nem lehetséges, és a gyógykezelés halaszthatatlan, azt részletesen indokolni és dokumentálni kell. A jogszabály rendkívül szoros határidőket ír elő a felek részére,³⁶ ami a kérelmezettek érdekét sem szolgálja, hiszen a meghallgatást nem lehet megfelelően előkészíteni,³⁷ és ez felületes szakértői munkát eredményezhet. Az ügydöntő végzésben ettől függetlenül határozni kell a sürgősséggel történő beszállítás indokoltságáról, valamint a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendeléséről.³⁸ Az indokolt végzés munkaigényességére utal, hogy tartalmára a Polgári perrendtartás szabályai alkalmazandók.³⁹ A bíróság, ha a kérelmezett veszélyeztető magatartást nem tanúsít, a kötelező intézeti gyógykezelésének elrendelésére vonatkozó kérelmet elutasítja, és – elméletileg – elrendeli az intézetből történő elbocsátását. Ha azonban a kérelmezett nem áll gondnokság hatálya alatt, és önkéntes beleegyező nyilatkozatot tett a kezelésre vonatkozóan, ami ellen a kezelőorvos sem tiltakozott, akkor kérdéses, hogy el kell-e bocsátani. Mert noha az önkéntes nyilatkozatot a jogszabály szerint az intézetbe történő felvétel előtt kell megtenni, de elbocsátás elrendelése esetén – azt követően, hogy kilépett az intézet ajtaján – is tehet ilyen nyilatkozatot a kérelmezett. Ennek oka egyébként a szociális indikáció, a kérelmezett megfelelő lakhatási körülményeinek hiánya. Véleményem szerint ebben az esetben az elbocsátásról értelmetlen rendelkezni, elegendő a kötelező intézeti gyógykezelés elrendelésére vonatkozó kérelmet elutasítani.

A kötelező gyógykezelést a bíróság előzetesen rendeli el, a kezelés végrehajtására pedig utólag kerül sor, akár kényszerrel is, hiszen ha a kérelmezett a jogerős határozat kézhezvételétől számított három napon belül⁴⁰ nem jelenik meg a megjelölt pszichiátriai intézetben, akkor az eljárást kezdeményező orvos intézkedik a beszállításáról. A sürgősségi és a kötelező gyógykezelés közti alapvető különbség tehát nem fokozati, illetve a betegség súlyosságának fokához köthető: a különbségtétel alapja az ellátás sürgőssége.⁴¹ Az eljárásra abban az esetben van lehetőség, ha az intézeti gyógykezelésbe vétel az eljárás lefolytatásának időtartamára elhalasztható. A bíróság az értesítés kézhezvételétől számított 15 napon belül határoz a kötelező intézeti gyógykezelés elrendeléséről. A gyakorlatban azonban ez a határidő is rövid, hiszen a kérelmezett nem tartózkodik az intézetben, a lakóhelyéről kell idézni, és fennáll a kockázata, hogy a meghallgatáson nem jelenik meg. A törvény ugyan lehetővé teszi a kérelmezett rendőri elővezetését,⁴² de ez általában új határnap kitűzését jelenti, ugyanis – főleg vidéken, a nagyobb távolságok miatt – az azonnali elővezetés a gyakorlatban ritkán lehetséges. Eleve az sem biztos, hogy az intézkedést foganatosító rendőrök ott találják a kérelmezettet a megadott címen; ha nem, akkor a 15 napos határidő ilyen esetekben sem tartható. Továbbá a szakértői vélemény beszerzése is rendkívül körülményes, a szakértőhiány miatt sokszor nem lehetséges a szakvélemény 15 napon belüli előterjesztése. A szakértőnek ahhoz, hogy a kérelmezettet meg tudja vizsgálni, fel kell felkeresnie; esetleg előzetesen telefonon egyeztethet vele helyszínt, időpontot. Jogilag ugyanis nem elfogadható – kétségeket ébreszt a vizsgálat tisztességes és megfelelő voltát illetően –, ha a meghallgatás előtt vagy annak szünetében, adott esetben a bíróság épületében folytatja le a szükséges vizsgálatokat.⁴³ E körben megjegyzendő az is, hogy a (sokszor idősebb korú) szakértők egy része nem szívesen keresik fel otthonukban a kérelmezetteket, akik a kérelem megalapozottsága esetén jelentős veszélyt jelenthetnek a szakértő életére, testi épségére, egészségére is.

A PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉS FELÜLVIZSGÁLATA

A pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétel mindegyik formájának esetében időszakonként felül kell vizsgálnia az indokoltságot a pszichiátriai intézet székhelye szerint illetékes járásbíróságnak. Az ön-

kéntes intézeti gyógykezelésre vonatkozó szabályozás akként különböztet, hogy fekvőbeteg gyógyintézetekben 30, pszichiátriai betegek rehabilitációs intézetében 60 naponként kell az eljárást lefolytatni.⁴⁴ A gyakorlatban problémát okoz a fekvőbeteg-intézet rehabilitációs osztályának besorolása. Létezik olyan orvos-szakmai álláspont, amely szerint a bíróságnak a kérelmezett intézeti gyógykezelésének szükségességét rehabilitációs osztályon 60 naponként kell felülvizsgálnia,⁴⁵ sőt, a valóságban is van példa erre a gyakorlatra. A jogszabály ugyanakkor a 60 napos felülvizsgálati időtartamot rehabilitációs intézetre és nem osztályra írja elő, ezért véleményem szerint az a gyakorlat, hogy rehabilitációs osztályon 60 naponta kerül sor felülvizsgálatra, nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, még ha az ügyteher adott esetben indokolja is ezt a megoldást.

Alapvető kérdés, de az ország különböző pontjain eltérő a gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a felülvizsgálatra hivatalból vagy kérelemre kerül sor. A törvény csak annyit ír elő, hogy a gyógykezelés szükségességét a bíróságnak időszakosan felül kell vizsgálnia. Jogilag mind a két megoldás indokolható, hiszen a kérelemhez kötöttség elvéből következően a felülvizsgálati eljárást kérelemre kell lefolytatni, továbbá az alapjogi biztos által készített jelentésben is összehasonlítási alapként említett, a büntető igazságszolgáltatás terén alkalmazott szabadságkorlátozó intézkedések (például a letartóztatás) meghosszabbítása is ügyészi indítványra történik.⁴⁶ A kérelemhez kötöttséget támasztja alá az a bírósági belső utasítás is, mely szerint a pszichiátriai betegek gyógykezelésével és gondozásával kapcsolatos eljárásban az intézeti gyógykezelés szükségességének időszakonkénti felülvizsgálatát kezdeményező irat kezelendő kezdőiratként (felülvizsgálatonként).⁴⁷ A kérdés a bizonyítási eljárás során kap jelentőséget. Abban az esetben, ha az eljárást hivatalból kell lefolytatni, akkor hivatalból folytathatók a bizonyítási cselekmények is, adott esetben analóg módon alkalmazva a Pp. személyi állapotot érintő perekre vonatkozó közös szabályait.⁴⁸ Ha azonban a háttérzabályként alkalmazandó Pp. rendelkezési elvét⁴⁹ vesszük alapul, és az eljárás kérelemre zajlik, akkor a bizonyítási teher a kérelmezőt terheli. A kérdés anyagi kihatása a szakértő meghallgatásánál mutatkozik meg. Abban az esetben, ha kérelemre folyik az eljárás, és a kérelmező képviselője eláll az intézeti gyógykezelés fenntartása iránti kérelmétől, a bíróság a szakértő meghallgatását mellőzi, az eljárást megszünteti, és elrendeli a kérelmezett elbocsátását; ugyanakkor, ha hivatalból folyik az eljárás, a szakértő meghallgatása – és a szakértői díj meghatározása – nem maradhat el.

A felülvizsgálatok során is gyakori probléma, hogy a kórteremben kerül sor a meghallgatásra, ami adatvédelmi aggályokat vet fel, különös tekintettel az orvosi titoktartásra. Az elrendelést követően legalább egy hónap eltelt, a kezelőorvos és a kérelmezett között sor került több terápiás beszélgetésre, ezáltal a kérelmező képviselője számos különleges személyes adattal, információval rendelkezhet, melyeknek szerepe lehet az intézeti gyógykezelés fenntartásában. A meghallgatáson ugyanakkor jelen van a kérelmezett, ezért a kérelmező képviselője gyakran csak általánosságban nyilatkozik a kérelmezett állapotáról, hivatkozva az orvosi titoktartásra. Azonban, ha háttérszabályként alkalmazhatók a Pp. személyi állapotot érintő perekre vonatkozó közös szabályai, akkor a kérelmező képviselője, aki adott esetben a kezelőorvos is, az orvosi titoktartásra nem hivatkozhatna.⁵⁰ Az más kérdés, hogy a pszichiátriai betegségek gyógyítása során különösen fontos szerepe van az orvos és a beteg közötti bizalmi viszonyoknak. Ha a kérelmezett visszahallaná a kérelmező képviselőjétől a meghallgatáson az általa korábban elmondottakat (például a politikai nézeteiről, világnézeti meggyőződéséről, egészségi állapotáról, szexuális életéről) a mentális zavara, adott esetben szuicid készletesei és kísérletei hátterét illetően, az aláásná a sikeres kezeléshez szükséges bizalmi viszonyt, visszavetné, de legalábbis késleltetné a gyógyulását. Ezek nélkül azonban nehéz olyan egyediesített végzést írni, mely teljes részletességű indokolást tartalmaz a kérelmezett magatartásának veszélyeztető mivoltát illetően.

Kérdés tehát az is, hogy mit kell vizsgálnia a bíróságnak a felülvizsgálat során. Az említett jogszabályhelyeken csak annyit áll, hogy a bíróság az intézeti gyógykezelés,⁵¹ illetve gyógykezelés⁵² szükségességét felülvizsgálja. Kötelező gyógykezelés esetén az elrendelés alapja a veszélyeztető magatartás. Ideiglenes önkéntes felvétel és gyógykezelés lehetséges abban az esetben is, ha sem a sürgősségi, sem a kötelező intézeti gyógykezelés feltételei nem állnak fenn, de a kérelmezett ebben az esetben sem bocsátható el, ha a gyógykezelés során közvetlenül veszélyeztető vagy veszélyeztető magatartást tanúsít.⁵³ Az intézeti gyógykezelés fenntartását véleményem szerint az intézeti gyógykezelés szükségessége alapozza meg. A „felügyelet szükségessége” önmagában nem alapozza meg a fenntartást egyik elrendeléstípus esetében sem, hiszen a vonatkozó jogszabályhely kimondja, hogy a pszichiátriai beteg jogosult arra, hogy pszichiátriai gyógykezelésére lehetőség szerint családi,

illetőleg lakókörnyezetében, továbbá az állapotának megfelelő és a többi beteg fizikai biztonságát védő, a lehető legkevésbé hátrányos és kellemetlen módszerrel kerüljön sor.⁵⁴ A jelentős veszély fogalma és az állapotrosszabbodás lehetősége közötti kapcsolat felülvizsgálatok során is felmerül. Véleményem szerint ilyenkor az okozatosságot kell vizsgálni; konkrétan azt, hogy az állapotromlás a pszichiátriai intézeti gyógykezelés hiányára vagy csak a felügyelet hiányára vezethető vissza. Az Eü. tv. irányadó rendelkezései szerint tehát a sürgősségi és kötelező intézeti gyógykezelésre kötelezett beteget az intézetből el kell bocsátani, ha intézeti gyógykezelése, illetve gyógykezelése már nem indokolt.⁵⁵ Amint arról az elrendelésről szóló rész-

ben már szó esett, a szakértőt azért is célszerű nyilatkoztatni a veszélyeztető magatartás fogalmi elemeiről, mert intézeti körülmények között egyik beteg sem tanúsít veszélyeztető magatartást. Abban az esetben, ha a kérelmezettnek nincs betegségbelátása, egyedül él, esetlegesen korábban is állt pszichiátriai kezelés alatt, akkor a visszaesés kockázata jelentős, ezért a szakértő nyilatkozata szerint elbocsátása esetén jelentős veszélyt jelenthet saját vagy mások életére, testi épségére; sőt, betegségének esetleges akuttá válásával akár közvetlen veszélyeztető magatartást is tanúsíthat. Ilyen esetben, amikor egyébként a kérelmezett elmeszociális otthoni elhelyezése nem indokolt, mert képes az önellátásra, megállapítható, hogy a pszichiátriai intézeti kezelés hiánya állapotának további romlását eredményezné. Másrészt viszont az is igaz, hogy ha a gyógyszerbeállítással végeztek, és további állapotjavulásra nincs kilátás, akkor a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés fenntartása vég- és cél nélkülivé válik. Véleményem szerint a személyes szabadsághoz fűződő jog védelme azonban nem jelenthet egyet azzal, hogy a kérelmezettet a kezelés felénél elbocsássák, arra hivatkozva, hogy a meghallgatás időpontjában veszélyeztető magatartást nem tanúsított. A kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelést fenn kell tartani, amennyiben arra orvosi szempontból szükség van – az okokat pedig a bíróságnak részletesen ki kell fejtenie a végzése indoklásában, továbbá a jegyzőkönyvbe foglalt szakvéleménynek is kellő részletességgel kell taglalnia a veszélyeztető magatartás már említett tényállási elemeinek megalapozottságát. Meg kell teremteni ugyanakkor azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik a kérelmezett számára a társadalmi életben való részvételt, illetve a társadalmi életbe való visszailleszkedést; az ellátásnak elő kell segítenie a kérelme-

zett rehabilitációját. Ezt a célt szolgálja az adaptáció: ez azon folyamatok általános és átfogó elnevezése, amelyek az egyén és a társas környezete közötti egyensúly megteremtésére irányulnak. Ennek eszköze az adaptációs szabadság, vagyis a kérelmezett egészségi állapota és szociális érettsége alapján, szociális és társadalmi rehabilitációja érdekében biztosított szabadság, az adott pszichiátriai intézet házirendjének eltávozásra vonatkozó szabályainak megfelelően.⁵⁶ A bíróságnak véleményem szerint a felülvizsgálat során vizsgálnia kell, hogy a kérelmezett adaptációja milyen szintet ért

el; volt-e adaptációs szabadságon, ha igen, az konfliktusmentesen, rendben zajlott-e. Ez azért is fontos, mert szakértők gyakran nyilatkozzák, hogy a kérelmezett megfelelő szociális elhelyezés, felügyelet esetén saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére jelentős veszélyt nem jelenthet, kizárólag felügyelete szükséges, így gyakorlatilag az intézeti gyógykezelés fenntartásának alapjául szolgáló veszélyeztető magatartás fogalmi eleme⁵⁷ kérdőjeleződik meg, hiszen az állapotromlás nem csak pszichiátriai intézeti gyógykezeléssel akadályozható meg. Kérdéses azonban, hogy a bíróság ilyen esetben, figyelemmel a kérelmezett állapotára és az intézeti gyógykezelés eltelt időtartamára, hivatalból vizsgálhatja-e, hogy van-e a kérelmezettnek tartásra kötelezhető házastársa, volt házastársa vagy volt élettársa,⁵⁸ ezek hiányában gyermeke, távolabbi leszármazója,⁵⁹ esetlegesen rendelkezik-e otthoni ápolás biztosítását szolgáló jövedelemmel. Megjegyzendő, hogy e körben testvértartásra csak kiskorú jogosult vonatkozásában van lehetőség.⁶⁰ A másik alternatíva, hogy a bíróság – a szakvéleményre támaszkodva –, ténykérdésként kezeli, hogy a kérelmezett további pszichiátriai intézeti gyógykezelése orvosi szempontból indokolt-e, várható-e a kezelés révén további állapotjavulás. A szociális biztonságához való jog alapjog, ezért az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló szociális intézményrendszer fenntartásáról, működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeihez mérten. Ez utóbbi költségvetési szempont azonban véleményem szerint a szociális otthoni elhelyezés minőségében érvényesülhet csak, a férőhelyek számában nem. Az ombudsmani jelentés többször összehasonlítási alapként hivatkozik a büntető igazságszolgáltatás terén alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekre. E körben jegyzendő meg, hogy nem ismert olyan eset, amikor a büntetőbíró a büntetés-végrehajtási intéze-

tek túlsúfoltságra tekintettel mellőzte volna a szabadságvesztés büntetés kiszabását vagy a letartóztatás elrendelését, hiszen a terheltek elhelyezése állami kötelezettség. Ha a szociális ellátórendszerben túlterheltség mutatkozik, az nem ösztönözheti a bíróságot megalapozatlan, felületes, sablonszerű, joggal bírálható végzések meghozatalára. Az ilyen motiváció nem szolgálja a kérelmezett érdekét, tehát nem eredményezheti hosszú hónapokig – a fővárosban esetleg évekig – tartó pszichiátriai intézeti elhelyezését sem, hiszen az az elérni kívánt célhoz képest

aránytalan és szükségtelen mértékben korlátozná a személyi szabadsághoz fűződő jogát, figyelemmel arra is, hogy a szociális otthonok a kórházakhoz képest nyitottabbak, nagyobb mozgásteret adnak, családiasabb körülményeket biztosítanak. Arról nem is beszélve, hogy a pszichiátriai osztályon való megalapozatlan elhelyezés a kérelmezetteket, akik

nem ritkán idős, törekeny egészségi állapotú emberek, kiteszi a kórházi fertőzések nem jelentéktelen kockázatának is. Véleményem szerint ezen utóbbi okokból nem alkalmazható az „ésszerű alkalmazkodás” követelménye sem,⁶¹ hiszen a pszichiátriai intézeti gyógykezelés fenntartása aránytalan és indokolatlan módon korlátozná a kérelmezettet alapvető emberi jogainak és szabadságának gyakorlásában, adott esetben még életét is veszélyeztethetné, tekintettel a különféle infekciókra, járványokra. Ezért nem fogadható el önmagában a kérelmezők képviselőjé-
től gyakran hallható érvelés, miszerint a kérelmezett benntartásának szociális indikációja van, szociális otthoni elhelyezése egyelőre nem lehetséges, a várólista hosszú, a szociális ellátórendszer nem bírja el a várakozók sokaságát. Alkotmánybírósági határozat is kimondta, hogy alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme, ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni, emellett a szociális biztonsághoz való jog az állam által biztosított szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumot magában foglalja.⁶² A bíróságnak tehát, figyelemmel a kérelmezett érdekére is, véleményem szerint jogszabályból eredő kötelezettsége az elbocsátás elrendelése abban az esetben, ha a kérelmező képviselője és a szakértő úgy nyilatkozik, hogy a kérelmezett további pszichiátriai intézeti gyógykezelése nem indokolt. A bíróság végzése nem használható legitimációs eszközként a szükségtelen, adott eset-

ben (a már említett fertőzésveszély miatt) a kérelmezett életét is kockáztató „bent tartáshoz”. A megalapozottabb döntés érdekében a bíróság vizsgálhatja – országosan kialakított álláspont, kötelező érvényű jogegységi határozat hiányában –, hogy a kérelmezett elbocsátását követően milyen módon lesz biztosítva a felügyelete, hiszen a veszélyeztető magatartás fogalmi eleme, hogy „jelentős veszélyt jelenthet” a kérelmezett, ami nyilván jelentős mértékben függ a szociális körülményeitől is. Abban az esetben, ha a kérelmezett elbocsátását követően veszélyeztető magatartást tanúsít, akár saját, akár mások életére, testi épségére vonatkozóan, akkor elsősorban a tartásra köteles hozzátartozók vonatkozásában merül fel a gondozási kötelezettség elmulasztása,⁶³ másodsorban az állami fenntartású szociális intézmények vezetőinek felelőssége vizsgálendő. Az elrendelésnél már kifejtettekhez hasonlóan a felülvizsgálati eljárás során hozott végzéssel szemben is van lehetőség fellebbezésre; és ezt véleményem szerint elbocsátás esetén a kérelmezett gondnokának is szükséges biztosítani, akkor is, ha a meghallgatáson ügygondnok volt jelen. E körben érdemes megjegyezni, hogy a gyakorlatban változatosságot mutat az ügygondnok és a (hivatásos) gondnokok hozzáállása is. Az ügygondnok a kérelmezett mellett jár el – az Eü. tv. szerint: a képviselőjében –, hasonlóan a gondnokhoz, tehát elviekben a kérelmezett érdekét kell szem előtt tartania, azonban figyelemre méltó, hogy ez esetenként miként valósul meg a fellebbezésekben, tekintettel a hozzátartozók vagy a szociális ellátórendszer elvárásaira is.

A SZÁMOK TÜKRÉBEN

Statistikai szempontból is érdemes megvizsgálni a pszichiátriai intézeti gyógykezeléssel kapcsolatos bírósági eljárásokat. Az alább ismertetett vizsgálat egy megyeszékhelyi járásbíróságon egy éves időintervallumon belül (2018. április 1. – 2019. április 1.) folyamatban volt ügyekre terjedt ki.⁶⁴ A szóba forgó bíróságon 2018. április 1. napjától ezen ügytípusban egy titkár jár el (akit távolléte alatt helyettesítettek); korábban a titkárok heti váltásban végezték a munkát. A változtatás nagy előnye, hogy a kérelmezett (beteg) állapotában az eltelt időszakban bekövetkezett változások könnyebben észlelhetők, ha egy személy foglalkozik az ügyvel, így a közvetlenség elve tágabb

értelemben érvényesülhet; különösen, ha úgy tekintjük, hogy a felülvizsgálati eljárás hivatalból zajlik. A bírósági számítógépes rendszer adatai alapján a vizsgált időszakban, a felülvizsgálati eljárások miatti újnak iktatásokat is figyelembe véve, összesen 358 ügy érkezett, melyből a Titkár1 304-et, a helyettesítésére kirendelt Titkár2 54-et kapott. Az érdemi döntések közül 156 sürgősségi, 44 önkéntes és 6 kötelező került be a vizsgálatba, továbbá 23 felülvizsgálat során hozott elbocsátást elrendelő végzés és a 19 fellebbezés. (A sürgősségi és önkéntes gyógykezelés elrendelésével kapcsolatos adatok alább táblázatba rendezve ismerhetők meg.)

A sürgősségi pszichiátriai intézeti gyógykezeléshez kapcsolódó ügyekben többnyire nem nyert bizonyítást a beszállítás alapjául szolgáló tényállás, így a szakértő is olyan cselekmény kapcsán adta elő szóbeli szakvéleményét, amely – részben az iratanyag hiányossága, részben a kérelmezett tagadása miatt –

A SÜRGŐSSÉGI PSZICHIÁTRIAI INTÉZETI GYÓGYKEZELÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ ÜGYEK-BEN TÖBBNYIRE NEM NYERT BIZONYÍTÁST A BESZÁLLÍTÁS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ TÉNYÁLLÁS, ÍGY A SZAKÉRTŐ IS OLYAN CSELEKMÉNY KAPCSÁN ADTA ELŐ SZÓBELI SZAKVÉLEMÉNYÉT, AMELY – RÉSZBEN AZ IRATANYAG HIÁNYOSSÁGA, RÉSZBEN A KÉRELMEZETT TAGADÁSA MIATT – NEM VOLT KÉTSÉGET KIZÁRÓAN BIZONYÍTHATÓ

nem volt kétséget kizáróan bizonyítható. Ezen kérelmezettek egy részénél hónapok vagy évek óta zajló folyamatokról volt szó, vagyis esetükben a közvetlen veszélyeztető magatartás fogalmi elemeként meghatározott azonnalóság követelménye nem állt fenn, miközben a sürgősségi és a kötelező gyógykezelés közti alapvető különbséget az ellátás sürgőssége adja meg.⁶⁵ Emellett előfordultak intézetben belüli áthelyezések is, ezekben az esetekben szintén a fenti érv alapján ítélték indokolatlannak a sürgősségi beszállítást: a korábban az intézeti más osztá-

lyon elhelyezett kérelmezett ugyanis védett környezetben volt, a vonatkozó jogszabály nem kizárólag pszichiátriai osztályon való rögzítést ír elő,⁶⁶ emellett intézetben belül konzílium is bármikor kérhető pszichiáter szakorvostól – a kérelmezett közvetlen és súlyos veszélyt ilyen környezetben aligha jelenthetett, különösen nem olyan mértékűt, amit csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel lehetett volna elhárítani. Az arányokat tekintve a Titkár1 és a Titkár2 joggyakorlata eltérő a sürgősségi gyógykezelésekkel kapcsolatban, hiszen míg a Titkár1-nél a vizsgált ügyek 25%-ában nem volt indokolt a beszállítás sürgősségi gyógykezelés keretében, és a kötelező intézeti gyógykezelésre vonatkozó kérelmek 11%-át elutasították, addig a Titkár2-nél 100%-ban indokoltak voltak a beszállítások, és az elrendelésre vonatkozó kérelmek 5%-át utasították el.

Az önkéntes gyógykezelés esetében – amikor a jogszabályban meghatározott személy nyilatkozata⁶⁷ is rendelkezésre állt, és a 2. számú melléklet került kitöltésre – a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elutasítására jellemzően olyan személyek vonatkozásában került sor, akik szociális indikációból kerültek intézetbe. A bíróság álláspontja szerint az ilyen esetekben nem is zajlik gyógykezelés, kizárólag a kérelmezett felügyeletére van szükség. A nyilatkozatok érvénytelensége mögött egyébként általában figyelmetlenség áll: a nyilatkozatot elfelejtik bemutatni a kérelmezettnek, illetve aláírni vele, vagy összekeverik a 4. számú melléklettel, és a feljogosított másik személy – például a gondnok – nem jegyzi ellen.

Ideiglenes önkéntes gyógykezelések esetében – amikor a 4. számú melléklet kitöltésére kerül sor, mert a törvényben meghatározott személy nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna, vagy felmerül vele kapcsolatban annak az aggálya, hogy a beteg indokolt gyógykezelésében ellenérdekelt – a pszichiátriai intézetbe történő ideiglenes felvétel és a gyógykezelés is indokoltnak bizonyult. Ennek hátterében az áll, hogy a jogszabály szerint ezen ügýtípusban sem a sürgősségi, sem a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés feltételeinek nem szükséges fennállnia, elegendő az, hogy az intézeti gyógykezelés indokolt.⁶⁸ Mindez persze nem jelentheti azt, hogy a kérelmezettnek csak a felügyelete szükséges. A törvény 72 órás eljárási határidőt ír elő ekkor is, de a gyakorlatban általában ennél is rövidebb idő alatt zajlik le az eljárás. Ilyen rövid idő alatt lehetetlen megalapozott véleményt kialakítani arról, hogy a kérelmezett pszichiátriai intézeti gyógykezelése indokolt-e, és nem lenne-e elegendő csak a felügyelete, ezért a bíróság a kérelmezett obszervációjára, illetve az esetleges gyógyszerbeállításra alapozva szokta az ideiglenes felvétel és a gyógykezelés indokoltságát megállapítani, jellemzően demens kérelmezetteknél.

A felülvizsgálati eljárásokban a titkár azokban az ügyekben állapította meg, hogy a kérelmezett további intézeti gyógykezelése nem indokolt, és rendelte el elbocsátását, amikor a kérelmezettnek nem volt hozzátartozója, vagy a hozzátartozója nem kívánta hazavinni. Megjegyzem, hogy álláspontom szerint ilyen esetekben az elbocsátás elsősorban a kezelőorvos feladata lenne. Az eltelt időben a joggyakorlat is változott. A szóban forgó időszak első hónapjaiban a bíróság vizsgálta a szociális hátteret, hozzátartozókat idézett tanúként, és beszerezte a jövedelemre vonatkozó adatokat annak megállapítása érdekében, hogy rendelkezik-e a kérelmezett az otthonápoláshoz szükséges forrásokkal. Ezen eljárások ugyanakkor hónapokig elhúzódtak, rendkívüli mértékben

meghosszabbították, órákra nyújtották a meghallgatások idejét, gyakorlatilag átfordultak szülő- és rokontartási perekbe, és mindez a kérelmezettek pszichés állapotának sem tett jót. Sőt, előfordult olyan is, hogy iratismertetést követő napon bocsátotta el a kórház a kérelmezettet, aki már több mint egy éve bent tartózkodott, tehát a hosszadalmas eljárás lényegében érdemi, nagyobb terjedelmű határozat meghozatala nélkül zárult. Változást a másodfokú bíróság fellebbezés eredményeként meghozott végzése hozott, mely kimondta, hogy az anyagi és szociális körülményekre vonatkozó érvek pszichiátriai intézeti gyógykezelés felülvizsgálata körében nem vehetők figyelembe; ténykérdésnek minősül, hogy a pszichiátriai beteg (kérelmezett) szorul-e a továbbiakban fekvőbeteg-intézeti szakellátásra, vagy gyógykezelése ambulánsan is biztosítható. Utóbbi esetben a pszichiátriai intézeti gyógykezelés megszüntetésére és a beteg (kérelmezett) elbocsátására van szükség. Az elsőfokú bíróság a vizsgálat későbbi időszakában az elbocsátást elrendelő döntéseiben a 42/2000. (XI.8.) AB határozat fentebb már részletesen ismertetett rendelkezéseire és az Eü. tv. 190. § b) pontjára is hivatkozott.

A fellebbezéseket megvizsgálva megállapítható, hogy a beszállítások sürgősségi gyógykezelés keretében való megalapozatlanságával szemben a kérelmező képviselője, az elrendelések ellen az akut mentális zavarban szenvedő, betegségbelátással nem rendelkező kérelmezettek, míg az elbocsátásokkal szemben a gondnokok szoktak jogorvoslattal élni, de az ügygondnok önállóan lényegében egyetlen alkalommal sem élt ezzel a lehetőséggel, legfeljebb a kérelmezett-höz csatlakozott. Teljesen szabályos fellebbezést gyakorlatilag senkinek sem sikerült előterjeszteni (általában az anyagi felülbírálati jogkör megjelölése okoz problémát), ezért a fellebbezés a kérelmezettek és a kérelmező képviselője esetében az elsőfokú bíróság eljárástámogatási kötelezettségének teljesítésével történt, míg a meghallgatáson jelen nem lévő gondnokok esetében automatikusan felterjesztésre kerül a jogorvoslati kérelem, hivatkozva az eljárás jellegére.⁶⁹ A másodfokú bíróság egy esetben utasította vissza a fellebbezést elkészttség miatt, a többi ügyben érdemben elbíráltta, és egy eset kivételével helyben hagyta az elsőfokú bíróság végzéseit, azok helyes indokainál fogva.

A vizsgált ügyeket tekintve megállapítható, hogy noha a két titkár jelentősen eltérő ügymennyiséggel dolgozott, az arányokat figyelembe véve megfigyelhető a joggyakorlatuk közötti eltérés. Ez részben látásmódbeli, illetve attitűdbeli okokra vezethető vissza. Míg az egyik titkár esetében az a szemlélet érvényesül, hogy a kérelmezett érdeke az elsődleges,

figyelemmel a személyi szabadság korlátozására, a zárt, ingszegény környezet állapotrosszabbodást eredményező hatására és a kórházi fertőzésveszélyre, addig a másik titkára inkább a konfliktuskerülés jellemző. A meghallgatásokra a kórházban kerül sor, hiányzik tehát a tárgyalóterem légköre. Ugyanakkor (a szakértőt is számításba véve) két orvos van nagyon gyakran azonos állásponton a kérelmezett egészségi állapotát illetően, miközben (a hiányos dokumentáció és a kérelmezett tagadása miatt) a beszállítást megalapozó magatartás nem bizonyított, ezen esetekben a végzés indokolása sok esetben vitába, veszedésbe torkollik, és az ilyen helyzeteket nem minden titkár vállalja fel. Más szemszögből nézve: míg a kérelmező képviselője egy nyugdíjhoz közelítő, pszichiátriai szakvizsgálóval, több évtizedes tapasztalattal rendelkező, adjunktusi beosztásban lévő szakorvos, addig a sürgősségi beszállítás indokoltságáról, kötelező gyógykezelés elrendeléséről döntő titkár harminc év körüli, jogi diplomával és szakvizsgálóval rendelkezik, és az elutasítás indokait az eljárás résztvevői, így a kérelmezett (beteg) jelenlétében, azok előtt, nekik indokolja. Nem csoda, ha a kérelmező képviselője vagy a szakértő személyében sértve, megalázva érzi magát, és nem hagyja szó nélkül az elhangzottakat, minek következtében szó szót követ, figyelmeztetések hangzanak el a rendzavarás jogkövetkezményeire vonatkozóan. Az azonban az eljárás egyik résztvevőjének sem róható fel, hogy a szóban forgó ügyekben nem bírják, hanem titkárok járnak el, ezt viszont a tapasztalatok szerint az orvosok egy része szakterületére vonatkozóan degradálónak érzi. A rendelkezésre álló, hangfelvevőre diktált, majd leíró által elkészített jegyzőkönyvek alapján azonban nem fordult elő olyan, hogy a kérelmező képviselője ne jelent volna meg a meghallgatáson, vagy nem a szakértővel és a titkárral együtt ment volna a zárt részlegre, hanem a meghallgatást vezető egy kulccsal küldték volna oda be.⁷⁰ Álláspontom szerint a kérelmező képviselőjének hiányában a vonatkozó háttérjogszabály alapján⁷¹ az eljárás megszüntetésének van helye, a kérelmezett intézetben tartásával kapcsolatban ezt követően felmerült nehézségek a kérelmezőt terhelik. Mindez azonban a titkárral szemben is elvárásokat támaszt: a vonatkozó szakirodalom minimális szintű ismerete nélkülözhetetlen, máskülönben nem tudna kérdéseket feltenni a szakértőnek. A jegyzőkönyvbe foglalt szakvélemények alapján a szakértő gyakran csak demenciát jelöl meg mentális zavarként, holott annak foka is jelentőséggel bír. Az elhelyezés szempontjából fontos lehet például az is, hogy egy delírium miből (milyen alapbetegségből) eredt. Ilyen irányú kérdéseket azonban csak akkor tud a döntéshozó a szakértőnek fel-

tenni, ha a vonatkozó irodalmat, szakmai protokollokat legalább alapszinten ismeri. Tapasztalat ugyanakkor az is, hogy egyes szakértők megdöbbenéssel veszik a kérdéseket, pedig álláspontom szerint a jó szakvélemény – különösen, ha szóban terjesztik elő – olyan, mint a jó előadás: generálja a kérdéseket. Az ügyszak tehát megkövetel bizonyos fokú határozottságot és akaratot, valamint bizonyos fokú szakismeretet, mert ezek hiányában az egészségügyi rendszer maga alá gyűri a titkárt, amit részben a statisztika is mutat. Másrészt az eljárásokban lehetőséget is látnak kérelmezői oldalon. Ismeretes ugyanis olyan (jegyzőkönyvbe nem foglalt) álláspont, miszerint az egészségügyben elfoglalt hierarchiában a pszichiátria inkább hátul van, semmint elől, annak ellenére, hogy a biztosítási jelentések is kitérnek arra, hogy a pszichiátriai intézeti gyógykezelés az egyik legszigorúbb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, amire az eljáró titkár a vizsgált végzésekben több alkalommal is utalt. Ellentmondásos helyzet keletkezik tehát: a más kórházi osztályokon dolgozók első helyen a pszichiátriára gondolnak akkor, amikor egy problémás szociális háttérű beteget kell elhelyezni, míg a titkár utolsó, végső lehetőségként jelöli meg a pszichiátriai intézeti kezelésbe vételt, és azt figyelembe véve rendeli el a kérelmezett elbocsátását, hogy állapotából eredően más osztályon is elhelyezhető vagy kifejezetten másutt szükséges elhelyezni. Ezen esetekben a kérelmező képviselőjének nem kell a konfliktust felvállalnia egy másik osztály (esetleg befolyásosabb) osztályvezető főorvosával, elég a bíróság végzésére utalnia. A sürgősségi gyógykezelés keretében történő indokolatlan beszállítások magas száma mögött tehát ilyen okok is húzódnak.

A felülvizsgálatokat elemezve, kiindulva, hogy a vizsgált időszakban összesen 170 sürgősségi és 48 önkéntes gyógykezelés elrendelésére vonatkozó kérelem érkezett, és ebből kivonva összesen 22 kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésére vonatkozó kérelem elutasítását, azt látjuk, hogy legfeljebb 196 esetben rendelt el a bíróság kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelést. Azért legfeljebb, mert – amint az fentebb említésre került – adminisztrációs okokból csak 156 sürgősségi és 44 önkéntes ügy került bele a vizsgálatba, a fennmaradó ügyek némelyike esetében elképzelhető a kötelező gyógykezelés elrendelésére vonatkozó kérelem elutasítása. Véleményem szerint a hiányzó 18 ügy vizsgálata érdemben nem módosítaná a kapott, statisztikai hibahatáron belül lévő eredményeket, figyelemmel arra is, hogy a rendelkezésre álló információk szerint a 9 kötelezőből⁷² egy sem zárult elrendeléssel. Összességében tehát a bíróság (a 196 üggyhöz viszonyítva) 10-11%-ban rendelte el a kérelmezettek elbocsátását. Ennek oka

az, hogy a szociális ellátórendszer is megoldottnak tekinti azoknak a betegeknek az elhelyezését, akiket pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vettek, annak ellenére, hogy az Eü. tv. vonatkozó szakasza kimondja, hogy a beteg jogosult arra, hogy a pszichiátriai gyógykezelésére az állapotának megfelelő és a többi beteg fizikai biztonságát védő, a lehető legkevesbé hátrányos és kellemetlen módszerrel kerüljön sor.⁷³ Ha azt vesszük, hogy az a 23 kérelmezett, akiknek elbocsátását a bíróság rendelte el, még további fél évet tartózkodik bent megalapozatlanul, akkor a 30 napos felülvizsgálatokkal számolva ez a 131 felülvizsgálati eljárás mellé további 138-at jelentett volna, vagyis az eljárások számának megduplázódását okozta volna, ami érzékelhető növekedés, különös tekintettel arra, hogy a jegyzőkönyvek tanúsága szerint minimum 30 percet vesz igénybe egy felülvizsgálati meghallgatás. Arról nem beszélve, hogy a megalapozatlan pszichiátriai intézeti elhelyezés a kérelmezett állapotának sem tesz jót, amint arról a korábbiakban már szó esett. Mindez persze az ügygondnokokat is nehéz helyzet elé állítja, hiszen a bíróság nem a hozzátartozók és nem a szociális ellátórendszer, hanem a kérelmezett képviselőjére rendeli ki őket, ami változatos nyilatkozatokat eredményez a jegyzőkönyvek tanúsága szerint; különösen azokban az esetekben, amikor más-más ügygondnok járt el ugyanazon kérelmezett esetében az elrendelés és az egyes felülvizsgálati eljárások során. Az ügyszám csökkenésével párhuzamosan az ügygondnoki és a szakértői díjak is rendezésre kerültek (a vizsgált egy év során többszörösére emelkedtek). Felülvizsgálatok esetében az időszak végére a szakértő ügyenként (felülvizsgálatonként) teljes szakvéleményt terjesztett elő díjjegyzék csatolása mellett, tehát ilyen értelemben anyagi hátrány senkit nem ért az elbocsátásokkal.

A végzések szerkezete az eltelt egy évben jelentős mértékben átalakult, színvonaluk emelkedett: a biztosító jelentésekben és a jogszabályban foglalt tartalmi követelményeknek megfelelően, az elbocsátásokat elrendelő végzések indokolása néha több oldalnyi terjedelmű. Megalapozottságukat a helybenhagyó másodfokú döntések is mutatják. A fellebbezések száma egyébként, figyelemmel arra, hogy összesen 358 darab ügy érkezett, határozottan alacsonynak mondható, aránya 5% körül alakul. Mindez annak fényében tekintendő, hogy az eljáró titkárok a végzések kihirdetését követően már nyilatkoztatják a kérelmezetteket, hogy kívánnak-e a jogorvoslat lehetőségével élni. Az alacsony szám ugyanakkor a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelések elrendelésének

megalapozottságát vonhatja kétségbe, annak magas arányára utalhat, hiszen egy „klasszikus” elmebetegnek nincs betegségbelátása, ebből következően a pszichiátriai intézeti gyógykezelést aligha fogadja el. Az adatokból leszűrhető még az is, hogy a kötelező

ÖSSZESEN TEHÁT MEG-
ÁLLAPÍTHATÓ, HOGY A VIZ-
GÁLT IDŐSZAKBAN JELENTŐS
ELMOZDULÁS TÖRTÉNT
MENNYISÉGI IRÁNYBÓL
„MINŐSÉGI” IRÁNYBA

pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésére vonatkozó eljárás azokban az esetekben, amikor a kérelmezett nem tartózkodik az intézetben,⁷⁴ a gyakorlatban végrehajthatatlannak szokott bizonyulni. Abban az esetben, ha a kérelmezett együttműködik, a 15

napos határidő tartható, ez esetben viszont a kezelés járóbeteg-ellátás keretében folytatható, a fekvőbeteg-intézeti ellátást a szakértő sem javasolja, ezért a kérelem elutasításra kerül. Ha viszont ellenállást tanúsít, illetve nem jelenik meg a szakértői vizsgálaton, meghallgatáson, akkor az eljárás hónapokig elhúzódik, mely idő alatt állapota esetlegesen annyira leromlik, hogy sürgősséggel történő beszállítására kerül sor. A demenseknél a járulékos tünetekkel kapcsolatos kivizsgálás, gyógyszerbeállítás idejére szóba jöhetne ez az eljárási forma, azonban a hozzátartozók ismeretek hiányában inkább egyszerűen beszállítják a kérelmezettet az intézetbe, és a kérelem sürgősségi gyógykezelés keretében érkezik. A kérelmező képviselője gyakran hivatkozik arra is, hogy a hozzátartozók ugyan jelzik, hogy gyógyszereit nem szedő pszichés betegről van szó, akinek romlik az állapota, mivel azonban ő ezt személyesen nem észleli (mert az illető járóbeteg szakrendelésen nem jelenik meg), és csak telefonos értesítés alapján szerez a problémáról tudomást, a beszállítás szükségességéről nem áll módjában nyilatkozni.⁷⁵

Összességében tehát megállapítható, hogy a vizsgált időszakban jelentős elmozdulás történt mennyiségi irányból „minőségi” irányba. Míg 2018 júniusában több, legalább 5 olyan kérelmezett volt, aki egy évet vagy azt meghaladó időtartamot tartózkodott az intézetben, addig 2019 áprilisában már nem volt olyan, akit kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés keretében 6 hónapon túli bent tartottak volna, a kezelések átlagos időtartama 3–4 hónap körül alakult. Az elbocsátások eredményeként a felülvizsgálati eljárások száma közvetetten csökkent, és a felszabaduló erőforrásokat a meglévő ügyekre lehetett összpontosítani, nemcsak a végzések színvonalának emelése, hanem a meghallgatások alapossága tekintetében is. Elrendeléssel kapcsolatos ügyekben a meghallgatás a jegyzőkönyvek tanúsága szerint 30 és 60 perc közötti időtartamban zajlott, felülvizsgálatoknál átlagosan 30 perc volt, de 2018 július-augusztusáig (amíg a felülvizsgálatok során tanúkat is meg-

A Titkár1 által hozott és elemzett döntések a vizsgált időszakban ⁷⁷											
Sürgősségi				Önkéntes							
				Önkéntes (2. számú melléklet)				Ideiglenes önkéntes (4. számú melléklet)			
Beszállítás		Kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés		Nyilatkozat érvényessége		Kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés		Felvétel		Gyógykezelés	
Indokolt	Nem indokolt	Elrendelés	Elutasítás	Érvényes	Nem érvényes	Elrendelés	Elutasítás	Indokolt	Nem indokolt	Indokolt	Nem indokolt
89	31	106	14	11	1	6	6	23	0	23	0

A Titkár2 által hozott és elemzett döntések a vizsgált időszakban ⁷⁸											
Sürgősségi				Önkéntes							
				Önkéntes (2. számú melléklet)				Ideiglenes önkéntes (4. számú melléklet)			
Beszállítás		Kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés		Nyilatkozat érvényessége		Kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés		Felvétel		Gyógykezelés	
Indokolt	Nem indokolt	Elrendelés	Elutasítás	Érvényes	Nem érvényes	Elrendelés	Elutasítás	Indokolt	Nem indokolt	Indokolt	Nem indokolt
36	0	33	2	3	2	5	0	4	0	4	0

hallgattak) esetenként a 60 percet is meghaladta. Mindezen változások eredményeként bizonyos szempontból az orvosok terhe is növekedett, és a már említett fejlemények is szerepet játszhattak abban, hogy a megye egy másik, hasonló népességszámú megyei jogú városában a vizsgált időszakban összesen csak 41 darab ügy volt.⁷⁶ Ennek hátterében állhat az is, hogy kizárólag akkor terjesztettek elő kérelmet, ha a kérelmezett tevőlegesen, erőszakosan, nagy indulati töltöttséggel állt ellen a gyógykezelésnek, de elképzelhető – ami nem zárja ki az előbbit –, hogy a már vázolt procedúrát szerették volna elkerülni, és inkább 72 órán belül elbocsátották a kérelmezettet.

