

F U N

D A

JOGÁLLAMISÁG –
KÍVÜLNÉZET

Hegedűs Dániel és Zeller
Judit tanulmányai • Fó-
rum 1989 hatásairól és az
alkotmányjogi panaszról
– határon túli nézőpont

M I E N

T U N M

TANULMÁNY

Hegedűs Dániel
Az uniós értékek védelmének politikai-intézményi háttere
————— 5 —————

Zeller Judit
Mire elég hat év?
————— 23 —————

FÓRUM I. – Rendszerváltás: 30 év

Losoncz Alpár
A liberalizmus és a demokrácia dialektikájától az illiberalizmusig
————— 39 —————

Salat Levente
A rendszerváltás nemzetpolitikai dimenziója és annak
erdélyi következményei
————— 48 —————

FÓRUM II. – Alkotmányjogi panasz

Korhecz Tamás
Az alkotmányjogi panasz intézménye Szerbiában –
a bő évtizedes gyakorlat néhány tanulsága
————— 61 —————

Mészáros Lajos
Alkotmányjogi panasz a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága gyakorlatában
————— 70 —————

Varga Attila
A román alkotmánybíráskodás jellemzői – utólagos normakontroll
és az alkotmányjogi panasz
————— 76 —————

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Iván Júlia
A tranzitória tündöklése és bukása
————— 91 —————

DÖTÉS UTÁN

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből
————— 103 —————

Az Európai Unió Bíróságának ítéleteiből

—————123—————

JOGVÉDŐK

Kádár András Kristóf

De sikerült? – A megalázó börtönkörülményekkel kapcsolatos strasbourgi döntés
végre(nem)hajtásának szomorú krónikája

—————131—————

SZEMLE

Mészáros Gábor

Méltóságról az egyenlőtlenség korában

—————143—————

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>

TANULMÁNY

„Szemben az uniós alapértékek betartásának kérdését vizsgáló, dominánsan jogi megközelítésű szakirodalommal, e tanulmány alapkövetkeztetése szerint elsősorban nem az EU jogrendszerének hiányosságai járultak hozzá az Európai Unió demokratikus és jogállami válságához, hanem mindezekelőtt az intézményi tradícióik és konfliktusok, továbbá a politikai környezet akadályozták a létező jogi keretek hatékony és céltudatos kiaknázását. [...] Az Európai Bizottság és a Tanács Jogi Szolgálatát által az EUSZ fentebbi cikkei tekintetében fenntartott jogértelmezési duopóliuma nagyban felelős a jogértelmezési innováció hiányáért a területen. Az Európai Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárások során tudatosan olyan jogi inputokat kellene szolgáltatnia az Európai Bíróságnak, melyek lehetővé tennék az EUB számára az uniós jog progresszív értelmezését és továbbfejlesztését az EUSZ 2. cikkében foglalt alapvető uniós értékek védelme érdekében.”

(Hegedűs Dániel)

„[...] a nemzeti megelőző mechanizmussal szemben elvárt követelményeknek a magyar [...] rendszer nem tesz maradéktalanul eleget. Bár az anomáliák nagy része magában a jogi szabályozásban rejlik, mégis úgy vélem, hogy a hivatalban lévő ombudsmannak lehetősége lett volna javulást elérni ezeket illetően [...] mindenképpen feladata lett volna a működés értékelése, az anomáliák feltárása, valamint az utóbbiak felszámolására vonatkozó javaslatok kidolgozása.

(Zeller Judit)

Hegedűs Dániel

AZ UNIÓS ÉRTÉKEK VÉDELMÉNEK POLITIKAI-INTÉZMÉNYI HÁTTERE

AVAGY MIÉRT NEM VOLT KÉPES AZ EURÓPAI UNIÓ ÉRDEMBEN
FELLÉPNI A DEMOKRATIKUS NORMÁK LEÉPÜLÉSÉVEL SZEMBEN
MAGYARORSZÁGON

Az uniós jog, továbbá az Európai Unió alapértékeinek tagállamok általi megsértése vagy figyelmen kívül hagyása mindig is az európai integráció elválaszthatatlan kísérőjelensége volt. Ugyanakkor egyes tagállamok – Magyarország és Lengyelország – hosszú évek óta tartó, rendszerszintű autokratizálódása,¹ illetve más tagállamok részleges demokratikus hanyatlása minőségileg új kihívást jelent az Európai Unió számára. Európa e „másik demokratikus deficitje”, miként R. Daniel Kelemen² nevezte a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok rendszerszintű aláadását az Európai Unió tagállamaiban, sokkal mélyebb és távolabbra mutató negatív következményekkel jár az európai integráció működése szempontjából, mint az uniós intézmények sokat emlegetett nem teljes körű demokratikus legitimitása.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikke szerint³ „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok [...] tiszteletben tartásának értékein alapul”, továbbá „[e]zek az értékek közösek a tagállamokban”. Ezen katalógussal az EUSZ nem pusztán normatív irányítóként definiál egyes értékeket, de a liberális demokrácia értékeinek formájában lefekteti az integráció működése szempontjából elengedhetetlen, alapvető politikai követelményeket is.

Az EUSZ 2. cikkébe foglalt elvek megsértése ugyanis egyértelműen aláássa az uniós jogrendszer működését, továbbá a tagállamok és az EU intézmények egymás közötti kapcsolatát meghatározó kölcsönös bizalom elvét.⁴ Ezen túlmenően azonban az alapértékek ellen intézett támadások egyrészt ellehetetlenítik az Unió célkitűzéseinek beteljesítését (EUSZ 3. cikk), vagyis többek között az Unió alapértékeinek előmozdítását is, másrészt veszélyezteteti az uniós intézmények és a tagállamok közötti lojális együttműködés ('sincere cooperation') el-

vét (EUSZ 4. cikk (3) bekezdés). Mindezek alapján egyértelműen leszögezhető, hogy szemben a gyakran hangoztatott érveléssel, mely szerint az uniós alapértékek védelme másodrendű politikai kérdés a „tagállamok egységének” az uniós döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen megőrzésével szemben, az EUSZ 2. cikkében lefektetett értékek súlyos megsértése valójában az Unió egysége elleni legjelentősebb kihívásnak tekinthető.

A 2000-es „osztrák válság” óta – elsősorban a jogtudomány és az európai jog területén – komoly akadémiai figyelmet szenteltek az uniós tagállamok demokratikus hanyatlásának, illetve az EU jogállamisági válságának, amit a tudományos publikációk nagy száma is bizonyít.⁵ Számos szerző olyan jogi innovációkkal jelentkezett, melyek alapvetően befolyásolták az uniós alapértékek érvényesítéséről folytatott szakmai és politikai diskurzust.⁶ A különböző javaslatok politikai döntéshozatalra gyakorolt hatása azonban minimális maradt, ami élesen aláhúzza azt a tényt, hogy az uniós alapértékek megsértésének megállapítása és szankcionálása legalább annyira – ha nem jobban – politikai, mint jogi kérdés.

A KÜLÖNBÖZŐ JAVASLATOK
POLITIKAI DÖNTÉSHOZAT-
ALRA GYAKOROLT HATÁSA
AZONBAN MINIMÁLIS MA-
RADT, AMI ÉLESEN ALÁHÚZ-
ZA AZT A TÉNYT, HOGY AZ
UNIÓS ALAPÉRTÉKEK MEG-
SÉRTÉSÉNEK MEGÁLLAPÍTÁ-
SA ÉS SZANKCIONÁLÁSA LEG-
ALÁBB ANNYIRA – HA NEM
JOBBAN – POLITIKAI, MINT
JOGI KÉRDÉS.

Mindennek fényében e tanulmány nem a létező jogi keretek hatékonyságának elemzésére vagy új, innovatív jogi megoldások keresésére helyezi a hangsúlyt, hanem azon politikai keretfeltételek azonosítására, melyek lehetetlenné tették az uniós intézmények és *bona fide* tagállamok számára szerződésbe foglalt kötelezettségeik teljesítését. A tanulmány központi kutatási kérdése, hogy miért bizonyult az Európai Unió érdemben képtelennek arra, hogy megakadályozza a lengyel és magyar politikai és alkotmányos rendszer autokratizációját. Fő tézise szerint – melynek vizsgálatát és alátámasztását a tanulmány empirikus része szolgálja – nem a jelenleg rendelkezésre álló uniós jogi keretek hiányosságai

akadályozták az egyes tagállamok egyre mélyülő demokratikus hanyatlásával és jogállamisági válságával szembeni uniós fellépést, hanem a politikai keretek, valamint az uniós intézmények szerepfelfogásai, intézményi tradíciói és egymás közti konfliktusai tették a létező jogi keretek hatékony alkalmazását szinte lehetetlenné.

Módszertanilag a tanulmány kvalitatív dokumentumelemzésen, továbbá több mint 30 strukturált stakeholder-interjú aggregált tartalomelemzésén alapul, melyet 2018 szeptember–októberében készített a szerző Brüsszelben. Az interjúk kiterjedtek az EU teljes intézményi és releváns politikai spektrumára, beleértve a biztosi kollégium aktív és egykori tagjait, aktív és egykori biztosok kabinetjének tagjait, a Bizottság Jogi Szolgálatának, továbbá a Jogérvénysülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóságnak (DG JUST) és más releváns főigazgatóságoknak a képviselőit, az Európai Parlament számos tagját az Európai Néppárt (EPP), az Európai Szocialisták (S&D), az egykori liberális ALDE, valamint az európai zöldek (GUE) képviselőcsoportjából, a parlamenti frakciók és bizottságok szakértőit, a tanácsi adminisztráció munkatársait, a tagállamok állandó képviselőinek diplomatait, illetve *think tank*ek szakértőit és a témát rendszeresen követő brüsszeli újságírókat.⁷

A tanulmány strukturáját az a négy fő intézményi és politikai összefüggés határozza meg, melyet az uniós alapértékek hatékony védelme előtt tornyosuló fő akadályként azonosíthatunk. E négy fő kihívás, melyek elsősorban a Bizottság és a Tanács intézményi tradícióiból és szerepfelfogásaiból, továbbá az uniós intézmények közötti, illetve azokon belüli politikai konfliktusokból származnak, az alábbiak:

- 1) az alkotmányos gondolkodás tradíciójának hiánya, illetve az uniós alapértékek megsértésének konceptualizációja az Európai Bizottságon belül;
- 2) intézményközi politikai és hatalmi konfliktusok a Bizottság, az Európai Parlament, valamint a Tanács között, melyek egyrészt túsul ejtik az EUSZ 2. és 7. cikkéhez kapcsolódó ügyeket, másrészt egymás kezdeményezéseit blokkolva elkülönülő és divergáló intézményi megközelítéseket eredményeznek;
- 3) a Bizottság és a Tanács jogi szolgálatának törekvése az EUSZ 2. és 7. cikkéhez kapcsolódó jogértelmezési duopólium fenntartására, mely alapvetően konzervatív és megszorító jogértel-

mezésekhez vezet, és blokkolja a jogértelmezési innovációkat;

- 4) pártpolitikai érdekek, melyek megnehezítik, hogy az uniós intézmények elfogultság nélkül, szisztematikusan, objektíven és hatékonyan lépjenek fel a liberális demokrácia alapértékeinek védelmében.

AZ ALKOTMÁNYOS GONDOLKODÁS TRADÍCIÓJÁNAK HIÁNYA A „SZERZŐDÉSEK ÓRE” ESETÉBEN

Bár jelenlegi formájukban távol állnak a kikényszeríthető jogi norma szintjétől, az EUSZ 2. cikkébe foglalt alapértékek alkotmányos státusza nehezen vitatható. E következtetést nem csak az EUSZ 2. cikkének szövege, mely szerint az Európai Unió ezeken az értékeken alapul, továbbá a nemzeti jogrendszerekkel vont analógia támogatja, de a Szerződés számos további pontja is. Az EUSZ 13. cikk (1) bekezdése tovább erősíti az uniós alapértékek kiemelt szerepét, mikor az „Unió értékeinek érvényesítését” határozza meg az uniós intézmények elsődleges céljaként. Az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése lefekteti az Európai Parlament választása során a tagállamok számára irányadó minimális demokratikus követelményeket.⁸ Tekintettel végül a körülményre, hogy első fokon a nemzeti bíróságok felelősek az uniós jog értelmezéséért és végrehajtásáért, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a jogállamiság minimális feltételeként határozza meg, hogy a tagállamoknak meg kell teremteniük „azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

Az elmúlt évtized során az Európai Bizottság számos alkalommal hangsúlyozta, hogy szerepe a „szerződéses óreként”⁹ magában foglalja az uniós alapértékek védelmét is.¹⁰ Ugyanakkor a tényleges fellépése fényében kijelenthető, hogy a Bizottság politikai és jogi gyakorlata messze elmarad e saját maga számára kitűzött feladattól.

Tény, hogy Magyarország és Lengyelország rendszerszintű autokratizálódása nemcsak komoly kihívások elő állította a szerződéses óret az elmúlt tíz év során, de folyamatos tanulási folyamatot is jelentett az Európai Bizottság számára. Ugyanakkor a Bizottság fellépése e tanulási folyamat ellenére is gyakran

szelektívnek, olykor pedig elfogultnak vagy aránytalanak tűnik a magyar és lengyel eseteket összehasonlítva. Mintha reakcióit gyakran más tényezők, nem pedig a demokrácia és a jogállamiság magyarországi és lengyelországi objektív állapota határozta volna meg elsődlegesen.

Összehasonlítva a Bizottság erőfeszítéseit a liberális demokrácia védelmében Lengyelország és Magyarország esetében, a „szerződések őrének” fellépése és eredményessége igencsak eltérő képet mutat. Magyarország esetében a Bizottság alapvetően szelektív és szűk fókuszú jogi megközelítést alkalmazott, és összességében hat olyan kötelezettségszegési eljárást indított a magyar kormányval szemben, melyek esetében jól azonosítható kapcsolat áll fenn az uniós alapértékekkel.

Ilyen esetnek volt tekinthető a bírák korai nyugdíjazása¹¹ és az adatvédelmi hatóság függetlenségének megsértése¹² a 2012-es magyar alkotmányozási folyamat során; a magyar menekültjog 2015 októberében bevezetett, a menedékkérők jogait súlyosan és az EU-joggal össze nem egyeztethető módon korlátozó módosítása;¹³ a magyar felsőoktatási törvény 2017. áprilisi módosítása („lex CEU”), melynek esetében a letelepedés szabadságának (‘freedom of establishment’), a szolgáltatások szabad áramlásának és az akadémiai szabadságnak a sérelmét állapította meg a Bizottság;¹⁴ illetve 2017 júliusában a külföldről támogatott civil szervezeteket érintő jogalkotás („lex NGO”), melynek esetében az egyesülési szabadság és a tőke szabad áramlásának sérelme volt megállapítható,¹⁵ illetve a menedékkérőket támogató szervezeteket kriminalizáló „Stop Soros” jogalkotás.¹⁶

Bár az Európai Bizottság valamennyi fent felsorolt ügyben végül az Európai Unió Bíróságához (EUB) fordult, egyik esetben sem kérte a Bíróságtól ideiglenes intézkedések (‘interim measures’) alkalmazását, melyek megtilthatták volna a kérdéses nemzeti jogszabályok végrehajtását a Bíróság végleges ítéletének meghozataláig. Az ideiglenes intézkedések alkalmazásának hiányában a Bizottság gyakorlatilag lemondott az *ex ante* alkotmányos állapot megőrzésének a lehetőségéről.

Ezen túlmenően a Bizottság ugyancsak tartózkodott attól, hogy a magyar jogállamiság rendszerszintű sérelmének kérdését vizsgálja. Bár a Jogállamisági Keretmechanizmus (Rule of Law Framework) életre hívását 2014 márciusában¹⁷ a magyar politikai

és alkotmányos rendszer autokratizálódása motiválta, magát a mechanizmust a Bizottság sosem vetette be a magyar kormánnyal szemben. Bár az Alaptörvény negyedik, 2013-as módosítását követően folyamatosan a politikai napirend részét képezte, a Bizottság tartózkodott az ún. 7. cikk szerinti eljárás Magyarországgal szembeni alkalmazásától is. Végül nyolc évvel Orbán Viktor kormányának hatalomra kerülését követően és hét évvel az első jelentős, a 2011-es médiatörvény által kiváltott, az uniós intézmények és a magyar kormány között kirobbant konfliktus után, 2018 szeptemberében az Európai Parlament aktiválta az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdését.

A fentiekkel szemben Lengyelország esetében az Európai Bizottság jelentősen eltérő stratégiát követett. Elszigetelt, a jogállamiság ellen intézett kormányzati támadások partikuláris

aspektusait érintő kötelezettségszegési eljárások helyett a szerződések őre a kezdetektől törekedett ezek rendszerszintű hatásainak értékelésére. Ezt az átfogó, szisztematikus megközelítést egészítették ki az egyedi kötelezettségszegési eljárások. Mindössze négy hónappal a Jog és Igazságosság (PiS) vezette kormány hivatalba lépését és a lengyel alkotmánybíróság ellen indított támadást követően, 2016. január 13-án a

Bizottság életbe léptette a Jogállamisági Keretmechanizmust Lengyelországgal szemben.¹⁸ Mivel a keretmechanizmus által előirányzott jogállamisági dialógus és a Bizottság által elfogadott négy ajánlás-csomag nem hozott pozitív eredményt, nem egészen két évvel később, 2017. december 20-án a Bizottság az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás alkalmazása mellett döntött.¹⁹

A Bizottság Jogállamisági Keretmechanizmuson és a 7. cikk szerinti eljáráson alapuló, a jogállamiság rendszerszintű megsértésére fókuszáló stratégiai megközelítését három további, a fenti mechanizmusokhoz szervesen illeszkedő kötelezettségszegési eljárás egészítette ki. A 2017 júliusában a rendes bírósági szervezetrendszerrel érintő törvény miatt,²⁰ a 2018 júliusában a lengyel legfelső bíróság függetlenségének sérelme miatt,²¹ továbbá a 2019 áprilisában a lengyel bírák új fegyelmiejeljárás-rendszere miatt²² indított kötelezettségszegési eljárások ráadásul kivétel nélkül az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, vagyis a hatékony jogorvoslathoz való, az uniós szerződésekben lefektetett jognak a sérelmét is megállapították. Vagyis Lengyelország esetében a bírák kikényszer-

rített – a magyar megoldáshoz hasonló –, korai nyugdíjazását a Bizottság nem pusztán életkor alapú diszkriminációs esetként, hanem az alkotmányos rendszeren belüli valódi hatásának megfelelően, az igazságszolgáltatás függetlensége ellen indított támadásként kezelte. A legfelső bíróság bírójának nyugdíjazási ügyét a Bizottság ráadásul már három hónappal később, 2018 októberében az Európai Bíróság elé utalta, a Bíróságot ideiglenes intézkedések azonnali foganatosítására és a nemzeti jogszabály végrehajtásának felfüggesztésére kérve. Ennek a Bíróság sürgősséggel helyt is adott, így a lengyel legfelső bíróság függetlenségét a hatékony uniós fellépés – legalábbis rövid távon, Malgorzata Gersdorfnak, a lengyel legfelső bíróság elnökének 2020. áprilisi rendes nyugdíjazásáig – kétségkívül garantálta.

A Bizottság hivatalos álláspontjával szemben, mely szerint Magyarország esetében nem áll fenn az uniós alapértékek súlyos, rendszerszintű megsértésének a veszélye, a tudományos és a közpolitikai szakértői körökben viszonylag széles körű konszenzus uralkodik azt illetően, hogy Magyarország autokratikus fejlődése sokkal előrehaladottabb, a demokrácia és a jogállamiság helyzete pedig sokkal rosszabb, mint Lengyelország esetében.²³ Nyilvánvaló módon, a tudományos és a közpolitikai szakértői közösség holisztikus megközelítésével szemben a Bizottság a demokrácia és a jogállamiság minőségét az egyes tagállamokban az európai jog, valamint a tagállamok által a szerződésekben ráruházott kompetenciák szerint mérlegeli. Ugyanakkor kérdéses, hogy ez az EU-jogrend általi meghatározottság elégséges magyarázatként szolgálhat-e a lengyel és a magyar helyzet tekintetében az Európai Bizottság, valamint a kutatói közösség álláspontja között a mai napig fennálló alapvető nézetkülönbségre.

Ami nyilvánvaló eltéréseket okoz a helyzet értékelésében, az az, hogy míg a demokráciát monitorozó intézmények a demokrácia és a jogállamiság állapotának mély, rendszerszintű és politikailag semleges felmérésére törekednek, addig a Bizottság értékítéletét két további változó is alapvetően befolyásolja. Az interjúkutatás során széles konszenzus uralkodott – még a Bizottság munkatársai között is – a tekintetben, hogy a Magyarország és Lengyelország esetében alkalmazott eltérő bizottsági megközelítések elsősorban az uniós alapértékek megsértésének e két esetben tapasztalható eltérő jellegére, továbbá a két kormányának a Bizottsággal szembeni eltérő magatartására vezethetőek vissza.

AZ IDEIGLENES INTÉZKEDÉSEK ALKALMAZÁSÁNAK HIÁNYÁBAN A BIZOTTSÁG GYAKORLATILAG LEMONDOTT AZ EX ANTE ALKOTMÁNYOS ÁLLAPOT MEGŐRZÉSÉNEK A LEHETŐSÉGÉRŐL

A jogsértések eltérő jellege alatt elsősorban azok szembevetésének, objektivitása értendő, amit elsősorban a vonatkozó nemzeti alkotmányjogi környezet formális szabályainak megsértése, illetve ezen formális jogsértések hiánya határoz meg. Az interjúalanyok is úgy vélték,²⁴ hogy a Bizottság határozottabb fellépése a lengyel kormánnyal szemben elsősorban erre a változóra, vagyis a jogsértések objektivitására vezethető vissza.

A PiS kormány ugyanis számos esetben – például az alkotmánybíróság körül 2015–2016-ban zajló küzdelmek során – objektíven, olykor formailag is élesen megsértette a lengyel alkotmányos rendszer szabályait, amikor például megtagadta az alkotmánybíróság határozatainak a kihirdetését, és közjogi érvénytelenségre hivatkozva hagyta figyelmen kívül az alkotmánybíróság döntéseit. Mindezek okán az alkotmányosság és a jogállamiság sérelme a lengyel esetben egyértelmű volt, nem igényelt mélyebb, lényegi vizsgálatot.

Ezzel szemben a Fidesz-kormány 2010 óta, ha megszakításokkal is, de a periódus nagyobbik részében stabil alkotmányozó kétharmados többséggel rendelkezett. Ennek következtében az alkotmányos fékek és ellensúlyok megszállására és leépítésére a magyar alkotmányos normák formai értelemben vett megsértése nélkül került sor. Legalábbis a településkép védelméről szóló törvény 2017 nyarán történt elfogadásáig, melynek során az Országgyűlés egyszerű többséggel fogadta el a „plakáttörvény” kétharmados többséget igénylő tartalmát. Sajnos, ebben az esetben sem a nyílt alkotmánysértés, sem pedig a pártok egyenlő választási esélyeinek súlyos korlátozása nem érte el az Európai Bizottság ingerküszöbét.

Bár a magyar alkotmánybíráskodás folyamat eljárási értelemben nem volt alkotmánysértő, következményei sokkal messzehatóbbak voltak, mint a jogállamiság ellen intézett lengyelországi támadások hatásai. Oly mértékben alakították át a teljes alkotmányos és politikai rendszert – beleértve a választási rendszert és a médiakörnyezetet is – a kormányzó párt érdekeinek megfelelően, hogy az a mai napig nem mérhető össze a lengyelországi fejleményekkel (az igazságszolgáltatási rendszert érintő kivételével). Ugyanakkor a demokrácia és jogállamiság és szubsztanciális sérelmének a feltárása a magyarországi helyzet mély, részletes és rendszerszintű elemzését igényelte az Európai Unió intézményei részéről. Az Európai Parlament a maga részéről a Tavares- és Sargentini-jelentések elfogadásával kétszer is sikeresen eleget tett ennek a követelménynek.²⁵ Az Euró-

pai Bizottság ellenben évekig elutasította a rendszer-szintű megközelítés szükségességét Magyarországi esetében, és sajnos a 2020 szeptemberében elfogadott jogállamiságra vonatkozó monitoringjelentés²⁶ sem hozott áttörést ebben a tekintetben.²⁷

A tagállamok Bizottsággal szembeni magatartását illetően a kutatásban részt vevő interjúalanyok alapvetően azt hangsúlyozták, hogy a magyar kormány 2018-ig szinte mindig nyitott volt a Bizottsággal folytatott konstruktív párbeszédre, míg a lengyel kormánynak felrótták a rigid magatartását, és azt, hogy Varsó gyakran elutasította, hogy érdemben és konstruktív módon reagáljon a Bizottság aggályaira. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésébe foglalt lojális együttműködés elvének megfelelően a tagállamok egyértelmű kötelezettsége, hogy együttműködjenek az uniós intézményekkel, és segítsék azokat a Szerződésekből fakadó feladataik végrehajtásában. Hasonlóan az EUSZ 2. cikkébe foglalt uniós alapértékek megsértéséhez, a lojális együttműködés elve tekintetében is tetten érhető a lengyel és magyar magatartás eltérő percepciója. Lengyelország esetében az együttműködés megtagadása olyan szélsőséges formát is öltött, mint az Európai Bíróság ítéleteinek végre nem hajtása.²⁸ A magyar kormány magatartása e tekintetben is összetettebbnek bizonyult. Míg eljárási értelemben demonstrálta együttműködési készségét ('process/procedural compliance'), és folyamatos párbeszédben állt az Európai Bizottsággal, az uniós alapértékeknek való tartalmi megfelelésről ('outcome compliance') nyilvánvalóan továbbra sem volt szó, mivel a Bizottság számára tett egyes formális engedmények szinte sosem érintették a tervezett autoriter jogalkotási lépések lényegi részét.²⁹ A Bizottság és a magyar kormány közti interakciók leírására vezetett be Batory Ágnes a „kreatív”, illetve „szimbolikus” megfelelés ('creative/symbolic compliance') fogalmait.³⁰ A magyar és a nemzetközi médiában ez a jelenség az „orbáni pávatánc” néven vált széles körben ismertté.³¹

E stratégia abból állt, hogy amikor európai vagy nemzetközi kritikákkal szembesült, akkor a magyar kormány úgy érvelt, hogy a fennálló rendkívüli politikai körülmények gyors jogalkotást igényelnek, és hasonló szabályozási minták más államok jogrendszerében is megtalálhatóak.³² Amennyiben ezek az érvek mégsem csillapították a kritikát, a kormány felületes, a jogi norma lényegi részét minimálisan érintő változtatásokat eszközölt a nemzetközi közvélemény és az Európai Bizottság megnyugtatósa érdekében, miköz-

ben eredeti politikai céljait a jogszabály révén továbbra is képes volt biztosítani. Az évek során e „két lépést előre, egy lépést hátra” stratégia³³ mentén a Fidesz képes volt az egész magyar politikai rendszert saját érdekeinek megfelelően átalakítani.

Az Európai Bizottsággal egyre inkább eszkaláló-dó konfliktusa, valamint a 7. cikk szerinti eljárás fenyegető veszélye miatt 2017 végén a lengyel kormány is változtatott az uniós intézményekkel szembeni interakciós stratégiáján, és részben elkezdte másolni a magyar „pávatánc” modelljét – mérsékelt sikerrel. Mateusz Morawiecki lengyel miniszterelnök kinevezését követően hamarosan olyan kormányzati nyilatkozatok láttak napvilágot, melyek bizonyos engedményeket helyeztek kilátásba a lengyel igazságszolgáltatási „reform” tekintetében.³⁴ Végző soron a lengyel legfelső bíróságról szóló törvény részleges visszavonása 2018 novemberében³⁵ is a „két lépést előre, egy lépést hátra” stratégia részének volt tekinthető, hiszen az csak a bírák diszkriminatív nyugdíjazási szabályait érintette, ám az igazságügyminiszter általi kinevezésük kérdését nem, ami pedig az igazságszolgáltatás függetlenségére mért egyik legjelentősebb csapásnak volt tekinthető a lengyel „reformcsomag” elemeit tekintve.

Miként következik az Európai Bizottság alkotmányos gondolkodásának a hiányából a tagállamok uniós alapértékekkel szembeni kreatív megfelelésének tolerálása, illetve az érdemi fellépés hiánya ezen alapértékek szubsztanciális (és nem pusztán procedurális) megsértésével szemben? A demokrácia és a jogállamiság védelmének egyik legnagyobb hiányossága az Európai Unióban az, hogy az ünnepélyes nyilatkozatok³⁶ ellenére az Európai Bizottság épp oly szelektíven lép fel az EUSZ 2. cikkében foglalt alap-

AZ INTÉZMÉNYKÖZI KONFLIKTUSOK [...] BLOKKOLTÁK A BIZOTTSÁG ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT EGYES KEZDEMÉNYEZÉSEIT, MELYEK A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG ÉRTÉKEINEK HATÉKONYABB VÉDELMEIRE IRÁNYULTAK A TAGÁLLAMOK NORMASZEGÉSEIVEL SZEMBEN.

értékek megsértésével szemben, mint teszi ezt az alkotmányos minőséggel nem bíró, „közönséges” uniós jog esetében. Az Európai Bíróság esetjoga valóban számos alkalommal megerősítette a Bizottság széles mérlegelési jogkörét³⁷ a szerződések örének szerepéből fakadó feladatai ellátása során, és ennek megfelelően a Bizottságnak valóban jogában áll szabadon eldönteni, hogy mikor veszi fel a kesztyűt. Ugyanakkor ilyen jellegű döntéseinek – hogy egyáltalán fellép-e, és ha igen, milyen formában lép fel az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapértékek védelmében – az egyes ügyek tényállásának alapos mérlegeléséből kellene fakadnia.

A magyar és a lengyel kormánnyal szemben fennálló konfliktus jelentős tanulási folyamatot indukált

az Európai Bizottság struktúráiban és hozzájárult az uniós alapértékek megsértésével szembeni egyre hatékonyabb fellépéshez. Lengyelország esetében az EUSZ 19. cikkére történő folyamatos hivatkozás az Európai Bíróság Celmer-ügyben³⁸ hozott, továbbá a lengyel legfelső bíróság³⁹ és a rendes bíróságok⁴⁰ függetlenségéről, valamint a bírák fegyelmi eljárásáról⁴¹ szóló ítéleteiben, illetve az átmeneti intézkedések tudatos – ha nem is mindig következetes – alkalmazása a Bizottság részéről azt mutatja, hogy a szerződések őrre el kívánja kerülni a Magyarország esetében elkövetett hibák legalább egy részének megismétlését, amikor Lengyelországról van szó.

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan semmi nem utal a Magyarországgal szemben követett eddigi, hibás stratégia felülvizsgálatára; sőt, a 2019-es EP-választások óta a Bizottság Magyarországgal kapcsolatos álláspontjának további puhulását lehet érzékelni. Ennek ékes bizonyítéka, hogy a 2019-ben hivatalba lépő Ursula von der Leyen vezette Bizottság még egyetlen kötelezettségzegési eljárást sem indított a magyar kormányval szemben, és nem vizsgálta felül a Budapesttel szembeni 7. cikk szerinti eljárásban elfoglalt, tartózkodó intézményi pozícióját sem.⁴² A Varsóval szemben folytatott stratégia fényében a Bizottság Magyarországgal kapcsolatos viselkedése pozitívan elfogultnak és megengedőnek tűnik.

A fentiek fényében a konzekvens alkotmányos gondolkodás hiánya és a normasértő tagállamokkal szembeni szelektív fellépés tűnik az uniós alapértékek hatékony védelmével szembeni legfőbb akadálnak. Ennek megfelelően az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek hatékony védelmének a kulcsa sem feltétlenül a további jogalkotásban rejlik, bár tény, hogy az intézményi tradíciók, szerepfelfogások és gondolkodási minták esetleges megváltoztatása még több időt és politikai erőforrást igényelhet, mint a jogalkotás. Az Európai Bizottságnak fel kellene ismernie, hogy az EUSZ 2. és 7. cikkéhez kapcsolódó ügyek alkotmányos minőséggel bírnak. És mivel az alapértékek tartalmi megsértése messze nem olyan egyértelmű, mint a nemzeti alkotmányos normák formai megsértése vagy a „közönséges” EU-jog be nem tartása, így feltárásuk aprólékos, rendszerszintű vizsgálatot igényel a szerződések őrre részéről. Ám mivel az EUSZ 2. cikkébe foglalt uniós alapértékek megsértése összehasonlíthatatlanul nagyobb veszélyt rejt magában az Európai Unió intézményi és jogrendszere szempontjából, mint a közönséges uniós jog egyes szabályainak be nem tartása, így a Bizottság megkérdőjelez-

hetetlen kötelezettsége lenne, hogy e veszéllyel szemben elkötelezetten, részrehajlás nélkül és hatékonyan fellépjen. Tekintettel az alapértékek megsértése által hordozott fokozott veszélyre, a Bizottság tradicionálisan tág mérlegelési jogköre e ponton csak korlátozottan érvényesülhetne. Ennek során nem lehet figyelmen kívül hagyni a tagállami normasértés által a demokratikus alapértékekben okozott szubsztanciális kárt, illetve a tagállam tényleges tartalmi megfelelését.

INTÉZMÉNYKÖZI KONFLIKTUSOK

A Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament alkotta intézményi háromszögön belüli feszültségek és hatalmi konfliktusok ugyancsak jelentős mértékben akadályozták az uniós alapértékek megsértéséhez kapcsolódó ügyek napirendre vételét és hatékony kezelését az elmúlt évtized során. Az intézményközi konfliktusok nem csak az egyes uniós intézmények együttműködéséből fakadó potenciális politikai szinergiák kialakítását lehetetlenítették el, de számos alkalommal egyértelműen blokkolták a Bizottság és

az Európai Parlament egyes kezdeményezéseit, melyek a demokrácia és a jogállamiság értékeinek hatékonyabb védelmére irányultak a tagállamok normaszegéseivel szemben.

A Tanács Jogi Szolgálatának megszorító jellegű, nem nyilvános jogértelmezése alapján, mely szerint bármilyen, az EUSZ 2.

cikkében foglalt alapérték megsértéséhez kapcsolódó ügy csakis a 7. cikk szerinti eljárás keretében kezelhető,⁴³ a Tanács élesen ellenezte, és részben delegitimálta a Bizottság két kiemelkedően fontos kezdeményezését.⁴⁴

A Bizottság Jogállamisági Keretmechanizmusának (Rule of Law Framework) 2014. márciusi⁴⁵ bevezetését követően a Tanács kemény kritikával illette az új kezdeményezést, mely álláspontja szerint összeegyeztethetetlen volt az EUSZ 5. cikkében lefektetett hatáskörmegosztás elvével (principle of conferral).⁴⁶ Ezt követően 2014 decemberében a Tanács bejelentette saját mechanizmusának, az ún. jogállamisági dialógusnak (Rule of Law Dialogue) az életre hívását.⁴⁷ A jogállamisági dialógus működése, tehát a jogállamiság egyes tagállamokon belüli helyzetének kötetlen, önálló objektív adatgyűjtést és -verifikálást nélkülöző megvitatása a Tanácsban a mai napig nem vezetett értékelhető eredményekre. Így minden bizonnyal nem túlzás azt állítani, hogy a ta-

nácsi dialógus az uniós alapértékek és a jogállamiság védelmére névleg irányuló mechanizmusok közül a legpuhább és legkevésbé célravezető az Európai Unióban. Életre hívásának valódi célja vélhetően kimerült abban, hogy a Tanács részéről egyfajta politikai elkötelezettséget imitáljon a jogállamiság kérdésében, továbbá az, hogy létrejöjjön egy, a Bizottság jogállamisági mechanizmusával párhuzamos eljárás, amire hivatkozva a Tanács könnyebben tagadhatta meg együttműködést a Bizottságtól, illetőleg az elismerést a Bizottság mechanizmusától.

Mindezek folytán a Tanács teljességgel negligálta a Bizottság által Lengyelországgal szemben 2016 januárjában életbe léptetett jogállamisági mechanizmust, amíg az 2017 decemberében nem vezetett az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésén alapuló eljárás megkezdéséhez, vagyis amíg az eljárás el nem ért egy olyan pontig, hogy már a Tanács értelmezése szerint is legitim jogalapja volt.

2018 októberében a Tanács Jogi Szolgálatára nyilvánosságra hozta ellenvéleményét a Bizottság által javasolt ún. „jogállamisági kondicionalitással” (rule of law conditionality) szemben, mely a jogállamiság bizonyos szintjéhez kötné az Európai Strukturális és Befektetési Alapok (European Structural and Investment Funds; ESIF) tagállamok felé irányuló kifizetéseit.⁴⁸ A Tanács Jogi Szolgálatának érvelése szerint ugyanis a Bizottság javaslata⁴⁹ az EUSZ 7. cikkének hatókörén kívül kíván életre hívni egy szankciómechanizmust, ami álláspontja szerint nem vezethető le a szerződések szövegéből.

Állásfoglalásával a Tanács Jogi Szolgálatára nem pusztán a Bizottság javaslatával került konfliktusba, de olyan fontos tagállamok álláspontjával is, mint Németország vagy Franciaország, melyek üdvözölték, és támogatásukról biztosították a jogállami megfelelés bevezetésére irányuló kezdeményezést.⁵⁰ Az Európai Parlament 2019. április 4-én első olvasatban elfogadta a Bizottság indítványát, ám a Tanácsban 2020. októberéig nem sikerült a jogalkotási folyamatban előrehaladást elérni. Bár a tényleges politikai frontvonal nem a jogszabálytervezet szerződéses alapját, hanem az esetleg szankciókat életbe léptető döntéshozatali folyamatot – fordított vagy rendes minősített többségi eljárás alkalmazása a Tanácsban – illetően alakult ki, a Tanács magatartása 2019 áprilisa óta nehezen értelmezhető másként, mint a kezdeményezés blokkolásaként.

Részleges politikai áttörést e tekintetben a sokat kritizált 2020. júliusi Európai Tanács eredményezett,⁵¹ mely egyértelműen állást foglalt a jogállamisági feltétel bevezetése mellett,⁵² és meghatározó szereplők – mint Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke és Angela Merkel német szövetségi kancellár – szerint egyértelműen a Tanács hatáskörébe utalta vissza a további döntéshozatalt. Ugyanakkor az EU állam- és kormányfőinek megerősítő döntése a jogállamisági kondicionalitás bevezetéséről továbbra is nyitva hagyta a döntéshozatali mechanizmus kérdését, így jórészt a 2020 második félévében regnáló német, valamint az azt követő portugál elnökség teljesítményén múlik majd, hogy sikerül-e többséget szerezni a Tanácsban egy erős – fordított minősített többségen alapuló – jogállamisági kondicionalitást ellenőrző mechanizmushoz, és hogy

maga a mechanizmus hatályba tud-e lépni 2021. január 1-jén, egy időben az EU új hosszú távú pénzügyi keretének indulásával, vagy legalábbis nem sokkal azt követően. A német elnökség által előterjesztett és intézményközi tárgyalásokra került javaslat erős kétséget ébreszt e tekintetben.

Ám a demokrácia és a jogállamiság védelméhez kötődő kezdeményezések akadályozása nem csak a Bizottság és a Tanács közötti kapcsolatrendszerben érhető tetten. Mind a két intézmény

szisztematikusan figyelmen kívül hagyta vagy elutasította az Európai Parlament vonatkozó javaslatait. E tény annál is inkább figyelemre méltó, mivel számos, az Európai Bizottsághoz kötődő interjúalany hangsúlyozta, hogy a Parlament és a Tanács részéről tapasztalható politikai támogatás hiánya az egyik kulcstényező, mely a Bizottság Magyarországgal kapcsolatban tanúsított önkorlátozó és visszafogott magatartását magyarázza. A magyarázat nyilván teljességgel helytálló a Tanács vonatkozásában, de a Parlament esetében bizonyíthatóan nélkülözi a valószínűsítést.

A magyar Alaptörvény negyedik, 2013. márciusi módosítását követően, melyet komoly aggodalommal fogadott az Európai Bizottság is,⁵³ 2013. július 3-án az Európai Parlament elfogadta az ún. Tavaresz jelentést az alapvető jogok helyzetéről Magyarországon.⁵⁴ A jelentésben az Európai Parlament többek között felszólította a Bizottságot, hogy „megfelelőképpen reagáljon a vonatkozó tagállam alkotmányos és jogrendszerében, illetve gyakorlatában bekövetkezett változásokra”, illetve „alkalmazzon átfogóbb jel-

legű, rendszerszintű megközelítést az uniós alapértékek súlyos megsértésének veszélye esetén”.⁵⁵ Mindezekon túl a Parlament felkérte a Bizottságot és a Tanácsot, hogy a Parlamenttel együtt aktívan vegyenek részt a demokrácia és a jogállamiság magyarországi helyzetének figyelemmel kísérésében, egy, a három fő uniós jogalkotó intézményt átfogó, „2. cikkről szóló dialógus” (‘Article 2 Dialogue’) keretén belül.

Bár a Bizottság által 2014 márciusában életre hívott Jogállamisági Keretmechanizmusa bizonyos szempontból akár a Parlament követelésére adott pozitív válasznak is tekinthető, hiszen megteremtette a lehetőséget a jogállamiságot érő támadások rendszerszintű értékelésére, de – figyelmen kívül hagyva a Parlament felszólítását – a mechanizmust végül sosem alkalmazták Magyarországgal szemben. Ugyanakkor a Bizottság hat hosszú éven keresztül elzárkózott egy, az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapértékek érvényesülését vizsgáló átfogó monitoring-mechanizmus létrehozásától, ami a Parlament másik felhívásában szerepelt. A Bizottság végül 2019 júliusában jelentette be az átfogó jogállamisági monitoring-mechanizmus – „jogállamiság-felülvizsgáló ciklus” (‘Rule of Law Review Cycle’) – létrehozásának a szándékát⁵⁶, míg maga a monitoringjelentés 2020 szeptemberében látott napvilágot. Mindezek fényében megkockáztatható a kijelentés, hogy az Európai Bizottság Magyarországgal kapcsolatban jórészt kiaknáztatlanul hagyta a Parlament és a Tavares-jelentés által számára biztosított cselekvési lehetőséget. Az ilyen dinamika a mai napig meghatározó a Bizottság és a Parlament viszonyában.

2016 októberében az Európai Parlament elfogadta az in’t Veld-jelentést egy „Union Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights” (röviden: DRF Pact) névre keresztelt átfogó uniós monitoring-mechanizmus létrehozásáról.⁵⁷ A határozat – a szakértői panelre („DRF Expert Panel”) vonatkozó konkrét javaslatot leszámítva – gyakorlatilag szabad kezett biztosított a Bizottság számára, hogy javaslatot tegyen egy a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok tagállami helyzetét vizsgáló átfogó, európai uniós szintű monitoring-mechanizmusra. Az in’t Veld-jelentés szerint a jogalkotási alap az EUMSZ 295. cikke, vagyis intézményközi megállapodás (interinstitutional agreement) lehetett volna. Ám a Parlament javaslata ismét süket fülekre talált a Bizottságnál.

A „SZERZŐDÉSEK ÓRE” SZEREPBŐL ELSŐSORBAN AZ UNIÓS ALAPÉRTÉKEK VÉDELMÉRE IRÁNYULÓ, ADOTT ESETBEN MÁS UNIÓS INTÉZMÉNYEKEL EGYÜTTMŰKÖDÉSBE MEGVALÓSÍTOTT, FOKOZOTT ELKÖTELEZETTSÉGNEK KELLENE FAKADNIA, NEM PEDIG A BIZOTTSÁG DISZKRECIÓNA LIS HATÁSKÖREIT ÉS KORLÁTLAN MÉRLEGELÉSI LEHETŐSÉGET VÉDŐ, SZŰK LÁTÓKÖRŰ POLITIKÁNAK

Az elutasítás közel sem tűnt meglepőnek az Európai Bizottság jogállamiságért és az Alapvető Jogok Chartája érvényesüléséért felelős alelnökének, Frans

Timmermansnak egy évvel korábban, 2015 augusztusában a Tilburgi Egyetemen tartott beszéde fényében. Ebben Timmermans egyértelművé tette, hogy nyíltan ellenez mindenfajta kezdeményezést, ami a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok minőségének átfogó értékelésére törekszik, és ezáltal csökkenteni kívánja a Bizottságot a szerződések óre szerepében megillető tág politikai és jogi mérlegelési lehetőséget.⁵⁸

A Timmermans-féle kijelentés és a DRF Pact kezdeményezés

kudarca egyértelműen azt üzenete, hogy a Bizottság nagyobb jelentőséget tulajdonít saját intézményes prerogatíváinak, különösen a széleskörű mérlegelési lehetősége fenntartásának, mint az uniós alapértékek megőrzésének és az uniós intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elvének.

2018. szeptember 12-én az Európai Parlament elfogadta a Sargentini-jelentést, és határozatával életbe léptette az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást Magyarországgal szemben, melynek célja annak megállapítása, hogy fennáll-e az uniós alapértékek súlyos megsértésének veszélye a magyar kormány intézkedései által. Az ezt követően kibontakozó események ugyanakkor gyorsan nyilvánvalóvá tették, hogy bár az EUSZ 7. cikkének szó szerinti olvasata erre nem ad feltétlenül lehetőséget, a Tanács mégis jelentős megkülönböztetést alkalmazott a két éppen folyamatban lévő 7. cikk szerinti eljárás tekintetében, a Parlament által indított kezdeményezés hátrányára a Bizottságéval szemben.

A Tanács Jogi Szolgálat nem nyilvános állásfoglalásában gyakorlatilag elutasította a Parlament tanácsi eljárásban való képviselésének lehetőségét.⁵⁹ Ezt követően az a veszély fenyegetett, hogy egyrészt a Sargentini-jelentést nem fogadja el a Tanács megfelelő indoklással ellátott javaslatként (‘reasoned proposal’) a 7. cikk szerinti eljárásban, így nem lesz a Tanács előtt olyan dokumentum, ami a 7. cikk szerinti meghallgatások alapját képezhetné, másrészt senki sem képviselheti majd a Parlamentet – és ezáltal az indítványozó felet – a meghallgatások során.

A 2018 második félévében mandátumát töltő osztrák uniós elnökség végül egy gyakorlatias *ad hoc* megoldással lépett elő az adott helyzetben, ami azonban jogilag nem változtatott azon a körülményen, hogy

a Tanács nem kezeli egyenrangúként a Bizottság és az Európai Parlament által indított 7. cikk szerinti eljárásokat. Az osztrák elnökség ugyanis úgy döntött, hogy Judith Sargentini és az EP LIBE-Bizottságának elnöke, Claude Moreas az Általános Ügyek Tanácsának (General Affairs Council) egy nem hivatalos ülése előtt ismertethette a jelentés főbb pontjait a tagállamok képviselőivel.⁶⁰

Az Európai Unió két fő társjogalkotó szerve, az Európai Parlament és a Tanács közötti intézményi egyensúly fenntartása egyértelműen fontos és kényes feladat. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 7. cikk szerinti eljárás lényeges pontokban különbözik az EUMSZ 289. és 294. cikkében lefektetett rendes jogalkotási eljárástól. Szemben a rendes jogalkotási eljárással, melynek keretében kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik a kezdeményezés jogával, a 7. cikk szerinti eljárás három jogalanyt, illetve jogalanyi kört – Bizottság, Európai Parlament és a tagállamok harmada – is felruhá az eljárás elindításának jogával, anélkül, hogy bármilyen eltérésre utalna az eljárás tekintetében attól függően, hogy melyik jogalany kezdeményezte azt.

Ennek fényében joggal feltételezhető, hogy az uniós joggal nem áll összhangban az, ha eltérő eljárási szabályokat alkalmaznak attól függően, hogy a Bizottság vagy a Parlament kezdeményezte az EUSZ 7. cikkének aktiválását. Ennek fényében pedig egyenlő lehetőséget kellene biztosítani minden kezdeményezésre feljogosított jogalanyt az álláspontja ismeretében a döntéshozatalba bevont intézmények előtt. A Tanács Eljárási Szabályzatának 26. cikke szerint a Tanács képviselheti álláspontját az Európai Parlament plénuma és bizottságai előtt. A demokrácia és a jogállamiság védelme szempontjából kulcsfontosságú lenne a megfelelő reciprocitás biztosítása a 7. cikk szerinti eljárásokban.

Mint látható, bizonyos intézményközi hatalmi konfliktusok jelentős mértékben bénítottak és gyengítettek az elmúlt évek során számos fontos kezdeményezést, melyek a demokrácia, a jogállamiság és alapvető jogok alapértékei iránti tagállami elkötelezettséget kívánták előmozdítani. Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek hatékonyabb védelmének *sine qua non*-ja az eddigi gyakorlat felszámolása és intézményközi szinergiák kialakítása, különösen akkor, ha a szerződésmódosítás lehetősége politikailag

nem adott. Egy, az alapértékek védelméről szóló intézményközi dialógus elindítása – amelyet a Tavares-jelentés javasolt – hatalmas előrelépést jelentene.

Ugyanakkor a tagállamok között megkérdőjelezhetetlenül jelen lévő szuverenista tradíció miatt a Tanács értelemszerűen soha nem lesz képes úttörő szerepet játszani a demokrácia és a jogállamiság védelmében, a „jogállamiság barátai” (‘friends of the rule of law’)⁶¹ körhöz tartozó tagállamok elkötelezettsége ellenére sem. Éppen ezért a Bi-

zottság és az Európai Parlament konstruktív intézményközi együttműködése kiemelt jelentőséggel bírna. Bár ennek csak szimbolikus gesztusok formájában látni jelét az intézmények 2019-es újjáalakulása óta, a Bizottságnak konstruktívabban kellene fogadnia az Európai Parlament kezdeményezéseit, amennyiben azok az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek védelmére irányulnak, és ki kellene aknáznia a Parlament politikai támogatása és határozatai kínálta politikai cselekvési lehetőségeket. A „szerződések óre” szere-

peből elsősorban az uniós alapértékek védelmére irányuló, adott esetben más uniós intézményekkel együttműködésben megvalósított, fokozott elkötelezettségnek kellene fakadnia, nem pedig a Bizottság diszkrecionális hatásköreit és korlátlan mérlegelési lehetőségét védő, szűk látókörű politikának.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉS A TANÁCS JOGI SZOLGÁLATÁNAK JOGÉRTELMEZÉSI DUOPÓLIUMA

A Szerződések értelmében az Európai Unió Bírósága az Európai Unió jogának legfőbb értelmezője. Ugyanakkor az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó számos nyitott és politikailag kiemelt jelentőségű kérdésben nem ad jogértelmezési támaszt az EUB esetjoga. Ennek egyik fő oka a Bizottság és a Tanács Jogi Szolgálatának törekvése, hogy lehetőség szerint megőrizze minél teljesebb kontrollját és jogértelmezési duopóliumát az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó ügyek felett.

Az Európai Bizottság 2018. szeptemberi döntése, mely az igazságszolgáltatás függetlenségének a megsértése miatt idézte Lengyelországot az EUB elé⁶² (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésére való hivatkozással), illetőleg a belőle fakadó további, az EUSZ 19.

cikkének sérelmére építő ügyek jelentős kivételnek tekinthetők a fenti szabály alól, melyek egy részleges, ámde stabil, pozitív trendet képviselnek. Ez a részleges trend azonban csak az igazságszolgáltatás függetlenségének EUSZ 19. cikkébe foglalt követelményére terjed ki, az EUSZ 2. cikkébe foglalt egyéb uniós alapértékekre nem, így nem is kérdőjelezi meg e fejezet fő tézisé.

Az Európai Bizottság, úgy tűnik, csak az EUB *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*-ügyben (C-64/16)⁶³ ügyben hozott áttöréserértékű ítélete, valamint az ír legfelső bíróság által kérelmezett *Celmer*-ügyben (C-216/18) folyó előzetes döntéshozatali eljárás után mert az EUSZ 19. cikke jelentette jogi eszközhöz nyúlni; amikor a Bíróság már jelezte, hogy készen áll az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján a bírói függetlenség védelmére a tagállamokban.⁶⁴

Figyelembe véve a szerződés-módosítás politikai lehetetlenségét, továbbá a Tanácsot uraló benuátlóságot, az EUB progresszív jogértelmezése kínálja a legrealistább opciót a jogállamiság és demokrácia védelmének előmozdítására az uniós jogban. Ha lenne autoritatív válasz arra a kérdésre, hogy valóban csak és kizárólag a 7. cikk szerinti eljárás keretében lehet-e vizsgálni és szankcionálni az EUSZ 2. cikkébe foglalt alapértékek megsértését – amint azt a Tanács Jogi Szolgálat állítja –, vagy más mechanizmusok is jogszerűnek minősülhetnek az uniós jog fényében, az jelentős előrelépés volna az uniós alapértékek védelme területén. Ugyancsak nehezen túlbecsülhető jelentőségű lenne a válasz arra a kérdésre, hogy a magyar és a lengyel kormány ellen folyamatban lévő 7. cikk szerinti eljárások egyesítése összhangban áll-e a Bíróság szerint az uniós joggal. Az eljárások egyesítése ugyanis, amit eredetileg Kim Lane Scheppele vetett fel javaslatként,⁶⁵ megfelelő kiutat jelenthetne a mostani patthelyzetből, amikor Lengyelország és Magyarország kölcsönösen megakadályozhatják egymás vonatkozásában a szankciók bevezetését a konszenzust igénylő 7. cikk (2) bekezdés szerinti eljárásban.

Sajnos, a fenti kérdéseket nem lehet felvetni az EUB előtt. A Szerződések nem adnak lehetőséget arra, hogy EU-intézmények az uniós jog absztrakt értelmezését kérjék a Bíróságtól jogi kötőerővel nem bíró vélemény formájában, mint amilyenek például a Nemzetközi Bíróság (ICJ) által az ENSZ bizonyos szerveinek felkérésére kiadott tanácsadó véleményei. A hatáskörbeli különbségre egyértelmű magyarázattal szolgál, hogy míg az ENSZ szervei nem lehetnek

felek a Nemzetközi Bíróság előtti eljárásokban, és ezért jogosultak tanácsadó vélemények kérésére, addig az EU intézményei teljes perképeséggel bírnak az EUB előtt. Ugyanakkor nyilván sokkal alacsonyabb politikai költséggel járna, ha a Bíróság absztrakt jogértelmezésért folyamodhatna egy uniós intézmény, ahhoz képest, hogy egy másik uniós intézménnyel vagy tagállammal szemben folytatott semmisségi vagy kötelezettségszegési eljárásban kell az adott jogértelmezés helyességét kipuhatólnia. Mindennek fényében elméletileg előnyös lenne, ha az EU-intézmények és -tagállamok számára nyitva lenne a lehetőség, hogy az EUB absztrakt jogértelmezését kérjék. Mivel azonban a Bíróság kompetenciáinak a bővítése szerződés módosítást igényelne, ezért ez politikailag nem életszerű opció.

Tekintettel az adott politikai és jogi környezetre,

az EUB progresszív jogértelmezésének útjában álló egyik legfőbb gát, hogy az uniós intézmények, mindenekelőtt az Európai Bizottság, a kockázatok minimalizálására törekednek az eljárásokban, és tartózkodnak olyan vitatott jogi érvek alkalmazásától, melyek a fent említett progresszív jogértelmezés számára kiindulópontként szolgálhatnának. Ez a stratégia teljességgel érthető a Bizottság részéről az általános EU-jogi kérdésekben, ám igencsak kontraproduktív az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó ügyekben, és nagymértékben hozzájárul a jogfejlődés benuátlóságához a területen.

Az Európai Bizottság impresszív arányban nyeri meg az ügyeket az Európai Unió Bírósága előtt.⁶⁶ Statisztikai alapon szemlélve a kérdést, a tagállamok szinte biztosak lehetnek benne, hogy kötelezettségszegési eljárásban a Bíróság a Bizottság javára fog ítélni, ami komoly súlyt ad a Bizottság kötelezettségszegési eljárásainak már a bírósági szakaszt megelőző fázisban is. Ugyanakkor ennek a megingathatatlan jogi reputációnak a fenntartása, ami természetesen fontos politikai erőforrás a Bizottság számára, oda vezet, hogy a Bizottság igencsak megfontoltan és bölcsen válogatja meg a jogi ütközeteit.

Sajnos, az EUSZ 2. cikkébe foglalt alapértékek védelme területén, ahol a Bizottság ismeretlen vizeken evez, ez a stratégia nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság megelégszik az uniós alapértékeknek való kreatív megfeleléssel, vagy a legrosszabb esetben a Bizottság maga is csak a kreatív megfelelés elérésére törekszik.⁶⁷

Ísmét csak a magyar bírák korai nyugdíjazásának (C-286/12) és az adatvédelmi hatóság függetlenség-

EGYFAJTA JOGI FETISZMUS BENYOMÁSÁT KELTŐ MÓ- DON, A KÖTELEZETTSÉGSZE- GÉSI ELJÁRÁSOK FORMÁLIS MEGNYERÉSE ÉS LEZÁRÁSA SOKKAL NAGYOBB JELENTŐ- SÉGGEL BÍRT A BIZOTTSÁG SZÁMÁRA, MINT AZ UNIÓS JOGOT ÉS ALAPÉRTÉKEKET ÉRT SÉRELEM ORVOSLÁSA

gének (C-288/12)⁶⁸ ügye említhető a Bizottság fent említett hozzáállásának illusztrálására. A bírák korai nyugdíjazása ügyében indított kötelezettség-szegési, majd bírósági eljárást a Bizottság kizárólag mint életkor alapú diszkriminációs esetet építette fel, és tartózkodott bármiféle, az igazságszolgáltatás függetlenségére vagy a jogállamiságra vonatkozó utalástól. Ezzel a stratégiával ugyan vitathatatlan és erős jogalapot biztosított a kereset számára, ám teljes egészében figyelmen kívül hagyta a magyar jogalkotásból fakadó valódi veszélyt az igazságszolgáltatás függetlenségére nézve. Az adatvédelmi hatóság függetlenségének ügyében a Bizottság teljesen egyértelműen elszalasztotta a jogsértést követően a megfelelő jogorvoslat kidolgozását, és elfogadta, hogy a magyar kormány teljesítette az ítéletből fakadó kötelezettségeit azzal, hogy peren kívüli eljárásban megállapodott Jóri András volt adatvédelmi biztosal a számára fizetendő kártérítésről.

Végsősoron a Bizottság úgy nyerte meg a bírák korai nyugdíjazásának ügyét, hogy annak semmifajta kihatása nem volt a jogállamiság és a bírói függetlenség aláadására Magyarországon, míg az adatvédelmi hatóság függetlenségének ügyében teljesen kiaknázatlanul hagyta a perben aratott győzelmét azért, hogy elkerülje az Európai Bíróság ítéletének nem teljesítése miatt indítandó további eljárást az EUMSZ 260. cikke alapján. Egyfajta jogi fetisizmus benyomását keltő módon, a kötelezettség-szegési eljárások formális megnyerése és lezárása sokkal nagyobb jelentőséggel bírt a Bizottság számára, mint az uniós jogot és alapértékeket ért sérelem orvoslása.

Összhangban az első részben érintett alkotmányos megközelítés szükségyszerűségével, a Bizottságnak egyértelműen meg kellene különböztetnie az általános EU-jog megsértése miatt indított, valamint az Unió alapértékeit érintő, alkotmányos minőséggel bíró kötelezettség-szegési eljárásokat egymástól. E megkülönböztetés fényében pedig eltérő stratégiákat kellene rendelnie az eltérő ügycsoportokhoz. Az általános EU-jog területén gond nélkül fenntarthatná az alapvetően szelektív stratégiáját, melynek egyik nyilvánvaló célja a Bizottság makulátlan jogi reputációjának fenntartása. Ezzel párhuzamosan pedig a jogterületek elkülönítése lehetőséget biztosítana arra, hogy az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó ügyekben a Bizottság jogi érvelése nagyobb flexibilitást mutasson, és lehetőséget biztosítson az EUB számára, hogy – amennyiben a Bíróság hajlandó erre – az uniós

jog progresszív értelmezése útján fejlessze a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét az Európai Unióban.

Az uniós alapértékekhez kapcsolódó ügyekben a Bizottságnak kockára kell tennie a Bíróság előtti verhetlenségének reputációját, és opportunistá módon az uniós jog kiterjesztő értelmezését kell képviselnie abban a reményben, hogy a Bíróság végül – felelőssége tudatában – magáévá teszi a Bizottság érvelését. Ez a megközelítés ráadásul – bár nem nélkülöz bizonyos exploratív jelleget, de – az alapértékekhez kapcsolódó ügyekben is visszaállítaná az EUB legfőbb jogértelmező szerepét, amitől eddig a Bizottság és a Tanács Jogi Szolgálatának megszorító jogi megközelítése jórészt megfosztotta.

A Bizottságnak elsősorban a fegyvereit, nem az ütközeteit kellene bölcsen megválogatnia. Kötelezettség-szegési eljárások útján olyan jogi inputokat kellene szolgáltatnia a Bíróság számára, melyek optimális esetben alkalmasak az EUSZ 2. és 7. cikkéhez kapcsolódó megszorító – a Tanács Jogi Szolgálata által képviselt – értelmezések lerombolására. Ez a megközelítés nagyban megnehezítené a Tanács számára az alapértékek védelméhez kapcsolódó – folyamatban lévő és jövőbeli – jogalkotási eljárások akadályozását.

PÁRTPOLITIKAI KÖTELEK A SZISZTEMATIKUS ÉS RÉSZREHAJLÁSTÓL MENTES UNIÓS FELLÉPÉS ÚTJÁBAN

A vonatkozó tudományos kutatások fényében bizonyítottnak tűnik, hogy az Európai Parlament frakcióinak álláspontja és magatartása az uniós alapértékek védelme és a betartásuk kikényszerítése tekintetében (párt)politikailag meghatározott.

2016-ban megjelent, átfogó tanulmányában Ulrich Sedelmeier az EP képviselőcsoportjainak pozícióját vizsgálta a Magyarország és Románia esetében potenciálisan alkalmazandó elmarasztalások és szankciók ügyében.⁶⁹ Kutatásának eredményei szerint a képviselőcsoport ideológiai távolsága az uniós alapértékeket megsértő nemzeti kormány (párt)tól fontos befolyással bíró változó ugyan, önmagában nem determinálja a potenciális szankciók ellenzését vagy támogatását. A Sedelmeier által górcső alá vont három lehetséges magyarázó változó közül az adott képviselőcsoportnak vagy európai pártcsalád-

A BIZOTTSÁGNAK ELSŐSORBAN A FEGYVEREIT, NEM AZ ÜTKÖZETEIT KELLENE BÖLCSEN MEGVÁLOGATNIA. KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK ÚTJÁN OLYAN JOGI INPUTOKAT KELLENE SZOLGÁLTATNIA A BÍRÓSÁG SZÁMÁRA, MELYEK OPTIMÁLIS ESETBEN ALKALMASAK [...] A TANÁCS JOGI SZOLGÁLATA ÁLTAL KÉPVEISLT [...] ÉRTELMEZÉSEK LEROMBOLÁSÁRA

nak a liberális demokrácia értékei iránti ideológiai elkötelezettsége (GAL/TAN pontszáma)⁷⁰ mutatta a legmagasabb korrelációt az uniós alapértékeket megsértő nemzeti kormányokkal szembeni fellépés megítélésével.

Röviden összefoglalva, a baloldali, zöld és liberális politikai családok nagyobb készséget mutattak az Európai Parlamentben az uniós alapértékek védelmére, mint konzervatív társaik, beleértve a saját pártcsaládjukba tartozó normatörőkkel szembeni fellépést is. Ezzel összefüggésben Sedelmeier úgy érvel, hogy baloldali irányultságú kormányokat nagyobb valószínűséggel szankcionál az Európai Unió a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok megsértése miatt, mint jobboldali irányultságúakat. A Robert Fico vezette szlovák baloldali-populista kormánypárt Smer felfüggesztése az Európai Szocialisták Pártjában 2006-ban, illetve a határozott európai fellépés egyértelmű támogatása a progresszív pártcsaládok részéről a román szocialista kormánnyal szemben a 2012-es román alkotmányos válság⁷¹ időszakában egyértelműen Sedelmeier érvelését támogatják. Bár az Európai Néppárt (EPP)⁷² 2019-ben felfüggesztette a Fidesz tagságát, és a mai napig nem állítottak helyre, ez a magyar autoriter fejlődés kilencedik évében következett be, míg mind a szlovák, mind a román esetben hónapokkal az uniós alapértékek megsértéseként értelmezett lépéseket követően sor került a fellépésre.

Ugyanakkor a jobboldali-konzervatív európai pártcsaládok gyakran visszafogott (EPP) vagy éppen nyíltan elutasító (ECR) megközelítése ellenére az Európai Parlament a Bizottsággal és a Tanáccsal összehasonlítva még mindig úttörőnek tekinthető az uniós intézmények között a demokrácia és a jogállamiság védelme tekintetében. Ráadásul a pártpolitikai elv érvényesülése egy pártpolitikai képviselőlet megvalósító uniós intézmény esetében kevéssé meglepő. Épp azért a fő kérdés az, hogy más uniós intézmények, elsősorban a pártpolitikai semlegességre kötelezett Bizottság esetében felfedezhető-e a pártpolitikai befolyásoltság jelei, és amennyiben igen, az milyen mértékben alakítja az uniós alapértékek védelmét illetően az intézményi álláspontot.

Egy 2018-as tanulmányában Carlos Closa úgy fogalmazott, hogy az általa összegyűjtött bizonyítékok fényében alapvetően kizárható az a feltételezés, hogy pártpolitikai megfontolások érdemi szerepet játszottak volna a Bizottságnak a jogállamiság és demokrácia védelme tekintetében Magyarországgal és Len-

gyelországgal szemben képviselt álláspontjában.⁷³ Closa szerint ugyanis az objektív, formális jogsértések vagy azok hiánya, továbbá a Bizottsággal szemben tanúsított konstruktív vagy konfliktusos tagállami magatartás jelentik azokat a fő változókat, melyek meghatározzák, hogy a Bizottság a párbeszéd vagy a kikényszerítés stratégiáját helyezi előtérbe.

Ugyanakkor az e tanulmányhoz végzett interjúkutatás eredményei épp az ellenkező irányba mutatnak. Valóban, Closa állításával összhangban a Bizottság nem politikai beosztásban dolgozó munkatársai mind tagadták, hogy politikai megfontolások játszanának szerepet az intézményi alapértékek betartására irányuló döntések meghozatalában. Ugyanakkor a korábban vagy jelenleg politikai beosztásban dolgozó interjúalanyok – a biztosi kollégium egykori és jelenlegi tagjai, illetve kabinetjük munkatársai – mind elismerték, hogy pártpolitikai érvek is szerepet játszanak a döntéshozatalban, bár többségük ezzel párhuzamosan hangsúlyozta, hogy a pártpolitikai változó nem az egyetlen, és nem is a legmeghatározóbb tényező a Bizottság álláspontjának kialakítása során.

Hogyan interpretálhatók a Bizottság Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatos eltérő stratégiái a pártpolitikai változó fényében? A pártpolitikai változó önmagában nem nyújt támpontot a Bizottság magatartásának megértéséhez, ám ez nem jelenti azt, hogy ne lenne szerepe. Amint R. Daniel Kelemen fogalmazott korábban, „csak annyi pártpolitika van uniós szinten, ami kényelmessé teszi az autokraták életét, ám ahhoz nem elég, hogy alkalomadtán el is mozdítsa őket”.⁷⁴

Az EPP-hez kötődő biztosok, illetve bizottsági munkatársak pártpolitikai megfontolásai alapvetően korreláltak azokkal a fő konfliktusvonalakkal és változókkal, melyek leginkább meghatározták az Európai Bizottság álláspontját Lengyelországra és Magyarországra vonatkozóan: az uniós alapértékek formai vagy szubsztanciális sérelme, továbbá a tagállam látszólagos nyitottsága a Bizottsággal folytatott konstruktív párbeszédre vagy elzárkózása. Vagyis a politikai megfontolások csak erősítették a Bizottság alapvetően szelektív megközelítésmódját. Csökkentették a konfrontációs szándékot a konstruktív párbeszédre látszólag nyitott, súlyos formális normasértéseket nem elkövető, az EPP pártcsaládjához tartozó magyar kormánnyal szemben, míg növelték a konfliktuskészséget a kevésbé konstruktív, objektív normasértéseket elkövető, az Európai Konzervatívok

A PÁRTPOLITIKAI MEGFONTOLÁSOK EGYÉRTELMŰEN HOZZÁJÁRULTAK A MAGYAR KORMÁNY PROCEDURÁLIS ÉS SZIMBOLIKUS MEGFELELÉSÉNEK A TOLERÁLÁSÁHOZ, ÉS AHHOZ, HOGY ELMARADT AZ UNIÓS ALAPÉRTÉKEKNEK VALÓ TÉNYLEGES MEGFELELÉS KIKÉNYSZERÍTÉSE

és Reformerek (ECR) pártcsaládjába tartozó lengyel kormány esetében.

Végző soron a pártpolitikai megfontolások egyértelműen hozzájárultak a magyar kormány procedurális és szimbolikus megfelelésének a tolerálásához, és ahhoz, hogy elmaradt az uniós alapértékeknek való tényleges megfelelés kikényszerítése. Végezetül pedig a Bizottságon belüli néppárti befolyás hozzájárulhatott ahhoz is, hogy miért találtak süket fülekre a Bizottság soraiban az Európai Parlament szocialista, liberális és zöld képviselőcsoportjainak követelése az uniós alapértékek rendszerszintű és lényegi védelmét illetően.

E következtetések összhangban állnak R. Daniel Kelemen korábbi, eltérő módszertannal végzett kutatási eredményeivel: a Bizottságon belül érvényesülő pártpolitikai befolyás alkalmas volt bizonyos kezdeményezések blokkolására, de ahhoz már nem volt elég erős, hogy pozitív lépésekre készítse a Bizottságot. Végső soron egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a szerződések öre képtelen volt érdemben fellépni a magyar kormánnyal szemben az uniós alapértékeknek való tartalmi megfelelés rendszerszintű hiánya miatt.

A tisztánlátás kedvéért fontos leszögezni, hogy nem csak pártpolitikai természetű, de egyéb szubjektív politikai megfontolások is hatással voltak és vannak a Bizottság működésére, melyek olykor épp az alapjogok fokozottabb védelme irányában hatnak. A második Barroso-bizottság Magyarországgal kapcsolatos álláspontja sokkal határozottabb, és időről-időre sokkal kevésbé konfliktuskerülő volt, mint a Juncker-bizottságé, holott a jogállamiságért és alapjogokért felelős alelnök az előbbiben az EPP politikus Viviane Reding, míg az utóbbiban a szocialista Franz Timmermans volt. Tény, hogy a második Barroso-bizottságnak mindössze egy autokratizálódó tagállammal kellett küszködnie, Magyarországgal, míg a Juncker-bizottság ilyen irányú figyelmét már meg kellett osztani Varsó és Budapest között. Ettől függetlenül szembeötlő a Bizottság Magyarországgal kapcsolatos eltérő magatartása a két periódusban, amire a két bizottsági alelnök eltérő személyes ambíció részleges magyarázattal szolgálhatnak.

A Redinghez és Timmermanshoz egyként közel álló bizottsági források alapján mindketten komoly ambíciókat dédelgettek, hogy az Európai Bizottság elnökeként folytassák karrierjüket, ám eltérő stratégiát választottak a cél eléréséhez. Reding tudatosan arra használta a jogállamiság és alapjogok kérdését, hogy felépítse egy részrehajlástól mentes, az uniós

alapértékek iránt aktívan elkötelezett és a tagállamokkal is szembeszállni kész biztos imázsát, aki nem retten vissza az esetleges politikai konfliktusoktól sem. E tekintetben emblematikussá vált fellépése Franciaországgal és Olaszországgal szemben a roma származású uniós polgárokat érő jogellenes állami intézkedések miatt. Bár a Bizottság Magyarországgal kapcsolatos intézkedései az ő vezetése alatt is jórészt hatástalanok voltak, Reding nyílt kritikával illette a magyar demokrácia leépítését célzó intézkedéseket, határozott fellépése a 2012-es román alkotmányos válság során pedig érdemben hozzájárult a helyzet viszonylag gyors rendezéséhez. Végső soron pedig az Európai Bizottság 2014-es Jogállamisági Keretmechanizmusát Viviane Reding politikai gyermekének

lehet tekinteni. Ezzel szemben Timmermans nevéhez a lengyel és a magyar kormány lépéseinek eltérő, szelektív megközelítése kapcsolható, és ő – bár nem függetlenül a Bizottság elnöke által számára engedélyezett politikai mozgástértől – ciklusa nagy részében végső soron megelégedett a

magyar kormány szimbolikus megfeleléshez vezető lépéseivel.

A politikusok személyes ambícióinak és stratégiáinak vizsgálatához nem áll rendelkezésre objektív kutatási eredményekhez szükséges szolid és megbízható forrás. Ugyanakkor a rendelkezésre álló információk élénk megvilágításba helyezik, hogy milyen nagyszámú, véletlenszerű változó gyakorol nem elhanyagolható hatást az Európai Bizottság intézményi pozíciójára, éles ellentétben a Bizottság saját önlegitimációs diskurzusával, mely az intézmény működésének politikailag semleges jellegét hangsúlyozza.

KONKLÚZIÓ

Szemben az uniós alapértékek betartatásának kérdését vizsgáló, dominánsan jogi megközelítésű szakirodalommal, e tanulmány alapkövetkeztetése szerint elsősorban nem az EU jogrendszerének hiányosságai járultak hozzá az Európai Unió demokratikus és jogállami válságához, hanem mindenekelőtt az intézményi tradícióik és konfliktusok, továbbá a politikai környezet akadályozták a létező jogi keretek hatékony és céltudatos kiaknázását.

A módszertanilag strukturált stakeholder-interjúkon és kvalitatív dokumentumelemzésen nyugvó kutatás négy fő kihívást azonosított, melyek akadályként magasodnak az Európai Unió intézményei, illetőleg a demokrácia, jogállamiság és alapve-

tő jogok iránt elkötelezett tagállamok előtt a szerződésekben fakadó kötelezettségük, az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapértékek védelme tekintetében.

A jelenlegi helyzet meghaladásához az uniós intézményeknek, elsősorban az Európai Bizottságnak, alapvetően újra kell gondolnia az uniós alapértékek betartása területén eddig követett stratégiáját.

Szemben a jelenlegi – saját korlátlan diszkrecionális mérlegelési lehetőségén és az uniós alapértékeknek való pusztán szimbolikus megfelelés elfogadásán nyugvó – megközelítésével, az Európai Bizottságnak eltérő megközelítést kellene alkalmaznia az „általános” uniós jog betartása, illetve az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó „alkotmányos jellegű” ügyek esetében. A Bizottságnak magáévá kellene tennie egy olyan alkotmányos gondolkodásmódot, mely az uniós alapértékeknek való szimbolikus megfelelés helyett ragaszkodik azok szubsztanciális betartásához, és amennyiben szükséges, szisztematikusan ki is kényszeríti azt.

Az uniós alapértékek védelmének előmozdítását célul kitűző kezdeményezések gyakran esnek áldozatul az uniós intézmények egymás közötti konfliktusainak, ami lehetetlenné teszi intézményi szinergiák kialakítását a fenti kérdésben. E gyakorlattal szemben a fő uniós intézményeknek, elsősorban a Parlamentnek és az Európai Bizottságnak, konstruktív intézményközi együttműködésre kellene törekednie, hogy jelentős előrelépésre kerülhessen sor az uniós jogalkotás területén, aktuálisan például a kohéziós kifizetések jogállamisági feltételekhez kötésének kérdésében.

Az Európai Unió Bírósága az Európai Unió jogának legfőbb értelmezője, és ennek a szerepének az EUSZ 2. és 7. cikkére is maradéktalanul ki kell terjednie. Az Európai Bizottság és a Tanács Jogi Szolgálatát által az EUSZ fentebbi cikkei tekintetében fenntartott jogértelmezési duopóliuma nagyban felelős a jogértelmezési innováció hiányáért a területen. Az Európai Bizottságnak a kötelezettségzegési eljárások során tudatosan olyan jogi inputokat kellene szolgáltatnia az Európai Bíróságnak, melyek lehetővé tennék az EUB számára az uniós jog progresszív értelmezését és továbbfejlesztését az EUSZ 2. cikkében foglalt alapvető uniós értékek védelme érdekében.

JEGYZET

1. A Varieties of Democracy (V-Dem) demokrácia-index módszertanával összhangban e tanulmány autokratizálódásnak tekint minden, egy politikai rendszer mi-

nőségében a demokratikus pólus irányából az autoriter pólus irányába végbement elmozdulást. Vö.: Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy (V-Dem), https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf.

2. R. Daniel KELEMEN: Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, *Government and Opposition*, 2017/2, 211–238.
3. E tanulmányban az „európai értékek” illetve „a liberális demokrácia értékei” fordulatok az EUSZ 2. cikkére, illetve ennek megfelelően a demokrácia, jogállamiság, valamint az alapvető jogok tiszteletére vonatkozó hivatkozásnak tekinthetők.
4. Koen LENAERTS: La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust, *Common Market Law Review* 2017/3, 805–840; Sergio CARRERA – Mitsilegas VALSAMIS: *Upholding the Rule of Law by Scrutinizing Judicial Independence*, CEPS Commentary, 1 April 2018. https://www.ceps.eu/system/files/SCandVM_ROL.pdf; Monique HAZELHORST: Mutual Trust Under Pressure: Civil Justice Cooperation in the EU and the Rule of Law, *Netherlands International Law Review*, 2018/2, 1–28.
5. E terület meghatározó szerzőinek tekinthetők – a teljesség igénye nélkül – Arnim von Bogdandy, Bárd Petra, Carlos Closa, Dimitry Kochenov, Halmai Gábor, Jakab András, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppele, Laurent Pech, R. Daniel Kelemen, Sébastien Platon, Tomasz Koncewicz, Wojciech Sadurski.
6. Armin VON BOGDANDY: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States', *Common Market Law Review*, 2012, 489–520; Kim Lane SCHEPPELE: What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, *Verfassungsblog*, 22 November 2013, <http://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>; Jan-Werner MÜLLER: *What, if Anything, is Wrong with a Copenhagen Commission? The Idea of Democracy Protection in the EU revisited*. GMFUS Policy Brief, 24 July 2013. <https://www.gmfus.org/publications/what-if-anything-wrong-copenhagen-commission>.
7. Ezúton is köszönöm minden interjúpartnerem támogatását, akik meglátásaikkal és információikkal segítettek e tanulmány megszületését.
8. „Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.” Az EUSZ 14. cikk (3) bekezdésének gyakorlati alkalmazhatóságához lásd JAKAB

- András: How to Defend the Integrity of the EP Elections against Authoritarian Member States, *Verfassungsblog*, 31 March 2019, <https://verfassungsblog.de/how-to-defend-the-integrity-of-the-ep-elections-against-authoritarian-member-states/>; BANUTA Zsófia – BARLAI Melani – Elliott GOAT – HEGEDŰS Dániel: *Europe's Electoral Integrity Must Be Defended from Internal Threats*, GMFUS Transatlantic Take, 11 February 2020, <https://www.gmfus.org/blog/2020/02/11/europes-electoral-integrity-must-be-defended-internal-threats>.
9. EUSZ 17. cikk (1) bekezdés „[...]A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. [...]”
 10. „Respect for the rule of law is a prerequisite for the protection of all other fundamental values upon which our Union is founded. The European Commission is the Guardian of the Treaties – so too, we must be one of the Guardians of the rule of law.” – Viviane Reding, EU Justice Commissioner and Vice-President of the European Commission, 11 March 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm; „The rule of law is one of the common values upon which the European Union is founded. It is enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union. The European Commission, together with the European Parliament and the Council, is responsible under the Treaties for guaranteeing the respect of the rule of law as a fundamental value of our Union and making sure that EU law, values and principles are respected.” – European Commission: Press Release, Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court, 24 September 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5368_en.htm.
 11. C-286/12 Commission v. Hungary.
 12. C-288/12 Commission v. Hungary.
 13. C-808/18 Commission v. Hungary.
 14. C-66/18 Commission v. Hungary.
 15. C-78/18 Commission v. Hungary.
 16. C-821/19 Commission v. Hungary.
 17. A Jogállamisági Keretmechanizmushoz részletesen lásd: HALMAI Gábor: How the EU can and should cope with Illiberal Member States, *Quaderni Costituzionali*, 2018/2, 313–339; Dimitry KOCHENOV – Laurent PECH: From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives, *Verfassungsblog*, 20 January 2015, <https://verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/>.
 18. European Commission: Weekly Meeting, Rule of law in Poland: Commission starts dialogue, 13 January 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2030_en.pdf.
 19. European Commission: Press Release, Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, 20 December 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.
 20. European Commission: Press Release, European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary, 29 July 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2205_en.htm.
 21. European Commission: Press Release, Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court, 2 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_en.htm.
 22. European Commission: Press Release, Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control, 3 April 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1957.
 23. A demokrácia aktuális minőségét illetően Lengyelországban és Magyarországon lásd a leginkább elismert demokrácia-monitoring indexek adatait: V-Dem: <https://www.v-dem.net/en/>; Freedom House: Nations in Transit: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2018>; Freedom House: Freedom in the World: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>; World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/>.
 24. Lásd például: Agnes BATORY: Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU, *Public Administration*, 2016, 685–699; Carlos CLOSA: The Politics of Guarding the Treaties: Commission Scrutiny of Rule of Law Compliance, *Journal of European Public Policy*, 2019, 696–716.
 25. Az Európai Parlament összesen hét határozatot fogadott el 2010 óta a demokrácia és jogállamiság magyarországi helyzetével kapcsolatban, plusz további kettőt 2020 folyamán, melyek egyszerre reflektáltak a lengyelországi és a magyarországi helyzet súlyosbodására. A határozatok közül egyértelműen kiemelkedik a 2013. július 3-án elfogadott Tavares-jelentés, valamint a 2018. szeptember 12-én megszavazott Sargentini-jelentés, melyek átfogó, mély és rendszerszintű képet nyújtanak Magyarország autokratizációs folyamatának előrehaladásáról: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN>; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#def_1_4.
 26. COM(2019) 343 final – Communication from the Commission – Strengthening the rule of law within the Union, 17 July 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>.

