

FUUN

DA

PARLAMENTI
JOG

Szente Zoltán, Kovács András,
Somody Bernadett és Stánicz Péter tanulmányai •
Fórum a parlamenti jogokról
• EJEK-döntés a parlamenti tudósításokról

MENN

TUNM

TANULMÁNY

Szente Zoltán
Parlamenti jogunk nyomorúsága
————— 5 —————

Kovács András György
Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez
————— 20 —————

Somody Bernadette – Stánicz Péter
A tények tükröződése az életvégi döntések alapjogi dogmatikájában
————— 34 —————

FÓRUM A PARLAMENTI JOGRÓL

Ilonszki Gabriella – Vajda Adrienn
A Fidesz ellenzékben és kormányon – parlamenti változások
————— 49 —————

Kazai Viktor Zoltán – Karsai Dániel
Ellenzéki petíciók az Alkotmánybíróság gyakorlatában
————— 60 —————

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Méhes Barbara
„Súlyosan és rendszerszinten sérülnek a fogyatékossgal élő személyek jogai”
————— 79 —————

Dombos Tamás – Polgári Eszter
Eső után köpönyeg – Rana Magyarország elleni ügye
————— 94 —————

DÖNTÉS UTÁN

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

JOGVÉDŐK

Dojcsák Dalma – Szabó Máté Dániel
Egy nyert strasbourgi ügy is lehet jogvédő szemmel sikertelen – Elérni kívánt és teljesületlen célok a Mándli és mások ügyben
————— 125 —————

SZEMLE

Burján Evelin
Idő, jog és változás
————— 135 —————

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

„a magyar parlamenti jog, illetve az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége mind szakmai színvonalában, mind pedig alkotmányossági standardjait illetően jelentősen leépült 2010 óta. [...]A] magyar országgyűlés a parlamentek egy klasszikus politikatudományi szempontú osztályozása szerint a „minimális”, illetve „marginális” jelentőségű törvényhozások közé tartozik számos olyan intézményi és formális, illetve informális működési jellemzővel, amely idegen az alkotmányos demokráciákban megszokott formáktól és gyakorlatoktól.”

(Szente Zoltán)

Megállapítható, hogy a Kúria elnökének döntése, aki egyszemélyben felelős az ügyelosztási rend kialakításáért, az automatikus szignálás megmaradt elemeinek megszüntetését, illetve „diktátor-játék” bevezetését eredményezte; általánosan és egységesen informális hierarchiát hozott létre az ítélkező tanácsok között, mégpedig olyan hierarchiát, amelyben a szerepeket az elnök – az ügyelosztási rend meghatározásával – mindenféle indokolás nélkül megváltoztathatja.

(Kovács András György)

„Az életvégi döntések dogmatikája [...] az alapjogi jogalanyiség területére tartozik. Az alapjogi jogalanyiség fogalmának kialakításában a jogalkotónak és a jogalkalmazónak nincs nagy szabadsága, hiszen azt nem a jog konstruálja, hanem az a jog számára eleve adott. Ez az értelmezés felel meg annak az alapjogfelfogásnak, amely szerint az alapjogokat az állam nem létrehozza, csupán elismeri, ezzel biztosítja az ember jogi státuszát, alanyiségét. Ebből annak kell következnie, hogy az alapjogi jogalanyiséggel összefüggő jogi fogalomrendszer akkor helyes, ha az embernek a jogtól független, valóságos helyzetét tükrözi. Az életvégi döntések alkotmánybíróági dogmatikájának meg kell felelnie az orvostudománynak és a klinikai gyakorlatnak.”

(Somody Bernadette – Stánicz Péter)

PARLAMENTI JOGUNK NYOMORÚSÁGA

BEVEZETÉS*

Ha a magyarországi jogállamiság 2010 óta folyó rendszerszintű lebontásáról, illetve az ország politikai és jogrendszerének tekintélyelvű átalakulásáról az európai integrációs intézmények körében, a nyugati sajtóban és közvéleményben, továbbá a politikatudományi és alkotmányjogi szakirodalomban kialakult széles körű konszenzust valóságos folyamatok következményének – s nem Soros György, valamilyen nemzetközi háttérhatalom vagy a hazai balliberális ellenzék által gerjesztett világméretű összeesküvés eredményének – tekintjük, akkor jogos az a felvetés, hogy az autoriter átmenetnek az Országgyűlés intézményét is érintenie kellett. Az új alkotmány elfogadása és a jogrendszer jelentős átalakítása a parlament közreműködése nélkül elképzelhetetlen lett volna, ezért észszerű az a feltételezés, hogy az autoritárius átmenetnek az Országgyűlésre is hatással kellett lennie.

Ennek alapján a magyar parlamenti jog elmúlt évtizedben történt változásainak áttekintése során kétféle feltételezésből indulhatunk ki, nevezetesen, hogy

- 2010 óta a magyar parlamenti jogban lényeges változások történtek;
- e változásoknak illeszkedniük kellett a kormánytöbbség hatalomkoncentrációjához, csökkentve az Országgyűlés szerepét a hatalommegosztás rendszerében, ugyanakkor a parlamentet eszközként használva a politikai akarat jogi transzformációjához.

Az alábbiakban csak a parlamenti jog legfontosabb változásai-
val foglalkozom,¹ azaz az elemzés nem teljes körű, ám erre nincs is szükség; a fenti hipotézisek megerősítéséhez vagy cáfolatához elegendő az alapvető szervezeti és működési jellemzők áttekintése. Fontos megjegyezni azt is, hogy a „parlamenti jog” kifejezést széles értelemben használom, beleértve az egyes parlamenti intézmények és eljárások tényleges működését, vagy egyszerűbben, a parlamenti gyakorlatot is.

Mint ismert, az Országgyűlés jogállásának esetleges átalakítása semmilyen jogi akadályba nem ütközött, mert a Fidesz–KDNP kormánykoalíció mind

a három, 2010 óta megtartott országgyűlési választáson több mint kétharmados, azaz alkotmányozó parlamenti többséget szerzett, s e széles felhatalmazást teljes mértékben ki is használta: 2010–2011 során a korábbi alkotmányt összesen 12 alkalommal módosította, majd 2011-ben új Alaptörvényt fogadott el (amit azóta már kilenc alkalommal változtattott meg), és lényegében a teljes közjogi rendszert újrászabályozta.

VÁLTOZÁSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETI RENDJÉBEN

A plénum

Kevesebben kevesebbet: a képviselői létszám csökkentése

Ami az Országgyűlés szervezeti rendjét illeti, fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés annak ellenére megmaradt egykamarás parlamentnek, hogy többször is felmerült egy alapvetően korporatív típusú második kamara létrehozásának a gondolata,² ráadásul a 2011-es alkotmányozásra jelentős hatással volt a második világháború előtti történeti alkotmány felélesztésének törekvése, amelyből ugyancsak a kétkamarás Országgyűlés helyreállítása következett volna. Bár e retrográd megoldás dogmatikailag aligha lett volna igazolható³ akár 2010 előtt, akár pedig utána, s erre komoly kísérlet nem is született, a dogmatikai igazolhatóság szempontjai az Alaptörvény elfogadásának folyamatában sem játszottak különösebb szerepet, vagyis az ötlet elvetése mögött nyilván politikai megfontolások álltak.

Az országgyűlési képviselők számának 200-ra való leszállítása a jobboldali pártok 2010-es választások előtti kampányának része volt, s az Országgyűlés létszáma a 2014-ben kezdődött ciklustól valóban lecsökkent, 386-ról 199-ra. Ez nemcsak szimbolikus lépés volt (azt jelképezve, hogy az állam saját magán is spórol), hanem politikai hozadék is lehetett, hiszen nyilván népszerű intézkedés volt, ennél is fontosabb azonban, hogy a frakció-

A VÁLASZTÁSOK TISZTASÁGÁVAL KAPCSOLATOS ANOMÁLIÁK NAGYBAN HOZZÁJÁRULTAK AZ ORSZÁGGYŰLÉS LEGITIMÁCIÓJÁNAK VÉLHETŐ CSÖKKENÉSÉHEZ

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az NKFIH FK 129018. számú, *A jogrendszer reagálóképessége* című projekt (kutatásvezető: Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg.

fegyelem fenntartása könnyebb kisebb létszámú képviselőcsoport esetében. Mivel azonban, mint látni fogjuk, a plenáris ülés jelentősége rendkívüli módon lecsökkent, ugyanakkor a bizottságok száma és tag-sága nem változott lényegesen, a képviselői létszám csökkentése önmagában nem növelte a parlamenti működés hatékonyságát.

A tisztességtelen választások ára: legitimációs problémák

Ennél lényegesebbek voltak a választási rendszert érintő változások, amelyek elemzése azonban messze túlfeszítené e tanulmány kereteit. Azt mégis fontos megemlíteni, hogy a választások tisztaságával kapcsolatos anomáliák nagyban hozzájárultak az Országgyűlés legitimációjának vélhető csökkenéséhez, a választási rendszer kirívó aránytalansága pedig jelentős mértékben torzította a magyar törvényhozás képviseleti jellegét. Ez önmagában is problémát jelent, még azt figyelembe véve is, hogy konszolidált alkotmányos demokráciákban is előfordulnak aránytalan választási rendszerek. Magyarországon azonban a parlamenti képviselet alacsony legitimációjához a választási rendszer olyan elemei is hozzájárulnak, amelyeknek az alkotmányossága erősen vitatható, mint például az egyenlő választójog elvének sérelme (a határon túli magyar állampolgárok választójoga által), a határon túli, illetve a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazási módjának eltérései,⁴ az ún. győzteskompenzáció⁵ vagy a választásokon induló pártok alapvető esélyegyenlőtlensége. Többek szemében a választási rendszer olyan, a kormánypárti többség által egyoldalúan megszavazott módosításai is rontották az eredmények hitelességét, amelyek ugyan formálisan nem alkotmánysértők (mint az egyéni választási kerületi határok manipulatív újraszabása, azaz az ún. *gerrymandering*, amennyiben az nem sértette a választókörzetek arányosságára vonatkozó követelményt,⁶ vagy az egyfordulós rendszerre való áttérés), de amelyek nem versenysemleges, illetve konszenzusos módon, hanem a kormánypártok érdekei szerint kerültek elfogadásra.

Fogalmilag az egyenlő választójog elvének sérelmét jelenti a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képvisellete is, amit 2011-ben vezettek be.⁷ A rendszerváltás óta élt az a mítosz, hogy a nemzeti kisebbségek saját jogú parlamenti képviselétének biztosítása alkotmányos követelmény, aminek egy rövid életű

1990. évi alkotmánymódosítás, valamint több alkotmánybíróági határozat⁸ félremagyarázása volt az oka. Először 2014-ben lett volna lehetőség arra, hogy valamelyik nemzetiség kedvezményes mandátumot szerezzen, de erre akkor nem, csak 2018-ban került sor, amikor a német kisebbség nevében került be egy képviselő, Ritter Imre az Országgyűlésbe – hogy a korábbi elvi fenntartásokat látványosan igazolja, hiszen a valóságban nem saját nemzetiségét képviseli (ami egyébként a gyakorlatban nem is lenne lehetséges), hanem a kormánypártok lojális szavazója.

A plenáris ülések jelentőségének csökkenése

Habár a képviselők plenáris ülése az Országgyűlés fő döntéshozó szerve, Magyarországon a parlament plénuma alapvetően formális szerepet játszik; a törvényalkotás folyamatában az alkotmányos demokráciák körében különleges eljárási szabályok miatt eleve nincs lehetősége arra, hogy érdemi befolyást gyakoroljon a törvények tartalmára, így a Kormány vagy a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat automatikusan megszavazza, míg az ellenzéki kezdeményezésű javaslatok általában eleve nem kerülnek elé.

A Fidesz hagyományosan rendkívül centralizált és fegyelmezett frakciója, illetve az ellenzék megosztottsága és eszköztelensége mellett a parlament egyáltalán nem gyakorolja a végrehajtó hatalmat ellenőrző funkcióját. A parlament előtt beszámolóra kötelezett tisztségviselők éves jelentéseit az Országgyűlés gyakran meg sem tárgyalja, vagy azokat legfeljebb formálisan jóváhagyja. Az ellenőrző funkció elenyészését talán a 2020 márciusában bevezetett veszélyhelyzet parlamenti kezelése mutatja legszemléletesebben, amikor az Országgyűlés külön – súlyosan alkotmánysértő⁹ – törvényben mondott le arról az alkotmányos kötelezettségéről, hogy rendkívüli jogrend esetén folyamatosan ellenőrizze a szükségrendeleti kormányzást.

Az Országgyűlés plenáris ülése azt a funkcióját is alig képes teljesíteni, hogy a közügyek nyilvános megvitatásának fóruma legyen. Ebben jelentősen akadályozza ugyanis a parlamenti nyilvánosság korlátozottsága, a közmédia folyamatos kormánypárti propagandája, valamint a plenáris viták során a kormánypárti és ellenzéki képviselők közti ellenséges viszony, amely rendkívül kedvezőtlenül hat a parlamenti beszéd általános stílusára.

Különleges sajátossága a magyar Országgyűlés plénumának, hogy hatásköre nem kizárólagos. Mint-hogy azonban az Országgyűlés, alkotmányos jogál-lása szerint a törvényhozó hatalom testületi szerve – amelynek tagjai önállóan nem gyakorolnak hatásköröket –, formálisan is felborítja a parlamenti jog belső logikáját, ha egy parlamenti szervnek tényleges, kifelé irányuló hatásköre van. A törvényhozó hatalom ugyanis egységes szerkezetű államban oszthatatlan, végrehajtási típusú jogköröket pedig a hatalommegosztás elve alapján nem célszerű, illetőleg nem alkotmányos az Országgyűlésre bízni. Márpedig az Országgyűlési törvény szerint az Országgyűlés állandó bizottságainak lehetnek az Alaptörvényben vagy törvényben meghatározott hatáskörei,¹⁰ amint arra konkrét példa is akadt, amikor az Országgyűlés 2012-ben úgy módosította a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, hogy felhatalmazta a parlament Gazdasági bizottságát azon vállalkozások kijelölésére, amelyek az ún. letelepedési kötvény lejegyzését bonyolíthatják¹¹ (ezt a hatáskört a bizottság 2017-ig gyakorolta is). A bizottság tevékenységét – átláthatatlansága, illetve egyes döntései miatt – mindvégig a korrupció gyanúja lengte körül,¹² ami nyilván nem növelte az Országgyűlés tekintélyét. De a bizottság botrányos működésétől függetlenül is, ha ez parlamenti hatáskör lett volna, akkor azt az Országgyűlésnek mint testületi szervnek (azaz a plénumnak) kellett volna ellátnia, ha pedig végrehajtó típusú jogkörnek minősült volna (ahogy annak kellett volna minősülnie), akkor egy parlamenti bizottságnak – az ellenőrzésen kívül – semmi keresnivalója nem lett volna egy ilyen feladat- és hatáskör ellátásában.

Összességében tehát nem lehet csodálkozni azon, ha a magyar Országgyűlést a nemzetközi közvéleményben gyakran csak „pecsétnyomogató” parlamentnek tekintik.¹³

A parlamenti bizottságok
A Törvényalkotási bizottság mint
antiparlamentáris szerv

2010 óta jelentős változások történtek a bizottsági rendszerben. A legfontosabb talán a Törvényalkotási bizottság létrehozása volt, amelynek meghatározó szerepe lett a törvényhozási eljárásban. Ez önmagában csupán technikai jellegű változásnak tekinthető (más országokban is van példa hasonló, kiemelkedő

jelentőségű bizottságokra), fontos viszont, hogy ez a bizottság egy olyan törvényalkotási eljárás kulcsfontosságú szereplője, amilyenre alkotmányos demokráciákban nincs példa. Lényegét tekintve a Törvényalkotási bizottság Magyarországon nem a törvényhozás technikai szerve, vagy az alkotmányosság őrzője, mint egynemely észak-európai országban,¹⁴ hanem a parlamenti többség olyan örökutya, amely hatékony politikai szűrőszerepet játszik az egész folyamatban. Habár a politikai többség számára nem kívánatos törvényjavaslatok vagy módosító javaslatok kiszűrésére már a rendes bizottsági szakasz is alkalmas, ez a grémium egyfajta törvényhozási szuperbizottságként működik, amely azt biztosítja, hogy az Országgyűlés elé csak a többség által támogatott javaslatok egybeszerkesztett változata kerüljön. A Bi-

zottság – s rajta keresztül a plénum – elé már eleve csak olyan törvényjavaslatok, illetve az azok módosítására irányuló javaslatok kerülnek, amelyek többségi támogatást élveznek. A Törvényalkotási bizottság azonban ezt követően felülbíráhatja a szakbizottsági – akár többségi – álláspontot, mivel az övé az utolsó szó, hiszen az

Országgyűlés elé már csak az általa támogatott módosító javaslatokból készített egységes módosító javaslat(csomag), illetve az azzal egybeszerkesztett törvényjavaslat-szöveg kerül.

Egy ilyen kiemelt jelentőségű bizottság létjogosultságát elvileg többféle funkció is igazolhatja, mint például a törvényjavaslatok alkotmányossági vagy kodifikációs szempontú ellenőrzése. A Törvényalkotási bizottság azonban nem azért rendelkezik különleges előjogokkal a törvényhozás folyamatában, hogy őrködjön az elfogadásra kerülő törvények jogszerűsége vagy belső koherenciája fölött. A plenáris ülés munkáját speciális módon „segíti” úgy, hogy azt teljesen formálissá teszi. Lényegében véve ez a bizottság egyfajta „kisparlament”, amely – általában zárt ajtók mögött – elvégzi a plenáris ülés feladatait; dönt az eredeti törvényjavaslatok módosításairól és az elfogadásra szánt törvény végleges szövegéről. Az erről szóló javaslatainak részletes vitájára a plenáris ülésnek már nincs módja – a Törvényalkotási bizottság által az Országgyűlés plénuma elé terjesztett ún. összefoglaló módosító javaslatra, illetve az abban foglalt módosítások és a törvényjavaslat egybeszerkesztett változatára az országgyűlési képviselők együttes ülése – formailag az Országgyűlés döntéshozó szerve, a plenáris ülés – csak rábólinthat, vagy egészében utasíthatja el; a valóságban aligha tehet mást, mint rányomja a pe-

csétet az elébe tett dokumentumra, akármit tartalmazzon is az.

A Törvényalkotási bizottság léte és működése ezért kiüresíti az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képviselők együttes ülésének szerepét, s ezáltal önmagában jelképezi az Országgyűlés eljelentéktelenedését. Igaz, annak más jelei is vannak...

A nem létező vizsgálóbizottságok

...Itt van mindjárt a vizsgálóbizottság intézménye. A vizsgálóbizottságok Magyarországon sohasem töltötték be azt a funkciót, amelyet ez az intézmény eredetileg szolgálna, vagyis a mindenkori végrehajtó hatalom ellenőrzését a Kormány tevékenységi körébe tartozó konkrét ügyek vizsgálatán keresztül. 1990 és 2010 között több mint száz ügyben kezdeményezték az Országgyűlésben vizsgálóbizottság létrehozását, de összesen csak 25 alakult meg, amelyeknek több mint fele jelentéstétel nélkül fejezte be munkáját, az elkészült jelentések közül pedig csak hatot fogadott el a parlament. Az azonban csak az első Orbán-kormány ideje (1998–2002) alatt fordult elő először, hogy egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság létrehozását sem szavazta meg az Országgyűlés. Erős érvek szólnak persze amellett, hogy ezzel nem érte túl nagy veszteség a magyar demokráciát, hiszen tényleges haszonnal eddig még egyetlen vizsgálóbizottság tevékenysége sem járt, működésük általában a botránypolitizálás körébe tartozott. A gyakorlatban nem a végrehajtó hatalom tevékenységének ellenőrzésére szolgáltak; működésük az aktuális többséggel szembeni politikai oldal korábbi kormányainak, illetve politikusaiknak utólagos politikai felelősségre vonására irányult. 2010 óta pedig a felállított vizsgálóbizottságok minden esetben az ellenzékkel szembeni politikai kampány eszköze volt. 2010 és 2014 között például hét vizsgálóbizottságot hozott létre az Országgyűlés, s valamennyi a 2002 és 2010 közötti szocialista-szabaddemokrata, illetve szocialista kormányok tevékenységét „vizsgálta”. Ezek a bizottságok többnyire látszattevékenységet folytattak, mint például az a jelentős sajtókampány mellett létrehozott vizsgálóbizottság, amelyet az „Európa több országát érintő lehallgatási botrány magyarországi szálainak, valamint a külföldi befolyásszerzési törekvéseknek a feltárására” hoztak létre, de amely csupán háromszor, összesen kb. két órát ülésezett, s munkáját jelentés nélkül fejezte be.

A KÉPVISELŐI JOGÁLLÁST 2010 ÓTA ÉRINTŐ VÁLTOZÁSOK LEGINKÁBB AZ ELLENZÉKI JOGOK TENDENCIASZERŰ CSÖKKENTÉSÉRE, ILLETVE KORLÁTOZÁSÁRA IRÁNYULTAK

Mivel a parlamenti gyakorlat szerint a vizsgálóbizottságokat mindig is a politikai ellenfél előző kormányának leleplezésére hozták létre, logikus volt, hogy a 2014-ben, illetve 2018-ban kezdődött parlamenti ciklusok idején egyetlen vizsgálóbizottság sem alakult, hiszen mindkét ciklusban a korábbi kormánypártok, vagyis a Fidesz és a KDNP koalíciója alakított kormányt.

A bizottságok mint a kormánytöbbség szervei

Az állandó bizottságok szerepe elvileg megnövekedett, mivel a törvényjavaslatok részletes vitáját 2014 óta már nem az Országgyűlés plenáris ülése, hanem a kijelölt szakbizottság folytatja le. Ez elvileg felértékelte a bizottságok közreműködését a törvényalkotás folyamatában, a Törvényalkotási bizottság azonban, mint láttuk, teljes körű kontrollt gyakorol az egész eljárás fölött, így a valóságban az állandó bizottságok új szerepköre nem a törvényhozás minőségének javítását, hanem a parlament plénumának eljelentéktelenítését szolgálja. A bizottságok gyakran nem is a funkciójukat betöltve működnek. Ezt a már említett, Rogán Antal által vezetett Gazdasági bizottság esete is jól példázza, akárcsak az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság tevékenysége. 2010-ben az új kormánytöbbség egyik első teendője az alkotmánybírák addigi konszenzusos jelölési módjának felváltása volt egy olyan módszerrel, amely a jelölőbizottság összetételét a parlamenti pártteröviszonyoknak megfelelően határozta meg, ami az alkotmánybírói tisztséget is a politikai zsákmányrendszer részévé tette, s megteremtette a jogi alapjait a testület politikai kiválasztottakkal való feltöltésének. A bizottság a későbbiekben ennek megfelelően csupán adminisztratív feladatokat látott el, olyan jelölteket is támogatva, akik nyilvánvalóan vagy valószínűleg még a formális feltételeknek sem feleltek meg.

Az Országgyűlés tisztségviselői

A magyar Országgyűlés számos különlegessége közül az egyik, hogy tíz éve olyan elnöke van, aki számos megnyilvánulása szerint a parlamentáris demokrácia őszinte, meggyőződéses ellensége. A magyar parlamenti jogban nem az angolszász *Speaker*-típusú házelnöki rendszer honosodott meg, hanem az a kon-

tinentális modell, amelyben ez a tisztség a politikai zsákmányrendszer része, amelyet többnyire vezető politikusok töltenek be.¹⁵ Ennek ellenére a házelnökök e rendszerben is kötelesek a parlamenti ülések részrehajlás nélküli vezetésére, minthogy ők pozíciójukban nem saját pártjukat, hanem a törvényhozás egész szervezetét képviselik.¹⁶

Az Országgyűlés elnöke, Kövér László azonban több alkalommal szélsőséges, kirekesztő kijelentéseket tett a parlamenti ellenzékéről, kifejezve azt a véleményét, hogy „az ellenzék nem a magyar nemzet része”,¹⁷ „bazaáruló”,¹⁸ egyes tagjairól, hogy „ők a demokrácia salakja”¹⁹ stb. Kövér szerint a fékek és elensúlyok rendszere „hülyeség”, és „az a baj, hogy egyesek komolyan veszik, hogy fékezni kell a demokratikus akarát eredményeképp létrejött kormányt”.²⁰ Témánk szempontjából nagyobb súllyal esik latba, hogy hasonló színvonalú és hangvételű nézeteket többször a plenáris ülések levezető elnökeként is képviselt, így „primitív, ostoba fajánaknak” minősített egy – az e megnyilvánuláshoz hasonlóan a parlamentbe nem illő akciót végrehajtó – ellenzéki képviselőt,²¹ illetve gyakran nyilvánvalóan részrehajló módon vezette a parlament üléseit, gúnyosan, például „demagógának”²² minősítve ellenzéki felszólalásokat, megakadályozva ellenzéki kérdéseket és interpellációkat, és szinte kizárólag ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazva a parlamenti fegyelmi jog szankcióit – több esetben jogellenesen.²³ Kövér László több alkalommal utasított rendre ellenzéki képviselőket a Kormány neki nem tetsző bírálatai miatt, illetve vonta meg a szót tőlük hasonló okok miatt.²⁴ A parlament elnöke ezt többször is az Országgyűlés méltóságának megőrzésével indokolta, ám azt csak az ellenzéki képviselőkkel szemben találta védendőnek, ezzel szemben nem lépett fel az Országgyűlés tekintélyének és intézményének védelmében az olyan látványos visszaélésekkel szemben, mint például amikor 2018 decemberében több országgyűlési képviselőt erőszakkal távolítottak el az állami televízió színházából.

A magyar Országgyűlésnek valós szerepéhez képest kirívóan bonyolult eljárási szabályai vannak, amelyek szakszerű alkalmazása vélhetően egy Kövér Lászlónál jóval rátermettebb és felkészültebb politikus számára is valós kihívást jelentenének; ám az Országgyűlés elnökének gyakori megnyilvánulásai arról tanúskodnak, hogy itt nem csupán képességbeli hiányosságról, hanem a demokratikus elkötelezettség hiányáról van szó.

Az Országgyűlés más tisztségviselőinek kevés szerep jutott az elnök mellett. Tartalom nélküli historizálás volt a funkció nélküli háznagyi tisztség visszaállítása 2013-tól csupán azért, mert a Horthy-korszakban is volt ilyen tisztség (korábban a történeti magyar közjogban viszont nem volt ismert).

Az Országgyűlés szervezeti rendjében egyedül a Parlamenti Őrség ért el fejlődést, amelynek létszáma ma már meghaladja a parlamenti képviselőkéét; így e rendészeti szerv esetében igaz, hogy mindegyik parlamenti tag mellé oda lehetne állítani egy őrt.

A képviselői jogállás

A képviselői jogállást 2010 óta érintő változások leginkább az ellenzéki jogok tendenciaszerű csökkentésére, illetve korlátozására irányultak.

Ezek közül kiemelendők a szinte kizárólag az ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazott súlyosabb fegyelmi büntetések, mint a pénzbírság vagy az ülésnapról való kizárás. A parlamenti fegyelmi jog modernizálása régóta szükséges volt, mert a korábbi szabályok hiányosak és esetlegesek voltak. Ennek részeként a fegyelmi szankciók között megjelent a pénzbírság, az ülésnapról való kizárás, sőt, a képviselői jogok felfüggesztése is. Ahogy az utóbbi két ciklus alatt a mellőzöttsége és sikertelensége miatt mindinkább frusztrálttá vált ellenzék egyre radikálisabb üléstermi eszközöket alkalmazott a tiltakozás

és a figyelemfelkeltés érdekében, úgy vált egyre gyakoribbá a fegyelmi büntetések alkalmazása. A házbizottsági konszenzus hiánya miatt a fegyelmi jog a gyakorlatban Kövér László kizárólagos eszköze lett a tiltakozások elfojtására. Különösen az egyébként is kétes legitimitású (mert a képviselői megbízatás feltételeinek biztosítására szolgáló tiszteletdíjat vonja el) pénzbírságot kedvelte az Országgyűlés elnöke.

Ugyancsak az ellenzék mozgásterét szűkítette az a gyakorlat, hogy a kormánypárti képviselők is aktívan éltek az interpellációs joggal, amely eredeti rendeltetése szerint a végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyik (ellenzéki) eszköze, ám amely az ilyen esetekben a kormány teljesítményének méltatását vagy az ellenzéki pártok (vagy korábbi kormányok) bírálatát szolgálta.

2014-ben került be az országgyűlési törvénybe az a szabály, amely megtiltotta a képviselőknek az Országgyűlés plenáris vagy bizottsági ülésén a „tárgyi,

képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetést”, sőt, bármilyen szemléltetést a Házbizottság (vagy annak konszenzusos döntése hiányában) az Országgyűlés elnökének engedélyéhez kötötte.²⁵ E szabályozás, illetve a keretei között kialakult magyar parlamenti gyakorlat nyilvánvalóan ellentétben áll a strasbourgi bíróság joggyakorlatával,²⁶ amit én ugyan alapvetően hibásnak tartok,²⁷ ez azonban nem változtat azon, hogy a jelenlegi hazai szabályozás és gyakorlat igazolhatatlan módon sérti a parlamenti képviselők szólásszabadságát.

Az ellenzéki jogok formális szűkítését is jelentette a közérdekű adatok hozzáféréseinek folyamatos szűkítése (költségtérítéshez kötésével, illetve az adatszolgáltatás határidőinek kiterjesztésével),²⁸ valamint a közintézményekbe való belépéshez való jog korlátozása.²⁹ 2020-tól a képviselők már csak az állami szervek vezetőitől „előzetesen egyeztetett módon” kérhetnek tájékoztatást, akik az utóbbi időben a közvetlen megkereséseket már gyakran elutasították, látva, hogy az Országgyűlés nem áll ki saját tagjai jogosítványainak védelmében. Mint ismert, az utóbbi korlátozások előzménye az volt, hogy néhány ellenzéki képviselő 2018. december 16-án a Munka Törvénykönyvének (a sajtóban „rabszolgatörvénynek” nevezett) módosítása kapcsán egy ötponos követelést akart beolvasztatni a közszolgálati televízióban. Többször azonban másnap reggel az intézmény biztonsági őrrei erőszakkal eltávolították az épületből, később pedig már több másik képviselő épületbe való bejutását is megakadályozták. A képviselők tájékozódáshoz való jogának, illetve mint hivatalos személyek személyes szabadságának nyilvánvaló, súlyos megsértése ellenére azonban a Központi Nyomozó Főügyészség, majd a Legfőbb Ügyészség nem csupán elutasította az érintett képviselők által tett feljelentést,³⁰ hanem a képviselőkkel szemben indított büntetőeljárás. Ezzel az ügyészség nyíltan a jogsértők pártjára állt, hiszen több képviselő és hangfelvétel került nyilvánosságra arról, hogy az MTVA székházának biztonsági őrrei több országgyűlési képviselőt nem engedtek be az épületbe (azaz egy közintézménybe), illetve a már bent tartózkodó képviselőkkel szemben személyi szabadságot korlátozó kényszert alkalmaztak, illetve erőszakkal eltávolították őket, noha a közintézménybe való belépés, az ott tartózkodás, valamint a helyszíni ellenőrzés az országgyűlési képviselők sarkalatos törvényben biztosított joga volt. Mindezek ellenére az Országgyűlés nem vizsgálta ki az ügyet, sőt az eset következményeként a fent említett módon korlátoz-

ta saját tagjainak jogosítványait. A közintézményekbe való belépés utólagos korlátozása egyfajta hallgatóságos beismerése volt annak, hogy a képviselőkkel szembeni fellépésnek nem voltak meg a jogi alapjai, ennél is fontosabb azonban, hogy az Országgyűlés az eset kapcsán saját tagjainak ellenőrzési jogosítványait csökkentette.

2019 végén az Országgyűlés a frakciókra vonatkozó szabályozást is szigorította.³¹ A képviselők országgyűlési képviselőcsoportokhoz való csatlakozásának joga a rendszerváltás óta korlátozott volt, sértve a szabad mandátum elvét. Az 1990-es évek elején még meggyőzően lehetett érvelni amellett, hogy a frakcióváltás lehetőségének akadályozása az akkor még kialakulatlan pártrendszer stabilizálását szolgálta. E korlátozások fenntartása mellett azonban ma már csupán olyan aktuális hatalmi-politikai érdekek szólhatnak, amelyek megtörik a parlamentarizmus közjogi logikáját. Ez a szabályozás vált még korlátozóbbá azzal, hogy a frakcióját elhagyó képviselő számára az egész megbízatásának idejére megtiltja, hogy másik képviselőcsoporthoz csatlakozzon – vélhetően egy esetleges ellenzéki pártfúzió megakadályozása érdekében.

VÁLTOZÁSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSI RENDJÉBEN

Házzsabályi változások

Az Országgyűlés 2012-ben szakított azzal az 1848 óta töretlen közjogi hagyománnyal, amely szerint házzsabályait országgyűlési határozati formában fogadja el. A házzsabályok jogforrási jellege nem elvi kérdés, ám az feltűnő, hogy a második világháború előtti ún. történeti alkotmány tiszteletére oly szívesen hivatkozó kormánypártok még azt a kevés közjogi hagyományt sem őrizték meg, amely 1945 után még megmaradt.

2012 óta az Országgyűlés működési szabályait két, különböző szintű és természetű jogforrás tartalmazza: egyrészt az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény,³² másrészt az ún. „határozati házzsabály”, amely a korábbi teljes parlamenti ügyrendekhez hasonlóan országgyűlési határozati formában került elfogadásra.³³ A működési szabályok kettébontásának indoka az volt, hogy a házzsabályok olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek nem csupán a tárgyalási rendre vonatkoznak, hanem egyrészt érintik az országgyűlési képviselők jogállását

(mint például a parlamenti fegyelmi jog vagy a képviselők juttatásai), amelyek más személyek jogait érinthetik (mint az elnök rendészeti jogköre), vagy más, speciális jogviszonyokat rendeznek (mint az Országgyűlés nevének és jelképének használata), amelyek ezért törvényi szabályozást igényelnek, míg a klasszikus (belső) szervezeti és működési szabályok továbbra is országgyűlési határozatban állapíthatók meg. A házszabályok szétosztása mégsem sikerült konzekvens módon; az Országgyűlési törvény számos rendelkezést tartalmaz például az Országgyűlés szervezeti rendjére, és valamiért sok eljárási szabály is belekerült.

A törvényhozási eljárás Általában

A törvényalkotás alkotmányossági mércéi 2010 óta jelentősen enyhültek, valójában azonban soha nem is voltak túlságosan szigorúak. Amíg az Alkotmánybíróság kezdeti működésének eufóriájában még határozottan, elvi élel jelentette ki, hogy „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák”, s „[c]sak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”,³⁴ néhány évvel később pedig azt is jelezte, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére”,³⁵ ezek az elvek a gyakorlatban sohasem érvényesültek teljes körűen. Az AB már a kezdetektől megengedhetőnek tartotta, ha bizonyos eljárási szabályokat az Országgyűlés a törvényalkotás során nem tart be akkor sem, ha a jogalkotás törvényi szabályai azt megkövetelik (mint például a társadalmi szervek véleményének kötelező kikérését a jogszabály-előkészítés során), később pedig a „közjogi érvénytelenség” fogalmának megalkotásával elvi szintre emelte, hogy csak az „olyan súlyos eljárási szabálytalanság” jelent alkotmányellenességet, „amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével”.³⁶ Összességében az alkotmányossági követelmények relativizálását jelentette az a gyakorlat, amely csak akkor minősítette alkotmányellenesnek a törvényhozási eljárást, ha annak során olyan eljárási szabályt sértettek meg, amit közvetlenül az Alkotmány ír elő,³⁷ hiszen ugyanakkor ez azt is jelentette, hogy az Országgyűlésnek nem feltétlenül kell betartania az alkotmányszövegben nem (hanem például „csak” a jogalkotási törvényben vagy a Házszabályban) megállapított eljárási követelmé-

nyeket. Ez az alkotmánybírósági gyakorlat töretlenül fennmaradt máig is.³⁸

Ilyen előzmények után nem volt meglepő, hogy 2010 óta a törvényalkotási eljárás egyre kötetlenebbé, a jogalkotási követelmények teljesítése egyre rugalmasabbá vált, jóllehet elvileg épp az alkotmányozó többség jogalkotási teljhatalma indokolta volna e követelmények szigorúbb betart(at)ását. Igaz, a kormányzati akarat minél gyorsabb és akadálymentesebb parlamenti keresztülvitelét olyan házszabályi változások biztosították, amelyek lényegesen átalakították az Országgyűlés működési rendjét.

Az Országgyűlés eltiltása a törvényjavaslatok részletes megvitatásától

Az európai országok parlamentjei közül a magyar az egyetlen,³⁹ amelynek nincs lehetősége a törvényjavaslatok részletes megvitatására.⁴⁰ Demokratikus államokban példátlan, hogy egy országgyűlésnek ne legyen módja arra, hogy az elé terjesztett törvényjavaslatok részleteit is megtárgyalja. A magyar országgyűlés házszabályai szerint azonban a törvényjavaslatok részletes vitáját csak az arra kijelölt állandó bizottság folytatja le, nem pedig a képviselők plenáris ülése, amely elvileg a parlament döntéshozó szerve. Ezáltal az Országgyűlésnek Magyarországon nincs joga a törvényjavaslatokhoz benyújtott egyes módosító javaslatok megvitatására, mert csak a Törvényalkotási bizottság által támogatott módosító indítványok összeszerkesztett, egységes javaslatáról tárgyalhat. Ebben a tekintetben az eljáró állandó bizottságok valójában már nem a parlament tanácsadó és véleményező, hanem helyettesítő szervei. Ez az eljárási rend lényegében intézményesítette a plenáris ülés pecsétnyomogató jellegét. Jogi értelemben ezért Európában a magyar országgyűlés törvényalkotási jogosítványai a leggyengébbek.

A politikai kontextus ismerete nélkül tulajdonképpen érthetetlen lenne, hogy egy parlament hogyan fogadhatta el saját jogosítványainak ilyen mértékű megcsönkítését. Amikor az Országgyűlés 2014-ben arról vitázott, hogy milyen indokok alapján mondjon le a törvényjavaslatok tényleges megvitatásának jogáról, a kormánypárti képviselők azzal érveltek, hogy a tapasztalatok szerint a plenáris viták haszontalanok és alacsony színvonalúak voltak, továbbá nem hatékony szakmai diskurzusok, hanem a kormánypárti és az ellenzéki képviselők politikai küzdelmének színterét

A POLITIKAI VITÁK KIFOGÁ-
SOLÁSA EGY POLITIKAI ALA-
PON DÖNTŐ, KÉPVISELETI TÍ-
PUSÚ SZERV ESETÉBEN ÉPP
OLYAN ABSZURD, MINT HA
VALAKI A BÍRÓSÁGOK SZEMÉ-
RE VETNÉ, HOGY TÚL SOKAT
JOGÁSZKODNAK

jelentették. Ez igen mehökkentő érvelés a legfőbb népképviselői szerv tekintetében, amelynek a közügyek nyilvános megvitatása és a különböző politikai vélemények megjelenítése a legfontosabb funkciói közé tartoznak.⁴¹ A politikai viták kifogásolása egy politikai alapon döntő, képviselői típusú szerv esetében épp olyan abszurd, mint ha valaki a bíróságok szemére vetné, hogy túl sokat jogászok. Másrészt ha ez az érvelés tartható lenne, az a parlament egész intézményét megkérdőjelezné, s olyan ígérennyel kellene hogy járjon, amely szerint a törvényalkotásnak kizárólag szakmai alapon folyó technikai-adminisztratív folyamatnak kellene lennie. Ezzel szemben a törvényjavaslatok második plenáris olvasatának kiiktatása súlyosan sérti a parlamenti nyilvánosságot, és alkotmányellenes is, amennyiben az Országgyűlésnek olyan törvényjavaslatokról kell döntenie, amelyeket részleteiben nem volt módja megtárgyalni, noha az Alaptörvény a törvényhozó hatalmat az Országgyűlésre (értve ezalatt a parlamenti képviselők közös testületi szervét) ruházta. A parlamenti bizottságok az Országgyűlés munkaszervei, önállóan nem képviselői szervek, s ezért nem is léphetnek a parlament helyébe – klasszikus szerepkörük a plenáris ülés és a parlamenti döntések előkészítése, amely szerep legfeljebb a javaslatlétre terjedhet ki.⁴²

A törvények legitimitásának szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy azokat a nép által demokratikusan választott képviselők fogadják el. Ugyanilyen szükséges követelmény az is, hogy a törvények e képviselők szabad vitájának és akarathatározásának eredményeként szülessenek meg. Ha azonban az Országgyűlés a törvényjavaslatok általános vitája során csak azok szükségességét és alapelveit vitathatja meg (de részletes szabályait nem), akkor e feltétel aligha teljesül.

A blokkszavazás

A törvényjavaslatok zárószavazásának főszabály szerinti módja, az ún. blokkszavazás logikusan illeszkedik a részletes plenáris vita kiiktatásához. Ezt a modern demokráciák körében többnyire nem ismert, vagy csak kivételesen alkalmazott szavazási módot⁴³ 2014-ben vezették be. Ennek értelmében az Országgyűlés nem szavazhat a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványokról, hanem csak a Törvényalkotási bizottság által támogatott valamennyi módosító javaslatot tartalmazó egységes javaslatot

fogadhatja el vagy utasíthatja vissza. Ugyanez igaz a törvényjavaslatok szövegére is, mert a parlament csak az összes támogatott módosítással korrigált normaszövegről *en bloc* szavazhat.

Mint utaltam rá, ez a szavazási mód többnyire ismeretlen a modern parlamenti jogokban, csak néhány országban kivételesen alkalmazzák, mint például Franciaországban (*vote bloqué*),⁴⁴ jóllehet az még ott is heves politikai vitákhoz szokott vezetni. A blokkszavazás mellőzésének a parlamenti eljárásrendekben két fő oka van. Az egyik az, hogy e szavazási mód felettebb antidemokratikus,

mert korlátozza a parlamentet abban, hogy az általa legjobbnak vélt törvényszöveget fogadja el, s ezáltal olyan formális szerepre kárhóztatja, amely aligha tekinthető valódi törvényalkotó tevékenységnek, mert közreműködése az elé terjesztett törvényjavaslatok jóváhagyására vagy elutasítására korlátozódik. A másik ok az, hogy ez a szavazási mód rendkívüli mértékben csökkenti a törvényhozás hatékonyságát, mivel a parlament szükségszerűen nem képes az eredeti törvényjavaslatok módosításokkal korrigált legjobb verziójának elfogadására, hiszen csak egészében fogadhatja el vagy vetheti el az elé került normaszöveget. Ha a képviselők csak az egész javaslatról szavazhatnak, akkor nem tudják érvényre juttatni valós preferenciáikat, hanem ún. stratégiai szavazásra kényszerülnek, ami azt jelenti, hogy legfeljebb az általuk vélt legrosszabb döntés (például kormánypárti képviselőknél vélhetően a kormány törvényjavaslati elutasításának) elkerülésére lehetnek képesek, nem pedig a legjobb törvényszöveg elfogadására.⁴⁵ Ilyen eljárásban még az is előfordulhat, hogy a parlament egy olyan szövegvariációt (az eredeti és a módosító javaslatok olyan kombinációját) szavaz meg, amelyet a stratégiai szavazás kényszere nélkül egyébként egyetlen képviselő sem fogadna el.

Az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képviselők együttes ülésének megfosztása a törvényjavaslatok részletes megvitatásának jogától, valamint a törvényjavaslatok blokkszavazása külön-külön, és így együttesen is alkotmányellenes. A korábbi alkotmánybírói gyakorlat szerint „a demokratikus jogállam” még feltételezte „a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt”,⁴⁶ „a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel” bírt,⁴⁷ s az Alkotmánybíróság még 2011-ben is megsemmisített egy olyan törvényt, amelynek egyes rendelkezései a részletes vita lezárása utáni módosító javaslat

elfogadásával kerültek a törvénybe, azon az alapon, hogy így az Országgyűlésnek nem volt módja a javaslat érdemi megvitatására.⁴⁸ Ehhez képest 2014 óta az Országgyűlés által megszavazott összes törvényt olyan eljárásban fogadták el, amelynek során az Országgyűlésnek nem volt lehetősége azok részletes szabályainak (egyes konkrét rendelkezéseinek) érdemi megvitatására, illetve az azokról való döntésre.

Ha a rendszerváltástól 2011-ig érvényesült alkotmányos követelmények szerint akarnánk megítélni a magyar országgyűlés törvényalkotási tevékenységét, akkor valamennyi, 2014 óta elfogadott törvényt alkotmányellenesnek kellene tartanunk.

A PARLAMENT TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGE 2010 UTÁN

A magyar Országgyűlést az általa elfogadott törvények magas száma miatt gyakran „törvénygyár” típusú parlamentnek nevezik⁴⁹ (amelyben a jogalkotási tevékenység dominál a „vitaparlamenti” jelleggel, illetve a végrehajtó hatalom ellenőrzésével szemben), s ezt a percepciót mindig csak erősítette a kormánypártok és az ellenzéki pártok ellenséges viszonya, s az ebből eredő parlamenti beszédmód és vitastílus, ami nem tette alkalmassá az Országgyűlést, hogy a közügyek nyilvános és észszerű megvitatásának fóruma legyen. E tendenciák az elmúlt évtizedben még erőteljesebbé váltak.

A magyar jogrendszer 2010 utáni lényeges átalakítása az Országgyűlés által elfogadott törvények ugrásszerű növekedésével járt: amíg a 2006–2010-es parlamenti ciklusban összesen 589 törvény született, addig a 2010-től 2014-ig tartó ciklus idején 859 törvényt fogadtak el, majd 2014 és 2018 között 730-at.⁵⁰

Általános tapasztalat szerint azonban a törvényalkotás színvonala folyamatosan romlott, amit az ennek mérésére szolgáló mutatók is alátámasztani látszanak. Így például az elfogadott törvények között a módosító törvények aránya exponenciálisan növekedett, így a 2010 és 2014 közti ciklusban 62,6%-ra nőtt az előző parlament egyébként ugyancsak egészségtelenül magas, 55,3%-os arányához képest. Ez ugyan részben épp a korábbi jogrendszer átszabásának volt a következménye, csak hogy ahogy haladunk előre az egymás utáni három Orbán-kormány idejében, a módosító törvények egyre inkább a már 2010 után elfogadott törvények megváltoztatására irányultak (a 2014–2018-as ciklusban az összes törvény

csaknem 70%-a nem új, hanem egy korábbi törvény módosítása volt).

További beszédes adat a plenáris és bizottsági ülések alakulása. A 2014–2018-as ciklusban a parlament plenáris ülésének ülésideje radikálisan – 35%-kal – csökkent. Kézenfekvő magyarázatnak tűnik, hogy az erőteljes visszaesés annak volt köszönhető, hogy a törvényjavaslatok részletes vitáját ebben a ciklusban már a kijelölt bizottságban, és nem a plénumon folytatták le.⁵¹ Csakhogy a bizottságok összesített ülésezési ideje még nagyobb arányban csökkent, az előző, 2010-ben kezdődő ciklus bizottsági ülésidejének 55,8%-ára! Az egy törvény- vagy határozati javaslatra jutó bizottsági ülésideje az előző ciklushoz képest mintegy 40%-kal csökkent. Ha pedig ezt az adatot az előző, szocialista kormányzás parlamentjéhez viszonyítjuk, akkor egy átlagos törvényjavaslatra fordított bizottsági ülésideje a 2010 előtti egyharmadára esett vissza, úgy, hogy a törvényjavaslatok érdemi vitáját már (csak) a kijelölt bizottságban kellett lefolytatni. 2014 és 2018 között az összes bizottsági ülésideje úgy esett a 2006–2010 közti ciklus alig több

mint felére, hogy ez idő alatt kb. negyedével több törvényt kellett (volna) megvitatni. Mindez azt jelenti, hogy 2010 után jóval több törvényt jóval kevesebb idő alatt vittek keresztül a parlamenten (kisebb mértékben ugyan, de ez a 2010–2014-es ciklus forradalmi parlamenti jogalkotására is igaz).

A felgyorsult törvényalkotást a Kormány számára fontos törvényjavaslatok kivételes és sürgős eljárási szabályai is elősegítették, amelyek közül kiemelendő e két eljárási forma összevonása 2012-ben (amely azonban a következő ciklustól megszűnt), amely azt is lehetővé tette, hogy egy törvényjavaslatot az Országgyűlés már a benyújtását követő napon elfogadjon.

Mindemellett a törvények előkészítő (parlamenti eljárás előtti) szakasza is nagyon sokszor jelentősen lerövidült. A 2010-ben a „Nemzeti Együttműködés Rendszerének” nevezett kormányzás a korábbiakhoz képest jóval kevesebb energiát folytatott a törvényjavaslatok előzetes társadalmi vitájára, az érintettek bevonására, illetve azt gyakran teljesen mellőzte. Ennek volt közismert technikája, hogy a kormányzat – minisztériumok, más központi közigazgatási szervek vagy az általuk megbízott szereplők, azaz ügyvédi irodák, szakértők, pártapparátusok – által elkészített törvényjavaslatokat kormánypárti képviselők „vették a nevükre”, azaz nyújtották be az Országgyűlésnek, mert így elkerülhető volt a jogalkotási törvény (és a Kormány ügyrendje) által megkívánt egyeztetési fo-

lyamat. Amíg a Fidesz–KDNP-kormányzást megelőző ciklusban az összes elfogadott törvény 80,64%-át a Kormány nyújtotta be – ami már megfelelt a nyugat-európai parlamentekben szokásosnak mondott kb. 80-90%-os aránynak⁵² –, s azoknak csak 8%-át terjesztették be kormánypárti képviselők, addig a második (2010–2014 közti) Orbán-kormány csak az elfogadott törvények 66%-át nyújtotta be a parlamentnek. Mégsem kell a Kormány sikertelenségére vagy gyengeségére következtetnünk, mert a sikeres törvényjavaslatok kb. 31%-a viszont kormánypárti képviselők javaslatára született meg (úgy látszik, ilyen technikákra a 2014–2018-as ciklusban már kevésbé volt szükség: akkor az elfogadott törvényeknek már a 77,4%-a származott formálisan is a Kormánytól, de a kormánypárti képviselőkre még így is a sikeres törvényjavaslatok csaknem 20%-a jutott).

Érdemes megjegyezni, hogy az ellenzék 2010 után a törvényalkotási folyamatban még annyira sem rúgott labdába, mint korábban: 2010 és 2014 között összesen csak három, 2014 és 2018 között pedig csak egy olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amit ellenzéki képviselő(k) nyújtott(ak) be (az ezeket megelőző ciklusban még 15 ilyen törvény volt).

A parlamenti jogalkotás színvonalát azonban nemcsak közvetve, kvantitatív adatok alapján ítéltethetjük meg, hanem erre kvalitatív mutatókat is használhatunk. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységében ugyanis számos olyan jelenség, sőt, tendencia figyelhető meg, amelyek kodifikációs hibának, esetleg visszaélésnek tekinthetők, s külön-külön is, de összességükben is rontják a törvényhozás színvonalát.

2010 óta például látványosan elszaporodtak az ún. saláta- vagy omnibusz-törvények. Az a jogszabályszerkesztési megoldás, amely egy törvénnyel több más, eltérő szabályozási tárgyú törvényt egyszerre módosít, más országokban is ismert, és Magyarországon a rendszerváltás óta is voltak hagyományai. Az Alkotmánybíróság még 1995-ben az ún. „Bokros-csomag” alkotmányossági felülvizsgálatával foglalkozó határozatának indokolásában csak „kényszer szülte kivételként” tartotta elfogadhatónak ezt a kodifikációs módszert.⁵³ Az alkotmányossági mércék később persze e tekintetben is lazultak, ugyanakkor azt a megoldást, amely a költségvetési törvénnyel módosított más törvényeket, az AB – a költségvetési törvény speciális alkotmányos státusa miatt – alkotmányosértőnek minősítette, s kimondta, hogy a költségvetésről az Országgyűlésnek más törvényektől elkülönített módon, önállóan kell döntenie.⁵⁴ A jogbiztonság követelménye azonban Magyarországon

sosem volt olyan fontos vagy erős, hogy az alkotmányos gátat szabjon az olyan gyakorlatnak, amely egy füst alatt az időközben felgyűlt törvénymódosítási igények tucatjait elégitette ki, megnehezítve a jogszabályi változások követését, vagy amely egyes népszerűtlen vagy vitákat kiváltó rendelkezéseket ilyen salátatörvényekben eldugva vitt keresztül a parlamenten. A 2012. évi CCVIII. törvény például 45 korábbi törvényt módosított, amelyek között semmilyen tartalmi összefüggés nem volt (módosításuk költségvetési, illetve „egyéb célú” volt). Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény pedig 78 törvényt módosított, amelyek szabályozási tárgyai között szintén semmilyen kapcsolat nem volt. Ugyanakkor, amíg a módosítások jelentős része ágazati törvények kisebb módosításaira irányult, a törvény

valójában a bírósági törvény generális revízióját is tartalmazta, amelynek nyilvánvalóan önálló törvénnyel kellett volna megtörténnie. Igazi jogalkotási szörnyesülött volt a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény is, amelynek 410 paragrafusa a veszélyhelyzet idején hozott átmeneti szabályok sorsáról rendelkezett, felhasználva az alkalmat bizonyos mentességek, kedvezmények tetszőleges meghosszabbítására, illetve a kormányzati jogkörök kiterjesztésére is.

Hasonlóképpen a jogbiztonság háttérbe szorulását, illetve a törvényalkotás minőségi romlását mutatják az olyan törvények is, amelyeket differenciált időbeli hatállyal léptettek életbe.⁵⁵

A törvényalkotás integritását, illetve a törvény mint jogforrás jogi jellegét súlyosan sértő gyakorlat a személyre szabott törvények elfogadása is. A törvény – mint jogszabály – természete szerint normatív aktus,⁵⁶ vagyis nem egyedi, konkrét ügy eldöntésére szolgáló jogi eszköz. Ez nem csupán valamiféle jogelméleti elemzési szempont, hanem – elvileg – fontos alkotmányos követelmény, hiszen nyilvánvalóan sérti a hatalommegosztás elvét, ha az Országgyűlés törvénnyel intéz el egyedi ügyeket, másrészt az ilyen gyakorlat az egyéni jogvédelem indokolatlan korlátozásához, sőt, megszűnéséhez vezethet, mivel kizárja a hatékony rendesbírói jogorvoslatot, sőt, a valóságban az alkotmánybíróságit is. Az erre vonatkozó alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság egy 2007-es határozatában fogalmazta meg a legvilágosabban, kimondva, hogy „...a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus

EGY ÁTLAGOS TÖRVÉNYJAVASLATRA FORDÍTOTT BIZOTTSÁGI ÜLÉSIDŐ A 2010 ELŐTTI EGYHARMADÁRA ESETT VISSZA

szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélásszerűvé válik.⁵⁷ Ennek megfelelően a korábbi alkotmánybírói gyakorlat néhány esetben meg is semmisített olyan jogi normát, amely egyedi ügyekről rendelkezett,⁵⁸ ám ez a gyakorlat roppant következetlen volt, mára pedig teljesen elfelejtődött.