Megjegyzendő, hogy a jelen tanulmány, elemzés kereteit meghaladta annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a szociális ellátórendszer is felkészült-e az említett változtatásokra.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Európai Unió egyes tagállamai között jelentősek a különbségek a pszichiátriai intézetben történő nem önkéntes elhelyezés szabályozásával kapcsolatban. Alapvetően két modell létezik: a „*parens patriae*” és a „rendészeti jogkör”. Az előbbi, orvosi alapú megközelítés elegendőnek tekinti a kezelés szükségességének megállapítását, míg az utóbbi modell esetében szigorúbb jogi látásmód érvényesül, mely megköveteli a „veszélyességi kritériumot”, vagyis annak a veszélynek a fennállását, hogy a beteg magában vagy másokban kárt tesz. A veszélyességi kritérium hiány-

zik például az olasz és a spanyol jogszabályokból, míg alapvető feltétel például az osztrák és német törvényekben. Több szabályozás az állapotrosszabbodás kockázatát is figyelembe veszi (például a brit); sőt, a francia szabályozás a belátási képesség hiányát is mérlegeli. Kiemelendő, hogy Dániában a gyógyíthatatlan mentális zavarban szenvedők pszichiátriai osztályon való elhelyezése egyenesen jogellenes, ha annak nincs egészségügyi célja; gondozóotthonokban történő ellátásukra a gondnoksági törvény alkalmazandó. Ezzel szemben Görögországban a veszélyességi kritériumnak való megfelelésen kívül is sor kerülhet az elrendelésre, ha a beteg mentális zavara következtében önellátásra képtelenné válik, vagy ha a kezeléstől állapotának javulása várható. Az Egyesült Királyságban az állapotfelmérés vagy kezelés céljából történő őrizetbe vétel feltétele a veszélyesség mellett az, hogy létezzen olyan kezelésmód, amely „valószínűsíthetően enyhíti vagy megelőzi” az állapotrosszabbodást. A finn szabályozás alternatívát tartalmaz a „kezelés szükségessége” és a „veszélyesség” vonatkozásában, ugyanakkor a kezelés szükségességére hivatkozó elrendelésnél kifejezetten utalni kell a betegség lehetséges rosszabbodására, az elrendelés folyamatának megszervezése pedig elsősorban orvosi kompetenciának számít, hasonlóan a dániai rendszerhez.

Az elrendelés feltételeinek fennállását megalapozó szakértelem vonatkozásában is eltérő a gyakorlat az egyes uniós államokban. Pszichiáter szakértő véleményének beszerzése kötelező például az osztrák és brit rendszerben, valamint egyes német tartomá-

nyokban is. Ausztriában több – akik között nem csak pszichiáter lehet – szakértő véleményét is megkövetelik. A betegek képviselőjét illetően érdemes megjegyezni, hogy az osztrák rendszerben a magyarhoz hasonlóan a bíróság által kirendelt ügyvéd biztosítja a beteg jogi képviselőjét. A jogi képviselőt ingyenes, a kirendelt ügyvéd tanácsadást és tájékoztatást nyújt nemcsak a betegeknek, hanem adott esetben a családtagjaiknak is. Az országban két nonprofit szervezet működik, melyek az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alatt állnak, és az ilyen ügyekben eljáró ügyvédek képzéséért, ellenőrzéséért felelősek.

A szükségesség-arányosság kérdését illetően több tagállam megköveteli a személyi szabadságot kevésbé korlátozó kezelés lehetőségének megfontolását, az intézetben történő gyógykezelés alternatívájaként. Ezen tagállamokban, amennyiben a beteg nem adja beleegyezését önkéntes gyógykezeléshez, akkor kerülhet sor, kötelező járóbeteg-kezelés elrendelésére. Ilyen lehetőséget a svéd és luxemburgi jogszabályok biztosítanak.

Az uniós országok szabályozását áttekintve tehát az látszik, hogy a legtöbb ország a veszélyesség mellett az önkéntes beleegyezés adására, illetve az önelátásra való képtelenséget is elfogadja a nem önkéntes pszichiátriai intézeti gyógykezelés alapjaként, továbbá az egészségromlás kockázata is számos országban szerepelhet az elrendelés okaként. A szükségesség-arányosság kritériuma is felbukkan több állam szabályozásában. Ahol korlátozottabb a kötelező intézeti gyógykezelésbe vétel lehetősége, a gondnokság alá helyezési törvényeket alkalmazzák a betegek beleegyezés nélküli elhelyezése, kezelése céljából.⁷⁹

KONKLÚZIÓ

Látható tehát, hogy a hazai és a nemzetközi jogi környezet által támasztott követelményeknek, elvárásoknak a mindennapi gyakorlatban nem egyszerű megfelelni. Az alapvető jogok biztosának közelmúltban megjelent, hivatkozott jelentése kizárólag az elrendelésekkel foglalkozott, magas színvonalú tevékenységet várva el a bíróságoktól a végzések és az eljárások lefolytatása tekintetében. A vizsgálat nem terjedt ki viszont a felülvizsgálatokra, a betegállomány összetételére, a szociális indikáció megítélésére.

ÍGY LÁTHATÓ, HOGY A MENNYISÉG A MINŐSÉG ELLEN HATÓ TÉNYEZŐ. A SZAKÉRTŐK ÉS A KEZELŐORVOSOK VÉLEMÉNYÉRE, TAPASZTALATAIRA ALAPOZOTT, NEM HIVATALOS BECSLÉS ALAPJÁN A FŐVÁROSI BETEGÁLLOMÁNY KÖRÉBEN A SZOCIÁLIS INDIKÁCIÓ MINTEGY 60-65%, VIDÉKEN EZ AZ ARÁNY ALACSONYABB, 50% KÖRÜLI. A BETEGÁLLOMÁNYON BELÜL A DEMENCIÁBAN SZENVEDŐK ARÁNYA BUDAPESTEN 50%, VIDÉKEN PEDIG 20-30% – TEHÁT MINDENKÉPPEN MAGAS SZÁMOKRÓL VAN SZÓ, NEM PEDIG EGYEDI ESETEKRŐL

Így látható, hogy a mennyiség a minőség ellen ható tényező. A szakértők és a kezelőorvosok véleményére, tapasztalataira alapozott, nem hivatalos becslés alapján a fővárosi betegállomány körében a szociális indikáció mintegy 60-65%, vidéken ez az arány alacsonyabb, 50% körüli. A betegállományon belül a demenciában szenvedők aránya Budapesten 50%, vidéken pedig 20-30% – tehát mindenképpen magas számokról van szó, nem pedig egyedi esetekről. Pontos számításokat, kutatásokat egyébként azért is nehéz végezni, mert az egészségügyi adatok különleges személyes adatnak minősülnek,⁸⁰ emiatt fokozottan védendők. A társadalom

előregedésével ugyanakkor a szociális problémák várhatóan csak súlyosbodni fognak. Az alaptalan pszichiátriai intézeti „gyógykezelések”, elhelyezések száma rendkívüli módon leterheli az ilyen ügyekben eljáró titkárokat, ami felületes munkát, sablonszerű végzéseket eredményez.

JAVASLATOK A JOGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁRA

Az önkéntes gyógykezelés jogintézménye, ha a kérelmezettnek hivatásos gondnoka van, gyakorlati szempontból indokolatlan. A bíróságnak a gondnokság alá helyezett személyek egyetlen más jogügyleténél sincs felülbírálati jogköre, kötelezettsége, ha a gondnok hozzájárul a gondnokolt cselekményéhez. Gondnokság alatt álló kérelmezett esetében ugyanakkor nincs lehetőség a bírósági felülvizsgálat mellőzésére akkor sem, ha az intézetben való elhelyezés orvosi szempontból indokolatlan; annak ellenére, hogy nemzetközi példák szerint is alapvetően a gondnok hatásköre a szociális alapú intézeti elhelyezés. A jogszabály módosításával részben elérhető lenne a konfliktus- és ügyszám csökkentés elbocsátások nélkül, ezáltal a fennmaradó ügyekben a végzések színvonalának emelése.

Megfontolandó továbbá a joganyag deregulációja. Sok esetben elegendő lenne annak megállapítása, hogy a kérelmezett pszichiátriai intézeti kezelése szükséges-e, és felesleges azt eldönteni, hogy a sürgősségi beszállítás indokolt volt-e vagy sem. A veszélyességi kritériumot – bár a nemzetközi példákban látható, hogy a szegényebb tagállamok jogi szabályo-

zásából hiányzik – célszerű meghagyni, különben az elrendelések vonatkozásában indokolatlan emelkedés lenne tapasztalható, ami nem feltétlenül szolgálja a cselekvőképes, munkahellyel rendelkező betegek érdekét. E körben fokozott hangsúlyt kellene helyezni a szükségesség-arányosság kritériumára. Érdemes lenne egy állásfoglalás a tekintetben is, hogy az eljárás kezdeményezésének okaként a kezelés elutasítása is szükséges, vagy elegendő, ha a kérelmezett belátási képessége csökkent vagy hiányzik. A döntés kihirdetését követően a kérelmezett fellebbezési jogának biztosítása a szakértő nyilatkozatának függvényében lenne lehetséges, kézbesítés pedig csak az ügygondnoknak célszerű, aki az indokolt végzést a kezelőorvossal történő egyeztetést követően ismertetheti a kérelmezettel. A felülvizsgálatokra vonatkozóan is indokolt lenne egy állásfoglalás, hogy milyen szempontokra kell figyelemmel lenni, különös tekintettel arra, hogy az intézetből való elbocsátáshoz elegendő-e az orvosi indok, szükséges-e a szociális háttér felderítése is, ami hosszú hónapokat vehet igénybe, és számtalan tanú meghallgatásával járhat. Véleményem szerint az elrendelés és a felülvizsgálat jogintézménye mindezek folytán összefügg; megalapozatlan eredményre vezet, ha ezeket külön vizsgáljuk. Ezen interdiszciplináris eljárások – kellően alapos titkári munka mellett – számtalan jogszabály alkalmazását kívánják meg, és nem kevés ismeretre van szükség a pszichiátria területéről, különös tekintettel annak nyelvezetére. Nem véletlen az, hogy több országban, például Németországban is, bírók járnak el ezen ügyekben. Az, hogy nálunk méltatlanul marginális szerepet tölt be ez az ügytípus, a leterheltségből eredő felületes titkári munkára is visszavezethető.

JAVASLATOK SZERVEZETI, SZERVEZÉSI VÁLTOZTATÁSOKRA

Szükség lehet a kórházak pszichiátriai osztályainak átstrukturálására is, konkrétan ágyszám átcsoportosítására az ápolási, geriátriai osztályok javára, hiszen a szociális alapú, orvosilag megalapozatlan intézetben tartás mögött ágyszám-kihasználtsági szempontok is állhatnak, amire már más tanulmányok is felhívták a figyelmet.⁸¹

Érdemes lenne azt is megfontolni, hogy az eljárások megszervezése részben a kórházak feladata legyen, esetlegesen a szakértői, ügygondnoki díjakat az állami fenntartású egészségügyi intézmények költségvetéséből fedezzék, ezzel is csökkentve a megalapozatlan kérelmek számát. Másrészt megfontolandó az is, hogy ezen ügyek a büntetvégrehajtás törvényességi felügyelete során, a személyi szabadságot

korlátozó kényszerintézkedések területén már tapasztalatot szerzett ügyészséghez átkerüljenek. Azért is lenne célszerű ez, mert a büntetőjogban bekövetkezett értékhatár-változás a szabálysértések számának emelkedését eredményezte, ami megnövelte a titkárok ügyterhét, míg a bűncselekmények számának csökkenése vélhetően erőforrás felszabadulással járt az ügyészségeken.

Összességében megállapítható, hogy az ügytípusban – a társadalom és az állami szervek növekvő elvárásai miatt is – számtalan változtatás lenne indokolt, ami ugyanakkor csak ezen eljárások komplexitására tekintettel kivitelezhető.

JEGYZETEK

1. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-305/2017. számú ügyben, https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelent%C3%A9s+a+s%C3%BCrg%C5%91ss%C3%A9gi+gy%C3%B3gykezel%C3%A9s+al%C3%A1+vont+szem%C3%A9lyek+jogorvoslat+jog%C3%A1r%C3%B3l+305_2017/9187639f-b8bd-440d-a201-8574f0ad1083?version=1.0.
2. Az alapvető jogok biztosának kiegészítő jelentése az AJB-344/2018. számú ügyben, http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+a+s%C3%BCrg%C5%91ss%C3%A9gi+gy%C3%B3gykezel%C3%A9s+al%C3%A1+vont+szem%C3%A9lyek+jogorvoslat+jog%C3%A1r%C3%B3l+344_2018/b3daf793-f7e6-e2b9-bcdd-0942cbf2d8db?version=1.0&inheritedRedirect=true.
3. DR. KÖVESNÉ DR. KÓSA Zsuzsanna: A sürgősségi pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésének gyakorlata, *Forum Sententiarum Curiae*, 2018/1, 6–8, https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/fsc_tanulmany/2018_1_kovesne.pdf.
4. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (továbbiakban: Fot.) 2. § (3)–(4).
5. CRPD 26. cikk 1. pont b).
6. Fot. 12. § (2) és (3).
7. Fot. 2. § (5).
8. CRPD 28. cikk, 2. d).
9. CRPD 28. cikk 2. c), e).
10. 42/2000. (XI.8.) AB határozat.
11. SZEMÁN Felicitász: Az elme és a jog határán I. A jogalkalmazás kérdései a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezeléseknél, *Családi Jog*, 2016/4, 9–13.
12. 30/2000. (X.27.) AB határozat.
13. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eü. tv.) 197. § (5) b).
14. A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet (továbbiakban: Bűsz.) 5. § (2).
15. Lásd AJB-344/2018. 8.

16. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) 133. § (3).
17. A felszámoló, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól szóló 36/2010. (VI.13.) IRM rendelet 1. § (1).
18. Eü. tv. 201. § (5).
19. Eü. tv. 188. § b).
20. Eü. tv. 201. § (3).
21. KORMOS Erzsébet: *A polgári nemperes eljárások iratmin-tatára*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001, 98.
22. Lásd AJB-344/2018. 13.
23. DR. KUSSINSZKY Anikó: Előadásvázlat, elhangzott a Magyar Igazságügyi Akadémián. 2018. 06. 19.
24. Eü. tv. 199. § (6), (6a); 200. § (4).
25. TRINGER László: *A pszichiátria tankönyve* (Negyedik átdolgozott kiadás), Semmelweis Kiadó, 2010, 40.
26. Pp. 133. § (3).
27. Pp. 434. § (2).
28. A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII.6.) ESzCsM rendelet (továbbiakban: ESzCsM rendelet) 2. § (1) és 1. számú melléklet.
29. Eü. tv. 16. § (1)–(2).
30. ESzCsM rendelet 2. § (5) és 2. számú melléklet.
31. ESzCsM rendelet 2. § (6) és 4. számú melléklet.
32. Lásd CSIKY-KISS-NÉMETH-VIDA (99. vj.) 595.
33. Eü. tv. 199. § (1); 197. § (5) a).
34. BH2011.226.
35. *Polgári nemperes eljárások*, szerk. GÁSPÁRDY László, Miskolc, Novotni Kiadó, 2000, 68.
36. Eü. tv. 199. § (3).
37. DÓSA Ágnes: Az elmebetegek gyógykezelésének jogi kérdései, *Magyar Jog*, 1995/6, 331.
38. Lásd CSIKY-KISS-NÉMETH-VIDA (99. vj.) 597.
39. Pp. 346–349. §§.
40. Eü. tv. 201/B. § (1) b).
41. EBH 2004/1130.
42. Eü. tv. 200. § (5).
43. Pleso Magyarország elleni ügye, 41242/08. számú kérelem, az EJEB 2012. október 2-án kelt ítélete.
44. Eü. tv. 198. § (1).
45. Lásd TRINGER (25. vj.) 526.
46. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) 297. § (3).
47. 17/2014. (XII.23.) OBH utasítás a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról, 84. § (4).
48. Pp. 434. § (1).
49. Pp. 2. § (2).
50. Pp. 434. § (2).
51. Eü. tv. 198. § (1); 200. § (8).
52. Eü. tv. 199. § (8).
53. Eü. tv. 197. § (3), (11).
54. Eü. tv. 190. § a)–b).
55. Eü. tv. 199. § (9), 200. § (9).
56. ESzCsM rendelet 7. § (1)–(2).
57. Eü. tv. 188. § b).
58. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) 4:194. § (1).
59. Ptk. 4:196. § (2), (4).
60. Ptk. 4:197. §.
61. CRPD 2. cikk.
62. 42/2000. (XI.8.) AB határozat.
63. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) 167. §.
64. Az adatok a Zalaegerszegi Járásbíróságon 2018. április 1. és 2019. április 1. napja közötti azon ügyeket tartalmazzák, melyekben érdemi döntés született.
65. EBH2004.1130.
66. Eü. tv. 10. § (5).
67. Eü. tv. 16. § (1)–(2).
68. Eü. tv. 197. § (3).
69. Eü. tv. 201. § (1).
70. Lásd TATÁRNÉ DR. GYÖNGYÖSI Johanna: „Állandóság? Változás?” A pszichiátriai betegek sürgősségi és kötelező gyógykezelésével kapcsolatos bírói eljárások gyakorlata, figyelemmel az Alapvető Jogok Biztosának e tárgyban készített jelentésére (in Mailáth György Tudományos Pályázat 2018: Díjazott dolgozatok, Budapest, OBH, 148, https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/dijazott_dolgozatok_-_mailath_gyorgy_tudomanyos_palyazat_2018.pdf).
71. Pp. 190. § (1) b).
72. Eü. tv. 200. §.
73. Eü. tv. 190. § b).
74. Eü. tv. 200. §.
75. Eü. tv. 200. § (2).
76. A számítógépes rendszer adatai alapján a Nagykanizsai Járásbíróságon 2018. április 1. napja és 2019. április 1. napja között összesen 41 darab ügy volt, a felülvizsgálati eljárások miatti újak iktatásokat is figyelembe véve.
77. „Titkár1”: az ügyszakban főszabály szerint kizárólagosan eljáró titkár. A vizsgált időszakból összesen 155 darab ügye képezte részletesebb vizsgálat tárgyát.
78. „Titkár2”: a helyettesítésre kijelölt titkár. A vizsgált időszakból összesen 45 darab ügye képezte részletesebb vizsgálat tárgyát.
79. Hans Joachim SALIZE – Harald DRESSING – Monika PEITZ: *Compulsory Admission and Involuntary Treatment of Mentally Ill Patients – Legislation and Practice in EU Member States: Final Report*, Mannheim, Germany, May 15, 2002, 147–155, http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2000/promotion/jfp_promotion_2000_frep_08_en.pdf.
80. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 3.
81. Lásd TATÁRNÉ DR. GYÖNGYÖSI (70. vj.) 143.

DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit foglalkuk össze.

Tisztelt Olvasóink!

Döntés után című rovatunkban ettől a számtól kezdődően határozatlan időre felfüggesztjük az Alkotmánybíróság döntéseinek szemlélését.

Ez a rovat korábban nagyobb számú alkotmánybírósági döntés leíró összefoglalását adta, amely az utóbbi években több esetben kiegészült rövidebb szerkesztői, szerzői értékeléssel. A rovat célja mindvégig az volt, hogy megismertessük az Alkotmánybíróság érveit a szélesebb olvasóközönséggel, segítsük a gyakorló jogászok és egyetemi oktatók munkáját, hozzájáruljunk a hallgatók felkészüléséhez.

Az Alkotmánybíróság működésének átalakulása azonban egyre inkább kényszerhelyzetbe hozta a szerkesztőséget, és az utóbbi években többször merült fel bennünk, vajon legitimálhatjuk-e a testület munkáját azzal, hogy úgy teszünk, mintha az ismertetett határozatok egy független testület kizárólag szakmai alapon meghozott döntései lennének. Ez a helyzet 2013 óta áll fenn. Részben ez motiválta azt a vitát, amit a jogállami gondolkodás csapdájáról elindítottunk, és ebben a számban is folytatunk. A határozatismertetések tehát már korábban megszüntethetők volna, de abban reménykedtünk, hogy a testület nem távolodik el még jobban alkotmányos szerepétől.

A hajléktalanság kriminalizálásának alkotmányos legitimálásával azonban a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat egyértelműen továbbment, és a hatalom őre szerepének betöltése helyett nyíltan a hatalom szolgálatába szegődött. (Ez a határozat, mely szerint a hajléktalanság kriminalizálása összeegyeztethető az emberi jogokkal, egyértelműen annak a jele, hogy az Alkotmánybíróság ma nem a hatalom őreként, hanem annak kiszolgálójaként működik.) Itt már nem csupán egy számunkra elfogadhatatlan szakmai, hanem egy mélyen antihumánus álláspontot kellett volna bemutatnunk. Mindezek után döntöttünk úgy, hogy határozatlan időre felfüggesztjük az alkotmánybírósági határozatok szemlélését. A szerkesztőség ezzel kíván tiltakozni az embertelenség, az egyének tárgyiasítása ellen.

Reméljük, lesz még Alkotmánybíróság Magyarországon, amely kiérdemli egy jogállami alkotmány őrjének címét, és azt, hogy minél többen ismerjék meg érvelését. Addig is marad az alkotmányellenes határozatok elvi kritikája a *Fundamentum* más helyein, ahogy most is a *Tanulmányok*, a *Dokumentum és kommentár*, illetve a *Jogvédők* rovatban.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG

*Høiness Norvégia elleni ügye*¹

Az ügy körülményei. A kérelmező jól ismert ügyvéd Norvégiában, aki korábban egy talk show háziasszonya volt, valamint nyilvános viták aktív résztvevője. A Hegnar Online internetes portál cikkeket tett közzé a kérelmezőről, illetve egy gazdag, idős özvegyemberrel folytatott kapcsolatáról, akitől 2011-ben örökölt. Az öröklési ügygel széles körben foglalkozott a média. A Hegnar Online weboldalhoz tartozott egy fórum is – egy külön webcímen, amelyhez az online újságon keresztül lehetett hozzáférni –, ahol az olvasók vitákat indíthattak és hozzászólásokat tehettek. A fórumon nem volt szerkesztői tartalom; az összes tartalmat a felhasználók generálták, és a felhasználók regisztráció nélkül, anonim módon kommentelhettek. Norvégia egyik legnagyobb vita-fórumán havonta több mint 200 000 hozzászólást posztoltak. 2010 novemberében több kommentet is közzétettek névtelenül a kérelmezőről: „Szexi csaj! Ki az eseted?” – „Ismerek valakit, aki ismer valakit, aki megdugta.” – „Csak bekötött szemmel k*rnék vele. Ez a nő piszkosul ronda! Úgy néz ki mint egy k*rvai!” – „Még mindig azzal a szakállas medvével b*szik?”

A kérelmező 2011 májusában rágalmazás miatt polgári eljárást indított az oslói városi bíróságon a Hegnar Media AS és a Hegnar Online szerkesztője ellen. Állítása szerint megsértették a becsületét, ugyanis a fórumon tett három hozzászólás szexuális zaklatásnak minősíthető, és szerinte az alperesek ugyanolyan szerkesztői felelősséggel tartoznak a hozzászólásokért, mintha azok olvasói levelek volnának egy nyomtatott lapban. Az alperesek azzal érveltek, hogy nem volt tudomásuk a kommentekről, illetve a kommenteket rögtön eltávolították, amint tudomást szereztek azokról. 2012 januárjában a városi bíróság az alperesek javára döntött. Úgy ítélte meg, hogy a kommentek nem minősülnek jogellenes rágalmazásnak, mivel nem alkalmasak a kérelmező becsületének vagy jó hírvéneke megsértésére. A bíróság szerint a kommentek ízléstelenek, vulgárisak, nem helyénvalóak, ugyanakkor összességében komolytalanok.

A kérelmező fellebbezett. 2013 októberében a borgartingi felsőbíróság arra a következtetésre jutott, hogy a hozzászólások – bár nem helyénvalóak, komolytalanok és ízléstelenek – nem rágalmazóak. A kérelmező kártérítési igénye csak akkor lehet sikeres, ha megfelelően bizonyítani tudja az alperesek felróhatóságát ('sufficient culpability') azt illetően, hogy nem tettek elegendő erőfeszítést a vitatott kommentek felkutatására, majd eltávolítására. A felsőbíróság rámutatott, hogy a honlapon „figyelmeztető gombok” voltak, amelyekre rákattintva az olvasók jelenthették a kommenteket, és arra, hogy a fórumnak moderátora is volt. Mivel azt követően, hogy a kérelmező e-mail-ben értesítést küldött, két kommentet gyorsan eltávolítottak, a harmadik hozzászólást pedig a portál moderátora magától törölte, nem volt ok a Hegnar Online felelősségének megállapítására. A felsőbíróság a városi bíróság perköltségekkel kapcsolatos döntését is helybenhagyta, és 183 380 norvég koronát (kb. 20 050 eurót) ítelt meg az alpereseknek. A kérelmező fellebbezését a legfelsőbb bíróság elutasította.

*A döntés.*² A kérelmező szerint azzal, hogy a hazai hatóságok nem védték meg kellően a magánélet tisztelben tartásához való jogát, és a perköltségek megfizetésére kötelezték, az Egyezmény 8. cikkével ellentétesen jártak el. A kérelmező szerint a Hegnar Online alkalmazott ugyan egy „figyelmeztető gomb” alapján működő rendszert, és a szerkesztőség néhány tagjának feladata volt a fórum tartalmának figyelemmel kísérése, de mindez egyértelműen elégtelennek bizonyult a fórumon közzétett nagy mennyiségű komment kezelésére. A kérelmező nem volt abban a helyzetben, hogy azonosíthassa a névtelen kommentelőket; feljelentést kellett volna tennie a rendőrségen, de még így sem lehetett volna biztosítani a kommentelők személyazonosságának kiderítését. A kérelmező elismerte, hogy a harmadik fél hozzászólásaiért való felelősség negatív következményekkel járhat a véleménynyilvánítás szabadságára az interneten, de fenntartotta, hogy mivel a szóban forgó weboldal az egyik legnagyobb vitaforum Norvégiában, ez a felelősség nem járna semmilyen jelentős negatív hatással.

A Bíróság ezúttal is megismételte, hogy a jó hírnév védelméhez való jog a 8. cikk által védett magánélet tisztelben tartásához való jog részét képezi. A jelen esetben nem egy állami cselekvés a kérdés,

hanem a hazai bíróságok által a kérelmező magánéletének nyújtott védelem állítólagos elégtelensége. Bár a 8. cikk lényegi célja, hogy megvédje az egyént a hatóságok önkényes beavatkozásaival szemben, az államot nem csupán arra kötelezi, hogy tartózkodjon az ilyen beavatkozástól: ezen a negatív kötelezettségvállaláson túl pozitív kötelezettségei is vannak az államnak, amelyek magukban foglalhatják a magánélet tiszteletben tartásának biztosítását célzó intézkedések elfogadását, még az egyének egymás közötti viszonyainak terén is. A Bíróság a Delfi AS Észtország elleni ügyre³ alapozva a következő szempontokat azonosította, amelyek relevánsak a kérdéses beavatkozás konkrét értékeléséhez: a kommentek kontextusa; a társaság által alkalmazott intézkedések annak érdekében, hogy megelőzzék vagy eltávolítsák a rágalmazó hozzászólásokat; a kommentek tényleges szerzőinek felelőssége a közvetítők felelősségének alternatívájaként; a hazai eljárások következményei a társaságra. A kérdés tehát az, hogy az állam megfelelő egyensúlyt teremtett-e a kérelmező magánélet védelméhez fűződő joga és az online hírportál, valamint a fórum házigazdájának véleménynyilvánítás szabadságához való joga között.

A városi bíróság a kérelmezőről szóló kommenteket nem találta rágalmazónak. A Bíróság hozzátette, hogy nem szükséges mélyrehatóan vizsgálni a vitatott hozzászólások természetét, mivel azok semmi esetre sem minősülnek gyűlöletbeszédnek vagy erőszakra uszításnak. A Bíróság nem vitatta a kérelmező azon állítását, miszerint jelentős akadályokkal szembesült volna, ha keresetet kívánt volna indítani a hozzászólásokat író névtelen személlyel vagy személyekkel szemben. Ami a kommentek kontextusát illeti, a Bíróság figyelembe vette, hogy a Hegnar Online egy nagy kereskedelmi hírportál népszerű vitaforumokkal. A hazai bíróságok ítéleteiből azonban nem látszik, hogy a fórumokat beillesztették-e a hírfelületre, és ezáltal a szerkesztői cikkek folytatásának lehet-e ezeket tekinteni. Ami a Hegnar Online által alkalmazott intézkedéseket illeti, egyrészt működött egy moderálási rendszer a fórumok tartalmára vonatkozóan, másrészt az olvasók is rákattinthatnak a „figyelmeztető gombokra”, ha jelenteni kívántak egyes a kommenteket.

A moderátorok két hozzászólást tizenhárom perccel azután töröltek, hogy értesítést kaptak azokról. A harmadik hozzászólást az egyik moderátor magától törölte, mielőtt az arról szóló értesítést kézhez kapta volna. A felsőbb bíróság a fórum hozzászólásainak ellenőrzése érdekében bevezetett intézkedések átfogó vizsgálatát és értékelését követően – figyelembe véve, hogy az ellenőrzés csak utólagos, és hogy a kommentelőknek nem kellett regisztrálniuk – úgy

találta, hogy a hírportál és annak szerkesztője megfelelően járt el. A Bíróság rámutatott, hogy a kérelmező ügyét hazai szinten két bíróság vizsgálta meg érdemben, mielőtt a legfelsőbb bíróság elutasította a fellebbezését. A hazai bíróságok áttekintették az ügy releváns szempontjait, és a Bíróságnak nincs oka arra, hogy más nézőponttal helyettesítse a hazai bíróságok érveit. A fentiekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a hazai bíróságok mérlegelési jogkörükön belül jártak el, amikor egyensúlyoztak a kérelmező 8. cikk szerinti jogai és a hírportál, valamint a vitaforum házigazdájának véleménynyilvánítás szabadságához való joga között.

A megítélt perköltségeket illetően a Bíróság megjegyezte, hogy azok nem tartalmaztak semmilyen síkérdejt. Az ügyet két bírósági eljárás is teljes körűen megvizsgálták, és mindkét esetben jelentősen csökkentették a térítendő költségek mértékét. A hazai bíróságok úgy találták, hogy nincs ok eltérni attól a kiindulási ponttól, hogy a pernyertes fél díjait és költségeit meg kell téríteni. A Bíróság arról győződött meg, hogy hazai bíróságok megfelelően biztosították a kérelmező 8. cikk szerinti jogait.

Kóczián Sándor

AZ EGYEZMÉNY 8. ÉS 10. CIKKEI A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG ÉS A VÉLEMÉNNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

Khadija Ismayilova Azerbajdzsán elleni ügye⁴

Az ügy körülményei. A kérelmező oknyomozó újságíró, aki a Szabad Európa Rádió azerbajdzsáni részlegénél (Azadliq Radio) dolgozott riporterként és szerkesztőként. A rádió adásai gyakran kritizálták a kormányt, a korrupcióval és az emberi jogok megsértésével is foglalkoztak. 2010 és 2012 között a kérelmező egy cikksorozatot tett közzé az azerbajdzsáni elnököt és családját érintő állítólagos korrupciós ügyekről. A kérelmező szerint azóta, amióta elkezdett a kormányt kritizáló beszámolókat közölni, különféle fenyegetésekben és megfélemlítésekben volt része. 2012 márciusában fenyegető levelet kapott, amelyhez mellékeltek hat állóképet egy olyan videóból, amelyet a hálósobájában rejtett kamerával vettek fel. A felvételt, amelyen ő és az akkori barátja volt látható szex közben, üzenet kísérette: „K*rva, tartózkodj attól, amit csinálsz, különben megszégyenülsz!” Nem sokkal ezután a videót közzétették az interneten. Időközben három újság is cikket tett közzé, ame-

lyek a kérelmezőt a professzionalizmus hiányával, kormányellenes elfogultsággal, erkölcstelen viselkedéssel és „szexbotrányokban” való érintettséggel vádolták meg. A kérelmező néhány nappal később több rejtett kamerát, egy újonnan telepített második telefonvonalat, valamint a kamerák felvételeinek továbbításához használt adatkábeleket fedezett fel a lakásában.

A kérelmező 2012 márciusában bejelentést tett az ügyészségen a levél- és a magánszférájába való beavatkozás miatt, panaszolva, hogy újságírói tevékenysége miatt zsarolták meg. Arra kérte az ügyészséget, hogy garantálják a biztonságát, vizsgálják ki az ügyet, és vonják felelősségre a fenyegetésért és a videóért felelős személyeket. Az ügyészség büntetőeljárást indított. 2012 áprilisában a kérelmező sajtóközleményt tett közzé, amelyben kritizálta a bakui városi ügyészséget, amiért nem folytatott megfelelő nyomozást, és panaszt nyújtott be a főügyészséghez. A kérelmező nyilvános panaszaira válaszul a főügyészség és a bakui városi ügyészség egy közös nyilatkozatot – helyzetjelentést – adott ki a nyomozás állásáról. A jelentés szerint a kérelmező hamis információkat terjesztett a médiában a vizsgálat állítólagos elégtelenségéről, és megpróbált a nyilvánosság körében „negatív véleményt kialakítani” a hatóságok munkájáról. A közlemény rámutatott arra, hogy számos nyomozati lépést tettek, tanúkat hallgattak ki, köztük a kérelmező barátját, a barátait, a kollégáit és a családtagjait. A jelentés közzétette a tanúk teljes nevét és a foglalkozásukat, valamint a kérelmező lakcímét és a videóban szereplő barátja személyazonosságát is.

2012 júniusában a kérelmező polgári jogi keresetet nyújtott be, azzal érvelve, hogy a magánéletével kapcsolatos részletes információk közzététele jogellenes és indokolatlan beavatkozást valósított meg a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába. A bíróság a keresetet elutasította azzal az indokkal, hogy a helyzetjelentés célja annak ellensúlyozása volt, hogy a kérelmező nyilvános panaszai eredményeként a nyilvánosság negatív véleményt formáljon a nyomozó hatóságokról. A kérelmező fellebbezett, amit a bíróságok elutasítottak.

*A döntés.*⁵ A kérelmező az Egyezmény 8. cikkére hivatkozva azt állította, hogy az állam – a fenyegető levél, a lakásába telepített rejtett kamerák, és a titokban készített videofelvételek közzététele kapcsán – közvetlenül felelős a magánéletébe történő, rendkívül sérelmes betolakodásért. Illetve, az állam nem tett eleget azon pozitív kötelezettségének, hogy megvédje a magánülethez való jogát, mivel nem folytatott hatékony vizsgálatot a felelősök azonosítása érdekében, és nem biztosított jogorvoslati lehetőséget a nyomozó hatóságok tértelenségével szemben.

A Bíróság egyrészt úgy ítélte meg, hogy nem lehetett „ésszerű kétséget kizáró módon” megállapítani az állam közvetlen felelősségét a kérelmező magánszférájába való súlyos behatolásért. A kérelmező érvelése közvetett bizonyítékokon, valamint megerősítést és további vizsgálatot igénylő állításokon alapult. Másrészt viszont az államnak az Egyezmény 8. cikke értelmében kötelessége volt kivizsgálni a kérelmező emberi méltóságát, magánéletét súlyosan, kirívóan és rendkívül intenzíven sértő cselekményeket – a fenyegető levél elküldését, a vezetőkek és a videokamerák telepítését a lakásában, a magánélete legintimebb mozzanatainak titokban történő filmezését, majd a nyilvános megszégyenítését a videofelvétel terjesztése révén.

Noha a kérelmező ellen elkövetett bűncselekmények egy nyilvánvalóan gondosan megtervezett és végrehajtott művelet részeinek tűntek, a hatóságok jelentős hibákat vétve, késedelmesen végezték ügyet kivizsgálását. Az ügy irataiban nincsen például arra utaló információ, hogy a nyomozó hatóságok e tekintetben bármit is tettek volna annak érdekében, hogy azonosítsák a videók közzétételéhez használt honlapok tulajdonosait és/vagy üzemeltetőit, valamint a videók készítőit és feltöltőit. A nyomozó hatóságok nem vizsgálták, hogy a bűncselekménysorozat összefügghetett-e azzal a körülménnyel, hogy a kérelmező egy közismert, a kormánnyal szemben rendkívül kritikus oknyomozó újságíró volt. A kérelmező panaszai ellenére nem történt előrelépés a vizsgálatban. Figyelembe véve a hatóságok jelentős hibáit az ügy kivizsgálásának módját illetően, valamint az eljárás elhúzódását, a Bíróság megállapította, hogy a hatóságok nem teljesítették arra vonatkozó pozitív kötelezettségüket, hogy hatékony bűnügyi nyomozás lefolytatásával biztosítsák a kérelmező magánéletének megfelelő védelmét. Ennélfogva az Egyezmény 8. cikkét megsértették.

A kérelmező a 8. cikk alapján azt is panaszolta, hogy a hatóságok által közzétett helyzetjelentésben szereplő személyes információk nyilvánosságra hozatala jogellenes és indokolatlan beavatkozásnak minősült a magán- és családi életének tiszteletben tartásához fűződő jogába. A Bíróság megismételte, hogy a magánélet fogalma tág, nincs kimerítő meghatározása, és kiterjed a személy fizikai és szellemi integritására is. A 8. cikk nem korlátozódik azon „belső kör” védelmére, amelyen belül az egyén a választása szerint élheti személyes életét, és amelyből teljes mértékben kizárhatja a külvilágot; védi a más emberekkel, illetve a külvilággal való kapcsolatok kialakításának jogát is. A magánélet szakmai vagy üzleti jellegű tevékenységeket is magában foglalhat. A Bíróság azt is kimondta, hogy mindenkinek joga van elvo-

nultan élni, távol a nem kívánt figyelemtől. Továbbá, egy személy lakcíme személyes információknak minősül, és mint ilyen, élvezzi az Egyezmény 8. cikke által biztosított védelmet. Az egyén magánéletével kapcsolatos információk tárolása és közzététele a 8. cikk 1. bekezdésének hatálya alá tartozik. A nyilvános információ a magánélet körébe tartozhat, amennyiben azt szisztematikusan gyűjtik és rögzítik a hatóságok birtokában lévő dokumentumokban.

A jelen esetben az ügyészség által a sajtóban közzétett helyzetjelentés felfedte a kérelmező lakcímét, az akkori barátjával fennálló kapcsolat tényét, a barátja teljes nevét és foglalkozását, valamint a kérelmező családtagjait, barátait és kollégáit teljes nevét és foglalkozását. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a fenti információk összességében a kérelmező magánéletével kapcsolatosak, így a nyilvánosságra hozott információk összességét a magánélet (nem pedig, ahogy a kérelmező megjelölte, családi élet) védelmének követelményei fényében kell megvizsgálni. A Bíróság rámutatott, hogy az információkat a nyomozás során szerezték meg, és nem merült fel a 8. cikk alapján kérdés olyan rutinszerű nyomozati lépésekkel kapcsolatán, mint például a kérelmező lakását felkereső személyek azonosítása vagy a tanúkenti kihallgatásuk. Mindazonáltal, az információk nyilvánosságra hozatala a főügyészség és a bakui városi ügyészség által kiadott sajtóközleményben egyértelműen beavatkozást jelentett a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába.

A kormány nem tudta bizonyítani sem a legitim célt, sem a beavatkozás szükségességét. Azzal érvelt, hogy a helyzetjelentés célja az volt, hogy „tájékoztatassa a nyilvánosságot a nyomozás állásáról, és hogy ellessúlyozzák annak lehetőségét, hogy a nyilvánosság a kérelmező nyilvános panaszai eredményeként negatív véleményt formáljon a nyomozó hatóságokról”. A kérelmező azonban nem azt panaszolta, hogy a nyomozó hatóságok tájékoztatták a nyilvánosságot a vizsgálat előrehaladásáról, hanem az érzékeny személyes részletek túlzott és felesleges közzétételét. A Bíróság szerint a nyilvánosságot tájékoztatni lehetett volna a hatóságok által megtett nyomozati lépések természetéről (tanúk kihallgatása, tárgyi bizonyítékok vizsgálata stb.) úgy is, hogy közben tiszteletben tartják a kérelmező magánszféráját. A kormány nem magyarázta meg, hogy milyen legitim célt szolgált az, hogy nyilvánosságra hozták a kérelmező partnerének kilétét és címét, akit titokban és jogellenesen filmeztek a saját otthonában intim tevékenységek közben, és akit később megfenyegettek, a róla készült videókat pedig nyilvánosan terjesztették.

A kérelmező magánszférájának védelme kiemelkedő fontosságú volt, tekintettel arra, hogy magát a

bűnügyi nyomozást – amelyről a hatóságok állítólag tájékoztatni kívánták a nyilvánosságot – a magánéletbe való indokolatlan és kirívó beavatkozás miatt indították. A helyzet maga hívta fel a hatóságokat arra, hogy óvatosan járjanak el, és ne súlyosbítsák a kérelmező magánszférájának sérelmét. A fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy a beavatkozás nem volt indokolt, és az Egyezmény 8. cikkét megsértették.

A kérelmező a fenyegető levél, a rejtett kamerák lakásába történő jogtalan telepítése, a titokban készült videók internetes terjesztése, a róla szóló újságcikkek kormányközeli újságokban való közzététele, a nyomozás eredménytelensége, az ügyészség tétlenségével szembeni jogorvoslati lehetőségek hiánya, valamint a helyzetjelentés nyomozó hatóságok általi közzététele mellett azt is panaszolta, hogy az állam megsértette az Egyezmény 10. cikke szerinti kötelezettségeit.