27. HEGEDŰS Dániel: The European Commission's Missed Rule of Law Opportunity, GMFUS Transatlantic Take, 1 October 2020, <https://www.gmfus.org/blog/2020/10/01/european-commissions-missed-rule-law-opportunity>.
28. Lásd pl. a Białowieża-erdő ügyében (C-441/17) a Bíróság által elrendelt ideiglenes intézkedések ('interim measures') figyelmen kívül hagyását. Tomasz Tadeusz KONCEWICZ: The Białowieża case. A Tragedy in Six Acts, *Verfassungsblog*, 17 May 2018, <https://verfassungsblog.de/the-bialowieza-case-a-tragedy-in-six-acts/>.
29. Az egyetlen, maradéktalanul visszavont autoriter jogalkotási csomagnak a közigazgatási bírósági rendszer elmaradt reformja bizonyult, mely azonban nem az Európai Bizottság eljárására, hanem az Európai Néppárt által gyakorolt nyomásra volt visszavezethető.
30. BATORY (24. vj.).
31. John R. HAINES: *Hungary: Going in the wrong direction?*, FPRI E-Notes, September 2014, https://www.fpri.org/docs/haines_-_hungary.compressed.pdf.
32. Ez az érvelés figyelmen kívül hagyja az összehasonlító alkotmányjog azon alapvetését, mely szerint az egyes jogi szabályozási minták hatását a tágabb jogi és politikai környezet nagyban befolyásolja, így akár azonos jogi normák is eltérő társadalmi hatást fejthetnek ki különböző jogi és politikai környezetben. Vö. Renáta URTZ: Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary, *International Journal of Constitutional Law*, 2015/1. 279–300.
33. HEGEDŰS Dániel: *From Front-runner's 'Euphoria' to Backmarker's 'Pragmatic Adhocism'? Hungary's Ten Years within the European Union in a Visegrad Comparison*, DGAP Analysis 2014/7, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/front-runners-euphoria-backmarkers-pragmatic-adhocism>.
34. Pawel SOBCEK – Marcin GOETTIG: Poland plans concessions on judicial reforms to assuage EU concerns – lawmaker, *Reuters*, 22 March 2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-poland-judicial/poland-plans-concessions-on-judicial-reforms-to-assuage-eu-concerns-lawmaker-idUKKBN1GY2OU>; Marcin GOETTIG: Poland says more concessions to EU on court reforms would be difficult, *Reuters*, 15 May 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-poland-foreignminister/poland-says-more-concessions-to-eu-on-court-reforms-would-be-difficult-idUSKCN1IG285>.
35. Eddy WAX: Poland rows back on controversial Supreme Court law, *Politico*, 21 November 2018, <https://www.politico.eu/article/poland-rows-back-on-controversial-supreme-court-law/>.
36. Vö. a 8. vj.-ben hivatkozottakkal.
37. Lásd C-247/87 *Star Fruit Company v. Commission* és C-431/92 *Commission v. Germany*.
38. C-216/18 *PPU Minister for Justice and Equality v LM*. Az ügy értékeléséhez lásd: Wouter VAN BALLEGOOIJ – Petra BÁRD: The CJEU in the Celmer Case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law within the EU, *Verfassungsblog*, 29 July 2018, <https://verfassungsblog.de/the-cjeu-in-the-celmer-case-one-step-forward-two-steps-back-for-upholding-the-rule-of-law-within-the-eu/>; Petra BÁRD – Wouter VAN BALLEGOOIJ: Judicial Independence as a Precondition for Mutual Trust, *Verfassungsblog*, 10 April 2018, <https://verfassungsblog.de/judicial-independence-as-a-precondition-for-mutual-trust/>; Mattias WENDEL: Die Rechtsstaatlichkeitskrise vor Gericht: der Anfang vom Ende gegenseitigen Vertrauens', *Verfassungsblog*, 17 March 2018, <https://verfassungsblog.de/die-rechtsstaatlichkeitskrise-vor-gericht-der-anfang-vom-ende-gegenseitigen-vertrauens/>.
39. C-619/18 *Commission v. Poland*.
40. C-192/18 *Commission v. Poland*.
41. Joined cases C-585/18, C-624/18, C-625/18.
42. A Bizottság elutasította a Parlament által kezdeményezett eljáráshoz való csatlakozást, továbbá indoklással ellátott vélemény ('reasoned opinion') összeállítását a magyarországi helyzetről, miközben a Tanács konzervens elutasítja a Sargentini-jelentés indoklással ellátott véleményként való kezelését az eljárás során.
43. Kim Lane SCHEPPELE – Laurent PECH – Daniel R. KELEMEN: Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism, *Verfassungsblog*, 12 November 2018, <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>.
44. Council lawyers raise concerns over plan to link EU funds to rule of law, *Politico*, 29 October 2018, <https://www.politico.eu/pro/council-lawyers-raise-concerns-over-plan-to-link-eu-funds-to-rule-of-law-hungary-poland/>.
45. European Commission: A New Rule of Law Initiative, 11 March 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-202_en.htm.
46. KOCHENOV–PECH (17. vj.).
47. Council of the European Union: Press Release – 3362nd Council Meeting, 16 December 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en/pdf>.
48. SCHEPPELE–PECH–KELEMEN (42. vj.).
49. COM(2018) 324 final – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_en.pdf.

50. Juliane SCHULTE: *The Other Democratic Deficit – A Toolbox for the EU to Safeguard Democracy in Member States*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/14371.pdf>.
51. Daniel HEGEDŰS: What EU leaders really decided on rule of law, *Politico*, 22 July 2020, <https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff/>.
52. Conclusions of the European Council 17–21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-ecu-final-conclusions-en.pdf>.
53. [Common CoE-EC] Statement on Hungarian Parliament vote on 4th amendment to Constitution, 11 March 2013, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/declaration-sur-l-adoption-par-le-parlement-hongrois-du-4eme-amendement-a-la-loi-fondamentale?desktop=true>; European Commission: Press Release, The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary, 12 April 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_en.htm.
54. P7_TA(2013)0315 – Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN>.
55. HALMAI (17. vj.).
56. COM (2019) 343 final (26. vj.).
57. P8_TA(2016)0409 – European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//EN>.
58. The European Union and the Rule of Law – Keynote speech at Conference on the Rule of Law, Tilburg University, 31 August 2015, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en.
59. Eszter ZALAN: EU action on Hungary and Poland drowns in procedure, *EU Observer*, 13 November 2018, <https://euobserver.com/political/143359>.
60. European Interest: Rule of law in Hungary: MEPs demand swift action from EU ministers, *European Interest*, 12 November 2018, <https://www.europeaninterest.eu/article/rule-law-hungary-meps-demand-swift-action-eu-ministers/>.
61. A „jogállamiság barátai” kezdeményezést a liberális demokrácia értékei iránt elkötelezett tagállamok hozták létre. A csoport tagjai koordinálják az EUSZ 2. cikkéhez kapcsolódó ügyekben álláspontjukat, és együttesen támogatják az alapvető értékek fokozottabb védelmére irányuló európai uniós kezdeményezéseket.
62. European Commission: Press Release, Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court, 24 September 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.pdf.
63. A portugál bírák ügyéhez lásd: Laurent PECH – Sébastien PLATON: Rule of Law Backsliding in the EU: The Court of Justice to the Rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses’, *EU Law Analysis*, 13 March 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of-justice.html>; Maciej TABOROWSKI: CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland, *Verfassungsblog*, 13 March 2018, <https://verfassungsblog.de/cjeu-opens-the-door-for-the-commission-to-reconsider-charges-against-poland/>.
64. A két ügy értékeléséhez lásd a38. és 63. vj.-ekben írottakat.
65. Kim Lane SCHEPPELE: Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too’, *Verfassungsblog*, 24 October 2016, <https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>.
66. The Legal Service of the European Commission at glance, April 2018, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/sj_en.pdf.
67. BATORY (24. vj.).
68. Az ügyek részletes elemzéséhez lásd Kim Lane SCHEPPELE: Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary, Case C-288/12 (8 April 2014) (Grand Chamber), *EUTopia Law*, 29 April 2014, <https://eutopialaw.com/2014/04/29/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary-case-c-28812-8-april-2014-grand-chamber/> és HALMAI (15. vj.).
69. Ulrich SEDELMEIER: *Protecting Democracy Inside the European Union? The Party Politics of Sanctioning Democratic Backsliding in the European Parliament*, MAXCAP Working Paper Series No. 27, 2016, www.maxcap-project.eu/system/files/maxcap_wp_27.pdf.
70. A GAL/TAN skála (Green-Alternative-Liberalitarian vs Traditional-Authoritarian-Nationalist) egy széles körben használt kvantitatív módszertan az ideológiai alapú politikai távolság mérésére, melyet többek között a Chapel Hill Expert Survey (CHES) is alkalmaz: <https://www.chesdata.eu/our-surveys/>.
71. A 2012-es román alkotmányos válság részletes elemzéséhez lásd: Ingi IUSMEN: EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania, *Journal of Common Market Studies*,

2015, 593–608; Ulrich SEDELMEIER: Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, *Journal of Common Market Studies*, 2014, 105–121. Bár Sedelmeier nyilván nem reflektálhatott az esetre, a 2017–2019-es román alkotmányos válság és a PSD rövid ideig tartó felfüggesztése az S&D frakcióban 2019 folyamán nagy vonalakban ugyancsak megerősíti a konklúzióját.

72. Az EPP-nek az uniós alapértékek Magyarországgal szembeni kikényszerítésében játszott negatív szerepéhez lásd: KELEMEN (2. vj.).
73. „Evidence robustly supports the absence of causal value for partisanship. None of the people interviewed reported that partisanship had played any role in deciding Commission actions”. CLOSA (22. vj.).
74. „[There is] just enough partisan politics at the EU level to coddle local autocrats, but not enough to topple them.” KELEMEN (2. vj.) 214.

MIRE ELÉG HAT ÉV?

EGY A BIZTOS – AZ OMBUDSMANI INTÉZMÉNY ÁTALAKULÁSA

A 2013 szeptemberében alapvető jogok biztosává választott Székely László volt Magyarország első olyan ombudsmanja, aki teljes mandátumát az Alaptörvény égisze alatt, és az Alaptörvény által kialakított új ombudsmani modellben töltötte ki. A következőkben a 2013 szeptembere és 2019 szeptembere közötti – Székely László által jegyzett – ombudsmani feladatellátás két sarkalatos pontját tekintem át. Erről az időszakról az elmúlt egy évben több értékelés is megjelent a közéleti sajtóban és a tudományos fórumokon egyaránt. Ezek közül a legátfogóbb a Magyar Helsinki Bizottság összefoglalója az ombudsman mint nemzeti emberi jogi intézmény tevékenységéről és függetlenségéről.¹ A teljesség igényével készült értékelések ismétlésébe nem bocsátkoznék. Ehelyett – néhány általános megjegyzés után – az ombudsman 2015 és 2019 közötti, nemzeti megelőző mechanizmusként végzett munkáját elemzem részletesen.

Az Alkotmány és az 1993-as – akkor még – országgyűlési biztosról szóló törvény több ombudsmanból álló rendszert konstituált. Maga az Alkotmány ugyan csak két biztost – általános ombudsman, nemzeti és etnikai kisebbségek biztosa – nevezett meg, ám felhatalmazta a törvényhozót arra, hogy további ombudsmani tisztségeket hozzon létre. A jogalkotó 1992-ben (illetve ténylegesen 1995-ben) az adatvédelmi biztos, 2007-ben pedig a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének felállítása révén élt az Alkotmány adta lehetőséggel. Bár újra és újra felmerült a szakmai és civil szervezetek körében a gyermekjogi és a fogyatékossgal élők jogaiért felelős ombudsman szükségessége is, erre végül a „több-biztosos” rendszerben sem került sor. Az Alaptörvény hatályba lépésével a több azonos jogállású biztossal dolgozó modell eltűnt, felváltotta az egyetlen ombudsmanon alapuló megoldás.

Mintha azonban az Alaptörvényt megalkotó politikai erők sem akarták volna igazán ezt a drasztikus átalakulást: más központi szervekkel összevetve egyedülálló módon, a két helyettes számára is az ombudsmanéval azonos legitimitációt – Országgyűlés ál-

tali választást – biztosítottak, és sajátos hatáskört ruháztak rájuk: a jövő nemzedékek, illetve a nemzeti ségek jogainak védelmét. Az Alaptörvény révén nyert önállósággal ellentétben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényi szabályozás² (Ajbt.) már egyértelműen az alapvető jogok biztosát teszi a biztosi hatáskör egyedüli gyakorlójává.³ Petrétei József szerint ez az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a helyettesek esetében csupán feladatkörök kijelöléseként, ám nem önálló hatáskör biztosításaként értelmezzük.⁴

Az egyszemélyi biztosi rendszer megítélése egyébként már a kezdetektől vitatott volt. Az Alaptörvény kidolgozásának időszakában az akkori biztos, Szabó Máté fogalmazta meg először,⁵ majd ezt követően többször számos fórumon megismételte, hogy a többi „szakombudsman” fölé helyezett általános biztosi megoldást tartaná szakmailag a leginkább kívánatosnak. A szakirodalomban azonban több ellenzője volt ennek a nézetnek. Somody Bernadette értékelésében arra jut, hogy a saját hatáskörrel bíró ombudsmanok

eltűnése egyáltalán nem szolgálta az alapjogvédelem erősítését.⁶ Lux Ágnes összehasonlító elemzés alapján jut arra az álláspontra, hogy a gyermekjogok védelme egy önálló gyermekjogi ombudsmani intézmény felállításával igenis hatékonyabban látható el.⁷ A teljesség kedvéért azonban azt is hozzá kell tennem, hogy Varga Zs.

András negatív víziójában a több-

biztosos rendszer kapcsán állapítja meg, hogy a jogok ütközése könnyen a biztosok csatájává válhat, a joggyakorlat és a jogértelmezés pedig bizonytalan.⁸

Álláspontom szerint mindkét típusú ombudsmani modellben megvalósulhat magas szintű alapjogvédelem, ez – mint oly sok esetben – elsősorban politikai kultúra függvénye. Az egyszemélyi ombudsman esetében is lehetséges olyan hivatali háttér kiépítése, amelyben a munkatársak különböző alapjogi területekre specializálódnak, és így alapos szak tudást képesek mozgósítani valamennyi jog védelme érdekében. A több-biztosos modell esetében is elképzelhető, hogy a biztosok figyelembe veszik egymás gyakorlatát, és összehangolják tevékenységüket, így

BÁR ÚJRA ÉS ÚJRA FELMERÜLT A SZAKMAI ÉS CIVIL SZERVEZETEK KÖRÉBEN A GYERMEKJOGI ÉS A FOGYATÉKOS-SÁGGAL ÉLŐK JOGAIÉRT FELELŐS OMBUDSMAN SZÜKSÉGESSÉGE IS, ERRE VÉGÜL A „TÖBB-BIZTOSOS” RENDSZERBEN SEM KERÜLT SOR

nem indukálnak jogértelmezési bizonytalanságot, konfliktus esetén pedig igyekeznek kompromisszumot találni. Ami mégis a többszemélyes ombudsmani modell mellett szól (amelyet a magam részéről akár többszemélyes bizottsággként, testületként is el tudok képzelni), az egész egyszerűen az, hogy ez a modell nem helyezi egyetlen személy kezébe az ombudsmani alapjogvédelem sorsát. A többszereplős ombudsmani rendszerben nem egyetlen személy döntésétől függ, hogy indul-e vizsgálat egy adott társadalmi-jogi probléma kapcsán, hogy megállapítanak-e visszasságot, illetve az, hogy milyen tartalmú ajánlással élnek. Az alkotmányosság érvényesülésének egyik biztosítéka lehet egy állami szerv testületi jellege, ez ugyanis csökkenti vagy akár teljesen ki is iktatja az egyszemélyi döntések lehetőségét.⁹ Testületi szerv esetében a szerv működése már eleve kollegiális döntést, valamiféle (többségi vagy konszenzusos) demokratikus egyeztetést igényel. Ez feltétlenül csökkenti a hatáskör alkotmányellenes gyakorlásának lehetőségét, és azt is megakadályozza, hogy az adott tisztséget betöltő személy szerepfelfogása túlságosan meghatározza egy kulcsfontosságú alkotmányos feladat- és hatáskör gyakorlását. Az ombudsman esetében ez azért különösen jelentős, mert ahogy Somody Bernadette is elismeri: „[j]ogállami paradoxon, hogy a sajátos ombudsman-típusú jogvédelem lényegét éppen azok a tulajdonságok jelentik, amelyek nem a jogi szabályozásból következnek, hanem a tisztséget betöltő személytől függenek. [...] A valamennyi jogszabályi követelménynek megfelelő országgyűlési biztosi tevékenység még nem feltétlenül elégíti ki az ombudsman-szellemiségből következő elvárásokat is. Ha ez utóbbi szempontból az országgyűlési biztosi intézmény rosszul működik, az súlyos gondokat, az írott szabályok mögötti elvek és értékek érvényesülésével kapcsolatos problémákat jelez.”¹⁰ Az ombudsmani munka – negatív értelemben vett – személyes arculatának kialakulását korlátozhatná a többszemélyes modell.

(MAJDNEM) AZ EGYETLEN ÚT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ

A jogállami keretek nem nélkülözhetik a kifejezetten alapjogvédelmet szolgáló intézményeket, amelyeknek az egyik legfőbb ismérve az államtól való függetlenség.¹¹ Az alapjogvédelmi rendszernek a jogállamban hézagmentesnek és hatékonyaknak kell lennie: hézagmentesnek abban a tekintetben, hogy valamennyi alapjogi jogsértésre jogorvoslati lehetősé-

get kell kínálnia; hatékonyak abból a szempontból, hogy észszerű időn belül megoldást kell nyújtania a sérelmekre.¹² Ezt az egyes alapjogvédő szervek más és más eszközökkel érhetik el: az ombudsman-típusú intézmények a jogsértések nyilvánosságra hozatalával, ajánlások kidolgozásával, az ellenőrzött szervekkel folytatott párbeszéddel. Egyes esetekben azonban az ombudsmannak biztosított fellépési lehetőségeknél erőteljesebb, jogi értelemben kötöttebb eszközökre van szükség. Ezért nagyon fontos, hogy amennyiben az ombudsmani jogvédelem nem elégséges, akkor legyen továbblépési lehetőség a kötelező erejű döntések meghozatalára jogosult intézmények felé, mint amilyenek – a csekélyebb függetlenséggel bíró alapjogvédő hatóságok mellett – a bíróságok és az Alkotmánybíróság, bár az utóbbi hatékony jogvédő jellege erősen vitatott.¹³ Lényeges tehát, hogy az egyén hozzájuthat-e, és ha igen, milyen esélyekkel és milyen úton az alkotmánybírói jogvédelem lehetőségéhez. Ebben az ombudsmannak 2012 óta kiemelkedő szerepe van. Az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt ugyanis az a lehetőség, hogy magánszemélyek (vagy szervezetek) gyakorlatilag minden további kötöttség nélkül fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz. Igaz, hogy az *actio popularis* jellegű utólagos normakontroll lehetősége kivételesen erős eszköze számos jogállamban nem biztosított, mégis vitathatatlan, hogy eltörlésével Magyarországon csökkent az alapjogvédelem korábban elért szintje.¹⁴ Az intézmény megszűnésének jelentősége pedig csak úgy mérhető fel igazán, ha megvizsgáljuk, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek rendszerében mennyi, illetve milyen lehetősége maradt a magánszemélyeknek arra, hogy a testülethez forduljanak.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény¹⁵ (Abtv.) elfogadása után az Alkotmánybírósághoz vezető egyetlen utat gyakorlatilag az alkotmányjogi panasz jelentette. Jelen tanulmány keretei között nincs helye olyan elemzésnek, amely az alkotmányjogi panasz hatékonyságát vizsgálja, ezért csak utalnék arra, hogy – bár az Emberi Jogok Európai Bírósága az Alkotmánybírósághoz fordulást egyelőre hatékony jogorvoslatnak tekinti¹⁶ – a szakirodalmi források szkeptikusan viszonyulnak a panasz hozzáférhetőségéhez és effektivitásához. Egyhangúlag csekélynek látják az esélyt arra, hogy a magánszemélyek alkotmányjogi panaszait egyáltalán befogadja az Alkotmánybíróság.¹⁷ Ezt számadatok is alátámasztják, amelyek azt mutatják, hogy az Alkotmánybíróság 2012-től kezdődően rendre a benyújtott panaszok 5-10%-át fogadja egy-

A JOGÁLLAMI KERETEK NEM
NÉLKÜLÖZHETIK A KIFEJEZET-
TEN ALAPJOGVÉDELME
SZOLGÁLÓ INTÉZMÉNYEKET.
AMELYEKNEK AZ EGYIK
LEGFŐBB ISMÉRVE AZ ÁLLAM-
TÓL VALÓ FÜGGETLENSÉG

általán be érdemi elbírálásra – volt azonban olyan év, hogy ez a szám mindössze 2% körül mozgott.¹⁸ Mindezt figyelembe véve alappal állapítható meg, hogy az ombudsman szerepe jelentősen felértékelődött abban, hogy a magánszemélyek alkotmányossági panaszai eljussanak az Alkotmánybírósághoz. Nem véletlen, hogy az Európa Tanács Velencei Bizottsága is azt válaszolta a magyar alkotmányozási folyamat során neki címzett kérdésre, hogy az *actio popularis* eltörlésével párhuzamosan az alkotmányossági kontroll hatékonyságának megőrzése érdekében más utakat kell biztosítani az alkotmányossági felülvizsgálatra. A Bizottság a magyar alkotmányos hagyományokra tekintettel az *actio popularis* egyfajta korlátozott megőrzését javasolta, amelyre alkalmasnak látta közvetett panaszmechanizmusok bevezetését. Ilyen közvetett mechanizmusként jelölte meg az ombudsman közvetítésével benyújtott panaszt.¹⁹

Az alapvető jogok biztosának már az Alaptörvény és az Ajbt. hatálybalépése előtt is – vagyis még az *actio popularis* idején – megvolt az a jogköre, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon.²⁰ Milyen jelentősége volt ebben az időszakban annak, hogy az ombudsman is kezdeményezhetett alkotmánybírósági eljárásokat? Somody általam is osztott álláspontja szerint a törvény által külön nevesített jogkör hozzáadott értéke az volt, hogy „az ombudsman kifejezetten ebben a minőségében nyújthatta be alkotmánybírósági indítványát, amit ha megtett, egyúttal személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz.”²¹ Ez pedig garancia lehetett arra, hogy a sajtó és a nyilvánosság jobban felfigyeljen az indítványra. Figyelembe véve, hogy az ombudsman-típusú jogvédelem kifejezetten a nyilvánosság eszközeit kihasználó jogvédelem, az ombudsmani indítványok jelentősége mindig különösen fontos volt.

Bár Szabó Máté korábbi biztos egy interjúban kifejtette: „elsődlegesen az alkotmányjogászok gondolja, hogy nem tudnak ügyes, ravasz beadványokat írni, majd a válaszokat az oktatásban és a kutatásban használni”,²² az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének megszűnése megmutatta, hogy az intézmény sokkal többet jelentett, mint pusztán egy szűk szakmai kör kíváncsiságának kielégítése. Az *actio popularis*nak köszönhetően születtek ugyanis meg

olyan klasszikus határozatok 1990 és 2011 között, mint a halálbüntetésről, az abortuszról vagy az eutanáziáról szóló döntés (amelyeket maga az Alkotmánybíróság is legfontosabbjaiként definiál²³), és sok más alapjog tartalmának és gyakorlásának kereteit kialakító – például a véleményszabadságról, az információs önrendelkezési jogról, egyenlőségi jogokról szóló – döntések. De a jogállamiság fogalmi eleminek kidolgozása is sokban az *actio popularis* hatáskör gyakorlásának eredménye volt.²⁴ Nehezen vitatható,

hogy ezek a döntések elvi, tudományos jelentőségükön kívül fontos jogfejlesztő hatással bírtak, a jogalkotás és jogalkalmazás gyakorlatában is hasznosultak. Ami a mennyiséget illeti, noha az ügyek számát hatáskörök szerinti bontásban közzé tett nyilvános statisztika ezekből az évekből még nem lehet fel, mégis beszédes az, amit

Tóth J. Zoltán emel ki tanulmányában, miszerint az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* jellegének megszűnése miatt 2012. január 1-jén 1203 ügy szűnt meg.²⁵ Ezek voltak azok az eredetileg *actio popularis*ként indított ügyek, amelyek nem alakulhattak át alkotmányjogi panasszá, mivel indítványozóik nem tudták igazolni a panasz benyújtásának egyik feltételét: a konkrét ügyben való közvetlen érintettséget. Ez nem csekély szám, és minden bizonnyal túlmutat az alkotmányjogászok szűk szakmai körének aktivitásán.

Az akkori biztos, Szabó Máté, az *actio popularis* eltörlése utáni első évben – vagyis 2012-ben – összesen 24 normakontroll-indítványt nyújtott be, továbbá fenntartott 12, a korábbi ombudsmanok valamelyikétől származó indítványt. 2013-ban 13 alkalommal kezdeményezte hivatalból vagy panaszbeadvány alapján jogszabályi rendelkezés alkotmánybírósági felülvizsgálatát.²⁶ Az *actio popularis* jelentőségére és a korábbi ombudsman gyakorlatára pusztán azért láttam jónak kitérni, mert érdemes ennek kontextusában értékelni azt, hogy a 2013 szeptembere és 2019 szeptembere között hivatalban lévő ombudsman milyen mértékben élt az Alkotmánybírósághoz fordulásra vonatkozó hatáskörével. Az adatsor összeállításához az alapvető jogok biztosának éves jelentéseit használtam, és a jobb összehasonlíthatóság érdekében felüntettem a 2012–2013-ban Szabó Máté által benyújtott indítványok számát is.

Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beadványok száma	1	3	24	13	2	2	1	0	0	2

1. táblázat: az alapvető jogok biztosá által benyújtott alkotmánybírósági indítványok éves lebontásban²⁷

A puszta számok nyilván nem adnak teljes képet az indítványokról, egyszerű kvantitatív értékelés alapján könnyen vádolhatnánk azzal a 2012–2013-ban hivatalban lévő ombudsmant, hogy minden – akár csekély jelentőségű – kérdéses ügyet az Alkotmánybíróság elé terjesztett. Az igazság azonban sokkal inkább az ellenkezője ennek. A Szabó Máté hivatali ideje alatt benyújtott indítványok legtöbbje jelentős társadalmi problémákra (pl. család mibenléte), sérülékeny csoportok (LMBTQ személyek, gondnokság alatt állók, idősök, fogyatékosokkal élők) jogos érdekeire reflektált, illetve a jogállamiság programját (megtartott jogforrási hierarchia, médiaszabadság, szabad társadalmi diskurzus) igyekezett erősíteni. Az első csoportban említhető a családvédelmi törvény családfogalmának kérdése, a bejegyzett élettársak hozzátartozókénti elismerésének problémája, a cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság intézményének kritikája vagy a tömegközlekedés akadálymentesítésének követelése. Utóbbira példa lehet az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróság előtti megtámadása, a Magyar Művészeti Akadémia köztestületté alakulásának jogállami szempontú értékelése vagy a médiatörvény bírságolási szabályainak megkérdőjelezése. Mindkét célt szolgálta a közszereplők bírálhatóságára vonatkozó indítvány. Ha csupán ezeket a legfontosabb beadványokat vesszük figyelembe, akkor is hét indítványról beszélhetünk 2013-ban, és még nem számoltuk hozzá a személyek kisebb csoportjait érintő, de egyáltalán nem lényegtelen fellépéseket, mint például a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó önkormányzati rendeletek vagy a cukorbetegek támogatását napirendre tűző indítványokat. Ehhez képest 2014-től az ombudsman indítványozási jogkörének gyakorlása nemhogy intenzívebbé vált volna az utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének elvesztésére való reakcióként, hanem gyakorlatilag eltűnt.

Némileg szubjektív megközelítésben úgy vélem, hogy érdemes figyelmet szentelni az ombudsman által kiadott éves jelentések alkotmánybírósági indítványozási jogkörrel kapcsolatos retorikájának, valamint annak is, hogy milyen részletességgel beszélnek ezek a beszámolók az adott jogköréről. A 2012-es és 2013-as éves jelentés még részletesen taglalja az ombudsman alkotmánybírósági indítványozási jogkörének mibenlétét, feltárja az ezzel kapcsolatos jogértelmezési nehézségeket, és tájékoztat – idézve a biztos tárgykörben kiadott utasítását – a részletes eljárási

A PUSZTA SZÁMOK NYILVÁN NEM ADNAK TELJES KÉPET AZ INDÍTVÁNYOKRÓL, EGYSZERŰ KVANTITATÍV ÉRTÉKELÉS ALAPJÁN KÖNNYEN VÁDOLHATNÁNK AZZAL A 2012–2013-BAN HIVATALBAN LÉVŐ OMBUDSMANT, HOGY MINDEN – AKÁR CSEKÉLY JELENTŐSÉGŰ – KÉRDÉSES ÜGYET AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELÉ TERJESZTETT

villantják fel csak az intézményt.²⁹ Igaz, hogy egy idő után az új szabályok szervesülnek a gyakorlatban, így részletes újratárgyalásuk évről évre szükségtelen. Mégis úgy érzem, hogy tetten érhető az ombudsman személyes szerepfelfogása, hivatali *ars poeticája* abban, hogy az éves beszámoló hogyan, milyen megközelítéssel és milyen terjedelemben szól az indítványozási jogköréről, valamint az indítványokról. Ezek a beszámolók megjelenítik, és a nyilvánosság számára is bemutatják, hogy a biztos számára mekkora jelentőséggel bír az Alkotmánybírósághoz fordulás joga egy olyan környezetben, ahol ő az egyike azon keveseknek, akik az Alkotmánybíróság „résnyire zárt ajtaján” bebocsátást nyerhetnek.

AZ OMBUDSMAN, MINT A KÍNZÁSMEGELŐZÉSI RENDSZER FÓKUSZPONTJA

Az ENSZ kínzásmegelőzési rendszere

Magyarország 2011-ben ratifikálta az ENSZ Kínzás elleni egyezményének³⁰ kiegészítő jegyzőkönyvét (Optional Protocol of the Convention Against Torture, OPCAT).³¹ Az OPCAT egyedülálló nemzetközi monitorozási rendszer elfogadását, valamint egy nemzeti monitorozási rendszer, ún. nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) létrehozását követelte meg Magyarországtól. Az NMM feladat- és hatásköréit Magyarországon 2015-től az ombudsman gyakorolja. A megelőzési mechanizmus lényegét az OPCAT preambuluma rögzíti és magyarázza, amely szerint „a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni védelmét megelőző jellegű, nem bírósági eszközökkel lehet megerősíteni, amelyek a fogvatartási helyek rendszeres látogatásán alapulnak”. Az OPCAT tehát olyan monitorozási rendszert hoz létre, amelynek során szakértők látogatnak el fogvatartási helyekre, ahol a szabadságuktól megfosztott

személyekkel szembeni – tág értelemben vett – bánásmódot értékeli emberi jogi szempontok alapján. A fogvatartási helyek „ideáltípusát” a büntetés-végrehajtási intézetek jelentik, ám az OPCAT rendelkezései, illetve a Kínzás elleni egyezményhez és az OPCAT-hez kapcsolódó joggyakorlat³² ennél jóval tágabban értelmezi a fogalmat. Ide sorolja a rendőrségi fogdákat, az idegenrendészeti őrizet helyszíneit, de a menekültügyi befogadó központokat, a pszichiátriai zárt osztályokat, a fogyatékossgal élők bentlakásos intézményeit és a gyermekotthonokat is. A látogatások során az NMM a fogvatartottakkal (bentlakókkal) és a személyzettel készített interjúk, az intézményi dokumentáció és a helyszín bejárása alapján szerez információt, amelyet azután jelentésben foglal össze.

A nemzeti megelőző mechanizmusok megfelelő kialakításának és működésének alapelveit részben maga az OPCAT határozza meg, részben az ENSZ Kínzásmegelőzési Albizottságának (Subcommitte for the Prevention of Torture, röviden SPT) gyakorlata dolgozta ki. Ezek alapján az NMM-ekkel szembeni az alábbi követelmények támaszthatók: a szerv függetlensége, tagjainak szakértelme és sokfélesége, a megfelelő erőforrások feletti rendelkezés – vagyis a pénzügyi függetlenség –, a Párizsi Alapelveknek megfelelő működés, valamint nyitás a nyilvánosság felé, láthatóság a nyilvánosság számára (hasonlóan az általános ombudsmani típusú intézményekhez).³³

A magyar nemzeti megelőző mechanizmus kialakítása és működésének jogi keretei

A felsorolt alapelvek szem előtt tartásával szakmai fórumokon – elsősorban jogvédő civil szervezetek és a tudomány képviselőinek hozzájárulásával – hosszas vita zajlott arról a kérdéstről, hogy Magyarország milyen keretek között hozza létre saját nemzeti megelőző mechanizmusát.³⁴ 2011-ben a kormányzati egyeztetés végül arra jutott, hogy az ombudsman képes legjobban betölteni az NMM funkcióját. Az NMM hatásköreit így – ténylegesen 2015-től kezdődően – egyszemélyben az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

Annak köszönhetően, hogy az Ajbt. valamennyi rendelkezése irányadó – mögöttes szabályként – az NMM-tevékenységre is, az ombudsman NMM-hatásköreinek részletszabályai gyakorlatilag beleszö-

vődnek az ombudsman általános hatásköreinek előírásaiba. A biztost tehát NMM-kénti eljárásakor ugyanazok a jogosítványok illetik meg, mint általános hatásköreinek gyakorlása esetén. Valójában azt láthatjuk, hogy az ombudsmani eljárásra – különösen a helyszíni vizsgálatra – vonatkozó szabályok szinte önmagukban lehetővé tennék az NMM-kénti monitorozást.³⁵ Mégis találunk néhány jelentős szabályozási elemet, amelyek nélkül nem beszélhetnénk valódi NMM-működésről. Az NMM preventív működésmódját biztosítja az a szabály, amely szerint az NMM beadvány, illetve alapjogi visszásság felmerülésére tekintet nélkül vizsgálhatja a fogvatartási helyeket. A fogvatartási helyekre korlátozás nélkül beléphet, az összes iratba betekinthez, továbbá bármely ott tartózkodó személyt – beleértve a vizsgált hatóság munkatársait és a szabadságuktól megfosztott személyeket is –, meghallgathat. Ez a szabály, amellet-

A NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUSOK MEGFELELŐ KIALAKÍTÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEIT RÉSZBEN MAGA AZ OPCAT HATÁROZZA MEG, RÉSZBEN AZ ENSZ KÍNZÁSMEGELŐZÉSI ALBIZOTTSÁGÁNAK (SUBCOMMITTE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, RÖVIDEN SPT) GYAKORLATA DOLGOZTA KI

tében ad felhatalmazást az ombudsmannak az információszerzésre, meghatározza azt a három alapvető forrást, amely a monitorozási tevékenység során kulcsfontosságú a fogvatartottak helyzetének és a velük való bánásmódnak a felméréséhez: az intézmény helyiségeinek bejárását, a fogvatartással kapcsolatos iratok megtekintését és a fogvatartási helyen tartózkodókkal, elsősorban a fogvatartottakkal való interjúfelvételt.

Az NMM-nek való információsolgáltatás miatt senkit sem érhet hátrány.³⁶ Ez a szabály hivatott lehetővé tenni azt, hogy a fogvatartottak, illetve a monitorozott intézmény személyzete anélkül adhasson információt az NMM-nek, hogy ezzel hátránynak tenné ki magát, illetve a szervezetben betöltött pozícióját kockáztatná.

NMM-minőségében az ombudsman tizenegy munkatársát hatalmazza fel állandó jelleggel az NMM feladatok ellátására. Bár a hatáskör közvetlen címzettje a biztos, a feladatok teljesítése során munkatársai útján is eljárhat.³⁷ A törvény minimumfeltételeket ír elő a munkatársak szakmai sokszínűségére vonatkozóan: a tizenegyből legalább két jogásznak, két orvosnak, valamint két pszichológus végzettségű személynek kell lennie. A diverzitást kívánja garantálni az a rendelkezés is, amely szerint a munkatársak között kell lennie legalább egy olyanak, akit a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes javasolt. A kiegyensúlyozott nemi összetétel érdekében³⁸ a munkatársak között az egyik nem képviselőinek a száma legfeljebb eggyel haladhatja meg a má-

sik nem képviselőinek számát.³⁹A felhatalmazott munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek. A törvény lehetővé teszi azt is, hogy az NMM-feladatok teljesítésében való közreműködésre a biztos eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazzon.⁴⁰

A nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó alapelvek érvényesülése a magyar NMM tekintetében

Az alapvető jogok biztosának kijelölésével Magyarország az egyik klasszikus NMM-modellt követi, amely egy már működő nemzeti emberi jogi intézményt hatalmaz fel az NMM-feladatok ellátására. Az ombudsmani intézményekről általánosságban elmondható, hogy kialakításukat, az ombudsman megválasztását, a munkaszervezet működését és a munkatársak szakmai tapasztalatát tekintve megfelelnek az OPCAT által támasztott függetlenségi, átláthatósági és inkluzivitási követelményeknek. Kérdés, hogy mennyiben érvényesülnek azonban ezek az elvek a magyar ombudsman esetében, illetve mennyit tett 2015 és 2019 között az ombudsman azért, hogy minél OPCAT-kompatibilisebbé váljon a magyar NMM.

A szervezeti és személyi függetlenség vonatkozásában lényeges, hogy az ombudsman az Országgyűlés választja, ennek kellene függetlensége legfőbb zálogának lennie. Ennyiben az NMM mandátumának megalapozása megfelelhet az OPCAT előírásainak, mivel maga a választás törvény által meghatározott, transzparens folyamat. A választási eljárás jelölési része azonban már jóval kevésbé – vagy egyáltalán nem – átlátható. Az ombudsman személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot,⁴¹ számára azonban nincs semmiféle előírás arra vonatkozóan, hogy kivel és milyen keretek között szükséges egyeztetnie a leendő ombudsman személyéről. A magyar politikai hagyományok alapján lehetőség van arra, hogy a jelölési folyamat során a köztársasági elnök a parlamenti frakciókkal egyeztessen – ahogy ez korábban rendszeresen meg is történt –, ám ez a lépés magán a köztársasági elnökön múlik, és kizárólag a képviselőcsoportokat érinti. Teljes mértékben kimaradnak azonban az egyeztetési eljárásból a civil szervezetek, akiknek az SPT iránymutatásai értelmében⁴² jelentős szerepet kellene biztosítani az NMM kiválasztásának folyamatában. A jelölés anomáliáira

tekintettel tehát a választási eljárás összességében egyáltalán nem nevezhető transzparensnek és inkluzívna,⁴³ így nem felel meg a nemzetközi követelményeknek.

Az ombudsmani intézmény alkotmányjogi értelemben, formálisan független – erről az Alaptörvény és az Ajbvt. gondoskodik⁴⁴ –, a biztos személyi függetlenségét pedig a megválasztás korlátai, valamint összeférhetetlenségi és mentelmi jogi szabályok garantálják. Bár az SPT értelmezésében egyszemélyi NMM esetén az átlátható kiválasztás, a szakmai függetlenség és a sokszínűség kritériumainak az NMM operatív személyzete tekintetében is érvényesülniük kell, Magyarországon az ombudsmani hivatal NMM-ben dolgozó munkatársaira ilyen előírások nem vonatkoznak. A szakmai hozzáértésen és az öt éves gyakorlati tapasztalaton kívül nincsenek további alkalmazási, illetve kiválasztási kritériumok sem. Az átláthatóság annyiban biztosított, hogy az álláshelyeket nyilvános pályázat útján töltik be.⁴⁵ A munkatársakra vonatkozóan nincs olyan szabály sem, amely korlátozná azoknak a személyeknek az alkalmazhatóságát, akik a megelőző években olyan szerveknél töltöttek be tisztséget, amelyek az NMM monitorozási hatáskörébe tartoznak. A törvény függetlenségi garanciákat – pl. mentelmi jog – sem nyújt. Az átlátható kiválasztás, valamint a szakmai és személyi függetlenség a munkatársak tekintetében tehát nem kellően biztosított. Úgy vélem, hogy ezt a hiányosságot indokolt lenne orvoslani, és törvényi szinten meghatározni azokat a kritériumokat, amelyek az operatív személyzet speciális – a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályoktól eltérő – jogállására vonatkoznak, kitérve a szakmai és személyi feltételekre, illetve függetlenségre, a

kiválasztás folyamatára, valamint a független működés törvényi biztosítékaira.

Önmagában az NMM *egyszemélyi jellege* sem teljes mértékben kompatibilis a nemzetközi elvárásokkal, ugyanis az OPCAT az NMM-et alapvetően nem egyszemélyi intézményként képzei el. A vonatkozó szabályokból, amelyek az NMM összetételére vonatkoznak, arra következtethetünk, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus testületi jellegű szervként funkcionálhat a legeredményesebben. Arról az előzőekben már ejtettem szót, hogy az alkotmányosság érvényesülésének fontos garanciája az állami szervek testületi jellege. Mindezekre figyelemmel úgy vélem, hogy egyértelműen az lenne a szerencsés megoldás, ha az NMM hatásköreit nem egyetlen személy gyakorolná (ahogy egyébként az ombudsmani hatás-

köröket sem). Ez a magyar rendszerben akár jelenleg is megoldható lenne, amennyiben a hatásköröket a törvény nem kizárólag az alapvető jogok biztosára ruházná, hanem – a legegyszerűbb, legkevesbé forradalmi megoldást választva – bevonná ebbe a körbe az ombudsman egyik vagy akár mindkét helyettesét. Az is megoldást jelentene, ha az NMM olyan decentralizált szerv lenne, amelynek az ombudsman csupán az egyik tagja, esetleg a vezetője. A testületi szervként való működés demokratikusabbá tenné a látogatási terv kialakítására vonatkozó döntéshozatalt, több szempontot vonna be a látogatások eredményeinek értékelésébe, illetve az ajánlások kidolgozásába, és feltehetően fokozná az NMM láthatóságát is. Testületi szerv esetén annak is nagyobb a valószínűsége, hogy az NMM-hatáskörökkel felruházott személyek részt vegyenek legyenek a látogatásokban.

Ami a nyilvánosság számára való láthatóságot illeti, az elmúlt években azt tapasztalhattuk, hogy az ombudsman nem fordított különösebb figyelmet arra, hogy az NMM külön entitásként jelenjen meg, Székely László nem hangsúlyozta sem a hivatal belső folyamataiban, sem a kifelé irányuló kommunikációjában,⁴⁶ hogy adott esetben épp az NMM-hatáskör gyakorlójaként lép fel. Igaz, az NMM-feladatokat ellátó munkatársak külön főosztályt (OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály, továbbiakban: Főosztály) alkotnak a hivatalon belül, a látogatások eredményeként kidolgozott jelentések pedig jelzést kapnak, hogy az ombudsman mint nemzeti megelőző mechanizmus adta ki azokat. Mégis azt mondhatjuk, hogy az NMM összességében sem szervezetileg, sem a kidolgozott jelentések vonatkozásában nem különül el igazán az általános ombudsmani feladatellátás kereteitől, nem jelenik meg – illetve az előző ombudsman hivatali ideje alatt nem jelent meg – a kínzásmegelőzés kulcsszereplőjeként a nyilvánosság előtt.⁴⁷ Az SPT a magyar NMM-nek szóló megállapításaiban és ajánlásaiban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy nagyobb függetlenséget és határozottabb elkülönítést tart kívánatosnak a hivatalon belül az NMM számára annak érdekében, hogy a kínzásmegelőzési tevékenység körvonalai határozottabbá váljanak az állami feladatellátásban.⁴⁸

Ehelyütt érdemes kitérni a „reaktivitás kontra proaktivitás”, illetve az emberi jogi szemlélet kérdésére. A magyar ombudsman intézményétől – és több ombudsman szerepfelfogásától – nem idegen a proaktivitás. Az ombudsman 'watchdog' szerepköre, amellyel összefüggésben a biztos a közigazgatás alapjogi

szempontú kontrollját végzi, 2012-ig egyre nagyobb jelentőségre tett szert, majd 2013-tól csökkent, és a panaszokon alapuló vizsgálatok váltak hangsúlyosabbá.⁴⁹ Ez az NMM szempontjából természetesen hátrány, amit elsősorban a kizárólag az NMM-feladatokat ellátó – egyúttal proaktív és emberi jogi szemléletet képviselő – munkatársak köre ellensúlyozhat.

A szakmai sokszínűség elvének és az Ajbt. előírásainak megfelelően az NMM-ben dolgozó munkatársak nem mind jogászok. Lényeges probléma azonban, hogy az Ajbt. nem tesz különbséget a jogász, a pszichológus és az orvos munkatársak jogállása között. Márpedig a jelenlegi alkalmazási feltételek – a közszolgálati jogviszony keretein belüli foglalkoztatás – a gyakorló orvosok számára nem elfogadhatók. Ennek következtében az NMM orvosi státuszait Székely László hivatali ideje alatt nem sikerült

betölteni.⁵⁰ Az orvosi szakértelmet az NMM szükség esetén külső szakértők bevonásával pótolta, az utóbbiak azonban nincs tapasztalatuk az NMM-monitorozásban, illetve külső szakértői státuszuk miatt nem vehetnek részt a monitorozás valamennyi mozzanatában, így például a jelentés végleges szövegének kialakításában sem. Az SPT emiatt aggodalmát fejezte ki a magyar NMM vonatkozásban a rendelkezésre álló szakértelmet illetően.⁵¹

A hivatalon belüli szervezeti elkülönültség hiányának kérdése különösen kritikus, amennyiben az NMM finanszírozását vizsgáljuk. Bár az ombudsmani hivatal költségvetéséből biztosított finanszírozási kerete 2015 óta némileg nagyobb a korábrinál, ezzel a többlettel kapcsolatban több probléma is felmerül. Egyrészt feltehetően a megemelt összeg sem alkalmas arra, hogy fedezze az NMM megfelelő működéséhez szükséges kiadásokat.⁵² Másrészt az AJBH költségvetésén belül az NMM költségvetése – ahogy azt az éves jelentések is igazolják⁵³ – egyáltalán nem különül el. Belső szabályzat vagy ombudsmani utasítás sem határozza meg, hogy a hivatal teljes költségvetéséből mekkora összeg, illetve a teljes költségvetés mekkora hányada jut az NMM kiadásainak fedezésére. A definiálatlan pénzügyi keretek hátulütője lehet, hogy a látogatások nem tervezhetők jól előre, hiszen nincs olyan pénzügyi keret, amellyel a biztos, illetve a Főosztály számolhatna, amikor a látogatások számát, helyszínét, hosszát és résztvevőinek számát tervezi. Ez nem pusztán technikai kérdés: a független költségvetés jelentősége egyértelműen elvi is. Amennyiben a látogatások tervezése és kivitelezése költségvetési akadályok miatt nem valósulhat meg az

NMM szakmai elképzelései szerint, ha a tervezésben és kivitelezésben igazodnia kell a hivatal más feladatainak költségvetési vonzatához, illetve külön jóváhagyást kell kapnia a hivatal teljes költségvetésének felelőseitől, akkor az NMM valójában nem működik függetlenül. Nem véletlen, hogy az SPT erre vonatkozóan is ajánlást tett az NMM-nek, amelyben kérte, hogy legyenek egyértelműen rögzítve az NMM pénzügyi keretei, és a Hivatal dolgozzon ki olyan körvonalazott pénzügyi tervet, amelyet azután továbbítani tud a döntéshozó szervek irányába, az NMM finanszírozásának javítása érdekében.⁵⁴

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal szemben elvárt követelményeknek a magyar NMM nem tesz maradéktalanul eleget. Bár az anomáliák nagy része magában a jogi szabályozásban rejlik, mégis úgy vélem, hogy a hivatalban lévő ombudsmannak lehetősége lett volna javulást elérni ezeket illetően; különös tekintettel arra, hogy a hiányosságok közül jó pár – például a munkatársak függetlenségének kritikus kérdése, a szakmai sokszínűség törvényi előírásainak teljesíthetlensége vagy a finanszírozás elégtelensége – a tényleges működés megkezdése után vált nyilvánvalóvá. Az ombudsmannak – különösen az NMM 2015-ös indulása utáni első években – mindenképpen feladta lett volna a működés értékelése, az anomáliák feltárása, valamint az utóbbiak felszámolására vonatkozó javaslatok kidolgozása. A biztosnak mind a hiányosságokra utaló jelzések, mind a megoldási javaslatok esetében módjában állt volna felhívni a jogalkotót, illetve általában a politikai döntéshozók figyelmét a változtatás szükségességére. Néhány kritizált pont – így például a már sokszor említett nyilvánosság felé fordulás vagy a hivatalon belüli elkülönített pénzeszközök – esetében pedig magának az ombudsmannak lett volna lehetősége arra, hogy az alapelveknek jobban megfelelő gyakorlatot alakítson ki.

Együttműködés civil szervezetekkel – az NMM Civil Konzultációs Testülete

A törvényi előírás szerint az alapvető jogok biztosának feladata, hogy elősegítse az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Egyes civil szervezetek is egyértelműen az

alapvető jogok védelmét és érvényesülésének előmozdítását célozzák.

Az előzőekben már említettem, hogy a civil részvétel szakmai szempontból hatékonyabbá teheti az NMM működését, ezért több állam kifejezetten be is vonja az NMM munkatársainak körébe bizonyos civil szervezetek képviselőit. A magyar modellben ez ugyan nem valósul meg, ám az alapvető jogok biztosa, az NMM működését elősegítendő, Civil Konzultációs Testületet (CKT) hozott létre.⁵⁵ A CKT tagjainak egy része (a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara) meghívásos alapon,⁵⁶ más részük (a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, valamint a Mental Disability Advocacy Centre) pályázat útján került be a testületbe.⁵⁷ A CKT szükség szerint, de legalább évente két alkalommal ülésezik.⁵⁸ Tagjai javaslatot tehetnek az NMM éves látogatási tervének tartalmára, valamint a vizsgálati prioritásokra: indítványozhatják fogvatartási helyek meglátogatását, javasolhatják speciális ismeretekkel rendelkező szakértő felkérését, véleményezhetik a nemzeti megelőző mechanizmus munkamódszereit, jelentéseit, tájékoztató kiadványait, valamint egyéb publikációit,

megvitathatják a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársak továbbképzési tervét, részt vesznek a nemzeti megelőző mechanizmus által szervezett rendezvényeken.⁵⁹

A CKT létrehozása üdvözlendő lépés volt az alapvető jogok biztosa részéről. Kérdéses azonban, hogy miért van a részt vevő civil szervezeteknek kétféle jogállása – meghívott és pályáztatott –,

továbbá az, hogy mi alapján dönt el, hogy mely szervezetek tartoznak majd egyik vagy másik kategóriába. A CKT utasítás 1. §-a szerint a meghívott szervezeteket az ombudsman „a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő szakismereteik elismeréseként kéri fel”, ám nem kétséges, hogy a pályáztatott szervezetek a szabadságuktól megfosztottakkal kapcsolatban ugyancsak jelentős szakértelmük, sőt, a fogvatartási helyeket illetően konkrét monitorozási tapasztalatuk is van. Erre tekintettel kétséges, hogy a meghívott civil szervezetek – amelyek közül a két kamara nem civil, legfeljebb szakmai szervezet – valóban különleges szakértelmük miatt nyerték-e el az alapjogi biztos bizalmát. Természetesen figyelembe kell ven-

nünk, hogy az NMM feladata a párbeszéd megteremtése az állami szervek és az NMM között, ami azt is feltételezi, hogy a párbeszédbe olyan szereplőket von be, amelyekről feltehető, hogy képesek eredményes dialógust kezdeni egymással. Ezért arra is tekintettel kell lennie, hogy azok a civil szervezetek, amelyeknek az aktuális kormányzattal kifejezetten ellenséges a viszonyuk, nehezen vonhatók párbeszédbe. Ehhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a kormányzati túlhatalomnak épp az ombudsman és a vele együttműködő civil szervezetek biztosíthatják az egyik fékét a hatalommegosztás rendszerében.

Egyértelmű kritikaként fogalmazható meg az NMM munkájával kapcsolatban, hogy egyetlen alkalommal sem került sor civil szervezet monitorozásban jártas munkatársának, illetve tapasztalati szakértőnek a látogatásokba való bevonására. (Bár a látogatások előkészítése során előfordult, hogy konzultáltak civil szervezetek képviselőivel.) Mindeközben a civil szervezetek képviselői közül többen rendelkeztek, illetve rendelkeznek monitorozási tapasztalattal, egyes esetekben maga a civil szervezet is végzett már monitorozást az adott intézményben. Bár a civil szervezetek tudása az adott intézményről jól kiaknázható lett volna, akár a látogatások során is, az NMM nem tartotta szükségesnek, hogy szakértelmüket igénybe vegye. Hasonlóan támasztható alá a tapasztalati szakértők bevonása a látogatásokba, akik elméleti felkészüléssel nem pótolható, speciális tudással járulhatnak hozzá a látogatás kivitelezéséhez. Az NMM jövőbeni munkája során ezért feltét-

lenül javasolt mind a civil, mind pedig a tapasztalati szakértőkkel való együttműködés.

Az NMM-feladatok ellátása a 2015–2019 közötti időszakban

Az OPCAT-et 2011. november 3-án hirdették ki Magyarországon, ekkor kezdte meg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a felkészülést az NMM-feladatok ellátására. A tényleges működés azonban csak az OPCAT hatályba lépésével, 2015. január 1-jével kezdődött meg. Az NMM Székely László ombudsman hivatali ideje alatt (vagyis az OPCAT hatályba lépése és 2019. szeptember 25-e között) 51 látogatást folytatott le, tehát évente átlagosan 11-et.

Európai összehasonlításban ez a szám kifejezetten alacsonynak számít.⁶⁰ Ez annak ellenére igaz, hogy az összevetéshez vizsgált NMM-ek személyi állománya nem sokkal nagyobb a magyarországi főosztályénál, és a fogvatartási helyek száma sem lényegesen alacsonyabb. A látogatásokra vonatkozó szám adatok tehát azt mutatják, hogy a magyar NMM nem használta ki racionálisan a kapacitásait: a látogatásokhoz kapcsolódó tevékenységek (a látogatások megtervezése, előkészítése, valamint a jelentések kidolgozása) feltehetően túl sok erőforrást emésztettek fel magukhoz a látogatásokhoz képest, így több látogatásra már nem jutott kapacitás (a látogatások intézménytípusok szerinti megoszlását a 3. táblázat mutatja).

Év	2015	2016	2017	2018	2019 (jan.–aug.)	Összesen
Látogatások száma	15	10	8	15	3	51

2. táblázat: az NMM látogatásainak éves megoszlása

Intézménytípus	Látogatások száma
Büntetés-végrehajtás	14
Javítóintézet	2
Rendőrség	11
Egészségügy (pszichiátria, addiktológia)	2
Gyermekvédelmi szakellátás	11
Szociális intézmények (fogyatékossgal élők, idősgondozás)	9
Menekültügy	1
Házi őrizet helyszíne	1
Összesen	51

3. táblázat: az NMM-látogatások intézménytípus szerinti megoszlása

A táblázatból egyértelműen látszik, hogy az NMM munkája a büntetés-végrehajtási intézetekre, továbbá a rendőrség és gyermekvédelem, valamint a szociális ellátás intézményeire fókuszált, az egészségügy és a menekültügy viszont szinte teljes mértékben kimaradt a monitorozási fókuszról. Amennyiben abból a szempontból értékeljük a látogatások megoszlását, hogy hány működik az adott intézménytípusból az országban, illetve ezekben az intézményekben hány fogvatartott helyezhető el (vagyis hány konkrét fogvatartási helyet vizsgálhat az NMM), akkor megállapíthatjuk, hogy a javítóintézetek és a menekültügyi befogadó központok esetében valóban indokolt a látogatások alacsony száma, tekintettel arra, hogy az intézmények, illetve az ott elhelyezett fogvatartottak száma egyaránt alacsony.⁶¹

Jelentősen eltérő azonban az egészségügyi intézmények helyzete. Pusztán a számoknál maradván: egészségügyi intézmények zártan vagy részben zártan működő osztályaiából 2017-ben az NMM mintegy 154-et azonosított, ahol a fogvatartási helyek száma nagyjából 9510 volt. Ez valamivel több mint három és félszerese a rendőrségi fogdák fogvatartotti helyeinek.⁶² De ha csak a pszichiátriai és addiktológiai zárt vagy részben zárt osztályokat nézzük, a helyszínek száma a 2016-os év végi adatok szerint 55, a férőhelyek száma pedig 2359.⁶³ Ez a szám a rendőrségi fogdák helyeinek (3241) kb. kétharmada. Ha a biztos a fogvatartási helyek arányos látogatására törekszik, akkor indokolt lett volna több pszichiátriai és addiktológiai osztály felkérése. Ezzel szemben a gyakorlat azt mutatja, hogy két olyan év is volt, amelynek során az NMM nem tett látogatást egyetlen pszichiátriai vagy addiktológiai osztályon sem, 2015 januárja és 2019 szeptembere között pedig összesen két ilyen intézményt látogatott meg. Amennyiben az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetet egészségügyi/pszichiátriai intézményként is számontartjuk, abban az esetben is mindössze háromra emelkedik a pszichiátriai, illetve addiktológiai osztályokon megvalósult látogatások száma. Úgy vélem, hogy ezeknek az intézmények a jellege, az ott rendelkezésre álló fogvatartási helyek száma, valamint az ilyen típusú intézményekben megvalósuló szabadságkorlátozás súlyossága – ami akár a fizikai értelemben vett rögzítést vagy a kémiai eszközökkel való korlátozást, vagyis a

szabadság teljes egészének időleges elvonását is magában foglalhatja – azt indokolta volna, hogy az NMM gyakrabban keressen fel ilyen intézményeket.

Székely László a 2019-es évvel bezárólag összesen 34 jelentést adott ki NMM-hatáskörben. Még 2020-ban is 17 olyan látogatás van a 2019 szeptemberéig lefolytatottak között, amelyről nem született jelentés. Az 51 látogatásra vetítve ezt a számot, a látogatásoknak nagyjából egyharmadáról van szó. Amennyiben a látogatások számát és időpontját összevetjük a jelentések számával és kiadásuk időpontjával, láthatjuk, hogy egy-egy jelentés megjelenésének átfutási ideje igen hosszú, több esetben az egy évet is meghaladja. A több mint egy év elteltével tett ajánlások aligha tudnak olyan aktuálisak lenni, mintha közvetlenül a látogatás utáni időszakban születtek volna.

Tartalmilag értékelve az NMM jelentéseit, ezek kifejezetten hosszan és aprólékosan mutatják be a látogatások során tapasztaltakat. Sokszor szinte szociográfiaszerűen mutatják be a monitorozott intézményekben tapasztalt körülményeket. Ez a részletes leírás mindenképpen hasznos abban a tekintetben, hogy jól megalapozza az NMM által levont következtetéseket, és plasztikus képet ad az ajánlások címetteinek, illetve általában a nyilvánosságnak az intézményben tapasztaltakról. Utóbbi szempontot különösen fontosnak tartom, hiszen az NMM mo-

monitorozásának végső célja mégis az, hogy a zárt intézményekről képet adjon azok számára, akik az intézmények mindennapjainak nem részesei, ezzel felhívja a figyelmet arra, hogy az intézményi struktúrában és működésben hol van szükség változtatásokra. Bár nagyon hasznosak és fontosak a részletes elemzések, ennek ellenére fel kell hívnom a figyelmet a hosszasan készülő és terjedelmes jelentések hátrányaira is. Az átfutási idő miatt a hiányosságok tovább maradnak fenn, a jelentés stílusa és hossza miatt pedig csupán igen szűk kör érdeklődésére tarthat számot. A teljes jelentések mellett ezért előnyösnek tartanám gyorsan kiadott előzetes jelentések vagy a legfontosabb ajánlások

kat tartalmazó részjelentések, illetve a sajtónyilvánosság számára rövid összefoglalók elkészítését.

Az OPCAT NMM-jelentések hasonlóan fogalmazták meg ajánlásaikat, mint az ombudsman általános jelentései, azzal az eltéréssel, hogy sérelmek,

visszásságok esetén gyakran a Kínzás elleni és más nemzetközi egyezmények sérelmére is felhívják a figyelmet. Az Ajbt. általános szabályai alapján⁶⁴ az ajánlások címzettjeinek kötelezettsége, hogy az NMM-nek meghatározott időn belül választ adjon az ajánlásokra, amelyben kifejezésre juttatja az ajánlásokkal összefüggő állásfoglalását és a megtett intézkedéseket. Az ajánlások utánkövetése, megvalósulásuk figyelemmel kísérése azonban esetleges. Mivel a nemzeti megelőző mechanizmusok egyik működési alapelve a párbeszéd, a legkézenfekvőbb utánkövetési mód a monitorozott intézményekkel folytatott további egyeztetés, esetleg hosszabb közös munka révén valósulhat meg. Bár a hivatalban voltak OPCAT-témájú szakmai rendezvények,⁶⁵ annak nincs nyoma, hogy létrejöttek volna olyan időszakos vagy állandó munkacsoportok, amelyek adott intézménynek vagy intézménytípusnak tett ajánlásokat tárgyaltak át, és segítettek volna ezek megvalósítását. Utánkövetést az NMM eddig kizárólag utóvizsgálatok formájában valósított meg, amelyek egyrészt túl nagy energiákat emésztettek fel, másrészt nem minden esetben adnak választ arra, hogy a rendszerszintű problémák is megoldódtak-e.

Összességében úgy vélem, 2015 és 2019 között az ombudsman jóval többet tehetett volna az NMM-tesztelés szakmai megalapozásáért és ismertségének növeléséért egyaránt. Bár a felkészülés már 2014-ben megkezdődött, valójában számos kérdés maradt nyitva a tényleges munka megkezdése után is. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló ombudsmani utasítás⁶⁶ külön fejezete szól az NMM-látogatásokról és jelentésekről, ehhez azonban nem kapcsolódik olyan iránymutatás, amely a mindennapok sokszor nagyon is praktikus problémáira választ adna. Nem volt – és jelenleg sem érhető el – arra vonatkozó szakmai anyag sem, hogy melyek az NMM-munka prioritásai, és mennyiben térnek el ezek az általános ombudsmani munka jellegétől. A mintegy öt év alatt felhalmozott gyakorlati tapasztalatok és jó gyakorlatok összefoglalása is indokolt lett volna, a nyilvánossággal pedig meg kellett volna ismertetni az új ombudsmani feladat- és hatáskört.

JEGYZETEK

1. Hungarian Helsinki Committee: *Assessment of the activities and independence of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary in light of the requirements set for national human rights institutions*, Budapest 2019, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Assessment_NHRI_Hungary_2014-2019_HHC.pdf.

2. Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CL. törvény (Ajbt.).
3. CSINK Lóránt: Az ombudsman, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA TK JTI, 2016, 602.
4. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*, Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014, 235.
5. SZABÓ Máté: Egy a biztos, *Népszabadság*, 2009. március 24., 6.
6. SOMODY Bernadette: Alkotmányozás (Fórum), *Fundamentum*, 2011/1, 49–50.
7. LUX Ágnes: *A gyermekjogi mozgalom fejlődése és az európai független gyermekjogi intézmények összehasonlító perspektívájában*, Doktori értekezés, Budapest, 2018, 234. (a szerző engedélyével).
8. VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*, Budapest, Pázmány Press, 2012, 136.
9. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 111.
10. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, ELTE, 2010, 109–110.
11. SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az alapjogok védelme, in *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, 2019, [4]–[5], <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vedelme>.
12. A kérdés kapcsán hosszas vitát lehetne folytatni a hatékony jogorvoslat mibenlétéről, illetve arról, hogy Magyarországon az egyes alapjogvédő szervek mennyiben képesek ezt biztosítani. Mind az alapjogvédő hatóságok, mind az Alkotmánybíróság esetében tanulságos következtetéseket lehetne levonni aktuális gyakorlatukból. Jelen tanulmány fókuszában azonban nem ez, így csak remélni tudom, hogy a már megjelent elemzések köre tovább gyarapszik más tanulmányok révén.
13. Lásd mindenekelőtt: HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás – A pártos alkotmánybíróság első éve, *Fundamentum*, 2014/1–2; KOVÁCS Ágnes: Fényevők? – A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum*, 2015/2–3, 28–34; KAZAI Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején, *Fundamentum*, 2018/2–3, 53–56; FLECK Zoltán: Használjuk-e jogainkat egy jogtalan rendszerben?, *Fundamentum*, 2018/2–3, 59–61; MÉSZÁROS Gábor: „Macskabölcső”, avagy a jogállamiság látszata, *Fundamentum*, 2018/2–3, 63–64.
14. FLECK Zoltán – GADÓ Gábor – HALMAI Gábor – HEGYI Szabolcs – JUHÁSZ Gábor – KIS János, KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – TÓTH Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről, *Fundamentum*, 2011/1, 71.
15. 2011. évi CLI. törvény.

16. Mendrei Magyarország elleni ügye (54927/15. számú kérelem) és Szalontay Magyarország elleni ügye (71327/13. számú kérelem), lásd még: DUDÁS Dóra Virág: Az alkotmányjogi panasz mint hatékony jogorvoslat kérdése az EJEB gyakorlatában, *Fundamentum*, 2020/1, 47–52; KARSAI Dániel: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról – Még viccnek is rossz?, *Fundamentum*, 2020/1, 68–71; KÁDÁR András Kristóf: „Nincs rajta sapka” – Strasbourg és az alkotmányjogi panasz, *Fundamentum*, 2020/1, 53–62.
17. Bővebben lásd: NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz mint hatékony jogorvoslat – Néhány neurálgikus pont, *Fundamentum*, 2020/1, 63–67; TÓTH Balázs Gergely: Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panaszeljáráásokban, *Fundamentum*, 2015/4, 111–120, NASZLADI Georgina: Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege, *Fundamentum*, 2013/1, 76–83; HANÁK András, KOVÁCS Kriszta, SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix, BENCZE Mátyás: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum), *Fundamentum*, 2011/4, 71–83.
18. Vö. az Alkotmánybíróság honlapján fellelhető ügyforgalmi statisztikákkal (legfrissebb teljes évi statisztika): Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2019, https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/02/2019_12_31_ab_ugyforgalom-.pdf.
19. Vö. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011) 65–66. pont.
20. Vö. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. §-ával.
21. SOMODY Bernadette: Aki az alkotmánybíráskodást még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll indítványozási gyakorlatáról, *Fundamentum*, 2012/2, 113.
22. Kovács Áron: „Magyarazzák el Mari néneket!” – a távozó ombudsman a jogvédőkről, *HVG*, 2013. szeptember 12.
23. Vö. az Alkotmánybíróság történetét röviden bemutató honlaphírrrel <https://www.alkotmanybirosag.hu/tortenete>.
24. Vö. például az 56/1991. (XI. 8.), a 25/1992. (IV. 30.) vagy a 43/1995. (VI. 30.) AB határozattal.
25. TÓTH J. Zoltán: Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány-(alapjogi)bíráskodásban, in *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*, szerk. ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 79–101.
26. *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2013*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2014, 226.
27. Az adatok forrásául az adott évnek megfelelő éves jelentések szolgáltak, lásd: www.ajbh.hu.
28. Lásd: *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2012*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013, 90–93; *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2013*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2014, 226–229.
29. Lásd: *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2015*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2016, 173.
30. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény, Magyarországon kihirdette az 1988. évi 3. tvr.
31. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezményhez fűzött, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által 2002. december 18-án elfogadott fakultatív jegyzőkönyv, Magyarországon kihirdette a 2011. évi CXLI. törvény.
32. Vö. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual*, Geneva, Association for the Prevention of Torture – Inter-American Institute of Human Rights, 2010, 50, www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf.
33. SPT Guidelines on National Preventive Mechanisms (2010) UN Doc CAT/OP/12/5.; SPT Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (April 2009 to March 2010) (2010) UN Doc CAT/C/44/2. 61.
34. Egyik megoldásként teljesen új állami szerv felállítása kínálkozott, másik lehetőségként pedig az, hogy két már létező állami szerv, az ügyészség és az alapvető jogok biztosa (akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosa) közül válasszák ki az alkalmasabbat az NMM-feladatok ellátására. A kormányzati elképzelés az ügyészség kijelölését szorgalmazta, a civil szereplők – a Magyar Helsinki Bizottság és a Mental Disability Advocacy Center (MDAC, a jelenlegi Validity Foundation jogelődje) – és a tudomány képviselői azonban egyértelműen az ombudsman mellett foglaltak állást. Ehhez az állásponthoz egy nemzetközi civil szervezet, a magának az OPCAT-nek a létrejöttében is kulcsszerepet játszó, svájci Association for the Prevention of Torture (APT) is csatlakozott. Vö. HARASZTI M. Katalin: A „nemzeti megelőző mechanizmus” mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze, *Acta Humana*, 2009/3, 16.
35. A helyszíni ellenőrzés során ugyanis az alapvető jogok biztosa (illetve munkatársa) a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható iratokba betekinthet (másolatot, kivonatot készíthet), és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja. (Ajbt. 22. § (1) bekezdés).
36. Ajbt. 39/E. §.
37. Ajbt. 39/D. § (1) bekezdés.

38. Ennek társadalmi jelentőségén kívül nagyon is gyakorlati szerepe van a monitorozás során. Bővebben lásd: ZELLER Judit: *Az állambatalom preventív kontrollja – a kínzásmegelőzés mint új ombudsmani feladatkör*, Budapest, NKE, 2020, 48.
39. Ajbt. 39/D. § (3) bekezdés.
40. Ajbt. 39/D. § (3) bekezdés.
41. Ajbt. 6. §.
42. SPT Guidelines on National Preventive Mechanisms (2010) UN Doc CAT/OP/12/5. 16. pont.
43. Erre hívta fel a figyelmet 35 civil szervezet, valamint Kaltenbach Jenő és Majtényi László volt ombudsmannok köztársasági elnöknek címzett levele 2019 májusában, a 2019 őszén megválasztandó ombudsmannal kapcsolatban, amelyben kérték, hogy az alapvető jogok új biztosának jelölése során a köztársasági elnök a vonatkozó nemzetközi normáknak megfelelően folytasson széleskörű konzultációt a civil szervezetekkel és az érintett hivatásrendek képviselőivel. Kérésük végül eredménytelen maradt: https://www.belsinki.hu/wp-content/uploads/ombudsmanvalasztas_level_koztarsasagi_elnok_190522.pdf.
44. Ajbt. 11. §.
45. Vö. *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2017, 13.
46. Ez alól kivételt jelent az NMM éves jelentése.
47. Ha a sajtóban egyáltalán visszhangot kapott jelentések bemutatását megnézzük, azt láthatjuk, hogy a híradások legtöbb esetben pusztán „az ombudsman” helyszíni vizsgálatáról, látogatásáról, jelentéséről szólnak. (Lásd. pl.: FARKAS Melinda: Egyémmel terrorizáló gyerekek, szexuális erőszak az otthonban, *Magyar Nemzet*, 2016. április 2.; Borzalmas állapotokat találtak a Merényi pszichiátrián, *Index*, 2015. július 29.; Megalázzák és verik a betegeket egy magyar elmeegógyintézetben, *Nők Lapja Café*, 2017. március 23.) Üdítő kivételt jelent néhány újabb jelentésről készült tudósítás, amely már utal a nemzeti megelőző mechanizmuskénti ombudsmani fellépésre: Nem akarták beengedni az ombudsman munkatársait a viseigrádi idősotthonba, *24.hu*, 2019. november 4. Igaz, ez utóbbi esetben a cikk egyik fókuszja épp az volt, hogy az ombudsman, mint nemzeti megelőző mechanizmus, szabadon beléphet a bentlakásos otthonokba.
48. Ld. *Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee*, CAT/OP/HUN/2, 17–19. pont
49. CSINK Lóránt: Az ombudsman, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA TK JTI, 2016, 606.
50. *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2018, 16.
51. *Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism*, 22. pont.
52. Az éves jelentések szerint az NMM működési költségei 2015-ben 69 647 352 forintot, 2016-ban 63 760 490 forintot, 2017-ben 76 217 024 forintot, 2018-ban pedig 82 789 143 forintot tettek ki. Amennyiben ezt összevetjük egy 2008-ban(!) végzett költségbeccsléssel, láthatjuk, hogy a felhasznált összeg nominálisan is jóval kevesebb a beccslés szerint szükséges forrásnál. A beccslés 25 fővel (mint kívánatos munkatársi létszámmal) kalkulált, és a személyi kiadások adekvát finanszírozására 272 181 000 forintot rendelt. Amennyiben ezt a 11 fős munkatársi körre arányosítjuk, akkor is hozzávetőlegesen 120 000 000 forintos éves költséggel kellene számolni, 2008-as értéken. A jelenlegi kiadások ennek az összegnek mintegy kétharmadát teszik csupán ki, vagyis feltehetően nem biztosítanak lehetőséget a megfelelő működésre (pl. kellő számú látogatás lefolytatására, a jelentések ésszerű határidőn belüli megírására). Ha azt vesszük, hogy a beccslés esetleg csak az NMM felállításához szükséges forrásra vonatkozott, még rosszabb a helyzet, hiszen az első évben a felhasznált források a kalkulált összeg alig több negyedének felelnek meg csupán. Vö. Elina STEINERTE: *Jelentés a kínzás elleni ENSZ egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének Magyarország általi ratifikációjáról, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről*, Bristol, Human Rights Implementation Centre University of Bristol, 2011, 12, https://belsinki.hu/wp-content/uploads/Nemzeti_Megelőzo_Mechanizmus_jelentes.pdf.
53. *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, Budapest, Alapvető jogok Biztosának Hivatala, 2017, 12; *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, Budapest, Alapvető jogok Biztosának Hivatala, 2018, 15.
54. *Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism*, 24–26. pont.
55. Vö. az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről szóló 3/2014. (IX. 11.) számú utasításával (a továbbiakban: CKT utasítás).
56. Megjegyzést érdemel, hogy a meghívásos alapon a CKT-ba bekerült szervezetek közül a kamarák egyértelműen nem minősülnek civil szervezetnek, így he-

- lyesebb lenne civil–szakmai konzultációs testületről beszélni.
57. A pályázati felhívásban Magyarországon nyilvántartásba vett és működő civil szervezetek jelentkezését várták, amelyek tevékenysége az előző öt évben a fogvatartottak jogainak és érdekeinek védelmére irányult, illetve a hazai fogvatartási helyszíneken tartózkodó személyekkel való bánásmódot vizsgálta. Vö. *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, 19.
 58. CKT utasítás 8. § (1) bekezdés.
 59. CKT utasítás 6. §.
 60. Vö. pl. néhány európai ország NMM-jének tevékenységével. Ausztria: 495 látogatás (*Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2017. Präventive Menschenrechtskontrolle*, 13, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/916jq/parlamentsbericht-2017-praeventive-menschenrechtskontrolle.pdf>); Csehország: 22 látogatás (*Protection Against Ill-Treatment. 2017 Report of the Public Defender of Rights as the National Preventive Mechanism. Public Defender of Rights*, 8, https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocnii/2017-DET-annual-report.pdf); Németország: 71 látogatás (*National Agency for the Prevention of Torture: Annual Report 2017*, 61–63, https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/ANNUAL_REPORT_2017_National_Agency.pdf).
 61. A menekültügyi őrzött befogadó központokban 2017. december 31-én 3 helyszínen és 790 férőhely volt, ahol 2017-ben egész évben 378 fogvatartott fordult meg. Javítóintézetekben 5 helyszínen, 564 férőhely és – a december végi adatok szerint – 413 fogvatartott. Lásd: *Az alapvető jogok biztosának 2018. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, Budapest, Alapvető jogok Biztosának Hivatala, 2019, 28.
 62. *Az alapvető jogok biztosának 2018. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*. 28.
 63. *Uo.*
 64. Ajbtt. 31–33. §§.
 65. Lásd AJBH – Nemzeti Megelőző Mechanizmus, Egyéb hazai események, <http://www.ajbh.hu/opcat-egyeb-hazai-esemenyek>.
 66. 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás.

FÓRUM I.

RENDSZERVÁLTÁS: 30 ÉV

A szerkesztőség a demokratikus rendszerváltás 30. évfordulója alkalmából arról kérdezte Losoncz Alpárt és Salat Leventét, vajon mi valósult meg 1989 eredeti elképzelései közül, és mi nem. Az utóbbi esetben arra voltunk kíváncsiak, hogy mik lehettek a kudarc belső és esetleg külső okai. A szerzők szerint vannak-e olyan dolgok, amiket bizonyosan máshogyan kellett volna csinálni, van-e összefüggés az esetleges hibák és az illiberális fordulat között, lehet-e, kell-e visszatérni az 1989-90-es helyzethez?

A LIBERALIZMUS ÉS A DEMOKRÁCIA DIALEKTIKÁJÁTÓL AZ ILLIBERALIZMUSIG

„1990” meghatározó hangadói a visszaállítás igényével léptek fel: eszerint a II. világháború utáni fejlemények és a szocialista valóság szervezés – töréspontot létrehozva – megszakították a közép-kelet-európai történelem úgymond normális menetét. Nem új kezdetet kell teremteni, hanem a szocializmus szétrombolódása után vissza kell jutni ahhoz az eredeti ösvényhez, amelyről Közép- és Kelet-Európát erőszakkal leszorították. Még Jürgen Habermas, a kanti normatív liberalizmus folytatója is pótlólagos „forradalomról” értekezett, ami azt sugallta, hogy a létrejött szocializmusok, akármilyen modernizációs teljesítményeket is értek el, leválasztották régiókat a nyugati ész, a racionalizmus horizontjáról. A nyugatnémet társadalomtudós, aki ugyanebben az időben élénk vitákat folytatott a német újraegyesítés értelmezéséről,¹ 1990-ben a liberalizmus és demokrácia (a francia forradalom által életbe léptetett) dialektikájának újabb epizódját, azaz egyfajta teremtő ismétlésnek a lehetőségét pillantotta meg.

A restauratív szándék persze szétrajzó értelmezéseket szült: voltak olyan stratégiai intenciók, amelyek a hagyomány tekintélyére hivatkozva a két világháború közötti társadalmi alakzatokat tekintették mérvadónak, azok elemeit kívánták újjáéleszteni. Viszont akadtak olyan elgondolások is, amelyek a prekommunista 1945-ben látták a vonatkoztatási pontot. Ezen utóbbiak nagy előszeregettel utaltak arra a tényre is, hogy a II. világháború után a reál- vagy öngazgatású (jugoszláv) szocializmus tervezői által erőszakkal elmetezett fonalak újra felvehetők a történelmileg megváltozott helyzetben, hiszen nyilvánvaló, hogy a diktatórikus szocializmus keretein belül is működött például a földalatti szinteken mozgó civil társadalomból, az autonóm mikronyilvánosságokból és ellenkultúrákból összetevődő ellenállás. A nem lényegtelen különbségek ellenére mégis mondhatjuk, hogy

A NEM LÉNYEGTELEN KÜLÖNBSEGEK ELLENÉRE MÉGIS MONDHATJUK, HOGY A KOR SZEREPLŐI ÚGY VÉLTÉK, HOGY A MAGÁNJOGILAG BIZTOSÍTOTT PRIVÁTSZFÉRA, A SZUBJEKTÍV SZABADSÁG, A SZABADDÁ TETT GONDOLATI MOZGÁSTÉR, A PÁRBESZÉDSZERŰ KONFRONTÁCIÓ A NYILVÁNOSSÁGBAN, A KÖZ- ÉS A PRIVÁTSZFÉRA ALKOTMÁNYJOGI ELVÁLASZTÁSA, A KORLÁTOZOTT ÁLLAM LÉTEZÉSE ÉS A SPONTÁN MOZGÁSOKAT GENERÁLÓ PIAC AZ ÖNMAGÁT ALAKÍTÓ TÁRSADALOM DEMOKRATIKUS KAPACITÁSAIVAL KARÓLTVE ELŐBB VAGY UTÓBB, DE KOMPENZÁLHATJA A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAIAKAT AZ ELYNYOMÁSÉRT, A SZENVEDÉSÉRT

a kor szereplői úgy vélték, hogy a magánjogilag biztosított privátszféra, a szubjektív szabadság, a szabaddá tett gondolati mozgástér, a párbeszédszerű konfrontáció a nyilvánosságban, a köz- és a privátszféra alkotmányjogi elválasztása, a korlátozott állam létezése és a spontán mozgásokat generáló piac az önmagát alakító társadalom demokratikus kapacitásaival karóltve előbb vagy utóbb, de kompenzálhatja a közép- és kelet-európaiakat az elnyomásért, a szenvedésért. Idealizáló elképzelések voltak ezek, de nem önkényesek: beágyazódtak a korösszefüggésekbe.

A „kapitalizmust” – Max Weber, Joseph Schumpeter, Werner Sombart kitüntetett fogalmát – nem volt ildomos használni az átmenet eksztázisában. Ez abból is eredt, hogy a piacszerűen szervezett gazdaságot természetadta keretnek tekintették; az ezt cáfoló gondolatok háttérbe szorultak, például Polányi Károlynak a piac naturalizációjára vonatkozó kritikája vajmi kevés súllyal bírt. Valójában kisebbségben maradtak azok, akik arra figyelmeztettek, hogy a kapitalizmus strukturális meghatározottsága folytán beláthatatlan szenvedést és egyenlőtlenségtapasztalatot hoz majd. Mindez, mármint

a kapitalizmus meghatározottságainak megkerülése, nem csupán a reflexió hiányát jelentette, azaz nemcsak arról volt szó, hogy a szereplők alábecsülték volna a kapitalizmus válságterhes tendenciáit. Hiszen az „új világrendet” konstituáló világkapitalizmus, amely a hidegháborúban katonailag, gazdaságilag lehengerlő módon gyűrte maga alá kimerült ellenfelét, a szovjet „szocializmust”, a bipoláris világ szerkezet kényszerit meghaladva egyértelmű magabiztosságot sugárzott. És válság nélküli állapotot, állagörzést, stabilitást ígért – kisebb-nagyobb zökkenőkkel, alkalmi lejtmenetekkel, és legalábbis 2007-ig be is tudta tartani ezen ígéreteit. Nem mintha az átalakulás negatív tendenciái, a szociális regresszió hullámai nem érték volna el a poszt-

szocializmus polgárainak életkereteit. Mégis, amikor a posztoszocialista gazdaságok recesszióba süllyedtek, akkor az értelmezők (mint például a türelem politikai gazdaságtanának teoretikusai) nyugalomra intettek: gazdálkodni kell az időszeletekkel, belátó módon önmagunkra kell nélkülözéseket mérni, a jövőre való nyitottság ugyanis azt jelenti, hogy a mai áldozatok alapot teremtenek a holnap élvezetéhez. Ugyanakkor a kommentátorok és a döntéshozók nap-hosszat azon vitatkoztak, hogy kell-e gyorsítani az átmenetet, abban reménykedve, hogy a kiteljesedett piaci kényszerek hatására a polgárok megerősödvé, újabb készségekkel felvértezve, megkeményedve kerülnek majd ki a rájuk mért megpróbáltatásokból. Vagy – a konzervativizmus időérzékelésével egybeesően – fokozatosan kell-e adagolni az elképzelt eszményi piac szabályait, hogy a polgárok alkalmazkodó-evolúciós viselkedésformákat alakíthassanak ki a megváltozott életkörülmények között.

Az idő múltával az értelmezők egy része gyanúperrel kezdett élni a piachoz való adaptáció folyamatait illetően, valamint méricskélgni kezdte a „rendszerváltásra”, az aszimmetrikus erőforráseloszlásra irányuló, egyre szaporodó kritikákat. Ugyanis az átmenet során újraéledt az azóta is újra és újra felbukkanó, a jelentések heterogén tömkelegét magában foglaló, pontosíthatatlan, össze-vissza csúszkáló fogalom, a „populizmus”. Egy korszak nemcsak arról ismerszik meg, hogy milyen legitimációs készletet bont ki a fennálló hatalom igazolására, hanem arról is, hogy milyen módon viszonyul a saját építményén keletkezett repedésekhez: vagyis, hogy milyen fogalmi stratégiával kívánja betömni azokat a réseket, amelyek az ígéreteinek és a „valóság-tapasztalat” diszharmóniájának következtében jönnek létre. A „populizmus” alkalmazása, ami az átmenet kontextusában (a mához hasonlóan) rendreutasító intenciókat közvetített,² valójában igazolja Friedrich Hayek régi gyanúját, miszerint olyan korszak fog ránk köszönteni, amelyben el-eltűnik majd a fogalmi egzaktuság³ – noha az osztrák filozófus-közgazdász nem a populizmusra gondolt.