Az egyedi ügyek elintézésére hozott törvényalkotás mostanra igen gyakorivá vált,⁵⁹ különösen a konkrét személyekre szabott, számukra különleges mentességek biztosítása érdekében alkotott törvények formájában. Habár az ilyen törvények sosem nevesítik a kedvezményezett személyt (érintett tisztségüket viszont igen), az egyéni privilégiumokat biztosító törvények nemcsak elfogadásuk politikai kontextusa alapján ismerhetők fel, hanem alkalmi jellegük, észszerű indok nélküliségük, illetve diszkriminatív természetük, valamint egyedi címzettjük pontos beazonosíthatósága szerint is. E törvények gyakran arra szolgáltak, hogy a kormánypártok bizalmasainak állami tisztségekbe való kinevezésével szembeni jogi akadályokat elhárítsák (mint pl. az ún. „lex Mocsai”⁶⁰ vagy a „lex Décsi”⁶¹ esetében), vagy megbízási idejüket meghosszabbíthassák (pl. „lex Polt”⁶²), vagy számukra anyagi jellegű kedvezményeket biztosítsanak („lex Szász”⁶³). Néhány esetben azonban ezt a módszert konkrét személyekkel szemben is alkalmazták (aminek emblematikus példája a „lex Biszku”⁶⁴ volt).

A törvényalkotás sötét oldalához tartozik a gazdasági versenybe való olyan beavatkozások egész sora, amelyek nem közérdekből születtek, hanem bizonyos magánérdekeket szolgáltak, rendszerint politikai megfontolások – klientúra-építés, a kormányhoz hű hazai nagyvállalkozók helyzetbe hozása – alapján. Az elmúlt tíz évben erre számos példát lehetett látni a dohánytermékek kis- és nagykereskedelmének újraszabályozásától a szerencsejáték-piac újra felosztásáig, egész ágazatok és érdekek – mint például a környezetvédelem vagy a régészeti értékek feltárása – leépítésétől meghatározott gazdasági érdekcsoportok – például a turizmus vagy az élsport – preferálásáig, amelyek során a parlamenti törvényalkotás instrumentalizálódása volt megfigyelhető többnyire jól körülhatárolható politikai és magánérdekek támogatása céljából.

A példák szinte végtelen sorából kiemelve, a dohánytermékek kiskereskedelmének, illetve a szerencsejáték-piac törvényhozási eszközökkel való átalakítása remekül példázza ezeket a folyamatokat. Miután egy 2012-ben elfogadott törvény⁶⁵ állami monopóliumba vette a dohánytermékek kiskereskedelmét, és kb. egyhatedére csökkentette az ún. értékesítési pontok számát, koncessziós szerződések révén újraosztották a dohánytermékek árusítására szóló kiskereskedelmi engedélyeket. Jellemző módon, az Alkotmánybíróság szerint ez alkotmányos módon történt.⁶⁶ Ezzel szemben a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága a korábbi kiskereskedelmi jogosítványok törvénnyel való, kompenzáció nélküli megsértését olyan tulajdonjogi sérelemnek minősítette, amely ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. (a tulajdonjogot védő) cikkével.⁶⁷ A másik esetben azt követően, hogy 2011 novemberében az Országgyűlés ötszörösére emelte a játéktermekben elhelyezett nyerőgépek után fizetendő adót, illetve bevezette az ún. játékadót, törvénnyel a piaci résztvevők számára költséges, ún. szerver alapú szerencsejáték-szervezési kötelezettséget írt elő, majd – egy év elteltével – egy újabb, rendkívüli eljárásban meghozott törvénnyel betiltotta a nyerőgépek működtetését, azaz azonnali hatállyal visszavonta a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyeket.⁶⁸ Így a szerencsejáték-szervezés is állami monopóliumba került, amely jogokról azonban az állam – (kaszinó üzemeltetésére szóló) koncessziós szerződések formájában – lemondott. A luxembourgi Európai Bíróság, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélete szerint azonban az „átmeneti időszak előírása nélkül” megötszörösített adó sérti a vállalkozás szabadságát, és kártérítési jogigényt alapoz meg az érintettek számára, amelyről azonban a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük.⁶⁹

Végül meg kell említeni a törvényalkotással kapcsolatos alkotmányossági aggályokat is, még akkor is, ha a kizárólag a kormánypártok által delegált, illetve megválasztott tagokból álló Alkotmánybíróság mércéi szerint ebből a szempontból a helyzet nem romlott lényegesen a korábbiakhoz képest. Mindenesetre a törvényalkotás alkotmányos követelményei az utóbbi tíz esztendőben legalábbis jelentősen megváltoztak, ami azt jelenti, hogy az esetek többségében az újabb törvényhozás egy része a korábbi standardoknak nem felelt volna meg. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma, vagy a szerzett jogok védelme (bizalomvédelem elve)

SZÁMOS OLYAN JELENSÉG,
 SÖT, TENDENCIA FIGYELHETŐ
 MEG, AMELYEK KODIFIKÁCI-
 ÓS HIBÁNAK, ESETLEG VISZ-
 SZAÉLÉSNEK TEKINTHETŐK

bizonyosan sokkal kevésbé szigorú követelmények ma Magyarországon, mint voltak 2010 előtt.⁷⁰ Különösen feltűnő az Országgyűlés folyamatos, sőt, mára már hagyományosnak mondható – és érthetetlen módon az Alkotmánybíróság által sem kifogásolt – azon alkotmánysértő törvényalkotási gyakorlata, amely egyazon törvényben megkülönböztet sarkalatos, illetve nem sarkalatos (azaz sima többséghez kötött) rendelkezéseket. Az Alaptörvény ugyanis nem ismeri a „sarkalatos törvényi rendelkezés” kategóriáját; az alkotmányszöveg 76 alkalommal utal sarkalatos törvény(ek)re, de mindig egységes jogszabályként; a törvényhozási tárgyak egy részét „rendes” vagy „sima”, másik részét sarkalatos törvényi formában rendeli szabályozni. Az Alaptörvény T cikkének (4) bekezdésében határozza meg a sarkalatos törvény fogalmát,⁷¹ amely – nyilvánvalóan a jogbiztonság érdekében – egyértelműen kizárja azt a lehetőséget, hogy ugyanannak a törvénynek legyenek egyszerű, illetve minősített többséggel elfogadandó részei.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HELYE ÉS SZEREPE A MAGYAR KÖZJOGI ÉS POLITIKAI RENDSZERBEN 2010 ÓTA

Ahogy már utaltam rá, az Országgyűlés alkotmányos jogállását a 2010 utáni változások csak csekély mértékben érintették. Ha azonban az alkotmányos szabályozást és gyakorlatot tágabb kontextusba helyezzük, első ránézésre arra a következtetésre juthatunk, hogy a parlament közjogi, illetve politikai szerepe sem változott sokat. Egyes tendenciák elvileg erősítették, mások azonban gyengítették az Országgyűlés helyét a magyar államszervezetben. A törvényhozó hatalom kiterjesztését eredményezhette volna az alkotmánybírósági tevékenység súlypontjának áthelyezése a közhatalmi szervek kontrolljától a bírói hatalom ellenőrzésére, a valóságban az Alkotmánybíróság közjogi semlegesítése, elsősorban a közpénzügyi törvények alkotmányossági normakontroll alóli kivonása, az *actio popularis* megszüntetése, illetve az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatálytalanítása által. A parlament hatalmának gyakorlati növekedéséhez vezethetett volna a független ellenőrző, a törvényhozó hatalom ellensúlyaként működő szervek – így főleg az Alkotmánybíróság, a Nemzeti Választási Bizottság, az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok

biztos, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – megszállása, a politikai zsákmányrendszer részévé tétele, vagyis a kormányzathoz politikailag lojális emberekkel való feltöltése. Hasonló hatással járhatott volna az országos népszavazások érvényességéhez szükséges részvételi arány felemelése a választójogosultak – 1997 óta előírt – 25%-áról több mint felének érvényes szavazatára, valamint a Nemzeti Választási Bizottság referendumokat ellehetetlenítő gyakorlata is. A 2010 és 2020 közötti időszak nagyobb részében érvényesülő kétharmados többség pedig elvileg korlátlaná tehetné volna az Országgyűlés hatalmát.

Nyilván ennek alapján többen a 2010 utáni közjogi változásokat egy olyan paradigmaváltásként értelmezték, amelynek lényege a korábbi „jogi alkotmányosságról” a „politikai alkotmányosságra” való átmenet lett volna,⁷² vagyis egy olyan átalakulás, amelynek során alkotmányossági kérdésekben is a végső szó a demokratikus legitimitációval rendelkező népképviselői szervé, nem pedig az Alkotmánybíróságé. Ez a felfogás azonban nemcsak a politikai alkotmányosság elméletének téves hazai adaptációja miatt elhibázott,⁷³ hanem azért is, mert az Országgyűlés hatalmának több, korábban nem ismert – közjogi típusú – korlátja jelent meg. Ilyen például a Költségvetési Tanács intézményének olyan átalakítása, amely e szervnek vétőjogot adott az éves költségvetés elfogadása tekintetében. A parlament költségvetési jogának egy nem választott testület jóváhagyásához kötése, amely ráadásul akár az Országgyűlés feloszlásához is vezethet, alkotmányos demokráciákban példátlan. De az Alaptörvény által bizonyos

A TÖRVÉNYALKOTÁS SÖTÉT
OLDALÁHOZ TARTOZIK A
GAZDASÁGI VERSENYBE
VALÓ OLYAN BEAVATKOZÁSOK
EGÉSZ SORA, AMELYEK NEM
KÖZÉRDEKBŐL SZÜLETTEK,
HANEM BIZONYOS MAGÁN-
ÉRDEKEKET SZOLGÁLTAK

szakpolitikai tárgykörökben előírt sarkalatos követelmények is korlátozhatják a parlament törvényhozó hatalmát olyan körülmények között, amikor a kormányoldalnak nincs kétharmados többsége.

De a magyar Országgyűlés csekély, már-már jelentéktelen szerepe a közpolitikai döntéshozatalban elsősorban nem ezen

okok következménye, hanem egyrészt a parlament fellett a Kormány által gyakorolt rendkívül erős politikai kontroll, másrészt a parlamenti ellenzék gyengesége. A Fidesz hagyományosan centralizált párt, amelynek parlamenti képviselőcsoportjában nagyon erős a frakciófegyelem. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a Kormány, parlamenti többségére támaszkodva bármilyen tartalmú döntést nehézségek nélkül képes keresztülvinni az Országgyűlésen.

Ezzel szemben a parlamenti ellenzék 2010 óta széttöredezett, illetve megosztott. Fontos megjegyezni, hogy a parlamenti ellenzék a jelenlegi magyarországi

parlamentarizmus szerves része, amely ugyan hangozó és kommunikációjában konfrontatív, alapjában véve mégis lojális parlamenti szereplőként viselkedik, amelynek országgyűlési jelenléte és szereplése az elmúlt évtizedben végső soron az egyik legitimitációs forrása volt a közjogi és politikai rendszer radikális átalakításának. Bár az ellenzéki pártok mind a 2014-es, mind pedig a 2018-as általános választások tisztességességét megkérdőjelezték, ez nem akadályozta őket a választási eredmények elfogadásában, illetve parlamenti részvételükben, ahogy az ellenzéki jogok súlyos korlátozásai, illetve az ellenzéki pártokkal szembeni szisztematikus diszkrimináció sem. A magyar parlamenti ellenzék jól jellemzi, hogy 2014-ben nem ellenezte a plénum megfosztását a törvényjavaslatok részletes megvitatásának jogától, ahogy 2020-ban is kész lett volna hozzájárulni a Kormány veszélyhelyzet idejére szóló korlátlan felhatalmazásához (lemondva ezzel az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségéről), ha azt a parlamenti többség hajlandó lett volna valamilyen határidőhöz kötni.

ZÁRSZÓ

Összességében a magyar parlamenti jog, illetve az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége mind szakmai színvonalában, mind pedig alkotmányossági standardjait illetően jelentősen leépült 2010 óta. Minderre lényegében változatlan parlamenti szerkezeti struktúrában került sor, míg a parlamenti eljárási szabályok tekintetében a többségi elv és a kisebbségvédelem egyensúlya az előbbi javára bomlott meg.

Meg kell azonban jegyezni, hogy éppúgy, mint néhány más alkotmányos szerv (leginkább az Alkotmánybíróság) működése esetében, ez a folyamat nem 2010-ben, hanem sokkal korábban kezdődött. A magyar Országgyűlés intézménye lényegét tekintve az 1990-es dicsőséges megalakulástól, a parlamentarizmus létrejöttétől kezdett leépülni. Formális-jogi értelemben először ez csak kisebb jelentőségű dolgokban mutatkozott meg (például az érdekképviseleti szervek kiiktatásával a törvény-előkészítés folyamatából, vagy a képviselői mentelmi joggal való visszaélések formájában), a politikai kultúra folyamatos romlása, a kormánypártok és az ellenzék közötti viszony ellenségessé válása, a parlamenti korrupció bizonyos formáinak bevetté válása viszont alighanem szükségszerűen vezetett a működés színvonalának és

A KORMÁNYTÖBBSÉG AKARATÁVAL SZEMBEN MINDEN TÉNYLEGES ELLENSÚLY MEGSZÜNT

alkotmányosságának csökkenéséhez.

A 2010-es kormányváltás mégis cezúrát jelent, nemcsak politikai értelemben, hanem a parlamenti jog tekintetében is, aminek az volt az oka, hogy a kormánytöbbség akaratával szemben minden tényleges ellensúly megszűnt.⁷⁴ Mindezek eredményeként a magyar országgyűlés a parlamentek egy klasszikus – politikatudományi szempontú – osztályozása szerint a „minimális”, illetve „marginális” jelentőségű törvényhozások közé tartozik⁷⁴ számos olyan intézményi és – formális, illetve informális – működési jellemzővel, amely idegen az alkotmányos demokráciákban megszokott formáktól és gyakorlatoktól.

JEGYZETEK

1. A változások, illetve a hatályos parlamenti jog általános áttekintésére lásd *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, szerk. DUKÁN Ildikó – VARGA Aida, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018.
2. Az ezzel kapcsolatos vitákról lásd a *Szükség van-e két-kamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (szerk. TÉGLÁSI András, Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011) című kötet tanulmányait.
3. SZENTE Zoltán: A kétkamarás országgyűlés illúziói, *Világosság*, 1996/11, 64–72; JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára?, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 7–30.
4. UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 11–12.
5. MÉCS János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében, *Arsboni*, 2014. szeptember 4., <https://arsboni.hu/a-gyozteskompenzacio-alkotmanyossagarol-a-pozitiv-toredekszavazatok-megitelese-az-egyenlo-valasztojog-tukreben/>.
6. GYŐRI Gábor: A magyar választási rendszer: állandósult változás, *Fundamentum*, 2014/4, 51.
7. 2011. évi CCIII. törvény.
8. A 35/1992. (VI. 10.) és a 24/1994. (V. 6.) és 45/2005. (XII. 14.) AB határozatok a nemzeti kisebbségek képviseletével kapcsolatban csak általában utaltak alkotmányellenes mulasztásra, de implicit módon nem állapították meg *sui generis* parlamenti képviselet biztosítására vonatkozó alkotmányos követelményt.
9. Lásd ehhez SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 115–139.

10. 2012. évi XXXVI. törvény 15. § (1) bek.
11. 2012. évi CCXX. törvény.
12. Lásd erről a K-Monitor jelentését: <https://k-monitor.hu/adatbazis/cimkek/letelepedesi-kotveny-biznisz>.
13. Lásd például Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/2, 552.
14. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2. kiad., Budapest, Atlantisz, 2010, 108–126.
15. SZENTE (14. vj.) 152–153.
16. Még Magyarországon is. 2012. évi XXXVI. törvény, 2. § (2) bek. f) pont.
17. Hvg.hu: Kövér: A balliberális ellenzék nem a magyar nemzet része, *Hvg.hu*, 2020. április 29., https://hvg.hu/itthon/20200429_Kover_A_balliberalis_ellenzek_a_globalista_nemzetellenes_halozat_resze.
18. CSEPREGI Botond: Kövér László ciklusindító nagyinterjúban hazaárulózta, pocskondiázta az ellenzék, *Zoom*, 2018. május 12., <https://zoom.hu/hiv/2018/05/12/kover-laszlo-ciklusindito-nagyinterjuban-hazaaruozta-pocskondiazta-az-ellenzeket/>.
19. SARKADI Zsolt: Kövér Tordairól és Hadházyról: Ők a demokrácia salakja, *444.hu*, 2019. december 21., <https://444.hu/2019/12/21/kover-tordairol-es-hadhazyrol-ok-a-demokracia-salakja>.
20. ILLÉS Gergő: Az önkormányzati választás nem volt tiszta, az okostelefon tömegpusztító fegyver: elmerültünk Kövér László univerzumában, *Azonnali.hu*, 2019. október 23., https://azonnali.hu/cikk/20191022_kover-laszlo-nem-volt-tiszta-az-onkormanyzati-valasztas.
21. NÉMET Tamás: Kövér Hadháznak: Primitív, ostoba fajankó, *Index.hu*, 2019. október 21., <https://index.hu/belfold/2019/10/21/kover-hadhazynak-primitiv-ostoba-fajanko/>.
22. MTI: Az MSZP kordában tartaná Kövér humorát, *Index.hu*, 2012. december 17., <https://index.hu/belfold/2012/12/17/az-mszp-kordaban-tartana-kover-humorat/>.
23. ECtHR, Case of *Karácsony and Others v. Hungary* (Application no. 42461/13 and 44357/13); ECtHR, Case of *Szél and Others v. Hungary* (Application no. 44357/13); ECtHR, Case of *Szanyi v. Hungary* (Application no. 35493/13).
24. Lásd például: MTI: Kövér László Szabó Timeának: Szégyellje magát, nem a kocsmában van, *Magyar Nemzet*, 2019. április 1., <https://magyarnemzet.hu/belfold/kover-laszlo-szabo-timeanak-szegyellje-magat-on-nem-a-kocsmaban-van-6472613/>.
25. 2014. évi XIV. törvény, 26. §.
26. Lásd a 23-as végjegyzetet.
27. SZENTE Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2, 74–90.
28. LIGETI Miklós: A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói, *Infokommunikáció és Jog*, 2015/1, 26–30.
29. 2019. évi CVIII. törvény, 28. §.
30. Központi Nyomozó Főügyészség 1. Nyom. 671/2018/6-I. számú határozat; Legfőbb Ügyészség KSB. 74/2019/13-23-I.
31. 54/2019. (XII. 17.) OGY határozat.
32. 2012. évi XXXVI. törvény.
33. 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.
34. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.
35. 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.
36. 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39–40; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.
37. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.
38. Lásd például: 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
39. Más parlamenti rendszerekben – kivételesen – legfeljebb arra van mód, hogy a törvényjavaslatok vitájának bizottsági szakasza előtt ne kerüljön sor plenáris vitára. LIEVEN DE WINTER: Government Declarations and Law Production, in *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*, eds. Herbert DÖRING – Mark HALLERBERG, Farnham, Ashgate, 2004, 45.
40. Ennek fényében legalábbis sajátos Orbán Balázs véleménye, amely szerint a részletes vita kizárólagos bizottsági hatáskörbe utalása „egy modern parlamentarizmusban egyébként kívánatos eljárásrend felé tett lépésnek tekinthető”. ORBÁN Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014, *Pro Bono Publico*, 20014/4, 82.
41. Sven-Oliver PROKSCH – Jonathan B. SLAPIN: *The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 17.
42. Wolfgang ISMAYR: Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Hrsg. Wolfgang Ismayr, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 33.
43. A kamaránkénti egységes, összesített szavazás elsősorban a középkori és kora újkori rendi gyűlések tipikus határozathozatali módja volt. Lásd ehhez: SZENTE Zoltán: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselői törvényhozásokig*, Budapest, Országház Könyvkiadó, 2018.
44. Pierre AVRIL – Jean GICQUEL: *Droit parlementaire*, 3^e, Paris, Montchrestien, 2004, 177–178.
45. Bjørn Erik RASCH: Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe, *Legislative Studies Quarterly*, 2000/1, 6.
46. 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

47. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.
48. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 440, 457.
49. SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve, in *Magyarország politikai évhuzadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*, szerk. SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009, DVD-formátumú kiadvány, elérhető: http://www.politikai-evkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html; SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011, 410–415.
50. A fejezetben közölt adatok forrása: <https://www.parlament.hu/>.
51. Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről. 2006–2010., 2010–2014., 2014–2018. ciklus. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. 2. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/%C3%96sszehasonl%C3%ADt%C3%B3+adatok+a+2014-18%2C+2010-14%2C+2006-10.+ciklus%C3%B3/532418f3-5a26-464c-64d5-160c9b560070>.
52. DAVID M. OLSON: *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, Armonk – New York – London, M. E. Sharpe, 1994, 84; MARTIN BRUNNER: *Parliaments and Legislative Activity Motivations for Bill Introduction*, Wiesbaden, Springer, 2013, 9.
53. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH, 1995, 185–187.
54. 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 108.
55. A kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény rendelkezései például kilenc különböző időpontban léptek hatályba.
56. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007, 139–140.
57. 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.
58. 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65–67; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318.
59. Lásd például a 2011. évi CLXXXVI. törvényt, amely Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szól.
60. 2014. évi XXXVI. törvény.
61. 2020. évi VII. törvény.
62. 2010. évi CXXI. törvény.
63. 2010. évi CXXIV. törvény.
64. 2011. évi CCX. törvény.
65. Lásd a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt.
66. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat.
67. *Vékony v Hungary*, Judgement of 13 January 2015, no. 65681/13.
68. Lásd a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényt, amely – 80 másik törvény mellett – módosította a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt.
69. Lásd a C 98/14. sz. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam* ügyet.
70. Lásd ehhez például: HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve, *Fundamentum*, 2014/1–2, 36–64; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozataiban, in *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán, Budapest, HVG-ORAC, 2015.
71. „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”
72. Lásd PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban, *Kommentár*, 2012/5, 35–51; ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2013/3, 48–70; STUMPF István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től – bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia, alkotmányos identitás, *Parlamenti Szemle*, 2019/1, 15. Hasonló megközelítésben tárgyalja a 2010 utáni alkotmányos változásokat István STUMPF: *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary*, Budapest, Gondolat, 2017, és PÓCZA Kálmán: A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében, in *A magyar közjog alapintézményei*, szerk. CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, 2020, 799–863.
73. Cáfolatára lásd Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum*, 2015/2–3, 19–40; és Gábor HALMAI: Populism, authoritarianism and constitutionalism, *German Law Journal*, 2019/3, 304.
74. A 2010 utáni változások apologetikus igazolására lásd például SZABÓ Zsolt: A parlamenti jog változásai, *MTA Law Working Papers*, 2014/25; és ORBÁN 40. vj.
75. Lásd ehhez Michael MEZEY: *Classifying Legislatures*, in *Legislatures*, ed. Philip NORTON, New York – Oxford, Oxford University Press, 1990, 151–157.

Kovács András György

ADALÉKOK A KÚRIA ELSŐ ELNÖKE JOGÁLLAMHOZ VALÓ VISZONYÁNAK MEGÉRTÉSÉHEZ

Mire e tanulmány megjelenik, a modern kori Kúria első elnökének, Darák Péternek lejár a kilencéves mandátuma, ami alkalmat ad arra, hogy intézményteremtő munkájára, mint lezárt egészre tekintsünk. Objektív értékelésre csak az időmúlással, talán évszázados visszatekintés révén számíthatunk, ahogy a közigazgatási bíróból lett elnök maga igyekezett a félig-meddig elődjének tekintett Királyi Közigazgatási Bíróság első elnökének (1896–1906) emléket állítani.¹ Ez a tanulmány ezért nem is vállalkozik objektív értékelésre, mindössze forrásmunkaként kíván hozzájárulni a modern Kúria történetének esetleges jogtörténeti feldolgozásához, annak érdekében, hogy a Kúria mint Magyarország legfelső bírósága egyszer megtalálja megérdemelt helyét a magyar jogi hagyományban.

E majdnem egy évtizednyi, küzdelmes időszakhoz kapcsolódóan mindössze egy témakört emelek ki és elemzek: a Kúria ügyelosztási (ún. szignálási) rendjét, ennek révén igyekszem meghatározni a Kúria első elnökének jogállamhoz való viszonyát. A Kúria ügyelosztási rendjének elemzése talán a legkisebb figyelmet kapta eddig a vonatkozó szakirodalomban, tehát forrásként ez a témafeldolgozás az utókor számára is értékes lehet. E kérdéskört a közigazgatási ítélezést végző ügyszak ügyelosztási rendjére összpontosítva elemzem; ott, ahol nem elkerülhető, utalok a többi szakág helyzetére, az esetleges összefüggésekre, amennyiben az a kérdés megfelelő kontextusba helyezéséhez szükséges.

Ez utóbbi szűkítést indokoltnak tartottam: egyrészt a terjedelmi keretek miatt, másrészt e kilenc év fókuszpontjára tekintettel, amely a Kúria elnökének abban a – saját testületének gyengítésére irányuló – törekvésében testesült meg, hogy folyamatosan támogatta, sőt, indukálta az önálló közigazgatási per-

rendtartással együtt az önálló közigazgatási bírósági intézményrendszer kialakítását.² Vagyis saját intézménye hatásköreinek csökkentésén dolgozott a kezdetektől fogva, ami nem kis áldozat és altruizmus a részéről, tekintve, hogy e törekvés nemcsak az általa vezetett intézmény megcsonkítását eredményezte volna, ha sikerrel zárul, de saját közigazgatási bírói hivatásának – személyes szaktudása hasznosulásának – feláldozását is jelentette volna a köz oltárán, legalábbis amíg a Kúria elnökeként működött.

A Kúria megalakulása egybeesett a közigazgatási ítélezés lefokozásával, amikor törvényszéki (megyei) szintről közigazgatási-munkaügyi bírósági – kvázi járásbírói – szintre került a közigazgatási ítélezés, magával hozva például ítélőtáblai közigazgatási bírák aligha elfogadható szintesését;³ továbbá a bírák függetlenségét sértő alkotmányellenes⁴ kényszernyugdíjazással, amely a kúriai közigazgatási ítélezés „lefejezésével” volt egyenértékű.⁵

Ezért különösen jól mérhető Darák Péter jogállamhoz való viszonya azon, hogy a saját szűkebb hivatását ért átalakításokat követően hogyan nyúlt a közigazgatási ügyszak ügyelosztási rendjéhez, amelyért nem közvetetten és áttételesen, hanem kifejezetten és kizárólag személyesen volt felelős.⁶

A JOGÁLLAMI MŰKÖDÉS MINT ELEMZÉSI KERET

A tanulmányban amellet érvelek, hogy a Legfelsőbb Bíróságot mint a Magyar Köztársaság független ítélező fórumát „megöröklő” Kúria első elnöke a megbízatása végén olyan legfelső bírói fórumot hagy hátra, amelynek működése sérti a jogállami működés

* A tanulmány megállapításai semmilyen vonatkozásban nem kapcsolhatók össze a szerző bírói minőségével, illetve tevékenységével, azok a szerző személyes, kizárólag tudományos véleményét tükrözik.

alapvető követelményeit, legalábbis az ügyelosztási rend tekintetében.

Egyik alapállításom, hogy a Kúria működése annál inkább jogállami, minél inkább intézményes garanciákon alapszik, és minél kevésbé függ az azt működtető személyektől.⁷ Ezért, ha az intézményi garanciák egy elnöki intézkedés folytán csökkennének, és az egyes személyek mozgástere, beavatkozási lehetősége növekszik, akkor ez a jogállami működés elért szintjének csökkenését jelenti. Ebből a tételből nem következik, hogy a jogállamot gyengítő intézkedést követően ne lenne jogállami a Kúria működése, hiszen a jogállamiság fokozati kérdés; és az sem következik, hogy ha a személyek döntési kompetenciája nő, és döntéseik jogi kötöttsége csökken, akkor az feltétlenül együtt jár valamiféle törvénytelen beavatkozással. Egyáltalán nem szükséges a tanulmány következtetéseire, és nem is áll szándékomban igazolni, vagy akár csak sejtetni, hogy a lehetőség a visszaélésre egyben visszaélést is eredményez a működésben, csak annyit állítok, hogy a szervezetet működtető személyek igazgatási jellegű döntési kompetenciájának növekedése a jogállam gyengülését eredményezi.

A másik alapállítás, hogy ha igazolható, hogy az adott intézkedés, amely a jogállam leépülése irányába hat, egyben törvénytörő is, akkor viszont a jogállami működés hiánya az adott intézkedéssel összefüggésben szükségszerűen bekövetkezik. Ez általánosan elfogadott nézet,⁸ mint ahogy az is, hogy a jogállam egyebekben normatív fogalom.⁹ Sajó András ezt akként fogalmazza meg, hogy a különböző felfogásokban (Rule of Law, Rechtsstaat, Etat de droit) közös, hogy az állami szervek a jog előírásai szerint cselekszenek, a jog pedig az önkényt korlátozó elvek szerint épül fel.¹⁰ Ehhez annyit tenénk hozzá, hogy a jog hiába épül fel önkényt korlátozó elvek szerint, ha pont ezen elvek tekintetében az állami szervek nem a jog előírásai szerint járnak el.

Az alábbiakban azt fogom igazolni, hogy a Kúria első elnöke leköszönésének idején – az ügyelosztási renddel kapcsolatos intézkedések miatt – a Kúria működése nem felel meg a jogállami kritériumoknak az ügyelosztási rend tekintetében.

AUTOMATIKUS ÜGYELOSZTÁS MINT ELJÁRÁSI GARANCIA

Ha automatikus az ügyek kiosztása (más néven szignálása) a bírákra, vagy állandó ítélkező bírói tanácsok esetén tanácsokra, azaz objektív, egyedi mérlegelést nem engedő, transzparens kritériumok alapján előre meghatározott, hogy mely bíró, vagy bírák járnak el a konkrét ügyekben, akkor ez olyan intézményes garancia, amely garantálja a törvényes bíróhoz való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a diszkrimináció-tilalom érvényesülését, az ügyfél-egyenlőség elvét, és mindazon Alaptörvény által biztosított alapvető eljárási jogokat, amelyek szükségesek a független jogállami ítélkezés működéséhez.¹¹

Ha a szignálás nem automatikus és/vagy nem transzparens, nem megismerhető, tehát nem állapítható meg az ügy benyújtásakor időrendben kapott ügyszám és más ügyet jellemző objektív – mérlegelést nem engedő – kritériumok alapján, hogy az ügy mely bíróhoz, vagy eljáró bírói tanácshoz tartozik, akkor ott nincs intézményes garancia a fenti alkotmányos elvek és alapvető jogok érvényesülésére. Természetesen ettől még jogállami lehet az ilyen működés, amíg annak ellenkezője – konkrét törvénytörő beavatkozás intézményesülése – nem igazolt, azonban az ilyen szignálási rend mindenképp kevésbé jogállami megoldás, mint az automatikus szignálás rendszere.¹²

Külön szükséges kitérni arra, hogy az automatikus szignálás csak akkor értelmezhető, ha állandó ítélkező tanácsok vannak, amelyek összetétele is állandó, a helyettesítési rend is előre meghatározott, és a tanácson belüli eltérésekre objektíven, transzparensen és ellenőrizhető módon kerül sor.¹³ Mindenképp jogállamibb megoldás, ha eljáró tanácsok esetén az előadó bírákra szignálás is automatikus, és nem függ az eljáró tanács tanácselnökétől az, hogy ki lesz az adott ügy előadó bírója. A legjobb megoldás, ha erre a tanács elnökének ráhatása nincs. Leszögezhető azonban, hogy ebből megint csak nem következik, hogy az eljáró tanácsokra történő ügykiosztás nem jogállami megoldás. Ez csak akkor volna állítható, ha a konkrét esetekben rendszerszerűen igazolható volna az ügy nem szakmai szempontú befolyásolására irányuló tanácselnöki cél az ügyek adott előadó bíróra szignálásánál.

AZ ÜGYELOSZTÁSI REND VÁLTOZÁSAI A KÖZIGAZGATÁSI ÜGYSZAKBAN

A Kúria felállítása előtt a jogelőd Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának első kollégiumvezetője, Petrik Ferenc idején a közigazgatási kollégium ítélkező tanácsainak száma egyről háromra nőtt, ami az 1990-es évek végétől – jogszabályi változásokra is figyelemmel – felvetette az automatikus szignálás igényét. A 2000-es években (2003–2008) Bauer Jánosné dr. Polóny Enikő közigazgatási kollégiumvezető egyhónapos német (müncheni) tanulmányút tapasztalataként rendszeresítette és állandósította az automatikus (irodavezető általi) szignálás elveit a közigazgatási kollégiumban, részben az európai uniós tagságra való felkészülés jegyében is. Olyan esetben, ha több volt a tanácselnök, mint az előadó bíró, akkor a tanácselnökök felváltva tárgyaltak, de az ügyeket a tanácselnökökre szignálta automatikus ügykiosztással az iroda, és az egyik tanácselnöknek az egyik bíró, a másiknak mindig a másik bíró volt az előadója, ezzel is törekedve az állandó összetételű tanácsi működésre, amely egyben konkrét előadó bíróra történő automatikus szignálást is jelentett. A kollégiumvezető, aki maga is tárgyalt, szintén automatikus kiosztásban kapta az ügyeket az irodától. Megállapítható ezért, hogy a Kúria felállításáig az ügykiosztás alkalmazott elve az automatikus szignálás volt, tehát az ügyek véletlenszerűen kerültek az ítélkező tanácsokhoz, „és ha az ítélkező tanács teljes volt, tehát háromtagú, akkor azon belül a tanácselnök döntött az ügy előadó bíróra szignálásáról”.¹⁴ Ez a jogállami működés irányába tett lépésnek volt tekinthető ahhoz a szocializmusból örökölt, és az elsőfokú közigazgatási ítélkezést szervezetileg is egyedülként megtestesítő Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumában követett – a bíróságok ügyelosztási rendjére egyébként általánosan jellemző – ügyelosztási renchez képest, ahol az ügyek elosztása kézi szignálással történt. E kézi szignálásnál csak az adott bíró által tárgyalt ügytípusokat határozták meg előzetesen, de az ugyanazon ügytípust tárgyaló bírák közötti választás a szignáló kollégiumvezető feladata volt, anélkül, hogy ennek elvei bármilyen módon előzetesen rögzítve lettek volna (a konkrét törvényi előírásokon túl). A szignálás általánosan alkalmazott elve pedig az volt, hogy a szignáló a leg-

kevesebb ügygel rendelkező bíróra szignált általában, hacsak más szakmai ok (pl. gyakorlatlan a bíró, az ügy pedig komplex) eltérő szignálást nem tett szükségessé. Amellett, hogy ez a szignálási rend kifejezetten teljesítményellenes volt – hiszen nem érte meg több ügyet befejezni, mert az egyúttal több érkezést indukált ebben a szignálási rendszerben –, lehetőséget adott a szignálónak az ügyek kénye-kedve szerinti elosztására, ahol csak az adott szignáló személye és kialakult bírói attitűdje volt a befolyásmentes szignálás korlátja.¹⁵ A korabeli szakirodalom ezt a gyakorlatot alapos kritikával illette, és az automatikus szignálás hiányát, vagyis azt a tényt, hogy az ügyek elvonhatatlanságának gyakorlata nem alakult ki, mint a jogállami működést hátráltató tényezőt említette.¹⁶

A Legfelsőbb Bíróságon, eleinte és elsősorban a polgári kollégiumban alakult ki a tanácsok összetétele tekintetében olyan gyakorlat, hogy a nagytekintélyű bírákat az elnök tanácselnöki pozícióval jutalmazta akkor is, ha nem volt több ítélkező tanács, de az adott bíró szakmai múltja és reputációja alapján már megérdemelte a tanácselnöki pozíciót.¹⁷ Ez az alapvetően jutalmazó jellegű gyakorlat vezetett oda, hogy informálisan kialakultak ún. „nagytanácsok”. Ebben a rendszerben az igazgatási tanácselnök (továbbiakban ún. „nagytanácselnök” vagy igazgatásért felelős tanácselnök) szignálta az ügyeket a másik (kis)tanácselnökre. Az így kialakuló informális hierarchia hátrányt nem okozott az abban „alacsonyabb szinten lévő” bírónak – hisz a tanácselnöki kinevezés, ha nem volt üresedés, idő előtti előléptetésnek volt értékelhető.

Ugyanakkor ebben a rendszerben megjelent – rendszerhibaként – a szociológiai-közgazdasági irodalomban ismert igazságossági és méltányossági elemzéseknek is gyakran tárgyát képező játékelméleti eset, az ún. diktátor-játék,¹⁸ amikor az „igazgatási” tanácselnök eldönti, hogy a másik tanácselnökre vagy magára szignál-e egy adott ügyet. Anélkül, hogy játékelméleti szempontból elemeznénk a diktátor-játék hátulütőit egy demokratikus társadalom jogállami intézményének működésében, azt könnyen beláthatjuk, hogy kizárólag a szignáló nagytanácselnök kénye-kedvétől függ, hogy bünteti-e a másik tanácselnök eltérő jogi véleményét nehezebb ügyek szignálásával, vagy szakmailag nagyobb elismerést jelentő ügyek elvonásával, illetve, hogy jogi vitákat szigná-

UGYANAKKOR EBBEN A
RENDSZERBEN MEGJELENT –
RENDSZERHIBAKÉNT – A
SZOCIOLÓGIAI-KÖZGAZDASÁGI
IRODALOMBAN ISMERT
IGAZSÁGOSSÁGI ÉS MÉLTÁNYOSSÁGI
ELEMZÉSEKNEK IS
GYAKRAN TÁRGYÁT KÉPEZŐ
JÁTÉKELMÉLETI ESET, AZ ÚN.
DIKTÁTOR-JÁTÉK, AMIKOR
AZ „IGAZGATÁSI” TANÁCS-
ELNÖK ELDÖNTI, HOGY A MÁSIK
TANÁCS-ELNÖKRE VAGY
MAGÁRA SZIGNÁL-E EGY
ADOTT ÜGYET

lással old-e meg, vagy inkább nyílt vita keretében, a szignálási jogát nem használva folytatja-e le a jogi vitákat. Az ítélkező tanácsok ugyanis normál esetben a hasonló vagy azonos jogkérdésekben rendszeresen egyeztetnek az egységes jogértelmezés érdekében, konszenzusra törekedve. Ennek során csak a meggyőző jogi érvelés számít, hisz az egymástól független ítélkező tanácsok csak jogi érvek alapján hajlandók kompromisszumokat kötni egymással egy adott jogi kérdés megítélésében, ennek előírása erőből (pl. ügyek átszignálásával) törvénytelen volna.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma, amelynek ügyköre a rendszerváltást követően egyre szélesedett, nem nézett szembe ezzel a problémával, hiszen a tanácsok létszáma folyamatosan növekedett, így nem volt szükség nagy tekintélyű bírakat tanács nélküli tanácselnököknek kinevezni annak érdekében, hogy szaktudásukat kellően elismerjék. Emellett Bauerné Polóny Enikő kollégiumvezetése alatt ez elképzelhetetlen volt, hiszen az automatikus szignálás kialakított elveinek ellentmondott volna. Így a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának működésére kezdetektől, de legkésőbb a 90-es évek végétől – amikor már több közigazgatási tanács működött – a szabályos és állandó ítélkezési tanácsokban való működés volt a jellemző.

A Kúria 2012-es megalakításakor ennek megfelelően a közigazgatási ügyszak hat szabályos – háromtagú és állandó összetételű – ítélkező tanáccsal indult, és a Petrik Ferenc által elindított, majd Bauerné Polóny Enikő által intézményesített, a más bíróságokon jellemző kézi szignálás általános gyakorlatához képest jogállamibb megoldást nyújtó objektív szignálási rendszer működött.¹⁹

Darák Péter az első években ezeket az ítélkező tanácsokat három ún. „nagytanácsra” szervezte át, egyes polgári tanácsoknál létező – már ott is rendszerhibának tekinthető – mintára hivatkozva, azzal az egyáltalán nem lényegtelen eltéréssel, hogy ez esetben a már működő ítélkező tanácsok tanácselnökeinek egy része „lefokozásra” került „kistanácselnökké”.²⁰

Így tehát a tanácselnökök egy része kifejezetten hátrányt szenvedve került informálisan függő helyzetbe a nagytanácselnököktől, hiszen jogi vita esetén könnyen fegyelmehetőkké váltak a nagytanácselnökök által.²¹ Mindez azt is jelentette egyben, hogy

megszűnt az automatikus szignálás, és például a 2014-es országgyűlési választások ügyei is a diktátor-játék elvei szerint kerültek kiosztásra a tanácsok között.²² Ez az átalakítás mint a személyi függőségek irányába való visszalépés megfelel annak a kritériumnak, amit a jogállam gyengülésének neveztem.

Tovább növelte a káoszt, hogy mindez egybeesett a közigazgatási ügyszak tanácselnökeinek nyugdíjazás címén való eltávolításával, amit új tanácselnökök kinevezése követett. Azonban a jogellenes nyugdíjazást követő kényszerű visszahelyezések eredményeként már valóban

több tanácselnöki hely volt, mint ahány bírót kell egy tanácsba, hiszen számos korábban előadó bíróból tanácselnök lett, miközben a korábbi tanácselnököket is visszahelyezték. Ezek a nagytanácsok azonban folyamatosan bomlottak fel a visszatért tanácselnök bírák törvényes időben történő nyugdíjba vonulását követően, tipikusan a kétharmados kormánypárti parlamenti többség elvesztésétől kezdődően (2015), míg végül a 2018-as választásokat már valóban teljesen automatikus szignálás mentén bonyolította le a Kúria, a nagytanácsai működés

ugyanis 2018-ra teljesen megszűnt.

A Kúria első elnöke, Darák Péter már 2018 közepétől újra sürgette a nagytanácsai rendszer kialakítását;²³ ez a Nemzeti Közszerületi Egyetem rektorának és a Nemzeti Választási Bizottság elnökének – ezen pozíciókról való lemondását követően – törvényi szabályozással elért tanácselnöki bírói kinevezésével kezdődött, ami egyben rögtön „nagytanácselnöki” jogosultságokat eredményezett.²⁴ Formálisan nagytanácsai működés jellemzett további két tanácsot is, amennyiben a Kúria elnöke és a kollégiumvezető tanácselnöki szerepeket vállaltak, azonban ezekben az esetekben az ügyelosztás formálisan a másik tanácselnökhöz tartozott. Mindennek általánossá válása azonban csak 2020. április 1-én következett be.²⁵ Az új ügyelosztási rend visszaállította a nagytanácsai rendszert, noha a „nagytanács” elnevezést az ügyrend nem használta. A nagytanácsokon belül továbbra is fennmaradtak az ítélkező tanácsok, tehát az ügyelosztási rend rögzítette, hogy a nagytanácsban belül az adott ítélkező tanácsot melyik tanácselnök vezeti, és mely bírák tartoznak az adott ítélkező tanácshoz. Ez az ügyelosztási rend tehát az állandó ítélkező tanácsokat tartalmazta, de a szignálás esetében ismét megszűnt az automatikus szignálás, és a diktátor-já-

ték elveinek megfelelő informális hierarchia létrehozására került sor. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításról szóló 2019. évi CXXVII

törvénnyel (a továbbiakban: a bírósági átalakításokról szóló decemberi törvény) kialakított jelentős kúriai hatáskör-növekedésre²⁶ tekintettel immár tizennégy ítélkező tanács jött létre, mely hét nagytanácsba szerveződött.²⁷

Ezt követően, 2020. szeptember 1-jén hatályba lépett egy olyan ügyelosztási rend, amelyben a közigazgatási ügyszak vonatkozásában teljesen megszűntek az ítélkező tanácsok azáltal, hogy már a nagytanácson belüli tanácselnökökhöz sincsenek hozzárendelve a bírák, ekként a „nagytanácselnökök” ügyről ügyre dönthetik el (ha akarják), hogy milyen összetételű tanácsok járnak el. Bár az ügyelosztási rend preambuluma hosszasan hivatkozik arra, hogy azt a kollégiumok véleményezték, de ennek alátámasztására nem áll rendelkezésünkre megbízható adat.²⁸ Mivel ezek az adatok nem hozzáférhetők, ezért nem ellenőrizhető azon, bírókkal folytatott beszélgetésekből származó információ, hogy szeptember 1-je előtt nem került sor újabb véleményezésre a közigazgatási kollégiumban. Pedig ebben az ügyelosztási rendben jelenik meg először a közigazgatási ügyszak vonatkozásában a „nagytanácsok” kifejezés (Ügyelosztási rend II.4.2. pont), valamint ebben a rendben tűnnek el teljesen az ítélkező tanácsok, ami közel sem tekinthető csupán technikai módosításnak.²⁹

AZ ÜGYELOSZTÁSI REND JOGI KÖTÖTTségÉNEK VÁLTOZÁSAI

A fenti történeti tényeket az ügyelosztási rendre vonatkozó törvényi szabályozás kontextusában lehet értékelni. Az ügyelosztási rendre vonatkozó konkrét – és nem csak alkotmányos elvekben megtestesülő – szabályozás csak a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI törvény (régii Bszi.) 11. §-ával jelent meg 1997 októberétől,³⁰ a Horn-kormány igazságügyi reformjának köszönhetően, de ekkor még csak előre megállapított ügyelosztási rend volt előírva, ami lehetőséget adott az addig kialakult tényleges gyakorlatot érintetlenül hagyó értelmezésre. Különösen így volt ez amiatt, hogy a 11. § (3) bekezdése szerint az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, valamint – a bíróság működését érintő fontos okból – igazgatási úton el lehetett térni. Ez oly mértékben

EZÉRT AZ AUTOMATIKUS SZIGNÁLÁS FŐSZABÁLY SZERINTI MEGJELENÉSE JOGALAMI IRÁNYBA TETT ELŐRELÉPÉSNEK ÉRTÉKELHETŐ

absztrakt szabályozás, hogy az eltéréshez bármely logikus és észszerű indok elegendő és törvényes volt.

Ezt követően 2002. január 1-jétől, az első Orbán-kormány

idején lépett hatályba a 11. § komolyabb módosítása, amely egészen 2011. február 28-ig érintetlen maradt. Ekkor került bevezetésre az a szabály, hogy a bírói tanács és a kollégium véleményének kikérésével kell meghatározni az ügyelosztási rendet az elnöknek minden évben, a tárgyévet megelőző december 10-ig. Emellett az állandó tanácsok felállításának kötelezettsége is megjelent azzal, hogy a bírói tanácsok összetételét és számát előre meg kellett határozni, beleértve a helyettesítés rendjét is. Emellett az ügyek tényleges elosztására kijelölt vezető megjelölése is kötelező lett, mint ahogy az ügyek elosztásának módja is. Külön hangsúlyt fektetett a szabályozás az elnökökre való ügyelosztásra (ez az önmagukra osztás esete), ugyanakkor az elosztási mód meghatározására nem adott objektív szempontokat, mert csak azt írta elő, hogy az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkaidényességét, az ügyérkezés statisztikai adatait, emellett törekedni kell arra is, hogy a munkateher arányos legyen. Lényegében ez a korábbi gyakorlat törvényesítése volt, amennyiben mindig a legkevesébé leterhelt bíróra osztották az ügyeket főszabály szerint, ami az arányos munkateher statisztikai értelmezését jelentette, míg a munkaidényesség és jelentőség abban az elvben csapódott le, hogy a bonyolult ügyeket a tapasztalt bírókra osztották. Továbbra is fennmaradt, csak most már a (7) bekezdésben, az a „jolly joker” szabály, hogy az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, illetőleg igazgatási úton – a bíróság működését érintő fontos okból – el lehet térni. Fontos és jelentős garanciaként jelent meg viszont a (6) bekezdésben az, hogy az ügyelosztási rendet az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell, és a bíróságon, a felek által is hozzáférhető helyen ki kell függeszteni.

2011. március 1-től december 31-ig kiegészült az ügyelosztási rend azzal a gumiszabállyal, hogy a tárgyéven szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból az ügyelosztási rend módosítható. Emellett a titkári eljárás lehetőségének ki szélesítését vezették át az ügyelosztási szabályozáson, és a bírósági ügyekben önállóan eljáró titkárok eljárására is kiterjesztették az ügyelosztási szabályokat. Az ügyelosztási rend nyilvánosságát a bíróságok központi honlapján is előírták.

A 2012. január 1-jétől hatályba lépett új Bszi.³¹ ezt a szabályozást követi további pontosításokkal, ami a

kirendelt bírák esetében rugalmasabbá tette az éven belüli módosítás szabályait (hozzáteendő, hogy korábban a magasabb szintre kirendelt bírák saját nevükben nem ítélezhettek, ami megváltozott),³² valamint a kiemelt jelentőségű ügyekben az eljáró bírák meghatározására és az ügyek szignálási módjára is külön hangsúlyt helyezett. A Kúria ügyelosztási rendjére speciális szabályokat vezetett be, előírva, hogy az önkormányzati tanács és az elvi közzétételi tanács tagjait is előre meghatározott állandó tanácsként kell szabályozni, állandó tagokkal. A jogegységi tanácsot azonban továbbra sem állandó tanácsként határozta meg, hanem csak azt írta elő, hogy meg kell határozni, hogy melyik bíró melyik szakági tanácsban járhat el. Az ügyelosztási rend nyilvánosságát tovább növelte azáltal, hogy nemcsak az érintettekkel (tehát a bírakkal, titkárokkal) kellett haladéktalanul ismertetni, de a felek számára is hozzáférhetővé kellett tenni, és ha a bíróságnak volt saját honlapja, ott is nyilvánosságra kellett hozni, a központi internetes honlapon túl.

Az új eljárási törvények (Pp., Kp. Ákr., Be.) hatályba lépésével csak a Pp. szabályozására tekintettel került sor technikai jellegű módosításra a 10. §-ban 2018. január 1-jével, majd a Be.-re tekintettel 2018. július 1-jétől.

A bíróságok átalakításáról szóló decemberi törvény folytán jelentős, jogállami irányba tett lépés történt a korábbi szabályozáshoz képest is. A 2020. április 1-től hatályos szöveg legfontosabb változása a 10. § előírása, amely szerint a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése érdekében az ügyelosztási rendet úgy kell összeállítani, hogy abból előzetesen megállapítható legyen, hogy melyik tanács jár el az adott ügyben. A törvény módosításának indokolása ugyancsak a törvénykezési helyek közötti ügyelosztásra koncentrálnak, mint módosításra okot adó körülményre, és valójában a legmarkánsabb változást ez az aspektus hozta. Míg korábban, a 2002 és 2020 közötti időszakban a „tanács” kifejezés fogalmának elképzelhető volt olyan értelmezése, hogy a tanács alatt ne kifejezetten ítélező tanácsokat értsen az ügyelosztási rend,³³ addig a 2020. április 1-jei szöveg semmilyen kétséget nem hagy afelől, hogy az ügyelosztási rendből előzetesen meg kell tudni állapítani, hogy melyik tanács jár el az adott ügyben, tehát kifejezetten az ítélező tanácsokra kell az ügyeket szignálni, mivel azok, amelyek az adott ügyben eljárnak, az ítéletet vagy más határozatot hozzadják.

c sokra kell az ügyeket szignálni, mivel azok, amelyek az adott ügyben eljárnak, az ítéletet vagy más határozatot hozzadják.

Noha az ügyelosztási rendben érvényesítendő szempontokban jelentős és érdemi változás nem történt, és a bíróság működését érintő fontos ok, mint eltérést engedő gumiszabály fennmaradt, mégis úgy vélem, hogy ez a módosítás egyértelművé tette, hogy az automatikus szignálás az előírt – főszabály szerinti – követelmény, mégpedig a konkrét ügyben eljáró ítélező tanácsok tekintetében. Az automatikus szignálás követelménye jelenik meg abban a törvényi rendelkezésben, amely szerint nem csupán azt kell megjelölni 2020. április 1-től, hogy mely tanácsok milyen összetételben járnak el, és nem csupán a rájuk való ügykiosztás módját kell meghatározni (ami akár mérlegelési elemeket is tartalmazhat), hanem előzetesen megállapíthatónak kell lennie, hogy egy ügyben melyik tanács jár el. Ez pedig előzetesen akkor állapítható meg, ha az ítélező tanácsokra való szignálás automatikus, és az ügyelosztásnak nincs olyan eleme, amely szubjektív szignálást végző vezetői mérlegelést igényel.

Szükséges megjegyezni, hogy a fenti főszabály alóli kivételszabályok – mint a fontos okból történő eltérés – mindig felvetik a politikai szempontú beavatkozás gyanúját, különösen akkor, ha politikai szempontból érzékeny ügyekről van szó, ezért ezek alkalmazásától a bírósági elnököknek és a Kúria elnökének mindenképpen tartózkodnia kell, illetve csak olyan esetben elfogadható az alkalmazásuk, amikor *vis maior*

jellegű, objektíve beláthatóan más megoldást nem engedő esetről van szó (például az adott eljáró bíró és a helyettesítésre ügyrendben kijelölt bírák egyidejű, tartós betegsége). Ezért az automatikus szignálás főszabály szerinti megjelenése jogállami irányba tett előrelépésnek értékelhető.

Áttekintve a szabályozás változását, jól látható, hogy 1997-ben jelennek meg az ügyelosztási rendre vonatkozó első követelmények a törvényes bíróhoz való jog biztosítása érdekében. A 2002–2020 közötti szignálási rend többféle értelmezést tett lehetővé, megítélésem szerint azonban már ennek a szabályozásnak az alkotmányos értelmezése is a teljes mértékben automatikus szignálás követelményét jelentette – azonban ez egy elméleti alkotmányjogi vita.

Áttekintve a szabályozás változását, jól látható, hogy 1997-ben jelennek meg az ügyelosztási rendre vonatkozó első követelmények a törvényes bíróhoz való jog biztosítása érdekében. A 2002–2020 közötti szignálási rend többféle értelmezést tett lehetővé, megítélésem szerint azonban már ennek a szabályozásnak az alkotmányos értelmezése is a teljes mértékben automatikus szignálás követelményét jelentette – azonban ez egy elméleti alkotmányjogi vita.

Tekintve, hogy a bírósági ügyelosztási rendre vonatkozó szabályzatokkal kapcsolatos alkotmányossági vita nem vihető az Alkotmánybíróság elé, mivel ezek a normatív szabályzatok nem közjogi szervezetszabályozó eszközök, hanem a Jat. szabályozásán kívüli eső aktusok, és azokra csak a Jat. 24. § (3) bekezdése³⁴ vonatkoztatható, ezért azokkal szemben jogorvoslat senki által nem kezdeményezhető. Ennek alapján a szignálási rend legfeljebb a panasztörvény³⁵ szabályain át sérelmezhető, ami viszont nem jogorvoslat. Megjegyezhető, hogy a Kp. 2018. január 1-i hatályba lépésével megnyílt bizonyos általános hatályú rendelkezésekkel szemben a jogorvoslat lehetősége, a bíróságok ügyelosztási rendje viszont nem tartozik e körbe: mivel nem közigazgatási jogi tevékenységhez kapcsolódó normatív szabályokról van szó, így nem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai.

A 2020. április 1-jén hatályba lépett szabályok esetében – melyek értelmében előre megállapíthatónak kell lennie, hogy egy adott ügyben mely tanács jár el – elmondható, hogy itt nem „pusztán” alkotmányossági vitáról van szó, amelynek kimenetele – autentikus értelmező híján – kétséges, hanem arról, hogy a konkrét szabályok nem engedik meg azt az értelmezést, hogy a „tanács” kifejezés bármilyen igazgatási, nagytanács, résztanács vagy egyéb, az adott elnök által meghatározott informális képződmény lehessen. A „tanács” kifejezés alatt kizárólag a konkrét ügyben eljáró ítélkező tanács érthető, hiszen az „eljáró tanácsot” az ügyelosztási rendben kell meghatározni. Nem véletlen, hogy maga az ügyelosztási rend bevezető rendelkezései is csak az ítélkező tanácsot nevesítik mint lehetséges szervezeti egységet, a „nagytanácsot” nem.

Felvethető ugyanakkor, különösen az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel, hogy a jogalkotó nem szándékosan, hanem csak tévedésből lépett a jogállamibb szabályozás útjára, mert egy ilyen jelentős változásnak a törvényi indokolásban is meg kellett volna jelennie. Noha ez az állítás nem cáfolható egyértelműen, véleményem szerint csekély a valószínűsége, hogy igaz lenne.