A Bíróság gyakran hangsúlyozta a véleménynyilvánítás szabadsága alapvető szerepét egy demokratikus társadalomban, különösen arra való tekintettel, hogy a sajtó közérdekű információkat és eszméket oszt meg, amelyekhez a nyilvánosságnak joga van hozzájutni. A Bíróság azt is megismételte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának – amely az egyik előfeltétele egy demokrácia működésének – valódi, hatékony gyakorlása nemcsak az állam be nem avatkozási kötelezettségétől függ, de pozitív védelmi intézkedésekre is szükség lehet, még az egyének egymás közötti viszonyainak terén is. Azaz Egyezmény 10. cikke szerinti pozitív kötelezettségek kifejezetten arra kötelezik a részes államokat, hogy az újságírók hatékony védelmét szolgáló rendszer létrehozása mellett olyan kedvező környezetet teremtsenek, amelyben minden érintett személy részt vehet a nyilvános vitában, és félelem nélkül kinyilváníthatja véleményét és gondolatait, akkor is, ha azok ellentétesek a hatóságok vagy a közvélemény jelentős része által támogatott állásponttal, vagy akár irritálóak, megdöbbenőek a közvélemény számára.

Továbbá, a Bíróság többször hangsúlyozta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás „dermesztő hatással” lehet a szabadság gyakorlására, és ez még inkább így van az újságírók ellen elkövetett súlyos bűncselekmények eseteiben, ami rendkívül fontossá teszi ilyen esetekben, hogy a hatóságok ellenőrizzék a bűncselekmény és az újságíró szakmai tevékenysége közötti lehetséges kapcsolatot. A Bíróság ezért úgy vélte, hogy a kérelmező panaszának egészét az állam 10. cikk alapján fennálló pozitív kötelezettségei szempontjából kell megvizsgálni. A Bíróság figyelembe vette az újságírók véleménynyilvánítási szabadságát és biztonságát érintő, az azer-

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Mariya Alekhina és mások Oroszország elleni ügye*⁶

bajdzsáni helyzetről szóló jelentéseket, melyeket az Európa Tanács Emberi Jogi Főbiztossága, a beavatkozó civil szervezetek, valamint maga a kérelmező ismertetett. A Bíróságnak tehát tudomása volt az újságírók különböző módokon, akár fizikai támadás révén is zajló üdözéséről az országban, valamint arról az általános benyomásról, hogy az ilyen cselekedetek büntetlenek maradnak, tekintettel arra, hogy a felelősöket ritkán állították bíróság elé. A Bíróság szerint egy ilyen környezet súlyosan dermesztő hatást gyakorolhat a véleménynyilvánítás szabadságára, beleértve az újságírók és más médiaszereplők „társadalom éber őre” szerepét, valamint a nyílt és erőteljes nyilvános vita szükségességét.

A jelen esetben a kérelmező egy közismert oknyomozó újságíró, és a vele szemben elkövetett bűncselekmények nyilvánvalóan az újságírói tevékenységéhez kapcsolódtak; a zaklatásnak nem volt más valószínűsíthető indítéka. A kérelmező maga fejezte ki aggodalmait és félelmeit amiatt, hogy az újságírói munkáját megbosszulandó, összehangolt kampány áldozatává vált, és többször felhívta erre a hatóságok figyelmét. Ilyen körülmények között, tekintettel azokra a jelentésekre, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságának általános helyzetéről szólnak Azerbajdzsánban, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a nyilvános megaláztatást, valamint a kérelmező magán-szférájába történő kirívó és indokolatlan betolakodást jelentő cselekmények az újságírói tevékenységéhez kapcsolódtak – illetve a hatóságoknak a vizsgálat során úgy kellett volna tekinteniük ezekre, mintha amelyek kapcsolódhatnak. Ebben a helyzetben a 10. cikk előírja az alperes állam számára, hogy pozitív intézkedéseket hozzon a kérelmező újságírói véleménynyilvánítási szabadságának védelmére – a 8. cikk szerinti pozitív kötelezettsége mellett, hogy megvédje őt a magánéletébe történő betolakodástól. Ugyanakkor, bár a hatóságok büntetőeljárást indítottak a kérelmező ellen elkövetett cselekményekkel kapcsolatban, az ügy kivizsgálása során jelentős hibák és késedelmek voltak tapasztalhatóak. Ezenkívül az újságokban közzétett – a kérelmező szerint kormánypárti – cikkek, valamint a kérelmező magánéletével kapcsolatos információk hatóságok általi indokolatlan nyilvánosságra hozatala tovább súlyosbította a helyzetet, ellentétesen „az újságírást védő környezet szellemével”.

Ebből következően az alperes állam nem teljesítette arra vonatkozó pozitív kötelezettségét, hogy megvédje a kérelmezőt a véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlásában. Ennélfogva a 10. cikket megsértették.

Kóczyán Sándor

Az ügy körülményei. A kérelmezők az orosz feminista Pussy Riot punkzenekar tagjai, akik rögtönzött performanszokon adták elő dalaikat Moszkva különböző nyilvános helyszínein. A kérelmezők szerint a dalaik „világosan és határozottan megfogalmazott politikai üzeneteket tartalmaztak, amelyek a kormányt kritizálták, és kifejezték támogatásukat a feminizmus, a kisebbségek jogai és a folyamatos politikai tiltakozások iránt”. 2012. február 21-én a moszkvai Megváltó Krisztus székesegyház oltáránál próbálták meg előadni a „Punk Prayer – Virgin Mary, Drive Putin Away” („Punk ima – Szűz Mária, távolítsd el Putyint!”) című dalukat. A performansz célja az volt, hogy helytelenítsék az akkori oroszországi politikai helyzetet, valamint Kirill pátriárka, az orosz ortodox egyház vezetőjének viselkedését, aki erősen bírálta a 2011. decemberi parlamenti választások eredménye és a 2012. március elején esedékes elnökválasztás elleni, országszerte zajló nagyszabású utcai tüntetéseket. A székesegyházban néhányan tartózkodtak, köztük azok az újságírók, akiket a zenekar tagjai hívtak meg, hogy tudósítsanak az eseményről. A performansz alig több mint egy percig tartott, mert az örök gyorsan kiszorították az épületből a zenekart. A tagok az előadásról készült videófelvételt feltöltötték a zenekar honlapjára és a YouTube videómegosztó portálra. Röviddel ezután a kérelmezőket letartóztatták, büntetőeljárást indítottak ellenük, és több mint öt hónapig előzetes letartóztatásban tartották őket.

2012 augusztusában a Hamovnyicseskij kerületi bíróság a kérelmezőket a büntető törvénykönyv 213. § (2) bekezdése alapján „vallási gyűlölet által motivált huliganizmus és ellenségeskedés” (garázdaság) miatt elítélte. A kerületi bíróság rámutatott, hogy a kérelmezők élénk színű ruhát és símaszokot viseltek, gyors mozdulatokat tettek, obszcén kifejezéseket használtak, egyéb sértő kijelentésekkel kísérve. Megállapította, hogy az ilyen viselkedés „nem tartja tiszteletben az ortodox egyház kánonjait”, valamint „más vallások képviselői és azok az emberek, akik nem tartják magukat hívőnek, szintén [elfogadhatatlannak találják] ezt a viselkedést”. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők cselekedetei „az emberek nagy csoportjának érzéseit támadták és sértették”, és nem fogadta el, hogy azokat nem a „vallási gyűlölet és ellenségeskedés motiválta”. A kérel-

mezőket két év börtönbüntetésre ítélte. A határozat ellen benyújtott valamennyi fellebbezésüket elutasították.

2012 novemberében a Zamoszkvoreckij kerületi bíróság a szélsőségeség elleni küzdelemről szóló törvény 1., 12. és 13. §-a alapján az előadásról készült, interneten elérhető videótartalmat szélsőségesnek nyilvánította, és betiltotta az ahhoz való hozzáférést. A döntést a bíróság nyelvész szakértők jelentésére alapozta, akik a videókat szélsőséges természetűnek ítélték. A kérelmezők egyike sem vett részt az eljárásban. Az első két kérelmezőt nem is tájékoztatták az eljárásról.

*A döntés.*⁷ A kérelmezők azt panaszolták, hogy a 2012. február 21-i performanszuk miatti fogva tartásuk és elítélésük súlyos, indokolatlan és aránytalan beavatkozásnak minősült a véleménynyilvánítási szabadságukba. Azzal érveltek, hogy a daluknak kifejezett politikai üzenete volt. Azért választották a Megváltó Krisztus székesegyházat a fellépésükhöz, mert az orosz ortodox egyház pátriárkája ezt a helyszínt politikai beszédhez használta: a székesegyházban bírálta a Putyin elnök elleni tüntetéseket, és bejelentette, hogy támogatja a harmadik elnöki ciklusra készülő Putyint. A dalukban állami és egyházi tisztviselőket bíráltak, a hivatali funkciójuk gyakorlását illetően. A kérelmezők szerint a hazai bíróságok megállapítása, miszerint a tettük sértő volt az ortodox hívók számára, szintén nem volt megalapozott, mivel a performanszuk mintegy másfél percig tartott, és csak a székesegyházban dolgozó féltucat ember volt a tanúja.

A kormány azzal érvelt, hogy a kérelmezők nyilvánvalóan provokatív célú viselkedése egy vallásgyakorlást szolgáló helyen – amely az orosz ortodox közösség egyik szimbóluma, és amelyet a kérelmezők kifejezetten az erősebb provokatív hatás miatt választottak – a székesegyházban dolgozókat és az odalátogató keresztényeket célozta meg, aláásta a toleranciát, és nem tekinthető az Egyezményben foglalt jogok normál gyakorlásának. Hangsúlyozta, hogy a kérelmezőket nem azokért az eszmékért vagy véleményekért – legyen az politikai vagy vallási – büntették meg, amelyeket közölni szándékoztak, hanem azért, amilyen formában tették. A Bíróságnak a közlés kontextusát és nem a tartalmát kell figyelembe vennie. A kérelmezők magatartása nem lehetett „hozzájárulás a nyilvános vita bármely formájához, ami az emberi ügyek előremozdítását szolgálja”, csupán provokatív cselekedetnek, nyilvános zavarkeltésnek tekinthető, ami indokolatlan beavatkozásnak minősül mások vallásszabadságába. Ilyen körülmények között az államnak kell intézkedéseket tennie, hogy megvédje a 9. cikk szerinti jogokat, és hogy megbün-

tesse azokat, akik az istentisztelet célját szolgáló helyek megsértéséért felelősek, illetve a véleményük ki nyilvánítása összeegyeztethetetlen a 9. cikk szerinti jogok gyakorlásával.

A Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata szerint a 10. cikk nem csupán a nézetek és információk tartalmát, hanem azok megjelenítési formáit is védi. A Bíróság számára az első kérdés az volt, hogy a cselekedetek, amelyekért a kérelmezőket büntetőeljárás alá vonták, és később bebörtönözték, az Egyezmény 10. cikke szerinti „véleménynyilvánítás” fogalma alá tartoztak-e. Emlékeztetett arra, hogy a 10. cikk hatálya a művészi kifejezés szabadságára is kiterjed, és biztosítja a különféle kulturális, politikai és társadalmi információk és eszmék nyilvános cseréjében való részvétel lehetőségét. Mindazok, akik művészeti alkotást hoznak létre, adnak elő, terjesztenek vagy állítanak ki, hozzájárulnak az információk és eszmék cseréjéhez, ami elengedhetetlen egy demokratikus társadalomban. Ebből ered az államnak az a kötelezettsége, hogy ne avatkozzon be indokolatlanul a fentiek véleménynyilvánítási szabadságába. A Bíróság azt is leszögezte, hogy a vélemények magatartás révén is kifejezhetők. A Bíróság számára az a cselekedet, amit a kérelmezők „performanszként” írtak le, a magatartás és a verbális véleménynyilvánítás keverékét képezi, és a 10. cikk hatálya alá tartozó művészi és politikai véleménynyilvánítás egy formájának minősül. A fentiekre tekintettel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők elleni büntetőeljárás, ami börtönbüntetést eredményezett, beavatkozásnak minősült a véleménynyilvánítási szabadságukba.

A Bíróságnak különös alaposággal kell megvizsgálnia azokat az eseteket, amikor a nemzeti hatóságok nem erőszakos magatartást szankcionálnak börtönbüntetéssel. A kérelmezők fel kívánták hívni a polgárok és az orosz ortodox egyház figyelmét arra, hogy helytelenítik az oroszországi politikai helyzetet, valamint Kirill pátriárka és más papok álláspontját az oroszországi városokban a közelmúltbeli parlamenti választások és a közeledő elnökválasztás kapcsán zajló utcai tüntetésekről. Ezek közérdekű témák, és mivel a kérelmezők cselekménye ezekre a témákra irányult, a cselekménnyel hozzájárultak az oroszországi politikai helyzetről, valamint a parlamenti és elnöki hatalom gyakorlásáról szóló vitához. A Bíróság ennek kapcsán megismételte, hogy a politikai beszéd korlátozásának igazolásához rendkívül meggyőző érvekre van szükség. A politikai beszéd széleskörű korlátozásának egyedi esetei pedig kétségtelenül összefüggnek azzal, hogy az adott állam mennyire tartja tiszteletben a véleménynyilvánítási szabadságát.

A Bíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a szabad véleménynyilvánítás elismert fontosságára el-

lenére a 10. cikk nem ad szabadságot e jog bármely fórumon történő gyakorlására. Így nem jogosít fel automatikusan magánterületre, állami tulajdonban lévő ingatlanokba vagy kormányzati hivatalokba (például minisztériumokba) való belépésre sem. Ha olyan épületben kerül sor egy művészi előadásra vagy egy politikai beszédre, amely a nagyközönség előtt nyitva áll, akkor is megkövetelhető – a hely jellegétől és funkciójától függően – bizonyos magatartási szabályok tiszteletben tartása. Jelen ügyben a kérelmezők performansa a Megváltó Krisztus székesegyházban zajlott, amit úgy lehet tekinteni, mint az istentisztelet célját szolgáló helyre vonatkozó magatartási szabályainak megsértését. Ennélfogva bizonyos szankciók kiszabását elvben igazolhatja mások jogainak védelme. A kérelmezőket azonban kifejezetten bűncselekménnyel vádolták, és börtönbüntetésre ítélték őket. A Bíróság rámutatott, hogy a kérelmezők cselekménye nem zavart meg semmilyen vallási szertartást, és nem okozott sérelmet a székesegyház épületében tartózkodó embereknek vagy bármilyen kárt az egyházi tulajdonban. Mindezt figyelembe véve a kiszabott büntetés a szóban forgó cselekmény képest nagyon szigorú volt.

Fontos körülmény, hogy a bíróságok nem vizsgálták a dal szövegét, hanem a döntésüket elsősorban a kérelmezők sajátos magatartására alapozták. A Bíróság megismételte, hogy számos tényezőt vesz figyelembe az erőszakot, gyűlöletet vagy intoleranciát szító vagy igazoló kijelentésekkel – legyen szó verbális vagy nonverbális közlésekről – kapcsolatos esetekben, amikor arról kell döntenie, hogy az adott kijelentések közlőinek véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban”. Kérdés, hogy a kijelentést feszült politikai vagy társadalmi légkörben tették-e. Az ilyen háttér megléte általában arra a következtetésre vezeti a Bíróságot, hogy a beavatkozás valamilyen formája indokolt volt. Az is kérdés, hogy a kijelentések – méltányosan értelmezve és közvetlen vagy tágabb összefüggésükben nézve – erőszakra történő közvetlen vagy közvetett felhívásnak, illetve az erőszak, a gyűlölet vagy az intolerancia igazolásának tekinthetők-e. Ennek megítélése során a Bíróság különösen érzékeny az etnikai, vallási vagy más csoportokat támadó vagy negatív fényben feltüntető kijelentésekre. A Bíróság figyelmet fordít a kijelentések megfogalmazásának módjára is, és hogy – közvetlenül vagy közvetett módon – vezethetnek-e káros következményekhez.

A jelen esetben a kérelmezőket „vallási gyűlölet által motivált huliganizmusért” ítélték el. A Bíróság elfogadta, hogy mivel a kérdéses magatartást egy székesegyházban tanúsították, azt sok ember sértőnek

találhatta, köztük a templomba járók is. Azonban a Bíróság nem talált olyan elemet a hazai bíróságok elemzésében, ami megalapozta volna azt a megállapítást, hogy a kérelmezők magatartása vallási gyűlöletet keltett. A hazai bíróságok kijelentették, hogy a kérelmezők öltözködési módjukkal és viselkedésükkel nem tartották tiszteletben az ortodox egyház kánonjait, és mindez egyes emberek számára elfogadhatatlannak tűnhet, de nem elemezték a performansz kontextusát. Nem vizsgálták, hogy a kérelmezők cselekedetei erőszakra felhívásnak, illetve az erőszak, a gyűlölet vagy az intolerancia igazolásának tekinthetők-e. Azt sem vizsgálták, hogy azok káros következményekhez vezethetnek-e.

A Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők cselekedetei nem tartalmaztak erőszakos elemeket, nem uszítottak erőszakra, illetve nem igazolták a hívők elleni erőszakot, gyűlöletet vagy intoleranciát. Megismételte, hogy a békés és erőszakmentes kifejezési formákat elvileg nem lehet a szabadságvesztés-büntetés kiszabásával fenyegetni. A véleménynyilvánítás szabadságába büntetőjogi szankció formájában történő beavatkozás „dermesztő hatással” járhat e szabadság gyakorlására, amit figyelembe kell venni a kérdéses beavatkozás arányosságának értékelésekor. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos reakciók a kérelmezők cselekedeteire indokolhatók lehetnek egy vallási intézmény magatartási szabályainak megsértése miatt. Azonban a hazai bíróságok nem hoztak fel „megfelelő és elégséges” indokot a büntetőjogi elítélés és a börtönbüntetés igazolására, és a szankciók nem voltak arányosak az elérni kívánt törvényes céllal. Tekintettel a fentiekre, és szem előtt tartva a szankciók kivételes súlyosságát, a Bíróság kimondta, hogy a beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, és a 10. cikket megsértették.

Az első két kérelmező azt is panaszolta, hogy az orosz bíróságok megsértették a véleménynyilvánítás szabadságát azzal, hogy szélsőségesnek nyilvánították az interneten elérhető videótartalmat, és megtiltották az ahhoz való hozzáférést. A kérdéses videók a Pussy Riot előadásán készült felvételeket tartalmazták, és a kérelmezők által kezelt internetes oldalakon jelentek meg. Nem volt vitatott, hogy a videófelvételek szélsőségesnek minősítése és interneten való hozzáférhetővé tételének megtiltása a „hatóság általi beavatkozásnak” minősült az első két kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogába. A hazai bíróságok a videótartalmakat a szélsőséges elleni küzdelemről szóló törvény 1., 12. és 13. §-a alapján minősítették „szélsőségesnek”, így e törvény képezte a beavatkozás törvényes alapját. A kérelmezők azzal érveltek, hogy az alkalmazandó hazai jogi szabályozás

homályos volt. Különösen a „szélsőséges”, a „szélsőséges tevékenység” és a „szélsőséges tartalmak” meghatározása volt túlságosan széles körű. A Bíróság elfogadta, hogy a beavatkozás az erkölcsök és mások jogai védelmének törvényes célját szolgálta.

A Bíróság megismételte, hogy a 10. cikk 2. bekezdése csak kis teret enged a politikai beszéd vagy a közérdekű kérdésekről folytatott viták korlátozására. Amikor a kifejtett nézetek nem tartalmaznak erőszakra uszítást – kivéve, ha támogatják az erőszakhoz vagy véres bosszúhoz való folyamodást, ha céljaik elérése érdekében igazolhatónak állítják be a terrorista bűncselekményeket, vagy ha bizonyos emberekkel szemben mély és irracionális gyűlöletet próbálnak kelteni –, a részes államok nem korlátozhatják a nyilvánosság tájékozódáshoz való jogát, még a 10. cikk 2. bekezdésében meghatározott célok alapján sem.

A Zamoszkvorekij kerületi bíróság a videótartalmat szélsőségesnek nyilvánító határozatában a szélsőséges elleni küzdelemről szóló törvény 1. § (1) bekezdésére hivatkozott, amely felsorolja a szélsőségesnek minősülő cselekmények négy típusát: (1) „társadalmi, faji, etnikai vagy vallási viszályok szítása”; (2) „személyek kivételes természetének vagy felsőbbrendűségének propagálása a társadalmi, faji, etnikai, vallási vagy nyelvi hovatartozásuk, illetve a valláshoz való hozzáállásuk alapján”; (3) „az emberi és polgári jogok és szabadságok, valamint a törvényes érdekek megsértése valamely személy társadalmi, faji, etnikai, vallási vagy nyelvi hovatartozásával, illetve a valláshoz való hozzáállásával összefüggésben”; valamint (4) „a fent említett cselekedetek elkövetésére való nyilvános felhívás vagy szélsőséges tartalmak tudatos tömegterjesztése, hasonlóképpen azok előállítása vagy tárolása tömegterjesztés céljából”.

Először is, a kerületi bíróság határozatából kitűnik, hogy az ügyet eldöntő megállapításokat a videótartalom szélsőséges természetéről nem a bíróság tette, hanem a nyelvész szakértők. A bíróság nem értékelte a szakértői jelentést, csupán jóváhagyta a szakértők következtetéseit. A szakértői jelentés messze túlmutatott a nyelvi kérdések taglalásán, lényegében jogilag minősíti a videó tartalmát. A Bíróság ezt elfogadhatatlannak tartotta, és hangsúlyozta, hogy a jogi kérdések eldöntése kizárólag a bíróságokra tartozik. Másodszer, a hazai bíróság nem tett kísérletet a videótartalom elemzésére. Nem határozta meg, hogy a videók mely elemei problematikusak a szélsőséges elleni küzdelemről szóló törvény rendelkezései szempontjából. A bíróság csupán röviden hivatkozott a szakértői jelentés általános megállapításaira. A tényleges indokolás hiánya lehetetlenné tette a Bíróság számára a beavatkozás mögöttes indokának megértését. Az indokolás hiányának fényé-

ben a Bíróság nem volt meggyőződve arról, hogy az „alkalmazott mércék összhangban álltak a 10. cikkben foglalt elvekkel”, és hogy a beavatkozást „a releváns tények elfogadható mérlegelésére alapozták”.

A kérelmezők nem tudták vitatni a szakértői jelentés megállapításait, mivel egyikük sem tudott részt venni az eljárásban. Nem tájékoztatták őket az eljárásról, és a harmadik kérelmező által indított eljárás-hoz való csatlakozási kérelmüket is elutasították. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a kérelmezők a hazai szabályozás miatt nem tudtak részt venni az eljárásban, mert az nem biztosítja az érintett felek részvételét a szélsőséges elleni küzdelemről szóló törvény alapján indult eljárásokban. A Bíróság számos esetben megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését olyan helyzetekben, amikor a hazai jog alapján a kérelmező nem volt képes hatékonyan védekezni az ellene felhozott büntetőjogi vádakkal szemben, mivel nem engedték meg számára az állításai bizonyítását vagy azt, hogy előadhassa a védekezését, például büntetőeljárásban az sértett fél számára biztosított különleges védelem miatt.

Hasonló megfontolások alkalmazandók a szélsőséges elleni küzdelemről szóló törvény alapján indított eljárásokra. A Bíróság véleménye szerint egy hazai bíróság soha nem nyújthat „megfelelő és elégséges” indokokat az Egyezmény 10. cikke által garantált jogokba való beavatkozásra a hatóságok által felhozott érvek mérlegelésén alapuló bírói felülvizsgálat nélkül. Ezért az első és második kérelmező tevékenységének, illetve az általuk előállított tartalom „szélsőségesnek” nyilvánítása céljából indított eljárás – amelyben a hazai jog nem engedte meg a részvételüket, ezáltal megfosztva őket annak lehetőségétől, hogy vitassák az eljárást indító hatóságok állításait a bíróságok előtt – nem tekinthető az Egyezmény 10. cikkével összeegyeztethetőnek. A fentiek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők által interneten elérhető tett videótartalmak szélsőségesnek nyilvánítása, és az azokhoz való hozzáférés tilalma nem felelt meg „nyomós társadalmi szükségletnek”, és aránytalan volt az elérni kívánt legitím célhoz képest. A beavatkozás ezért nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, és a 10. cikket az első és második kérelmező tekintetében megsértették. Az ítélethez egy részleges különvéleményt fűztek.

Kóczyán Sándor

Savva Terentyev Oroszország elleni ügye⁸

Az ügy körülményei. 2007 februárjában az orosz Komi Köztársaságban a rendőrség megrohmozta egy

újság írodáját. A hivatalos jelentés szerint a rendőrség illegális szoftvert talált a számítógépeken, és ez indokolta a merevlemezek lefoglalását. Az újsággal szembeni rendőri fellépésre röviddel a regionális választások előtt került sor. A rendőri fellépés éles kritikát váltott ki a közösségi médiában és az internetes oldalakon. A Komi Memorial Emberi Jogi Bizottsága sajtóközleményt adott ki, amelyben kritizálta a rendőrség fellépését, a helyi választási kampányhoz kapcsolódó politikai beavatkozásnak minősítve azt. A sajtóközlemény megemlítette, hogy az újság bírálta a helyi hatóságokat, és aktívan támogatót egy jól ismert helyi politikust, aki hosszú ideje konfliktusban állt a hatóságokkal. A Memorial vezetője a sajtóközleményt a livejournal.com oldalon elérhető, népszerű blogján tette közzé, és még aznap három megjegyzéssel egészítette ki, amelyek közül az egyikben a rendőrségről mint „a rezsím hűséges kutyáiról” szólt. A blog felületén a kérelmező ismerősei, más bloggerek és újságírók is írtak az esetről. A kérelmező az egyik ismerősének blogbejegyzéséhez hozzászólást fűzött, amelyben a rendőröket „alsóbbrendűeknek”, „az állatvilág leghátrányosabb és legképzetlenebb képviselőinek” nevezte, illetve sertésekhez hasonlította őket. Emellett azon kívánalmának adott hangot, hogy jó lenne, ha minden orosz város főterén lenne „egy olyan kemence, mint Auschwitzban”, ahol ünnepélyesen elégetnék a „hitetlen zsarukat”.

A kérelmező ellen 2007 márciusában az orosz büntető törvénykönyv 282. cikkének (1) bekezdése alapján, gyűlöletkeltés miatt büntetőeljárás indult. Azzal védekezett, hogy hozzászólásai spontán érzelmi reakciók voltak a Memorial sajtóközleményére, valamint a blogbejegyzésekre. Különbséget tett a becsületes, tiszteletré méltó rendőrök és a tisztességtelen „zsaruk” között, valamint elismerte, hogy az Auschwitzra való utalása túlzás volt, amiért bocsánatot kért a náci koncentrációs táborok egykori foglyaitól és a becsületes rendőröktől. 2008 júliusában a városi bíróság a kérelmezőt egy év felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte. Az indokolás szerint „nyilvánosan olyan cselekményeket követett el, amelyek célja gyűlöletre és ellenségeskedésre uszítás, valamint személyek egy csoportjának megalázása méltóságukban egy adott társadalmi csoporthoz való tartozásuk miatt”. A kérelmező a rendőrök iránti személyes ellenszenvtől vezérelve azzal a céllal befolyásolta a nyilvánosságot, hogy erőszakot váltson ki a rendőrök ellen. A bíróság szerint az orosz rendőrök egy nagy társadalmi csoportnak minősülnek, a kérelmező pedig „negatívan befolyásolta a közvéleményt azzal a céllal, hogy társadalmi gyűlöletre és ellenségeskedésre uszítson, eskalálja a társadalmi konfliktusokat és a társadalomban zajló vitákat”. A szöveg az orosz

anyanyelvűek számára egyértelmű volt, nem tette lehetővé a tartalmának és jelentésének másféle értelmezését. A bíróság végül úgy ítélte meg, hogy a kérelmező által elkövetett bűncselekmény különösen kirívó és veszélyes volt a nemzetbiztonságra nézve, mivel az alkotmányos rendszer alapjai és az állambiztonság ellen irányult.

A kérelmező fellebbezésében azzal érvelt, hogy a városi bíróság túlságosan kiterjesztően értelmezte a „társadalmi csoport” fogalmát azzal, hogy a rendőröket mint csoportot is beleértette. 2008 augusztusában a komi köztársaság legfelsőbb bírósága elutasította a fellebbezést. A bíróság szerint a kérelmező kijelentése nem a bűnüldöző szervekre vonatkozó kritika, hanem nyilvános felhívás a rendőrök elleni erőszakra.

*A döntés.*⁹ A kérelmező panasza szerint az interneten tett megjegyzése miatti büntetőjogi elítélése megsértette a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. Azzal érvelt, hogy a beavatkozás nem volt „törvényben meghatározott”, mivel a büntető törvénykönyv 282. cikkének célja az, hogy megvédje a nemzeti, faji, nyelvi és vallási kisebbségeket, valamint a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok tagjait, például a homoszexuálisokat. A kérelmező szerint a rendelkezés rendőrségre mint társadalmi csoportra való kiterjesztése a cikk visszaélésszerű alkalmazásának minősíthető, illetve a rendelkezés ilyen értelmezése túlmegy azon, ami ésszerűen elvárható. A kérelmező szerint a vele szemben zajlott büntetőeljárás volt az egyik első olyan eset, amikor a hazai bíróságok a „társadalmi csoport” fogalmába a köztisztviselőket is beleértették. A hozzászólása a tisztességtelen és korrupt rendőrök ellen irányult; őket nevezte „hitetlen zsaruknak”, nem az összes orosz rendőrt. Kritikájának alapja a tömegmédiában megjelent számos cikk volt, amelyek rávilágítottak a bűnüldöző szervek által elkövetett különböző visszaélésekre. A kérelmező szerint soha nem volt az a célja, hogy a rendőrök elleni erőszakra hívjon fel. A szavival metaforikus értelemben utalt a „hitetlen zsaruk” ünnepélyes elégetésére; ezzel azt kívánta kifejezni, hogy a korrupt rendőröket felelősségre kell vonni, és hogy a társadalomnak zéró toleranciát kell mutatnia a rendőri visszaélések és a túlkapások tekintetében. Ugyanakkor elismerte, hogy az Auschwitzra és a náci cik gyakorlatára való hivatkozás nem volt helyénvaló, és ezért sajnálatát fejezte ki. Azt is állította, hogy kommentje nem jelentett veszélyt, mert azt egy kis olvasottságú blogon posztolta, és legfeljebb huszonöt internetfelhasználó olvashatta.

A kormány szerint a beavatkozás az orosz rendőrök jó hírre és jogai védelmének legitim célját szolgálta. A kérelmezőt olyan szöveg internetes köz-

zétéleért vonták büntetőjogi felelősségre, amelynek közvetlen célja gyűlöletre és ellenségeskedésre való felbujtás, valamint személyek egy csoportja, a rendőrök megalázása méltóságukban. A szöveget egy nyilvánosan hozzáférhető blogon tették közzé, így azt bármely internethasználó elolvashatta. A kormány szakértői jelentésekre is hivatkozott, amelyek megállapították, hogy a komment sértő és megalázó volt a rendőrökre mint csoportra nézve; befolyásolta a közvéleményt azzal, hogy negatív nézeteket fogalmazott meg a rendőrökről azzal a céllal, hogy ellenségeskedést szítson a társadalomban, hogy fokozza a társadalmi konfliktusokat. A hozzászólást nem lehetett a bűnüldöző szervekre vonatkozó (durva) kritikának tekinteni; a kérelmező megalázta a rendőröket mint csoportot méltóságukban, és nyilvánosan erőszakra hívott fel ellenük. A kormány azt is állította, hogy a kifogásolt komment nem járult hozzá semmilyen nyilvános vitához, általánosított, és az volt a célja, hogy az olvasót egy bizonyos társadalmi csoport, a rendőrök ellen fordítsa. A hatóságok toleranciája a bűnüldöző szervek képviselőit gyalázó kifejezésekkel szemben alááshatja az utóbbiak tekintélyét, és a rendőri utasításoknak való ellenszegülésre bátoríthatja a nagyközönséget. A hazai jogszabályok lehetőséget adtak a kérelmezőnek arra, hogy panasszal éljen bármely rendőri intézkedés ellen, illetve panaszt tegyen bármely rendőri mulasztása miatt, ha úgy ítéli meg, hogy azok a jogait vagy az érdekeit sérelem érte, azonban a kérelmező soha nem nyújtott be ilyen panaszt. A kormány azzal is érvelt, hogy a kérelmezőt egy év felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték, így a kiszabott büntetés nem tekinthető aránytalannak.

Nem volt vitatott, hogy a kérelmező büntetőjogi elítélése az orosz büntető törvénykönyv 282. cikkének (1) bekezdésén alapult. A kérelmező azonban kétségbe vonta a rendelkezés alkalmazásának előreláthatóságát, azzal érvelve, hogy az interneten tett hozzászólása miatti elítélése túlmélt az, ami ésszerűen várható volt. A fő kérdés az volt, hogy a kérelmező a vitatott komment kapcsán tudta-e – vagy tudnia kellett-e volna, ha megfelelő jogi tanácsadásban részesül –, hogy a fenti rendelkezés alapján büntetőjogilag felelősségre vonható. A Bíróság elismerte, hogy a szóban forgó területen nehézségekbe ütközhet a jogszabályok teljesen pontos értelmezése, és bizonyos fokú rugalmasságra lehet szükség az orosz bíróságok részéről annak értékelésekor, hogy egy adott cselekmény gyűlöletet és ellenségeskedést szít-e. A Bíróság következetesen úgy ítélte meg, hogy bármely jogágban, beleértve a büntetőjogot is, még az egyértelműen megfogalmazott jogi rendelkezés esetén is elkerülhetetlenül szükség van a bíróságok ér-

telmezésére; a bíróságok feladata éppen a homályos pontok tisztázása és a kétségek eloszlatása.

Oroszország legmagasabb szintű bíróságai valójában csak 2010-ben és 2011-ben – tehát több évvel azután, hogy a kérelmezőt jogerősen elítélték – foglalkoztak a 282. cikk értelmezésével, és adtak némi támpontot a hazai bíróságok számára. Ugyanakkor a hazai bíróságok értelmezése, ami a rendőrséget „társadalmi csoportnak” tekintette, és így a cikk általi védelmet kiterjesztette rá, nem ellentétes a szavak természetes jelentésével. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a kérelmező büntetőügyében a hazai bíróságok olyan jogi kérdéssel szembesültek, amit a bírói gyakorlat még nem tisztázott. A Bíróság elismerte, hogy egy új jogi rendelkezésnek mindig lesznek bizonytalan elemei, amíg azt a hazai bíróságok nem értelmezik és alkalmazzák. A fenti megfontolások fényében a Bíróság úgy vélte, hogy a beavatkozás „törvényben meghatározott” volt, és az értékelésnek arra kell vonatkoznia, hogy az szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

Ami az erőszakot, gyűlöletet vagy intoleranciát keltő vagy igazoló kifejezésekkel kapcsolatos beavatkozást illeti, a Bíróság megismételte, hogy a tolerancia és az egyenlő bánásmód a plurális és demokratikus társadalmak alapját képezi, és elvben szükségesnek tekinthető, hogy szankcionálják vagy akár megakadályozzák az erőszak, a gyűlölet vagy az intolerancia terjesztését, bátorítását, elősegítését vagy igazolását, feltéve, hogy a korlátozás vagy szankció arányos az elérni kívánt céllal. Természetesen az illetékes állami hatóságoknak lehetőségük van arra, hogy a közrend garantálóiaként eljárva akár büntetőjogi intézkedéseket is foganatosítsanak, ha ez a megfelelő válasz az adott kijelentésre. Ha az ilyen jellegű kijelentések egy egyénnel, egy köztisztviselővel vagy a lakosság egy csoportjával szembeni erőszakra uszítanak, az állam szélesebb mérlegelési jogkört élvez, amikor a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás szükségességét vizsgálja. A vonatkozó esetekben a Bíróság számos tényezőt vesz figyelembe a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás értékelése során. Ezen elvek fényében vizsgálta meg a jelen ügyet is, különös tekintettel a kifogásolt kijelentés természetére és megfogalmazására, a közzététel kontextusára, a potenciálisan káros következményekre, valamint az orosz bíróságok által a beavatkozás igazolására felhozott indokokra.

A kérelmezőt bűncselekménnyel vádolták meg, és felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték a rendőrökkel mint „társadalmi csoporttal” szembeni gyűlöletkelző kijelentések, illetve a rendőrök „fizikai megsemmisítésére” való felhívás miatt. A Bíróság elismerte, hogy a kérdéses szöveg valóban nagyon erős kifeje-

zéseket tartalmazott. Ennek kapcsán megismételte, hogy a sértő nyelvezet a véleménynyilvánítás szabadságának védelmén kívül eshet, ha eléri a féktelen becsmérlés szintjét; de egy sértő megnyilvánulás megítélését a vulgáris kifejezések előfordulása önmagában nem dönti el, mivel azok használata pusztán stilisztikai célokat is szolgálhat. A stílus mint a kifejezés formája a kommunikáció részét képezi, és mint ilyen, a kifejezett eszmék és információk tartalmával együtt védett. A kérelmezőt olyan beszédért ítélték el, amivel a hazai bíróságok megítélése szerint inkább gyűlöletet és erőszakot keltett, mintsem pusztán sértegette vagy rágalmazta a rendőröket. A Bíróság hangsúlyozta, hogy nem minden olyan megjegyzés indokol szabadságvesztéssel járó büntetőjogi elítélést, amelyet egyes személyek vagy csoportok támadónak vagy sértőnek tekintenek. Ezek az érzések, bármennyire is érthetőek, önmagukban nem határozhatják meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait. Csak a sértő szavak kontextusának gondos elemzésével lehet értelmes különbséget tenni a 10. cikk által védett sokkoló és sértő megnyilvánulások, valamint azon kijelentések között, amelyek tűrhetetlenek egy demokratikus társadalomban. A jelen ügyben tehát az a kulcsfontosságú kérdés, hogy a kérelmező megjegyzései – összességükben és kontextusukban olvasva – az erőszak, a gyűlölet vagy az intolerancia igazolásának tekinthetők-e.

Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a kérelmező a hozzászólását a Memorial sajtóközleménye által indított vita keretében tette közzé. A vita résztvevői kritikus nézeteket vallottak a hatalommal rendelkezőkről, akik a rendőrséget „a politikai ellenzékkel való harc céljából küldték ki”, és a rendőrség hajlandóságáról, hogy „a rendszer hű kutyái” legyenek, és aktívan részt vegyenek ilyen akciókban. Egyértelmű, hogy a vita tárgya a rendőrség állítólagos részvétele volt a politikai ellenzék elhallgattatásában és elnyomásában a választási kampány időtartama alatt; a vita tehát általános és közérdekű ügyet érintett, és ilyen esetekben a véleménynyilvánítás szabadságának esetleges korlátozásait szigorúan kell vizsgálni. A Bíróság megerősítette, hogy a választásokat megelőző időszakban különösen fontos, hogy minden vélemény és információ szabadon áramolhasson. A kérelmező a vita részeként tett kommentjével érzelmi töltettel utasította el a rendőrség hatalommal való visszaélését, illetve közölte szkeptikus és szarkasztikus véleményét az orosz rendőrség erkölcsi normáiról.

A Bíróság elismerte, hogy a „hitetlen zsaruk auschwitz kemencékben történő ünnepélyes elégetésére” való utalás különösen agresszív és ellenséges. Ám nem volt meggyőződve arról, hogy a megnyil-

vánulást ténylegesen úgy lehet értelmezni, mint a „rendőrök fizikai megsemmisítésére” való felhívást. A „hitetlen zsaruk” elégetése provokatív metaforának, a korrupt rendőrség „megtisztítása” jelképének tekinthető, semmint erőszakra való tényleges felhívásnak. A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a fenti megfontolások említése nem tekintendő a kérelmező kifejezésválasztása helyeslésének. Az auschwitz koncentrációs táborokra és a nácik gyilkosságaira való utalás különösen elítélendő példa – egy ilyen kijelentés sértheti a holokauszt túlélőit. Ez utóbbi szempont kapcsán azonban a Bíróság rámutatott, hogy a holokauszt-túlélők jogainak védelmét a hazai bíróságok soha nem terjesztették elő a kérelmező elítélésének indokai között. Ezen a megjegyzésen túl a kérdéses szövegben nem fedezhető fel a nácik gyakorlatának dicsőítésére vagy igazolására irányuló szándék. A Bíróság korábban úgy ítélte meg, hogy az auschwitz koncentrációs táborokra és a holokausztra való hivatkozás önmagában nem elégséges a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás igazolásához, és hogy egy kijelentésnek a mások személyiségi jogaira gyakorolt hatását annak a történelmi és társadalmi kontextusnak a figyelembevételével kell értékelni, amelyben a kijelentést tették. Általánosabban: a tüzzel való megsemmisítés említése önmagában nem tekinthető semmilyen jogellenes cselekményre vagy erőszakra való bátorításnak. A Bíróság korábban elismerte, hogy az ilyen típusú szimbolikus cselekményeket inkább az elégedetlenség és a tiltakozás kifejezésének, semmint erőszakra való felhívásnak kell értelmezni.

A 10. cikk nem csupán a nézetek és információk tartalmát, hanem azok megjelenési formáit is védi. Fontos továbbá, hogy a kérelmező megjegyzései nem támadtak személy szerint azonosítható rendőröket, hanem inkább a rendőrséget mint közintézményt érintették. A Bíróság megismételte, hogy a hivatalos minőségükben eljáró köztisztviselőkkel szemben az elfogadható kritika határai tágabbak, mint a hétköznapi polgárok esetében, és még tágabbak akkor, ha a kritika egy egész közintézményre vonatkozik. Bizonyos fokú mértéktelenség még e határokon belülre eshet, különösen akkor, ha az a köztisztviselők indokolatlan vagy jogellenes magatartására adott reakcióról van szó. A Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a rendőrséget – a bűnüldöző hatóságot – aligha lehet olyan védtelen kisebbségként vagy csoportként jellemezni, amely a történelem során elnyomást vagy alóbbrendűséget élt meg, vagy amely mélyen gyökerező előítéletekkel, ellenségeskedéssel és diszkriminációval szembesül, vagy más okból kiszolgáltatott, és ezáltal elvben fokozott védelemre tarthat igényt a támadó megnyilvánulásokkal szemben. A Bíróság véle-

ménye szerint a rendőrségnek – az állam biztonsági apparátusának részeként – különösen nagy fokú toleranciát kell tanúsítania a sértő beszédet illetően, kivéve, ha az ilyen beszéd valószínűsíthetően jogellenes tettekhez vezetne, és a fizikai erőszak reális veszélyének tenné ki a rendőrüket. A Bíróság a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás értékelése során csak nagyon érzékeny helyzetekben – politikai feszültség, fegyveres konfliktusok vagy a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában – találta úgy, hogy egyes nyilatkozatok a biztonsági erők tagjait fenyegető erőszakra buzdíthatnak, és fogadta el azt, hogy az ilyen kijelentések korlátozása indokolt volt.