Később az átmenet óhatatlanul felszínre hozta Közép-Kelet-Európa katasztrófákkal tűzdelt történelmi emlékezetét is. Akik abban reménykedtek, hogy az átmenet alanyai könnyen túltehetik magukon a

terhelő történelmi tapasztalatokon, hogy átvadva magukat az újfajta piaci-liberális észszerűségnek, a kényszermentes kényszernek, megszabadulnak az önmagát istenítő nemzetfelfogás, a nacionalizmus ígézetétől, gyorsan csalódtak. Ellenkezőleg: a nemzeti léthez kapcsolódó azon csomópontok, amelyeknek értelmezését a „szocializmus” alanyai vagy elhallgatták, vagy éppenséggel alluzív jelentésekkel írtak körül, most szilárd diszkurzív kontúrokat nyertek. Magyar távlatban ez azt jelentette, hogy újra fel kellett kapasczkodni a Trianon által meghatározott nemzeti tér romjaira, szét kellett nézni, és ismételten fel kellett tenni a széttagolt magyarságra, a szétrajzolt „magyar glóbusz” létezésére, az egységre és különbözőségekre vonatkozó kínzó kérdéseket. Hogyan lehet *nem etnikai alapokon ácsolni hidakat magyar és magyar között?* Sok volt a tapogatózás, sok volt a homályban botorkálás. Ha valaki azt hitte egykor, a szocializmus ideje alatt, hogy elegendő lesz szabaddá tenni a nemzeti megnyilvánulások áramlását, levetni a nemzetet korlátozó bilincseket, és máris ölünkbe hull – a szenvedés révén kiérdemelt ajándékként – a végső megoldás; nos, az újfajta összetettséget tapasztalt. És ha a két világháború között különféle eredetértelmezők szubsztantív-faji jellemzőket keresve a „*Mi a magyar?*” kérdését feszegették, most a posztmetafizikus „*Ki a magyar?*” kérdése vetődött fel. (Noha a mai napig tapasztalhatjuk, hogy az első

változat újravariálása, azaz valamifajta magyar szubsztancia rögzítésének vágya is kísérti az értelmezőket és politikai szereplőket.) Valójában a visszaállító igény gyengeségei a kisebbségértelmezés terén (is) erőteljesen megmutakoztak: a múlt egyetlen dimenziója sem kínált olyan biztos támpontokat, amelyek eligazító erővel bírtak volna az újragondolt magyar kisebbségi kérdés vonatkozásában. Ráadásul, a hiedelmekkel ellentétben nem volt kéznyújtásnyira egy kész kisebbségi jogi katalógus, amelyet pusztán csak alkalmazni kellett volna, mint

hogy akkoriban az európai kisebbségvédelem oszlopait még csak építették. A kollektív jogokra, a közjogi autonómiára irányuló követeléseket még mindig erős ellenszenv és gyanú övezte a posztoszocialista országokban, mondván, hogy azok premodern mintákra tekintenek eszményként. Igaz, itt-ott megjelentek a multikulturalizmus elméleti kísérletei is, amelyek a kulturális önállósulás, az idioszinkratikus kulturális

EGY KORSZAK NEMCSAK ARRÓL ISMERSZIK MEG, HOGY MILYEN LEGITIMÁCIÓS KÉSZLETET BONT KI A FENNÁLLÓ HATALOM IGAZOLÁSÁRA, HANEM ARRÓL IS, HOGY MILYEN MÓDON VISZONYUL A SAJÁT ÉPÍTMÉNYÉN KELETKEZETT REPEDÉSEKHEZ: VAGYIS, HOGY MILYEN FOGALMI STRATÉGIÁVAL KÍVÁNJA BETÖMNI AZOKAT A RÉSEKET, AMELYEK AZ ÍGÉRETEINEK ÉS A „VALÓSÁGTAPASZTALAT” DISZHARMÓNIAJÁNAK KÖVETKEZTÉBEN JÖNNEK LÉTRE

alakzatok felől kíséreltek meg antropológiai-kulturális alapot adni a kisebbségi útkereséseknek.

Ugyanebben az időben már felsejlettek a jugoszláv háborúk körvonalai is, és ez a helyzet eredményezte azt, meggyőződésem szerint, hogy éles fény vetődött a kisebbségi kérdésekre is, ami arra sarkallja az európai hatalmakat, hogy a nemzeti konfliktusok lecsitítása érdekében fokozottabban odafigyeljenek a védelemre szoruló kisebbségek helyzetére. Jugoszlávia és a Szovjetunió szétzilálódása azonban nem pusztán a szocialista kísérletek megfeneklését jelezte, hanem a föderatív szerkezetekben megvalósuló nemzetek feletti konstrukciók zátonyra futását is. Mindezt lehetett úgy is értelmezni, mint a metanemzeti képletek végleges kudarcát, amelyet a magukra talált nemzetállamok békés versengése követ majd a világpiacon. Ám ennek a konstellációnak ellentmondásos vonásai voltak. Az említett összetettség keretében a „szocializmus” teret engedett a nemzeti mozzanat artikulációinak, ami azt a benyomást erősítette, hogy a nemzet (kisebbség) értelmezésére irányuló akarat végre saját közegében mozoghat. *Ugyanakkor* fel is számolta azt a nemzet feletti szintet, amely ott boltozódott a nemzeti dimenziók felett, és amely – ha ellentmondásosan is, de – hivatkozási alapot nyújthatott a tobzódó többségi nacionalizmusokkal szemben. Ennek a helyzetnek a kifejeződése, hogy a magyar kisebbségek *egyszerre* léptek fel a korábban még elképzelhetetlennek minősülő kollektív autonómia igényével, és egyszerre voltak védtelenül kiszolgáltatva a „befejezetlen” többségi nemzetállam önérvényesítési akaratának, valamint az önmagukat túllicitaló többségi nemzeti törekvéseknek. A jugoszláv háborúba belesodródott magyar kisebbség esete nyújt (reprezentatív) példát erre az ellentmondásos helyzetre. A többségi nemzeti és a kisebbségi követelések frontálisan egymással szemben álltak, immáron a metanacionális képletek közvetítése nélkül – ez volt a helyzet kerete.

Egyszóval 1990: sok tényező egybejárása. Ezeket egyszerre kell átgondolni, áttekinthetővé tenni, noha ez kivételes nehézségeket támaszt. Ám látni fogjuk, hogy mindezen aspektusok belefolytak az illiberalizmus értelemtartályába. Mindenesetre a „rendszer-váltás” visszaállító jellegű beállítottsága számára – a tőkés logika érvényesítését illetően – nem volt szükséges a „nincs más alternatíva” gondolatának súlykolása. Ez volt a kortudat premisszája. Ugyanakkor a

VALÓJÁBAN A VISSZAÁLLÍTÓ IGÉNY GYENGESÉGEI A KISEBBSÉGÉRTÉLMELÉZÉS TERÉN (IS) ERŐTELJESEN MEGMUTATKOZTAK: A MÚLT EGYETLEN DIMENZIÓJA SEM KÍNÁLT OLYAN BIZTOS TÁMPONTOKAT, AMELYEK ELIGAZÍTÓ ERŐVEL BIRTAK VOLNA AZ ÚJRAGONDOLT MAGYAR KISEBBSÉGI KÉRDÉS VONATKOZÁSÁBAN

restauratív orientáció elhomályosította az 1945 utáni korszakra vonatkozó belátásokat. Az abszolút veszteséggel, regrediálással,⁴ történelmi útvesztéssel párosított „szocializmust” olyan ideológiai denunciació övezte, ami szinte lehetetlenné tette az 1945 után kialakuló korszak értelemzövegeinek – akár csak minimálisan is – tárgyilagos felfejtését. Az újfajta ideológiai jelentéskörnyezetben roppant nehéz volt megragadni a „szocializmus” (persze felülről vezérelt) modernizációs eredményeit, az egalitárius-jóléti állapotra irányuló törekvéseit, azokat a mechanizmusokat, amelyek minden történelmi cezúra ellenére részei lettek a posztoszocialista társadalmi formációknak. Nem utolsósorban értelmét veszítette az a lényeges konceptuális kérdés, amelyet egyébként a kritikai baloldal a XX. század húszas éveitől fogva kitartóan tárgyalt: hogy megfelel-e az a „szocializmus” önnön fogalmának, amely leplezetlenül a bér munkán alapul? A visszaállító stratégia hátterében megformálatlan történetfilozófiai célirányosságot látunk, amelynek – még ha kevésbé szofisztikált módon is – az azóta ezerszer lenézett kései Kojève-variáns, Francis Fukuyama adott hangot: amennyiben a vágymegvalósítást minősítjük antropológiai mércének, úgy transzcendentális értelemben a történelem eljutott végpontjához. Legfeljebb a tapasztalati kontingenciák ide-oda mozgása marad, ami a történetfilozófia számára pusztán másodlagosság.

Ugyanakkor aligha hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a posztoszocialista tranzíciók üzem milyen átalakuló világgörnyezetben folytatta működését. Az átalakulás pályáin mozgó országok amúgy is a nyugati kritériumokhoz mérték magukat, kézenfekvő tehát, hogy a nyugati féltekén zajló transzformációk hatottak az átmenet dimenzióira. Hogy megelőlegezzem feltevésemet: *az illiberalizmus beállta nem fordulópont, hanem megannyi, világszinten is immanens módon létező tendencia kifejelete.* Ez nem jelenti azt, hogy leértékelem azokat a honi-belső tendenciákat, amelyek például Magyarországon az állami ideológia szintjére hozták az illiberalizmust, csak azt állítom, hogy nem tudunk hozzáférközni a jelenséghez, ha nem tárgyaljuk a Közép- és Kelet-Európán kívül végbemenő globális folyamatokat. Ám egyelőre térjünk vissza a kilencvenes évek politikai és gazdasági kontextusához. Tudniillik, amennyiben szemügyre vesszük a posztoszocialista dinamika aspektusait, úgy gyorsan a szemünkbe ötlük, hogy vi-

lágszinten is egyfajta restauratív irányultság jutott érvényre. A fogalmi konformizmust és a félreértést kockáztatja az, aki ma a neoliberalizmus fogalmával él, ám mégis kénytelen vagyok itt a meglevő konvenciókra és a létező értelmezési formákra támaszkodni.⁵ Eszerint a kilencvenes években végbemenő „rendszerátalakítás” érintkezik azzal a fordulattal, amely a hetvenes évek óta érelődött, és amelynek bekövetkeztéhez közismerten olyan politikusok adtak lendületet, mint Ronald Reagan és Margaret Thatcher. Ám a történet szálai messzebbre vezetnek, és a liberalizmus évszázados, meggyengült orientációs erejével függnek össze. Voltaképpen vissza kell kanyarodnunk egészen az I. világháborúig, ugyanis legalább azóta tanúi lehetünk a „klasszikusnak” mondott liberalizmussal szembeni fokozódó elégedetlenségnek. Ezeket a – persze különböző irányú lamentációkat – mégiscsak egy kötegbe lehet rendezni: az I. világháborúval és folyományaival a liberalizmus erőt veszített. Ezt a diagnosztikus gondolatot kiegészítette elméleti szinten különösen a felbomlott Habsburg Monarchia területeiről jövő, nemzetközi karriert befutó közgazdászok – mint a már említett Hayek vagy Ludwig Mises – karolták fel. Ezen elméletírókat a liberalizmus önreflexiója, egyúttal a perspektívaváltás lehetősége mozgatta. Ugyanis úgy vélték, hogy a „rég liberalizmusnak” a természeti princípiumokra támaszkodó és a civil társadalmat óvó magatartása tragikusan erőtlenné bizonyul a XX. század politikai és gazdasági forgatagában. Olyan restaurációt akartak, amely egyszerre figyelembe veszi a liberalizmussal kapcsolatban észlelt kijózanító tendenciákat is. Örökösök óhajtottak lenni, de túl is akartak lépni a hagyományos liberalizmus problémamegoldó kapacitásain. Nemsokára nemzetközi méretű mozgalom jött létre, amely tudósokat és egyéb értelmiségieket tömörített egybe: mindannyian abban voltak érdekeltek, hogy megállítsák a liberalizmust romboló folyamatokat, és visszahelyezzék a liberalizmust uralmi pozíciójába.

A második világháború végéig azonban mindez legfeljebb belterjes értelmiségi együttlétet jelentett, ráadásul a háború utáni transzatlanti térben olyan államkonstrukció jött létre, amelyet az újfajta liberálisok minden teketóriázás és finomítás nélkül szocialistának minősítettek. Lassanként azonban megváltozik az erőter: az adatok alapján pontosan láthatjuk, hogy a XX. század hetvenes és nyolcvanas éveiben a „neoliberalisok” (ugyan ritkán használták a fogalmat, de mégiscsak éltek vele⁶) egyre több és egyre jelentékenyebb pozíciót foglalnak el az irányadó nemzetköz-

zi szervezetekben, befolyásolva a világgazdaság önértelmezését.⁷

Az újdonsült liberalizmus a piaci szabadságot kivetítve kívánta modellezni a szabadság fogalmát, ennélfogva le akarta bontani a piacot gúzsba kötő szabályokat, és kordában kívánta tartani a piaci mozgásokat felügyelő, az oligopóliumok felett őröködő államot.⁸ Az államot arra bátorította, hogy ne a társadalmi folyamatok megelőzése céljával lépjen fel, hanem konstruktivista módon, folytonosan serkentse a piaci dinamikát. A liberalizmus a kontraproduktív bürokratikus-jóléti államot különösen bírálta, mondván, hogy gondoskodó fellépésével olyan függőségi viszonyokat teremt, amelyek révén a rendszer szükségszerűen átcsap a felülről dirigált szocializmusba. A liberalizmus szerint a tehermentesített piac mechanizmusai képesek választ adni a modern társadalom komplexitásproblémáira. Hayek és Mises az Osztrák–Magyar Monarchia nemzetfeletti tapasztalatainak birtokában meghatározott liberális kozmopolitizmust célozták meg, amely képes orientálni a világpiac alanyait.

Érdekes látni, akár futólag, hogy ugyanabban az időben (a hetvenes években), amikor elkezdődött az újliberalizmus diadalmenete, egy merőben más irányú liberalizmus is megerősítette pozícióit. A kanti liberalizmus aspektusait kamatoztató emberi jogi diskurzusra gondolok, amelyet egy jeles teoretikus, Samuel Moyn az utolsó megmaradt utópiának nevezett.

Ugyanakkor az a tény, hogy az emberi jogok – amelyek komoly szerepet játszottak a megvalósult szocializmus disszidenseinek retorikájában is – felívelése szinte egy időben ment végbe az újliberalizmus térhódításával, megannyi értelmezőt arra ösztönzött, hogy megvizsgálja a két liberalizmusalakzat összefüggéseit. Így akadnak olyan elméletírók, akik az említett két irány erős konvergenciájáról, hovatovább azonosulásáról beszélnek,⁹ és szóvá teszik, hogy a neoliberalizmus terjeszkedő magatartása nem véletlenül cserkészi be gondolatvilágába és retorikájába az emberi jogok idealizáló beszédmódját. Ám, ha akadnak is kereszteződési pontok (az egyéni jogvédelemnek az állammal szembeni elsőbbsége, a világszintű érvényességre való törekvés, például), az emberi jogokra alapozó orientáció reflexiótartalmát aligha lehet kimeríteni az újliberalizmus elemeivel: valójában az a tény, hogy az újliberalizmus bevonja érvelési rendszerébe az emberi jogokat, még nem jelenti azt, hogy a kettő közé egyenlőségjel tehető.¹⁰

Ugyanakkor alaposan tévednénk, ha az új- és illiberalizmus geneziséét csupán eszmei síkon mozg-

va szemlélnénk. Hiszen csak úgy érthetjük meg a fejleményeket, ha odafigyelünk egy hetvenes évek óta erősödő tendenciára: a strukturálisan képzett tőkén alapuló logika számára egyre terheesebbé vált a keynesiánus jóléti államapparátus fenntartása, és kinyilvánította szándékát az osztályerőviszonyok átrajzolására, valamint a létező hatalmi komplexumok saját maga javára alakítására (mindez találkozott a terjeszkedő jóléti állam fegyvelmező hatalmát illető baloldali bírálatokkal is). Az újliberalizmus, amely határozottan támogatja a tőke ezen önérvényesítési logikáját, boldogan tolerálja az egyenlőtleniséget (amennyiben az elősegíti a piac működését), és diszkvalifikálja mindazon intézményes alakulatokat, például a szakszervezeteket, amelyek a töretlen piaci dinamika vagy a tőkés munkaerőpiaci funkcionális összefüggéseit gátolják. A „realizmus” jegyében – és az elképzelt piaci normák érvényesítésének érdekében¹¹ – nem riad vissza a tekintélyelvű intézkedések fogantatásától, azaz megalkuszik az autoriter rezsimekkel a kivetített szabadságra való rákényszerítés céljából. Amennyiben feszültség támad az emberi jogok és a tulajdonjogok között, úgy az utóbbit részesíti előnyben, és nem ártja „illegálisan”¹² alkalmazni a jog elvét. Felborítja a politika-gazdaságkultúra triádját, amelybe még a hagyományos liberalizmus is kapaszkodott; a politika mint a kollektív akaratképzés közege pedig veszít az értékéből – nem véletlen, hogy a neoliberalizmus baloldalnak mondott előremozdító, például Tony Blair számára a politika már csak ránk akasztott ballaszt, amelyet le kell dobnunk magunkról. Az újliberalizmus átrendezi a tőkés logika és a demokrácia közötti, amúgy is korhatag – 1945 után létrejött – *modus vivendit*, azaz tovább szítja a feszültséget a kapitalizmus és a demokrácia logikája között¹³ – a versenyszerűen működő demokrácia színen marad, ám a népszuverenitáson alapuló demokrácia hatóköréi zsugorodnak.

A fejlemények egyebütt is éreztetik a hatásukat: Michel Foucault megjegyzése (kritikája?), hogy az újliberalizmus égisze alatt a piaci siker jelenti az igazság végső alapját, valójában gyökeretelenné teszi az igazságfogalmat, és előrevetíti (a tévesen csak) a harmadik évezred tízes-húszas éveire kötött jelenséget, mármint az igazság utáni állapotot. A piac sztochasztikus folyamataihoz kapcsolt igazság voltaképpen megpecsételi az igazság és a kritikai mérlegelés sorát, és tágra nyitja az ajtót a relativizálás előtt. En-

nélfogva az itt leírt átrendeződés megváltoztatja az episztemológiai és normatív premisszákat helyzetét: egyre nehezebbé válik a normatív helyesség vezérfonala mentén taglalni a kollektív tapasztalatokat. A szabadság és az egyenlőség normatív önértékére árnyékok vetülnek, a kollektív szinteken megnyilvánuló igazságosság tartóoszlopai megrendülnek.

Összegezve: a hetvenes évek óta működtetett társadalmi dinamika zilálja a liberalizmus és a demokrácia, illetve a liberalizmus felől artikulált emberi

jogok (individualizmus) és a demokratikus köztársaság remélt dialektikájának feltételrendszerét. Ebbe a perspektívába kell helyezni a posztoszocialista átmenetbe reményeket vetítő szereplők krónikus elbizonytalanodottságának tényét. Pontosabban: ezen világtávlal nélkül az átmenet kifejeletit sem érthetjük, még ha a posztoszocialista országokban más és más hangsúlyt kapott is ez a perspektíva. Nyilván a rendszerváltók némelyike eredendően is kevesellte a liberalizmust, mások pedig sokkalták. Előbbiek azt nehezményezték, hogy a rendszerváltás fo-

lyamatai, valamint a felszínre jutó antiliberalis tendenciák szétmorzszolták a liberalizmus normatív alapját, utóbbiak pedig folytonosan azzal hozakodtak elő, hogy az individualizmuspártoló liberalizmus pontszerű, elmagányosodott, nemzeti kötelékétől megfosztott egyéneket hoz létre. Az illiberalizmus azonban nem pusztán a liberalizmus negatív lenyomatát, hanem annak kitartó démonizációját is jelenti. És visszamenően negatív kontextusba helyezi a rendszerváltás liberális vonatkozásait is.

*

Az illiberalizmus: *krízisreplika*. Következik azokból a lépéskényszerekből, amelyek a 2007-ben kirobbanó válság kapcsán jöttek létre. Akkor jelenik meg a színen, amikor válságfolyamatok determinálják a kollektív tapasztalatokat. A válság ugyanakkor szinte kilátástalan helyzetbe lökte azokat az önmagukat baloldali pártoknak nevező, ám a kapitalizmus vonatkozásában minden kritikai erejüket elveszített politikai alakulatokat, amelyek a neoliberalizmus szolgálatába állították erőforrásaikat (pl. a magyarországi MSZP-t). Így erőteljesen módosultak a frontvonalak: a folyton-folyvást azonosságkeresésben lévő baloldal, beváltatlan ígéreteivel terhelten, további súlyos sebeket kapott. Megnyíltak a kapuk a régi-új orientációs szükségletekre felelő jobboldal előremenetele

számára. Ráadásul a válság nem egyszeri robbanás formájában jutott felszínre, hanem hosszú időn keresztül, metasztázisszerűen sodródott szét a társadalom keringési rendszerében – az, hogy az értelmezők még mindig azt fejtegetik, hogy vajon tart-e még a válság, vagy már egy új válság küszöbén állunk, sokatmondó.

Ám még fontosabb, hogy a válságformát – a modernség eme különös-állandó önértelmezési alakzatát – mindig *regeneráló-ismétlő* attitűd követi. A válságtapasztalatot feldolgozó értelmezések olyan megújulást hirdetnek, amellyel sikeresen leküzdhető a regrediálás. Megnevezik a válság okozóit, megmutatják a válság meghaladásának lehetőségeit, válságfeloldó imperatívuszokat juttatnak érvényre. És ez a vonatkozó megnyilvánulások egész spektrumát érinti. Több, mint tünet, hogy Donald Trump jelszava szerint „újra nagygyá kell tenni Amerikát”; ez kifejezi a válságmeghaladó stratégiának legalábbis az egyik kulcselemét.¹⁴ A Fidesz is, *mutatis mutandis*, a saját erőforráskészlet – amelyet a gátlástalan liberalizmus eltékozolt – újbóli létrehozására hívott fel. A nemzetépítés adott módozatának részesei, például a nemzeti tőkésosztály kistafirozása is, ugyanez tartoznak. Vagyis: nincs illiberális transzformáció a válságérzékelés visszatekintő-revitalizáló artikulációja nélkül.

Mármost, a válság elszabadult dinamikájában újraalakuló hatalmi térben ambivalens lehetőségek bukkannak a felszínre. Egyfelől a veszteségérzékelés, az elégedetlenség eszkalációja, a munkahelyvesztés gyötrelme az ellenállás energiáját mozgósíthatja, és lázadásra ösztönözhet. Elvégre szembeeső tény, hogy az elmúlt évtizedben számtalan ellenállási góc, önszerveződő akaratképződési forma jött létre, még hozzá világszerte, azaz megannyi lázadóalakzat bontakozott ki, még ha a sikerek bizonytalanok és törekvények is. Sokféle ellenállás jelent meg a válsággal átítatott társadalomban. Másfelől, a válság a kényszertapasztalatok olyan sűrűsödését is jelentheti, ami fegyelmező erejűnek bizonyul, és demobilizálja az ellenállás energiáját. A válság nem utolsósorban félelmeket teremtő, negatív várakozásokat termelhet, amely gyúanyagává válik a hatalom monopolizációjára irányuló törekvéseknek. Ráadásul figyelembe kell vennünk, hogy a neoliberalizált kapitalizmus feltételrendszere hogyan bontotta le a jóléti állam működési formáit, és hogy ez milyen félelmeket gerjesztett. Uli Bielefeld mintegy negyed év-

századdal ezelőtt már beszélt a „középosztályok populista extrémizmusáról”, azaz a középosztályok félelmeinek erősödéséről, ami melegágya a politikai bizonytalanságnak és oszcillációknak.¹⁵ A jóléti állam felmorzsolódása erősítette a félelemmel övezett konkurenciaharcot a megszerezhető állami erőforrások kapcsán. És a válság kimenetele *a priori* meghatározhatatlan.

Ha szemügyre vesszük az említett évtizedet, azt látjuk, hogy a meghatározó szereplők többfajta megfellebbezhetetlen tekintélyre alapozó, válságleküzdő stratégiát bontottak ki. Maga az Európai Unió is a nyomatékosan erőltetett (véltetően téves) takarékosáspolitikával, a sokszor emlegetett, valójában közhellyé egyszerűsödött „demokratikus deficitjével” és a szükségszerűség ruhájába bújtatott fegyelmezésével belebonyolódott az autoriter képletek érvényesítésébe. És hasztalan keltették a válságsújtott újliberalizmus halálának hírért, önvédelmi mechanizmusai átmentették a krízisfolyamatokon. Mindeközben persze autoriter eszközökhöz nyúlt, ahogy ezt mérvadó tanulmányok bizonyítják.¹⁶

Az elmúlt évtized a különféle tekintélyelvű megoldások jegyében telt. Ez nem azt jelenti, hogy nivelálni kell ezen praxisok között, ám azt igen, hogy az illiberalizmus az autoriter tendenciák keretei között érthető meg. Rendelkezésünkre áll a „neoliberalizmus” leíró fogalma, amelyet a legjobb tudomásom szerint India kapcsán használtak először,¹⁷ ám általános érvényre tarthat számot. Ez a fogalom tanúsítja, hogy az illiberalizmust nem lehet elszakítani az újliberalizmus törekvéseitől, azaz igazolja az eddigi vonalvezetést. Ám ezzel még nem érintetem az illiberalizmus kihagyhatatlan mozzanatát, amely oly erős érdeklődésre tart számot: nem ejtettem szót arról, hogy milyen elmentmondásos ötvözet jöhet létre az újliberalizmus és az illiberalizmus elegyéből.

A közismert meghatározás szerint a kollektív tapasztalatok irányítását célzó erőfeszítéseket az különbözteti meg egymástól, hogy milyen ellentétfogalmakat működtetnek. Ha az újliberalizmus a mitikussá növesztett populizmust választotta antagonistikus ellenfelének, akkor az illiberalizmus ellentétpólusa a globális-internacionalista horizont. Mindez a végletekig elhalványítja a hagyományos bal-jobb kontrasztot, és helyébe a globalításban érdekelt kozmopolitizmus és a nemzeti szervezetségbe kapaszkodó kommunitarizmus ellentétét állítja. Még ha a jobboldal felől is artikulál-

TÖBB, MINT TÜNET, HOGY DONALD TRUMP JELSZAVA SZERINT „ÚJRA NAGGYÁ KELL TENNI AMERIKÁT”; EZ KIFEJEZI A VÁLSÁGMEGHALADÓ STRATÉGIÁNAK LEGALÁBBIS AZ EGYIK KULCSELEMÉT. A FIDESZ IS, *MUTATIS MUTANDIS*, A SAJÁT ERŐFORRÁSKÉSZLET- AMELYET A GÁTLÁSTALAN LIBERALIZMUS ELTÉKOZOLT – ÚJBÓLI LÉTREHOZÁSÁRA HÍVOTT FEL

ják magukat az adott illiberális politikai alakulatok, akkor is a bal-jobb párnál fontosabbnak minősítik a kommunitariánus-globális ellentéppárt: úgy vélik, hogy az utóbbi bináris viszony felülírja az előbbit.¹⁸ Az elrabolt szuverenitás visszaállításán munkálkodó illiberalizmus képviselői számára ellenségesnek minősül a transznacionális intézményes szerkezet (az EU vagy a nemzetközi szervezetek), a nemzetfeletti munkaerőáramlás (migráció), egyáltalán a transznacionális tartalmak. És ez valamiféle közös nevezőt teremt a Brexit-pártoló jobboldal, az amerikai glóriát visszaszerezni kívánó Trump és az illiberalizmust stratégiai irányvonallá kiképző, konceptualizáló Orbán Viktor között, dacára annak, hogy milyen különbségek sejlének fel a vonatkozó nemzetközi manőverezési kapacitások között, azaz, hogy milyen hierarchiák érthetők tetten a nemzetközi környezetben.

Nem ragadja meg a lényegét az a gondolat, amely azt mérlegeli, hogy itt a liberális kapitalizmus intézményrendszerével szemben az egyes ázsiai államok tapasztalataihoz kapcsolódó, „szervezettséggel” jellemezhető kapitalizmus körvonalai rajzolódhatnak-e ki.¹⁹ Az érvelés szerint a liberális kapitalizmus erősen megroggyant, intézményei romlásnak indultak, a tőkés világ pedig egyre inkább elszakad a liberális talajtól; a kormányzat az eltökélt állam veszi át, működtetve a kapitalizmus gépezetének legfontosabb szerkezeti elemeit. Csakhogy, ha a fentebbi érvelésem helytálló, akkor a liberális talajtól való elszakadás már jóval korábban végbement – Polányi Károly egy mába vágó írásában²⁰ a liberális kapitalizmus meggyengülését történetesen a múlt század húszas éveire teszi. Továbbá, a kapitalizmus sohasem nélkülözötte a „szervezettség” formáit, legfeljebb fokozati különbségről lehet beszélni az idők folyamán. Létezett-e kapitalizmus valaha a szervezettség mintapéldáját jelentő korporációk nélkül (lásd: Kelet-indiai Társaságok)? Nem éppen az effajta szervezettség alakította ki a kapitalizmus ösvényeit? És nem ügyködik a „szervezettség” metaalakzata, mármint az állam, a különféle gyógymódjaival (pénzfecskendezés stb.) a tőkés rend körül a 2007 után kibomló állapotban?

Láttuk, hogy az újliberalizmus keresztes hadjáratot indított a költségeket generáló, ráfordításokat igénylő jóléti állammal szemben. Ám fontos szem előtt tartani, hogy korántsem tanúsít ilyen ellenséges magatartást azzal a tervező-igazgató állammal szemben, amely hatalmánál fogva mintegy közvetíti a vi-

lágpiac kényszermechanizmusait, valamint jogalkotó módon keretet biztosít a piaci vetélkedés számára, és pacifikálja azokat a demokratikus akaratsmegnyilvánulásokat, amelyek kereszteznék a tőke érvényesülését. Kedveli az antiegalitariánus praxist, illetve a jóléti államot a munkaalapú (‘workfare’) gazdaságnak alárendelő intézkedéseket erősítő nemzetállamot, amely szemmel láthatóan túlélte az újliberalis államellenes internacionalizmust. És annak ellenére, hogy Hayek és társai egykori konceptuális érveléseikben a

liberális kozmopolitizmus jelentéseit görgették, a hatalomra jutott újliberalizmus hol konfrontálódik, hol megalkuszik a nemzetállamokkal, és voltaképpen nem ellenzi a nemzetállami azonosságot. Hovatovább, amint azt megfigyelték már, az újliberalizmus dinamikájához hozzátartozik, hogy kompromisszumokat köt a nacionalizmussal.²¹

Következésképpen porózusak az illiberalizmus és az újliberalizmus közötti határok. Ez magyarázza a

két irányzat közötti szimbiózist: a krízist követő években érvényesülő illiberalizmus lényegében önállósulni kíván, de nem válik le az újliberalizmus horizontjáról. (Hogy az autoritatív nemzeti önmegerősítés élvonalaként elkönyvelt Recep Tayyip Erdoğan védjegyként használja a török nemzetet a világpiacon, jól megvilágítja a helyzetet.²²) Mindez annak ellenére történik, hogy a két irányzat elegye olykor eklatáns ellentmondásokat is tartalmaz – például a falépítő Trump, aki a migránsokban az amerikaiak elől a munkát elragadó veszélyt látta, rájátszva a migránsokat övező félelmekre, a szokványos bűnbakkeresésre, és a betolakodókra vonatkozó fantáziákra, a változás lehetőségét, a *protekciónizmus* védőburkát vetítette elő, és az amerikai munkások fokozottabb védelmét ígerte. Ennek – az elvek felől nézve – feszültségbe kellene kerülnie az újliberalizmusnak a zavartalanul működő piacot támogató beállítottságával. A Fidesz artikulációs gépezete is gyakorta élesen bírálja az újliberalizmus világlátását, mégis szövetségre lép vele. Az, hogy az illiberalizmus és az újliberalizmus – a konceptuális feszültségek ellenére, támogatva-tagadva, de – *együtt mozognak*, arra utal, hogy itt *szerkezeti determinációkról* van szó; arról, hogy a tőkés logika *felül*determinálja az illiberalizmust és a neoliberalizmus egységét.

Az illiberalizmus a multikulturalizmus súlyvesztését eredményezi. A vonatkozó retorika ugyanis rendszeresen pálcát tör a (vélelem szerint túlzó) transznacionális aspektusokat magában foglaló multikul-

turalizmus felett, amit valamiféle „mixofiliával” el-
 lensúlyoznak. Képletesen szólva: ha a progresszivi-
 tást szorgalmazó Clinton házaspár ténykedése a neo-
 liberalizmus *plusz* multikulturalizmus jegyében ala-
 kult, akkor Trump fellépése a neoliberalizmus *mí-
 nus* multikulturalizmus perspektívájába kerül.²³
 Emlékezzünk, a multikulturalizmus a különböző
 kulturális szótárakhoz kötődő kollektív csoportok
 szövetsége-együttléte, ami nem hiánytalan egységet,
 differenciálatlan egybeolvadást jelent, ám megenge-
 di a közös igazságkeresést. Közép- és Kelet-Európá-
 ban a kisebbségi csoportok felléphetnek a mérsékelt,
 legitimálható elkülönülés, az autonomizálódás, a
 „kollektív önazonosság” elmélyítése céljából, ugyan-
 akkor fennmaradnak a többség és a kisebbség közöt-
 ti koegzisztencia különböző, ám nem kényszerű for-
 mái. A multikulturalizmus olyan értelmezői szerint,
 mint Will Kymlicka, a kollektív önazonosság, a
 „mélyszerkezeti odatartozás”, a többes számban ér-
 telmezett „szocietális kultúra” a felújított, nagy ha-
 gyománnyal rendelkező liberális nacionalizmus felől
 valósult meg,²⁴ ami azt sugallta, hogy a liberalizmus
 meghasonlásait a saját belső hajtóerejével lehet le-
 győzni.²⁵ A kanadai filozófus egyúttal kivezette a li-
 beralizmust az egyoldalú racionalizmus zsákutcá-
 jából, és a hovatarozás megnyilvánulásait is olyan
 szempontból vizsgálta, amely érzékeny volt a meg-
 gyökerezettség aracionális – és egyáltalán a történel-
 mi fakticitás – aspektusaira, valamint megmutatta,
 hogy a nyelvi praxis kisugárzása túlmutat az eszköz-
 szerű vonatkozásokon. A multikulturalizmus külön-
 féle történelmi környezetekbe beágyazódva kísérelt
 meg hidat ácsolni a kulturális-politikai differenciáció
 és a halványodó univerzalizmus eszménye között. Az
 illiberalizmus viszont átalakítja a perspektívát, és
 nincs szüksége a multikulturalizmusban még meg-
 bűvő univerzalizmusra, sőt, arra a liberális nacio-
 nalizmusra sem, amely a multikulturalizmus egyes
 formáiból ágazott le. Karakterisztikus, hogy a kül-
 országi magyar kisebbségek számára nagymértékű
 gazdasági erőforrásokat biztosító Fidesz immáron
 nem az univerzalizmus, hanem a nemzeti partikula-
 rizmus keretein belül mozogva működteti az újrael-
 osztás mechanizmusait, és simítja bele ugyanezen ki-
 sebségeket az illiberalizmus mintáiba.

Ám itt is pontosan látnunk kell, hogy a multiku-
 luralizmust sújtó negatív retorika nem előzmények
 nélkül való;²⁶ ellenkezőleg, az illiberalizmus ezúttal
 is az újliberalizmus lajtorjáján felkapaszkodva jut el a
 multikulturalizmus ostromzásáig. Amennyiben a di-
 agnózis céljával lépünk fel, úgy azt látjuk, hogy még
 ha meg is felel a valóságnak, hogy az idők folyamán
 kikristályosodtak a multikulturalizmust támogató in-
 tézmények formái (például az EU-ban), a dilemmák

szaporodnak: a multikulturalizmus ma nem magától
 értetődő konstelláció.

* * *

A „rendszer váltás” a liberalizmus és a demokrácia kö-
 zötti, a francia forradalommal kezdődő dialektika je-
 lében állt. Hiszen mindegyik olyan orientáció, amely
 a modernség látóhatárán belül mozog, valamiképpen
 kapcsolódik ehhez a viszonylathoz. Az illiberalizmus
 jelenléte, amely kapcsán a feljebbi érvelésben azt bi-
 zonygattam, hogy megannyi tendencia következmé-
 nye, és nem *prima causa*, azt jelzi, hogy megrendült
 ezen dialektika talapzata. Az illiberalizmus és az új-
 liberalizmus közötti egybejárások-erőjátékok az el-
 tűnő múlt homályába taszítják 1990-t, amely már
 nem lehet kívánatos kiindulópont. Miközben új kez-
 detre nem nyílik lehetőség.

JEGYZETEK

1. Jürgen HABERMAS: Yet Again: German Identity – A Unified Nation of Angry DM-Burghers?, *New German Critique*, 1991/52, 84–101.
2. Étienne BALIBAR: Europe: L’Impuissance des Nations et la question populiste, *Actuel Marx*, 2013/54, 3–23. Figyelemre méltó, hogy az amit a „populizmussal” kí-
 vántak egykor mondani – mármint, hogy fennáll a fegyelem hiánya, és bizonyos „elemek” felelőtlenül
 ütlegetik a piacot –, Közép-és Kelet-Európában egy-
 szerűen fantomprobléma, lásd, Marco D’ERAMO, Po-
 pulism and, the New Oligarchy, *New Left Review*,
 2013/82, 27.
3. Friedrich A. HAYEK: The Confusion of Language in
 Political Thought, *Occasional Paper*, 20, London, The
 Institute of Economic Affairs, 1968, 11.
4. Csak egy olyan látélelet említek, amely számadataival
 alaposan összekuszálja a szálakat, és megrendíti a „szo-
 cializmus mint abszolút veszteség” bevett gondolatát,
 Minqui LI: The 21st Century: Is There An Alternative
 (to Socialism)?, *Science & Society*, 2013/1, 10–43.
5. A neoliberalizmust azóta könyvtárnyi irodalom tár-
 gyalja – pl. *The Sage Handbook of Neoliberalism*, eds.
 Damien CAHILL – Melinda COOPER – Martin KO-
 NINGS – David PRIMROSE, London, Routledge, 2017
 –, és nehéz megszabadítani az egymásnak ellentmon-
 dó értelmezésektől. Írtam erről, Alpár LOSONCZ: Dis-
 cursive dependence of politics with the confrontation
 between republicanism and neoliberalism, in *Discourse
 and Politics*, eds. Dejana M. VUKASOVIĆ – Petar MATIĆ,
 Belgrade, International Thematic Collection of Papers,
 Institute for Political Studies, 2019, 23.
6. Carl FRIEDRICH: The Political Thought of Neo-Libe-
 ralism, *The American Political Science*, 1955/2, 509–525.

7. Quinn SLOBODIAN: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard, Harvard University Press, 2018.
8. Peter RÖMER: Die Kritik Hans Kelsens an der juristischen Eigentumsideologie, in *Rechtstheorie. Beiheft 4: Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen*, hrsg. Werner KRAWIETZ – Ernst TOPITSCH – Peter KOLLER, Berlin, Duncker, Humblot, 1982, 158.
9. Susan MARKS: Backlash: the undeclared war against human rights, *European Human Rights Law Review*, 2014/4, 319–327.
10. A hosszabb érvelés helyett, Stefan-Ludwig HOFFMANN: Human Rights and History, *Past and Present*, 2016/1, 301.
11. William E. SCHEURMAN: The Unholy Alliance of Carl Schmitt and Friedrich A. Hayek, *Constellations*, 1997/2, 181.
12. Erről lásd: Ugo MATTEI – Laura NADER: *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Oxford, Blackwell Publishing, 2008.
13. Ismét csak a helyszűke okán hivatkozom saját írásomra, Losoncz Alpár: Kapitalizmus/demokracija, reprezentacija, *Političke perspektive*, Zagreb, 2019/8, 1–27.
14. Ugyancsak jellegzetes volt a polarizáció módja: a fennállót védelmező Hillary Clinton azt hangoztatta, hogy Amerikának makulátlan a glóriája, az akkor még trónkövetelő Trump viszont azzal vágott vissza, hogy a néhai nagyságot újra vissza kellene szerezni. Ezen regeneráló retorikának is köszönhető, hogy az ideológiai következetességgel nem törődő, a viszonylagosságot szívesen emlegető, sok vonatkozásban inkább kompilátor Trump kihívóként léphetett fel az establishment legbelsőbb tagjaként érzékelt Clintonnal szemben.
15. Uli BIELEFELD: Populärer Extremismus der Mitte. Die neuen Legitimationsprobleme in Deutschland, *Frankfurter Rundschau*, 1992/12, 5.
16. Ian BRUFF – Cemal Burak TANSEL: Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis, *Globalizations*, 2019/3, 235.
17. Reijer HENDRIKSE: Neo-illiberalism, *Geoforum*, 2018/95, 170.
18. Jonathan WHEATLEY: Cleavage structures and dimensions of ideology in english politics: Evidence from voting advice application data, *Policy Internet*, 2016/4, 457–477.
19. Andreas NÖLKE: Brexit: Towards a new global phase of organized capitalism?, *Competition & Change*, 2017/3, 230–241.
20. Karl POLANYI: Universal Capitalism Or Regional Planning?, *The London Quarterly of World Affairs*, 1945/3, 86–91.
21. Adam HARMES: The rise of neoliberal nationalism, *Review of International Political Economy*, 2012/1, 59–86.
22. Yahia M. MADRA: Antinomies of Globalization, *Markets, Globalization & Development Review*, 2017/3, DOI: 10.23860/MGDR-2017-02-03-04.
23. Nancy FRASER: From Progressive Neoliberalism to Trump – and Beyond, *American Affairs*, 2017/4, 20.
24. Alább néhány mondatot átveszek, Losoncz Alpár: A multikulturalizmus: megoldás vagy egy probléma meghatározása?, *Kellék*, 2017/57, 83–97.
25. Éppen ezért kétséges Kymlika véleménye, hogy a multikulturalizmus egyértelműen győzelmet aratott. Keith BANTING – Will KYMLICKA: Is There Really a Retreat from Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy Index, *Comparative European Politics*, 2013/5, 577–598.
26. Alana LENTIN – Gavan TITLEY: *The Crises of Multiculturalism. Racism in a Neoliberal Age*, London, Zed Books, 2011.

A RENDSZERVÁLTÁS NEMZETPOLITIKAI DIMENZIÓJA ÉS ANNAK ERDÉLYI KÖVETKEZMÉNYEI

A legutóbbi magyarországi rendszerváltás óta eltelt bő harminc esztendő során igen látványos változások következtek be az anyaország és a trianoni békediktátum által elszakított nemzetrészek kapcsolataiban, olyan pályára állítva ezeket a kapcsolatokat, amelyek nagy valószínűséggel a végső megoldás irányába viszik a határon túlra szorult magyar közösségek sorsát. A revízióhoz fűzött remények által uralt két világháború közötti, illetve a baloldali diktatúrák és a hidegháború körülményei által megszabott, döntő mértékben kényszerpályás időszakokat követően 1989-ben megnyílt a lehetősége a politikai megoldás keresésének: az érintett országokban demokratikusnak mondott rezsimek vették át a hatalmat; a gyorsan kibontakozó többpártrendszernek legitím szereplőkként ismerték el a határon túli magyar kisebbségek nevében fellépő, azok érdekképviseletére vállalkozó etnikai pártokat; az államközi kapcsolatokat az együttműködésre való fokozottabb hajlandóság jellemezte; a kisebbségi kérdés rendezetlenségének a potenciális következményei arra kényszerítették a nemzetközi politika befolyásos szereplőit, hogy kiemelt figyelmet szenteljenek a kérdésnek, és multilaterális megegyezések keretében rögzítsék az állami viselkedés célszerűnek gondolt standardjait. Ezek a korábbi viszonyokhoz képest rendkívül kedvező körülmények sokszereplős, sok helyszínen zajló események összjátékaként kibontakozó dinamikákat eredményeztek, amelyekben az egymással rivalizáló szándékok és érdekek gyakran fölülírták a kisebbségi közösségek legitím törekvéseit. Az erdélyi magyar kisebbség összefüggésében például – amely méreteiből és szállásszerkezetének sajátosságaiból következően, illetve történelmi hagyományaiból és intézményrendszerének a viszonylagos teljességéből kifolyólag kvázi politikai közösségként konszolidálhatta volna helyzetét a

szállásterületén – annak az igénynek megfelelően, amelyet a nevében fellépő érdekvédelmi szervezet röviddel a fordulatot követően megjelenített, a rendezésre irányuló erőfeszítések különböző irányú vektorai mára olyan eredőt hoztak létre, amely az önmagát belülről megszervező közösségi egzisztencia feltételeinek a felszámolódását fogja eredményezni rövid- és középtávon, illetve a szállásterület kiürítését hosszú távon.

Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy érvekkel szolgáljak ennek az előrejelzésnek az alátámasztására, rávilágítva néhány fontosabb elemére annak a folyamatnak, amelynek során az erdélyi magyarság politikai elitje fokozatosan átengedte a sorsa fölött való rendelkezés jogát egy körülményeihez, viszonyaihoz képest exogén politikai akaratnak. Az érvek felsorakoztatása előtt szükségesnek látszik kitérni az

AZ EGYIK ILYEN VONATKOZÁS AZ ERDÉLYI MAGYAR KÜLÖNÁLLÁS TÖRTÉNETE, ILLETVE EHHEZ KAPCSOLÓDÓAN AZ A KÉRDÉS, HOGY LEHET-E A MAGYAR ÁLLAM NEMZETPOLITIKÁJÁT „EXOGEN” TÉNYEZŐKÉNT FELFOGNI A HATÁRON TÚLI MAGYAR KISEBBSÉGEK JÖVŐJÉT ALAKÍTÓ KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT. A MÁSIK ELŐKÉRDÉSE AZ ITT KÖVETKEZŐ FEJTEGETÉSNEK AZ ERDÉLYI MAGYAR KISEBBSÉG ESÉLYEIRE VONATKOZIK ARRÁ NÉZVÉST, HOGY A ROMÁN ÁLLAM KERETEI KÖZÖTT KVÁZI ÖNÁLLÓ POLITIKAI KÖZÖSSÉGKÉNT TUDJA-E ÉRVÉNYESÍTENI AZ ÉRDEKEIT.

elemzői nézőpont két olyan vonatkozására, amely problematikusá teheti az alábbi fejtegetések következtetéseinek az elfogadását vagy akár fontolóra vételét. Az egyik ilyen vonatkozás az erdélyi magyar különállás története, illetve ehhez kapcsolódóan az a kérdés, hogy lehet-e a magyar állam nemzetpolitikáját „exogén” tényezőként felfogni a határon túli magyar kisebbségek jövőjét alakító körülmények között. A másik előkérdése az itt következő fejtegetésnek az erdélyi magyar kisebbség esélyeire vonatkozik arra nézvést, hogy a román állam keretei között kvázi önálló politikai közösségként tudja-e érvényesíteni az érdekeit.

Erdély különállása a magyar nemzet és a magyar állam történelmében értelemszerűen nem a decentralizációs logika, hanem a nagyhatalmi kényszer következménye, és mint ilyen nem tekinthető a magyar nemzeti érdekekkel összeegyeztethető fejleménynek. A különállásnak nyilvánvalóan voltak nagyon káros következmé-

neyei az államtörténet alakulására nézvést, a szétfejlődés ezzel szemben, amit a politikai különállás eredményezett, sok vonatkozásban értékeremtőnek bizonyult. Azon túl, amit a magyar nemzet kultúrtörténeti gazdagodása tekintetében tett lehetővé, fontos hozadéka ennek a szétfejlődésnek, hogy lehetőség nyílt arra, hogy az Erdélyre jellemző sajátos népesedési viszonyokhoz való alkalmazkodás adekvátabb modelljei is körvonalazódjanak. A magyar állam nevében eljáró politikai elit kritikus pillanatokban újra és újra érzéketlenül viszonyultak ezekhez az alternatívákhoz, és a különállásnak átmenetileg véget vető visszatéréseket követően újra és újra olyan logikákat erőltettek rá az itt élőkre, amelyek mindent a centralizált állameszme érdekeinek rendeltek alá, és azt bizonyították mindahányszor, hogy Budapesten nem értik Erdélyt.¹ Noha a magyar állameszme középpontjából ezek a beavatkozások legitimek és elvben célszerűek voltak, utólag mindig kontreproduktívnak bizonyultak, igen súlyos károkat okozva az erdélyi magyar közösségnek, és közvetve magának a magyar állameszmének is. Ezeknek a tapasztalatoknak az alapján jogosnak látszik az a felvetés, hogy a sajátos erdélyi magyar érdek – történelmi távlatból ítélve, ami nem zárja ki, értelemszerűen, hogy alkalmanként ennek az ellenkezője is tapasztalható volt – nem ismerszik meg a maga valóságában a budapesti nézőpont számára, és valahányszor a Budapesten artikulált magyar nemzeti érdek érvényesítésére történik kísérlet a sajátos erdélyi viszonyok tekintetében, az elkerülhetetlenül „exogén” beavatkozásnak minősül az erdélyi magyar jövő kilátásainak, illetve az erdélyi magyar kollektív egzisztencia fenntarthatóvá tételének a szempontjából.

Ami az önhibáján kívül Romániába szakadt magyar nemzetrész azzal kapcsolatos esélyeit illeti, hogy kvázi önálló politikai közösséget hozzon létre és működtessen a szülőföldjén, ma már viszonylag egyértelmű a helyzet, ám az 1989-es fordulatot követően egy ideig olyan mozgástér bontakozott ki, amely fölillantotta a megvalósulás lehetőségét a párhuzamos kisebbségi társadalom első ízben Sulyok István által megfogalmazott elgondolása számára.² A drasztikus fogyás³ ellenére az erdélyi magyar kisebbség még ma is *nemzeti* a szónak abban az értelmében, hogy Európában tucatnyi olyan állam létezik, amelynek a népessége kisebb az erdélyi magyarság lélekszámánál, vagy ahhoz mérhető. A fordulatot követően látványos gyorsasá-

gal került sor az egységes erdélyi magyar politikai érdekképviselő megszerveződésére, amely az első tíz év leforgása alatt megrendezett négy választás eredményei alapján rendkívülinek bízást mondható legitimitással, és ebből fakadóan komoly politikai súllyal és mozgástérrel rendelkezett. Az erdélyi magyarság intézményes hagyományai az oktatás, a tudomány, a kultúra, a nyilvánosság és az egyesületi, illetve egyházi élet terén, amelyek jelentős mértékben leépültek a kommunizmus időszakában, viszonylag rövid idő leforgása alatt újraéledtek, és közel teljesnek mondható, pezsgő szellemi élet kibontakozását eredményezték. A kommunista rezsimiek által elkobzott magán- és közösségi tulajdon számottevő részének a visszaszolgáltatását követően pedig az erdélyi magyar közösség számára már rendelkezésre állt a párhuzamos kisebbségi társadalom működtetéséhez anyagi forrás és infrastrukturális alap is, nem elhanyagolható mértékben. Magyarázatra szorul következésképpen, hogy min múlt, minek a számlájára írhatóan bukott el az erdélyi magyarság arra irányuló törekvése, hogy sorsa fölött önálló módon rendelkező közösségként konszolidálja helyzetét a szülőföldjén.

A kimerítő magyarázat az események kronologikus ismertetését és elemzését tenné szükségessé, ami messze meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit. Ehelyett a magyarázat három fontosabb vonulata köré csoportosítva próbálom azokat a körülményeket leltárszerűen számba venni, amelyek szerepet játszottak a helyzet alakításában. Ez a három vonulat a következő: a nemzetközi erőter és a térség geopolitikai helyzetének az alakulása; a magyarországi politikai viszonyok harmincéves történetének egy lehetséges olvasata erdélyi magyar nézőpontból; a romániai magyar politikai elit teljesítményének kritikai értékelése.

GEOPOLITIKA, NEMZETKÖZI ERŐTÉR

A hidegháború végét követően a nemzetközi kapcsolatok elméletének egyes szakértői konfliktusokat vizionáltak a szovjet érdekövezet alól váratlanul felszabadult térségben. Úgy okoskodtak, hogy a bipoláris világrendszer összeomlását követően a korábban a Szovjetunió ellenőrzése alá tartozó területek a regionális hegemon eltűntével biztonsági garanciák nélkül maradtak, és ennek következtében várható, hogy

azok a mélyebb történelmi gyökerekkel rendelkező ellentétek, amelyeket a nagyhatalmi ellenőrzés a felszín alatt tartott, előtörjenek. Többen gondolták például, hogy a nagy lélekszámú erdélyi magyar kisebbség helyzetének rendezetlensége elkerülhetetlenné teszi a magyar–román államközi konfliktust.⁴

Ez az előrejelzés nem bizonyult helytállóknak, valóban sor került azonban konfliktusokra a térségben. A Nyugat-Balkán pusztító háborúira volt szükség ahhoz, hogy a sokáig vonakodó Egyesült Államok és szövetségesei úgy döntsének végül, hogy a NATO kiterjeszti biztonsági garanciáit a közép-kelet-európai térségre. Alapvetően ez a fejlemény, a NATO keleti bővítése határozta be az erdélyi magyarkérdés rendezésének a mozgásterét. Az atlanti értékrend védszövetségének tagjává válni minden kétséget kizáróan fontos vívmánynak számított az akkori idők logikája szerint, és az erdélyi magyarság végső soron nyertese lett annak, hogy a NATO-hoz való csatlakozás politikai prioritás volt mind Magyarország, mind Románia számára. Az azonban, hogy sor került a NATO-ba való belépés feltételének számító román–magyar alapszerződés aláírására, levette a napirendről annak lehetőségét, hogy az erdélyi kérdés a nagyhatalmi politika szintjén egyáltalán szóba jöhessen.

Az erdélyi magyarság ennek a történetnek nagy vesztese abban az értelemben, hogy miközben azok a délkelet-európai nemzeti közösségek, amelyek erőszakhoz folyamodtak érdekeik érvényesítése érdekében, minden esetben területi alapú rendezés haszonélvezőivé váltak, az erdélyi magyarság viszonylatában az alapszerződés előkészítésének és aláírásának a folyamata tette egyértelművé, hogy az ilyen természetű megoldás nem jöhet szóba. Az alapszerződés előkészítése során a magyar állam nevében eljárók komoly erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a szerződés szövegébe bekerüljön a magyar kisebbség számára biztosítandó autonómiával kapcsolatos vállalás a román fél részéről: ennek az álláspontnak a támogatására ritkának számító konszenzus jött létre magyar oldalon 1996 júliusának elején, szinte valamennyi mérvadó állami és politikai szereplő egyetértésével. Ez a törekvés azonban a román fél határozott ellenkezésével találta magát szemben, és a hosszúra nyúló vitát végül egy, az USA kormánya nevében nyilatkozó magas rangú tisztségviselő dön-

tötte el azzal, hogy 1996. július 29-én egyértelművé tette: az USA számára a hidegháború utáni időszakban fontos alapelv, hogy Közép-Európában és a volt szovjet utódállamokban az etnikai alapú területi autonómia nem elfogadható megoldás.⁵ Fontos megjegyezni, hogy erre a nyilatkozatra – amelyet követően a magyar és a román állam illetékesei sorra jelentették be, hogy elhárultak azok az akadályok, amelyek az

alapszerződés aláírását korábban késleltették – alig fél évvel a Daytoni Egyezmény aláírása után került sor, amely amerikai kezdeményezésre a területi alapú megoldások bonyolult rendszerét hozta létre Bosznia-Hercegovinában.

Nem alakultak kedvezően azok a nemzetközi jogi folyamatok sem, amelyek a hidegháború végét követően multilaterális egyezmények keretében próbálták megoldást keresni azokra a problémákra, amelyeket a népek önrendelkezését kimondó alapelv alkalmazásának a következtetlenségei miatt jelentkeztek a térségben, és amelyek a bipoláris világrend összeomlásával komoly konfliktuspotenciállá váltak. Az Európai Közösség által 1991-ben felállított Badinter-bizottság, amelynek

NYILVÁNVALÓVÁ VÁLT MINDENEKELŐTT, HOGY A NEMZETKÖZI JOG EZÜTTAL IS KETTŐS MÉRCÉT ALKALMAZ ABBAN AZ ÉRTELEMBEN, HOGY A TERÜLETI MEGOLDÁST IS MAGUKBA FOGLALÓ KOLLEKTÍV JOGOKAT AZOKNAK A NEMZETI KÖZÖSSÉGEKNEK BIZTOSÍTJA, AMELYEK ERŐSZAKOT ALKALMAZNAK A CÉLJAIK ELÉRÉSE ÉRDEKÉBEN, MÍG AZOKNAK A KISEBBSÉGEKNEK AZ ESETÉBEN, AMELYEK KIZÁRÓLAG POLITIKAI ESZKÖZÖKKEL TÖREKSZENEK HELYZETÜK RENDEZÉSÉRE, AZ EGYÉNI JOGOK TERÜLETÉRE KORLÁTOZÓDÓ MEGOLDÁSOKAT TART CSAK ELFOGADHATÓNAK.

az volt a feladata, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, hogy a szerbeknek és a horvátoknak van-e joguk az önrendelkezéshez Bosznia-Hercegovina határain belül, olyan döntéseket hozott, amelyek végső soron etnikai tisztogatásokat tettek lehetővé, az így kialakult helyzetet pedig azután a Daytoni Egyezmény keretében legitimálták.⁶ Többek között ennek a számlájára írható, hogy a kisebbségi kérdés kezelésében az állami viselkedés standardjait rögzítő multilaterális megállapodás, az Európa Tanács égisze alatt létrejött, 1995 februárjában aláírásra megnyitott, 1998-tól hatályos Keretszerződés a nemzet kisebbségekről szigorúan az egyéni jogokra korlátozó szemlélet határain belül jelöli ki a kisebbségvédelmi intézkedések illetékességét.

A nemzetközi politikának ezek a fejleményei meglehetősen aggasztó és gyakran ellentmondásokkal terhelt üzeneteket közvetítettek a kisebbségi közösségek nevében fellépő és eljáró politikai elitek számára. Nyilvánvalóvá vált mindenekelőtt, hogy a nemzetközi jog ezúttal is kettős mércét alkalmaz abban az értelemben, hogy a területi megoldást is magukba foglaló kollektív jogokat azoknak a nemzeti közösségeknek biztosítja, amelyek erőszakot al-

kalmaznak a céljaik elérése érdekében,⁷ míg azoknak a kisebbségeknek az esetében, amelyek kizárólag politikai eszközökkel töreksenek helyzetük rendezésére, az egyéni jogok területére korlátozó megoldásokat tart csak elfogadhatónak. Ez az ellentmondás végső soron nyílt felhívás az erőszakra, amit egyes elemzők a nemzetközi jogi fejlemények perverz következményének tartanak a hidegháború végét követő időszakban.⁸ A kisebbségi kérdés rendezésének széles körben elfogadottá vált, egyéni jogokra korlátozó megközelítést illetően pedig hamar kiderült egyrészt, hogy a nagyobb lélekszámú, területileg koncentrált kisebbségek esetében nem éri el a célját, másfelől, hogy azok a jogosítványok, amelyek a legfontosabb garanciákat jelenthetnék a kisebbségek számára – mint például a Keretegyezmény 4. és 15. cikke, melyek a teljes és tényleges egyenlőség, illetve a politikai, gazdasági és a közéletben való részvétel biztosítását írják elő – csak a kollektív dimenzió figyelembevételével lehetnek hatékonyak.⁹

Mind a térségben lezajlott geopolitikai átrendeződésből, mind a nemzetközi jogrend alakulásából az következett a romániai magyar kisebbség politikai elitje számára, hogy a közösség helyzetének a rendezésére irányuló erőfeszítésnek nincs más útja, mint a román belpolitika kontextusában keresni a megoldásokat, megkísérelve a román politikai erőkkal való egyezkedés révén kicsikarni azokat az alkukat, amelyek egy mindkét fél számára elfogadható berendezkedés alapjait képezhetik. Az ilyen irányú erőfeszítések kibontakozását azonban rövidesen egy újabb nemzetközi jellegű fejlemény írta felül: az Európai Unió keleti bővítésének a kontextusában, a folyamat kezdeti – utóbb sok tekintetben naivitásnak bizonyuló optimizmus uralta – szakaszában fölmerült átmenetelig egy új, posztvesztfáliainak nevezett Európa víziója, amelyben a szuverenitás bodini elgondolásához képest egy, a hagyományos politikai határok jelentőségét relativizáló államközi kapcsolatrendszer jönne létre. Ez a körvonalazódó elképzelés többek között annak az ígértét is hordozta Magyarország és a határon túlra szakadt magyar nemzetrészek összefüggésében, hogy az EU-n belül lehetőség nyílik Trianon áldatlan következményeinek a kezelésére, az államhatárok megváltoztatása nélkül. Nem meglepő, hogy Magyarország ennek az elképzelésnek lelkes támogatójaként lépett fel, és sok tekintetben élen járt a

A NEGATÍV KÖVETKEZMÉNYEK AKKOR VÁLTAK IGAZÁN SÜLYOSAKKÁ, AMIKOR MAGYARORSZÁG A 2015-ÖS MENEKÜLTVÁLSÁGOT KÖVETŐEN ÚJABB NEMZETPOLITIKAI FORDULATOT HAJTOTT VÉGRE: MIKÖZBEN TELJES GÖZZEL ÉS EGYRE NAGYOBB FORDULATSZÁMMAL MŰKÖDIK A TRANSZSZUVERÉN NEMZETÉPÍTÉS GÉPEZETE. BELPOLITIKAI ÖSSZEFÜGGÉSBEN EGY MARKÁNSAN SZUVERENISTA DISKURZUS VETTE ÁT A POSZTVESZTFÁLIAI ORIENTÁCIÓ HELYÉT.

nagyobb fordulatszámmal működik a transzszuverén nemzetépítés gépezete, belpolitikai összefüggésben egy markánsan szuverenista diskurzus vette át a posztvesztfáliai orientáció helyét. Egy erősen centralizált nemzetállami ideológia uralja a hivatalos nyilvánosságot, amely szerint Magyarország kizárólag a magyaroké, és a magyaroknak jogában áll eldönteni, hogy kivel kívánnak együtt élni, és kivel nem. Noha első látásra nehéz megérteni, hogy ez a két egymásnak gyökeresen ellentmondó logika miként férhet meg egymás mellett egyazon politikai kurzus keretében, rövidesen látni fogjuk, hogy az ellentmondás nem megmagyarázhatatlan.

MAGYAR NEMZETPOLITIKA AZ 1989-ES FORDULAT UTÁN

A rendszerváltást előkészítő kerekasztal-tárgyalások keretében létrejött konszenzus a határon túli magyarok kérdésének kezelését illetően, az alkotmányba ennek megfelelően bekerült felelősség-klauzula, majd Antall József látványos fordulatot ígérő szerepfelfogása – „*lélekben tizenötmillió magyar miniszterelnöke vagyok*” – igen látványos kezdetnek bizonyult, nem nehéz belátni ugyanakkor, hogy várható volt, hogy ezeknek az ígéreteknek a beváltása, a kivitelezés lehetséges alternatívái számos vitára adnak majd okot a későbbiekben, és régi, nyílt vagy rejtett törésvonalakat mélyítenek el a magyar politikai szereplők világában. A kezdeti konszenzus felbomlására valóban viszonylag hamar sor került: a kibontakozó viták három fontosabb kérdés – az alapszerződések, a kedvezménytörvény és a könnyített honosítás – vonatkozásában voltak a leghevesebbek, és többnyire a bal–jobb törés-

vonálnak megfelelően egyfelől kisebbségpolitikai prioritásokban, másfelől nemzetben gondolkodó felekre osztotta a magyar politikumot. A két nagy táboron belül verseny bontakozott ki azt illetően, hogy ki, melyik politikai szereplő képviseli hitelesebben és eredményesebben a szóban forgó nemzetpolitikai irányvonalat, illetve kinek sikerül integrálnia a képviselt eszmei orientáció alapján a magyar társadalom döntő többségét. Mindkét táboron belül létezett ugyanakkor egy-egy olyan orientáció, amely kísérletet tett arra, hogy árnyalja a törekvések főáramának a túlzásait, és alternatívát kínáljon azokkal szemben.¹¹

A nemzeti gondolat képviselői a nemzetegyesítés lehetséges módozataival kapcsolatosan alakítottak ki különböző álláspontokat, amelyek többsége – a szélsőségesebb elképzelésektől most eltekintve – a határok megváltoztatása nélkül kereste a módozatait annak, hogy intézményes, közpolitikai megoldásokat rendeljen hozzá az egységes magyar nemzet koncepciójához. A Határon Túli Magyarok Hivatala és a korai támogatáspolitikai gyakorlat a jobboldali kormányok idején, majd a kedvezménytörvény, a Magyar Állandó Értekezlet és a könnyített honosítás mind ezt a célt szolgálták, hogy a határon túli közösségeknek a magyar állammal létesített és fenntartott, egyre intenzívebb kapcsolatai számára biztosítsanak különböző intézményes megoldásokat. Ezen a táboron belül a szereplők között kibontakozó versenyt a Fidesz nyerte meg fölényesen, bebiztosítva a maga számára a nemzeti érdek leghitelesebb és legeredményesebb képviselőjének a pozícióját.

A határokon átnyúló egységes nemzet koncepciójának hívei számára a nemzet egységes abból a szempontból is, hogy egyetlen centrummal rendelkezik – ez magától értetődően Budapest, az a hely, ahol a nemzeti érdek a legautentikusabb formájában artikulálódik. A nemzeti oldalon belül létezett ezzel szemben rövid ideig egy marginális elgondolás, amelynek a hívei (például Németh Zsolt és Szarka László) szerint az egységes nemzet koncepcióját célszerűbb volna a „szerződéses nemzet” fogalmával helyettesíteni, abból kiindulva, hogy az elszakadt nemzetrészek szétfejlődése olyan realitásokat hozott létre az utódállamok területén, amelyeket hiba volna nem alapul venni: az önmagukat belülről megszervező, többékevésbé teljes, önálló intézményrendszerrel rendelkező kisebbségi közösségeket kollektív alanyokként volna célszerű a magyar államhoz kapcsolni egy olyan szerződéses megállapodás keretében, amely lehetővé tenné számukra, hogy megőrizhetnék

viszonylagos önállóságukat. Ez a föderatív nemzetfelfogás összebékíthetetlen ellentmondásban volt azonban az egyre markánsabban körvonalazódó nemzetállami megnyilatkozásokkal, és ennek megfelelően lekerült a napirendről.

A kisebbségpolitikai prioritásokra összpontosító másik tábor megkerülhetetlen adottságként fogadta el a történelmi szétfejlődés eredményeit, és annak kereste a módját, hogy a nemzetközi jog, a kisebbségvédelem, a jószomszédsági kapcsolatok, az önszervező párhuzamos társadalom építéséhez nyújtott támogatások eszközeivel próbáljon megfelelő tartalmat kölcsönözni az alkotmányban szereplő felelősségklausulának. Ezt az orientációt az etnicizáló megközelítés és a nemzetiesítő beszédmód elutasítása, illetve modernizációs szemléletmód jellemezte alapvetően, de az antinacionalista megnyilvánulások sem voltak idegenek az irányzat egyik-másik képviselőjétől, például abban a formában, hogy a határon túli magyarokat állampolgárságuk alapján a szomszédos nemzetekhez tartozónak tekintették. Ezen a szemléleti táboron belül is történt kísérlet arra, hogy az orientáció egyoldalúságait kompenzálni próbálják, és egy kiegyensúlyozottabb nemzetszemlélet érvényesülését tegyék lehetővé az irányzaton belül, ám ezek a (főként Tabajdi Csaba és Törzsök Erika nevéhez köthető) próbálkozások nem bizonyultak elég sikereseknek ahhoz, hogy az orientáció főirányára komolyabb befolyást gyakoroljanak.

A két nemzetpolitikai orientáció a rendszerváltást követően húsz évig rivalizált egymással, majd 2010-ben a küzdelem a nemzeti oldal javára dőlt el. Noha a vita végig arról szólt, hogy melyik fél képviseli hitelesebben a nemzeti érdeket, és melyik irányzat nyújtja a legeredményesebb támogatást a határon túli magyar nemzetrészeknek, a rivalizálás igazi tétje nem a határon túliak boldogulása és magyarként való megmaradása, hanem a magyar állam és annak erőforrásai fölött gyakorolt ellenőrzés megszerzése, illetve megtartása volt. Erre lehet következtetni egyrészt abból, hogy a nemzetpolitikai rivalizálásnak fontos szerepe volt a

EZEN A TÁBORON BELÜL A SZEREPLŐK KÖZÖTT KIBONTAKOZÓ VERSENYT A FIDESZ NYERTE MEG FÖLÉNYESEN, BEBIZTOSÍTVA A MAGA SZÁMÁRA A NEMZETI ÉRDEK LEGHITELESEBB ÉS LEGEREDMÉNYESEBB KÉPVISELŐJÉNEK A POZÍCIÓJÁT

pártlegitimáció, a pártpolitikai versengés és a választói mozgósítás tekintetében, másrészt abból, hogy egy olyan súlyos konzekvenciákkal járó döntés meghozatalát, mint az állampolgársági törvény megváltoztatása a könnyített honosítás lehetővé tétele érdekében, nem szakpolitikai vagy nemzetstratégiai megfontolások, hanem egy hatalomtechnikai kényszerhelyzet tette indokolttá: az a Fidesz, amely 2000-ben a magyar igazolvány intézményét és a kedvezménytörvényt

a kettős állampolgárság alternatívájaként találta ki – mely utóbbi akkor még életszerűen összekapcsolható volt az átvándorlás következményével –, 2010-ben, a viszszanyert hatalom friss birtokosaként azért döntött nagyon gyorsan a könnyített honosítás lehetőségének törvénybe foglalásáról, hogy elejét vegye annak, hogy a Jobbik kezdeményezze ugyanezt, ami a kérdéssel kapcsolatban hisztérizált közhangulatban a Fidesz pozíciójának a megingását eredményezhette volna a nemzeti oldalon.

A nemzetpolitikai kérdéseknek a pártpolitikai versengésben való felhasználásából és a pártérdekeknek való alárendeléséből két súlyos következmény adódott a határon túli magyar közösségek helyzetére nézvést: egyrészt héttérbe szorult minden olyan kezdeményezés, amely a magyar állam és a határon túli magyar közösségek viszonyának, kapcsolatainak a rendezését stratégiai megfontolásoktól vagy közpolitikai elemzések következtetéseitől próbálta függővé tenni, illetve azokból levezetni a legcélravezetőbbnek tűnő megoldásokat, másrészt a politikai haszonszerzés logikája arra indította több ízben is a kérdéskör fő tematizálóját, a Fideszt, hogy egyoldalúan, az erdélyi magyar kisebbség feje fölött vonja le azt a következtetést, hogy a román többség képviselőivel folytatott érdekérvényesítési harc elbukott, a román állam és a magyar kisebbség közötti viszony elfogadható rendezésére nincs esély, következésképpen a Fidesznek kell megoldást kínálnia a kialakult helyzetben.

AZ ERDÉLYI MAGYAR POLITIKAI ELIT SZEREPÉNEK ELJELENTÉKTELENEDESE

A nemzetpolitikai orientációk között kibontakozott versenynek az elszakadt nemzetrészek vonatkozásában az lett az egyik logikus következménye, hogy a két rivális elképzelés a határon túli magyar kisebbségek körében is támogatókat próbált toborozni. Ebben a tekintetben a támogatáspolitikák bizonyultak a legeredményesebb eszközöknek: a személyes szimpátiákat és értékrendeket viszonylag hamar felülírta a klientúrák fokozatosan kibontakozó rendszere, amelynek keretei között a különféle támogatások révén lojalitást lehetett „vásárolni”.

Innen nézve nem meglepő, hogy támogatáspolitikák irányultságát és eszközeit, kevés kivétellel, nem szakpolitikai és nemzetstratégiai megfontolások, hanem rövid távú pártérdekek döntötték el. Ebben a tekintetben nem volt lényeges különbség a jobb- és baloldali kormányok között. A 2005-ben létrehozott Szülőföld Alap például, noha a deklarált szándék szerint egyértelműen a szülőföldön való boldogulást volt hivatott elősegíteni, és érzékelhető jelei voltak annak, hogy a korábbi támogatáspolitikai gyakorlat szimbolikus jellegének az ellensúlyozására törekszik, elzárkózott az arra irányuló javaslatok elől, hogy prioritásaiban egy, a szülőföldön való boldogulás feltételeire vonatkozó realizisztikusabb felfogás tükröződjék.

Akárcsak a belpolitikai rivalizálást, az erdélyi magyarok szimpátiájának és támogatásának a megnyerése érdekében folytatott küzdelmet is a Fidesz nyerte meg – ez a győzelem 2012-vel kezdődően vált fokozatosan egyértelművé. Noha az erdélyi magyar kollektív egzisztencia fenntarthatóságának az érdekét a kisebbségpolitikai megközelítés – amely, mint láttuk, a nemzetközi kisebbségvédelemre, a jószomszédági kapcsolatokra és az utódállamok kormányaival kialakított együttműködésre, az önszervező párhuzamos társadalomépítéshez nyújtott támogatásokra helyezte a hangsúlyt – eredményesebben szolgálhatta volna, és nagyobb eséllyel tarthatta volna napirenden, elvben legalábbis, a kvázi önálló politikai közösség elgondolását, a nemzetegyesítési narratíva fokozatosan kiszorította ezt a megközelítést az erdélyi magyar közgondolkodás főáramából.

A NEMZETPOLITIKAI KÉRDÉSEKNEK A PÁRTPOLITIKAI VERSENGÉSBEN VALÓ FELHASZNÁLÁSÁBÓL ÉS A PÁRTÉRDEKEKNEK VALÓ ALÁRENDELŐDÉSÉBŐL KÉT SÚLYOS KÖVETKEZMÉNY ADÓDOTT A HATÁRON TÚLI MAGYAR KÖZÖSSÉGEK HELYZETÉRE NÉZVÉST: EGYRÉSzt HÉTTÉRBE SZORULT MINDEN OLYAN KEZDEMÉNYEZÉS, AMELY A MAGYAR ÁLLAM ÉS A HATÁRON TÚLI MAGYAR KÖZÖSSÉGEK VISZONYÁNAK, KAPCSOLATAINAK A RENDEZÉSÉT STRATÉGIAI MEGFONTOLÁSOKTÓL VAGY KÖZPOLITIKAI ELEMZÉSEK KÖVETKEZTETÉSEITŐL PRÓBÁLTA FÜGGŐVÉ TENNI, ILLETVE AZOKBÓL LEVEZETNI A LEGCÉLRAVEZETŐBBNEK TŰNŐ MEGOLDÁSOKAT, MÁSRÉSzt A POLITIKAI HASZONSZERZÉS LOGIKÁJA ARRA INDÍTOTTA TÖBB ÍZBEN IS A KÉRDÉSKÖR FŐ TEMATIZÁLÓJÁT, A FIDESZT, HOGY EGYOLDALÚAN, AZ ERDÉLYI MAGYAR KISEBBSÉG FEJE FÖLÖTT VONJA LE AZT A KÖVETKEZTETÉST, HOGY A ROMÁN TÖBBSÉG KÉPVISELŐIVEL FOLYTATOTT ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI HARC ELBUKOTT, A ROMÁN ÁLLAM ÉS A MAGYAR KISEBBSÉG KÖZÖTTI VISZONY ELFOGADHATÓ RENDEZÉSÉRE NINCS ESÉLY, KÖVETKEZÉSKÉPPEN A FIDESZNEK KELL MEGOLDÁST KÍNÁLNI A KIALAKULT HELYZETBEN

Ehhez a fejleményhez több sajátos körülmény is hozzájárult. Egyértelmű mindenekelőtt, hogy a párhuzamos kisebbségi társadalomépítés is egyféle nemzetépítési törekvés volt, amelynek a nyelvezete, értékrendje a Fidesz által felépített narratívával volt közelebbi rokonságban, ennél fogva az erdélyi magyarok eleve fogékonyabbak voltak a Fidesz üzeneteire, azokat is beleértve, akik egyébként a kisebbségpolitikai modell szerint képzelték el a romániai magyarok érdekképviselőjét. A támogatáspolitikai eszközeit a Fidesz 1998 és 2002, majd 2010 és 2012 között meglehetősen leplezetlenül arra használta, hogy kiépítse saját erdélyi klientúráját: azokat a politikai csoportosulásokat próbálta helyzetbe hozni, amelyek nyíltan szembementek a kisebbségpolitikai megközelítés legbefolyásosabb erdélyi képviselőjével, az RMDSZ-szel, és a párhuzamos társadalom létrehozásának alternatív útjait keresték. Noha ez a törekvés önmagában nem járt eredménnyel, a támogatáspolitikai gyakorlat és a magyar belpolitikai erőviszonyok alakulása 2012-re olyan dinamikákat eredményezett, amelyeknek következtében a kisebbségpolitikai front összeomlott, és maga az RMDSZ vált a Fidesz legfontosabb erdélyi szövetségesevé.

Az út, amely az RMDSZ történetében idáig elvezetett, meglehetősen tekervényes. A romániai fordulatot követően számolniuk kellett a rendszeralapító alku létrehozóinak a gyorsan megszerveződött magyar érdekképviselővel, aminek az lett az eredménye, hogy létrejött – a szovjet politikai kultúra örökségének megfelelően¹² – egy etnikai munkamegosztás: az RMDSZ az új berendezkedés elfogadott tényezőjévé vált, és ennek alapján a román politikai élet szereplői felmentve érezték magukat a magyar kisebbséggel szembeni minden további felelősség alól. Ezt a megállapodást az új román alkotmány politikai képviselővel és választási rendszerrel kapcsolatos előírásai szentesítették 1990-ben, és mai napig érvényben van – többek között ennek a számlájára írható, hogy az elmúlt harminc esztendő során nem létezett olyan román párt, amelynek a programjában a legcsekélyebb jele mutatkozott volna bármilyen elképzelésnek az erdélyi magyarság helyzetét, kilátásait illetően.

Ezután hat szűk esztendő következett: a magyar érdekképviselőt a román politikai élet periferiájára szorult, és többnyire a nemzetközi beavatkozástól

várta a megoldást. Erre 1996 végén valóban sor került, abban a formában, hogy az Egyesült Államok közvetítőként lépett fel a román állam nevében eljáró és az erdélyi magyar kisebbség képviselőjét ellátó szervezet vezetői között, vélhetőleg kompenzációként azért a veszteségért, amelyet az amerikai kormány beavatkozása okozott az erdélyi magyarságnak a magyar–román alapszerződés előkészítése idején. A közvetítés eredményeként az RMDSZ meghívást kapott Románia első demokratikusnak mondott kormánykoalíciójába, amelyet nem a posztkommunista politikai erők alkottak.

Az első kormánykoalíciós tapasztalat keserű konklúziókkal szembesítette az erdélyi magyarság politikai elitjét: világossá vált, hogy a párhuzamos kisebbségi társadalom közjogi elismertetése az autonómia valamilyen formája révén olyan cél, amely összeegyeztethetetlen a fennálló román politikai rendszerrel. A párhuzamos kisebbségi társadalom intézményrendszerének a kiépítése és működtetése ugyanakkor nem ütközik komolyabb akadályokba, és eseti alkuk keretében a román állam erőforrásaihoz való hozzáféréstől is szó lehet, ha az RMDSZ vállalja ennek fejében a hatalmon lévők elképzeléseinek a támogatását. Kisebbségi-nagyobb megszakításokkal 2014 végéig tartott az az időszak, amely alatt az RMDSZ rendkívülinek számító koalíciós potenciállal rendelkezett: összesen hat kormánykoalícióban voltak miniszterei; az ország kormányzásából való részvállalás és egyes magyar miniszterek szakmai teljesítménye bizalmi tökésként befolyásolta a többség–kisebbség közötti viszonyt; hallgatólagosan és megkötésekkel működött az arányosság elve, ami olyan pozíciókba juttatott magyar képviselőket, amelyekhez a hozzáférés elgondolhatatlan volt korábban; és – ami talán a legfontosabb – a román állam erőforrásait fel lehetett használni a párhuzamos kisebbségi intézményrendszer forrásigényeinek a fedezésére.

Ebből a meglehetősen huzamos politikai gyakorlatból igen fontos implicit következtetések adódtak. Nyilvánvalóvá vált mindenekelőtt, hogy arra a kérdésre, hogy kié az állam, nem csak kirekesztő, hanem a magyar kisebbségre nézvést előnyös válaszok is elképzelhetők a román politikai gyakorlatban, és – ezzel szoros összefüggésben – az etnikai arányosság elve nem ássa alá a román állam intézményeinek a tekintélyét vagy hatékonyságát. Kiderült ugyanak-

kor, hogy a román politikai kultúrába kódolt autonómiaellenesség nem zárja ki a hatalommegosztás bizonyos változatait. Ezeket a fontos tanulságokat az RMDSZ nem tudta kamatoztatni az elvek szintjén, és ahelyett, hogy a körülményekhez igazított konzociatív berendezkedés elvi alapokra való helyezését, illetve kodifikációját próbálta volna elérni, beerte egy olyan politikai gyakorlattal, amelyet egyes szerzők a kontroll-kooptáció, illetve az aszimmetrikus akkomodáció fogalmaival írtak le¹³.

Az RMDSZ céltevesztéséhez számos körülmény hozzájárult. A legtöbb áldatlan következménye minden bizonnyal annak volt, hogy a szervezet vezetősége az 1996–2000 közötti kormányzásban való részvétel konzekvenciáit csak a maga számára vonta le: ahelyett, hogy a begyűjtött tapasztalatok alapján kiigazította volna a programját, az autonómia helyett egy realizistikusabb és elszámoltathatóbb jövőképet kínálva az erdélyi magyarságnak, az erdélyi magyar közgondolkodásban fenntartotta az autonómiához fűződő diffúz várakozásokat, az abban rejlő mozgósítási potenciált újra és újra kiaknázták a választások alkalmával, saját prioritásait pedig hozzáigazította a realitásokhoz, a román féllel folytatott egyeztetések során következetesen kerülve az autonómia kérdését. Az RMDSZ-politikának ez a kétarcúsága azt eredményezte, hogy miközben a kormányzásban való részvételnek köszönhetően az erdélyi magyarság helyzete látványosan javult, közhangulatán az autonómia-igény megvalósulatlanságával kapcsolatos kudarcérzet hatalmasodott el; az ebben a helyzetben rejlő lehetőségeket a RMDSZ Fidesz által támogatott ellenzéke nem késlekedett kiaknázni. A szövetség csúcsvezetésének másik fontos mulasztása az volt, hogy teljességgel elhanyagolta a román közvélemény tájékoztatását, aminek az lett az eredménye, hogy számos, a kormányzásban való részvételnek köszönhető jogosítványnak a gyakorlatban nem lehet érvényt szerezni, mert a többségi közvélemény nincs meggyőződve azok indokoltságáról, és az alkalmazás helyzeteiben az illetékesek széles körben alkalmazzák az elszabotálás leleményes technikáit.