Látható az a trend, hogy az 1989/1990-es rendszerváltozás óta folyamatosan erősödik a törvényes bírúhoz való jog, valamint a kapcsolódó alkotmányos elveket, értékeket és alapvető jogokat biztosító részletszabályozás. Míg 1997-ben és 2002-ben a szakirodalmi kritika³⁶ is szerepet játszhatott – mivel a jogállam intézményrendszere még kialakulóban volt – a

részletszabályok erősödésében, a fő mozgatórugó 2004. május 1-jéig az Európai Unióhoz történő csatlakozás volt; ekkoriban nemzeti konszenzus uralkodott a politikai pártok között a tekintetben, hogy a csatlakozáshoz elvárt jogállami keretek kialakítását el kell végezni. Minden bizonnyal konkrét politikai konstellációk következményei és más okok is szerepet játszottak a szabályozás alakulásában, de ezeknek jelentősége témánk szempontjából nincsen. 2004 után ezek az elvárások megszűntek, és a szabályozás változtatásának igénye leginkább a bíróságokkal szembeni politikai támadások növekedésével, 2017-től pedig a politikai támadásokkal szembeni bírósági vezetői kiállások – különösen a Kúria elnöke részéről – elmaradásával vált akut problémává.³⁷ Minél inkább a független és pártatlan ítélkezés megkérdőjelezése került a politika viták – illetve azok egy részének – a középpontjába, annál inkább – egyfajta ellenhatásként – szükséges volt a jogalkotó részéről odafigyelni a bírósági szervezetet érintő, permanenssé vált átalakítások során, hogy bizonyos garanciális szabályokat formálisan megerősítsenek, elejét véve az átalakítás szükségességét megkérdőjelező, felesleges vitáknak. Jól mutatja ezt a törekvést a 2019. évi

XXIV. törvény a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról, amely a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. CXXX. törvény (közigazgatási bíróságokról szóló törvény) szabályait erősítette meg, s amelyeket az Európa Tanács sztenđerdjeinek való minél jobb megfelelés motivált, a szabályozás nemzetközi és hazai elfogadtatása érdekében. Ez világosan kitű-

nik a közigazgatási bíróságokról szóló törvény indokolásából, amely a Velencei Bizottság által 2016-ban kiadott „jogállamisági ellenőrzőlistára” („Rule of Law Checklist”),³⁸ és egy másik, a bírósági függetlenségről kiadott 2010-es jelentésre³⁹ hivatkozik visszatérően a garanciális szabályok megalkotásával összefüggésben, mindvégig hangsúlyozva, hogy a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát illetően ezek a dokumentumok voltak irányadók a jogalkotó számára.

A 2020. április 1-jétől hatályba lépett új Bszi.-szabályozás szövege a közigazgatási bíróságokról szóló törvény ügyelosztási rendre vonatkozó 36. § (4) bekezdésével egyező szövegezést tartalmaz. Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a bírósági szervezet átalakításáról szóló decemberi törvény a Bszi. ügyelosztási rendre vonatkozó szabályainak módosítása valójában az Európa Tanács által „aján-

lott” bírói függetlenség és pártatlanság elveinek való megfelelést szolgálta, még akkor is, ha ez nem kap kifejezett említést a módosító törvényjavaslat indokolásában. A törvényes bíróhoz való jog érvényesülése érdekében megalkotott bírósági ügyelosztási rend szabályozására vonatkozó részletszabályok így tehát már-már megfelelnek az európai jogállami sztenderdnek, és ezzel lassan befejeződik a jogállami működés intézményeinek beépítése a magyar jogrendszerbe – legalábbis a szabályozást illetően.⁴⁰

AZ ÜGYELOSZTÁSI REND 2020. ÉVI VÁLTOZÁSAINAK JOGI ÉRTÉKELÉSE

Mindezek ismertetése után, a vázolt elemzési keretek között összevettem az ügykiosztás 2020. április 1-jétől, majd szeptember 1-jétől felálló rendjét a fent bemutatott, 2020. április 1-je óta hatályos új követelményekkel.

Az április 1-jén hatályba lépett szabályozás ugyan megfelelt annak a Bszi 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek, hogy a bírói tanács és a kollégiumok véleményét figyelembe kell vennie az elnöknek, ugyanakkor a (2) bekezdés azon szabályának már nem sikerült megfelelni, hogy az ügyteher megoszlását érdemben befolyásoló, előre nem látható körülmény bekövetkezését követő harminc napon belül – az (1) bekezdés megfelelő alkalmazásával – az ügyelosztási rendet felül kell vizsgálni. Már 2019 októberében, de legkésőbb decemberben, a módosítások elfogadásakor megismerhetővé vált az április 1-jén felállítandó új közigazgatási bírósági fórumrendszer, amely okot adott az ügyelosztási rend felülvizsgálatára.

A 2020. március 31-ig létező közigazgatási-munkügyi kollégium ügyelosztási rendje jórészt eleget tett az automatikus ügyelosztás április 1-je utáni jogi követelményeinek is, mivel az legalábbis főszabályként az ítélező tanácsokra épült.⁴¹ Az új törvényi szabályozás már nem engedi meg a „tanács” fogalmának ítélező tanácstól való eltérő értelmezését, de ennek ellenére április 1-jétől „nagytanácsok” felállítására került sor (igaz, azokon belül még az ítélező tanácsokat elkülönítették), noha azt sem az új törvényi szabályozás, sem a Kúria Szervezeti és Működési Szabályzata⁴² (továbbiakban: SZMSZ) nem teszi lehetővé.

Az új ügyelosztási rend tehát kerüli ugyan a „nagytanács” fogalmát, mivel az sem a törvény „ta-

nács” fogalmának, sem az SZMSZ-ben szabályozott „ítélkező tanács” fogalomnak nem felel meg, de tartalmilag és *de facto* bevezette – általános jelleggel – a „nagytanácsokat”. Az igazgatásért felelős „nagytanácselnök” egyetlen nevesített feladata a „kistanácselnökhöz” képest,⁴³ hogy az ügyeket vagy magára, vagy másik ítélező tanács tanácselnökére szignálhatja. Ez alapján megállapítható, hogy a Kúria elnökének döntése, aki egyszemélyben felelős az ügyelosztási rend kialakításáért, az automatikus szignálás

megmaradt elemeinek megszüntetését, illetve „diktátor-játék” bevezetését eredményezte; általánosan és egységesen informális hierarchiát hozott létre az ítélező tanácsok között, mégpedig olyan hierarchiát, amelyben a szerepeket az elnök – az ügyelosztási rend meghatározásával – mindenféle indokolás nélkül megváltoztathatja. Ez a körülmény teszi lehetővé az informális hierarchia működését, különösen abban az esetben, ha annak csúcsára a hierarchikus irányításban jártas személy kerül, aki képes és hajlandó is az elnök-kollégiumvezető-nagy-

tanácselnök-kistanácselnök informális hierarchiát működtetni.⁴⁴ Darák Péter, a Kúria elnöke – hosszú bírói múlttal a háta mögött – kétségtelenül nem ilyen személy. Viszont az megállapítható, hogy ez a lépés a Kúria első elnöke részéről a közigazgatási ügyszakban a jogállam gyengítését eredményezte, hiszen a korábbi ítélező tanácsokra történő automatikus szignálást személyfüggő diktátor-játékká alakította át minden esetben, továbbá megállapítható az is, hogy ez az ügyelosztási rend ellentétes az új ügykiosztási rendre vonatkozó törvényi szabályozással, valamint a Kúria saját – törvény alapján megalkotott – SZMSZ-ével.

Ezt követően a 2020. szeptember 1-jén hatályba lépett ügyelosztási rendben a Kúria elnöke megszüntette az ítélező tanácsokat is a közigazgatási (és a büntető) ügyszakban, ami olyan helyzetet teremtett, amelyben az ügykiosztási rend nem korlátozza a nagytanácselnököket sem a szignálásban, sem abban, hogy állandó tanácsokat működtessenek, vagy esetleg a bírákat az adott ügytől függetlenül különböző összetételű tanácsokhoz rendeljék. Feltűnő az is, hogy mintha az ügyelosztási rend készítői tisztában lennének azzal, hogy sem a törvény, sem a Kúria SZMSZ-e nem ismeri a „nagytanács” fogalmát, mert az ügyelosztási rend azt továbbra sem használja, sőt, kifejezetten mellőzi a kúriai igazgatási szervezetek felső-

rolásából, mely felsorolt szervezetek mind megfeleltethetők a Bszi.-ben szereplő szervezeti formáknak. Azonban annak ellenére, hogy az ügyosztási rend maga is tisztázza, hogy ítélkező tanácsok működnek, a „nagytanács” fogalmát pedig nem ismeri el,⁴⁵ az ügyosztási rend II.4.2. pontjában – a helyettesítési szabályok kapcsán – mégis megjelenik, valószínűleg „tévedésből”, a nagytanács fogalma, ami elárulja a külső megfigyelő számára, hogy ez az informális – és törvényesnek nem nevezhető – intézmény általánosan elfogadott a Kúria szervezeti felépítésében (tartalmilag és funkcionálisan pedig erre az intézményre épül az ügyosztási rend). Ugyanezt támasztja alá a Kúria középtávú intézményi stratégiája (2019), amelynek 37. oldalán szintén véletlenül tűnő módon jelenik meg egy sajnálkozó mondat arról, hogy a „nagytanács” rendszer nem teljeskörű, miközben maga a stratégia nem fejez ki ilyen törekvést.⁴⁶ Arra pedig végképp nem ad magyarázatot az egyébként 56 oldalas dokumentum, hogy miért „sajnálatos” az, hogy „még nem” teljeskörű a nagytanács rendszer.⁴⁷

Megállapíthatjuk tehát, hogy a 2020. április 1-jétől hatályos ügyosztási rendek visszalépést jelentettek/jelentenek a korábbi állapotokhoz képest, és törvénysértőek is egyben, vagyis ezek az elnöki intézkedések nem összeegyeztethetőek a jogállami működéssel. Ez a probléma a közigazgatási ügyszak és a büntető ügyszak tekintetében egyértelműen, de a polgári ügyszak tekintetében is többé-kevésbé fennáll, tehát a Kúria alaptevékenységének egészét érinti. Mihelyt kiépül a törvényi garanciarendszer, azon nyomban tetten érhető, hogy az elnöki gyakorlat ellentétes irányokat vesz fel. Ez különösen azért ijesztő, mert láthatóvá teszi azt, ami eddig rejtve maradt: hogy nem teljesülnek az automatikus ügykiosztás feltételei, és ennek nincs tárgyilagos magyarázata.

Érdemes ehhez hozzávenni, hogy az újonnan bevezetett jogegységi panasz tanácsok tagjainak kijelölése az elnök részéről úgyszólván véletlenszerű, és semmilyen módon nem szabályozott, valamint ugyanez a helyzet az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásaiban is. Az Alaptörvénnyel bevezetett valódi alkotmányjogi panasz intézményének megjelenése miatt – ami konkrét ügyekben való eljárás lehetőségét, ítéletek megsemmisítésének a jogát teremtette meg – az Alkotmánybíróságon is indokolhatta volna a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését szolgáló automatikus szignálási rend kialakítását, ám ennek nyomát sem találjuk.⁴⁸ Mindezt

figyelembe véve nemcsak az elnöki ügyosztási rend megfelelő szabályozására, de további szabályozási feladatok sorára is szükség volna, hogy az európai szten-derdek tartalmilag, ténylegesen is érvényesüljenek.⁴⁹

KÖVETKEZTETÉSEK

Az világos tanulság, hogy Magyarország jogi kultúrája nem eléggé fejlett egy erős garanciarendszer nélküli jogállami működéshez, így előfordulhat, hogy a legfőbb közjogi méltóságok – köztük akár az ország főbírája – a jogszabályokat önkényesen alkalmazzák, és megpróbáljanak a jogalkotó akarata fölé emelkedni. Ezért olyan további garanciák szükségesek a jogállami működéshez, amelyek más, szerencsésebb jogi kultúrájú országokban fel sem merülnek. Így a Kúria elnöke, valamint az ítélőtáblai és törvényszéki elnökök által kiadott utasításokat a Jat. 23.§ (4) bekezdésében, mint közjogi szervezetszabályozó eszközöket kellene szabályozni, ez esetben ugyanis alkotmányos kontroll kérhető olyan esetben, ha az ügyosztási rend eltér a törvény szabályaitól, vagy ha ezek a közjogi szervezetszabályozó eszközök, mint például a Kúria SZMSZ-e és ügyosztási rendje, a jogbiztonságot és az adott bíróság alaptevékenységének törvényes ellátását veszélyeztetve egymásnak

ellentmondanak. Ez annál is inkább indokolt, mert nem világos, hogy ha a köztársasági elnök és a legfőbb ügyész kiadhat közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő utasításokat, sőt, az Országos Bírósági Hivatal elnöke is, akkor az ítélkezés pártatlansága szempontjából legfontosabb ügyosztási rendre vonatkozó elnöki utasítások vonatkozásában miért nem illetik meg ugyanezen jogosítványok a bírósági elnököket, azon belül is különösen a Kúria elnökét.⁵⁰ Emellett célszerű volna a konkrét ügyek esetében is megteremteni a felek kifogásolási jogát az ügyosztási rend tényleges betartása körében, illetve a tekintetben is, hogy az ügyek kiosztása a törvényi szabályoknak megfelelt-e. Elvileg a Pp. 156. §-ában szabályozott kifogás jogintézménye, amely az eljárás szabálytalansága esetén terjeszthető elő (és amely a Kp. 36. §-ára figyelemmel közigazgatási perekben is alkalmazható), tág értelmezés mellett akár alkalmazható is lehetne ezekre az esetekre. Ami miatt ez mégsem működhet a gyakorlatban, az az, hogy ebben az esetben az eljáró bíró vagy eljáró bírói tanács eljárásának szabálytalanságára vonatkozhat a kifogás, az ügy kiosztása viszont nem az ügyben eljáró

ró tanács vagy bíró eljárása, hanem a bírósági vezető. Jelenleg ez tehát csak a panasztörvény szabályai alapján kezelhető probléma, ez azonban nem tekinthető érdemi jogot biztosító eljárásnak vagy jogorvoslatnak. Ehelyett tényleges és hatékony jogorvoslatot kell teremteni: olyan szabályra van szükség, amely lehetővé teszi a vezetői szignálással szembeni kifogás előterjesztését, amelyet a fellebbviteli bíróság, a Kúria esetében pedig egy másik tanács bírálhat el (az ügy kiosztására pedig szintén automatikus szignálás keretében kell sort keríteni).

Wekerle Sándornak mint a királyi közigazgatási bíróság elnökének a hatása a magyar jogfejlődésre meglehetősen csekély,⁵¹ ami elég jól mutatja, hogy az önálló közigazgatási bíráskodásnak nincsenek példamutató, követhető hagyományai,⁵² amelyek megalapozhatták volna az önálló közigazgatási bírói rendszer felállítását, és a terv – legalábbis egyelőre – el is bukott. Jellemző, hogy Wlassics Gyula 1922-ben, amikor a királyi közigazgatási bíróság fennállásának 25. évfordulója alkalmából – egy összeomlott ország romjai felett – méltatta Wekerle Sándor munkásságát, leginkább Wekerle pénzügyi, pénzügyminiszteri és miniszterelnöki munkásságáról szolt, közigazgatási bírói elnöki tevékenységéről kevésbé.⁵³ Ráadásul 1922-ben e politikai eredményeket is erősen erodálta a trianoni békediktátum. Wekerle politikusként a magyar történelem jelentős személyisége volt, de közigazgatási bíróként kevésbé volt meghatározó. Darák Péter ezzel szemben – szintén a pénzügyi jog területén – jelentős közigazgatási bíró, azonban a Kúria első elnökeként egy jogállami elvárásokat nem teljesítő legfelső bíróságot hagyott hátra leköszönésekor.

Jelen tanulmány írásakor már tudható, hogy Varga Zs. András volt legfőbb ügyész helyettes, alkotmánybíró lesz a Kúria második elnöke. Varga Zs. András mint egyetemi tanár igen határozottan és épp a bírói önkénnyel szemben fejtette ki azon véleményét, hogy a bírói függetlenség biztosítása érdekében a bíró mozgástere korlátozott, és e „feltétlen korlátok közé tartoznak a jogszabályok, amelyekről nem szakadhatnak el a bíróságok. Ha elszakadnának, akkor a saját függetlenségük alapját kérdőjeleznék meg, amint erre Magyarországon az Alkotmánybíróság többször rámutatott [...] A fentieket pedig semmi más nem támasztja alá világosabban, mint a bírói esküje, amely igazodási pontként nem mást említ, mint Magyarországot, Magyarország Alaptörvényét és a jogszabályokat. Ezekhez fogad hűséget a bíró.”⁵⁴ Úgy vélem, hogy amennyire a bírákra, úgy a bírósági vezetőkre – mint ahogy egyébként minden magyar állampolgárra (sőt: Magyarország területén minden természetes és jogi személyre és más szervezetre) – igaz, hogy a jogsza-

bályoktól nem szakadhatnak el, és a jogalkotó főleg semmilyen formában nem emelkedhetnek. Igen szerencsés helyzet Varga Zs. András megválasztása abból a szempontból, hogy alappal bízhatunk fenti hitvallása alapján abban, hogy a modernkori Kúria második elnökeként az egyik első feladata lesz a törvényes ügyelosztási rend helyreállítása.⁵⁵

JEGYZETEK

1. DARÁK Péter: Wlassics Gyula a Királyi Közigazgatási Bíróság első elnöke. *Jogtudományi Közlöny* 2020/2, 93–95. Megjegyezhető, hogy Wekerle Sándor volt az első, Wlassics Gyula pedig a második – igaz, a leg-hosszabb ideig regnáló – elnök volt.
2. Folyamatos jogszabály-előkészítő tevékenységet végeztetett a Kúria bíráival a „joggyakorlat-elemzések” keretében [Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről (2012.El.II.F.1./9/ 1-2); Közigazgatási perjog összefoglaló vélemény (2013); Közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény(2014; 2014.El.II.F.1/7)], egészen addig, amíg megindult a tényleges jogalkotási folyamat, majd az elkészült szervezeti törvény kapcsán a sajtóban is kiállt a Kúria jogköreinek csökkentése mellett, lásd pl. KÁRPÁTI András: Darák Péter: konkrét ügyekben nem döntök, *Magyaridők.hu*, 2018. július 18., <https://www.magyaridok.hu/belfold/darak-peter-konkret-ugyekben-nem-dontok-3299837/>; SIMON Zoltán: Darák szerint indokolt a közigazgatási bíráskodás elkülönítése, *Népszava.hu*, 2018. december 6., https://nepszava.hu/3017680_darak-szerint-indokolt-a-kozigazgatasi-biraskodas-elkulonitese.
3. Amely egyébként példátlan mértékű volt. Volt olyan címzetes legfelsőbb bírósági bíró, aki ítélőtábla tanácselnöki szintről esett a Fővárosi Törvényszék szintjére, ahol az is előfordulhatott, hogy a közigazgatási-munkügyi bíróságra rendelték ki. Ezt a *de facto* négy bírósági szintet jelentő esést a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (Bjt.) szabályai – ha azokat helyesen értelmezzük – egyébként nem engedik meg [Bjt. 34.§ (2) bekezdés]. Forrás: anonim bírói interjúk alapján
4. 33/2012 (VII. 17) AB határozat.
5. A Kúria indulásakor működő hat közigazgatási ügyszakos ítélkező tanács tanácselnökeiből ötöt érintett a kényszernyugdíjazás. Forrás: anonim bírói interjúk alapján.
6. Bszi. 9.§ (1) bekezdés.
7. Noha külön megalapozást nem igényel, de azért utalunk Albert Venn Dicey elméletére, amely szerint a joguralom egyik fogalmi összetevője az, hogy a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes ga-

- ranciákat igényel, ahogy ezt például Varga Zs. András is kiemeli könyvében; lásd: VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg-Campus, 2017, 16.
8. Uo. 47.
 9. Uo. 36–47.
 10. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA ÁJTI, 1995, 257.
 11. Megjegyezhető, hogy ez az állítás akkor igaz, ha a bírák nemzetközi szervezete (IAJ) és a Bírói Tanácsok Nemzetközi Hálózata (European Network for Councils for the Judiciary – ENCJ) sztenderdjeinek is megfelel az ügyek kiosztása. Elsősorban annak a sztenderdnek, hogy az ügyek kiosztása a bírák igazolható szakértelméhez kell, hogy igazodjon. Ez a másik olyan sarokpont, amelynek meg kell felelnie egy ügyelosztási rendnek, mert a bírák közti specializáció figyelmen kívül hagyása a visszaélések másik, nyilvánvaló melegegya. Ez azonban jelen tanulmánynak nem tárgya, ilyen jellegű problémák a Kúrián nincsenek. Ennek a megoldásnak ugyanis nagy hátránya, hogy a szakmai színvonal gyors csökkenéséhez vezethet. Lásd: ENCJ Report 2013–2014, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Rome/encj_report_independence_accountability_august_2014.pdf; lásd még a Bírák Egyetemes Chartáját (The Universal Charter of the Judge): https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf.
 12. Félreértés elkerülése végett: az automatikus szignálás nem azt jelenti, hogy ne lehetne az ügyek elosztását a bírák szakértelméhez igazítani, sőt, ez alapvető és kötelező elvárás. Azonban ennek előre meghatározottnak kell lennie, és objektív kritériumokon kell alapulnia; továbbá, egy-egy szakterület nem bízható rá egyetlen bíróra vagy bírói tanácsra. Ez utóbbi azonban szakmai-célszerűségi kérdés is, és nem tárgya ennek a tanulmánynak.
 13. A tanulmánynak ugyancsak nem tárgya, de megemlíthető, hogy a Kúria felállításával egy időben változott úgy a szabályozás, hogy lehetővé vált az alacsonyabb szintű bíróságokról kirendelt bírák számára, hogy kúriai bíróként ítélkezzenek. Ők 3-6 hónapos vagy akár éves kirendelésekkel járnak el, sokszor meghosszabbított kirendelések alapján, továbbá a tanácselnöki megbízások is rendszeresen többéves időtartamúakká váltak (rendes pályázat útján való végleges kinevezés helyett), ahogy a Kp. bevezetésével felállított elsőfokú közigazgatási bírói tanácsok esetén sem tapasztalható egyelőre állandó tanácsokra és tanácselnöki pozíciók kialakítására való törekvés. Ezeknek a helyzeteknek a rendszerszintűvé válása ellentétes a bírói elmozdíthatatlanság és a bírói függetlenség elvével. Mindezzel most részletesen nem foglalkozom,
- mert nem tartozik szorosan az ügy tárgyához, de jelezni szükséges, hogy e jelenségek együttes megjelenése különösen aggályos.
14. A fenti leírás Bauerné Polony Enikő nyugalmazott kollégiumvezető és tanácselnök személyes közlésén (telefonos interjú) alapul, és ezt más kúriai bírák is megerősítették. A volt kollégiumvezető asszony azt is megerősítette, hogy egy teljesen automatikus szignálás még úgy is sokkal jobb volt egy önkényes kézi szignáláshoz képest, hogy az automatikus rendszer kevésbé rugalmasan tud alkalmazkodni az adott előadó bíró felkészültségéhez, szaktudásához.
 15. Személyes tapasztalat; a szerző 2007 és 2009 között a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának kollégiumvezető-helyettese volt, és e minőségében végzett számos esetben kézi szignálást a fenti rend szerint.
 16. SAJÓ (10. vj.) 278. FLECK Zoltán: A bírói függetlenség állapota. *Fundamentum* 2002/1, 33; lásd még részletesen FLECK Zoltán: *Bíróságok mérlegen I-II*, Budapest, Pallas Kiadó, 2008.
 17. A tanácselnöki beosztás a bírói hierarchián belül kiemelt, határozatlan időtartamú szakmai vezetői pozíció, kiemelt fizetéssel és a tanács tag előadó bírákhoz képest jelentősen eltérő munkakörrel. A tanácselnök feladata a tanács ügykezelésének ellenőrzése, irányítása, az eljárási lépések és az eljárási döntések meghozatala, valamint a tanács apparátus ennek megfelelő működtetése. Feladata továbbá a joggyakorlat figyelése és az egységes joggyakorlattal kapcsolatos követelmények tanácsai vitában való kiemelt érvényesítése. Az ítéletek és más érdemi tanácsai döntésekben egyenrangú szereplő, és az ő feladata az előadó bíró által készített ítélettervezetek véglegesé formálása.
 18. JANKY Béla: *Összjáték – Erkölc és racionalitás*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 122–123, 129; a diktátorjáték játékelméleti fogalom: MORRIS F. FRIEDEL: A laboratory experiment in retaliation, *Journal of Conflict Resolution*, 1968/3, 357–373; DANIEL KAHNEMAN – JACK L. KNETSCH – RICHARD THALER: Fairness as a constraint on profit seeking: Entitlements in the market, *American Economic Review*, 1986, 728–741.
 19. Érdemes figyelni arra, hogy a legfelsőbb bírósági elnökök a 2010 előtti időszakban érdemi szerepet kevésbé tölthettek be a szignálási rendszer modernizálásában; ez alulról jövő, az elnökök által nem befolyásolt folyamat volt.
 20. A Kúria 2013. évi középtávú intézményi stratégiája kifejezett célként és nyíltan fogalmazta meg a nagytanácsai rendszer létrehozását, különösen a közigazgatási ügyszakban, nemzetközi példákra is hivatkozva. Alapvetően téves kiindulópontból, hisz a nemzetközi megoldásokból felhozott „nagytanács-példák” eleve ítélkező tanácsok, és nem önmagában igazgatási egységek, ami merőben eltérő helyzetet jelent. Ugyanis, ha

- a „nagytanács” csak több ítélkező tanácsot hierarchiába foglaló szervezeti megoldás, akkor az az ítélkező tanácsok függetlensége elleni fellépésként értelmezhető, hisz hierarchiát hoz létre az ítélkező tanácsok között. Arra is szükséges felhívni a figyelmet, hogy a stratégia által megjelölt nagytanácsi rendszertől várt célok között nincs olyan elem, amely szükségessé tenné a szignálás meghatározott tanácselnökök kezébe vételét és ezáltal a tanácsok közötti informális hierarchia létrehozását.
21. Tanácselnöki pozíciót töltött be az egyik nagytanácsban a Kúria elnöke, a másikban a kollégiumvezető, a harmadik nagytanács elnöki feladatait pedig Sperka Kálmán, jelenleg a Kúria főtitkári feladatainak ellátásával megbízott tanácselnök látta el. Egyetlen tanács – a Lomniczi Zoltán vezette – nem került átszervezésre. Ezen információk anonim bírói interjúkon alapulnak.
 22. Ha áttekintjük, hogy mennyire volt ekkoriban állandó a tanácsok összetétele, azt találjuk, hogy volt olyan „nagytanácselnök”, aki feltűnően gyakran került be különböző tanácsokba szavazó bíróként helyettesíteni, vagy eleve hiányos tanácsi létszámot pótolni (ez a megállapítás a Kúria honlapján a 2014-es választási ügyekben hozott érdemi határozatokban feltüntetett eljáró bírák áttekintésén alapul). Ahogy említettem, az automatikus szignálásnak eleve feltétele volna az állandó összetételű tanácsok létezése, ami azonban ekkoriban nem volt rendszerszinten biztosított.
 23. A Kúria középtávú intézményi stratégiája (2019. október 21.), 37. Ez a 2019. évi új stratégia a „nagytanácsi” rendszer mint hibás elképzelés elismerése, amennyiben abból a kifejezést – nem teljes sikerrel – igyekeztek kiiktatni.
 24. A Kúria honlapján a legrégebbi ügyelosztási rendként csak a 2019. november 18-i ügyelosztási rend érhető el, a korábbi viszonyokra vonatkozó információk bírói interjúkon alapulnak.
 25. A 2020. március 1-jei hatályú ügyelosztási rendben még a főszabály az ítélkező tanácsokra szignálás, lásd: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/a_kuria_2020_marcius_1_napjatol_hatalyos_ugyelosztasi_rendje.pdf. A bírósági vezetők beosztása egyes ítélkező tanácsokba csak formálisan nagytanácsok, hisz nem feltételezhető a nagytanácselnök és bírósági vezető közt fordított hierarchia.
 26. Kétszintűvé vált a közigazgatási bírászkodás, így a Kúria vette át az összes másodfokú hatáskört a korábbi központon működő Fővárosi Törvényszéktől.
 27. Lásd: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/a_kuria_2020_aprilis_1_napjatol_hatalyos_ugyelosztasi_rendje.pdf.
 28. A Kúria Elnöke a kollégiumi jegyzőkönyv másolatára irányuló közérdekűadat-kérést elutasította, arra hi-
- vatkozással, hogy a kollégiumi ülés nem nyilvános, egyébként is a döntéselőkészítés, illetve a bírák véleményének megismerhetősége befolyásolná véleményalkotásukat, ami miatt nagyobb közérdek fűződik a véleményezés megtörténtének titoktartásához, mint nyilvánosságához.
29. Az ügyelosztási rendben jól látható, hogy a polgári ügyszak az, amelyben megmaradnak az ítélkező tanácsok, de itt sem automatikus a szignálás.
 30. A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény a kérdést nem szabályozta.
 31. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 8–11. §.
 32. Ez is komoly tényező lehet a bírói integritás és függetlenség alácsúszás szempontjából, hiszen így kontrollálhatóvá válik az elnök számára, hogy milyen döntések várhatók az előrelépésre még csak potenciálisan esélyes jelölttel esetlegesen kibővülő tanácstól. Ekként a ki-rendelt bíró gondolhatja azt, hogy egyes döntéseiben nem az ítélkező tanács működéséhez, hanem a bírósági elnök elvárásaihoz kell elsősorban igazodnia. Ez a személy a Kúria esetében pedig az Országgyűlés által választott – tehát politikai döntés révén kijelölt – Elnök.
 33. Bár személy szerint alkotmányosan aggályos értelmezésnek tartom ezt, de jelen tanulmányban a legextrémebb, de még éppen jogértelmezésnek tekinthető megoldást is helyesnek fogadjuk el a meggyőző erő növelése érdekében.
 34. Jat.24. §. (3): Állami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.
 35. 2013. CLXV. törvény.
 36. Lásd SAJÓ (10. vj.), FLECK (16. vj.).
 37. Ugyan Darák Péter úgy emlékszik, hogy a bírakat személyükben nem lehet támadni, és őt is ez az elv vezérelte működése során, a valóság azonban az, hogy 2016-ban állt ki utoljára ilyen esetben. (SEREG András: 2020. *Index.hu*, november 2., https://index.hu/belfold/2020/11/02/darak_peter_nem_a_kozhangulatnak_kell_megfelelnie_a_bironak.) Nem az egyetlen, csak kirívó példaként – mivel konkrét következménye is volt – említjük, hogy a Kárpáti Magdolna kúriai bíró személyét ért nemtelen sajtótámadások tekintetében Darák Péter semmilyen nyilvánosan fellelhető kiállást nem tanúsított. Ez is szerepet játszott abban, hogy a bírónő a nyugdíjkorhatár betöltése előtt egy évvel távozott hivatalából (Kárpáti Magdolnával készített személyes telefonos interjú alapján). Darák Péter tehát legújabb nyilatkozataival ellentétben valójában nem védte meg 2016-ot követően a politikai nyomástól a bírakat és a bíróságot, hanem hallgatásával hozzájárult a politikai nyomáshoz.

38. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) CDL-AD(2016)007-e.
39. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010) CDL-AD(2010)004-e.
40. Azért csak lassan, mert egyéb rendszerbeli változások miatt új igények keletkeznek: a Jogegységi Panasz Tanács tagjainak szabályozása, az Alkotmánybíróság ügyelosztási rendje valódi alkotmányjogi panasz vonatkozásában stb. Erről alább még lesz szó.
41. Ez alól kivétel a IV. tanács volt, míg azon „nagytanácsok” esetében, melyekben bírósági vezető (kollégiumvezető, a Kúria Elnöke) volt további tanácselnök, ténylegesen nem érvényesülhetett az informális hierarchia a szignálási joron keresztül.
42. A Kúria Elnökének 11/2020. számú, a Kúria Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2012. számú elnöki utasítás módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló utasításának (SZMSZ) 9. §-a felsorolja a Kúria munkaszervezetének egységeit, amelyek között az ítélkező tanács szerepel, de a nagytanács, vagy ahhoz bármiben hasonló intézmény nem. Ugyanígy nem tartalmaz semmilyen rendelkezést nagytanácsokra nézve a Kúria Ügyviteli Szabályzatáról szóló 14/2015. számú utasítás (Küsz), amely viszont az ítélkező tanácsok ügyvitelére tartalmaz több rendelkezést. Ez érthető, hiszen a „nagytanács” fogalmát a törvény nem rendszeresíti, míg az ítélkező tanácsokat viszont igen.
43. Ez is implicit módon, az ügyelosztási rend azon szabályából vezethető le, hogy „nagytanácsokra” történik az ügy kiosztása, és azok igazgatási vezetője utána saját belátása szerint dönthet az ügy sorsáról, hiszen erre nézve nincs szabályozás. Az anonim bírói interjúk alapján megállapítható, hogy ez a gyakorlatban is így működik, és ennek explicit alapja a kollégiumvezető szóbeli utasítása, illetve az ügyelosztási rendre vonatkozó értelmezése.
44. A Madarász-féle csoportosítás szerinti irányítási jogosítványok (szerven belül ezeket vezetési jogosítványoknak nevezzük) közül a vezetettek egyedi ügyeiben való döntési jogán kívül (mely továbbra is igen korlátozott, elsősorban a bírák elmozdíthatatlanságának elve miatt) minden más vezetési jogosítvány *de facto* létrehozható, ha az elnök célul tűzi ki a folyamatos ellenőrzés, tanácskozás, egyeztetés követelményét (ellenőrzés, tájékoztatás, segítségnyújtás, instruálás, konzultáció). A szabályozási jog eleve adott – és mint az ügyelosztási rendből látjuk, elég széleskörű és nem kontrollált –, az aktus-felfülvizsgálati jogot pedig a Jogegységi Panasz Tanács biztosíthatja megfelelő személyi, szervezeti feltételek esetén a vezető részére. A konkrét utasítás joga implicit és adott esetben explicit elvárások során (különösen az ellenőrzés, konzultáció, tájékoztatás, segítségnyújtás, instruálás eszközeinek gyakori alkalmazása esetén) a fenti jutalmazásra és büntetésre alkalmas hierarchia mentén, *de facto* érvényesülhet. Tehát majdnem közigazgatási szervekre jellemző vezetési jogviszony, hierarchia jöhet létre. Az irányítási jogosítványokról lásd: *Közigazgatási Jog, Általános rész I.*, szerk. [és az érintett rész szerzője] FAZEKAS Marianna, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019, 130.
45. Ügyelosztási rend II.2. pontja. Ebből következik, hogy az ügyelosztási rend tényleges ügyelosztási szabályai ellentmondanak az ügyrend II.2. pontjának is.
46. Mindez a szervezeti hierarchiára vonatkozó ábrát követően szerepel a Kúria középtávú stratégiáját tartalmazó dokumentumban, tehát hierarchikus felépítményként azonosították – valószínűleg megint csak nem tudatosan – a stratégia megalkotása során.
47. A Kúria elnöke egyebekben is „nyitott volt” törvény által nem szabályozott, és általa diszkrecionálisan kiválasztott tagokból, akár nem bíróból összeállított testületek létrehozására, majd ezen testületek állásfoglalásainak a Kúria honlapján való közzétételével azt a látszatot keltette, hogy ezek az állásfoglalások a Kúria hivatalos jogértelmezései, sokszor helyettesítve a kollégiumok, illetve joggyakorlat-elemző csoportok – azaz törvényes szakmai testületek – állásfoglalásait. (Pl. A Új Ptk. konzultációs testület véleményei, <https://kuria-birosag.hu/ptk>). Noha fel van tüntetve, hogy ezek nem bírnak kötelező erővel – ahogy egyébként a kollégiumok vagy a joggyakorlat-elemző csoportok véleményei sem! – de az ebben részt vevő nem bírói jogászok nyilvánvalóan minden jogi felhatalmazás nélkül ültek (ha még oly jóhiszeműen is) bírói szerepbe, és vették át a kollégiumok törvényi feladatait. E gyakorlat törvényességének megítélése nem jelen tanulmány tárgya, azonban a jövőben egy jogtörténeti tárgyú elemzést mindenképp megérdemel majd. Természetesen nem az e testületekbe beülő professzorok felelőssége mindez elsősorban, hanem azon Elnöké, aki erre őket felkérte.
48. Az Alkotmánybíróság ügyrendje jelenleg a tanács összetétele szabályozásának fontosságát már felismerte (1001/2013 AB tü. határozat 5–7. §), ügyelosztási rendről azonban még mindig nem szól, ahogy a rá vonatkozó törvényi szabályozás sem nevesít ilyen követelményt. Ez a megjelenő szabályozás egyébként a közjogi értelemben egyenrangú alkotmánybírák közti hierarchia felállítását is jelenti egyben, mivel különböző feladatokat rendel a tanácselnöki és „egyszerű alkotmánybírói” pozíciókhoz. Tehát ez a folyamat ugyan csak nem megnyugtató.
49. Itt ismételten utalni szükséges arra, hogy az európai sztenderdek nem érvényesülése nem feltétlenül jelenti

azt, hogy nincs olyan alacsonyabb jogállami sztenderd, amelynek ez a működés még megfelel.

50. A tanulmánynak nem volt tárgya, ezért csak végjegyzetet érdemel, hogy természetesen az igazi megoldás – lényegben német mintára – az ügyelosztási rend kollégiumok általi meghatározása volna, hisz ez olyan szakmai kérdések sorát veti fel (például, hogy melyik bírónak milyen szakértelme van), amiben leginkább a kollégium tud állást foglalni, és kevésbé maga az elnök.
 51. A hazai jogtörténeti irodalomban – legalábbis magyar nyelven – Wekerle Sándor közigazgatási bírósági elnöki munkásságára nincs érdemi reakció. Jellemző, hogy a legkomolyabb, 282 oldalas monográfiában egyetlen nem túl jelentős említés esik róla. ΣΤΙΡΤΑ István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 192. Wekerle Sándor munkásságának recepcióját Darák Péter tudományos munkássága is kevésbé tudta előmozdítani (lásd 1. vj.).
 52. Egyes területeken azonban nagyszerű jogdogmatikai munkát végzett egy-egy közigazgatási bíró, például a közigazgatási jogerőtan terén Baumgarten Nándor;
- lásd BAUMGARTEN Nándor: *Jogerő a közigazgatási eljárásban*, Budapest, Grill, 1917.
53. Wlassics Gyula beszéde a közigazgatási bíróság évnyitói ülésén, Wekerle Sándor emlékezte és a huszonötéves közigazgatási bíróság, *Magyar Jogi Szemle* 1922/2, 70–78. Megjegyezhető, hogy Wlassics méltatásából az tűnik ki, hogy Wekerle valójában egyáltalán nem volt precíz jogalkalmazó.
 54. VARGA Zs. András: Védi vagy kiüresíti a bírói függetlenséget az EU Bírósága? *Mandiner.hu*, 2020. április 10., https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200410_vedi_vagy_kiuresiti_a_biroi_fuggetlenseget_az_eu_birosaga.
 55. A tanulmány lezárását követően, tördelés alatt érkezett a hír, hogy a Kúria 2021. február 5-től hatályos új SZMSZ-ének III.1.3. és III.1.4. pontja általánossá tette az elemzett ítélkezési tanácsok „nagy- és kistanácsokra” osztását, tehát nem *de facto*, hanem *de iure* intézményesítette ezt a rendszert. Megítélésem szerint ellentétesen – többek között – a Bszi. 126. § második tagmondatával, valamint a Bszi. 133.§ (2) bekezdésével. Ezek szerint tévedtem. Sajnálom.

A TÉNYEK TÜKRÖZŐDÉSE AZ ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK ALAPJOGI DOGMATIKÁJÁBAN

ELEMZÉS A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ASSZISZTÁLT ÖNGYILKOSSÁGRA VONATKOZÓ DÖNTÉSÉNEK APROPÓJÁN¹

2020 februárjában a német alkotmánybíróság alapjogsértőnek találta azt a büntető törvénykönyvi rendelkezést, amely kriminalizálta az öngyilkosság rendszeres, szervezett elősegítését.² Jól tudjuk, hogy az alapjogvédelem európai fórumai között sincs konszenzus sem az élet kezdete, sem az élet vége tekintetében. Mégis meglepő, hogy mennyire távol esik egymástól az életvégi döntések német és magyar megítélése, miközben a két alkotmánybíróság által követett alapjogi dogmatika oly sok párhuzamot mutat, akár az önrendelkezési jogot, akár a jogkorlátozás arányossági tesztjét tekintjük. A hasonló alapok ellenére hogyan juthatott a két fórum ennyire eltérő következtetésre?

Ezt a cikket a kiindulópontok hasonlósága és az eredmények különbözősége közötti kontraszt inspirálta. Az alkotmánybíróságok dogmatikai kiindulópontjai közösek: az élet befejezéséről való döntést az önrendelkezési jog aspektusából közelítik meg, a jogkorlátozást pedig akkor tartják alkotmányosan elfogadhatónak, ha az legitim célt szolgál, és a korlátozás arányban áll ezzel az elérendő céllal. Az alkotmánybíróságok erre az alapra építették fel eutanázia-döntéseiket, amelyekben viszont az egyik testület sokkal több beeszólást tart elfogadhatónak az állam részéről az élet befejezéséről hozott döntésekbe, mint a másik. Ezt az eltérést ebben az írásban az alapjogi érvelés minősége szempontjából vizsgáljuk meg. Nem arra akarunk választ adni, hogy melyik eredmény, a liberálisabb vagy a paternalistább eutanázia szabályozás a helyesebb, hanem a két eltérő állásponthez vezető utat, vagyis az adott eredményre vezető alapjogi érvelést elemezzük.

Az érvelés menetében is kifejezetten azokra a mozzanatokra fordítjuk a figyelmünket, amelyek kapcsán a klinikai gyakorlat, illetve az orvostudományi szempontok jogi megfogalmazást nyernek. Tükrözi-e vajon az életvégi döntési helyzetek leírására használt alkotmánybírósági jogi fogalomkészlet a jogon kívüli valóságot? Megfeleltethető-e az életvégi

döntések alkotmánybírósági dogmatikája az orvostudománynak, illetve az egészségügyi gyakorlatnak? Ha az alapjogi dogmatikai kiindulópontok (önrendelkezési szabadság, arányossági teszt) azonosak, akkor az alkotmánybíróságok eltérő kimenetelű határozatainak hátterében állhat az is, hogy nem ugyanúgy rekonstruálták azokat az életvégi élethelyzetekkel összefüggő tényeket, amelyeket azután alkotmányjogi-lag értékelték.

Nem törekszünk a tárgyalat alkotmánybírósági döntések, az alkotmánybíróságok életvégi döntésekkel kapcsolatos esetjogának összehasonlító elemzésére. Ennél specifikusabb feladatra vállalkozunk: az alapjogi érvelések egy mozzanatát (az életvégi döntések valóságának jogi rekonstrukcióját) helyezük a fókuszba. Bemutatjuk az életvégi helyzetek fogalomkészletét az orvostudományban és a klinikai gyakorlatban, majd összevetjük ezt az alkotmánybíróságok gyakorlatával, illetve összevetjük egymással az alkotmánybíróságok fogalomhasználatát is.

Magyarázatra szorul, hogy miért tartjuk ennyire jelentős kérdésnek az életvégi döntési helyzetek realizálásának és alapjogi dogmatikájának az összevetését. Az életvégi döntések az alapjogi jogalanyiség lényegét érintik. Az élet végéről hozott döntés jogának elismerésével vagy megtagadásával a jogalkotó, illetve a bíróság végső soron

arról határoz, hogy az alapjogi jogalanyiség kiterjed-e olyan döntés meghozatalára, amely a jogalanyiség megszűnését eredményezi. Az életvégi döntések dogmatikája tehát az alapjogi jogalanyiség területére tartozik. Az alapjogi jogalanyiség fogalmának kialakításában a jogalkotónak és a jogalkalmazónak nincs nagy szabadsága, hiszen azt nem a jog konstruálja, hanem az a jog számára eleve adott. Ez az értelmezés felel meg annak az alapjogfelfogásnak, amely szerint az alapjogokat az állam nem létrehozza, csupán elismeri, ezzel biztosítja az ember jogi státuszát, alanyiségét. Ebből annak kell következnie, hogy az alapjogi jogalanyiséggel összefüggő jogi fogalomrendszer akkor helyes, ha az embernek a jogtól független, valóság-

EZT A CIKKET A KIINDULÓPONTOK HASONLÓSÁGA ÉS AZ EREDMÉNYEK KÜLÖNBÖZŐSÉGE KÖZÖTTI KONTRASZT INSPIRÁLTA

gos helyzetét tükrözi. Az életvégi döntések alkotmánybírói dogmatikájának meg kell felelnie az orvostudománynak és a klinikai gyakorlatnak.

EUTANÁZIA, ASSZISZTÁLT ÖNGYILKOSSÁG, AZ ELLÁTÁS VISSZAUTASÍTÁSA

Akárcsak az élet kezdete, az abortusz-kérdés, úgy az életvégi döntések, az eutanázia kérdése is az igazán nehéz alapjogi esetek közé tartoznak, amelyekkel az alapjogvédő bíróságoknak és az alkotmánybíróknak szembe kell nézniük. Ezekben az esetekben a bíróságoknak arról kell döntést hozniuk, hogy alkotmányosan elfogadható-e az eutanáziára és más életvégi döntésekre vonatkozó állami szabályozás (vagy egyedi közhatalmi döntés), megengedhető-e a jogkorlátozás, illetve elegendőek-e a garanciák. Ahhoz, hogy a bíróságok e döntésükkel az érintett alapjogok *tényleges* érvényesülését tudják biztosítani, az életvégi kérdésekhez kötődő *valós* élethelyzetekből kell kiindulniuk: döntésüknek és érvelésüknek az egészségügyi ellátás valóságán, a megítélt szituációk orvostudományi jellemzőin kell alapulnia. Hiába tűnik papíron koherensnek egy alapjogi érvelés, ha rosszul azonosítja az elbírált élethelyzeteket. Az alapjogvédelem hatékonysága szempontjából tehát alapkérdés, hogy az alkotmánybírói fogalomrendszer megfelelően tükrözi-e az eutanáziához kötődő szituációk egészségügyi-orvostudományi jellemzőit. Ezt vizsgáljuk meg a cikk első részében.

Ennek érdekében először az életvégi döntési helyzeteket mint orvosi-egészségügyi élethelyzeteket vizsgáljuk meg, tisztázzuk az életvégi döntésekkel kapcsolatos orvostudományi fogalomkészletet. Ezt követően, a második alcímben három alkotmánybírói döntés, a magyar és a német mellett a közelmúltban ugyancsak az asszisztált öngyilkosságról döntő olasz testület³ eutanázia-dogmatikáját elemezzük. A mérce az lesz, hogy ez utóbbiak – az elméleti alapjogi kategóriák – mennyiben állnak összhangban az egészségügyi valósággal.

Egészségügyi-orvostudományi fogalmak

Az életvégi döntési helyzeteket alapvetően két nagy csoportra oszthatjuk annak alapján, hogy valamilyen ellátáshoz, kezeléshez vagy kezelési lehetőséghez kapcsolódik-e az adott életvégi döntés vagy nem. Így megkülönböztethetjük az alábbiakat:

- a) Kezeléssel összefüggésben meghozott döntések:
 - aa. orvosilag haszontalan kezelés;
 - ab. az ellátás visszautasítása;
 - ac. hospice-palliatív ellátás.
- b) Kezeléstől független, az élet befejezésére irányuló döntések:
 - ba. eutanázia;
 - bb. asszisztált öngyilkosság.

Fontos kiemelni, hogy az életvégi döntések köre szélesebb az orvosi döntések körénél. Élete befejezéséről sokféle egyéb, az egészségtől teljesen független okból is dönthet valaki. Ugyanakkor a témafelvetéssel érintett alkotmánybírói döntések során az orvostudományi kérdések, a valós klinikai helyzetek azok, amelyek nehézséget okoznak a jogi értékelés számára. Ezért foglalkozik a jelen fejezet az egészségügyi-orvostudományi jellemzőkkel.

A vázolt csoportosítás jellegadó szempontja, hogy az élet befejezését érintő döntési helyzet vagy valamilyen orvosi kezelés felmerülésekor, illetve alkalmazása során adódik, vagy egészségügyi eljárástól függetlenül. A kezeléshez nem kapcsolódó életvégi döntések (eutanázia, asszisztált öngyilkosság) esetén is gyakran megjelenik a betegség mint a döntéshez vezető egyik faktor; tipikusan ilyen lehet az előrehaladott demencia vagy az Alzheimer-kór. Ugyanakkor ezek jellegükben lényegesen eltérnek a kezeléssel összefüggő életvégi döntések háttérben felmerülő alapbetegségektől, illetve a kezeléseket (lélegeztetés, mesterséges táplálás, újraélesztés) között is jelentős különbség mutatkozik, különösen az időbeli lefutásukat tekintve vannak lényeges eltérések, az azonnalitól a több hónapon át tartóig.

a) *Kezeléssel összefüggésben hozott döntések.* Amennyiben az alkalmazott vagy lehetséges kezelés a várt eredményt nem éri, illetve nem érheti el, súlyos dilemmák merülnek fel a kezelési döntések kapcsán. Folytatódjon a kezelés annak reményében, hogy a romló tendencia egyszer megfordul? Szükséges, illetve érdemes radikálisabb és kockázatosabb kezelési opcióra váltani? Felhagyjunk az alapbetegség megszüntetését vagy lefolyásának megakasztását célzó terápiával? Az egészségügyi kezelésről (kezelés megkezdéséről, folytatásáról, meg nem kezdéséről vagy megszakításáról)⁴ hozott döntés a gyakorlatban szinte soha sem egyértelmű. A kezelési lehetőségek sikerének esélye, kockázata, az elérhető életminőség mind nehezen előre jelezhető faktorok.

Az életvégi döntések első köre tehát azokat az eseteket öleli fel, amikor az egyén – előrehaladott, súlyos betegsége folytán – további kezeléséről, ellátá-

sáról szükséges dönteni. E körben három aleset azonosítható:

aa) Orvosilag haszontalan kezelés („*medical futility*”). Haszontalan kezeléssel akkor beszélünk, ha a további kezeléstől eredmény nem várható, a gyógyulásra vagy a felépülésre valós remény nincs (kvantitatív haszontalanság), illetve akkor, ha a beteg képtelen bármiféle javulás megtapasztalására (kvalitatív haszontalanság).⁵ A haszontalan kezelés elvégzésétől siker, eredmény, javulás nem várható, így annak elvégzésére az orvos nem köteles.

A lehetséges kezelések haszontalansága tehát a gyógyító célú kezelés végét jelenti, a betegség megszüntetése, a felépülés helyett a további ellátás célját a fájdalom- és szenvedéscsillapítás veszi át. A haszontalanság sajátos, az egyén önrendelkezésén alapvetően kívül eső életvégi döntés, amelyet az egészségügyi ellátó hoz meg.⁶ A haszontalanság kifejeződik a kezelés meg nem kezdésében vagy a folytatott kezelés beszüntetésében egyaránt; összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a haszontalanság a kezeléskorlátozás egyik lehetséges indoka.

ab) *Az ellátás visszautasítása.* Az egészségügyi ellátás egyik legfontosabb alapelve a tájékozott beleegyezésen alapuló kezelés, így az autonómia mint az egészségügyi ellátás vezérelve jelenik meg.⁷ Ennek alapján minden kezelés, köztük az életmentő és életfenntartó kezelés is visszautasítható.

Az ellátás visszautasítása és a haszontalanság közötti lényegadó különbség, hogy míg utóbbi esetben a kezelésre azért nem kerül sor, mert a kezelőorvos megítélése szerint a rendelkezésre álló kezelési alternatíváktól eredmény (kvalitatív vagy kvantitatív haszon) nem várható, addig az ellátás visszautasítása esetén az egészségügyi ellátásnak az egyén önrendelkezése szab gátat. A két eset közötti különbség tehát kettős. Egyrészt, a kezelés haszontalanságáról az orvos dönt, az az egyén döntési körén kívül esik;⁸ ezzel szemben az ellátás visszautasítása az egyén saját döntése, autonómiájának és önrendelkezésének érvényesítése. Másrészt, haszontalan kezelés esetén a kezelőorvos szándéka nem irányul gyógyításra (hiszen az nem lehetséges), míg az ellátás visszautasításakor a kezelőorvos a gyógyítás szándékával tovább kezelné a beteget, aki azonban ebbe nem egyezik bele, így a kezelésre – az orvosi szándék ellenére – a beteg akaratát követve nem kerül sor.

Az autonómiára épülő modern egészségügyi ellátás alapvető feltétele, hogy a betegen csakis olyan beavatkozás végezhető el, amelyhez ő maga tájékozott beleegyezését adta.⁹ A beleegyezéshez kötöttség kiterjed valamennyi egészségügyi ellátásra, így az életmentő, életfenntartó kezelésekre is. Ez utóbbi esetekben a kezeléseket visszautasítása az életvégi döntések körébe tartozik, hiszen a döntés előidézzi vagy siettetti az egyén halálát. Ennek az elhatárolásnak alapjogi jelentősége van, hiszen ez utóbbi körülmény előhívja az állam objektív életvédelmi kötelezettségét, és fokozott alapjogi garanciákat tesz szükségessé.

ac) *Hospice-palliatív ellátás.* A harmadik alesetnek a hospice-palliatív ellátást tekinthetjük, ami álláspontunk szerint valójában önálló esetet is alkothat. Alesetként történő tárgyalását az életvégi ellátás folyamatában elfoglalt helye indokolja.

Az előzőekben tárgyalt orvosilag haszontalan kezelés esetén történő kezeléskorlátozás, valamint az ellátás visszautasítása az egyén kezelésének kuratív¹⁰ szakaszát zárja csak le (terminális állapot). A palliatív ellátás¹¹ a terminális állapotú betegek fájdalmának és egyéb tüneteinek enyhítésére irányuló támogató kezelések összességét jelenti, amely már a betegség korábbi szakaszában megkezdődik,

AZ ELLÁTÁS VISSZAUTASÍTÁSA ÉS A HASZONTALANSÁG KÖZÖTTI LÉNYEGADÓ KÜLÖNBSÉG, HOGY MÍG UTÓBBI ESETÉN A KEZELÉSRE AZÉRT NEM KERÜL SOR, MERT A KEZELŐORVOS MEGÍTÉLÉSE SZERINT A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ KEZELÉSI ALTERNATÍVÁKTÓL EREDMÉNY (KVALITATÍV VAGY KVANTITATÍV HASZON) NEM VÁRHATÓ. ADDIG AZ ELLÁTÁS VISSZAUTASÍTÁSA ESETÉN AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSNAK AZ EGYÉN ÖNRENDELKEZÉSE SZAB GÁTAT

mint a hospice ellátás. A fájdalomcsillapítás, a szenvedés enyhítése az életminőség szempontjából jelentős, így a fájdalomcsillapításhoz való jog az emberi méltóságból fakadó alanyi jogként is megjelenik.¹² Fontos kiemelni e körben, hogy fájdalom és szenvedés alatt a fizikális dimenzió túl a lelki, pszichikai tünetek is értendőek. A hospice gondozás a palliatív ellátás egyik formájának is tekinthető, melyre akkor van szükség, amikor kiderül, hogy a betegség várhatóan rövid időn belül a beteg halálához vezet. A hospice meg-

közelítés a halált természetes jelenségnek tekinti, azt nem siettet, és nem is késlelteti. A kezelés életigenlő, célja a terminális állapotban lévő ember haláláig tartó kísérése, olyan módon, hogy közben mindvégig szem előtt tartják emberi méltóságát és autonómiáját.¹³ Ezzel szemben a kuratív kezelés esetén a halál kudarcaként jelenik meg.