A jelen ügyben azonban sem a hazai bíróságok határozatai, sem a kormány beadványai nem utaltak arra, hogy a kérelmező hozzászólásának érzékeny társadalmi vagy politikai háttére lett volna: hogy a régió általános biztonsági helyzete feszült lett volna, összecsapások, zavargások lettek volna, vagy hogy a rendőrséget ellenséges, gyűlölettel teli légkör vette volna körül. Nem utaltak bármi más sajátos körülményre sem, minek folytán a kifogásolt kijelentések hatására a rendőröknek őket fenyegető jogellenes cselekményekkel kellett volna szembenéznie, illetve fizikai erőszak reális veszélyének lettek volna kitéve. Bár a rendőrök „társadalmi csoportnak” minősültek „közös [szakmai] tevékenységük” révén, a hazai bíróságok nem magyarázták meg, hogy miért van szükség ennek a csoportnak a fokozott védelmére; nem utaltak olyan tényezőre vagy körülményre, amit figyelembe véve a kérelmező kommentje valóban bátoríthatja az erőszakot, és ezáltal veszélyeztetheti a csoportot vagy annak valamely tagját. A Bíróság tehát nem győződött meg arról, hogy a hozzászólás az orosz rendőröket fenyegető erőszakra buzdított volna.

Ami a hozzászólás lehetséges hatását illeti, azt egy nyilvánosan hozzáférhető internetes blogon posztolták, és az online közlemények kapcsán a Bíróság korábban már megállapította, hogy a felhasználók által működtetett aktív internetes felületek páratlan platformot nyújtanak a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlására. Ugyanakkor a nyomtatott sajtóhoz képest az internetes tartalommegosztás és kommunikáció során az emberi jogokat, illetve szabadságokat érintő sérelem kockázata bizonyosan magasabb. A jogellenes kijelentések – például a gyűlöletbeszéd és az erőszakra uszító beszéd – korábban példátlan gyorsasággal (másodpercek alatt) terjeszthetők, és néha tartósan is elérhetőek maradnak az interneten. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy egy kis olvasóközönségű blogon közzétett kijelentés elérhetősége, és ezáltal a potenciális hatása nem vetekszik a vezető, nagy látogatottságú oldalakon közzétett kijelentésekével. Ezért lényeges egy online közlés potenciális hatásának érté-

kelésekor annak meghatározása, hogy az adott közlés milyen mértékben éri el a nyilvánosságot.

A kérelmező a hozzászólását egy ismerőse blogján posztolta. A hazai bíróságok megállapították, hogy a blog sokkal népszerűbb volt, mint a kérelmező maga, aminek eredményeként a kifogásolt szöveg – amely egy hónapig korlátozás nélkül elérhető maradt – nagyobb olvasóközönség számára vált hozzáférhetővé. Úgy tűnik azonban, hogy a bíróságok nem próbálták vizsgálni a blog látogatottságát vagy megállapítani a felhasználók tényleges számát arra az időszakra vonatkozóan, amikor a kérelmező hozzászólása elérhető volt. Bár a hozzáférés nem volt korlátozva, látszólag nagyon kevés figyelmet keltett, és úgy tűnik, hogy csak a közzététel miatt indult büntetőeljárás keltette fel a nyilvánosság érdeklődését a komment iránt. Fontos azt is megjegyezni, hogy a kérelmező a vizsgált események időpontjában nem volt ismert blogger vagy a közösségi média népszerű szereplője, sem pedig ünnevelt vagy befolyásos közszereplő, ami felkelthette volna a nyilvánosság figyelmét a hozzászólására, és növelte volna a kifogásolt kijelentések lehetséges hatását. Ilyen körülmények között a Bíróság véleménye szerint annak esélye, hogy a komment elérje, és ezáltal befolyásolja a nyilvánosságot, nagyon alacsony volt.

A hazai bíróságok a kérelmező kijelentésének megfogalmazására összpontosítottak, megállapításukat a beszéd formájára és hangnemére korlátozták. Nem próbálták meg elemezni a vitatott állításokat, illetve azt, hogy milyen gondolatokat kívánt közölni a kérelmező. Bár a bíróságok úgy találták, hogy a kérelmező bűncselekménye különösen „kirívó és veszélyes a nemzetbiztonságra”, és „az alkotmányos rendszer alapjai és az állambiztonság” ellen irányult, nem indokolták meg ezt a következtetést. Nem kísérelték meg felmérni, hogy a kijelentések milyen káros következményekkel járhatnak, figyelembe véve a politikai és társadalmi hátteret, illetve azt, hogy milyen körben terjedtek el. A Bíróság ezért kimondta, hogy a hazai bíróságok nem vettek figyelembe minden tényt és releváns tényezőt, és az indokok nem tekinthetők „megfelelőnek és elégségesnek” a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás igazolásához.

Továbbá, a kérelmezőt büntetőeljárásban ítélték el, és egy év felfüggesztett szabadságvesztést szabtak ki rá. A Bíróság ennek kapcsán megismételte, hogy egy büntetőítélet súlyos szankció, tekintettel más beavatkozási eszközök meglétére. Csak kivételes körülmények között egyeztethető össze a véleménynyilvánítás szabadságával a közérdekű vita keretében elkövetett bűncselekmény szabadságvesztéssel való szankcionálása; leginkább akkor, ha más alapvető jo-

gok súlyos sérelmet szenvedtek, például gyűlöletbeszéd vagy erőszakra uszítás esetében. A kérelmező szövege azonban nem bátorított erőszakra. Habár a vitatott kijelentések megfogalmazása valóban támadó, sértő és indulatos volt, a kijelentések mégsem minősíthetők az orosz rendőrök elleni gyűlöletre vagy erőszakra való felbujtásnak. Amint azt a Bíróság megjegyezte, inkább a kérelmező érzelmi reakciójáról van szó a rendőrségi visszaéléseket illetően, és nem állapítható meg, hogy a hozzászólása alkalmas lenne arra, hogy erőszakot idézzen elő az orosz rendőrökkel szemben, és ezáltal nyilvánvaló és közvetlen veszélyt teremtsen, ami a kérelmező büntetőeljárását és elítélését szükségessé tenné.

A Bíróság hangsúlyozta: létfontosságú, hogy az erőszakot, gyűlöletet vagy intoleranciát felkavaró, előmozdító vagy igazoló kifejezések elleni büntetőjogi rendelkezések egyértelműen és pontosan határozzák meg a vonatkozó bűncselekmények körét, és a rendelkezéseket szigorúan értelmezzék annak elkerülése érdekében, hogy az állam mérlegelése az ilyen bűncselekmények miatti büntetőeljárások megindítását illetően túlságosan széles körűvé váljon, és a szelektív végrehajtás révén tere nyíljon a visszaéléseknek. Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező büntetőjogi elítélése nem felelt meg „nyomós társadalmi szükségletnek”, és aránytalan volt az elérni kívánt jogszerű céllal. A beavatkozás tehát nem volt „szükséges a demokratikus társadalomban”, és a 10. cikket megsértették.

Kóczián Sándor

*Ibragim Ibragimov
és mások Oroszország elleni ügye¹⁰*

Az ügy körülményei. A kérelmezők ellen az ügyészség két polgári peres eljárást indított Said Nursi könyveinek kiadása miatt. Az első eljárás 2006-ban indult, ennek során a Nursi által a XX. század első felében írt művekből összeállított, „Risale-I Nur” címen kiadott gyűjteményt szélsőségesnek nyilvánították, és betiltották. A második, 2008-ban indult eljárásban az ügyészség arra kérte a bíróságokat, hogy a szóban forgó gyűjtemény egyik kötetét – a „Tizedik Szó: A Feltámadás és a Túlvilág” címűt – nyilvánítsák szélsőségesnek, és rendeljék el minden nyomtatott példány elkobzását. Ezt megelőzően a harmadik kérelmező megbízott egy kiadót, hogy nyomtassák ki a könyvet. Az eljárás során azt a tájékoztatást nyújtották, hogy a Said Nursi műveiben szereplő nézetek a főáramú iszlám szerint mérsékeltnek számítanak.

A bíróságok a 2007-ben és 2010-ben hozott ítéleikben szélsőségesnek minősítették a szóban forgó műveket. A szélsőségesség elleni küzdelemlről szóló törvény alapján úgy találták, hogy a könyvek vallási vizsályt szítanak, és a muszlim hit felsőbbrendűségét hirdető propagandának minősülnek. A bíróságok szakértői jelentésekre támaszkodtak, amelyek megállapították, hogy a művek „megalázó leírásokat, kedvezőtlen és negatív értékeléseket tartalmaztak emberekről a vallási hovatartozásuk alapján”. A bíróságok elutasították a kérelmezők által benyújtott összes bizonyítékot, többek között muszlim vallási szakértők és iszlámmal foglalkozó tudósok véleményét is, arra hivatkozva, hogy mivel nem nyelvészekről vagy pszichológusokról van szó, nem illetékesek a vitatott szövegek jelentésének megítélésében. A második eljárásban, 2008 decemberében a bíróság ismét kimondta, hogy a kérdéses könyv szélsőségesnek tekinthető. Több részletet is idézett a könyvből, amely a muszlimokat „hűségesnek” és „igaznak” írja le, míg mindenki mást „kicsapongónak”, „haszontalan szájhősnek”, „kis embernek”, valamint kinyilatkoztatja, hogy nem muszlimnak lenni „végtelenül nagy bűn”. A kérelmezők valamennyi fellebbezését elutasították.

*A döntés.*¹¹ A kérelmezők szerint az orosz bíróságok megsértették az Egyezmény 9. cikkében biztosított vallásszabadsághoz, valamint a 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogaikat azzal, hogy Said Nursi iszlámról szóló könyveit – amelyeket kiadtak, valamint vallási és oktatási célokra használtak – „szélsőségesnek” nyilvánították. A kormány először is az Egyezmény 17. cikkére hivatkozott. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a 17. cikk alkalmazására, aminek eredménye a kérelmező által, a Bíróság előtt folyó eljárás során érvényesíteni kívánt, Egyezményben foglalt jog gyakorlásának megtagadása lehet, csak kivételes és szélsőséges esetekben kerülhet sor. A 10. cikket érintő esetekben csak akkor lehet alkalmazni, ha elsősor egyértelmű, hogy a kifogásolt kijelentések arra irányultak, hogy e cikket eltérítsék valódi céljától, a véleménynyilvánítás szabadságát az Egyezmény értekeivel egyértelműen ellentétes célokra használva. Mivel a 17. cikk alkalmazása tekintetében döntő jelentőségű, hogy a kérelmező kijelentései gyűlölet, erőszak vagy intolerancia szítására irányultak-e – ami a jelen esetben nem állapítható meg elsősor –, ezért a kérdést a 10. cikk alapján kell érdemben elbírálni.

Tekintettel arra, hogy a jelen eset a kérelmezők által közzétett művek, illetve kiadott könyvek terjesztésének tilalmára vonatkozott, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a panaszait a 10. cikk alapján kell megvizsgálni. Megjegyezte, hogy a véleménynyilvánítás

szabadsága és a vallásszabadság kérdései a jelen ügyben szorosan összekapcsolódnak. A szóban forgó művek ugyanis Korán-magyarzatok, és a kérelmezők vallási célokra, például vallásoktatáshoz kívánták a műveket használni. A Bíróság ezért az esetet a 10. cikk alapján, a 9. cikk fényében értelmezve vizsgálta meg. Nem volt vitatott, hogy Said Nursi által írt művek „szélsőségesnek” minősítése, valamint a kérelmezők eltiltása a művek kiadásától és terjesztésétől „hatóság általi beavatkozásnak” minősült a véleménynyilvánítás szabadságába, tekintettel a művek vallási jellegére, illetve a kérelmezők azon szándékára, hogy a műveket vallási célokra használják. A vitatott intézkedések célja a zavargás megelőzése, valamint az ország területi integritásának, a közbiztonságnak és mások jogainak védelme volt.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a vallásos meggyőződéssel összefüggésben általános követelmény, hogy biztosítsák a 9. cikkben garantált jogok békés gyakorlását, beleértve azt a kötelezettséget, hogy el kell kerülni, amennyire csak lehetséges, az olyan véleményeket, amelyek indokolatlanul bántóak és sértőek másokra nézve, és nem járulnak hozzá a nyilvános vita semmilyen formájához, „amely az emberi ügyek előremozdítását szolgálja”. Ugyanakkor a Bíróság hangsúlyozta, hogy azok, akik vallási meggyőződésük szabad nyilvánítása mellett döntenek – függetlenül attól, hogy egy vallási kisebbség vagy többség tagjai – nem várhatják el ésszerűen, hogy minden kritikától mentesüljenek. Tolerálniuk kell vallásuk mások általi elutasítását, valamint a hitükkel ellentétes tanok hirdetését is. A Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy bizonyos demokratikus társadalmakban szükségessé válhat, hogy szankcionálják vagy akár megakadályozzák az intolerancián – beleértve a vallási intoleranciát is – alapuló gyűlölet terjesztését, bátorítását, elősegítését vagy igazolását, feltéve, hogy az alkalmazott korlátozás vagy szankció arányos az elérni kívánt céllal. A Bíróság különös érzékenységet mutat az etnikai, vallási vagy más csoportokat támadó vagy negatív fényben feltüntető kijelentések tekintetében, megállapítva, hogy azok elmentések az Egyezmény alapjául szolgáló értékekkel, nevezetesen a toleranciával, a társadalmi békével és a diszkriminációmentességgel. A Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy az egyes emberekkel szemben mély és irracionális gyűlöletet keltő kijelentések értelmezhetők erőszakra való buzdításnak. A gyűlöletkeltéshez tehát nincs szükséges kifejezetten erőszakra vagy más bűncselekményekre való felhívásra. A társadalom egyes csoportjainak sértegetése, nevetéssé tétele vagy rágalmozása arra készítheti a hatóságokat, hogy a gyűlöletbeszéd elleni harcot vá-

lasszák a véleménynyilvánítás szabadságának felelősen gyakorlóival szemben.

A részes államoknak számára általában adott bizonyos mérlegelési jogkör, amikor a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása olyan kijelentések kapcsolatban merül fel, amelyek sérthetik a személyes meggyőződés körébe tartozó vallási meggyőződést, illetve vallási gyűlöletre vagy intoleranciára uszítanak. Nincs egységes európai felfogás arról, hogy mit jelent a „mások jogainak védelme” a vallási meggyőződés sérelmével kapcsolatos ügyekben. Hogy mi okozhat jelentős sérelmet egy személy számára a vallási meggyőződését illetően, az időről-időre és helyről függően is jelentősen változik, különösen egy olyan korban, amelyet a vallások és a felekezetek növekvő száma jellemez. Az állami hatóságok elvileg jobb helyzetben vannak ahhoz, hogy véleményt formáljanak ezen kritériumokról, valamint a korlátozás szükségességéről, ha felmerül, hogy egyesek védelmet igényelnek a legmélyebb érzéseiket, meggyőződésüket súlyosan sértő megnyilvánulásoktól.

A hatóságok mérlegelési jogköre azonban nem korlátlan. A Bíróság feladata, hogy végleges döntést hozzon a korlátozás Egyezményvel való összeegyeztethetőségéről, ami annál is inkább szükséges, mivel a mások vallási meggyőződésének tiszteletben tartására vonatkozó fogalom meglehetősen széles, és az állítólagosan sértő tartalmakkal szembeni fellépés felveti a véleménynyilvánítás szabadságába történő túlzott beavatkozás kockázatát. Az előzetes korlátozással járó ügyek ugyancsak szigorú vizsgálatot tesznek szükségessé. A lényeges kérdés tehát az, hogy a kijelentések – összességükben, kontextusukkal együtt vizsgálva – erőszakra, gyűlöletre vagy intoleranciára való felhívásnak tekinthetők-e. A vallási gyűlöletet vagy intoleranciát állítólagosan bátorító kijelentésekkel kapcsolatos esetekben a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás értékelésekor a Bíróságnak számos tényezőt kell figyelembe vennie, különösen a kontextust, amelyben a vitatott nyilatkozatok tettek, azok természetét és megfogalmazását, az esetleges káros következményeket, valamint a hazai bíróságok által a beavatkozás igazolására felhozott indokokat.

A Bíróság először is megjegyezte, hogy a Said Nursi műveit szélsőségesnek nyilvánító határozat a művek közzétételének és terjesztésének tilalmát, továbbá az el nem adott példányok lefoglalását vonta maga után. A Bíróság ezért megvizsgálta, hogy egy ilyen súlyos intézkedés – egy könyv betiltása – összeegyeztethető-e a véleménynyilvánítás szabadságával. A Bíróság rámutatott arra, hogy Said Nursi egy ismert török muszlim teológus és Korán-értelmező

volt. Nézetei az iszlám mérsékelt irányzatához tartoztak, a nyílt és toleráns kapcsolatokat, továbbá a vallások közötti együttműködést támogatják, és ellenzik az erőszak bármilyen alkalmazását. Said Nursi a XX. század első felében írta a „Risale-I Nur” című gyűjteményes művét, amelyet azóta mintegy ötven nyelvre fordítottak le, számos országban elérhető nyomtatásban, valamint az interneten is. Az is fontos körülmény, hogy az orosz fordítást 2000-ben adták ki először Oroszországban, és a művet 2007-ig nem is tiltották be. Figyelemre méltó, hogy noha a gyűjtemény számos országban évtizedek óta széles körben elérhető, a kormány nem nyújtott be bizonyítékot arra, hogy a mű vallások közötti feszültségek kialakuláshoz vagy más káros következményekhez, esetleg erőszakhoz vezetett volna Oroszországban vagy máshol.

A Bíróság megismételte, hogy az államok kulturális, történelmi és vallási hátterére való hivatkozás nem elegendő egy globálisan elérhető, fontos vallási szöveghez való hozzáférés megtagadásának igazolására egy bizonyos ország lakosságának vonatkozásában. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a hazai bíróságok által felhozott indokok „megfelelőek és elégségesek” voltak-e – különös tekintettel az orosz kiadások nyelvezetére, a közzétételük körülményeire és az esetleges káros hatásaira – a betiltás igazolására, miközben a mű számos országban széles körben elérhető, és látszólag soha nem okozott semmilyen vallási feszültséget.

A koptevskiy kerületi bíróság 2007. május 21-i ítélete a műveket a szélsőséges elleni küzdelemtől szóló törvény alapján nyilvánította szélsőségesnek: vallási viszály szítása, az emberek felsőbbrendűségének propagálása a vallási hovatartozásuk alapján. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a hazai jog nem követeli meg az erőszakot vagy az erőszakra való uszítást ahhoz, hogy egy cselekmény „szélsőséges tevékenységnek” minősüljön. A kerületi bíróság alapvetően szakértői jelentésekre alapozta ítéletét. A Bíróság véleménye szerint a hazai bíróság határozata több ok miatt is hiányos volt. A kerületi bíróság a szakértők következtetéseit érdemi értékelés nélkül hagyta jóvá, egyszerűen kijelentve, hogy nincs oka kétségbe vonni azokat. Ezenkívül a szakértői jelentések messze túlmutattak a nyelvi vagy pszichológiai kérdések taglalásán. Ahelyett, hogy az egyes szavak és kifejezések jelentésének meghatározására vagy a potenciális pszichológiai hatásuk bemutatására korlátozódtak volna, lényegében jogilag minősítették a szövegeket. Valójában nem a kerületi bíróság tett döntő jogi megállapításokat a könyvek szélsőséges természetét illetően, hanem a nyelvész és pszichológus szakértők. Ám a Bíróság

hangsúlyozta, hogy jogi kérdésekben kizárólag a bíróságok dönthetnek.

Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a kerületi bíróság nem nevezte meg, hogy a mű mely pontjait tartja problematikusnak, és hogy a mű milyen módon járult hozzá vallási viszály kialakulásához. Nem foglalkozott továbbá a mű betiltásának szükségességével, figyelembe véve a kiadásának kontextusát, a jellegét és a szövegezését, valamint a lehetséges káros hatásait. Továbbá, a kerületi bíróság nem foglalkozott azzal sem, hogy a betiltás milyen hatással jár a kérelmezők 9. és 10. cikkben foglalt jogaira. Fontos körülmény az is, hogy a kérelmezők nem tudták vitatni a szakértői jelentések megállapításait, illetve hatékonyan előterjeszteni az érveiket az álláspontjuk védelmében. A kerületi bíróság összességében elutasított minden általuk benyújtott bizonyítékot, beleértve a muszlim szakértők és az iszlámmal foglalkozó tudósok által készített véleményt, akik bemutatták a mű történelmi kontextusát, valamint helyét az iszlám vallási irodalomban – különösen azt a tényt, hogy a mű a mérsékelt, nem pedig a radikális iszlámhoz kapcsolódik –, jelentőségét az orosz muszlim közösség számára, valamint a mű általános üzenetét a toleranciáról, a vallások közti párbeszédéről és az erőszak elutasításáról. Bár ezek az információk nyilvánvalóan relevánsak voltak annak megítéléséhez, hogy a mű betiltása indokolt volt-e vagy sem, a kerületi bíróság nem végezte el a tartalom érdemi elemzését, és úgy vélte, hogy mivel a kérelmezők által hivatkozott személyek nem nyelvészek vagy pszichológusok, ezért nem illetékesek a vitatott szövegek jelentésének megállapításában. A Bíróság hangsúlyozta, hogy korábban az Egyezmény 10. cikkének megsértését állapította meg olyan helyzetekben, amikor a kérelmezőt meggátolták bizonyítékai benyújtásában, vagy amikor a hazai bíróságok a kérelmező védekezésében szereplő érveket összefoglalóan elutasították, megfosztva őt ezáltal attól az eljárási védelemtől, amire a 10. cikk szerinti jogai alapján jogosult lett volna. A Bíróság nem látott okot arra, hogy a jelen esetben más következtetésre jusson.

A hazai bíróságok azzal, hogy nem nevezték meg az általuk „szélsőségesnek” tekintett részeket, lehetlenné tették a kérelmezők számára, hogy a problematikus részeket esetleg kihagyva újra kiadják a művet. A hazai döntések tehát a kérdéses mű kiadásának és terjesztésének abszolút tilalmát eredményezik. Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a hazai bíróságok nem alkalmaztak olyan mércéket, amelyek összhangban voltak a 10. cikkben foglalt elvekkel, és ezért nem adtak „megfelelő és elégséges” indokokat a beavatkozáshoz. A 10. cikket így megsértették.

A zhelezhnodorozhnyi kerületi bíróság 2010. szeptember 21-i ítélete Said Nursi „A Tizedik Szó: A Feltámadás és a Túlvilág” című művét nyilvánította szélsőségesnek a szélsőségesség elleni küzdelemről szóló törvény alapján. A Bíróság szerint az ítélet lényegében ugyanazoktól a hiányosságoktól szenvedett, mint a koptevskiy kerületi bíróság ítélete. A kerületi bíróság számos olyan részletet idézett, amelyet a szakértők szélsőségesnek találtak, és ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a mű a nem muszlimokat másként kezeli, mint a muszlimokat. A Bíróság megismételte, hogy nem minden kijelentés minősül gyűlöletbeszédnek, amelyet egyes személyek vagy csoportok támadónak vagy sértőnek tekintenek. Ezek az érzések, bármennyire is érthetőek, önmagukban nem határozhatják meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait. A jelen ügyben tehát az a kulcsfontosságú kérdés, hogy a kérdéses kijelentések – egészében és kontextusukban olvasva – az erőszak, a gyűlölet vagy az intolerancia támogatásának tekinthetők-e.

A Bíróság megállapította, hogy a kerületi bíróság nem értékelte a kérdéses kijelentéseket a mű egészének fényében, a kontextusukból kiragadva idézte azokat, és nem vizsgálta a mű által közvetített eszméket. Nem vette figyelembe azt a tényt sem, hogy a kérdéses kijelentések egy vallási szövegben szerepelnek, és hogy a szakértők szerint az ilyen kijelentések gyakoriak a vallási szövegekben. A Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy a vallási csoportok ésszerűen nem várhatják el, hogy minden kritikától mentesüljenek. Tolerálniuk kell, és el kell fogadniuk a vallásuk mások általi elutasítását, sőt, a hitükkel ellentétes tanok hirdetését is. Bár a vitatott állítások egyértelműen támogatták azt a nézetet, hogy muszlimnak lenni jobb, mint nem muszlimnak, fontos körülmény, hogy nem sértették meg, nem gúnyolták ki, nem rágalmazták a nem muszlimokat; a műben nem szerepeltek gyalázkodó kijelentések rájuk vagy az általuk szentnek tartott ügyekre vonatkozóan. Továbbá, a kerületi bíróság az ítéletében nem utalt arra, hogy ezek a kijelentések nyilvános zavargásokat lettek volna képesek előidézni. Sem a hazai bíróságok, sem a kormány nem hivatkozott olyan körülményekre, amelyek miatt az adott időpontban érzékeny lett volna a helyzet – hogy például az orosz vallási közösségek között feszültségek lettek volna, hogy ellenséges légkör és gyűlölet uralkodott volna –, amelyben a kijelentések az erőszak elszabadulásának veszélyét hordozhatják, súlyos vallási súrlódásokhoz vezethetnek, vagy hasonló káros következményekkel járhatnak. A fentiekre tekintettel a Bíróság úgy vélte, hogy a kijelentések nem buzdítottak erőszakra, gyűlöletre vagy intoleranciára. A Bíróság véleménye szerint a szöveg-

ben használt katonai metaforák egyéb elemek hiányában nem elegendőek ahhoz, hogy a szöveget gyűlöletbeszédnek vagy erőszakra való felhívásnak minősítsék.

Végül a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a vallás kifejezésének szabadsága magában foglalja az egyén jogát arra, hogy megpróbáljon másokat meggyőzni a saját nézeteiről – például „tanítás” útján –, ennek hiányában a „vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadsága” kiüresedne. A jelen ügyben senki sem állította, hogy a könyv arra bátorítana, hogy erőszakkal, agymosással, illetve a veszélyben vagy nélkülözésben élők helyzetét kihasználva próbálják meg embereket átfórnálni. Azt sem állította senki, hogy a könyv olyan tevékenységeket támogatna, amelyek túlmutatnak az istenimádaton és az iszlám követelményeinek magánéletben való betartásán, vagy azt, hogy a társadalom működésének újjászervezését szorgalmazná mindenki számára kötelező vallási előírások alapján. A pusztán tény, hogy a szerző szándéka az volt, hogy az olvasókkal elfogadtassa a saját vallási meggyőződését, a Bíróság szerint nem elegendő a könyv betiltására.

Tekintettel a fenti megfontolásokra és az ítéletkezesi gyakorlatára, a Bíróság kimondta, hogy a hazai bíróságok nem alkalmaztak olyan mércéket, amelyek összhangban voltak a 10. cikkben foglalt elvekkel, és nem adtak „megfelelő és elégséges” indokokat a beavatkozásra. Nincs olyan elem, amely lehetővé tenné azt a következtetést, hogy a kérdéses könyv erőszakra, vallási gyűlöletre vagy intoleranciára uszított, vagy hogy annak terjesztése káros következményekhez vezethet. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a könyv betiltása nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”. A Bíróság elutasította a kormány 17. cikk szerinti előzetes kifogását, és kimondta, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették.

Kóczyán Sándor

Szurovecz Magyarország elleni ügye¹²

Az ügy körülményei. A kérelmező az *Abcug.hu*, egy internetes hírportál újságírója volt. 2015. május 7-én kapcsolatba lépett egy civil szervezettel, hogy beszámoljon a menedékkérők és menekültek vámoszabadi befogadó állomásán végzett tevékenységükről. Arról tájékoztatták, hogy a befogadó állomásra való belépés iránti kérelmet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH) kell benyújtani. A kérelmét a BÁH sajtóosztálya 2015. május 12-én elutasította, a befogadó állomáson elszállásolt emberek személyiségi jogaira hivatkozva. 2015. szeptember 21-én a kerületi bíróság ítéletével a könyvet betiltotta.

tember 14-én a kérelmező újabb kérelmet nyújtott be a BÁH-hoz. Engedélyt kért a debreceni befogadó állomásra való belépéshez, hogy interjút készítsen az ott tartózkodó emberekkel, és képeket is tartalmazó riportot készítsen az életkörülményeikről. Leszögezte, hogy fényképeket csak az érintettek beleegyezésével készítene, és hogy szükség esetén minden alkalommal írásbeli hozzájárulást szerezne. A kérelmező azért választotta a debreceni befogadó állomást a tervezett riport helyszínéül, mert 2015 áprilisában az alapvető jogok biztosa jelentést adott ki az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvével összhangban, és elítélően nyilatkozott a debreceni befogadó állomásról: az ottani életkörülmények szerinte embertelen és megalázó bánásmódnak minősíthetők. A kérelmező objektív beszámolót szeretett volna készíteni a befogadó állomáson uralkodó körülményekről; amiatt is, hogy ezt a befogadó állomást folyamatosan mutatták az állami médiában a kormány bevándorlásellenes kampányának részeként.

2015. szeptember 14-én a BÁH az Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdésére és az 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 2. § (5) bekezdésére hivatkozva elutasította a kérelmet. A BÁH megjegyezte, hogy a média folyamatos érdeklődést mutat a menedékkérők iránt, és a befogadó állomáson történő rendszeres látogatások sértenék a magánéletüket. Továbbá, a befogadó állomáson elhelyezett emberek közül sokan az üldöztetés valamilyen formája elől menekültek el, és a sajtóban róluk megjelenő információk veszélyeztethetik mind a saját, mind a családjuk biztonságát. A hazai hatóságok felelőssége annak biztosítása, hogy az üldözöttek ne kaphassanak információkat a sajtó útján a menedékkérők hollétéről.

A kérelmező az elutasítás bírósági felülvizsgálatát kérte. 2015. november 12-én a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetét elfogadhatatlannak nyilvánította, mivel a BÁH válasza a közigazgatási eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény 12. §-a értelmében nem minősült közigazgatási döntésnek, ezáltal nem képezte bírósági felülvizsgálat tárgyát. 2016 júniusában a kérelmező a körmendi befogadó állomást kívánta meglátogatni egy országgyűlési képviselő társaságában. A képviselő be is léphetett az állomásra, a kérelmezőt azonban nem engedték be. Ezt követően, 2016. július 12-én a kérelmező cikket tett közzé a körmendi állomásról a képviselő beszámolója alapján.

*A döntés.*¹³ A kérelmező a 10. cikk alapján panaszolta, hogy a menedékkérők életkörülményeiről szóló tudósítás elkészítése céljából a debreceni befogadó állomás helyiségeibe való belépés iránti kérelmének

elutasításával a hazai hatóságok megsértették az információk közléséhez fűződő jogát. A kormány ezzel érvelt, hogy a kérelmező panasza az információkhoz való hozzáférés joga iránti igényen alapult, ami nem tartozik a 10. cikk hatálya alá. Az információkhoz való hozzáférés joga a 10. cikk alapján csak a mások által önként közölt információk megismerésének jogaként értelmezhető. Az államnak csak negatív kötelezettsége van arra, hogy indokolatlanul ne akadályozza a nyilvánosan elérhető információkhoz való hozzáférést, és hogy senkit se büntessen meg azért, mert információkat kapott a hatóságoktól. A kormány fenntartotta – tekintettel a 10. cikk megfogalmazására, valamint a Bíróság régóta fennálló ítélkezési gyakorlatára –, hogy az Egyezmény 10. cikke a jelen esetben nem alkalmazható.

Az a tény, hogy a részes államok a hazai jogszabályaikban elismerték az információk keresésének jogát, nem igazolja ezen jognak a 10. cikk garanciái alá eső értelmezését, mivel az államok a hazai jogrendszerükben az Egyezmény által biztosítottnál magasabb szintű védelmet biztosíthatnak az emberi jogok vonatkozásában. A kormány továbbá azzal érvelt, hogy a kérelmező panasza elfogadhatatlan, mivel személyi szempontból – *ratione personae* – összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel. A kérelmezőt soha nem akadályozták a véleménynyilvánítás szabadságához való jogában, és nem büntették meg e szabadság gyakorlásáért. A befogadó állomásra való belépés megtagadása nem befolyásolta a hozzájárulását egy közérdekű kérdés vitájához. A kérelmező közzé is tett egy cikket a menedékkérők helyzetéről egy másik befogadó állomáson, anélkül, hogy személyesen járt volna azon a helyen (a körmendi befogadóállomáson).

Ha a Bíróság úgy találná, hogy a 10. cikk alkalmazandó az információkhoz való hozzáférés megtagadását érintő esetekre, ez csak azokra a helyzetekre vonatkozhat, amikor egy adott információhoz való hozzáférés lehetőségének hiánya ténylegesen megakadályozta a kérelmezőt egy vélemény kinyilvánításában, mivel nem voltak alternatív információforrásai, és amikor a kérelmező polgári vagy büntetőjogi felelősséggel tartozik állításai ténybeli pontosságáért. A kormány álláspontja szerint a kérelmezőt az, hogy nem léphetett be a befogadó állomásra, nem akadályozta meg abban, hogy közzétegye véleményét a magyarországi menekültügyi rendszer működésének hiányosságairól, illetve a menedékkérők életkörülményeiről. A kérelmezőnek nem kellett a befogadó állomásra belépnie ahhoz, hogy kifejezze véleményét egy közérdekű kérdéssről, mivel hozzáfért a nemzetközi szervezetek és a civil szervezetek által nyújtott információkhoz. A befogadó állomás helyiségein kí-

vül is készíthetett interjút menekültekkel, és hozzáfuthatott mások által készített fényképekhez. Vagyis az információk alternatív forrásokból elérhetőek voltak; jóllehet, azok megszerzéséhez együtt kellett működni másokkal.

A kormány állítása szerint a beavatkozásnak – a hozzáférés megtagadásának – volt jogalapja, tekintettel arra, hogy a kérelmezőnek a hazai jog alapján nem volt anyagi joga ilyen hozzáférés követelésére; valamint arra, hogy a beavatkozás mások jogai – különösen a menedékkérők magánélete – védelmének törvényes célját szolgálta. A kormány hangsúlyozta, hogy az államnak széles mérlegelési jogköre van ilyen esetekben a kért információkhoz való hozzáférés biztosítását illetően. Továbbá, az államnak nincs kötelezettsége személyes adatokból származó információk átadására, ha ezen információk nyilvánosságra hozatalát nem igazolja nyomós társadalmi szükséglet. Bármilyen 10. cikk szerinti pozitív kötelezettséget a hatóságok arra vonatkozó kötelezettségének fényében kell értelmezni, hogy tiszteletben tartásuk és biztosításuk az Egyezményben rögzített többi jog élvezetét, és tisztességes egyensúlyt teremtsenek nemcsak a magán- és közérdekek, hanem a versengő magánérdekek között is – a jelen esetben a kérelmezőnek az információk megismeréséhez fűződő joga és a menedékkérőknek a magánéletük tiszteletben tartásához való joga között.

A kérelmező szerint a 10. cikk hatókörét és az információk közlésének jogát nem lehet azokra az információkra korlátozni, amelyeket a kormány hajlandó nyilvánosságra hozni. Az információk megismeréséhez és közléséhez fűződő jog alapján a kormánynak lehetővé kell tennie a sajtó számára, hogy figyelemmel kísérhesse a közintézmények működését, és közzétegye a megállapításait. Az a tény, hogy ő végül megtalálta a módját annak, hogy tudósítást készítsen egy befogadó állomásról, nem kérdőjelezi meg az áldozati státuszát.

A kérelmező állítása szerint a szándéka az volt, hogy beszámoljon a magyarországi befogadó állomásokon uralkodó körülményekről a menekültválság tőpontján. A jelen eset nem az állam közérdekű információk nyújtására vonatkozó pozitív kötelezettséget érintette, hanem azt a kérdést, hogy az államok milyen mértékben és milyen feltételek mellett vezethetnek be fizikai korlátozásokat az újságírói tudósítások, illetve a hírgyűjtés vonatkozásában. A nemzeti hatóságok azzal, hogy megtagadták a belépését a befogadó állomásra, akadályozták az információk szabad áramlását. Következésképpen az intézkedés ellehetlenítette azt, hogy a nagyközönség képet kaphasson a menekültválság bizonyos erkölcsi és politikai aspektusairól. A kérelmező megerősítette,

hogy a civil szervezetek jelentésein keresztül ismeretekhez jutott, illetve hozzáférhetett másodkézből származó információkhoz a befogadó állomáson uralkodó körülményekről. Azonban a szóban forgó civil szervezetek humanitárius és jogi segítségnyújtás céljából kaptak belépési engedélyt a befogadó állomás helyiségeibe, míg a sajtóval – mint az információk szállítójával és a „társadalom éber őrével” – szemben az az elvárás, hogy tudósítson a hírértékű eseményekről, és a nyilvánosság számára eszközöket nyújtson a vélemények és eszmék felfedezéséhez és kialakításához. A helyzet teljeskörű feltárása pedig lehetetlen volt a kizárólag a befogadó állomásról szóló beszámolók alapján.

Az újságírókra vonatkozó abszolút belépési tilalom (a befogadó állomásokra) bizonyos állami tevékenységeket kivon a nyilvánosság ellenőrzése alól: a hatóságok számára lehetővé teszi a befogadó állomásokat érintő információk és vélemények monopóliumának fenntartását, megfosztva a nyilvánosságot a menedékkérőkről szóló kiegyensúlyozott és objektív tájékoztatástól. A kérelmező szerint szisztematikusan megtagadták számára a befogadó állomásokra való belépést, és csak harmadik felektől szerzett információkat használhatott, személyes benyomásokat nem szerezhettek. A hazai hatóságok nem vették figyelembe az állam azon kötelezettségét, hogy mérlegre tegyék a menedékkérők magánszférához való jogát a sajtószabadság tiszteletben tartásával szemben. A kérelmező hozzátette, hogy a belépés iránti kérelmében tisztázta, hogy csak az érintettek beleegyezésével tenne közre olyan képeket-felvételeket, amelyek alapján azonosíthatók egyes személyek; a BÁH azonban ezt nem vette figyelembe. A jelen esetben általános – és ezáltal aránytalan – belépési tilalom volt érvényben.

A Bíróság rámutatott, hogy a jelen ügyben megválaszolandó központi kérdés az, hogy a befogadó állomásra való belépési kérelem elutasítása beavatkozásnak minősül-e a kérelmező 10. cikk által garantált információk megismeréséhez és közléséhez fűződő jogába. A Bíróság korábban megállapította, hogy az információk összegyűjtése lényeges előkészítő lépés az újságírásban, és kiterjed rá a sajtószabadság védelmére. A közérdekű információkhoz való hozzáférés akadályozása azt eredményezheti, hogy azok, akik a médiában vagy ahhoz kapcsolódó területeken dolgoznak, nem lesznek képesek betölteni a „társadalom éber őre” létfontosságú szerepét, nem tudnak pontos és megbízható információkat nyújtani. A kérelmező újságírótól megtagadták a befogadó állomásra való belépést, ahol interjúkat kívánt készíteni a menedékkérők életkörülményeiről szóló cikkéhez. A Bíróság szerint az arra vonatkozó engedély meg-

tagadása, hogy a kérelmező interjúkat és fényképeket készítsen a befogadó állomáson, megakadályozta abban, hogy közvetlenül gyűjtsön információkat, illetve ellenőrizze a más forrásokból származó információkat a fogva tartás körülményeiről. Ez beavatkozásnak minősült a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlásába abban az értelemben, hogy akadályozták a közzétételt megelőző előkészítő lépést, azaz az újságírói tényfeltárást.

A Bíróság elfogadta, hogy a befogadó állomásra való belépés korlátozása az 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 2. §-án alapult, és hogy a beavatkozás „törvényben meghatározott” volt. Nem volt vitatott az sem, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása a menedékkérők és a táborlakók magánéletének védelmét szolgálta. A Bíróság megjegyezte, hogy a kérelmező által készíteni szándékozott cikk a menedékkérők tartózkodási körülményeiről szólt volna a befogadó állomáson. Abban az időben nagyszámú menedékkérő érkezett Magyarországra, és az ekkor kialakult – általában „menekültválságként” emlegett – helyzetet széles körben foglalkozott a média. A kérdéses befogadó állomást az alapvető jogok biztosa is vizsgálta, aki megállapította, hogy az ott uralkodó körülmények embertelen és megalázó bánásmódnak minősíthetők. Az olyan helyszínekről történő tudósításhoz fűződő közérdek különösen jelentős, ahol a hatóságok veszélyeztetett csoportokat kezelnek. Ilyen körülmények között a média „éber őre” szerepének különös jelentősége van, mivel a média képviselőinek jelenléte garancia arra, hogy a hatóságok adott esetben felelősségre vonhatók lehessenek a magatartásuk miatt. Ezért a nyilvánosság számára vitathatatlanul nagy hírértékű és jelentőséggel bír az arról szóló tudósítás, hogy az általában működtetett befogadó állomásokon milyen körülményeket biztosítanak az ott lakóknak, hogy az állam eleget tesz-e nemzetközi kötelezettségeinek a menedékkérőkkel szemben, hogy a menedékkérők kiszolgáltatott csoportjához tartozók teljes mértékben élvezik-e az emberi jogukat. A Bíróság meggyőződött tehát arról, hogy a kérelmező által elkészíteni kívánt cikk közérdekű kérdést érintett volna, ilyen esetekben pedig a 10. cikk 2. bekezdése csak kevés teret enged a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására.

A Bíróság szerint a hazai hatóságoknak különös figyelmet kellett volna fordítaniuk a kérelmező (befogadó állomásra történő belépésre vonatkozó) kérelméhez kapcsolódó közérdekre, ami a közvetlen tapasztalatokon alapuló tudósításhoz fűződött. Azonban a BÁH megtagadta a kérelmet anélkül, hogy ésszerűen figyelembe vette volna az újságíró tényfeltáráshoz fűződő érdekét, illetve a nyilvánosság érde-

két, hogy tájékoztatást kapjon egy közérdekű ügy kapcsán.

Ami a kormány ahhoz fűződő érdekét illeti, hogy a kérelmező ne kérdezhessen ki menedékkérőket, és ne készíthessen fényképeket a befogadó állomáson, a kormány és a hazai hatóságok úgy ítélték meg, hogy a kérelmező újságíróként való belépésének lehetővé tétele a befogadó állomásra hátrányos lenne a menekültek és a menedékkérők biztonságára és magánéletére nézve. A Bíróság szerint a BÁH és a kormány által felhozott indokok kétségtelenül „megfelelők” voltak a 10. cikk 2. bekezdése alapján alkalmazandó szükségességi teszt szempontjából. A Bíróság ennek kapcsán rámutatott, hogy a rendelkezésre álló jogi összehasonlítások eredménye alapján Európában nincs konszenzus a tekintetben, hogy a médianak milyen feltételek mellett lehet hozzáférést biztosítani a menedékkérők elhelyezését szolgáló létesítményekhez. Amennyiben az európai konszenzus hiánya arra vezethető vissza, hogy az egyes országokat eltérő felfogás jellemzi a menedékkérők jogai biztosításának módjával kapcsolatban, a Bíróság hajlandó elfogadni egy annál valamivel szélesebb mérlegelési jogkört, mint amit a nyilvánosságot komolyan foglalkoztató kérdéseket felvető közlemények kapcsán egyébként elismer. A legtöbb részes állam bizonyos korlátozásokat ír elő az újságírók számára, akik menedékkérőket befogadó létesítményekbe kívánnak belépni, a látogatások ideje, helyszíne és módja tekintetében, a lakók jogainak védelme érdekében. Mindazonáltal – figyelembe véve ezt a mozgásteret is – a Bíróság nem találta úgy, hogy a magyarországi hatóságok kellően mérlegelték volna azt, hogy a befogadó állomásra való belépés, illetve az újságírói tényfeltárást megtagadása tényleg indokolt volt-e a menedékkérők magánélete és biztonsága szempontjából.