Ezeknek a mulasztásoknak a következményei, illetve néhány további körülmény oda vezettek, hogy 2012-ben az RMDSZ választási eredményei igen jelentős visszaesést tükröztek a választói támogatás tekintetében. A helyzet orvoslására a szervezet vezetősége nem tudott okosabbat kitalálni, mint elfogadni a székelyföldi RMDSZ-vezetőknek azt a helyzet-

értékelését, miszerint a szövetségre leadott szavazatok egy jelentős része a Székelyfölről származik, és ezek további csökkenésétől kell tartani, ha az RMDSZ nem tesz egyértelmű lépéseket az autonómia ügyét illetően. Ennek lett az eredménye a 2014 őszi nyilvánosságra hozott, Székelyföld területi autonómiájával kapcsolatos RMDSZ-tervezet – ami a szövetségnek a román politikai szinten való fokozatos elszigetelődési folyamatában az egyik meghatározó mozzanat –, annak ellenére, hogy ennek a tervezetnek a kezelésében is érvényesült a politikai kétarcúság: miközben az eseménynek fontos üzenetértéke volt az RMDSZ-választók fele, a tervezet parlamenti betervezésére mind a mai napig nem került sor.

Az RMDSZ koalíciós potenciáljának az elszívargása már korábban elkezdődött. A román politikai partnerek számára nehezen feldolgozható tapasztalat volt 2012-ben az Ungureanu-kormány megbuktatása egy olyan bizalmatlansági indítvány révén, amellyel az ellenzék azt kívánta megakadályozni, hogy a kormány, amelynek az RMDSZ is tagja volt, érvényt szerezzen az oktatási törvény hatályos előírásainak a marosvásárhelyi orvosi egyetem ügyében. Az RMDSZ pozícióinak a gyengüléséhez járultak hozzá ugyanakkor azok a jelek is, amelyek a Fidesz és az RMDSZ közötti kapcsolatok egyre intenzívebbé válásáról mutatták.

A Fidesz határozott térnyerése – a magyarországi belpolitikában és az erdélyi közgondolkodásban egyaránt – vezetett ahhoz a felismeréshez, hogy Erdélyben nem lehet a magyar kisebbség érdekképviseletét a Fidesz ellenében művelni. Ennek megfele-

lően Markó Béla, az RMDSZ addigi elnöke, aki a kisebbségpolitikai modell meggyőződéses képviselője volt, és akinek a nevéhez – az említett mulasztásoktól függetlenül – igen fontos vívmányok és megvalósítások köthetők, 2011-ben átengedte a szövetség vezetését Kelemen Hunornak, akitől remélni lehetett, hogy képes lesz új alapokra helyezni a Fidesz és az RMDSZ vi-

szonyát. Ezt a feladatot Kelemen Hunornak olyan látványosan sikerült teljesítenie, hogy az RMDSZ ma már egyre kevésbé jeleníti meg a romániai magyar kisebbség érdekeit a román állammal szemben, és egyre inkább képviseli a Fidesz érdekeit az erdélyi magyar közösségben. Ez a legegyszerűbben abban ismerszik meg, hogy 2017 júliusától az RMDSZ egy felügyelete alatt működő, a szövetség területi szervezeteibe beágyazott alapítvány segítségével verbuválja a magyar állampolgárokat Erdély-szerte, ami

A FIDESZ HATÁROZOTT TÉRNYERÉSE – A MAGYARORSZÁGI BELPOLITIKÁBAN ÉS AZ ERDÉLYI KÖZGONDOLKODÁSBAN EGYARÁNT – VEZETETT AHHOZ A FELISMERÉSHEZ, HOGY ERDÉLYBEN NEM LEHET A MAGYAR KISEBBSÉG ÉRDEKKÉPVISELETÉT A FIDESZ ELLENÉBEN MŰVELNI

nehezen összeegyeztethető viszonyban van a szövetség alapító szándékával és eredeti vállalásaival.

Az erdélyi magyar kisebbség jogharcának a kudarcai és a Fidesz erdélyi befolyásának a látványos növekedése között kétségtelen az összefüggés. Az első Fidesz-kormány idején a Sapientia Egyetem létrehozatalával kapcsolatos döntés röviddel azt követően született meg, hogy az RMDSZ, az első kormánykoalíciós részvétel végéhez közeledve, elismerte a Bolyai Egyetem visszaállítását célzó erőfeszítések kudarcát. A nemzetpolitika 2012, illetve még inkább 2014 utáni alakulása egyértelműen az RMDSZ marginalizációjára adott válaszként fogható fel, a támogatások látványosan felívelő volumene pedig azt az úrt volt hivatott betölteni, amit a román állami forrásokhoz való hozzáférés megszűnt hozott létre. Narratív szinten az egyre határozottabb beavatkozást azt tette indokolttá, hogy az erdélyi kisebbségi elit nem volt képes felismerni és hatékonyan képviselni a közösség érdekeit, a kisebbségpolitikai modell visszavonhatatlanul megbukott, az erdélyi magyarság és a román állam közötti viszony megnyugtató rendezésére nincs esély, következésképpen nem marad más alternatíva, mint a nemzetegyesítés.

Sok minden közrejátszott abban, hogy ezekkel a sarkos megállapításokkal nehéz ma vitába szállni Erdélyben. Azzal párhuzamosan, ahogy a támogatáspolitikák eredményei kezdtek beérni, és az erdélyi magyar közgondolkodás egyre visszafordíthatatlannabbul került a magyarországi médiavilágok befolyása alá, az erdélyi magyar politikai elit gyorsan veszítette el önálló akaratérvényesítő képességét, és egyre kevésbé volt eredményes az arra irányuló igyekezete, hogy megszólítsa saját választóit: a 2019-es európai parlamenti választáshoz kapcsolódó, valamint az elnökválasztási kampányok finisében két ízben is Orbán Viktor személyes beavatkozására volt szükség az erdélyi magyarok kellő mértékű részvételének biztosításához. Az erdélyi magyar politikai elitnek a Nemzeti Együttműködés Rendszerébe való betagozódása pedig egyszerűen levette a napirendről azt a kérdést, hogy az RMDSZ képes lehet-e egyáltalán önálló, a magyar nemzetpolitika céljaitól független érdekkartikulációs teljesítményre.

Annak az eljátszott esélye, hogy a párhuzamos kisebbségi társadalom vitathatatlanul adott premisszához egy olyan politikai projekt rendelődjék hozzá Erdélyben, amely a romániai magyar kisebbség számára a román állam kereteibe harmonikusan il-

leszkedő, kollektív egzisztenciát tett volna lehetővé, egyértelműen az erdélyi magyar politikai elit alkalmatlanságán, felkészületlenségén múltott. Azt a lehetőséget viszont, hogy ez az elit tanuljon az elkövetett hibákból, és az akkomodáció alternatív útjait keresse, a Fidesz vette ki az erdélyi magyar kisebbség képviselőinek a kezéből.

KÖVETKEZMÉNYEK

Az erdélyi magyarság nevében, a közösség feje fölött meghozott egyoldalú következtetés, miszerint nincs már esély arra, hogy a román állam és a területén élő magyar kisebbség viszonya megnyugtató módon rendeződjék, következésképpen értelme sincs a román állam illetékeseivel való további egyezkedésnek, egyfelől fölveti a történelmi felelősség kérdését, másrészt ellentmondásban van a nemzetpolitika fennhangoztatott alaptételével, a szülőföldön való boldogulás elősegítésével. A párhuzamos kisebbségi társadalom teljes intézményrendszerének a forrásigénye messze meghaladja a magyar állam teljesítőképességét, az az implicit üzenet pedig, hogy az erdélyi magyaroknak nem a román, hanem a magyar államtól célszerű remélniük problémáik megoldását, teljességgel elhibázott, hiszen a szülőföldön való boldogulás nehezen képzelhető el a román állam egyetértése nélkül, az ország jogi, gazdasági, politikai adottságaitól függetlenül.

Ellentmondás van ugyanakkor a Fidesz által gyakorolt nemzetpolitika két legfontosabb eszköze, a kettős állampolgárság és a támogatáspolitikai gyakorlat között. Miközben a könnyített honosítás intézménye nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy a magyar állammal megteremtett jogviszony létrehozza a Magyarországra való áttelepedés bármikor aktualizálható lehetőségét (amikor a szükség vagy más körülmények úgy hozzák), a támogatáspolitikák keretében az ingatlanbefektetésre és intézményalapításra fektetett hangsúly – első látásra legalábbis – ezzel gyökeresen ellentétes szándékokat tükröz.

És ellentmondás van végül aközött, amit a Fidesz-kormányok külpolitikai diskurzusának néhány fontos toposza állít egy ideje Magyarországról, másfelől amit ebben a kérdésben a határon túli magyarok érdeke megkívánna. Nehezen érthető, hogy egy olyan állam esetében, amelyet nemzetársakból álló, több százézes vagy milliós kisebbségi közösségeket ma-

gukba foglaló országok vesznek körül, milyen megfontolás húzódhat meg a hangsúlyosan szuverenista diskurzus mögött, illetve milyen célt szolgálnak az állam legmagasabb képviselői által visszatérően hangoztatott szövegek, miszerint „Magyarország a magyaroké”, „a magyaroknak jogukban áll eldönteni, hogy kivel kívánnak együtt élni, és kivel nem”, „Magyarországon a kisebbség nem írhatja elő a többségnek, hogy mit kell tennie”, vagy – más összefüggésben –, hogy „a párhuzamos társadalmak a bűnözés melegágyai”.

Mindezek az ellentmondások látszólagosak, ha abból indulunk ki, hogy Magyarország jelenlegi kormánya munkaerőpiaci és demográfiai utánpótlásként kezeli a határon túli magyar közösségeket. Ha valóban ez a cél, akkor nem nehéz megérteni, hogy miért sietnek a magyar állam nevében eljárók levonni azt a következtetést, hogy az utódállamok nem képesek olyan feltételeket teremteni, amelyek biztosítani tudnák a magyar kisebbségek megmaradását, vagy hogy miért ölik a pénzt olyan támogatáspolitikai gyakorlatokba, amelyek tovább mélyítik a szakadékot a többségek és a magyar kisebbségek között, illetve, hogy miért nem ismerik fel a radikális nemzetállami nyilatkozatok kontraproduktív jellegét a szónak abban az értelmében, hogy azok felhasználhatók az utódállamok hatóságai által a területeiken élő magyar kisebbségek ellen. Ennek alapján nem az említett ellentmondások szorulnak magyarázatra, hanem az, hogy miért van szükség a szülőföldön való boldogulás szövegeire.

Erre pedig egyszerű a válasz: a szülőföldön való boldogulás szövegeinek az alternatívája a kiűrés nyílt felvállalása volna, amit sem a korszellem, sem a kivitelezés rendelkezésre álló eszközei nem tesznek lehetővé. Célszerűbb következőképpen duplafenekű üzenetekre és féligazságokra alapozott nemzetpolitikát művelni, aminek a kimenetele rövidtávon kétértelmű, hosszabb távon pedig nagyon valószínűnek tűnik, hogy valóban a magyar nemzet újraegyesítését fogja eredményezni – Magyarország jelenlegi határai között.

Nem lehet teljességgel kizárni mindazonáltal, hogy Erdélyben lesznek olyan magyarok, akik meg fogják találni a módját annak, hogy ellenálljanak két egyidejű, egymás kezére játszó és egymást felerősítő, szívó és taszító hatásnak: egyfelől a magyar nemzetpolitikának, másfelől a román állam elutasító viszonyulásának.

Sajátos paradoxon, hogy erre irányuló igyekezetük sikerének az az egyik feltétele, hogy eredményesen térjenek ki a Fidesz által képviselt magyar nemzetpolitika szirénhangjai elől, és megszervezzék azzal szemben az ellenállás szellemi frontjait.

1. PÁL Judit: *Unió vagy „unifikáltatás”? Erdély uniója és a királyi biztos működése (1867–1872)*, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 2010; uő: Erdély autonómiájának felszámolása és az erdélyi elitek, *Századvég*, 2013/1, 5–17; ABLONCZY Balázs: *A visszatért Erdély 1940–1944*, Budapest, Jaffa Kiadó, 2011.
2. SÜLYÖK István: A kisebbségi kérdés szociológiai oldala, *Erdélyi Múzeum*, 1931/4–6, 170–181.
3. 1977: 1 713 928 (7,9%); 1992: 1 624 959 (7,1%); 2002: 1 431 807 (6,6%); 2011: 1 227 623 (6,5%). Forrás: <http://statisztikak.erdelystat.ro/adatlapok/romania/3293>.
4. JOHN MEARSHIMER: Why We Will Soon Miss the Cold War, *The Atlantic Monthly*, 1990/2, 35–42; F. STEPHEN LARRABEE: Long Memory and Short Fuses. Change and Instability in the Balkans, *International Security*, 1990–1991/3, 58–91; ALPO M. RUSI: *After the Cold War. Europe's New Political Architecture*, London, MacMillan, 1991.
5. SZABÓ Tamás: *Magyar–román államközi viszony és az RMDSZ kapcsolatrendszere a rendszerváltástól a könynyített honosítási eljárás bevezetéséig*. Doktori értekezés, Budapest, Corvinus Egyetem, 2020, 150–151, <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1070/>.
6. JOSEPH MARKO: Ethnopolitics. The Challenge for Human Rights and Minority Rights Protection, in *Philosophical Dimensions of Human Rights*, ed. Claudio CORRADETTI, Dordrecht, Springer, 2012, 265.
7. A példák sorát bővítette 2001-ben az Ohridi Egyezmény a macedóniai albánokra vonatkozóan, valamint a 2007-ben beterveztett Ahtisaari-javaslat Koszovó státusát illetően.
8. WILL KYMLICKA: The internationalization of minority rights, *International Journal of Constitutional Law*, 2008/1, 1–32.
9. JOSEPH MARKO: Effective Participation of National Minorities in Public Affairs in Light of National Case Law, *International Journal on Minority and Groups Rights*, 2009/4, 621–642; uő: The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee's Thematic Commentary on Effective Participation, in *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, ed. Marc WELLER, Oxford, Oxford University Press, 2010, 222.
10. ZSUSZA CSERGŐ – JAMES M. GOLDGEIGER: Nationalist Strategies and European Integration, *Perspectives on Politics*, 2004/1, 21–37.
11. BÁRDI Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete*, Pozsony, Kalligram Könyvkiadó, 2004; BÁRDI Nándor – MISOVICZ Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, in *Határon túli magyarok a 21.*

- században, szerk. BITSKEY Botond, Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 199; BÁRDI Nándor: Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája, in *Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, szerk. JAKAB András – URBÁN László, Budapest, Osiris Kiadó, 2017, 130.
12. *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection*, eds. Karl CORDELL – TIMOFEY Agarin – Alexander Osipov, London, Routledge, 2013.
13. Pl. Narcisa MEDIANU: Analysing political exchanges between minority and majority leaders in Romania, *Global Review of Ethnopolitics*, 2002/4, 28–41; Kiss Tamás: Marginalizáció, etnikai párhuzamosság és aszimmetrikus akkomodáció. Az erdélyi magyar közösséget érintő társadalmi és politikai folyamatok, *Magyar Kisebbség*, 2015/1–2, 30–64.

FÓRUM II.

ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több döntésében is úgy foglalt állást, hogy a magyar alkotmányjogi panasz valamilyeni formája hatékony hazai jogorvoslatnak minősül, amelyet a kérelmezők kötelesek kimeríteni a strasbourgi panaszuk benyújtása előtt. Rovatunk szerzői – Szerbia, Szlovákia és Románia jelenlegi és volt alkotmánybírái – arra vállalkoztak, hogy az EJEB joggyakorlatára reagálva, de az adott ügyeken túlmutatóan reflektáljanak az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére, elméleti és gyakorlati oldalról egyaránt.

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ INTÉZMÉNYE SZERBIÁBAN – A BŐ ÉVTIZEDES GYAKORLAT NÉHÁNY TANULSÁGA

Annak ellenére, hogy az alkotmánybíróságok hagyományos és ma is legfontosabb – más állami szervek által nem gyakorolható – hatásköre a törvények alkotmányosságának absztrakt normakontrollja, Európa-szerte egyre nagyobb jelentősége van az alkotmánybíróságok azon hatáskörének, hogy alkotmányjogi panaszok megalapozottságáról döntsenek. Amíg a törvények alkotmányosságának felülvizsgálata a törvényhozói hatalom ellenőrévé emeli az alkotmánybíróságot, addig az alkotmányjogi panaszok elbírálásának a joga alapvetően a bíróságok ellenőrzését teszi lehetővé számára. Mindez Szerbiára is érvényes, ahol az alkotmánybíróság intézménye közel hat évtizede folyamatosan létezik, ugyanakkor az alkotmányjogi panasz csak a hatályos, 2006. évi alkotmánnyal épült be a jogrendbe. Mára az alkotmányjogi panaszok elbírálása képezi a szerbiai alkotmánybíróság (továbbiakban: Alkotmánybíróság) munkájának a dandárját. Az évi több mint tízezer alkotmányjogi panasz elbírálása felemésztja az alkotmánybíróság rendelkezésre álló idejének, technikai és szellemi kapacitásának legnagyobb részét. A gyakorlatot alapul véve, némi túlzással úgy is fogalmazhatnánk, hogy az alkotmánybíróság egyre inkább alkotmányjogi panaszbíróssá alakul át.¹ Az alkotmányjogi panaszok elbírálásának közel tizenkét éves szerbiai gyakorlata² számos érdekes alkotmányjogi kérdést vet fel, ezek egyikét-másikát ebben a tanulmányban szeretném feltárni és elemezni. Az írás első részében az alkotmányjogi panasz jogi szabályozásának kereteit ismertetem, a második részben az alkotmányjogi panaszra vonatkozó alapvető statisztikai adatokat prezentálok. A harmadik részben az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslat hatékonyságát vizsgálom, különös tekintettel az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban EJEB) kapcsolatára. A negyedik részben a szerbiai általános és különös

hatáskörű bíróságok és az alkotmánybíróság viszonyát értékelem az alkotmányjogi panaszok elbírálása kapcsán, míg az ötödik részben a záró gondolatok kapnak helyet.

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGI KERETEI

A szerbiai alkotmánybíróság hosszú fennállásának történetében csak a 2006. évi, ma is hatályos alkotmánnyal kapta meg azt a hatáskört, hogy elbírálja az egyedi jogi aktusok alkotmányosságát az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül. Az Alkotmány 170. szakasza a következőképpen rendelkezik: „Alkotmányjogi panasz az állami szervek és közmegbízattal felruházott szervezetek olyan egyedi aktusai és cselekményei ellen nyújtható be, amelyek megsértik vagy megvonják az Alkotmányban szavatolt emberi és kisebbségi jogokat és szabadságjogokat, amikor ezek védelmére egyéb jogi

eszköz már nem áll rendelkezésre, vagy ilyen nem is volt előírva.”³ Tekintettel arra, hogy a különböző hatósági határozatok ellen (de a legtöbb hatósági intézkedés ellen is) kivétel nélkül biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége, az alkotmányjogi panasz végső soron a jogerős bírósági döntések ellen nyújtható be, hiszen a jogorvoslat elmulasztása jogvesztő következménnyel jár az alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozóan.

A fentiekben ismertetett rugalmas és igencsak általános alkotmányos rendelkezés két dolgot is

lehetővé tett: egyrészt, hogy a törvényhozó részletesen szabályozza az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos alkotmánybírósági eljárást, másrészt, hogy az alkotmánybíróság a maga alakította szabályaival és gyakorlatával maga is formálja ezen intézmény kereteit és korlátait. Az alkotmánybíróságról szóló tör-

TEKINTETTEL ARRA, HOGY A KÜLÖNBÖZŐ HATÓSÁGI HATÁROZATOK ELLEN (DE A LEGTÖBB HATÓSÁGI INTÉZKEDÉS ELLEN IS) KIVÉTEL NÉLKÜL BIZTOSÍTOTT A BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT LEHETŐSÉGE, AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ VÉGSŐ SORON A JOGERŐS BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK ELLEN NYÚJTHATÓ BE, HISZEN A JOGORVOSLAT ELMULASZTÁSA JOGVESZTŐ KÖVETKEZMÉNYNYEL JÁR AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK BEFOGADÁSÁRA VONATKOZÓAN

vény (a továbbiakban: ABtv.)⁴ részletezi az alkotmányjogi panaszra vonatkozó alkotmányos rendelkezést, a panasz benyújtásának feltételeit és a kapcsolódó döntéshozatal eljárási rendjét. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezéseket az ABtv. 82–89. szakaszai tartalmazzák. Az ABtv. rendelkezéseinek értelmében az alkotmányjogi panasz megalapozottságáról az alkotmánybíróság „döntéssel” határoz,⁵ míg az elbírálás feltételeinek való meg nem felelés esetében az alkotmányjogi panaszt „határozattal”⁶ veti el. Ezen törvényi rendelkezések értelmében emberi vagy kisebbségi jogi jogsértés esetén bármely személy (természetes vagy jogi) személyi alkotmányjogi panaszt nyújthat be,⁷ és az alkotmányjogi panasz meghatalmazott útján is benyújtható.⁸ Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 30 nap,⁹ de a határidő elmulasztása esetén – a törvényi feltételekkel összhangban – lehetséges az előző állapot helyreállítása.¹⁰ Az ABtv. meghatározza az alkotmányjogi panasz kötelező formai és tartalmi elemeit és annak kötelező mellékleteit.¹¹ Külön rendelkezés szabályozza az alkotmányjogi panasszal megtámadott egyedi jogi aktus végrehajtásának esetleges felfüggesztését, amiről a panaszos kérelmére az alkotmánybíróság külön határozattal dönt.¹² Az ABtv. rendelkezései alapján az alkotmánybíróságnak joga van arra, hogy az alkotmányjogi panasz kapcsán hozott alkotmánybírósági döntés hatályát kiterjessze azokra a személyekre is, akik nem nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, de a panaszoshoz hasonló helyzetben vannak.¹³ Külön szabályok vonatkoznak az alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárás berekesztésére.¹⁴ Az ABtv. talán legfontosabb rendelkezése az, amely lehetővé teszi, hogy az alkotmányjogi panasznak helyt adó alkotmánybírósági döntéssel az alkotmánybíróság egyrészt megsemmisítse a megtámadott egyedi jogi aktust (bíróági ítéletet is), másrészt, hogy a jogsértés orvoslása érdekében anyagi és nem anyagi jellegű kártérítést ítéljen meg a panaszosnak.¹⁵ Az ABtv. felsorolja azokat az eseteket, amikor az eljárási feltételek hiánya miatt az alkotmánybíróság határozattal utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt.¹⁶ Ezen eseteket a törvény nem határozza meg *expressis verbis*, de előírja, hogy ezekben az esetekben az ABtv. 36. szakasza az irányadó, amely minden alkotmánybíróságnak benyújtott beadvány, így az alkotmányjogi panasz elvetésére is vonatkozik. Ezen rendelkezés értelmében a beadványt határozattal veti el az alkotmánybíróság:

- 1) amennyiben a beadvány elbírálása nem tartozik az alkotmánybíróság hatáskörébe;
- 2) ha a beadványt a határidő leteltével adták át;
- 3) a névtelen beadványok esetében;
- 4) amennyiben a megadott határidőben a kérelmező nem hárította el azokat a hiányosságokat, amelyek akadályozzák a beadvány elbírálását;
- 5) amennyiben a beadvány egyértelműen megalapozatlan;
- 6) amennyiben megállapítást nyer, hogy a beadvány joggal való visszaélést valósít meg;
- 7) ha hiányoznak olyan egyéb, törvényben meghatározott feltételek, amelyek akadályozzák az eljárás lefolytatását és a döntéshozatalt.

Az ABtv. rendelkezései az alkotmánybírósági gyakorlat által konkretizálódtak, és nyerték el végleges formájukat. Így, a gyakorlat által váltak érthetővé és pontosná az olyan törvényi fogalmak, mint az egyértelműen megalapozatlan alkot-

mányjogi panasz, a joggal való visszaélés, de az is, hogy melyek azok az egyéb törvényben meghatározott feltételek, amelyek hiánya akadályozza az eljárás lefolytatását és a döntéshozatalt. A válaszokat ezekre a kérdésekre egyrészt az alkotmánybíróság állásfoglalásaiban kell keresnünk,¹⁷ másrészt az alkotmánybíróság gazdag esetjogában, azaz a precedenseiben.

Ez a gyakorlat egyes kérdésekre következetes és egyértelmű választ adott, míg mások esetében ezt nem tette meg. Különösen sok kérdést vetnek fel azok az elvető határozatok, amelyekben az alkotmánybíróság azért veti el érdemi vizsgálat nélkül az alkotmányjogi panaszt, mert az nem tartalmaz „alkotmányjogi érveket az alkotmányjogi panasz elbírálására”. A szakirodalom rámutatott arra, hogy az alkotmánybíróság egyes esetekben határozattal veti el az alkotmányjogi panaszokat, de úgy, hogy közben érdemben vizsgálja meg az önkényes bírói jogalkalmazásra vonatkozó, az alkotmányjogi panaszban kifejtett érveket, és ehhez azt is megvizsgálja, hogy a rendes bíróságok önkényesen értelmezték-e a törvényeket a panaszos kárára, vagy sem, illetve, hogy az ítélet rendelkezik-e megfelelő indokolással. Ennek megállapítása azonban olyan intellektuális folyamatot igényel a bíró részéről, amely túlmutat az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek a vizsgálatán.¹⁸ Számos esetben jelenti ki azt az alkotmánybíróság, hogy a törvények értelmezése a rendes bíróságok feladata, amit nem bírálhat felül felsőbb szintű bírósággént. Más esetekben azonban az alkotmánybíróság igenis felülvizsgálja a rendes bíróságok

törvényértelmezését és törvényalkalmazását, és azokkal egyet nem értve kimondja, hogy a rendes bíróságok megsértették a tisztességes eljárásra vonatkozó alkotmányos jogot, mert önkényesen alkalmazták és értelmezték a törvényeket a panaszos kárára; vagy, hogy a döntésüket nem indokolták meg megfelelőképpen. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján érdekes megállapításra juthatunk: míg a polgári peres ügyekben és közigazgatási perekben született bírósági ítéletek esetén az alkotmánybírók számos esetben semmisíti meg a rendes bíróságok ítéleteit az önkényes jogértelmezés és az indokolás hiányossága miatt, addig ezt a büntetőjogi ítéletek esetében gyakorlatilag sohasem teszi meg.¹⁹

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MUNKÁJÁBAN – STATISZTIKA

Miután az EJEB 2010-től kezdve az alkotmányjogi panaszt hatékony jogorvoslati eszköznek nyilvánította,²⁰ a benyújtott alkotmányjogi panaszok száma nagyságrendileg megnőtt. Ennek következtében – amint az minden túlzás nélkül kijelenthető – az Alkotmánybírók kapacitásának oroszlánrészét, a bírák, tanácsosok és fogalmazók idejének és tudásának a javát az alkotmányjogi panaszok elbírálása köti le. 2010-ben a 2009-es évhez viszonyítva az alkotmányjogi panaszok alapján keletkezett ügyek száma több mint kétszerezére nőtt: 3597-ről 7604-re. 2011-ben már 8041-re, 2012-ben pedig 11 380-ra gyarapodott ezen ügyek száma. Azóta az évente iktatott új alkotmányjogi panaszok száma folyamatosan 10 000 felett van, annak ellenére, hogy időközben általános és különös hatáskörű bíróságok (a továbbiakban „rendes bíróságok”) előtt folytatható, új alapjogvédelmi eljárások bevezetésére került sor. Ilyenek az észszerű idő alatt befejeződő eljáráshoz való jog bírósági védelme, valamint a diszkrimináció tilalmának érvényesítése a bíróságok előtt.²¹ Az alkotmányjogi panaszok részaránya is folyamatosan növekedett az alkotmánybírók összes ügyein belül, és jelenleg már a 98%-ot is meghaladja.²² 2017-ben az Alkotmánybírók összesen 12 487 új ügyet iktatott, ezek közül 12 118 alkotmányjogi panasz volt.²³ Ez az impozáns

szám 2018-ban tovább nőtt, hiszen ebben az évben az iktatott 15 545 ügyből 15 150 volt új alkotmányjogi panasz.²⁴ Ugyanakkor 2019-ben némileg csökkent az alkotmányjogi panaszok révén keletkezett új ügyek száma (14 112).²⁵ A valós helyzet még ennél is „drámaibb”, hiszen 2018-ban és 2019-ben az alkotmányjogi panaszok száma valójában a 20 000-et is meghaladta, da számos ügy esetében már az iktatás során összevonták az ugyanazon tényállásra alapozott alkotmányjogi panaszokat, amelyeket legtöbbször egyazon jogi képviselő nyújtott be.²⁶ A fenti adatok ismeretében talán nem túlzó egyes szerzők megállapítása, hogy az alkotmánybírók lassan alkotmányjogi panaszbíróvá válnak.²⁷ Az alkotmányjogi panaszokkal való telítettség valószínűleg kedvezőtlenül hat ki a konkrét döntések minőségére is, amire ugyancsak több szakíró is figyelmeztet.²⁸ 2019-ben az Alkotmánybírók összesen 14 780 alkotmányjogi panaszt oldott meg.²⁹ Ebből az Alkotmánybírók (elsősorban az öt háromtagú kistanácsa által) végzéssel elvetette az alkotmányjogi panaszok óriási hányadát, míg a panaszok kb. 5%-át részben vagy teljesen megalapozottnak ítélte, és megállapította az alkotmány sértést.³⁰ Ebben az évben 66 alkotmányjogi panaszt utasított el az alkotmánybírók érdemi döntéssel.³¹

A SZAKIRODALOM RÁMUTATOTT ARRÁ, HOGY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EGYES ESETEK-BEN HATÁROZATTAL VETI EL AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZOKAT, DE ÚGY, HOGY KÖZBEN ÉRDEMBEN VIZSGÁLJA MEG AZ ÖNKÉNYES BÍRÓSÁGI JOGALKALMAZÁSRA VONATKOZÓ, AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZBAN KIFEJTETT ÉRVEKET, ÉS EHEZ AZT IS MEGVIZSÁLJA, HOGY A RENDES BÍRÓSÁGOK ÖNKÉNYESEN ÉRTELMEZTÉK-E A TÖRVÉNYEKET A PANASZOS KÁRÁRA, VAGY SEM, ILLETVE, HOGY AZ ÍTÉLET RENDELKEZIK-E MEGFELELŐ INDOKOLÁSSAL

Mivel az alkotmányjogi panaszok többsége a tisztességes eljáráshoz fűződő jog megsértését kifogásolja, érthető, hogy az alkotmánybírói gyakorlatát jelentősen befolyásolja a strasbourgi EJEB esetjoga.³² Részben ez lehet az oka annak, hogy az alkotmányjogi panaszokkal kifogásolt jogsértések leginkább azokra a jogokra öszpontosítanak, amelyek gyakran kerülnek az EJEB elé. Az összes megállapított alkotmány sértés több mint kétharmada a tisztességes eljáráshoz és az eljárás észszerű időn belüli befejezéséhez való jogra, a jogbiztonságra és az egyenlő bírósági jogvédelemhez való jogra vonatkozik.³³ Amennyiben ezekhez hozzáadjuk a tulajdonhoz való jog megsértését (majdnem az összes ügy a volt társadalmi/állami vállalatok jogerősen megállapított és nem végrehajtott adósságai kapcsán keletkezett), akkor ez az arány már 99%-ra rúg.³⁴ A fenti adatok ismeretében talán nem meglepő, hogy folyamatosan növekszik az Alkotmánybírók előtt torlódó megoldatlan ügyek száma, amely 2019-ben már elérte a

22 000-et,³⁵ miközben az ügyek érdemi elbírálására általában legalább 2-3 évet várni kell.³⁶

AZ ALKOTMÁNYJOGI
PANASZ MINT JOGORVOSLAT
HATÉKONYSÁGA, KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EJEB
KAPCSOLATÁRA

Szerbia Alkotmányának van egy, az emberi jogok védelme és annak nemzetközi dimenziója szempontjából kifejezetten fontos rendelkezése. Ez a rendelkezés a 18. szakasz 3. bekezdésében található, amely a következőképpen fogalmaz: „Az emberi és kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezések értelmezésének a demokratikus társadalom értékei előmozdításának javára kell történnie, az emberi és kisebbségi jogok nemzetközi mércéivel, valamint a megvalósításukat felügyelő nemzetközi intézmények gyakorlatával összhangban.”³⁷ Az idézett rendelkezés mindenki számára kötelezővé teszi, így a

rendes bíróságok és az alkotmánybíróság számára is, hogy az alkotmányban szavatolt jogok értelmezése, alkalmazása és védelme során vegye figyelembe az emberi és kisebbségi jogok felügyeletét végző nemzetközi intézmények gyakorlatát. Az idézett rendelkezés szellemében az alkotmánybíróságnak az alkotmányos panaszok során igen sok, emberi és kisebbségi jogokat szavatoló nemzetközi egyezményt felügyelő intézmény gyakorlatát kellene figyelembe vennie. Mindazonáltal ebben a tekintetben egyértelmű aránytalanság tapasztalható az alkotmánybíróság esetjogában, ugyanis az EJEB esetjogán és állásfoglalásain kívül a többi egyezményt felügyelő intézmény esetjoga nem, vagy csak kivételesen jelenik meg hivatkozásként az alkotmánybíróság gyakorlatában.³⁸ Ez azért is aggályos, mert Szerbia alkotmánya számos olyan jogot is szavatol, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban EJEE) nem, vagy csak alacsonyabb szinten szavatol, míg más nemzetközi emberi jogi egyezmények viszont biztosítják ezeket az emberi vagy kisebbségi jogokat. Elég, ha itt csupán az alkotmányban szavatolt szociális jogokat, beleértve a munkához való jogot és a kisebbségi jogok gazdag katalógusát említjük meg. Ez a megállapítás azonban nem változtat azon, hogy az EJEB gyakorlata komolyan befolyásolja az alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok

MINDAZONÁLTAL EGYÉRTELMŰ
ARÁNYTALANSÁG TAPASZTAL-
HATÓ AZ ALKOTMÁNYBÍRÓ-
SÁG ESETJOGÁBAN, UGYANIS AZ
EJEB ESETJOGÁN ÉS ÁLLÁSFOG-
LÁSAIN KÍVÜL A TÖBBI EGYEZ-
MÉNYT FELÜGYELŐ INTÉZMÉNY
ESETJOGA NEM, VAGY CSAK KI-
VÉTELESEN JELENIK MEG HIVAT-
KOZÁSKÉNT AZ ALKOTMÁNY-
BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

kapcsán hozott döntéseit. Az alábbiakban ezt a kérdést vizsgálom meg alaposabban.

Annak ellenére, hogy működésének első évtizedeiben az EJEE betartását felügyelő nemzetközi szervek, az Emberi Jogok Európai Bizottsága, majd később az EJEB döntéseit nehezen fogadták el a nemzetállamok bíróságai, beleértve az alkotmánybíróságokat is, mára kimondhatjuk, hogy az EJEB meghatározó módon befolyásolja az emberi jogok védelmét, a nemzetállamok alkotmánybíróságainak tevékenységén – az alkotmányjogi panaszok elbírálásán – keresztül.³⁹ Érvényes ez Szerbiára is, ahol az alkotmánybíróság 2008 óta folyamatosan hozza döntéseit az alkotmányjogi panaszok kapcsán, és ezekben csaknem a kezdetek óta hivatkozik az EJEB döntéseire és állásfoglalásaira.⁴⁰ Az EJEB esetjoga erőteljesen megjelenik az alkotmánybíróság döntéseinek az indokolásában, amit mi sem bizonyít jobban, mint az a tény, hogy 2019. szeptember 10-ével bezárólag az alkotmánybíróság összesen 14 142 érdemi döntést hozott a benyújtott alkotmányjogi panaszok kapcsán, és ezek közül 5101 esetben a döntések in-

dokolásában hivatkozott az EJEB esetjogára, egy-egy ügyben megfogalmazott állásfoglalására.⁴¹ Az imponáló számok mögött azonban néha rejtve maradnak az alkotmánybíróság gyakorlatában megmutatózó hiányosságok, valamint azok a nézeteltérések, amelyek egy-egy ügycsoport kapcsán az EJEB és az alkotmánybíróság között kibontakoztak, és amelyek többször is veszélyeztették az alkotmányjogi panasz mint jogor-

voslati eszköz hatékonyságát.

Noha az alkotmánybíróság rendszeresen hivatkozik az EJEB esetjogára (nem csak a Szerbia ellen benyújtott panaszok kapcsán hozott döntésekre), a vonatkozó gyakorlat több szempontból is nyugtalanító. A szakirodalom rámutatott arra, hogy míg egyes emberi jogok kapcsán (a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog – 32. szakasz, az egyenlő jogvédelemhez való jog – 36. szakasz, a tulajdon védelméhez való jog – 58. szakasz, a fogva tartás időtartamának korlátozottsága – 31. szakasz, a jogbiztonsághoz való jog a büntetőjogban – 34. szakasz) az EJEB gyakorlatát meglehetősen következetesen idézi és követi az alkotmánybíróság, addig más emberi jogok esetében ez nem igazán jellemző.⁴² Az sem ritka, hogy az alkotmánybíróság a konkrét ügyre vonatkozóan olyan EJEB-ítéletekre hivatkozik, amelyekben lényegesen más helyzetben és kérdésben foglalt állást a strasbourgi bíróság; sőt, az is megtörtént már, hogy

az alkotmánybíróság többször is hivatkozott egy olyan nem jogerős kamarai ítéletre, amelyet később az EJEB érdemben felülbírált.⁴³ Több szerző azt is kifogásolta, hogy az alkotmánybíróság az EJEK ítéleteit néha azzal a céllal idézte, hogy az EJEK-nél magasabb standardokat tartalmazó hazai jogszabályokra hivatkozó, emberi és kisebbségi jogokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elutasítását indokolja meg azok által.⁴⁴

Az EJEK és az alkotmánybíróság összetett kapcsolatát, illetve kölcsönhatását jól példázzák azok az ügyek, amelyek egy sajátos szerbiai jelenség kapcsán kerültek tömegesen ezen bíróságok elé. Szerbiában széles körben elterjedt, évtizedes jelenség, hogy a szocializmus időszakából megörökölt, társadalmi (állami) tulajdonban levő gazdasági vállalatok egy részét nem privatizálták, de véglegesen fel sem számolták. Ezek a gazdaságilag életképtelen gazdasági társaságok folyamatosan likviditási gondokkal küszködtek, veszteségeket halmoztak fel, mindemellett az alkalmazottak bérét sem fizették rendszeresen. Ebben a helyzetben az alkalmazottak tömegei éveken keresztül sikertelenül próbálták meg behajtani a jogerősen megítélt követeléseiket a gyakran évekig csődeljárás vagy „átszervezés” alatt vergődő gazdasági társaságokon. A szerbiai polgárok sérelmeikkel az EJEK becikkelyezése (2003) és az alkotmányjogi panasz lehetőségének megnyílása közötti időszakban az EJEK-hoz fordultak. Az egyik ilyen panasz kapcsán az EJEK kimondta, hogy a volt társadalmi tulajdonú vállalatok ellen jogerősen, bíróságilag megállapított követelések a kárvallottak tulajdonát képezik, azok be nem hajtásáért pedig Szerbia állam a felelős.⁴⁵ Ettől kezdve az EJEK számos ügyben megállapította a volt alkalmazottak vagyoni jogainak a megsértését, és anyagi kártérítés címén kötelezte Szerbiát, hogy a jogerősen megállapított összegeket fizesse ki a panaszosoknak.⁴⁶ Az EJEK ezen állásfoglalása után, az alkotmánybíróság az ilyen esetekben rendszeresen megállapította az alkotmánybírást a benyújtott alkotmányjogi panaszok alapján, az eljáró bíróságokat pedig az eljárás gyors és hatékony befejezésére kötelezte, nem vagyoni kártérítést ítélt meg a panaszosoknak, ugyanakkor a tulajdonhoz való jog megsértését nem állapította meg. Az ilyen alkotmánybírási döntések ellen a sértett szerbiai polgárok az EJEK-hoz fordultak arra hivatkozva, hogy az alkotmánybíróság döntései esetükben nem szüntették meg a sértetti státusukat és a tulajdonukat érintő jogsértést. Az EJEK gyorsan reagált, és a Milunović–Cekrlić

ügyben helyt adott a panasznak, továbbá kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz nem számít hatékony jogorvoslati eszköznek az ügyek ezen csoportja esetében.⁴⁷ Az ítélet világos üzenet volt a szerbiai alkotmánybíróságnak, hogy amennyiben ezekben az ügyekben szeretné visszaállítani az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati eszköz jellegét, lépnie kell, és esetjogát össze kell hangolnia az EJEK ítéletével. Ez hamarosan meg is történt, és az Alkotmánybíróság két alkotmányos jog megsértését megállapítva (az eljárás észszerű idő alatti befejezéséhez való jog és a tulajdon védelméhez fűződő jog) vagyoni kártérítésre kötelezte az államot, azaz arra, hogy a költségvetésből négy hónapon belül fizesse ki a panaszosoknak a jogerősen megítélt, de be nem hajtott anyagi követeléseit a volt társadalmi vállalatokkal szemben. A 2013 folyamán megváltozott alkotmánybírási gyakorlatra pozitívan reagált az EJEK, és két lépésben, fokozatosan visszaállította az alkotmányjogi panasz mint hatékony jogorvoslati eszköz státusát.⁴⁸ Ugyanakkor nem csak az alkotmánybíróság reagált az EJEK döntéseire, hanem a szerbiai kormány és a Népképviselőház is, amely törvényt hozott az eljárás észszerű időn belüli befejezéséhez való jog védelméről, amely törvénnyel ennek a jognak a védelmét a rendes bíróságok hatáskörébe utalta minden még nem lezárt bírási eljárás esetében.⁴⁹ Mivel a 2016-tól alkalmazott törvény a jogsértés megállapítása esetében előirányozta a vagyoni és nem vagyoni kártérítés megállapításának a lehetőségét a rendes bíróságok előtt, az alkotmánybíróság csak ennek az új „jogorvoslati útnak” a kihasználása esetében fogadta

ÖSSZEGZÉSKÉNT ELMONDHATÓ, HOGY AZ EJEK ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TÖBB MINT EGY ÉVTIZEDES KAPCSOLATÁT AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK TERÉN A FOLYAMATOS EGYEZTETÉS, AZ IDŐRŐL IDŐRE FELBUKKANÓ NÉZETELTÉRÉSEK ÉS AZ EJEK GYAKORLATÁNAK EGYRE SZÉLESEBB KÖRŰ ÁTVÉTELE JELLEMEZTE

be az alkotmányjogi panaszokat, vagy azokban az esetekben, amikor a kifogásolt eljárás (általában a nevezett gazdasági társaság felszámolása vagy a csődeljárás) végérvényesen befejeződött. A törvény alkalmazása, ellentétben az elvárásokkal, inkább csak elodázta, mint csökkentette az adott ügycsoport vonatkozásában a benyújtott alkotmányjogi panaszok számát. Egyrészt sokan fordultak a rendes bírási út

kihasználása nélkül továbbra is közvetlenül az alkotmánybírósághoz, másrészt azok is az alkotmánybírósághoz fordultak, akik elégedetlenek voltak a rendes bíróságok előtt lefolytatott jogvédő eljárások jogerős kimenetelével. Összegzésként elmondható, hogy az EJEK és az alkotmánybíróság több mint egy évtizedes kapcsolatát az alkotmányjogi panaszok terén a folyamatos egyeztetés, az időről időre felbukkanó nézeteltérések és az EJEK gyakorlatának egyre szélesebb körű átvétele jellemezte. Ami viszont minden

kétségen kizáróan az alkotmányjogi panasz szerbiai eredményességének fontos mutatója, hogy bevezetése óta folyamatosan csökken az EJEB által befogadott panaszok száma, valamint a megállapított alapszűrtések száma, 2018-ban az utóbbiból mindössze tizenkettő volt.⁵⁰

A SZERBIAI RENDES BÍRÓSÁGOK ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISZONYA AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ KAPCSÁN

Az alkotmányjogi panaszok meghatározó többségét bírósági döntések ellen nyújtják be, még akkor is, ha eredendően közigazgatási ügyekről vagy más hatósági intézkedésről van szó, mert az alkotmányjogi panasz benyújtásának ilyenkor az a feltétele, hogy a panaszos előzőleg kimerítse a rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, ez pedig végső soron a közigazgatási per. Ennek ismeretében a bíróságok döntéseivel elégedetlenek az alkotmányjogi panasz egyre inkább egyfajta rendkívüli jogorvoslati eszköznek tekintik, sokszor éppen azelőtt, hogy az EJEB-hoz fordulnának. Amint arra már fentebb rámutattam, az alkotmányjogi panaszokban legtöbbször az alkotmány 32. szakaszának megsértését kifogásolják a panaszosok, ez pedig a tisztességes eljárásról való jog, ami az eljárás észszerű idő alatti befejezéséhez való jogot és a jogbiztonság védelmét is magában foglalja. Az anyagi és eljárási jog önkényes alkalmazása, az indokolás hiányosságai, az egyenlő jogvédelem vagy a jogorvoslatihoz való jog megsértése miatti alkotmányjogi panaszok kapcsán az alkotmánybíróság évente százas nagyságrendben állapít meg alkotmányértékelést, és semmisíti meg rendes bíróságok jogerős ítéleteit. Az első ilyen döntések óta az áll a Legfelsőbb Semmitőszék⁵¹ és az alkotmánybíróság közötti konfliktus gyújtópontjában, hogy alkotmányértékelés megállapítása esetén vajon megsemmisíthető-e az alkotmánybíróság rendes bíróságok jogerős ítéleteit. A Legfelsőbb Semmitőszék arra alapozta az érveit, hogy az alkotmány rendelkezései nem hatalmazzák fel az alkotmánybíróságot az alkotmányos jogok megsértésének megállapítása esetén a jogerős bírósági ítéletek megsemmisítésére. Sőt, mi több, az alkotmány közvetlenül úgy rendelkezik, hogy a bíróságok ítéleteit csak a felsőbb bíróságok vizsgálhatják felül,⁵² és hogy a bírói hatalmi piramis csúcán a Legfelsőbb Semmitőszék áll, ezért kizárt, hogy az alkotmánybíróság, amely nem része a bírói hatalomnak, felülvizsgálja és megsemmisítse a rendes bíróságok

HA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELTÁVOLÍTHAT A JOGRENDBŐL EGY ALKOTMÁNYELLENES TÖRVÉNYT, AKKOR AZ ELTÁVOLÍTÁS LEHETŐSÉGÉT FENN KELL TARTANI AZ ALKOTMÁNYÉRTŐ BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK ESETÉBEN IS

ok ítéleteit. Továbbá, a rendes bíróságok ítéleteinek a megsemmisítése sértené a bírói hatalom alkotmányosan szavatolt függetlenségét. Ezen érvek alapján a Legfelsőbb Semmitőszék azt az álláspontot képviselte, hogy az alkotmánybíróság, amennyiben megállapítja az alkotmányos jog megsértését, akkor egyrészt kártérítést állapíthatna meg, másrészt az ilyen alkotmánybírósági döntés jogalapot képezhetne perújrafelvételi kérelmek benyújtására. A vitát első lépésben a politikai hatalom egyik birtokosa, a szerbiai Népképviselőház döntötte el. A törvényhozó 2011-ben módosította az ABtv.-t, amely attól kezdve kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az alkotmánybíróság alkotmányértékelés megállapítása esetén megsemmisítheti az alkotmányértékelő egyedi döntést, „kivéve a bírósági döntést”.⁵³ A törvénymódosítást annak ellenére szavazta meg a Népképviselőház, hogy a Vencei Bizottság a törvényjavaslatot értékelő véleményében az ilyen irányú módosítás ellen foglalt állást.⁵⁴ Az új jogi helyzetben az alkotmánybíróság nem nyugodott bele a hatáskörének a szűkítésébe, és hivatalból elindította az ABtv. ezen rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát.⁵⁵ Néhány hónap után az alkotmánybíróság döntött is az ügyben: alkotmányellenesnek nyilvánította, és törölte a jogrendből a vitatott törvényi rendelkezést.⁵⁶ Ezzel alkotmányjogi szempontból végérvényesen pont került az alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Semmitőszék, valamint a törvényhozás közötti jogi párviadal végére. Az alkotmánybíróság a bírósági döntések megsemmisítésének lehetősége mellett számos érvet sorakoztatott fel, melyek közül kiemelhető az az álláspont, miszerint az alkotmánybíróság alapvető feladata, hogy a hatalom minden ága esetében egyaránt biztosítsa az alkotmányosság védelmét. Ha az alkotmánybíróság eltávolíthat a jogrendből egy alkotmányellenes törvényt, akkor az eltávolítás lehetőségét fenn kell tartani az alkotmányértékelő bírósági ítéletek esetében is.

Amennyiben az alkotmányos jogok megsértése esetében az azokat sértő bírósági ítélet érintetlen maradhatna a jogrendben, az alkotmányjogi panasz teljesen elvesztené jogvédelmi jellegét, értelmét és hatékonyságát egyaránt.

Az alkotmánybíróság döntését követően az esetek túlnyomó többségében a rendes bíróságok – kénytelen-kelletlen, de – elfogadták az alkotmánybíróság ítéleteiket megsemmisítő döntéseit, valamint azok érvelését, és a továbbiakban ahhoz igazították gyakorlatukat.⁵⁷ Mindazonáltal a Legfelsőbb Semmitőszék és az alkotmánybíróság közötti feszültség máig sem szűnt meg teljesen.⁵⁸

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az alkotmányjogi panaszok elbírálása mára hatalmas, egyre nehezebben kezelhető terhet jelent a szerbiai alkotmánybíróság számára. Az évi több mint tízezer alkotmányjogi panasz elbírálása leköti az alkotmánybíróság szakmai és adminisztratív kapacitásainak zömét. Ennek következtében, egyrészt jelentősen megnövekedett az alkotmányjogi panaszok elbírálásának ideje, másrészt az alkotmányjogi panaszok áradata a döntések szakmai minőségét veszélyeti, és fokozatosan gyengíti az alkotmánybíróság hagyományos és elsődleges funkcióját, a törvények és más jogszabályok absztrakt normakontrollját.⁵⁹

Az alkotmányjogi panasz intézménye, amely lehetővé teszi a jogerős bírósági ítéletek megsemmisítését is, immár több mint tíz esztendeje okoz feszültséget a Legfelső Semmitőszék és az alkotmánybíróság között, amely konfliktusba a törvényhozó is bekapcsolódott. A konfliktus szereplői és a tudományos-szakmai közvélemény folyamatosan keresi a megfelelő megoldást. A megnyugtató megoldás keretében egyfelől biztosítani kellene, hogy az alkotmányban szavatolt emberi és kisebbségi jogok megsértését széleskörűen és hatékonyan védelmezhesse az alkotmánybíróság, az alkotmányos panasz intézményén keresztül, másfelől, az alapjogok védelmének ürügyén az alkotmánybírósági aktivizmus ne vezethessen el oda, hogy a törvények értelmezését a rendes bíróságok helyett, egyfajta negyedfokú „szuperbíróságként”, az alkotmánybíróság végezze.

Az alkotmányjogi panaszok tömeges befogadása, valamint az EJEB jogértelmezésének a széleskörű elfogadása kétségkívül csökkentette a Szerbiát elmarasztaló strasbourgi döntések számát, a kérdés csupán az, hogy mekkora ennek az eredménynek az ára. Milyen hatása van mindennek az alkotmánybírósági ügyek elbírálásának időtartamára, az absztrakt normakontroll hatékonyságára és az EJEE által nem védelmezett alkotmányosan szavatolt jogok hatékony védelmére?

JEGYZETEK

1. Tatjana PAPIĆ – Vladimir DJERIĆ: On the Margins of Consolidation: The Constitutional Court of Serbia, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2018/1, 67; Tamás KORHECZ: Ustavna žalba – odbacivanje ili meritorno odlučivanje: nedefinisana granica sa nekoliko međaša [Alkotmányjogi panasz – visszautasítás (elvetés?), vagy érdemi elbírálás], in *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 78; Darko Si-

mović: Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlu uporednopravnih rešenja [Az alkotmányjogi panasz intézményi arculata a Szerb Köztársaságban az összehasonlító-jogi megoldások fényében], *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 9.

2. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz kapcsán először 2008. július 10-én hozott érdemi döntést. Forrás: Nataša PLAVŠIĆ: Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama [Az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának az alkalmazása az Alkotmánybíróság részéről az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárásokban], in *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 261.
3. Ustav Republike Srbije, *Službeni Glasnik Republike Srbije* 98/2006.
4. Zakon o Ustavnom sudu, *Službeni Glasnik Republike Srbije*, 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Odluka Ustavnog suda –, 40/2015, 103/2015.
5. Uo. 45. szakasz, 1. bekezdés, 9. pont.
6. Uo. čl. 46. szakasz 1. bekezdés, 9. pont.
7. Uo. 83. szakasz, 1. bekezdés.
8. Uo. 83. szakasz, 2. bekezdés.
9. Uo. 84. szakasz, 1. bekezdés.
10. Uo. 84. szakasz, 2–3. bekezdés.
11. A 85. szakasz 2. bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasznak tartalmazni kell a természetes személy családi és utónevét, személyi számát, lakcímét vagy tartózkodási helyét, illetve jogi személy esetében a panaszos elnevezését és székhelyét, a jogi képviselőjének családi és utónevét, az alkotmányjogi panasszal megtámadott aktus számát és keltezését, az azt meghozó szerv elnevezését, az aktussal megsértett alkotmányosan védelmezett emberi vagy kisebbségi jog vagy szabadságjog megjelölését, az alkotmányos rendelkezés megjelölésével, a panasz érvelését és annak leírását, hogy miből áll a jogsértés vagy jogkorlátozás, illetve a kérelem, amiről az alkotmánybíróságnak döntenie kell, a vagyoni, illetve nem vagyoni kártérítés alapja és összege, amennyiben ilyen kártérítést igényel a panaszos, az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének – vagy meghatalmazás esetében jogi képviselőjének – sajátkezű aláírása. Az alkotmányjogi panaszhoz mellékelni kell a vitatott egyedi aktus másolatát, a bizonyítékok arról, hogy a jogorvoslati lehetőségeket kihasználták, a vagyoni kár nagyságának bizonyítékát, illetve mindazokat a bizonyítékokat, amelyek fontosak a döntéshozatalhoz. A kártérítési kérelmet kizárólag az alkotmányjogi panasszal egyidőben lehet benyújtani.

12. Zakon o Ustavnom sudu (4.vj.) 86. szakasz, 2. bekezdés.
13. Uo. 87. szakasz.
14. Uo. 88. szakasz.
15. Uo. 89. szakasz.
16. Az ABtv. 42. v. szakasza értelmében az alkotmányjogi panaszt az alkotmánybíróság hármas bírói tanácsa veti el egyhangú határozattal. Az egyhangúság hiánya esetében az elvető határozatot az alkotmánybíróság ülése hozza meg a bírói öszlészámhoz képest többségi szavazattal (legkevesebb 8 igen szavazattal).
17. *Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi* [Az Alkotmánybíróság állásfoglalásai az alkotmányjogi panaszok elbírálásával kapcsolatban], Ustavni Sud, Su broj I – 8/11 / 09, 2009. április 2., <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>.
18. Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ: Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe [Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárás és felülvizsgálat terjedelme], in *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963–2013* [Az Alkotmánybíróság szerepe és jelentősége a joguralom megőrzésében 1963–2013], ur. Bosa NENADIĆ, Beograd, Ustavni sud, 2013, 167–168.
19. Lásd KORHECZ (1. vj.) 88.
20. Lásd az EJEB Második Kamarája által 2009. december 1-jén hozott ítéletet a Vinčić és mások Szerbia elleni ügyében (44698/06. számú kérelem). Az ítélet az 51. pontban kimondta, hogy az alkotmányjogi panaszt elvben hatékony hazai jogorvoslati eszköznek kell tekinteni az EJEE értelmében.
21. *Pregled rada Ustavnog suda u 2016. godini sa osvrtom na rad ustavnog suda u periodu decembar 2007 – decembar 2016. godine* [Az alkotmánybíróság tevékenységének az áttekintése a 2016. évre, kitekintéssel a 2007. december – 2016. december időszakra] Beograd, Ustavni sud, 2017, 21.
22. *Pregled rada Ustavnog suda u 2019. godini* [Az alkotmánybíróság tevékenységének az áttekintése a 2019. évre], Beograd, Ustavni sud, 2020, 2, http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2019.pdf.
23. *Pregled rada Ustavnog suda u 2017. godini* [Az alkotmánybíróság tevékenységének az áttekintése a 2017. évre], Beograd, Ustavni sud, 2018, 2, http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2017.pdf.
24. *Pregled rada Ustavnog suda u 2018. godini* (Az alkotmánybíróság tevékenységének az áttekintése a 2018. évre) Ustavni sud, Beograd 2019, 1, http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2018.pdf.
25. *Pregled rada Ustavnog suda u 2019.* (22. vj.) 2.
26. Lásd *Pregled rada Ustavnog suda u 2018.* (24. vj.) 1, és *Pregled rada Ustavnog suda u 2019.* (22. vj.) 2.
27. Lásd PAPIĆ–DJERIC (1. vj.) 67.
28. *Uo.*, 72, 74, valamint Violeta BEŠIREVIĆ: If Schmitt Were Alive... Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia, in V. B.: *New Politics of Decisionism*, The Hague, Eleven, 2019, 198.
29. *Pregled rada Ustavnog suda u 2019* (22. vj.) 3.
30. Uo. 18.
31. Uo.
32. Lásd PAPIĆ–DJERIC (1.vj.) 68, Ciril RIBIČIĆ – Bosa NENADIĆ – Tanasije MARINKOVIĆ: Multi-Level System of Human Rights Protection in Europe: A View from Central and Eastern Europe, in *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, eds. Lidija R. BASTA FLEINER – Tanasije MARINKOVIĆ, The Hague, Eleven, 2014, 161–162. Tanasije MARINKOVIĆ: Analiza uticaja odluka Evropskog suda za ljudska prava na rad Ustavnog suda Srbije [Elemzés Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseinek a hatásáról az Alkotmánybíróság munkájára], in *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – Stanje i perspective* [Az Alkotmánybíróság és a bírói hatalom viszonya – helyzet és kilátások], ur. Slobodan BELJANSKI – Marijana PAJVANČIĆ, T. M. – Dubravka VALIĆ-NEDELJKOVIĆ, Beograd, CEPRIS, 2019, 59.
33. *Pregled rada Ustavnog suda u 2019.* (22. vj.) 19.
34. Uo. 19.
35. *Pregled rada Ustavnog suda u 2018.* (23. vj.) 19.
36. *Pregled rada Ustavnog suda u 2016.* (21. vj.) 47.
37. Szerbia Alkotmánya (3. vj.).
38. Tijana ŠURLAN: Primena međunarodnog prava u postupcima po ustavnoj žalbi Ustavnog suda Republike Srbije [A nemzetközi jog alkalmazása a Szerb Köztársaság Alkotmánybírósága részéről az alkotmányjogi panaszok elbírása során], in *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 232.
39. Maja NASTIĆ: Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi [Az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának hatása a szerbiai alkotmánybíróság döntéseire az alkotmányjogi panaszok elbírálása során], in *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 283–284.
40. Az Alkotmánybíróság első döntését, amelyben idézte az EJEB valamely döntését, 2008. december 25-én hozta meg, az Už 687/2008. számú ügyben.

41. Lásd: PLAVŠIĆ (2. vj.) 262.
42. Lásd: ŠURLAN (38. vj.) 243.
43. Lásd: PLAVŠIĆ (2. vj.) 279.
44. Lásd: NASTIĆ (39. vj.). Egy ilyen esetre hívta fel a figyelmet alkotmánybírói különvéleményében a szerző, melyet az UŽ 4414/2017. számú ügyben 2019. október 24-én hozott döntéshez fűzött. Ebben az ügyben az ügyfél jogait szavatoló magasabb szintű hazai jogi garanciák megsértését – egyebek mellett – a Pirinen Finnország elleni ügyében (32447/02. számú kérelem, az EJEB 2006. május 16-án kelt döntése) megfogalmazott állásfoglalásra hivatkozva utasította el az Alkotmánybíróság.
45. Kačapor és mások Szerbia elleni ügye, 2269/06., 3041/06., 3042/06., 3043/06., 3045/06. és 3046/06. számú kérelmek.
46. Lásd: PLAVŠIĆ (2. vj.) 269.
47. Milunović és Čekrlić Szerbia elleni ügye, 3716/09. és 38051/09. számú kérelmek, az EJEB 2011. május 17-én kelt döntése.
48. Marinković Szerbia elleni ügye, 5353/11. számú kérelem, az EJEB 2013. január 29-én kelt döntése; Ferizović Szerbia elleni ügye, 65713/13. számú kérelem, az EJEB 2013. november 26-án kelt döntése.
49. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Službeni Glasnik Republike Srbije*, 40/2015. szám.
50. Marija DRAŠKIĆ: Ustavna žalba u Srbiji: prostor za tenzije između Ustavnog suda i Vrhovnog (kasacionog) suda [Az alkotmányjogi panasz Szerbiában: helyszín az Alkotmánybíróság és a Legfelső Semmitőszék közötti feszültséghez], *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije* [Az alkotmányjogi panasz a szerbiai jogrendszerben], ur. Edin ŠARČEVIĆ – Darko SIMOVIĆ, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, 2019, 48.
51. Ustav (3.vj.). A hatályos alkotmány 143. szakasza alapján a bírói hatalom birtokosai az általános és különös hatáskörű bíróságok, az ország legfelsőbb bírósága pedig a Legfelsőbb Semmitőszék, ami a magyarországi Kúria szerbiai megfelelője.
52. Uo., 145. szakasz 3–4. bekezdés.
53. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 99/2011., 33. szakasz.
54. V.CDL-AD (2011)0500c0r-e Opinion on draft amendments and additions to the law on the Constitutional Court of Serbia adopted by the Venice Commission at its 89th plenary session, Venice, 16–17 December 2011, § 46.
55. Lásd az Alkotmánybíróság Iuz-97/2012 számú, 2012. július 12-i határozatát.
56. Lásd az Alkotmánybíróság Iuz-97/2012 számú, 2012. december 20-i döntését.
57. Bosa NENADIĆ: O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova [Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyának egyes aspektusairól], in *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963–2013* [Az Alkotmánybíróság szerepe és jelentősége a joguralom megőrzésében, 1963–2013], ur. Bosa NENADIĆ, Beograd, Ustavni sud, 2013, 98–99.
58. DRAŠKIĆ (50. vj.) 114.
59. SIMOVIĆ (1. vj.) 49.

ALKOTMÁNYJOGI PANASZ A SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA GYAKORLATÁBAN

Az alkotmányjog szorosan kötődik az általános társadalmi és a speciális hatalmi folyamatok dinamikájához, egy relatíve változó jogág; természetesen nem a rendszer alapelveit, hanem leginkább az alkotmányjog intézményeit illetően. Egy ilyen intézmény az alkotmányjogi panasz is, melynek Szlovákia alkotmányos rendjébe való beiktatásának történetével, az alapjogi védelemben betöltött szerepével, hatékonyságával és váltoásaival foglalkozik átfogóan – bár távolról sem kimerítően – a jelen írás.

TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A hatalom és a szabadság története Szlovákia területén a szlovákság szemszögéből nézve nagyon összetett volt. Általánosságban a történelemre hivatkozva azt állíthatnánk, hogy a szabadság védelmének kezdete 1222-höz, II. András Aranybullájához köthető, ám ez a szlovák társadalom szempontjából inkább csak stílusos, mintsem helytálló kijelentés lenne. Hasonlóan megemlíthetnénk a jobbágság megszüntetését és a nagyszerű 1848-as szabadságjogokat, a kiegyezés utáni korszak alapjogi eszmerendszerének térnyerését, de a szlovák alkotmányosság szempontjából fontosabb megjegyezni, hogy – a saját államiság hiánya miatt – a szlovák társadalom még a közelmúltban is a számára idegen hatalmak elleni küzdelemmel foglalkozott, nem a saját állama hatalmának korlátozásával. A szlovák társadalom tehát csak az újkori történelem során építi ki állami alkotmányos rendszerét, először az Osztrák–Magyar Monarchia utódállamaként létrejövő Csehszlovákia keretein belül, amelynek 1920. február 29-én elfogadott Alkotmánylevele több akkori konstitúció mintájára készült. Ez az alkotmány már tartalmazta a

tulajdon sérthetlenségének elvét, az egyén szabadságjogainak katalógusát (a szociális jogokon kívül), és garantálta az alkotmányosság elvét, amely feltételezte, hogy a törvények alkotmányosságának (felül-)vizsgálatát az erre a célra speciálisan létrehozott bíróság, az alkotmánybíróság fogja majd végezni. Ebből a szempontból az első polgári demokratikus Csehszlovák Köztársaság – Ausztriával együtt – európai szinten is úttörőnek számított, hiszen közismert, hogy az „öreg kontinens” legelső elkülönült és modern értelemben vett alkotmánybíróságai ezen országokban jöttek létre. Szlovák és cseh alkotmányjogászok gyakran hangoztatják, hogy a csehszlovák alkotmánybíróság ráadásul „papíron” korábban jött létre (1920. február 29-én), mint a bécsi *Verfassungsgerichtshof* (1920. október 1-én), azonban tárgyilagosan elismerik, hogy az első csehszlovák alkotmánybíróság az osztrák alkotmánybírósággal ellentétben később kezdett el csak ténylegesen tevékenykedni, nem működött folyamatosan, és joggyakorlata nem hagyott mélyebb nyomot az alkotmányosság történetében. Az első csehszlovák alkotmánybíróságnak tíz

évre választott hét tagja (és hét póttagja) volt, és az 1921. november 17-én kezdte meg tevékenységét. Fennállása idején leginkább olyan nemzetgyűlési határozatokkal foglalkozott, amelyeket a Nemzetgyűlés Állandó Bizottsága halaszthatatlan intézkedésként, illetve rendeletként foganatosított. Témánk szempontjából fontos megjegyezni, hogy a testületnek nem volt hatásköre az egyedi panaszok elbírálására, vagyis az alkotmányjogi panasz intézménye nem létezett. Meg kell mégis említeni egy dunaszerdahelyi közjegyző, dr. Ugrovics Vendel (Úst. 13./1922 iktatószámú) panaszát, akit az akkori Igazságügyi Minisztérium döntése alapján megfosztottak közjegyzői hivatalától, azzal az indokolással, hogy nem

SZLOVÁK ÉS CSEH ALKOTMÁNYJOGÁSZOK GYAKRAN HANGOZTATJÁK, HOGY A CSEHSZLOVÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG RÁADÁSUL „PAPÍRON” KORÁBBAN JÖTT LÉTRE (1920. FEBRUÁR 29-ÉN), MINT A BÉCSI VERFASSUNGSGERICHTSHOF (1920. OKTÓBER 1-ÉN). AZONBAN TÁRGYILAGOSAN ELISMERIK, HOGY AZ ELSŐ CSEHSZLOVÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ OSZTRÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGGAL ELLENTÉTBEN KÉSŐBB KEZDETT EL CSAK TÉNYLEGESEN TEVÉKENYKEDNI, NEM MŰKÖDÖTT FOLYAMATOSAN, ÉS JOGGYAKORLATA NEM HAGYOTT MÉLYEBB NYOMOT AZ ALKOTMÁNYOSSÁG TÖRTÉNETÉBEN

ismeri megfelelő szinten az államnyelvet, és ezért alkalmatlan hivatala ellátására. A közjegyző magyarul megfogalmazott „alkotmányjogi” panaszát érdemi vizsgálat nélkül – eljárási okokból –, azzal utasították vissza 1922-ben, hogy az ügy elbírálása nem tartozik az alkotmánybíróság hatáskörébe. Ugyanabban az időben hasonló lett a pozsonyi ügyvédek által, szintén magyarul megfogalmazott (Úst.12./1922 iktatószámú) panasz sorsa, amelynek tárgya a nyelvi jogok bíróság előtti érvényesülésének sérelme volt.¹

A II. világháború befejezése után, az ún. harmadik Csehszlovák Köztársaság idején (1944–1948, egészen 1948. május 9-ig) az 1920-as alkotmányt alkalmazták, annak kontinuális érvényességére hivatkozva. Az új alkotmány szovjet mintára készült. Elfogadása után a Nemzeti Frontba tömörülő pártok gyakorlatilag elveszítették önállóságukat, politikai verseny nem létezett. Korlátozódott a tulajdonjog, az emberi jogoknak csak deklaratív jellege lett, az alkotmánybíróság intézménye pedig kikerült az alkotmányból.

Az 1960-ban elfogadott szocialista alkotmány rögzítette a Kommunista Párt vezető szerepét, a tulajdonjog átalakult szocialista tulajdonná. A szocialista felfogás szerint a polgár nem rendelkezik magától értetődően az alapvető emberi jogokkal, hanem azokat érdemei szerint – és szinte „kiutalva” – kapja az államtól. Az állam és vele együtt a korlátlan hatalom kiszorította a polgári társadalmat, ahogyan a hagyományos, állandó vetélytársát, az egyházat is. Témánk szempontjából meg kell említeni, hogy ez az 1960-as alkotmány már nyíltan elvetette a polgári és emberi jogok demokratikus országokban elfogadott eszmerendszerét.

Az alkotmányvédelem szempontjából, úgy tűnt, komoly változásra csak Csehszlovákia federalizálásával került sor. Az 1968. évi Csehszlovák Föderációról elfogadott törvény ugyanis rendelkezett arról, hogy alkotmánybíróságot kell létrehozni a föderáció szintjén és a tagországokban is. Mindez a „prágai tavasz” nevezett általános demokratizálódási folyamat következménye volt. A kizárólag a népképviselői szerv által megtestesített hatalom egységének az elve azonban nagyon szilárdnak bizonyult, a csehszlovák szocialista alkotmánybíróság ténylegesen sohasem jött létre.

A modern nyugati alkotmányosság a 90-es években tért vissza Csehszlovákiába, illetve Szlovákiába, az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának elfo-

A KIZÁRÓLAG A NÉPKÉPVISELETI SZERV ÁLTAL MEGTESTESÍTETT HATALOM EGYSÉGÉNEK AZ ELVE AZONBAN NAGYON SZILÁRDNAK BIZONYULT, A CSEHSZLOVÁK SZOCIALISTA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TÉNYLEGESEN SOHASEM JÖTT LÉTRE.

adásával és az alkotmánybíróság megalapításával. Az 1991 elején elfogadott Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája Csehszlovákia közjogi történetében az első olyan emberi jogi katalógus, amelyet a modern alapjogi katalógusok ambíciója határoz meg – olyan közvetlenül érvényesülő jogokat tartalmaz, amelyek a bíróságok által

kikényszeríthetők –, és az ugyancsak 1991-ben létrejövő Csehszlovák Szövetségi Alkotmánybíróság döntéshozatali gyakorlatában az alkotmányos kontroll legtöbbet alkalmazott normatív eszközévé válik. Az alkotmányerejű törvénnyel létrehozott Csehszlovák Szövetségi Alkotmánybíróság az akkori NSZK-ra jellemző, koncentrált és specializált alkotmánybírói modellből indult ki. A testület 12 tagból állt, miközben az államfőnek szigorúan kellett ügyelni a két tagköztársaság közötti paritásra, azaz 6 csehországi és 6 szlovákiai bírót kellett kineveznie. Ha a testület elnöke cseh állampolgár lett, az alelnöknek szlovák állampolgárnak kellett lennie, és fordítva. Ez az alkotmánybíróság alig egy évig működött, összesen 1032 ügyben járt el, majd Csehszlovákia kettéválásával befejezte tevékenységét. Hatáskörébe tartozott az alkotmányjogi panaszok elbírálása is, ez tevékenységének mintegy kétharmadát tette ki. Az alkotmányjogi panasz viszonylag hatékony jogorvoslati eszköznek bizonyult, ugyanis az alkotmánybíróság a panasznak helyt adva nemcsak deklarálta a bíróságok és más államhatalmi szervek döntéseinek alkotmányellenességét, de azokat meg is semmisítette, visszaadta újratárgyalásra.

SZLOVÁKIA ALKOTMÁNYA²

Az új állam megalakulásával a Szlovák Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: alkotmány) 1993 január 1-vel lépett hatályba. Az osztrák-német mintát követi, és tartalmazza az Európában elfogadott és elismert alapjogok és szabadságok katalógusát. Az alapvető emberi jogokat és szabadságokat a ratifikált és a törvénytárban kihirdetett nemzetközi szerződések is garantálják, melyek előnyben részesülnek a törvényekkel szemben. Szlovákia alkotmányát közvetlenül több mint hússzor módosították. Témánk szempontjából figyelemreméltó a 2001-ben elfogadott ún. *nagy alkotmánynovella*,³ mert ez a módosítás az Alkotmánybíróságot teljes alkotmányos juriszdikcióval ruházta fel, és az alkotmányjogi panaszt hatékony jogorvoslattá tette.

Szlovákia Alkotmánybíróságának hatáskörei

A 13 tagú, kassai székhellyel működő Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága (a továbbiakban: Szlovákia Alkotmánybírósága vagy alkotmánybíróság) nemzetközi összehasonlításban is rendkívül széles hatáskörökkel rendelkezik. Hatáskörei közül kiemelt helye van az utólagos absztrakt normakontrollnak; egyéni panaszok alapján jogerős bírósági, közigazgatási, illetve közhatalmi döntéseket vizsgálhat felül; az állami szervek közötti alkotmányos jogviták esetében értelmezi az alkotmányt; választási bíróságként működik (a parlamenti és önkormányzati választásokkor, népszavazáskor); jóváhagyása nélkül a rendes bíróságok bíráit nem lehet letartóztatni (vagy elrendelni a vizsgálati fogságukat), valamint még további tizenöt, kevésbé frekvenciátú hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság tevékenységének túlnyomó részében – a bírói döntések és eljárások alkotmányossági felülvizsgálatával – az egyének jogait sértő individuális aktusokat kontrollálja.

Az alapjogvédelem

Az alkotmánybíráskodás Szlovákiában is kiemelkedő szerepet tölt be annak az alkotmányos szemléletnek a megszilárdításában, amely az alapjogok garantálását és védelmét meghatározó fontosságúnak tartja. Hangsúlyozott hivatalos felfogás ugyanis, hogy az alapjogok összefüggő értékrendszert alkotnak, és nemcsak az állammal szemben igénybe vehető alanyi jogokként értendők, hanem a törvényalkotót, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatató hatalmat egyaránt közvetlenül kötelező, tárgyi jogi normákként is érvényesülnek. Szlovákia Alkotmánybírósága absztrakt alkotmánybírói felülvizsgálatával egyfajta közvetett alapjogvédelem valósul meg, meg az alkotmányjogi panaszok elbírálása révén pedig széles körű közvetlen és konkrét alapjogvédelem valósul meg.

A közvetett alapjogvédelem

Az alkotmánybírók egyik legfontosabb tevékenysége az utólagos absztrakt normakontroll, tehát a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, amelyet azonban – mivel az úgynevezett *actio popularis* intézménye nem létezik – nem kezdeményezhet bárki, illetve bármely jogi személy, hanem csak az al-

kotmányban meghatározott szervek, és pedig: a képviselők együtöde (minimum 30 parlamenti képviselő), a köztársasági elnök, a kormány, a legfőbb ügyész, az ombudsman, valamint a rendes bíróság bírója, ha meg van győződve arról, hogy alkotmányellenes törvényt kellene alkalmaznia. Ilyen esetben a bíróság megszakíthatja az eljárást, és az alkotmánybírósághoz fordulhat, kérve az alkalmazandó törvény alkotmányosságának felülvizsgálatát.

Közvetlen alapjogvédelem

Szlovákia Alkotmánybírósága tevékenységének súlyponti eleme, amint arra már utaltunk, a konkrét rendes bírósági, valamint közhatalmi döntések és eljárások alkotmányosságának felülvizsgálata alkotmányjogi panasz alapján, amelyről háromtagú bírói tanácsok, az ún. szenátusok jogosultak dönteni. Az alkotmányjogi panasz Szlovákia alkotmányos rendjének csak 2002 január 1-je óta része. Eddig az időpontig a természetes és jogi személyek ún. alkotmányjogi *indítvánnyal* fordulhattak az alkotmánybírósághoz. Ez az alkotmányjogi intézmény azonban nem volt hatékony vagy életszerű, az alkotmánybíróság ugyanis ezen intézmény alapján megállapíthatta és kimondhatta (deklarálhatta) ugyan, hogy sérültek az alapjogok, a megtámadott döntéseket azonban nem semmisíthette meg, elhúzódó eljárások esetében pedig nem ítélt meg elégtételt. Ez a jogi intézmény csupán platonikus, formális jogorvoslatra adott lehetőséget, ezért joggyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) sem fogadta el effektív jogorvoslati eszközként.⁴

Szlovákia az európai uniós csatlakozása előtt módosította alkotmányát, és többek között beiktatta alkotmányos rendjébe a hatékony alkotmányjogi panasz intézményét.

Az alkotmányjogi panasz

Az alkotmányjogi panasz révén adott annak a lehetősége, hogy szinte minden olyan bírósági vagy közhatalmi eljárás, döntés, intézkedés, illetőleg egyéb hatalmi beavatkozás, amely egy panaszos szerint sérti valamely alkotmányban vagy a Szlovákia által ratifikált és kihirdetett nemzetközi emberi jogi dokumentumban garantált alapjogát, megtámadható legyen az alkotmánybírók előtt. Az alkotmányjogi panasszal még közvetetten sem lehet megtámadni egy jogi normát. A Szlovák alkotmányba foglalt al-

kotmányjogi panasz koncepciója az egyedi aktusok, határozatok, intézkedések megtámadásának lehetőségét nyújtja, és nem alkalmazható törvényekkel vagy más kötelező jogi normákkal szemben.

Alkotmányjogi panasszal (a szubszidiaritás elve alapján) csak azután lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, miután a természetes vagy jogi személy egyéb hatékony jogorvoslati lehetőségeit, eszközeit a rendes bíróságokon már kimerítette, vagy ha nincs számára biztosítva egyéb effektív jogorvoslati eszköz. Az alkotmányjogi panaszt a döntés kézbesítésétől (általában a jogerőre emelkedett döntéstől) számított két hónapon belül, illetve az intézkedés vagy egyéb beavatkozástól számított két hónapon belül lehet benyújtani. Az alkotmányjogi panaszról a szenátusok két fázisban döntenek. Az első szakaszban az elfogadhatóság szempontjából vizsgálják a beadványt, és amennyiben tárgyi (*ratione materiae*) vagy személyi (*ratione personae*) okok miatt nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak, vagy a panaszos nem használta ki a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközöket, vagy nem tartotta be a kéthónapos határidőt, vagy a beadvány nyilvánvalóan megalapozatlan, akkor a panaszt visszautasítják. Saját statisztikáinkra hivatkozva megállapíthatjuk, hogy a befogadott és a visszautasított ügyek aránya megközelítőleg egy a húszhoz, tehát az iktatott alkotmányjogi panaszok kb. öt százaléka kerül át a második szakaszba, ahol érdemben bírálják el a panaszokat (más kérdés, hogy gyakran a nyilvánvaló megalapozatlanság okán visszautasított panaszokat is érdemi döntésnek tekinthetjük.)

A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatban Szlovákia Alkotmánybíróságának 2002 óta nagyon széles körű alkotmányos juriszdikciója van. Ez azt is jelenti, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elbírálása során „élő” ügyek kapcsán vizsgálja felül a rendes bíróságok eljárásainak észszerű időtartamát, előzetes intézkedéssel ideiglenesen felfüggesztheti a megtámadott jogerős bírói döntés hatályát, és ha arra a következtetésre jut, hogy a megtámadott döntés alkotmányellenes, a döntést megsemmisítheti, és visszaküldheti a rendes bíróságnak újratárgyalásra, megtilthatja a további jogsértést, és pénzbeli elégtételt ítélhet meg a panaszosnak. Az alkotmánybíróság megsemmisítő határozatában a megtámadott bírósági döntéssel ellentétes alkotmányértelmezését megküldi a rendes bíróságnak, amely – respektálva az alkotmány álláspontját – köteles meghozni az indokolt korrekciós döntését.

Az alkotmánybírósági panasz – az Alkotmány 127. cikke alapján – ma már Szlovákiában hatékony jogorvoslati eszköznek számít tehát, amelyet a panaszosnak ki kell meríteni, amennyiben a strasbourgi bírósághoz akar fordulni az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján.⁵

Szlovákia Alkotmánybírósága az elmúlt évtizedekben doktrinálisan, esetjogában is kitért az ajtó az alkotmányjogi panaszok előtt, hiszen alkotmányjogi panasszal bírósági eljárások és döntések, valamint a bíróságok mulasztása is támadható, és nemcsak a végső döntések, de – a kiterjesztő alkotmánybírósági értelmezéseknek köszönhetően – bizonyos esetekben a közbeeső, nem ügydöntő aktusok is. Ami az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati eszköz hatékonyságát illeti, a strasbourgi bíróság döntéseiben folyamatosan figyelmeztet azokra az esetekre, amelyekben az alkotmánybíróság túlzottan formálisan járt el és ítélt.

Szlovákia Alkotmánybírósága eddigi tevékenysége során a legtöbb alkotmányjogi panasz a tisztességes eljáráshoz való jog (az Alkotmány 46-50. cikke) megsértésével volt kapcsolatos. Az alkotmánybíróság már az alkotmánybíráskodás első éveiben többször hangsúlyozta, hogy feladata az alkotmányvédelem, de nem alternatívája, illetve nem egy további „fellebviteli” szerve a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó ügyeknek.⁶ Ennek következtében az alkotmánybíróság feladata arra korlátozódik, hogy a rendes bíróságok törvényértelmezése és -alkalmazása (a bírósági eljárást is figyelembe véve) összeegyeztethető-e az alkotmánnyal, illetve az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződésekkel.⁷ Esetjogában a felülvizsgálat több mint tíz évig szigorúan csupán az eljárási alkotmányellenességre szűkítette; kialakította és évekig ragaszkodott ahhoz a doktrínához, hogy: „A rendes bíróság rendszerint nem lehet szekundáris megsértője az anyagi jogi jellegű alapjogoknak, hacsak a sérelem nem abból adódik, hogy a rendes bíróság megsérti az alkotmányosan garantált eljárási jogokat, jogelveket is”.⁸ Másként fogalmazva, az alkotmánybíróság a rendes bíróságok döntéseinek felülvizsgálatát alapjában véve a rendes bíróságok eljárásainak felülvizsgálatára szűkítette. Amennyiben a panaszos beadványában kimondottan csak anyagi jogi alkotmányos jogot hivatkozott (például a tulajdonhoz való jog sérelmét vagy a szólásszabadság megsértését panaszolta), és nem kifogásolta, hogy a rendes bíróság eljárása valamelyik aspektusát tekintve procedurálisan is alkotmányellenes volt, az alkotmánybíróság kiala-

kult joggyakorlata alapján a panaszos beadványát visszautasítják. Az alkotmánybíróság esetjogában csak akkor következett be fordulat, miután az EJEB az említett doktrinális ítélekezést megkérdőjelezte,⁹ kétségbe vonva annak hatékonyságát és kifogásolva túlzott formalizmusát.