A hospice-palliatív ellátás „olyan megközelítés, amely az életet megrövidítő betegség kísérő problémáitól szenvedő páciens és családja életminőségét javítja azáltal, hogy megelőzi és csillapítja a szenvedést a fájdalom, a fizikai, pszichoszociális és spirituális problémák meghatározásával, helyes értékelésével és

kezelésével.¹⁴ A hospice-palliatív ellátás tehát túlmutat az egészségügyi ellátáson (részt vesz benne pl. szociális munkás, pszichológus, gyógytornász is), azt kiegészítve biztosít holisztikus segítséget, kíséri az egyént élete utolsó szakasza során, családjával együtt.

b) *Kezeléstől független, az élet befejezésére irányuló döntések.* Az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítása vagy orvosi haszontalanságának megállapítása, illetve a palliatív ellátás esetén is az egyén olyan súlyos betegségben szenved, amely a halálához vezet. Eutanáziáról, illetve asszisztált

öngyilkosságról viszont olyan esetekben beszélünk, amelyekben az egyén – akár alapbetegség nélkül – úgy dönt, hogy életének intézményesített formában kíván véget vetni.

ba) *Eutanázia.* Az eutanázia az itt meghatározottaknál gyakran sokkal tágabb körben használt fogalom, sokszor használják az életvégi döntéseket magában foglaló általános kategóriaként. Az itt felvázolt rendszerben az eutanázia dogmatikai szempontból két fogalmi elemre épül. Az aktív beavatkozás (pl. halálos szer beadása) kritériuma alapján határozható el az ellátás visszautasításától, amely kezeléskorlátozóként alapvetően „nem cselekvés”: cselekvéstől való tartózkodás vagy cselekvés abbahagyása.¹⁵ Az eutanázia másik fogalmi eleme, hogy azt nem az egyén, hanem egy másik személy hajtja végre. A két fogalmi elem közötti összeköttetést az eutanázia direkt jellege teremti meg: az azt végrehajtó személy az érintett személy halálát szándékozik előidézni, cselekvése közvetlenül erre irányuló aktív magatartás.

Itt kell kitérnünk az aktív és a passzív eutanázia kategóriáira is, amely álláspontunk szerint az életvégi döntések szempontjából zavart okozó, elvetendő elhatárolási szempont. Az eutanázia fogalmilag kizárólag aktív cselekmény lehet, az ellátás visszautasítása pedig bár valóban „nem cselekvés”, illetve cselekvés abbahagyása által (kezeléskorlátozás) valósul meg, semmiképpen sem vonható az eutanázia körébe. Az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítása esetén az orvosi kezelésnek szab gátat az egyén önrendelkezése, míg az eutanázia nincs is ellátáshoz kötve. Érdekes rámutatni továbbá arra, hogy a folyamatban lévő kezelés (pl. lélegeztetés) abbahagyása, leállítása a valóságban aktív cselekvést igényel, így „passzív eutanáziának” aligha nevezhető. Eutanázia esetén az aktív magatartás fogalmi elem. Az aktív-passzív kategorizálás kerülendő, mert nem reflektál az életvégi döntések összetett, gyakran szövevényes körülményeire, továbbá az eutanázia, valamint az ellátás visszautasítása eltérő fogalmainak összemérésén¹⁶ alapul.¹⁷

AZ AKTÍV-PASSZÍV KATEGORIZÁLÁS KERÜLENDŐ, MERT NEM REFLEKTÁL AZ ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK ÖSSZETETT, GYAKRAN SZÖVEVÉNYES KÖRÜLMÉNYEIRE, TOVÁBBÁ AZ EUTANÁZIA, VALAMINT AZ ELLÁTÁS VISSZAUTASÍTÁSA ELTÉRŐ FOGALMAINAK ÖSSZEMERÉSÉN ALAPUL

Felmerülhet még az eutanázia kapcsán az önkéntesség kérdése. E kérdést alapjogi szempontból azért tartjuk viszonylag egyértelműnek, mivel az életvégi döntések lényegadó eleme, hogy az egyén autonómiájának részét képezi az, hogy dönthessen élete végéről, annak idejéről és körülményeiről. A nem önkéntes eutanázia ebből kifolyólag nem értékelhető másként, mint az egyén autonómiáját megsemmisítő életellenes cselekményként, és mint ilyen, a büntetőjog terepébe tartozó kérdés, mintsem valódi életvégi döntési helyzet.

Az eutanázia valójában csakis aktív, direkt és önkéntes lehet.¹⁸ Megfogható úgy, mint egy személy szándékos cselekménye, mely más személy szabad döntése alapján e személy életének befejezésére irányul azért, hogy az utóbbi szenvedésének véget vessen.

bb) *Asszisztált öngyilkosság („assisted suicide”).* Az eutanáziával azonos célra – az egyén halálának előidézésére – irányul az asszisztált öngyilkosság. Az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság közötti

| ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK | eutanázia | asszisztált öngyilkosság | ellátás visszautasítása | orvosilag haszontalan kezelés | hospice-palliatív ellátás |
|-------------------|---------------------|--------------------------|---|--|--------------------------------|
| döntéshozó | egye | egye | egye | kezelőorvos | egye/kezelőorvos |
| cselekvés alanya | orvos | egye | kezelőorvos | kezelőorvos | multidiszciplináris team |
| cél, szándék | halál előidézése | halál előidézése | gyógyítás, de akadályát képezi az önrendelkezés | gyógyítás, amely objektív okból kizárt | kísérés, felkészítés a halálra |
| következmény | halál | halál | hospice-palliatív és/ vagy halál | hospice-palliatív és/ vagy halál | halálig tartó kísérés |
| alapbetegség | nem feltétlenül van | nem feltétlenül van | van, és halálhoz vezet | van, és halálhoz vezet | van, és halálhoz vezet |

egyetlen lényegadó különbség, hogy a halálhoz vezető cselekményt ki végzi el. Mindkét esetben az egyén akarata a kiindulási pont, az ő kifejezett kérésére történik, kerül sor a másik személy cselekményére. Eutanáziáról akkor beszélhetünk, ha a másik személy cselekménye vet véget az egyén életének, míg asszisztált öngyilkosság esetén maga az egyén az, aki – orvosi vagy más segítséggel – véget vet az életének, a másik személy cselekménye pedig az öngyilkossághoz nyújtott segítség (pl. gyógyszer felírása).

A fentiekből kitűnik, hogy az életvégi döntések fogalma szerteágazó, több tényezőtől is függő döntési helyzeteket ölel fel, amelyeket az összefoglaló táblázatban rendszerezünk. Abból indultunk ki, hogy a hatékony alapjogvédelemhez nélkülözhetetlen egy olyan világos terminológia, amely – morális értékeléstől mentesen – medikális alapú leírását adja a releváns élethelyzeteknek. A fogalmi rendszer tehát az egészségi állapot, a kezelési cél, illetve a kezelési lehetőségek szerint differenciál az életvégi döntések tekintetében – ezeket tekintjük a valóság olyan tényezőinek, amelyekre reflektálnia kell a megfelelő jogvédelmet biztosító alapjogi dogmatikának.

Az életvégi helyzetek során alapjogi szempontból az egyetlen elfogadható kiindulópont az egyenlő emberi méltóság, amely mindenkit megillető alapjog. Az emberi méltóság garantálja az egyén autonómiáját, hogy életét saját akaratának, vágyainak és preferenciáinak megfelelően irányíthassa, és ez felöleli az élet végéről való döntéshozatalt is.

Az első összehasonlítási pont tehát, hogy ki hozza meg a döntést az egyén élete végén. Az eutanázia, az asszisztált öngyilkosság, az ellátás visszautasítás, illetve a hospice-palliatív ellátás esetén az egyén hozza meg a döntést.¹⁹ Az egyedüli kivétel ez alól a kvantitatív orvosi haszontalan kezelés esete,²⁰ ahol a kezelőorvos mérlegeli, hogy várható-e hasznos eredmény a kezelés elvégzésétől. Amennyiben a kezelés haszontalan, az orvos nem köteles azt elvégezni, függetlenül az egyén akaratától. A haszontalanság orvostudományi kérdés, így annak meghatározására a jog egyes alapjogi garanciák rögzítésén túlmenően nem vállalkozhat.

A döntéshozó személye mellett fontos, hogy az életvégi helyzetekben tipikusan más személy(ek) is közreműködik (közreműködnek). Az eutanázia során az orvos vet véget az egyén életének, míg a kezelés visszautasítása és a haszontalanság esetén az orvos az, aki a kezeléskorlátozást végrehajtja. Eltérő ettől az orvos szerepe az asszisztált öngyilkosság során, ahol kapcsolata az élet véget vetésével közvetett (felírja vagy kiadja a halálos szert, amelyet majd az egyén saját belátása szerint bevesz – vagy sem). Szintén lényegesen eltér a hospice-palliatív ellátás,

amelyet több szakemberből álló multidiszciplináris team végez.

A döntést meghozó és a cselekvést végrehajtó személyek meghatározását követően lényeges összehasonlítási szempont, hogy milyen szándékkal cselekszik az illető, mi az elérni kívánt cél. Az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság közvetlen célja, hogy az egyén életének végét előidézze, siettesse. Eltérő ettől a kezelés visszautasítása és a haszontalanság esete, ahol van halálhoz vezető betegség, így a döntés a haldoklás elnyújtását akadályozza meg. E tekintetben a legfőbb különbség, hogy eutanázia és asszisztált öngyilkosság esetén nem biztos, hogy az érintett halálos betegségben szenved, illetve hogy betegsége közeli halálhoz vezetne. A hospice-palliatív ellátás célja sajátos: elfogadva, hogy az egyén nem gyógyítható és meg fog halni, célja az életminőség javítása, a szenvedés csillapítása, valamint a halálra való felkészítés és kísérés.

Végül érdemes időbeli sikot tekintve is összevetni az egyes fogalmakat. Az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság esetén a halál bekövetkezése közel azonnali (asszisztált öngyilkosság esetén az egyén cselekményétől számítva). A kezelés visszautasítása és a kezeléskorlátozás esetén a betegség lefolyása határozza meg a további élettartamot, így a halál akár azonnal vagy rövidesen is beállhat (pl. légzéztámogatás leállítás, életmentő beavatkozás meg nem kezdése), de el is húzódhat (pl. terminális daganatos beteg visszautasítja a további kezelést). A hospice-palliatív ellátás szintén a betegség lefolyásához igazodik, a halált nem siettet, azonban kifejezetten nem is késlelteti.

A fogalomrendszer tükröződése az alkotmánybíróági gyakorlatban

Tovább lépve, a kérdésünk az, hogy milyen viszonyban áll egymással az életvégi döntések orvosi-egészségügyi fogalomkészlete és az alkotmánybíróóságok dogmatikája. A magyar jogirodalomban használt fogalmi rendszer egy több mint másfél évtizede született, 2003-as alkotmánybíróági határozatra vezethető vissza. A közelmúltban külföldi – olasz és német – alkotmánybíróóságokon született döntéseket olvasva azt láthatjuk, hogy az életvégi döntések/eutanázia fogalmának más koncepciói is létezhetnek, és ezekre alapozva az alkotmánybíróóságok a magyar testületétől eltérő végkövetkeztetésre jutottak. A német Alkotmánybíróóság 2020-as döntésében, az olasz Alkotmánybíróóság 2018-as határozatában az asszisztált öngyilkossággal foglalkozott. Míg a magyar testület nem találta alapjogsértőnek az öngyilkosságban közreműködés büntetőjogi tilalmát, az ettől és egy-

mástól is eltérő fogalmi rendszert követő két frissebb külföldi döntés szerint szükséges – legalábbis bizonyos esetekben – az asszisztált öngyilkosság lehetőségének biztosítása. Az alábbiakban a három – magyar, olasz és német – döntés háttérében álló fogalmi koncepciót rekonstruáljuk az életvégi döntések tekintetében.

Az eutanázia-fogalom a magyar alkotmányjogban

A magyar Alkotmánybíróság 2003-as határozatában nem határozta el világosan az eutanáziát, az asszisztált öngyilkosságot és az ellátás visszautasítását úgy, ahogyan azt az előző pontban bemutatuk. A határozat gondolatmenetében éles határt egyrészt az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítása (az egészségügyi törvényben korlátozásokkal elismert betegjog), másrészt a gyógyíthatatlan beteg azon döntése között érzékelhetünk, amely arra irányul, hogy a halálát más személy (az orvosa) aktív tevékenységével, cselekvőleg idézze elő. Emellett, mivel az Alkotmánybíróság az önrendelkezési jog perspektívájából foglalkozott a kérdéssel, elhatárolta egymástól azokat az eseteket, amelyekben az orvos a beteg kívánására, illetve kifejezett kívánása nélkül, de a beteg érdekében segíti őt a halálba. Ez utóbbi, az önkéntesség szempontján alapuló elválasztás azonban halványabbnak tűnik az alkotmánybírósági indokolásban, minden bizonnyal azért, mert a testület mindkét esetet büntetőjogi aspektusból közelítette meg, és egyaránt emberölésnek tekintette.

Az alkotmánybírósági érvelésben tehát élesen lehatárolhatónak tűnik az ellátás visszautasításának kategóriája. Emellett viszonylag jól azonosítható az – előző részben bemutatott értelmezés szerinti, tehát szűk és nem általános értelemben használt – eutanázia esetköre is, bár az eutanázia önkéntességének kérdése nem kap kifejezett hangsúlyt. Leginkább az asszisztált öngyilkosságnak megfeleltethető esetkörnek elmosódottak a kontúrjai. Összevetve az általunk az előző alcímben megadott definíciós elemekkel, azok közül egyértelműen jelen van az alkotmánybírósági érvelésben az egyén döntése, vagyis az, hogy ez az esetkör is olyan, amelyben az egyén önrendelkezési jogát gyakorolva hoz döntést életének befejezéséről. Az érvelésben megjelenő cél és következmény is megfelel az előzőekben adott meghatározásnak, amennyiben az jól azonosíthatóan a halál előidézése. Az azonban bizonytalan az alkotmánybírósági érvelésben, hogy ki is a cselekvő.

Az Alkotmánybíróság álláspontja határozott volt abban, hogy ennek az esetkörnek az egyik jellemzője, hogy a beteg más személy – az orvos – segítségét

veszi igénybe életének befejezéséhez. Annak azonban a testület nem tulajdonított meghatározó jelentőséget, hogy az orvos rendelkezésre bocsátja-e a halál előidézésére alkalmas szert, vagy beadja-e azt. A két esetet, vagyis az eutanáziát és az asszisztált öngyilkosságot ugyanabba a körbe vonták, arra tekintettel, hogy a lényegadó jellemzőjük – az, hogy a beteg halálát az orvosa idézi elő – közös. Az Alkotmánybíróság az ellátás visszautasításától történő elhatárolást látta kulcskérdésnek, és azt emelte ki, hogy – szemben az ellátás visszautasításának esetével – ebben az esetkörben a másik személy, az orvos *tevételesen* segítséget nyújt, *cselekvő* részesévé válik a folyamatnak, a halál az ő *aktív* tevékenysége folytán következik be.

Mindennek alapján az eutanázia önrendelkezési jogi megalapozása, valamint „passzív” és „aktív” formájának megkülönböztetése vált az Alkotmánybíróság álláspontjának megszilárdult interpretációjává.²¹ Ebben a szóhasználatában az eutanázia egy általános kategória, amely az ellátás visszautasítását, az asszisztált öngyilkosságot és az – általunk definiált – eutanáziát egyaránt lefedi. Típusait tekintve az ún. passzív eutanázia megvalósulhat – az egészségügyi törvény szerinti korlátozások mellett – életmentő-életfenntartó ellátás visszautasításával. Ezzel szemben az ún. aktív eutanázia, vagyis minden olyan eset, amelyben a beteg orvosi segítséggel fejezi be az életét, bűncselekményként (emberölés, öngyilkosságban közreműködés) büntetendő.²²

Az életvégi döntések esetköreinek ez a megközelítése jelentette az alapját az Alkotmánybíróság érdemi alapjogi érvelésének, amelynek végeredménye 2003-ban az lett, hogy a testület nem találta alkotmányosan kifogásolhatónak azt, hogy az – (aktív) eutanáziától nem világosan elhatárolt – asszisztált öngyilkosság Magyarországon jogszerűen nem lehetséges. (1) Az érvelés kiindulópontja a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési joga volt; (2) ennek részeként ismerte el az Alkotmánybíróság a gyógyíthatatlan betegek jogát az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítására (a magyar alapjogi szóhasználatban: „passzív eutanázia”). (3) Ezt követően az „aktív eutanázia” szabályozásának alkotmányosságát is ezen az úton továbbhaladva törekedett megítélni: „[...] az a kérdés merül fel, [...] hogy abból: a törvényhozó a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogának az életfenntartó orvosi beavatkozás visszautasításában való megnyilvánulását nem tilalmazza, nem folyik-e az a kötelezettsége, hogy a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltósága szerinti befejezésének egyéb módjait se tilalmazza?”²³ Az Alkotmánybíróság tehát a kérdést lényegében úgy tette fel, hogy az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasításának jogából, mint a „passz-

szív eutanázia” lehetőségének biztosításából következik-e az „aktív eutanázia” lehetősége, és mint tudjuk, erre a testület negatív választ adott.

A német életvégi döntés-dogmatika

A német Alkotmánybíróság 2020 februárjában az előző részben tárgyalt fogalomrendszer szerinti kategóriák közül az asszisztált öngyilkossággal foglalkozott. A testület egy büntető törvényi tényállás alkotmányosságát vizsgálta felül, amely az öngyilkosság elősegítését rendelte büntetni, méghozzá azt a fajtáját, amikor valaki ezt rendszeresen nyújtott szolgáltatásként végzi. A német alkotmánybírósági érvelés tehát azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben az egyén – önrendelkezési joga alapján – maga dönt életének befejezéséről, maga rendelkezik a saját haláláról, ennek érdekében ő maga is cselekszik, de ehhez igénybe veszi valaki másnak a közreműködését (a konkrét esetben valaki másnak a rendszeresen nyújtott szolgáltatását).

Ha ebben a tekintetben az életvégi döntésre vonatkozó német dogmatika cizelláltabbnak is tűnik, egyáltalán nem állíthatjuk, hogy a német gyakorlat és szakirodalom ne küzdene fogalmi nehézségekkel.²⁴ Az ebben a rendszerben is kétségbevonhatatlan, hogy az eutanázia a beteg akaratára ellenére nem lehet jogszerű.²⁵ Az önrendelkezésen, vagyis az egyén döntésén alapuló esetkörök között a „direkt aktív eutanázia” a német jogban ugyancsak bűncselekmény, még ha a német büntető törvénykönyv az emberölés privilegizált eseteként ismeri is a kívánatra ölés fogalmát (216. §).

Külön esetkörként ismeri a német dogmatika a „passzív eutanázia” kategóriáját. Ennek alkotmányos alapja az önrendelkezési jog, amely az egészségügy területén magában foglalja a betegnek az ellátás visszautasítására vonatkozó jogát, vagyis azt a jogot, amelynek alapján a beteg bármikor bármilyen ellátást visszautasíthat, ennek részeként az olyan ellátásokat is, amelyek elmaradása a halálához vezet. Ebben a megközelítésben tehát a „passzív eutanázia” az egészségügyi önrendelkezés szerves része, amit jól szemléltet az is, hogy az életfenntartó, életmentő kezelés visszautasításához nem szükséges az, hogy a betegség terminális és irreverzibilis legyen.²⁶

A 2020-as alkotmánybírósági döntés tárgyát jelentő asszisztált öngyilkosság alkotmányos megalo-

szabadsága jelenti. Ez magában foglalja harmadik személy (értelemszerűen önkéntes) közreműködésének igénybevételét is, ami nem tiltható meg, nem kriminalizálható alkotmányosan akkor, ha enélkül gyakorlatilag lehetetlenné válna az érintettek számára az asszisztált öngyilkosság, illetve maga az öngyilkosság, az életük saját döntésük szerinti befejezése.

A német jogban az öngyilkosság és az abban való közreműködés is hosszú ideig szabályozatlan volt; az öngyilkosság kriminalizálásának hiányában az öngyilkosságban való közreműködés sem lehetett büntetendő. A kereskedelmi jellegű asszisztencia tilalmáról szóló, közel egy évtizedes politikai vitát követően,²⁷ 2015-ben született meg a büntető törvénykönyv azon rendelkezése, amely büntetni rendelte, ha valaki ismétlődő jelleggel, folyamatosan nyújtott szolgáltatásként ad segítséget öngyilkosság elkövetéséhez (217. §).²⁸ Ezt a rendelkezést találta 2020-ban

az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek.

Ebben a dogmatikai konstrukcióban az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításának, illetve az asszisztált öngyilkosságnak csak az alapjogi gyökere közös: az általános személyiségi jog és az önrendelkezési jog. A két esetkör alkotmányos megítélése ezután

azonban két külön, egymástól független érvelési nyomvonalon halad. Az előbbinek az egészségügyi ellátásban részesülő beteg az alanya, ebben a döntésben az ő egészségügyi önrendelkezési joga fejeződik ki, ami kiterjed bármely, életfenntartó és nem életfenntartó kezelés visszautasítására egyaránt. Ebben az esetben az alkotmányos kérdés az lehet, hogy arányosnak minősül-e a kezelés-visszautasítás jogának adott korlátozása, ami szigorúbb lehet az életfenntartó kezeléseket esetén.

Az utóbbinak, vagyis az asszisztált öngyilkosságnak az alanya minden ember, tehát nemcsak az, aki terminális állapotban lévő gyógyíthatatlan beteg; az öngyilkosságban az a jog nyilvánul meg, amely alapján mindenki jogosult dönteni a saját haláláról, és ehhez jogosult akár harmadik személy közreműködését is igénybe venni, hiszen a jogalkotó nem foszthatja meg az egyéneket attól, hogy életüket a saját döntésük szerint fejezzék be. Az öngyilkossághoz való segítségnyújtás *módjának* korlátozása lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya, de a korlátozás nem lehetetlenítheti el az asszisztencia igénybevételét.

A fenti gondolatmenetek azt mutatják, hogy a német alkotmánybíróság logikája szerint az ellátás visszautasítása és az asszisztált öngyilkosság az önrendelkezési jog két, egymástól független megvalósulá-

si formája, nem az érme két oldala („passzív/aktív eutanázia”); az egyik alkotmányos megítéléséből nem lehet következtetést levonni a másikéra. Fontos továbbá, hogy a német alkotmánybíróság az eutanáziától is elkülönülten kezeli mindkét esetkört.

Az olasz fogalmi konstrukció

Az olasz alkotmánybíróság is a közelmúltban, 2018 őszén hozott az asszisztált öngyilkossággal kapcsolatos döntést,²⁹ amelyben a magyar, illetve a német megközelítéshez képest egy harmadik fogalmi koncepció rajzolódik ki. Az olasz határozat tárgya is az öngyilkosságban való közreműködés büntetőjogi tilalma volt – és míg az eredmény inkább a német irányba mutat, az érvelési út mintha a magyar fogalmi kapcsolatokat idézné.

Az olasz alkotmánybírósági döntést egy évvel megelőzően, 2017-ben született Olaszországban törvény az egészségügyi ellátás visszautasításáról mind a jelenre, mind a jövőbeni kezelésekre vonatkozóan.³⁰ Az olasz alkotmánybíróság megközelítésének sajátossága, hogy az asszisztált öngyilkosság lehetőségét összekapcsolta az ellátás visszautasításának jogával; az előbbi tulajdonképpen az utóbbi fogalmi körébe vonta.

Eszerint a logika szerint az asszisztált öngyilkosság kriminalizálása önmagában nem alkotmányellenes. Az élet védelmére irányuló állami kötelezettség megalapozza az öngyilkosságban való közreműködés büntetőjogi szankcionálását; az egyéni autonómia nem teszi alkotmányellenessé a tényállást. Az abszolút, kivételt nem tűrő büntetőjogi tilalom azonban bizonyos helyzetekben okozhat alkotmányérintést. Az asszisztált öngyilkosság lehetőségét annyiban biztosítani kell, amennyiben az valójában az életfenntartó ellátás visszautasítása jogának gyakorlását teszi lehetővé. Ennek feltételrendszerét az alkotmánybíróság ekként határozta meg: a beteg olyan gyógyíthatatlan betegségben szenved, amely számára elviselhetetlen fájdalmat okoz, miközben életfenntartó kezeléssel tartják életben, döntési képességét viszont megőrizte.

Az egyén az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításával – amelyet az említett 2017-es törvény szabályoz – elindíthatja a haldoklási folyamatot, amelynek eredményeként halála bizonyosan be fog következni. Az orvostudomány és a technológia fejlődése nyomán ma már a visszautasítás és a halál beállta közötti idő tartama

változó lehet, és akár hosszúra is nyúlhat. Ha az egyénnek biztosított az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasításának joga, akkor – az önrendelkezési jog, valamint a méltóság és az egyenlőség elve alapján – azt a jogot is biztosítani kell számára, hogy a halála időpontját előbbre hozza, és ne kelljen hosszú időt fájdalommal és szenvedéssel, vagy a tudatát elnyomó mély szedációban töltenie.³¹

Mindazonáltal az alkotmánybíróság ennek alapján nem nyilvánította alkotmányellenesnek, és nem semmisítette meg a vizsgált rendelkezést; ehelyett konkrét határidő meghatározásával a jogalkotó feladatává tette, hogy szabályozza újra az asszisztált öngyilkosságot. Míg egyrészt ez igazolható lehet azzal, hogy a megsemmisítés az életvédelem szempontjából veszélyes jogi vákuumot idézett volna elő, másrészt kritikát is kiváltott az olasz testület gyakorlatában eddig példa nélküli eljárási megoldás.³²

A három fogalmi konstrukció

Összevetve a három megközelítést, a vizsgált alkotmánybírósági döntések mögött három különböző fogalmi rendszer azonosítható. A magyar Alkotmánybíróság nem tett tiszta fogalmi elhatárolásokat az életvégi döntések különböző formái között. Az érvelésében nem választotta el egymástól az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság esetkörét, miközben a testület indokolatlan logikai kapcsolatot tételezett ez utóbbi életvégi döntés és az ellátás visszautasítása között.³³ Az olasz alkotmánybíróság dogmatikailag tisztább alapokra építkezett, megkülönböztette egymástól az említett kategóriákat. Az olasz gondolatmenet annyiban mutat rokonságot a magyar testület érvelésével, amennyiben az olasz fórum is az ellátás visszautasításának jogából törekedett következtetést levonni az asszisztált öngyilkosság alkotmányjogi megítéléséhez. Ezáltal a gyógyíthatatlan betegek (egészségügyi) önrendelkezési jogának szempontjából, ennek keretében értelmezte az asszisztencia igénybevételének lehetőségét az öngyilkossághoz.

Ezzel szemben a német megközelítés szerint az ellátás visszautasítása és az asszisztált öngyilkosság az önrendelkezési jog két külön megnyilvánulási formája, az utóbbi a betegségtől, illetve annak jellegétől függetlenül mindenkit megillető önrendelkezési szabadságból eredeztethető. A három fogalmi konstrukció közül tehát leginkább a német tükrözi azt az egészségügyi-orvostudományi fo-

A KLINIKAI GYAKORLAT TE-
KINTETÉBEN IGENCSAK FIGYE-
LEMRE MÉLTÓ, HOGY ELŐZETES
RENDELKEZÉS BEMUTATÁSÁRA
A KLINIKAI KÖZPONTOK TAG-
INTÉZMÉNYEINEK EGYIKÉBEN
SEM KERÜLT SOR, AZ ELŐZETES
RENDELKEZÉSEKRŐL VALÓSIDEJŰ,
HOZZÁFÉRHETŐ NYILVÁNTAR-
TÁS PEDIG MINDEZIDÁIG NEM
JÖTT LÉTRE

galomhasználatot, amely elhatárolja az eutanázia mellett az asszisztált öngyilkosság és az ellátás visszautasítása esetkörét.

A MAGYAR KLINIKAI GYAKORLAT TÉNYEI³⁴

Kutatási hipotézisünk szerint az életvégi kérdések szabályozása terén a fogalomhasználat döntően befolyásolja az alapjogok érvényesülését. Az alapjogok megfelelő védelméhez dogmatikai tisztaság, a valós élethelyzetekből mint tényekből kiinduló világos, következetes fogalomhasználat szükséges, amely kellőképpen reflektál a klinikai realitásra. Csak az ilyen fogalmi rendszer szolgálhat az alapjogi érvelés megfelelő alapjaként. Ugyanakkor a kérdést az ellenkező irányból is megközelíthetjük: a klinikai realitás, az életvégi döntések gyakorlata igazolja-e az alapjogi dogmatikát? Működik-e a gyakorlatban az, ami az alkotmánybíróság asztalán alkotmányosnak bizonyult? E cikk keretei arra adnak lehetőséget, hogy a fenti kérdésre a magyar szabályozás vonatkozásában adjunk választ, amellyel kapcsolatban rendelkezésünkre állnak adatok.

Az Alkotmánybíróság gondolatmenetével összhangban jelenleg Magyarországon az életvégi döntések közül az eutanáziát és asszisztált öngyilkosságot nem teszi lehetővé a jogi szabályozás; az életmentő, illetve életfenntartó kezelés visszautasításáról az egészségügyi törvény rendelkezik. Az életmentő és életfenntartó kezelések visszautasításának hazai szabályozása számos feltételhez köti, hogy az egyén meghozhassa a döntést élete végéről. Az életvégi kérdések – és különösen az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasítása – szabályozásával kapcsolatos problémákra számos szerző hívja fel a figyelmet. Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a jogi szabályozás elemzését, ezért a továbbiakban kizárólag a számunkra releváns aspektust vizsgáljuk: képes-e érvényesülni a szabályozás a gyakorlatban.³⁵

Az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasítása kapcsán az egyéni autonómia és az önrendelkezési jog érvényesülése legfőképpen a klinikai gyakorlatban jelenik meg. Az alapvető jogok biztosa³⁶ jelenleg is tartó átfogó vizsgálatot folytat az életvégi döntések kérdéséről, amelynek során széleskörű felmérést végzett a magyar orvosi gyakorlatra vonatkozóan. Az ombudsman munkatársai beszámoltak

arról, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésében foglalt életmentő vagy életfenntartó ellátás visszautasítására a Debreceni Egyetem Klinikai Központ, a Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központ és az Országos Onkológiai Intézet tagintézményeiben 2010 óta egyáltalán nem került sor. A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ tagintézményeiben „néhány” alkalommal, a Semmelweis Egyetem Klinikai Központ tagintézményeiben pedig évente mintegy 50 alkalommal került sor életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítására.³⁷

Az ombudsmani vizsgálat egy másik fontos kérdést illetően is hiánypótló adatokkal szolgál. Az életmentő, életfenntartó ellátások nemcsak a kezelés felmerülésekor, hanem előre tervezve, előzetes rendelkezésben („*living will*” vagy „*advance directive*”) is visszautasíthatók. A klinikai gyakorlat tekintetében igencsak figyelemre méltó, hogy előzetes rendelkezés bemutatására a klinikai központok tagintézményeinek egyikében sem került sor, az előzetes rendelkezésekről valósídjú, hozzáférhető nyilvántartás pedig mindeztől még nem jött létre.

A klinikai gyakorlatot áttekintve megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az eutanáziát és az asszisztált öngyilkosságot a jogi szabályozás nem teszi lehetővé, az eutanáziát kiváltani hivatott életmentő, életfenntartó ellátások visszautasításának joga pedig a valóságban nem képes érvényesülni. A gondolatmenetet folytatva egy további kérdés körvonalai rajzolódnak ki: van-e egyáltalán szükség, illetve a társadalom részéről igény arra, hogy az egyén dönthesse élete végéről?

2017-ben első alkalommal került sor Magyarországon átfogó kutatásra a felnőtt lakosság életvégi kívánalmairól, az életvégi döntésekkel kapcsolatos véleményükről és ismereteikről.³⁸ Az 1100 fős reprezentatív mintán végzett felmérésben a válaszadók 77%-a csak tüneti terápiát kérne gyógyíthatatlan betegsége végstádiumában. A megkérdezettek 57,2%-a otthon, szakképzett gondozók bevonásával szeretne meghalni. Az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasításának lehetőségéről 65,1%, az előzetes rendelkezésről pedig 34,5% hallott már, ismereteik azonban pontatlanok. Bár a kutatás az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság kérdéseire nem tért ki, az eredmény így is rendkívül szemléletesen mutatja, hogy egyértelmű társadalmi igény van arra, hogy az egyén dönthesse saját élete végéről.

A fenti adatok megmutatják, hogy az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasításának jogáról a

ÁLLÁSPONTUNK SZERINT NÉLKÜLÖZHETETLEN, HOGY AZ ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK FOGALMI RENDSZERE TÜKRÖZZE A RELEVÁNS ÉLETHELYZETEK TÉNYLEGES EGÉSZSÉGÜGYI-ORVOSTUDOMÁNYI JELLEMZŐIT; CSAK ÍGY BIZTOSÍTHATÓ AZ ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE

gyakorlatban alkalmazhatatlan szabályozás szól. Az életvégi döntéseket lehetővé tevő jogintézmények *tényleges* működésképtelensége (eutanázia, asszisztált öngyilkosság nem áll rendelkezésre, az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítása pedig koncepcionális problémákkal terhelt) az egyéni autonómia és az önrendelkezési jog súlyos sérelmét okozza.

KÖVETKEZTETÉSEK

A német alkotmánybíróságnak az asszisztált öngyilkosságról hozott döntése üzenheti számunkra azt, hogy a fejlődés iránya az életvégi döntések liberálisabb szabályozása, amely az ellátás visszautasítása mellett lehetővé teszi azt is, hogy az egyén öngyilkosságához valaki más közreműködését vegye igénybe, akár szervezett szolgáltatás keretében. Bár elköteleztünk vagyunk az egyéni autonómia mellett, ami meggyőződésünk szerint megalapozza az életvégi önrendelkezés széleskörű szabadságát is, ebben a cikkben nem érveltünk emellett. A vizsgálati szempontunk kifejezetten alapjog-dogmatikai volt.

A magyar, a német és az olasz alkotmánybíróság érvelésében azt vizsgáltuk, hogy a testületek menyiben voltak tekintettel a valóságra, az egészségügyi-orvostudományi tényekre, a klinikai gyakorlatra. Álláspontunk szerint nélkülözhetetlen, hogy az életvégi döntések fogalmi rendszere tükrözze a releváns élethelyzetek tényleges egészségügyi-orvostudományi jellemzőit; csak így biztosítható az alapjogok érvényesülése. A kérdést a másik oldalról is feltettük: megvizsgáltuk, hogy a magyar szabályozás működőképes-e a gyakorlatban. Ha ugyanis nem, akkor nyilvánvalóan nem juttathatja érvényre az alapjogokat.

A hazai helyzet mindkét tekintetben bírálható. A jogalkotó döntése nyomán az élet befejezéséről szóló döntések lehetősége – az öngyilkosságon túl – kimerül az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításának jogában. Ennek súlyosan korlátozó feltételrendszerét az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta. Mindezek eredményeként szinte ellehetetlenül az életvégi önrendelkezés, mivel az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítása a gyakorlatban jórészt alkalmazhatatlannak bizonyuló jog; mindeközben pedig a magyar alkotmányjogban az életvégi döntéseknek egy olyan dogmatikája vált bevetté, amelynek keretei között nem lehet a valóságot figyelembe véve értékelni az életvégi helyzetekkel kapcsolatos alapjogi igényeket. Ez magában hordozza az életvégi döntési szabadság sérelmének veszélyét. Sürgető tehát a magyar fogalmi megközelítés tisztázása, a klinikai valóság vizsgálatának

integrálása a szabályozás alkotmányosságáról való gondolkodásba.

JEGYZETEK

1. Jelen tanulmány a K132712 számú „Az alapjogi jogalanyiség koncepciója” projekt (kutatásvezető: Somody Bernadette) keretében jött létre. A K132712 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a kutatói kezdeményezésű pályázati program finanszírozásában valósul meg. Az írás 2020. októberében az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tudományos műhelyvita-sorozatának tárgya volt, ahol Csikós Ágnes, Vissy Beatrix és Zakariás Kinga opponálták a kéziratot. A szerzők ezúton köszönetet mondanak Kussinszky Anikónak és Makk Alexandrának a cikk elkészítéséhez nyújtott értékes segítségükért. Köszönjük továbbá Vissy Beatrix támogatását, aki a kutatócsoport tagjaként nélkülözhetetlen résztvevője a cikk mögötti koncepció alakításának.
2. BVerfG, 26. Februar 2020 – 2 BvR 2347/15.
3. Az olasz határozat az elemzés körébe vonható, hiszen az alapjogi fundamentuma összehasonlíthatóvá teszi a magyar és a német döntéssel, miközben közelmúltbeli hasonló tárgyú döntésként hasznos adalékkal szolgál a lehetséges fogalmi megközelítések bemutatásához.
4. A kezeléskorlátozás a kezelés meg nem kezdését és a megkezdett kezelés leállítását egyaránt magába foglaló orvostudományi fogalom. A továbbiakban a kezelés leállítása és/vagy megszakítása helyett a kezeléskorlátozás kifejezést használjuk.
5. ÉLŐ Gábor: Az újraélesztés újraértelmezése – autonómia és betegbiztonság, *Állam- és Jogtudomány*, 2016/4, 100.
6. Ez alól kivételt képez az az eset, amikor a beteg él az orvosválasztás jogával, és olyan orvost vagy egészségügyi ellátót keres, aki az adott kezelést nem tekinti haszontalannak. A haszontalanság megállapításának orvostudományi kritériumai jelenleg nem alkotnak egyértelműen tisztázott, zárt feltételrendszert, az adott orvos mérlegelésének és szakmai álláspontjának jelentős tere van.
7. Tom BEAUCHAMP: The Origins and Evolution of the Belmont Report, in: *Belmont Revisited: Ethical Principles for Research With Human Subjects*, eds. James CHILDRESS – Eric MESLIN – Harold SHAPIRO, Washington, Georgetown University Press, 2005, 12–25. Bővebben: Tom BEAUCHAMP – James CHILDRESS: *Principles*, New York, Oxford University Press, 2008.
8. Érdemes külön kitérni a kvalitatív haszontalanság fogalmára, amely az elérhető életminőség alapján meghozott döntés. Fontos kiemelni, hogy az orvos csakis

akkor tekinthet kvalitatív haszontalannak egy kezelést, ha a beteg objektíven képtelen bármiféle javulást megélni, érzékelni. Ettől eltérő az az eset, amikor az elérhető életminőséget a beteg nem értékeli érdemi javulásnak, ez esetben az ellátás visszautasítására van lehetősége.

9. A beleegyezés hiányában végzett ellátás kivételes helyzetei (nem önkéntes gyógykezelés, vélelmezett beleegyezés, helyettes döntéshozatal) jelen tanulmány keretein túlmutatnak, így azok tárgyalására nem kerül sor.
10. A kuratív terápia a betegség megszüntetését célzó, gyógyító kezelés, míg az életfenntartó kezelés célja az élettartam meghosszabbítása, létfontosságú testfunkció helyettesítése vagy támogatása az alapbetegségtől függetlenül.
11. A palliatív ellátás a terminális esetkörnél jóval bővebb, a palliatív medicina már az életet veszélyeztető betegség korai stádiumától jelen van, míg a hospice ellátásra az élet utolsó szakaszában kerül sor. Komfortkezelésre egyébként nem csak életvégi helyzetben kerülhet sor, hanem egyéb esetekben is (ld. fájdalom-ambulancia).
12. HEGEDŰS Katalin: Életvégi kérdések, palliatív gondoskodás. Az életvégi kérdések (döntési helyzetek és azok dilemmái, támogatási lehetőségek a döntéshozatalban) valamint a palliatív gondoskodás lehetőségei. https://inda.info.hu/uploads/dokumentumok/hegedus_katalin.pdf.
13. HEGEDŰS Katalin: *Az emberhez méltó halál*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 21.
14. World Health Organization: Definition of Palliative Care: <https://www.who.int/cancer/palliative/definition/en/>.
15. Bert BROECKAERT – Flemish Palliative Care Federation: Treatment decisions in advanced disease: a conceptual framework, *Indian Journal of Palliative Care*, 2009/15, 34.
16. BROECKAERT (15. vj.) 30.
17. Egy további elhatárolás is szükségesnek mutatkozik a palliatív szedáció tekintetében, amelynek célja az egyén elviselhetetlen szenvedésének enyhítése nyugtató-eltató gyógyszerek alkalmazásával. A palliatív ellátás során enyhe szedáció (ami nem befolyásolja hátrányosan a beteg tudatát, kommunikációs képességét) alkalmazható terápiásan, valamint a szenvedés csillapításának érdekében erőteljes, a tudatot átmenetileg vagy tartósan elnyomó szedációra is sor kerülhet (erre időnként szükség lehet egyes terápiás célok eléréséhez), ugyanakkor életet megrövidítő hatása ennek is csak kivételes esetben van. A palliatív szedáció esetén a szándék az elviselhetetlen szenvedés enyhítése szedatív gyógyszer alkalmazása révén – a sikeres végkimenetel pedig a szenvedés enyhülése. Minőségileg tér el céljában az eutanáziától, mivel a szenvedés csillapításán keresztül az életminőség javítását célozza még abban az esetben is, ha ezzel az egyén halálát végső soron siettet. A palliatív szedáció a fenti csoportosításban is elhelyezhető, a kezeléssel összefüggő döntések körébe tartozik, sajátossága pedig az, hogy a hospice-palliatív ellátáshoz hasonlóan a szenvedés csillapítását, a beteg életminőségének javítását célozza, nem célja tehát az élet megrövidítése. Lásd részletesebben: Lars Johan MATERSTVEDT et al.: Euthanasia and physician-assisted suicide: a view from an EAPC Ethics Task Force, *Palliative Medicine*, 2003/2, 97–101. (A tanulmány magyarul is megjelent: Lars Johan MATERSTVEDT et al.: Eutanázia és asszisztált öngyilkosság az EAPC Etikai munkacsoportjának szemszögéből, *Kharón Thanatológiai Szemle* 2003/3, 8–17); BROECKAERT (15. vj.) 33, valamint Nathan I. CHERNY – Lukás RADBRUCH: European Association for Palliative Care (EAPC) recommended framework for the use of sedation in palliative care, *Palliative Medicine*, 2009/7, 581–593.
18. HEGEDŰS Katalin: A hospice és palliatív ellátás mint az eutanázia alternatívája, in *Párbeszéd a halálról. Eutanázia a jogrend peremén*, szerk. FILÓ Mihály, Budapest, Literatura Medica, 2011, 159.
19. Fontos kitérnünk e körben a helyettes döntéshozatalra, tehát arra az esetre, amikor az egyén döntési képességének hiánya okán a rá vonatkozó döntést nevében és helyette más személy hozza meg (a helyettes döntéshozó). A helyettes döntéshozó által meghozott döntést egyes szerzők kivonják az egyéni autonómia köréből (pl. a nem önkéntes eutanázia körébe sorolva azt), ugyanakkor álláspontunk szerint ez az álláspont nem tükrözi az egyéni autonómia alapjogi tartalmát. A helyettes döntéshozatal során korábban uralkodó legjobb érdek („best interest”: mi az objektív legjobb az egyén számára?) paradigmáját idővel felváltotta az egyén akarata és preferenciái szerinti döntéshozatal („will and preferences”: milyen döntést hozna meg az egyén, ha döntési képessége fennállna?). A helyettes döntéshozatal számos további kérdést vet fel, melyek jelen tanulmány keretein messze túlmutatnak. Az életvégi kérdések szempontjából számunkra fontos megállapítás, hogy a helyettes döntéshozatal csakis rendkívüli esetekben, kivételesen fogadható el, és ekkor is elsődlegesen annak feltárására kell korlátozódnia, hogy mit akarhat/mit akarna az egyén, és annak megfelelően kell dönteni. Az egyén akarata tehát döntési képessége hiányában is a döntéshozatal alapját képezi, így az továbbra is az egyéni autonómia tágabb értelemben vett fogalma alá sorolható.
20. Kvalitatív haszontalanság esetén a döntő tényező az elérhető életminőség, mely szükségképpen szubjektív faktor, ezért a beteg véleménye, akarata és preferen-

- ciái az irányadóak. A kvalitatív haszontalanság megállapítása tehát valójában a beteg és az orvos közös döntése.
21. Bár a tipológia nem a határozat többségi indokolásában, hanem elsősorban Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményében fogalmazódott meg.
 22. Az interpretáció megszilárdult formájában: ZAKARIÁS Kinga: 54. § Az élethez és az emberi méltósághoz való jog, in: *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Budapest, Századvég, 2009, 1927–1930.
 23. 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás VI.1.
 24. A fogalmi rendszerezéshez lásd Anna ZWICK: The German Law on Euthanasia: The Legal Basics and the Actual Debate, in: *Advance Care Decision Making in Germany and Italy*, eds. Stefania NEGRI – Joechn TAUPITZ – Amina SALKIĆ – Anna ZWICK, Berlin–Heidelberg, Veröffentlichungen des Instituts für Deutsches, Europäisches und Internationales Medizinrecht, Gesundheitsrecht und Bioethik der Universitäten Heidelberg und Mannheim, Springer, 2013/41, 155–162, 172, 179.
 25. Az eutanázia kifejezés a német nyelvterületen elkerülhetetlenül felidézi a nemzetiszocialista rendszer által a betegek, fogyatékosággal élő emberek és egyes kisebbségi közösségek ellen elkövetett, tömeges mértékű gyilkosságokat. Emiatt az eutanázia („Euthanasie”) helyett a halálba segítés („Sterbehilfe”) kifejezés használatos. ZWICK (24. vj.) 153.
 26. ZWICK (24. vj.) 168. Jól szemléltethető ez a dinamika a vérátömlesztés (transzfúzió) példáján. A transzfúzió vallási okból történő visszautasítása a klinikai gyakorlatban felmerülő kérdés. A transzfúziót a beteg szabadon visszautasíthatja (amennyiben az elmaradása súlyos vagy maradandó károsodáshoz vezetne, közokirati vagy teljes bizonyító erejű magánokirati formában) mindaddig, amíg állapota nem rosszabbodik olyan mértékben, hogy a transzfúzió elmaradása már az életét veszélyezteti. Ekkortól minősül a transzfúzió visszautasítása életmentő kezelés visszautasításának, melyre csakis akkor van lehetősége a betegnek, ha olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkor állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – gyógyíthatatlan, és halálhoz vezet.
 27. ZWICK (24. vj.) 178–182.
 28. A tényállás tehát a szervezeten elkövetett öngyilkosságban közreműködést rendeli büntetni. Az elkövető nem feltétlenül törekszik az üzletszerűség értelmében vett anyagi haszonszerzésre, a döntő tényállási ismerv a rendszeresség és a szolgáltatási jelleg. FILÓ Mihály: Asszisztált öngyilkosság és az életvégi döntések Európában – tettesség, részesség, önrendelkezés, Állam- és Jogtudomány, 2016/4, 126.
 29. 207/2018. számú határozat. Ld. hozzá Antonia BARRAGIA: Introduction to I-CONnect Symposium– The Italian Constitutional Court on Assisted Suicide, *International Journal of Constitutional Law Blog*, December 5, 2018; Benedetta VIMERCATI: I-CONnect Symposium: The Italian Constitutional Court on Assisted Suicide – The Italian Constitutional Court and the Recent Decision on Assisted Suicide: The Guardian of the Constitution or the “Guardian” of the Parliament?, *International Journal of Constitutional Law Blog* December 6, 2018; Davide PARIS: I-CONnect Symposium: The Italian Constitutional Court on Assisted Suicide – The Italian Constitutional Court and the Recent Decision on Assisted Suicide: The Guardian of the Constitution or the “Guardian” of the Parliament?, *International Journal of Constitutional Law Blog*, December 7, 2018; Nannerel FIANO: I-CONnect Symposium: The Italian Constitutional Court on Assisted Suicide – Court Order no. 207 of 2018: A Particular „Species” of the German Incompatibility Ruling?, *International Journal of Constitutional Law Blog*, December 8, 2018, <http://www.iconnectblog.com/2018/12/i-connect-symposium-the-italian-constitutional-court-on-assisted-suicide-court-order-no-207-of-2018-a-particular-species-of-the-german-incompatibility-ruling/>.
 30. 219/2017. számú törvény.
 31. Javier Escobar VEAS: The Italian Constitutional Court and the constitutionality of the criminalisation of assisted suicide of patients suffering from serious and incurable diseases. *New Journal of European Criminal Law*, 2019/4, 3–5, 8–9, valamint Gianluca Montanari VERGALLO: The Marco Cappato and Fabiano Antoniani (dj Fabo) Case Paves the Way for New Assisted Suicide Legislation in Italy: An Overview of Statutes from Several European Countries, *European Journal of Health Law*, 2019/26, 234–236.
 32. VEAS (31. vj.) 5, 10–12.
 33. El kell ugyanakkor ismernünk, hogy ez a döntés másfél évtizeddel korábban született, mint az olasz vagy a német határozat, szükségképpen kevesebb ismeret állhatott csak mögötte. Ennek jelentőségét az Alkotmánybíróság felismerte, hiszen jelezte, hogy az életvégi önrendelkezési szabadság szabályozása alkotmányosságának megítélése „az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége” függvényében változhat. Más helyzetben volt a magyar testület abból a szempontból is, hogy döntésében nem kifejezetten az asszisztált öngyilkosság tilalmát kellett megítélnie; az elbírált indítványok az életvégi döntések szinte teljes spektrumát érintették, ezt a széles spektrumot illetően igényelték a dogmatika kialakítását.
 34. A problematika részletesebb tárgyalását lásd: KUSINSZKY Anikó – STÁNICZ Péter: Van-e döntésünk az

- élet végén? Lehetőségek és kompetenciák a gyakorlat tükrében c. kéziratát (melyet a szerzők az „Autonómia, életvédelem, jogbiztonság – Az életvégi döntések szabályozása” című, az ELTE ÁJK-n 2019-ben megrendezett konferenciához kapcsolódó tanulmánykötetéhez adtak le). Jelen fejezet több helyen támaszkodik az e kéziratban foglalt megállapításokra.
35. Az életvégi kérdések (életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítása, előzetes rendelkezés) szabályozása problematikájának részletes tárgyalásáért lásd például Busa Csilla, Csikós Ágnes, Dósa Ágnes, Élő Gábor, Filó Mihály, Hegedűs Katalin, Kovács József, Zeller Judit, Zubek László munkásságát, valamint a Hegedűs Katalin által vezetett életvégi döntésekkel foglalkozó munkacsoport tevékenységét.
36. A jelen tanulmány szerzőinek egyike, Stánicz Péter az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársaként részt vett a kézirat lezárásakor még zajló vizsgálatban.
37. KUSSINSZKY–STÁNICZ (34. vj.)
38. A kutatás eredményeit lásd: BUSA Csilla – ZELLER Judit – CSIKÓS Ágnes: Életvégi kívánalmakkal és döntésekkel kapcsolatos vélemények és ismeretek a magyar társadalomban, *Kharon Thanatológiai Szemle*, 2018/3, 19.

FÓRUM

A PARLAMENTI JOGRÓL

E lapszám Fórum rovata a parlamenti jog témájára összpontosít. Ilonszki Gabriella és Vajda Adrienn a magyar parlament pozícióvesztésének elemzésére vállalkozik elsősorban az utóbbi évtized folyamatai alapján. Kazai Viktor Zoltán és Karsai Dániel pedig az ellenzéki képviselők által benyújtott normakontroll indítványok alkotmánybírósági gyakorlatát tekinti át.

A FIDESZ ELLENZÉKBEN ÉS KORMÁNYON – PARLAMENTI VÁLTOZÁSOK*

BEVEZETÉS

Az alábbi írás a magyar parlament pozícióvesztésének elemzésére vállalkozik, elsősorban az utóbbi évtized folyamatai alapján. Három kérdés köré csoportosítjuk a változás elemzését. Első kérdésünk arra vonatkozik, hogy ez a pozícióvesztés milyen elméleti keretben értelmezhető, és túlmutat-e a változás a parlamentekkel foglalkozó szakirodalom által rendszeresen napirenden tartott „parlament hanyatlása” tézisen, vagy túlmegy-e azon, több-e annál. Második kérdésünk azt érinti, hogy ebben a változásban mi a Fidesz szerepe, a párt mely politikai és szervezeti jellemzői magyarázhatják a változást. Ezt követően az írás a pozícióvesztés folyamatát mutatja be, arra fókuszálva, hogy mi határozza meg ennek belső dinamikáját, és döntően politikai vagy intézményi racionalitás jellemzi-e.

A parlament pozícióvesztésére vonatkozó magyarázó értelmezések általában két keretben jelennek meg: vagy a politikai rendszer egészére („polity”), vagy a politikai rendszer legfontosabb intézményeinek egymáshoz való viszonyára és működésére („politics”) vonatkozóan.¹ Az előbbi megközelítés szerint a demokrácia általános romlása jelenik meg a parlament pozícióvesztésében. A „polity” tekintetében a nemzetközi szakirodalom immár olyan hibrid rendszerként írja le hazánkat, amely úton van az autokrácia felé.² A hazai politikai elemzések egy része is a demokrácia „jelzős szerkezetével” jellemzi az átalakulás irányát, alapvetően a demokrácia deficitese jellegét hangsúlyozva.³ Számos intézményi változtatás közvetlenül hatott a parlament működésére. Az új választási rendszer többségi vonásainak erősödésével az ellenzék politikai lehetőségei csökkentek,⁴ a megmaradt szabad média nem jut megfelelő információhoz, így lehetőségei korlátozottak a választók informálásában, a civil szervezetek nem tudják a közpolitikai napirendet érdemben tárgyalni – és még kevésbé tudják befolyásolni –, mert korlátozott a döntéselőkészítéshez való hozzáférésük. Joggal feltételezhető, hogy a korábban működő demokratikus intézmények romlása a képviselői intézmény romlásával jár.

A másik elméleti értelmezési keret szűkebben érinti a parlamenti szerepkört: a parlament és a kormány viszonyára, ezen belül pedig a parlament belső folyamatainak, funkcióinak átalakulására vonatkoztatja. Ennek egy markáns irányzata a parlament hanyatlásának – immár egy évszázada jelen lévő – narratívája. Éppen 100 évvel ezelőtt, 1921-ben jelent meg Lord Bryce *Modern Democracies* című műve, amelyben megfogalmazta a parlamentek hanyatlásának tézisének. Ez a megközelítés hazánkban sem vesztette aktualitását, a *Parlamenti Szemle* című folyóirat rendre közöl e tárgyban írásokat, úgy napjainkra vonatkoztatva, mind történelmi távlatban.⁵ A magyar Országgyűlésnek a rendszerváltásban, majd az azt követő időszakban betöltött kiemelkedő szerepe a konszolidációs folyamat során csökkenni kezdett.⁶ A változások azonban inkább – ahogy a szakirodalom fogalmaz – a racionalizálás igényéből és az europaizációs folyamatból következtek,⁷ és összességében hatékonysági átalakításoknak tekinthetők,⁸ amelyek alapvetően nem érintették a parlament kapacitását és adaptációs képességét. Vagyis a racionális átalakítás, beleértve a kormányzat szerepének erősödését, nem jár feltétlenül a parlament szerepének végzetes gyengülésével. Intézményi szempontból és összehasonlító perspektívából nézve a magyar parlament nem volt legyengített állapotban az ezredforduló utáni első évtizedben.⁹ Még az utóbbi időszak összehasonlító szemléletű írásai is viszonylag magasra értékelik a magyar parlament intézményi erejét.¹⁰ Ehhez képest jelennek meg azok a törvényalkotásban, ellenőrzésben, információnyújtásban mutatkozó változások, amelyeket a szakirodalom joggal nevez patologikusnak¹¹ – Bryce fent említett megfogalmazásának pandantjaként. A formális-intézményi értékelés rávilágít a kérdésünkben rejlő dilemmára: elegendő magyarázatot adhatnak-e csupán a parlamentre koncentrált elemzések a pozícióvesztés értelmezéséhez? Úgy véljük, hogy elsősorban a rendszerszintű átalakulási folyamat velejárója a parlament funkcióvesztése, ezért a magyarázó okok és a folyamat egésze nem érthető meg pusztán a parlament belső folyamatainak elemzésével.