A kérelmező által összegyűjteni kívánt anyag, bár természeténél fogva szükségszerűen érintette volna mások magánéletét, nem a szenzációhajhászás lett volna; a menedékkérők életének közérdekű aspektusaira összpontosított volna, különös tekintettel az életkörülményeikre, és arra, hogy hogyan bántak velük a magyar hatóságok. A kérelmező továbbá kifejtette, hogy csak azokról a személyekről készített volna fényképeket, akik ehhez előzetesen hozzájárultak, és szükség esetén írásbeli engedélyt is beszerzett volna tőlük. Úgy tűnik, hogy a BÁH nem vette figyelembe ezt az érvet. Ilyen körülmények között a tényfeltárásnak a befogadó állomáson elhelyezett személyek magánéletét érintő lehetséges hatásaikra való hivatkozás megfelelő ugyan, de nem elégséges a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás igazolásához. Ugyanez vonatkozik a menedékkérők biztonsága védelmének szükségességére.

Sem a hazai hatóságok, sem a kormány nem jelezte, hogy a tervezett tényfeltárás milyen módon veszélyeztette volna a gyakorlatban a menedékkérők biztonságát, különösen azt figyelembe véve, hogy az újságíró az érintett személyek beleegyezésével végezte volna a tényfeltárást.

Végül, a kormány azt is állította, hogy a kérelmezőknek lehetősége lett volna arra, hogy információkat gyűjtsön további közvetett forrásokon keresztül, illetve más módokon: például fényképezhetett és interjúzhatott volna az állomáson kívül, illetve tájékozódhatott volna a nemzetközi szervezetek és a nem kormányzati szervezetek által közzétett anyagokból. Bár igaz, hogy a befogadó állomás vonatkozásában bizonyos információk elérhetőek voltak a nem kormányzati szervezetek ellenőrző tevékenysége révén, a Bíróság figyelembe vette a kérelmező érvét, miszerint ezek a jelentések szükségszerűen egyes témákra összpontosítottak, és nem feltétlenül terjedtek ki az általa vizsgálni kívánt kérdésekre. A befogadó állomáson kívül szerzett információknak a nyilvánosság szemében nem lehetett ugyanolyan értéke megbízhatóság tekintetében, mint a közvetlen értesüléseknek, amelyeket a kérelmező a befogadó állomáson személyesen szerezhetett volna. Továbbá, az alternatív források által elérhetővé tett információkat esetleg a kérelmezőtől eltérő célokra gyűjtötték, és a kérelmezőnek arra sem volt lehetősége, hogy ellenőrizze ezeknek a közléseknek a hitelességét.

Mindenesetre a Bíróság korábban már kimondta, hogy a 10. cikk nem csupán a nézetek és információk tartalmát, hanem azok megjelenési formáit is védi. Nem a Bíróság és nem a hazai bíróságok feladata, hogy a sajtót helyettesítve kiválasszák, hogy az újságírók milyen tudósítási technikát alkalmazzanak. A közvetlen információgyűjtés alternatíváinak léte tehát nem szüntette meg a kérelmező ahhoz fűződő érdekét, hogy első kézből szerezzen benyomásokat a befogadó állomás életéről. Ezt figyelembe véve, között a tényfeltárás egyéb formáinak és eszközeinek elérhetősége nem volt elegendő indok a panaszolt beavatkozás igazolására. Végül, lényegében azon oknál fogva, hogy a BAH döntése nem minősült közigazgatási határozatnak, a kérelmezőnek nem volt jogi lehetősége arra, hogy érveljen a befogadó állomásra való belépés szükségessége mellett, és hogy gyakorolhassa az információk közzétételének jogát; illetve, ez a körülmény meggátolta a hazai bíróságokat a megfelelő arányossági elemzés elvégzésében.

Összefoglalva: a Bíróság elfogadta, hogy a hazai hatóságok jobb helyzetben vannak annak megítélésére, hogy az újságíró belépése a befogadó állomásra milyen mértékben egyeztethető össze a hatóságok arra vonatkozó köteletségével, hogy megvédjék a me-

nedékkérők jogait. Tekintettel azonban a média, illetve a jelentős közérdekű ügyekről szóló tudósítások fontosságára egy demokratikus társadalomban, a Bíróság leszögezte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását meggyőzően kell alátámasztani. Figyelembe véve a BAH által előterjesztett, meglehetősen rövidre fogott érvelést, illetve a szóban forgó érdekek valódi mérlegelésének hiányát, a Bíróság véleménye szerint a hazai hatóságok nem bizonyították meggyőzően, hogy a befogadó állomásra való belépés, valamint az ott végzendő tényfeltárás engedélyezésének megtagadása – abszolút elutasításról volt ugyanis szó – arányos volt az elérni kívánt célokkal, és ezáltal „nyomós társadalmi szükségletet” szolgált. Ebből következően az Egyezmény 10. cikkét megsértették.

Kóczián Sándor

Herbai Magyarország elleni ügy¹⁴

Az ügy körülményei. A kérelmező 2006-tól humán erőforrás-menedzsment szakértőként dolgozott az OTP Banknál. A kérdéses időben a bank éppen a javadalmazási politikájának reformjába fogott, amiben a kérelmező is részt vett. A bank etikai kódexe szerint a kérelmező nem tehetett közzé semmilyen információt – sem formális, sem informális úton – a munkáltatója működésével, tevékenységeivel kapcsolatban. 2011 januárjában a kérelmező A. N.-nel közösen egy tudásmegosztó weboldalt indított, humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos írások és releváns fejleményekről szóló tudósítások közzététele céljából. A honlap a kérelmező fényképes bemutatkozását is tartalmazta, amelyben jelezte, hogy egy nagy hazai bank humán erőforrás osztályán dolgozik. 2011 januárjában két cikket („Új év, új stratégia. – Biztosan új? Biztos, hogy stratégia?”; „ÉDES 16%”) tettek közzé a weboldalon. 2011 februárjában a kérelmező munkaviszonyát a munkaadója titoktartási előírásainak megsértése miatt megszüntették. A bank azzal érvelt, hogy a kérelmező magatartása – hogy közzétett olyan információkat, amelyek a pozíciójánál fogva jutottak a birtokába – sértette a munkáltatója gazdasági érdekeit.

A kérelmező a felmondását megtámadta a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon. 2012. június 26-án a bíróság elutasította a keresetét, megállapítva, hogy a weboldal és a cikkek tartalma megsértette a kölcsönös bizalom elvét. Rámutatott arra a körülményre, hogy a kérelmező működtette a weboldalt, és az a kérdés, hogy ő volt-e a kifogásolt cikkek szerzője, irreleváns a bíróság értékelése szempontjából. A bíróság kimondta, hogy a kérelmező magatartása veszé-

lyezettette a bank gazdasági érdekeit, ezáltal megsértette a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 3. § (5) bekezdését, függetlenül attól, hogy keletkezett-e tényleges kár. A kérelmező a munkaviszonyához kapcsolódó információkat tárt fel, hiszen a weboldalon megosztott ismeretekhez szükségszerűen a bankban végzett munkája során jutott hozzá. A kérelmező fellebbezésében azzal érvelt, hogy nem ő működtette a weboldalt, és nem vonható felelősségre a mások által írt cikkek közzétételéért.

2013. március 26-án a Fővárosi Törvényszék helyt adott a kérelmező fellebbezésének. A bíróság szerint irreleváns, hogy ki írta a vitatott cikkeket, mivel a kérelmező szakértőként szerepelt a honlapon, és ezáltal szükségszerűen azonosult a cikkekkel. Mindazonáltal a cikkek a humánerőforrás-politikai kérdéseket általánosságban tárgyalták, azokat nem lehetett az OTP Bankhoz kapcsolni. A bíróság hozzátette, hogy a honlap tudásmegosztó jellege nem jelenti azt, hogy a kérelmező a munkája során szerzett információkat kívánta feltárni. Arra a következtetésre jutott, hogy a magatartása nem veszélyeztette a munkáltatója üzleti érdekeit, és ezért a bizalom megsértése miatti elbocsátása nem volt jogszerű. 2014. szeptember 3-án a Kúria helyt adott a bank felülvizsgálati kérelmének, helyben hagyta az elsőfokú bíróság megállapításait, és megállapította, hogy a kérelmező magatartása veszélyeztethette a munkáltatója üzleti érdekeit. A weboldal témái és a kérelmező munkahelyi feladatköre közötti hasonlóságok úgy értelmezhető, hogy információkat nyújtott a munkahelyén érvényesülő vállalati stratégiáról, és az volt a szándéka, hogy megossza a munkahelyi feladataival kapcsolatos kérdésekről szerzett ismereteket, megsértve a munkáltató etikai kódexét.¹⁵

A kérelmező alkotmányjogi panaszt nyújtott be, azzal érvelve, hogy tevékenysége a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását érintette, amit a bíróságok nem vettek figyelembe. Az Alkotmánybíróság a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy az Mt. 8. § (2)–(4) bekezdésében foglalt, a munkaviszony általános magatartási kötelezettségei igazolhatják a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását, még abban az esetben is, ha a munkavállaló a munkahelyén és munkaidején kívül él e szabadságával. *„A véleménynyilvánítás szabadsága ennek megfelelően a munka világában erősebb korlátok között érvényesülhet, és nem nyújt védelmet olyan munkavállalói nyilvános közléseknek, amelyek célja pusztán a munkáltató jó hírnevét, üzleti reputációját, kedvező piaci és kereskedelmi megítélését sértő, romboló, illetve a munkáltató képviselőjének magán-, vagy családi életével kapcsolatos bántó vagy sértő kifejezések*

használata. A szabadság nem terjed ki azon véleményekre sem, amelyeket kifejezetten üzletrontó céllal közölnek, avagy céljuk más egyéb jogsérelem okozása. Ezen kívül a munkavállaló véleménye akkor sem élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát, ha célja munkáltatója által képviselt értékrend, vagy érték alapú meggyőződést megtestesítő politika nyílt bírálata, megkérdőjelezése vagy aláásása. Mindez a munkaviszony alapvető sajátosságának számító úgynevezett »hűségi«, illetve titoktartási kötelezettségekből is következik, amelyek alapján a munkavállaló hozzájárul a munkáltató céljainak hatékony eléréséhez. E »hűségi« kötelezettség megsértésére irányuló véleménynyilvánítás tehát nyilvánvalóan nem formálhat igényt a munkajog generálklauzuláin keresztül érvényesülő alapjogi védelemre sem.»¹⁶

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hozzátette, hogy a véleménynyilvánítás jogával élni kívánók szabadsága még a munka világában is csak az Alaptörvény értékrendjére figyelemmel, annak védelme mellett korlátozható, az alapjogok korlátozásakor irányadó szükségesség és arányosság tesztje alapján. Így egy-egy vélemény alapjogi védettségének megítélése során értékelni kell a szóban forgó közlés közéleti és szakmai kötődését (1), a közlés ténybeli kötődését, illetve értékítélet-jellegét (2), azt, hogy a közlés okozott-e a munkáltatónak hátrányt, vagy kedvezőtlenül hatott-e a munkáltató megítélésére (3), a véleményszabadságával élő jóhiszeműségét (4), illetve mindehhez képest a véleménynyilvánítás miatt alkalmazott munkáltatói intézkedés súlyát (5).¹⁷

Az Alkotmánybíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a szóban forgó tevékenység és közlés élvezheti-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmét, vagyis a jogvitában fennáll-e alapjogi érintettség. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ehhez a vélemény közéleti jellegét és közéleti kötődését szükséges vizsgálni, vagyis azt, hogy a közügyek vitatásának körébe tartozhat-e. Ennek során kell értékelni a közlés megjelenésének módját, körülményeit; a vélemény tárgyát, kontextusát; a médium típusát; a közlés apropóját adó eseményt; a közlés tartalmát, stílusát; a közlés aktualitását, valamint célját.¹⁸ Az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy a szóban forgó tevékenység a tárgyat tekintve kizárólag a humánerőforrás-gazdálkodás kérdésköréhez kapcsolódó, vagyis egy meghatározott szakmához tartozó kérdéseket tárgyalt, szakmai közönségnek címezve. Mindezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az internetes portál tartalma és az ott közzétett írások döntő részükben szakmai jellegűek, és nem mutatnak olyan közéleti kötődést, ami ezt a tevékenységet egyértelműen a közügyek szabad vitatásának körébe sorolná. Ebből következően a

munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység, illetve az ennek eredményeként megjelent írások eslesnek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságból fakadó alapjogi védelemtől. Mivel a szóban forgó tevékenység nem élvez a véleménynyilvánítás alapjogi védelmét, így esetleges korlátozása sem mérlegelhető a munkáltatót védő jogos gazdasági érdek veszélyeztetési tilalmát kimondó munkajogi zsinórmércével. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.¹⁹

*A döntés.*²⁰ A kérelmező szerint a munkaviszonyának megszüntetése a weboldalon közzétett cikkek miatt megsértette a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. A kormány mindenekelőtt azzal érvelt, hogy az alkotmányjogi panasz mechanizmusa hatékony jogorvoslati lehetőséget nyújtott az elbocsátással szemben. Az Alkotmánybíróság a kérelmező esetét a Bíróság ítélezési gyakorlatában meghatározott mércékkel összhangban ítélte meg. A kérelmező vitatta ezt az állítást, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény által védett joghoz való kapcsolódás hiánya miatt elutasította, és szerinte az alkotmányjogi panasz általánosságban sem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, mivel az Alkotmánybíróság a benyújtott panaszok kis százalékának ad csak helyt.

A kérelmező állítása szerint a honlapon közzétett cikkek szakmai és közérdekű kérdéseket vetettek fel a személyi jövedelemadó négymillió alkalmazottat érintő változásával kapcsolatban. Ezeket a kérdéseket azonban általánosságban vetették fel; a cikkek nem tartalmaztak bizalmas információkat a munkáltatójáról. A közzétett cikkek és a munkáltató tevékenysége között nem volt közvetlen kapcsolat: a weboldal a humánerőforrással kapcsolatos kérdések vitafórumaként szolgált, ő pedig nem terjesztett információkat az OTP Bankban végzett munkájáról, vagyis a blogbejegyzések nem okozhattak károkat a korábbi munkáltatójának. A kérelmező szerint a hazai bíróságok nem vették figyelembe az érveit, miszerint a véleménynyilvánítási szabadságát közérdekből gyakorolta, és elemzésüket annak megállapítására korlátozták, hogy megsértette a szerződéses kötelezettségeit. Hangsúlyozta, hogy a legsúlyosabb jogi következményt szenvedte el, ugyanis elbocsátották az állásából.

A kormány vitatta, hogy a kérelmező elbocsátása a tudásmegosztó honlap használata miatt a véleménynyilvánítás szabadsága megsértésének minősülne. Az Alkotmánybíróság határozatára támaszkodva úgy vélte, hogy a kérelmező tevékenysége nem élvez a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét, mivel nem járult hozzá egy közérdekű ügy megvitatásához,

hanem csaknem kizárólag egy szakmai kérdéshez kapcsolódott.

A Bíróság számos, a köztisztviselők véleménynyilvánítási szabadságával kapcsolatos esetben mondta ki, hogy a 10. cikk általánosságban a munkahelyekre is vonatkozik. Kimondta azonban, hogy a közszolgálati foglalkoztatáshoz kapcsolódó, illetve a hivatali feladatok ellátása során tett megjegyzések nem foglalnak magukban semmilyen nyilvános vita keretében tett nyilatkozatot vagy véleménynyilvánítást, emiatt nem tartoznak a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából releváns közlések körébe. A 10. cikk akkor is alkalmazandó, amikor a munkáltató és a munkavállaló közötti jogviszonyra a magánjog irányadó, mivel az államnak pozitív kötelezettsége a véleménynyilvánítás szabadságának megvédése, még az egyének egymás közötti viszonyainak terén is. A hatóságok felelőssége akkor merül fel, amikor egy panasz arra vonatkozik, hogy elmulasztották a kérelmező számára a 10. cikkben foglalt jog élvezetének biztosítását. Amint azt a Bíróság korábban megjegyezte, a munkaügyi viszonyoknak – annak érdekében, hogy gyümölcsözőek legyenek – a kölcsönös bizalomra kell épülniük. Bár a munkaszerződés keretében a jóhiszemű magatartás követelménye nem foglalja magában a munkáltatóhoz való feltétlen lojalitást vagy a diszkréció kötelezettségét mindaddig, amíg a munkavállaló alá van vetve a munkáltató érdekeinek, de bizonyos véleménynyilvánítások – amelyek más kontextusban legitimek lennének – korlátozhatóak munkaügyi viszonyokban.

A jelen esetben a kérelmező által panaszolt intézkedést – az elbocsátását – nem egy állami hatóság, hanem egy magáncég hozta, és azt a hazai bíróságok helybenhagyták. Ilyen körülmények között a Bíróság szerint helyénvaló a kérelmet az állam 10. cikk alapján fennálló pozitív kötelezettségei értelmében vizsgálni. A Bíróság ezért megvizsgálta, hogy a magyar igazságügyi hatóságok a kérelmező keresetének elutasításakor megfelelően vizsgálták-e a 10. cikk által garantált véleménynyilvánítás szabadságához való jogát a munkajogi viszonyok kontextusában, és mérlegre tették-e a munkáltató gazdasági érdekeinek védelméhez fűződő jogával szemben. A Bíróság a következő elemeket tekintette relevánsnak a szabad véleménynyilvánítás korlátozásának munkaügyi kapcsolatokban megengedett körének vizsgálatakor: a kérdéses beszéd természete, a beszélő motivációja, a beszéd által a munkáltatónak okozott kár, valamint a kiszabott szankció súlyossága.

Ami a beszéd természetét illeti, az Alkotmánybíróság fontosságot tulajdonított a beszéd természetének, amikor elutasította a kérelmezőnek azt az érvét, miszerint a magatartása a véleménynyilvánítási sza-

badsága gyakorlásának minősült. Az Alkotmánybíróóság szerint a kérelmező véleménynyilvánítása az OTP Bankkal fennálló munkaviszonya révén szerzett szakmai természetű információkat érintett, és csak egy meghatározott szakma – nem a teljes nyilvánosság – számára releváns kérdésekkel foglalkozott. A kérelmező magatartását tehát nem védi a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető joga. A hazai bíróságok szerint a kérelmező magánszemélyként járult hozzá a humánerőforrás-politikai információkat és véleményeket megosztó weboldal tartalmához. A bíróságok megállapították – nem zárva ki, hogy a közzétett cikkek hozzájárulhattak az adóügyi kérdésekről folyó vitákhoz –, hogy a weboldal kereskedelmi természetű információkat tett közzé, valamint azt, hogy a vitatott cikkek szakemberek korlátozott körének szóltak, és nem érintették közvetlenül a teljes nyilvánosságot.

Ugyanakkor, amint azt a Bíróság korábban kimondta, az ilyen információkat nem lehet kizárni a 10. cikk hatálya alól, ugyanis az nem csak bizonyos típusú információkra, eszmékre vagy kifejezési formákra alkalmazandó. Vagyis a munkahellyel kapcsolatos szabad véleménynyilvánítás keretében nem csak azokat a kijelentéseket illeti védelem, amelyek bizonyíthatóan hozzájárulnak egy közérdekű ügyről szóló vitához. A Bíróság ezért nem értett egyet az Alkotmánybíróóság megállapításával, miszerint egy alkalmazott által tett kijelentések nem tartoznak a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelmi körébe azon az alapon, hogy azok szakmai jellegűek, és nem részei a közérdekű kérdésekről szóló vitának.

A kérelmező indítékának vizsgálata során a Bíróság hangsúlyozta, hogy a cselekményt motiváló személyes sérelem vagy konfliktus, illetve a várható személyes előny – ideértve a pénzbeli nyereséget –, nem tesz indokolttá magas szintű védelmet. A jelen esetben azonban a hazai bíróságok nem állapították meg, hogy a kérelmezőt tisztán magáncél vagy személyes sérelem mozgatta. Nincs ok a kérelmező azon érvének megkérdőjelezésére, miszerint a weboldalon felvetett kérdések szakmai jellegűek voltak, és az információkat a tudásmegosztás szándékával tették elérhetővé a közönség számára.

Ami a bank által elszenvedett károkat illeti, természetesen igaz, hogy az alkalmazottak magatartásának bizonyos mértékű ellenőrzésére szükség van a szolgáltatások hatékony nyújtása, illetve az üzleti célkitűzések elérése érdekében. Ez a megfontolás fokozottan relevánsabb a jelen helyzetben, mivel a közzétett tartalom a kérelmező munkakörét érinti, és a létrejött vitathatatlanul összefügg a szerző cégen be-

lül felelősségkörével, illetve a tájékozódási lehetőségeivel. A hazai bíróságok előtt kérdésként merült fel, hogy a cikkekben közzétett információk és vélemények közvetlenül tükrözték-e a bank belső politikáját, vagy általánosabb képet adtak a fejleményekről a humánerőforrás-gazdálkodás terén. A Bíróság figyelembe vette a Kúria e tekintetben levont következtetését, amely szerint a kérelmező által megosztott információk szorosan kapcsolódtak a munkaköri feladataihoz. A hazai bíróságok annak értékelésekor, hogy az ilyen információk terjesztése hátrányos volt-e a bank számára, és igazolhatta-e a kérelmező elbocsátását, a jogos üzleti érdekek lehetséges károsodását, illetve az üzleti titkok nyilvánosságra hozatalának lehetséges következményeit alkalmazták mérceként. Így a Kúria számára az a pusztán tény, hogy a kérelmező szakértőként szerepelt a weboldalon, és szerzőként közreműködött egy humánerőforrás-menedzsmentről szóló cikkben, megjelenítve a munkája során megszerzett ismereteket, elegendő volt ahhoz a következtetéshez, hogy a kérelmező a munkáltatója kárára járt el. A Bíróság elismerte, hogy a magyar jog szerint a munkáltatóknak van bizonyos fokú mérlegelési jogköre annak eldöntésekor, hogy mely magatartások minősülnek a munkakapcsolat megzavarásának. Azonban sem a kérelmező munkáltatója, sem a Kúria nem tett semmilyen kísérletet annak bemutatására, hogy a kérdéses beszéd milyen módon érinthette hátrányosan a bank üzleti érdekeit. A Bíróság rámutatott továbbá arra, hogy a kérelmezőre meglehetősen szigorú szankciót szabtak ki, nevezetesen megszüntették a munkaviszonyát, anélkül, hogy mérlegelték volna egy kevésbé szigorú intézkedés lehetőségét.

Összefoglalásképpen: a Bíróság leszögezte, hogy a hazai hatóságok feladata az arányosság megfelelő értékelése volt, és hogy a véleménynyilvánítás szabadságát a munkáltató és a munkavállaló közötti kapcsolatokban is biztosítani kell. A Bíróság nem észlelte, hogy a szóban forgó érdekeket hazai bíróságok mérlegelték volna. A munkajogi vitát kizárólag a kérelmező és a bank közötti szerződéses feltételek alapján döntötték el, és érvénytelenítették a kérelmező hivatkozását a véleménynyilvánítás szabadságára. A fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy a hazai hatóságok nem bizonyították meggyőzően, hogy a kérelmező elbocsátása elleni keresetének elutasítása a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága, valamint a munkáltatója jogos üzleti érdekeinek védelméhez való joga közötti tisztességes mérlegelésen alapult. Nem teljesítették tehát az Egyezmény 10. cikke szerinti pozitív kötelezettségeiket.

Kóczián Sándor

JEGYZETEK

1. 43624/14. számú kérelem.
2. Az EJEB 22019. március 19-én kelt ítélete.
3. A Delfi AS Észtország elleni ügye, 64569/09. számú kérelem, az EJEB 2015. június 16-án kelt ítélete. Összefoglaló: *Fundamentum* 2015/2–3, 129–135.
4. 65286/13. és 57270/14. számú kérelmek.
5. Az EJEB 2019. január 10-én kelt ítélete.
6. 38004/12. számú kérelem.
7. Az EJEB 2018. július 17-én kelt ítélete.
8. 710692/09. számú kérelem.
9. Az EJEB 2018. augusztus 28-án kelt ítélete.
10. 1413/08., 28621/11. számú kérelmek.
11. Az EJEB 2018. augusztus 28-án kelt ítélete.
12. 15428/16. számú kérelem.
13. Az EJEB 2019. október 8-án kelt ítélete.
14. 11608/15., 1257/16. számú kérelem.
15. Kúria Mfv.I.10.655/2013/6.
16. 14/2017. (VI. 30.) AB határozat [33].
17. Uott. [34].
18. Uott. [38].
19. Uott. [40].
20. Az EJEB 2019. november 5-én kelt ítélete.

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-585/18.,
C-624/18. ÉS C-625/18., A. K.
KONTRA KRAJOWA RADA
SEDOWNICTWA, VALAMINT CP
ÉS DO KONTRA SAÐ NAJWYZSZY
EGYESÍTETT ÜGYBEN¹

Tények és pertörténet.

Lengyelországban 2018 tavaszán lépett hatályba a törvény a legfelső bíróságról szóló törvény módosításáról, amely a korábbi szabályozással szemben hetven helyett hatvanöt évben határozta meg a bírói nyugdíjkorhatárt. A jogszabály értelmében a bírák, legkésőbb hat hónappal a nyugdíjkorhatár betöltése előtt, kérhetik a köztársasági elnöktől hivatali idejük további három évvel való meghosszabbítását, amennyiben igazolni tudják, hogy egészségük szempontjából alkalmasak a bírói hivatás gyakorlására. Az engedély megadásának feltétele, hogy a köztársasági elnök a bírói igazgatási csúcsszerv, a nemzeti igazságszolgáltatási tanács (a továbbiakban: KRS) állásfoglalását beszerezze. A KRS-ben részt vesz a legfelső bíróság elnöke, az igazságügyi miniszter, a legfelső közigazgatási bíróság elnöke; egy tagot a köztársasági elnök jelöl ki, tizenöt tagot a Szejm választ ki a bírák közül, két tagot a Szejm képviselői közül választanak, további két tagot pedig a Szenátus választ ki a szenátorok közül. A törvény emellett új tanácsot hozott létre, amelynek hatáskörébe a legfelső bíróság bíráit érintő fegyelmi, munkaügyi és társadalombiztosítási, valamint nyugdíjazási ügyek tartoznak.

A C-585/18. sz. ügyben a legfelső közigazgatási bíróság egyik bírása, aki a legfelső bíróságról szóló új törvény hatálybalépése előtt betöltötte a 65. életévét, nyilatkozatot tett arról, hogy szolgálatban kíván maradni. A KRS e kérelemmel kapcsolatban elutasító állásfoglalást tett közzé, amelyet az érintett bíró megtagadott a legfelső bíróság előtt. A C-624/18. és a C-625/18. sz. ügyekben a legfelső bíróság két bírása, akik szintén az új törvény hatálybalépése előtt töltötték be a 65. életévüket, nem tettek nyilatkozatot: miután a köztársasági elnök nyugállományba helyezte őket, a döntéssel szemben keresetet nyújtottak be a legfelső bíróság előtt. Mivel ezek a keresetek még az újonnan létrehozandó fegyelmi tanács megalakulása előtt érkeztek a legfelső bíróságra, az ügyek a korábbi jogszabály szerint illetékes munkaügyi és társadalombiztosítási tanács elé kerültek. Ez utóbbi tanács

felfüggesztette az eljárását, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesztett a Bíróság elé.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EUSZ 2. cikkének, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének, valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.

A két ügyben feltett összesen öt kérdés lényegében három jogkérdés értelmezésére irányul. Először is arra, hogy köteles-e megtagadni az előterjesztő bíróság a jogorvoslati kérelemmel érintett ügyekben az olyan nemzeti szabályozás alkalmazását, amely az ügyek eldöntésének hatáskörét egy még nem működő bírósági tanács számára tartja fenn? Másodszor: önálló és független bíróságnak tekinthető-e a legfelső bíróság újonnan létrehozott, kizárólag a KRS által választott bírákból álló tanácsa, tekintettel arra, hogy a KRS jogalkotó és végrehajtó hatalomtól való függetlensége nem biztosított? Az előző kérdésre adott nemleges válasz esetén pedig a (harmadik) kérdés az, hogy az előterjesztő bíróság köteles-e figyelmen kívül hagyni ezen ügyekben a hatáskörét kizáró törvényi rendelkezéseket?²

A Bíróság érvelése

Tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatali kezdeményezést követően a köztársasági elnök kinevezte az érintett fegyelmi tanács bírát, az első kérdéssel a Bíróság érdemben nem foglalkozott. A fennmaradó két kérdés vonatkozásában a lengyel főügyész elsődlegesen a Bíróság hatáskörének hiányára hivatkozott, mivel álláspontja szerint a „független bíróság” fogalmát a kérdésekben felhívott normák nem tartalmazzák. A Bíróság azonban – megerősítve a 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (C-619/18, EU:C:2019:531, 52. pont) ügyben hozott ítéletében foglaltakat – leszögezte, hogy noha a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete nemzeti hatáskörbe tartozik, a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. A főügyész másodlagosan arra hivatkozott, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok nem uniós jogot hajtának végre, így ezen okból sem állapítható meg a Bíróság

róság hatásköre. E körben a Bíróság hangsúlyozta, hogy felperesek többek között az életkoron alapuló, foglalkoztatás kapcsán alkalmazott hátrányos megkülönböztetésről szóló 2000/78. irányelv szerinti tilalmának megsértésére, valamint a hatékony jogorvoslat hiányára hivatkoznak, így a Bíróság a Charta 47. cikkének, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmezésére állapította meg a hatáskörét.

A KRS, a főügyész és a lengyel kormány hivatkozott továbbá a kérdések okafogyottságára, mivel 2019 januárjában hatályba lépett az ügyben érintett törvény módosítása, mely szerint a felső korhatár kizárólag a törvény hatályba lépése után kinevezett bírákra vonatkozik, a hivatalukat vesztett bírák pedig *ex lege* visszakerültek tisztségükbe. A Bíróság erre vonatkozóan nyilatkozta a kérdést előterjesztő bíróságot, amely fenntartotta kérdéseit. Az előterjesztő bíróság kifejtette, hogy a módosító jogszabály ugyan tisztségükbe visszahelyezte az érintett bírakat, és fikciót állított fel hivataluk folytonosságára nézve, ugyanakkor az alapügy fő kérdése az, hogy az uniós jog elsőbbsége alapján, a nemzeti szabályok mellőzésével tekinthető-e úgy, hogy az érintett bírák soha nem vonultak nyugállományba, és ezen időszak alatt végig, teljes hatállyal hivatalban maradtak. Az érvet a Bíróság a nyilatkozattételt elmulasztó legfelső bírósági bírák esetében elfogadta, a nyilatkozatot tévő közigazgatási legfelső bíró esetében azonban okafogyottként értelmezte, mivel esetében a KRS állásfoglalását a tagállami bíróság a módosításra tekintettel még hatálytalannak értékelheti eljárásában. A fennmaradó két előzetes kérdést – az egyik a fegyelmi tanács függetlenségére, a másik a nemzeti jogszabály alkalmazásának mellőzésére vonatkozott – a lengyel kormány elfogadhatatlannak minősítette. A kormány érvelését azonban a Bíróság érdemi védekezésként értékelte, ennél fogva érdemben döntött róla.

A Bíróság kiemelte, hogy Charta 47. cikk első és második bekezdése megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk (1) bekezdésének, így a Charta értelmezése során olyan védelmi szintet köteles biztosítani, ami megfelel az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által értelmezett védelmi szintnek. Az EJEB gyakorlata szerint pedig egy bíróság függetlenségének vizsgálata során olyan objektív tényezőket kell figyelembe venni, mint a bíróság tagjainak kijelölési módja és hivatali idejük, a külső befolyást kiküszöbölő tényezők, valamint értékelni kell azt is, hogy a bíróság működése a függetlenség látszatát kelti-e.

A Bíróság szerint jelen ügyben a következő tényezők tekinthetők relevánsnak: (i) a KRS korábbi tagjainak megbízatását hamarabb megszüntették, mint

hogy a mandátumuk lejárt volna, (ii) a tagok többségét nem a bírák választják maguk közül, hanem a törvényhozás, (iii) az új összetételű KRS kinevezése során szabálytalanságok történtek. A kérdést előterjesztő bíróságnak ezeket a tényezőket kell vizsgálnia.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A Bíróság értelmezése szerint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének, valamint a 2000/78/EK tanácsi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének ellentmond az a megoldás, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartoznak, ami nem minősül a Charta 47. cikke értelmében vett független és pártatlan bíróságnak. Ilyen esetnek minősül, ha a szóban forgó fórum létrehozását megalapozó objektív feltételek, a fórum jellemzői, illetve a tagjai kinevezésének módja jogos kétségeket ébreszthetnek a jogalanyokban azt illetően, hogy a fórum nem áll-e külső tényezők – különösen a jogalkotó és végrehajtó hatalom – közvetlen vagy közvetett hatása, befolyása alatt, nem áll-e különböző érdekek ütközőzónájában, semleges-e. Ha az adott fórum nem tűnik függetlennek, illetve pártatlannak, az alááshatja a jogalanyok bizalmát az igazságszolgáltatással szemben, noha erre a bizalomra szükség van egy demokratikus társadalomban. A kérdést előterjesztő bíróság feladata – valamennyi rendelkezésére álló releváns tényező figyelembe vételével – annak eldöntése, hogy a Sąd Najwyższy (legfelső bíróság) fegyelmi tanácsa ilyen fórumnak tekintendő-e.³

Ilyen esetben az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata az olyan nemzeti szintű jogi rendelkezés alkalmazásának mellőzése, ami az alapjogviták elbírálására vonatkozó hatáskört az említett fórumnak tartja fenn, mégpedig annak érdekében, hogy a szóban forgó jogvitát a függetlenség és pártatlanság fent említett követelményeinek megfelelő, az érintett területen hatáskörrel rendelkező bíróság rendezhesse, kiküszöbölve a rendelkezés okozta akadályt.

Molnár Noémi

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-192/18. BIZOTTSÁG KONTRA LENGYELORSZÁG (A RENDES BÍRÓSÁGOK FÜGGETLENSÉGE) ÜGYBEN⁴

Tények és pertörténet

A lengyel törvényhozás által 2017. július 12-én elfogadott törvény a rendes bíróságok szervezetről szó-

ló törvény és bizonyos más törvények módosításáról a nők tekintetében 60, a férfiak tekintetében 65 évre szállította le a rendes bíróságok bírái és az ügyészek nyugdíjkorhatárát, valamint a legfelső bíróság bírái előrehozott nyugdíjba vonulásának korhatárát, miközben korábban e korhatárok mindkét nem számára 67 évben voltak rögzítve. Emellett a törvény diszkrecionális jogkört biztosított az igazságügyi miniszternek arra, hogy az így meghatározott, nemenként eltérő új nyugdíjkorhatáron túl meghosszabbítsa a lengyel rendes bíróságok bíráinak szolgálati viszonyát.

Mivel a Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy e szabályok ellentétesek az uniós joggal – azon belül is elsősorban az egyenlő bánásmód, valamint a bírói függetlenség elvével –, 2017. július 28-án felszólító levelet küldött a Lengyel Köztársaságnak. Miután a tagállam vitatta az uniós jog megsértését, 2017. szeptember 12-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben fenntartotta kifogásait, és következképpen felszólította a Lengyel Köztársaságot arra, hogy az indokolással ellátott vélemény kézhezvételétől számított egy hónapon belül tegyen eleget az abban foglaltaknak. Tekintettel arra, hogy a tagállam továbbra is tagadta a hivatkozott jogsértések fennállását, a Bizottság 2018. március 15-én kötelezettségzegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Bírósághoz.

Keresetlevezében a Bizottság arra kérte a Bíróságot, hogy állapítsa meg: (i) a törvény eltérő nyugdíjkorhatárt előíró rendelkezései ellentétesek az EUMSZ 157. cikkével, valamint a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-én elfogadott 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikk a) pontjával és 9. cikk (1) bekezdés f) pontjával, továbbá (ii) a rendes bíróságok bíráira vonatkozó nyugdíjkorhatár csökkentése és a lengyel igazságügyi miniszternek juttatott diszkrecionális jogkör ellentétesek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett második albekezdésével.

Tanchev főtanácsnok 2019. június 20-án kelt indítványában azt javasolta a Bíróságnak, hogy a Bizottság keresetének megfelelően állapítsa meg a Lengyel Köztársaság kötelezettségzegését mindkét fent említett pontban.⁵

A Bíróság érvelése

A Bíróság elsőként a bírákra és ügyészekre vonatkozóan bevezetett, nemenként eltérő nyugdíjkorhatárról nyilatkozott. Rámutatott, hogy az említett bírák és ügyészek nyugdíjügyei az EUMSZ 157. cikkének

hatálya alá tartoznak (miszerint a férfi és a női munkavállalók egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra jogosultak), és a 2006/54 irányelv alapján a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben is alkalmazandók az egyenlő bánásmódot előíró rendelkezések, mivel a kérdéses öregségi nyugdíjak megfelelnek a bírói gyakorlat által megállapított kritériumoknak (ti. csak egy bizonyos munkavállalói kategóriát érintenek, közvetlenül a letöltött szolgálati időhöz igazodnak, összegüket a nyugállományba vonulás előtti utolsó díjazás alapján kell kiszámítani). A Bíróság, mivel nem talált megfelelő kimentési okot a megkülönböztetést illetően, úgy ítélte meg, hogy a törvény nemi alapú közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető feltételeket vezetett be a nyugdíjrendszer e szegmensében. Elutasította a Lengyel Köztársaságnak azt az érvét, miszerint az eltérő bánásmód a női bírák és ügyészek előnyben részesítésének lenne tekinthető. A szóban forgó különbségtétel ugyanis jellegénél fogva nem alkalmas azoknak a hátrányoknak az ellensúlyozására, amelyeknek a női közzolgálati alkalmazottak ki vannak téve a szakmai életük során; nem segíti a nők szakmai előmenetelét. A Bíróság tehát megállapította, hogy a szóban forgó szabályozás sérti az EUMSZ 157. cikkét és a 2006/54 irányelvet.

Ezt követően a Bíróság az igazságügyi minisztert megillető diszkrecionális jogkört vizsgálta, főként a 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (a legfelső bíróság függetlensége) ítélet,⁶ a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet⁷ és a 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet⁸ alapján. A Bíróság a tagállamokat az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtésére kötelező rendelkezés, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének alkalmazhatóságáról és hatályáról foglalt állást. E tekintetben rámutatott arra, hogy a lengyel rendes bíróságok az uniós jog alkalmazására, értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhatnak, így e bíróságokra nézve irányadók az említett jogvédelmi követelmények, illetve e körben alapvető fontosságú a bíróságok függetlenségének védelme.

Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a függetlenséghez hozzátartozik, hogy az érintett fórum teljesen autonóm és pártatlan módon gyakorolja feladatkörét (ún. külső szempont); továbbá egyenlő távolságot tartson a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő érdekeitől (ún. belső szempont). A függetlenség követelménye feltételezi, hogy az ítélethozatal feladatával megbízott személyekre vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer,

és ennek körében a megbízottak esetleges visszahívására vonatkozó szabályok garanciát nyújtanak annak a veszélynek az elkerülésére, hogy az adott fórumot a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatára használják. A Bíróság leszögezte, hogy az igazságügyi miniszter felhatalmazása annak eldöntésére, hogy engedélyezi-e vagy sem a bírói feladatok ellátásának engedélyezését a rendes nyugdíjkorhatáron túl, önmagában nem elegendő a bírói függetlenség elve megsértésének megállapításához. Ugyanakkor a jogkör gyakorlására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok a jelen ügyben olyan jellegűek, hogy jogos kétség merül fel az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát és semlegességét illetően: azok a szempontok, amelyek alapján a miniszternek meg kell hoznia a döntését, túl homályosak és kevésbé ellenőrizhetők; a határozathoz nem kapcsolódik indokolási kötelezettség, továbbá a határozattal szemben nincs helye bírói jogorvoslatnak. Emellett az is a miniszter belátásától függ, hogy mikor adja meg az esetleges hozzájárulását, vagyis a bírácoknak bizonytalan ideig kell várakozniuk a miniszter döntésére.

Szintén az ítélezési gyakorlatból eredő elvárás, hogy a bírák külső nyomástól és beavatkozástól mentes eljárásának legyenek bizonyos garanciái. Ide tartozik, többek között, az elmozdíthatatlanság elve, ami megköveteli, hogy a bírák mindaddig hivatalban maradhassanak, amíg el nem érik a kötelező nyugdíjkorhatárt vagy a megbízatásuk lejártát, ha az határozott időre szól. Bár az elv nem abszolút jellegű, kizárólag jogszerű és kényszerítő indokok alapján lehet alóla kivételt tenni, tiszteletben tartva az arányosság elvét. A jelen ügyben azonban sérül az elmozdíthatatlanság elve, egyrészt a rendes bíróságok bíraira vonatkozó nyugdíjkorhatár-csökkentés, másrészt az igazságügyi miniszternek adott diszkrecionális jogkör miatt, aminek alapján szabad belátása szerint engedélyezheti, hogy e bírák a feladatkörük ellátását akár az új korhatáron túl is – női bírák esetében további tíz, férfi bírák esetében pedig további öt évig – folytathatják. E rendelkezésekkel kapcsolatban okkal merülhet fel, hogy valójában az igazságügyi miniszter számára kívánnak lehetőséget biztosítani egyes hivatalban lévő bírói csoportok eltávolítására az újonnan meghatározott rendes nyugdíjkorhatár révén, miközben másokat továbbra is hivatalban tarthat a miniszter. Mivel pedig a minisztert a határozatának meghozatalában semmilyen határidő nem köti, és az érintett bíró a határozat meghozataláig tisztségében marad, a miniszter esetleges elutasító határozatát meghozhatja azt követően is, hogy az érintett túllépte a rendes nyugdíjkorhatárt.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A 2019. november 5-én kihirdetett ítéletben a nagytanácsban eljáró Bíróság teljes egészében helyt adott a Bizottság keresetének, és kimondta, hogy a Lengyel Köztársaság nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit azáltal, hogy egyrészt eltérő nyugdíjkorhatárt állapított meg a bírói tisztséget betöltő nők, illetve férfiak, valamint az ügyészi tisztséget betöltő nők, illetve férfiak esetében, másrészt csökkentette a rendes bíróságok bíráinak nyugdíjkorhatárát, továbbá azáltal, hogy diszkrecionális jogkört biztosított az igazságügyi miniszternek a bírák szolgálati viszonyának meghosszabbítására vonatkozóan.

Lukonits Ádám

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE AC-673/17. SZ. VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBAND KONTRA PLANET49 ÜGYBEN⁹

Tények és pertörténet

A Verbraucherzentrale Bundesverband, a német fogyasztói szervezetek szövetsége (a továbbiakban: szövetség) keresettel élt a Frankfurt am Main-i regionális bíróság előtt, kifogásolva, hogy a német Planet49 társaság online nyereményjátékok keretében előre bejelölt rubrikát (jelölőnégyzetet) használ, amelynek révén a játékban részt vevő felhasználók hozzájárulnak bizonyos sütik (cookie-k)¹⁰ telepítéséhez. Ezek a sütik a telepítésük után marketingcéllal információt gyűjtenek a felhasználóról. A szövetség a keresetben lényegében a jogsértő tevékenységgel való felhagyásra kötelezést kérte a bíróságtól.