Ami az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos döntéshozatal hatékonyságát illeti, Strasbourg az elhúzódó bírósági eljárások elbírálásával kapcsolatban is korrigálta az alkotmánybíróság joggyakorlatát. Említettük már, hogy 2002-ben az alkotmánybíró-ságot az „alkotmányos igazságszolgáltatáshoz minden jogi eszközzel felruházták, ez után az időpont után, többek között szatiszfakciót, pénzbeli elégtételt ítélt meg azoknak, akiknek az esetében kimondta, hogy sérültek az alapjogaik. Az alkotmánybíróság élt is ezzel a jogi eszközzel, leggyakrabban az elhúzódó bírósági ügyek esetében, bár az új évezred első tíz évében tekintettel volt az ország gazdasági teljesítőképességére is, és ezért a megítélt pénzüsszegek összege természetesen alacsonyabb volt annál, mint amilyen elégtételt az EJEB ítélt meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke alapján. Egyes panaszosok Strasbourghoz fordultak csupán a megítélt szatiszfakció nagysága miatt is: az EJEB néhány esetben valóban nem tartotta elégségesnek az alkotmánybíróság által megítélt elégtételt, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmében szintén elégtételt ítélt meg a panaszosoknak,¹⁰ miközben elmarasztaló döntéseiben hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz az adott szempontból nem minősül hatékony jogorvoslatnak. Ezek után az alkotmánybíróság fokozatosan emelte az alkotmány-sértést megítélt pénzbeli elégtétel összegét.

Szlovákia Alkotmánybírósága a bírósági eljárás „főösleges halasztgatás nélküli” időtartamát ugyanúgy értelmezi, mint ahogyan az EJEB az „észszerű időt” megítéli, az előbbi ugyanis ebben a tekintetben is tanult az utóbbi bíróság esetjogából.¹¹ Az EJEB gyakorlatától eltérően, ahol a panasz mindig egy konkrét állam ellen irányul, Szlovákia Alkotmánybíróságán az észszerű időtartamú eljárásról való jogot mindig az illetékes, tehát az eljárásra jogosult bírósággal szemben kell érvényesíteni. Az alkotmány 127. cikkének 3. bekezdése hatalmazza fel az alkotmánybíróságot arra, hogy igazságos elégtételt ítéljen meg a panaszosnak, az alkotmány-sértés áldozatának. A megítélt összeg mértéke esetenként változó, és

függ például a tétlenség időtartamától, a felek magatartásától, a jogvita jellegétől, összetettségétől stb. A megítélt szatiszfakció magassága ma már általában 1000 euró (kb. 330 000 Ft) egy évi tétlenség megállapítása esetén. Szlovákia Alkotmánybírósága eddigi működése során a legmagasabb elégtételt – 650 000 Sk-t (kb. 7 100 000 Ft) – egy olyan büntetőjogi eljárásban ítélt meg a károsultnak, amely 35 évig tartott.¹²

ÖSZEGZÉS

Az állam jellegét az állami berendezkedés alapvető szabályai, elsősorban az alkotmánya, alkotmányjogi rendszere határozza meg, valamint az, hogy milyen hatékonyan garantálja az alapvető emberi jogok és szabadságok érvényesülését.

Szlovákiában az alkotmányjogi panasz hatékonnyá tételével óriási mértékben megnövekedett az elbírálásra váró alkotmányjogi panaszok száma is. Míg az alkotmánybírák első generációjának mandátuma alatt (1993–2000) az alkotmánybíró-ságra összesen mintegy 5000 beadvány érkezett, a bírák második generációjának mandátuma idején (2000–2007)

összesen mintegy 12 500, aharmadik generáció mandátuma idején (2007–2019) pedig a beadványok száma már összesen mintegy 150 000 volt.¹³ Ezeknek a beadványoknak körülbelül 85%-át az alkotmányjogi panaszok tették ki. Nyilvánvaló, hogy az a mennyiségű alkotmányjogi panasz, amellyel ma az alkotmánybíró-ságnak meg kell birkóznia, nem méltó az intézmény komolyságához és méltóságához: a szakmai és a laikus közvélemény joggal vár el az alkotmánybíró-ságtól alapvető és néha áttörő jogi állásfoglalásokat, véleményeket, amelyek nem terheltek az egyszerű megoldások ballasztjával. De a kitárt ajtót Szlovákiában nagyon nehéz lesz kissé beljebb csukni, azaz az alapjogvédelmet hatékonyabbá tenni. Ehhez jogalkotási és doktrinális változásokra lenne szükség. A precedensjogban alkalmazott, amerikai *certiorari* szelekciós szita Szlovákia jogrendszerében egyelőre csak elemeiben alkalmazható, azonban a *judicial self-restraint* doktrínát átvettük, bár talán következetesebben kellene érvényre juttatni, továbbá egyértelmű, hogy a döntéshozatalnál az alkotmányjogi panasz szubjektív oldala helyett az objektív oldalát kellene kiemelni, erősíteni. A hatékony „alkotmányos igazságszolgáltatás” érdekében.

JEGYZETEK

1. Langášek TOMÁŠ: Ústavní soud Československé republiky a *jeho osudy v letech 1920-1948*, Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, 73.
2. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
3. Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z.
4. Preložník v. Slovakia (1997.1.15), Bánošová v. Slovakia (2000.4.27).
5. Andrášik a ďalší v. Slovakia (2002.X.22.).
6. II. ÚS 1/95 sz. AB határozat.
7. III. ÚS 328/08 sz. AB határozat.
8. III. ÚS 279/2010 sz. AB határozat.
9. Soltész v. Slovakia (2013.X.22.).
10. Horváthová v. Slovakia (2005.5.17.).
11. I. ÚS 184/03 sz. AB határozat.
12. I. ÚS 80/06 sz. AB határozat.
13. Ústavné dni, Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky-VII. ústavné dni, ed. Ladislav OROSZ – Sabina GRABOWSKA – Tomáš MAJERČÁK, Košice, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019, 7.

Varga Attila

A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS JELLEMZŐI

– UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

„Nem lehet [...] minden elképzelhető alkotmányra nézve egyaránt érvényes megoldást javasolni: az alkotmánybíráskodás szervezetét az egyes alkotmányok sajátosságainak megfelelően kell kialakítani.”¹

(Hans Kelsen)

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az európai modell szerinti alkotmánybíráskodási rendszerek, annak ellenére, hogy egy jól meghatározható típusba sorolhatók, lényeges különbségeket, sajátosságokat mutatnak, amelyek egyben kifejezik nemcsak az egyes alkotmánybíráskodási rendszerek sajátosságait, hagyományait, de azok fejlődési irányait, tendenciáit is. Ezek a tendenciák egyben jelzik az egyes országok felfogását az alkotmánybíráskodás helyéről, szerepéről az államszervezetben vagy akár a társadalomban; az elvárásokat és kijelölt hangsúlyokat e szereppel kapcsolatban.

Ilyen sajátosságként értékelhető az a tendencia, mely szerint – némileg eltávolodva a hagyományos, klasszikusnak mondható kelsen-i modelltől – a hangsúly a törvények alkotmányosságának az ellenőrzésétől áttevődik a törvények alkalmazásának (ezen alkalmazás alkotmányosságának) az ellenőrzésére.

Ez fejeződik ki az alkotmányjogi panasz német alkotmánybíráskodási alkalmazásában, illetve túlsúlyba kerülésében; bizonyos mértékig az ugyancsak bírói, illetve közigazgatási hatóságok ellen irányuló spanyol *amparo* eljárásban; és nemkülönben az olasz alkotmánybíráskodási sajátosságban, mely szerint az alkotmánybíró a rendes, *a quo* bíró megkeresésére lényegében konkrét polgári, büntető- vagy közigazgatási ügyekben ítélkezik.

Ezt a hangsúlyváltást az alkotmánybírói szerepfelfogásban – vagyis az áttérést a törvények alkotmányossági vizsgálatáról a törvények alkalmazásának alkotmányossági vizsgálatára – a neves, francia alkotmányjogász, Louis Favoreu egyenesen az alkotmánybíráskodás „eredeti szerepe eltorzulásának” nevezte.²

Ez az értékítéletnek tűnő minősítés azonban nem jelentheti a fenti megoldások létjogosultságának tagadását, de még csak megkérdőjelezését sem, hiszen a hangsúlyeltolódás, eltávolodás a hagyományosan felfogott alkotmánybíráskodási szerepkörtől éppenséggel szélesíti és gazdagítja az alkotmánybíráskodás tartalmát. Gondoljunk arra, hogy a német szövetségi alkotmánybíráskodás szakmai tekintélyét éppen a rendkívül hatékony és konzisztens alapjogi joggyakorlatának köszönheti, amit kifejezetten az alkotmányjogi panaszok révén dolgozhatott ki.

Ehhez képest a francia alkotmánytanács sokáig kizárólag a törvények alkotmányosságának előzetes kontrollját ismerte, mint az alkotmányossági normakontroll egyetlen formáját (természetesen rendelkezett/rendelkezik egyéb hatáskörökkel is: választási bíráskodás, központi állami hatóságok közötti viták

eldöntése, nemzetközi normák belső jogrendbe való beépülésének ellenőrzése), és csak 2009-től vezette be az utólagos konkrét normakontrollt.³ Ebből adódóan az alkotmánytanács sokkal inkább a politikai rendszerre és az államszervezetre, semmint a jogrendszerre vagy az alapjogvédelemre gyakorol nagyobb hatást. A francia testület (mint neve is jelzi) bírói státusza nem hangsúlyos,

(alkotmányossági) igazságszolgáltatási tevékenysége pedig kevésbé jelentős.

Más alkotmánybíráskodási rendszerekben, így a hagyományos európai modellhez közelebb álló román alkotmánybíráskodásban is, a fő hangsúly a törvények alkotmányossági ellenőrzésén van, ami az előzetes (*a priori*) és utólagos (*a posteriori*) normakontroll keretében valósul meg, de megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás minden egyéb hatásköre vonat-

kozásában is lényegében alkotmányossági (például alkotmányos eljárásokra, közhatalosi magatartásokra vonatkozó) ellenőrzést végez.

A továbbiakban a román alkotmánybíróság (a továbbiakban: Alkotmánybíróság) néhány fontos jellemzőjéről, hatásköréről igyekszem áttekintést adni, különös tekintettel az utólagos normakontrollra, az alkotmányjogi panasz hiányának elvi okaira és néhány, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok (illetve a legfelső semmítő- és ítélszék) közötti viszonyral kapcsolatos esetjogi kérdésre.

A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁST MEGHATÁROZÓ ELVI ALAPOK

Részletes elemzés nélkül, mintegy a megállapítások szintjén elmondható, hogy az európai modell szerinti román alkotmánybírászkodást/alkotmányvédelmet leginkább három alkotmányos alapelv határozza meg: az alkotmány felsőbbségének (szupremácia) elve, a jogállamiság elve, valamint a hatalommegosztás elve.

Az *alkotmány felsőbbségének elve* egyrészt rögzíti a román jogszabályi rendszer hierarchikus jellegét, valamint egyúttal azt az alapvető követelményt is, hogy minden jogi normának – köztük természetesen a törvényeknek és a törvényerejű jogszabályoknak – meg kell felelnie az alpnormának: az Alkotmánynak. Következésképpen, az Alkotmány mint felsőbbrendű jogszabály érvényesülését bírói védelemmel kell biztosítani – összhangban egyébként a kelsen-i lépcsőzetes normaelmélettel –, ami a törvények alkotmányos ellenőrzésében, a normakontrollban valósul meg.

A törvények alkotmányossági kontrollja azt a Hans Kelsen által megalapozott elvet fejezi ki, mely szerint a jogrendszer belső koherenciája és egysége megköveteli, hogy minden norma megfeleljen az alap (alkotmányos) normának, mivel az a „közös forrása az egy adott rendet alkotó normák sokaságának”.⁴

Az alkotmány lényegénél és társadalmi rendelkezésénél fogva felsőbbrendű bármely más jogi norma-hoz képest, ami maga után vonja azt a követelményt, hogy minden más – alapvetően a parlament vagy a kormány által elfogadott – jogszabály tartalmában és szellemiségében összhangban legyen az alkotmányos normákkal és elvekkel.

Ahogy egy neves kortárs alkotmányjogász fogalmazott: „önmagában egyetlen jogi norma sem rendelkezik semmilyen jogi értékkel a többi normától elszigetelten tekintve, mivel hiányzik a szabályo-

zás logikai, jogi kritériumok szerinti motivációja. Egy norma akkor nyeri el jogi értékét, ha összefüggésbe kerül más jogi normákkal, és így együtt illeszkedik felsőbb jogi normákhoz, [...] hiszen a felsőbb jogi norma által biztosított egység, a kölcsönös összefüggés és a belső koherencia biztosítja az alsóbb normák jogi érvényességét”.⁵

A román alkotmány explicit módon előírja, hogy „az Alkotmány felsőbbségének és a törvényeknek a betartása kötelező”,⁶ és az alkotmányjogi szakirodalom is kivételes fontosságot tulajdonít ennek az elvnek, ennek megfelelően nagy alaposággal elemzi és értelmezi. Az alkotmány felsőbbége nem pusztán alaptörvényi „kinyilatkoztatáson” alapuló, önmagában létező és működő elv: szükség van a tartalmának érvényesülését biztosító eljárásokra, a védelmére, illetve a védelmét szolgáló intézményre. Ezt jelzi az alkotmány azon garanciális jellegű rendelkezése, mely szerint az alkotmányossági normakontrollt végző Alkotmánybíróság alapfunkciója szerint az alkotmány felsőbbségének a biztosítója.⁷ Tehát, miközben az alkotmánybírászkodás biztosítja az alkotmány felsőbbségének az érvényesülését, maga az elv – mintegy visszahatásként – erős, megkérdőjelezhetetlen legitimitációs alapot biztosít az Alkotmánybíróságnak és az alkotmányossági normakontrollnak.

Mindez egyben meghatározza a törvények alkotmányos ellenőrzésének a végső, lényegi rendelkezését, nevezetesen egyrészt az alapjogok sajátos (alkotmányos) igazságszolgáltatási eszközökkel történő védelmét, másrészt alkotmánysértés esetén a hatalmi ágak közötti egyensúly helyreállítását, és az államszerzetben mutatkozó működési zavarok elhárítását, orvoslását.

A *jogállamiság elve* már csak ezért is meghatározó az alkotmánybírászkodás vonatkozásában, mert magának az alkotmánybíróságnak a léte, rendeltetése, működése, összes tevékenysége (nem csak az alkotmányossági normakontroll) alapvető jogállamisági követelményből fakad, az alkotmánybíróság a jogállamiság meghatározó, bár sajátosnak tekinthető területét jelenti. Ahogy a román alkotmányjogi szakirodalomban megfogalmazódott: az „Alkotmánybíróság és a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése a jogállamiság egyik dimenziója”.⁸

Ugyanakkor a jogállamiság olyan alapvető alkotmányossági követelmény, amelynek tiszteletben tartását az Alkotmánybíróság – esetgyakorlata révén – nyomon követi, és lehetőség szerint biztosítja is.

Az alkotmánybírászkodás mint jogállamisági komponens ugyancsak erősíti az Alkotmánybíróságnak,

illetve a tevékenységének a legitimitását. Másrészt, az Alkotmánybíróság esetgyakorlata révén tartalommal tölti meg a jogállamiság igencsak szerteágazó fogalmát. Mintegy illusztrációként említek néhány olyan alkotmánybírósági határozatot, amely konstans joggyakorlatra épül, és amely a jogállamiság tartalmát különböző nézőpontokból körvonalazza.

A törvényesség mint jogállamisági – s mint ilyen, egyben alkotmányossági – követelmény szükségessé teszi, hogy a parlament által elfogadott törvények normaszövege kellőképpen *világos, pontos és kiszámítható* legyen, úgy a közhatóságok, mint az állampolgárok számára. Ellenkező esetben fennáll az alapjogok sérülésének veszélye, holott ezeknek a védelme a jogállam elengedhetetlen feladata. A világos, pontos és kiszámítható jogi norma különösen fontos követelmény, amikor valamely alapjog alkotmányosan elfogadott, igazolt korlátozásáról van szó.⁹

Másik határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapjogok tiszteletben tartása érdekében garanciarendszernek kell léteznie, beleértve az igazságszolgáltatási eljárásokat, ami az állam önkorlátozásával is járhat. A jogi, igazságszolgáltatási eljárásokat a jogállami követelményeknek megfelelően azokra a célokra lehet használni, amelyekért létrehozták őket, ezáltal erősítve, konszolidálva a tényleges alkotmányos demokráciát.¹⁰

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata következetes azt illetően, hogy a jogállamiság összetevőjeként jelöli meg a jogbiztonság és a jogviszonyok stabilitásának követelményét. Ez utóbbi vonatkozásában – konkrét utólagos normakontroll keretében – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy törvénytelen módon nem lehet jogot érvényesíteni. Valamely, akár legitimnek tekinthető jog vagy érdek biztosítása, védelme nem alapulhat törvénytelen vagy törvényességét illetően kétséges jogügyleten.¹¹

Végezetül elvi jelentőséggel mondta ki a taláros testület, hogy a jogállamiság (a joguralom) követelményei az állami tevékenység alapvető/legfőbb céljaira vonatkoznak, ami feltételezi az állam jognak történő alárendelését, eszközöket biztosítva ahhoz, hogy megsűrje a politikai opciókat, és mérsékelje az államszervezet különböző struktúráinak esetleges visszaéléseit, a diszkrecionális jellegű hatalomgyakorlási tendenciákat.¹²

A *hatalommegosztás elve*, mondhatni, sajátos viszonyban van az Alkotmánybírósággal, alkotmánybíráskodással, amennyiben sem maga az Alkotmány-

MAGÁNAK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGNAK A LÉTE, RENDELTELTÉSE, MŰKÖDÉSE, ÖSSZES TEVÉKENYSÉGE (NEM CSAK AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI NORMAKONTROLL) ALAPVETŐ JOGÁLLAMISÁGI KÖVETELMÉNYBŐL FAKAD, AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A JOGÁLLAMISÁG MEGHATÁROZÓ, BÁR SAJÁTOSNAK TEKINTHETŐ TERÜLETÉT JELENTI

bíróság, sem az általa gyakorolt alkotmányos hatáskörök nem tartoznak egyik hatalmi ághoz sem. A román Alkotmány szerint: „Az állam a hatalmi ágak – a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás – elválasztásának és egyensúlyának elvei szerint van megszervezve, az alkotmányos demokrácia keretében.”¹³ Ez egyrészt azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság független, önálló, egyik hatalmi ághoz sem illeszt-

hető közhatóság, másrészt azt is, hogy nem képez önálló hatalmi ágat. Kétségtelen, hogy a taláros testület tevékenysége, illetve eljárásai jelentős mértékben hasonlítanak az igazságszolgáltatás intézményrendszerének tevékenységéhez, illetve eljárásaihoz; mi több, az alkotmánybírók (akik javarészt nem karrierbírók) jogállása a rendes, legfelső bírósági bírók jogállásával megegyező ugyan, mégsem sorolhatók a bírói hatalomhoz.

Mindezek azonban már átvezetnek az Alkotmánybíróság jogállásával kapcsolatos kérdésekhez, melyeket a következő részben mutatunk be.

Azt érdemes és szükséges is megjegyezni, hogy az alkotmánybírósági joggyakorlatban körültekintő megfogalmazást kapnak azok az elvi megállapítások, melyek a hatalommegosztás elvének tartalmára, tiszteletben tartására, a hatalmi ágak közötti érzékeny egyensúlyi állapot megőrzésére vonatkoznak. Különösen igaz ez akkor, amikor az Alkotmánybíróság a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokban foglal állást, amelyek esetében a vita tárgya sokszor éppen a hatalommegosztás elvének a megsértése. Az Alkotmánybíróság éppen ezen alkotmányos államszervezeti elv értelmezéseként, a Venecei Bizottság vonatkozó ajánlásait is messzemenően figyelembe véve fejlesztette ki a közhatóságok közötti lojális együttműködés, vagyis az alkotmányos lojalitás követelményét.

A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGÁLLÁSA, HATÁSKÖRE, AKTUSAI

Az alkotmánybíráskodás bevezetése

Az 1991-es új román alkotmány vezette be az alkotmánybíráskodást a törvények alkotmányossági ellenőrzésére, illetve hozta létre az Alkotmánybíróságot, amely 1992-ben alakult meg, az 1992. évi 47. törvény elfogadásával. Megjegyzendő, hogy kezdetleges for-

mában létezett alkotmánybíráskodás a két világháború közötti időszakban is: a legfelső bíróság végezte, anélkül, hogy komolyabb gyakorlatot, illetve hagyományt alakított volna ki.

A mindezideig egyetlen, 2003-as alkotmánymódosítás jelentős mértékben konszolidálta ezt az intézményt, bővítette hatásköreit, kiszélesítette a megkeresésre jogosult jogalanyok körét, és fokozta az alkotmánybírói határozatok jogi erejét, amelyek már-már jogforrási erővel rendelkeznek.

Anélkül, hogy részletes elméleti fejtegetésbe bocsátkoznánk, összefoglalóan a kilenc – egyszeri kilenc évre kinevezett – bíróból álló Alkotmánybíróság jogállásáról a következőket állapíthatjuk meg:

a) Az Alkotmánybíróság olyan központi közhatóság, melyet közvetlenül az alkotmány szabályoz, és amelynek általános feladata, hogy őrkdjön az alaptörvény rendelkezéseinek tiszteletben tartása fölött. Másrészt, az Alkotmány felsőbbbsége biztosítójaként, meghatározó tényezője az alkotmányos rendnek.

b) Az Alkotmánybíróság az alkotmánybíráskodás egyedüli letéteményese, ami azt jelenti, hogy semmilyen más közhatóság nem ellenőrizheti általánosan kötelező erővel a törvények alkotmányosságát.

c) Az Alkotmánybíróság független bármely más közhatóságtól, beleértve a bírói hatalmi ágat is. Ez a függetlenség teljes, ami azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem függ semmilyen más hatalmi ág politikai akarától. A függetlensége anyagi, funkcionális és igazságszolgáltatási jellegű.

d) Tevékenységében az Alkotmánybíróságnak kizárólag az alaptörvényhez és az annak megfelelő alkotmánybírói törvényhez kell igazodnia; az Alkotmánybíróság kizárólag ezeknek van alárendelve.

e) Az Alkotmánybíróság határozatai általános, *erga omnes* hatállyal kötelező jellegűek.¹⁴

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét az alkotmány 146. cikke állapítja meg. E rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság hatásköre két részből tevődik össze. Fő tevékenysége egyrészt a normakontroll, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, másrészt a különböző alkotmányos eljárások, cselekmények normakontrollját végzi.

A törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, a kelsen-i modellnek megfelelően, kétféle lehet: előzetes és utólagos normakontroll.

Az előzetes, *a priori* alkotmányossági ellenőrzés a parlament által elfogadott, de a köztársasági elnök által még ki nem hirdetett törvényekre vonatkozik. A parlament két háza által elfogadott törvényt az Alkotmányban meghatározott jogosultak megtámadhatják az elfogadástól számított öt napon belül. A jogosultak közé tartozik a köztársasági elnök, a két házelnök, 50 képviselő vagy 25 szenátor, a kormány, a legfelső semmítő- és ítélőszék elnöke és a nép ügyvédje (ombudsman intézménye). Előzetes normakontroll alá vonhatók a parlament által elfogadott törvények, a nemzetközi szerződések vagy egyezmények, a parlamenti szabályzatok (határozatok).

Az utólagos, *a posteriori* normakontroll egy hatályban lévő törvényre vagy törvényerejű (egyszerű/sürgősségi) kormányrendeletre vonatkozik. Az alkotmányossági kifogást egy rendes bíróság előtt zajló perben, a per bármely szakaszában, alapfokon vagy fellebbviteli eljárásban egyaránt fel lehet vetni.

Az erre jogosultak mindenképp a perben részt vevő felek, rajtuk kívül pedig az ügyész, illetve az ügyet tárgyaló bíró. Az Alkotmánybíróság a normakontroll során csak megkeresésre (és nem hivatalból) jár el.

Az Alkotmánybíróság további feladat- és hatáskörei:

a) megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogvitákat;

b) felügyeli a Románia elnökének megválasztásával kapcsolatos eljárási szabályok betartását, és igazolja a szavazás eredményét;

c) megállapítja Románia elnöke tisztségének ideiglenes betöltését indokoltá tevő körülmények fennforgását, és megállapításait közli a parlamenttel és a kormánnyal;

d) tanácsadó, konzultatív jelleggel véleményezi a Románia elnökének tisztségéből való felfüggesztésére irányuló javaslatot; ez az egyetlen olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság határozata nem kötelező a parlamentre nézve;

e) felügyeli a népszavazás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárást, és igazolja a szavazás eredményét;

f) határoz azon panaszok tekintetében, melyek egy politikai párt alkotmányosságára vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság aktusai és azok joghatása

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során döntéseket, határozatokat, egy bizonyos esetben pedig konzultatív jellegű véleményeket fogad el.

Döntéseket¹⁵ (használva ez alkalommal a román terminológia tükörfordítását) fogad el az előzetes és utólagos normakontroll során, amikor megoldja a közhatalóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat, továbbá, amikor egy politikai párt alkotmányosságát vizsgálja.

Határozatokat hoz az elnökválasztással, az elnök helyettesítésével, az országos népszavazással és a népi (állampolgári) törvénykezdeményezéssel kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása alkalmával.

Az Alkotmánybíróság aktusa egyetlen esetben nem kötelező, hanem csak konzultatív jellegű: akkor, amikor konzultatív véleményt fogalmaz meg az elnök hivatalából való esetleges felfüggesztése kapcsán.

Az Alkotmány 147. cikke szerint az Alkotmánybíróság döntései és határozatai általánosan kötelezőek a Hivatalos Közlönyben történő közlésük időpontjától, és csak a jövőre nézve érvényesek. Az általánosan kötelező (*erga omnes*) jelleg normatív erőt ad az alkotmánybírósági döntéseknek. Míg az azok természetesen nem tekinthetők tulajdonképpen jogi normáknak, jogszabályoknak, valójában részét képezik a formális jogforrási rendszernek.

A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELFOGADHATATLANSÁGI OKKÉNT TARTJA SZÁMON AZT A KÖRÜLMÉNYT, AMIKOR AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI KIFOGÁS VALÓJÁBAN A TÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSÉRE ÉS/VAGY ALKALMAZÁSÁRA VONATKOZIK, ÉS NEM TÉNYLEGES ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁT VET FEL

AZ UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az utólagos normakontroll általános szabályai, jellemzése

Míg az előzetes absztrakt normakontroll főként az államszervezeti elvek érvényre juttatását, a szélesebb értelemben vett alkotmányvédelmet valósítja meg, addig a törvények utólagos, konkrét ellenőrzése elsődlegesen az alapjogvédelmet szolgálja.

Az utólagos normakontroll eljárás megindításához rendes bírói eljárásban felmerülő alkotmányossági kifogás megfogalmazása szükséges, egy érvényben lévő – az eljárásban alkalmazandó – törvény vagy törvényerejű kormányrendelet kapcsán. Az alkotmányossági kifogás közjogi kifogásnak minősül, annak ellenére, hogy felvetésével elsősorban a felek élnek (bár ezt megteheti az eljáró bíróság vagy a jogvitában résztvevő ügyész is).

A perbeli felek – természetes vagy jogi személyek – csak közvetett módon fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, mégpedig az eljáró rendes bíróság által. A bírósági eljárás bármely szakaszában kérelmet fogalmazhatnak meg a felek, amit a bíróság tekinthet megalapozottnak, megalapozatlannak, vagy akár megengedhetetlennek is, mindenesetre külön határozatban dönt a kérelemről. Amennyiben a bíróság az alkotmányossági kifogást megengedhetetlennek tartja – mert az nem eljárásjogi kérdést érint, hanem az ügy érdemi/tartalmi részére vonatkozik –, akkor nem továbbítja az ügyet az Alkotmánybíróságra, egyéb esetekben igen.

Az Alkotmánybíróság számára mindez hatékony eszköz a hatályban lévő és alkalmazandó törvények alkotmányosságának a vizsgálatára; különösen az alapvető, alkotmányos jogok és szabadságok védelmére, és ezáltal az alkotmány felsőbbségének az érvényre juttatására.

Nyilvánvaló, hogy az alkotmányossági ellenőrzés ebben az esetben nem a bírósági eljárásra vagy az annak keretében hozott határozatra vonatkozik, hanem az alkalmazandó törvényre. Fontos megjegyeznünk, hogy a román alkotmánybíróság elfogadhatatlansági okként tartja számon azt a körülményt, amikor az alkotmányossági kifogás valójában a törvény értelmezésére és/vagy alkalmazására vonatkozik, és nem tényleges alkotmányossági problémát vet fel.

Az alkotmánybírósági esetgyakorlat szerint a törvények értelmezése és alkalmazása kizárólag a rendes bíróságok hatásköre. Hasonlóképpen elfogadhatatlansági indok, ha a kifogás a törvény hiányosságaira, esetleg a létező szabályozás megváltoztatására vonatkozik, ez ugyanis a parlament kizárólagos feladata.

Ebből adódik, hogy az alkotmányossági kifogás kizárólag a jogszabálynak az alkotmány rendelkezéseivel ellentétes, azokat sértő vagy azokkal összhangban nem lévő, tehát alkotmányellenes tartalmára vonatkozhat. Leggyakrabban az alapvető jogok és szabadságok sérelmével kapcsolatban merül fel kifogás. Viszonylag ritkán fordul elő, hogy ebben az eljárásban valamely államszervezeti elv vagy egyéb, az államszervezetet érintő alkotmányos rendelkezés megsértését kifogásolják, esetleg olyan elvét, mint a jogállamiság vagy a hatalommegosztás.

Külön helyzetet jelent az utólagos normakontroll keretében, amikor a hatályban lévő törvényt a nép ügyvédje támadja meg. Ez esetben, egyedülállóan a román alkotmánybíráskodási rendszerben, utólagos

absztrakt normakontrollt valósul meg, hiszen a nép ügyvédje által megfogalmazott alkotmányossági kifogás nincs konkrét bírósági eljáráshoz kötve, hanem direkt módon támadja a hatályban lévő törvényt vagy törvényerejű kormányrendeletet.

Ilyen jogosítvánnyal senki más nem rendelkezik. Rendkívül jelentős ez a hatáskör a törvényerejű kormányrendeletek esetében, ugyanis ha már közvetlenül azok elfogadásakor – ami egyben hatályba lépésüket is jelenti – alkotmányossági aggályok merülnek fel, ezeket kizárólag a nép ügyvédje veheti fel az Alkotmánybíróság előtt.

A román alkotmánybíráskodási rendszerben nincs explicit módon szabályozva az utólagos absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz lehetősége, továbbá az *actio popularis* intézménye sem.

Ennek ellenére a létező, alkotmányban szabályozott utólagos normakontroll vonatkozásában megállapítható, hogy sajátos formában megjelenik benne a fentebb említett, utólagos absztrakt normakontroll funkciója, valamint bizonyos értelmezésben az alkotmányjogi panasz egyes elemeit is felfedezhetjük benne; az *actio popularis*, illetve az *amparo* típusú eljárás jegyei viszont teljességgel hiányzanak belőle, ilyesmi beépítésére nem is volt szándék az alkotmányozó részéről.

*Az utólagos absztrakt normakontroll esete.
Összehasonlító jogi elemek*

Az Alkotmány 2003-as módosítása bevezette annak lehetőségét, hogy a nép ügyvédje hatályban lévő törvényekkel, illetve törvényerejű kormányrendeletekkel szemben, *közvetlenül*¹⁶ alkotmányossági kifogást emelhesse, és megkereséssel forduljon az Alkotmánybírósághoz, rendes bíróság előtt folyamatban lévő jogvitától függetlenül is. Ezt az Alkotmánybíróság joggyakorlata, majd a szakirodalom is – sajátos – utólagos absztrakt normakontrollnak kezdte tekinteni, amennyiben konkrét, peres jogvitához nem kapcsolódóan végez az Alkotmánybíróság absztrakt normakontrollt egy hatályban lévő jogszabállyal kapcsolatban. Ez hasonló a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatból ismert közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz esetéhez. A *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* azt az esetet jelenti, amikor az alaptörvényellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az alapjogi jogsérelem vagy az alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jog sérelme.¹⁷

Szükséges azt a pontosítást megtennünk, hogy a román eljárásban nem kizárólag alapjogvédelmet szolgál az említett utólagos absztrakt normakontroll,

hanem bármilyen vélt alkotmány sértésre vonatkozhat, tekintettel arra, hogy a nép ügyvédjének nem kell igazolnia személyes érdeket.

A tulajdonképpeni utólagos konkrét normakontroll egyik alapvető funkciója az alapjogvédelem, a valóságos alapjogi bíráskodás megteremtése. A perben részt vevő felek a legtöbb esetben alkotmányos alapjogaik (valós vagy vélt) megsértése miatt fordulnak az Alkotmánybírósághoz, és kérik a vonatkozó törvényi rendelkezés alkotmányellenességének a megállapítását. A leggyakrabban hivatkozott alapjogi sérelem a jogegyenlőségnek, az egyenjogúságnak, a diszkrimináció tilalmának, a tulajdonjognak, a munkához való jognak, a védelemhez való jognak, az ártatlanság vélelmének vagy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának a megsértése. Ugyanakkor éppen a kialakított alkotmánybíráskodási joggyakorlat folytán meglehetősen gyakorisággal hivatkoznak olyan jogállamisági követelményekre, mint a törvényi rendelkezés világos, pontos és kiszámítható voltának hiánya vagy a hatalommegosztás elvének figyelmen kívül hagyása, például olyan esetekben, amikor a kormány olyan területeket szabályoz törvényerejű kormányrendeletekkel, amelyekre vonatkozóan az alkotmányos rendelkezések szerint nem volna hatásköre.

Amennyiben ismételtlen összevetjük a román és a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlattal, akkor a fentieket bizonyos mértékig hasonlatosnak találhatjuk a normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasszal.

Ugyancsak a már említett szerzőre hivatkozva, a *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* azt jelenti, hogy akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvényellenes jogszabályt alkalmazott, és ennek folytán valamely, az Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy az eljárás alapjául szolgáló jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva.¹⁸

Az alapvető különbség abban áll, hogy míg a magyar rendelkezések szerint csak jogerős bírósági határozat esetén lehet az annak alapjául szolgáló jogszabállyal szemben alkotmányossági normakontrollt kérni, addig a román rendszerben tárgyalási folyamatban lévő ügyben is lehet élni alkotmányossági kifogással.

A román utólagos konkrét normakontroll esetében az Alkotmánybíróság megkeresését követően az alapügyet tárgyaló bíróság eldöntheti, hogy felfüggeszti-e a tárgyalást, avagy tovább tárgyalja az ügyet. Ha az alkotmánybíráskodási határozat azt követően szü-

letik meg, hogy a rendes bíróság már döntött az ügyben, viszont az alkalmazott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősíti, az érintett személy perújítást kérhet a polgári eljárási törvénykönyv szabályai szerint.¹⁹

A *valódi alkotmányjogi panasz* – általánosan elfogadott meghatározása szerint: olyan jogorvoslati, illetve jogvédelmi eszköz, amely alkotmányos alapjogok megsértése esetén valamely bírói vagy hatósági döntés ellen alkalmazható²⁰ – a román alkotmánybíráskodási rendszerben nem létezik.

A meghatározásból következik, hogy az alkotmányjogi panasz tárgya nem valamely alkotmányellenesnek vélt, alapjogot sértő jogi norma, hanem az alkotmányos jogot sértő jogerős bírói vagy hatósági határozat. Következésképpen az alkotmányjogi panasszal megkeresett Alkotmánybíróság nem egy jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, hanem egy – rendszerint immáron jogerőssé vált – bírói/hatósági határozatot.²¹

Az alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságának elvi akadályai

Az alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságának – vagyis annak, hogy alkotmányossági normakontroll alá lehessen vonni bírósági határozatokat –, a román alkotmánybíráskodási rendszerben kifejezett elvi, alkotmányjogi akadályai vannak. Mindenekelőtt egy megkerülhetetlen jogi akadályt kell említenünk, nevezetesen azt, hogy az Alkotmányban ez a hatáskör nem szerepel. Való igaz, hogy a hatáskörök sorában utolsóként szerepel egy elem, mely az alkotmányjogi szakirodalomban igencsak vitatott: az ún. *egyéb hatáskörök*; eszerint az alkotmánybírásról szóló törvény meghatározhat egyéb hatásköröket is.

Ugyanakkor úgy vélem, hogy a rendes bírósági gyakorlat alkotmányosságának ellenőrzése olyan, az államszervezet rendszerének egészét, annak belső logikáját megbontó kérdés lenne, amit törvényi, tehát az alkotmányos szint alatti jogszabállyal megoldani nem lehet. A továbbiakban, még ha okfejtésünk teljesen elméleti jellegű is, mindazokat az elvi, rendszerszintű akadályokat említem, amelyek lehetetlené teszik az alkotmányjogi panasz alkalmazását a román alkotmánybíráskodási rendszerben.

a) Elsőként említhető az államszervezetnek a hatalommegosztás elve által meghatározott alkotmány-

jogi architektúrája; nevezetesen az, hogy milyen helyet foglal el az Alkotmánybíróság ebben az intézményrendszerben.

A román Alkotmány tételesen is három hatalmi ágról – törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalomról – rendelkezik. Az Alkotmánybíróság nem része egyik hatalmi ágának sem, de nem is képez önálló hatalmi ágot.

b) Az Alkotmánybíróság jogállását tekintve egy politikai igazságszolgáltató; önálló, független közhatóság.

c) Ami az alkotmánybírók ki nevezésének módját, illetve lehetséges szakmai karriertörténetüket illeti: a román alkotmánybíróság közel harminc éves történetében igen kevés karrierbíró lett alkotmánybíró, többnyire egyetemi ok-

tatókat és volt parlamenti képviselőket neveztek ki alkotmánybíróknak.

d) Az alkotmánybírói határozatok általánosan kötelező jellege, valamint kvázi jogforrási értéke olyan sajátosságok, amelyek az alkotmánybírói határozatokat megkülönböztetik a rendes bírósági határozatoktól.

e) Az előzetes és utólagos, absztrakt és konkrét alkotmányossági normakontrollt végző Alkotmánybíróság egyetlen eljárás keretében nem alakulhat át a bírói szervezetrendszerbe mintegy betagozódó, sajátos fellebbviteli bírósággá. Amennyiben a taláros testület vizsgálhatná a rendes bíróságok határozatainak alkotmányosságát, akkor ez egyfajta fellebbviteli bírósággá tenné. Ha pedig tisztán hipotetikus jelleggel az alkotmánybírói határozat joghatását vizsgáljuk, akkor az egyik lehetőség szerint a határozat maga oldaná meg az ügyet, ami teljesen idegen az alkotmánybírói szerepfelfogástól, vagy visszakerülne a rendes bíróság elé az ügy, újratárgyalás végett, ami azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróság egyfajta semmítőszékként működne.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A BÍRÓI HATALOM KÖZÖTTI VISZONY

„A független bírói hatalom elvéhez szorosan kötődik az a másik elv, hogy a bírói hatalmat kizárólag bíróságok gyakorolják, vagyis a bírói hatalom a bíróságokban testesül meg.”²²

Az alkotmányos igazságszolgáltatást végző taláros testület a román alkotmánybíráskodási rendszer-

ben, mint korábban jeleztem, nem része a bírói hatalomnak, a rendes igazságszolgáltatásnak, az alkotmánybírók pedig nem tekinthetők rendes bírónak. Ugyanakkor jogállásuk, szakmai státusuk megfelel a legfelsőbb bírósági bírák státusának, ami időnként feszültségek forrásaként jelenik meg, akár hatásköri konfliktusok formájában is.

Mindezek ellenére léteznek alkotmányos érintkezési pontok, kapcsolódási felületek, illetve alkotmányjogi párbeszéd is kialakul adott esetben az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok, különösen a legfelső semmítő- és ítélőszék között.²³

A következőkben mintegy jelzésszerűen utalok a konkrét alkotmányos párbeszéd megnyilvánulási formáira:

a) Az előzetes normakontroll keretében a legfelső semmítő- és ítélőszéknek joga van arra, hogy megkereséssel éljen az Alkotmánybíróság felé, amennyiben alkotmányellenesnek vél egy elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt, illetve törvényi rendelkezést.

b) Az utólagos normakontroll a legszélesebb felülete az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti kapcsolatnak, hiszen az alkotmányossági kifogás egy rendes bírósági eljárásban vehető fel, akár a bíróság részéről is. Amennyiben a felek vetik fel, a bíróság határozatban dönt a megkeresésnek az Alkotmánybíróság felé történő továbbításáról. A határozatban maga a bíróság is kifejti álláspontját azt illetően, hogy az alkotmányossági kifogás megalapozott-e vagy sem. Amennyiben a bíróság maga is megalapozottnak véli a megkeresést, vagyis alkotmányellenesnek véli az alkalmazandó törvényi rendelkezést, érvei rendkívül hasznosak lehetnek – anélkül természetesen, hogy kötelezőek lennének – az Alkotmánybíróság számára.

c) A jogvitát tárgyaló bíróság eldöntheti, hogy felfüggeszti-e az ügy tárgyalását, amíg az Alkotmánybíróság határozatát meg nem hozza, avagy tovább tárgyalja. Ilyen módon az ügyben akár jogerős határozat is születhet, mielőtt az Alkotmánybíróság döntött volna. Adott esetben, ha az Alkotmánybíróság a törvényi rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg, az érdekelt fél, ahogy már korábban jeleztem, perújítást kérhet a polgári eljárási törvénykönyvben előírt eljárás szerint.

d) Az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény, illetve a kifogásolt rendelkezések alkotmányosságáról dönt, anélkül, hogy azokat módosíthatná vagy kiegészíthetné. Az Alkotmánybíróság kiterjesztheti az el-

lenőrzést a kifogásolt törvényszöveggel szorosan összefüggő egyéb, az adott törvényben szereplő rendelkezésekre is.

e) Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a törvény értelmezését és alkalmazását, mivel ez kizárólag a rendes bíróságok hatásköre.

f) Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a különböző törvények, azok rendelkezéseinek az összehasonlítása, még akkor sem, ha ellentmondás, inkohérenca merül fel. Nem elemzi a törvények közötti összehangoltságot.

g) Az Alkotmánybíróság adott esetben hivatkozik a legfelső semmítő- és ítélőszék jogegységi határozataira,²⁴ mely utóbbiak kötelezőek valamennyi bírói szervre nézve. Ezek rendkívül hasznosak az alkotmányossági normakontroll során, hiszen meghatározzák az Alkotmánybíróság számára is a vizsgált

törvényszöveg bírósági értelmezés szerinti normatív tartalmát, és ilyen módon jelentősen segítik az Alkotmánybíróság tevékenységét.

h) Az alkotmány vonatkozó előírásának megfelelően az alkotmánybírósági határozatok általános érvényű, mindenkire nézve (*erga omnes* hatállyal) és a jövőre vonatkozólag kötelezőek a közléstől számítva, visszamenő hatály nélkül.²⁵

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ESETGYAKORLAT

Az Alkotmánybíróság a joggyakorlatában, különösen az utólagos normakontroll keretében, értelmezi és egyben alakítja is saját hatáskörét, meghatározva, újabb elemekkel bővítve viszonyát a rendes bíróságokhoz, valamint a legfelső semmítő- és ítélőszékhez.

E viszonynak vannak jól kimutatható kooperatív, de konfrontatív elemei is. Ha a felek fordulnak megkereséssel az Alkotmánybírósághoz, a bíróságnak kivételes alkalma nyílik arra, hogy véleményezze alkotmányossági szempontból az alkalmazandó törvényt, illetve törvényszöveget.

Az Alkotmánybíróság határozata a bíróságokra nézve is kötelező. Ez adott esetben komoly segítséget jelenthet a bíróságok számára, hiszen volt olyan jogszabály (a devizahitelek megsegítéséről rendelkező törvény), amelynek egyes cikkeit az Alkotmánybíróság, értelmező határozat keretében, csak az általa megadott értelmezés szerinti alkalmazásban minősítette alkotmányosnak.

Ez a határozat természetesen kötelezettséget is rótt egyben a parlamentre, hogy az alkotmánybíró-sági értelmezésnek megfelelően módosítsa a törvény szövegét, de addig is, míg ezt a parlament megtette, az egyébként országszerte nagy számban zajló perek-ben a bíróságok java része az Alkotmánybíró-ság határozatának közvetlen alkalmazásával döntött.

Az alkotmánybíró-sági esetgyakorlat messzemenő következetességgel állapítja meg, hogy a törvények értelmezése és alkalmazása kizárólag a rendes bírósá-gok hatásköre. Ahogy korábban erről szó volt, az Alkotmány nem teszi lehetővé a bírósági határozatok/ítéletek alkotmányossági kontrollját, tehát nem szabályozza az alkotmányjogi (alapjogi) panasz intézményét. Ugyanakkor az Alkotmánybíró-ság elvi é-llel, mintegy konceptuálisan állapította meg, hogy egy következetesen téves bírósági törvényértelmezés, jogalkalmazás adott esetben lehet alkotmányellenes, ezt azonban kizárólag az Alkotmánybíró-ság állapíthatja meg. A bírói jogértelmezés alkotmányellenes-ségét nem lehet legfelső bírósági jogegységi határo-zattal megállapítani, ilyen módon nem lehet a téves gyakorlatot megszüntetni; ez utóbbi azonban már az említett viszony konfrontatív jellegével kapcsolatos.

A következőkben az Alkotmánybíró-ság ezzel kap-csolatos elvi megállapításaiból idézek. Ha az Alkot-mánybíró-sághoz forduló fél lényegében a törvény-szöveg értelmezését, illetve alkalmazását kifogásolja, a taláros testület saját hatásköre hiányát állapítja meg, és mint megengedhetetlen megkeresést eluta-sítja a beadványt; azzal, hogy az a bíróságok hatáskörébe tartozik. „A törvények értelmezése azok alkalmazásának és tiszteletben tar-tásának elengedhetetlen, racionális művelete, melynek célja a jogi normák értelmének, jelentésének és alkalmazási területének tisztá-zása, és amelyet a bíróságok való-sítanak meg, különböző értelme-zési módszerek révén. Az ilyen módon megvalósult jogértelmezés jelzi adott ügyben az Alkotmány-bíró-ság számára a normakontroll során vizsgált tör-vényszöveg normatív tartalmát. A bírói jogértelme-zésnek azonban általánosan elfogadottnak kell len-nie, például a Legfelső Semmítő- és Ítélszék által elfogadott jogegységi határozat révén. Ugyanakkor úgy a bíróságok általi törvényértelmezéseknek, mint a Legfelső Semmítő- és Ítélszék által elfogadott jog-egységi határozatok értelmezéseinek tiszteletben kell tartaniuk az alkotmányos kereteket, ha nem ez tör-ténik, akkor a szankcionálására kizárólag az Alkot-mánybíró-ság jogosult.”²⁶

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EL-
VI ÉLLEL, MINTEGY KONCEP-
TUÁLISAN ÁLLAPÍTOTTA
MEG, HOGY EGY KÖVETKEZE-
TESEN TÉVES BÍRÓSÁGI TÖR-
VÉNYÉRTELMEZÉS, JOGAL-
KALMAZÁS ADOTT ESETBEN
LEHET ALKOTMÁNYELLENES.
EZT AZONBAN KIZÁRÓLAG
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁL-
LAPÍTHATJA MEG

Az Alkotmánybíró-ság pontosítja, illetve körülírja saját feladatát e vonatkozásban, és megállapítja, hogy „az alkotmányossági ellenőrzés a jogszabály, a jogi norma normatív tartalmára vonatkozik, arra, ahogyan ezt a bíróságok általános és folytonos értelme-zésben megállapították, következésképpen az alkot-mányossági normakontroll nem vonatkozhat egyes bíróságok egyedi, elszigetelten jelentkező jogértel-mezésére. Következésképpen a bírósági normaértel-mezés fölötti alkotmányossági ellenőrzésnek alapve-tően akkor van helye, ha az adott értelmezés folyto-nos, időben elhúzódó, a bíróságok által immáron elfogadott, a joggyakorlatot alakító hibás, az alkot-mányos rendelkezésekkel ellenkező értelmezés.”²⁷

Ez egyben azt is jelzi, és az Alkotmánybíró-ság meg is fogalmazza, hogy ellentétes jogértelmezések előfordulhatnak ugyan a bíróságok részéről a joggya-korlatban, de ezek feloldására a legfelső semmítő- és ítélőszék jogosult, jogegységi határozatok elfogadá-sával, melyek tartalma kötelező a bíróságokra nézve. Ha azonban akár a bírósági jogértelmezés, akár a jog-egységi határozatban foglalt normaértelmezés kap-csán alkotmányossági kifogás merül fel, ezeket kizá-rólag az Alkotmánybíró-ság vizsgálhatja, és állapíthatja meg az értelmezések alkotmányellenességét.²⁸

Az Alkotmánybíró-ság egy idei határozatában,²⁹ utólagos normakontroll keretében vizsgálta a legfel-ső semmítő- és ítélőszék jogegységi határozatának³⁰ az alkotmányosságát. Az elmúlt évek során a parla-ment több törvényt fogadott el a doktori címmel já-ró juttatásokról, azok jogi termé-szetéről, ami a juttatások összegét is jelentősen befolyásolta. Az Al-kotmánybíró-ság a legfelső bíróság jogegységi határozatát vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a legfelsőbírósági határozat sérti a hatalommegosztás elvét, hiszen rendelkezésével a legelső bírói szerv törvényhozási jogköröket vont magához, másrészt alkotmá-nyossági normakontrollt is gyako-rolt, ami az Alkotmánybíró-ság ki-zárólagos hatásköre. A határozat alapjául szolgáló íté-letben a legfelső semmítő- és ítélőszék a doktori címhez kapcsolódó juttatásokról döntött, és döntése a parlament által elfogadott szabályozással ellentétes tartalmú volt. Az Alkotmánybíró-ság helyt adott az ítélőtábla megkeresésének, és megállapította a jog-egységi határozatban foglalt értelmezés alkotmány-ellenességét.

Az Alkotmánybíró-ság egy másik határozatában³¹ – a képviselőház elnökének a megkeresésére – a parla-ment és a legfelső semmítő- és ítélőszék között ke-

letkezett alkotmányos természetű konfliktust oldotta fel.³² Ebben az esetben az alkotmányossági ellenőrzés nem kifejezetten törvényi normaszövegre, hanem egy alapvető közhatóság, nevezetesen a bírói hatalmat képviselő legfelső semmítő- és ítélőszék magatartásának alkotmányosságára vonatkozott. Anélkül, hogy a tényállást, a felek érvélését a maguk részletességében ismertetném, csak az ügy megértéséhez legszükségesebb elemeket említem.

A korrupcióellenes küzdelemről szóló 2000. évi 78. törvény 29. cikkének (1) bekezdése előírta, hogy a korrupciós bűncselekményeket első fokon tárgyaló bíróságok szakosodott tanácsokat hozhatnak létre, hogy olyan bírák tárgyalják ezeket az ügyeket, akiknek van valamilyen képzettségük ilyen ügyek vonatkozásában.

A 2003. évi 161. törvény módosította az előző rendelkezést abban az értelemben, hogy minden bírói szerv számára, beleértve a legfelső semmítő- és ítélőszékét is, kötelezővé tette a szakosodott bírói tanácsok létrehozását korrupciós ügyek tárgyalása esetén. Ez azért is különösen releváns a legmagasabb rangú bírói szervet illetően, mert a közméltóságot betöltő tisztségviselők (miniszterek, parlamenti képviselők), valamint magas rangú kinevezett köztisztviselők (országos intézményvezetők) esetében első fokon a legfelső semmítő- és ítélőszék büntető kollégiumának hármas tanácsa tárgyalja a korrupciós ügyeket. A legfelső semmítő- és ítélőszék elnöke és alelnökei nem tettek eleget ennek a törvényi előírásnak, azzal az utólagos érveléssel, hogy a testület büntető kollégiumának minden tagja szakosodottnak tekinthető ilyen típusú ügyekben. A legfelső semmítő- és ítélőszék vezetésének az ítélezési év elején kellett volna kijelölnie ezeket a szakosodott tanácsokat, de több éven keresztül elmulasztotta ezt. Az Alkotmánybíróság határozatában többek között a következőket fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 2003. április 21. és 2019. január 22. között a Legfelső Semmítő- és Ítélezőszék figyelmen kívül hagyta az Alkotmánynak a parlament szerepére vonatkozó 61. cikke (1) bekezdését,³³ a bírói hatóságokra, azok hatáskörére és törvényes működésére vonatkozó 126. cikk (1), (2) és (4) bekezdéseit,³⁴ és ezáltal az 1. cikk (4) bekezdését a hatalommegosztásról, valamint a törvények tisztelgetben tartásának alkotmányi kötelezettségét, amit az 1. cikk (5) beke-

dése ír elő, és ez utóbbi kapcsán a jogállamiság követelményét is, különös tekintettel az alkotmányos lojalitásra, mely a jogállamiságnak szerves alkotóelemét képezi. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélezőszék elutasította a törvény alkalmazását, ellenszegülve a törvényhozói akaratnak. Következésképpen a Legfelső Semmítő- és Ítélezőszék olyan hatáskört vindikált magának, amely túllépi a törvény értelmezésének és alkalmazásának kizárólagos, az Alkotmány által a bíróságok számára előírt hatáskörét.”

A közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldása – mint elnevezése is jelzi – olyan hatásköre az Alkotmánybíróságnak, melynek gyakorlása során nem elegendő a konfliktus létének

megállapítása, hanem az Alkotmánybíróságnak meg is kell oldania a konfliktust, adott esetben a meghozott határozatból adódó következmények, joghatások leírásával, megnevezésével.

A határozat elrendelte, hogy a nem szakosodott tanácsok által tárgyalt korrupciós ügyeket, ha azokat az alkotmánybírósági határozat közléséig jogerősen nem zárták le, újra kell tárgyalni első fokon. Ez a megoldás összhangban van azzal az alkotmányos rendelkezéssel, mely szerint az alkotmánybírósági határozatok csak a jövőre nézve érvényesek. Ez esetekben nem merül fel a visszamenő hatály kérdése, mivel még folyamatban lévő, bírósági eljárás alatt álló ügyekről beszélünk, másrészt a jogorvoslat és a méltányos igazságszolgáltatás elve megköveteli, hogy az érintettek ügyeit törvényi előírások szerint létrehozott tanácsokban tárgyalják.

Értelemszerűen egy ilyen határozat feszültséget teremt az Alkotmánybíróság és a legfelső semmítő- és ítélőszék viszonyában; különösen, ha figyelembe vesszük, hogy hasonló „elmarasztaló” határozatokat kénytelen volt hozni az Alkotmánybíróság egyéb ügyekben is, amikor az alkotmányos lojalitás, illetve magatartás hiányzott a legmagasabb rangú bírói testület részéről.

Itt említem azt az alkotmánybírósági határozatot,³⁵ mely megállapította, hogy a legfelső bíróság nem tanúsított alkotmányos magatartást, mikor az ötfős tanácsokba csak négy bírót jelölt ki sorshúzással, az ötödik mindig az elnök vagy valamelyik alelnök lett, holott a törvény azt írta elő teljes pontosággal és egyértelműséggel, hogy mind az öt bírót sorshúzással kell kijelölni.

Az ilyen módon kialakult feszültséget fokozta, hogy a legfelső semmítő- és ítélőszék, valamint több alsóbb szintű bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban kérdéseket intézett az Európai Unió Bíróságához, melyben kifogásolták az Alkotmánybíróság hatáskörét, határozatainak általános, mindenkire nézve kötelező jellegét, külső, hatósági beavatkozásnak minősítve az Alkotmánybíróság határozatait az igazságszolgáltatás eljárásaiba.³⁶ Az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban vannak ezek, a romániai bíróságok előterjesztései nyomán „felhalmozódott” ügyek.

Ugyanakkor, értelemszerűen, az Alkotmánybíróság választ fogalmazott meg a különböző kifogásokra. Ebből idézek néhány gondolatot: „A bíróságok nem igazolhatják a törvényektől való függetlenséget; a törvényeket alkalmazniuk kell. A bíróságok az értelmezés során nem tehetnek hozzá a törvényekhez, illetve nem módosíthatják azokat, akkor sem, ha azok az ítélkező tanácsok létrehozásáról szólnak. Az, amit a Legfelső Semmítő- és Ítélőszék kér a vizsgált esetben, nem más, mint hogy a bírói függetlenség elvének nevében lehessen megsérteni a hatalmi ágak közötti kompetenciák alkotmányos elosztását. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldására vonatkozó hatáskörének éppen az az értelme, hogy szankcionálja az Alkotmány által meghatározott hatáskörök megsértését. Az Alkotmánybíróság a 2018. évi 685., valamint a 2019. évi 417. határozatában nem adott instrukciókat a nemzeti bíróságoknak, nem vonta kétségbe függetlenségüket, és nem avatkozott be bírászkodási, ítélkezési tevékenységükbe, hanem megállapította az alkotmányos természetű jogi konfliktus létezését, melyet a Legfelső Semmítő- és Ítélőszék okozott az Alkotmányban rögzített hatásköreelosztás megsértésével, mindazon természetes következményekkel, melyek az alkalmazandó nemzeti törvényekből következnek abban az esetben, amikor is megállapításra került a bírói, ítélkező tanácsok létrehozásának törvénytelenége.”³⁷

A konfliktusnak erre a szintre történő emelése, illetve az ebből adódó lehetséges értékelések, elemzések és következtetések túllépik e tanulmány már amúgy is széles kereteit.

Ahogy mondani szokás: ez már egy másik történet.

Azt azonban mindenképpen jelzi mindez, hogy a bírói határozatok alkotmányos ellenőrzésének a törvényi, alkotmányi és elvi akadályokon túl a romániai jogász-, illetve bírói társadalomban mélyen gyökerező, előítéletektől sem független, vagy éppen rossz beidegződésekkel összefüggő, jogszociológiai elemzést igénylő, szerteágazó és sokrétű okai vannak.

1. Hans Kelsen: *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, Revue de Droit Public, 1928. (A szerző saját fordítása.)
2. Louis FAVOREU: *Les Cours Constitutionnelles*, Paris, Presses Universitaires de France 1992 (2. kiadás), 1–105, magyar fordításban: Az alkotmánybíróságok, in *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*, szerk. PACZOLAY Péter, Budapest, ELTE, 1995, 69.
3. A 2009. 1523. organikus törvény révén, mely új értelmezést adott a francia alkotmány 61. és 62. cikkeinek. A kérdéstről lásd Richard GHEVONIAN: Doi ani de chestiuni prioritara de constitutionalitate in Franța. Primul bilanț, in *Excepția de neconstituționalitate în România și Franța*, szerk. Elena Simina TĂNĂSESCU, București, Editura Universul Juridic, 2013, 220–228.
4. Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*, Budapest, 1988, 35.
5. Dominique ROUSSEAU: *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Paris, 1998, 20.
6. Alkotmány 1. cikk (5) bekezdés.
7. Alkotmány 146. cikk (1) bekezdés.
8. Ioan MURARU – Nasty Marian VLĂDOIU: *Contencios constituțional, proceduri și teorie*, București Editura, Hamangiu, 2019, 5.
9. Alkotmánybíróság (Ab.) 2018. évi 91. határozata, *Hivatalos Közlöny (H.K.)* 2018/348.
10. Ab. 2013. évi 447. határozat, *H.K.* 2013/674.
11. Ab. 2008. évi 404. határozat, *H.K.* 2008/347.
12. Ab. 2000. évi 70. határozat, *H.K.* 2000/334.
13. Alkotmány 1. cikk (4) bekezdés.
14. Ioan CHELARU – Cristioan IONESCU: *Constituția României comentată și adnotată cu debateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale, Titlul V. Curtea Constituțională*, București, Universul Juridic, 2015, 80–82.
15. Ez esetben nem használtam a magyar terminológia szerint helyesebb „határozat” kifejezést, mert a román alkotmánybíróság is fogad el határozatokat, de azokat csak a konkrétan nevesített egyéb hatáskörök gyakorlása során.
16. A román alkotmány 146. cikk (d) pontja szerint (mely az utólagos normakontrollt szabályozza-előírja) az Alkotmánybíróság „határoz a törvények és rendeletek alkotmányossági kifogásairól, amelyeket a bírói hatóságok vagy kereskedelmi választottbíróságok előtt vetettek fel; az alkotmányossági kifogást a Nép Ügyvédje közvetlen módon is felvetheti”.
17. TÓTH J. Zoltán: Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapjogi) bíráskodásban, in *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*, szerk. ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 80.
18. Uo.

19. A perújítás eseteit a román polgári eljárási törvénykönyv (Pejtk) 509-es cikke szabályozza; ezek között a 11) pontban azon esetet, „ha az ügyben emelt alkotmányossági kifogást Románia Alkotmánybírósága jóváhagyta”. A kérdésről részletesen lásd SZÉKELY János: *Román polgári eljárásjog*, Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2018, 247–268.
20. Például SÁRI János: *Alapjogok 3.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2004 (átdolgozott, kiadás).
21. A magyar alkotmányjogi szakirodalomban Bragyova András éppen ezt vitatja és érvekkel igazolja, állítja, hogy „valójában az alkotmányjogi vagy alapjogi panasz tárgya szükségképpen egy alapjogi jogi pozíció alkotmányosságát meghatározó jogi norma. A bírósági vagy hatósági határozat a normakontroll eljárás, előfeltétele és az alkotmányos panasz sikere esetén alkotmánybírói megsemmisítésének lehetősége fontos eljárási kérdés – de mindez nem dönti meg az alkotmányjogi panasz különleges normakontroll mibenlétét. És most lássuk az érveket. Először az alkotmányjogi panasz fogalmi elemeit választom szét, majd az alkotmányos (vagy alap-) jogok mibenlétét elemzem, a következő lépésben kimutatom, hogy az alkotmányos jogok megsértése csakis alkotmányellenes tartalmú jogi normával lehetséges. Ez azért van így, mert alkotmányos államban az állam joghoz-kötöttsége kizárja, hogy az állam bármely szerve alkotmányos jogot sértsen nem alkotmányellenes tartalmú jog alkalmazásával. Ez a jogalkalmazás és az »alkalmazott jog« fogalmán múlik: alapjog csak alkotmányellenes jog alkalmazásával sérthető meg.” BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma, in *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. DEZSŐ Márta – KUKORELLI István, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008, 70.
22. PACZOLAY Péter: A hatalommegosztás elve az alkotmánybíráskodásban, in *Az Alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*. Budapest, Szent István Társulat Könyvkiadó, 2003, 95.
23. A kérdésről részletesen lásd Tudorel TOADER – Marieta SAFTA: *Dialogul judecătořilor constituționali*, București, Editura Universul Juridic, 2015, 287–335.
24. Alkotmány 126. cikk (3) bekezdése: „A Legfelső Semmítő- és Ítélszék hatáskörének megfelelően biztosítja, hogy a többi bírói hatóság a törvényt egységesen értelmezze és alkalmazza.”
25. Alkotmány 147. cikk (4) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság határozatait közzéteszik Románia Hivatalos Közlönyében. A közzététel dátumától a határozatok általánosan kötelezőek, és csak a jövőre vonatkozólag bírnak erővel.”
26. Ab. 2016. évi 276. határozat, *H.K.* 2016/572. Mind ezt már korábbi határozataiban is megállapította, például: Ab. 2015. évi 841. határozat, *H.K.* 2016/110; Ab. 2010. évi 1560. határozat, *H.K.* 2011/139.
27. Ab. 2015. évi 336. határozat, *H.K.* 2015/342.
28. Ab. 2013. évi 448. határozat, *H.K.* 2014/5; Ab. 2012. évi 223. és 224. határozat, *H.K.* 2012/256.
29. Ab. 2020. évi 51. határozat, *H.K.* 2020/204.
30. A Legfelső Semmítő- és Ítélszék 2016. évi 21. jogegységi határozata, melyet a törvény érdekében történt felfolyamodás keretében hozott.
31. Ab. 2019. évi 417. határozat, *H.K.* 2019/825. A tanulmány ezen részében közölt idézetek ebből az alkotmánybírói határozatból valók, erre külön végjegyzetben már nem utalok.
32. Ezt a hatáskörét az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 146. cikk e) pontja írja elő.
33. Eszerint a „Parlament [...] az ország egyetlen törvényhozó hatósága”.
34. Mely szerint: „(1) Az igazságszolgáltatás a Legfelső Semmítő- és Ítélszéken és a törvény által megállapított bírói hatóságokon keresztül valósul meg. (2) A bírói hatóságok illetékességét és az ítélezési eljárást csak törvény írhatja elő. (4) A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék összetételét és működésének szabályait organikus törvény állapítja meg.”
35. Ab. 2018. évi 685. határozat, *H.K.* 2018/1021.
36. Például az Ab. 2019. évi 417. határozata kapcsán a C-811/19. és a C-840. számú, valamint a 2018. évi 685. határozattal kapcsolatosan a C-357/19. és a C-547/19. számú ügyek az EUB-nál.
37. Az Alkotmánybíróság álláspontja az előzetes döntéshozatali eljárásban, az EUB számára feltett kérdésekkel kapcsolatban és amit a kapcsolattartó kormányzati ügynök rendelkezésére bocsátott.

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Öt évvel azt követően, hogy ideális bűnbaknak bizonyultak a menedékkérők és migránsok, az Európai Unió legfőbb bírói fórumának kellett rendet tennie és megerősíteni a menedékkérőket is megillető emberi jogokat. Az ítélet kommentárjai között természetesen felbukkannak összeesküvéselméletek, amelyekre nem térek ki; legyen itt elég annyi, hogy a mindenkori magyar kormány mindhárom vizsgált uniós irányelv előkészítésében és elfogadásában aktív szerepet vállalt, így lehetősége volt azok alakítására. A 2015-ös év óta eltelt időben, többek között a bevándorlás okozta „válsághelyzetre” hivatkozással, valamint a válsághelyzet – egyébként jogalapot nélkülöző – folyamatos fenntartásával a végrehajtó hatalom igyekszik minden lehetséges eszközt megragadni ahhoz, hogy igazolja a menekültek és menedékkérők jogfosztását. Ezt a manipulatív és rosszhiszemű menekültügyi politikát tette időlegesen helyre a luxembourgi bíróság.

(Iván Júlia)

Iván Júlia

A TRANZITZÓNA TÜNDÖKLÉSE ÉS BUKÁSA

2015-ben, amikor a „menekültválság” kezdetekor a magyar kormány egyre drasztikusabb (szabadság) korlátozó intézkedésekkel bástyázta körül menekültelességét, és szépen fokozatosan kiüresítette a nemzetközi védelem, a menekültstátusz intézményét Magyarországon, még nem sejtettük, hogy legalább öt éves jogi küzdelem veszi kezdetét.

A C-924/19. és 925/19. PPU. számú „tranzitzió-na-ügyben” az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) úgy döntött, hogy az államhatárhoz közel eső, szögcsővel körülvett területen való (a magyar hatóságok által csak eufemisztikusan emlegetett) „elhelyezés” olyan mozgásszabadság-korlátozás, ami fogvatartásnak minősül. Az EUB nyomatékosította, hogy a jogellenesen fogva tartott személyeket – összesen több száz embert, köztük több mint száz gyermeket – azonnal szabadon kell bocsátani.

A Bíróság megállapította továbbá, hogy a magyar menekültügyi szabályozás számos ponton súlyosan sérti az uniós jogot, és megerősítette, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy az uniós jog alkalmazásának elsőbbségéből következően eltekintsenek a jogsértő magyar jogszabályok alkalmazásától, megerősítve ezzel a tagállami bíróságok jogvédő funkcióját.

Az ítélet következtében a magyar kormány lépés-kényszerbe került, mert a jelenlegi menekültügyi szabályozás nem tartható fenn, miután az EUB kimondta, hogy több ponton is ellentétes az uniós joggal. A május óta eltelt időben elfogadott jogszabálmódosítások sajnos újabb rosszhiszemű, nyilvánvalóan az uniós jogot sértő kormányzati menekültügyi politikát valószínűsítene.¹

AZ ÍTÉLET ELŐZMÉNYEI – A MAGYAR MENEKÜLTÜGY LASSÚ KIMŰLÁSA

A magyar menekültügyi rendszer számos átalakítás-on esett át az utóbbi tíz évben. Bár a 2010-es évek legelején még többé-kevésbé kiegyensúlyozott jogszabályi rendelkezések mentén lehetett menedéket

kérni Magyarországon, néhol már akkor is kifejezetten megszorító, a menedékkérő külföldiek emberi jogait tudatosan semmibe vevő joggyakorlatot alakított ki a magyar szakhatóság, az akkori elnevezés szerint még Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, majd 2017 és 2019 között a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, amely ma már Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság néven elsősorban rendvédelmi szervként működik.

A névváltoztatás és szervezeti átalakulás jól mutatja azt a kettősséget, amellyel a magyar bevándorlás- és menekültügy az indulása óta küzd: soha nem sikerült világosan felvállalni, hogy ma az Európai Unióban minden bevándorlással foglalkozó szervezet feladatának része a bevándorlók és menekültek befogadása, illetve beilleszkedésének támogatása is, nem kizárólag a külföldiek távoltartása. Vagyis nemcsak elutasítani lehet és kell a benyújtott menedékkérelmeket, hanem menekültstátuszt, oltalmazotti védelmet kell adni az arra jogosultaknak, akiket a hazájukba való visszaküldés esetén üldözés vagy súlyos sérelem fenyeget.

A magyar menekültügyi rendszer folyamatos és fokozatos rothadása 2010-ben kezdődött. Ezidőtájt a korábban – emberek fogva tartására való alkalmatlanságuk miatt – bezárt vidéki rendőrségi fogdákon tartották százával fogva a menedékkérőket, jogellenesen. Ez a változás a belügyminiszteri posztra 2010-ben visszatérő Pintér Sándor nevéhez volt köthető. 2015-re a menedékkérők automatikus őrizete vált rendszerszintű jogsértéssé, majd 2019-ben már nyíltan rendszert csinált a kormány abból, hogy a tranzitzióban fogva tartott és kiutasításra váró külföldieket éheztesse.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan azonban két nemzetközi bíróságon, az Emberi Jogok Európai Bíróságán (a továbbiakban: EJEB) és az Európai Unió Bíróságán indult eljárás Magyarország ellen, aminek eredményeképpen egyre dinamikusabb a magyar menekültügyi és idegenrendészeti hatóságok általi jogsértésekkel foglalkozó joganyag.²

A „menekültválság” 2015-ös éve különösen eseménydús volt, az év decemberében kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság az uniós

jogot sértő magyar menekültügyi szabályozás miatt,³ amely alapján automatikusan minden menedékkérő őrizetbe került. A magyar menekültügy hét főbűnét egyébként Nagy Boldizsár foglalja össze kiválóan az Élet és Irodalom 2017. december 20-i számában.⁴ 2019 januárjában az ún. „Stop Soros” törvényben a menedékkérőknek nyújtott tájékoztatás és segítségnyújtás kriminalizálása miatt indult ismét kötelezettségszegési eljárás Magyarország ellen, továbbá a menedékhez való jog további olyan korlátozása miatt, amely az Alaptörvény módosításán keresztül elérte, hogy kizárólag azok kaphatnak nemzetközi védelmet Magyarországon, akik „közvetlenül olyan területről érkeztek Magyarországra, ahol életük vagy szabadságuk veszélyben forog. A menedékjog iránti kérelem további elfogadhatatlansági indokai értelmében nem kaphatnak menedékjogot azok a személyek, akik olyan országból léptek be Magyarország területére, ahol nem üldözték őket, de amely nem felel meg a biztonságos harmadik ország kritériumainak.”⁵ Az Alaptörvény 2018. június 29-től hatályos hetedik módosításának 5. cikk (2) bekezdése – a világon valószínűleg egyedülálló módon – a biztonságos tranzitország fogalmát beemelte az alkotmányos szintű rendelkezések közé.⁶ Ahogy Nagy Boldizsár fogalmaz: „2019-re megszűnt Magyarországon a menekültvédelem”.⁷

2019 novemberében az *Ilias és Ahmed*-ügyben az EJEB Nagykamarája, megváltoztatva az elsőfokú ítéletet, úgy foglalt állást, hogy míg a kérelmezők Szerbiába való visszaküldése sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) a kínzás, embertelen és megalázó bánásmódot tilalmazó 3. cikkét,⁸ ugyanakkor a tranzitória konténertáborában történő szabadságkorlátozás nem minősül fogvatartásnak, és így ez a bánásmód nem ellentétes az Egyezmény 5. cikkével.⁹ Az ítélet több ponton ellentmondásos, és súlyos következményekkel jár a menedékkérők jogvédelmére nézve, éppen ezért sokan, sok helyen kritizálták a döntést – álláspontom szerint jogosan.¹⁰ A strasbourgi döntés értelmében a menedékkérők személyes szabadságának elvonása kevésbé súlyos, mint a *tartózkodás jogcíme szerint* más jogállású embertársainké. Míg a tartózkodási jogcímmel rendelkező embertársaink esetében valószínűleg fel sem merülne, hogy ne minősüljön fogvatartásnak egy hatósági parancsra, fegyveres őrök által őrzött, zárt (szögessdróttal körülvett) területen való kényszerű tartózkodás, addig a kérelmező menedékkérők esetében ezt a sztenderdet látványosan leszállította a Bíróság. „A menekültügy kontextusában a személyes szabadság meg-

vonását illetően a Bíróságnak praktikus és realiztikus megközelítést kell alkalmaznia, napjaink kihívásaira és körülményeire tekintettel.”¹¹ Álláspontom szerint ez a relativizálás valójában azt jelenti, hogy a menedékkérők esetében megengedhető a védelmi sztenderdektől való eltérés, vagyis az ő személyes szabadságuk kevesebbet „ér” a Bíróság szemében. Ez a megkülönböztetés szégyenfolt az Európa Tanács emberi jogi keretrendszerén.

Az *Ilias és Ahmed*-ügy 2015-ös keletkezése óta eltelt öt év alatt a magyar szabályozás és a közös európai menekültügyi politika körüli politikai viták viharos gyorsasággal alakultak; az időközben történt

jogszabályváltozások miatt már teljesen új tényállások vonatkoztak a 2015 utáni ügyekre, és ezek eredményeként az elmúlt öt évben Magyarországon teljesen beszűkült annak lehetősége, hogy valaki nemzetközi védelemben részesüljön. A tranzitória jogi természetének vizsgálatával foglalkozó

ítéletében a luxembourgi székhelyű EUB-nak tehát már egy teljesen más tényállást kellett alapul vennie, mint az *Ilias és Ahmed*-ügyben eljáró strasbourgi EJEB-nek, amint arra Léderer András a Fundamentumban megjelent kiváló cikkében felhívta a figyelmünket.¹²

A tranzitóriában történő fogvatartást vizsgáló, az EUB előtt folyt ügyben Priit Pikamäe főtanácsnok indítványában külön kitért a két bírói fórum jogértelmezési autonómiájára és egymáshoz való viszonyára. Számára a kulcsmomentum az unió Alapjogi Chartájának önálló és autentikus értelmezése, ebből vezeti le, hogy az EUB juthat más döntésre – magasabb emberi jogi sztenderdeket határozhat meg –, mint az EJEB, mert az előbbi nem az Emberi Jogok Európai Egyezményét értelmezi, hanem a Chartát.¹³

A magyar kormányzat, valamint az uniós szervek és a jogvédelemmel foglalkozó szakmai és civil szervezetek között öt éve húzódozó jogvita kiemelkedő állomásait jelenti a szóban forgó két ügy.¹⁴ A 2020. május 14-én kelt ítélet több ponton „semmisíti meg” a magyar kormány jogellenes és embertelen menekültpolitikájának emblematisztikus rendelkezéseit, amelyeket az alábbiakban fogok összegezni.

AZ ÍTÉLET ISMERTETÉSE

Az alapeljárások részletei

Az alapeljárások valójában két menekültügyi eljárást takarnak, FMS és FNZ, valamint SA és ifjabb SA

ügyét C-924/19., illetve C-925/19. PPU. számon, ezeket egyesítette az előzetes kérdést az Európai Unió Bíróságához intéző Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.

Fontos körülmény, hogy az alapeljárások keletkezésekor, 2019-ben hatályos jogszabályok következtében a jogi képviselők proaktív megközelítése nélkül ezek az ügyek soha nem jutottak volna el az EUB elé. Az elutasított menedékkérők jogi képviselőik útján egyrészt mulasztási pert indítottak a menekültügyi hatóság ellen, kérve, hogy a bíróság szüntesse meg jogellenes fogvatartásukat; továbbá kifogásolták, hogy a menekültügyi hatóság külön eljárás nélkül módosította kiutasításuk célországát Szerbiáról Afganisztánra, és kérték a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól a számukra sérelmes végzések hatályon kívül helyezését és a menekültügyi hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését.¹⁵

Az ítélet két központi kérdéssel foglalkozik: először is, hogy megfelel-e az uniós jognak az, hogy a kérelmezők menedékjog iránti kérelmét úgy utasítja el a magyar hatóság – érdemi vizsgálat nélkül, a kérelmek *elfogadhatatlanságára* hivatkozva¹⁶ –, hogy őket semmilyen más ország nem fogadja vissza, sehol nem kapnak védelmet. Ehhez kapcsolódóan kérdés volt az is, hogy köteles-e a magyar menekültügyi hatóság érdemben megvizsgálni azoknak a kérelmezőknek a kérelmét, akiket Szerbia nem fogad vissza. A második kulcskérdés pedig a tranzitónában való szálláshely kijelölésének jogi megítélésére vonatkozott: fogvatartásnak minősül-e az uniós jog értelmében az ilyen fokú szabadságmegvonás, és ha igen, akkor milyen feltételekkel lehet jogszerű.

Az első ügy (C-924/19. PPU. sz.) felperesei egy afgán házaspár, FMS és FNZ, akik hazájukat politikai üldözés veszélye miatt hagyták el, és Magyarországra a tranzitónán keresztül érkeztek 2019. február 5-én, Szerbia irányából. Menedékkérelmüket 2019 áprilisában arra hivatkozva utasította el a magyar menekültügyi hatóság érdemi vizsgálat nélkül, hogy *biztonságos tranzitországon* (vagyis Szerbián) keresztül érkeztek Magyarországra. Bár a magyar hatóság elrendelte a felperesek Szerbiába történő kiutasítását, ennek végrehajtására azonban nem kerülhetett sor, mert a szerb hatóságok megtagadták az elutasított menedékkérők visszavételét.¹⁷ A magyar hatóságok ekkor sem foglalkoztak a kérelem érdemével, vagyis azzal, hogy a hazájukba való visszaküldésük esetén ki lennének-e téve az üldözés veszélyének.

Az alapeljárásban a felperesek keresetet indítottak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon,

amely szintén érdemi vizsgálat nélkül utasította el azt; vagyis nem akadt olyan, hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv, illetve bíróság, amely akár egyszer is érdemben foglalkozott volna azokkal a körülményekkel, amelyek miatt a felperesek menedékkérelmet nyújtottak be Magyarországon.

Ezután az idegenrendészeti hatósághoz került az ügy, és a kialakult gyakorlat szerint a felpereseket a tranzitóna egy másik szektorában helyezték el, a kiutasított külföldiek számára fenntartott részen. Miután bebizonyosodott, hogy nem lehet a felpereseket átadni Szerbiának, a visszavételük megtagadását követően az idegenrendészeti hatóság módosította a felpereseket kiutasító határozatot a célország tekintetében: Szerbia helyett a kiutasítás célországaként Afganisztánt, a felperesek származási országát jelölte meg.

A felperesek a kiutasítással szembeni egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslatot, a végrehajtási kifogást is igénybe vették, amelyet azonban az idegenrendészeti hatóságként eljáró menekültügyi hatóság – kevés meglepetést okozva – elutasított. Fontos megjegyeznünk, hogy a jelenleg hatályos magyar idegenrendészeti jogszabályok szerint a végrehajtási kifogás

tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye, tehát független bírói szerv nem bírálhatja felül az idegenrendészeti hatóság döntését egy adott személy kiutasításának jogszerűségéről.¹⁸

A felperesek jogi képviselőik útján keresettel fordultak a Szegedi

Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, mintegy közvetlen bírói jogvédelmet kérve: keresetükben először is arra hivatkoztak, hogy a kiutasítás célországaról rendelkező végzések kiutasítási határozatnak minősülnek, amelyekkel szemben a bírósághoz fordulás jogát biztosítani kell, és azokat érdemben kell vizsgálni a visszaküldés tilalma elvének figyelembevételével; másodsor pedig arra, hogy a kiutasítási határozatok jogellenesek. Álláspontjuk szerint ugyanis a menekültügyi hatóságnak érdemben meg kellett volna vizsgálnia a menedékkérelmüket, mivel a Szerb Köztársaság nem fogadta őket vissza. Keresetükben kifejtették, hogy álláspontjuk szerint a Met. 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja ellentétes az uniós joggal.¹⁹

A 2013/32 Irányelv (az ún. eljárási irányelv)²⁰ 33. cikke szerint öt esetben lehetséges a menedékkérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elfogadhatatlannak minősíteni, és noha ez a felsorolás taxatív, a magyar jogalkotó ezt egészítette ki a biztonságos tranzitország kategóriájával. Az irányelv által lehetővé tett elfogadhatatlansági okok a következők: i) a kérelmező ré-

szére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított; ii) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 35. cikk értelmében az első menedék országának, amely nem tagállam; iii) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 38. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam; iv) a kérelem ismételt kérelemnek minősül, amely esetében nem merültek fel új körülmények vagy tények, vagy a kérelmező nem adott elő ilyeneket; vagy v) a kérelmező egy eltartottja kérelmet nyújtott be azt követően, hogy a 7. cikk (2) bekezdésével összhangban hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ő nevében benyújtott kérelem részét képezze, és nincs az eltartott személy helyzetére vonatkozó olyan tény, amely a külön kérelmet indokolná.