* Cikkünk megírását a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapítvány 128833. számú kutatási támogatása segítette. Az írás kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözi.

Második kérdésünk a jelenlegi kormányzópárt lehetséges szerepére vonatkozik. A Fidesz parlamenttel kapcsolatos szerepének változását sokszor a párt populista irányváltásához kötik, kötjük. A Fidesz populista voltát mind hazai, mind nemzetközi összehasonlító elemzések adottak veszik,¹² de érdemes egyébként szempontokat is mérlegelni a párt fejlődési útjára, populizmusának sajátosságaira és a párt szervezeti rendjére vonatkozóan. Először is, a Fidesz sokban különbözik az európai populista pártoktól. A populista pártok általában a pártrendszer válságjelenségeként bukkannak fel, gyakran átalakulnak, eltűnnek, új pártok lépnek a helyükre. Ez különösen a közép-kelet-európai országokban van így. Ehhez képest a Fidesz a rendszerváltás óta aktív szereplő, és ez alapján nem él(het) antielitista vagy „anti-establishment” retorikával, ami a populista pártok jellemzője.¹³ Megkülönbözteti a Fideszt a többi populista párttól az utóbbi tíz évben betöltött domináns pozíciója is. A nagy európai populista pártok 20-30 százalékos választói támogatást érnek el, ehhez képest a Fidesz választói ereje jelentős, a Timbro Authoritarian Populism Indexe¹⁴ szerint az elért szavazati arányt tekintve a Fidesz a legsikeresebb populista párt Európában. Ezen kívül felmerülhet, hogy a Fidesz állítólagos populista jellege egyáltalán releváns-e írásunk tárgya, a Fidesz parlamenti politikája szempontjából. Álláspontunk szerint igen, de egyértelművé kell tenni a Fidesz populizmusának alapvonásait. A burjánzó populizmusértelmezések (eszmerendszer, társadalomkép, retorika, stílus, „antiestablishment” jelleg, szuverenitásészme stb.) csapdája a Hamupipőke-effektus:¹⁵ a politikai elemző (a herceg) körbejár a populizmus cipőjével, és keresi a beleillő lábat, a tökéletes populizmust, majd „igen-nem” alapú csoportosítással eldönti az adott mozgalmról, pártról vagy szervezetről, hogy populista-e vagy sem. Ehhez képest a populizmus fogalmának dekonstrukciójával – a fogalom néhány összefüggő alapvonásának megmegrágásával – pontosabban körvonalazhatók a populizmus megnyilvánulási formái, és az egyes esetek meghatározó vonásai is könnyebben azonosíthatók.¹⁶ Álláspontunk szerint a szakirodalomban felbukkanó alapvonások közül a Fidesz esetében a politikai rendszer („polity”) szélsőségesen antagonistáértelmezése mutatja leginkább a párt populista jellegét, és ennek politikai-stratégiai következményei mutatkoznak meg a párt parlamenttel kapcsolatos lépéseiben. Harmadikként, a parlament pozícióvesztése szempontjából a Fidesz belső szervezeti

rendje is mérlegelendő. A párt szervezeti átalakítása a 2000-es évek elejétől zajlott, és a 2002-es választási vereség után teljesedett ki. Egy szakirodalmi megfogalmazás szerint a párt a pártvezető foglyává vált,¹⁷ a politikai és szakpolitikai döntésektől a személyi döntésekig kizárólagos jelentőségű lett a pártvezető szava. A parlamenti képviselők pártvezetőtől függő, előzetes kiválasztása nem magyarázza önmagában, hogy a párt egy hangon szól a parlamenten belül is, de érzékelteti a párton belüli személyi és csoportautonómiák hiányát. A klientista személyi függőség átjárja a párt belső szervezeti rendjét. Ezt a szigorú függőséget kiegészíti az ellenzékkel szemben generált antagonizmus, ami lehetetlenné teszi a nem pártalapú (hanem például érdek-, térség- vagy bármely egyéb alapú) interakciókat a parlamenti szereplők között, végeredményben erodálva a parlament erejét. Következésképpen, az említett pártszervezeti vonások gyengítik magát a kétharmados többséget és a parlamentet is.

E három fenti jellegzetesség, tehát a tartós erőfölény, az antagonistá-populista pártstratégia és az autoriter pártszervezet nem csupán a Fidesz parlamenthez való viszonyát magyarázza, de együttes jelenlétük – álláspontunk szerint – kritikus esetté tesz hazánkat annak megértésében, hogy meddig megy el a rendszerré szerveződött populizmus a demokrácia alapintézményének lebontásában.¹⁸ Tézisünk szerint a rendszerré szerveződő autoriter párt politikai-stratégiai érdeke a parlament alapvető funkcióinak – vagyis az ellenőrzés, a törvényalkotás, és az átfogó társadalmi informálás funkcióinak – meggyengítése, lehetőségek szerint ellehetetlenítése. A Fidesz 2010–2020 közötti kormányzási időszakában ennek a feltételezésnek az igazolására, amit az alábbiakban adatokkal bizonyítunk. Az

írás következő két része ezt a folyamatot, ennek belső dinamikáját elemzi, figyelemmel a politikai-stratégiai magyarázatok és a jogi-intézményi magyarázatok összefüggéseire; előbb a Fidesz ellenzéki, majd kormányzati korszakában.

írás következő két része ezt a folyamatot, ennek belső dinamikáját elemzi, figyelemmel a politikai-stratégiai magyarázatok és a jogi-intézményi magyarázatok összefüggéseire; előbb a Fidesz ellenzéki, majd kormányzati korszakában.

A FIDESZ ELLENZÉKBEN – A FELELŐS ELLENZÉKISÉG VÉGE

A Fidesz hosszú utat járt be. A párt populista fordulata egyszerre volt a pártrendszer átalakulásának oka és következménye.¹⁹ A rendszerváltó pártok kartellje az ezredforduló első évtizedében megingott. Ko-

rábban ez a kartell-keret biztosította a Közép-Kelet-Európában kivételes – és az elemzők által gyakran oly nagyra értékelt – stabil pártrendszer, amelynek

tagjai különböző pártszabályozási intézkedéseken keresztül védelmet élveztek a potenciális „külső” pártkihívókkal szemben. Az ingadozó keretet tovább gyengítette, majd végzetesen aláasta a Fidesz populista fordulata, ami annyira megerősítette a pártot, hogy az sikerrel járt a korábbi, kétosztatú pártpolitikai mező felszámolásában. A pénzügyi és gazdasági válság további lendületet adott a Fidesz populista fordulatához. A Fidesz a populizmus eszköztárával elérte a korábbi hatalmi konstelláció teljes megváltoztatását, és új szabályokat alkotott.²⁰ Ennek része volt a parlamenti tevékenység jelentős csökkentése, egyúttal a parlamenten kívüli politikai szereplés fokozása, például referendumok kezdeményezésével és demonstrációk szervezésével.

A populista irányváltás – mint stratégiai váltás – megmutatkozik a felelős ellenzéki szerep feladásában. A felelős ellenzék tevékenységének lényegi eleme, hogy mivel távlati szinten joggal számolhat a kormányzati pozícióval, mérlegeli politikai-parlamenti viselkedésének következményeit,²¹ magyarárnem kezd olyan akciókba, nem tesz olyan politikai lépéseket, amelyek – kormányra kerülése esetén – visszahullanak rá, és megnehezítik működését. Ettől a felelős ellenzéki gondolkodástól, illetve magatartástól lépett el a populista párt: a számára fontos politikai teret a parlamenten kívülre helyezte, a par-

A POPULISTA IRÁNYVÁLTÁS – MINT STRATÉGIAI VÁLTÁS – MEGMUTATKOZIK A FELELŐS ELLENZÉKI SZEREP FELADÁSÁBAN

lamenti viselkedése pedig megváltozott. A váltás megmutatkozott a pénzügyi-gazdasági válságra adott válaszaiban is.

A konstruktív lépések egyikét sem választotta: elutasította a többi párttal a kooperációt, nem támogatta a szakértői kormány felállítását, és nem törekedett arra sem, hogy előrehozott választások révén magára vállalja a parlamenti felelősséget. A stratégiaváltást a Fidesz ellenzéki parlamenti viselkedésében az alábbi, 1. táblázat mutatja. Az elemzés kezdőpontjának a 2002-es évet választottuk, mivel – ahogy feljebb már utaltunk rá – a párt konzervatív jellege a 2002-es választási bukást követően kezdett megváltozni. Az 1. táblázat szemlélteti a párt viselkedésének átalakulását még ellenzéki pozícióban (2002–2006, 2006–2010).

A táblázat az ellenzéki parlamenti magatartás négy fontos aspektusát mutatja, az adatokból egyértelműen látszik a Fidesz parlamenti aktivitásának csökkenése. Ez mutatkozik meg a párt által kezdeményezett törvényjavaslatok és módosító javaslatok számában, valamint az ellenőrzést, nevezetesen a benyújtott interpellációk számát tekintve is. Bár a Fidesz a 2006–2010-es parlamenti ciklus elején látszólag komolyan vette az ellenzéki ellenőrzés feladatát, ez a lendület a ciklus végére alábbhagyott. Ezenkívül a párt a kormány által benyújtott javaslatokat sem támogatta, valamint bojkottálta azokat a parlamenti üléseket, amelyeken Gyurcsány Ferenc miniszterelnök jelen volt – a miniszterelnök kiszivárogtatott beszédére hivatkozva. A parlamenti intézmények mel-

1. táblázat. A Fidesz parlamenti aktivitása 2002 és 2010 között²²

| Aktivitás | Medgyessy-kormány 2002. 05. 28. – 2004. 09. 28. | I. Gyurcsány-kormány 2004. 09. 29. – 2006. 06. 09. | II. Gyurcsány-kormány 2006. 06. 09. – 2008. 05. 01. | III. Gyurcsány-kormány 2008. 05. 01. – 2009. 04. 14. | Bajnai-kormány 2009. 04. 14. – 2010. 05. 29. |
|---|---|--|---|--|--|
| Kezdeményezett törvényjavaslatok száma / képviselő* | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,2 |
| Módosító javaslatok száma / képviselő ** | 33 | 22 | 13 | 6 | 11 |
| Interpellációk száma / képviselő | 8,2 | 3,5 | 5,4 | 1,7 | 1,6 |
| Támogatott, kormány által benyújtott törvényjavaslatok aránya | 47,2 | 48,7 | 44,6 | 46,6 | 33,0 |

* Az ellenzéki pártok által benyújtott azon törvényjavaslatok, amelyeket a parlament nem tárgyalta. Megjegyzés: az ellenzéki képviselők által kezdeményezett törvényjavaslatoknak csak kis arányát tárgyalja a parlament (1994–2010: 6,3 százalék, 2002–2010: 8,1 százalék), és fogadja el (1994–2010: 3,7 százalék, 2002–2010: 4,9 százalék). Forrás: Országgyűlés Hivatalának honlapja.

** A Fidesz módosító javaslatainak egy részét Fidesz- és KDNP-képviselők közösen nyújtották be.

lőzésével párhuzamosan a Fidesz a „néphez” fordult. A népszavazások kezdeményezése a párt stratégiájává vált, ezekkel igyekezett a kormány közpolitikai törekvéseinek gátat szabni. Ez történt 2008-ban három ügygel (vizitdíj, tandíj, kórházi napidíj) kapcsolatban. A Fidesz a referendumok egyértelmű politikai nyertesévé vált, és megszerezte a választók többségének támogatását.

2010 után a referendumok szerepét a kétes indítatású és kimenetű nemzeti konzultációk vették át. Az Alaptörvényből kikerült a népi kezdeményezés intézménye, a referendum érvényességét és eredményességét pedig a megváltozott szabályozás szigorúbb feltételekhez kötötte. Az utóbbi évtizedben csak egyetlen esetben, 2016-ban került sor népszavazásra – kormányzati kezdeményezésre –, a bevándorlás témájában.²³ Bár a referendum nem volt érvényes (a részvételi arány 43,9 százalék volt), a Fidesz – az alkotmányos szabályozás ellenére – referenciaként igyekezett alkalmazni az Alaptörvény bevándorlás-ellenes paragrafussal való kiegészítéséhez. Ekkor azonban a kormánypártok nem rendelkeztek az elfogadáshoz szükséges parlamenti kétharmaddal, így az Alaptörvény ezen módosítására csak 2018-ban került sor, mikor a kormány ismét kétharmados többséget szerzett a választásokon. Ez a kitekintés felhívja a figyelmet a populista párt ambivalens viszonyára a nép bevonását illetően, valamint a korlátok – pontosabban azok hiányának – jelentőségére: a kétharmados többség szerepére.

A FIDESZ KORMÁNYON

2010-ben, a korábbi pártrendszer megbomlása és a súlyos válsághelyzet közepette a Fidesz könnyűszerrel szerezte meg a parlamenti mandátumok kétharmadát, amit átmenetileg elvesztett ugyan 2015-ben, de – jelentős intézményi átalakításokkal és a médiaszabadság korlátozásával – sikerült visszaszereznie és fenntartania.

Írásunk tézisével összhangban a következőkben azt elemezzük, hogy a populista kormány miként ássa alá a parlament funkcióit. Két jogszabály, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat alapozta meg a parlamenti munka megváltozását. Mindkét irrományt kormánypárti képviselők nyújtották be, és mindkét jogszabályt az ellenzéki pártok támogatása nélkül fogadták el.²⁴ Az ezekben foglalt módosítások gyökeresen átalakították a törvényhozási folyamatot, a parlament ellenőrzési funkcióját és a politikai vita lehetőségeit.

A törvényhozást tekintve a jogalkotást az állandó bizottságok felé mozdították el, azzal az érveléssel, hogy így növekedni fog a szakmaiság és a hatékonyság. Ennek eredményeképpen például a részletes vita – amely korábban a plenáris ülésen zajlott – átkerült a kijelölt bizottságokba. Mindezzel párhuzamosan a törvényhozási folyamat is teljesen átalakult: az általános vitát követően, amely az adott közpolitika, illetve törvényjavaslat főbb irányvonalait ismertette, a javaslatot a bizottságokban vitatják meg, ahol együttesen döntenek a benyújtott módosító javaslatokról is. Az új szabályozás létrehozott egy új szereplőt is, a Törvényalkotási bizottságot, amelynek kiemelt politikai státusza van, mivel állást foglal az egyes bizottságokban elfogadott módosító javaslatokról, amelyeket – saját módosító javaslataival együtt – összegző módosító javaslatba foglal. A plenáris ülésen már erről az összegző módosító javaslatról tárgyalnak. A fentiek eredményeképpen a plenáris ülés elveszítette néhány fontos funkcióját – vita, tájékoztatás, nyilvánosság –, míg a Törvényalkotási bizottság megkapta az állandó bizottságok egyes funkcióit. A két alapvető parlamenti szintér – a plenáris ülés és az állandó bizottságok ülései – korábbi szerepét az új szabályozás lényegesen megváltoztatta.

A kormány hatékonyságra hivatkozva a sürgősségi eljárások új szabályozását is elérte. A magyar Országgyűlésben jelenleg két típusú sürgősségi eljárást használnak: sürgős tárgyalás és kivételes eljárás. Az új házszabály mindkét eljárást módosította. A korábbi szabályozás értelmében „sürgős tárgyalás”-nál ugyanazon többségre volt szükség a sürgősség elrendeléséhez, mint magához a törvényjavaslatához, majd a törvényjavaslatot 30 napon belül napirendre kellett tűzni. 2014 óta a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges a sürgős tárgyalás elrendeléséhez, amelyre félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor. Továbbá, sürgős tárgyalás esetén a benyújtás és a zárószavazás között legalább hat napnak el kell telnie. A „kivételes eljárás” során a törvényjavaslat vitája a bizottságokban zajlik. Korábban a képviselők négyötödének támogatása kellett ennek az eljárásnak az elrendeléséhez, majd a Fidesz kormányra kerülése után kezdetben a képviselők kétharmadának, 2014 óta pedig a képviselők többségének támogatása szükséges. Végeredményben ez az új szabályozás a parlamenti (kormány-) többségnek speciális jogosultságokat biztosít; sőt, a kivételes eljárás során a részletes vitát nem az állandó bizottságok folytatják le, hanem a Törvényalkotási bizottság. Az új szabályozás értelmében a félévente elrendelhető kivételes eljárások száma tizenkettőről négyre csökkent,²⁵ továbbá bővült azon törvényjavaslatok tárgyköre, amelyek esetében nem rendelhető el ez az eljárás.

rás.²⁶ Ez alapján a sürgősségi eljárás kizárólag a kormány eszközeként tekinthető. A kivételes eljárás esetében a törvényjavaslat zárószavazására akár a benyújtást követő napon sor kerülhet. Joggal feltehető a kérdés, hogy a Fidesz miért szentelt ennyi figyelmet a sürgősségi eljárások szabályozásának, mikor kétharmados alkotmányozó többséggel bír. Az adatok azt mutatják, hogy a sürgősségi eljárás keretében tárgyalt törvényjavaslatok aránya 2006 és 2018 között csökkent. Számszerűsítve az elmúlt három parlamenti ciklusban (időben előre haladva) az arányok a következők voltak: 30,4 százalék, 22,8 százalék és 6,6 százalék. A populista kormánynak csak a 2010–2014-es parlamenti ciklusát jellemezte a relatíve gyors törvényhozás, amikor a kormánypártok kétharmados többsége lehetővé tette a kormányzati akarat gyors és könnyű véghezvitelét. A 2014 utáni ciklusokban a sürgős eljárások arányának csökkenését részben az új Házsabály által bevezetett korlátozások, részben – ahogy látni fogjuk – a törvényalkotásban használt egyéb módszerek is indokolják.

A parlament ellenőrzési lehetőségei szintén átalakultak. A vizsgálóbizottságok alakítása a parlamenti többség akaratától vált függővé, mivel a vizsgálóbizottságok felállításáról a plenáris ülés jogosult dönteni. Korábban, legalábbis az akkor hatályos Házsabály alapján, a vizsgálóbizottságokat fel kellett állítani, ha azt a képviselők együtöde kezdeményezte. Bár az interpellációk és a kérdések szabályozása nem módosult, a kormányzati szereplők magatartásának változása miatt mégis átalakult az ellenőrzésnek ez a lehetősége is, ahogy lejjebb, a 3. táblázat kapcsán látni fogjuk.

Ezzel párhuzamosan az elnök fegyelmi jogköre bővült. A korábbi házsabály lehetővé tette, hogy az ülést vezető elnök megvonja a szót a képviselőtől – miután az elnök erre felszólította az adott képviselőt, és figyelmeztette a felszólítások követke-

ményeire –, vagy súlyos rendzavarás esetén az ülést félbeszakítsa. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény kiterjesztette a parlamenti fegyelmi jogot.²⁷ Az ülést vezető elnök kezdeményezheti a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéről, csökkentheti a képviselő tiszteletdíját, felfüggesztheti a képviselői jogokat. Bizonyos esetekben az elnök rendészeti intézkedést alkalmazhat, amelynek során az érintett képviselőt az Országgyűlési Őrség vezeti ki az ülésteremből, és biztosítja, hogy az ülésnapról kizárt képviselő, valamint az, akinek a képviselői jogait felfüggesztették, ne léphessen be az ülésterembe.

KÖVETKEZMÉNYEK

A törvényhozás mintázata

Joggal merül fel a kérdés, hogy a hatékonyság és a szakmaiság szempontjainak hangoztatása az átalakítási folyamatban milyen tényleges következményekkel járt. A következő táblázat megmutatja, hogyan alakult át a törvényhozási aktivitás a 2006–2010-es parlamenti ciklussal összehasonlítva. A táblázat a jelenlegi, 2018-ban kezdődött – és az elemzés írásának idején körülbelül a felidejénél tartó – parlamenti ciklusra vonatkozóan is tartalmaz adatokat.

A 2. táblázat a 2010 utáni kormányok felfokozott törvényalkotási aktivitását szemlélteti. A törvényjavaslatok száma jelzi, hogy a kormány átfogó és alapos közpolitikai változást akart elérni. Még a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban (1990–1994) sem fogadtak el ilyen sok törvényjavaslatot.²⁹ Bár korábbi elemzések szerint a közpolitikai napirend meglehetősen állandóságot mutat a rendszerváltás óta,³⁰ a politikai rendszer átalakítására vonatkozó törvények száma és aránya nőtt a 2010–2014-es par-

2. táblázat. Elfogadott törvényjavaslatok jellemzői²⁸

| Kormány-ciklus | Elfogadott törvények száma nemzetközi szerződések nélkül (db) | Képviselő által benyújtott törvények aránya (%) | Törvények aránya, amelyeket ugyanabban a ciklusban módosítottak, amelyben elfogadták (%) | Saláta-törvények aránya* (%) | Sürgősségi eljárások aránya (%) |
|----------------|---|---|--|------------------------------|---------------------------------|
| 2006–2008 | 211 | 6,6 | 16,6 | 22,6 | 49,8 |
| 2008–2009 | 90 | 6,7 | 1,0 | 26,1 | 35,5 |
| 2009–2010 | 130 | 19,2 | 13,1 | 19,7 | 15,4 |
| 2010–2014 | 703 | 37,2 | 33,3 | 30,4 | 22,7 |
| 2014–2018 | 574 | 25,6 | 22,1 | 35,4 | 6,6 |
| 2018–2020 | 176 | 17,0 | 4,0 | 49,4 | 5,7 |

* saját becslés a törvények címe alapján

lamenti ciklusban,³¹ hasonlóképpen a gazdasági törvényhozáshoz.³² A törvényhozási folyamat felfűtöttségét további három aspektus is szemlélteti. Először is, az elfogadott törvényjavaslatokat igen nagy arányban kormánypárti képviselők nyújtották be, ami egyúttal azt is jelenti, hogy ezeket a törvényjavaslatokat nem bocsátották társadalmi egyeztetésre vagy bürokratikus előkészítésre. Mindenhol ismert jelenség, hogy a kormányok alkalmanként a képviselőiket használják a törvényjavaslatok benyújtására, hogy elkerüljék a nem kívánt kontrollt, és ily módon felgyorsíthatják a törvényalkotási folyamatot – a mi esetünkben ennek mértéke (az első ciklusban a törvények több mint egyharmada, a másodikban több mint egynegyede így született) utal az átalakítás felfűtöttségére. Másodsorban, a gyorsaság – és főleg az előkészítetlenség – azonban nem jár együtt hatékonysággal, különösen akkor, ha a felgyorsított folyamat célja a minőségi vita és a szakértői-bürokratikus beavatkozás elkerülése.³³ Ezzel kapcsolatban azt találtuk, hogy a 2010–2014-es parlamenti ciklus során az elfogadott törvények körülbelül egyharmadát még ugyanabban a ciklusban módosították, ez az adat a 2014–2018-as parlamenti ciklusban több mint egyötöd volt. Végül pedig: az elfogadott törvények jelentős része salátatörvény³⁴ volt. Ezek a törvényjavaslatok jellemzően több – gyakran egymáshoz nem kapcsolódó³⁵ – közpolitikai területet szabályoznak. Míg az előző vonatkozásban (törvények száma és egyéni képviselői indítványok száma tekintetében) a törvényhozási láz a második kormányzati ciklusra (2014–2018) némileg lecsillapodott, a salátatörvények száma folyamatosan nőtt. A jelenlegi ciklus 2018 és 2020 közötti időszakában a törvényjavaslatoknak megközelítőleg fele tekinthető salátatörvénynek. Amint azt a nemzetközi irodalomban is jegyzik, a salátatörvények jellemzően pártagenda-elemekhez kapcsolódnak,³⁶ és salátajellegükből adódóan az ellenzéknek még kevesebb esélye van azok befolyásolására vagy módosítására. Ezt az állítást a magyar eset egyértelműen igazolja. Közvetett módon a törvények átlagos hosszának változása is utalhat a salátatörvények elterjedtségére. A 2002–2006-os parlamenti ciklusban a törvények átlagos hossza kb. tíz oldal volt, a 2006–2010-es ciklusban közel nyolc oldal, ami tizenhárom, majd tizenkilenc oldalra nőtt a 2010–2014-es, illetve és a 2014–2018-as parlamenti ciklusokban.³⁷

Érdekes egy konkrét példával, a Költségvetési Tanács átalakításával illusztrálni a salátatörvények működési logikáját és hatását. A parlament 2008-ban, a pénzügyi és gazdasági válság idején döntött a tanács létrehozásáról, azzal a céllal, hogy a fiskális politika hitelességét visszaállítsa, illetve azért, hogy a tanács

bizonyos pénzügyi vonatkozású törvényeket véleményezzen (például a költségvetési törvényeket vagy a közpénzek felhasználásáról szólókat). Az intézmény átalakítására 2010-ben került sor, a 2011-es költségvetési törvény keretében – a kormánypárt egyik első lényegi lépéseként afelé, hogy megszüntesse döntéseinek gazdasági ellenőrzését. Kezdetben a költségvetési törvény nem tartalmazta a Költségvetési Tanács átalakítását, azonban két bizottsági módosító javaslat végül korlátozta a tanács hatáskörét, a titkárságát megszüntették, a tanács tagságát pedig átalakították. A Költségvetési Tanács eredeti funkcióit tehát nem önálló törvénnyel szüntették meg, hanem a költségvetési törvény egy szakaszával.

Normál esetben a törvényjavaslatokról megfontolt és kiterjedt parlamenti vitát folytatnak, beleértve a különböző platformokon (bizottsági ülések, plenáris szint) zajló, a kormányzati és a parlamenti szereplők, kormánypárti és ellenzéki szereplők közötti interakciókat. Ez alapján a jogalkotási folyamat változó hossza önmagában is utalhat a „megfontolás” mélységére és alaposságára. A törvényjavaslatok benyújtása és a zárószavazás között eltelt napok számát tekintve egyértelmű csökkenés figyelhető meg. Az 1990–1994-es parlamenti ciklusban (ami kivételesen tekinthető, mivel a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklus volt) 85,5 nap volt a törvényjavaslatok átlagos átfutási ideje, majd ez 48–50 nap körül stabilizálódott a 2002 és 2010 közötti ciklusokban.³⁸ A 2010–2014-es parlamenti ciklusban ez a szám 34,1 napra csökkent (az egyéni képviselők által benyújtott törvényjavaslatoknál ez a szám még alacsonyabb), majd a törvényjavaslatok elfogadásának átlagos ideje a 2014–2018-as parlamenti ciklusban ismét 45,9 napra nőtt.³⁹ Összességében, a kormányzat ígéretei és igényei a törvényhozás növekvő hatékonyságára vonatkozóan távol esnek a valóságtól.

Ahogy azt a fentiekben említettük, az új házszabály egy új parlamenti intézményt hozott létre: a Törvényalkotási bizottságot, azzal az érveléssel, hogy az szűrőként funkcionáljon a törvényhozási folyamat során, és biztosítsa a szakértelmet. A bizottság „szuperbizottságként” működik, az egészségügytől kezdve az oktatáson át a közlekedéspolitikáig az összes törvényjavaslattal foglalkozik. A törvényalkotási bizottság állást foglal a bizottsági módosító javaslatokról (ezeket felül is írhatja), majd elkészíti a saját javaslatát – amelyet a kijelölt bizottságok már nem tárgyalnak meg. Kérdés, hogy ezáltal miként nőtt a szakértelem. A Törvényalkotási bizottság megalkotása aláasta az állandó bizottságok munkáját – ami rögtön világossá válik, ha megnézzük az állandó bizottsági ülések számát és hosszát. A 2006–2010-es (2254 ülés) és a 2014–2018-as parlamenti ciklust

(1333 ülés) összehasonlítva egyértelmű a csökkenés az ülések számát tekintve, továbbá, az ülések átlagos hossza 2:55 órától 1:03 órára csökkent.⁴⁰ A kiüresedett állandó bizottságokat a Törvényalkotási bizottság nem helyettesítette „hatékonyan”. A Törvényalkotási bizottság működésének első teljes ciklusában (2014–2018) átlagosan 1:15 órát ülésezett, ami fél órával rövidebb, mint a 2010–2014-es ciklusban, és közel két órával(!) rövidebb, mint a 2006–2010-es parlamenti ciklusban az állandó bizottságok üléseinek átlagos hossza.⁴¹ E tények több mint elgondolkodtatók annak fényében, hogy milyen fontos szerepet játszik a Törvényalkotási bizottság a parlamenti döntéshozatal utolsó szakaszában.

Parlamenti ellenőrzés

A parlament funkcióinak hanyatlása az ellenőrzés eszközeinek vizsgálatakor is igazolódik. A 3. táblázat azt szemlélteti, hogy az interpellációkat, amelyek normál esetben az ellenőrzés eszközei, gyakran és egyre számottevőbben a kormánypárti képviselők használják. Ez a szokatlan gyakorlat egy 11 európai országra kiterjedő összehasonlítás során is kimutatható volt:⁴² a közép-kelet-európai kormánypárti képviselők gyakrabban használják a kérdések és interpellációk eszközét, mint nyugat-európai társaik. A hazai esetben ezt a tendenciát tovább erősíti a kérdések és interpellációk előadásának csökkenő lehetősége, mivel a benyújtott irományok egy jelentős része csak írásbeli választ kap.

Ahogy a 3. táblázatból látható, 2014 után az interpellációk egynegyedét, majd valamivel több mint egyötödét kormánypárti képviselők nyújtották be. A populista kormány első periódusa az első ciklus az 1990 utáni parlamentarizmus történetében, amikor az ellenzéki interpellációk kevesebb mint 50 százaléka hangzott csak el – szemben a kormánypárti képviselők által benyújtott interpellációk 84,4 százalé-

kával. A 2014–2018-as ciklusban ez a tendencia megfordult, és a korábbi mintázat állt vissza, legalábbis abban az értelemben, hogy az ellenzéki interpellációk valamivel nagyobb arányban hangzottak el a parlamentben (62,4 százalék), mint a kormánypárti interpellációk (54,9 százalék). A 2018 óta tartó ciklus eddigi adatai viszont ismét a kormánypárti interpellációk előnyét mutatják az elhangzást tekintve (80,2 százalék és 65,5 százalék). Nem kell hangsúlyozni, hogy az elhangzott szónak mekkora a jelentősége – még a korlátozott médianyilvánosság keretei között is.

Az ellenőrzési funkciók és a politikai vita fentiekben ismertetett gyakorlati korlátozása és gyengítése fokozza a kormánypárti szereplők láthatóságát (beleértve a kormánypárti képviselőket is), ami különös aggodalomra ad okot, mivel a sajtó és a média újr szabályozását követően a Fidesz, a pártközeli üzletberek pénzügyi segítségével, megteremtette

saját médiabirodalmát.⁴⁴ Következésképpen, az ellenzéknek kevesebb tere van a nyilvánosság tájékoztatására, így parlamenti „hallhatóságuk” korlátozása különösen aggályos, mivel a parlament ellenőrzési funkciója csorbul.

Az új szabályozások alapján lényegében ellehetlenült még egy ellenőrzési intézmény: a vizsgálóbizottságok létrehozása. A vizsgálóbizottságok létrehozása 2010 előtt elviekben kötelező volt, ha azt a képviselők egyötöde kezdeményezte, és ezáltal fontos ügyek kaphattak nyilvánosságot. A gyakorlatban azonban nem minden esetben alakultak meg ezek a bizottságok, mert például nem került napirendre a vonatkozó javaslat.⁴⁵ Az 1990 és 2010 közötti időszakban a 118 kezdeményezett vizsgálóbizottságból 25 alakult meg.⁴⁶ Az utóbbi két és fél parlamenti ciklus alatt az ellenzék által kezdeményezett 40 vizsgálóbizottságból csupán kettő alakulhatott meg.⁴⁷ A vizsgálóbizottságok kiüresedtek,⁴⁸ és a Fidesz kétharma-

3. táblázat. A benyújtott és elhangzott interpellációk jellemzői⁴³

| Parlamenti ciklus | Benyújtott | | | Elhangzott | | | | |
|-------------------|------------|---------|----------|------------|---------|------|----------|------|
| | Összes | Kormány | Ellenzék | Összes | Kormány | | Ellenzék | |
| | N | % | % | % | N | % | N | % |
| 2006–2010 | 1882 | 15,7 | 85,2 | 41,2 | 112 | 38,0 | 671 | 41,8 |
| 2010–2014 | 1752 | 13,9 | 86,1 | 54,6 | 206 | 84,4 | 750 | 49,7 |
| 2014–2018 | 1355 | 25,5 | 74,5 | 60,5 | 190 | 54,9 | 630 | 62,4 |
| 2018–2020 | 432 | 22,2 | 77,8 | 68,8 | 77 | 80,2 | 220 | 65,5 |

dos többségével könnyen megakadályozza azoknak a bizottságoknak a felállítását, amelyek nem a párt érdekeit szolgálják. A korlátozott lehetőségeikkel szembeesülve az ellenzéki képviselők 2012 óta 29 esetben fordultak az Alkotmánybírósághoz – eredménytelenül. Érdekes módon az esetek 70 százaléka 2018–2019-ben történt, ami azt mutatja, hogy az ellenzék a parlamenten belüli csekély lehetőségekkel szembeesülve parlamenten kívüli eszközökkel is próbálkozik – csekély eredménnyel.

A parlament funkcióinak jelentős csorbulása kiegészül a képviselőkkel szemben alkalmazott szankciók fokozódásával. Az elnök kiterjedt fegyelmi jogkörét tekintve a 2014–2018-as parlamenti ciklusban (és azóta is) a leggyakrabban alkalmazott szankció a képviselői tiszteletdíj csökkentése volt, amit abban a ciklusban 22 esetben alkalmaztak,⁴⁹ majd 2018 és 2020 között 45 esetben. A legtöbb esetben a szemléltetés szabályainak megszegése (például transzparenszek használata), illetve az ülés rendjének megzavarása miatt került sor fegyelmi eljárásra.⁵⁰ 2014 és 2018 között három, 2018 óta pedig nyolc esetben került sor képviselő kizárására. A képviselői jogok felfüggesztésére eddig még nem volt precedens. Az ellenzéki képviselők rendezavarási akciói miatt a kormány kilátásba helyezte a fegyelmi jogkör további kiterjesztését.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az előzőek alapján a pozícióvesztés a parlamentarizmus lényegének (vagyis a képviselői elvnek és a felelős kormányzás elvének) a kudarcaként írható le; a politikai rendszer és a kormányzó párt átalakítása mintegy „melléktermékként” hozta magával a parlament hagyományos funkcióinak leépítését is – és mint ilyen, kulcselemnek tekinthető a jelzett változások és a parlamentarizmus összeegyeztethetetlenége szempontjából –; végül a folyamat dinamikája bizonyítja a politikai-stratégiai elemek primátusát a magyarázatok sorában.

A fentiek alapján a magyar Országgyűlés pozícióvesztése egyértelműnek tűnik, miközben a nem demokratikus rendszerek parlamentjeiről szóló szakirodalom szerint ezekben a rendszerekben is tere van – sőt, komoly szerepe lehet – a parlamenteknek.⁵¹ Gandhi és társai⁵² egyenesen úgy fogalmazzák, hogy csak karikatúrának tekinthetők a politikai funkciókat nélkülöző parlamentek. Milyen szerepet tudunk

a magyar parlament esetében azonosítani? Vagy csak a demokráciákban tételezett funkciók folyamatos romlását, potenciális elvesztését diagnosztizálhatjuk? Bár az említett szakirodalom a „hagyományosan” nem demokráciaként működő rezsimekkel foglalkozik, és nem érinti a „romló” demokráciákat, az elemzések szerint az ellenzék gyakran többet kap ezekben a rendszerekben annál az egyszerű és kézenfekvő reménynél, ami a nem demokratikus rendszerek ellenzékét bent tartja a politikai térben, nevezetesen annál, hogy láthatók és hallhatók legyenek – a következő választás során.⁵³ Még a diktátorok is tesznek engedményeket a parlamentben az ellenzéknek közpolitikai ügyekben, mert ez kevesebb problémával jár, mint a belső konfliktusok potenciális eszkalálódása. Olykor ezek a közpolitikai megoldások tökéletlenek vagy önkényesek,⁵⁴ mégis, a parlamentnek köszönhetően formálódnak. Az autoriter rendszerekben a parlament legitimációs

szerepet tölthet be, vagy információs forrásként működhet, amennyiben a viták során elhangzó szempontokat a centralizált és diktatórikus rendszer lényegénél fogva nem tudja másként megszerezni. A parlament a hatalom konszolidációját is biztosíthatja az ellenzékkel kapcsolatos különböző stratégiákon keresztül – a kooptációtól, az ellenzék megosztásán át a járadékok elosztásáig –, meglehetősen változatos módon.

Úgy tűnik, hogy a nem demokratikus rezsimek parlamenti funkciói közül a magyar parlament legitimációs funkciója maradt az egyetlen releváns politikai szerep, amely egyaránt fontos a hazai és a nemzetközi közvélemény szempontjából. A kormányzati politikai célok eléréséhez a parlament biztosítja a törvényes keretet és a jogszerűség auráját 2010 óta. Paradox módon, a parlament fontossá vált a populisták számára – szemben a 2010 előtti helyzettel. Ezzel szemben a populisták hatalom egyáltalán nem él az ellenzékkel kapcsolatban a politikai eszközökkel, inkább a büntetés-fegyelmezés eszköztárát használja. Hasonlóképpen kétséges, hogy mennyire akar „külső” információhoz jutni a parlament segítségével. Az első vizsgált parlamenti ciklus (2010–2014) kapcsán felmerült, hogy a kormánypárt átvette a Jobbik parlamenti, törvényalkotási kezdeményezéseit. Bár e törvényjavaslatokat rendre elutasították, később a végrehajtó hatalom hasonló tárgyú törvényalkotással élt. A hazai szakirodalom álláspontja szerint ez azonban inkább a két párt (a Fidesz és a Jobbik) hasonló populisták profiljának volt betudható, semmint

annak, hogy a Jobbik közpolitikai iránya a parlamentben meghallgatásra talált volna.⁵⁵

Visszatérve a bevezetőben megfogalmazott feltételezéshez: elemzésünkkel bizonyítottnak tekintjük, hogy a kormánypárt a demokratikus parlamentarizmus intézményeit szélsőséges módon gyengíti, illetve azok ellenében érvényesíti programját. Ezzel aláássa a parlament képviseleti demokráciákban szokásos szerepeit: a törvényalkotáshoz való hozzájárulást, a hatékony ellenőrzést és a tájékoztatást.

A várható további trendet illetően elválik egymástól a politikai és a tudományos kérdés. Politikai értelemben kérdéses, hogy stabilizálódik-e a jelenlegi állapot, vagy – a populisták parlamenti felfogással összhangban – folytatódik a parlament szerepének leépítése. Ezzel érünk vissza első kérdésünkhöz, a parlament és a parlamentarizmus, vagyis a parlamenti kormányzás analitikus megkülönböztetéséhez. A bevezetőben megfogalmazott kérdésre válaszolva: az alapvető funkcióiban csorbitott parlament nem lehet a képviseleti elvre és a kormányzati felelősségre épülő parlamentarizmus támasza. A parlament szélsőséges pozícióvesztése a parlamentarizmus veresége. Kérdéses, hogy ez a vereség végzetes-e. Joggal feltételezhetjük, hogy a képviseleti tartalom és a kormányzati felelősség helyreállításával a parlamentarizmus eszméje ismét érvényesülhet. Mindez azonban rendszerszemléletű megközelítéssel – és nem pusztán a parlament belső folyamatainak elemzésével – válik világossá. A helyreállításra és a pozitív kimenetre vonatkozó feltételezés ellenére nem hagyható figyelmen kívül az a vélekedés,⁵⁶ miszerint a demokrácia leépítése során olyan mélyen, olyan alapvetően sérülnek az érintett intézmények, hogy a változás és változtatás fájdalmas, hosszadalmas, és talán nem is lesz feltétlenül teljes és eredményes.

Emiatt is fontos a változások okainak és következményeinek pontos diagnózisa, amelynek felállítására írásunk kísérletet tett. A populisták parlamenti hatalma és parlamenti többsége valóban szinte „korlátok nélküli” lehetőségeket biztosít a célok eléréséhez. Ugyanakkor a három parlamenti ciklus belső – eljárási és működési – változásai mutatják a hatalom taktikus tanulási képességét is. Az első szakaszban megtörtént az alapvető intézményi átalakítás, a működést túlfűtöttség jellemezte; a másodikban ez a felfokozott működés enyhült, hiszen az új intézményi felállás biztosította a demokratikus parlamentarizmus funkcióinak kiüresítését, a különleges szélsőséges megoldások (a nagyszámú egyéni képviselői

ELEMZÉSÜNKKEL BIZONYÍTOTTNAK TEKINTJÜK, HOGY A KORMÁNYPÁRT A DEMOKRATIKUS PARLAMENTARIZMUS INTÉZMÉNYEIT SZÉLSŐSÉGES MÓDON GYENGÍTI, ILLETVE AZOK ELLENÉBEN ÉRVÉNYESÍTI PROGRAMJÁT

törvényjavaslat vagy a sürgősségi eljárások) többé már nem voltak szükségesek; végül, a harmadik szakaszban a hagyományos parlamenti intézmények alig számítanak, áttekinthetetlen salátatörvények és különböző fegyelmezési eszközök veszik át a populisták párt érdekeinek érvényesítését.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a belső intézményi (például házszabályi vagy törvényi) változások nem feltétlenül jelentenek oksági magyarázatot a parlament funkcióvesztésére. Intézményi változtatás nélkül is bekövetkezhet a „viselkedésbeli” váltás: láthatuk, hogy már a házszabályi változások előtt átalakult, mondhatni felborult a törvényalkotás korábbi rendje. Vagy előfordul, hogy az intézményi változtatás perverz hatással jár: ezt láthattuk abban, hogy a Törvényalkotási bizottság nem ad hozzá a törvényhozási folyamathoz, hanem elrejtje annak kiüresedését. És lehet az intézményi változtatás hatása túlfűtött: a fegyelmezési jogkörök viszonylag mérsékelt bővítése nyomán a politikai szándékok és szereplők tágra nyitották ezek alkalmazását. Ezek az összefüggések arra hívják fel a figyelmet, hogy nem feltétlenül és nem kizárólagosan a jogi-intézményi változások, hanem a politikai-stratégiai akarat nyomán történt meg, és esetünkben ebben a keretben értelmezhető elsősorban a parlament – és így a parlamentarizmus – kudarca. A parlamentarizmus eszméjének és gyakorlatának helyreállítása nem egyszerűen házszabályi, hanem politikai kérdés. A parlament funkciói – szerepe a törvényalkotási folyamatban, az ellenőrzésben a választópolgárokkal való kapcsolattartásban – a modern demokratikus parlamentarizmus, vagyis a parlamenti kormányzás keretei között érvényesülhetnek, a parlamentek nem demokratikus rendszerekben általában csak politikai-legitimációs álarcot jelentenek.

JEGYZETEK

1. A parlamentek szerepváltozását lehet a policy-szintű, vagyis a közpolitikai változásokkal is bizonyítani, ez a megközelítés azonban nem képezi jelen elemzésünk tárgyát.
2. Anna LÜHRMANN – Staffan I. LINDBERG: A third wave of autocratization is here: what is new about it?, *Democratization*, 2019/7, 1095–1113.
3. György LENGYEL – Gabriella ILONSKIKI: Stimulated Democracy and Pseudo-Transformational Leadership in Hungary, *Historical Social Research, Special Issue*, 2012/37, 107–126; Bozóki András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-

- rezsim a rendszertipológia tükrében, *Politikatudományi Szemle*, 2017/2, 7–32.
4. Réka VÁRNAGY – Gabriella ILONSZKI: Hungary. The (de)construction of parliamentary opposition, in *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?* eds. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSZKI, London – New York, Routledge. 2018, 151–170; valamint saját számítások
 5. PÓCZA Kálmán: A parlamentarizmus örök válsága? – A törvényhozás hanyatlása és a túlzott elvárások kérdése, *Parlamenti Szemle*, 2019/2, 7–24.
 6. Gabriella ILONSZKI: From Minimal to Subordinate, a Final Verdict? The Hungarian Parliament, *Journal of Legislative Studies*, 2007/1, 38–58.
 7. István KUKORELLI: Democratization and Europeanization in Hungary: The Second Parliament (1994–1998) in *The Second Parliament*, eds. Attila ÁGH – Sándor KURTÁN, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 2001.
 8. Ulrich SIEBERER – Wolfgang C. MÜLLER: Explaining Reforms of Parliamentary Minority Rights: A Theoretical Framework with Case Study Application, *West European Politics*, 2015/5, 997–1019.
 9. M. Steven FISH – Matthew KROENIG: *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
 10. Svitlana CHERNYKH – David DOYLE – Timothy J. POWER: Measuring Legislative Power: An Expert Re-weighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index, *Journal of Legislative Studies*, 2017/2, 295–320.
 11. Viktor Zoltán KAZAI: The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary, *Jus Politicum*, 2019/23, <http://juspoliticum.com/article/The-Instrumentalization-of-Parliamentary-Legislation-and-its-Possible-Remedies-Lessons-from-Hungary-1309.html>.
 12. ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában, *Fundamentum*, 2015/2–3, 50–61; Sarah ENGLER – Bartek PYTLAS – Kevin DEEGAN-KRAUSE: Assessing the diversity of anti-establishment and populist politics in Central and Eastern Europe, *West European Politics*, 2019/6, 1310–1336; Robert CSEHI – Edit ZGUT: ‘We won’t let Brussels dictate us’: Eurosceptic populism in Hungary and Poland, *European Politics and Society*, 2020. január 27., <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1717064>.
 13. Lásd ENGLER–PYTLAS–DEEGAN-KRAUSE. (vj. 12.).
 14. A TAP index az európai populista pártok választási eredményeit vizsgálja és elemzi: Timbro Authoritarian Populism Index 2019, <https://populismindex.com/wp-content/uploads/2019/02/TAP2019C.pdf>.
 15. José Javier Olivas OSUNA: From chasing populists to deconstructing populism: A new multidimensional approach to understanding and comparing populism, *European Journal of Political Research*, 2020. november 21., <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12428>.
 16. Lásd OSUNA (16. vj.); Maurits J. MEIJERS – Andrej ZASLOVE: Measuring Populism in Political Parties: Appraisal of a New Approach, *Comparative Political Studies*, 2020.
 17. KÖRÖSÉNYI András: A jobboldal elhúzódo válsága, *Kommentár*, 2007/4, 97–101.
 18. Harry ECKSTEIN: Case Study and Theory in Political Science, in *In Case Study Method*, eds. Roger GOMM – Martyn HAMMERSLEY – Peter FOSTER, London SAGE Publications Ltd., 2009, 118–164; John GERRING: Is There a (Viable) Crucial-Case Method?, *Comparative Political Studies*, 2007/3, 231–253.
 19. Gabriella ILONSZKI – Réka VÁRNAGY: From party cartel to one-party dominance. The case of institutional failure, *East European Politics*, 2014/3, 412–427.
 20. Terry M. MOE: Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, & Organization* 1990/6 (Special Issue), 213–253.
 21. Giovanni SARTORI: *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, 1976/2005, ECPR Press.
 22. Lásd VÁRNAGY – ILONSZKI (5. vj.), valamint saját számítások.
 23. A népszavazásra bocsátott kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”
 24. A szavazások eredményei: T/6391. Az Országgyűlésről (2012. április 16.); kétharmados többséget igénylő rész: 255 igen (Fidesz: 220, KDNP: 34, független: 1) – 70 nem (Jobbik: 45, LMP: 14, független: 11) – 0 tartózkodás; listás szavazatok megoszlása: 252 igen (Fidesz: 217, KDNP: 34, független: 1) – 73 nem (Fidesz: 3, Jobbik: 45, LMP: 14, független: 11) – 0 tartózkodás; H/13253. Egyes házszabályi rendelkezésekről (2014. február 13.), listás szavazatok megoszlása: 244 igen (Fidesz: 211, KDNP: 32, független: 1) – 70 nem (MSZP: 25, Jobbik: 31, LMP: 4, független: 10) – 0 tartózkodás.
 25. SZABÓ Zsolt: A parlamenti jog változásai, *MTA Law Working Papers*, 2014/25, 4.
 26. *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, szerk. DUKÁN Ildikó – VARGA Aida, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018, 271.
 27. SMUK Péter: Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete, *Pázmány Law Working Papers* 2012/40, 9.
 28. Országgyűlés Hivatalának honlapja, valamint saját számítások.
 29. A rendszerváltás utáni első parlamenti ciklus idején elfogadott törvények száma 432, ez mintegy 100 nemzetközi szerződést foglal magában, utóbbiakat a 2. táblázat adataiba nem számoltunk bele.

30. MOLNÁR Csaba: Törvények, in *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*, szerk. BODA Zsolt – SEBŐK Miklós, Budapest MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018, 141.
31. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 157.
32. Lásd ENYEDI (13. vj.) 52.
33. GAJDUSCHEK György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 43–68.
34. Megközelítő adat az elfogadott törvények címe alapján. Módszer: azon elfogadott törvények kiszűrése, amelyek címe „Egyes...tárgyú törvényekről”, „Egyes... kapcsolódó törvényekről”.
35. Annak ellenére, hogy a 4/2006 (II. 15.) AB határozat értelmében a törvényjavaslatok csak egy közpolitikai területet szabályozhatnak, és azoktól független jogszabályokat nem módosíthatnak.
36. Glen S. KRUTZ: *Hitching a Ride. Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Columbus: Ohio State University Press, 2001, 211.
37. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 134.
38. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 132.
39. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 132.
40. Saját számítások.
41. FERENCZY Balázs: Parlament a parlamentben. A Törvényalkotási Bizottság, *arsboni.hu*, 2018. május 18., valamint saját számítások.
42. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSKZI: Chapter 13. Conclusions, in *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, eds. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSKZI, London – New York, Routledge, 2018.
43. Országgyűlés Hivatala: *Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018 ciklus*, Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság, 2018, valamint saját számítások.
44. Becsült adatok alapján a Fidesz-közeli médiaportfólió piaci részesedése 77,8 százalék. Lásd: Mérték Médiaelemző Műhely: *Mindent beborít a Fidesz-közeli média*, *atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft.*, 2019. április 25., <https://mertek.atlatszo.hu/mindent-beborit-a-fidesz-kozeli-media/>.
45. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár Artúr: A magyar Országgyűlés bizottsági rendszere, *arsboni.hu*, 2012, 25, http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szentgali-Toth_Boldizsar_A_magyar_Orszaggyules_bizottsagai.pdf.
46. Lásd SZENTGÁLI-TÓTH (46. vj.) 9.
47. „A Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett katasztróféért viselt felelősség fel-tárásával és a hasonló katasztrófák jövőbeni megaka-dályozásához szükséges feladatok meghatározásával foglalkozó országgyűlési vizsgálóbizottság felállításáról”; „Az állami adóhatóság 2002 és 2013 közötti ki-emelt adózókkal kapcsolatos gyakorlatát vizsgáló bi-zottságról”.
48. Lásd SZABÓ (26. vj.) 5.
49. Lásd Országgyűlés Hivatala (44. vj.) 14.
50. Lásd DUKÁN – VARGA (27. vj.) 113.
51. Paul SCHULER – Edmund J. MALESKY: Authoritarian Legislatures, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, eds. Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STRØM, Oxford, Oxford University Press, 2014.
52. Jennifer GANDHI – Ben NOBLE – Milan SVOLIK: Le-gislatures and Legislative Politics without Democracy, *Comparative Political Studies*, 2020. május 10., 4, <https://doi.org/10.1177%2F0010414020919930>.
53. Bryce LOIDOLT – Quinn MECHAM: Parliamentary Opposition Under Hybrid Regimes: Evidence from Egypt, *Legislative Studies Quarterly*, 2016/4, 997–1022.
54. Jennifer GANDHI – Adam PRZEWORSKI: Cooperation, cooptation and rebellion under dictatorships, *Economics & Politics*, 2006/1, 1–26.
55. BÖCSKEI Balázs – MOLNÁR Csaba: Kormányon a ra-dikális jobboldal? A Jobbik ígéretei a magyarországi törvényalkotásban, *Politikatudományi Szemle*, 2017/1, 55–76.
56. Takis S. PAPPAS: Populists in Power, *Journal of Democracy*, 2019/2, 70–84.

ELLENZÉKI PETÍCIÓK AZ ALKOTMÁNY- BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

A KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOZÁS MINT AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM
ÉS AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ESZKÖZE

Az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény hatálybalépésével alapvetően átalakult az alkotmánybíráskodás karaktere. Míg az absztrakt utólagos normakontroll hatáskört jelentősen korlátozta a jogalkotó, az alkotmányjogi panasz eljárások körét kitágította.¹ Ennek következtében (i) az alkotmánybíráskodás az objektív alkotmányvédelem helyett elsősorban a szubjektív alapjogvédelem eszköze lett, (ii) az absztrakt normakontroll domináns szerepét átvette a konkrét felülvizsgálat, és (iii) az Alkotmánybíróság inkább a rendes bíróságok joggyakorlatának, nem pedig a politikai hatalmi ágak jogalkotási tevékenységének legfőbb ellenőrző mechanizmusa lett.

A szabályozás átalakítása mögött meghúzódó politikai motivációt nem nehéz felismerni. Az *actio popularis*-nak köszönhetően 2012 előtt nagyon könnyű volt a mindenkori kormánytöbbség vitatott jogalkotási lépéseit megtámadni az Alkotmánybíróság előtt. Az új szabályok viszont radikálisan leszűkítették azoknak a körét, akik absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezhetnek. Jelenleg csupán a Kormánynak, a képviselők egynegyedének, a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek és az alapvető jogok biztosának van erre joga.

Igaz, hogy az alkotmányjogi panasz eljárások keretében nem csupán bírósági döntések, hanem jogszabályok alkotmányosságát is lehet vitatni. Ugyanakkor a befogadási feltételek – elsősorban az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének igazolása – miatt lecsökkent annak a valószínűsége, hogy az aktuális kormánytöbbség által elfogadott törvényeket és rendeleteket sikeresen meg lehessen támadni, különösen akkor, ha azok nem alapjogi tárgyúak.

A kormánytöbbség hatékony ellenőrzésében tehát jelentősen megnövekedett az absztrakt utólagos normakontroll indítványozására jogosult intézményi szereplők súlya.

Többben úgy vélekedtek, hogy az *actio popularis* kivezetéséből eredő hátrányokat leginkább az ombudsman lesz képes ellensúlyozni.² Ezt a vélekedést részben igazolják a számok, hiszen az összes indítványozásra jogosult közül az ombudsmantól érkezett magasan a legtöbb beadvány, ahogy azt az 1. ábra mutatja. Ez a kép ugyanakkor némileg félrevezető. Az új szabályozás által teremtett környezetben ugyanis nagyobb jelentősége van az indítványozásra jogosultak szerepfelfogásának, amely pedig alapvetően a tisztséget betöltő személyiségtől függ. Ha végignézzük az ombudsman által kezdeményezett alkotmánybírói eljárások listáját, akkor azt látjuk, hogy az ügyek döntő többségét még Szabó Máté kezdeményezte 2013. szeptember 24-ig tartó mandátuma idején. Az őt követő Székely László és a pozíciót jelenleg betöltő Kozma Ákos sokkal kevésbé mutatkoztak aktívnak az indítványozás terén.