Azt követően, hogy a regionális bíróság jóváhagyta a kereseti kérelmet, a Planet49 a tartományi felsőbírósághoz fellebbezett, amely viszont elutasította a társaság kérelmét. A döntés ellen a társaság felülvizsgálati kérelemmel élt. A folyamatban lévő eljárásban a német szövetségi legfelsőbb bíróság úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és az érvényes hozzájárulás megadásának tárgyában előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt a Bíróság elé.

A szövetségi legfelső bíróság az uniós jog értelmezésére kérte a Bíróságot a tekintetben, hogy (i) érvényes hozzájárulásnak tekinthető-e az előre bejelölt rubrikák alkalmazása, (ii) uniós jogi szempontból jelentősége van-e annak, hogy az információk személyes adatnak minősülnek, valamint (iii) köteles-e a szolgáltató tájékoztatást nyújtani a sütik működésének időtartamáról és harmadik felek hozzáféréséről a sütikhez.

A Bíróság érvelése

A Bíróság a kérdés vizsgálata során értelmezte az ügy szempontjából releváns 95/46/EK irányelv¹¹ és 2002/58/EK irányelv,¹² valamint a 2016/679 rendelet¹³ rendelkezéseit. A Bíróság az ítéletében megállapította, hogy az uniós jogi rendelkezések értelmében, különös tekintettel a 95/46/EK irányelv 2. cikkének h) pontjára, az internetes felhasználók hozzájárulása egyértelműen aktív, vagyis nem passzív magatartás. A Bíróság érvelése szerint egy előre bejelölt rubrika esetében lehetetlen annak megállapítása, hogy az adott felhasználó ténylegesen hozzájárult-e a személyes adatainak kezeléséhez, illetve ténylegesen birtokában volt-e a hozzájárulásról való döntéshez szükséges információknak. Életszerű ugyanis, hogy a felhasználó észre sem vette a négyzetet, és úgy bön-gészett tovább az oldalon.

A Bíróság továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy a 2002/58/EK irányelv és a 2009/136/EK irányelv rendelkezéseit nézve az uniós normák is abba az irányba fejlődnek, hogy a felhasználó hozzájárulása nem vélelmezhető, hanem aktív magatartáshoz kö-tendő. A 2009/136 irányelv ugyanis módosította a 2002/58 irányelv 5. cikkének (3) bekezdését: a fel-használónak „joga van visszautasítani” kitéltelt a „hoz-zájárulását adta” kifejezéssel helyettesítette. A hozzá-járulás tehát nem tekinthető érvényesen megadottnak egy előre bejelölt rubrika változatlanul hagyása révén (amely megoldás a hozzájárulás megtagadásához kí-ván aktív magatartást: törlést). A Bíróság külön kitért az akaratnyilvánítás kifejezett voltára is: a hozzájárulás nem lehet pusztán kikövetkeztethető, annak pon-tosan az érintett adatkezelésre kell vonatkoznia.

A Bíróság leszögezte, hogy jelen ügyben a Planet49 által alkalmazott előre bejelölt rubrika nem tekint-hető elegendőnek a felhasználó érvényes hozzájárú-lásának kifejezéséhez. Hivatkozott továbbá a 2016/679 rendelet (32) preambulum-bekezdésére is, mely az aktív hozzájárulás értelmezése keretében egészen pontosan szabályozza az internetes honlapokon al-kalmazott jelölőnégyzetek kérdését, és úgy rendel-kezik, hogy a hozzájárulást a rubrika bejelölésével nyilvánítható ki. Ugyanez a preambulum-bekezdés ugyanakkor kifejezetten kizárja a hozzájárulást a „hallgatás, az előre bejelölt négyzet vagy a nem-cse-lekvés” révén.

Az adatok személyes jellegét illetően a Bíróság le-szögezte, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló ha-tározatból világosan kitűnik, hogy a jelölőnégyzet ré-vén szerzett hozzájárulás személyes adatok gyűjté-sére vonatkoztt. Ezzel együtt a Bíróság egyetértett a főtanácsnok indítványával, miszerint a 2002/58 irányelv 5. cikkének (3) bekezdése a felhasználót a magánéletébe történő beavatkozástól védi, függet-

lenül attól, hogy a beavatkozás személyes adatot érint-e.

Az előterjesztő bíróság utolsó kérdése kapcsán a Bíróság a hozzájárulást megelőző tájékoztatás tartal-mát vizsgálta, nevezetesen azt, hogy a kötelezően nyújtandó információk kiterjednek-e a sütik műkö-désének időtartamára, illetve arra, hogy harmadik felek hozzáférhetnek-e a sütikhez. A Bíróság e kör-ben megállapította, hogy az érintett uniós rendelke-zés felsorolja azon információkat, amelyeket az adat-kezelőnek közölnie kell azzal a személlyel, akitől adatot gyűjt. A Bíróság rámutatott, hogy noha a fel-sorolásban nem szerepel az adatkezelés időtartamára vonatkozó információ, a „legalább” kitételből viszont kitűnik, hogy az uniós jog rendelkezése nem tekin-tendő taxatív felsorolásnak. A Bíróság értelmezése szerint a sütik működésének időtartamára vonatko-zó információközlés a tisztességes adatkezelés kere-tében megkövetelhető. A harmadik felek hozzáféré-sével kapcsolatban a Bíróság leszögezte, hogy erre vonatkozóan mind a 95/46/EK irányelv, mind a 2016/679 rendelet kifejezett rendelkezést tartalmaz; ezek értelmében a felhasználónak nyújtandó tájékoz-tatásnak ki kell terjednie az adatok címzettjére, illet-ve a címzettek kategóriáira.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A Bíróság a 2019. október 1-jén meghozott ítéleté-ben kimondta, hogy az uniós jogot úgy kell értelmez-ni, hogy a felhasználó által megadott hozzájárulás nem tekinthető érvényesnek, amennyiben az előre bejelölt rubrika révén történik, a hozzájárulás meg nem adásához pedig a bejelölést a felhasználónak tö-rölnie kell. Az ítéletben a Bíróság kimondta azt is, hogy uniós jogi szempontból a felhasználó által meg-adott hozzájárulást nem kell eltérően értelmezni at-tól függően, hogy személyes adatokat érintenek-e a gyűjtött információk. A Bíróság úgy határozott to-vábbá, hogy az uniós jog értelmében a szolgáltatót információnyújtási kötelezettsége kiterjed a sütik mű-ködésének időtartamára, valamint a harmadik felek hozzáférésére is.

Alföldi András

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-418/18 P, PUPPINCK ÉS TÁRSAI KONTRA BIZOTTSÁG ÜGYBEN¹⁴

Tények és pertörténet

Patrick Grégor Puppinc és hat másik személy kérel-me alapján 2012. május 11. napján az Európai Bizott-ság nyilvántartásba vette a One of Us („Egy közü-lünk”) címet viselő európai polgári kezdeményezést

(továbbiakban: EPK), melynek fő célkitűzése az volt, hogy az Európai Unió hatáskörébe tartozó valamennyi területen – de különösen a kutatás, a fejlesztési támogatás és a közegészség területén – tiltsák be minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítésére kerül sor. Ennek érdekében a vitatott EPK szervezői javasolták több finanszírozási és kutatási tárgyú uniós jogszabály módosítását.¹⁵ A vitatott EPK-t, amelyet a szervezők 2014. február 28-án nyújtottak be a Bizottságnak, több mint 1,7 millió európai polgár írta alá. Ezt követően a Bizottság fogadta az EPK szervezőit, akik lehetőséget kaptak arra, hogy az Európai Parlamentben szervezett közmeghallgatáson ismertessék kezdeményezésüket. 2014. május 28-án a Bizottság közleményben jelezte, hogy semmilyen lépést nem kíván tenni a vitatott EPK nyomán.¹⁶

A European Citizens' Initiative One of Us nevű szervezet, valamint a vitatott EPK-t szervező hét magánszemély 2014. július 25-én keresetet adott be a Törvényszékhez elsődlegesen a Bizottság közleményének megsemmisítése, másodlagosan a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011 rendelet¹⁷ (továbbiakban: 211/2011 rendelet) 10. cikk (1) bekezdés c) pontjának megsemmisítése iránt. 2015. november 26-án kelt végzésével a Törvényszék a keresetnek a rendelet részleges megsemmisítésére irányuló részét elfogadhatatlannak minősítve utasította el, egyúttal a Parlamentnek és a Tanácsnak, mivel már nem voltak alperesnek tekinthetők, beavatkozási jogállást engedélyezett. A Törvényszék 2018. április 23-i ítéletével¹⁸ a keresetet teljes egészében elutasította.

Az alapügy felperesei fellebbezést nyújtottak be, melyben kérték a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését és a Bizottság közleményének megsemmisítését. Bobek főtanácsnok 2019. július 29-én közzétett indítványában azt javasolta a Bíróságnak, hogy a fellebbezést utasítsa el.¹⁹

A Bíróság érvelése

A fellebbezés első jogalapját illetően a Bíróság leszögezte, hogy – az Európai Unióról szóló szerződés szövegéből következően és az EPK mint jogintézmény céljának fényében – a Bizottság fakultatív jelleggel terjeszt elő uniós aktusra irányuló javaslatot egy-egy EPK nyomán. Az intézményi egyensúly elvét értelmezve a Bíróság megjegyezte, hogy az EPK mint intézmény ahhoz hasonló jogot hivatott biztosítani az uniós polgárok számára, mint amivel a Parlament és a Tanács is rendelkezik azt illetően, hogy a Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére kérje fel. A Parlament és a Tanács e jogához hasonlóan az EPK sem sértheti a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatáskörét: a jogalkotás-kezdeményezés-

re vonatkozó kötelezettség előírása sértené a Bizottság mérlegelési jogkörét és függetlenségét.

Az EPK hatékonysága kapcsán a Bíróság kifejtette továbbá azt, hogy az EPK mint intézmény célja a polgárok demokratikus folyamatokban való részvételének támogatása és az uniós intézményekkel való párbeszéd előmozdítása, de csakis a meglévő intézményi egyensúlyhoz illeszkedően, illetve az uniós intézményekre ruházott hatáskörök korlátai között. Ez a megállapítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy EPK meg lenne fosztva a hatékony érvényesülés lehetőségétől, hiszen az EPK számos különös kötelezettséget ró a Bizottságra. A Bíróság egyetértett a főtanácsnokkal abban, hogy az EPK sajátos hozzáadott értéket nem az eredmény bizonyossága adja, hanem az, hogy az uniós polgárok számára alkalma, lehetőséget teremt politikai vitát kezdeményezésére az uniós intézményekben, anélkül, hogy be kellene várni a jogalkotási eljárás megindítását.

Mindezek alapján a Bíróság a fellebbezés első jogalapját elutasította.

A fellebbezés második jogalapját illetően a Bíróság rámutatott arra, hogy a 211/2011 rendelet (20) preambulumbekendését úgy kell értelmezni, hogy az adott EPK-ra vonatkozó közleményben szerepeltetni kell a Bizottság jogi és politikai következtetéseit is, méghozzá az érvek jogi és politikai jellegének megértését szolgáló módon. Ugyanakkor a Bizottságnak nincs arra irányuló kötelezettsége, hogy a jogi és a politikai következtetéseit formálisan is szétválassza egymástól. A fellebbezés ezen részét a Bíróság tehát elutasította.

A fellebbezés harmadik jogalapjának körében a Bíróság tisztázta, hogy a Bizottság által a 211/2011. rendelet 10. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján kiadott közlemény olyan aktusnak minősül, ami bírói felülvizsgálat tárgya lehet. A felülvizsgálat terjedelmét illetően egyrészt rögzítette, hogy az indokolási kötelezettségnek főszabály szerint az Unió összes joghatást kiváltó jogi aktusára vonatkoznia kell; azért, hogy az érintettek a jogaik védelme érdekében megismerhessék az aktus jogi indokait, az uniós bíróság pedig jogszerűségi felülvizsgálatot gyakorolhasson. Másrészt, a Bíróság megállapította, hogy mivel a Bizottságnak az EPK nyomán meghozott döntése a részére biztosított jogalkotás-kezdeményezési hatáskör gyakorlásának körébe tartozik, amellyel összefüggésben széles mérlegelési jogkörrel élve, ezért a bírói felülvizsgálatnak a döntés indokolásának megfelelőségére, illetve a nyilvánvaló értékelési hibákra kell szorítkoznia. Ezen megfontolások alapján a Bíróság a fellebbezés harmadik jogalapját elutasította.

A negyedik jogalappal kapcsolatban először is ki kell emelni, hogy a Bíróság elutasította a fellebbezők

érvelését, miszerint a 2011. október 18-i Brüstle-ítélet (C-34/10, EU:C:2011:699) olyan értékelést tartalmazna, amely szerint az emberi embriók felhasználásával járó tudományos kutatásokat az Unió semmilyen esetben sem finanszírozhatja. A Bíróság ugyancsak megalapozatlannak találta a fellebbezőknek az embrionálissejt-kutatással és a terhességmegszakítással kapcsolatban kifejtett érveit, és megállapította, hogy a Törvényszék helyesen alkalmazta a jogot, amikor a Bizottság mérlegelési jogkörét korlátozottan, a vitatott közleményt pedig kimerítő módon vizsgálta felül. Következésképpen a fellebbezés negyedik jogalapját a Bíróság elutasította.

Végül, a fellebbezés ötödik jogalapjának vizsgálata után a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék helytállóan vélte úgy, hogy a vitatott EPK célja az volt, hogy a Bizottságot felkérje már meglévő vagy tervezett uniós jogi aktusok módosítására irányuló jogi aktus előterjesztésére, nem pedig az, hogy az emberi embrió jogállásának meghatározására irányuló javaslatot terjesszen elő. Így tehát a fellebbezés ötödik jogalapját is elutasította a Bíróság.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A Bíróság a 2019. december 19-én meghozott ítéletében a fellebbezést teljes egészében elutasította. Az konkrét ügyön túlmutató elvi élű megállapítások körében szükséges kiemelni, hogy a Bíróság szerint az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, valamint a 211/2011. rendelet alkalmazásával a Bizottságnak nem keletkezik kötelezettsége jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére egy adott EPK nyomán. Az ítélet szerint a 211/2011. rendelet (20) preambulumbekendésért úgy kell értelmezni, hogy az adott EPK-ra vonatkozó közleményben a Bizottság jogi és politikai következtetéseinek egyaránt szerepelniük kell, oly módon, hogy az lehetővé tegye a közleményben foglalt indokok jogi és politikai jellegének megértését, de a Bizottságnak nincs arra irányuló kötelezettsége, hogy jogi és politikai következtetéseit formálisan is szétválassza egymástól. A Bíróság rámutatott arra, hogy az EPK nyomán kiadott közlemény a Bizottság széles mérlegelési jogköre gyakorlásának körébe tartozik, így annak korlátozott – az indoklás megfelelő jellegére, illetve a nyilvánvaló értékelési hibákra szorító – bírói felülvizsgálat tárgyát kell képeznie. Végül pedig érdemes rámutatni a Bíróság azon megállapítására, miszerint a 2011. október 18-i Brüstle-ítélet (C-34/10, EU:C:2011:669) nem tartalmaz olyan megállapítást, amely szerint az emberi embriók felhasználásával járó tudományos kutatásokat az Unió semmilyen esetben sem finanszírozhatja.

Kazai Viktor Zoltán

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-752/18. SZ., DEUTSCHE UMWELTHILFE KONTRA FREISTAAT BAYERN ÜGYBEN²⁰

Tények és pertörténet

Egy németországi környezetvédő szervezet, a Deutsche Umwelthilfe keresete nyomán 2012. október 9-i ítéletével a müncheni közigazgatási bíróság megállapította, hogy München városának számos pontján, néha jelentős mértékben meghaladta az uniós jog által a nitrogén-dioxid tekintetében meghatározott átlagos határértéket a légszennyezettség, és elrendelte, hogy a város levegőminőségre vonatkozó cselekvési tervébe vezessenek be olyan intézkedéseket, amelyek révén a nitrogén-dioxid kibocsátás gyorsan a megállapított határérték alá csökkenthető. Ezt követően a jogerőre emelkedett ítéletben foglalt rendelkezés teljesítésének elmaradása miatt több közigazgatási bírósági döntés is született, amelyek kényszerítő bíróság megfizetésére kötelezték Bajorországot nemteljesítés esetén.

A bíróságok ellenére a tartomány miniszterelnöke és más bajorországi döntéshozók nyilvánosan kijelentették, hogy továbbra sem szándékoznak eleget tenni a közlekedési korlátozások előírására vonatkozó bírói kötelezésnek. Az egyik éppen folyamatban lévő eljárásban a bajor tartományi közigazgatási felsőbbbíróságnak döntenie kell a Deutsche Umwelthilfe által benyújtott jogorvoslati kérelemről, amely elsődlegesen Bajorország környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi miniszterével, másodlagosan pedig a tartomány miniszterelnökével szemben alkalmazott kényszerítő elzárás elrendelésére irányul. A bajor tartományi közigazgatási felsőbbbíróság úgy döntött, hogy a kényszerítő elzárás elrendelésének tárgyában előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt a Bíróság elé.

Az előterjesztő Bíróság lényegében arra kereste a választ, hogy hogyan kell értelmezni az uniós jogot, különösen az Alapjogi Charta 47. cikkének első bekezdését olyan körülmények között, amikor egy nemzeti hatóság következetesen megtagadja az uniós jogból eredő, egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettség teljesítését, noha erre bírósági határozat kötelezi: feljogosítja-e, illetve kötelezi-e a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságot, hogy a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben kényszerítő elzárást rendeljen el.

A Bíróság érvelése

A Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy az uniós jog végrehajtásának foganatosítására vonatkozó részletes szabályok a tagállamok eljárási autonómiájának

elve alapján azok belső jogrendjébe tartoznak, ugyanakkor e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jog hatálya alá tartozó hasonló jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (egyenértékűség elve), és nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).

Másodsorban, a Bíróság leszögezte, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek biztosítani a Charta 47. cikkében, valamint az Aarhusi Egyezmény²¹ 9. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ennek a jognak a lényeges tartalmát sérti, ha egy nemzeti jogszabály olyan helyzetet teremt, amelyben bírósági ítéletek hatástalanok maradhatnak, mert kikényszerítésükre nincsenek megfelelő eszközök. Amennyiben a nemzeti szabályok uniós joggal összhangban álló értelmezése nem lehetséges, úgy a nemzeti bíróság köteles a nemzeti jog alkalmazását mellőzni. A nemzeti bíróságnak ugyanakkor nem kötelessége mellőzni a nemzeti jogot, amennyiben a mellőzés révén más uniós szinten biztosított alapvető jogot – jelen esetben a Charta 6. cikkében foglalt szabadsághoz való jogot – sértene, hiszen a hatékony bírói jogvédelemhez való jog is korlátozható mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében.

A Bíróság továbbá felhívta a figyelmet az Alapjogi Charta általános jogkorlátozási tesztet szabályozó 52. cikkének (1) bekezdéséből fakadó követelményekre. Egyrészt, az önkényesség elkerülése érdekében a nemzeti bíróság feladata annak értékelése (a szöveg és tartalom tekintetében is), hogy a kényszerítő elzárásra vonatkozó nemzeti szabályok kellően hozzáférhetőek, pontosak és alkalmazásukat tekintve előreláthatók-e. Másrészt, az arányosság elvéből következően a kényszerítő elzárás alkalmazására – tekintettel arra, hogy szabadságtól való megfosztásról van szó – csak akkor kerülhet sor, ha nincs olyan kevésbé korlátozó intézkedés, ami lehetővé tenné a kitűzött cél elérését.

A Bíróság leszögezte, hogy jelen ítélet nem érinti annak lehetőségét, hogy az uniós jog megsértését kötelezettségesség megállapítása iránt indított eljárásban vizsgálja. Továbbá emlékeztetett arra, hogy azon elv, amely szerint a tagállamok felelősek az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott, nekik felróható károkért, alkalmas lehet az uniós jog érvényesülésének, illetve a magánszemélyeket az uniós jog alapján megillető jogok hatékony védelmének biztosítására.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A Bíróság a 2019. december 19-én meghozott ítéletében kimondta, hogy az uniós jogot, különösen az

alapjogi Charta 47. cikk (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ha egy nemzeti hatóság következetesen megtagadja az őt az említett jogból – különösen a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből – eredő, egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettség teljesítésére kötelező bírósági határozat végrehajtását, akkor a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság köteles a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben kényszerítő elzárást elrendelni, amennyiben a belső jogi rendelkezések jogalapot nyújtanak e kényszerintézkedés elrendeléséhez, egyszersmind kellőképpen hozzáférhetőek, pontosak és alkalmazásukat tekintve előre láthatók; továbbá, amennyiben az Alapjogi Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jognak az ilyen intézkedés elrendeléséből eredő korlátozása megfelel a Charta 52. cikk (1) bekezdésében előírt feltételeknek. Ha azonban a belső jog nem nyújt rá megfelelő jogalapot, az uniós jog nem jogosítja fel e bíróságot ilyen intézkedés elrendelésére.

Kazai Viktor Zoltán

JEGYZETEK

1. C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek, EU:C:2019:982.
2. A kérdést előterjesztő bíróság szerint kinevezési eljárásuk tükrében kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az új tanács függetlennek és pártatlannak tekinthető-e egyáltalán, hiszen a fegyelmi tanácsot kinevező KRS-t többségét a törvényhozás választja. Kérdésükben utalnak továbbá arra, hogy a KRS nyilvánosan bírálta a legfelső bíróság tagjait amiatt, hogy előzetes döntéshozatalra bocsátottak kérdéseket, valamint azért, mert együttműködtek az uniós intézményekkel. A tagállami bíróság hivatkozott még a KRS által kibocsátott állásfoglalások általános jellegére, a jogszabály szövegét megismétlő indokolásra.
3. A kérdést előterjesztő bíróság 2019. december 5-én megállapította, hogy a fegyelmi tanács nem teljesíti a függetlenség és pártatlanság követelményeit. Forrás: CDL-PI(2020)002-e Poland- Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on organisation on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and other Laws, 16. pont, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)002-e).
4. 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyel Köztársaság (a rendes bíróságok függetlensége) ítélet, C-192/18, EU:C:2019:924 (a továbbiakban: Ítélet).
5. Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa a C-192/18. sz. Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben,

- EU:C:2019:529, 120. pont. Érdekeség, hogy a Bíróság Hivatalához 2019. szeptember 16-án benyújtott beadványában a Lengyel Köztársaság az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását kérte. Jelezte, hogy nem ért egyet a főtanácsnok indítványával, amely többek között – ahogyan az az indítvány bizonyos pontjainak „tartalmából és összefüggéseiből”, valamint a főtanácsnoknak a 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (a legfelsőbb bíróság függetlensége) ügyben 2019. április 11-én ismertetett indítványában szereplőkhöz hasonló pontokból kitűnt – a Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatának, különösen a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet és a 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet állítólagosan téves értelmezésén alapult, amely értelmezést a felek nem vitattak meg. A Bíróság ezzel nem értett egyet, és végül részben eljárási, részben érdemi okokra hivatkozva elutasította a tagállam kérelmét a szóbeli szakasz újbóli megnyitására.
6. C-619/18, EU:C:2019:325.
 7. C-64/16, EU:C:2018:117.
 8. C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.
 9. C-673/17., EU:C:2019:801.
 10. A cookie-k olyan fájlok, amiket az internetes oldal működtetője az ezen oldalt felkereső felhasználó számítógépére telepít, és amikhez az oldal ismételt felkeresése esetén újra hozzáférhet, ezáltal könnyebbé teheti az interneten történő tájékozódást vagy a tranzakciókat, továbbá a felhasználói tevékenységről információkat gyűjthet.
 11. A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv.
 12. A 2009/136/EK irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv.
 13. A 95/46/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2016/679 általános adatvédelmi rendelet..
 14. C-418/18. P., EU:C:2019:1113.
 15. Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EH, Euratom tanácsi rendelet; „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2011) 809); a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.
 16. Az „Egy közülünk” címet viselő EPK-hoz tartozó valamennyi hivatalos dokumentum elérhető az Európai Polgári Kezdeményezés honlapján: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_hu.
 17. A polgári kezdeményezéséről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.
 18. T-561/14, EU:T:2018:201, One of Us és társai kontra Bizottság.
 19. Bobek főtanácsnok indítványa a C-418/18, Puppincz és társai kontra Bizottság ügyben, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=80A1E9F9D11FD9E9A185BD00762B0462?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9657560>.
 20. C-752/18., EU:C:2019:1114.
 21. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban aláírt és az Európai Közösség nevében 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény.

SZEMLE

„Az új korszak a már ismert szabadság versus biztonság koordinátavita keretében írható le, amelynek központi kérdése az, hogy milyen mértékben fogadható el az alapvető jogok korlátozása a biztonság fenntartása érdekében úgy, hogy egyúttal ne áldozzuk fel a szabadságjogok eszméjére épülő rendszer alapjait. E kérdéskör színpadi reflexiójaként született meg Ferdinand von Schirach darabja, a Terror...” *(Orbán Endre)*

Orbán Endre

AMIKOR A NÉZŐT RENDEZIK: MORÁLIS DILEMMÁK A TERROR ÁRNYÉKÁBAN¹

BEVEZETÉS

„2001. szeptember 11.” korszakhatárjelző, paradigmaváltó fogalomként írta be magát az emberiség történelmébe.² Az új korszak³ a már ismert szabadság kontra biztonság koordinátavita keretében írható le,⁴ amelynek központi kérdése az, hogy milyen mértékben fogadható el az alapvető jogok korlátozása a biztonság fenntartása érdekében úgy, hogy egyúttal ne áldozzuk fel a szabadságjogok eszméjére épülő rendszer alapjait. A kérdés szélsőséges esetét a „ketyegő bomba” filozófiai modellkísérlete⁵ és az arra adható válaszok jelentik; ennek keretében jelent meg a „mentő kínzás” kérdésköre,⁶ valamint a terrorizmussal kapcsolatos, az emberi jogok fokozottabb korlátozását lehetővé tevő jogalkotási kérdések is.⁷ E trendbe illeszkedően fogadták el Németországban a légi közlekedés biztonságáról szóló törvény módosítását, amely szerint az eltérített utasszállító végső esetben lelőhető – ezt a rendelkezést azonban a német alkotmánybíróság később megsemmisítette.⁸

E kérdéskör színpadi reflexiójaként született meg Ferdinand von Schirach darabja, a *Terror*, amelyet 2015 októberében a berlini Deutsches Theater mutatott be, és amelyet egy évvel később a budapesti Katona József Színház is színpadra állított.⁹ A történet szerint a Lufthansa Berlin és München között közlekedő utasszállító gépét eltéríti az Al-Káida öngyilkos merénylője, és egy teltházas stadion felé kormányozza. Lars Koch vadászpilótának döntenie kell: lelője-e a repülőgépet a fedélzetén utazó százhatvanégy emberrel, hogy megmentse a stadionbeli hetven ezer embert. A gép lelövését követően bíróság elé kerül, és ez a tárgyalás jelenik meg színházi előadásként, amelyben a nézőknek is fontos szerep jut: ők a bűnösség kérdésében döntő esküdtek.¹⁰

A színház és igazságszolgáltatás kapcsolata, illetve tágabb értelemben az igazságosságról vallott né-

zetek színpadi tematizálása az antikvitás óta jelen van; filozófiai gyökerei Platónig, illetve a Szókratész védőbeszéde című művéig nyúlnak vissza. Jelen dolgozat mindezt a *Terror* című előadás elemzésén keresztül vizsgálja. Ennek első lépése egy formai, színházesztétikai elemzés, amely az előadásba bevont néző szerepén keresztül vizsgálja a tárgyalótermi drámán alapuló előadást. Ezt, második lépésként, tartalmi jellegű vizsgálat követi, amely Friedrich Schiller *A színház mint morális intézmény* címmel a mannheimi Vá-

lasztófejedelmi Német Társaság 1784-es ülésén tartott beszédéhez nyúl vissza. Schiller ebben kijelenti, hogy „a színház az állam minden egyéb közintézményénél jobb iskolája a gyakorlati bölcsességnek, utat mutat a polgári életben, biztos kulcsot ad az emberi lélek legtitkosabb ajtóihoz. [...] [A] színház megismerttet az emberség sorsfordulóival, arra is megtanít, hogy igazságosabban legyünk a szerencsétlenek iránt, s elnézőbben ítélkezzünk fölöttük.”¹¹ A tartalmi vizsgálódás fókuszusa ezért arra a morális dilemmára koncentrál, amelyről az előadáson,

illetve az előadásban részt vevő nézőknek kell dönteniük. Ebben az értelemben a darab „nagy tétekben játszik”, mivel központi problematikája az egyenlő emberi méltóság kérdésére – ami a második világháború óta a liberális demokráciák alapját jelenti – irányítja a figyelmet.¹²

AMIKOR A NÉZŐT RENDEZIK

Habár a néző mint befogadó a színház definíciója konstitutív elemének tekinthető,¹³ Patrice Pavis szerint sokáig elhanyagolt szereplő volt, azonban „*manapság a szemiológia vagy akár a befogadasesztétika kedvenc vizsgálódási tárgya*”.¹⁴ Ungváry Zrínyi Ildikó például négy nézőtípust különböztetett meg:¹⁵ az első a rituális néző, aki fizikai valóságában az előadás résztvevője, megéli a látványt és kapcsolatba kerül a lát-

ványhoz hozzátartozó többi nézővel is; a második kategóriába a klasszicista színház perspektíva-közönségét, a távolságtartó passzív nézőt sorolja; a harmadik típus a provokált, testi mivoltában megszólított avantgárd közönség; anegyedik – például Robert Wilson képszínházában – a mediatizált néző, aki a montázszerű előadás összeolvasása révén válik az előadás aktív résztvevőjévé.

A nézőnek szánt passzív, kívülálló, illetve aktív, részvételre ösztönző szerep dialektikusan változott a színház történet során.¹⁶ A néző háttérbe szorulásának vagy előtérbe kerülésének folyamatos változása két 20. századi színházi paradigma – az illúziószínház és a performansz-színház¹⁷ – analitikus elhatárolása és történelmi visszavetítése révén ragadható meg. Mindkét paradigmának több előzménye is van. Az illúziószínház egy előre megszerkesztett és interpretált világot mutat be, amelyben a kommunikáció alapvetően egyirányú. Ennek nyomai felfedezhetők az antik mitológiai előadásokban,

a liturgiában, a (sznípadot a nézőktől elválasztó, láthatatlan) „negyedik fal” koncepciójában, a meiningeni színház hagyományaiban, vagy éppen a fogyasztásra épülő szórakoztatóiparban. Ezzel szemben a befogadói reakciókra is építő performansz-színház a népi kultúrához,¹⁸ a *commedia dell’arte*hez, az avantgárd provokatív színházhoz,¹⁹ illetve a 20. század egyes, ma már klasszikusnak számító színházi alkotóihoz vezethető vissza, például Artaud²⁰ és Brecht²¹ „új néző” koncepcióihoz. Míg Artaud a színházat mágikus szertartásként képzelte el, addig Brecht az elidegenítés technikáján keresztül igyekezett „tanítva szórakoztatni”, vagyis intellektuális reflexiót kicsikarni a nézőkből. De ide kapcsolódik Grotowski „szegény színháza” is, amely a színház „lényegéhez” való visszatérést, a színész és a néző közötti közvetlen kapcsolat megteremtését tűzte ki célul.²²

Hans-Thies Lehmann mindezt a dramatikus és poszt-dramatikus színházi paradigmák szembeállításával írja le. Amíg az előbbi elsősorban a dramatikus szövegek „illusztrálását” tekinti a színház feladatának, addig az utóbbi kilép ebből a szolgáltató szerepből: új, egyenrangú elemekkel telítődik, és ez végző soron a dráma és a színház egymástól való elidegenedéséhez vezet,²³ mi több, létrejön az irodalmi szöveg nélküli színház is.²⁴ Lehmann elemzésében számba veszi a poszt-dramatikus színház jegyeit, amelyek közül a *Terror* viszonylatában leginkább „a valós behatolása” emelendő ki.²⁵ Ennek értelmében, amíg a dramatikus színház a képkeret metaforával írható le, amely a nézők irányába lezár, addig a poszt-

dramatikus színház elbizonytalanít a biztonságos nézői távolság tekintetében, azaz abban, hogy valóságot vagy fikciót látunk. A poszt-dramatikus színházban nincs szigorú határ az esztétika és az esztétikán kívülség (liminalitás²⁶) között. Ezért a nézés aktuusa sem problémamentes többé, tekintve, hogy adott esetben a nézőre hárul a részvétel mikéntjének felelőssége. Mindez megannyi *határátlépést*²⁷ tesz lehetővé, és olyan társas szituációt hoz létre, amelyet nem lehet pusztán kívülről nézni, hiszen a műalkotás a néző felé fordul, a néző az észlelt esemény részesévé válik (‘involvement’²⁸), és ezáltal saját jelenlétével is szembesül.²⁹ Ráadásul, mivel „nem tudjuk elkülöníteni a nézőt mint egyént a közönségtől mint kollektív szereplőtől”,³⁰ ezért a színházban létrejött társadalmi szituáció a mások döntésétől való függést is érzékeltetni képes.

A 20. század performansz-színházai tehát nagy érdeklődést mutattak a néző bevonásának lehetősége iránt. Ez együtt járt a többértelműség és az interpretáció szükségességének előtérbe kerülésével, ami a nézőnek tudatos döntési lehetőséget kínál fel; az elé táruló látvány immár nem pusztán szemlélődést és elfogadást igényel tőle, hanem vizsgálatot. Ezt Marco De Marinis a néző aktív dramaturgiájának nevezi.³¹ Ennek folyamán az előadások egyszerűsége, az emberi test fizikai közvetlenségének előtérbe kerülése,³² valamint a nézőtér és a játéktér határainak feloldódása, illetve újfajta színházi terek feltalálása.³³ Bizonyos értelemben ennek végletes megjelenési formája „a néző használata mint az előadás része”,³⁴ illetve az a színházi előadás, amely a nézői interpretációk integrálására is kísérletet tesz. Ebbe a körbe illeszkednek a társadalmi problémákat tematizáló előadások,³⁵ a személyes érintettségre építő színházi nevelés,³⁶ illetve a drámapedagógia.³⁷

A *Terror* című előadás nem számolja fel fizikai értelemben a színpad és nézők közötti frontális viszonyt, de a nézőknek osztott szerep révén beemeli a közönséget az előadás terébe, kontraszteffektek révén elhomályosítja a fikció és a realitás határvonalát,³⁸ az előadás tétjét pedig áttelepíti a nézőtér oldalára. Vagyis miközben Schirach darabja a döntéshozó ember felelősségét, a döntés drámáját, elsősorban pedig a pilóta felelősségét állítja a középpontba, a visszafogott színpadi rendezés (Dömötör András) valójában a néző döntését hangsúlyozza. Az előadás célja ugyanis az, hogy a vitadráma érveinek és ellenérveinek végighallgatása után mindenki színt valljon. A néző figyelmének fókuszálása érdekében a rendező

A TERROR CÍMŰ ELŐADÁS NEM SZÁMOLJA FEL FIZIKAI ÉRTELEMBEN A SZÍNPAD ÉS NÉZŐK KÖZÖTTI FRONTÁLIS VISZONYT, DE A NÉZŐKNEK OSZTOTT SZEREP RÉVÉN BEEMELI A KÖZÖNSÉGET AZ ELŐADÁS TERÉBE

ző a jelenetváltások közötti sötétben erős hangeffekt segítségével igyekszik mindig újra és újra felrázni az időközben esetleg elfáradó közönséget, a nézőközpontúság fenntartása érdekében pedig az előadás kerül a dekoncentráltó szcenírozást és a rációtól elszakító érzelmességet is: a szereplők hidegen, érzelmmentesen érvelnek, csupán kisebb kilengések érzékelhetők.

A Katona József Színház Kamra sudiójának nézőterére belépve a néző egy tárgyalóteremben találja magát. A közönséggel szemközt hideg, sűrű pulpitus látható (díszlet: Kálmán Eszter), e klasszikusnak tűnő térbeli szembeállítást azonban több elem is megtöri. Így például a játéktéren kívülre, mintegy a nézői oldalra kerül a vészjósló hangzással működő „vizes automata”; az előadás során a színészek gyakran közvetlenül a nézőkhöz – mint esküdtekhez – beszélnek a meggyőzés, illetve az elhangzó érvek tisztázásának szándékával; a játéktér és a közönség terét összeköti a plafonon faltól falig végigfutó fényoszor. Utóbbi az előadás elején és végén – vagyis a nézők „szerepbe hozása” és a szavazás idején – a nézőket világítja meg, az idő többi részében a nézők árnyékban maradnak, csak az előadás tere van megvilágítva.

Az előadás elején bejön a bírónő (Kiss Eszter); ő adja a nézők tudtára, hogy rájuk osztották az esküdtek szerepét. E rövid előjátékban a bírónő tájékoztatja a közönséget a feladatáról: elmondja, hogy egy történet rekonstrukcióját fogják látni – ha úgy tetszik egy dokumentumdrámát –; megkéri őket, hogy csak a tárgyaláson elhangzottak alapján ítéljenek; az előadás *hic et nunc* jellegét erősítő pedig együttérzését fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy milyen nehéz a környéken parkolóhelyet találni.

A nézők tehát formai értelemben színpadi szerepet, tartalmi értelemben pedig bírósági eljárási szerepet kapnak. „A bíróság egy színpad, ahol újra lejátszunk az esetet” – mondja a prologusban a bírónő (ford. Jónás Péter).³⁹ Adott tehát egy előadás, amely bírósági tárgyalást jelenít meg; a tárgyalás mint jelenség pedig tele van teatrális vonásokkal: olyan, mint egy előadás, előre kiosztott szerepekkel. Mindez a „színház a színházban” speciális esetét hozza létre: végtelen ciklust, folyamatos oda-vissza utalási rendszert tesz lehetővé.⁴⁰

Az, hogy egy bírósági tárgyalás drámai alapanyagává válik, önmagában nem újdonság, elég csak Aiszkhülosz *Eumeniszek* című drámájára (az Oreszteia-

trilógia harmadik részére), Peter Weiss *A vizsgálat* című drámájára vagy a Katona József Színházban 2015-ben bemutatott, *Az Olaszlisztkai* című előadásra gondolni. Amiben a *Terror* újdonságot képvisel, az a néző szerepbe helyezése, hiszen a kollektív bölcsesség ereje dönti el az előadás kimenetelét. Ha úgy tesszük, ténylegesen is megvalósul Brecht elképzelése, amely szerint „a színházban a közönség szabályozza az előadást”.⁴¹

A színen megjelenő jogászok közül a bírónő közepeán áll; mind az egymással szemben álló felekhez, mind pedig a tárgyalás résztvevőikhez és az esküdtekhez, vagyis a színészekhez és a nézőkhöz képest. Ő közvetíti a szaknyelv és a köznyelv között, gyakran tesz fel kérdéseket a terminológia kapcsán, precízen igyekszik körbejárni minden aspektust, és azokat a közönséggel is megértetni. A tisztességes tárgyalás követelményét kielégítendő, a dráma többi szereplője szimmetrikus szerkezetűvé teszi a darabot: a szigorú ügyész alakját ellenpontozza a lazára fogott ügyvéd, a katonai logikát megjelenítő tanút pedig a „mellékvádlóként” fellépő, gyászoló feleség.

Az ügyésznő (Fullajtár Andrea) és a védőügyvéd (Mészáros Béla) a típusfigurán túlmutatóan eltérő eszmék, illetve filozófiai álláspontok képviselői. A döntéshelyzet lehetetlenségét érzékelteti, hogy amikor az ügyésznő egy ponton valójában védelmé-

be veszi a vádlottat, megkérdőjelezve a honvédség megfelelő működését a vádlott felettes tisztjének kihallgatásakor, a védő közbekiált, hogy „a tanú nem vádlott”. A két katona, a vádlott (Kovács Lehel), illetve a felettese (Rajkai Zoltán) hasonló vonásokkal rendelkeznek: gépies mozdulatok, feszesség és pontosság jellemzi őket, és nem tartanak számot semmiféle empátiára vagy

részvétre. Nem civilek, hanem végrehajtók: egy gépezet fogaskerekei. Velük kontrasztban szólal meg a személyes tragédiát megjelenítő özvegy (Rezes Judit). Az ő szövege más minőségű szólam, mint a darabban megjelenő jogászoké és katonáké. Felolvassa például azt az sms-t, amelyet néhány perccel a gép megsemmisülése előtt kapott a férjétől (amely szerint néhány utassal megpróbáltak bejutni a pilótafülkébe). Megtört hangon beszél, de inkább csendesen, semmint nagy érzelmi hevülettel. Max Graff szerint az özvegy szerepe információs értelemben semmit sem ad hozzá a történethez, inkább a dramaturgiai funkciója jelentős, hiszen ő az egyetlen olyan személy, aki nem valamiféle hivatásbéli perspektívából értékeli az eseményeket.⁴²

Az előadást nem egy titok viszi előre: rögtön az elejétől tisztában van a néző azzal, hogy ki a tettes, és hogy miről kell döntenie. Az előadás ugyanakkor a szavazás néhány perces fizikai részvételi aktusán keresztül többre invitál: intellektuális részvételre.⁴³ Ez összhangban áll az ügyész érvelésében is előke-
rülő kanti elgondolással, amely szerint az ember ér-
telmi képességeire támaszkodva „[f]elismeri a világot,
képes magáról gondolkodni. Ezért alany, és nem mint egy
kő, pusztán tárgy.”