A magyar gyakorlat rendkívül találékonan oldotta meg a nemzetközi sztenderdek figyelmen kívül hagyását. Bár az uniós jog alapján a menedékjogi törvény a kérelmek érdemi vizsgálatát írja elő, ezt kizárólag abban az esetben végzi el a magyar hatóság, ha az elutasítás oka a biztonságos harmadik ország vagy származási ország koncepciója volt, ám az adott ország nem veszi vissza a kérelmezőt.²¹

Ahhoz, hogy érdemi vizsgálat nélkül lehessen elutasítani minél több kérelmet, a magyar jogalkotó bevezette a biztonságos tranzitország fogalmát, ezzel kibővítve azon esetek körét, amelyekben érdemi vizsgálatot mellőzve döntenek a menedékkérelmről. Ezzel a lépéssel a jogalkotó az uniós jog által megengedettnél tágabb körben tette lehetővé a védelemhez való hozzáférést. Ez a „nemzeti sajátosság” az, amely nyilvánvalóan sértette az uniós jogot.²²

Hiába zárta el a hatályos magyar szabályozás a kérelmezőket a hatékony jogorvoslattól, az ügyben eljáró jogi képviselők – a Magyar Helsinki Bizottság megbízott ügyvédei, dr. Pohárnok Barbara, dr. Kovács Tímea, majd az EUB előtt dr. Matevžič Gruša jogi előadó – bravúros jogértelmezésének köszönhetően a felperesek a menedékkérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása és kiutasításuk kifogásolása mellett fogvatartásukkal kapcsolatban is a bírósághoz fordultak, és a menekültügyi hatósággal szemben *mulasztási közigazgatási pert* kezdeményeztek, amelyben kérték, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a hatóság mulasztást követett el azzal, hogy a felperesek részére nem jelölt ki tranzitzióán kívüli tartózkodási helyet.

A kérdést előterjesztő bíróság rámutatott arra, hogy a felperesek által előterjesztett menedékkérelem elutasításának alapjául szolgáló elfogadhatatlan-

sági ok, amely a „biztonságos tranzitország” Met. 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja szerinti fogalmán alapul, nem szerepel a 2013/32 irányelvben taxatív fel sorolt okok között, és ezért ellentétes az uniós joggal.²³ A magyar bíróság szerint a kérelem ezen az alapon csak akkor nyilvánítható elfogadhatatlannak, ha az érintett személyt a harmadik ország visszaveszi, ez azonban megdőlt azzal, hogy Szerbia megtagadta a kérelmezők átvételét. Ebből következik, hogy ha kétséget kizáróan megállapítható, hogy a kiutasítás célországa nem fogadja vissza a kérelmezőt, akkor a menekültügyi hatóság nem nyilváníthatja elfogadhatatlannak a kérelmét.

A menedékkérelem újbóli, érdemi vizsgálatának kérdése azért fontos, mert ez alapján lehet eldönteni, hogy a menedékkérőkre vagy a kiutasítás hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályok vonatkoznak a felperesekre, és ehhez képest alakul a fogvatartásuk hosszának lehetséges maximuma is.

Fontos megjegyeznünk, hogy mind a főtanácsnoki indítvány, mind az ítélet teljesen egyértelműen leszögezi, hogy az alapeljárás felpereseinek helyzete különbözik az EJEB Nagykamara által

2019. november 21-én hozott Ilias és Ahmed-ítélet alapjául szolgáló helyzettől, valamint – amint arra korábban hivatkoztam – amellet érvel sikerrel, hogy a Charta értelmezése vezethet magasabb szintű jogvédelemre, mint az EJEE alkalmazása.²⁴ Ezt a fogvatartás jogalapjának kimerítő vizsgálata tanúsítja, vagyis az EUB minden részletre kiterjedően vizsgálta a magyar szabályozást, így álláspontom szerint a helyzet téves értékelését jelenti a két bíróság „rivalizálásaként” hivatkozni a két ítéletre, ahogy ezt cikkében a Nemzeti Közsolgálati Egyetem munkatársa, Petri Bernadett teszi.²⁵ Petri felvetése, hogy valójában jogértelmezési bizonytalanság van a tranzitzió fogvatartásként való megítélésében, véleményem szerint nem helytálló, az EUB ugyanis alapos elemzésében okkal minősíti a tranzitzióban megvalósult mozgásszabadság-korlátozás tényét (jogellenes) fogvatartásnak.

Meglehetősen félrevezető „jogalkalmazási következetlenségként” emlegetni az uniós eljárásban született tranzitzió-ítéletet. Ehelyett egészen egyszerűen számba kell vennünk, hogy hány ponton módosult – szigorodott – a magyar menedékjogi és idegenrendészeti joganyag a két ügy között eltelt időben. Vagyis megítélésem szerint itt nem jogalkalmazási következetlenségről, hanem objektíve teljesen eltérő tényállásról van szó.

A másik, C-925/19. PPU. sz. ügy felperesei SA és ifjabb SA, egy iráni állampolgárságú édesapa és kis-korú gyermeke, akik 2018. december 5-én érkeztek a röszkei tranzit-zónába, és itt nyújtottak be menedékkérelmet.

Az EUB ítéletének meghozatalakor a felperes és mindössze 11 éves gyermeke már 17 hónapja(!) volt a tranzit-zónában fogva tartva. Álláspontom szerint ez az eset jól mutatja, hogy a magyar menekültügy tudatosan hagyta figyelmen kívül a magyar hatóságok kötelezettségét a gyermek legfőbb érdekének védelmére. SA és kislánya fogvatartásáról egyetlen alkalommal sem döntött független hatóság vagy bíróság külön az ügyekre vonatkozó jogorvoslati eljárásban.

A két ügyben azonos döntések születtek, SA és kislánya menedékkérelmét is érdemi vizsgálata nélkül utasította el a hatóság, és döntött a kiutasításukról – előbb Szerbiába, majd Iránba.

A felperesek ugyanazt kifogásolták, mint a másik ügy felperesei, vagyis a Szerbiába történt sikertelen kiutasításukat követően a menedékkérelmük érdemi vizsgálatának uniós jogot sértő elmaradását, valamint a tranzit-zónán kívüli szálláshelyük kijelölésének elmulasztását. A szegedi bíróság a két pert egyesítette.

*A magyar menekültügy ízeire szedése –
az EUB érveinek ismertetése*

A luxemburgi ítélet kapcsán lehetőségünk nyílik a menedéjog eróziójának teljes magyarországi tünetegyüttesét áttekinteni, tekintettel arra, hogy az EUB ítélete egy öt éve tartó jogellenes állapotot volt hivatott felszámolni.

**A MENEKÜLTÜGYI HATÓSÁGHOZ
BENYÚJTOTT KIFOGÁS NEM HATÉKONY JOGORVOSLAT**

Az EUB pontosította a hatékony jogorvoslatihoz való jog fogalmát a menekültügyi eljárásban.

Az a trend, amely a menedékkérők jogorvoslatihoz való jogát az elmúlt évtizedben fokozatosan, egyre inkább korlátozta, nyilvánvalóan szembemegy a közösségi menekültpolitikával, és ellentétes az uniós joggal. 2010-től előbb az eljárási határidők csökkentésére, a professzionális jogi segítségnyújtás egyre leplezetlenebb akadályozására, a szakértelemmel bíró jogi segítők ügyfelekkel való kapcsolatfelvételének ellehetetlenítésére, majd végül a határozatok bírói felülvizsgálatának kizárására került sor.

A Bíróság kimondta, hogy a felperesek kiutasításáról rendelkező határozatban megjelölt célország Szerbiáról Afganisztánra, illetve Iránra módosítása valójában új kiutasítási határozatnak tekintendő a 2008/115 irányelv 3. cikke 4. pontja szerint, és az ilyen döntések ellen minden tagállam hatékony jogorvoslatot köteles biztosítani a felpereseknek. A Bíróság megállapította továbbá, hogy „a 2008/115 irányelv 5. cikke értelmében, amennyiben az illetékes nemzeti hatóság kiutasítási határozatot tervez hozni, tiszteletben kell tartania többek között a visszaküldés tilalmának elvét”,²⁶ ezt pedig azon ország vonatkozásában kell figyelembe venni, amelybe az érintett személy kiutasítását elrendelni tervezik. Az illetékes nemzeti hatóságnak minden esetben a célország meghatározása, illetve módosítása előtt kell figyelembe vennie a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását: ez az, amit a magyar hatóság elmulasztott.

A jogorvoslat jellegéről a Bíróság kimondta, hogy az adott ügyben érintett személynek kell tudnia élni vele: nem elegendő, ha az ügyésznek vagy valamely harmadik félnek van absztrakt joga arra, hogy jogorvoslati (felügyeleti) eljárást kezdeményezzen.²⁷ A jogorvoslat függetlenségének meghatározásakor az EUB a visszatérési irányelv 13. cikk (1) bekezdéséből indult ki, és megállapította, hogy a függetlenség és pártatlanság kérdésében nem ad pontos eligazítást az irányelv szövege, mindössze azt rögzíti, hogy kiutasítási határozatokat bíróság, közigazgatási hatóság vagy – pártatlan és független tagokból álló – illetékes szerv előtt lehet megtámadni. Az EUB szerint a hatékony jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, amelynek értelmében mindenki, akinek az Unió joga által biztosított jogát, illetve szabadságát megsértették, bíróság előtti hatékony jogorvoslatra jogosult, az e cikkben megállapított feltételek mellett.²⁸

Ebből következik, hogy a jelen ügyben nem felel meg az uniós jognak az a jogorvoslati rendszer, amely nem biztosítja a kiutasítási határozattal szemben a bírósághoz fordulás lehetőségét, és a jogorvoslati lehetősége mindössze a Belügyminisztérium felügyelete alatt álló hatósághoz benyújtott, általa elbírált végrehajtási kifogást takarja. A bíróság szerint a „függetlenség követelményének – a Charta 47. cikke értelmében a bíróságokat jellemző – külső szempontja megköveteli, hogy az érintett szerv teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bár-

kinek alá lenne rendelve, és anélkül hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.”²⁹

Fontos a tranzitória-ítélet azért is, mert világosan kimondja, hogy a Charta 47. cikke szerint a jogorvoslathoz való jog nem az EU-s állampolgárok kiváltsága, hanem minden, az unió területén tartózkodó személyt megillet, így a menedékkérőket is.

A MENEDÉKKÉRELMEK AUTOMATIKUS ELUTASÍTÁSA A „BIZTONSÁGOS TRANZITORSZÁG” KATEGÓRIÁJA ALAPJÁN SÉRTI AZ UNIÓS JOGOT

Az ítélet következő fontos megállapítása a menedékkérelmek automatikus elutasítására vonatkozik. A magyar hatóságok 2018 nyara óta gyakorlatilag bebiztosították, hogy ne kelljen a tranzitóriában benyújtott menedékkérelmeket érdemben vizsgálni. A Szerbián keresztül érkező kérelmezők futószalagon kapták a nemzetközi védelmi igényüket érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntéseket, hiszen a tranzitóriában fogvatartottak közül senki sem érkezett közvetlenül származási országából.

A kérdés mögött húzódó gyakorlati probléma abban állt, hogy egy országon – Szerbián – való keresztülhaladás a (jogsértő) magyar gyakorlat szerint elegendő kapcsolatot teremtett a kérelmező és a tranzitország között, és ezért nem vizsgálták egyetlen esetben sem, hogy valóban vissza tudna-e oda térni, és van-e esélye ott a nemzetközi védelemre.

A Bíróság az LH (Tompá) ítéletében már vizsgálta a magyar menekültügyi szabályozás elfogadhatatlansági kritériumait, és a 2020. március 19-i ítéletében – Bobek főtanácsnok indítványát követve – kimondta, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás – a Met. 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja – amely lehetővé teszi a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanság miatti elutasítását azon indokkal, hogy a kérelmező olyan államon keresztül érkezett, ahol nincs kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, illetve ahol biztosított a megfelelő szintű védelem. A Bíróság, miután emlékeztetett a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében szereplő elfogadhatatlansági okok felsorolásának kimerítő jellegére, rámutatott arra, hogy a fent említett nemzeti szabályozás nem tekinthető ezen okok valamelyikén alapulónak. Ugyanerre a megállapításra támaszkodott a Bíróság a jelen eljárásban is.³⁰

A TRANZITÓRIA FOGVATARTÁSNAK MINŐSÜL

Szemben a strasbourgi bíróság *Ilias és Ahmed*-ügyben hozott döntésével, amely nem tekintette a tranzitóriában töltött 23 napot fogvatartásnak, az EUB egyértelműen kimondta, hogy a szögesdróttal körülvett területen való, ilyen fokú elszigeteltség kimeríti a fogvatartás fogalmát.

Az utóbbi évek magyar gyakorlata szerint úgy tűnhet, mintha a tartózkodási jogcímmel nem rendelkező külföldiek esetében a mozgás szabadságának korlátozása nem lenne káros hatással az érintettek életminőségére, és a fogvatartás pusztán adminisztratív intézkedés, amely a menedékjogi eljárás szükségszerű velejárója. Ez a joggyakorlat annak ellenére alakult ki, hogy az uniós jog mindkét releváns irányelv esetében világosan rögzíti, hogy csak kivételesen és arányosan, a legszükségesebb esetben, egyedi mérlegelés alapján van lehetőség a menedékkérők, valamint a kiutasítási eljárás hatálya alatt állók fogvatartására.

A minden ember esetében azonos „helyiértékű” személyes szabadság az európai jogrendek nagy vívmánya, és a „tranzitórias ítélet” remélhetőleg véget vet a magyar kormány hozzáállását évek óta jellemző cinizmusnak, miszerint a szögesdróttal körülvett, fegyveres biztonsági őrök és rendőrök által őrzött konténer tábor nem fogvatartás.

A fogvatartásjellegről a főtanácsnoki indítvány értekezik hosszan, számos ponton cáfolva az *Ilias és Ahmed* ügyben hozott EJEB-döntés, valamint a magyar kormány egyébként hangoztatott, a fogvatartás tényét cáfolni igyekvő érveit. Priit Pikamäe főtanácsnok indítványában sorra veszi a fogvatartás tartalmi ismérveit, és megállapítja, hogy „sem a szerény mindennapi életkörülményekhez kapcsolódó anyagi szükségletek [...] kielégítése, sem szabadidős programok szervezése, sem pedig a gyermekek számára iskolarendszerű oktatás kialakítása nem jár közvetlen hatással az e zónában elhelyezett menedékkérők mozgásszabadságára. A szociális munkások és pszichológusok helyszíni jelenléte sem bír semmilyen jelentőséggel.”³¹ Vagyis bármilyen színes és boldog helynek is igyekszik lefesteni a magyar kormány a röszkei és a tompai tranzitóriát, az jogi természetét és megítélését tekintve mégis csak fogvatartás marad.

A tranzitória jogi megítélése szempontjából felmerül az „önkéntes távozás” lehetősége, mint a kormány egyik sokat használt érve: hogyan lehetne az fogvatartás, ahol az ajtó az egyik irányba nyitva áll? Pikamäe főtanácsnokot ez az érvelés sem téveszti

meg: „Ami az alapeljárás felperesei számára annak „reális” lehetőségét illeti, hogy saját akaratukból elhagyják a röszkei tranzitóna területét, a magyar kormány az észrevételeiben azt a meggyőződését fejezi ki, hogy fennáll ez a lehetőség, mivel nincsen akadály annak, hogy önként elhagyják a tranzitónát, ha akarják. Márpedig észszerű azon megállapítás, hogy az önkéntes távozás lehetőségének reális jellegét [kiemelés I. J.] a menedékkérők sajátos helyzetére tekintettel kell értékelni. Ebből a szempontból úgy tűnik számomra, hogy ez a jelleg hiányzik, mivel a tranzitóna elhagyása szükségképpen a kért nemzetközi védelem megszerzésének lehetőségéről való lemondás szinonimája.”³²

Végül, a főtanácsnok nem felejtette el külön értékelni azt a tényt sem, hogy Szerbiába nincs lehetősége visszatérni a felpereseknek, „egyrészt mert a szerb hatóságok nem veszik vissza a Magyarországról visszaküldendő menedékkérőket, másrészt mert a külföldiek jogellenes szerbiai tartózkodása valószínűleg büntetőjogi jellegű szankciókat von maga után Szerbiában, amely közzé is dokumentált.”³³

A magyar gyakorlat azzal is sérti az uniós jogot, hogy egy újabb önkényesen bevezetett tényállási elemet alkalmaz a fogvatartás elrendelésére (eufemisztikusan: a „szálláshely” kijelölésére): az „*anyagi fedezet hiányában saját magáról (szállásáról és ellátásáról) gondoskodni nem tud*” feltételt. A befogadási feltételekről szóló 2013/33 irányelv 17. cikke szerint minden olyan kérelmezőnek kötelesek a tagállamok szálláshelyet biztosítani, aki nem rendelkezik kellő fedezettel az egészségi állapotának megfelelő és az alapszükségeit kielégítését biztosító életszínvonal megteremtéséhez. A szálláshely természetbeni biztosítása pedig nem eredményezheti a kérelmezőnek a mozgásszabadságától való megfosztását.³⁴

Az ítélet részletesen tárgyalja, hogy a menedékkérők őrizetének elrendelésekor milyen szempontokra kell a jogalkalmazónak figyelemmel lennie; vagyis, őrizetbe vételre csak akkor kerülhet sor, ha egyéni mérlegelés alapján szükségesnek bizonyul, és ha nem lenne hatékony a kevésbé kényszerítő jellegű, alternatív intézkedések alkalmazása. Ebből következik, hogy a nemzeti hatóságok csak azt követően vehetik őrizetbe a nemzetközi védelmet kérelmezőt, hogy eseti alapon kivizsgálták, hogy az őrizet arányos-e az azzal elérni kívánt céllal.³⁵

A fogvatartás akkor jogszerű, ha megfelel a következő három feltételnek: i) egyéni mérlegelésen alapul, szükséges és arányos intézkedés az elérni kívánt cél érdekében; ii) az intézkedés ellen rendelkezésre

áll hatékony jogorvoslat; és iii) a fogvatartás csak a szükséges időtartamig áll fenn. A magyar menekültügyi és idegenrendészeti joganyag ezen a teszten elbukott, mert a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nem biztosította a felpereseknek. A Bíróság megállapította, hogy a 2013/33 irányelv 9. cikkének (3) és (5) bekezdésével ellentétes, ha egy tagállam nem biztosítja a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetét elrendelő közigazgatási határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát valamilyen módon.³⁶ Bár a menekültügyi őrizet maximális időtartamát az irányelvek nem rögzítik, az a lehető legrövidebb időre és kizárólag az őrizet okának fennállása idejére rendelhető el. Az EUB jogértelmezése szerint az őrizet alapjául szolgáló, annak okát érintő közigazgatási eljárásokat kellő gondossággal kell lefolytatni, és az ezen eljárásokban fellépő – a kérelmezőnek fel nem róható – késedelmek nem indokolhatják az őrizet meghosszabbítását.³⁷

Más azonban a helyzet azoknak az esetekben, akik a kiutasítási eljárás hatálya alatt állnak, illetve annak végrehajtása céljából vannak őrizetben a 2008/115 irányelv (visszatérési irányelv) 15. cikke alapján. Az őrizet maximális időtartama ebben az esetben nem haladhatja meg a tizennyolc hónapot. Az ítélet hangsúlyozza, hogy az uniós joggal³⁸ „ellentétes az a tagállami szabályozás, amely egyrészt nem írja elő, hogy a tizennyolc hónapos maximális időtartam leteltével a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárának őrizete automatikusan jogellenesnek minősül, és amely másrészt nem garantálja, hogy ez az őrizet csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.”³⁹

A jogellenes fogvatartás következményeire vonatkozóan külön kérdéseket kapott az uniós bíróság, vagyis arra is válaszolnia kellett, hogy kötelezheti-e

a tagállami bíróság ideiglenes intézkedéssel az illetékes nemzeti hatóságot arra, hogy a jogellenesen őrizetbe vett személy részére őrizetnek nem minősülő szálláshelyet jelöljön ki, ha egyértelmű, hogy a fogvatartás sérti az uniós jogot. A válasz az, hogy egyértelműen sérti. A tagállami bíróságnak jogában áll, hogy a közvetlenül hatályosuló uniós rendelkezéseket alkalmazva felülvizsgálja a jogellenes őrizetet, és döntsön a jogsérelmet szenvedett személy azonnali szabadon bocsátásáról.

E körben a kérdéseket előterjesztő Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy vélte, hogy a magyar jogszabályok nem biztosítják a fogvatartás bírói felülvizsgálatát, míg a magyar kormány érvelé-

se szerint a bizonyos eljárási rendelkezések „lehetővé teszik, hogy az e tranzitónában való elhelyezés az uniós jog követelményeinek megfelelő bírósági felülvizsgálat tárgyát képezze”.⁴⁰ Külön érdekes a fogvatartás „elhelyezésként” való említése, ami azonban nem tévesztette meg a Bíróságot.

Az ítélet megerősíti a bíróságok jogvédelmi funkcióját, amikor kimondja, hogy az uniós jog elsőbbségének elve, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való jog – amelyet az Alapjogi Charta 47. cikkében garantál – annak „megállapítására kötelezi a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy – amennyiben úgy véli, hogy az alapeljárások felperesei őrizetben vannak – hatáskörrel rendelkezik ezen őrizet jogszerűségének vizsgálatára, valamint arra, hogy szükség esetén mellőzze bármely ezt tiltó nemzeti rendelkezés alkalmazását.”⁴¹

A Bíróság emlékeztetett, hogy az évtizedes ítélezési gyakorlat értelmében „az uniós jog szerint megítélendő jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján felhívott jogok létezésére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében lehetősége kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések elrendelésére.”⁴²

Mit ér az uniós jogi rendelkezés, ha annak érvényesülését nem biztosíthatják a tagállami bíróságok? Az EUB ítélete világossá tette, hogy bárhogya is bűvészkedik a magyar menekültügy és idegenrendészet a szavakkal a menekültellenes kormányzati propaganda keretében, a tagállami bíróságok joga és kötelessége a jogellenesen fogva tartott külföldiek haldéktalan szabadon bocsátása.

ÖSSZEGRZÉS

A főtanácsnoki indítvány második bekezdése foglalkozik az ügy politikai súlyával és következményeivel, amikor azt írja, hogy „a jelenlegi migrációs helyzet, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagytanácsa által nemrégiben az Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügyében hozott ítélet⁴³ – amely pontosan a röszkei tranzitónában tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok helyzetére vonatkozik – fényében a jelen előzetes döntéshozatali ügyek érzékeny jelleget kapnak, mivel a Bíróság által adandó válaszok mind jogi, mind humanitárius szempontból nyilvánvalóan jelentős érdeklődésre tartanak számot”.

És valóban, Pikamäe főtanácsnok nem tévedett: ez az ügy emblematikus epizód a menedékjog szekuritizálása, a biztonsági, rendészeti szemlélet térnyerése és az emberi jogi, jogvédelmi gondolat immár

EZT A MANIPULATÍV ÉS ROSSZHISZEMŰ MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁT TETTE IDŐLEGESEN HELYRE A LUXEMBOURGI BÍRÓSÁG

tíz éve tartó küzdelmében. Öt évvel azt követően, hogy ideális bűnbaknak bizonyultak a menedékkérők és migránsok, az Európai Unió legfőbb bírói fórumának kellett

rendet tennie és megerősíteni a menedékkérőket is megillető emberi jogokat. Az ítélet kommentárjai között természetesen felbukkannak összeesküvés-elméletek, amelyekre nem térek ki; legyen itt elég annyi, hogy a mindenkor magyar kormány mindhárom vizsgált uniós irányelv előkészítésében és elfogadásában aktív szerepet vállalt, így lehetősége volt azok alakítására. A 2015-ös év óta eltelt időben, többek között a bevándorlás okozta „válsághelyzetre” hivatkozással, valamint a válsághelyzet – egyébként jogalapot nélkülöző – folyamatos fenntartásával a végrehajtó hatalom igyekszik minden lehetséges eszközt megragadni ahhoz, hogy igazolja a menekültek és menedékkérők jogfosztását.

Ezt a manipulatív és rosszhiszemű menekültügyi politikát tette időlegesen helyre a luxembourgi bíróság. Azt, hogy az EUB döntése hosszú távon mit jelent a jövő menedékkérőinek, akiket sorsuk Magyarországra sodor, ma még nem tudjuk. Egyelőre azonban semmi jót. A kormány legújabb elképzelése és az elfogadott 2020. évi LVIII. törvény, illetve a 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet⁴⁴ szerint, amely a menekültügyi eljárás átmeneti szabályait rögzíti, menedékjogi kérelmet kizárólag a magyar külképviseleteken lehet benyújtani 2020. június 17-től, vagyis a nemzetközi védelem intézménye nemcsak gyakorlatilag, hanem immár hivatalosan is megszűnt Magyarországon. A kormányrendelet szerint ez kizárólag két országban, Ukrajnában és Szerbiában lehetséges: „Menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot Magyarországgal határos, nem európai uniós tagállam területén működő [...] magyar diplomáciai képviselő területén lehet benyújtani.”⁴⁵

Az ítéletet követően a magyar kormány egyik képviselője „örült öngólnak” nevezte az EUB döntését, és mintha nem pusztán annyi lenne a kötelessége, hogy az ítéletben foglaltakat jóhiszeműen végrehajtsa, további szigorításokat helyezett kilátásba. Orbán Balázs, a Miniszterelnökség államtitkára egy 2020. június 22-én tartott rendezvényen, az Amnesty International Magyarország igazgatójával folytatott vita során elmondta, hogy szerinte „a tranzitóna-rendszer jó eszköz volt arra, hogy kérelmük elbírálásáig az ország területén kívül tartsa a menedékkérőket. De most, hogy ez az ítélet miatt ellehetetlenült, a kormánynak nem maradt más választása, mint a fizikai és jogi batárzár fenntartása mellett a kérelem-elbírálási lehetőségeket kivinni bizonyos nagykövetségekre.”⁴⁶

Bár az Európai Bizottság eddig hallgatott, az előbbiek alapján feltételezhetjük, hogy feszült figyelemmel kísérik a magyar menekültügyi szabályozás újabb átszabását. Borítékolhatjuk, hogy újabb kötelezettségzegési eljárással és feltehetően súlyos büntetéssel néz szembe az a kormány, amely az ország területén vagy az államhatáron kizárja a menedékkérelmek benyújtásának lehetőségét – amelyet az uniós irányelvek értelmében egyébként minden tagállam köteles lenne biztosítani.

JEGYZETEK

1. Egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról szóló T/10309. számú törvényjavaslat, <https://www.parlament.hu/irom41/10309/10309.pdf>.
2. Lokpo és Touré Magyarország elleni ügye, 10816/10. számú kérelem, az EJEB 2011. szeptember 20-án kelt ítélete, Al-Tayyar Abdelhakim Magyarország elleni ügye, 13058/11. számú kérelem, az EJEB 2012. október 23-án kelt ítélete, Hendrin Ali Said és Aras Ali Said Magyarország elleni ügye, 13457/11. számú kérelem, az EJEB 2012. október 23-án kelt ítélete, Nabil és mások Magyarország elleni ügye, 62116/12. számú kérelem, az EJEB 2015. szeptember 22-én kelt ítélete, O.M. Magyarország elleni ügye, 9912/15. számú kérelem, az EJEB 2016. július 5-én kelt ítélete, Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügye, 47287/15. számú kérelem, a Nagykamara 2019. november 21-én kelt ítélete.
3. „Bár az uniós jog lehetőséget nyújt a tagállamoknak arra, hogy a külső határokon tranzitónákat hozzanak létre, a magyar jogi szabályozás nem felel meg a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló irányelv – az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) – követelményeinek, mivel kizárólag az ilyen tranzitónákon belül engedélyezi a menedékkérelmek benyújtását, ahol csak korlátozott számú személy számára és túlságosan hosszú várakozási idő után teszik lehetővé a menekültügyi eljárásba való hozzáférést. A Magyarország által alkalmazott határon folytatott eljárás nem felel meg az uniós jognak, mivel nem tartja tiszteletben azt, hogy legfeljebb négy hétig tartható valaki egy tranzitközpontban, továbbá az eljárás nem biztosít külön garanciákat a kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezők számára. Magyarország a területén belül nem teszi lehetővé a menekültügyi eljárások tényleges igénybe vételét, mivel az irreguláris migránsokat visszakísérik a határ másik oldalára, még akkor is, ha azok menedékkérelmet szeretnének kérni.” A Bizottság sajtóközleménye itt érhető el magyarul: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_4522.
4. NAGY Boldizsár: A magyar menekültügy hét főbűne, *Élet és Irodalom*, 2017. december 20.
5. Lásd az Európai Bizottság 2019. július 25-i sajtóközleményét: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_4522.
6. Magyarország Alaptörvénye, XIV. cikk (4) bekezdése: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékkérelmet biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöztetnek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való féltelmük megalapozott. Nem jogosult menedékkérelmet kérni az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”
7. NAGY Boldizsár: Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon, *Állam- és Jogtudomány*, 2019/4, 120–134.
8. 3. cikk, kínzás tilalma: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” – Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Róma, 1950. november 4.
9. Az ítélet részletes angol nyelvű elemzése a European Database of Asylum Law oldalán itt érhető el: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-ili-as-and-ahmed-v-hungary-application-no-4728715-21-november-2019-0>.
10. 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*, 23 December 2019, <https://strasbourgobservers.com/2019/12/23/the-grand-chamber-judgment-in-ili-as-and-ahmed-v-hungary-immigration-detention-and-how-the-ground-beneath-our-feet-continues-to-erode/>.
11. Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügye, 47287/15. számú kérelem, a Nagykamara 2019. november 21-én kelt ítélete.
12. LÉDERER András: Tranzitónás elhelyezés kontra tranzitónás fogva tartás – a 2017-es és a 2015-ös szabályozás szerinti tranzitónák összehasonlítása, *Fundamentum*, 2019/3–4, 171–175.
13. „A Bíróság tehát hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a Charta rendelkezéseit önállóan értelmezze, mivel kizárólag ez utóbbiak alkalmazandók az uniós jog területén. A Bíróság tehát mellőzheti az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, és lefolytat

- hatja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálatát a Chartára tekintettel, feltéve hogy úgy értelmezi a Chartában szereplő azon jogokat, amelyeknek a tartalma hasonló az EJEE-ben szereplő jogokéhoz, hogy ezen értelmezés az EJEE által biztosítottnál magasabb szintű védelmet eredményez.” Priit Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben, 2020. április 23., 149. (a továbbiakban: Főtanácsnoki indítvány).
14. A Bíróság ítélete a C-924/19. és 925/19. Bizottság kontra Magyarország egyesített ügyekben (a továbbiakban: Ítélet).
 15. Ítélet, 59. pont.
 16. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja rendelkezik a „biztonságos tranzitország” bevezetéséről, amely a kérelmezők – utóbb a bíróság által is megerősített – álláspontja szerint ellentétes az uniós joggal.
 17. Főtanácsnoki indítvány, 26.
 18. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 65. §-ának (3b) bekezdése: *„Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a kiutasító döntésében a célországot az ügyfélnek felróható magatartása miatt módosítja, így különösen akkor, ha a harmadik országbeli állampolgár állampolgársága vonatkozásában valótlan tényeket közöl a hatósággal, vagy azt egyéb, a kiutasítás célországát befolyásoló tények indokolják, a módosító határozat vagy végzés ellen végrehajtási kifogásnak van helye. A végrehajtási kifogás a határozat közlésétől számított huszonnégy órán belül az elrendelő idegenrendészeti hatóságnál terjeszthető elő. A végrehajtási kifogás tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”*
 19. Főtanácsnoki indítvány, 30. pont
 20. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, 33. cikk.
 21. Met. 51/A.§: *„Amennyiben a biztonságos származási ország, vagy a biztonságos harmadik ország a kérelmezőt nem veszi át, vagy nem veszi vissza, a menekültügyi hatóság döntését visszavonja és az eljárást folytatja.”*
 22. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. december 18-án kelt 7.K.27.533/2019/47. számú végzése, amellyel az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte.
 23. Az előterjesztő szegedi bíróság Bobek főtanácsnok LH (Tompá) ügyben (C-564/18, EU:C:2019:1056) ismertetett indítványára hivatkozott, amely a biztonságos tranzitország fogalmát vizsgálva arra jutott, hogy az ellentétes az uniós joggal.
 24. Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügye, 47287/15. számú kérelem, a Nagykamara 2019. november 21-én kelt ítélete.
 25. PETRI Bernadett: Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitizona vitában, 2020. június 18., elérhető: https://eu.strat.uni-nke.hu/birek/2020/06/18/luxemburg-kontra-strasbourg-jogertelmezesi-bizonytalansagok-a-tranzitizona-vitaban?fbclid=IwAR2DnG5qDPW40bV_YIKJByJDs2EcFqED70oF-sfqdALXnoaRz-JefLdnj0Q.
 26. Ítélet, 118.
 27. Ítélet, 125.
 28. A Bíróság ítélete a C-562/13 a Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdidida ügyben, 45; A Bíróság ítélete a C-181/16 Sadikou Gnandi kontra Belgium ügyben, 52.
 29. Ítélet, 135.
 30. LH (Tompá) ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218).
 31. Főtanácsnoki indítvány, 164. pont
 32. Főtanácsnoki indítvány, 165–166.
 33. Főtanácsnoki indítvány, 168.
 34. Ítélet, 254.
 35. Ítélet, 258.
 36. Ítélet, 261.
 37. Ítélet, 262.
 38. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, 15. cikk (1) bekezdés, valamint (4)–(6) bekezdés.
 39. Ítélet, 280.
 40. Ítélet, 284.
 41. Ítélet, 291.
 42. 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet, C-213/89, EU:C:1990:257, 21. pont; 2013. január 15-i Križan és társai ítélet, C-416/10, EU:C:2013:8, 107. pont.
 43. Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügye, 47287/15. számú kérelem, a Nagykamara 2019. november 21-én kelt ítélete.
 44. 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről, 267.§.
 45. 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a menedéjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről.
 46. NEUBERGER Eszter: Ami elsöre a jogvédők nagy győzelmének tűnt, abból a menedéjog teljes kiüresítése lett, *444.hu*, 2020. június 30., <https://444.hu/2020/06/30/ami-elsore-a-jogvedok-nagy-gyo>.

DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban ezúttal is az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit, valamint az Európai Unió Bíróságának emberi jogi vonatkozású határozatait foglaljuk össze.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 2. CIKKE ÉLETHEZ VALÓ JOG

*Makuchyan és Minasyan Azerbajdzsán
és Magyarország elleni ügye¹*

Az ügy körülményei. 2004 januárjában az első kérelmező és G. M. egy, a NATO által finanszírozott, a Partnerség a Békéért program keretén belül zajló háromhónapos nyelvtanfolyamon vett részt Budapesten. A programon minden volt szovjet szocialista köztársaságból két-két katona vett részt, köztük ketten az azerbajdzsáni hadseregből. 2004. február 19-én, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem kollégiumában hajnali öt óra tájban az azerbajdzsáni hadsereg egyik tagja, R. S. legalább tizenkét baltacsapással megölte az alvó G. M.-et. Ezután megpróbálta betörni az első kérelmező szobájának ajtaját, azt kiabálva, hogy: „Nyisd ki az ajtót, te örmény! Mindannyiótok torkát átvágjuk!” (Az azerbajdzsáni kormány ez utóbbi mondat elhangzását vitatja.) Az elkövetőt az időközben a helyszínre érkező rendőrség fogta le.

R. S. részletes vallomást tett: elismerte, hogy előre kitervelten ölte meg G. M.-et, annak örmény származása miatt; megbánást nem tanúsított. Életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték, azzal, hogy legkorábban harminc év elteltével engedhető szabadon. Az elsőfokú ítélet ellen fellebbezést nyújtott be, azt állítva, hogy az eljárás leelején használt orosz nyelvet nem beszéli elég jól, ennek következtében a tettei súlya belátásának képességét kimondó pszichiátriai vizsgálatok elvégzése nem megfelelően folyt. Ekkor már azt állította, hogy a szóban forgó baltát önvédelmi célból vásárolta. Az elsőfokú ítéletet a Budapesti Fellebbviteli Bíróság 2007. február 22-én minden tekintetben helybenhagyta.

R. S. a büntetése letöltését egy magyar börtönben kezdte meg, de Azerbajdzsán már 2006-ban és 2008-ban is kérelmet nyújtott be arra vonatkozóan, hogy R. S. a hazájában tölthesse le a börtönbüntetését. Egy másik ügyben folyamatban lévő büntetőeljárás miatt – amely annak kapcsán zajlott, hogy R. S. erőszakosan viselkedett egy börtönőrrel – ezeket a kérelmeket elutasították, és az ügy lezárásáig, 2012-ig Azerbajdzsán új kérelmet nem is nyújtott be Magyarországra felé.

Azerbajdzsán 2012. július 12-én új kérelmet nyújtott be R. S. átszállítására. Az Európa Tanács elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményének² 6. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján, a magyar hatóságok kérésére, 2012. augusztus 15-én az azeri igazságügyi minisztérium tájékoztatta Magyarországot, hogy a külföldön elítélt fogoly átszállítása esetén az ítélet végrehajtását Azerbajdzsánban a büntetés megváltoztatása nélkül folytatnák. A levél tájékoztatást nyújtott arról is, hogy Azerbajdzsánban egy életfogytiglani börtönbüntetést töltő személyt legkorábban 25 évnyi büntetés letöltése után lehet szabadon engedni. A magyar igazságügyi miniszter 2012. augusztus 17-én beleegyezett R. S. Azerbajdzsánba történő átszállításába, azzal a feltétellel, hogy a büntetés fennmaradó részét ott tölti le.

2012. augusztus 31-én R. S.-t átadták Azerbajdzsánnak. Érkezésekor azonnal szabadon bocsátották, az aznap hozott elnöki kegyelmi határozat alapján. Az elkövetkező napokban örnaggyá léptették elő, állami lakást és nyolc évnyi fizetést kapott.

A magyar kormány sajtóközleményben rosszállását fejezte ki az elnöki kegyelem kapcsán, és hangsúlyozta, hogy a magyar kormány a nemzetközi jog szabályainak megfelelően járt el. Ezzel szemben az alapvető jogok biztosa 2012. december 7-i jelentése rámutatott arra, hogy R. S. átadását már azelőtt jóváhagyták, hogy az azerbajdzsáni hatóságoktól bármilyen biztosítékot kapott volna Magyarország arra, hogy a kiszabott büntetést nem változtatják meg. Az ombudsman véleménye szerint a magyar hatóságoknak biztosítékokat kellett volna kérniük Azerbajdzsántól arra, hogy Magyarország előzetes tájékoztatása nélkül nem változtatják meg az ítéletet. Ennek elmulasztásával a magyar kormány veszélyeztette a jogállamiság és jogbiztonság követelményét. A biztos hangsúlyozta, hogy a magyar hatóságoknak tisztában kellett lenniük azzal, hogy R. S. az átadásakor kegyelmet kap, és hogy a két ország társadalma alapvetően eltérően értékeli az R. S. által elkövetett cselekményeket.

A kérelmezők szerint Azerbajdzsán megsértette az Egyezmény 2. cikkét azzal, hogy elnöki kegyelmeben részesítette azt a személyt, aki megölte a második kérelmező rokonát, és kísérletet tett az első kérelmező megölésére, és akit Magyarországon életfogytig tartó börtönre ítélték.

Tekintettel arra, hogy az áldozatok örmény származása volt a fő indítéka a szóban forgó emberölésnek, illetve emberölési kísérletnek, illetve ezzel a körülménnyel függtek össze Azerbajdzsán intézkedései – az elnöki kegyelem, az elkövető dicsőítése –, a kérelmezők szerint az Egyezmény 14. cikke is sérült a 2. cikkel összefüggésben.

Végül a kérelmezők azt is panaszolták, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 2. cikkét azal, hogy a börtönbüntetés letöltésének megfelelő garanciája nélkül adta át a fogvatartottat.

*A döntés.*³ Az azerbajdzsáni kormány mindenkélett a hazai jogorvoslatok kimerítésének hiányára hivatkozott, elismerve, hogy a Bíróság korábban már nem hatékony jogorvoslati fórumnak minősítette az alkotmányjogi panaszt, de azt állítva, hogy e döntés meg kellene változtatni. A kérelmezők ezzel szemben előadták, hogy nem álltak rendelkezésre hatékony jogorvoslati lehetőségek, különös tekintettel arra, hogy az állam által elkövetett jogsértésről, egyezményisértésről van szó. A hegyi-karabahi konfliktus mint háttér, illetve az Azerbajdzsán és Örményország közötti viszony minősége releváns tényező, különös tekintettel arra, hogy mind R. S., mind az első kérelmező és G. M. katonatisztek voltak a saját országuk hadseregében.

Az örmény kormány, beavatkozóként, szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy a hegyi-karabahi megoldatlan konfliktus miatt az örmény állampolgárok számára nehéz hozzáférni az Azerbajdzsánban igénybe vehető jogorvoslatokhoz.

A Bíróság leszögezi, hogy kizárólag a hatékony jogorvoslati lehetőségeket kell kimeríteni, és a kimerítés hiánya miatt elfogadhatatlanságra hivatkozó kormánynak kell bizonyítania, hogy az általa hivatkozott jogorvoslati eljárás ténylegesen hatékonyan minősíthető. Jelen ügyben a bíróság megállapítja, hogy az azerbajdzsáni jog szerint az elnöki kegyelmi határozat nem egy normatív jogi aktus, hanem az államfő diszkrecionális jogkörébe tartozó döntés. A kormány azt állította, hogy a kérelmezőknek meg kellett volna kísérelnie ügyüket az alkotmánybíróság elé terjeszteni, viszont egyetlen példát sem tudott mondani az effajta eljárások sikerességére. A Bíróság tehát a kormány e kifogását elutasítja.

Az azerbajdzsáni kormány arra is hivatkozott, hogy a kérelmezők nem szenvedtek jelentős joghátrányt. R. S. több mint nyolc évet töltött börtönben. A kérelmezőket a kegyelmi határozat nem sújtotta hátrányokkal. Noha sérelmet szenvedtek, de az nem olyan súlyos, hogy jelentős hátránynak lenne tekinthető. A jelen ügyben nem merültek fel az emberi jogokkal kapcsolatos fontos kérdések; R. S. letartóztatták, eljárás alá vonták, elítélték, és büntetést

szabtak ki rá. Nem az a szóban forgó kérdés, hogy Azerbajdzsán elnökének kegyelemgyakorlása politikailag bölcs döntés volt-e. Az azerbajdzsáni törvények szerint legitim volt, humanitárius okokból adta, és az nem ellentétes az átszállítási egyezmény előírásaival.

A Bíróság kifejtette az Egyezmény 35. cikkének 3. bekezdés b) pontjában szereplő „jelentős hátránnyal” kapcsolatban, hogy ennek megítélése a Bíróság feladata a kérelmezők szubjektív érvei és az objektív tények alapján. Ugyanakkor, ha az Egyezményben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem érdemének vizsgálatát teszi szükségessé, valamint akkor, ha a hazai bíróságok nem vizsgálták ki az ügyet megfelelően, az ügyet elfogadhatónak kell minősíteni. A Bíróság rámutatott, hogy a jelen ügy tárgya az Egyezmény legalapvetőbb rendelkezése, az élethez való jog, illetve az ügy olyan általános kérdéseket vet fel, melyek befolyásolják az egyezmény betartását, még pontosabban a 2. cikk szerinti eljárási kötelezettségek mértékét. Tekintettel arra, hogy egyetlen hazai bíróság – az azerbajdzsáni vagy a magyarországi – sem vizsgálta a kérelmezők 2. cikk szerinti panaszait, a Bíróság az azerbajdzsáni kormány előzetes kifogásait elutasította.

A kérelmezők azt állították, hogy Azerbajdzsán megsértette az Egyezmény 2. cikke szerinti anyagi jogi kötelezettségeit, mivel G. M. megölését és az első kérelmező ellen irányuló emberölési kísérletét egy azerbajdzsáni katonatiszt követte el, így a tettek az államnak tudhatók be.

A kérelmezők azt is állították, hogy R. S. kegyelemben részesítésének körülményei révén mindkét kormány megsértette a 2. cikk szerinti eljárási kötelezettségeit.

Azerbajdzsán kormánya szerint az első kérelmező tekintetében a 2. cikk nem alkalmazható, hiszen a kérelmező nem halt meg, és nem szenvedett sérülést, őt és az elkövetőt egy bezárt ajtó választotta el egymástól. A kormány emellett azt is hangsúlyozta, hogy a szóban forgó események Azerbajdzsán joghatóságán kívül zajlottak. Azerbajdzsán nem engedélyezte, nem hagyta jóvá és nem védte az elkövetett bűncselekményt. A cselekmény kívül esik a katonák által teljesítendő kötelezettségek körén. A szóban forgó eset idején R. S. érzelmileg zavart volt, és az örmény katonatisztek mocskolódásának volt kitéve. Bűncselekménnyel reagált, de e bűncselekmény bekövetkeztét Azerbajdzsán nem láthatta előre.

A kérelmezők szerint a Bíróság ítélezési gyakorlatából az látszik, hogy a 2. cikk akkor is alkalmazható, ha a szóban forgó cselekmény nem volt halálos kimenetelű. E rendelkezés alkalmazhatósága az élet veszélyeztetésének mértékétől függ, többek között az

alkalmazott erő mértékétől és típusától, valamint a cselekmény indítékától, céljától.

A kérelmezők arra mutattak rá, hogy R. S. első felperes elleni támadását követlenül megelőzte G. M. megölése. R. S.-nek tehát egyértelműen szándékában állt az első kérelmezőt baltával megölte, és ebben csak a zárt ajtó és végül a magyar rendőrség beavatkozása akadályozta meg. Mindkét támadás indítéka ugyanaz volt, nevezetesen az áldozatok örmény származása.

A magyar és az örmény kormány szerint a cikk alkalmazható. Az örmény kormány több releváns esetet is felidézett a Bíróság gyakorlatából, és hangsúlyozta, hogy a kérelmező csak pusztán véletlennek köszönhetően élte túl a magyar bíróságok által is emberölési kísérletnek ítélt cselekményt.

A Bíróság több alkalommal hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 2. cikke akkor is alkalmazható, ha az a személy, akinek állítólagosan megsértették az élethez való jogát, nem halt meg.⁴ Ezért alapvető fontosságú a jelen esetben annak meghatározása, hogy az első kérelmező életét veszélyeztették-e a panaszolt események. Jelen esetben a magyar bíróságok által megállapított tények szerint G. M. megölése után R. S. egy baltával próbálta betörni az első kérelmező szobájának ajtaját, és az életveszélyes fenyegetéseket kiabált. A kollégiumban jelen lévő személyek kihívták a rendőrséget, akik végül megállították R. S.-t, még mielőtt beválthatta volna fenyegetéseit. Noha igaz, hogy az első kérelmezőnek nem keletkezett tényleges testi sérülése, a fent leírt körülmények egyértelműen jelzik, hogy életét súlyos és közvetlen veszély fenyegette. Sőt, a magyar bíróságok elítélték R. S.-t az emberölés előkészítéséért is. Ezen eljárás keretében a magyar hatóságoknak is úgy kellett tekinteniük, hogy az első kérelmező életveszélyes helyzetben volt, annak ellenére, hogy ténylegesen nem sérült meg. A kérelem tehát elfogadható.

A kérelmezők mindenekelőtt azzal érveltek, hogy Azerbajdzsán közvetlenül felelős az emberölésért és az emberölési kísérletért, mivel mindkét bűncselekményt azerbajdzsáni katonatiszt követte el. Másodszor, a kérelmezők azzal érveltek, hogy Azerbajdzsán elfogadta és elismerte ezt a magatartást.

A kérelmezők érvelése szerint bizonyos körülmények fennállta esetén a katonák szolgálaton kívüli magatartása is felróható az államnak, ez tehát megköveteli a Bíróságtól a körülmények összességének, valamint a szóban forgó magatartás jellegének és körülményeinek mérlegelését. A kérelmezők szerint, tekintve, hogy a két azerbajdzsáni katona egy, a NATO által szervezett programon képviselte államát, hivatalos feladataikat teljesítették, tehát a szóban forgó

bűncselekmények is hivatalos feladatellátás közben történtek.

A kérelmezők rámutattak: az, hogy az azerbajdzsáni kormány most azt állítja, hogy R. S. akár „átmeneti mentális zavaroktól” szenvedhetett, „kiszolgáltatott helyzetben és orvosi értelemben véve rossz állapotban volt, valamint érzelmileg zavart volt”, azt jelenti, hogy Azerbajdzsán elmulasztotta R. S. esetében annak felmérését, hogy alkalmas-e a fegyveres erők kötelékében való munkára. Ha az azerbajdzsáni kormány tudta, hogy R. S. mentális zavaroktól szenvedett, nem zárható ki, hogy ez az állapot már korábban is fennállt, amelyet fel kellett volna mérni, és diagnosztizálni kellett volna a mentális zavart, mielőtt R. S. elindult volna egy három hónapig tartó képzésre, amelyen örmény katonatisztek is részt vesznek.

A kérelmezők utaltak továbbá a Nemzetközi Jogi Bizottságnak az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló végleges szerződés tervezete 11. cikkére, és rámutattak, hogy jogellenes magatartás olyan államnak tulajdonítható, amely elismerte és elfogadta a szóban forgó magatartást sajátjaként. Azonban az ilyen elfogadást nem kell kijelentésbe foglalni, a szóban forgó állam magatartásából is lehet rá következtetni, és amennyiben az ilyen elismerés egyértelmű és feltétel nélküli, akkor indokolt a 11. cikket visszamenőlegesen is alkalmazni.

Az R. S. által elkövetett bűncselekmények támogatását és helyeslését tagadó nyilatkozatok, melyekre az azerbajdzsáni kormány hivatkozik, nem teszi semmissé azokat a bizonyítékokat, amelyek szerint R. S.-t nem csak az azerbajdzsáni társadalom, hanem az azerbajdzsáni hatóságok is hősként magasztalták és ünnepelték. A kérelmezők rámutattak, hogy R. S.-t magas rangú azerbajdzsáni kormánytisztviselők, politikai pártok tagjai és a civil társadalom képviselői is dicsőítették. Az azerbajdzsáni elnök weboldalán külön aloldalt hoztak létre R. S. dicsőítésére, ahol az állampolgárok üzeneteit jelenítették meg, és R. S.-t úgy mutatták be, mint egy hőst, aki szobrot érdemel.

Az a tény, hogy R. S. Azerbajdzsánban hősként üdvözölték, közismert volt, a jelenséget a nemzetközi média is bemutatta. Azerbajdzsánba való visszatérése után előléptették őrnaggyá, lakást biztosítottak számára, és kapott annyi pénzt, amennyi a fizetése lett volna a magyarországi letartóztatása óta. Ezt az Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság is megerősítette Azerbajdzsánról szóló, 2016. júniusi jelentésében. Mindezek alapján tehát egyértelmű, hogy Azerbajdzsán igazságtalanul elítélt személynek tekintette R. S.-t.

Azerbajdzsán kormánya visszautasította, hogy felelős lenne R. S. tettért. R. S. ugyan hivatalos felada-

tainak ellátása kapcsán tartózkodott Budapesten, de bűncselekményének jellege olyannyira visszaélészerű, és annyira távol esett hivatalos státusától, hogy azért nem tulajdonítható Azerbajdzsánnak felelősség.

Az azerbajdzsáni kormány határozottan tagadta a kérelmezők állítását, miszerint Azerbajdzsán R. S. magatartásával azonosult, elfogadta azt. Éppen ellenkezőleg, világossá tette, hogy nem helyesli a bűncselekményt, csak az eljárás szabálytalanságai és a büntetés hossza miatt fejezte ki aggodalmait. Az azerbajdzsáni kormány idézetekkel alátámasztva tagadta, hogy R. S. cselekedeteit hivatalos szinten helyeselték volna, vagy igazolhatónak tartanák, és azt állította, hogy nem dicsőítik, és nem tekintik hősnak R. S-t.

A kormány azzal érvelt, hogy R. S.-t az örmény katonák verbálisan bántalmazták Budapesten, akin ettől – múltbéli súlyos tapasztalatai folytán – elkeseredettség lett úrrá. Semmi sem utalt arra korábban, hogy olyan mentális állapotban van, illetve olyan mentális betegségben szenved, ami miatt kivizsgálásra szorult volna Budapestre való utazása előtt.

A Bíróság kifejtette, hogy az Egyezmény 2. cikke nem csak az állam képviselői által alkalmazott erőszak folytán bekövetkező halálesetekre vonatkozik, ugyanis az első bekezdés első mondatában a cikk az államok pozitív kötelezettségét írja elő arra, hogy megfelelő lépéseket tegyenek a joghatóságuk alatt állók életének védelme érdekében. Ez a kötelezettség mindenekelőtt a hatékony megelőzést biztosító jogszabályi és közigazgatási keretek kialakítására vonatkozik.

Jelen ügyben a Bíróság leszögezte, hogy R. S., bár a bűncselekmény elkövetésekor az azerbajdzsáni katonai erők tagja volt, nem a hivatalos feladatai ellátása során ölte meg a második kérelmező rokonát, illetve tett próbát az első kérelmező megölésére. Nem valamiféle tervezett katonai művelet vagy spontán katonai akció során cselekedett. Éppen ellenkezőleg, cselekményét R. S. saját elhatározásból követte el, éjjel, a NATO által finanszírozott tanfolyami órákon kívül. A program örmény résztvevői korábban állítólag gúnyolódtak vele, és provokálták. Semmi sem utal arra, hogy R. S. a felettesei parancsai alapján cselekedett volna, ilyen messzemenő következtetések levonásához nem áll rendelkezésre bizonyíték.

A Bíróság azt is leszögezi, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottságnak az államok felelősségére vonatkozó dokumentuma nagyon magas küszöböt állít meg az állam felelősségének megállapításához olyan cselekmények esetén, melyek elkövetése nem tulajdonítható az államnak. A kérelmezők által hivatkozott elismerés és elfogadás lehet ugyan szóbeli vagy maga-

tartásbeli is, de mindenképpen kellően világosnak és egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy az adott cselekmény kapcsán az állam felelősségét utólag meg lehessen állapítani.

Jelen ügyben tehát annak megállapításához, hogy Azerbajdzsán megsértette-e az Egyezmény 2. cikkében foglalt tartalmi követelményeket, azt kell bizonyítani, hogy az azerbajdzsáni hatóságok nem csak „jóváhagyták” és „támogatták” a szóban forgó bűncselekményeket, hanem azokat az állam egyértelműen, világosan, ebben az értelemben sajátjaként ismer- te és fogadta el – ezzel közvetlenül magára véve a felelősséget G. M. megöléséért és az első kérelmezővel szembeni emberölési kísérletért.

A Bíróság felidézte az ügy körülményeit: azt, hogy Azerbajdzsán elnöki kegyelemben részesítette R. S.-t, akit érkezésekor szabadon bocsátottak, lakást biztosítottak számára, nyolcvényi fizetést és előléptetést is kapott.

Ezen intézkedések egyenként és együttesen mind R. S. cselekedeteinek utólagos „elfogadását” és „támogatását” jelentik a különböző intézmények, illetve az állam képviselői által, összhangban a társadalom egészének érzéseivel. Különösen a nyolcvényi fizetés kiutalása és az előléptetés utal arra, hogy R. S. tetteinek kifejezett és egyértelmű helyeslése mellett katonai szolgálatának elismeréséről is szó van.

Ebben az összefüggésben a Bíróság a kérelmezők által benyújtott, különböző közszereplők által tett, különösen nyugtalanító állásfoglalásokat is figyelembe vette. A kérelmezők azzal érveltek, hogy az ilyen dicsőítő kijelentések – ideértve az Azerbajdzsán elnökének honlapján közzétett, összegyűjtött üzeneteket – az R. S. által elkövetett bűncselekmények „elismerését” és „elfogadását” jelentik. A Bíróság egyetért azzal, hogy a szóban forgó megszólalások nagy mennyisége különösen nyugtalanító, hiszen R. S.-t nemzeti hősnak állítják be az általa elkövetett szörnyű bűncselekmények elkövetéséért.

Összegezve, a Bíróság egyértelműnek tartja, hogy az azerbajdzsáni kormány intézkedéseit egészében nézve úgy kell tekinteni, hogy Azerbajdzsán egyértelművé tette R. S. magatartásának „jóváhagyását” és „támogatását”.

Ezután vizsgálja a Bíróság azt a kérdést, hogy a szóban forgó cselekmények a jóváhagyáson és támogatáson túl azok „elismerését” és „elfogadását” is jelentik-e a Nemzetközi Jogi Bizottságnak az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló végleges szerződéstervezete alapján.

A Bíróság úgy látja, hogy az állam különböző intézményei, illetve legmagasabb rangú tisztviselői minden kétséget kizáróan jóváhagyták és támogatták az R. S. által elkövetett bűncselekményeket.

A szerződéstervezet 11. cikkében meghatározott nagyon magas küszöböt alkalmazva azonban a Bíróság csak arra a következtetésre juthat, hogy a kérelmezők nem bizonyították meggyőzően, hogy Azerbajdzsán egyértelműen elismerte és elfogadta volna R. S. cselekedeteit sajátjaként, és így vállalná a felelősséget G. M. megöléséért és az első kérelmezővel szembeni emberölési kísérletért.

Végül a Bíróság – elismerve, hogy szigorú szakmai előírások vonatkozhatnak a fegyveres erők tagjaira – a jelen ügy körülményeire tekintettel nem állapította meg, hogy Azerbajdzsánnak felelőssége lenne abban, hogy nem állapított meg szigorúbb előírásokat, nem mérte fel R. S. mentális állapotát, mivel a szóban forgó bűncselekmények visszaélészerűek és távol esnek R. S. hivatalos, katonatiszti státuszától. Továbbá a bűncselekmény dokumentumaiban semmi nem utal arra, hogy Azerbajdzsáni eljárása ne lett volna megfelelő a fegyveres erők tagjainak felvételét és a szakmai előírások betartásának ellenőrzését illetően.

Összességében tehát a Bíróság nem állapítja meg a 2. cikk anyagi jogi oldalának sérelmét.

A kérelmezők azt is állították, hogy Azerbajdzsán megsértette az Egyezmény 2. cikke szerinti eljárási kötelezettségeit. Az ügy e vonatkozása elsősorban az állam azon kötelezettségével van összefüggésben, hogy megfelelő mechanizmusokkal társított, hatékony büntetőjogi rendelkezéseket fogadjon el és érvényesítsen az élethez való jog megsértésének büntetésére. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy az elretentés, valamint a bűncselekmények megelőzése és a bűnüldözés kérdése elválaszthatatlanul kapcsolódik a büntetés kérdéséhez. Ezek mind relevánsak az ügyben, és az azerbajdzsáni hatóságok nem cselekedtek megfelelő módon annak biztosítása érdekében, hogy mások „elriasztódjanak” a hasonló bűncselekmények elkövetésétől, és így az ügy hatásait tovább erősítették, nem szolgáltattak igazságot.

A Bíróság hasonló körülmények között azt követeli meg a nemzeti hatóságoktól, hogy kellő alapos-sággal, objektíven és feddhetetlenül viselkedjenek, és olyan módon járjanak el, hogy élvezzék az érintettek közeli hozzátartozóinak és a közvéleménynek a bizalmát. Jelen ügyben, tekintve, hogy az állam egy képviselőjéről van szó, ezek a követelmények még fokozottabban vannak jelen. A kérelmezők olyan nemzetközi példákat hoztak fel, melyek alapján bizonyos körülmények esetén az egyéni vagy közkegyelmek az igazságszolgáltatás tagadásának egy formáját jelenthetik.

Azerbajdzsán közvetlenül támadta a magyar bíróságok ténybeli megállapításait, állítólagos eljárási szabálytalanságokra hivatkoztak, illetve azokat a

megállapításokat is kétségbe vonták, amelyek R. S. mentális állapotára vonatkoztak a bűncselekmény elkövetésekor. Ezeket a kifogásokat használták érvként a kegyelem gyakorlásához. A kérelmezők azt állították, hogy a kegyelem gyakorlásának alapja az azerbajdzsáni hatóságok szkepticizmusa vagy legalábbis ambivalenciája a magyar bíróság által hozott döntést illetően. Egyértelmű, hogy az Örményországgal zajló hegyi-karabahi konfliktus miatti politikai okok vezettek a kegyelemhez, miközben az ilyen körülményeknek nem szabadna semmilyen hatással lenniük a nemzeti büntetőeljárásokban hozott ítéletekre.

A kérelmezők szerint az azerbajdzsáni kormány nyilvánvalóan nem tett eleget az Egyezmény 2. cikke szerinti pozitív kötelezettségeinek, amikor lerontotta a magyar bíróság ítéletét, és a büntető igazságszolgáltatási eljáráson kívül eső politikai okokból cselekedett. Az élet védelme és az életveszélyes bűncselekmények büntetlenségének megakadályozása érdekében az azerbajdzsáni hatóságok kötelesek lettek volna tiszteletben tartani a magyar bíróság döntését. Az elnöki kegyelem jogkörének gyakorlása tehát a súlyos bűncselekmény következményeinek enyhítésére irányult, ahelyett, hogy az állam megmutatta volna, hogy az ilyen cselekedet semmilyen körülmények között nem tolerálhatóak. Előléptetés és juttatások helyett el kellett volna bocsátani a katonaságtól. A kegyelem állítólagos „humanitárius” okait semmi nem támasztotta alá.

A kérelmezők szerint tehát „nyilvánvaló aránytalanság” van a kérdéses cselekmény súlya és a végrehajtott büntetés között, ami megfosztja a büntetőeljárást minden korrekciós jellegétől, és így az Egyezmény 2. cikkének eljárási sérelme fennáll. Ezt az értelemezést erősíti az is, hogy Azerbajdzsán a szabadon engedéssel az átszállításról szóló egyezményt is megsértette, hiszen a szerint az átszállítás célja az, hogy az elítélt a hazájában töltsen le a büntetését.

A kérelmezők azt is kiemelték, hogy az átszállítási egyezmény aláírásakor Azerbajdzsán azt a nyilatkozatot tette, hogy az országból átszállított személyek büntetése csak az ország jóváhagyásával módosítható. Logikusan – szerintük – ebből annak kellene következnie, hogy Azerbajdzsán sem módosít egyoldalúan a büntetések mértékén.

Azerbajdzsán azt hangsúlyozta, hogy ebben az esetben nem egy, a saját joghatóság alatt elítélt személy kapott kegyelmet, hanem az állam kegyelmet adott egy saját állampolgárának, akit vitatható körülmények között ítélték el egy másik országban. Azerbajdzsán szerint releváns, hogy R. S. a saját országában a lakóhelyét elhagyni kényszerült személy volt, mert a terület jelenleg örmény megszállás alatt áll. 15 évesen kellett elhagynia otthonát, és az ör-

mény–azeri konfliktus kapcsán elvesztette közeli hozzátartozóit. Ezek a körülmények az emberölést nem igazolják ugyan, mindazonáltal, a büntetőeljárás során nem fordítottak kellő figyelmet R. S. élet-történetére és lelkiállapotára. Az eljárással kapcsolatban már említett aggályok felvetésével Azerbajdzsán nem a magyar bíróság döntését támadta meg, csak a kegyelemgyakorlás körülményeit magyarázza. Ennek megfelelően az elnöki kegyelmet R. S. humanitárius okokból, élettörténetére, helyzetére és mentális állapotára tekintettel kapta meg.

Azerbajdzsán azt állította, hogy az átszállításról szóló egyezményenl összhangban cselekedtek, és különös lenne, ha az egyik európai egyezmény betartása a másik egyezmény megsértésének minősülne.

Az azerbajdzsáni kormány azzal érvelt, hogy az átszállításról szóló egyezmény 2. cikkében foglalt általános elvet, miszerint az „elítélt személy a kiszabott büntetés letöltése céljából” szállítható át, az átszállításról szóló egyezmény más anyagi jogi rendelkezései nem támasztják alá. Az átszállítási egyezmény 9. cikkére hivatkozva az azerbajdzsáni kormány úgy érvelt, hogy nem lehet kérdés, hogy Azerbajdzsánnak joga van a megfelelő határozatok meghozatalára a büntetés végrehajtása kapcsán. Ezt erősíti a 12. cikk szövege, amelyből az következik, hogy a végrehajto állam teljes hatáskörrel rendelkezik a kegyelem gyakorlása vagy a büntetés végrehajtása tekintetében.

Az azerbajdzsáni kormány utalt az Európai Parlamentnek arra a következtetésére, hogy noha a kegyelem megsértette az egyezmény szellemét, valójában eleget tett az egyezmény betű szerinti értelmezésének. Azerbajdzsán arra is kitért, hogy az átszállítási egyezmény aláírásakor tett, előbb említett nyilatkozat vagy fenntartás nem az Azerbajdzsán által átvett, hanem az átadott elítéltekre vonatkozik, és az nem kölcsönös, hiszen Magyarország nem tett hasonló nyilatkozatot, és így nem kellett Magyarország hozzájárulását kérni az elnöki kegyelmi határozathoz.

A beavatkozó örmény kormány azzal érvelt, hogy az azerbajdzsáni R. S.-nek megadott elnöki kegyelem akadályozta a magyar bíróságok által kiszabott büntetés végrehajtását, illetve az igazságszolgáltatást. Az örmény kormány szerint az átszállítási egyezmény célja az, hogy lehetőséget biztosítson a szabadságuktól megfosztott személyeknek arra, hogy büntetésüket szülőföldjükön töltsék le, társadalmi rehabilitációjuk megkönnyítése érdekében. Örményország rámutatott, hogy a 2022 (2014) számú határozatában a Parlamenti Közgyűlés az átszállítási egyezmény 12. cikkének azerbajdzsáni alkalmazását R. S. esetében „a nemzetközi kapcsolatokban a jóhiszemű kapcsolatok és a jogállamiságnak a megsértéseként” értékelte. Ez az állásfoglalás hangsúlyozta továbbá az át-

szállítási egyezmény jóhiszemű alkalmazásának fontosságát olyan esetekben, amelyek politikai vagy diplomáciai következményekkel járhatnak.

Örményország szerint Azerbajdzsán biztosítékot adott az illetékes magyar hatóságoknak, kijelentve, hogy a Magyarország által kiszabott büntetést folytatják, nem pedig módosítják; így kötelesek lettek volna garantálni, hogy R. S. letölti a rá kiszabott büntetést. Az örmény kormány azzal érvelt, hogy Azerbajdzsán félrevezető és hamis biztosítékokat adott, megsértve az átszállításról szóló egyezmény szerinti nemzetközi normákat és kötelezettségeket.

A Bíróság korábban már számos alkalommal összefoglalta az Egyezmény 2. cikkével kapcsolatban a hatékony nyomozásra vonatkozó elveket. Ezeknek megfelelően a vizsgálat lefolytatásáért felelős személyeknek függetlennek kell lenniük a szóban forgó eseményekben részt vevőktől; a vizsgálatnak „megfelelőnek” kell lennie; következtetéseinek az összes releváns elem alapos, objektív és pártatlan elemzésén kell alapulnia; kellően hozzáférhetőnek kell lennie az áldozat családja és a nyilvánosság ellenőrzése számára, valamint a nyomozást azonnal, illetve észszerű határidőn belül kell végrehajtani. A „megfelelőség” érdekében a vizsgálatnak képesnek kell lennie annak megállapítására, hogy a felhasznált erő a körülmények között indokolt volt-e, illetve arra, hogy a felelősöket azonosítani és adott esetben büntetni lehessen.

Ezek a követelmények a nyomozati szakaszt követően is, az eljárás során végig fennállnak. Noha nincs olyan kötelezettség, hogy minden büntetőeljárás elítéléssel vagy egy bizonyos fajta ítélettel záruljon, az életet veszélyeztető vagy a testi és szellemi épiséget súlyosan sértő támadásokat nem lehet büntetés nélkül hagyni.

A Bíróság azt is kimondta már, hogy ha olyan személyt ítélnék el az Egyezmény 2. vagy 3. cikkét sértő bűncselekmény kapcsán, aki bizonyos értelemben az államot képviseli, akkor ha ezt követően amnesztiára vagy egyéni kegyelemre kerül sor, akkor nyilvánvalóan nem lehet azt mondani, hogy a büntetés megfelelő volt. Éppen ellenkezőleg: az államoknak a szokásos bűnelkövetőkhöz képest szigorúbbnak kell lenniük, amikor a saját képviselőiket súlyos, életet veszélyeztető bűncselekmények elkövetésért büntetik, mivel nem csak az egyéni büntetőjogi felelősségről van szó, hanem az állam azon kötelezettségéről is, hogy a hivatalviselésből fakadó büntetlenség látszatát felszámolja.

A Bíróság megállapítja, hogy az eljárási követelményeknek nagyrészt Magyarországnak kellett megfelelnie. A Bíróságnak azt kell jelen ügyben megvizsgálnia, hogy R. S. Azerbajdzsánba való átszállítását

követően az azerbajdzsáni hatóságok lépései összhangban voltak-e, illetve mennyire voltak összhangban a fent említett alapelvekkel.

A Bíróság mindenekelőtt megjegyzi, hogy az egyéni kegyelem vagy az amnesztia (közkegyelem) elsősorban a tagállamok nemzeti hatáskörébe tartozó kérdés, és elvben nem ellentétesek a nemzetközi joggal az ilyen megoldások, kivéve, ha az alapvető emberi jogok súlyos megsértésének minősülő cselekményekről van szó. Az átszállítási egyezmény 12. cikke értelmében az amnesztiát vagy az egyéni kegyelmet az ítéletet meghozó és az ítéletet végrehajtó állam is elrendelheti.

A Bíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak ellenőrzésére, hogy a Szerződő Felek az Emberi Jogok Európai Egyezményén és annak jegyzőkönyvein kívül más egyezményeknek, szerződéseknek, dokumentumoknak megfelelnek-e, és nem rendelkezik joghatósággal ezek rendelkezéseinek értelmezésére – még akkor sem, ha más nemzetközi szerződések is inspirációs forrást jelenthetnek számára. Ez nem akadályozza ugyanakkor meg a Bíróságot az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a kegyelemről és az átszállítási egyezményről szóló következtetésének figyelembevételében. E szerint utóbbinak nem célja az elítéltek hazatérés utáni azonnali szabadon bocsátása. Az átszállítási egyezmény valódi célja – a preambuluma szerint – az igazságosság és az elítélt személyek társadalmi rehabilitációjának előmozdítása.

A jelen ügyre vonatkozóan a Bíróság úgy ítéli meg, hogy attól a ponttól kezdve, hogy Azerbajdzsán vállalta a felelősséget R. S. börtönbüntetésének végrehajtásáért – vagyis az átszállítás pillanatától –, azért volt felelős, hogy megfelelően reagáljon egy nagyon súlyos, etnikai elfogultság által motivált bűncselekményre, amiért az állampolgárát egy másik országban elítélték. A Bíróság véleménye szerint a két ország közötti rendkívül feszült politikai helyzetre tekintettel a hatóságoknak még óvatosabbnak kellett volna lenniük, hiszen a jelen ügyben a bűncselekmények áldozatai örmény származásúak voltak. Ehelyett R. S.-t azonnal szabadon engedték, hivatkozva „R. S. élettörténetével, helyzetével és mentális állapotával kapcsolatos humanitárius aggodalmakra”. Megkérdőjelezték továbbá a vele szemben Magyarországon folytatott büntetőeljárás méltányosságát.

A Bíróság számára ezen érvek egyike sem meggyőző.

Először is, R. S. védőügyvédjének állításán kívül semmi nem támasztja alá, hogy a Magyarországon folytatott eljárás megkérdőjelezhető lenne. Két bíróság hozott részletes indoklásokkal ellátott ítéletet, és R. S. arra vonatkozó panaszát is kivizsgálták, mely

szerint nem érti az orosz nyelvet. És noha bebizonyosodott, hogy R. S. jól beszél és ért oroszul, anyanyelvi tolmácsolást biztosítottak számára, és a dokumentumokat is lefordították számára. Ugyanakkor, ha az eljárás mégis tisztességtelenül zajlott volna, akkor R. S. az Egyezmény 6. cikkére hivatkozó kérelmet nyújthatott volna be, ezt azonban nem tette meg.

Az azerbajdzsáni kormány által hivatkozott további okok, mint például R. S. személyes élettörténete és mentális gondjai, bármennyire is érthetők, aligha elegendők annak igazolásához, hogy az azerbajdzsáni hatóságok nem teljesítik az állampolgáruk által külföldön elkövetett súlyos gyűlölet-bűncselekmény miatt kiszabott büntetést. A Bíróság szerint kellőképpen megvizsgálták R. S. mentális képességeit a magyarországi eljárás során, és megállapítást nyert, hogy képes volt megérteni cselekedeteinek súlyát és következményeit akkor, amikor a bűncselekményeket elkövette. Ráadásul Azerbajdzsánban később R. S. magasabb katonai rendfokozatba léptették elő, ami egyértelműen azt jelenti, hogy alkalmasnak ítélték a katonai szolgálat folytatására, tehát nem szenvedhetett súlyos mentális zavartól.

A kegyelmi határozaton túl különösen megütközést keltő, hogy R. S. számos juttatást és előnyt kapott. Azerbajdzsán ezekre nem adott magyarázatot, és az egyértelmű, hogy legalább az elmaradt fizetés kiutalása jogellenes volt, hiszen az azerbajdzsáni büntető törvénykönyv ezt csak akkor teszi lehetővé, ha az egyént felmentették, vagy jogellenesen ítélték el.

Mindezeket tekintetbe véve tehát Azerbajdzsán döntései valójában büntetlenségéhez vezetnek az R. S. által örmény áldozatok ellen elkövetett bűncselekmények vonatkozásában. Ez pedig nem egyeztethető össze Azerbajdzsán 2. cikk szerinti azon kötelezettségével, hogy hatékonyan megakadályozza az egyének elleni bűncselekmények elkövetését. Azerbajdzsán tehát megsértette az Egyezmény 2. cikkéből fakadó eljárási kötelezettségeit.

A kérelmezők azt is panaszolták, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 2. cikkét azáltal, hogy teljesítette az átszállításra vonatkozó kérelmet anélkül, hogy megfelelő, kötelező érvényű biztosítékot kapott volna arról, hogy R. S. a börtönbüntetését le fogja tölteni. A kérelmezők szerint a magyar hatóságok tudták vagy tudniuk kellett volna, hogy R. S.-t szabadon fogják bocsátani, hiszen tisztában voltak az ügy politikai természetével. A beavatkozó örmény kormány úgy vélte, hogy a magyar hatóságok nem mutattak kellő gondosságot az átszállítási kérelem felülvizsgálatakor és a kockázati tényezők értékelésekor. Örményország arra is rámutatott, hogy egy jelentésében az alapvető jogok magyarországi biztosa is arra a következtetésre jutott, hogy a ma-

gyar kormányának tisztában kellett lennie az átszállítás következményeivel, illetve azzal, hogy az azerbajdzsáni közvélemény a szóban forgó bűncselekményt hazafias tettetnek tekinti. Fontos az is, hogy Azerbajdzsán semmiféle hivatalos formában nem vállalt kötelezettséget arra, hogy nem ad kegyelmet R. S.-nek.

A Bíróság e tekintetben arra jut, hogy noha Magyarország a szóban forgó kérelem nyomán azonnal, bármiféle biztosíték nélkül átadta R. S.-t, nem igazán tehetek többet, mint hogy tiszteletben tartották az átszállítási egyezmény eljárási szabályait és szellemét, valamint éltek azzal a feltételezéssel, hogy az Európa Tanács másik tagállama jóhiszeműen jár majd el.

Ennek megfelelően a jelen ügy sajátos körülményei között a Bíróság nem vonhatja le azt a következtetést, hogy a magyar hatóságok nem teljesítették az Egyezmény 2. cikk szerinti eljárási kötelezettségeiket.

Tekintettel arra, hogy a kérelmezők meggyőző bizonyítékokat mutattak be arra nézve, hogy Azerbajdzsán szóban forgó döntései összefüggésben állnak R. S. áldozatainak örmény származásával, és ezeket Azerbajdzsán sem tudta cáfolni, a Bíróság az Egyezmény 2. cikkével összefüggésben a 14. cikk sérelmét is kimondta.

A döntéshez Pinto De Albuquerque bíró fűzött részben eltérő véleményt. Érvelése szerint Azerbajdzsán a döntéseivel igenis magára vállalta R. S. cselekedetét, ezzel tehát az Egyezmény 2. cikkének anyagi részét is megsértette. Magyarország pedig, azzal, hogy tudatosan nem vette figyelembe azokat a körülményeket és jeleket, melyek egyértelműen azt mutatták, hogy R. S.-t szabadon fogják bocsátani, megsértette a 2. cikkből következő eljárási kötelezettségeket.

Kállai Péter

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

Breyer Németország elleni ügye⁵

Az ügy körülményei. A kérelmezők Patrick Breyer és Jonas Breyer, akik részt vettek egy szabadságjogokért kiálló civil szervezet munkájában, amely a telekommunikációs adatok általános tárolása ellen szólalt fel. Ezzel összefüggésben nyilvános tiltakozásokat szerveztek, és cikkekben kritizálták az állami felügyeletet. Az első kérelmező Schleswig-Holsteini tartomány parlamentjének képviselője.

2004 júniusától az Európai Unió releváns irányelveinek megfelelően Németországban úgy módosították a távközlési törvényt, hogy a mobiltelefon-szolgáltatók kötelessé váltak minden ügyfelük néhány személyes adatának regisztrálására. Azelőtt előre fizetett SIM-kártyák (feltöltőkártyás szolgáltatás) esetében a szolgáltatók nem tároltak személyes adatokat.

2005. július 13-án a felperesek alkotmányjogi panaszt nyújtottak be többek között a távközlési törvény 111., 112. és 113. szakaszával szemben. E cikkek a telefonszámokhoz tartozó előfizetők nevének, címének, születési dátumának, valamint a szerződés hatálybalépése időpontjának tárolását teszik kötelezővé, illetve az ezen adatokhoz való hozzáférést szabályozzák. A kérelmezők szerint a szakaszok megsértik a levelezés, a postai küldemények és a telekommunikáció titkosságát, és így a magánélethez való jogot, valamint sértik az információs önrendelkezéshez való jogot.

A kérelmezők alkotmányjogi panaszának releváns részeit illetően a szövetségi alkotmánybíróság először úgy ítélte meg, hogy a megtámadott rendelkezések beavatkozásnak tekinthetők az információs önrendelkezési jogba, azokat azonban – az információk lekéréséhez kötődő különböző követelmények meghatározása mellett – arányosnak, alkotmányosnak ítélték.

A kérelmezők azt kifogásolták, hogy az előre fizetett SIM-kártyák (feltöltőkártyás szolgáltatás) használóinak bizonyos személyes adatait tárolják a távközlési szolgáltatók a távközlési törvény 111. szakaszában található rendelkezés értelmében. A magánélet és a levelezés tiszteletben tartásának az Egyezmény 8. cikkében foglalt jog, valamint az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítási szabadság sérelmére hivatkoztak.

Tekintettel arra, hogy beadványukban a kérelmezők csak a törvény 111. szakaszával – az adatok tárolásával kapcsolatos szakasszal – kapcsolatban panaszoltak jogsérelmet, a Bíróság úgy döntött, hogy jelen ügyben nem arról kell döntenie, hogy az Egyezmény 10. cikke garantál-e, illetve milyen mértékben garantál a távközlési szolgáltatások használóinak jogot a névtelenséghez. A Bíróság tehát úgy döntött, hogy a kérelmezők panaszait kizárólag a magánélet tiszteletben tartásának jogát garantáló 8. cikk alapján vizsgálja.

*A döntés.*⁶ A kérelmezők érvelése szerint a távközlési törvény 111. szakasza sérti a magánélethez való jogukat, mivel arra kényszerítik őket, hogy megadják személyes adataikat, melyeket azután a vállalatok tárolni fognak. Szerintük ez a jogba történő beavatkozás nem indokolt, és leginkább azért nem, mert aránytalan és egy demokratikus társadalomban nem szükséges korlátozást jelent. Először is, a rendelkezés

zés nem megfelelő eszköz a kitűzött cél elérésére, mivel az azonosítás – hamis név megadásával, továbbá lopott, használt vagy külföldi SIM-kártyák használatával – könnyen megkerülhető. A rendelkezésre nincs szükség sem, mivel a gyanús mobiltelefon-használók azonosítása más intézkedésekkel könnyen megoldható volt.

A kérelmezők szerint a jogsérelem kifejezetten súlyos, hiszen az összes felhasználó személyes adatának tárolásáról van szó. A rendelkezés nem jelöl meg semmiféle előzetes feltételt, mindenkinek tárolják a személyes adatait, aki távközlési szolgáltatást használ. Az érintett emberek túlnyomó többsége ártatlan, illetve nem jelent veszélyt, kockázatot a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra. Továbbá, a rendelkezés nem tett különbséget a „normális” kommunikáció és az Egyezmény által (is) különösen védett kommunikáció, például ügyvéd és ügyfele, vagy orvos és beteg közötti kommunikáció között. Ezenkívül az tárolás növeli az adatokkal való visszaélés és az adatok kiszivárgásának, így a személyazonossággal való visszaélésnek a kockázatát is.

A kormány elismerte, hogy a törvény 111. szakasza beavatkozást jelent a magánélet szabadságába, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a szolgáltatók nem a kommunikáció során keletkező, úgynevezett forgalmi adatok tárolására vannak kötelezve, hanem kizárólag az előfizetői adatok tárolására.

A kormány szerint ez a korlátozott beavatkozás a közbiztonság fenntartása, rendbontás vagy bűncselekmények megelőzése, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme legitim céljait követi, és erre alkalmas is, mivel lehetséges biztosítani a biztonsági ügynökségeknek arra, hogy a feltöltőkártyás mobiltelefonok számát összekössék konkrét személyekkel. Ez a megoldás hozzájárul a bűnüldözés hatékonyságához. A rendelkezés kijátszásának lehetőségeit a 2016. évi törvénymódosítás tovább korlátozta.

A kormány szerint a vitatott rendelkezés megfelelő a személyes adatok védelmére vonatkozó, a Bíróság által korábban⁷ megállapított követelményeknek. A tárolandó adatokat körét a rendelkezés az azonosításhoz feltétlenül szükségesre korlátozta, és az adattárolás maximális időtartamát is egyértelműen meghatározta. A vitatott rendelkezés a távközlési törvény 112. és 113. – visszakeresésre vonatkozó – rendelkezéseivel együtt hatékony garanciát jelent a visszaélésekkel szemben.

A kormány elismerte, hogy a távközlési törvény 111. szakasza sérti a kérelmezők magánélethez való jogát. Arra kötelezte a szolgáltatókat, hogy tárolják a szolgáltatások használóinak személyes adatait. A kormány hangsúlyozta, hogy nem tároltak úgynevezett forgalmi adatokat – vagyis a kommunikációs fo-

lyamat során keletkezett adatokat –, csak a fent felsorolt előfizetői információkat. Ezenkívül a 111. cikket a távközlési törvény 112. és 113. szakaszával, valamint a tárolt adatokhoz való hozzáférést szabályozó további korlátozó rendelkezésekkel összefüggésben kell olvasni, tekintve, hogy az előfizetői adatokat visszakereső hatóságoknak törvényi alapjuk van a hozzáféréshez.

A kormány hangsúlyozta, hogy azt is figyelembe kell venni, hogy a tagállamok számára biztosított mérlegelési mozgástér viszonylag széles. Nemcsak azért, mert a német hatóságoknak egyensúlyt kellett teremteniük az Egyezmény által védett, egymással versengő jogok és kötelezettségek között, hanem azért is, mert nem volt európai konszenzus az előfizetői adatok tárolásának kötelezettségével kapcsolatban. Összességében tehát a nagyon minimális adatkészlet több eljárási biztosítékkal védett tárolása arányos a közbiztonság fenntartásának, valamint a rendbontások és a bűncselekmények megelőzésének célját tekintve.