Az alapvető jogok biztosát viszont közvetlenül az országgyűlési képviselők egynegyede, vagyis gyakorlatilag az ellenzéki képviselők követik, akik 2014 óta folyamatosan és viszonylag gyakran élnek az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének jogával.

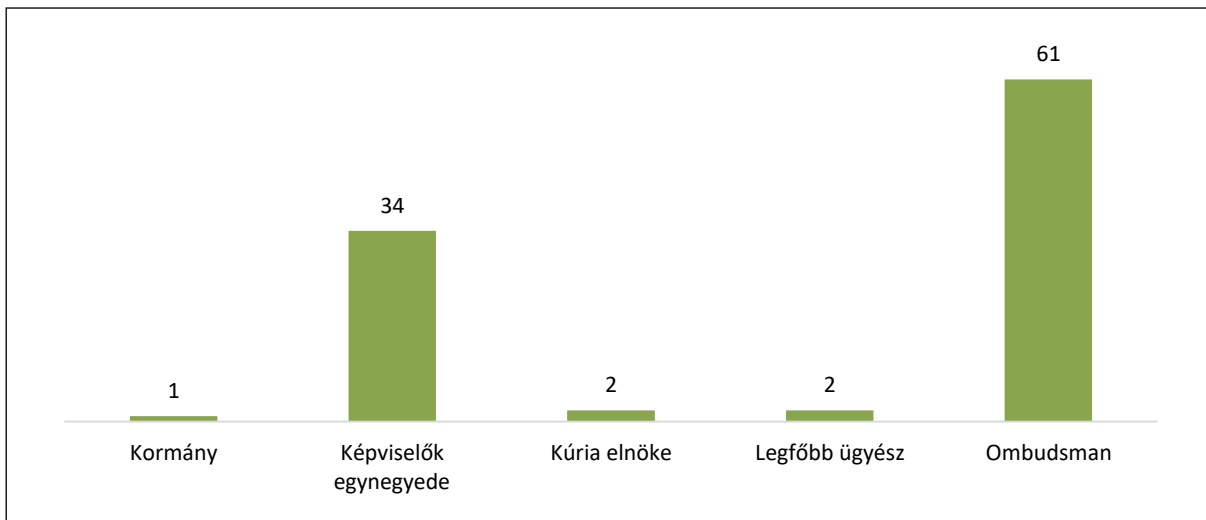
Ennek ellenére nem sok figyelem irányult eddig a magyar szakirodalomban az ellenzéki indítványozás elméleti kérdéseinek vizsgálatára és gyakorlatának elemzésére.³

Az alkotmánybíráskodás európai vagy centralizált modelljének első átfogó elméleti kidolgozását Hans Kelsen nevéhez szokás kötni. Kelsen rámutatott arra, hogy az indítványozási jogosultságra vonatkozó szabályozás nagymértékben meghatározza, hogy egy alkotmánybírói eljárás mennyire képes hatékonyan betölteni az alkotmányosság megőrzésében játszott szerepét.⁴ Külön kiemelte a parlamenti ellenzék indít-

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁT [...] KÖZVETLENÜL AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK EGYNEGYEDE, VAGYIS GYAKORLATILAG AZ ELLENZÉKI KÉPVISELŐK KÖVETIK, AKIK 2014 ÓTA FOLYAMATOSAN ÉS VISZONYLAG GYAKRAN ÉLNEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSÉNEK JOGÁVAL

* A szerző ügyvéd, alkotmányjogász, aki számos ügyben járt el jogi képviselőként az Alkotmánybíróságon, ideértve ellenzéki képviselők által kezdeményezett normakontroll eljárásokat is.

1. ábra. Indítványozói aktivitás 2012–2020 (utólagos normakontroll)



ványozási jogának fontosságát a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatának kezdeményezésében, mivel álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás kisebbségvédelmi funkcióját erősíti, ha a politikai döntéshozatalban alulmaradt képviselőknek lehetőségük van vitatni az elfogadott jogszabályokat.⁵

Az ellenzék indítványozási jogát a kurrens szakirodalomban is széles körben azonosítják a centralizált alkotmánybíráskodás modelljének egyik alapvető elemeként.⁶ Az európai típusú alkotmánybíróságok tipikus jellemzői közé tartozik ugyanis az absztrakt normakontroll hatáskör, amelynek gyakorlása elsősorban objektív alkotmányvédelmi funkciót tölt be – szemben az egyéni jogsérelem orvoslásával –, hiszen a jogszabály felülvizsgálata konkrét jogvitától függetlenül történik, és az indítványozónak nem kell igazolnia az érintettségét. Ez a hatáskör eleve erős politikai karaktert kölcsönöz az alkotmánybíráskodásnak, amivel tökéletesen összhangban áll a képviselői indítványozás lehetősége.

A képviselői kezdeményezés elterjedt megoldás a centralizált alkotmánybíráskodás modelljét követő országokban, és ahol az ellenzéki képviselők gyakran élnek ezzel a lehetőséggel – mint például Franciaországban, Németországban és Csehországban –, ott kiterjedt szakirodalma is van a témának.⁷ A képviselői kezdeményezés olyannyira jelentős jogintézmény, hogy egyes jogrendszerekben a parlamenti kisebbség egyik legfontosabb jogosítványát jelenti.⁸ Ez nem meglepő, hiszen az ellenzéknek alapvető érdeke fűződik a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok megtámadásához, főleg akkor, ha politikailag kifejezetten vitatott jogalkotási lépésekről van szó. A normakontroll eljárás kezdeményezésével ugyanis a kisebbségben maradt képviselők valójában meghosszabbíthatják a jogszabály felletti politikai vi-

tát azáltal, hogy alkotmányjogi vitává alakítják át.⁹ Ezzel a lépésükkel pedig jelentős kellemetlenséget tudnak okozni a kormánytöbbség számára, hiszen késleltethetik, sőt, adott esetben meg is akadályozhatják fontos jogalkotási reformok végrehajtását.

A képviselői indítványozási jog csak akkor képes az ellenzéki érdekvégyesítés és a kormánytöbbséggel szembeni politikai nyomásgyakorlás hatékony eszközévé válni, ha ezt a szabályozás is elősegíti, de legalábbis nem gátolja. A Fidesz–KDNP koalíció által egyoldalúan átalakított szabályozás viszont kifejezetten az ellenzéki indítványozás hatékonysága ellen hat. A képviselők egynegyede ugyanis csak a jogszabály hatályba lépését követően tudja kezdeményezni az Alkotmánybíróság eljárását, amelyet viszont semmilyen határidő nem köt. Ezért egy keletlenül visszafogott testület mellett az ellenzéki indítványok a gyakorlatban nem okoznak semmilyen kellemetlenséget a kormány számára.

A cikk hátralevő részében az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett alkotmánybíráskodási eljárásokat elemezzük. Vizsgálatunk kiterjed mind az utólagos normakontroll, mind pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata keretében kezdeményezett eljárásokra. A releváns ügyek azonosításához az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján elérhető keresőmotort használtuk,¹⁰ és vizsgálatunk körébe vontunk minden olyan ügyet, amelyet országgyűlési képviselők egynegyede indítványozott. Elemzésük az Alaptörvény és új alkotmánybíráskodási törvény hatályba lépését követő időszakra terjed ki, ugyanakkor a 2020. évet nem fogja át teljeskörűen.¹¹

A cikk második része az indítványozás gyakorlatára összpontosít, ezért az elemzés lefed minden egyes ügyet, amelyet az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozott, függetlenül attól, hogy

azok az eljárás mely szakaszában tartanak. Írásunk harmadik része viszont az indítványok elbírálását vizsgálja, ezért értelemszerűen kizárólag azon ügyeket tárgyalja, amelyekben az Alkotmánybíróság már valamilyen – érdemi vagy az ügy érdemét nem érintő – döntést hozott.

Jelen írás célja elsősorban a képviselői indítványra indult eljárások átfogó, kvantitatív és tipológiai szempontú elemzése. Ebből következően a cikk nem vállalkozik sem az egyes ügyek részletes vizsgálatára, sem pedig a joggyakorlat kvalitatív értékelésére. Kifejezett szándékunk viszont, hogy olyan általános trendekre mutassunk rá, és olyan hipotéziseket fogalmazzunk meg, amelyek további kutatások tárgyai lehetnek.

AZ ELLENZÉKI INDÍTVÁNYOZÁS GYAKORLATA

Az indítványozás gyakorisága

2012. január 1-je óta az országgyűlési képviselők egy-negyede összesen harminchét ügyben kezdeményezte az utólagos normakontroll eljárást és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Ez átlagosan mintegy évi négy ügyet jelent. A 2. ábra alapján ugyanakkor jól látható, hogy a kezdeményezett eljárások száma évenkénti bontásban jelentős hullámzást mutat.

Elsőre is nagyon szembeötlő, hogy 2012-ben és 2013-ban egyetlen egy indítvány sem érkezett a képviselőktől, vagyis az új szabályozás hatályba lépését követő első két évben az ellenzék egyáltalán nem mu-

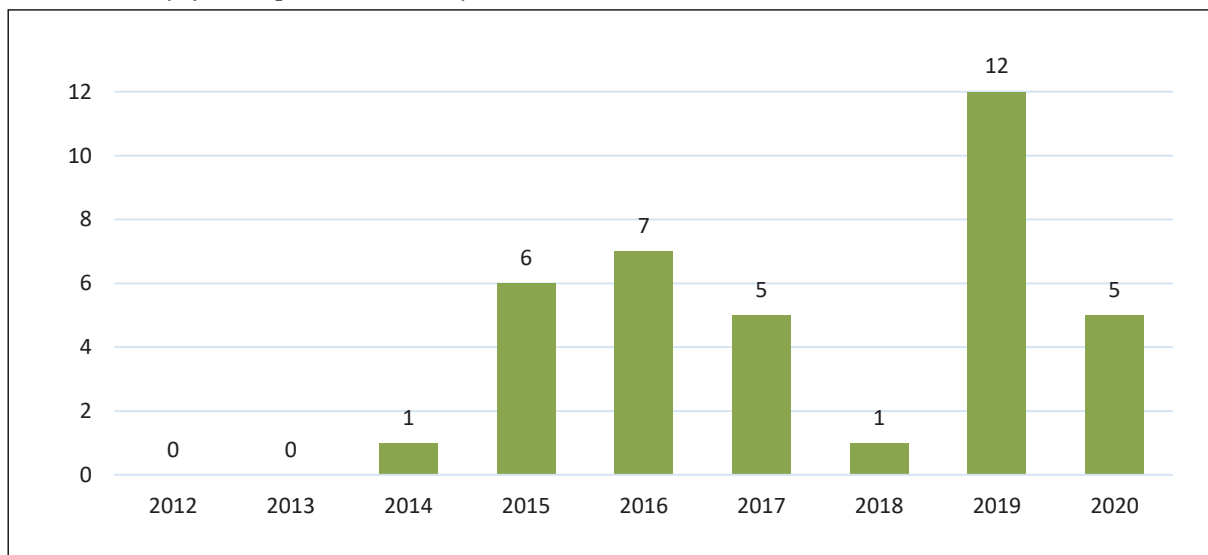
tatott aktivitást az indítványozás terén. Sőt, 2014-ben is csupán egyetlen eljárást kezdeményezett. Ez kétségtelenül azt mutatja, hogy a képviselők meglehetősen lassan reagáltak a megváltozott szabályozási környezetre, és viszonylag későn kezdték el kibontakoztatni az indítványozási jogukban rejlő lehetőséget.

Az is feltűnő, hogy 2014-ben és 2018-ban mindössze egy-egy beadványt sikerült benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Az indítványok alacsony számát nézve elsőre észrevehető, hogy mindkét évben választások zajlottak. Logikus magyarázatnak tűnik, hogy a választási kampány, valamint a választást követően megváltozott politikai környezethez való alkalmazkodás nem kedvezett az aktívabb képviselői indítványozásnak. További jog- és politikatudományi vizsgálatot érdemelne annak elemzése, hogy milyen tényezők befolyásolják a képviselők indítványozási aktivitását, és mivel magyarázható pontosan az indítványok számának hullámzása.

Az indítványok által érintett tárgykörök

Kíváncsiak voltunk arra, hogy az országgyűlési képviselők milyen kérdéseket vittek az Alkotmánybíróság elé, ezért az ügyeket témakörök szerint csoportosítottuk. A témaköröket nem az ügy által felvetett, szűk értelemben vett jogkérdés vagy az Alaptörvény érintett rendelkezései szerint határoztuk meg, hanem az alapján, hogy milyen szélesebb értelemben vett közpolitikai témát érintett az ügy. Gyakori ugyanis, hogy a beadványban foglalt jogi érvelés – főleg annak az Alkotmánybíróság döntésében található ösz-

2. ábra. A benyújtott képviselői indítványok száma



szefoglalója – nem tükrözi, vagy legalábbis nem tükrözi pontosan az ügy mögött meghúzódó valós társadalmi, politikai és gazdasági problémát, amely az indítványozókat az eljárás kezdeményezésére ösztönözte. Ebben semmi meglepő nincs, hiszen épp a jo-

gi képviselő feladata az, hogy a közpolitikai problémák megannyi eleme közül kiválogassa a jogilag közvetlenül releváns információkat, és olyan alkotmányjogi érvelést építsen föl, amely alkalmas az indítványozók szándékának elérésére. A nemzetközi

1. táblázat. Indítványok tárgykör szerinti megoszlása

| Állami gazdálkodás szabályszerűsége, átláthatósága | Állami szervek rendeltetés-szerű működése | Polgárok jogainak védelme |
|--|--|---|
| Állami földek, mezőgazdaság <ul style="list-style-type: none"> • állami tulajdonú földek értékesítése, állami vagyon¹² • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása („Földet a gazdáknak!” program)^{13 14} • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása¹⁵ • mezőgazdasági földek, haszonbérleti szerződés¹⁶ • „Földet a gazdáknak!” program, mintagazdaságok kialakítása¹⁷ • helyi földbizottságok szabályozása¹⁸ | Választási rendszer <ul style="list-style-type: none"> • Fővárosi közgyűlés tagjainak választása²⁷ | Információs szabadság <ul style="list-style-type: none"> • Paksi Atomerőmű, közérdekű adatok megismerhetőségének kizárása³³ • minősített adattal visszaélés³⁴ • közérdekű adatigénylés, költségértítés³⁵ |
| | Bírósági szervezetrendszer <ul style="list-style-type: none"> • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása²⁸ | Oktatás és kutatás szabadsága <ul style="list-style-type: none"> • felsőoktatási törvény módosítása („lex CEU”)³⁶ • MTA átalakítása³⁷ |
| Dohánytermék-kereskedelem <ul style="list-style-type: none"> • dohánytermékek vásárlására vonatkozó szabályok korlátozása, elektromos cigaretta vásárlása^{19 20} | Parlamenti jog <ul style="list-style-type: none"> • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása (közjogi érvénytelenség)²⁹ • a parlamenti ellenőrzés eszközei, képviselői igazolvánnyal történő belépés³⁰ • országgyűlési fegyelmi jogkör, képviselőkre kiszabható szankciók³¹ • munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény”) (közjogi érvénytelenség)³² | Politikai jogok <ul style="list-style-type: none"> • plakáttörvény³⁸ |
| Médiapiac <ul style="list-style-type: none"> • médiatartalom-szolgáltatók összefonódása (KESMA-ügy)²¹ | | Környezetvédelem <ul style="list-style-type: none"> • környezethasználat engedélyezése, zöldhatóságok³⁹ |
| Önkormányzatok vagyona <ul style="list-style-type: none"> • önkormányzati szolidaritási hozzájárulás (önkormányzatok finanszírozása)²² • gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben²³ • veszélyhelyzet, különleges gazdasági övezet kijelölése²⁴ | | Szociális és gazdasági státusz védelme <ul style="list-style-type: none"> • beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felmentése⁴⁰ • állami támogatás megszüntetése a lakástakarékpénztár-konstrukciók esetében⁴¹ • munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény”)⁴² • devizahitel, fogyasztói kölcsönszerződés, elszámolás szabályai⁴³ • deviza alapú kölcsönszerződés, Kúria jogegységi határozatai⁴⁴ • koronavírus, eltérés az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban⁴⁴ • veszélyhelyzet megszűnése, munkaidőkeret alkalmazása⁴⁶ • rendvédelmi feladatokat ellátó személyek és honvédelmi alkalmazottak, kormányzati szolgálati jogviszony létrejötte (közjogi érvénytelenség)⁴⁷ |
| Közpénzekkel gazdálkodás <ul style="list-style-type: none"> • adótitok kiterjesztése az állami szervezetekre, közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, közpénzek nyilvánosságának elve²⁵ • Nemzetközi Beruházási Bank, immunitás²⁶ | Civil szféra <ul style="list-style-type: none"> • külföldről támogatott civil szervezetek (lex NGO)⁴⁸ | |

tudományos főárammal szemben a magyar jogtudomány, különösen az alkotmányjog-tudomány hagyományosan kevés figyelmet fordít az indítványozók személyére, motivációira és az ügyek közpolitikai kontextusára, ezért a joggyakorlat elemzése során ezek a szempontok rendszerint figyelmen kívül maradnak.⁴⁹

Az ügyek témakör szerinti csoportosítása alapján nyilvánvaló, hogy a képviselők túlnyomórészt az Orbán-kormány erősen vitatott jogalkotási lépéseit támadták meg. Az ügyeket tehát az általuk érintett kérdések közpolitikai jelentősége köti össze, ami mind az alkotmánybírói felülvizsgálat absztrakt jellegével, mind pedig az indítványozók tevékenységének politikai természetével teljes mértékben összhangban áll. Ez az eredmény alátámasztja azt a más országok alkotmánybírói gyakorlatában is megfigyelhető jelenséget (lásd fent, „A képviselői indítványozás mint az alkotmányvédelem és az érdekérvényesítés eszköze” c. részben), miszerint az ellenzéki képviselők a politikai küzdelem folytatásaként tekintenek az alkotmánybírói eljárásra, azért értelemszerűen a kiemelt politikai jelentőségű és az ellenzék által kifejezetten ellenezett jogszabályokat vizsik az alkotmánybírói eljárás elé.

Sokféle magyarázata lehet annak, hogy az ellenzéki képviselők miért aktívak a politikailag kiemelt jelentőségű ügyek indítványozásában. Először is, ez a lépés kifejezetten alkalmas arra, hogy meghatározza a közbeszédet, és fenntartsa a figyelmet egy olyan közpolitikai ügyben, amely a kormánytöbbség számára kellemetlen. Az alkotmánybírói eljárásra akár egész kommunikációs stratégiát is lehet építeni, hiszen legalább négy olyan alkalmat kínál, amikor a közvélemény felé üzenetet lehet megfogalmazni: az indítványozás szándékának bejelentése, az indítvány benyújtása, az ügy napirendre tűzése az alkotmánybírói eljárás által, végül pedig az alkotmánybírói döntés meghozatala. Másodszor, az alkotmányos felülvizsgálat kezdeményezésére úgy is lehet tekinteni, mint a kormány feletti ellenőrzés egyik látványos eszközére, amellyel az ellenzéki pártok a saját támogatóik számára bizonyíthatják politikai aktivitásukat. Végül pedig érdemes röviden megemlíteni, hogy az alkotmánybírói indítvány benyújtásán az ellenzéki pártok általában nem tudnak veszíteni. Hiszen ha megnyerik az ügyet, akkor bebizonyosodik, hogy a kormány rosszul döntött, és ezt a hibát nekik köszönhetően sikerült kijavítani.

Ha pedig veszítenek, azon senki nem lepődik meg, sőt, a képviselők felelőtlenségük miatt az jogi és politikai lépéseket, amelyek segítségével a kormánytöbbség jelentősen csorbította az Alkotmánybírói függetlenségét és pártatlanságát.

A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az ellenzéki képviselők nem aknázzák ki az indítványozási joggal együtt járó lehetőségeket. Ezáltal pedig veszni hagyják az utólagos normakontrollban rejlő azon potenciált, hogy – egyéb ellenzéki jogosítványokkal és politikai eszközökkel társítva, átgondolt, és megtervezett stratégia mentén – rá tudna mutatni a Nemzeti Együttműködés Rendszerének strukturális hibáira, és szélesebb körben láthatóvá tudná tenni azokat.

Az is feltűnik, ha kicsit részletesebben vizsgáljuk az ügyek csoportosítását, hogy az ellenzéki indítványok túlnyomó része (összesen tizenöt ügy a harminchéből) az állami gazdálkodás szabályszerűségét és átláthatóságát érinti. Ezen belül is kiemelt figyelem fordult az állami földekkel és a mezőgazdasággal, valamint az önkormányzatok vagyonaival kapcsolatos közpolitikai kérdésekre. Ehhez érdemes hozzátenni, hogy jelentős arányt tesznek ki azok az indítványok (összesen nyolc), amelyeket a polgárok szociális és gazdasági státuszát negatívan érintő jogszabályok ellen nyújtottak be. Ezzel szemben kisebb hangsúly helyeződik az államszervezeti és a klasszikus alapjogokat érintő problémákra, amelyek a jogállamiság és a demokrácia egyre romló állapotával közvetlenebb kapcsolatot mutatnak.

Ezek az aránybeli különbségek is arra engednek következtetni, hogy az országgyűlési képviselők elsősorban olyan ügyekben fordulnak az Alkotmánybírói eljárás felé, amelyek a magyar lakosság szélesebb körét jobban érdekeltetik. Márpedig több kutatási eredmény is azt mutatja, hogy a polgárok túlnyomó részét – teljesen érhető módon – az ország gazdasági állapota, a közszolgáltatások minősége és a saját társadalmi-gazdasági helyzete aggasztja. A Policy Solutions 2020 elemzése szerint a magyar társadalom az elmúlt tíz év legnagyobb közpolitikai problémáit tekintve a következőket sorolta az első hat helyre: (i) az egészségügyi ellátás színvonalának romlása, (ii) a társadalmi különbségek növekedése, (iii) a munkavállalók kiszolgáltatottsága, (iv) Oroszország befolyása Magyarországra, (v) az elégtelen szintű környezetvédelem, valamint (vi) a korrupció mértéke.⁵⁰

Ezzel szemben azt tapasztaljuk, hogy a jogállami intézmények leépülése – pontosabban tudatos leépítése a Fidesz–KDNP kormányzó többség által – nem vált ki tömeges tiltakozásokat, mert a jogállamiságnak mint elvont alkotmányos értéknek a társadalmi támogatottsága meglehetősen alacsony.⁵¹ Viszont az Európai Parlament megbízásából készült friss felmérésből az derül ki, hogy ha a két problémakört összekötjük, akkor nagyobb társadalmi támogatottságot sikerülhet szerezni az elvont alkotmányos értékek védelmezésének is, hiszen a magyar válaszadók több mint hetven százaléka egyetértett azzal, hogy a tagállamoknak járó uniós kifizetéseknek legyen feltétele a jogállamiság tiszteletben tartása és a demokratikus elvek alkalmazása.⁵² Érdekesnek tartanánk annak részletesebb vizsgálatát, hogy milyen szempontok alapján választják ki az országgyűlési képviselők azokat az ügyeket, amelyekben élnek az indítványozás jogával.

Politikai együttműködés az indítványozási jog gyakorlása érdekében

Az indítvány benyújtásához legalább ötven országgyűlési képviselő aláírására van szükség. A parlament összetételére vonatkozó adatok alapján megállapíthatjuk, hogy sem a 2014-től 2018-ig tartó, sem pedig a jelenlegi parlamenti ciklusban nem volt feltétlenül szükség valamennyi ellenzéki párt képviselőinek a

AZ ELLENZÉKI KÉPVISELŐK NEM AKNÁZZÁK KI AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGGAL EGYÜTT JÁRÓ LEHETŐSÉGEKET. EZÁLTAL PEDIG VESZNI HAGYJÁK AZ UTÓLAGOS NORMAKONTROLLBAN REJLŐ AZON POTENCIÁLT, HOGY [...] RÁ TUDNA MUTATNI A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERÉNEK STRUKTURÁLIS HIBÁIRA

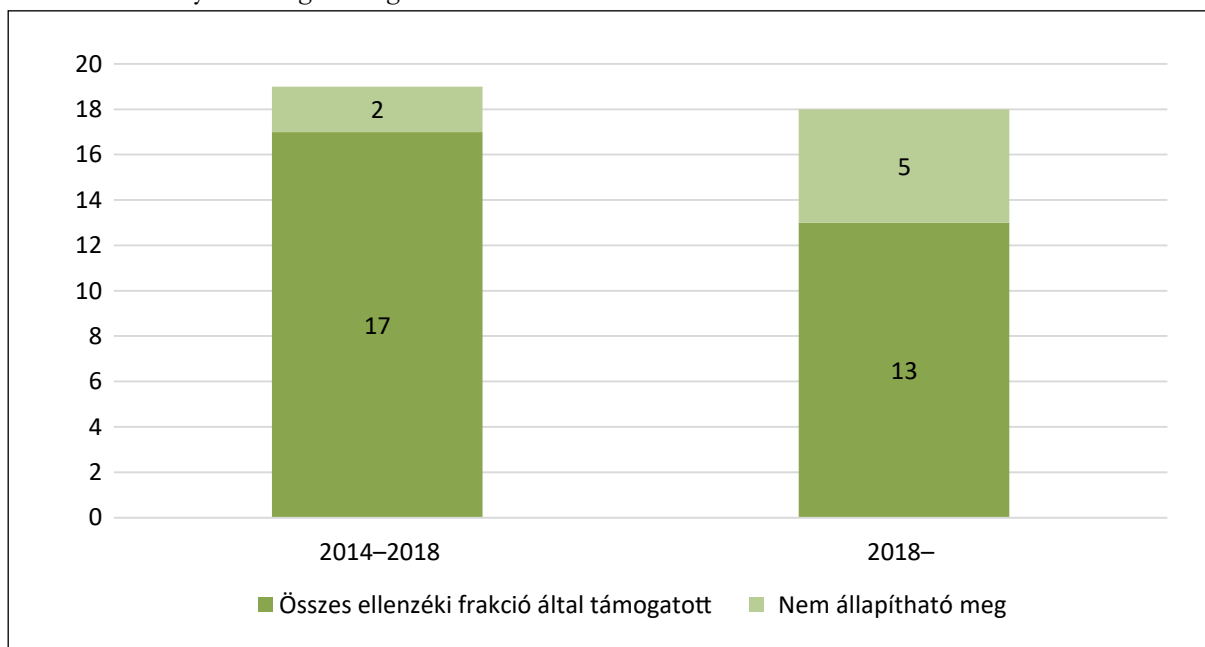
támogatására alkotmánybíróági vizsgálat kezdeményezéséhez. Sőt, első hallásra kifejezetten logikusnak tűnik az a magyarázat, hogy annál egyszerűbb élni az indítványozás jogával, minél kevesebb frakció álláspontját kell összehangolni. Elvileg mindkét parlamenti ciklus alatt megtörténhetett volna, hogy csak bizonyos pártok kötnek állandó szövetséget a minimális aláírásszám biztosítása érdekében. De az sem tűnt volna észszerűtlen lépésnek, ha bizonyos pártok csak alkalmi alapon, egy-egy ügyben lépnek egymással ideiglenes szövetségre, egy-egy indítvány benyújtásának erejéig.

Ehhez képest viszont az indítványt aláírók listáinak elemzése azt mutatja, hogy a 2014 óta született indítványok túlnyomó többségét az összes ellenzéki frakció támogatta. Minden valószínűség szerint az összes indítvány megkapta valamennyi képviselőcsoport támogatását, de ezt teljes bizonyossággal nem tudjuk kijelenteni, mivel az Alkotmánybíróság által rögzített információk hiányosak. A honlapon közzétett indítványok egy részében ugyanis az Alkotmánybíróság munkatársai kitakarják az országgyűlési képviselők nevét, más indítványok közzététele során egyszerűen lejegyzik az aláírók névsorát, bizonyos esetekben pedig csak a képviselők aláírása szerepel a lapon, nevük olvasható formában való feltüntetése nélkül. A téma jövőbeli kutatását jelentős mértékben elősegítené, ha az Alkotmánybíróságon tisztáznák és egységesítené az anonimizálás szempontrendszerét,

2. táblázat. Az Országgyűlés összetétele

| | 2014–2018 | | 2018–2022 | |
|------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|
| | Létszám az alakuló ülésen | Létszám a ciklus végén | Létszám az alakuló ülésen | Létszám 2020.09.01-én |
| KDNP | 16 | 17 | 16 | 17 |
| Fidesz | 117 | 114 | 117 | 115 |
| kormánypárti | 133 | 131 | 133 | 132 |
| Jobbik | 23 | 24 | 26 | 17 |
| DK | - | - | 9 | 9 |
| LMP | 5 | 6 | 9 | 6 |
| MSZP | 29 | 28 | 15 | 15 |
| Párbeszéd | - | - | 5 | 5 |
| független | 9 | 10 | 1 | 13 |
| nem kormánypárti | 66 | 68 | 64 | 65 |

3. ábra. Indítványok támogatottsága az ellenzéki frakciók által



valamint minden indítványozó nevét felvezetnék az ügy elektronikus adatlapjára. Véleményünk szerint semmi nem indokolja az országgyűlési képviselők nevének kitarakását ilyen ügyekben, hiszen közfeladatot ellátó személyekről van szó, akik e minőségükben indítványozzák az eljárást.

Arra, hogy miért hajlandó az összes parlamenti ellenzéki párt ilyen szorosan és hosszan együttműködni az indítványozási jog gyakorlása érdekében, több magyarázat is kínálkozik. Először is, az ellenzéki képviselők aránya mindkét ciklus során a parlament összlétszámának egyharmada körüli volt. Az ellenzéki képviselői helyeken ráadásul viszonylag nagyszámú párt osztozkodott. 2014 és 2018 között három (Jobbik, LMP, MSZP) ellenzéki pártnak volt parlamenti frakciója, a független képviselők száma pedig 9-10 volt. 2018 óta pedig már öt pártnak (Jobbik, DK, LMP, MSZP, Párbeszéd) kell osztozni az ellenzéki helyeken, illetve azokat 13 független képviselővel kell megosztaniuk. A parlamenti ellenzék tehát összetételét tekintve nagyon töredezett képet mutat. Következésképpen az indítványozásra vonatkozó szabályozás eleve az együttműködés felé tolt a pártokat.

Továbbá azt is fontos kiemelni, hogy az ellenzékben lévő pártok kisebb-nagyobb mértékben eltérő

politikai világnézetet képviselnek; ennek megfelelően van baloldali, liberális, zöld és konzervatív politikát folytató képviselőcsoport is. Logikus az a feltetelezés, hogy a köztük fennálló ideológiai különbségek miatt nehéz lett volna olyan állandó szövetséget kialakítani, amely csak a minimálisan szükséges számú képviselőt biztosító frakciók együttműködésén alapul, míg másokat tartósan kizár abból. Így például nehezen képzelhető el, hogy 2014 és 2018 között a baloldali MSZP és az (akkor még szélsőségesen) jobboldali Jobbik képes lett volna a két párt

politikai világnézetének szintézisén alapuló tartós együttműködést kialakítani az indítványozási jog gyakorlása érdekében, úgy, hogy következetesen figyelmen kívül hagyják az LMP álláspontját.

Az ellenzék alacsony aránya, töredezettsége és világnézeti sokszínűsége logikusan terelte afelé a frakciókat, hogy minél szélesebb és tartósabb szövetséget kössenek. Ezáltal ugyanis növelni lehetett annak az esélyét, hogy kölcsönösen támogatni fogják

egymás kezdeményezéseit. Egy kölcsönösségen alapuló együttműködés keretében pedig valamennyi párt érvényesítheti saját érdekeit bizonyos határokon belül a többi párt kezdeményezéseinek támogatásáért cserébe.

SEM A 2014-TŐL 2018-IG TARTÓ, SEM PEDIG A JELENLEGI PARLAMENTI CIKLUSBAN NEM VOLT FELTÉTLENÜL SZÜKSÉG VALAMENNYI ELLENZÉKI PÁRT KÉPVISELŐINEK A TÁMOGATÁSÁRA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLAT KEZDEMÉNYEZÉSÉHEZ. [...] EHHEZ KÉPEST VISZONT [...] A 2014 ÓTA SZÜLETETT INDÍTVÁNYOK TÚLNYOMÓ TÖBBSÉGÉT AZ ÖSSZES ELLENZÉKI FRAKCIÓ TÁMOGATTA

3. táblázat. Frakciók indítványozási gyakorlata

| Kezdeményező (indítványok száma) | Érintett tárgykör |
|-------------------------------------|---|
| 2014–2018 parlamenti ciklus | |
| Jobbik (1) | <ul style="list-style-type: none"> • plakáttörvény⁵³ |
| LMP (5) | <ul style="list-style-type: none"> • Paksi Atomerőmű, közérdekű adatok megismerhetőségének kizárása⁵⁴ • környezethasználat engedélyezése, zöldhatóságok⁵⁵ • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása („Földet a gazdáknak!” program)⁵⁶ • beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felmentése⁵⁷ • külföldről támogatott civil szervezetek („lex NGO”)⁵⁸ |
| MSZP (1) | <ul style="list-style-type: none"> • mezőgazdasági földek, haszonbérleti szerződés⁵⁹ |
| LMP – MSZP (2) | <ul style="list-style-type: none"> • közérdekű adatigénylés, költségterítés⁶⁰ • adótitok kiterjesztése az állami szervezetekre, közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, közpénzek nyilvánosságának elve⁶¹ |
| Jobbik – LMP – MSZP (1) | <ul style="list-style-type: none"> • felsőoktatási törvény módosítása („lex CEU”)⁶² |
| Nem állapítható meg (9) | |
| 2018–2022 parlamenti ciklus | |
| Jobbik (3) | <ul style="list-style-type: none"> • állami támogatás megszüntetése a lakástakarékpénztár-konstrukciók esetében⁶³ • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása^{64, 65} |
| DK (1) | <ul style="list-style-type: none"> • rendvédelmi feladatokat ellátó személyek és honvédelmi alkalmazottak, kormányzati szolgálati jogviszony létrejötte (közjogi érvénytelenség)⁶⁶ |
| LMP (2) | <ul style="list-style-type: none"> • a parlamenti ellenőrzés eszközei, képviselői igazolvánnyal történő belépés⁶⁷ • Nemzetközi Beruházási Bank, immunitás⁶⁸ |
| MSZP (4) | <ul style="list-style-type: none"> • helyi földbizottságok szabályozása⁶⁹ • gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben⁷⁰ • koronavírus, eltérés az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban⁷¹ • veszélyhelyzet megszűnése, munkaidőkeret alkalmazása⁷² |
| Párbeszéd (4) | <ul style="list-style-type: none"> • munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény”)^{73, 74} • MTA átalakítása⁷⁵ • országgyűlési fegyelmi jogkör, képviselőkre kiszabható szankciók⁷⁶ |
| Független (1) | <ul style="list-style-type: none"> • médiatartalom-szolgáltatók összefonódása (KESMA ügy)⁷⁷ |
| Nem állapítható meg (3) | |

Ezt a magyarázatot érdemes kiegészíteni azzal a korábban tett megállapításunkkal, miszerint az ellenzéki képviselők tipikusan olyankor éltek az indítványozás jogával, amikor az Orbán-kormány kifejezetten vitatott és a választók széles körét érdeklő jogalkotási lépéseit lehetett támadni az Alkotmánybíróság előtt. Ez arra enged következtetni, hogy elsősorban az ügyek politikai jelentősége buzdította a pártokat cselekvésre, nem pedig a saját világnézeti megfontolásaik, tehát a pártok közötti ideológiai ellentétek ilyen esetekben mintegy elmosódtak.

Ez utóbbi következtetésünket látszik alátámasztani a következő táblázat is, amely az alkotmánybírósági ügyek indítványozásának frakciók szerinti bontását mutatja. A táblázat készítésekor abból indulunk ki, hogy az indítványban kapcsolattartóként megjelölt képviselő(k) neve és párthovatartozása egy-

ben arra is következtetni enged, hogy melyik parlamenti párt kezdeményezte az indítvány elkészítését és benyújtását az adott ügyben. Feltételeztük, hogy összefüggés lehet az ellenzéki pártok politikai világnézete és az általuk kezdeményezett ügyek tárgyköre között. A vizsgálatot, sajnos, nem tudtuk teljeskörűen lefolytatni, mert az Alkotmánybíróság honlapján nyilvánosan elérhető információk alapján az esetek egy jelentős részében (összesen 12 ügyben) nem lehetett egyértelműen azonosítani a kapcsolattartó személyét. A téma további kutatását nagyban segítené, ha az Alkotmánybíróság minden ügy elektronikus adatlapján rögzítené, hogy a képviselők kit vagy kiket jelöltek meg kapcsolattartóként.

A részleges eredményekből az látszik, hogy a pártok politikai világnézete és az általuk kezdeményezett ügyek tárgyköre között nem mutatható ki egy-

értelmű összefüggés. Ez a következtetés pedig tovább erősíti azon korábbi megállapításunkat, miszerint az ellenzéki pártok nem ideológiai alapon választják ki az Alkotmánybíróság elé vitt ügyeket, hanem politikai jelentőségük szerint. Ennek folytán pedig a frakciók közötti ideológiai ellentétek is kevésbé tűnnek élesnek.

Az a tény, hogy az általunk vizsgált összesen harminchét ügy viszonylag széles skáláját lefedi az Orbán-kormány kifejezetten vitatott jogalkotási lépéseinek, és az esetek döntő többségében biztosan megállapítható, hogy az indítványt valamennyi ellenzéki frakció támogatta, arra enged következtetni, hogy az ellenzék parlamenten belüli együttműködésének a közöttük fennálló ideológiai ellentétek nem képezik jelentős akadályát. Ez teljesen logikus magatartás az ellenzéki pártok részéről. Hiszen ha már létrejött egy bejárattott egyeztetési folyamat, és állandósult a pártok körüli szakértők köre, akkor több előnye is mutatkozik a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok megtámadásának az Alkotmánybíróság előtt. Ahogy arra korábban is utaltunk, az indítványozási jog gyakorlására egész kommunikációs stratégiát lehet építeni, továbbá tekinthető úgy is, mint a kormány feletti ellenőrzés eszköztárának kibővítése.

A jogszabályok felülvizsgálatának indítványozása ráadásul olyan terület, amelyen a kisebb ellenzéki pártok is betölthetnek vezető szerepet, de legalábbis ellensúlyozhatják a nagyobb létszámú ellenzéki frakciókkal szembeni hátrányukat. Az általunk összeállított táblázat pontosan azt mutatja, hogy az ellenzéki frakciók nagysága és azok kezdeményezési aktivitása között nincs egyértelmű összefüggés. Sőt, arra

is volt példa, hogy egy független képviselőnek sikerült meggyőznie a pártokat valamely indítvány benyújtásának szükségességéről.

AZ ELLENZÉKI INDÍTVÁNYOK ELBÍRÁLÁSA

Az eljárások hossza

Valamennyi bírói fórummal, így az alkotmánybírósággal szemben is természetes elvárás, hogy az ügyeket észszerű időn belül bírálja el, még akkor is, ha az indítványozó nem a saját jogsérelmének orvoslása érdekében fordul a testülethez. Hiszen az eljárás jogvitát, vagyis jogilag bizonytalan helyzetet eredményez, amelyet belátható időn belül rendezni kell. Kifejezetten káros a jogbiztonságra nézve, ha hosszú ideig vitatott marad egy jogszabály érvényessége. Sőt, mivel a jogszabályok alkotmányosságát vélelmezni kell, ezért adott esetben egy alkotmányellenes norma sokáig a jogrendszer része maradhat. Ez kifejezetten aggályos, ha a jogszabály olyan sérelmes helyzetet eredményez, amelyet az idő múlásával egyre nehezebb vagy egyenesen lehetetlen helyrehozni. Mindezek fényében világosan látható, hogy az ügyek észszerű időn belül történő elbírálása a hatékony alkotmánybíráskodás biztosítója. Az indokolatlan tétlenkedés olyan képet közvetít, hogy a testület nem működik hatékonyan, ami pedig alkalmas arra, hogy aláássa a jogintézménybe vetett bizalmat.

Az ellenzéki képviselők által kezdeményezett eljárások kapcsán ráadásul egy további szempont, az ügyek kiemelt politikai jelentőségére is figyelemmel

AZ ELLENZÉKI PÁRTOK NEM IDEOLÓGIAI ALAPON VÁLASZTJÁK KI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELÉ VITT ÜGYEKET, HANEM POLITIKAI JELENTŐSÉGÜK SZERINT. ENNEK FOLYTÁN PEDIG A FRAKCIÓK KÖZÖTTI IDEOLÓGIAI ELLENTÉTEK IS KEVÉSSÉ TŰNNEK ÉLESNEK

4. táblázat. Eljárások hossza

| Elbírált ügyek | | Folyamatban lévő ügyek | |
|---------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| Elbírálás hossza | Ügyek száma | Első irat érkezése óta eltelt idő | Ügyek száma |
| <90 nap ⁷⁸ | 5 | <90 nap ⁷⁹ | 1 |
| 91–80 nap ⁸⁰ | 2 | 91–180 nap | 0 |
| 181–365 nap ⁸¹ | 5 | 181–365 nap ⁸² | 1 |
| 1–2 év ⁸³ | 7 | 1–2 év ⁸⁴ | 5 |
| 2–3 év ⁸⁵ | 3 | 2–3 év | 0 |
| 3–4 év ⁸⁶ | 4 | 3–4 év | 0 |
| 4 év < | 0 | 4 év < ⁸⁷ | 3 |

kell lennünk. A képviselői indítványozás akkor tudja igazán betölteni a funkcióját, ha a döntés is megszületik még az előtt, hogy az alapul fekvő politikai vita elsikkadna. Minél hosszabb ideig várhatja az alkotmánybíróság az indítványozókat, annál nagyobb az esélye annak, hogy a végső döntés meghozatalának már nem lesz hírértéke, vagy csak nagyon csekély lesz. A testület tétlensége pedig csökkentheti az ellenzéki képviselők indítványozási hajlandóságát, ezen keresztül pedig magának az utólagos absztrakt normakontroll intézményének a jelentőségét ássa alá.

Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság kifejezetten gyorsan, kilencven napon belül elbírálta az ügyeket. Ilyen volt a Fővárosi közgyűlés tagjainak választása (27 nap),⁸⁸ az önkormányzati tulajdonjog veszélyhelyzetben történő korlátozása, vagyis a gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól (29 nap),⁸⁹ a munka törvénykönyvétől való eltérés a koronavírusjárvány alatt (53 nap),⁹⁰ az állami földek értékesítése, hasznosítása, azaz a „Földet a gazdáknak!” program egyes elemei (56 nap),⁹¹ valamint a köznyelvben „rabszolgatörvény”-ként elhíresült, valójában a munkaidőkeretre és az elszámolási időszakra vonatkozó szabályozást módosító törvény közjogi érvénytelensége (62 nap).⁹² Már itt érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság mindössze két ügyben – a Fővárosi közgyűlés tagjainak választására, valamint a „Földet a gazdáknak!” program egyes pontjaira vonatkozó ügyekben – volt hajlandó legalább részben megsemmisíteni a megtámadott jogszabályi rendelkezéseket, és mindkét ügyet 90 nap alatt bírálta el.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát nézve ugyanakkor megfigyelhető, hogy a kiemelt politikai jelentőségű ügyek eldöntését a testület általában igyekszik minél tovább késleltetni.⁹³ Ez főleg olyan esetekben fordul elő, amikor a megtámadott jogszabályok alkotmányellenességét nagyon erős érvekkel lehet alátámasztani, viszont azok a kormány politikai programjának fontos elemét képezik. Az ügyek indokolatlan elhúzása tehát az egyik olyan taktika, amelyet a bírák arra használnak, hogy ne kelljen összetűzésbe kerülniük a kormánytöbbséggel.

Több mint négy évig kellett várni arra, hogy az Alkotmánybíróság végre kimondja végső döntését a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről,⁹⁴ a dohánytermékek vásárlására vonatkozó szabályok korlátozásáról,⁹⁵ valamint a környezethasználat engedélyezésére és a zöldhatóságokra⁹⁶ vonatkozó ügyekben. Még ennél

is beszédesebb, hogy melyek azok a folyamatban lévő ügyek, amelyek elképesztően régóta vannak az Alkotmánybíróság lajstromján. A kézirat lezárásakor (2020. november 15.) már 1462 nap telt el azóta, hogy az ellenzéki képviselők megtámadták azt a jogszabályt, amely a magántitkot, a magánszférához való jogot kiterjesztette a közszférában a nemzeti, állami, önkormányzati vagyonnal rendelkező szervezetekre és személyekre.⁹⁷ A bírácnak 1607 nap nem volt elég arra, hogy döntsének a mintagazdaságok kialakításáról szóló jogszabály alaptörvény-ellenességéről.⁹⁸ A rekordot pedig magasan a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásra vonatkozó adatok megismerhetőségének kizárását eredményező jogszabály ellen benyújtott indítvány tartja, amely már 2064 napja vár elbírálásra.⁹⁹

Ellenzéki indítványok sikeressége

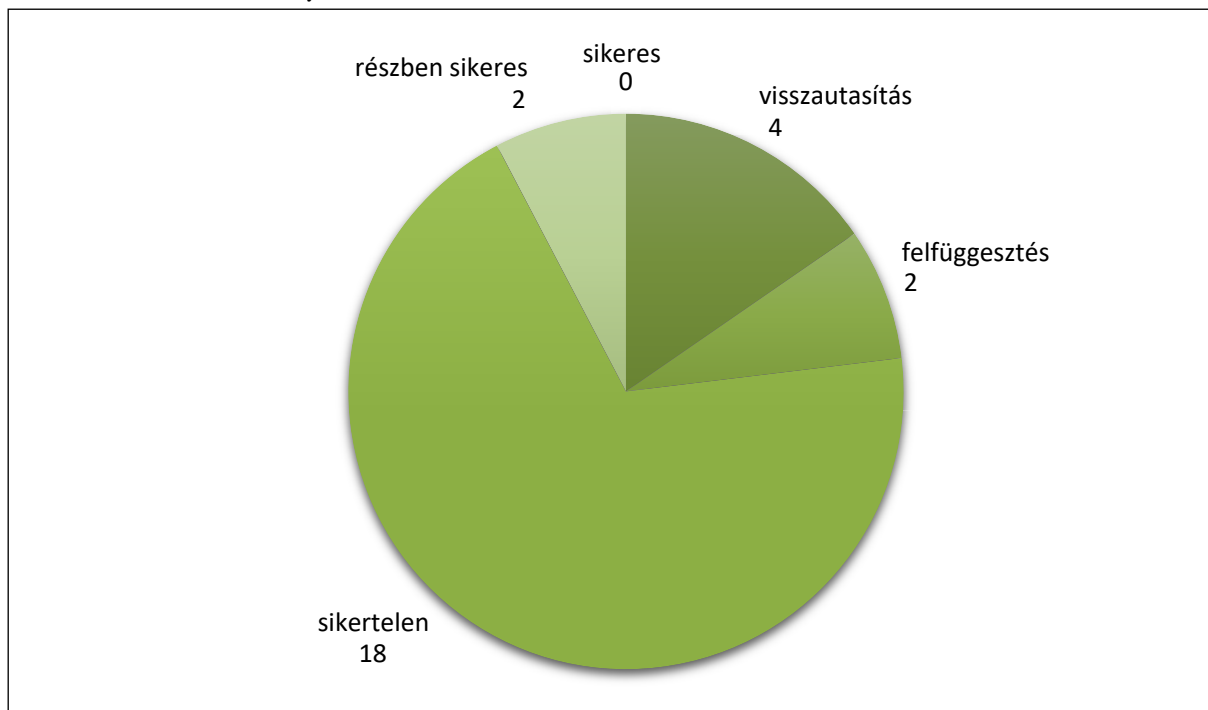
Az ellenzéki képviselők számára az ügyek észszerű időn belül történő elbírálásán kívül legalább ugyanakkora, ha nem még nagyobb jelentősége van annak, hogy indítványukat végül hogyan bírálja el az Alkotmánybíróság. Ezért azt is megvizsgáltuk, hogy a testület milyen döntéseket hozott ezekben az ügyekben. Elemzésünk során különbséget tettünk az érdemben el nem bírált ügyek, valamint az ügy érdemében hozott döntések között. Azokat az ügyeket, amelyeket

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁT NÉZVE UGYANAKKOR MEGFIGYELHETŐ, HOGY A KIEMELT POLITIKAI JELENTŐSÉGŰ ÜGYEK ELDÖNTÉSÉT A TESTÜLET ÁLTALÁBAN IGYEKSZIK MINÉL TOVÁBB KÉSLELTETNI

az Alkotmánybíróság felfüggesztett, valamint azokat, amelyekben az indítványt teljes egészében visszautasították, az érdemben el nem bírált ügyek csoportjába soroltuk. Az érdemi döntéssel záruló eljárásokat pedig további kategóriákra osztottuk azok sikeressége szerint. Mivel az ellenzéki

indítványok elsősorban a megtámadott jogszabályhelyek megsemmisítésére irányulnak, ezért az osztályozás során is ezt a szempontot tartottuk szem előtt. Sikeresnek tekintettük azokat az ügyeket, amelyekben a testület valamennyi megtámadott jogszabályhelyet megsemmisített, részben sikeresnek azokat, amelyekben csupán néhány rendelkezést semmisített meg a bírác, sikertelennek pedig azokat az ügyeket értékeltük, amelyek egyáltalán nem vezettek a vitatott jogszabályhelyek megsemmisítésére. A vizsgálat alapját egészében képezte a döntések rendelkező része; nem bontottuk tovább az indítványelemek és a rendelkező rész elemei szerint. Ezt a megoldást elsősorban az indokolta, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek egy részében az indítványelemeket és a

4. ábra. Ellenzéki indítványok elbírálása



rendelkezésszám elemeit nem lehet egyértelműen összehasonlítani, mivel sokszor csak az indoklás szövegéből tudunk arra következtetni, hogy egyes indítványelemeket hogyan bírálta el a testület.

Az Alkotmánybíróság hat ügyet – vagyis az ügyek mintegy 23%-át – nem bírálta el érdemben; négy indítványt teljes egészében visszautasított,¹⁰⁰ két eljárást pedig felfüggesztett.¹⁰¹ A felfüggesztő végzéseket a köznyelvben „lex CEU”-ként elhíresül felsőoktatási törvénymódosítás,¹⁰² valamint a civil szervezetek gazdálkodásának átláthatóságáról szóló törvény¹⁰³ ügyében születtek. Mindkét esetben arra hivatkozott az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogszabályok rendelkezéseit az Európai Unió Bírósága (EUB) is vizsgálja, ezért annak végső döntését be kell várni az indítványok elbírálásához. Habár a testület az Európai Unió belüli párbeszéd elvére alapította döntését, több jel is utal arra, hogy a bírák valójában igyekeztek elodáztatni e politikailag igen kényes ügyek eldöntését.¹⁰⁴ Az EUB idén mindkét esetben megállapította, hogy a vitatott jogszabályok nem egyeztethetők össze az uniós joggal.¹⁰⁵ Ennek ellenére a kézirat lezárásának időpontjában még egyik ügyet sem döntötte el az Alkotmánybíróság.

AZ ÉRDEMBEN ELBÍRÁLT ÜGYEKRE VONATKOZÓ ADATOKAT SZEMLÉLVE SZEMBEÖTLŐ A KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOK NAGYARÁNYÚ SIKERTELENSÉGE. AZ ELJÁRÁSOK TÚLNYOMÓ TÖBBSÉGE (18 ÜGY) ÚGY ZÁRULT LE, HOGY A TESTÜLET EGYETLEN MEGTÁMADOTT JOGSZABÁLYHELYET SEM SEMMISÍTETT MEG.

Az érdemben elbírált ügyekre vonatkozó adatokat szemlélve szembeötlő a képviselői indítványok nagyarányú sikertelensége. Az eljárások túlnyomó többsége (18 ügy) úgy zárult le, hogy a testület egyetlen megtámadott jogszabályhelyet sem semmisített meg. Mindössze két esetben tudtak a képviselők részleges sikert elérni. A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására vonatkozó szabályok ellen benyújtott indítványt bírálta el. Az ellenzéki képviselők kifogásolták azt, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjait a választópolgárok nem közvetlen szavazással választják meg; azt, hogy a közgyűlés tagjainak választása során az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba; valamint úgy vélték, hogy a személyes adatok védelméhez való joggal ellentétes az a rendelkezés, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatairól csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhet tájékoztatást. A testület megállapította a személyes adatokról való tájékoztatás korlátozásának alaptörvény-ellenességét, de a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának közvetlenségét és a választópolgárok egyenlőtlenségét sértő szabályozást jóváhagyta.

A 36/2015. (XII. 16.) AB határozat az állami tulajdonú földek értékesítését és hasznosítását, vagyis a „Földet a gazdáknak!” program egyes elemeit érintette. A képviselők több kormányrendeletet és egy kormányhatározatot is megtámadtak azon az alapon, hogy azok egyes rendelkezései törvénnyel ellentétesek, törvényhozási tárgykört szabályoznak, valamint sarkalatos törvényhozási tárgykörbe tartoznak. A bírák végül arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányhatározatban megjelölt felhasználási cél, miszerint „[a]z állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel”, ellentétes egy törvényi rendelkezéssel, sérti tehát a normahierarchiát.

Jogkövetkezmények: kemény és puha eszközök

Az indítványok sikerességének fent ismertetett definícióját, amely az ún. kemény jogkövetkezményeket (részleges vagy teljes megsemmisítés) vette alapul, kiterjeszhetjük. Hiszen alappal lehet érvelni amellett, hogy egy indítvány akkor is lehet bizonyos értelemben sikeres, ha nem vezet ugyan a megtámadott jogszabály megsemmisítéséhez, de mégis van valamilyen következménye, amely kötelező a politikai hatalomra és a bíróságokra nézve. A puha jogkövetkezmények közé sorolhatjuk a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását és az alkotmányos követelmény kimondását. Mulasztás akkor állapítható meg, ha a megtámadott jogszabály nem alkotmányellenes, viszont a jogalkotó alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy jogalkotási kötelezettségének egyáltalán nem vagy nem megfelelően tett eleget. Ez esetben az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőn belül szüntesse meg az alaptörvény-ellenes helyzetet. Mindenre kötelező alkotmányos követelményt pedig akkor mondhat ki a testület, ha a vitatott jogszabálynak adható olyan értelmezés is, amely összeegyeztethető az Alaptörvénnyel. A testület értelmezése valamennyi jogalkotót és jogalkalmazót köti.

Fontos leszögezni, hogy az alkotmánybíráskodás puha eszközei kizárólag egy megfelelően működő alkotmányos demokráciában tudják betölteni a funkciójukat, amelyben a fékek és ellensúlyok rendszerének összes szereplője, különösen a politikai hatalmi

ágak, tisztelik az alkotmányt, és magukra nézve kötelezőnek fogadják el az alkotmánybíróság döntését. Ehhez képest a magyar közpolitikai valóságot szemlélve azt látjuk, hogy az Alkotmánybíróság elsősorban arra használja a puha jogkövetkezményeket, hogy elkerülje a konfrontációt a kormánytöbbséggel – még olyan esetekben is, amikor erős érvek szólnak a vitatott jogszabályok alkotmányellenessége mellett.¹⁰⁶

Mivel a magyar bíróságok egyelőre még kellően függetlennek tekinthetők, ezért nem zárható ki annak a lehetősége, hogy az alkotmányos követelmények kimondásán keresztül az Alkotmánybíróság képes bizonyos mértékű alkotmányvédelmi funkciót betölteni. Mindössze egyetlen olyan ügyet találtunk, amelyben a testület rögzítette a megtámadott jogszabály Alaptörvénnyel összeegyeztető értelmezését. A 4/2019. (III. 7.) AB határozat kimondta: a P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.