A sajátos nézői részvétel ellenére is megőriz vala-
mennyt az előadás az illúziójellegből; annyit leg-
alábbis biztosan, hogy végig tudatában vagyunk an-
nak, hogy amit látunk, illetve
aminek részesei vagyunk, az szín-
ház.⁴⁴ A nézőt felszólítja az
ügyész, illetve a védő is, hogy
képzelve magát a repülőn vagy a
stadionban lévő emberek helyébe,
de itt valójában kockázat nélkül
lehet azonosulni, lehetőség van az
elkülönülésre is. Mindez a pszi-
choanalízisből átvett denegáció
(eltagadás) fogalmához áll közel: a
néző elfogadja, hogy illúziót lát a színpadon, de
ugyanakkor vitatja is a szereplők fiktív jellegét, mivel
önmagához hasonlóan érzékeli őket.⁴⁵ Ennek ered-
ményeként a *Terrorban* a néző egyszerre marad kívül-
álló pozícióban, és válik cselekvő alannyá, vagyis „a
színpad a valóság effektus és a teátrális effektus között in-
gadozik, hol azonosulást, hol elidegenítést idézve elő”.⁴⁶

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG MINT MORÁLIS DILEMMA

„Használható-e kulturális társadalmi jelenségek tudomá-
nyos érvényességgel is bíró értelmezésére a színház kö-
zege?” – teszi fel a kérdést N. Kovács Tímea.⁴⁷ Meg-
látása szerint igen, mivel a színház mint performatív
műfaj egyike azoknak a liminalitáshoz hasonló kul-
turális formáknak, amelyek felnagyítják az egyes kul-
túrák konfliktusait, kríziseit, és a közösség tagjait
szembesítik a saját értékeikkel. Kapcsolatba hozható
mindez Lessing katarzisélméletével, aki szerint az
arisztotelészi *phobosz* fogalmának rémületként való
fordítása félreértés. Szerinte a tragédia révén átélhe-
tő félelem „nem az a félelem, amelyet egy másik ember-
re váró baj kelt bennünk ez iránt az ember iránt, hanem
az a félelem, amely a szenvedő személlyel való hasonla-
tosságunkból önmagunkra vonatkozóan származik; az a
félelem, hogy azok a szerencsétlenségek, amelyek őt fenye-
getik, minket is elérhetnek; az a félelem, hogy mi magunk
válhatunk a részvét tárgyává”.⁴⁸

Mindez rávilágít a *Terror* című előadás tragiku-
mára is. A színpadi történet nem pusztán egy bíró-
sági dráma, hanem valójában egy 'Zeitstück', amely
aktuális történésekhez kapcsolódóan reagál a min-
denkit foglalkoztató és rémületben tartó terrorfene-
getettségre. A történetet a tanúként meghallgatott
tiszt vallomása alapján tudjuk rekonstruálni: a kato-
nai protokoll szerint először vadászgépekkel közeli-
tették meg az utasszállítót, megbizonyosodtak róla,
hogy valóban idegen tartózkodik a pilótafülkében,
majd megpróbálták leszállásra kényszeríteni, amit fi-
gyelmeztető lövés követett. Az is kiderül, hogy ilyen
vészhelyzet estén minden döntést a honvédelmi mi-
niszter hoz meg, ő pedig nem
adott tűzparancsot; sőt, kifejezet-
ten elhangzott, hogy nincs tűzpa-
rancs. Ennek ellenére, amikor a
repülő már csak néhány percnyire
volt a stadiontól, a vadászpilóta
mégis lelötte az utasszállítót, ami-
vel a vádlott többrendbeli ember-
ölést követett el. Ezt a döntést jár-
ja körbe az előadás, és ez alapján
kell a közönség tagjainak kialakí-
taniuk az álláspontjukat. Ha úgy tetszik, a „tragédia”
már az előadás előtt megtörtént. Az előadásra az
„ELÍTÉLEM”, illetve „FÖLMENTEM” feliratú
szavazólap közötti választás marad, a tragikumot
azonban nem ez hordozza, hanem a döntés lehetet-
lensége.⁴⁹ Ezt az érzést erősítendő, a vádlott maga
egyszer ki is mondja, hogy „minden válasz hamis”.

Lukács György ezt úgy fogalmazta meg, hogy
„vannak helyzetek – tragikus helyzetek –, amelyekben le-
hetetlen úgy cselekedni, hogy bűnt ne kövessünk el”.⁵⁰
Morális dilemmák ezek, amikor bármit is tesz vala-
ki, annak jóvátehetetlen következménye lesz. Erre
található példa William Styron *Sophie választ* című
regényében, amelyben a főszereplőt két gyerekével
Auschwitzba deportálják, neki pedig választania kell
a gyerekei közül. Egy másik példa a klasszikus men-
tőcsónak-dilemma: a süllyedő hajón tizenegy utas
maradt, de a mentőcsónakban csak tíz férőhely van,
ezért döntést kell hozni arról, hogy kit ne mentsenek
meg. Egy morális dilemma kapcsán jelennek meg a
jogi érvelés eltérő irányzatai a jogfilozófiai irodalom
egy klasszikus alkotásában, Lon L. Fuller *A barlan-
gász eset* című szövegében is.⁵¹

A *Terrorban* is megjelenik egy klasszikus morális
dilemma, az ügyész érvelése során. Ez az elszaba-
dult villamos esete, amelynek egyik verziója szerint
a sín páron dolgozó öt munkást úgy lehetne megmen-
teni, ha a villamost átirányítanák egy másik sín pá-
ra, amelyen csak egy munkás dolgozik. A kérdés
az, hogy átirányítjuk-e, átirányíthatjuk-e a villamost.

E történet élesebb változata szerint az öt munkás megmentése érdekében a sínek mellett álló – vagy a sínek fölötti hídon bámészkodó – kövér embert kellene a sínre lökni, hogy a teste megállítsa a villamost.⁵² Ezeket az abszurdnak tűnő dilemmákat mind megemlíti az ügyésznek annak érdekében, hogy az esküdtek érezzék a döntés súlyát. Ugyanis még e két esetkör között is lényeges különbség van: amíg az átállítható váltó esetén a munkás vagy a munkások halála csak szerencsétlen következmény lenne, a kövér embert viszont pusztá eszközként használnánk a többiek megmentése érdekében.⁵³ Kérdés, hogy melyik esetkörbe tartozik a *Terrorban* megítélendő történet. A vádlott szerint inkább az első körbe, hiszen azzal érvel, hogy „*a civilek egy fegyver részeivé váltak. A terrorista az egész repülőt a fegyverévé változtatta.*”

Mindazonáltal a színházi kontextus révén nem pusztán erről a dilemmáról beszélhetünk. Ugyanis amíg a klasszikus morális dilemma a cselekvő pilótáé, addig a néző dilemmája többrétű: bár szavazása primer módon a pilóta döntéséhez kapcsolódik, a nézőnek valójában nem azt kell eldöntenie, hogy pilótaként mit tett volna, hanem az esetet kell utólagosan megítélnie, egymást kölcsönösen kizáró érvek alapján. Ennek megfelelően a néző dilemmáját nem is követi jóvátehetetlen esemény, legfeljebb a nyugtalanság, bizonytalanság érzete marad vele, ami egyúttal a látottak továbbgondolására készítheti.⁵⁴ A néző ugyanis két inkompatibilis opció közötti választásra kényszerül az emberi méltóság kérdését illetően, ami a második világháború óta alapvető meghatározója mindannak, amit ma jogállamnak, illetve az emberi jogok tiszteletére épülő alkotmányos demokráciának nevezünk.⁵⁵

Kolnai Aurél metaforája szerint a méltóság *súly*, vagyis méltósága révén az ember súllyal rendelkezik.⁵⁶ E súly mibenlétére több filozófiai megalapozás ismert. Az ókori görög-római világban a *dignitas* fogalmát még a társadalmon belüli rang jelölésére is használták (vagyis relatív súlyokról beszélhetünk), azonban már ekkor is előkerült a méltóságnak az embert a többi élőlények közül kiemelő szerepe. Prótagoras akként fogalmazza meg az ember kitüntettségét, hogy „*az ember minden dolgok mértéke.*”⁵⁷ Ehhez kapcsolódik Cicero, aki szerint a logoszból részesedő ember eszessége révén emelkedik az állatvilág fölé, felismeri a helyest, és törekszik arra. A sztoikus filozófiából átvett *dignitas hominis* alapján minden embert tisztelet illet, de szűkebb értelemben főként azokat, akik értelmesen és erkölcsösen élnek, vagyis a méltóság „odaítélése” szorosan összefügg a jóról vallott felfogással.⁵⁸

Egy másik igazolás a zsidó-keresztény vallási hagyományokhoz kapcsolódik. A Biblia rögzíti ugyan-

is, hogy az Isten minden embert a saját képmására teremtett, és ez az istenképiség határozza meg az ember méltóságát, súlyát: az ember az Isten alatt helyezkedik el mint teremtmény, de a többi teremtmény fölött, és az emberek egyenlő társai egymásnak.⁵⁹ Később azonban Aquinói Tamásnál az ember gondolkodó lény jellege kerül előtérbe. Nála a személy *incommunicabilis subsistentia naturae rationalis*, vagyis racionális természetű, belső szubsztanciáját tekintve pedig misztérium, ami miatt méltóság illeti meg.⁶⁰

A gondolkodó jelleg, az értelem használatára való képesség, illetve ehhez kapcsolódó követelményként az erkölcsre való képesség jelenik meg Kantnál is, aki az emberi méltóság fogalmát máig érvényes hegemon szereppel ruházta fel.⁶¹ Kant megkülönbözteti a méltóságot az emberi elmével szintén kapcsolatban álló fenséges fogalmától, mivel az arra adandó reakció az ámulat, illetve a félelem lehet, amihez képest a méltóság tiszteletet és kölcsönösséget vár el. Kant számára ugyanis az emberi méltóság minden emberben egyenlő és (súlyában) abszolút. Ő fogalmazza meg azt a kritériumot, amely szerint „*valamennyi eszes lényre érvényes az a törvény, hogy saját magát és mindenki más sohasem szabad pusztá eszközként kezelni.*”⁶² Kant szerint ugyanis „*az ember mint személy, azaz mint a morális-gyakorlati ész szubjektuma minden ár fölött áll; mert mint ilyen (homo noumenon) nem pusztán mások, vagy akár a saját céljainak eszköze, hanem magánvaló célként kell értékelni, vagyis méltósága (abszolút belső értéke) van, s ezzel a világ minden más eszes lényének tiszteletét kényszeríti ki, összemérheti és egyenlőnek értékelheti magát fajtája minden más tagjával.*”⁶³ Szerinte az embernek becsülnie kell önmagát, és nem tagadhatja meg méltóságát, vagyis nem foszthatja meg magát attól, ami kitünteti őt mint morális lényt, és méltóságából fakadóan köteles szembeszállni a hazugsággal, a fősvénységgel és a hamis alázattal.⁶⁴ Vagyis Kant is összeköti a méltóság fogalmát bizonyos morális elvárásokkal, így a bűn elvetésével. Ezzel összefüggésben Balázs Zoltán kritikai olvasatra hív, mivel szerinte az emberi méltóságban való vak hit súlyos visszaélésekhez vezethet, „*[h]a az emberi méltóság fogalma mögé bújva minden bűnöző egyre többet és többet remélhet.*”⁶⁵ Vizsgálódása végén arra a következtetésre jut, hogy az emberi méltóság csak divatos műszó, és filozófiailag tarthatatlan, mivel semmilyen tartalmi kritérium alapján nem lehet úgy definiálni, ami teljesítené a kanti egyenlő és állandó eloszlás követelményét. Azt azonban elismeri, hogy önmagában ezért nem vethető el a fogalom, olyannyira erős a beágyazódottsága: elegendő pusztán a nemzetközi jogi dokumentumok vagy az egyes alkotmányok normatív megfogalmazásaira gondolni. Ebben az értelemben azt is mondhatjuk,

hogy az egyenlő emberi méltóság elve a modern jogrendszerek alapfikciójának tekinthető.

HORIZONTOK

Az emberi méltóság kérdése több értelmezési horizontot is megnyit a *Terror* című előadás kapcsán. Egyrészt az alkotmányjog egyik peremterületére irányítja a néző figyelmét: a különleges helyzetek megítélésének kérdésére.⁶⁶ A különleges helyzetek paradox sajátossága az, hogy céljuk az alkotmányos rend fenntartása, illetve helyreállítása az utóbbi időleges felfüggesztése árán; a különleges helyzetek olyan válaszlépést igényelnek – ráadásul az azonnali cselekvés igénye mellett – amelyek normális esetben alkotmányosértőnek minősülnek.⁶⁷ Ma már az alkotmányok 90%-a tartalmaz speciális rendelkezéseket ilyen helyzetekre.⁶⁸ Ebben a körben tehát két ellentétes érdek feszül egymásnak: egyfelől a jogállamiság védelme és az alkotmányosság elveinek érvényre juttatása, másfelől pedig az állam hatékony védelmének biztosítása. E két szempont között problematikus a megfelelő egyensúly megtalálása. Egyrészt az alkotmányosság általános szabályaihoz való eloldhatatlan ragaszkodás veszélybe sodorhatja akár az állam létét is, másrészt azonban a hatékonyság érdekében megvalósított hatalomkoncentráció visszaélésre adhat lehetőséget. Az utóbbitól való félelem megalapozottságát jól példázza az, hogy 1933-ban Hitler is a szükségállapot bevezetésével érte el a weimari alkotmány felfüggesztését.⁶⁹ A frissen kifejlesztett INEP mutató (*Index of Emergency Powers*) pedig a New York-i terrortámadás paradigmaváltó jellegét támasztja alá: a merényletet követő alkotmányozások, illetve alkotmánymódosítások jelentősen növelték a végrehajtó hatalom súlyát különleges helyzetekben.⁷⁰

A dilemma nehézsége abból fakad, hogy a kivételes állapotban alkalmazott intézkedések súlyosan sérthetik az alapvető jogokat. Így például a „ketyegő bomba” konszertáció azzal a gondolattal játszik el, hogy adott esetben a kínzás tialma felfüggeszthető lehet, amennyiben egyetlen ember kényszervallatása milliók életét mentheti meg. A *Terror* esetében a stadionnyi ember megmentéséhez a terroristákon kívül a repülő személyzetének és az utasoknak a feláldozására is szükség lenne.

Ami az alapvető jogok különleges helyzetekben történő korlátozhatóságának kérdését illeti, az

Emberi Jogok Európai Egyezménye is lehetővé teszi a részes államok számára, hogy az Egyezmény 15. cikkében foglalt derogációra hivatkozzanak abban az esetben, ha „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” miatt ez feltétlenül szükséges.⁷¹ Kivételes állapot idején tehát az alapjogok súlyosabban korlátozhatók, így kérdésként merül fel, hogy terrortámadás esetén milyen eszköztár áll a kormányzat rendelkezésére, hogy válaszlépéseit megtegye.⁷² Elmehet-e az állam például addig, hogy *ex lex* célzattal olyan fogolytáborokat hoz létre, mint a guantánamói?⁷³ E kérdés megvilágítására Giorgio Agamben a „tábor” metaforát alkalmazta,⁷⁴ olyan zárt térre utalva, amelyben az emberi mivolt megkérdőjeleződik, és egyben az emberi méltóság megszűnik.⁷⁵ Mindezt továbbgondolva, a térbeli és időbeli szoros összefüggésekre tekintettel az is felvethető, hogy a különleges helyzet mint olyan valójában az alkotmányjog kronotopozsának tekinthető.⁷⁶

A különleges helyzetekre adható lehetséges válaszok tekintetében a vonatkozó szakirodalom megosztott aszerint, hogy a jogon kívül vagy a jogon belül képzelet el azokat.⁷⁷ Az előbbi megközelítés klasszikus képviselőjének Carl Schmitt számít, aki szerint a szuverén mint politikai hatalom a jogrend fölött áll, és kontroll nélkül járhat el különleges helyzetekben.⁷⁸ E felfogással szemben a klasszikusok köréből Hans Kelsen említhető, aki szerint „az állam jogrend”,⁷⁹ nem létezik tehát a jog fölött álló szuverén, így a különleges helyzetben adható válaszlépések is csak a jogon belül értelmezhetők. A legújabb elméletekben ugyanakkor hangsúlyeltolódás érzékelhető a problémafelvetés tekintetében, és inkább az egyes intézkedések legitimitásának biztosítása játszik kiemelt szerepet. Így például Oren Gross és Fionnuala Ní Aoláin szerint az egyes döntések utólagos társadalmi jóváhagyása a felelősségrevonás elkerülése mellett lehetővé teszi „jogon kívüli intézkedések” megtételét is,⁸⁰ míg David Dyzenhaus az egyes intézkedéseket a jog-

rendszeren belülről látja megvalósíthatónak, mégpedig a jogállamiság elveinek fenntartását képviselő bíróságok bevonása, vagyis a bírói kontroll garanciális működése mellett.⁸¹ Ha úgy tetszik, a *Terror* című előadásban is ilyen szerepet tulajdoníthatunk a közönségnek mint esküdtszéknek, de két megszorítást kell tennünk e tekintetben. Egyrészt Lars Koch nem az állam nevében cselekedett, hanem önhatalmúlag, másrészt a gép lelövésének nem csak a terroristák estek áldozatául, ha-

A KÜLÖNLEGES HELYZETEK PARADOX SAJÁTOS SÁGA AZ, HOGY CÉLJUK AZ ALKOTMÁNYOS REND FENNTARTÁSA, ILLETVE HELYREÁLLÍTÁSA AZ UTÓBBI IDŐLEGES FELFÜGGESZTÉSE ÁRÁN; A KÜLÖNLEGES HELYZETEK OLYAN VÁLASZLÉPÉST IGÉNYELNEK – RÁADÁSUL AZ AZONNALI CSELEKVÉS IGÉNYE MELLETT – AMELYEK NORMÁLIS ESETBEN ALKOTMÁNYOSÉRTŐNEK MINŐSÜLNEK

nem ártatlan emberek is: a repülő személyzete és az utasok.

A konkrét esetben – amikor arról volt szó, hogy egy jogszabály lehetőséget teremtett eltérített repülőgépek esetleges lelövésére – a német szövetségi alkotmánybíróság is jelentőséget tulajdonított annak a szempontnak, hogy nem határozható meg előre a repülőn utazók köre. A német alkotmánybíróság mérlegelése szerint ugyanis a gépeltérítők esetében nem sérülne az emberi méltóság tiszteletben tartásának elve: amennyiben szándékosan veszélyeztetik a földi célponton lévő emberek életét, az állam felszámíthatja nekik a magatartásuk következményeit. Más a helyzet azonban akkor, amikor a gép személyzetének és az utasainak méltóságát kell mérlegelni, hiszen ezek az emberek akaratokon kívül veszélyeztetik a földön lévők életét, viszont a repülő lelövése esetén az állami cselekvés pusztá tárgyává válnának.⁸² A német alkotmánybíróság a fent idézett sínpáros esetek közül tehát a második verzióban gondolkodott. De mi van akkor, ha elfogadjuk egy pillantra Lars Koch gondolatmenetét, és eljátszunk azzal a gondolattal, hogy a gépen ülő személyek így is, úgy is meghalnak? Így pusztán a becsapódás helyszíne a kérdés, mint a sínpáros eset első szcenáriójában.

Itt elvileg feloldható lehetne a méltóság kontra méltóság vita, de a *Terror* esetében mégsem az, hiszen a stadion kiürítését – bár lett volna rá elég idő – senki sem rendelte el. Vagyis az állam nem tett meg minden elképzelhető az életvédelmi kötelezettsége teljesítése érdekében, ezért ebben a kontextusban sem tudnánk igazolni Lars Koch tettét.

Az emberi méltóság előadás által felkínált kérdése a politikai filozófia szemszögéből is megközelíthető.⁸³ A morál kérdéseinek színpadi megjelenítése mindig is jelen volt, elegendő Antigoné vagy III. Richárd alakjára gondolni. A morál érvényesülése ugyanakkor közösséget feltételez; olyan közösséget, amelynek tagjai megvitatják a moralitás elveit. Érre Kis János a *morális közösség* fogalmát használja, amelynek tagjai méltóságuk révén tarthatnak igényt megbecsülésre, illetve annak megsértése esetén elégtételre.⁸⁴ Kérdés lehet, hogy a morális közösség tagjai milyen elvek mentén kerülnek kiválasztásra, és ők maguk hogyan döntenek a morális szabályok felől. Kis János ebben a tekintetben megkülönbözteti a befogadó és kirekesztő etikát: a tagok egyenlőségét megvalósító, nem hierarchizáló, valamint a tagokat rang szerint megkülönböztető hierarchizáló etikát. Az emberi jogokra épülő liberális demokrácia befo-

gadó, nem hierarchikus – a szerző által egalitáriusnak nevezett – etikára épül. A morális közösség ennek mentén tágran értelmezhető: a tagok nem az egyéni értékesség mércéje alapján kerülnek be ebbe a közösségbe, az egyenlő emberi méltóság eszméje alapján a modern állam minden állampolgára tagja; erkölcsi értékük lehet ugyan különböző, de a közösség tagjaiként – vagyis morális viszonyuk tekintetében – egyenlőek.⁸⁵ Kérdés ugyanakkor, hogy az egyenlő méltóság eszméjét mi igazolja. A liberális hagyomány képviselője, John Rawls azzal érvel, hogy a tudatlanság fátyla mögött a későbbi társadalom tagjai előzetes minták nélkül kialakíthatják az igazságosság elveit.⁸⁶ Egy ponton mind az ügyész, mind pedig az ügyvéd ezzel a rawlsianus érveléssel próbálja meggyőzni a közönséget: képzeljük el, hogyan döntenénk, ha a tudatlanság fátyla mögött nem lenne arról előzetes tudásunk, hogy a repülőn ülünk-e majd (ez az ügyész érve) vagy a stadionban (ez az ügyvéd érve). Olyan elv szerint kell eldönteni tehát az esetet, amely a későbbi szerepünk ismerete nélkül megfelelne az igazságosságról vallott felfogásunknak.

A liberális hagyományt kritizáló közösségetlövő filozófusok, mint Charles Taylor vagy Michael J. Sandel, kétségbe vonják azonban

a morális vákuum elképzelését, és az erkölcsi normarendszert kulturális interakciók során elsajátítható szabályok összességének tekintik. Felfogásuk szerint az emberi életet nem pusztán az egyéni autonómia formálja, hanem azon kívülálló speciális kötelek is – ami a *Terror* katonája esetében például a hazafiság lehet. Ha a két nézet szembekerül egymással, a döntés meghozatala érdekében valamiféle előzetes elképzelésre van szükségünk a jóról, illetve a helyesről.⁸⁷ Ennek megfelelően érvel az ügyvéd is, amikor védőbeszédében azt hangsúlyozza, hogy „hála istennek, Lars Koch nem elveket követett, hanem úgy döntött, ahogy helyes volt”. Ebben az összefüggésben az ügyvéd is utal Kantra, említve, hogy Kant méltóságfogalma szerint hazudni mindig tilos. Márpedig – érvel az ügyvéd – ha egy baltás gyilkos csenget az ajtón, aki a nálunk rejtőzködő barátunkat keresi, akkor ez alapján meg kellene mondanunk neki, hogy a barátunk ott van bent, „éppen a sporthíreket nézi”.

A darab csúcspontján tehát – a szavazást megelőző vádbeszéd és a védőbeszéd során – a politikai filozófia e két ága találkozik, és felteszi a kérdést: hogyan alkalmazhatjuk ésszerű elveinket az előttünk fekvő nehéz esetben? Mindkét filozófiai irányzat a közösségi párbeszéd valamilyen típusát javasolja meg-

oldásként,⁸⁸ ami összecseng a morális vita Kis János által megalkotott fogalmával, amelynek révén a közösség tagjai morális viszonyba kerülnek egymással, és amelynek mentén végiggondolhatják a társadalom problémáit. És éppen ilyen vitához szolgálhat kiváló terepként a színház, illetve ennek működését példázza a *Terror* című előadásra esténként összegyűlő morális közösség. Az előadásban a vád a fent kifejtetteknek megfelelően, kantianus síkon akarja megoldani a problémát. Az ügyész szerint az egyenlő emberi méltóság elve mindenek felett áll, ez a német alkotmány első paragrafus, és ennek megfelelően döntött az a német alkotmánybíróság is.⁸⁹ Vagyis nincs lehetőség az egyik ember életét a másikért feláldozni; élet élettel szemben nem mérlegelhető, kizárt a kevesebb és a több emberélet mérlegre tétele. Ezt a felfogást kérdőjelezi meg a példás életű, kiválóan képzett pilóta, aki tudatában van az alkotmánybíróság – szerinte téves – döntésének, és aki felettesei ellenében dönt a lelövés mellett.⁹⁰ Szerinte ugyanis a terrorista már akkor halálra ítélte az utasokat, amikor az uralma alá vonta a repülőt; sőt, az utasok a fegyver részeivé váltak. Nem ő dehumanizálta, illetve instrumentalizálta az utasokat – ezt már megtette a terrorista.

Emellett a védőügyvéd a kisebbik rossz elvére hivatkozik: abban az esetben, amikor nem lehet jól cselekedni, azt a megoldást kell választani, amelyik a kisebb kárt okozza. „*Praktikusan kell nézni*” – mondja a vádlott is; eszerint a megosztó morális kérdést haszonelvű alapon, a társadalmi következmények szem előtt tartásával szükséges eldönteni.⁹¹ Ellenben, ha csakugyan minden ember élte önérték, akkor feláldozható-e bárki költség-hason mérlegelés alapján? A vádlott szerint igen, nagyon-nagy számok esetén kivételt lehet tenni, de azt ő sem tudja megmondani, hogy mi lehetne az általánosan elfogadható arányszám. Ha 70 000 ember áll az egyik oldalon, és 164 a másikon, akkor azt gondolja, hogy „*képtelenség, hogy ne lehessen ilyen arány esetén a kettőt egymással szemben mérlegelni.*” A helyzetet relativizáló pedig arra is rámutat, hogy a katonai eskü szerint veszély esetén a katona élete feláldozható az ország védelmében, és szerinte hasonló önkéntes kockázatvállalást tesz mindenki, aki napjainkban felül egy repülőre.

A dráma tehát kantianus vitává válik, és ebben kell állást foglalniuk a közösség tagjainak. Hogyan okoskodhat a néző az emberi méltóság abszolút felfogása és a pragmatista érvelés között?⁹² Az egyes értel-

mezési technikák, döntési alternatívák számbavételéhez – egyúttal harmadik értelmezési horizontként – a jogfilozófiához, Fuller barlangász-ésétéhez fordulhatunk segítségül: ebben a példában a föld alatt rekedt csapat minden tagja meghalt volna a mentőakció bevárásáig, ha kockavetéssel nem választanak ki valakit, akit feláldoznak és elfogyasztanak. Az öttagú legfelső bíróságnak itt tehát a kannibalizmus kérdését illetően kellett döntenie.

A bíróság elnöke, Truepeny bíró azzal érvel, hogy a jogrendszer zártsága megköveteli, hogy a barlangászokat emberölésért elítéljék, azonban éppen az ilyen igazságtalan döntések kiküszöbölésére létezik az elnöki kegyelem intézménye, mint a jogrendszer „szelepe”, és bírósági elnökként ő maga fog levelet írni az elnöknek, hogy gyakoroljon méltányosságot. Ez az érv kívül esik a *Terrorban* elhangzó szempontrendszeren, így erre legfeljebb egy-egy jogban jártas néző gondolhat.

Az elítélés mellett foglal állást Keen bíró is, aki a jog szó szerinti értelmezése mellett tör lándzsát. Szerinte a kérdéses ügyben nem érdekes, hogy mi a morális olvasat, hogy a döntés eredménye helyes vagy helytelen: a jogot kell alkalmazni, amit a törvényhozó előzetesen megállapított, és mivel a jogszabály textualista olvasata nem enged méltányosság alapú kivételt, ezért a barlangászok bűnösök az emberölés büntetében.

Köztes álláspontot képvisel Tattung bíró, akihez a *Terror* azon nézői érezhetik közel magukat, akik végül nem szavaznak, vagy akik mindkét szavazólapot bedobják az urnába. Tattung ugyanis úgy dönt, hogy nem vesz részt a döntésben, nem tudja ugyanis feloldani az ügy egymásnak ellentmondó jogi és erkölcsi megítélését.

Más állásponton vannak azonban Foster és Handy bírók, akik mindketten a józan ész szerinti értelmezés követelményére hivatkoznak. Foster részben a természetjogra apellál: szerinte a barlangászok kikerültek az ember alkotta jog hatálya alól, *ex lex* helyzetbe kerültek, ezért tettük eleve nem ítéhető meg a büntető törvénykönyv alapján. Fosternek ez az elképzelése az aktivista bírásokodás attitűdjét jeleníti meg, amely az írott jog szövegen túli fundamentumait keresi. Ennek technikája azon alapul, hogy a jogszabályok esetében valamilyen *telost* feltételez (jelen esetben azt, hogy a jogszabály elretentsen az emberöléstől), és ennek híján elveti a jogszabály konkrét esetre való alkalmazhatóságát. Foster érvelésének másik eleme az önvédelem elve, amely alapján adott esetekben

nem állapítható meg az emberölés büntette. Csak-hogy a *Terror* esetében valójában a stadionban ülő emberek kerültek önvédelmi helyzetbe, és kérdés, hogy mennyiben tágítható az önvédelem határa: be-leférhet-e az, hogy a pilóta a stadionban ülő személyek helyett járt el?

A szociológiai megközelítést, mint kézenfekvő megoldást, Handy bíró képviseli. Szerinte a jog addig legitim, amíg a közönség többsége preferenciáinak megfelel. Márpedig egyértelmű, hogy a lakosság 90%-a felmentené a barlangászokat, ezért szerinte az elitista jogáskodás elutasítandó, az ügy megítélése pedig valójában egyszerű: nem kell túl sok dogmatikai megalapozással élni, hanem fel kell menteni a vádlottakat az önvédelem elvének kitágítása révén.

A *Terror* nemzetközi közönsége a terror.theater weboldal statisztikái alapján többnyire a Handy bíróéhoz hasonló álláspontra helyezkedik. A honlap 2018. április 5-i adatai szerint a tizenhét ország hetvenöt színházában leadott 438 774 szavazat 61,8%-a felmentő. Az összesen 1844 tárgyalás 91,5%-a esetében felmentő ítélet született; vagyis az 1687 felmentő ítélettel szemben csupán 157 alkalommal kerültek többsége a pilótát elítélő esküdtek. Magyarországon 65-ből 64 alkalommal mentette fel a közönség a vádlottat. Az elítélő döntések csupán egyes német színházakban, Kínában, valamint Japánban kerültek többségbe.

Kérdés azonban, hogy redukálható-e egy aritmetikai műveletre a morális dilemma megoldása, vagy ragaszkodnunk kell a második világháború óta a jogrendünk alapját képező elvhez az emberi méltóság sérthetetlenségéről, amelynek talaján a német alkotmánybíróság döntése is állt?⁹³ Ha a pragmatikus utat választjuk, utópiává válik-e a kanti morálfilozófia, amely a modern emberi jogi gondolkodás alapja? Ha ugyanis elfogadjuk Handy gondolatmenetét, ezen az alapon a halálbüntetést is vissza kellene állítanunk, mivel többségben vannak a társadalomban e büntetési nem elfogadói. A halálbüntetés ugyanakkor az emberi méltóság szempontjából párhuzamba állítható a lelőhető utasszállítóval: mindkét esetben az állam dönthetne az élet kérdésében. Azt jelentené egyúttal, hogy az egyes alapjogokat feláldozhatónak tartanánk a többségi elv oltárán, miközben az emberi jogoknak épp a többség elnyomásával szemben kell

védnie az egyént. E nehéz esetek vizsgálata során úgy tűnik, hogy a közönség/társadalom többségi értékválasztása és a modern jogrendszerek eszmei alapja között bizonyos mértékű diszkrépancia áll fenn, ami hosszútávon állampolgári neveléssel, oktatással mérsékelhető lehet, rövid és középtávon azonban populista erőknek nyithat utat.

ÖSSZEFOGLALÁS

Umberto Eco nyomdokain haladva, Marco de Marinis megkülönbözteti a „zárt” és a „nyitott” előadásokat. Míg az előbbi egy pontosan meghatározott befogadót – egy, az előadás kódját megfelelően értő „mintanézőt” – vár el, addig a nyitott előadások nem előfeltételeznek semmiféle speciális tudást, és tág interpretációs mozgásteret engednek.⁹⁴ A *Terror* ugyanakkor egyszerre nyitott és zárt.⁹⁵ Nyitott, hiszen plurális, egymással egyenértékű befogadói szerepeket tesz lehetővé; sőt, egyenesen ezt indukálja a nézők döntőnkénti pozícióba helyezéseivel. Mindazonáltal zárt is, mivel mélyrétegeiben az állampolgári minőségünkhöz tartozó jogi és politikai filozófiai ismereteink egész tárházát lendíti mozgásba akkor, amikor egy feloldhatatlan morális dilemma eldöntésére készlet.

A különböző alapelvek közötti választás kényszere nyugtalanító érzést hagy a nézőben az előadás után, amit fokoz a történetnek az a (csupán részlegesen érintett) bosszantó mozzanata is, hogy a honvédség nem ürítette ki a stadiont.

Mégis dönteni kell,⁹⁶ és ettől valóságos állampolgári gyakorlatként, közösségi színházi performanszként (‘popular theatre performance’)⁹⁷ is értelmezhető az előadás. Pogonyi Szabolcs szerint „[a]bhoz, hogy erkölcsi nyelvünk hiányosságait felismerjük és kijavítsuk, ismernünk kell annak felépítését. [...] Ha pedig ezeket, az erkölcsi meggyőződésünk alapjául szolgáló értékeket ismerjük, akkor elmondhatjuk, hogy önmagunkat is ismerjük.”⁹⁸ Lényegében ezeknek az alapvető értékeknek a tudatosításában segít a *Terror* című előadás is, a néző döntési helyzetbe való kényszerítésével. Ebben a helyzetben pedig a steril díszlet is speciális jelentőséggel telítődik: nehéz ugyanis fekete-fehér alapon dönteni, amikor valójában minden szürke.⁹⁹

JEGYZETEK

1. A tanulmány elkészültéért köszönet illeti elsősorban Darida Veronikát és Nemes Z. Máriót, továbbá Máthé Andreát, Sajó Sándort és Somlyó Bálintot. A szöveghez fűzött fontos észrevételeikért köszönet illeti Bíró Bencét, Detre Lászlót, Fekete Balázst, Mészáros Gábort és Zakariás Kingát.
2. Michael IGNATIEFF: Is the Human Rights Era Ending? *The New York Times*, 2002. február 5., elérhető: <http://www.nytimes.com/2002/02/05/opinion/is-the-human-rights-era-ending.html>.
3. A New York-i felhőkarcolókról, mint korszak szimbólumról lásd: ALMÁSI Miklós: *Anti-esztétika. Séták a művészetfilozófiák labirintusába*, Budapest, Helikon, 2003, 185–189.
4. Lásd például: PAP András László: *A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig*, Budapest, L'Harmattan, 2012.
5. A „ketyegő bomba” (*'ticking bomb'*) helyzet kérdése a tömegkultúra megannyi alkotásában – lásd például a Fox csatorna 24. című, híres tévésorozatát – megjelenik: az államhatalom megkínózhatja-e az elfogott terroristát annak kiderítése érdekében, hogy hol rejtette el a sokak életét veszélyeztető bombát? Lásd még: ERIC A. POSNER – ADRIAN VERMEULE: Should Coercive Interrogation Be Legal?, *Michigan Law Review* 2006/4, 671–676; BRUCE ACKERMAN: A terrorizmus és az alkotmányos rend, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2, 131–147; MÉSZÁROS GÁBOR: *Alkotmányosság válságban? Különböző helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban*, Budapest, Menedzser Praxis, 34–37; ZAKARIÁS KINGA: *Az emberi méltósághoz való alapjog*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, PhD értekezés, 2016, 263, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Zakarias_disszertacio.pdf.
6. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, Akadémiai nagydoktori dolgozat, Budapest, 2016, 81–98, http://real-d.mtak.hu/836/7/dc_781_13_doktori_mu.pdf.
7. Sundaresh MENON: International Terrorism and Human Rights, *Asian Journal of International Law*, 2014/1, 25–33.
8. BVerfGE 115, 118–166, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html;jsessionid=44AAD98DD7DE5DCB75CA102AC74FDFF0.1_cid394. Az eset ismertetését lásd MÉSZÁROS (5. vj.) 209–211.
9. A *terror.theater* weboldalon megtekinthető, hogy melyik országban mutatták be a darabot, és hogy milyen arányban szavazott a közönség Lars Koch felmentésére vagy elítélésére. A Katona József Színház előadását követően 2018 februárjában a tatabányai Jászai Mari Színház is bemutatta a darabot, Vidovszky György rendezésében. A *Terrorból* a színházi bemutató után filmváltozat is készült (rendezte: Lars Kraume).
10. E ponton kézenfekvő asszociáció Reginald Rose *Tizenkét dühös ember* című drámája. A *Terror* azonban annyiban mindenképpen más, hogy itt a közönség dönt, méghozzá többségi elven.
11. Friedrich SCHILLER: A színház mint morális intézmény, in F. S.: *Művészet- és történelemfilozófiai írások*, Budapest, Atlantisz, 2005, 16–18.
12. Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Budapest, Stencil Kulturális Alapítvány, 2003, 20–22. Az emberi méltóság mint esztétikai probléma megközelítéséhez lásd: MAX GRAFF: *Literarische Dimensionen der Menschenwürde. Exemplarische Analysen zur Bedeutung des Menschenwürdebegriffs in der deutschsprachigen Literatur seit der Frühaufklärung*, Tübingen, Narr Francke Attempto Verlag, 2016.
13. „A lecsupaszított színházi helyzetet a következő: A megszemélyesíti B-t, C pedig figyel.” – ERIC BENTLEY: *A dráma élete*, Pécs, Jelenkor, 1998, 123. „Valaki keresztülmegy [...] az üres téren, valaki más pedig figyel; mindössze ennyi kell ahhoz, hogy színház keletkezzék.” – PETER BROOK: *Az üres tér*, Budapest, Európa, 1999, 5.
14. Patrice PAVIS: *Színházi szótár*, Budapest, L'Harmattan, 2006, 304.
15. UNGVÁRY Zrínyi Ildikó: *Bevezetés a színházantropológiába*, Marosvásárhely, Marosvásárhelyi Színházművészeti Egyetem, 2006, 125–127., http://www.academia.edu/35777413/Bevezet%C3%A9s_a_sz%C3%ADnh%C3%A1zantropol%C3%B3gi%C3%A1ba_m%C3%A1sodik_kiad%C3%A1s_2011.
16. HARSÁNYI Zoltán Zsolt: *A néző szerepe*. Marosvásárhely, Doktori tézis, 2014, 6, http://www.uat.ro/fileadmin/user_upload/pdf/Teze_de_doctorat/KIVONAT_HARSANYI_09_25.pdf.
17. Sz. DEME László: A nézői szerep változása a nyugati színház történetében, in: *Ha a néző is résztvevővé válna*, szerk. Deme János – Sz. Deme László, Budapest, L'Harmattan, 2010, 19–21.
18. Mihail Mihajlovics BAHTYIN: A szó művészete és a népi nevetéskultúra (Rabelais és Gogol), in M. M. B.: *A szó esztétikája*, Budapest, Gondolat, 1976, 353–364.
19. A performanszok eredetileg a színház világán kívül alakultak ki, de a művészeti intézmények, így a színházak és múzeumok magukba fogadták, mintegy „domesztikálták” a műfajt. Lásd HARSÁNYI (16. vj.) 32, ARTHUR C. DANTO: *A közbély színévváltozása*, Budapest, Enciklopédia, 2003, 94.
20. KÉKESI KUN Árpád: *A rendezés színháza*, Budapest, Osiris, 2007, 201–240.
21. Lásd KÉKESI KUN (20. vj.) 168–200.
22. Lásd KÉKESI KUN (20. vj.) 242.