Beavatkozóként a Privacy International és az ARTICLE 19 civil szervezetek az anonimitás, az anonim beszéd, valamint a magánélethez és véleménynyilvánításhoz való jog demokratikus társadalmakban betöltött jelentőségét emelték ki. Felidéztek, hogy ezt egyre inkább felismerték a nemzeti bíróságok és a nemzetközi szervezetek is, mint például az ENSZ és az Európa Tanács, illetve a Bíróság maga is megerősítette az anonimitás fontosságát a Delfi AS Észtország elleni ügyében hozott ítéletében.⁸

A Bíróság felidézte, hogy noha a személyes adatok tárolása, feldolgozása és felhasználása kérdése tekintetében az Egyezmény 8. cikkében védett magánélethez való jogba való beavatkozások széles körét megvizsgálta már, egyik korábbi esetben sem a jelen ügyben szóban forgó adatkészletről volt szó. Ugyanakkor a Roman Zakharov Oroszország elleni ügyben tárgyalt titkos megfigyelési rendszernek része volt egy, a távközlési törvény 111. szakaszához hasonló kötelezettség: olyan adatbázisok létrehozására, amelyek a természetes személy előfizetőről információkat (keresztnevet, családnév, lakcím, útleveleszám) tartalmaznak. Tekintettel viszont az orosz hatóságok további lehetőségeire a távközlés útján zajló kommunikáció lehallgatására, az előfizetői információk tárolásának és adatbázishoz való hozzáférés biztosításának kötelezettsége abban az ügyben nem volt döntő a Bíróság számára az Egyezmény 8. cikkének sérelme megállapításában.

A Bíróság elismerte, hogy amikor a részes államoknak a nemzetbiztonsági célból használt titkos megfigyelési eszközök és az állampolgárok magánélethez való jogának biztosítása között kell egyen-

súlyt teremteniük, széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek arra, hogy az állam biztonságának legitím céljához a megfelelő eszközt válasszák. Ez a mozgástér azonban európai felülvizsgálat tárgyát képezheti, mind a jogalkotás, mind az alkalmazáshoz kapcsolódó döntések esetében.

A Bíróság megállapította, hogy a felek nem vitatták, hogy a szóban forgó jogszabály beavatkozást jelent az Egyezmény 8. cikke által védett magánélethez való jogba. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy – tekintettel arra, hogy célját illetően a kormány érvelését elfogadja –, a fő kérdés jelen ügyben az, hogy az intézkedés szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban, és arányos volt-e.

A beavatkozás akkor tekinthető „szükségesnek egy demokratikus társadalomban” egy legitím cél elérése érdekében, ha az megfelel egy „sürgető társadalmi igénynek”, és ha arányos a kitűzött legitím céllal. A Bíróság megállapítja, hogy a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem a mai európai társadalmak egyik legjelentősebb kihívása, a közbiztonság fenntartása és az állampolgárok védelme „sürgető társadalmi szükségletet” jelent. A Bíróság azt is elismeri, hogy a távközlés modern eszközei és a kommunikációs magatartás változtatása megköveteli a bűnüldözési és nemzetbiztonsági ügynökségek vizsgálati eszközeinek alkalmazkodását.

A Bíróság elismeri, hogy a mobiltelefon-előfizetők előzetes regisztrációja jelentősen leegyszerűsíti és felgyorsítja a bűnüldöző szervek nyomozati munkáját, és ezáltal hozzájárulhat a hatékony bűnüldözéshez, illetve és a rendbontások, bűncselekmények megelőzéséhez.

Azt is hangsúlyozza, hogy a jogi kötelezettségek kijátszásának lehetősége nem jelenti automatikusan a jogi rendelkezések általános hasznosságának és hatékonyságának megkérdőjelezését. Figyelembe véve az államok széles mérlegelési mozgástérét, a Bíróság elismeri, hogy a távközlési törvény 111. szakasza szerinti előfizetői információk tárolására vonatkozó kötelezettség általában megfelelő válasz a kommunikációs magatartás és a távközlés eszközeinek változásaira. A kérdés tehát az, hogy a beavatkozás arányos volt-e, és megfelelő egyensúlyt teremtett-e a versengő köz- és magánérdek között.

A beavatkozás mértékére tekintettel a Bíróság – egyetértve a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésével – megállapítja, hogy csak korlátozott adatsor tárolására vonatkozik törvényi kötelezettség. Az adatok ezen köre nem terjed ki rendkívül személyes információkra, nem teszi lehetővé személyiségprofilok létrehozását vagy a mobiltelefon-előfizetők mozgásának nyomon követését.

Összefoglalva, a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a beavatkozás ugyan nem elhanyagolható, de meglehetősen korlátozott mértékű.

Ami a beavatkozással szembeni garanciákat illeti, az adatok tárolásának időtartama a szerződéses jogviszony végét követő naptári év vége, ami nem tűnik túlzónak, tekintettel arra, hogy a bűncselekmények nyomozása eltarthat egy ideig, és meghaladhatja a szerződéses jogviszony végét. A tárolt adatok az előfizető személyazonosságának azonosításához szükséges információkra korlátozódnak. A Bíróság leszögezi, hogy az adatok tárolásával kapcsolatos technikai-biztonsági probléma nem merült fel a kérelmezők részéről.

A távközlési törvény 112. szakaszát illetően a Bíróság egyetért a Szövetségi Alkotmánybírósággal abban, hogy ez a rendelkezés nagyon leegyszerűsített adatgyűjtési lehetőséget biztosít a hatóságok számára. A központosított és automatizált eljárás lehetővé teszi a hozzáférésnek egy olyan formáját, amely nagyrészt kiküszöböli az adatgyűjtés gyakorlati nehézségeit, és az adatok bármikor késedelem nélkül a hatóságok rendelkezésére állnak. Korlátozó tényező azonban, hogy a távközlési törvény 112. szakaszában pontosan fel vannak sorolva azok a hatóságok, amelyek hozzáférést kérhetnek. Annak ellenére, hogy a lista hosszúnak tűnik, a felsorolt hatóságok midegyike bűnüldözéssel vagy a nemzetbiztonság védelmével foglalkozik.

A törvény 113. szakasza szerinti információ-vizsgáló nem olyan egyszerűsített, mint a 112. szakasz szerinti, mivel a hatóságoknak az információkat írásban kell kérelmezniük. E cikk vonatkozásában a kérelemre jogosult hatóságok nincsenek kifejezetten felsorolva; azokat az általuk végzett feladatokra történő hivatkozás alapján azonosítják. A Bíróság leszögezi, hogy ez kevésbé specifikus ugyan, de a rendelkezés szövege elég részletes ahhoz, hogy egyértelműen előre jelezze, mely hatóságok jogosultak információkérésre. E tekintetben a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lekérhető adatok korlátozott mivolta, valamint ezeknek az adatoknak a hírszerző szolgálatok sajátos feladatainak végrehajtásában betöltött jelentős szerepe miatt e rendelkezés alkotmányosan nem kifogásolható. A Bíróság mindkét szakaszt illetően megjegyzi, hogy a túlzott vagy visszaélészerű információigénylésekkel szemben védelmet jelent, hogy a megkereső hatóságnak további jogalapra van szüksége az adatok lekéréséhez.

A Bíróság azt is megállapította, hogy az illetékes adatvédelmi hatóságok általi felügyelet biztosítja a független hatóság általi felülvizsgálatot. Sőt, mivel bárki, aki úgy véli, hogy jogait megsértették, kifogást nyújthat be, ezért az, hogy az adatok lekérésé-

ról az előfizetőt nem értesítik – az adatszolgáltatás titokban zajlik –, nem vet fel az Egyezményhez kapcsolódó kérdést.

A Bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy Németország nem lépte túl a részes államok számára rendelkezésre álló, széles mérlegelési mozgásteret: a beavatkozásnak legitím célja volt, a kérelmezők személyes adatait az érintett szolgáltatók a távközlési törvényben előírtak szerint tárolták, így a beavatkozás arányos és demokratikus társadalomban szükséges volt.

Ennek megfelelően az Egyezmény 8. cikkét nem sértették meg.

A döntéshez Ranzoni bíró fűzött különvéleményt. Véleménye szerint a többségi döntés nem értékelte megfelelően a jogba történő beavatkozás mértékét, és bizonyos releváns szempontokat elhanyagolva jutott arra a következtetésre, hogy az korlátozott volt, és e vélt korlátozottságot túlhangsúlyozva indokolatlanul csökkentette a szükséges biztosítékok, garanciák szintjét. Ranzoni bíró szerint a szóban forgó biztosítékok nem elegendőek, ennek értelmében a kérelmezők 8. cikk szerinti jogaiba történő beavatkozás nem volt arányos a törvényben kitűzött célokkal, különösen azért nem, mert a jogszabályok nem korlátozták az információszerzést a terrorizmus vagy más súlyos bűncselekményekkel szembeni intézkedésekre vagy nemzetbiztonsági kérdésekre. A beavatkozás nem szolgált semmilyen „sürgető társadalmi szükségletet”, következésképpen nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban.

Kállai Péter

Azerkane Hollandia elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmező Hollandiában született, marokkói állampolgár. Szocializációja Hollandiához köti, szülei és hét testvére szintén Hollandiában él, itt járt iskolába, itt dolgozott. Családtagjai közül többen rendelkeznek holland állampolgársággal, mások tartózkodási engedéllyel. A kérelmező családtagjai révén rendelkezik születésétől fogva ideiglenes, folyamatosan megújításra szoruló tartózkodási engedéllyel. Legutóbb meghosszabbított engedélye 2014 decemberéig volt érvényben, azonban 2013-ban a védelmi és igazságügyi miniszterhelyettes megvonta tőle az engedélyt, és tíz évre kitiltotta az ország területéről. A döntés indoklása szerint a kérelmező veszélyt jelent a közrendre és közbiztonságra, figyelemmel a korábban sorozatosan elkövetett bűncselekményeire.

A kérelmezőt 2006-ot követően többször elítélte a fiatalkorúak bírósága kisebb-nagyobb bűncselekményekért, mint például tűzijáték illegális használá-

sa, utcai rablás, betörés. Fiatalkorúak börtönében letöltendő büntetésen kívül többször közérdekű munkára ítélték. A kérelmező édesapja ellen is követett el erőszakos bűncselekményeket, melyekért szintén fiatalkorúak börtönében letöltendő szabadságvesztésre ítélték.

18 éves korát betöltve a kérelmező fegyveres rablás miatt került börtönbe, ahonnan pszichiáter javaslatára egy törvényszéki pszichiátriai intézetbe utalták; enyhe értelmi fogyatékoságot és magatartászavart állapítottak meg nála. A kilenc hónapnyi kezelés helyett nyolc hónapot töltött az intézményben, ugyanis nem volt együttműködő, így visszakerült a börtönbe.

Eközben vonta vissza a miniszterhelyettes a tartózkodási engedélyét, és utasította ki az országból, megállapítva, hogy 2006-os első javítóintézetbeli elhelyzése és a mostani börtönbüntetés között eltelt 6-7 évből összesen 41 hónapot töltött őrizetben. A miniszterhelyettes a Bíróság korábbi gyakorlatára alapozva elismerte ugyan, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény 8. cikke szerinti, magán- és családi élethez való joga így sérül, azonban azt állapította meg, hogy a közrend fenntartásának és a további bűncselekmények megelőzésének célja háttérbe szorítja a kérelmező személyes érdekeit.

A Bíróság által hivatkozott esetek¹⁰ annyiban térnek el a jelen esettől, hogy a tartózkodási engedély megvonásával érintett személyek egyike sem a szóban forgó ország területén született. Jelen esetben a miniszterhelyettes a magán- és családi élet körülményeinek vizsgálatakor azonban figyelembe vette ezt a körülményt is a kérelmező tekintetében. További tényezőként vette számba, hogy a kérelmező már nagykorú, és ugyan még a családjával él, de már kifejezésre juttatta, hogy szeretne függetlennedni. Továbbá lett volna lehetősége arra, hogy elzárása alatti magatartásával bizonyítsa, hogy változtatni szeretne korábbi hozzáállásán, amit viszont elmulasztott.

A kérelmező marokkói állampolgár, így az eljárás során ebben az országban való letelepedésének lehetőségét tárgyalták. Az eljárás során megállapították, hogy nincs akadálya a Marokkóba való költözésének, ahol egyrészt a családja látogathatná (a kérelmező nem térhet vissza még rövid időre sem Hollandiába), támogathatná anyagilag, és távoli rokonai is vannak az ország területén. Azt nem tartották hátránynak, hogy a kérelmező nem beszéli a nyelvet folyékonyan (csak egy bizonyos regionális tájszólást ismer töredékesen), vagy azt, hogy a Marokkóban élő rokonokkal nem ápol jó viszonyt a család.

A kérelmező fellebbezésében kifejtette, hogy véleménye szerint a körülmények vizsgálata nem volt elég alapos, illetve aránytalan a kitiltás az általa el-

követett bűncselekmények súlyához képest. Kérelmében jelezte azt is, hogy marokkói letelepedése nehézségekbe ütközne, hiszen nem rendelkezik kapcsolatokkal, nem ismeri az arab nyelvet és kultúrát. Továbbá hivatkozott arra is, hogy enyhe mentális fogyatékossgal él. A családi körülményeit is árnyalta a kérelmező. Közeli kapcsolatban van a családjával, sosem élt tőlük távol. Továbbá, a szülei nem tudnák meglátogatni Marokkóban, hiszen fiatalabb testvéreiről kell gondoskodniuk Hollandiában. A másodszori fellebbezés során a kérelmező jelezte, hogy önként jelentkezik a korábbi pszichiátriai kezelés befejezésére, illetve kérelmezte, hogy tartózkodási engedélyét ne csupán 2005-től, hanem születésétől kezdve vegyék figyelembe. (2005-ben, amikor még gyermek volt, egy rövidebb időszakra nem volt tartózkodási engedélye, a szülei által elkövetett adminisztratív hiba folytán.)

A kiutasítást követően, de még az eljárás során a kérelmező többször követett el bűncselekményt, így többek között elfogták fegyver birtoklása és hivatalos személy elleni erőszak miatt is, míg végül idegenrendészeti őrizetbe került. A hatóságok marokkói dokumentumokat kértek számára a konzulátuson, ezeket az ügye lezárásáig még nem bocsátottak ki.

*A döntés.*¹¹ A hazai jogorvoslati lehetőségeket kimerítése után a kérelmező a Bírósághoz fordult az Egyezmény 8. cikkének sérelmére hivatkozva.

A kérelmező hangsúlyozta a hazai eljárások során már ismertetett érveit a családi kapcsolatai mélységét, szubsztantivitását tekintve. Arra hivatkozott, hogy egy korábbi autóbaleset következtében meglehetősen összetartó a családja. A kérelmező közölte azt is, hogy 2018 óta partnerkapcsolata van egy holland állampolgárral.

Felhívta a figyelmet arra, hogy ha a korábban említett – egy hónapnyi megszakítást eredményező – adminisztratív hiba nincsen, akkor már állandó tartózkodási engedélye lenne, és kérelmezhetne volna a holland állampolgárságot. A bűncselekményeivel kapcsolatban azt mondta, hogy azok elkövetésére az vitte, hogy rossz társaságba keveredett, de a 2018 óta tartó partnerkapcsolata segíteni fogja a „jó útra térésben és a jó úton maradásban”. A marokkói körülményekkel kapcsolatban megerősítette a fentieket, miszerint nem rendelkezik érdemi kapcsolatokkal, sem nyelvismerettel. Továbbá rámutatott, hogy a marokkói hatóságok együttműködése sem töretlen az utazáshoz szükséges papírjai kiállítását tekintve.

Összességében a kiutasítást aránytalan, a családi és magánéletének alakításába beavatkozó intézkedésnek értékelte.

A holland törvényeket a kérelmezőre vonatkozó bírósági eljárások közben módosították annak érde-

kében, hogy azok összhangban legyenek az Egyezmény 8. cikkével. Így a családi kapcsolat a már nem fiatalkorú, de még fiatal felnőttek esetében is értelmezhető akkor, ha a fiatal felnőtt még függ a családjától, tehát akkor, ha még nem alapított saját családot, illetve nincs saját jövedelme.

A kormányzat mindeközben továbbra is kiállt az álláspontja mellett, miszerint a felnőtt kérelmező és családja közötti viszony nem több átlagos érzelmi kapcsolatnál, továbbá nem találták bizonyítható nyomát az említett partnerkapcsolatnak. Így ugyan elismerték a családi és a magánélet sérelmét, de azt igazolhatónak tartották mindezt a közrend védelme érdekében. A kérelmező enyhe mentális fogyatékossgát sem látják a magánélet önálló alakítását akadályozó tényezőnek. Fontos körülményként említhető meg, hogy a kérelmező az eljárás idején is követett el – ráadásul egyre súlyosabb – bűncselekményeket. Az eljárás során kiderült az is, hogy a kérelmező családja rendelkezik egy marokkói ingatlannal, mely az otthonául szolgálhatna. Ugyanakkor a kérelmező azt állította, hogy ez az épület nincs megfelelő állapotban. Ami a marokkói útiokmányokat illeti, a holland hatóságok szerint nem a marokkói konzulátus, hanem a kérelmező hátráltatta az útlevéle kibocsátását.

A Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező életének körülményei megfelelnek a családi élet fogalmának. Kimondja, hogy a holland törvények megfelelnek a jelenlegi bírósági gyakorlat szerinti elvárásoknak, és nem várja el annak bizonyítását, hogy mennyire szoros a kérelmező és családja közötti kapcsolat. Elégséges a tény, hogy a fiatal felnőtt továbbra is egy háztartásban él a szüleivel. A holland állampolgárral való kapcsolatáról megállapítja a Bíróság, hogy a magánélet védelme alá esik. Így a kiutasítás valóban beavatkozásnak minősül az Egyezmény 8. cikkében megfogalmazott jogokba.

A Bíróság megismétli, hogy egy adott állam – nemzetközi kötelességeivel összhangban – saját maga dönthet az idegenek belépéséről és az ország területén tartózkodásáról. A kiutasítás beavatkozást jelenthet ugyanakkor az Egyezmény 8. cikkében foglalt jogokba, ebben az esetben az államnak meg kell felelnie a 8. cikk 2. bekezdésében foglalt feltételeknek. Ezek a feltételek azt írják elő, hogy a kiutasítást a jogszabályokban meghatározott módon, legitim célnak megfelelően és a demokratikus társadalmi berendezkedés fenntartásához szükséges eszközként kell alkalmazni. A bíróság az előbbi két feltétel teljesülését megállapítja.

A demokratikus társadalmi berendezkedés fenntartásához való szükségesség vizsgálatában kimondja,¹² hogy a következő tényezők veendőek számba: „az elkövetett bűncselekmény komolysága; az azóta el-

telt idő és a kérelmező magatartása ebben az időben; a tartózkodási idő hossza; a letelepedési és célállammal való szociális, kulturális és családi kapcsolata; valamint a kiutasítás időtartama.”

A Bíróság megerősíti továbbá, hogy az adott állam bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkezik ugyan, de ez a mozgástér európai szintű felülvizsgálat tárgyát képezheti. Abból kifolyólag, hogy a kérelmező által elkövetett bűncselekmények erőszakos tartalmúak voltak, a Bíróság megállapítja, hogy valóban felmerül a közrend és közbiztonság veszélyeztetésének kérdése. A Bíróság véleménye szerint a kérelmező magaviselete az eljárás utolsó szakaszában, valamint az a tény, hogy késznek mondta magát az intézeti kezelés befejezésére, nem ellensúlyozza esetében az elkövetett bűncselekmények súlyosságát. A Bíróság figyelembe vette továbbá azt is, hogy ugyanebben az időszakban további súlyos bűncselekményeket (fegyverbirtoklás) követett el a kérelmező, tehát 2006-tól kezdve szinte folyamatosan bűncselekményeket követett el, amikor éppen nem volt elzárva.

A Bíróság megállapítja, hogy nem kétséges a kérelmező esetében a Hollandiához fűződő szoros kapcsolat. A Marokkóhoz fűződő kapcsolat távoli voltát elismeri, de nem látja bizonyítottnak, hogy „lehetetlen, vagy kivételesen nehéz” lenne a kérelmező számára a letelepedés. Sem az enyhe értelmi fogyatékossgot, sem a nyelvismeret hiányát nem látja nehézségnek, hiszen előbbi nem látszik hátráltatni a kérelmezőt a hétköznapi életben való boldogulásban, utóbbi pedig csupán részben igaz. Azt az érvelést sem fogadja el a Bíróság, hogy a kérelmezőt a családja nem fogja tudni látogatni, továbbá rámutat, hogy telefonon és interneten is fognak tudni kapcsolatot tartani. A kiutasítás tíz évre szóló tartamát is elfogadhatónak találja.

Mindent egybevetve tehát a Bíróság arányos intézkedésnek, illetve a demokratikus társadalmi berendezkedés fenntartásához szükségesnek találja a kérelmező kiutasítását. Így nem állapítja meg a 8. cikk sérelmét.

Nagy Alíz

AZ EGYEZMÉNY 1. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKE SZABAD VÁLASZTÁSOKHOZ VALÓ JOG

*Mugemangango Belgium elleni ügye*¹³

Az ügy körülményei. A kérelem benyújtásának idején a felperes a Belga Munkáspárt (Parti du travail de Belgique, PTB) Hainaut tartományi elnöke volt.

2014. május 25-én a vallon régió parlamenti választásán a PTB-GO! listavezető jelöltje volt a charleroi-i választókerületben. A kérelmező előadta, hogy ugyan 16 554 szavazattal elérte az 5%-os küszöböt, de a rendszer sajátosságából adódóan – a mandátumszerzéshez fel nem használt szavazatok tartományon belüli, kapcsolódó listák közötti átadásához és felhasználásához kapcsolódó szabályok értelmében – ahhoz, hogy mandátumot szerezzen a listája, illetve listavezetőként ő maga, még 14 szavazatra lett volna szükség ebben a választókerületben.

Közben viszont több mint 21 000 szavazólapot nyilvánítottak üresnek, elrontottnak vagy nem egyértelműnek a charleroi-i választókerületben. A kérelmező a szavazatok újraszámolását kezdeményezte, de Charleroi választókerületi választási bizottsága és Hainaut tartomány központi választási bizottsága hatáskör hiányában a vallon parlamenthez küldte a kérelmezőt.

A kérelmező 2014. június 6-án panaszt nyújtott be a vallon parlamenthez, és kérte az érvénytelennek nyilvánított 21 385 szavazólap felülvizsgálatát, valamint a tévesen érvénytelennek nyilvánított szavazólapok által érvényesen leadott szavazatok beszámítását. Kérelmének alátámasztására azt hozta fel, hogy a választókerületben számos probléma merült fel a szavazatok összeszámlálása során, ami befolyásolhatta a választások eredményét, és tekintettel arra, hogy milyen kevés szavazat hiányzott számára a mandátumszerzéshez, a szabálytalanságokon legalább egy, de akár két mandátum is múlhatott a PTB-HO! listája vonatkozásában.

A kérelmező említette, hogy néhány tanú a szavazatszámoló kimerültségéről számolt be. A szavazatszámoló bizottság több tagja több mint 12 óráig szünet nélkül végezte a feladatát, és a körülmények sem voltak megfelelőek; néhány szavazatszámoló helyszínt csak a választás napján, sietve létesítettek. A szavazatszámoló bizottság tagjai és elnökei nem voltak elég felkészültek, néhány szavazólapot csak a választás után, napokkal később találtak meg, és nem lehet tudni, hogy ezeket végül beszámították-e vagy sem. Az is hibákhoz vezethetett, hogy túl nagy volt a szavazólap a bepípálandó kis négyzet méretéhez képest, illetve a választóknak kiosztott, pirosan fogó ceruzák, ha nem nyomták rá eléggé a papírra, akkor nem hagytak kellően egyértelmű nyomot a rózsaszín szavazólapon. Több tanú arról is beszámolt, hogy a hatályos törvényekkel ellentétben olyan szavazólapokat is elrontottnak nyilvánítottak, melyeken valamilyen – a szavazatot leadó azonosítására nem alkalmas – rajz vagy szimbólum volt. A kérelmező az állításainak alátámasztására tanúk beszámolóit nyújtotta be, továbbá újságcikkeket.

A kérelmező panaszát megvizsgálta a vallon parlament mandátumvizsgáló bizottsága, amelynek tagjait a vonatkozó törvénynek megfelelően a parlament tagjai közül sorsolással választják ki. A kérelmező parlamenthez benyújtott panaszát a héttagú bizottság négy tagja vizsgálta. Egyikük nem tudott részt venni az ülésen, kettejük esetében viszont nincs hivatalos feljegyzés arra vonatkozóan, hogy miért nem vettek részt a döntésben. A kormány állítása szerint a két tag abból a választókerületből nyert mandátumot, ahol a kérelmező is indult, és maguk döntöttek úgy, hogy nem vesznek részt az eljárásban.

A mandátumvizsgáló bizottság a kérelmet megalapozottnak találta, az érintett választókerületre jutó új mandátumok kiosztásának felfüggesztését, valamint az érvénytelennek nyilvánított szavazatok belügyminisztérium által felügyelt vizsgálatát javasolta a parlamentnek. A vallon parlament ezzel szemben 43 igen és 28 nem szavazattal a panaszt befogadhatónak, de megalapozatlannak nyilvánította. (Ezután a parlament a megválasztott képviselők mandátumának jóváhagyására irányuló indítványról szavazott, azt 43 igen szavazattal, 28 nem és 4 tartózkodás mellett fogadták el.)

A parlamenti vitában az elutasítás mellett olyan érvek hangoztak el, miszerint a kérelmező panaszai bármelyik választás, bármelyik választókerület kapcsán megfogalmazhatók lennének, bármennyire sajnálatos is ez. Ugyanakkor az elutasítás azon is alapult, hogy a szabálytalanságokat a kérelmező nem bizonyította, a felhozott újságcikkek nem jelentenek elegendő bizonyítékot. A parlament azt is megállapította, hogy az érvénytelennek nyilvánított szavazólapok száma alacsonyabb volt, mint a 2009-es választáson, így ez önmagában nem jelenthet megalapozott gyanút.

A kérelmező állítása szerint a vallon parlament azaz, hogy elutasította a charleroi-i választókerületben érvénytelennek nyilvánított szavazólapok újraszámolását, és ennek eldöntése során mind döntőbíróként, mind (a választókerületből parlamentbe jutó tagok révén) részes félként érintett volt az eljárásban, megsértette az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkében rögzített szabad választásokon való részvételhez való jogát.

*A döntés.*¹⁴ A kérelmező előadta, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke szerint Belgiumnak pozitív kötelezettsége van szabad választások tartására. A választásokon való indulás joga akkor lenne hatékonyan és ténylegesen biztosítva, ha a garanciái a választási eljárás folyamán végig érvényesülnének, és különösen akkor, ha a választási eljárással kapcsolatos sérelmeket egy megfelelő szerv hatékonyan ki-

vizsgálná. A szóban forgó esetben azonban a vallon parlament nem volt pártatlan az eljárás során.

A kérelmező szerint 14 további szavazattal pártja még egy mandátumot nyerhetett volna, ő maga pedig parlamenti képviselő lehetett volna. A választási eljárás során bekövetkezett szabálytalanságoknak tudható be ennek a 14 szavazatnak a hiánya; azzal, hogy a szavazólapokat nem számolták újra, a választói akarat kifejeződése vált bizonytalanná, amit a mandátumvizsgáló bizottság megállapításai is alátámasztanak. Még a parlament is elismerte, hogy a szavazatok újraszámolásának hatása lett volna a választási eredményre.

Előadta, hivatkozva többek között a Velencei Bizottság véleményére, hogy azzal, hogy kizárólag a mandátumvizsgáló bizottsághoz fordulhatott, amelynek véleményezési joga van a parlament felé – így ügyében az egyetlen döntéshozó szerv az a vallon parlament, amelynek tagjai között olyan képviselők is vannak, akiknek megválasztása megkérdőjeleződik, ha a panaszt megalapozottnak nyilvánítják –, sérültek az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvében foglalt 3. cikkel kapcsolatos jogai. A bíráló szerv semmiféleképpen sem tekinthető pártatlannak, semmiféle eljárási garanciát nem biztosított az eljárás, nem volt további fellebbezési lehetőség, a parlament mérlegelési jogköre nem volt kellően körülhatárolt, és nyilvános meghallgatásra sem került sor.

A kérelmező kiemelte, hogy éppen az a körülmény, hogy Belgiumban a demokratikus berendezkedés hagyománya régre nyúlik vissza, megköveteli, hogy a rendszert finomítsák annak érdekében, hogy minden választás teljes mértékben összhangban legyen ezzel a hagyománnyal, érvényesítve a hatalmi ágak szétválasztásának elvét.

A kormány szerint a mandátumvizsgálat belga rendszerének előnye, hogy egyetlen, azonosítható jogorvoslati fórum köré épül, és így erősíti a jogbiztonságot. Ez a rendszer a belga alkotmányos örökség része, és hatalommegosztás alkotmányos elvén alapul. Az, hogy jelen esetben a parlament döntőbírónak és részes félnek is tekinthető egyszerre, csupán negatív mellékhatása a rendszer erényének, nevezetesen a törvényhozásnak a végrehajtástól és a bírói hatalomtól való elkülönítésének. Ez a megoldás tehát éppen a demokratikus építmény egyik alapelveinek az alkalmazásából következik.

Beavatkozóként a Velencei Bizottság, hivatkozva a választási jó gyakorlatokról szóló kódexének vonatkozó iránymutatásaira, arra hívta fel a figyelmet, hogy ilyen esetekben, ha a parlament jelenik meg döntéshozóként, a döntéshozó testület összetételének és a választási szabályoknak a lehető legszűkebb te-

ret szabad csak engedniük a pártalapon meghozott döntéseknek. Tehát a közvetlen ellenfeleket ki kell zárni az ilyen ügyek eldöntéséből, és a döntéshez szükséges többség megállapítására vonatkozó szabályoknak meg kell felelniük az igazságos képviselő elvének. Az eljárásnak egyszerűnek, formai követelményektől mentesnek és a kontradiktórius eljárás elvének megfelelőnek kell lennie. Rövid határidőkre, nyilvános meghallgatásra, valamint nyilvánosan kihirdetett, indokolással ellátott döntésekre van szükség.

Beavatkozó félként Dánia kormánya kijelentette, hogy Dánia saját hasonló rendszere éppen az uralkodóval szembeni függetlenség elvét kívánja biztosítani. A Bíróságnak tehát annak eldöntésekor, hogy egy választási rendszer elegendő biztosítékot tartalmaz-e az önkénnyel szemben, átfogóan kell értékelnie az összes releváns tényezőt, ideértve az állam sajátos alkotmányos körülményeit és demokratikus hagyományait is; nem támaszkodhat kizárólag arra a tényre, hogy a választási eredmények megállapításakor, a mandátumvizsgálatkor nincs jelen a bírói jogorvoslat lehetősége. Önmagában a parlament tagjai megbízólevelének érvényesítésére vonatkozó határozatok esetében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének hiánya nem jelentheti az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének (önmagában vagy az Egyezmény 13. cikkével összefüggésben megállapított) sérelmét.

A Bíróság kiemelte, hogy a demokrácia az „európai közrend” alapvető eleme. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkében garantált jogok alapvető fontosságúak a hatékony és valódi, a jogállamiság elve által irányított demokrácia alapjainak megteremtése és fenntartása szempontjából, és így az Egyezmény rendszerében is alapvető fontosságúak. Ez a cikk nem a be nem avatkozás követelményét írja elő az államok részére – mint a polgári és politikai jogokra vonatkozó rendelkezések többsége –, hanem azt, hogy az állam pozitív intézkedéseket tegyen a törvényhozó testület demokratikus megválasztása érdekében, a pluralizmus végső szavatolójaként. A módot illetően a cikk csak „szabad” választásokat ír elő „ésszerű időközönként”, „titkos szavazással” és olyan körülmények között, melyek „biztosítják a nép véleményének kifejezését”, tehát nem írja elő egy kifejezett panaszjelzési rendszer létrehozását.

A cikk magába foglal viszont bizonyos eljárási jellegű pozitív kötelezettségeket, különös tekintettel a választáshoz kapcsolódó jogokat érintő ügyekben az egyedi panaszok és fellebbezések hatékony vizsgálatára szolgáló hazai rendszer működtetésére vonatkozóan. Egy ilyen rendszer megléte a szabad és tisztes-

séges választások egyik alapvető garanciája, fontos biztosíték az önkényességgel szemben.

A Bíróság szerint ahhoz, hogy a panaszok kivizsgálása hatékony legyen, a választási eredményekkel szembeni kifogásokkal kapcsolatos döntéshozatali folyamatnak kellően pártatlannak kell lennie. Az érintett testület mérlegelési jogköre nem lehet túlzott, a mozgásterét a hazai jogszabályoknak kellő pontossággal kell körülírniuk. Az eljárásnak garantálnia kell, hogy tisztességes, objektív és megfelelően indokolt döntés szülessen.

A szubszidiaritás elvének megfelelően a Bíróságnak nem dolga a nemzeti hatóságok helyébe lépve döntést hozni, vagy megállapítani, hogy a választási eljárás folyamán megsértették-e a nemzeti jogot. A feladata annak eldöntése, hogy betartották-e az Egyezményben, jelen esetben annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikkében előírt követelményeket, vagyis, hogy az állam általában betartotta-e kötelezettségét a szabad és tisztességes, az egyéni választójog hatékony gyakorlását biztosító választások megtartására. A választási folyamatban esetlegesen előforduló hibák vagy szabálytalanságok önmagukban nem jelentenek az Egyezmény sérelmét, ha egyébként betartják az egyenlőség, az átláthatóság, a pártatlanság és a függetlenség általános elveit a választások szervezésében és lebonyolításában. A szabad választások elve akkor sérülne, ha bizonyíték lenne olyan eljárási szabálysértésekre, amelyek meghiúsíthatják az emberek véleményének szabad kifejezését, és ha az erre vonatkozó panaszokat nem vizsgálnák ki megfelelő hatékonysággal.

A parlamenti autonómia alapelveit a Bíróság a Karácsony és mások Magyarország elleni ügyében¹⁵ fejtegette ki, melyben az Egyezmény 10. cikke alá tartozó fegyelmi eljárásokat vizsgálta. Ezeket az alapelveket a következőképpen lehet összefoglalni. A parlament a demokratikus társadalmakban egyedülálló fóruma a vitáknak, ami alapvető fontosságú szerep. Szoros összefüggés van a hatékony politikai demokrácia és a parlament hatékony működése között. A Parlament belső működésére vonatkozó szabályok a parlament belső autonómiájának elsődleges megnyilvánulásai. A parlament jogosult más hatalmi ágak kizárásával – az alkotmányos kereteken belül – maga szabályozni a saját belügyeit, például testületeinek összetételét. Elvben a nemzeti parlamentek belső működésére vonatkozó szabályok, a parlamenti autonómia részeként, a szerződő államok mérlegelési mozgásteréhez tartoznak. Ugyanakkor az államnak e tekintetben vett mérlegelési mozgásterét számos tényező határozza meg. Ahogyan azt a Bíróság az Egyezmény 10. cikke alapján kifejtette, a mérlegelés-

si mozgástér nem korlátlan, hanem összeegyeztethetőnek kell lennie az Egyezmény preambulumban rögzített „hatékony politikai demokrácia” és a „jogállamiság” fogalmakkal.

A Bíróság leszögezi, hogy a parlamenti mandátumok kiosztása közvetlen hatással van a választási eredményekre, vagyis kulcsfontosságú momentum. Az állam mérlegelési mozgástere ezen a területen továbbra is széles, de nem zárhatja ki a bíróság felülvizsgálatát arra vonatkozóan, hogy egy adott döntés önkényes-e. Fontos látni, hogy a kérelmező nem az eredmények törlését és új választások megtartását, hanem a szavazólapok újraszámolását kérte. Az újraszámolás, amennyiben felmerül, hogy a szavazatszámolás vagy a választással kapcsolatos dokumentumok szabálytalanságai befolyásolhatják az eredményt, fontos biztosíték a teljes választási folyamat tisztességessége és sikere szempontjából.

A Bíróságnak tehát azt kell megvizsgálnia, hogy a kérelmező panaszai megalapozottak voltak-e, és hogy az állam hatékonyan kivizsgálta-e ezeket a panaszokat.

A Bíróság megállapítja, hogy maga a mandátumvizsgáló bizottság mondta ki, hogy a kérelmező panaszai megalapozottak, és hogy a szavazatok újraszámolása megváltoztathatja a választási eredményt, ezáltal a parlament összetételét. Semmiképpen sem zárható ki, hogy az újraszámolás következtében a kérelmező mandátumhoz jutott volna. Ez nem jelenti azt, hogy az államnak kötelessége lett volna a szavazatokat újraszámolni, hiszen a Bíróság feladata nem az, hogy pontosan megállapítsa, mit kellene tenniük a hatóságoknak. Azt jelenti mindössze, hogy a kérelmező panasza megalapozottnak látszik, és a kérdés innentől kezdve az, hogy a kérelmező választáson való részvételhez joga hatékonyan érvényesült-e, tehát a kellően megalapozott és érveléssel alátámasztott állításait hatékonyan, az alábbi követelményeknek megfelelően vizsgálták-e ki.

A Bíróság mindenekelőtt leszögezi, hogy ez az eset eltér a képviselők mentelmi jogával, annak felfüggesztésével vagy a parlamenti fegyelemmel kapcsolatos döntésekről, melyek szintén a parlamenti autonómia részét képezik. Jelen esetben éppen a parlament összetételével kapcsolatos kérdéssről, a törvényhozó testület felállításáról van szó. Ezt is figyelembe véve a Bíróság három tényezőt értékel: a döntéshozó testület pártatlanságával kapcsolatos garanciákat, a döntéshozó testület mérlegelési jogkörének mértékét és jogi meghatározottságát, valamint

azt, hogy az eljárás garantálja-e a tisztességes, objektív és kellően indokolt döntések meghozatalát.

A Bíróság megítélése szerint jelen esetben a vallon parlamentben tisztán pártpolitikai alapon, sima többségi szavazással olyan többségi döntés született, amelynek kapcsán nem garantálták a pártatlanságot.

A Bíróság úgy találja, hogy a vallon parlament mérlegelési jogkörének mértéke nem volt törvényileg kellően körülhatárolva. A kérelmező által benyújtott panaszok elbírálása során alkalmazandó kritériumokat a jogszabályok nem határozták meg kellő világossággal. Nem határozták meg, hogy milyen esetekben kell újraszámolást elrendelni vagy a választást érvénytelennek nyilvánítani.

Ami a tisztességes eljárás követelményeit illeti, a Bíróság megállapítja, hogy sem az alkotmány, sem törvény, sem a vallon parlament szabályai nem határozták meg a tisztességes eljárás olyan követelményeit, mint a kontradiktórius eljárás elve vagy a nyilvános meghallgatáshoz való jog. Ugyanakkor a kérelmezőt és jogi képviselőjét meghallgatták, és a parlament döntése tartalmazott indokolást, melyet a kérelmezővel is közöltek. Mindazonáltal a Bíróság megállapítása szerint ezek a biztosítékok nem voltak megfelelőek; a döntés egyedi, diszkrecionális döntési jogkörön alapult, amely nem volt előre látható. A létező garanciák többségét csak a döntéshozatali jogkörrel nem rendelkező mandátumvizsgáló bizottság előtti eljárásban biztosították, amely eljárásnak a parlamenti döntésre a jelen ügyben nem volt hatása. Igaz, hogy a parlamenti döntést ellátták indokolással, de azt nem magyarázták meg, hogy miért tér el a mandátumvizsgáló bizottság megállapításaitól, illetve azon véleményétől, hogy a szavazatokat újra kellene számolni.

Mindezek alapján tehát az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét megsértették. A fenti megállapítások ahhoz is elegendőek, hogy a Bíróság az Egyezmény 13 cikkének (az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével kapcsolatban történt) megsértését is megállapítsa.

A Bíróság megjegyzi, hogy 2017-ben – jóval a jelen ügyben szóban forgó események után – módosították a vallon parlament eljárási szabályzatát, illetve 2018. április 25-én elfogadták a vallon parlament megválasztásával kapcsolatos panaszok elbírálási eljárásának megállapításáról szóló rendeleteket, amelyek számos eljárási biztosítékot írnak elő.

Kállai Péter

AZ EGYEZMÉNY 4. KIEGÉSZÍTŐ
JEGYZŐKÖNYVÉNEK 4. CIKKE
KÜLFÖLDIEK KOLLEKTÍV
KIUTASÍTÁSÁNAK TILALMA

*N.D. és N.T. Spanyolország elleni ügye*¹⁶

Az ügy körülményei. Az ügy két kérelmezője a marokkói Mount Gurugu menekülttáborban tartózkodott Melilla közelében, amely egy Spanyolországhoz tartozó város az afrikai kontinensen. Melilla így tehát a schengeni övezet határát is jelenti, és gyakori célpontja illegális határátlépési kísérleteknek. A spanyol hatóságok ezért magas, három egymást követő kerítésből álló fizikai határt alakítottak ki intenzív határőrzéssel, állandó kamerás megfigyelőrendszerrel és négy belépési ponttal.

2014. augusztus 13-án, embercsempész-hálózat segítségével nagyobb határátlépési kísérletre került sor, körülbelül hatszáz ember részvételével. A spanyol hatóságok fellépésének eredményeként csak mintegy hetvenöt ember jutott el az utolsó kerítésig. A hatóságok lesegítették őket a kerítés tetejéről, és visszakísérték őket a marokkói oldalra. A kérelmezők, elmondásuk szerint, több órát töltöttek ennek a kerítésnek a tetején, mielőtt a spanyol hatóságok létrái segítségével le tudtak mászni. Megbilincselve átadták őket a marokkói hatóságoknak. Elmondásuk szerint nem azonosították őket, és nem volt lehetőségük kifejtetni személyes körülményeiket; sem ügyvéd, sem tolmács segítségét nem vehették igénybe. Egy rendőrsre kísérték őket, ahol hiába kértek, nem kaptak orvosi ellátást, majd a határtól mintegy háromszáz kilométerre fekvő marokkói városba, Fez-be szállították őket.

A kérelmezők később, hasonló tömeges átkelési kísérletek alkalmával, külön-külön bejutottak Spanyolország területére. Az első kérelmezővel szembeni kiutasítási határozatot fellebbezések, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelmének elutasítása után 2015. március 31-én hajtották végre; repülővel küldték vissza Maliba. Az első kérelmező beszámolója szerint Maliba való visszatérése óta nagyon bizonytalan körülmények között él, és nincs állandó lakcíme. A második kérelmezővel szembeni kiutasítási határozat 2015. július 11-én emelkedett jogerőre, azonban a bevándorlási őrizet 60 napnyi maximális időtartamának lejártát követően szabadon bocsájtották. Azóta minden valószínűség szerint jogellenesen tartózkodik Spanyolországban, és nincs állandó lakcíme, a jogi képviselőjének Bíróság előtti nyilatkozata szerint.

A kérelmezők a Marokkóba történő visszakísérését megelőző határátlépési kísérlet kapcsán az Egyez-

mény 3. és 13. cikkének külön-külön és együttes sérelmét, illetve a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének sérelmét, valamint ezzel összefüggésben is a 13. cikk sérelmét panaszolták. Állításuk szerint az azonnali visszakísérés Marokkóba kollektív kiutasításnak minősül, amivel kapcsolatban nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, illetve Marokkóban bántalmazás veszélyének voltak kitéve. Azt állították, hogy nem volt lehetőségük azonosítani magukat, nem volt lehetőségük egyéni körülményeiket kifejteni, és nem volt lehetőségük felfüggesztő hatályú, tehát hatékony jogorvoslattal élni a kiutasítással szemben.

A spanyol kormány előzetes kifogásában azzal érvelt, hogy azzal, hogy néhány hónappal később a kérelmezőknek sikerült bejutniuk Spanyolország területére, és így egy minden garanciát biztosító kiutasítási eljárás alanyai voltak, elveszítették áldozati státuszukat. A kormány azzal is érvelt, hogy a kérelmezők nem vettek igénybe minden szóba jöhető jogi lehetőséget – munkavállaláshoz kapcsolódó beutazási vízumot kérhettek volna származási országukban, menedékkérelmet adhattak volna be bármelyik spanyol konzulátuson –, illetve közigazgatási bíróságon sem támadták meg a kiutasítási határozatokat.

A kérelmezők hangsúlyozták, hogy nem volt olyan mechanizmus, ami lehetővé tette volna, hogy jogszzerűen lépjenek Spanyolország területére, mivel a Beni Ansar (Beni Enzar) hivatalos határátkelőhelyre a szubszaharai Afrika területéről érkező bevándorlók nem tudtak eljutni, a beavatkozó szervezetek elmondása szerint azért, mert ebben a marokkói hatóságok akadályozták őket. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy kérelmeik a 2014. augusztus 13-i kiutasításokra vonatkoznak, így azt követő, a kormány által hivatkozott egyéb eljárásokra nem vonatkoznak. Hangsúlyozták, hogy csak azokat a hazai jogorvoslati eljárásokat kell kimeríteni, melyeknek van kiutasítást felfüggesztő hatása, tehát amelyek hatékonyak tekinthetők.

A Bíróság a kormány előzetes kifogásait elutasította, mivel azok nem relevánsak az ügy tárgya szempontjából. Azok vagy az illegális határátlépés alternatíváira, vagy a kérelemhez nem kapcsolódó eseményekre, ügyekre vonatkoznak.

A Bíróság kamarai döntésében megállapította az Egyezmény 13. cikkének, illetve a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének sérelmét.¹⁷ A kamarai döntés szerint, mivel korábbi döntéseinek megfelelően a nyílt tengeren történő beavatkozás a Negyedik Jegyzőkönyv 4. cikkének hatálya alá tartozik, ugyanez érvényes a Spanyolország területére történő belépés megtagadására vonatkozóan. A kamara szerint tehát jelen ügyben is kiutasításról van szó. A kiuta-

sítás továbbá „kollektívnek” tekinthető abban az értelemben, hogy a kitoloncolási intézkedésekre mindenféle eljárás lefolytatása – a kérelmezők egyedi körülményeinek figyelembevétele, adminisztratív intézkedések és különösen bírósági határozat – nélkül került sor.

*A döntés.*¹⁸ A Nagykamarához intézett beadványában a kormány amellett érvelt, hogy a kamarai döntés tágitotta a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének alkalmazhatósági körét, az jelen ügyben nem alkalmazható, hiszen a 4. cikk az állam területére békés úton érkező külföldiekre vonatkozik. A kormány álláspontja szerint továbbá a szóban forgó cikk alkalmazásához az szükséges, hogy a kérelmezők veszélyben legyenek (akár származási országukban, akár azért, mert a nyílt tengeren érkeznek), és ne legyenek képesek az állam területére való törvényes beutazásra, illetve menedékkérelmet benyújtására.

A kormány azt is hangsúlyozta, hogy a visszaküldés tilalma csak azokra a személyekre alkalmazható, akik veszélyben vannak, vagy a nemzetközi jog által elismert kockázatnak vannak kitéve. A kérelmezők azonban nem voltak ilyen kockázatoknak kitéve Marokkóban, amint azt a Bíróság is megerősítette az Egyezmény 3. cikk szerinti panaszt elfogadhatatlannak nyilvánító határozatában. Sőt, miután végül mégis sikerült bejutniuk Spanyolországba, vagy késve (N. D.), vagy egyáltalán nem (N. T.) nyújtottak be menedékkérelmet. A kormány véleménye szerint ezért nem lehet őket menedékkérőknek tekinteni.

A kormány hangsúlyozta, hogy a kérelmezők Marokkóban, a konzulátuson is nyújthattak volna be kérelmet, valamint megemlítette, hogy a már említett határátkelőnél, Beni Ansarnál 2014 utolsó négy hónapjában 404 kérelmet nyújtottak be. A kormány álláspontja szerint a kérelmezők ehelyett döntöttek a határkerítések illegális megrohamozásában való részvétel mellett. 2014-ben a migrációs nyomás különösen intenzív volt, mivel a megszorodtak a csempehálózatok, melyek többször is nagyszabású, erőszakos támadásokat szerveztek a kerítés mentén, hogy a bevándorlók Melilla – ezáltal Spanyolország – területére léphessenek.

A kormány véleménye szerint a kérelmezők által követelt, a határ bármely pontján ellenőrzés nélküli belépés joga ellentétes az Egyezmény rendszerével, és fenyegetést jelent az emberi jogok gyakorlására mind a tagállamok állampolgárai, mind a bevándorlók számára, és annak biztosítása az embercsempészet foglalkozó bünszervezeteket segítené. A kormány azzal érvelt, hogy a Bíróságnak az ilyen jogellenes magatartást legitimáló döntése nemkívánatos „húzódást”, illetve migrációs válságot eredményez-

ne, ami pusztító következményekkel járna az emberi jogok védelme szempontjából.

A kormány kiemelte, hogy a jelen ügy tényállása semmiképpen sem „külföldiek kollektív kiutasítása”, mivel ahhoz, hogy a kérdés a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének hatálya alá tartozzon, egy, az állam területén tartózkodó személyt kell kiutasítani. Jelen esetben azonban nem erről van szó, hanem a spanyol állam területére történő illegális belépés megakadályozásáról.

A kérelmezők – egyebek mellett – azt emelték ki a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv előkészítő dokumentumaira (travaux préparatoires) hivatkozva, hogy az annak 4. cikke által biztosított védelem tekintetében nem lehet különbséget tenni menekültek és nem menekültek, illetve reguláris vagy nem reguláris bevándorlók között. Véleményük szerint a Bíróság eddigi joggyakorlatából is ez következik. A nemzetközi jog szerint a külföldiek kollektív kiutasításának tilalma nincs összefüggésben a menekültstátusszal, illetve azzal a szándékkal vagy képességgel, hogy menedéket kérjenek az érintett országban, illetve egy tranzitországban.

A Nagykamara szerint annak eldöntése érdekében, hogy a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikke alkalmazható-e, a Bíróságnak azt kell eldöntenie, hogy a spanyol hatóságok „kiutasításnak” vetették-e alá a kérelmezőket. Ez az első eset, amikor az a kérdés, hogy alkalmazható-e a cikk egy jogosulatlan, tömeges határátlépés kapcsán, külföldiek szárazföldi határról történő azonnali és kényszerítő visszafordítása esetén.

A Nagykamara leszögezi, hogy a részes államoknak jogukban áll a külföldiek belépését, tartózkodását és kiutasítását is ellenőrzés alatt tartani, és jogukban áll saját bevándorlási politikájuk kialakítására, potenciálisan bilaterális együttműködések keretében, betartva az EU-tagságukból fakadó kötelezettségeket. A Bíróság elismeri, hogy a migrációs nyomás nehéz helyzetbe hozza az államokat, miközben hozzá kell járulniuk az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelemhez is. Mindazonáltal a Bíróság hangsúlyozta, hogy azok a problémák, amelyekkel az államok a migrációs nyomás kezelése vagy a menedékkérők befogadása során szembesülnek, nem igazolhatják az Egyezménnyel vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekkel összeegyeztethetetlen gyakorlatok alkalmazását.

Ezzel összefüggésben nem szabad megfeledkezni arról, hogy az Egyezmény célja nem elméletben létező vagy illuzórikus jogok, hanem gyakorlati és hatékonyan érvényesülő jogok garantálása. A Bíróság emellett, az UNHCR-hez hasonlóan, hangsúlyozza a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének a

Nagykamara által meghatározott hatálya, valamint a Genfi Egyezmény és a visszaküldés tilalma elvének kapcsolatát. A határellenőrzésre vonatkozó nemzeti szabályok tehát nem iktathatják ki, vagy tehetik hatástalanná az Egyezmény és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek, különösen az Egyezmény 3. cikke és a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikke által garantált jogokat.

A Bíróság a tekintetben, hogy kiutasításról van-e jelen ügyben szó, megjegyzi, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottságnak a külföldiek kiutasításáról szóló szerződéstervezetének 2. cikke szerint a „kiutasítás” hivatalos cselekmény, vagy „olyan, az államnak tulajdonítható magatartás, amellyel egy külföldit arra kényszerítene, hogy elhagyja az állam területét”, hangsúlyozva, hogy ez „nem foglalja magában a másik államnak történő kiadatást vagy az idegen beutazásának tilalmát”. A „beengedés tilalmának” (non-admission) fogalmát illetően a szerződéstervezet 2. cikkéhez fűzött kommentár kimondja, hogy ez olyan esetekre utal, amikor egy külföldinek megtagadják a beutazást, viszont bizonyos jogrendszerekben a visszaküldést (refoulement) néha a „be nem engedés” helyett használják. Meg kell jegyezni, hogy egy, a külföldiek kiutasításáról szóló szerződéstervezet kapcsán készült jelentés megállapította, hogy a „kiutasítás”, a „határhoz kísérés” és a „visszaküldés” kifejezéseket váltakozóan, különösebb különbségtétel, szemantikai szigor nélkül használták. A tervezet 6. cikkének b) pontja szerint az állam semmiféle módon nem utasíthatja ki vagy küldheti vissza a menekültet egy olyan államba vagy olyan terület határára, ahol az illető élete vagy szabadsága veszélynek, fenyegetésnek van kitéve. Ebben a tekintetben alapvető fontosságú megállapítani, hogy a visszaküldés tilalma magában foglalja a menedékkérők védelmét mind a határon történő be nem engedés, mind az elutasítás eseteiben, amint azt az UNHCR a kamarai eljárásban tett észrevételeiben is leszögezte.

A Bíróság a maga részéről mindeddig nem tett különbséget a külföldiek nem befogadása és kiutasítása között, különösen nem bevándorlók vagy menedékkérők esetében, amikor azok olyan állam joghatósága alá tartoznak, amely erőszakkal távolítja el őket a területéről. Az a megközelítés, amely különbséget tenne a két fogalom között, különösen a kapcsolódó védelem tekintetében, az önkény súlyos kockázatával járna, amennyiben az Egyezmény alapján védelemre jogosult személyeket pusztán formális megfontolások alapján megfosztanák a védelemtől, például az azal indokkal, hogy mivel nem lépték át törvényesen az állam határát, nem terjeszthetnek elő érvényes védelmi igényt az Egyezmény alapján.

Ezek az okok arra készítették a Bíróságot, hogy a „kiutasítás” kifejezést a jelenleg is használt általános értelemben használja. Egy külföldinek az állam területéről bármilyen kényszerű kitoloncolására vonatkozik („egy helyről való elküldés”), tekintet nélkül az illető tartózkodásának jogszerűségére, az állam területén töltött idő hosszára, a helyre, ahol tartózkodik vagy ahol elfogták, bevándorló vagy menedékkérő státuszára, illetve határátlépő magatartásának jellegére.

Ebben az értelemben tehát a kérelmezőket kiutasították; a fő kérdéssé így az válik, hogy a kiutasítás kollektívnek tekinthető-e az Egyezmény Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyvének 4. cikke alapján.

A Bíróság rámutat, hogy a cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata szerint a kiutasítást kollektívnek kell tekinteni, ha azzal külföldiek egy csoportját az ország elhagyására kényszerítene, „kivéve, ha ilyen intézkedést a csoport minden egyes tagja egyedi esetének észszerű és objektív vizsgálata alapján rendelik el”. A kollektivitás megítélésében sem az érintett személyek száma, sem a csoport valamilyen tulajdonság szerinti összetartozásának kérdése nem releváns tényező.

A Bíróság tudomásul veszi a spanyol kormány érvelését, miszerint a kérelmezők „vétkes magatartást” tanúsítottak a Spanyolországba történő beutazáshoz kapcsolódó jogi eljárások megkerülésével. Felmerül a kérdés, hogy valóban léteztek-e ilyen eljárások; lett volna-e lehetőség szabályos belépésre vagy hivatalos eljárás lefolytatására, melyben a kérelmezők előadhatták volna egyéni körülményeiket, és ha igen, akkor a kérelmezők éltek-e ezekkel.

A Nagykamara kiemelte, hogy a kérelmezők maguk sem állították, hogy jogszerűen próbáltak volna Spanyolország területére jutni. A meghallgatáson előadták, hogy a marokkói hatóságok nem engedték őket a Beni Ansar határátkelő közelébe, ezt azonban a Bíróság nem tartotta hitelesnek, mivel az írásbeli szakaszban a kérelmezők ezt nem állították, de ha így is lett volna, azért a spanyol hatóságok nem vonhatók felelősségre.

A Nagykamara úgy találta, hogy a kérelmezők nem bizonyították megfelelően, hogy léteztek olyan kényszerítő okok, melyek a nadori konzulátuson történő menedékkérellem jogszerű benyújtását akadályozták volna, vagy amelyek a saját államukban vagy valamelyik tranzitállamban a konzulátuson történő kérellem benyújtását akadályozták volna.

Azzal, hogy a kérelmezők mindehelyett jogellenesen, csapatosan kíséreltek meg Spanyolországba jutni, valóban nem részesültek egyedi, saját körülményeiket tekintetbe vevő elbírálásban, ez viszont saját magatartásuk következménye.

Mindezekre tekintettel tehát sem a Negyedik Ki-
egészítő Jegyzőkönyv 4. cikkét, sem az Egyezmény
13. cikkét nem sértették meg.

Kállai Péter

JEGYZETEK

1. 17247/13. számú kérelem.
2. Az Egyezmény magyar nyelvű szövege: 1994. évi XX.
törvény a Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az
elítelt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihir-
detéséről.
3. A Bíróság 2020. május 26-án kelt ítélete.
4. A Bíróság elsősorban a Makaratzis Görögország elle-
ni ügyének (50385/99. számú kérelem, a Bíróság 2004.
december 20-án kelt ítélete) 55. bekezdését, valamint
a Ferges Horvátország elleni ügyet (68516/14. számú
kérelem, a Bíróság 2017. május 9-án kelt ítélete), to-
vábbá az ezekben hivatkozott eseteket idézte fel.
5. 50001/12. számú kérelem.
6. A Bíróság 2020. január 30-án kelt ítélete.
7. S. és Marper Egyesült Királyság elleni ügye, 30562/04.
és 30566/04. számú kérelmek, a Nagykamara 2008.
december 4-én kelt ítélete.
8. 64569/09. számú kérelem a Bíróság 2015. június 16-án
kelt ítélete. Összefoglalta KÓCZIÁN Sándor, *Fundamen-
tum* 2015/2–3, 129–136, [http://fundamentum.hu/sites/
default/files/fundamentum-15-2-3-12.pdf](http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-12.pdf).
9. 3138/16. számú kérelem.
10. Boultif Svájc elleni ügye (54273/00. számú kérelem, a
Bíróság 2001. augusztus 2-i döntése), Üner Hollandia
elleni ügye (46410/99. számú kérelem, a Bíróság 2006.
október 18-án kelt ítélete).
11. Az EJEB 2020. június 2-án kelt ítélete.
12. A már korábban hivatkozott Üner ügyhöz és Mas-
lov Ausztria elleni ügyéhez (1638/03. számú kérelem,
2008. június 23-i döntés) hasonlóan.
13. 310/15. számú kérelem.
14. A Bíróság 2020. július 20-án kelt ítélete.
15. 42461/13. és 44357/13. számú kérelmek, A Nagyka-
mara 2016. május 17-én kelt ítélete. Összefoglalta Kó-
czián Sándor, *Fundamentum* 2016/1, 125–131, [http://
fundamentum.hu/sites/default/files/fundamen-
tum-16-1-10.pdf](http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamen-
tum-16-1-10.pdf). Elemzését lásd: KAZAI Viktor Zoltán:
Strasbourggi manifesztum a liberális demokrácia
védelmében – a Karácsony- és Szél-ügyek elemzése.
Fundamentum, 2015/2-3, 95–106, [http://fundamentum.
hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-10.pdf](http://fundamentum.
hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-10.pdf).
16. 8675/15. és 8697/15. számú kérelmek.
17. A Kamara 2017. október 3-án kelt döntése.
18. A Bíróság 2020. február 13-án kelt ítélete.

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-581/18.
SZ. RB ÉS TÜV RHEINLAND LGA
PRODUCTS GMBH, VALAMINT
AZ ALLIANZ IARD SA KÖZÖTTI
ÜGYBEN¹

Tények és pertörténet

2006. október 30-án az alapeljárás német állampolgárságú felperese részére a franciaországi székhelyű Poly Implant Prothésés SA társaság (a továbbiakban: PIP) által gyártott és egy holland vállalkozás által forgalmazott mellimplantátumokat ültettek be Németországban.

1997 októberétől a PIP a TÜV Rheinland-ot bízta meg a mellimplantátumok ellenőrzésével és a minőségbiztosítási rendszer végellenőrzésével, amely kötelezettségét a TÜV Rheinland a bejelentett ellenőrzések elvégzése során teljesítette is.

A PIP az Allianz jogelődjével, az AGF IARD társasággal biztosítási szerződést kötött, amely kiterjedt a PIP termékei gyártása folytán fennálló polgári jogi felelősségre. A szerződés megkötését a francia nemzeti hatóság írta elő, és a szerződés a biztosítási fedezetet a Franciaország kontinentális területén és a „francia tengerentúli megyékben és területeken” bekövetkezett károokra korlátozta. A francia jognak megfelelően e szerződés a biztosítóval szembeni közvetlen keresetindításra való jogot biztosított a károsultak számára.

2012. január 6-án megállapították, hogy a PIP által gyártott mellimplantátumok kiszakadásveszélyesek, és gyulladáskeltő hatásúak, ezért a kicserélésüket javasolták az érintettek számára. Az alapeljárás felperese ennek megfelelően 2012-ben új implantátumokat ültetett be a PIP által gyártottak helyett.

Ezt követően az alapeljárás felperese keresetet nyújtott be annak megállapítása iránt, hogy az orvosa nem tájékoztatta megfelelően a kockázatokról, továbbá a TÜV Rheinland nem teljesítette megfelelően a minőségellenőrzési kötelezettségét. A felperes azt is állította, hogy közvetlen keresetindítási joggal rendelkezik az Allianz-cal szemben, mivel a biztosítási fedezet kizárólag Franciaország területére történő korlátozása ellentétes az uniós joggal.

Az előzetes döntéshozatali eljárást Németországban, a Frankfurt am Main-i regionális felsőbíróságnál (Oberlandesgericht Frankfurt am Main) kezdemé-

nyezte. Ennek az eljárásnak a keretében a bíróság lényegében arra a kérdésre keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az állampolgárságon alapuló bármely hátrányos megkülönböztetésnek az EUMSZ 18. cikk első bekezdésében foglalt tilalmával a PIP és az Allianz között megkötött biztosítási szerződés azon kikötése, amely a biztosítási fedezetet kizárólag Franciaország területére korlátozza, valamint a magánszemélyek is címzettjei-e az EUMSZ 18. cikkében foglalt tilalomnak.

A Bíróság érvelése

A Bíróság érvelésében rögzíti, hogy az EUMSZ 18. cikke horizontális közvetlen hatályának alkalmazhatósága két együttes feltétel fennállásától függ. Az első feltétel értelmében a hivatkozott hátrányos megkülönböztetésnek az uniós jog hatálya alá kell tartoznia. A második feltétel pedig az, hogy – összhangban a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával² – az adott helyzetre ne legyen alkalmazható a Szerződések által előírt azon különös szabályok egyike sem, amelyek az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés megtiltására irányulnak.

A Bíróság kiemeli, hogy a kérdés az Allianz és a PIP között fennálló biztosítási szerződésre, valamint annak területi hatályára vonatkozik, az EUMSZ 18. cikkének alkalmazhatósága pedig attól függne, hogy ez a szerződés az uniós jog hatálya alá tartozik-e, miközben nem vonatkozik rá az EUMSZ hátrányos megkülönböztetést tiltó speciális szabályainak egyike sem.

Annak vizsgálata során, hogy a hivatkozott helyzetet szabályozza-e az uniós jog, a Bíróság arra a megállapításra jut, hogy a másodlagos uniós jog nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az orvostechikai eszközök gyártói számára felelősségbiztosítás megkötésére irányuló szerződést írta elő, vagy amely szabályozná az ilyen biztosítást.

Erre vonatkozóan a Bíróság áttekinti korábbi gyakorlatát, valamint a kapcsolódó uniós joganyagot.³ Ennek során megállapítja, hogy a hibás termékekért való objektív felelősség harmonizációja az Európai Unióban megtörtént, de az uniós jognak nem feladata, hogy kimerítően szabályozza a teljes területet. Elő példaként a Bíróság a gépjármű-felelősségbiztosítást említi meg, amelynek esetében kifejezetten a biztosítási kötelezettségre is vonatkozik a harmonizált szabályozás,⁴ ezzel szemben az előzetes döntéshoza-

tali eljárás tárgyát képező ügyben a felelősségbiztosítást a 2006/123/EK irányelv⁵ kifejezetten kizárja az alkalmazási körből.

A Bíróság arra a következtésre jut, hogy az előzetes döntéshozatal tárgyát képező esetre nem tartalmaz az uniós jog speciális szabályt, így azt szükséges vizsgálni, hogy az az EUMSZ-ben foglalt valamely szabadság gyakorlása körébe tartozik-e.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis e szabadságok valamelyikének a gyakorlása lehetővé teszi, hogy az a helyzet, amelyben e szabadságot gyakorolják, a Szerződések, így az EUMSZ 18. cikk első bekezdése alkalmazási körébe tartozzon. Az EUMSZ 18. cikk első bekezdésének alkalmazhatóságához szükséges továbbá az is, hogy a mozgó személy, vagy a mozgás tárgyát képező szolgáltatás vagy áru és az állítólagos hátrányos megkülönböztetés között konkrét kapcsolat álljon fenn.

Erre vonatkozóan a Bíróság áttekinti azon alapszabadságokat, amelyek gyakorlása kapcsolatban állhat a jelen ügygel. Először a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot vizsgálja, mivel a Bíróság gyakorlata értelmében az, aki a szabad mozgáshoz való joggal élt, az EUMSZ 18. cikk hatálya alá tartozik.⁶

Jelen esetben azonban a német állampolgárságú felperes Németországban helyeztetett be implantátumot, ennek következtében nem állapítható meg, hogy a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta volna.

Ezt követően a Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadsága⁷ kapcsán megállapítja, hogy a francia gyártó és a francia biztosító között megkötött szerződés esetében sem mutatható ki határon átnyúló elem, így ennek alapján sem állapítható meg az alapszabadság gyakorlása az ügy vonatkozásában. A Bíróság ezzel összefüggésben kiemeli, hogy az alapügy felperese nem részese a gyártó és a biztosító között megkötött biztosítási szerződésnek, így önmagában az ő németországi lakóhelye sem eredményezi azt, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe tartozónak lehessen tekinteni a jogviszonyt. Továbbá, a biztosítási szolgáltatások nyújtásának szabadságából fakad a biztosítók azon szabadsága, hogy szolgáltatásaikat más tagállamokban letelepedett biztosítottaknak kínálják, és fordítva, a biztosítási szerződést kötni szándékozó személyek azon szabadsága is, hogy más tagállamban letelepedett biztosítóhoz forduljanak.⁸

Végezetül az áruk szabad mozgásának kérdését vizsgálja a Bíróság. Érvelésében megállapítja, hogy a jogvita nem önmagában az áruk határon átnyúló mozgásával kapcsolatos, hanem az ilyen mozgás tárgyát képező áruk által okozott károkkal.⁹ A Bíróság kiemeli azt is, hogy a Franciaország területére vonatkozóan kötött felelősségbiztosítás nem érinti a más tagállamokban történő forgalmazást, így nem mutat

ható ki közvetlen kapcsolat az áruk szabad mozgásához való szabadság gyakorlásával sem.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A Bíróság 2020. június 11. napján meghozott ítéletében megállapította, hogy az EUMSZ 18. cikk első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazható a valamely biztosítótársaság és az orvostechonikai eszközök gyártója között létrejött szerződésben szereplő olyan kikötésre, amely az ezen eszközökre vonatkozó felelősségbiztosítás fedezetének területi hatályát egyetlen tagállamra korlátozza, mivel az ilyen helyzet jelenleg nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

Träger Anikó

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-211/19. SZ. UO ÉS A KÉSZENLÉTI RENDŐRSÉG KÖZÖTTI ÜGYBEN

Tények és pertörténet

A 2011 óta rendőrként szolgáló felperest a migrációs válság hatására eredeti – miskolci – szolgálati helyétől távolra, Csongrád megyébe vezényelték át, Magyarország déli határszakaszának közelébe. Csongrádi szolgálata alatt – 2015 júliusa és 2017 áprilisa között – előjárója, azaz a munkáltatói jogok gyakorlója a határmenti feladatellátás kapcsán a rendes szolgálatteljesítési időn felül túlszolgálatot és készenlétet rendelt el. Ebben az időszakban a felperes központi szolgálati helye egy rendészeti szakközépiskolában, egy határrendészeti kirendeltségen vagy a mórahalmai kirendeltségen volt.

Annak ellenére, hogy a rendőrség a felperes készenléti idejét pihenőidőként számolta el, a felperesnek folyamatosan rendelkezésre kellett állnia, nem mozoghatott szabadon, az előjárója által kijelölt körletet pedig nem hagyhatta el.

A felperes annak megállapításáért fordult a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, hogy készenléti helyett napi szolgálati idején felül készülségi szolgálatban volt, így *készenléti pótlék* helyett a munkaidő után járó *túlszolgálati díjra* lett volna jogosult.

2019 februárjában az eljáró bíróság előzetes döntéshozatal iránt fordult az Európai Bírósághoz, hogy értelmezést kérjen egy munkajogi tárgyú irányelv alkalmazhatósága kapcsán.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól a 2. cikkében határozza meg a munkaidő fogalmát, mely szerint a rendelkezésre állást is munkaidőnek

kell tekinteni. Az értelmezés nehézségét azonban az okozza, hogy az irányelv személyi hatályt nem határoz meg, csak visszautal egy másik irányelvre, a Tanács 89/391/EGK irányelvére a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről. Ez utóbbi pedig kifejezetten kimondja, hogy bizonyos különleges közszolgálati tevékenységekre – mint amilyen a fegyveres erők vagy a rendőrség tevékenysége – nem alkalmazható. Fontos azonban, hogy még ilyen esetekben is a lehető legmesszebbmenőkig biztosítani kell a munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét, az irányelv céljainak figyelembevételével.

Az előterjesztő bíróság eljárást felfüggesztő végzésében kifejtette, hogy az érintett időszakban a felperes egysége által ellátott határvédelmet olyan különleges szolgálatnak tekinti, ami indokolhatta az irányelv alkalmazásának mellőzését.

A Bíróság érvelése

A Bíróság 2020. április 30-án, a főtanácsnok meghallgatása alapján, de indítványának hiányában hozott ítéletet.

Bár a magyar kormány szerint az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, a Bíróság relevánsnak találta a feltett kérdéseket, hiszen azok nem a rendőri illetmény konkrét mértékét kérték meghatározni, hanem az irányelv értelmezésére irányultak.

A Bíróság szerint azt kell vizsgálni, hogy a felperes tevékenysége, azaz az államhatár őrzése milyen jellegű közszolgálatnak minősül. Más közszolgálati, vagy akár más rendvédelmi feladatokhoz képest különleges tevékenységnek, azaz kivételesnek tekinthető-e? A felperes rendelkezésre állása tekinthető-e olyan alapvető állami funkcióhoz kapcsolódónak, hogy szervezése időben egyszerűen nem tervezhető?

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a közegészségi, a közbiztonsági és a közrendi tevékenységek folytonos jellege önmagában nem zárja ki azok tervezhetőségét, így az ilyen tevékenységeket végzők időbeosztását. Tehát a munkaidő fogalmát meghatározó irányelvet akkor is alkalmazni kell, ha egyébként a közszolgáltatás igénybevétele előre nem látható. Kivételt csak olyan rendkívüli helyzetek (pl. természeti csapások, merényletek, súlyos balesetek) jelenthetnek, amelyek kezelését veszélyeztetné, ha az irányelv munkaidő-fogalmát kellene alkalmazni. A Bíróság szerint az állandó határvédelmi feladatok nem minősülnek ilyennek, az pedig, hogy pihenőidő biztosítása esetén több költséggel jár az államnak a helyettesítés megoldása, nem indokolhatja a munkavállalókat védő irányelv mellőzését.

A nemzeti bíróságnak tehát a konkrét ügyben azt kell eldöntenie, hogy a felperes olyan kivételes súlyú és jelentőségű körülmények között látta-e el a rendőri szolgálatot, hogy az indokolná az irányelv alkalmazásának mellőzését. A migrációs válság kezelése a határvédelem „szokásos körülményének” tekinthető-e vagy sem? A felperes munkáltatójának lett-e volna egyáltalán lehetősége az irányelvet betartva megszervezni a határvédelmet, azaz a felperes munkáját?

Ilyen szempontból értékelni kell, hogy a szervezeti egységet, ahol a felperes szolgált, éppen a migrációs válság kezelésére hozták létre, illetve azt, hogy a felperes hosszabb ideig, több hónapon keresztül volt a szóban forgó körülmények között alkalmazva.

A Bíróság az előterjesztő bíróság álláspontjára válaszul megjegyezte, hogy kivételes körülmények esetén is vizsgálni kell, hogy a munkáltató a lehető legmesszebbmenőkig biztosította-e a munkavállaló biztonságát és egészségének védelmét.

A Bíróság döntése és a ratio decidendi

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy ezen irányelv 2. cikkének munkaidőről és pihenőidőről szóló 1. és 2. pontját alkalmazni kell a rendvédelmi szervek azon tagjaira, akik valamely tagállam külső határain határőrizeti feladatokat látnak el harmadik országok állampolgárainak beáramlása esetén.

Az alkalmazási kötelezettség alól kivételt jelent, ha a feladatok ellátására olyan kivételes körülmények közepette kerül sor, amelyek súlyossága miatt az élet, az egészség, valamint a közösség biztonságának védelméhez nélkülözhetetlen intézkedések meghozatalára van szükség, és a feladatok megfelelő teljesítését veszélyeztetné, ha a munkavállalókat védő irányelv által előírt összes szabályt be kellene tartani.

Molnár Noémi Fanni

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-507/18. SZ. NH ÉS AZ ASSOCIAZIONE AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI KÖZÖTTI ÜGYBEN

Tények és pertörténet

Az alapul fekvő jogvita egy olasz ügyvéd (a továbbiakban: NH) által adott rádióinterjúval kezdődött, amelyben kijelentette, hogy irodájába soha nem venne fel homoszexuális személyeket, és ilyen személyekkel nem is működne együtt. E kijelentéseinek

megtétele idején NH ügyvédi irodájában nem volt folyamatban felvételi eljárás. NH-val szemben eljárást indított az Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford (a továbbiakban: Associazione) nevű olasz ügyvédi iroda, melynek alapító okiratában rögzített célja az LMBTI közösséghez tartozó személyek jogi képviselése. Az első fokon eljáró bergamói bíróság 2014. augusztus 6-i döntésében megállapította a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését, és a kereseti kérelemnek megfelelően kötelezte NH-t a bírói döntés közzétételére, valamint 10 000 euró összegű kártérítés megfizetésére az Associazione részére.

2015. január 23-án az elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezést a bresciani fellebviteli bíróság elutasította. Az elutasító döntéssel szemben NH felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az olasz semmitőszékhez, amely úgy döntött, hogy felfüggeszti az ügyet, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéseket terjeszt a Bíróság elé a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 irányelv (a továbbiakban: 2000/78 irányelv) néhány rendelkezésének értelmezésével kapcsolatban.

A döntés jogi indokolása

A Bíróság elsőként az olasz semmitőszék által feltett második kérdést vizsgálta, melyet a következőképpen fogalmazott át: a 2000/78 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének *a*) pontjában szereplő, „a munkavállaláshoz[, illetve] a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételeinek” fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy a valamely személy által egy audiovizuális műsorban tett azon nyilatkozatok, amelyek szerint vállalkozásában soha nem alkalmazna bizonyos szexuális irányultsággal rendelkező személyeket, továbbá nem is dolgozna együtt ilyen személyekkel, még akkor is e fogalomba tartoznak, ha semmilyen felvételi eljárás nem volt folyamatban, illetve nem is terveztek ilyet.

A Bíróság előzetesen leszögezte, hogy az irányelvben található „a munkavállaláshoz[, illetve] a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei” az uniós jog autonóm fogalma, melynek jelentése független a tagállamok jogi rendelkezéseitől, és amelyet a köznyelvben elfogadott szokásos jelentését alapul véve kell értelmezni, figyelembe véve a szövegkörnyezetet, amelyben e kifejezést használják, valamint azon szabályozás célkitűzéseit, amelynek e kifejezés a részét képezi. A 2000/78 irányelv célját illetően a Bíróság megállapította, hogy az valójában az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét konkretizálja a munkajog területén. E célra és a 2000/78 irányelv által védeni

kívánt jogok jellegére, valamint az annak alapjául szolgáló alapvető értékekre tekintettel a luxembourgi bírák úgy foglaltak állást, hogy a szóban forgó uniós jogi fogalmat nem lehet megszorítóan értelmezni.

A Bíróság szerint ahhoz, hogy az NH által tett nyilatkozat és a hasonló nyilvános kijelentések a 2000/78 irányelv tárgyi hatálya alá tartozzanak, az szükséges, hogy azokat ténylegesen egy adott munkáltató munkaező-felvételi politikájához lehessen kapcsolni. Ez pedig megköveteli, hogy az a kapcsolat, amely e nyilatkozatok és a munkavállaláshoz, illetve a foglalkozáshoz való hozzájutásnak e munkáltatónál jelentkező feltételei között fennáll, ne hipotetikus jellegű legyen. Az ilyen kapcsolat fennállását a nemzeti bíróságnak a vitatott nyilatkozatok körülményeire tekintettel kell értékelnie. Ennek keretében elsősorban a nyilatkozatot tevő személy jogállása releváns, továbbá az, hogy milyen minőségben nyilatkozott. Másodsorban, a nyilatkozatoknak a munkavállaláshoz, illetve foglalkozáshoz való hozzájutás feltételeire kell vonatkozniuk, és alkalmasnak kell lenniük annak alátámasztására, hogy a munkáltató hátrányos megkülönböztetésre irányuló szándékkal járt el. Végül pedig figyelembe kell venni a nyilatkozatok természetét, különösen azt, hogy magánjellegű vagy a nyilvánosságot célzó kijelentésekről van-e szó.

Az olasz semmitőszék által feltett másik kérdés lényegében arra kereste a választ, hogy az uniós joggal ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely szerint egy ügyvédi egyesület, amelynek kifejezett célja meghatározott szexuális irányultsággal rendelkező személyek bíróság előtti védelme, e célnál fogva és az esetleges haszonszerzési céljától függetlenül automatikusan jogosult arra, hogy a 2000/78 irányelv megsértésére alapított bírósági eljárást kezdeményezzen, még akkor is, ha az ügynek nincs konkrét sértettje. Válaszában a Bíróság emlékeztetett korábbi joggyakorlatára, mely szerint az irányelv nem tiltja az olyan nemzeti szabályok elfogadását, amelyek konkrét sértett hiányában is biztosítják a közérdekű keresetindítás lehetőségét ügyvédi egyesületek számára. Ebben az esetben a tagállam felelőssége annak meghatározása, hogy egy ilyen ügyvédi egyesület milyen feltételek mellett indíthat bírósági eljárást, ideértve azt is, hogy annak haszonszerzési célja befolyásolja-e keresetösségi jogának gyakorlását.

Rendelkező rész és a ratio decidendi

Az olasz semmitőszék által feltett kérdésekre a Bíróság a következő válaszokat adta. A 2000/78. irányelv 3. cikk (1) bekezdésének *a*) pontjában szereplő „munkavállaláshoz[, illetve] a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételeinek” fogalmat úgy kell értelmezni

ni, hogy a valamely személy által egy audiovizuális műsorban tett azon nyilatkozatok, amelyek szerint vállalkozásában soha nem alkalmazna bizonyos szexuális irányultságú személyeket, továbbá nem is dolgozna együtt ilyen személyekkel, még akkor is e fogalomba tartoznak, ha semmilyen felvételi eljárás nem volt folyamatban, illetve nem is terveztek ilyet, feltéve, hogy az e nyilatkozatok és a munkavállaláshoz vagy a foglalkozáshoz való hozzájutás e vállalkozásnál alkalmazott feltételei közötti kapcsolat nem hipotetikus.

A 2000/78 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az olyan ügyvédi egyesület, amelynek alapító okirata szerinti célja meghatározott szexuális irányultsággal rendelkező személyek bíróság előtti védelme, valamint e személycsoport kultúrájának és jogai tiszteletben tartásának előmozdítása, e célnál fogva és esetleges haszonszerzési céljától függetlenül automatikusan jogosult arra, hogy olyan bírósági eljárást kezdeményezzen, amely az ezen irányelvből eredő kötelezettségek betartatására és – adott esetben – kártérítés igénylésére irányul, amennyiben olyan tények következnek be, amelyek az említett személycsoportnak az említett irányelv értelmében vett hátrányos megkülönböztetését valósíthatják meg, és konkrét sértett személy nem azonosítható.

Kazai Viktor Zoltán

JEGYZETEK

1. C-581/18. számú ügy, EU:C:2020:453.
2. 2019. június 18-i Ausztria kontra Németország ítélet,

C-591/17, EU:C:2019:504, 39. és 41. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

- 3 A Tanács 93/42/EGK irányelve (1993. június 14.) az orvostechnikai eszközökről; a Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről, 2017. június 21-i W és társai ítélet, C-621/15, EU:C:2017:484, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.
- 4 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/103/EK irányelve (2009. szeptember 16.) a gépjármű-felelősségbiztosításról és a biztosítási kötelezettség ellenőrzéséről.
- 5 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja.
- 6 1989. február 2-i Cowan-ítélet, 186/87, EU:C:1989:47, 20. pont; 2019. június 13-i TopFit és Biffi ítélet, C-22/18, EU:C:2019:497, 29. és 30. pont), vagy ha az egyenlőtlen bánásmód közvetlenül a más tagállamokból származó árukra alkalmazandó nemzeti szabályozásból következik (lásd ebben az értelemben: 1993. október 20-i Phil Collins és társai-ítélet, C-92/92 és C-326/92, EU:C:1993:847, 22., 23. és 27. pont).
- 7 1984. január 31-i Luisi és Carbone-ítélet, 286/82 és 26/83, EU:C:1984:35, 16. pont.
- 8 lásd ebben az értelemben: 1998. április 28-i Safir-ítélet, C-118/96, EU:C:1998:170, 22., 26. és 30. pont; 2002. október 3-i Danner-ítélet, C-136/00, EU:C:2002:558, 31. pont; 2003. június 26-i Skandia és Ramstedt-ítélet, C-422/01, EU:C:2003:380, 27. és 28. pont.
- 9 Az áruk és szolgáltatások Unión belüli kereskedelmére gyakorolt hatás hiányában az alapügyben szóban forgó helyzet tehát nem hasonlítható össze az 1993. október 20-i Phil Collins és társai-ítélet (C-92/92 és C-326/92, EU:C:1993:847, 22. és 23. pont) alapjául szolgáló ügyben szóban forgó helyzettel.