A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását illetően viszont alappal merülhet fel a gyanú, hogy ez a jogkövetkezmény nem alkalmas a kormánytöbbség alkotmányellenes jogalkotási lépéseit orvosolni, illetve a politikai hatalmat korlátok közé szorítani. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem

A MULASZTÁSSAL ELŐIDÉZETT ALAPTÖRVÉNY-ELLENESÉG MEGÁLLAPÍTÁSÁT ILLETŐEN VISZONT ALAPPAL MERÜLHET FEL A GYANÚ, HOGY EZ A JOGKÖVETKEZMÉNY NEM ALKALMAS A KORMÁNYTÖBBSÉG ALKOTMÁNYELLENES JOGALKOTÁSI LÉPÉSEIT ORVOSOLNI, ILLETVE A POLITIKAI HATALMAT KORLÁTOK KÖZÉ SZORÍTANI

tudja semmilyen eszközzel kikényszeríteni a jogalkotóra hárított kötelezettség teljesítését, ha a kormányzó többség részéről hiányzik a politikai akarat. Különösen igaz ez a politikailag érzékeny ügyekre. Legalábbis nehéz más racionális magyarázatot találni arra, hogy az egyháztörvény módosításának vagy a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok nemváltozással együtt járó névváltoztatási eljárására vonatkozó szabályok megalkotásának milyen akadálya lehet akkor, ha a kormánypártok kétharmados többséggel bírnak a parlamentben.¹⁰⁷

letelepedett nem magyar állampolgárok nemváltozással együtt járó névváltoztatási eljárására vonatkozó szabályok megalkotásának milyen akadálya lehet akkor, ha a kormánypártok kétharmados többséggel bírnak a parlamentben.¹⁰⁷

Egy jól működő alkotmányos demokráciában az Alkotmánybíróság döntésének tudatos és tartós figyelmen kívül hagyása negatív reakciót váltana ki a társadalomban, szakmai körökben pedig még inkább, ami jogkövető magatartásra ösztönözné a kormánypártokat. De ez a logika a Nemzeti Együttműködés Rendszerében nem alkalmazható. Erre enged következtetni a Fidesz–KDNP koalíció következetes magatartása: az, hogy a kormányzó többség nem tekin-

ti magára nézve kötelezőnek az Alkotmánybíróság döntéseit, ha azok fontos politikai reformok végrehajtását gátolják vagy nehezítik meg. Ezt az attitűdöt tükrözi az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása, a testület bizonyos döntéseinek „felülalkotmányozása”, valamint az Alaptörvény aktuálpolitikai érdekek mentén történő folyamatos módosítása.¹⁰⁸

Vizsgálatunk eredménye is alátámasztani látszik ezt a következtetést. Összesen hét olyan ügyet azonosítottunk, amelyben az Alkotmánybíróság mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg. Ezek közül négy esetben az Országgyűlés máig nem tett eleget határidőben a testület felhívásának az Alkotmánybíróság honlapján elérhető információk szerint.¹⁰⁹ Ezekben az ügyekben a következő problémákat jelezték a bírák: (i) a parlament nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését,¹¹⁰ (ii) a jogalkotó nem alakította ki a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat,¹¹¹ (iii) az Országgyűlés a mezőgazdasági földek hasznóbérletére vonatkozóan nem határozta meg a jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződés-átruházás részletszabályait,¹¹² valamint (iv) az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem született rendelkezés a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról.¹¹³ További egy ügyben pedig megállapítható, hogy a parlament csak jelentős késséssel fogadta el a szükséges szabályozást.¹¹⁴

ÖSSZEGZÉS

Az Alkotmánybíróság hatásköreit átalakító szabályozás hatályba lépését követően nagymértékben felértékelődött az ellenzéki képviselők szerepe a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok felett gyakorolt alkotmányos felülvizsgálat kezdeményezésében. Azt látjuk, hogy a parlamenti ellenzék felismerte indítványozási jogának jelentőségét, mivel az elmúlt években folyamatosan és viszonylag gyakran vitt ügyeket az Alkotmánybíróság elé. Megállapítható az is, hogy az országgyűlési képviselők elsősorban az Orbán-kormány erősen vitatott jogalkotási lépéseit támadták meg, és azok közül is inkább azokat, amelyek a magyar lakosság szélesebb körét általában jobban érdeklik.

Habár egyik parlamenti ciklus alatt sem volt feltétlenül szükség arra, hogy az indítványokat valamennyi ellenzéki frakció támogassa, mégis azt látjuk, hogy a parlamenti kisebbséget alkotó pártok és a független képviselők szoros és állandó együttműködést alakítottak ki az alkotmánybírói eljárás kezdeményezése terén. Az Alkotmánybíróság viszont túlnyomórészt elutasító volt a képviselői indítványokkal szemben. Gyakori jelenség az, hogy a testület indokolatlanul sokáig késlelteti az indítványok elbírálását. Sőt, számos olyan kiemelt politikai jelentőségű ügy van, amelyet még az indítvány benyújtását követő hosszú évek után sem volt hajlandó eldönteni.

Szembeötlő továbbá az ellenzéki indítványok nagyarányú sikertelensége. Az eddig kezdeményezett 37 eljárásból csupán kettő vezetett a megtámadott jogszabályok részleges megsemmisítéséhez. A testület ráadásul sokszor él az alkotmánybíráskodás puha eszközeivel, különösen a jogalkotói mulasztás megállapításával, amelyet viszont a kormánytöbbség nem tart kellően tiszteletben.

JEGYZETEK

1. FRUZSINA GÁRDOS-OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint, *Acta Juridica Hungarica*, 2012/4.
2. SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja. Az ombudsman normankontroll-indítványozási gyakorlatáról, *Fundamentum* 2012/2; LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/2. Az indítványozási jogra vonatkozó szabályok megváltozásáról és az ombudsman szerepéről lásd továbbá KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról, *Fundamentum*, 2011/4, 88–89.
3. Kutatásunk során egyetlen olyan forrást sem találtunk, amely a kérdést részletesen tárgyalta volna.
4. HANS KELSEN: La garantie juridictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle), *Revue du droit public et de la science politique*, 1928, 245.
5. KELSEN (4. vj.) 24.
6. ALEC STONE SWEET: Constitutional Courts, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. MICHEL ROSENFELD – ANDRÁS SAJÓ, Oxford, Oxford University Press, 2012, 822–823; MARTIN SHAPIRO – ALEC STONE: The New Constitutional Politics of Europe, *Comparative Political Studies*, 1994/4, 403–406;

- Marc VERDUSSEN, La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015/3, 98.
7. Németszagra vonatkozó lásd Alec STONE: Judging Socialist Reform: The Politics of Coordinate Construction in France and Germany, *Comparative Political Studies*, 1994/4; Christine LANDFRIED: The Judicialization of Politics in Germany, *International Political Science Review*, 1994/2; Erhard BLANKENBURG: Mobilization of the German Federal Constitutional Court, in *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, eds. Ralf ROGOWSKI – Thomas GAWRON, New York, Berghahn Books, 2016; Werner HEUN: Access to the German Federal Constitutional Court, in *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, eds. Ralf ROGOWSKI – Thomas GAWRON, New York, Berghahn Books, 2016. A francia szabályozás és gyakorlat tárgyalásához lásd Alec STONE: In the Shadow of the Constitutional Council. The 'Juridicisation' of the Legislative Process in France, *West European Politics*, 1989/2; Didier MAUS – André ROUX: *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, *Economica*, 2006; Julie BENETTI: La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution) *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No. 38, 2013; Laurent DOMINGO, Analyse statistique des saisines parlementaires du Conseil constitutionnel entre 2004 et 2014, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No. 49, 2015. Végül pedig Csehországról lásd Lubomír KOPEČEK – Jan PETROV: From Parliament to Courtroom. Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic, *East European Politics and Societies and Cultures*, 2016/1.
 8. Ludger HELMS: Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies, *Government and Opposition*, 2004/1, 30–36.
 9. SHAPIRO–STONE (6. vj.) 403–406; STONE (7. vj.) 445–446.
 10. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso>.
 11. A kézirat lezárásának dátuma: 2020. november 15.
 12. 3330/2017 (XII. 8.) AB végzés.
 13. 36/2015. (XII. 16.) AB határozat.
 14. 27/2017. (X. 25.) AB határozat.
 15. 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
 16. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
 17. II/01187/2016. számú AB ügy.
 18. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat.
 19. 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
 20. 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat.
 21. 16/2020. (VI. 8.) AB határozat.
 22. 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat.
 23. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.
 24. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés.
 25. II/01859/2016. számú AB ügy.
 26. 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat.
 27. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
 28. 22/2019. (VII. 5.) AB határozat.
 29. II/00270/2019. számú AB ügy egyesítve a II/00258/2019. sz. üggyhöz. Lásd 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
 30. II/00395/2019. számú AB ügy.
 31. II/00480/2020. számú AB ügy.
 32. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
 33. II/0861/2015. számú AB ügy.
 34. 7/2018. (VII. 5.) AB határozat.
 35. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat.
 36. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
 37. II/01214/2019. számú AB ügy.
 38. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat.
 39. 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
 40. 9/2019. (III. 22.) AB határozat.
 41. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat.
 42. II/00083/2019. számú AB ügy.
 43. 3297/2020. (VI. 17.) AB végzés.
 44. V/00942/2019. számú AB ügy.
 45. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés.
 46. II/01841/2020. számú AB ügy.
 47. II/00817/2019. számú AB ügy.
 48. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
 49. A Fundamentum korábbi lapszámaiban kibontakozott egy vita a joggyakorlat antiformalista értelmezésének szükségességéről, különösen egy jogrendszerben, amely már nem tekinthető jogállamnak. Lásd KAZAI Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett, *Fundamentum*, 2018/2–3; BENCZE Máttyás: Minden héten háború, *Fundamentum*, 2019/1–2; MÉCS János: Dogmatikai elemzés illiberalizmus idején, *Fundamentum*, 2019/3–4.
 50. BÍRÓ NAGY András – LAKI Gergely: *Orbán 10. Az elmúlt évtized a magyar társadalom szemével*, Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions, 2020, 16, elérhető: https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/306/orban10_final.pdf.
 51. JAKAB András – GAJDUSCHEK György: Jogállamiság, jogtudat, normakövetés, in *Társadalmi Riórt 2018*, Budapest, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 404.
 52. 77% of Europeans insist EU funds be linked to respect for Rule of Law, European Parliament, Press release, 2020. október 20, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89545/77-of-europeans-insist-eu-funds-be-linked-to-respect-for-rule-of-law>; Magyarok is véleményt mondtak az egész EU-t érintő kérdések ügyében, *Infostart.hu*, 2020. október 20., <https://>

infostart.hu/kulfold/2020/10/20/magyarok-is-velemenymondtak-az-egesz-eu-t-erinto-kerdesek-ugyeben.

53. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Volner János (Jobbik).
54. II/0861/2015. számú AB ügy. A kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de az indítványkiegészítést Szél Bernadett (LMP) írta alá.
55. 4/2019. (III. 7.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de az indítványt az LMP frakcióvezetője írta alá.
56. 27/2017. (X. 25.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Sallai R. Benedek.
57. 9/2019. (III. 22.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett és Ikotity István.
58. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett és Ikotity István.
59. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de Tóbiás József és Gógös Zoltán írták alá az indítványt, még képviselői névsor előtt.
60. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselők: Hadházy Ákos (LMP) és Tóth Bertalan (MSZP).
61. II/01859/2016. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselők: Tóth Bertalan (MSZP) és Szél Bernadett (LMP).
62. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett (LMP), Tóth Bertalan (MSZP), Volner János (Jobbik).
63. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Zsiga-Kárpát Dániel (Jobbik).
64. 22/2019. (VII. 5.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Gyöngyösi Márton (Jobbik).
65. II/00270/2019. számú AB ügy. Egyesítve a II/00258/2019. sz. üggyhöz, lásd 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Gyöngyösi Márton (Jobbik).
66. II/00817/2019. számú AB ügy. *Kapcsolattartó képviselő: Arató Gergely (DK).*
67. II/00395/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Demeter Márta (LMP).
68. 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Demeter Márta (LMP).
69. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
70. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
71. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
72. II/01841/2020. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
73. II/00083/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
74. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat (közjogi érvénytelenség). Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
75. II/01214/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Mellár Tamás (Párbeszéd).
76. II/00480/2020. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
77. 16/2020. (VI. 8.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Szél Bernadett (független).
78. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Ezzel lett egyesítve a II/00270/2019. számú ügy, ami ezért nem szerepel a táblázatban külön üggyként.
79. II/01841/2020. számú AB ügy.
80. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, 22/2019. (VII. 5.) AB határozat.
81. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat, 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 2/7/2017. (X. 25.) AB határozat, 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat.
82. II/00480/2020. számú AB ügy.
83. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3297/2020. (VI. 17.) AB végzés, 16/2020. (VI. 8.) AB határozat, 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
84. II/01214/2019. számú AB ügy, V/00942/2019. számú AB ügy, II/00817/2019. számú AB ügy, II/00395/2019. számú AB ügy, II/00083/2019. számú AB ügy.
85. 3330/2017 (XII. 8.) AB végzés, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
86. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat, 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat, 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
87. II/01859/2016. számú AB ügy, II/01187/2016. számú AB ügy, II/0861/2015. számú AB ügy.
88. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
89. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.
90. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés.
91. 36/2015. (XII. 16.) AB határozat.
92. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Ezzel lett egyesítve a II/00270/2019. számú ügy, ami ezért nem szerepel a táblázatban külön üggyként.
93. BODNÁR Eszter – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Hungary. The State of Liberal Democracy, in *2017 Global Review of Constitutional Law*, eds. Richard ALBERT et al., ICON – Cough Center, 2018, 132.
94. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat.
95. 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
96. 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
97. II/01859/2016. számú AB ügy.
98. II/01187/2016. számú AB ügy.
99. II/0861/2015. számú AB ügy.

100. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, 3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés.
101. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
102. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény.
103. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény.
104. KAZAI (12. vj.). Lásd továbbá Kovács Ágnes írását, amely szerint az Alkotmánybíróság kifejezetten igyekszik eltolni magától az ügyek érdemi eldöntését vagy az indítványokban foglalt érvek érdemi vizsgálatát. Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum*, 2015/2–3, 28–32.
105. Az C-66/18., Bizottság kontra Magyarország, EU:C:2020:792, valamint C-78/18, Bizottság kontra Magyarország, EU:C:2020:476.
106. BODNÁR–GÁRDOS–OROSZ–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY (93. vj.) 131–132; JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?, *MTA LAW Working Papers* 2018/01. Érdemes továbbá megemlíteni Pozsár-Szentmiklósi Zoltán és Kovács Luca azon megállapítását, miszerint az Alkotmánybíróság joggyakorlatában nem alakult ki egységes szempontrendszer a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának alkalmazására. Ez pedig még inkább erősíti azt a gyanút, hogy a testület nem jár el kellő következetességgel, ami teret enged a politikai megfontolások érvényesülésének. POZSÁR–SZENTMIKLÓSI Zoltán – KOVÁCS Luca: A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében (2012–2016), *MTA Law Working Papers*, 2018/12.
107. A jogalkotói mulasztásra vonatkozó adatokhoz lásd: https://www.parlament.hu/web/guest/az-orszaggyules-donteseire-vonatkozó-alkotmánybírósági-határozatok?fbclid=IwAR30yn27uj8qv-KTSeP-U0xbyGeAudYUJWshi-_dadWTQ798WKZJ0dHPQkE.
108. SONNEVEND Pál – JAKAB András – CSINK Lóránt: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. The Basic Law of Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford – Portland: Hart, 2015.
109. Jogalkotói mulasztások (2020. október 1.), https://alkotmánybíróság.hu/uploads/2020/10/mulasztasok_2020_oktober_1.pdf.
110. 27/2017. (X. 25.) AB határozat.
111. 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
112. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
113. 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
114. 4/2019. (III. 7.) AB határozat. A maradék két ügyben viszont az Országgyűlés nagyjából határidőre teljesítette kötelezettségét. Lásd 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat.

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

A jogsértések módszeres és rendszerszintű elkövetését is megállapította a Bizottság. Az egyezményesértő helyzeteket többek között a polgári jogi, szociális és köznevelési jogszabályok, a körük épült szakpolitikák, valamint a gyakorlat teszi lehetővé; mindez tulajdonképpen strukturális diszkriminációt eredményez. A fogyatékossgal élő személyek rendkívül széles körét érintik – szándékosan vagy hatásuk révén – hátrányosan.

(Méhés Barbara)

Az EJEB esetjogát ismerve nem vitatható (bár ezt az EJEB a konkrét ügyben nem vizsgálta), hogy a 33. § sérti az Egyezmény 8. cikkét, ugyanakkor kiábrándító, hogy a döntés kifejezetten óvatosan hívja fel a joggyakorlatban kimunkált alapelveket, és nem tesz semmi olyan állítást, amely a magyar bírósági eljárásokban szélesebb körben felhívható lenne. Nem nevesíti a nem jogi elismeréséhez való jogot, az ítéletből csupán annyi következik, hogy lehetővé kell tenni a jogszerűen letelepedettek számára is az eljáráshoz való hozzáférést.

(Dombos Tamás – Polgári Eszter)

Méhes Barbara

„SÜLYOSAN ÉS RENDSZERSZINTEN SÉRÜLNEK A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK JOGAI”

– AZ ENSZ MAGYARORSZÁGGAL KAPCSOLATOS RENDKÍVÜLI
VIZSGÁLATA ÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI

2020. április 16-án nyilvánosságra hozták az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: CRPD Bizottság) jelentését, amely egy közelmúltban lefolytatott, Magyarországot érintő kivételes vizsgálat főbb megállapításait foglalja össze.¹ A Bizottság helyzetelemzése meglehetősen lesújtó: jelenleg Magyarországon súlyos mértékben és rendszerszinten sérülnek a fogyatékossgal élő személyek emberi jogai, különös tekintettel a cselekvőképességük korlátozására és a közösségben való életet ellehetetlenítő bentlakásos intézményi elhelyezésükre.

Az ENSZ jelentés, illetve az alapjául szolgáló vizsgálat több szempontból is figyelemre méltó. Egyrészt a Bizottság egy olyan, eddig ritkán kezdeményezett típusú vizsgálatot folytatott le, amely lehetőséget biztosított a szokásosnál sokkal szélesebb körű és mélyebb helyzetelemzésre, valamint arra, hogy a górcső alá vett állam számára egyéniesített és részletes iránymutatást nyújtson a vizsgálat célkeresztjében álló témákkal kapcsolatban. Másrészt a szóban forgó jelentés olyan érdemi megállapításokat tartalmaz, amelyek alapjaiban kérdőjelezik meg a gondnoksággal és a fogyatékossgal élő személyek szociális ellátásával kapcsolatos jelenlegi jogszabályok, szakpolitikák és gyakorlat fenntarthatóságát.

Ennek fényében jelen írás keretein belül szó esik a Bizottság vizsgálatáról, az annak nyomán született főbb megállapításokról, javaslatokról, valamint arról, hogy ezek milyen hatással lehetnek a releváns jogi környezetre, a fogyatékosügyi szakpolitikákra, stratégiákra és mindenekelőtt a fogyatékossgal élő emberek helyzetére, jogaik érvényesülésére.

A CRPD BIZOTTSÁG VIZSGÁLATA ÉS A JELENTÉS

A CRPD Bizottság az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezmény (a továbbiakban: CRPD vagy Egyezmény) égisze alatt felállított

és működő 18 tagú szerv, amely független emberi jogi szakértőkből áll. Egyik legfontosabb jogosítványa és egyben feladata az Egyezménynek, illetve az abban foglalt jogoknak az értelmezése, valamint annak megállapítása, hogy az Egyezményben részes államok megfelelnek-e a CRPD szerinti kötelezettségeiknek.² Ezt alapesetben a CRPD Bizottság egyrészt a négyévente esedékes országfelülvizsgálat keretein belül teszi meg,³ másrészt pedig az adott országra vonatkozóan esetlegesen benyújtott egyéni panaszbeadványok elbírálása során,⁴ illetve, kivételes esetben, a Fakultatív Jegyzőkönyv 6. cikke által szabályozott vizsgálati eljárás keretében.⁵ Ez utóbbi mechanizmus alkalmazására az eddigiekben ritkán került sor: a Magyarországról szóló jelentés a harmadik a sorban, a 2016-os brit, valamint a 2018-as spanyol jelentés után. A jelentés egy majdnem két évig tartó vizsgálat eredménye, amelynek során a Bizottság tagjai a rendelkezésére bocsátott tetemes mennyiségű információ feldolgozása mellett magyarországi útjuk során több mint 200 személlyel találkoztak, beszélgettek személyesen, valamint több bentlakásos szociális intézményt is meglátogattak az ország különböző pontjain. A Bizottság eljárása során igyekszik elnyerni az adott állam együttműködését, valamint bizalmasan kezelni minden információt a vizsgálati kapcsolatban a jelentés nyilvánosságra hozataláig.

A CRPD Bizottság eljárását civil szervezetek kezdeményezték,⁶ az alábbi aggályokra hívva fel a Bizottság figyelmét:

(a) Az elmúlt egy évtized vonatkozásában kiemelkedően magas a – gondnokság alá helyezés által vagy anélkül – cselekvőképességükben korlátozott fogyatékossgal élő személyek száma;⁷

(b) a pénzügyi források jelentős részét, beleértve az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból származó támogatásokat, a társadalomba történő beilleszkedést segítő szolgáltatások fejlesztése helyett a fogyatékossgal élő személyek bentlakásos intézményi elhelyezésének fenntartására és bővítésére fordítják;

(c) a kormány bentlakásos intézményi férőhelyek kiváltását célzó stratégiája nem alkalmas az intézményi szociális ellátás dominanciájának megszüntetésére, hanem épp ellenkezőleg, tovább erősíti azt;

(d) a fogyatékossgal élő személyek gondnokság alá helyezésének és intézményi elhelyezésének töretlen gyakorlata fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg;

(e) ezen jogsértések mértéke, természete, hatása és intézményesített jellege az Egyezmény súlyos és szisztematikus megsértését eredményezik.⁸

Érdemes megjegyezni, hogy a fenti aggályok és potenciális jogsértések nem voltak ismeretlenek a Bizottság számára, hiszen ezekről a civil és érdekvédelmi szervezetek révén már több ízben értesülhetett a Bizottság.⁹ A 2012-ben Magyarországgal kapcsolatban elfogadott záró észrevételekben a Bizottság már sommásan érinti azokat a főbb jogsértéseket, amelyekre nyolc évvel később – részletekbe menően – újra kitér a különleges jelentésben. A Bizottság már akkor aggodalmát fejezte ki, hogy az akkor éppen kodifikáció alatt álló Polgári törvénykönyv továbbra is lehetőséget fog biztosítani arra, hogy a fogyatékossgal élő személyeket megfosszák döntési joguktól gondnokság alá helyezés által. A Bizottság megítélése szerint a kodifikáció kihagyott lehetőségnél bizonyult arra vonatkozóan is, hogy kialakítsák a támogatott döntéshozatal részletes és működőképes keretrendszerét, amely összhangban van az Egyezmény előírásaival.¹⁰ Azonnali lépések megtételét javasolta a kormány számára annak érdekében, hogy a helyettes-döntéshozatali rendszert megtestesítő gondnoksági rendszertől elmozduljon egy olyan támogatott döntéshozatali rendszer irányába, amely tiszteletben tartja az egyén autonómiáját, akaratát és preferenciáit.¹¹ Olyannyira szíven viselte a Bizottság a cselekvőképességre vonatkozó jogi szabályozás sorsát, hogy felhívta a magyar kormányt, hogy egy éven belül – még bőven a négy év múlva esedékes következő felülvizsgálat előtt – számoljon be arról, hogy mennyit sikerült megvalósítania a fenti javaslatokból.

A Bizottság az önálló életvitelt, illetve a közösségbe való befogadást illetően szintén szóvá tett olyan tendenciákat, amelyeket az Egyezmény végrehajtása szempontjából problematikusnak tartott. Hosszúnak találta a nagy létszámú bentlakásos intézményekben történő szociális ellátásról a közösségi életvitelt garantáló ellátási formákra történő átállás megvalósítására előirányzott 30 éves időkeret. Már ekkor

megfogalmazta aggályait azzal kapcsolatban, hogy továbbra is jelentős befektetésekre kerül sor a nagy létszámú bentlakásos intézmények felújítása terén, akár európai uniós alapok felhasználásával is, míg a fogyatékossgal élők közösségi életvitelét támogató szolgáltatásokra nem jut elég pénz. A Bizottság véleménye szerint a részes állam feladata az lenne, hogy biztosítsa a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy szabadon megválaszthassák a lakóhelyüket, és hozzáférjenek a mindennapi életüket segítő otthoni és egyéb, közösségi életet lehetővé tevő szolgáltatásokhoz, többek között a személyi asszisztenciahoz is. Emellett felhívta a kormányt, hogy vizsgálja felül a finanszírozási rendszert, beleértve az uniós alapokból érkező összegeket is, bár ezúttal még csupán a támogató szolgáltatások tekintetében.

Az látható, hogy lényegében már az első országfelülvizsgálat során azonosította a Bizottság azokat a területeket, ahol az Egyezmény alappilléreinek tekinthető jogok jelentős sérelme valósul meg. A Fakultatív Jegyzőkönyv által életre

hívott vizsgálati mechanizmus éppen azt biztosította – mind az azt kezdeményező szervezetek, mind pedig a vizsgálatot végző Bizottság számára –, hogy az eddigieknél sokkal fókuszáltabban és mélységeiben vizsgálhassák a kérdéses egyezményesértéseket. A Bizottság tagjai ezúttal részletekbe menően elemezték a jogszabályi környezetet, a szociálpolitikát és a jogalkalmazói gyakorlatot, mindemellett a személyes interjúk révén

és a fogyatékossgal élők személyes tapasztalatait is beépítették megállapításaikba és javaslataikba.¹²

A JELENTÉS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI

A Bizottság vizsgálata megalapozottnak találta a gondnoksági rendszerrel és a szociális ellátórendszer társadalmi kirekesztéssel járó kialakításával kapcsolatos aggályokat.

A cselekvőképesség korlátozása és a támogatott döntéshozatal

A Bizottság a gondnoksági rendszert az Egyezmény 12. cikkében előírt kötelezettségek fényében vizsgálta. A cselekvőképességhez való jog (az Egyezmény szóhasználatában „right to legal capacity”) biztosítá-

sa elengedhetetlen az emberi méltóság, az önrendelkezés és az egyéni autonómia teljes körű gyakorlásához. A cselekvőképességhez való jog elismerése teszi lehetővé az emberek számára az autonóm döntéshozást az élet minden területén. A fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének elismerése azt jelenti, hogy az általuk hozott döntéseket, bármely területére is vonatkozzanak az életnek, jogilag érvényesnek tekintik. A CRPD 12. cikke azt követeli meg a részes államoktól, hogy ezt a jogot korlátozás nélkül, mindenki számára egyenlő alapon biztosítsák. Amennyiben valaki a cselekvőképessége gyakorlásában támogatásra szorul, az ehhez való hozzáférést is biztosítani kell az államnak. Ehhez képest a gyakorlatban számos állam, köztük Magyarország is, korlátozza a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességét, sok esetben a gondnokság intézményének nevezett helyettes döntéshozatali rendszeren keresztül.

A 12. cikkben foglalt jogok érvényesülésének szempontjából a Bizottság tüzetesen elemezte a releváns jogszabályokat, a gondnoksággal kapcsolatos statisztikákat, bírósági döntéseket (különös tekintettel az Alkotmánybíróság és a Kúria idevágó döntéseire), valamint meghallgatta számos gondnokság alá helyezett interjúalany beszámolóját a személyes tapasztalatairól.

Habár az új Polgári törvénykönyv részben megreformálta a cselekvőképesség korlátozására vonatkozó szabályokat, lényegében fenntartotta az egyezményesértő helyettes döntéshozatal rendszerét: lehetőséget biztosít a cselekvőképesség teljes vagy részleges korlátozására. Az előbbi esetben a személy jognyilatkozata semmis, és minden kérdésben a gondnoka dönthet helyette,¹³ míg az utóbbiban bizonyos személyi és vagyoni döntések esetében a személy jognyilatkozatának érvényességéhez a gondnok hozzájárulása szükséges.¹⁴ Azok a részletszabályok, amelyekre a kormány az egyezménynek való megfelelés bizonyítékaként hivatkozott – a fokozatosság elvének megjelenése és a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság *ultima ratio* jellege, az egyéni körülmények, a családi és társas kapcsolatok figyelembe vételének követelménye a bíróság eljárása során, vagy a támogatott döntéshozatal intézményének a bevezetése – az elmúlt hat év tükrében nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

A gondnoksággal kapcsolatos statisztikai adatok több szempontból is negatív tendenciákat jeleznek.

Az Egyezmény ratifikációja óta eltelt tizenkét évben a gondnokság alá helyezett személyek száma nem hogy nem csökkent, de folyamatos emelkedést mutatva körülbelül 13%-kal növekedett (a 2007-es 51 896-ról 2019-ben 58 153-ra nőtt a számuk).¹⁵ Ebben a körben a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt állók számának enyhe csökkenése mellett (2008 és 2018 között 30 669-ről 28 118-ra csökkent a számuk) jelentősen megnőtt a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alatt állók száma (2008 és 2018 között 19 911-ről 30 124-re nőtt a számuk).¹⁶ Ahogyan a Bizottság meg is jegyzi, ez nem igazolja azt a várakozást, miszerint az új törvénykönyv hatályba lépését követően a teljesen korlátozó gondnokság fokozatosan kiszorul majd, és alkalmazása kivételessé válik. Figyelemre méltó ezen kívül a gondnokság alá helyezési döntések felülvizsgálatainak kimenetelével kapcsolatos adat is: az elmúlt pár évben az esetek közel 90%-ában a bíróságok fenntartották a cselekvőképesség korlátozását az öt-, illetve tízévente esedékes felülvizsgálat során, ami azt sugallja, hogy a gondnokság alá helyezés sok esetben tartós, akár élethosszig tartó jogfosztást eredményez.

A gondnokság polgári jogi szabályai mellett a választójog alkotmányos szabályozása sem felel meg a nemzetközi jogi kötelezettségeknek. Az Alaptörvény – az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Kiss Alajos Magyarország elleni ügyében hozott ítéletben foglaltakra tekintettel,¹⁷ a CRPD 29. cikke által biztosított választójoggal azonban ellentétesen¹⁸ – megengedi a fogyatékossgal élő személyek választójogból történő, egyedi bírói döntésen alapuló kizárását.¹⁹ 2018-ban 48 945 fogyatékossgal élő személy nem gyakorolhatta a választójogát Magyarországon.²⁰

Az új Ptk. által bevezetett és a 2013. évi CLV. törvényben részletesen szabályozott támogatott döntéshozatal intézményével kapcsolatban a Bizottság megítélése az volt, hogy – habár a cselekvőképesség korlátozásával nem jár – túlságosan is magán viseli a helyettes döntéshozatali mechanizmusok sajátosságait,²¹ ezért nem tekinthető az Egyezmény által előírt, a személy akaratát és preferenciáit kifejezésre juttató döntéshozatalt elősegítő támogatási módnak. Mindezek mellett a bevezetése óta eltelt hat év alatt egyáltalán nem sikerült a cselekvőképesség korlátozásának valódi alternatívájává válnia. A jogintézményt sem az érintett személyek, sem a jogalkalmazók nem ismerik széles körben.²² 2019-ben 195

HABÁR AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV RÉSZBEN MEGREFORMÁLTA A CSELEKVŐKÉPESSÉG KORLÁTOZÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOKAT, LÉNYEGÉBEN FENNTARTOTTA AZ EGYEZMÉNYSÉRTŐ HELYETTES DÖNTÉSHOZATAL RENDSZERÉT: LEHETŐSÉGET BIZTOSÍT A CSELEKVŐKÉPESSÉG TELJES VAGY RÉSZLEGES KORLÁTOZÁSÁRA

fő részesült támogatott döntéshozatalban, ami az előző évek adataihoz képest csupán csekély mértékű növekedést mutat.²³ Összehasonlítva a cselekvőképességükben korlátozott személyek számával, megállapítható, hogy egy olyan jogintézményről van szó, amely egyelőre nem tölti be a funkcióját.

A 12. cikk normatív tartalmával és gyakorlati megvalósításával kapcsolatban sok az eltérő álláspont, akár az akadémiai szintű diskurzust tekintjük, akár pedig a részes államoknak arra vonatkozó értelmezését, hogy saját jogintézményeik, amelyek valamilyen formában sértik a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességét, mennyiben tekinthetők mégis egyezménykonformnak.²⁴ A Bizottság álláspontja – a záró észrevételek 12. cikkre vonatkozó megállapításai, az 1. számú általános kommentár és a jelen vizsgálati jelentésben foglaltak fényében – egyértelmű. Eszerint a cselekvőképességnek a fogyatékossgal tekintettel történő megvonása vagy korlátozása semmilyen mértékben és esetben sem fogadható el.²⁵ Ahogyan a Bizottság a magyar példán keresztül is megerősítette, a cselekvőképességet kizáró, illetve teljesen vagy részle-

gesen korlátozó gondnokság sérti az Egyezmény 12. cikkét, a támogatott döntéshozatalnak pedig meg kell felelnie a CRPD-ben foglalt elvárásoknak.²⁶

A Bizottság a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességével kapcsolatos attitűdbeli problémákra is külön felhívta a figyelmet. A begyűjtött információk és a személyes – a kormány, a Kúria és az Országos Bírói Hivatal képviselőivel is folytatott – beszélgetések során hallottak azt a benyomást keltették a Bizottságban, hogy a jogalkotók és a jogalkalmazók szükségesnek ítélik a gondnokság intézményének fenntartását, és nincs arra szándék, hogy ezen a diszkriminatív gyakorlaton változtassanak. A jelenlegi jogi szabályozás indokolását tartalmazó, a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat szerint a „javasolt szabályozás az egyéni életkörülményekhez igazodva segíti a csökkent belátási képességű személyt jogai gyakorlásában”, és a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének korlátozására a jogaik védelme érdekében van szükség.²⁷ Ez a protekcionista, illetve paternalista felfogás jelenik meg az Alkotmánybíróság több döntésében is,²⁸ és egyes szerzők véleménye szerint ez is motiválhatja a gondnoksági ügyekben eljáró bírók cselekvőképességet korlátozó döntéseit (különös tekintettel arra, hogy jelenleg a gondnok-

ság alá helyezésnek nincs valódi alternatívája).²⁹ Mindezek mellett a bírói hozzáállással kapcsolatban kiemelendő az orvosi, vagyis medikalizált attitűd dominanciája is, amely a cselekvőképességgel kapcsolatos szabályozás kialakítására és a jogalkalmazók döntéseire egyaránt hat(ott).³⁰ Gyakorlati tapasztalatok alapján a bírók sok esetben túl nagy hangsúlyt fektetnek a szakértői vélemény megállapításaira, vagy akár kizárólag arra alapozva hozzák meg döntésüket a gondnokság alá helyezés alkalmazásának jogkérdésében is,³¹ elmosva a határvonalat a szakkérdés és a jogkérdés között. Az orvos-szakértői vizsgálatok és vélemények ügydöntő szerepét a gondnokság alá helyezési eljárás során a Bizottság is sérelmezte.³² A paternalista/protekcionista megközelítéssel kapcsolatban pedig fontos leszögezni, hogy a súlyos jogfosztást eredményező mechanizmusok – mint a gondnokság intézménye – természetüknél fogva alkalmatlanok a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesítésére, valamint a visszaélésekkel szembeni védelem biztosítására. A fogyatékossgal élő személyek döntéstámogatásának csak olyan formája

egyeztethető össze a nemzetközi emberi jogi normákkal, amelyek az érintett személy akaratát, illetve preferenciáját helyezik előtérbe, megkönnyítik annak kifejezését, és mindemellett univerzális emberi joginak gyakorlását maradéktalanul lehetővé teszik; beleértve a fogyatékossgal élő személyek azon jogát, hogy – ugyanúgy, mint mások – szabadon megválaszthassák, hogy hol és kivel szeretnének élni, mely közösség aktív tagjaként. A Bizottság jelentésének ez a másik fókusz,

így a következő fejezetben a Bizottságnak a CRPD. 19. cikkében garantált önálló életvitellel, illetve közösségbe történő befogadással kapcsolatos főbb megállapításait veszem számba.

A szociális ellátások rendszere és a bentlakásos intézményi elhelyezés

Az Egyezmény 19. cikke mindenekelőtt garantálja a fogyatékossgal élő személyeknek, hogy szabadon megválaszthassák, „hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetők bizonyos megszabott körülmények között élni”. Társadalomból való kirekesztődésük megelőzése céljából, illetve a közösségi életben való érdemi részvételük biztosítása érdekében a részes államoknak szolgáltatásokat kell a fogyatékossgal élő

személyek számára nyújtaniuk:³³ egyrészt az érintett személyek egyéni szükségleteihez igazodó, közösségi életet elősegítő szolgáltatásokat, másrészt az általános közösségi szolgáltatásoknak a fogyatékossgal élő személyek számára is adekvátnak és hozzáférhetőnek kell lenniük.

A Bizottság jelentése pontról pontra számba vette a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) révén elérhető szociális alap- és szakosított ellátásokat, az azokkal kapcsolatos jogosultsági feltételeket, azok területi lefedettségét, hozzáférhetőségét és minőségét.³⁴ A Bizottság úgy találta, hogy a magyar állam által nyújtott szociális szolgáltatások jelen formájukban, a hiányos területi lefedettséget is figyelembe véve nem alkalmasak arra, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek teljeskörű társadalmi inklúzióját. A Bizottság hiányolta a rendszerből a személyi asszisztencia, valamint az olyan pénzügyi támogatások biztosítását, amellyel az érintett személy önállóan rendelkezhetne („személyes büdzsé”),³⁵ és amelyet a szükségleteihez és igényeihez illeszkedő szolgáltatások megvásárlására fordíthatna. A Bizottság különösen aggasztónak találta, hogy ezen hiányosságok ellenére az állami támogatások nagy részét a társadalmi szegregációt eredményező bentlakásos szociális intézetek fenntartására fordítják.³⁶

Az általános, mindenki által elérhető szolgáltatásokkal kapcsolatban a Bizottság szóvá tette a közösségi életvitelt lehetővé tevő szociális lakhatáshoz való hozzáférés nehézségeit, az egészségügyi szolgáltatások hiányosságait (ideértve a kórházakon kívül elérhető pszichiátriai és pszichológiai ellátás korlátozottságát és a fizikai akadálymentesítés hiányát), valamint a fogyatékossgal élő személyek inkluzív oktatása és nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatása előtt álló akadályokat.

A fogyatékossgal élő személyek közösségben való életét elősegítő szolgáltatások, illetve az általános közszolgáltatások fenti hiányosságai azt eredményezik, hogy a fogyatékossgal élő személyek a családjuk támogatására szorulnak, vagy kénytelenek a nagy létszámú intézmények által nyújtott szolgáltatásokat igénybe venni. A családok teherbíró-képessége azonban rendkívül korlátozott, az érintettek egy része számára pedig egyáltalán nem is áll rendelkezésre családi védőháló, ami jelentősen megnöveli az intézményi elhelyezés kockázatát. A hiányos szociális

infrastruktúra és az állami finanszírozás módja mellett azonban attitűdbeli problémák is hozzájárulnak a bentlakásos intézményi elhelyezés dominanciájának töretlen fennmaradásához. A fogyatékossgal kapcsolódó, máig élő negatív sztereotípiák eredményeképp a fogyatékossgal élő személyeket még mindig alkalmatlannak ítélik arra, hogy önállóan, illetve közösségben éljenek. A gondnokság kapcsán már említett medikalizált szemléletmód a fogyatékossgal élő személyek bentlakásos intézményi elhelyezését – orvosi, fejlesztési, terápiás vagy rehabilitációs célból – indokolt intézkedésnek tartja.³⁷

Habár a magyar kormány már több mint egy évtizede elkötelezett a bentlakásos szociális intézmények infrastruktúrájának lebontása mellett, és 2010 óta több országos stratégiát is elfogadtak a kitagolás, vagyis az intézményi elhelyezést közösségben való életet elősegítő szolgáltatásokkal történő felváltása érdekében, ennek ellenére a fogyatékossgal élő személyek jelentős része a mai napig nagy létszámú bentlakásos intézményben kénytelen élni az életét. 2019-ben összesen 89 904 személy élt bentlakásos szociális intézményben, és ebből a második legnagyobb csoportot az értelmi, illetve pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek jelentik az időskorúak után, 22 742 betöltött férőhellyel,³⁸ azzal együtt,

hogy jelentős az átfedés a két csoport között.³⁹ Kiemelendő a kapcsolat a gondnokság alá helyezés és az intézményi elhelyezés között is. A Bizottság részére szolgáltatott adatok alapján a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek fele bentlakásos intézményben él. A bentlakásos szociális intézményben való elhelyezést sok esetben gondnokok kezdeményezik. Cselekvőképeséget kizáró gondnokság esetén az elhelyezéshez a polgári jog szabályai értelmében még az érintett személy beleegyezése sem szükséges, korlátozó gondnokság esetén pedig a

gyakorlatban szintén gyakran elmarad az érintett személy hozzájárulása.⁴⁰

Az elmúlt pár évben számos ombudsmani és civil jelentés látott napvilágot a nagy létszámú bentlakásos intézményeket jellemző embertelen fizikai környezetről, a lakókat ért megalázó, rossz bánásmód különböző formáiról, illetve az ilyen típusú intézmények hospitalizáló hatásáról.⁴¹ A helyszíni látogatások során a Bizottság saját szemével is meggyőződhetett minderről. A bizottsági tagok véleménye szerint a privátszféra sérelmét valósította meg többek

között a mellékhelyiségek és a többágyas hálószobák elrendezése, valamint a lakók állandó megfigyelése. A szexuális és reprodukció jogok megsértéséről (beleértve az érintett akarata ellenére történő sterilizációt is) és túlzott mértékű gyógyszerelésről is tudomást szerzett a Bizottság a látogatások alkalmával. A Bizottság tapasztalata szerint az intézmények nem biztosítják lakóik számára az önálló életvitelhez szükséges egyéni támogatást és fejlesztést.

A jelentés egyik nagy érdeme, hogy a Bizottság ezúttal – az alapelvek szintjéről elmozdulva – gyakorlati szemszögből tisztázta, hogy mit is takar pontosan az intézményi ellátás, és mik a sajátosságai. Ez azért volt rendkívül fontos Magyarország esetében, mert a szociálpolitikai deklarációk szintjén a kormány már évek óta elkötelezettnek mutatkozik a nagy létszámú szociális intézmények kiváltása és a közösségben való életet elősegítő szolgáltatások fejlesztése mellett; legutóbb 2019-ben vizsgálta felül a 2011 óta létező intézménykiváltási stratégiáját.⁴² A fogyatékossgal élő személyek érdekvédelmi szervezetei és a civil szervezetek már a kiváltási stratégiák tartalmával kapcsolatban is rengeteg ellenvetéssel és kritikával éltek, de még ennél is nagyobb problémát jelentettek a stratégiában foglaltak megvalósítása céljából közzétett, és részben az Európai Strukturális és Befektetési Alapokból finanszírozott kiváltási pályázatok, illetve az azokon nyertes projektek.⁴³ A kiváltási stratégiák mentén, a pályázatok égisze alatt 2011-ben elindult a nagy létszámú bentlakásos otthonokban élő fogyatékossgal élő személyek (6 fős) lakásokba, (12 személyes) lakóotthonokba, illetve (maximum 30 személyes) lakócentrumokba történő kiköltöztetésének folyamata. Az első pályázati kör nyomán, 2016-ig összesen 655 fogyatékossgal élő személy költözött ki ezekbe a kisebb lakóegységekbe.⁴⁴ A második pályázati kör 2017-ben kezdődött, és a 2017 januárjában meghirdetett EFOP-2.2.2-17, valamint a 2017 márciusában megjelent VEKOP-6.3.2-17. kódszámú pályázat során nyertes 24 intézmény kiváltása jelenleg is folyamatban van,⁴⁵ míg a 2017 márciusában megjelent EFOP-2.2.5-17 számú pályázat 2018. május 31. óta felfüggesztés alatt áll. A felfüggesztő döntésben közrejátszhattak a stratégia és a pályázatok átdolgozását sürgető, érdekvédelmi szervezetek részéről érkező felhívások, illetve az Európai Unió felől érzékelhető nyomás az uniós források em-

beri jogokat sértő projektekre fordítása miatt. A megvalósítás alatt álló projektek kevesebb mint 2000 főt érintenek majd, ami egyrészt a tervezett létszám alatt marad,⁴⁶ másrészt pedig, tekintettel arra, hogy 23 000 értelmi és pszichoszociális fogyatékossgal élő ember él intézményben, rendkívül korlátozott előrelépésnek számít. A számoktól eltekintve maga a kiváltás folyamata sem egyeztethető össze a CRPD követelményeivel. Amint a Bizottság megállapította, a kiköltözéssel érintett személyek közösségben való életének elősegítése helyett a projektek valójában az intézményi elhelyezés folytatását eredményezik; jóllehet, modernebb és élhetőbb materiális körülmények között. A Bizottság kitagolással kapcsolatos megállapításainak jelentős részét ennek a folyamatnak, vagyis a lakók kisebb lakóotthonokba költöztetésének a részletes elemzése teszi ki. Tekintve, hogy a támogatott lakhatás a kitagolás egyik kulcselemének számít, a Bizottság tüzetesen megvizsgálta, hogy a gyakorlati megvalósulás megfelel-e az Egyezmény 19. cikkben foglalt elvárásoknak. A támogatott lakhatás mint szociális szolgáltatási forma lényege az

A BIZOTTSÁGI TAGOK VÉLEMÉNYE SZERINT A PRIVÁTSZFÉRA SÉRELMEIT VALÓSÍTOTTA MEG TÖBBEK KÖZÖTT A MELLÉKHELYISÉGEK ÉS A TÖBBÁGYAS HÁLÓSZOBÁK ELRENDEZÉSE, VALAMINT A LAKÓK ÁLLANDÓ MEGFIGYELÉSE. A SZEXUÁLIS ÉS REPRODUKTÍV JOGOK MEGSÉRTÉSÉRŐL (BELEÉRTVE AZ ÉRINTETT AKARATA ELLENÉRE TÖRTÉNŐ STERILIZÁCIÓT IS) ÉS TÚLZOTT MÉRTÉKŰ GYÓGYSZERELÉSÉRŐL IS TUDOMÁST SZERZETT A BIZOTTSÁG A LÁTOGATÁSOK ALKALMÁVAL

lenne, hogy a lakhatási és az önálló életvitelt elősegítő szociális szolgáltatások – szemben a bentlakásos intézményben nyújtott szolgáltatásokkal – elkülönüljenek.⁴⁷ Ezzel szemben a Bizottság megfigyelte, hogy az új lakóotthonokat kis és félreeső településeken alakították ki, ahol a közszolgáltatások, beleértve a közlekedést is, fejletlenek, illetve hiányoznak. Ennek eredményeképpen a sok esetben „szolgáltató központként” tovább funkcionáló régi intézményi épület szolgáltatásnyújtó szerepe még inkább felértékelődik – a volt lakók naponta visszatérnek az intézménybe, mivel az étkezé-

sük, a (védett) foglalkoztatásuk és sok esetben az egészségügyi ellátásuk is ott történik. A kitagolás azt a szándékolt hatást sem érte el, hogy – a szociális alapszolgáltatásokat és a közszolgáltatásokat magában foglaló úgynevezett szolgáltatási gyűrű fejlesztésével – bővüljön a közszolgáltatási kapacitás is. A Bizottság megállapította, hogy az intézményi kultúra főbb jellemzői tovább élnek a lakóotthon-megoldás keretében. Az intézmények dolgozói továbbra is felügyelik és irányítják a lakókat az élet számtalan területén: menedzselik a lakóotthonok ügyeit, biztosítják a fegyelmet és a rendet, kezelik a lakók közötti konfliktusokat, és monitorozzák az egyének döntéseit. A lakók önrendelkezési joga és privátszférája

korlátozott marad. A Bizottság tapasztalata az volt, hogy a lakóknak nem sok beleszólása volt abba, hogy hol és hogyan alakítsák ki az új otthonokat, ki hova költözzön, milyen bútorokat szerezzenek be, hogyan alakuljon a házirend. Sok mindenhez engedélyt kell kérni (vendégek fogadása, háziállatok tartása stb.). A lakók önrendelkezéshez való jogát már önmagában az a tény is jelentősen sérti, hogy többségük cselekvőképessége a támogatott lakhatás keretén belül is korlátozva marad. Mindezek fényében megállapítható, hogy a támogatott lakhatás keretében létesített lakóotthonok nem alkalmas terepei az önálló életvitel kialakításának és a társadalomba történő befogadásnak. Mivel azonban ennek a lakhatási és szolgáltatási formának jelenleg nincs érdemleges alternatívája, valószínű, hogy az érintettek hosszú távon is ebben az izolációjukat fenntartó keretrendszerben fogják leélni az életüket.

Tekintettel arra, hogy a kitagolási pályázatok keretében megvalósuló projekteket részben európai uniós forrásokból finanszírozzák, a Bizottság eljárása során megkereste az Európai Unió képviselőit is. A nagy létszámú bentlakásos intézmények építésének vagy felújításának uniós pénzből történő fedezése már 2015-ben, az Európai Unió egyezménykonformitásának a CRPD-hez való csatlakozását követő első felülvizsgálata során neuralgikus kérdésnek bizonyult. A Bizottság aggodalommal jegyezte meg, hogy több részes államban fordítják a Strukturális és Befektetési Alapokból származó támogatást intézményekre, ahelyett, hogy a közösségi alapú szolgáltatásokat fejlesztenék ebből a forrásból.⁴⁸ A CRPD Bizottság egyúttal felhívta az Európai Bizottságot olyan módszer kidolgozására, amelynek segítségével hatékonyan ellenőrizhető a támogatások felhasználása, hogy azokat szigorúan csak a közösségben való életet elősegítő szolgáltatásokra fordítsák. A CRPD Bizottság azt is javasolta az Európai Bizottságnak, hogy függesse fel és követelje vissza azokat a kifizetéseket, amelyeket az alapvető emberi jogok sérelmével használtak fel. Ennek ellenére a mai napig rendszeresen érkezik olyan információ, hogy a tagállamok az uniós forrásokat szegregáló bentlakásos intézmények fenntartására vagy bővítésére fordítják.⁴⁹ A Bizottság Magyarországgal kapcsolatos vizsgálati jelentésében ismételtelen hangsúlyozta, hogy ez jog-

sértő gyakorlat, és nem egyeztethető össze a CRPD ratifikációjával vállalt állami kötelezettségekkel.

A magyarországi helyzettel kapcsolatban összességében elmondható, hogy a kitagolás folyamata – és ennek keretén belül a támogatott lakhatás mint ellátási forma kialakítása – fenntartja, és tovább bővíti a bentlakásos szociális intézmények struktúráját, ami a Bizottság véleménye szerint összeegyeztethetetlen az önálló életvitel, illetve a közösségbe való befogadás jogával. Mindemelllett a szociális alapszolgáltatások hiányosságai, az állami (és uniós) támogatások bentlakásos intézmények fenntartását preferáló elosztása, az intézményi felvételi moratórium hiánya és a már említett, jelenleg is uralkodó medikalizált és stigmatizáló attitűd szintén hozzájárulnak a CRPD 19. cikkének sérelméhez.

Diszkrimináció

A Bizottság megállapítása szerint a tapasztaltak strukturális diszkriminációt valósítanak meg. A Bizottság egyenként kitért azokra a diszkriminációt megvalósító szabályokra és jelenségekre, amelyekről a jogszabályi környezet, valamint a fogyatékossgal élők személyes tapasztalatainak vizsgálata során szerzett tudomást. A Bizottság főbb megállapításait az alábbiakban részletezem.

A hatályban lévő polgári és szociális jogi szabályozás közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazva lehetővé teszi, hogy az értelmi vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket vélt vagy valós fogyatékossguk alapján, akaratuk ellenére gondnokság alá helyezték, illetve bentlakásos intézményben helyezték el. Ezen két intézkedés együttes hatása fokozza a diszkriminációval érintett csoport sérülékenységét, valamint állandósítja a társadalmi szegregációjukat és elszigeteltségüket. Mindemelllett további diszkriminatív bánásmódra is lehetőséget teremt, pl. intézményen belüli elhanyagolásra, illetve a rossz bánásmód különféle formáira, a nem önkéntes gyógykezelésre, valamint korlátozó intézkedések (lekötözés, indokolatlan gyógyszerelés) alkalmazására.

A Bizottság nem ment el szó nélkül az intézményben elhelyezett fogyatékossgal élő nőket ért hátrányos megkülönböztetés azon formái mellett sem,

amelyekről az interjúalanyok számoltak be. Megálapította, hogy ezek a nők nagyobb valószínűséggel esnek áldozatul a nemi alapú erőszaknak, ideértve a nem önkéntes fogamzásgátlást és abortuszt, a szexuális és reprodukzív egészségükre vonatkozó jogaik, valamint szülői feladataik gyakorlásának korlátozását. Emellett arra is rámutatott a Bizottság, hogy habár a fogyatékosokkal élők és az idősek között nagy az átfedés, ezt illetően még sincs kellő mennyiségű és minőségű statisztikai adat, illetve ismeret.

A Bizottság különös gonddal vizsgálta a fogyatékosokkal élő gyermekek helyzetét. A hazai gyermekvédelmi szabályozás egyik legneuralgikusabb pontja a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 7. § (2) bekezdése, mely főszabályként előírja ugyan a gondozásba vett 12 év alatti gyermekek nevelőszülőknél történő elhelyezését, ez alól kivételt tesz a súlyos fogyatékosokkal élő vagy tartósan beteg gyermekek esetében, a 12 év feletti gyermekek esetében pedig nem kötelező a nevelőszülőnél történő elhelyezés, csupán preferencia. A nem nevelőszülőnél elhelyezett gyermekeket fogyatékosá-
gukra tekintettel gyermekotthonban, illetve a Szocvtv. hatálya alá eső fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában, valamint támogatott lakhatásban is el lehet helyezni.⁵⁰ A gondozásba vett fogyatékosokkal élő gyermekek esetében gyakoribb a bentlakásos intézményi, mint a nevelőszülőnél történő elhelyezés. 2019-ben közel 800 gyermek élt fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában,⁵¹ míg gyermekotthonban összesen 7072 gyermek volt elhelyezve.⁵² A Bizottság információi szerint 2017-ben az intézményben élő gyermekek 33%-a fogyatékosokkal élő gyermek volt, és a Bizottság benyomása szerint az intézményi elhelyezést sok esetben a protekcionista szemlélet érvényesülése eredményezi. Miközben nincs előrelépés a fogyatékosokkal élő gyermekek intézményi férőhelyeinek kiváltása tekintetében,⁵³ a kormány több pályázati programot is indított – részben az Európai Regionális Fejlesztési Alapból fedezve – a meglévő gyermekotthonok felújítására és bővítésére.⁵⁴ A gyermekotthonok pedig, a lakóotthonokhoz vagy a támogatott lakhatás egyéb formáihoz hasonlóan, mérettől függetlenül intézménynek minősülnek, fenntartásuk pedig az Egyezmény sérelmét jelenti. A Bizottság az 5. számú általános kommentárjában hangsúlyozta, hogy a „nagyobb vagy kisebb lakóotthonokban történő elhelyezés különösen veszélyes a gyermekekre nézve, számukra ugyanis nem lehet al-

ternatívája a családban történő nevelkedésnek. A »családi jellegű« bentlakásos intézmények ettől függetlenül még intézménynek számítanak, és nem pótolhatják a családi környezetet.»⁵⁵ A családi környezet hiánya és az intézményben tapasztalt elhanyagolás és rossz bánásmód mellett a minőségi oktatás hiánya is hosszú távú kárt okoz az érintett gyermekeknek. A köznevelési törvény értelmében a súlyos-halmozott fogyatékosokkal élő gyermekek otthoni, illetve intézményi környezetben is részesülhetnek úgynevezett fejlesztő nevelés-oktatásban. A 2017/2018-as tanévben a fejlesztő nevelés-oktatásban részesült gyermekek száma 2400 körüli volt,⁵⁶ akiknek majdnem fele szociális intézményi keretek között, egyötöde pedig otthoni ellátás keretein belül jutott hozzá ehhez az oktatási formához.⁵⁷ Az intézményben, illetve otthoni keretek között oktatott gyermekek (kutatási tapasztalatok alapján) heti hat-hét órában,⁵⁸ az iskolai keretek között, de szegregált formában tanuló súlyos-halmozott fogyatékosokkal élő gyermekek pedig heti húsz órában jutnak oktatáshoz. A szegregált oktatás azonban nem csak a magas tá-

A BIZOTTSÁG INFORMÁCIÓI SZERINT 2017-BEN AZ INTÉZMÉNYBEN ÉLŐ GYERMEKEK 33%-A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ GYERMEK VOLT, ÉS A BIZOTTSÁG BENYOMÁSA SZERINT AZ INTÉZMÉNYI ELHELYEZÉST SOK ESETBEN A PROTEKCIONISTA SZEMLÉLET ÉRVÉNYESÜLÉSE EREDMÉNYEZI

mogatási szükségletű gyermekeket érinti: 2017/2018-as adatok alapján a sajátos nevelési igényű gyermekek közel 30%-a részesült speciális, azaz elkülönült oktatásban az általános iskolai szinten (összesen 16 300 tanuló), míg a középfokú oktatás szintjén 7200 diák részesült szegregált oktatásban (szakiskolában vagy készségfejlesztő iskolában).⁵⁹ A Bizottság

kritikával élt azzal kapcsolatban, hogy a gyermekek inkluzív oktatáshoz való joga nem biztosított sem jogszabályi szinten, sem a gyakorlatban.