23. Hans-Thies LEHMANN: *A poszt-dramatikus színház*, Budapest, Balassi, 2009, 12–17, 26–27, 45–61.
24. Lásd például Bodó Viktor 2009-es nagysikerű grazi rendezését Peter Handke *Az óra, amikor semmit nem tudunk egymásról* című, szavak nélküli színjátékát: <https://www.schauspielhaus-graz.com/play-detail/die-stunde-da-wir-nichts-voneinander-wuten>.
25. Lásd LEHMANN (23. vj.) 116–121. A „valós színház” nemzetközi áttekintéséhez lásd: Carol MARTIN: *Theatre of the Real. Studies in International Performance*, Hampshire – New York, Palgrave Macmillan, 2013, 1–21.
26. N. Kovács Tímea: A színre vitt kultúra: Az esztétikai és a társadalmi dráma összefüggéseiről, in: *Társadalmi performansz*, szerk. HORVÁTH Kata, Budapest, L'Harmattan, 2009, 15.
27. Kékesi Kun Árpád szerint határátlépésnek minősül minden olyan eset, amikor az előadás feladja a dobozszínpadi viszonyokat, és ezzel a nézőt kilépteti a reprezentáció kanonizálódott, klasszikus rendjéből. KÉKESI KUN Árpád: A határátlépés (színház)kulturális fenomenológiája, in *Látvány/színház*, szerk. MESTYÁN Ádám – HORVÁTH Eszter, Budapest, L'Harmattan, 2006, 72–73.
28. Lásd HARSÁNYI (16. vj.) 31.
29. Lásd LEHMANN (23. vj.) 123–124.
30. Lásd PAVIS (14. vj.) 304.
31. Marco DE MARINIS: A néző dramaturgiája, *Critica lapok*, 1999/10, http://www.literatura.hu/szinhaz/nezoi_dramaturgia.html.
32. Erre utal Peter Brook üres tere, amelyben a színész „önmagát nyilvánítja ki”, és erre az őszinteségre hívja fel a nézőt is. Lásd BROOK (13. vj.) 137–199.
33. Lásd KÉKESI KUN (20. vj.) 253–254. A térrel való játék vonatkozásában kiváló példaként említhető Andrei Șerban *Ványa bácsi* (Kolozsvár, 2007), valamint Mundruczó Kornél *Frankenstein-terv* (Bárka Színház, 2008) című előadása.
34. Lásd DE MARINIS (31. vj.) 5.
35. Lásd N. Kovács (26. vj.) 13–17.
36. HORVÁTH Kata: Színházi nevelés mint társadalmi performansz, in H.K.: *Társadalmi performansz*, Budapest, L'Harmattan, 2009, 70–75.
37. Joe NORRIS: Az állampolgárság gyakorlatai: A „közösségi színház”, a „folyamat-dráma” és a „színdarabépítés” módszerei, in *A dráma mint társadalomkutatás*, szerk. Horváth Kata, Budapest, L'Harmattan, 2010, 27–34. Magyarországi példaként lásd a Káva, a Krétakör és az anBlok Új Néző című közösségi színházi projektjét, <http://www.ujnezo.hu/>.
38. Lásd GRAFF (12. vj.) 12.
39. Avagy: „Minden tárgyalóterem színház” – mondja Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró is. BAKOS Rebeka – HEISZER Veronika: „Minden tárgyalóterem színház” – interjú dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikóval, *Ars Boni*, 2018. március 3., <http://arsboni.hu/minden-targyaloterem-szinhaz-interju-dr-horcherne-dr-marosi-ildikoval/>.
40. A per és a performansz kapcsolatára utal: PÁLFALUSI Zsolt: *Performansz. Teatralitás és agonialitás a filozófiai diskurzusban. Performerek és Informerek*, Budapest, Kijárat, 2009, 18.
41. Lásd PAVIS (14. vj.) 305.
42. Lásd GRAFF (12. vj.) 12.
43. Lásd PAVIS (14. vj.) 361.
44. „Theatre of the real engages the process of forming new memories both after and instead of the memory of the original events.” – írja Carol Martin egy 2004-ben készült bábfilmről, amely a 2001. szeptember 11-én a repülőn ülőkre és a New York-i tornyokban tartózkodókra koncentrált; MARTIN (25. vj.) 70. A film elérhető: Hotel Modern (Herman HELLE): *History of the World – Part Eleven*, Elérhető: <https://www.youtube.com/watch?v=0kv8XflAj2s>.
45. A történet egy reális forgatókönyvéhez lásd: KIRÁLY András: Putyin 2014-ben parancsot adott egy török utasszállító lelövésére, *444.hu*, 2018. március 12., <https://444.hu/2018/03/12/putyin-2014-ben-utasitast-adott-egy-torok-utasszallito-lelovesere>.
46. Lásd PAVIS (14. vj.) 82.
47. Lásd N. Kovács (26. vj.) 6.
48. Gotthold Ephraim LESSING: *Laokoön – Hamburgi dramaturgia*, Budapest, Fekete Sas, 1999, 230.
49. A döntés nehézségét mutatja, hogy a kapcsolódó kritikák többsége megjegyzi: többször előfordult, hogy a nézők a közönség számához képest több vagy kevesebb szavazatot adtak le.
50. LUKÁCS György: *Forradalomban: Cikkék, tanulmányok 1918–1919*, Budapest, Magvető, 1987, 132.
51. Lon L. FULLER: A barlangász eset, in *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*, szerk. Varga Csaba, Budapest, Szent István Társulat, 2001, 239–266.
52. Ez utóbbival analóg eset az, amikor egy egészséges embert kellene megölni, hogy négy transzplantációra váró beteget megmentünk.
53. E morális dilemmákat többször tesztelték egyetemi kutatások során, lásd például: Megölnél egy embert, hogy megmentes öt másikat?, *Index.hu*, 2011. december 5., https://index.hu/tudomany/2011/12/05/megolnel_egy_embert_hogy_megments_ot_masikat/.
54. E ponton Freud *unheimlich* kategóriája juthat eszünkbe, lásd: *Sigmund Freud művei IX.*, szerk. ERŐS Ferenc – ARGEJÓ Éva, Filum, Budapest, 2001, 245–281.
55. Catherine DUPRÉ: *The Age of Dignity: Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford–Portland, Hart Publishing, 2015. Louis HENKIN – Sarah CLEVELAND – Laurence HELFER – Gerard NEUMAN – Diane

- ORENTLICHER: *Human Rights*, New York, Foundation Press, 2009, 77–81, 99–112; Ronald DWORKIN: Vegyük komolyan a jogokat!, in *Modern politikai filozófia*, szerk. HUORANSZKI Ferenc: Budapest, Osiris, 1998, 58–77.
56. BALÁZS Zoltán (szerk.): *Kolnai Aurél*, Budapest, Új mandátum, 2003, 111.
57. PLATÓN: Prótagorasz, in *Platón összes művei*, Budapest, Európa, 1984, 194–197.
58. Hubert CANKIK: 'Dignity of Man' and 'Person' in Stoic Anthropology: Some Remarks on Cicero, De Officiis 115–107, in *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, eds. David KRETZMER – Eckart KLEIN: Hague, Kluwer Law International, 2002, 19–27.
59. Erre utal Jézus második parancsa: „Szeresd felebarátodat, mint saját magadat! Ezeknél nincs nagyobb parancs.” (Mk 12,31).
60. PAPP Miklós: *A keresztény emberkép és a gazdaság*, 3. [é.n.], https://www.sapientia.hu/hu/system/files/u1/PappM_A_kereszteny_emberkep.pdf.
61. BALÁZS Zoltán: Az emberi méltóság, *Jogelméleti Szemle*, 2005/4, <http://jesz.ajk.elte.hu/balazs24.html>.
62. Immanuel KANT: *Az erkölcsök metafizikája*, Budapest, Gondolat, 1991, 67.
63. Lásd KANT (62. vj.) 550.
64. Lásd KANT (62. vj.) 334.
65. Lásd BALÁZS (61. vj.) 11.
66. David DYZENHAUS: States of Emergency, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michel ROSENFELD – András SAJÓ, Oxford, Oxford University Press, 2012, 442–462; JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében, *Jogtudományi Közlemény*, 2007/2, 39–45; MÉSZÁROS Gábor: A kivételes állapot jogelméleti alapjai, *Jura*, 2017/2, 309–320; MÉSZÁROS Gábor: Különleges helyzetek és a joguralom határai: a kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban, *Jog-Állam-Politika*, 2016/4, 185–200.
67. Lásd MÉSZÁROS (5. vj.) 30–32.
68. Christian BJØRNSKOV – Stefan VOIGT: The architecture of emergency constitutions, *International Journal of Constitutional Law*, 2018/1, 101–105.
69. A korszakkal kapcsolatos viták áttekintéséhez lásd: SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*, Budapest, Szent István Társulat, 2002; SÓLYOM Péter: *Alkotmánymódosítás mint alkotmányvétség? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban*, in *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán, NKE, Budapest, 2014, 147–166.
70. Az INEP mutató 0-1 skálán mozog, ahol az 1-es érték azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalomnak korlátlan diszkrecionális mozgástere van a különleges helyzetek idején. Magyarország INEP mutatója: 0.71. Lásd: BJØRNSKOV-VOIGT (68. vj.) 112–114.
71. MOLNÁR Dóra: Rendkívüli állapot Franciaországban – valóban rendkívüli?, *Nemzet és Biztonság*, 2016/1, 3–10; MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esete, *Pro Futuro*, 2016/2, 200–218.
72. *Lawless kontra Írország* (332/57) 1961. július 1. 28., 36. pont.
73. Ronald DWORKIN: Why it Was a Great Victory, *New York Review of Books*, 2008. augusztus 14., <https://www.nybooks.com/articles/2008/08/14/why-it-was-a-great-victory/>. Lásd továbbá: The 10 most harrowing excerpts from the CIA interrogation report. *The Washington Post*, 2014. december 9., https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/12/09/the-10-most-harrowing-excerpts-from-the-cia-interrogation-report/?noredirect=on&utm_term=.a79cdedf5c88.
74. Giorgio AGAMBEN: *State of Exception*, Chicago – London, The University of Chicago Press, 2005, 4.
75. ANTAL Attila: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*, Napvilág, Budapest, 2019, 35–39. Lásd továbbá MÉSZÁROS Gábor: A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa?, *Fundamentum*, 2016/2–4, 52.
76. Mihail BAHTYIN: Kronotoposz: idő és tér a regényben, *Korunk*, 1974/6, 753–757.
77. Jakab András ezen elméleteket mint államközpontú, illetve alkotmányközpontú nézeteket csoportosította. Lásd JAKAB (66. vj.) 43–46. Lásd még: MÉSZÁROS Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? A kivételes állapot elmélete két rivális álláspont alapján, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 31–41.
78. Carl SCHMITT: *Politikai teológia*, ford. PACZOLAY Péter, Budapest, ELTE-ÁJK, 1992, 2–5.
79. Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*, ford. BIBÓ István, Budapest, Rejtjel, 2001, 65.
80. Oren GROSS – Fionnuala NÍ AOLÁIN: *Law in Times of Crises: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 170.
81. David DYZENHAUS: *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 3. A joguralmi megközelítéshez és az Ex parte Milligan-döntéshez lásd: MÉSZÁROS (75. vj.) 39–51.
82. A tárgyként kezelés tilalma a magyar Alkotmánybíróság döntéseiben is megjelenik: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 83.
83. Az emberi méltóság értelmezési irányaihoz lásd: BARCSI Tamás: *Az emberi méltóság filozófiája*, Typotex, 2013, 23–224.
84. Lásd KIS (12. vj.) 95.

85. Lásd KIS (12. vj.) 107–108.
86. JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, Budapest, Osiris, 1997, 172–179.
87. PÁP Milán: A közjó lehetséges politikái, *Politikatudományi Szemle*, 2014/3, 139–141; HORVÁTH HÖRCHER Ferenc: *Bevezetés*, in H. H. F.: *Közösségelvű politikai filozófiák*, Századvég, Budapest, 2002, 5–41.
88. Lásd PÁP (87. vj.) 142.
89. Különös jelentősége lehet a németországi kontextusnak is, amelyben – az alkotmányos patriotizmus fogalmának megfelelően – az alkotmánynak kitüntetett szerepe van. Lásd Jürgen HABERMAS: Állampolgárság és nemzeti identitás, *Beszélő*, 1993/35, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/allampolgarsag-es-nemzeti-identitas>.
90. Ez lényegében a 2. világháborúból ismert „parancsra tettem” formula inverze. Lásd Gustav RADBRUCH: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog, in *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*, szerk. Varga Csaba, Budapest, Szent István Társulat, 2001, 229–238.
91. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen: Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 134.
92. A kantianus és a haszonelvű megközelítés igazolására lásd: *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 109–110.
93. Ehhez kapcsolódik, hogy az alkotmánybírói dogmatika megkülönbözteti az emberi méltóság korlátozhatatlan és korlátozható aspektusait, amely utóbbiak az ún. általános személyiségi jogból levezetett alanyi jogok, így például az önrendelkezési jog, az információs önrendelkezési jog, a perbeli önrendelkezési jog, a saját képmáshoz való jog stb. Lásd ZAKARIÁS (5. vj.) 31. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog az élethez való joggal egy-egyben jelent korlátozhatatlan minőséget, amint az a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító 23/1990. (X. 31.) AB határozatból kiderült. „Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket a jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.” – 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye, ABH 1990, 88, 103.
94. Lásd DE MARINIS (31. vj.) 3–4.
95. Eco szerint olykor a legnyitottabb munka a legzártabb. Lásd DE MARINIS (31. vj.) 4.
96. E decizionista pozíció a schmitti politikai teológia központi eleme. Lásd PACZOLAY Péter: *Bevezetés*, in Carl SCHMITT: *Politikai teológia*, ELTE ÁJK, Budapest, 1992, IX.
97. Lásd NORRIS (37. vj.) 30.
98. POGONYI Szabolcs: *Erkölc és identitás, Világosság*, 2003/5–6, 166.
99. Ehhez hasonlóan a különleges helyzetet Dyzenhaus jogi szürke zónának nevezi (‘legal grey hole’) abban az esetben, ha a bírói kontrollfunkció mint jogállami minimum fenntartható. Lásd DYZENHAUS (81. vj.) 3.

JOGVÉDŐK

„Szemben azzal, hogy Ilias és Ahmed számára 2015-ben még »választás« kérdése volt, hogy a tranzitónában nyújtanak-e be menedékkérelmet, 2017. március 28. óta sehol máshol, csakis a két tranzitónában nyújtható be menedékkérelem, kivéve, ha a kérelmező fogva van tartva, vagy ha eleve jogszerűen tartózkodik Magyarországon. [...] A jelenlegi környezetben tehát legalábbis ismét vizsgálat tárgyának kellene lennie, hogy a menedékkérelem tranzitónában történő benyújtása szabad választásnak tekinthető-e, vagy inkább a magyar jogszabályok által előírt kötelezettségnek. Ugyanis ha az utóbbinak, akkor az a Nagykamara mostani ítélete alapján az 5. cikk tárgyi hatályának alkalmazhatósága felé billenti a mérleg(elés) nyelvét.” *(Léderer András)*

TRANZITZÓNÁS ELHELYEZÉS KONTRA TRANZITZÓNÁS FOGVA TARTÁS

A 2017-ES ÉS A 2015-ÖS SZABÁLYOZÁS SZERINTI TRANZITZÓNÁK
ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az EJEB Nagykamarája az Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügyében 2019. november 21-én hirdette ki ítéletét, melyben részben megerősítette, részben megváltoztatta a Kamara 2017. március 14-én hozott döntését.¹ A Nagykamara ítélete több mint négy évvel Ilias Ilias és Ahmed Ali tranzitziós elhelyezése, illetve bő két évvel a magyar menekültügyi rendszer teljes felforgatása után született. Az ítélet kapcsán – Bianku bíró szenvedélyes különvéleménye mellett – több színvonalas kritika is elérhető a nyilvánosság számára.² A Magyar Helsinki Bizottság menekültügyi programjának munkatársaként – tekintettel arra is, hogy mi képviseltük a kérelmezőket mind az itthoni, mind a strasbourgi eljárásban is – leginkább arra teszek kísérletet, hogy bemutassam a 3. cikk sérelmével kapcsolatos megállapításokat, valamint a Nagykamara által a tranzitziókban történő elhelyezés jogi minősítésére felállított kritériumrendszert; továbbá arra, hogy mindezt a jelenlegi jogi környezetre és gyakorlatra vetítve vizsgáljam. Az Ilias és Ahmed ügy ugyanis a magyar menekültügy két lényeges, ma is meghatározó pontját érinti: egyfelől a 2015 nyara óta, időről-időre visszatérően alkalmazott, kvázi automatikus elfogadhatatlansági döntések meghozatalának és végrehajtásának gyakorlatát Szerbia tekintetében, másrészt a magyar–szerb határon kialakított tranzitzióban való elhelyezés minősítését.

Az Egyezmény 3. cikk sérelme az embertelen és megalázó bánásmód veszélyéhez kapcsolódóan a Szerbiába történő visszaküldés tekintetében

Az Ilias és Ahmed ügy releváns időszakában már életben volt az a kormányrendelet, amely meghatározta a „biztonságos harmadik országok”³ listáját.⁴ Bár a biztonságos harmadik ország elvét korábban is előszeretettel igyekezett alkalmazni a magyar menekültügyi hatóság annak érdekében, hogy az adott menedékkérelmet ne Magyarország bírálja el, ezt a

gyakorlatot megnehezítette – és egy idő után meg is állította – a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium joggyakorlat-elemző csoportjának az ügyben kiadott 2012-es összefoglaló véleménye⁵ (ezt később, 2016 márciusában lényegében visszavonták⁶). A menekültügyi hatóság 2015 szeptemberétől kezdte ismét – kivétel nélkül – minden ügyben alkalmazni kezdte a biztonságos harmadik ország elvét Szerbiára; erre hivatkozva utasította el Ilias és Ahmed menedékkérelmét is. Tette mindezt úgy, hogy Szerbia közben bejelentette: egyetlen menedékkérőt sem hajlandó visszafogadni Magyarországról.

A Nagykamara rendkívül részletesen vizsgálta a visszaküldés kapcsán a 3. cikk sérelmét. Egyfelől megerősítette a kiutasítás kapcsán felmerülő embertelen és megalázó bánásmód veszélyével kapcsolatos bírósági eljárással/felülvizsgálattal kapcsolatos követelmények érvényességét, amikor kimondta: szigorú és egyéniesített vizsgálatot kell lefolytatnia mind a hatóságoknak, mind a bíróságnak annak a kérdésnek az eldönthetősége érdekében, hogy a kiutasítással, visszaküldéssel fennáll-e a 3. cikkbe ütköző bánásmód veszélye az adott személy esetében.

Mivel az ügyben érintettek olyan menedékkérők voltak, akiknek a menedékkérelmét érdemben nem vizsgálták meg, ezért az EJEB kimondta, hogy a kiutasítást végrehajtó államnak azt is kötelessége vizsgálni, hogy a kiutasított menedékkérők az adott harmadik országban valóban hozzá fognak-e férni megfelelő menekültügyi rendszerhez. Ezen túlmenően a harmadik országban biztosított elhelyezési körülményeket (függetlenül attól, hogy őrizetről vagy nyitott szállásról van-e szó) is figyelembe kell venni.

Az EJEB a bizonyítás terhét ráadásul az államra rója, amikor kimondja, hogy a kiutasítást végrehajtó állam kötelessége (függetlenül attól, hogy a fogadó állam az Európai Unió tagja-e vagy sem, valamint hogy az Egyezmény részes állama-e vagy sem) annak alapos vizsgálata, hogy felmerül-e annak a valós

veszélye, hogy a kiutasított menedékkérő nem fér majd hozzá megfelelő szintű menekültügyi rendszerhez, vagy annak, hogy nem tartják be esetében a visszaküldés tilalmát. Amennyiben mindez nincs kellően biztosítva, az EJEB szerint a 3. cikkből következően a kiutasítást végrehajtani igyekvő államnak tartózkodnia kell a menedékkérő eltávolításától az ország területéről. Lényegében ezt a logikát követi egyébként a hatályos Eljárési Irányelv is, hiszen a 38. cikk 4. bekezdése kimondja, hogy abban az esetben, ha a menedékkérőt nem veszi vissza a biztonságosnak tartott harmadik ország, akkor érdemben kell megvizsgálni a menedékkérelmet.

Ilias és Ahmed ügyében, ahogy azt a Nagykamara is kimondta, a fenti lépések közül lényegében semmit nem tett meg a magyar menekültügyi hatóság. A Nagykamara úgy találta, hogy a magyar kormányának nem volt megfelelő alapja arra, hogy Szerbiát általánosságban biztonságos harmadik országgént határozza meg. A Nagykamara kimondta, hogy a kérelmezők esetében a kiutasításról szóló döntés figyelmen kívül hagyta az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának mérvadó állításait, miszerint felmerül a valós veszélye annak, hogy a kérelmezők nem fognak hozzáférni megfelelő szintű menekültügyi ellátórendszerhez Szerbiában, és hogy fennáll az Észak-Macedóniába, majd onnan Görögországba történő lánc-visszaküldés veszélye. A Bíróság fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy ezeket a kockázatot tovább súlyosbították a magyar hatóságok azzal, hogy Iliast és Ahmedet „rávették” a Szerbiába való törvényellenes belépésre, ahelyett, hogy a kérelmezők átvételéről tárgyaltak volna Szerbiával. A Nagykamara ezen tények alapján jutott arra a következtetésre, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 3. cikkét.

Ha a fenti szempontok alapján vizsgáljuk a 2017 tavasza utáni gyakorlatot, azt látjuk, hogy az Ilias és Ahmed ügyben a 3. cikk sérelmének megállapítását eredményező okok jelentős része továbbra is fennáll. Bár a szerb menekültügyi rendszer egyre közelebb kerül az uniós elvárások teljesítéséhez, a befogadó államok továbbra is súlyos hiányosságokat mutatnak, továbbra rendszerszintű problémát jelent a menekültügyi rendszerhez való hozzáférés nehézsége. Mindezeket túl Szerbia továbbra sem hajlandó Magyarországról menedékkérőket visszafogadni, ezen az sem változtatott, hogy 2018. július 1. után a hatóság már nem a „biztonságos harmadik ország” címkét igye-

kezett Szerbiára aggatni, hanem elkezdte a „biztonságos tranzit ország” címkét alkalmazni. Az utóbbi elfogadhatatlansági ok bevezetése miatt az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított még 2018 júliusában, mivel az Eljárési Irányelv nem teszi lehetővé a taxatív felsorolásán túli, újabb elfogadhatatlansági okok bevezetését. Időközben egy magyar bíró előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Unió Bíróságához ugyanebben a kérdésben; a főtanácsnoki indítvány végkövetkeztetése szerint a magyar szabályozás az uniós jogba ütközik.⁷

Az Ilias és Ahmed ügy idején a menedékkérők Szerbiának történő átadásának gyakorlatáról még nem állt rendelkezésre számottevő tapasztalat. Bő négy év elteltével azonban egyértelműen látszik, hogy Szerbia következetesen elutasítja a magyar hatóságok által elutasított menedékkérők átvételét Magyarországtól. Az utolsó rendelkezésre álló, 2018-as statisztikai

adatok szerint a Vajdaságban jogellenes határátlépésért, jogellenes tartózkodásért elítélt külföldiek száma jelentős, miközben az elítéltek döntő része esetében már csak az állampolgárságuk szerinti országot tekintve is felmerül a védelem szükségessége. Amit 2015-ben még csak szerb politikusok nyilatkozataiból és a szerb törvények szövegéből lehetett valószínűsíteni, ma már objektív statisztikai

adatokkal is bizonyítható: a tranzit zónák elhagyására, majd a Szerbiába történő jogellenes határátlépésre sarkallott menedékkérők büntetésre számíthatnak, nem pedig megfelelő menekültügyi ellátórendszerhez való hozzáférésre.

Az 5. cikk 1. és 4. bekezdésével kapcsolatos panaszok a tranzit zónában való elhelyezéssel összefüggésben

Mint ismeretes, a Nagykamara a 2017-es kamarai ítélettel ellentétben úgy találta, hogy Ilias és Ahmed tranzit zónában történő elhelyezése nem esik az Egyezmény 5. cikke tárgyi hatálya alá, ezért a kérelem e vonatkozásban (*ratione materiae*) befogadhatatlan.

Előjáróban érdemes tisztázni, hogy a Nagykamara most először vizsgálta átfogóan a két típusú, nemzetközi repülőtéren, valamint szárazföldi határon kialakított tranzit zónában való elhelyezést, és fogalmazott meg a jövőre nézve szempontrendszert az ilyen elhelyezési módok vizsgálatára vonatkozóan. Az utóbbi típust illetően most először kellett a Nagykamarának értékelnie azt, hogy minek minősül az adott ügyben a kérelmezők rövid időtartamú elhe-

A NAGYKAMARA MOST ELŐSZÖR VIZSGÁLTA ÁTFOGÓAN A KÉT TÍPUSÚ, NEMZETKÖZI REPÜLŐTÉREN, VALAMINT SZÁRAZFÖLDI HATÁRON KIALAKÍTOTT TRANZIT ZÓNÁBAN VALÓ ELHELYEZÉST, ÉS FOGALMAZOTT MEG A JÖVŐRE NÉZVE SZEMPONTRENDSZERT AZ ILYEN ELHELYEZÉSI MÓDOK VIZSGÁLATÁRA VONATKOZÓAN

lyezése. Ami az előbbi típust illeti, az Ilias és Ahmed ítélet kihirdetésének napján az azonos összetételű Nagykamara ítéletet hozott a Z.A. és mások Oroszország elleni ügyében,⁸ ahol a Moszkva – Seremetyjevói repülőtéren kialakított tranzitónában elhelyezett kérelmezők esetében megállapította az 5. cikk tárgyi hatályát, valamint a fogva tartás jogellenessége miatt annak sérelmét is.

Az Ilias és Ahmed ügyben a Nagykamara indoklásában megerősíti az EJEB korábbi ítélkezési gyakorlatában kidolgozott, a személyes szabadságtól való megfosztás – az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdése – és a mozgásszabadság korlátozása – az Egyezmény 4. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk) – elhatárolását. Annak eldöntése tehát, hogy az érintett személyt megfosztották szabadságától, vagy pusztán a mozgás- vagy tartózkodási hely megválasztásának szabadságában korlátozzák, számos egyéni, szubjektív, valamint nem egyéni, objektív/fizikai körülmény teljesszerű és az érintett személy egyedi, konkrét helyzetére vonatkozó értékelésének függvénye továbbra is.

A Nagykamara ehhez kapcsolódóan egy négy elemből álló szempontrendszerrel fektetett le annak érdekében, hogy a tranzitónák kontextusában a fenti elhatárolás elvégezhető legyen, amit az alábbiakban foglalt össze: (i) a kérelmezők egyéni körülményei és választásaik; (ii) az érintett országban alkalmazandó jogszabályok, valamint azok célja; (iii) a releváns időtartam, figyelembe véve különösen a célt és az események idején a kérelmezők számára rendelkezésre álló eljárási garanciákat; valamint (iv) a kérelmezők esetében alkalmazott, illetve általuk megélt korlátozások természete és súlyosságának mértéke.

Ami a kérelmezők egyéni körülményeit és választásait illeti, az ítélet szerint Ilias és Ahmed önkéntesen lépett a tranzitónában abból a célból, hogy ott menedékkérelmet terjesszenek elő. Ezt a Nagykamara lényeges szempontnak tartotta, noha ez a körülmény önmagában még nem zárja ki, hogy később ugyanott *de facto* fogva lehettek volna tartva. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a 2015-ben hatályos jogszabályok elméletileg lehetővé tették, hogy az ország területén egyébként nem jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok menedéket kérjenek a magyar hatóságoktól; a tranzitónába való belépés menedékkérellem benyújtása céljából, legalábbis jogi értelemben, opcionális volt.

Ami az alkalmazott jogszabályokat és azok célját illeti, a tranzitónákra vonatkozóan speciális eljárási szabályok voltak érvényben. Az ügyben alkalma-

zott, 2015-ben hatályos jogszabályok értelmében a tranzitónában legfeljebb 28 napig lehetett menedékkérőket elhelyezni, de a különleges bánásmódot igénylő személyeket még ennyi időre sem: az utóbbiakat a menedékkérelmük benyújtásának napján nyitott befogadó állomásra szállították át. A tranzitónában zajló, úgynevezett „határon lefolytatott eljárás” célja nem a menedékkérellem érdemi elbírálása volt, hanem annak eldöntése 28 napon belül, hogy a kérelem elfogadható-e, vizsgálni kell-e érdemben, és a vizsgálat céljából be kell-e engedni a kérelmezőt az ország területére.⁹ Ahogy a Nagykamara külön ki is emeli, az Ilias és Ahmed ügyében a magyar hatóságok által lefolytatott eljárás a céllal zajlott, hogy eldöntsék: formálisan is beengedik-e a kérelmezőket az ország területére. Az ítélet, elfogadva a magyar kormány érveletét, a röszkei tranzitónai elhelyezést a menedékkérők pusztán ideiglenes, rövid ideig tartó elhelyezésére szolgáló speciális megoldásnak fogadta el, a helyszínt a belépést megelőző „várakozási zónának” titulálva.

Ehhez szorosan kapcsolódik a tranzitónában töltött idő hossza, ami a kérelmezők esetében 23 nap volt. Az ítélet külön hangsúlyozza, hogy a tranzitónában való tartózkodás maximális hosszát, összhangban az Eljárási Irányelvvel, a hazai jogszabályok 28 nappal korlátozták.

Végül a kérelmezők esetében alkalmazott, illetve általuk megélt korlátozások természetének, súlyosságának tekintetében a Nagykamara a fentiekén túl figyelembe vette azt a kérdést is, hogy ténylegesen képesek lettek-e volna elhagyni a tranzitónát Szerbia irányába. Az ítélet szerint, ellentétben a repülőtéri tranzitónákkal, a szárazföldi tranzitónák szállítóeszköz igénybevétele nélkül elhagyhatók, a konkrét ügyben a kérelmezők ráadásul egy olyan ország irányába távozhattak volna, mely az 1951. évi Genfi Egyezmény részes állama. Az a körülmény, hogy a tranzitóna elhagyásához a gyakorlatban nem volt szükség hatósági engedélyre, illetve diplomáciai biztosítékokra, a Nagykamara számára szintén meghatározó szempont volt.

A fenti szempontok együttes értékelése vezette a Nagykamarát arra, hogy a két kérelmező esetében a 23 napig tartó tranzitónás elhelyezést ne tekintse személyes szabadságtól való megfosztásnak.

Ilias és Ahmed 2015. őszi tranzitónás elhelyezése óta többször is változott a releváns jogszabályi környezet. Először is, 2016. július 5-én életbe lépett a „8 kilométeres szabály”, amely előírja, hogy a határkerítéstől számított 8 kilométeres sávban elfogott, az

ILIAS ÉS AHMED 2015. ŐSZI TRANZITÓNÁS ELHELYEZÉSE ÓTA TÖBBSZÖR IS VÁLTOZOTT A RELEVÁNS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

országban jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja nem merül fel, a határkerítésbe bizonyos távolságonként beépített kapuk legközelebbikén „átkísérik” a szerb oldalra, anélkül, hogy a külföldi benyújthatná menedékkérelmét Magyarországon. 2017. március 28-án az egész magyar menekültügyi felforgató jogszabálymódosítások léptek életbe. Azóta, amennyiben a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” érvényben van, különleges szabályokat kell alkalmazni a menedékkérőkkel és az ország területén jogszerűtlenül tartózkodó állampolgárokkal szemben. Mint közismert, 2016 márciusa óta a kormány félévente hosszabbítja a válsághelyzetet, legutóbb 2019 szeptemberében került erre sor.

Szemben azzal, hogy Ilias és Ahmed számára 2015-ben még „választás” kérdése volt, hogy a tranzitzióban nyújtanak-e be menedékkérelmet, 2017. március 28. óta sehohol máshol, csakis a két tranzitzióban nyújtható be menedékkérelmet, kivéve, ha a kérelmező fogva van tartva, vagy ha eleve jogszerűen tartózkodik Magyarországon. Az ún. „8 kilométeres szabály” válsághelyzetben az egész ország területére vonatkozóan alkalmazandó, azaz bárhol is fognak el egy jogszerűtlenül Magyarországon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt, a kerítés Szerbia felőli külső oldalára viszik, anélkül, hogy Magyarországon menedékkérelmet nyújthatna be. A jelenlegi környezetben tehát legalábbis ismét vizsgálat tárgyának kellene lennie, hogy a menedékkérelmet tranzitzióban történő benyújtása szabad választásnak tekinthető-e, vagy inkább a magyar jogszabályok által előírt kötelezettségnek. Ugyanis ha az utóbbinak, akkor az a Nagykamara mostani ítélete alapján az 5. cikk tárgyi hatályának alkalmazhatósága felé billenti a mérleg(elés) nyelvét.

A tranzitzióban elhelyezett menedékkérőkre vonatkozó jelenlegi jogszabályok a céljaik tekintetében is alapvetően különböznek a korábbiaktól. A 2015-ben hatályos jogszabályokkal ellentétben 2017 tavaszától kezdődően a menedékkérőknek addig kell a tranzitzióban maradniuk, ameddig a teljes érdemi (tehát nem az elfogadhatatlansági) menekültügyi eljárást le nem folytatják, beleértve a jogorvoslati eljárást is, vagyis a jogerős és végrehajtható menekült-

ügyi döntésig. A tranzitziós tartózkodás ideje azonban nem limitált: a jogszabályokból és az elmúlt közel három év jogalkalmazási gyakorlatából kiderül, hogy nincs időbeli korlátja, vagyis a végtelenségig húzódhat a tranzitzióban való elhelyezés. Ezt jól szemlélteti, hogy e cikk írásakor a Magyar Helsinki Bizottság által képviselt egyik család immár több mint 500 (ötszáz) napja áll menekültügyi eljárás alatt, és ezt az időt végig az egyik tranzitzióban töltötték. Megjegyzendő, hogy ellentétben a „határon folytatott eljárással”, melyet különleges bánásmódot igénylő személyek esetében nem lehet alkalmazni, 2017 tavasza óta csak a 14 éven aluli kísérő nélküli kiskorúakat helyezik el a tranzitzióán kívül, a főtí gyermekotthonban. Mindezek fényében nehezen lehetne érvelni amellett, hogy a 2020-as tranzitzióának jogi minősítésüket tekintve azonosak lennének a 2015-ös tranzitzióakkal, melyek csak rövid ideig tartó elhelyezésre szolgáló speciális helyszínek – „belépést megelőző várakozási zónának” – voltak tekinthetők, amint az az Ilias és Ahmed ügyében hozott ítéletben szerepel. Ebben a körben az is releváns fej-

lemény, hogy 2017 tavasza óta a tranzitziókban immár nem csak menedékkérőket, de idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldieket is el lehet helyezni; az utóbbiakat aligha lehet a Magyarországra való belépésükre vonatkozó döntésre várakozóknak tekinteni.

A Nagykamara részletesen foglalkozik annak értékelésével is, hogy Ilias és Ahmed – illegálisan ugyan, de – gyakorlatilag át tudott sétálni Szerbiába. Viszont azóta nem csak azt tudjuk, hogy Szerbia hivatalosan nem hajlandó a Magyarországról elutasított menedékkérők visszafogadására, de azt is, hogy több esetben indult illegális határátlépés miatt eljárás olyanokkal szemben, akik a tranzitziót elhagyva irregulárisan lépték át a magyar–szerb határt.

Ráadásul még ennél is bonyolultabb a helyzet azoknak a tranzitzióban tartózkodóknak az esetében, akik idegenrendészeti eljárás alatt állnak. Minden esetben, amikor a magyar hatóság határozata Szerbiába rendel kiutasítani egy külföldit, a magyar hatóság megkeresi a szerb hatóságot azzal a kérdéssel, hogy visszafogadják-e az adott személyt. Szerbia minden ilyen ügyben egyedileg utasítja el a megkeresést, így adott esetben az érintett külföldi nem csu-

A TRANZITZÓNÁS TARTÓZKODÁS IDEJE AZONBAN NEM LIMITÁLT: A JOGSZABÁLYOKBÓL ÉS AZ ELMŰLT KÖZEL HÁROM ÉV JOGALKALMAZÁSI GYAKORLATÁBÓL KIDERÜL, HOGY NINC S IDŐBELI KORLÁTJA, VAGYIS A VÉGTÉLÉN SÉGI G HÚZÓDHAT A TRANZITZÓNÁBAN VALÓ ELHELYEZÉS. EZT JÓL SZEMLÉLTETI, HOGY E CIKK ÍRÁS AKOR A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÁLTAL KÉPVI SELT EGYIK CSALÁD IMMÁR TÖBB MINT 500 (ÖTSZÁZ) NAPJA ÁLL MENEKÜLTÜGYI ELJÁRÁS ALATT, ÉS EZT AZ IDŐT VÉGI G AZ EGYIK TRANZITZÓNÁBAN TÖLTÖTTÉK.

pán irregulárisan, hanem a szerb hatóság kifejezett, egyedi döntése ellenére lépi át a határt. Ennél is lehetetlenebb azoknak a helyzetek, akiket a szerb hatóságok elutasító döntését követően származási országukba rendel – tolonccal – kiutasítani a magyar hatóság. Ha az ilyen helyzetben lévők ezek után ki lépnek Magyarországról Szerbia irányába, ezzel nem csupán csak a szerb hatóságok kifejezett döntését veszik semmibe, de a velük szemben érvényben lévő toloncdöntést is. Egyszerűbben fogalmazva: több szempontból is törvényt sértenek.

A fentiek fényében érthető, miért tartotta fontosnak az Ilias és Ahmed ügyben a Nagykamara kiemelten hangsúlyozni, hogy az 5. cikkkel kapcsolatos álláspontja a 2015 őszi hatályos szabályozás tükrében értelmezendő, és miért ismerteti kimondottan részletesen azokat a jogszabályváltozásokat is, amelyek a kérelmezők ügyének szempontjából releváns időszakban nem voltak még hatályban, így értelemszerűen nem is határozhatták meg a helyzetüket.

A kézirat lezárásának idején izgalmas kérdés, hogy a már bírósági szakaszba lépett, a 2017-es változásokat is érintő uniós kötelezettségzegési eljárás miként végződik Luxemburgban.¹⁰ Az Európai Bizottság által indított eljárásban az Európai Unió Bírósága 2020 februárjában tart meghallgatást; a kötelezettségzegési eljárással szinte párhuzamosan az EUB egy magyar bírók által kezdeményezett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet is sürgősséggel is tárgyal, amely egyebek mellett a tranzitzió elhelyezés jogi minősítését firtatja.¹¹ Ezzel egy időben az EJEB előtt jelenleg is folyamatban van több tucat ügy a tranzitziókban való elhelyezéssel kapcsolatban, melyekben a kérelmezők számára kivétel nélkül a 2017 tavaszi módosítások után rendelték el a tranzitziót szálláshelyként a menekültügyi, illetve kötelező tartózkodási helyként az idegenrendészeti eljárásuk során. Könnyen előfordulhat, hogy noha földrajzilag szinte ugyanazokról a területekről van szó, a 2017 után kialakított tranzitziók hamarosan egészen más megítélés alá tartoznak majd, mint az Ilias és Ahmed elhelyezéséről szóló 2015-ös létesítmény.

1. 47287/15. számú kérelem, a Kamara 2017. március 14-én kelt ítélete. Szabó Attila összefoglalója: *Fundamentum*, 2017/1–2, 69–73.
2. Lásd például Vladislava STOYANOVA: The Grand Chamber Judgment in Ilias and Ahmed v. Hungary: Immigration Detention and how the Ground beneath our Feet Continues to Erode. *Strasbourg Observers*, 2019. december 23., <https://strasbourgobservers.com/2019/12/23/the-grand-chamber-judgment-in-ilias-and-ahmed-v-hungary-immigration-detention-and-how-the-ground-beneath-our-feet-continues-to-erode/>.
3. A koncepció meghatározását lásd: 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 2. § (i).
4. 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.
5. 2/2012 (XII. 10.) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről.
6. 1/2016 (III. 21.) KMK vélemény kollégiumi vélemény felülvizsgálatáról.
7. C-564/18. sz. ügyben Michal Bobek Főtanácsnok Indítványa (2019. december 5.), <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221331&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7649759>.
8. 61411/15, 61420/15, 61427/15 és 3028/16. számú kérelmek, a Nagykamara 2019. november 21-én kelt döntése.
9. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX törvény 71/A §.
10. Európai Bizottság kontra Magyarország C-808/18.
11. C-924/19 PPU és C-925/19 PPU. E szám lezárása után hozott döntést a Bíróság. Ítélete szerint „a röszkei tranzitzióban érvényesülő feltételek a szabadságelvonáshoz hasonlóak, többek között azért, mert az érdekeltek jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatják el önkéntesen ezt a zónát”, és így a „kiutasítási határozat hatálya alatt álló menedékkérőknek vagy harmadik országbeli állampolgároknak a szerb–magyar határon található, röszkei tranzitzióban való elhelyezését »örizetnek« kell minősíteni.” A döntés szövege: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-924/19>.

ABSTRACTS

Tamás Dezső Ziegler examines how academic freedom has been systematically limited in Hungary. The article claims that this phenomenon should be countered through the application of certain provisions of EU law. From this perspective, several measures introduced by the Hungarian government must not be applied: many of these measures are illegal, because they violate EU law and/or fundamental rights. This also means that the Hungarian government does not have the right to chase Central European University out of the country, take control over the institutes of the Hungarian Academy of Sciences, or ban certain academic programs because of political motives.

Péter Kállai and Alíz Nagy document the changes in the nationality and electoral legislation in Hungary after 2010, map the resulting inequalities both in the expansion of the citizenry and voting rights to non-territorial nationals and in the establishment of preferential parliamentary representation for domestic nationalities. They assess the possible factors behind the changes and conclude that the only plausible and overarching explanation is securing power for those who hold it currently, and this logic can and often does override other interests like the representation of minorities or national unification.

DOCUMENTS AND COMMENTARY

Flóra Fazekas analyses the case of Repcevirág Szövetkezet on fair trial questions of the preliminary ruling procedure. The European Court of Human Rights (ECtHR) terminated a very long legal procedure in Spring 2019 when it delivered its decision in the case of Repcevirág Szövetkezet v. Hungary. Originally the legal dispute concerned a regular taxation issue but in the second set of proceedings the company brought some new legal claims which might catch the attention of legal scholars. The second set of proceedings raised issues (1) whether ignoring the plaintiff's claim to initiate a preliminary ruling procedure breaches the plaintiff's right to a lawful judge; (2) whether a national judge is obliged to apply EU law of its own motion in an appellate procedure even if the plaintiff did not raise an EU law-based claim before the first instance court; and (3) whether a national court is liable for breach of EU law when it missed to apply EU law of its own motion and to refer for a preliminary ruling. The final decision was delivered by the Hungarian Supreme Court (Kúria) but some aspects were considered by the Hungarian Constitutional Court and the ECtHR. This paper attempts to summarize the legal issues raised in this complex legal process and overview the decisions delivered by the Hungarian courts and the ECtHR.

Márk Balogh's article offers a comprehensive picture of court procedures related to psychiatric patients' institutional treatment, on the relationship between social security and individual freedom, and their impact on procedures and judicial decisions.

Gábor Mészáros analyses the state of emergency declared by the Hungarian Government in order to counter the coronavirus. The author claims that the executive branch ought to have used available ordinary legal measures since they were sufficient. The article also claims that the use of emergency powers are very dangerous because the political decision makers can use these measures in an abusive way. The author also worries about the new law which gave the Government and basically to the prime minister dictatorial powers.

In her essay, Noémi Nagy analyzes the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court concerning the right of minorities to use their language. She concludes that the decisions have so far failed to lay down comprehensive minimum standards in this field. According to the author, addressing this lacuna in the jurisprudence would be necessary in light of Hungary's international obligations.

FORUM

János Mécs argues that traditional legal-doctrinal analysis can serve important purposes even under illiberal rule as scholars can demonstrate that judicial decisions systematically lack a coherent legal basis. The author presents the most recent episode of the battle between the Hungarian Supreme Court (Kúria) and the Constitutional Court in electoral disputes and claims that narrative and doctrinal approaches must be deployed simultaneously to reveal the shortcomings of judicial reasoning. The article provides an important contribution to the recent debate in *Fundamentum* about the role of legal scholarship in the new authoritarianism.

ROUNDTABLE

The participants of this roundtable discuss whether the surprising victory of the opposition in local elections in Budapest and some big cities makes any difference to the fundamental character of the Hungarian political system and whether it challenges the understanding of the Hungarian regime as an electoral autocracy. The participants discuss Questions such as the campaign activity of the ruling parties, the possible strategies of the opposition to run local governments, the problems of the electoral law, and the role of the judiciary under authoritarian rule in enforcing constitutional constraints on governmental power.

AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union are presented.

REVIEW

Endre Orbán examines an actual question - although in a different framework - which is more or less determined the legal debate in the context of freedom versus security. The central issue is the extent to which restrictions on fundamental rights can be accepted in order to maintain security without, at the same time, sacrificing the foundations of the system based on the idea of liberties. In line with this trend, an amendment to the Aviation Safety Act in Germany was finally adopted, according to which a hijacked aircraft can ultimately be destroyed. The author also refers to this above mentioned legal problem in a theatrical reflection. This situation appeared in the drama *Terror* written by Ferdinand von Schirach which premiered at the Deutsches Theater in Berlin in October 2015 and was staged a year later at the Katona József Theater in Budapest. The play invites the viewers to resolve an unsolvable moral dilemma and activates a wide range of our legal and political philosophical knowledge relating to our citizen status.

RIGHTS DEFENDERS

András Léderer analyses the recent final decision of the ECtHR, *Ilias and Ahmed v Hungary*. In most of the merits the applicants won, but the Grand Chamber did not consider their stay in the transit zone as detention. Léderer focuses on the differences between the 2015 transit zones and the situation regarding transit zones since 2017. He points out that the situation has significantly deteriorated.

E SZÁMUNK SZERZŐI

ALFÖLDI ANDRÁS
jogász

BALOGH MÁRK
jogász
bírószági titkár

BARTHA ILDIKÓ
jogász
DE ÁJK

FAZEKAS FLÓRA
jogász
DE ÁJK

HELLENBACH VIRÁG
joghallgató
ELTE ÁJK

KÁLLAI PÉTER
PhD hallgató
ELTE TáTK

KÓCZIÁN SÁNDOR
jogász

KOVÁCS ÁGNES
jogász
ELTE TáTK

LÉDERER ANDRÁS
munkatárs
Magyar Helsinki Bizottság

LUKONITS ÁDÁM
PhD hallgató
ELTE ÁJK

MÉSZÁROS GÁBOR
jogász
PTE

MÉCS JÁNOS
PhD hallgató
ELTE ÁJK

MOLNÁR NOÉMI
jogász

NAGY ALÍZ
kisebbségkutató
ELTE TáTK

NAGY NOÉMI
jogász
NKE ÁNTK

ORBÁN ENDRE
jogász
NKE ÁNTK

SÓLYOM PÉTER
jogász
DE ÁJK

SZABÓ ATTILA
jogász
TASZ

UNGER ANNA
politológus
ELTE TáTK

Ziegler Dezső Tamás
jogász
ELTE TáTK

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXIII. évfolyam 3–4. szám

Nemzetközi tanácsadó testület: Andrew Arato, Bódig Mátyás, Catherine Dupré, Gyórfi Tamás,
Lech Garlicki, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppelle

Főszerkesztő: Halmai Gábor • Szerkesztők: Kazai Viktor Zoltán, Kállai Péter, Körtvélyesi Zsolt, Kovács Ágnes,
Majtényi Balázs, Mészáros Gábor, Salát Orsolya, Sólyom Péter

Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

Korábbi szerkesztők: Balogh Lídia, Bodnár Kriszta, D. Tóth Balázs, Javorniczky István, Kardos Gábor, Kovács Kriszta, Köves Nóra,
Majtényi László, Novoszádek Nóra, Pap András László, Polgári Eszter, Tordai Csaba, Tóth Gábor Attila, Uitz Renáta, Zsugyó Virág

Kiadja az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány • Felelős kiadó: Majtényi Balázs • A szerkesztőség és a kiadó címe:
1117 Budapest, Pázmány sétány 1/a. • Telefon: 372-2907 • Fax: 372-2908 • E-mail: indok.fundamentum@gmail.com
Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri Kft.

ISSN 1417-2844