JOGVÉDŐK

„Egy ideig úgy tűnt, hogy a börtönzsúfoltság ügye üdítő kivétel lesz az általános tendencia alól: noha a markáns punitív büntetőpolitikát hirdető Fidesz-kormányzat számára a fogvatartotti jogok védelme nyilvánvalóan nem kiemelt szempont, éppen ennek a büntetőpolitikának az eredményeként olyan helyzet állt elő, amelyben elodázhatatlanná vált a büntetés-végrehajtási intézetekben uralkodó fizikai körülmények problémájának valamiféle kezelése. [...] Ha nem sikerül a telítettséget a tavasszal beharangozott (és a megalázó, embertelen bánásmód más aspektusaival kapcsolatos problémákat felvető) konténerbörtönökkel valóban 100% közelébe szorítani, akkor sokkal valószínűbb, hogy a törvényhozás a kártalanításból kötelezően levonandó összegek, illetve tartozástípusok körének bővítésével fog próbálkozni.”

(Kádár András Kristóf)

Kádár András Kristóf
DE SIKERÜLT?

– A MEGALÁZÓ BÖRTÖNKÖRÜLMÉNYEKSEL KAPCSOLATOS
STRASBOURGI DÖNTÉS VÉGRE(NEM)HAJTÁSÁNAK SZOMORÚ
KRÓNIKÁJA

A „BÖRTÖNKÁRTALANÍTÁSOK-
HOZ” VEZETŐ ÚT

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB vagy Bíróság) döntéseinek végrehajtását monitorozó, strasbourg-i székhelyű civil ernyőszervezet, a European Implementation Network (EIN) idén februárban hozta nyilvánosságra adatbázisát,¹ amely azt mutatja be, hogy az Európa Tanács (ET) egyes tagállamai milyen arányban hajtották végre az utóbbi tíz év úgynevezett „elvi jelentőségű ítéleteit”. Az EJEB ilyeneknek tekinti azokat a döntéseit, amelyek olyan rendszerszintű problémákat tárnak fel, amelyek – a problémák megoldására tett állami erőfeszítések elmaradása esetén – további hasonló jogsértések nagyszámú előfordulását valószínűsítik.

Az adatbázisból kiderült, hogy Magyarország feltűnően rosszul áll az elvi jelentőségű ítéletek végrehajtásával. Az utóbbi tíz évben 57 ilyen ítélet született magyar ügyben, amelyből mindössze 15-öt minősített végrehajtottnak, és zárt le az ET Miniszteri Bizottsága az EJEB ítéleteinek végrehajtása fölött örökösödő testület. Ez a 74%-os arány nem csak az ET összes tagállamának 43%-os átlagához képest magas, hanem térségünk többi országának teljesítményével összevetve is. A magyar adat rosszabb, mint a török és az ukrán (63% és 67%), és a végrehajtási hajlandóságot tekintve csak Oroszország (89%) és Azerbajdzsán (95%) maradt el Magyarországtól.

Ez a kirívó lemaradás nem azt jelenti, hogy a magyar állam ne fizetné ki a panaszosoknak az EJEB által megítélt igazságot elégtételt (e tekintetben mindeddig nem merült fel kifogás), hanem azt, hogy nem teszi meg azokat a rendszerszintű lépéseket, amelyek – a jogszabályok módosításával, a jogalkalmazók képzésével vagy más módon – orvosolják az egyedi jogsértések mögötti, azokat előidéző általánosabb problémát.

Az EJEB döntéseinek ilyenfajta teljesítése elsősorban politikai akarat és kultúra kérdése. Csehországban – ahol a végre nem hajtott ítéletek aránya 3%-os – az illetékes állami szerv az ítéletek megfelelő végrehajtásának elősegítésére külön bizottságot hozott létre, amelynek munkájában a minisztériumok, a törvényhozás és a bíróságok képviselői mellett az ombudsman, jogtudósok és civil szervezetek is részt

vesznek. Magyarországon ilyen mechanizmus nincs, a 23/2007. (III. 20.) OGY határozatban az Országgyűlés felkérte az igazságügyért felelős minisztert, hogy évente egyszer tájékoztassa az Országgyűlés alkotmányossággal, illetve emberi jogi ügyekkel foglalkozó bizottságait az EJEB „*ítéleteinek nemzeti hatóságok általi fogamatosságáról és a Kormányképviselő tevékenységéről*”, de a tapasztalatok – és az EIN fenti számai – azt mutatják, hogy ezeknek a tájékoztatóknak nagy súlya és gyakorlati jelentősége nincs.

Egy ideig úgy tűnt, hogy a börtönszűfoltosság ügye üdítő kivétel lesz az általános tendencia alól: noha a markáns punitív büntetőpolitikát hirdető Fidesz-kormányzat számára a fogvatartotti jogok védelme nyilvánvalóan nem kiemelt szempont, éppen ennek a büntetőpolitikának az eredményeként olyan helyzet állt elő, amelyben elodázhatatlanná vált a büntetés-végrehajtási intézetekben uralkodó fizikai körülmények problémájának valamiféle kezelése.

Az EJEB a 2011. júniusi Szél-ítéletben² mondta ki először Magyarország vonatkozásában, hogy a túlszűfolt, megfelelően leválasztott végével el nem látott zárkában eltöltött huzamos idő (a konkrét ügyben 42 hónap) sérti az embertelen és megalázó bánásmód tilalmát. Már ez a döntés is azzal zárult, hogy mivel „a magyar hatóságok elismerték a magyar büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltossága és az ebből származó elégtelen élet- és higiéniai körülmények problémájának súlyosságát [...], a Bíróság úgy véli, hogy az ügyben a szükséges adminisztratív és gyakorlati lépések megtételével biztosítani kell a hatékony jogorvoslat lehetőségét. A Bíróság a hatóságoktól az elítéltek megfelelő fogvatartási körülményeinek biztosítása érdekében gyors választ vár el.”³

Azonban – összhangban a Bíróság által megállapított rendszerszintű problémák szőnyeg alá söprésének fent ismertetett kultúrájával – ez ügyben sem történtek lépések a kérdés megoldására, sőt, a 2010-ben megkezdett büntetőpolitikai szigorítás eredményeként konstans növekedésnek indult a börtönpopuláció: az Orbán-kormány megalakulása előtti utolsó évben, 2009-ben a fogvatartotti átlaglétszám 14 782 volt, 2014-re 18 042-re emelkedett.⁴ Ezzel egyidejűleg elkezdett a fogvatartotti és ügyvédi köztudatba is beszivárogni a Szél-döntés, és e két tényező együttes hatására robbanásszerűen nőni kezdett

az EJEB-hez a börtönszűfoltosság miatt benyújtott, megalapozott panaszok száma.

Ez vezetett el a Varga és társai Magyarország elleni ügyében⁵ 2015 márciusában hozott ítélethez, amelyben a Bíróság kimondta: a túlszűfoltosságból eredő „jogsértések a magyar büntetés-végrehajtási rendszer, valamint az ilyen bánásmód esetére vonatkozó jogi és igazgatási biztosítékok nem megfelelő működéséből származó széleskörű problémákból erednek”, így – „tekintettel a probléma visszatérő és folyamatos természetére, az érintett és potenciálisan érintett személyek nagy számára, a hazai szinten megvalósuló gyors és megfelelő jóvátétel szükségességére” – indokolt a „pilot judgment” eljárás alkalmazása, valamint az is, hogy „a Bíróság segítséget nyújtson az alperes Államnak a 46. cikk szerinti kötelezettsége teljesítéséhez” annak meghatározásával, hogy „az általa megállapított helyzet orvoslására vonatkozóan [...] milyen típusú intézkedések lehetnek célravezetőek”.⁶

Ebben a körben az EJEB két feladatot⁷ írt elő a magyar kormányoknak:

– *A fogvatartási körülmények javítását:* ezzel a kapcsolatban a Bíróság rögzítette, nem feladata, hogy meghatározza, milyen módon kellene a büntető szakpolitikát és a büntetés-végrehajtási rendszert kialakítani, de felidézte, hogy az Európa Tanács intézményeinek álláspontja szerint a túlszűfoltosság problémájára a fogvatartottak számának csökkentése jelenthet megoldást, mégpedig a szabadságelvonnással nem járó büntetések gyakoribb alkalmazásával, valamint az előzetes letartóztatás eseteinek minimalizálásával.

– *Hatékony preventív és jóvátételi jellegű jogorvoslatok biztosítását:* ezzel összefüggésben a Bíróság emlékeztetett, hogy nem csupán az anyagi kompenzáció felel meg a jóvátételi jellegű jogorvoslatokkal kapcsolatos követelményeknek, hanem annak minősül a szabadságvesztés tartamának csökkentése is, feltéve, hogy a csökkentést kifejezetten erre tekintettel és mérhető módon hajtják végre.

A Bíróság hat hónapot adott a kormánynak arra, hogy kidolgozza a megfelelő intézkedéseket és jelezze, hogy azokat milyen határidőn belül tervezi bevezetni a gyakorlatban is.⁸ Az EJEB úgy döntött, hogy nem függeszti fel a már előtte fekvő hasonló panaszok vizsgálatát, és a további kérelmeket is befogadja, így ösztönzi a magyar kormányt az ítélet megfelelő végrehajtására. Ez nyilván nem volt független attól a körülménytől, hogy a Szél-ítélettől fogva el-

négy év – és az időközben megszületett további három jogsértést megállapító döntés – sem volt elég a magyar kormánynak, hogy hozzányúljon a kérdéshez. Legalábbis erre enged következtetni, hogy a Bíróság kifejezetten jelezte: „a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos kérelmek folyamatos vizsgálatával fogja az alperes Államot szabályos időközönként emlékeztetni az Egyezmény, valamint a jelen ítélet alapján fennálló kötelezettségeire”.⁹

Ennek ellenére a magyar kormány még jó darabig nem vette kellően komolyan a figyelmeztetést. Az EJEB a Varga-döntésben világossá tette: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényen alapuló személyiségi jogi pereket

nem tekinti hatékony jogorvoslatnak, mivel „még azokban az esetekben is, amelyekben megállapítást nyert, hogy a fogvatartás körülményei miatt a felperesek személyiségi jogai sérültek, a bíróságok eltekintettek a büntetés-végrehajtási intézetek felelősségre vonásától azon az alapon, hogy nem áll fenn igazolható kár [...], vagy amiatt, hogy az az alperesnek nem felróható [...]”. Ez utóbbi esetben a bíróságok nyilvánvalóan

arra alapozták az indoklásukat, hogy a büntetés-végrehajtási hatóságok kizárólag a felróható cselekmény vagy mulasztás miatt vonhatóak felelősségre [...]”.¹⁰

Ennek ellenére az ítélet végrehajtására szolgáló, 2015. decemberi „akciótervben” a magyar kormány arról próbálta meggyőzni a Miniszteri Bizottságot, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Új Ptk.) által szabályozott személyiségi jogi jogérvényesítés megfelel a hatékony jóvátételi jellegű jogorvoslatokkal szemben támasztott EJEB-követelményeknek.¹¹ Tekintettel azonban arra, hogy a felróhatóság vonatkozásában nem változtak érdemben a szabályok, ez az érv nyilván nem foghatott helyt. A Miniszteri Bizottság 2016. márciusi döntésében¹² felhívta a kormányt arra, hogy friss esetjog bemutatásával igazolja az Új Ptk. személyiségi jogi rendelkezéseinek hatékonyságával kapcsolatos álláspontját, ennek azonban a kormány nyilvánvalóan nem tudott eleget tenni.

A Miniszteri Bizottság ugyanebben a döntésében sajnálattal észrevételezte azt is, hogy preventív jogorvoslat bevezetéséről nem kapott tájékoztatást. Ráadásul ekkor már többezres nagyságrendben érkeztek a börtönszűfoltossággal kapcsolatos panaszok az EJEB elé, amely tízesével hozta a Magyarországot elmarasztaló döntéseket. A kormányzati késlekedés így egyre jelentősebb terhet rótt a költségvetésre, és

AZ EJEB ÚGY DÖNTÖTT, HOGY NEM FÜGGESZTI FEL A MÁR ELŐTTE FEKVŐ HASONLÓ PANASZOK VIZSGÁLATÁT [...] EZ NYILVÁN NEM VOLT FÜGGETLEN ATTÓL A KÖRÜLMÉNYTŐL, HOGY A SZÉL-ÍTÉLETTŐL FOGVA ELTELT NÉGY ÉV [...] SEM VOLT ELÉG A MAGYAR KORMÁNYNAK, HOGY HOZZÁNYÚLJON A KÉRDÉSHEZ

mivel a beígért börtönkapacitás-bővítés – nem meglepő módon – nem haladt a tervezett ütemben, és a büntetőpolitika is változatlan maradt, világossá vált, hogy nem lehet megúszni a jogorvoslati rendszer reformját. Ez vezetett 2016 őszén az új kártalanítási rendszert bevezető 2016. évi CX. törvény elfogadásához.

A KÁRTALANÍTÁSI RENDSZER RÖVID ISMERTETÉSE ÉS KRITIKÁJA

Az új kártalanítási rendszer, amelyet a 2016. évi CX. törvény illesztett a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvénybe (Bv. tv.), mind preventív, mind pedig reparatív elemet tartalmaz.

A Bv. tv. 144/B. §-a értelmében a fogvatartott az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt panasszal élhet a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokánál. A parancsnok a panasz alapján köteles megtenni a szükséges intézkedéseket a körülmények javítása vagy a sérelem ellensúlyozása érdekében, ha azonban a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányából eredő alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszüntetése az adott büntetés-végrehajtási intézeten belül nem oldható meg, a parancsnoknak soron kívül meg kell keresnie a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát, és kezdeményeznie kell a fogvatartott átszállítását egy olyan intézetbe, ahol biztosítható a megfelelő elhelyezése.

Ha nincs ilyen intézet, akkor az ügy visszakerül a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához, akinek – „ha az a feladatellátást nem akadályozza” – intézkednie kell a sérelem lehetőség szerinti ellensúlyozása érdekében, amennyiben korábban azt a panasz alapján még nem tette meg.

A kártalanítás iránti igény a preventív funkciót szolgáló panasz sikertelensége esetén nyílik meg. A kártalanítási kérelmet a fogvatartott vagy védője külön jogszabályban rendszeresített nyomtatványon nyújtja be a fogva tartás helye szerinti büntetés-végrehajtási intézetnél, vagy annál az intézetnél, ahonnan a fogvatartott szabadult.¹³ Az intézet a kártalanítási igényt a fogvatartott elhelyezésére vonatkozó adatokat is tartalmazó véleményével együtt továbbítja a büntetés-végrehajtási bíróhoz tizenöt napon belül; illet-

ve, ha a kérelem több büntetés-végrehajtási intézetet érint, harminc napon belül, ilyenkor ugyanis a többi intézettől is be kell szerezni az adatokat.

A büntetés-végrehajtási bíró a kártalanítási igényről meghallgatás vagy tárgyalás nélkül, az iratok alapján is dönthet. A bíró az elhelyezési körülményeket összeségükben értékeli, és az okozott sérelem mértékének megfelelően határozza meg a kártalanítás napi tételének az összegét (a törvényben meghatározott 1200–1600 forintos intervallumon belül), majd ezt követően állapítja meg a kártalanítás összegét a kártalanítás napi tétele és az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött idő szorzataként.¹⁴

A kártalanítás összegéből le kell vonni a kártalanítással érintett fogva tartás alapjául szolgáló bűncselekménnyel összefüggésben megítélt polgári jogi igényt, illetve a kártérítés vagy sérelemdíj, továbbá a fogvatartottat terhelő gyermektartásdíj behajtása iránti végrehajtási eljárásban érvényesített követelést.¹⁵

Az „alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények” miatti kártalanítás intézményének bevezetése komoly előrelépést jelentett a korábbi helyzethez képest, amikor a hazai jogrendszerben még nem volt hatékony jogorvoslat az embertelen börtönviszonyok okozta személyiségi jogi jogsértésekre, ugyanakkor mind a „börtönkártalanítás” szabályozásával, mind a gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban merültek fel aggályok.

A jogintézmény elnevezése eleve problematikus. Kártalanítás ugyanis a kialakult dogmatikai álláspont szerint jogszerű, azaz a törvény által megengedett károkozás esetén jár. Ezzel szemben a börtönkártalanítást „a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illembhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt” kell megítélni, azaz olyan

sérelem után jár, amelyek kifejezetten jogszabályellenes magatartásból fakadtak, vagyis amelyeknél hiányzik a törvényi engedély.

Ez azonban nem egyszerű dogmatikai tévedés, vagy a jogalkotó freudi elszólása, amely jelzi, hogy mennyire fogcsikorgatva fogadta el az igazságügyi kormányzat a tényt, hogy fizetnie kell a fogvatartottnak a rossz fizikai körülmények közötti elhelyezésért. Az, hogy a börtönzsúfoltságért járó kompenzációt nem jogsértésért já-

AZ „ALAPVETŐ JOGOKAT SÉRTŐ ELHELYEZÉSI KÖRÜLMÉNYEK” MIATTI KÁRTALANÍTÁS INTÉZMÉNYÉNEK BEVEZETÉSE KOMOLY ELŐRELÉPÉST JELENTETT A KORÁBBI HELYZETHÉZ KÉPEST, [...] UGYANAKKOR MIND A „BÖRTÖNKÁRTALANÍTÁS” SZABÁLYOZÁSÁVAL, MIND A GYAKORLATI ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN MERÜLTEK FEL AGGÁLYOK

ró kártérítésként, illetve sérelemdíjként, hanem kártalanításként szabályozta a törvényhozás, azzal a lényeges gyakorlati következménnyel is jár, hogy nem az általános ötéves elévülési idő kapcsolódik hozzá, hanem egy speciális hathónapos jogérvényesítési határidő. Az elnevezés azonban nem fedheti el a tény, hogy dogmatikailag egyáltalán nem indokolt ez a megoldás: a megalázó, embertelen körülmények közötti fogva tartás olyan – egyébként korlátozhatatlan alapjogot csorbító – személyiségi jogi jogsértés az állam részéről, amelynek esetében nincs elfogadható indoka az egyéb személyiségi jogi jogsértésektől eltérő szabályozásnak és a speciális károsított kör hátrányos megkülönböztetésének.

Ebből az alapvető – és jogelméleti érvekkel nehezen indokolható – megkülönböztetésből azután további, a fogvatartottak számára hátrányos különbségtételek fakadnak, így pl. a megítélhető kompenzáció felső korlátjának megszabása a napi 1600 forintos felső tételhatárral vagy a kártalanítási összegből a kifizetés előtt levonandó tételek (a bűncselekménnyel összefüggésben megítélt polgári jogi igény, kártérítés, gyermektartásdíj) meghatározása. Ez utóbbiakról általánosságban azt lehet mondani, hogy felhozhatók az alkalmazott konstrukció mellett méltányolható érvek, viszont nem indokolható, hogy a jogalkotó csak a fogvatartottakkal szemben elkövetett rendszerszintű és súlyos jogsértés miatti kompenzációk kapcsán alkalmazza, miközben más, az állam által a polgárainak fizetendő kártalanítások és kártérítések esetén viszont nem, ami újfent azt az érzést erősíti, hogy a fogvatartottakat a törvényhozás másodrendű jogalanyokként kezeli.

A rendszerben ezen túlmenően több – jogszabályi szinten beépített – konstrukciós hiba is található, és a gyakorlat is a jogszűkítés irányába fejlődött.

Hosszú távon a problémák közül a leglényegesebb a 144/B. § szerinti preventív panasz háromhavonkénti benyújtásának megkövetelése lehet. A Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdése értelmében a kártalanítás iránti igény benyújtásának feltétele a panasz, ha azonban „az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell”. Ez azt jelenti, hogy háromhavonta panaszt kellene benyújtani bármely jogsértő körülmények között elhelyezett fogvatartottnak ahhoz, hogy utána az adott háromhónapos időszak vonatkozásában kártalanítást igényelhessen. Ez elképesztő adminisztrációs terhet jelentene a büntetés-végrehajtási rendszer számára, hiszen több ezer ember vonatkozásában kellene negyedéves sűrűséggel lefolytatni a fent vázolt – az országos parancsnokságot is érintő – eljárást. Ennek a lehetetlenségét a jogalkalmazók is átlátták, és egy – adott esetben a fogvatartás

utolsó napjaiban benyújtott – panasszal letudhatóan tekintettek lényegesen hosszabb fogvatartási időszakokat is. Azonban az utóbbi időben változni látszik a gyakorlat: olyan döntések jelentek meg, amelyek csak a panasz benyújtását megelőző utolsó három hónap vonatkozásában adtak helyt a kártalanítási igénynek. Ennek a fordulatnak a következményei beláthatatlanok: a fogvatartottak többségének ugyanis valószínűleg lesz ideje a panaszok benyújtására, a már így is túlterhelt állománynak azonban bizonyosan nem lesz ideje azok elbírálására.

A probléma különösen annak tükrében jelentős, hogy a preventív panasz jelenleg nem képes ellátni a preventív funkcióját, így elsősorban a kompenzációs eljárás adminisztratív akadályaként funkcionál. A Bv. tv. módosításával bevezetett konstrukció ugyanis csak akkor működőképes, ha akár intézményen belüli, akár más intézetbe való áthelyezéssel reális esélye van annak, hogy a fizikai körülményekre megalapozottan panaszkodó fogvatartott sérelme orvoslást nyerjen. Amíg azonban a börtönrendszer túlszűfolt, addig ez nyilvánvalóan nem lehetséges. Márpedig a számok azt mutatják, hogy a panaszrendszer még a 2015-ösnél jelentősebb kedvezőbb telítettségi adatok mellett sem teljesíti a prevenció célját. Időközben számottevő javulás történt a telítettség vonatkozásában, de 2019. január 1. és november 30. között még így is jóval magasabb volt az átlagos fogvatartotti létszám (16 676), mint a börtönrendszer átlagos kapacitása (14 870). Ilyen arányok mellett nem meglepő, hogy a rendszer bevezetésétől 2019 áprilisáig benyújtott 17 865 panasz nyomán a parancsnokok legalább 12 280 esetben (ami közel 70%-ot jelent) továbbították az ügyet az országos parancsnokságnak, amely mindössze 284 esetben (2,3%) tudta intézetek közötti áthelyezéssel megoldani a sérelmes elhelyezés problémáját.

Az EJEK a Domján-ügyben úgy ítélte meg: „semi nem igazolja, hogy az új »alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz« nem fog valós esélyt kínálni a nem kielégítő fogvatartási körülmények javítására, és nem lesz alkalmas rá, hogy a fogvatartottak számára hatékony lehetőséget biztosítson arra, hogy e körülményeket összehangba hozhassák az Egyezmény 3. cikkének követelményeivel”.¹⁶ Sajnálatos módon a Bíróság csupán „papíron” vizsgálta ezt a jogorvoslatot, és – vélhetően nem függetlenül attól az ügytehetőtől, amely egy ezzel ellentétes döntés lehetséges következményeként zúdulhatott volna rá – nem volt tekintettel arra, hogy a tényleges számok fényében mennyire kínál „valós esélyt” a panasz a körülmények javítására.

Szintén felvethető jogalkotási problémaként, hogy a jogszabály által megkövetelt élettér megléte esetén nincs helye kártalanításnak akkor sem, ha az egyéb

fizikai körülmények annyira rosszak (pl. az elkülönített illemhely hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás miatt), hogy azokra tekintettel alappal merül fel a megalázó vagy embertelen bánásmód tilalmának sérelme: az egyéb fizikai körülmények értékelését ugyanis csak a jogszabályban előírt élettérhez „kapcsolódóan” engedi a normaszöveg, önmagukban nem. Ez a megközelítés nincs összhangban az EJEB-nek a Mursic-ügyben elfoglalt álláspontjával, amely szerint „annak megítélése, hogy megsértették-e a 3. cikket, nem szűkíthető le a fogvatartottnak biztosított négyzetméterek numerikus megállapítására. Egy ilyen megközelítés [...] figyelmen kívül hagyja azt a tény, hogy [...] csak a fogvatartás konkrét körülményeinek átfogó értékelése nyújthat pontos képet arról a valóságról, amellyel a fogvatartottak szembesülnek.”¹⁷

A szabályozás bizonyos hiányosságai az erőforrások ésszerűsítésére törekvő gyakorlatilag karöltve oda vezettek, hogy a kártalanítási eljárásban gyakorlatilag nem érvényesül a fegyveregyenlőség elve, noha súlyos alapjogsértés miatti kompenzációról van szó, ahol a sérelmet szenvedett személy számára biztosítani kellene, hogy reagálhasson a hatóságok állításaira.

A Bv. tv. felhatalmazza a büntetés-végrehajtási bírót, hogy eltekintsen a fogvatartott meghallgatásától, illetve tárgyalás tartásától, és az iratok alapján döntsön. Figyelemmel a rendkívül nagyszámú ügyre (2017. január 1. és 2019. november 30. között több mint 32 000 ügy érkezett a bíróságokra¹⁸), egyáltalán nem meglepő, hogy az iratok alapján való döntés kivételt alig ismerő főszabály lett. Ezt a gyakorlatot az teszi különösen problematikussá, hogy sem a büntetés-végrehajtási intézet, sem a büntetés-végrehajtási bíró nem kézbesíti a fogvatartottnak a véleményt, amelyet az intézet a felterjesztett kártalanítási igény mellé csatol, és a fogvatartott nem kapja meg az ügyészi véleményt sem, amelyet a büntetés-végrehajtási bírók (bár attól elvileg eltekinthetnének) általában beszereznek. Ezek tartalmáról a fogvatartott már csak a kártalanítási igényéről döntő végzésből értesül, ellenérveit legfeljebb a fellebbezésben adhatja elő, amelynek benyújtására mindössze nyolc nap áll a rendelkezésére.

Felvethető persze, hogy a fogvatartotti oldal miért nem kér iratbetekintést, különösen olyan esetekben, amikor ügyvéd jár el a panaszos érdekében, de valójában még egy ügyvédnek is nehézkes nyomon követni, hogy befutottak-e már az iratok, mivel az intézetek gyakran nem tartják a felterjesztésre irány-

adó határidőt (ami az ügyszám miatt nem meglepő), tehát nem lehet tudni, hogy mikortól érdemes keresni a bíróságot, viszont ha túl későn jelentkezik az ügyvéd, akkor lehet, hogy már meg is született a döntés (ráadásul egyes bíróságok már nem is adnak információt a kártalanítási ügyekről).

A büntetés-végrehajtás egészségügyi intézményeiben túlszűfolt körülmények között eltöltött időért igényelt kártalanítások tekintetében szintén problémát okoz a jogalkotás felületessége és a gyakorlat fokozódó szigora. A Bv. tv. 10/A. §-a értelmében „a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya” miatt jár kártalanítás. Az élettér kiszámításának módját a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet tartalmazza. Eszerint „a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre hat köbméter légtér és egyéni elhelyezés esetén legalább hat, közösen elhelyezett elítéltek esetén személyenként legalább négy négyzetméter élettér jusson”. Emellett „az élettér kiszámításakor a zárka vagy a lakóhelyiség alapterületéből az illemhely és a mosdó által elfoglalt területet [...] figyelmen kívül kell hagyni”.

Az utóbbi időben kialakult bírói gyakorlat szerint ezért élettérrel csak zárka vagy lakóhelyiség esetén lehet beszélni, kórterem esetében nem, így pl. a tököli központi kórház zsúfolt kórtermében töltött idő után nem igényelhető kártalanítás.

Más kérdésekben viszont a bíróságok viszonylag egyértelmű szabályokat alkalmaznak a fogvatartottakra nézve egyre kedvezőtlenebbül, alkalmanként kifejezetten *contra legem* módon. Az Alkotmánybíróságnak kellett például kimondania, hogy nem lehet a fogvatartott terhére értékelni, hogy 2015-ben nem nyújtott be olyan panaszt a túlszűfolt fogva tartásával kapcsolatban, amilyen a Bv. tv. 2017. januári módosítása előtt nem létezett a magyar jogrendszerben, hiszen „az [...] előírt kötelezettség (igényérvényesítési határidő) betartása fogalmilag kizárt a jogintézmény hatálybalépését megelőzően”.¹⁹

Jelen tanulmány szerzője képvisel egy fogvatartottat, akinek az igényét arra hivatkozva utasította el a másodfokú bíróság, hogy nem nyújtott be a 144/B. § szerinti panaszt, noha az érintettnek nem vitatottan volt befogadott strasbourgi kérelme, és ekként a Bv. tv. 436. § (11) bekezdése alapján *expressis verbis* mentestült a panasz benyújtásának kötelezettsége alól. Az ő esetében már az Alkotmánybíróság sem segített, ugyanis – noha a tényállás és az alkalmazan-

A SZABÁLYOZÁS BIZONYOS HIÁNYOSSÁGAI AZ ERŐFORRÁSOK ÉSSZERŰSÍTÉSÉRE TÖREKVŐ GYAKORLATTAL KARÖLTVE ODA VEZETTEK, HOGY A KÁRTALANÍTÁSI ELJÁRÁSBAN GYAKORLATILAG NEM ÉRVÉNYESÜL A FEGYVEREGYENLŐSÉG ELVE

dó jogszabály is teljesen egyértelmű volt – a negyedfokú jogorvoslat tilalmának doktrínájára hivatkozva visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

Legalábbis vitatható a jogszabályszerűsége annak az az újabb keletű gyakorlatnak is, amely szerint csak azoknak az intézeteknek a vonatkozásában minősül megítélhetőnek a kártalanítás, amelyekre nézve a fogvatartott panaszt nyújtott be. Ha tehát egy fogvatartottat egy túlsúlyolt intézetből átvisznek egy másikba, és csak a másodikban nyújt be panaszt, akkor a bíróság csak a második helyen való fogvatartásával kapcsolatban vizsgálja a kártalanítási igényt; akkor is, ha a jogsértés folyamatosan fennállt. Bár a panasz mint preventív mechanizmus céljával alapvetően nem lenne összeegyeztethetetlen egy ilyen értelmezés, a törvényszövegből nem olvasható ki egyértelműen ez a korlátozás, ami – figyelemmel a jogorvoslat hatékonyságára és előre láthatóságára vonatkozó követelményekre – erősen aggályos.

A gyakorlattal kapcsolatban lényeges megemlíteni annak jelentősen széttartó voltát is. Az ügyvédek által panaszolt helyi, területi különbségek meglétét alátámasztani látszanak a hivatalos adatok. Jelentős különbségek mutatkoznak például az egyes törvényszékek között az érdemi vizsgálat nélkül elutasított kártalanítási kérelmek arányát tekintve. A Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatkérésére adott válaszból például kiderült, hogy a Győri Törvényszéken 2017 januárja és 2019 novembere között 1214 kérelemre 52 ilyen elutasítás jutott (5%), míg a Szombathelyi Törvényszéken 1581 ügyre 421 (33%). A kártalanítási ügyekben eljáró ügyvédek szerint az átlagosan megállapított napi tételeket illetően is jelentősek a helyi különbségek, de erre nézve nincsen hivatalos adatgyűjtés, így ez az állítás nem ellenőrizhető.

A KÁRTALANÍTÁSOK FELFÜGGESZTÉSE

A fent ismertetett problémák ellenére a kártalanítási rendszer olyan értelemben véve sikertörténetnek nevezhető, hogy átfogó megoldási kísérletet jelentett egy rendszerszintű problémára. Amit az alább ismertetett kormányzati ellenpropaganda felró a rendszernek – nevezetesen, hogy több mint 10 milliárd forintba kerültek az adófizetőknek a kártalanítási eljárások²⁰ –, az valójában azt jelenti, hogy összegszerűsítve ilyen mértékben sérültek Magyarországon az Alaptörvényben és az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított alapvető jogok, ilyen nagyságrendű szisztematikus és tömeges állami jogsértésre adott valamiféle orvoslást a jogintézmény.

A magyar kormányzat erőfeszítéseit az Európa Tanács szervei is értékelték. Az EJEB a fent már említett Domján-ügyben kimondta, hogy a 2016-os módosítás olyan preventív és jóvátételi jellegű jogorvoslatot vezetett be a magyar jogrendszerbe, amely elméletileg alkalmas arra, hogy valós orvoslást jelentsen a túlsúlyoltságból és más nem kielégítő fogvatartási körülményekből eredő sérelmekre,²¹ és erre tekintettel azoktól is elvárja ennek a jogorvoslatnak a kimerítését, akik a sérelmet a jogorvoslat bevezetését megelőzően szenvedték el.²²

A Miniszteri Bizottság legutóbbi, 2018. márciusi határozatában üdvözölte a magyar hatóságok kitarító elkötelezettségét a túlsúlyoltságot megoldása iránt, és figyelemre méltónak ítélte a korábbi vizsgálat során észlelt pozitív trendek folytatódását. Ezen túlmenően – a figyelemre méltó haladás elismerése mellett – arra hívta fel a hatóságokat, hogy minden lehetséges eszközzel igyekezzenek biztosítani az új jogorvoslatok hatékonyságát – egyebek között azzal, hogy nem utasítják el a kompenzációt formalisztikus indokok alapján, és biztosítják a kártalanítási eljárások időszerű lefolytatását –, továbbá felhívta a magyar hatóságok figyelmét annak szükségességére, hogy a hazai joggyakorlat összhangban legyen az egyezményes követelményekkel. A Bizottság arra is felkérte a magyar kormányzatot, hogy szolgáljanak naprakész adatokkal az új jogorvoslati rendszer működéséről, ideértve a kártalanítási kérelmek eredményére vonatkozó részletes statisztikákat is.²³

Összességében tehát az alapjogsértő fogvatartási körülmények kezelésére létrehozott jogorvoslati rendszer – a zsúfoltság elleni egyéb lépésekkel (a főröhelybővítésekkel, a reintegrációs őrizet bevezetésével, majd alkalmazási körének bővítésével) együtt – jó irányba mozdította a magyar börtönügyet, és azzal kecsgettetett, hogy hosszú idő után a börtönzsúfoltság lesz az első olyan nagy horderejű rendszerszintű probléma, amelyet átfogó intézkedésekkel olyan módon old meg a magyar kormányzat, hogy az lehetővé teszi a Miniszteri Bizottság számára a végrehajtási eljárás megnyugtató lezárását.

Ezt az alapvetően pozitív folyamatot zavarta meg az a népszerűtlen társadalmi csoportokat és a „*Soros György által fizetett segítőiket, illetve felbujtóikat*” támadó, jól bevált recept szerint felépített kormányzati kampány, amelynek megindítása vélhetően nem volt független a 2019. őszi önkormányzati választás – viszonylagos – kormánypárti kudarcától. Az alaphangot, mint mindig, most is a kormányfő adta meg, aki 2020. január 9-i sajtótájékoztatóján lehetetlen állapotnak minősítette, hogy az Európai Unió Bíróságának [sic!] döntése alapján millió forintokat vesz-

nek le elítélt bűnözők a magyar adófizetők pénzéből, mert a fogvatartásuk nem volt megfelelő, ezért utasította az igazságügyi minisztert, hogy „egy fillért se fizessünk. Fel kell vállalni a vitát.”²⁴ Nyilatkozatát magasrangú kormányparti politikusok hasonló kijelentései követték, és hamarosan megjelent a „Soros-szál” is, amikor egyikük azt mondta, hogy a kártalanításokra „börtönbiznisz” épült, amelyet a háttérből Soros György által finanszírozott szervezetek és velük szövethető ügyvédek működtetnek.²⁵ Ezt az üzenetet aztán újfent megerősítette a miniszterelnök is, aki már egyenesen a kártalanításokban részt vevő ügyvédek elszámoltatását vetítette előre (mondván, „jól ismert ügyvédi körökről van szó egyébként, majd az ő személyükkel is kell foglalkozni később, mert mégiscsak kibúztak az állam zsebéből sokmilliárd forintot”),²⁶ és nem sokkal ezután a menetrendszerű nemzeti konzultációt is bejelentették az ügyben, annak érdekében, hogy kiderüljön, vajon „támogatják vagy ellenzik a magyarok a [z olyan] kártérítési perek lehetőségét”, amelyekből „elítélt bűnözők [sic] eddig 12 [ezret] indítottak a magyar állam ellen, és ez csak eddig 8,5 milliárd forintjába került a magyar adófizetőknek”.²⁷

Ekkor már mindenkinek, aki kicsit is járatos a magyar belpolitika világában, nyilvánvalóvá válhatott, hogy a kártalanítási rendszer nem maradhat meg az addigi formájában. A börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárásokkal kapcsolatos visszaélésekkel szembeni azonnali fellépésről szóló 1004/2020. (I. 21.) Korm. határozat még csak a jogszabályok által biztosított legvégső időpontig tolta ki a börtönszűfoltosság miatti kártalanítások kifizetését (bár ezt a harcias kormányzati kommunikációval való összhang érdekében „felfüggesztésnek” nevezte), és arra utasította az igazságügyi minisztert, hogy haladéktalanul vizsgálja felül a hatályos szabályozást.

A börtönszűfoltossági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló (2020. március 6-án kihirdetett) 2020. évi IV. törvény azonban már tovább ment, és valóban felfüggesztette a törvény hatálybalépését követően megítélt kártalanítások kifizetését 2020. június 15-ig. Ez a törvény – amelynek benyújtását már-már természetesnek vett módon nem előzte meg társadalmi egyeztetés – annyiban mindenképpen jogtörténeti kuriózum, hogy egy olyan nemzeti konzultáció eredménye alapján hívja fel a kormányt, hogy a bűncselekményekből származó károk enyhítésére vonatkozó, a bűncselek-

mények áldozatainak érdekeit érvényre juttató új szabályozási rendszert dolgozzon ki 2020. május 15-éig, amelyet nemhogy nem fejeztek be, de még el sem indítottak a törvény elfogadásakor.²⁸

A 2020. évi IV. törvény azonban érdemi rendelkezést is tartalmaz, mégpedig olyat, ami függetlenül a jelenlegi rendszer felülvizsgálatának eredményétől, máris nehezebbé tette a kártalanítást igénylő fogvatartottak igényérvényesítését. A 4. §-a ugyanis ügy módosította a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdését, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények tárgyában hozott határozat alapján a fogvatartott részére a büntetés-végrehajtási intézet által kezelt letéti számlájára való átutalással, szabadlábra helyezését követően pedig kizárólag olyan fizetési számlára való átutalással lehet kifizetni a kártalanítást, amelynek számlatulajdonosa maga az érintett (a volt fogvatartott). Ez a szabályozás lehetetlenné teszi, hogy a fogvatartottat képviselő ügyvéd a kártalanítás kifizetését a letéti számlájára kérje, és onnan utalja tovább a megbízási díjjal csökkentett összeget a fogvatartottnak, noha az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 47. §-a elvileg mindenfajta korlátozás nélkül jogosítja fel az ügyvédet arra, hogy bármilyen megbízáshoz kapcsolódóan megőrzésre pénzt vegyen át, és letétként kezeljen. A módosítás nyilvánvalóan megnehezíti valamelyest az ügyvédek dolgát, ugyanis megnöveli a megbízási díj bevételezésével járó adminisztratív terheket, több

utánajárását tesz szükségessé, tehát alkalmas rá, hogy egyes ügyvédeket eltántorítson az ilyen jellegű ügyek vitelétől, vagy megdrágítsa a jogi képviselést.

Márpedig – a fent kifejtettek szerint – a gyakran ellentmondásos jogi szabályozás, a szigorodó gyakorlat, vagy éppen az iratokhoz való hozzáférés nehézségei miatt az eljárás látszólagos automatizmusa ellenére fontos lehet, hogy a jogait érvényesíteni kívánó – de gyakran iskolázatlan – fog-

vartartott megfelelő jogi segítséget kapjon. Ennek elmaradása komoly hátrányba hozza a fogvatartottakat bárki máshoz képest, aki alapvető jogának sérelmére keres orvoslást, ugyanakkor a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka nincsen. Ezt a szabályozást valójában nehéz másnak látni, mint a fogvatartotti jogérvényesítés szándékos megnehezítésének, ami jól illik „az államból pénzt kihúzó bűnözők elleni fellépés” kormányzati retorikájához, de nem teszi alkotmányosan elfogadhatóvá a hátrányos megkülönböztetést.

A TÖRVÉNY [...] ANNYIBAN MINDENKÉPPEN JOGTÖRTÉNETI KURIÓZUM, HOGY EGY OLYAN NEMZETI KONZULTÁCIÓ EREDMÉNYE ALAPJÁN HÍVJA FEL A KORMÁNYT, HOGY [...] ÚJ SZABÁLYOZÁSI RENDSZERT DOLGOZZON KI [...], AMELYET NEMHOGY NEM FEJEZTEK BE, DE MÉG EL SEM INDÍTOTTAK A TÖRVÉNY ELFOGADÁSAKOR.

Mindez azt is jól jelzi, hogy a szabályozás felülvizsgálatának mik lehetnek a további irányai. Amennyiben a kormányzat csökkenteni akarja a fogvatartottaknak kifizetendő összegeket, akkor – ahogy azt az EJEB is jelezte a pilot ítéletben – az egyik kézenfekvő lehetősége (már persze a zsúfoltság csökkentésén kívül) az anyagi kompenzáció kiváltása az érintettekre kiszabott szabadságvesztés tartamának csökkentésével, feltéve, hogy a csökkentést kifejezetten a rossz börtönkörülményekre tekintettel és mérhető módon hajtják végre. Az aktuális büntetőpolitika és retorika ismeretében azonban teljesen kizárt, hogy a kormányzat ezt az utat választaná.

Ha nem sikerül a telítettséget a tavasszal beharangozott (és a megalázó, embertelen bánásmód más aspektusaival kapcsolatos problémákat felvető) konténerbörtönökkel valóban 100% közelébe szorítani, akkor sokkal valószínűbb, hogy a törvényhozás a kártalanításból kötelezően levonandó összegek, illetve tartozástípusok körének bővítésével fog próbálkozni.

Amint arra 2016. évi CX. törvény indokolása is utal, a nem vagyoni kártérítéssel szembeni beszámítás kapcsán az EJEB Nagykamarája akként foglalt állást a Selmouni-ügyben, hogy „a 41. cikk alapján megítélt kártérítésnek mentesnek kell lennie bármiféle végrehajtás alól, mivel ellentmondást generálna, ha pl. a 3. cikk megsértése okán a kártérítést ugyan megítélik, azonban a részes állam ezen összeg tekintetében nemcsak adós, hanem egyben hitelező is lenne”. A Bíróság szerint „a nem vagyoni kártérítés célja elkerülhetetlenül meghíúsulna, és a 41. cikk rendszere torzulna, ha egy ilyen megoldást [a Bíróság] elfogadhatónak ítélné”.²⁹

Magánszemélyekkel szemben fennálló tartozások esetén már kevésbé egyértelmű a helyzet. A Ringeisen-ügyben a Bíróság egyetértőleg idézte az osztrák törvényeket, amelyek szerint a nem vagyoni kártérítésből csak a tartásdíjat lehet levonni, és arra a következtetésre jutott, hogy az észszerűtlenül hosszú előzetes letartóztatás miatt megítélt nem vagyoni kártérítésből sem lehet levonni a kérelmező hitelezőkkel szemben fennálló tartozásait.³⁰ Ugyanakkor a Miniszteri Bizottságnak az ítéletek végrehajtásának monitorozása során követett gyakorlatát összefoglaló kézikönyv hangsúlyozza, hogy a Ringeisen-döntés utáni gyakorlat több esetben elfogadta a nem vagyoni kártérítésnek a magánszemélyekkel szemben fennálló tartozások kiegyenlítése céljából való elvonását.³¹

Az Unterpertinger-ügy végrehajtása kapcsán a Miniszteri Bizottság elfogadta, hogy a kérelmezőnek fizetendő nem vagyoni kártérítésből levonták a kérelmező fiának járó tartásdíjat, és a végrehajtási eljárást lezárta.³² Az Etxebarria Caballero-ügyben az EJEB a terrorcselekménnyel gyanúsított kérelmező számára azért ítélte meg nem vagyoni kártérítést, mert a magánelzárása alatt elszenvedett bántalmazása ügyében a kivizsgálása elégtelen volt. Ezt a spanyol állam teljes egészében elvonta annak a kártérítésnek a fedezetül, amelynek megfizetésére a kérelmezőt a terrorcselekményben elhunyt személy özvegyével és két gyermekével szemben kötelezte a spanyol bíróság.

A Miniszteri Bizottság elfogadhatónak tartotta az elvonást, és az ügyet végrehajtottként lezárta.³³

Ezek hasonló követelések, mint amilyenek kielégítése érdekében a magyar szabályozás is elvonhatónak találja a kártalanítást vagy annak egy részét. Minden bizonynyal azért, mert a szabályozás kialakítása során a magyar kormány konzultált az Európa Tanács szakértőivel, akik a 2016. évi CX. törvény indokolása szerint „a fogvatartott oldalán fennálló esetleges kül-

ső tartozások rendezésével kapcsolatban úgy nyilatkoztak, hogy a magánszemélyek bírósági döntésen alapuló követelése esetén látnak lehetőséget a megítélt összegből való levonásra [...]. Mindazonáltal még a magánszemélyek követelése esetében sem célszerű intézményesítetten lehetővé tenni a kielégítést a kártalanítás összegéből, ugyanakkor a társadalmi igazságosság elve megalapozza, hogy a bűncselekménnyel a sértettnek okozott sérelem [... kompenzálható] legyen a kártalanítás összegéből. Második esetkörként ugyanígy megalapozhatja a kielégítést a gyermek eltartását szolgáló tartásdíj igény [...].”

A lényeges kérdés az lesz, hogy amennyiben politikai megfontolásból úgy dönt a kormányzat, hogy mégis célszerű intézményesítetten lehetővé tenni a külső személyek követeléseinek kielégítését a kártalanítási összegből, azt a Miniszteri Bizottság a pilot ítélet megfelelő végrehajtásának ítéli-e majd, illetve továbbra is érvényesnek tekinti-e a Domján-ügyben levont következtetéseit a Bíróság, amely a döntés 38. §-ában fenntartotta magának a jogot, hogy a jogorvoslati mechanizmus hatékonyságával kapcsolatos álláspontját felülvizsgálja és megváltoztassa, ha a gyakorlat nem egyezménykonform módon alakul. Egy olyan rendszer, amely annyira megszorító, hogy a gyakorlatban teljesen visszaveti a fogvatartotti jogérvényesítést, vélhetően nem fogja kielégíteni a Miniszteri Bizottság elvárásait, és talán még a Bíróságot is

arra indíthatja, hogy felülvizsgálja a jogorvoslati rendszer hatékonyságával kapcsolatos álláspontját. Finomhangolással azonban a kormányzat hosszabb távon megtalálhatja azt a szűk mezsgyét, amelyen belül a kártalanítási eljárások számának jelentős csökkenése mellett is el tudja fogadtatni az álláspontját az Európa Tanács szerveivel – különös tekintettel a Bíróságra, amely a kérdésre óhatatlanul ügyteher-problémaként is tekint. Egy dolog azonban biztos: lényegesen messzebb vagyunk a börtönsúfoltsággal kapcsolatos ítéletek végrehajtásának sikeres lezárásától, mint 2019 decemberében voltunk.

JEGYZETEK

1. European Implementation Network: Countries, <http://www.einnetwork.org/countries-overview>.
2. 30221/06. sz. kérelem, az EJEB 2011. június 7-i ítélete.
3. Ibid., 19. §.
4. *A büntetés-végrehajtás évkönyve 2015*, főszerk. SZALAI Tímea, Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 2016, 11, <https://bv.gov.hu/sites/default/files/ok%C3%B6nyv%202015%20v%C3%A9gleges.pdf>.
5. 14097/12., 45135/12., 73712/12., 34001/13., 44055/13. és 64586/13. számú kérelmek, az EJEB 2015. március 10-i ítélete.
6. Ibid., 104–106. §§.
7. Ibid., 106–110. §§.
8. Ibid., 113. §.
9. Ibid., 116. §.
10. Ibid., 56. §.
11. Action Plan of the Government of Hungary, 9 December 2015, István Gábor Kovács Group of cases and Varga and others v. Hungary, 9–10., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b1563>.
12. 1250 meeting – 8–10 March – Decision case H46-11 – Varga and others + István Gábor Kovács group v. Hungary 15707/10, 14097/12, 1250th meeting – 8–10 March 2016, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-10809>.
13. Bv. tv., 10/A. §.
14. Bv. tv., 70/A. §.
15. Bv. tv., 10/A. §.
16. 5433/17. sz. kérelem, EJEB 2017. november 14-i döntése, 22. §.
17. 7334/13. sz. kérelem, az EJEB Nagykamarájának 2016. október 20-i ítélete, 123. §.
18. Az Országos Bírósági Hivatal 2019.OBH.XII.B.31/5. sz. válasza a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatkérésére, 2020. január 16.
19. IV/1833/2017 sz. AB határozat, 2019. június 25.
20. FÓRIS Gábor: Virágzik a 'börtönbiznisz' – 12 ezer per, 10 milliárdnyi kártérítés – A kormány határozott: felfüggeszti a börtönkártérítések kifizetését, *Jogi Fórum*, 2020. január 22., <https://www.jogiforum.hu/hirek/41314>.
21. Domján, 30. §.
22. Ibid., 35. §.
23. Decisions adopted by the Committee of Ministers, Compilation 2014 – 2018, Varga and Others / István Gábor Kovács, <https://rm.coe.int/compilation-decisions-2014-2019-en-/1680965e20#Varga1310>.
24. BIRÓ Marianna: Orbán szerint a gyöngyöspatai cigány diákok szegregációs kárpótlása mindenféle munka nélkül kapott pénz, *Index*, 2020. január 9., https://index.hu/belfold/2020/01/09/orbaninfo_gyongyospata_gyori_gyerekgylkos_birosagi_iteletek_biralat/.
25. CSUHAI Ildikó: Mostantól! – Tuzson bejelentette, hogy felfüggesztették a „börtönbiznisz” kifizetéseket, *ATV Online*, 2020. január 15., <http://www.atv.hu/belfold/20200115-mostantol-tuzson-bejelentette-hogy-felfuggesztettek-a-bortonbiznisz-kifizeteket>.
26. Orbán Viktor a Kossuth Rádió „Jó reggelt, Magyarország!” című műsorában, *Miniszterelnok.hu*, 2020. január 17., <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-8/>.
27. MTI: Nemzeti konzultáció: két kérdés vonatkozik a börtönbizniszre, *Kormany.hu*, 2020. február 19., <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/parlamenti-allamtitkar/hirek/nemzeti-konzultacio-ket-kerdes-vonatkozik-a-bortonbizniszre>.
28. A 2020. május 12-én benyújtott T/10528. sz. törvényjavaslat a kártalanítási rendszer felülvizsgálatának határidejét 2020. október 31-re tolná ki, a kifizetések felfüggesztését pedig december 31-ig hosszabbítaná meg.
29. Selmouni Franciaország elleni ügye, 25803/94. sz. kérelem az EJEB Nagykamarájának 1999. július 28-i ítélete, 133. §.
30. Ringeisen Ausztria elleni ügye (50. cikk), 2614/65 sz. kérelem, 1972. június 22-i ítélet, 27. §.
31. Monitoring of the payment of sums awarded by way of just satisfaction: an overview of the Committee of Ministers' present practice. Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805af4ec.
32. Resolution [DH (89) 2] of the Committee of Ministers, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-55464>.
33. Resolution CM/ResDH(2017)281, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-177615>.

SZEMLE

„A tét kétségtől nagy, különösen, ha figyelembe vesszük Európa sötét múltját az antidemokratikus rezsimekkel, valamint ezeknek a rezsimeknek a nacionalizmussal való kapcsolatát. Ez a sajátos kapcsolat ráadásul válságok idején ijesztően könnyen felerősödik, és nyugtalanítóan nagy népszerűségre tesz szert.”

MÉLTÓSÁGRÓL AZ EGYENLŐTLENSÉG KORÁBAN¹

Catherine Dupré *The Age of Dignity – Human Rights and Constitutionalism in Europe* című könyve 2015-ben jelent meg először, keménykötésben. A jelen írás alapjául szolgáló puhakötésű könyv tartalmában megegyezik az immáron öt éve közreadott szövegváltozattal. Mégis, az emberi méltóságról és az európai alkotmányosságról szóló monográfia – az alkotmányosságot az elmúlt években ért rendkívüli kihívások miatt – a huszonegyedik század második évtizedének végén mintha még aktuálisabb lenne, mint a szöveg eredeti megjelenései. A könyv kiindulópontja, hogy a huszadik század az emberi méltóság korszakaként fogható fel, ugyanis a második világháborút követően, az emberi jogok egyetemesítésével, az emberi méltóság globális érték lett. Ennek kézzelfogható eleme, hogy immáron nem csak az alkotmányok szövegéből, hanem az emberi jogi tárgyú bírói ítéletekből is kiolvasható az emberi méltósághoz való jog egyetemesége.²

Az emberi méltóság mint egyetemes érték térnyerésének hátterében leginkább két tényező áll: egyrészt az élet és a halál határvonalai közötti változás, különösen a biotechnológiai fejlődés eredményeivel összefüggésben (például az életképtelen embriók kiszűrésének lehetősége vagy éppen az életfenntartó orvosi eszközök és módszerek térnyerése). Másrészt, az emberi méltóság megértéséhez elengedhetetlen, hogy az emberi jogok védelmének szélesebb kontextusában közelítsünk hozzá. Ennek megfelelően arra van szükség, hogy egy folyamatosan fejlődő és történelmi korszakokként eltérő jogi konstellációban értelmezzük a fogalmat, és ezt a megközelítést a szerző is következetesen alkalmazza. Ezzel összefüggésben ráadásul elengedhetetlen, hogy – miként azt Susanne Baer hangsúlyozta – az emberi méltóságra a szabadság és az egyenlőség fogalmaival összefüggő elemként tekintsünk.³

A méltósághoz való jog egyetemesítésében továbbá jelentős szerepe volt a huszadik század második felében lezajlott demokratizálódási folyamatoknak, amelyek új, demokratikus alkotmányok kodifikációját is eredményezték. Az emberi méltóság alkotmányi szintű megjelenése elsődlegesen régiók

alkotmányjogát jellemezte, és a volt szocialista blokk országainak egy része nem pusztán a diktatúrából a demokráciába való átmenet során támaszkodott az emberi méltóság eszméjére,⁴ hanem később is, amikor ennek az átmenetnek a betetőzéseként az Európai Unió tagállamai is lettek a 2000-es évek elejéig közepére. A folyamat egyik legfontosabb mérföldköve ugyanakkor az emberi méltóság szupranacionális szintű elismerése volt, előbb az Európai Unió Alapjogi Chartájának első szakaszával, majd a lisszaboni szerződéssel, amely az emberi méltóságot uniós alapértékként határozta meg.⁵ De kiemelendő a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó gyakorlata, amely egységes alapjogi standardként szolgál az emberi méltóság európai felfogását illetően is.

A „MÉLTÓSÁG” ESZMEI HÁTTERE

Az emberi méltóság modernkori fogalmának alapját az a nyugat-európai emberi jogi felfogás adja, miszerint minden ember egyenlőnek születik, egyúttal mindenkit azonos mértékben és minőségben illeti meg a méltóság.⁶ Az emberi méltóság – valamennyi alapjoghoz hasonlóan – többet jelent a pusztán jogi deklarációban foglaltaknál, illetve, a fogalom eredetét szélesebb történelmi kontextusban célszerű vizsgálni. Ez a gondolatmenet felveti azonban azt a lehetőséget, hogy az emberi méltóság fogalmának megjelenése nem feltétlenül esik egybe annak nemzetközi jogi deklarációjával. Sőt, felmerül,

hogy sok tekintetben leegyszerűsíti az emberi méltóság mint egyetemes emberi jog valódi tartalmát az, ha a fogalom megszületését a nemzetközi emberi jogi deklarációkkal, így mindenekelőtt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával azonosítjuk.

Az emberi méltóság ugyanis nem pusztán az emberi jogi dogmatika szempontjából releváns, az európai alkotmányosság nélkülözhetetlen alapelve, hanem olyan alkotmányos érték is, amely összekapcsolja a demokráciát és az emberi jogokat. A szerző ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az emberi méltóság

A MÉLTÓSÁGHoz VALÓ JOG EGYETEMESSÉ VÁLÁSÁBAN JELENTŐS SZEREPE VOLT A HUSZADIK SZÁZAD MÁSODIK FELÉBEN LEZAJLÓTT DEMOKRATIZÁLÓDÁSI FOLYAMATOKNAK, AMELYEK ÚJ, DEMOKRATIKUS ALKOTMÁNYOK KODIFIKÁCIÓJÁT IS EREDMÉNYEZTEK.

tóságra az alapvető emberi jogi deklarációkat megelőző hosszú időszakban az igazságosabb világ reményeként tekintettek. Ezt vizsgálva az emberi méltóság három elv kapcsán érhető tetten a könyv szerint: szabadság, autonómia és egyenlőség. A szabadság és méltóság fogalma közötti kapcsolata már a tizenötödik században felmerült: egy olasz filozófus, Giovanni Pico della Mirandola volt az, aki az embert nem Istenhez vagy az állatokhoz való viszonyában értelmezte, hanem mint szabad önrendelkezéssel bíró lényt, és ezt az embert jellemző tulajdonságot végső soron méltóságként lehet felfogni. A méltóság lényegi összetevője továbbá az autonómia, vagyis az arra való képesség, hogy mindenki a saját maga által felállított szabályok szerint – és nem elsődlegesen a mások által felállított korlátok között – élhesse az életét. Ennek az elvnek az önmagában való érvényesülése persze akadályozná a demokratikus együttélést, ezért is hangsúlyozandó Immanuel Kant kategorikus imperatívuszának fontossága. Kant ugyanis sikeresen összekapcsolta az autonómia és az emberség fogalmát, és ez a modernkori méltóságkonceptió lényegi elemévé vált. Ez lesz a filozófiai háttere az emberi méltóság alkotmányos meghatározásának, amely egyúttal rögzíti azt is, hogy a méltóság fogalma kizárólag az emberhez kapcsolódik. Az emberi méltóság modern fogalmának harmadik és egyben legfontosabb eleme az egyenlőség, vagyis az, hogy minden ember értéket képvisel, ám ez a felfogás az évszázadok során politikai visszaélésekre is alkalmat adott.

A MÉLTÓSÁG „ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK” ÚTJA

Bár a méltóság, illetve az emberi méltóság egyes fogalmi elemeit a francia forradalomtól eredeztethetjük,⁷ jogi szabályozására a második világháborút követő időszakig kellett várni. A francia forradalomtól évszázadok teltek el az emberi méltóság mint filozófiai és politikai elv általános elfogadásáig, de azután nem kellett hozzá sok idő, hogy magára öltse a széles körben alkalmazott alkotmányos elv jellegét. A második világháborút követő időszakban, a béke és a demokrácia jegyében megerősödött az emberi méltóság szerepe. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), majd a bonni alaptörvény is (1949) alkotmányos alapelvként határozták meg, hogy valamennyi ember születésénél fogva szabad és egyen-

lő, valamint azt, hogy ez a jog sérthetetlen, és az államnak kötelessége tiszteletben tartani.

A szerző két konkrét példát említ az 1949-et megelőző időszakból a méltóság alkotmányban történő szabályozására: az ír és az olasz alkotmányt. Az 1937-es ír alkotmány méltóságfogalma erősebb vallási alapon, elvontan fogalmazta meg az emberiség és az egyenlőség eszméjét, ezt a megoldást a második világháborút követő alkotmányozások során nem alkalmazták. Az 1947-es olasz alkotmány tekinthető az első olyan, II. világháború utáni jogi dokumentumnak, amely nem pusztán elvont elvként, hanem konkrét szabályként foglalkozik az emberi méltósággal. Ennek az alkotmánynak három különböző rendelkezésében jelenik meg az emberi méltósághoz való jog. Egyrészt egy általános egyenlőségi szabályban, amely célja szerint kapcsolatot teremtett a jogegyenlőség és a társadalmi

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG NEM PUSZTÁN AZ EMBERI JOGI DOGMATIKA SZEMPONTJÁBÓL RELEVÁNS, AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG MEGALAPOZÁSÁHOZ NÉLKÜLÖZHETLEN ALAPELV. HANEM OLYAN ALKOTMÁNYOS ÉRTÉK IS, AMELY ÖSSZEKAPCSOLJA A DEMOKRÁCIÁT ÉS AZ EMBERI JOGOKAT.

egyenlőség, vagyis egy olyan méltóságfelfogás között, melynek lényege, hogy az emberi méltóságot nem individuális, hanem kollektív jogként fogjuk fel. Az olasz alkotmány ezen túlmenően a béregyenlőség, valamint a vállalkozás szabadsága mint egyéni jog speciális kontextusában használja az emberi méltóság fogalmát. Látható tehát, hogy az emberi méltóság fogalma ebben a dokumentumban – szemben a mai felfogással – sokkal in-

kább kollektív jelentőségű értéként, semmint egyéni jogként jelent meg.

Az emberi méltósághoz való jog alkotmányi szintű kodifikációjára 1949-től kezdődően három hullámban került sor. Az első hullám a dél-európai alkotmányos átmenetekkel párhuzamos: a spanyol, a portugál és a görög szabályozás tekinthető relevánsnak. A második hullám a kommunista diktatúrák bukását követő, kelet-közép-európai demokratikus átmenettel, illetve a magyar, a horvát, az észt, a lengyel, a lett, a litván, a bolgár, a román, a csehszlovák (majd szlovák és cseh), valamint a szlovén alkotmányok megszületésével jellemezhető. A harmadik kodifikációs hullám jellemzően szupranacionális keretek között zajlott.

A három hullám ugyanakkor nem vonatkoztatható el az adott korszakokat meghatározó történelmi, társadalmi háttértől. A második világháború alatt érvényesülő felfogás, mely szerint a jog pusztán eszköz a politikai célok megvalósítása (formálisan pedig a válságkezelés) érdekében,⁸ nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a 20. század második felétől a jogi gondolkodás az emberi jogok deklarációján túl igyekezett garanciákat is biztosítani a jogok védelmére. Mi-

ként a szerző fogalmaz: a „soha többet” fogadalmá nagyban segítette azt, hogy az alkotmányok egyre fontosabb értéként tekintettek az emberi méltóság védelmére. A háborút követő európai alkotmányozási folyamatokat végigkísérte a diktatúra és az ember telenség emléke, ami Habermas megfogalmazásában a „katasztrófából való tanulás” (‘learning by disaster’)⁹ attitűdjének kialakulását eredményezte, és ebben a folyamatban az emberi méltóság fogalma kiemelt figyelmet kapott az emberi jogok és az alkotmányosság terén. Az emberi méltóság fogalma az évtizedek során egyre inkább a múlt elfeledésének jogi eszközévé vált: egyrészt segítette a demokratikus átmenetet, másrészt a kommunista diktatúra örökségének alkotmányjogból való eltávolításának eszköze lett (erre eklatáns példával szolgál a magyar alkotmánybíráskodás kezdeti időszaka).¹⁰ Harmadrészt pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának méltósággal összefüggő gyakorlata jelentősen hozzájárult egy olyan szupranacionális védőháló kialakításához, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy a második világháború szörnyűségei ne ismétlődhessenek meg Európában.

Az európai alkotmányjog számára a 20. században a „soha többé” elv érvényesülésének garanciája lett, egyebek mellett, az emberi méltósághoz való jog is. Tényleges funkciója azonban ennél szerteágazóbb: miként azt a magyar Alkotmánybíróság kezdeti korszakában is megfigyelhettük, az emberi méltóságra hivatkozással megkönnyíthető a kommunista múltat leváltó, modern, alkotmányos rendszer megalapozása. A rendszerváltást követő „jogállami forradalom”-nak – amely biztosította a modern alkotmányosság bevezetésének lehetőségét tényleges forradalom nélkül – lényegi eleme volt az emberi méltóság elve.¹¹ Az elv a polgári és politikai jogok terén zajló szupranacionális fejlődést is meghatározta az 1950-es években, amikor az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) kísérletet tett arra, hogy hatékony emberi jogi választ adjon a holokauszt borzalmaira. Ennek megfelelően az Egyezmény már az első három cikkében fontos, abszolút tilalmakat határozott meg az élet és az emberi méltóság védelmében; a kínzás, megalázó és embertelen bánásmód, valamint büntetés, továbbá a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma révén. Ezek a tilalmak egyúttal hozzájárultak az emberi méltósághoz való jog alapvető jogi jellegének megteremtéséhez is.¹²

A 20. századi európai alkotmányosság ugyanakkor nem pusztán a „soha többet” elv, a múlt bűnei-

nek jóvátétele keretében fejlődött. A múlt tagadása mellett ugyanis előtérbe került a demokrácia és az emberi jogok jövőbeni hatékony védelmének igénye is, melyben a szerző megállapítása szerint az emberi méltósághoz való jog evolúciójának kitüntetett szerep jutott. A második világháború vége egyúttal egy új, kegyetlenkedéstől mentes, békén és demokrácián

alapuló európai alkotmányos fejlődés kezdetét is jelentette, melyben az emberség eszménye felváltotta az embertelenséget. Ennek egyik legfontosabb állomása volt az emberi méltóság egyértelmű kodifikációja 1948-ban. A pusztá deklaráción túl ennek fontos, konkrét üzenete is volt a jövőre nézve: emlékezni a múlt embertelenségeire, és elkezdni egy új korszakot, amely az emberi jogok

egyetemes védelmén keresztül biztosítja a szebb jövőt. Bár – miként azt tapasztalhattuk – ez a jövőkép is jelentős optimizmuson alapult, mindenesetre tény, hogy az emberi jogok fejlődése jelentős mértékben hozzájárult az európai békéhez a 21. századra. Ezáltal az emberi méltóság az „alapvető jogokhoz való jogként”,¹³ a demokratikus átalakulás motorjaként is érvényesült.

A BÍRÓ ALKOTTA MÉLTÓSÁG

A tagállami és szupranacionális szabályozások értelemszerűen adósak maradtak az emberi méltóság részletes meghatározásával. Ezért az általános szabályoknak a tagállami alkotmánybírói értelmezése az, ami nem pusztán tartalmat adott az emberi méltósághoz való jognak, hanem ezzel együtt hozzájárult az emberi méltósággal összefüggő akadémiai vitákhoz is. A szerző ezen a ponton mindenképpen új szemléletet jelenít meg, amikor nem azt az általános kérdést veti fel, hogy vajon miről is szólnak a méltósággal kapcsolatos döntések, hanem azt, hogy miért foglalkozik ennyit a bírói gyakorlat az emberi méltóság fogalmával, amely a szabályozás szintjén túlzottan elvontnak és absztraktnak tűnik. A válasz részben az emberi méltósággal összefüggő esetjog jellegéhez kapcsolódik. Az alkotmányok deklarálják ugyan az emberi méltóság fontosságát, mégis a kérelmezők kezdeményezéseinek, valamint az egyedi ügyekhez kapcsolódó bírói jogértelmezéseknek az összessége lesz az, amit emberi méltósághoz való jognak hívhatunk. Az emberi méltóság jogának „makroszintjét”, tehát az alkotmányi szabályozást, így az egyes ügyekben alkalmazott bírói értelmezések,

AZ ALKOTMÁNYOSSÁG DILEMMÁJA EGY „KIZÖKKENT” IDŐBEN

„mikroszint”-ként, jelentős mértékben alakítják, még akkor is, ha az eljáró bírónak nem feltétlenül volt céljuk a dogma alakítása. Azonban még mindig felmerül a kérdés, hogy vajon miként jutottunk el egy egységes európai emberiméltóság-felfogáshoz, és ebben milyen szerepük volt a tagállami bíróságoknak, alkotmánybíróságoknak.

A szakirodalomban elfogadott az az álláspont, hogy az emberi méltósághoz való jog globális előretörésében a bírói esetjognak elvülhetetlen szerepe van.¹⁴ Ehhez képest ugyanakkor realisabb, ha az alkotmánybírói jogértelemezésre úgy tekintünk, mint olyan területre, ahol az emberi méltósághoz való jog terminológiája kialakult. Ez az eredmény ugyanakkor nem egymástól elszigetelt bíróságok jogértelmezéséből jött létre, hanem ellenkezőleg: az egyes országok alkotmánybíróságai építettek más bíróságok korábbi gyakorlatára, mintegy hozzájárulva a globális alkotmányosság térnyeréséhez. Így vált a második világháborút követően az emberi méltóság koncepciója az európai alkotmányosság megteremtésének motorjává. Az egységesülő európai „emberi jogi rezsim” azt is jelenti, hogy a tagállamok bíróságai – még ha közvetett módon is – de szoros „munkakapcsolatban” vannak egymással,¹⁵ és a bíróságok közötti kommunikáció egyre erősödik.¹⁶ Bár az emberi jog valamennyi területéről ez nem feltétlenül mondható el, az emberi méltósággal kapcsolatos alkotmánybírói jogértelemezésekre mindenképpen igaz.¹⁷

Ez a folyamat érvényesült a posztoszocialista országok demokratizálódása során is; a magyar Alkotmánybíróság például 1990 és 1998 között egyebek mellett a német alkotmánybíróság korábbi döntéseire hivatkozva biztosította a zökkenőmentes jogállami átmenetet.¹⁸ Ezt a folyamatot nézve azt a további következtetést is levonja a szerző, hogy az emberi méltóság európai fogalmának fejlődésekor három különböző forrás egyidejűleg hat(ott) egymásra: a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, az Európai Unió joga és az uniós tagállamok esetjoga. Ez pedig nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az emberi méltóságra nem pusztán úgy tekinthetünk, mint az európai alkotmányosság és emberi jogi dogmatika megteremtésének hajtóerejére – amely szerep különös jelentőséggel bírt a korábbi kommunista diktatúrák demokratizálódásában –, hanem olyan értékre, amely képes az embertelenségek megakadályozására a jövőben is.

A szerző a kézirat lezárásakor még nem tapasztalhatta annak az összeurópai folyamatnak a kimenetét, melynek kiindulópontja a könyv által is említett euróválság (és a 2015-ös menekültválság) volt, és amely hozzájárult az autokratikus folyamatokhoz egyes uniós országokban. Ez utóbbi háttéréként a szerző az alkotmányosság túlzottan gyors adaptációját jelölte meg az olyan országokban, amelyek a jogállami átmenetet megelőzően évtizedekig diktatúrában éltek. Az európai uniós csatlakozást megelőzően ezekben az országokban nem ment végbe a nyugat-európai demokráciákat jellemző hosszú fejlődési folyamat, miközben a koppenhágai kritériumok teljesítése elvárás volt, ezért leginkább

a nyugati minták átültetését láthattuk csak, miközben az alkotmányosság nem jelent meg értéként a társadalom szemében.¹⁹ A 2010-es évek válságai (euróválság, menekültválság, illetve legutóbb a koronavírus-járvánnyal összefüggésben az egységes uniós fellépés hiánya stb.), valamint a gazdasági világválság hatására az unió által kívánatosnak tartott liberális alkotmányosság – és maga az Európai Unió – egyre inkább

az újabb és újabb válságok bűnbakjaként jelent meg, megágyazva ezzel a szélsőjobboldali pártok előretörésének; ilyen folyamatok egyébként nem csak a posztoszocialista országokban indultak el. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a szélsőjobboldali, nacionalista ideológia pártjai mára egyes országokban kormányzati pozíciókat is betöltenek, az idegengyűlölet és a társadalom egyes csoportjaival szembeni gyűlöletkeltés pedig bizonyos kormányok politikai eszközévé vált,²⁰ ami ellentétes az emberi méltóságon alapuló értékrenddel, amely az európai közösség számára a kezdetektől meghatározó volt, mintegy a második világháborúra adott reflexióként.

A fenti tendenciák nem pusztán a jogállamiság szempontjából aggasztóak, hanem azért is, mert az európai alkotmányosság alapját az emberi méltóság teremtette meg, és ezáltal sajátos „méltóság-demokráciát” (‘dignity-democracy’) hozott létre.²¹ Ez az eredmény ugyanakkor, amennyiben a folyamat állandósul, a 21. századra semmivé válhat. Tágabb perspektívában a jogállamiságnak mint az európai egység egyik garanciájának a kiüresedése felveti a kérdést, hogy indokolt-e még az az optimizmus, amely

A JOGÁLLAMISÁG, MINT AZ EURÓPAI EGYSÉG EGYIK GARANCIÁJÁNAK A KIÜRESEDÉSE FELVETI A KÉRDÉST, HOGY VAJON AZ AZ OPTIMIZMUS, AMELY A KÖNYV ÜZENETE IS, ÉS AMELY AZ EMBERI MÉLTÓSÁGOT MINTEGY AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS BÉKE MEGTEREMTÉSÉNEK ZÁLOGAKÉNT KEZELI, A TOVÁBBIÁKBAN INDOKOLT-E.

a könyv üzenete is, és amely az emberi méltóságot mintegy az európai alkotmányosság és béke megteremtésének zálogaként kezeli. Akkor, amikor az Európai Unió látványosan nem tud (vagy akar) mit kezdeni az alkotmányossággal nyíltan szembeforduló tagállamokkal, amikor a válsághelyzetek kezelése leginkább a hatalom megszilárdításának eszközévé válik, vagy amikor például hazánk az Alaptörvény módosításával sérti az emberi méltósághoz való jogot azáltal, hogy lehetővé teszi a hajléktalanság kriminalizálását, akkor joggal merül fel kérdésként, hogy az emberi méltóság és az alkotmányosság egyáltalában tekinthető-e még összeurópai értékeknek, illetve megakadályozható-e az a – könyvben is jelzett – folyamat, amely szembefordul a „soha többet” elvével.²²

JEGYZETEK

1. Catherine DUPRÉ: *The Age of Dignity – Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford–Portland, Hart Publishing, 2015, 2018.
 2. Cristopher McCrudden: Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *European Journal of International Law*, 2008/4, 655–724; Luis Roberto BARROSO: Here, There and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transitional Discourse, *Boston College International and Comparative Law Review*, 2012, 331–393 Erin DALY: *Dignity Rights: Courts, Constitutions and the Worth of the Human Person*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013; Doron SCHULTZINER – Guy E. CARMI: Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers, *American Journal of Comparative Law*, 2014/2, 461–490.
 3. Susanne BAER: Dignity, Liberty, Equality: A Fundamental Rights Triangle of Constitutionalism, *University of Toronto Law Journal*, 2009/4, 417–468.
 4. Erről a folyamatról lásd mindenekelőtt: Catherine DUPRÉ: *Importing the Law in Post-communist Transitions: The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.
 5. A lisszaboni szerződést követően az Európai Unióról szóló szerződés új 1a. cikke az általános rendelkezések között tartalmazza, hogy „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”
 6. Ezt fejezi ki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikke is, melynek értelmében „Mindен emberi lény szabadnak születik, és azonos méltósággal és egyenlő jogokkal rendelkezik. Az emberek, észsel és lelkiismerettel
- bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viseltessenek.”*
7. Az 1789-es „Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata” elfogadása úttörő esemény volt az emberi méltóság alapvető jogként való elismerésének folyamatában. De ekkoriban a méltóság rangként vagy egyenlőségként való felfogása változó erősséggel jelent meg, és noha ez a kettősség fontos állomása volt ugyan a méltóság alkotmányos evolúciójának, ugyanakkor az akkori koncepció jelentősen eltért a méltóság mai, modern alkotmányos felfogásától, bár kétségkívül alapul szolgált az utóbbi számára. Továbbá, az 1789-es dokumentum nem is kodifikálta az emberi méltóságot. Az emberi méltóság első kodifikációjára az 1919-es weimari alkotmány elfogadásáig kellett várni, igaz, annak megfogalmazása meglehetősen távol állt a mai alapvető szintű, alkotmányi kinyilatkoztatásoktól. A weimari köztársaságban ugyanis az emberi méltóság kodifikációjára a társadalmi igazságosság és a tiszteletre méltó élet keretében került sor.
 8. A weimari köztársaság alkotmányelméleti kérdéseiről részletesen: SZILÁGYI Péter: Köztársasági eszme és államelmélet – a Weimari Köztársaság államelméleti vitáiról, in *Köztársaság a modern történelem fényében*, szerk. FEITL István, Budapest, Napvilág, 2007; SÓLYOM Péter: Alkotmánymódosítás mint alkotmányérték? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban, in *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán, Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*, Budapest, Szent István Társulat, 2002; NÉMETH István: *Németország története. Egységtől az egységig (1871–1990)*, Budapest, Aula, 2002; a weimari Németország kivételes állapottal összefüggő alkotmány- és jogelméleti vitáiról: MÉSZÁROS Gábor: *Alkotmányosság válságban? – Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban*, Budapest, Menedzser Praxis, 2018, 163–183.
 9. Jürgen HABERMAS: Learning by Disaster? A Diagnostic Look Back on the Short 20th Century, *Constellations*, 1998/3, 307–328.
 10. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő tevékenységéről és az esetleges felelősség kérdéséről a hazai autokratikus átmenettel kapcsolatban lásd HALMAI Gábor: Régi dicsőségünk – Az alkotmánybíráskodás mint bűnbak, *Fundamentum*, 2020/1, 38–43.
 11. DUPRÉ 2003 (3. vj.) 129–154.
 12. Nicolas BRATZA: Living instrument or dead letter - the future of the European Convention on Human Rights, *European Human Rights Law Review*, 2014/2, 120.
 13. Alison KESBY: The Right to Have Rights: Citizenship, Humanity and International Law, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2012.

14. Erről lásd mindenekelőtt: Jeremy WALDRON: How Law Protects Dignity, *Cambridge Law Journal*, 2012/1, 200–222.
15. Vö.: Mary Ann GLENDON: *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, New York, Free Press, 1991.
16. Basel MARKESINIS – Jörg FEDTKE: The Judge as a Comparatist, *Tulane Law Review*, 2005/Special Issue, 80; Aharon BARAK: *The Judge in a Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2006, 197–204; *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, eds. Tania GROPPI – Marie-Claire PONTHEAU, Oxford, Hart Publishing, 2013.
17. Utóbbiról lásd: Vicki C. JACKSON: Constitutional Dialogue and Human Dignity: States and Transnational Constitutional Discourse, *Montana Law Review*, 2004/1, 15.
18. Lásd még: MÉSZÁROS Gábor: Volt egyszer egy... rendhagyó „alkotmányozó”, *Jog–Állam–Politika*, 2019/4, 139–152.
19. Catherine DUPRÉ: After Reforms: Human Rights Protection in Post-Communist States, *European Human Rights Law Review*, 2008/5, 622.
20. Az euró válságát követően a görögországi események, majd az olasz szélsőjobb előretörése okozott aggodalmat, de a magyar és a lengyel helyzet az utóbbi években jóval súlyosabb, és egyelőre kezelhetetlennek tűnik az uniós számára. A probléma gyökeréről lásd: Paul HOCKENOS: *Free to Hate: The Rise of the Right in Post-Communist Eastern Europe*, New York – London, Routledge, 1993.
21. Erin DALY: *Dignity Rights: Courts, Constitutions and the Worth of the Human Person*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013.
22. A kérdésről hamarosan megjelenő tanulmányában a szerző részletesen értekezik. Lásd Catherine DUPRÉ: Human Dignity and Democracy in Europe: Commitments, Connections and Red Lines, in: *Human Dignity and Democracy: Identity, Citizenship and Solidarity*, eds. Dan BEDFORD – Catherine DUPRÉ – Gábor HALMAI – Panos KAPOTAS, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

ABSTRACTS

ESSAYS

Dániel Hegedűs argues that the ineffective responses of the European institutions to the democracy and rule of law crisis was not the result of the deficiencies of the legal framework, but rather of the political settings, the institutional traditions, and the role concepts of the main European institutions, especially the European Commission. The Commission's lack of a constitutional mind-set, and its selective and superficial approach, resulted in only symbolic or procedural compliance with European values in Hungary's case. It overlooked the substantial violation of democracy and rule of law standards in the country. Furthermore, inter-institutional struggles, the ongoing conflict between the Commission and the Council over the monopoly of the legal interpretation of European values, and party-political bias aggravated the challenge and resulted in political deadlock.

Judit Zeller reviews the six-year mandate of the former commissioner for fundamental rights from two aspects: initiation of judicial review before the Constitutional Court and torture prevention in the UN framework. Under the new Fundamental Law of Hungary, the ombudsman plays a significant role in launching the judicial review of executive and legislative actions. The commissioner's inactivity in the field between 2013 and 2019, however, is striking. From 2015, operating the national preventive mechanism (NPM) under the UN OPCAT had been a new challenge for the commissioner. According to more in-depth analysis, both the structure and the functioning of the NPM needs further improvement to meet the requirements set out in the UN conventions and recommendations.

FORUM 1 - CHANGE OF REGIME

On the occasion of the 30th anniversary of Hungary's democratic transition we asked Alpár Losonczi and Levente Salat what has and what hasn't been achieved from the original ideas of the regime change. We have been curious about the possible internal and external reasons of the failures? What should have been done differently, and whether there is any causal relationship between the failures and the 'illiberal' turn, and there is a way back to the original ideas of 1989?

FORUM 2 - CONSTITUTIONAL COMPLAINT

We have invited our authors from Serbia, Romania and Slovakia to write a reflection on the nature of the domestic constitutional complaint mechanism or on the problems arising from the lack of such mechanism from theoretical and practice-oriented perspectives.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Julia Ivan assesses the significance of the decision of the Court of Justice of the European Union in the cases of C-924/19. és 925/19. PPU („the transit zone cases”). The Court ruled that the confinement to a closed area surrounded by barbed-wire, isolated from the population and guarded by the police amounted to detention. This conclusion is different from the one of the European Court of Human Rights in the case of *Ilias and Ahmed v. Hungary*. The Court also found that several provisions of the Hungarian asylum legislation violated EU law and confirmed that domestic courts are competent and entitled to refrain from the application of domestic law contradicting EU law under the principle of superiority of European law over na-

tional laws, reinforcing the rights protection role of domestic courts. As a consequence, hundreds of detained asylum seekers and migrants were released from detention in June 2020.

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.

RIGHTS DEFENDERS

András Kristóf Kádár reviews the Hungarian responses to the pressure from the European Court of Human Rights in the cases of prison overcrowding and related violations. He takes stock of the earlier legal framework, its advantages and problems, especially in its application and subsequent amendments. It was 2020 that marked a fundamental shift that seems to undermine earlier efforts to conform with European standards without the need for individual judgments in a large number of cases.

REVIEW

Gábor Mészáros reviews Catherine Dupré's book, *The Age of Dignity – Human Rights and Constitutionalism in Europe*, which with the decline of liberal democratic values becomes more and more relevant.

E SZÁMUNK SZERZŐI

HEGEDŰS DÁNIEL
politológus
The German Marshall
Fund of the United States

IVÁN JÚLIA
jogász
Amnesty International
the Netherlands

KÁDÁR ANDRÁS
KRISTÓF
jogász
Magyar Helsinki Bizottság

KÁLLAI PÉTER
jogszociológus
ELTE TáTK

KORHECZ TAMÁS
jogász
Szerbiai Alkotmánybíróság

LOSONCZ ALPÁR
filozófus
Újvidéki Egyetem

MÉSZÁROS GÁBOR
jogász
PTE ÁJK

MÉSZÁROS LAJOS
jogász
emeritus alkotmánybíró

MOLNÁR NOÉMI FANNI
jogász

NAGY ALÍZ
kisebbségkutató
ELTE TáTK

SALAT LEVENTE
politológus
Babeş-Bolyai
Tudományegyetem

TRÄGER ANIKÓ
jogász

VARGA ATTILA
jogász
Románia Alkotmánybírósága

ZELLER JUDIT
jogász
PTE ÁJK

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXIV. évfolyam 2-3. 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, Molnár Noémi Fanni, Polyák Gábor, Salát Orsolya
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, Sólyom Péter, 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: Fitori Kardos Gábor.

ISSN 1417-2844