A jogsértések súlyos és rendszerszintű természete

A Bizottság tartalmi megállapításainak egyik legjelentősebb pontja a fentiekben részletezett jogsértések súlyosnak minősítése, illetve ennek indoklása. A Bizottság azért ítélte súlyosnak a CRPD 12., 19. és 5. cikkének megsértését, mert ezek a jogsértések a fogyatékosokkal élő személyek számára jelentős kárt okoznak, és tovább erősítik a szegregációjukat, izolációjukat a társadalomban. Habár ez a következtetés a fentiek tükrében teljesen egyértelmű, első pillantásra mégis szöges ellentétben áll a jogszabályok, intézményrendszerek és gyakorlatok mögött meghúzódó – deklarált vagy implicit módon protekcionista –, az érintettek jogvédelmét, illetve a kitagolás ese-

tében társadalmi befogadását elősegíteni akaró állami szándékkal. Ennek az a gyakorlati következménye, hogy az irányadó nemzetközi jog értelmében a kormány részéről nem csupán a jogsértések azonnali abahagyására, valamint a fogyatékos-sággal élő személyek CRPD-ben foglalt jogainak maradéktalan biztosítására lenne szükség, hanem a Bizottság javaslata értelmében kártérítést is kellene nyújtania azoknak az intézményben elhelyezett személyeknek, akik jogsérelmük kapcsán jogorvoslatot keresnek.⁶⁰

Emellett a jogsértések módszeres és rendszerszintű elkövetését is megállapította a Bizottság. Az egyezményesértő helyzeteket többek között a polgári jogi, szociális és köznevelési jogszabályok, a körjük épült szakpolitikák, valamint a gyakorlat teszi lehetővé; mindez tulajdonképpen strukturális diszkriminációt eredményez. A fogyatékos-sággal élő személyek rendkívül széles körét érintik – szándékosan vagy hatásuk révén – hátrányosan.

A gyermekek sérelmére elkövetett hátrányos megkülönböztetés súlyos és rendszerszintű természetét külön hangsúlyozta a Bizottság, tekintettel arra, hogy az őket ért jogsértések az „életükre, biztonságukra, legfőbb érdekükre, családi életükre, integritásukra, oktatásukra, emberi fejlődésükre és jóllétükre gyakorolt rendkívül káros hatásukkal állandósítják marginalizációjukat és kiszolgáltatottságukat”.⁶¹

JAVASLATOK A MAGYAR KORMÁNY SZÁMÁRA

A javaslatok szorosan a fentiekben elemzett megállapításokhoz igazodnak, így csupán a legjelentősebbeket emelném ki.

A cselekvőképesség szabályaival kapcsolatban változatlanok a Bizottság javaslatai. Felkéri a kormányt, hogy a Polgári Törvénykönyv módosításával szüntesse meg a fogyatékos-sággal élő személyek cselekvőképessége korlátozásának lehetőségét, és minden fogyatékos-sággal élő személy számára garantálja cselekvőképessége másokkal egyenlő alapon történő elismerését, beleértve a választójog gyakorlását is. A támogatott döntéshozatal intézménye is jelentős reformra szorul, annak érdekében, hogy a CRPD 12. cikkében foglalt alapelveknek megfelelően: a döntéshozatalban történő támogatáshoz való hozzáférést minden fogyatékos-sággal élő személy számára bizto-

sítani kell, mint ahogyan azt is, hogy ez a támogatási forma minden szempontból tiszteletben tartsa az érintett személy autonómiáját, akaratát és választásait, beleértve a támogatás formáját, tartalmát, hossz-

szát vagy a támogató személyét. A Bizottság javaslata értelmében a gyámhivatalnak a CRPD-konform támogatási formák biztosításában semmilyen feladata sem lehet. Mind a döntéshozatalban való támogatást nyújtó, mind pedig a fogyatékos-sággal élő személyekkel más formában interakcióba lépő személyeknek (különösen az egészségügyi, szociális és oktatási szakembereknek, jogászoknak, bíróknak és a fogyatékos-sággal élő személyek családtagjainak) megfelelő érzékenyítés és képzést kell biztosítani a

fogyatékos-sággal élő személyek emberi jogai tekintetében. A támogatott döntéshozatal formáinak kialakítása során elengedhetetlen a fogyatékos-sággal élőkkel és érdekképviselői szervezeteikkel történő érdemi konzultáció.

A szociális szolgáltatások tekintetében az Egyezmény 19. cikkével és az emberi jogi modellel történő harmonizáció rendkívül komplex és átfogó felülvizsgálatot igényel a kormány részéről, mely folyamat során a zsinórmértéket a Bizottság 5. számú általános kommentárja jelenti. Olyan szociális ellátórendszert kell létrehozni, amely támogatja a fogyatékos-sággal élő személyek önálló életvitelét, és a bentlakásos intézményi környezetten kívüli élethez személyre szabott támogató szolgáltatásokat nyújt nekik. A szolgáltatások körébe bele kell tartoznia a személyi asszisztenciának és az egyén otthonában nyújtott támogató szolgáltatásoknak is. Ehhez elengedhetetlen a személyi, technikai és pénzügyi erőforrások – köztük az Európai Unió Strukturális és Befektetési alapjaiból származó támogatások – közösségi alapú szolgáltatások fejlesztésére és fenntartására történő átirányítása. Emellett radikális szemléletformálásra is szükség van, hiszen jelenleg a közösségbe való befogadáshoz, illetve az önálló életvitelhez való jog támogatásának örve alatt bentlakásos intézmények – ideértve a támogatott lakhatás bizonyos formáit – felújítása és létrehozása zajlik. A kormánynak újra kell tehát értelmeznie az egész kitagolási politikáját, illetve annak megvalósítását, lehetőleg a fogyatékos-sággal élő személyek érdemi és hatékony bevonásával. A kitagolásnak minden bentlakásos intézményben élő személyre ki kell terjednie, nemre, életkorra és fogyatékos-ságra tekintet nélkül. Az erre vonatko-

zó országos stratégia kidolgozásáig a Bizottság a jelenlegi egyezményesértő kiváltási folyamat teljes leárlítását, valamint a lakók sérelmének kompenzálását javasolja a kormány számára. Az egyezménykonformitás megvalósulásához a teljes jogszabályi környezet felülvizsgálata szükséges. E körben a Bizottság kifejezetten felhívja a kormányt arra, hogy helyezze hatályon kívül a Szocvtv. azon rendelkezéseit, amelyek felhatalmazást adnak a fogyatékosággal összefüggésben bentlakásos intézményi elhelyezésre, valamint felhívja arra is, hogy ezzel párhuzamosan jogszabályban, alanyi jogként garantálja a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelhez, illetve közösségbe való befogadáshoz való jogát. Az oktatás területén véget kell vetni a fogyatékosággal élő gyermekek szegregációjának, továbbá a Bizottság olyan országos stratégia kidolgozását is javasolja a kormány számára, amely az inkluzív oktatást az iskolarendszer minden szintjén megcélozza, összhangban a Bizottság inkluzív oktatásról szóló 4. számú általános kommentárjában foglaltakkal. Hasonló stratégia kidolgozására van szükség a fogyatékosággal élő személyek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásának eléréséhez. Az észszerű alkalmazkodás elvét nem csupán a munkajog, hanem az élet minden területén biztosítani kell, a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetésének kiküszöbölése érdekében.

MERRE TOVÁBB?

Összességében megállapítható, hogy az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága autoritatív és átfogó megállapításokat tartalmazó jelentésében egyezményesértőnek és diszkriminatívknak találta a magyar gondnoksági rendszert, valamint a fogyatékosággal élő személyek intézményi elhelyezésének és szociális ellátásának jelenlegi gyakorlatát. A Magyarország ellen indított vizsgálat lehetőséget biztosított arra, hogy a Bizottság gyakorlati példákon keresztül vezesse le az Egyezmény 12. és 19. cikkéből fakadó követelmények megvalósulását, és tisztázza, hogy mi egyezménykonform, és mi az, ami egyezményesértő. A vizsgálat kimenetelének nem csak Magyarország szempontjából volt nagy tétje. A Magyarországgal kapcsolatos megállapításokon keresztül egyrésztől a miénkhez hasonló gondnoksági rendszert és/vagy szociális intézményrendszert fenntartó – főleg közép- és kelet-európai – részes államok számára is jelezte, hogy a gyakorlatuk egyezmény-

sértő, és a Bizottság részéről hasonlóan elmarasztaló észrevételekre számíthatnak, másrésztől viszont irányt is mutatott nekik az Egyezményben foglalt kötelezettségeik teljesítését illetően.

Ami a magyar kormányt illeti, a Bizottság ország-
ra szabott, részletes javaslatcsomagja egyértelműen kijelöli számára az elvárt irányvonalat. A jelentés nyilvánosságra hozatalától számítva egy éve van a kormánynak arra, hogy a javaslatoknak megfelelő változtatásokat léptessen életbe, majd számot adjon a Bizottságnak arról, hogy a jelentésben foglaltak alapján milyen lépéseket tett a fogyatékosággal élő személyeket érő, rendszerszintű diszkrimináció felszámolása érdekében. A kormány jelentésre adott válaszából egyelőre nem vonható le túl sok

pozitív következtetés a szóban forgó két területre vonatkozó fogyatékospolitika jövőbeli irányát tekintve.⁶² A gondnokság terén egyáltalán nem számíthatunk előrelépésre az elkövetkező években. A fogyatékosággal élő személyek cselekvőképességét tekintve legfeljebb a támogatott döntéshozatal keretein belül bonthatkozhatna ki egy, az érintett személyek autonómiáját és választásait jobban tiszteletben tartó, érdemi támogatást nyújtó modell. Ehhez természetesen a Bizottság javaslatait és az elmúlt hat év tapasztalatát is figyelembe véve, átfogóan felül kellene vizsgálni ennek a jogintézménynek a kereteit és működését. Ahhoz, hogy alkalmassá váljon funkciója betöltésére, elengedhetetlen, hogy pár alapvonása megváltozzon.

A kitagolás területén ezzel szemben már a jelentés nyilvánosságra hozatalát követően történtek jelentős fejlemények, még ha nem is a kívánt irányba. A kormány szeptemberben két bejelentést is tett. Egyrésztől országszerte 120 helyszínen fognak felújításokat végezni az államilag – tehát a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által – fenntartott szociális és gyermekvédelmi intézményekben, mintegy 1,8 milliárd forint értékben.⁶³ Másrésztől pedig az egyházak által fenntartott szociális intézmények bővítésére is sor kerül további 2 milliárd forintból.⁶⁴ A beruházás 42 fenntartó csaknem 100 ellátási helyszínét érinti majd; van, ahol a meglévő intézmények kapacitásainak bővítésével, van, ahol új intézmények építésével. A bentlakásos intézmények közül elsősorban az idősotthonokat érinti majd a támogatás, de – egyetlen pozitív aspektusként – az alapszolgáltatások, így a nappali intézmények, a házi segítségnyújtó szolgálatok és a támogató szolgálatok is részesülnek majd belőle. Ezzel összesen további 724 idősotthoni férőhelyet hoz létre az állam. Mindkét intézkedés nyíltan szembemegy a Bizottság tavaszi javaslataival,

ami nem jó előjel arra nézve, hogy milyen érdemi intézkedéseket tesz majd a kormány a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében. A kitagolási folyamat jelenleg áll,⁶⁵ újratervezése elkerülhetetlen. Az intézményi infrastruktúra lebontására, valamint a közösségben való életet támogató szolgáltatások fejlesztésére rendkívüli lehetőséget jelent az európai uniós támogatás, felhasználásának módja évtizedekre meghatározza majd a szociális ellátások kereteit, így rendkívül fontos lenne, hogy az emberi jogok és különösen a CRPD-ben foglaltak tiszteletben tartásával valósuljanak meg a fejlesztések. Ennek biztosítása elsődlegesen a kormány felelőssége. Habár az Európai Bizottság a deklarációk szintjén elkötelezett, hogy ne finanszírozza tovább a fogyatékoságon alapuló szegregáció egyik formáját se, a gyakorlatban egyelőre eszköztelennek tűnik arra vonatkozóan, hogy emberi jogi szempontból érdemben kontrollálja a támogatások tagállami felhasználását.

A zárt, nagy létszámú intézmények legrosszabb természete mutatkozik meg a jelenlegi, Covid-19 pandémia által uralt időkben. A bentlakásos szociális intézmények nem csak az elhanyagolás és a rossz bánásmód különböző formáinak a melegágyai,⁶⁶ hanem a fertőző betegségek kontrollálatlan terjedésének is.⁶⁷ A hatékony megelőzés, a transzparencia és az azonnali orvosi segítségnyújtás biztosítása mellett az ilyen intézmények sürgősségi kitagolásának igénye is egyre erősebben fogalmazódik meg az érintettek és az emberi jogi szakemberek részéről.

Az Egyezményben foglaltak végrehajtásának vállalása óriási feladat. Nem egyszerű kialakítani olyan jogszabályi környezetet és támogatási keretrendszert, amely egy adott ország jogi kultúráját és intézményi sajátosságait figyelembe véve maximális önrendelkezést és egyben optimális védelmet tud biztosítani a cselekvőképességük gyakorlásában támogatásra szoruló állampolgároknak. Rendkívül komplex feladat a szociális ellátórendszer oly módon történő átalakítása is, hogy egy mindenki számára elérhető és hozzáférhető, megfelelő minőségű, a fogyatékosággal élő személyek személyes szükségleteire rezonáló és a közösségi életvitelüket elősegítő ellátási rendszer alakuljon ki. Próbálkozások azért világszerte vannak erre,⁶⁸ hiszen a CRPD ratifikálásával minden részes állam vállalta, hogy azonnali és célzott lépéseket tesz a nemzetközi egyezményben foglalt elvárásoknak megfelelő jogszabályi környezet és gyakorlat kialakítására.⁶⁹ A Bizottság Magyarországra vonatkozó, 2020. áprilisi jelentése olyan alapdokumentum, amely – mintegy nulladik kilométerköként – világosan jelzi majd, hogy a jelenlegi állapothoz képest mennyiben sikerül a magyar kormánynak elmozdulnia az egyezménynek való megfelelés irányába.

1. A jelentés egyelőre csak angol nyelven érhető el, az alábbi linken: https://tbinternet.obch.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeCategoryID=7.
2. A CRPD-nek jelenleg 181 részes állama van. A Fakultatív Jegyzőkönyvét aláíró államok azt is vállalták, hogy az egyezményből eredő kötelezettségeik megsértése esetén a CRPD Bizottság felelősségre vonhassa őket (lásd a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényt).
3. Az Egyezmény 35. cikke értelmében minden részes állam az Egyezménynek rá vonatkozó hatálybalépését követően két éven belül, majd ezt követően legalább négyévente jelentésben számol be a Bizottságnak arról, hogy milyen lépéseket tett az Egyezményben foglalt kötelezettségeinek való megfelelés érdekében.
4. A Fakultatív Jegyzőkönyvet aláíró államok elismerték a Bizottság arra vonatkozó hatáskörét is, hogy a joghatósága alá tartozó személyektől származó, ellene irányuló egyéni panaszbeadványokat vizsgálja, és a megállapított jogsértésekhez kapcsolódóan ajánlásokat fogalmazzon meg az állam számára.
5. A 6. cikk értelmében „amennyiben a Bizottságnak olyan megbízható információ jut a birtokába, miszerint egy részes állam a jelen Egyezményben meghatározott jogokat súlyosan és rendszeresen megsérti, a Bizottság felhívja a részes államot, hogy működjön közre az információ kivizsgálásában, és ennek érdekében nyújtsa be észrevételeit az adott információval kapcsolatban”. Ezen, illetve egyéb, rendelkezésre álló megbízható információ birtokában a Bizottság felkérheti egy vagy több tagját, hogy vizsgálatot folytasson le ezzel kapcsolatban, amely magában foglalhatja a részes állam területére tett látogatást is.
6. A budapesti székhelyű Validity Alapítvány (korábbi nevén Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány, MDAC) 2017 júniusában kezdeményezte a Bizottság eljárását, melyhez 2018-ban csatlakozott a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és az European Network on Independent Living (ENIL) nevű szervezet.
7. A bentlakásos szociális intézményben lakó ellátottak rendszeresen számolnak be arról a mindennapi tapasztalatról, hogy a gyakorlatban sok esetben a gondnokság alá helyezéstről szóló bírói ítéletben foglalt meghatározott mértéken túl is korlátozzák őket döntési jogikban. Több bentlakásos intézményben élő interjúalany is erről számolt be a Bizottságnak, és megjegyezték, hogy szélesebb autonómiát szeretnének a döntéshozatal tekintetében, de erre nem biztosítanak nekik lehetőségeket.

- tősséget. Lásd: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention, CRPD/C/HUN/IR/1, 2019. szeptember 17, 33. bek.
8. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 2. bek.
 9. Lásd bővebben a Civil Caucus 2010-ben megjelent jelentését – amely kiváló látéletet ad az aktuális helyzetről az Egyezmény ratifikálását követően három évvel –, illetve a fogyatékossgal élő személyeket képviselő és civil szervezetek alternatív jelentéseit Magyarország teljesítményének CRPD Bizottság általi első és második felülvizsgálatához kapcsolódóan: *Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok?. A Magyar Civil Caucus párhuzamos jelentése az ENSZ Egyezményről*, szerk. GOMBOS Gábor – KOVÁCS Melinda – SZÖLLŐSINÉ FÖLDESI Erzsébet – dr. TAPOLCZAI Gergely – CSATÓ Zsuzsa, Budapest, SINOSZ – MDAC – FESZT, 2010, <https://mek.oszk.hu/13000/13044/13044.pdf>. A civil szervezetek jelentései elérhetőek: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN
 10. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 25. bek.
 11. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 26. bek.
 12. Ezzel szemben egy országfelülvizsgálat során sokkal szűkebb a Bizottság mozgásteret, és jelentősen korlátozottabb mennyiségű információból kénytelen dolgozni: elsősorban a kormány és civilek által benyújtott jelentések, valamint a személyes meghallgatások, illetve a kormánnyal folytatott úgynevezett konstruktív dialógus során elhangzottak alapján alakítja ki az álláspontját.
 13. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 2:22 (1).
 14. Ptk. 2:20 (1). A régi Ptk. (a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény) ismert még egy harmadik lehetőséget is a cselekvőképesség korlátozására: ez a cselekvőképesség olyan korlátozása volt, ami minden döntési ügycsoportra kiterjedően követelte meg a gondnok jóváhagyását a jognyilatkozatokhoz. Ezen gondnok alá helyezések felülvizsgálata és módosítása az új Ptk. szerinti formákra a mai napig nem történt meg maradéktalanul – 2017-ben még 14 745 személy állt ezen gondnoksgai forma alatt.
 15. Központi Statisztikai Hivatal: Gyámhatóságok (2000), http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg004.html.
 16. KUSSINSZKY Anikó – LUX Ágnes – STÁNICZ Péter: Az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága legfrissebb megállapításai Magyarország tekintetében: a különleges jelentésből levonható főbb következtetések, *Családi Jog*, 2020/3, 12.
 17. Kiss Alajos Magyarország elleni ügye, 38832/06. számú kérelem, az EJEB 2010. május 20-án kelt ítélete.
 18. Lásd a Bizottság ezzel kapcsolatos megállapításait Magyarország első felülvizsgálata során, illetve a Bujdosó Zsolt és öt társa kontra Magyarország ügyben. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, CRPD/C/HUN/CO/1, 2012. október 22., 45–46. bek.; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Views under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Tenth session) concerning Communication No. 4/2011. CRPD/C/10/D/4/2011., 2013. október 16., 9.6 bek.
 19. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIII. cikk (6) bek.
 20. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 13. bek. Ez annak ellenére is aggasztó, hogy az előző alkotmány még szigorúbban szabályozta a fogyatékossgal élő személyek választójogát – az 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdése automatikusan kizárta a választójogból azokat, akik cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnoksgal álltak. Ez több mint 50 000 fogyatékossgal élő személyt érintett.
 21. A támogatott döntéshozatalhoz való hozzáférést a fogyatékossgal súlyosságának mértéke figyelembevételével korlátozza a szabályozás, a gyámhatóság szerepet játszik a támogatott döntéshozatal elrendelésében és a támogató kirendelésében. Olyan személyek is lehetnek támogatók, akik egyébként gondnokként is funkcionálnak, egy támogató akár 45 személynek is nyújthat segítséget. A támogatott döntéshozatalban részesülő személyek erre való tekintettel bizonyos jogaik gyakorlásában korlátozva vannak.
 22. A CRPD Bizottság mellett (lásd a jelentés 37. bekezdését) ezt az Alapvető Jogok Biztososa is megállapította 2016-ban, lásd: Alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2709/2016. számú ügyben.
 23. 2016-ban 149 személy, 2017-ben 167 személy állt támogatott döntéshozatal alatt. MILANOVICH Dominika: Nem élhet valaki önállóan, ha mindenben helyette döntenek, [ataszjelenti.blog.hu](https://ataszjelenti.blog.hu/2018/06/18/nem_elbet_valaki_onalloan_ha_mindenben_helyette_dontenek), 2018. június 18., https://ataszjelenti.blog.hu/2018/06/18/nem_elbet_valaki_onalloan_ha_mindenben_helyette_dontenek.
 24. A ratifikáció során többek között Kanada, Hollandia, Lengyelország és Norvégia nyújtott be úgynevezett „értelmező nyilatkozatot” („interpretative declaration”) az Egyezmény 12. cikkéhez kapcsolódóan, miszerint az ő értelmezésükben a 12. cikk megengedi a cselekvőképesség korlátozását és a helyettes-döntéshozatali formák alkalmazását. Az értelmező nyilatkozatokat il-

- letően az akadémiai diskurzus bemutatását lásd: Lucy SERIES – Anna NILSSON: Article 12 CRPD: *Equal Recognition before the Law, in The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, eds. Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein, Dimitris Anastasiou, Oxford (UK), Oxford University Press, 2018.
25. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment no. 1. on Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1., 2014. május 19., 5. bek. Az 1. számú általános kommentár értelmében a CRPD 12. cikkének kiinduló alapelve az, hogy a fogyatékossgal élő emberek autonómiáját és a döntések meghozatalára való képességét minden körülmények között tiszteletben kell tartani. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment no. 1. on Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1., 2014. május 19., 18. bek.
 26. Többek között annak, hogy az adott támogatási forma mindenki számára hozzáférhető legyen, azokat is beleértve, akik kommunikációs nehézségekkel küzdenek, és intenzív támogatásra szorulnak, valamint hogy „az illető akaratán és választásán alapuljon, ne pedig azon, hogy objektív megítélés alapján vélhetően mi szolgálja az illető legjobb érdekét”. GAZSI Adrienn: A támogatott döntéshozatal elve és gyakorlata. „Az értelmi sérült emberek igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférése biztosításának elősegítése” nemzetközi projekt, valamint a hazai szabályozás tükrében, *Esély*, 2016/2, 66, http://www.esely.org/kiadvanyok/2016_2/2016-2-2-1_Gazsi_Tamogatott_donteshozatal.pdf.
 27. Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat, 382, <http://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf>.
 28. Az Alkotmánybíróság 74/2009. (VII.10.) AB és 11/2014. (IV.4.) AB számú határozata, 32. bek.
 29. KUSSINSZKY Anikó – LUX Ágnes – STÁNICZ Péter (16. vj.) 12.
 30. Ahogyan Köncei György és Hoffman István megjegyezte, a XIX. század második felében és a XX. század elején a magyar magánjog fejlődésére leginkább a német minta volt hatással, és azon belül is a „cselekvőképesség, cselekvőképtelenség orvosi alapú, hagyományos megközelítése”. HOFFMAN István – KÖNCZEI György: Pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek jogképességének és cselekvőképességének jogi szabályozása, in *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*, szerk. GOMBOS GÁBOR – HOFFMAN István – KÖNCZEI György – NAGY Zita – SZABÓ Gyula, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009, 29, <http://mek.oszk.hu/09900/09982/09982.pdf>.
 31. Erre a problémára már a Legfelsőbb Bíróság is felhívta a figyelmet, kiemelve, hogy a cselekvőképesség korlátozása nem alapulhat kizárólag az orvos-szakértő véleményén: „ez nem orvos-szakértői, hanem jogi kérdés, amelyről a bizonyítási eljárás alapján kizárólag a bíróság dönthet”. Legf. Bír. Pfv. II. 20.502/2007 (EBH 2007. 1597).
 32. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 99. bek.(e).
 33. GURBAI Sándor: „A Bizottság aggodalmát fejezi ki...”: ENSZ ajánlások a magyar kormány számára a fogyatékossgal élő személyek jogait illetően, *Esély*, 2012/6, 113, http://www.esely.org/kiadvanyok/2012_6/gurbai.pdf.
 34. Ezekkel kapcsolatosan részletesebben lásd KUSSINSZKY Anikó – LUX Ágnes – STÁNICZ Péter (16. vj.) 13.
 35. A Bizottság szóhasználatában: „personal budgets”.
 36. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 50. bek.
 37. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 38. bek.
 38. Pszichiátria betegek otthonában, illetve fogyatékos személyek otthonában, gondozóházában élő személyek összlétszáma. Központi Statisztikai Hivatal: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak az intézmény típusa szerint (1993–), http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsi001.html.
 39. Időskorúak intézményében 55 500 személy élt 2019-ben.
 40. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 33. bek.; lásd még az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-1686/2015. számú ügyben.
 41. Lásd többek között: Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC): Kényszerzubbony és elkülönítés. Vizsgálat a Magyarországon fogyatékossgal élő felnőttekkel és gyermekekkel kapcsolatos rossz bánásmód és elhanyagolás ügyében, 2017. május, https://www.mdac.org/sites/mdac.info/files/straightjackets_and_seclusion.pdf; Alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-372/2015. számú, az AJB-704/2016. számú és az AJB-458/2019. számú ügyekben.
 42. Lásd a 1295/2019. (V. 27.) Kormányhatározattal felülvizsgált „A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepció”, amely a 2017-ben a 1257/2011. (VII.21.) Kormányhatározattal elfogadott, a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló, 2011–2041. évre kidolgozott stratégiai programot váltotta.
 43. Lásd többek között: Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége

- (ÉFOÉSZ): A kiváltás program megvalósításának átfogó vizsgálatát kértük az Ombudsmantól, 2017. április 20., <http://efoesz.hu/kivaltas/>; Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ): Az EFOP-2.2.2. pályázatokban kiváltásra kerülő támogatott lakhatási helyszínek elemzése, <http://www.meosz.hu/wp-content/uploads/2019/02/222-kitago!%C3%A1s-helyszínek-elemzése.pdf>.
44. TIOP 3.4.1.A-11/1 projekt, két pszichiátriai betegek otthonának és négy fogyatékos személyek otthonának részvételével. A megszűnt férőhelyek, illetve kiköltözött lakók összlétszámát tekintve ellentmondások a hivatalos adatok, itt a Bizottság által hivatkozott számot használtam, ami majdnem egybeesik az érintett intézményektől származó és a projekttervekben szereplő adatokkal.
45. Eredetileg 32 intézmény pályázatát fogadták el, viszont időközben több intézmény támogatási szerződését is visszavonták. Lásd: KÖRNYEI Kristóf: Tíz éve próbálkozik az állam a fogyatékos otthonok felszámolásával, de a fogyatékossgal élő emberek alig éreznek ebből valamit, *tasz.hu*, 2020. január 24., <https://tasz.hu/cikkek/tiz-eve-probalkozik-az-allam-a-fogyatekos-otthonok-felszamasolasaval-de-a-fogyatekossgal-el-emberek-alig-eveznek-ebbol-valamit>.
46. Eredetileg ebben a pályázati körben 2500 férőhely kiváltását célozta meg a kormány. A pályázati tervekben foglaltak alapulvételével körülbelül 1955 férőhely kiváltására lehet számítani. A TASZ rendelkezésére álló információk alapján 2019 nyarán a kormány mindössze 300 szociális otthoni férőhely kiváltásával tudott elszámolni a támogatást nyújtó Európai Bizottság felé. KÖRNYEI Kristóf (45. vj.).
47. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 18. bek.
48. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial periodic report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 2015. október 2., 50. bek., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/226/55/PDF/G1522655.pdf?OpenElement>.
49. Magyarország mellett többek között Romániával, Bulgáriával, Ausztriával és az Azori-szigetekkel kapcsolatban is felmerült, hogy az EU-s támogatásokat nem megfelelően használják fel.
50. Lásd a Gyvt. 78. § (2) bekezdés ab), ac) és ad) pontját, valamint a 79. § (4) bekezdését. A magasabb támogatási szükségletű fogyatékossgal élő gyermekek esetében nagyobb az intézményi elhelyezés kockázata a közösségben való élethez szükséges személyre szabott támogatás hiánya, valamint az általános közszolgáltatások hiányosságai miatt. A gyermekkorban intézménybe került gyermekek esetén nagyobb annak a kockázata, hogy nagykorúvá válásuk után is intézményi keretek közt folytatják az életüket.
51. 2017-ben 798 gyermek élt bentlakásos szociális intézményben. Lásd: Központi Statisztikai Hivatal: Szociális Évkönyv, 2017, 164.
52. Központi Statisztikai Hivatal: 2.5.10. Gyermekeket otthonban és nevelőszülőknél ellátott gyermekek és fiatal felnőttek a gondozás időtartama szerint (2004–), https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg009.html.
53. Ez annak ellenére is így maradt, hogy 2014-ben az alapvető jogok biztosa felkérte az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy vizsgálja felül és módosítsa a kitagolási stratégiát, annak érdekében, hogy az a fogyatékossgal élő gyermekek igényeire is reflektáljon, és a gyermekek legfőbb érdekét érvényesítse. Tekintettel arra, hogy a kiváltási stratégia csak a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességű bentlakásos intézményekre terjed ki, az egyáltalán nem érinti azokat a gyermekeket, akik fogyatékos személyek rehabilitációs intézményeiben, fogyatékos személyek 50 fősnél kisebb befogadóképességű otthonaiban, lakóotthonokban, gyermekotthonokban, vagy az oktatás-nevelés rendszerében, intézményes keretek között élnek. Lásd: Alapvető jogok biztosa jelentése az AJB-1380/2014. számú ügyben.
54. Lásd az EFOP 2.1.1 – 16. és a VEKOP. -6.3.1-15 kód számú pályázati felhívásokat.
55. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment no. 5. (2017) on living independently and being included in the community, CRPD/C/GC/5., 2017. október 27., 16. bek. c). A gyermekotthonok/lakóotthonok a kormány álláspontja szerint családközel elhelyezést eredményeznek, ez azonban a Bizottság észrevételei fényében nem állja meg a helyét. A gyermekotthonokkal kapcsolatban maximalizált 48 férőhely már önmagában is rendkívül magas, ami akár 100 fölé is emelkedhet, amennyiben több lakóegység ugyanazon a telephelyen található. Az intézményi ellátás természetéből fakadóan a gyermekotthonok alkalmatlanok a családi környezet biztosítására.
56. Központi Statisztikai Hivatal: Statisztikai Tükör, Oktatási adatok, 2017/2018, 2018. május 31., 1, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1718.pdf>.
57. MÁRKUS Eszter – JENEI Andrea – RÉVÉSZ Rita: PR5: Elemzett/másodelemzett hazai kutatások és/vagy dolgozatok és/vagy helyzetfeltárások súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek, tanulók ellátásával összefüggésben. Utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori ellátás jellemzőinek valamint a súlyos és halmozottan sérült gyermekek, tanulók ellátása jellemzőinek feltárása és a hiányterületek vonatkozásában fejlesztési ja-

- vaslatok megfogalmazása, Budapest, MENTOR Informatika Kft. és ERUDITIO Oktatási Szolgáltató Zrt., 2015, 45.
58. MÁRKUS Eszter: A fejlesztő nevelés-oktatás kialakulásának szakmai előzményei, folyamata, in *Tíz év a fejlesztő nevelés-oktatásban*, Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft., 2018, 15, <https://fszk.hu/wp-content/uploads/2018/02/10-ev-a-fejlesztő-nevelés-oktatásban.pdf>.
 59. Központi Statisztikai Hivatal (56. vj.) 2. bek.
 60. Lásd: United Nations General Assembly: Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 60/147 of 16 December 2005, A/RES/60/147, 2006. március 21., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/42/PDF/N0549642.pdf?OpenElement>.
 61. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (7. vj.) 109. bek.
 62. A CRPD Fakultatív Jegyzőkönyvének értelmében „az érintett részes állam a Bizottság által hozzá eljuttatott megállapítások, észrevételek és ajánlások kézhezvételétől számított hat hónapon belül beterjeszti észrevételeit a Bizottságnak.” A kormány válasza elérhető: https://tbinternet.obch.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeCategoryID=7.
 63. A Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság intézményei 18 milliárdból újulnak meg, *kormany.hu*, 2020. szeptember 18., <https://kormany.hu/hirek/a-szocialis-es-gyermekevedelmi-foigazgatosag-intezmenyei-18-milliardbol-ujulnak-meg>.
 64. Bővül az egyházi szociális ellátórendszer, *kormany.hu*, 2020. szeptember 16., <https://kormany.hu/hirek/bovul-az-egyhazi-szocialis-ellatorendszer>.
 65. 2020 márciusában megjelent egy új pályázati felhívás, amelyre rengeteg kritikai észrevétel érkezett. A felhívást visszavonták, jelenleg újratervezés alatt áll.
 66. A látogatási tilalmak érvénybe lépésének következtében az intézményben élő személyek teljes mértékben elszigetelődnek a társadalomtól, miközben az intézményben zajló események a külvilág számára az eddigiekhez képest még inkább hozzáférhetetlenné válnak, növelve a lakók kitettségét esetleges további jogsértéseknek.
 67. Az Operatív törzs 2020. október 28-i tájékoztatása alapján 96 szociális intézményben volt jelen a koronavírus, melyből hat intézmény az első hullámban is érintett volt. A közel 100 000 ellátott 6%-a fertőződött meg a vírussal. 2020. november 12-én az érintettek szociális intézmények száma már 174 volt. Az Operatív törzs 2020. október 28-i sajtótájékoztatója: <https://www.youtube.com/watch?v=Ezzha1JUO4I>, az Operatív törzs 2020. november 12-i sajtótájékoztatója: <https://www.youtube.com/watch?v=95GSX9pED1Y>. Magyarország Kormányának Youtube csatornáján elérhető az operatív törzs sajtótájékoztatója, de azokon újságírói kérdések nem szerepelnek, pedig a szociális otthonok érintettségével kapcsolatban sok részletre csak az erre adott válaszokból derült fény. Viszont találtam olyan videót, ahol említenek számokat, így kicsit átírtam a szöveget, és belinkeltem hozzá a videókat.
 68. Bulgáriában 2014 novemberében jelent meg először egy olyan progresszív törvénytervezet, amely teljes egészében eltörölte volna a gondnokság rendszerét, és támogató mechanizmusokat vezetett volna be a fogyatékosokkal élők döntéshozatalának segítése érdekében. A törvénytervezet 2016 augusztusában került a parlament elé, elfogadását azonban megakadályozták a választásokkal járó változások. Mental Disability Advocacy Centre – Global Initiative on Psychiatry – Bulgarian Centre for Not-for-Profit Law: NGO information to the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. For consideration at the 18th session when it will adopt a list of issues on the initial report of the Republic of Bulgaria under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2017. július 31., 10–11, https://tbinternet.obch.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fICO%2fBGR%2f28482&Lang=en.
 69. Ez egyben azt is jelenti, hogy elfogadhatatlan minden olyan retrogresszív intézkedés – mint például a bentlakásos szociális intézményrendszer megerősítése vagy férőhelyeinek bővítése –, ami az Egyezmény további megsértéséhez vezet.

Dombos Tamás – Polgári Eszter
ESŐ UTÁN KÖPÖNYEG

RANA MAGYARORSZÁG ELLENI ÜGYE

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság vagy EJEB) 2020. július 16-án hozott ítéletet a Rana Magyarország elleni ügyében¹, és ezzel pontot tett egy több mint négy éve húzódó eljárás végére. Ez az első, bár minden bizonnyal nem az utolsó strasbourgi ítélet, amely a transzneműek magyarországi helyzetével kapcsolatos jogi visszasságok egyezményesértő voltára hívja fel a figyelmet, és kötelezi az államot a nem vagyoni jóvátételen túli jogorvoslat biztosítására. A döntést a Bíróság bizottsági összetételben hozta meg, jelezve, hogy a kérdésben a következetes joggyakorlat alapján nincs szükség a hét bíróból álló kamara döntéshozatalára. Az ítélet a kihirdetés napján véglegessé vált, így az ellen a kormány nem fellebbezhet a Nagykamarához.

A transznemű emberek nemének jogi elismerését Magyarországon sohasem szabályozta részletesen jogszabály, ennek ellenére a 2000-es évek eleje óta a transznemű embereknek lehetőségük volt megváltoztatni nemüket és nevüket az irataikban. Az eljárás bizonyos részleteit 2014 óta az anyakönyvezéssel kapcsolatos rendeletek tartalmazták, a jogszabályok azonban olyan alapvető kérdésekre sem adtak választ, minthogy ki és milyen feltételek esetén kérelmezheti nemének jogi elismerését, hogy milyen orvosi szakvéleményekre van szükség, és azokat érdemben ki bírálja el.² Ennek ellenére az eljárások magyar állampolgárok esetén – kisebb-nagyobb fennakadásokkal – 2016 őszéig működtek.

A Bíróság elé került ügy ebből az időszakból származik. A probléma forrása az volt, hogy a kérelmező nem rendelkezett magyar állampolgársággal. Az ügy tényállása egy meglehetősen abszurd helyzetben alapult: az iráni transznemű kérelmezőt 2015 decemberében a magyar hatóságok azon az alapon ismerték el menekültként, hogy a hazájában nemi identitása (transzszexualitása) miatt üldöztetésnek volt kitéve. A panaszos 2016 márciusában kérte a Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltól (BÁH) mint központi anyakönyvi szervtől nevének és nemének megváltoztatását, mivel az Iránban kiállított hivatalos iratai nem a nemi identitásának megfelelő

nemet és nevet rögzítik, és ennek megfelelően a magyar papírjain szereplők sem. A BÁH a kérelmet először egy tájékoztató levélben arra hivatkozva utasította el, hogy mivel „a kérelmező külföldi állampolgár, Magyarországon nincs születése anyakönyvezeve, ezért ügyében határozat nem hozható, azaz az új névre és nemre szóló születési anyakönyvi kivonat, mint határozat nem állítható ki”.³ Miután a tájékoztató levéllel szemben nem lehetett közigazgatási perben fellépni, ezért a kérelmező kérte, hogy a BÁH az elutasításról hozzon a formai feltételeknek megfelelő határozatot. E kérésnek eleget téve a BÁH a kérelmet – érdemi vizsgálat nélkül – végzésben elutasította; arra hivatkozva, hogy a kérelem elbírálására nincs hatásköre, és „magyarországi születési anyakönyvi bejegyzés hiányában a kérelmet anyakönyvvezető részére áttenni nem lehet”.⁴ A hatóság tehát úgy érvelt, hogy a kérelmezőnek Iránban kellett volna a név- és nemváltoztatási kérelmét benyújtania, abban az országban, ahonnan a nemi identitása miatti üldöztetés okán menekülnie kellett. A felülvizsgálati kérelmet elbíráló Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság osztotta a BÁH álláspontját: mivel a kérelmezőnek nincs magyarországi anyakönyvi bejegyzése, és a külföldi állampolgárok nemének jogi elismerésére nem létezik jogi szabályozás, így az eljárás nem folytatható le Magyarországon. A magyar állampolgárok nemének jogi elismerésére kidolgozott gyakorlat a külföldiek esetében nem alkalmazható, és ez a joghézag jogértelmezéssel sem orvosolható.

Az EJEB-hez benyújtott kérelmet megelőzően a panaszos az Alkotmánybíróságtól (AB) is kérte a felülvizsgálati eljárásban hozott végzés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Bár az alkotmányjogi panaszt az AB elutasította, hivatalból eljárva arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó csupán a magyar állampolgárok számára tette hozzáférhetővé a név- és nemváltoztatási eljárást, ami „szabályozási hiányosságként értékelhető”.⁵ A jogalkotónak 2018. december 31-ig kellett volna eleget tenni jogalkotási feladatának, erre azon-

BÁR AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZT AZ AB ELUTASÍTOTTA, HIVATALBÓL ELJÁRVA ARRÁ A KÖVETKEZTETÉSRE JUTOTT, HOGY A JOGALKOTÓ CSUPÁN A MAGYAR ÁLLAMPOLGÁROK SZÁMÁRA TETTE HOZZÁFÉRHE-
TŐVÉ A NÉV- ÉS NEMVÁLTOZTATÁSI ELJÁRÁST, AMI „SZABÁLYOZÁSI HIÁNYOSSÁG-
KÉNT ÉRTÉKELHETŐ”

ban a mai napig nem került sor; sőt, mára a magyar állampolgárok számára is megszűnt a nem jogi elismerésének lehetősége.

Az állam több előzetes kifogást is emelt a kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban. A kreatív érvelés lényege szerint a kérelem idő előtti volt, mert azt az Alkotmánybíróság döntését megelőzően nyújtották be; illetve, ha az alkotmányjogi panasz mégsem hatékony jogorvoslat – vagyis annak kimerítése nem feltétele a Bírósághoz fordulásnak – akkor a felülvizsgálati eljárás sem volt az, így a panaszos kicsúszott a hathónapos határidőből. Emellett vitatták, hogy a kérelmező „áldozatnak” lenne tekinthető, mivel egyrészt nem rendelkezett magyarországi lakcímmel (az ítélet szerint igen), illetve nem igazolta orvosi dokumentációval transzszexualitását (ezeket is benyújtotta a Bíróságnak). Végül a kormány álláspontja szerint az eljárás valójában egy *actio popularis*, amelynek „célja, hogy a magyarországi transzszexuálisok helyzetének nyilvánosságot adjon”.⁶ A Bíróság valamennyi kifogást megalapozatlannak ítélte. A testület érvelése szerint nem volt észszerűtlen a kérelmező részéről az, hogy a hazai bíróságok előtt próbált meg jogorvoslatot szerezni, ezért sem idő előttinek, sem elkésztnek nem tekinthető a kérelem. Mivel a BÁH érdemi vizsgálat nélkül utasította el a név- és nemváltoztatás iránti kérelmet, így azt sem vizsgálta, hogy a kérelmező megfelel-e az állampolgárok esetében irányadó feltételeknek, a transzszexualitás bizonyításának hiányára tehát nem lehet kifogást alapítani. A kérelem elsődlegesen az elutasító döntés következményeit és a hiányos jogi szabályozást nehezményezte, a panaszos érintettsége ezért vitathatatlan.

Az EJEB előtti eljárásban a kérelmező elsősorban azzal érvelt, hogy az állam nem teljesítette az Egyezmény 8. cikkéből levezethető pozitív kötelezettségét, mivel nem volt számára elérhető egy kiszámítható, hozzáférhető és kellő precizitással kidolgozott eljárás a neme jogi elismerésére, születési helyétől függetlenül.⁷ Bár elismerte, hogy a tagállamokat megilleti bizonyos mérlegelési szabadság az eljárás részleteinek kidolgozásakor, véleménye szerint a magyar hatóságok nem zárhatták volna ki őt csupán azon az alapon, hogy menekültként nincs magyar születési anyakönyvi bejegyzése. Utóbbi hiányában más módon is megoldható lett volna a nem- és névváltoztatás Magyarországon, tőle pedig nem várható el, hogy a megoldást attól az országtól várja, ahonnan transzszexualitása miatt menekülnie kellett.⁸

A STRASBOURGI BÍRÓSÁG ELŐSZÖR MONDTA KI, HOGY NEM CSAK AZ ADOTT ÁLLAM ÁLLAMPOLGÁRAI, HANEM A JOGSZERŰEN LETELEPEDETT SZEMÉLYEK SZÁMÁRA IS BIZTOSÍTANI KELL A NEM JOGI ELISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELJÁRÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉST

A kormány – hasonlóan az Alkotmánybíróság előtti eljáráshoz – azt az álláspontot képviselte, hogy Magyarországon a nem jogi elismerése nem engedélyhez kötött, hanem mindössze a születési anyakönyv „helyesbítéséről” van szó, ami szükségszerűen csak állampolgárok számára érhető el. A menekültkénti elismerés

egyébként sem jelenti a transzszexualitás megállapítását, ezt a kérelmező nem bizonyította az „európai orvosi standardoknak” megfelelően.⁹

A Bíróság a kérelemhez kötöttség okán csupán azt a kérdést vizsgálta, hogy a magyar hatóságok eleget tettek-e az Egyezmény 8. cikkéből levezetett pozitív kötelezettségüknek akkor, amikor nem biztosították a Magyarországon jogszerűen letelepedett kérelmező számára a nem jogi elismeréséhez szükséges eljárást. Az irányadó alapelveket e kérdésben nem tisztázza az ítélet, de az indoklás utal a Nagykamara *Hämäläinen Finnország elleni ügyében* született döntésére, amely elismeri, hogy a tagállami gyakorlatok sokszínűségére tekintettel az Egyezmény által támasztott követelmények esetenként eltérően értelmezhetők.¹⁰ A vizsgálat során mind a kérelmező, mind az állam oldalán van néhány szempont, amelyet figyelembe kell venni a megfelelő egyensúly (*fair balance*) vizsgálata során, így a védett jogot – jelen esetben a magánélethez való jogot mint lényeges aspektust –, a jogi és társadalmi valóság közötti diszszonanciát, illetve az inkoherens gyakorlat hatását a kérelmezőre. A megfelelő egyensúly kialakítása érdekében természetesen mérlegelni kell, hogy a pozitív kötelezettség teljesítése mekkora terhet ró az államra.¹¹

Bár a döntés adottnak veszi, és nem is részletezi a vonatkozó joggyakorlatot, érdemes felidézni, hogy miként definiálta a Bíróság a védett jogot a transzszexuális kérelmezőket érintő korábbi ügyekben. Az emberi méltósághoz való jog – annak ellenére, hogy nem szerepel az Egyezmény szövegében – a szabadsággal együtt olyan fontos alapelv, amely valamennyi jog értelmezése során irányadó, és a méltósághoz való jogból vezethető le az egyéni autonómia fogalma is a 8. cikk alatt. A magánélethez való jog védi mindenki jogát arra, hogy identitásának részleteit meghatározza, a transzszexuális személyeknek a társadalom többi tagjával azonos módon joga van a fizikai és morális biztonsághoz; ez nem képezheti vita tárgyát a 21. században.¹²

Jelen ügyben a Bíróság – a szűken vett kérelem kapcsán – a személyi adatok nyilvántartásához fűző-

dő elvárásokra tért ki részletesebben. Eszerint a személyazonosító adatok állandóságának elve, az ezekkel összefüggő nyilvántartások összhangja és megbízhatósága, valamint a jogbiztonság elve szigorú és részletes eljárások kialakítását teszik szükségessé. Az eljárási szabályok kidolgozása terén a tagállamokat megilleti a mérlegelési szabadság, és a testület nem is kíván a helyükre lépni ezt illetően: vagyis, a magyar hatóságok szabadon dönthetnek arról, hogy miként szabályozzák a nem jogi elismerésének folyamatát. Fontos azonban, hogy a kérelemben felvetett probléma a személyes önmeghatározás lényeges elemét, az egyén nemi identitását érinti, így a tagállami mozgástér szűk.¹³

Az EJEB kifejezetten utalt az Alkotmánybíróság következtetéseire, miszerint a hiányos jogszabályi környezet kizárt minden Magyarországon jogszerűen letelepedett külföldi állampolgárt – egyéni helyzetükre tekintet nélkül – a nem- és névváltoztatási eljárásból, és ezzel aránytalanul korlátozta az emberi méltósághoz való jogukat. Azt is megjegyezte, hogy a magyar hatóságok kizárólag formai alapon utasították el a panaszos kérelmét, anélkül, hogy mérlegelték volna a konkrét esetben konkuráló jogokat és érdekeket: nem vették figyelembe azt, hogy a kérelmezőt transzneműsége miatt üldözték a hazájában, valamint azt, hogy a magyar állam ezen az alapon ismerte el menekültként. A Bíróság véleménye szerint emiatt nem volt észszerűen elvárható a kérelmezőtől, hogy a nem- és névváltoztatását a szülőhazájában kezdeményezze, és ennek kapcsán megerősítette, hogy az Egyezményben foglalt jogok „nem elméletiek vagy illuzórikusak, hanem gyakorlatiak és hatékonyak”.¹⁴ A nem- és névváltoztatási eljárásról való hozzáférés megnyitása a magyar születési anyakönyvi kivonattal nem rendelkező személyek számára ugyan adminisztratív terhet ró a magyar hatóságokra, de önmagában ez a többletmunka nem igazolhatja a panaszos kérelemnek feltétel nélküli elutasítását: ebben a vonatkozásban az EJEB elfogadta az Alkotmánybíróság döntését a szűken meghatározott pozitív kötelezettséget illetően. A magyar hatóságok tehát nem alakították ki a megfelelő egyensúlyt az egyén jogai és a közérdek között; erre valójában kísérletet sem tettek, hiszen a panaszos elől teljesen elzárták a nem jogi elismerésére irányuló eljárást.

Az ítélettel az EJEB megerősítette az Alkotmánybíróság döntését. A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva ez a következtetés nem meglepő: amennyiben

a nemzeti bíróságok megfelelően mérlegelik az ügy körülményeit és az egymással szembenálló érdekeket, a Bíróságnak nem feladata felülírni a mérlegelés eredményét.¹⁵ Így a döntés értelmezhető akként is, hogy a testület közvetetten azért marasztalta el a magyar államot, mert az nem tett eleget az AB határozatából fakadó jogalkotási kötelezettségének. Fontos megjegyezni azonban, hogy a strasbourgi Bíróság először mondta ki, hogy nemcsak az adott állam állampolgárai, hanem a jogszerűen letelepedett személyek számára is biztosítani kell a nem jogi elismerésére irányuló eljárásról való hozzáférést, és érdemben el kell bírálni ilyen tárgyú kérelmeket.¹⁶ Ez nem az esetjogtól eltérő – esetleg azzal szembenesítő, jogfejlesztő – álláspont: a személyi kör kiterjesztése logikusan következik a korábbi joggyakorlatból, erre irányuló kérelem hiányában azonban a Bíróságnak ezidáig nem volt alkalma ezt tisztázni.

Az ítélet a lehető legszűkebben definiálta a vizsgált jogi problémát, annak ellenére, hogy a nem jogi elismerésére irányuló eljárásrend a magyar állampolgárok esetében sem felelt meg a kiszámíthatóság, hozzáférhetőség és előreláthatóság követelményeinek, és a helyzet azóta több lépcsőben romlott. Az alapvető jogok biztosa 2016 szeptemberében átfogó jelentést tett közzé a nem jogi elismerésének gyakorlatáról. Az ombudsman elvi élel leszögezte, hogy a transznemű emberek esetében az állam által nyilvántartott nemüknek a nemi identitásukon, személyes önmeghatározásukon kell alapulnia, a biológiai nemi jellegüktől függetlenül.¹⁷ A jelentés azt is kiemelte, hogy a nem jogi elismerése elsősorban jogi és nem pedig orvosszakmai kérdés. Az alapjogi biztos felkérte az Emberi Erőforrások Minisztériumát (EMMI), hogy a Belügyminisztériummal együttműködésben „fontolja meg” egy olyan „szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljárásról való joggaranciái, a jogorvoslathoz való

jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő beavatkozásoktól különválasztva, ehhez mérten szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását”. Az EMMI válaszában úgy tájékoztatta az ombudsmant és az eljárást kezdeményező Transvanilla Transznemű Egyesületet, hogy egyetért a biztos ajánlásaival, és új eljárásrend kidolgozására fog sor kerülni. Az EMMI a Magyar LMBT Szövetség megkeresésére továbbá azt is közölte, hogy az új jogszabályt várhatóan 2017 el-

A [...] BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEKRE REAGÁLVA A MINISZTERELNÖKSÉG 2020 MÁRCIUSÁBAN A KÖZIGAZGATÁSI SALÁTATÖRVÉNY-JAVASLAT KERETÉBEN OLYAN JOGSZABÁLY-MÓDOSÍTÁST KEZDEMÉNYEZETT, AMELY TÖRVÉNYI SZINTEN ZÁRJA KI A TRANSZNEMŰEK NEM- ÉS NÉVVÁLTOZTATÁSÁT.

ső felében fogadják el.¹⁸ Ezek után, 2017 januárjától a nemük jogi elismerését kérvényező transzszexuálisak olyan tájékoztató levelet kaptak, amely szerint kérelmük elbírálását az új jogszabály elfogadásáig felfüggesztik. Ezen érintettek egy része az EJEB-hez fordult; az eljárás jelenleg is folyamatban van.¹⁹

A 2017 decemberében elfogadott új anyakönyvi kormányrendelet a korábbiaknál ugyan kicsit részletesebben szabályozta a nem jogi elismerésére irányuló eljárást, azt azonban továbbra sem tisztázta, hogy milyen egészségügyi szakvéleményekre van szükség, és milyen szerepe van az eljárásban az EMMI-nek, a névváltoztatásért felelős Budapest Főváros Kormányhivatalának (BFKH) és a kérelmező születési helye szerinti anyakönyvvezetőnek.²⁰ Ennek ellenére 2018 januárjában újraindultak az eljárások a korábbi gyakorlatnak megfelelően. A kérelmeket a BFKH-hoz kellett benyújtani, csatolva egy pszichiáter, egy klinikai szakpszichológus és a kérelmező nemétől függően egy urológus vagy nőgyógyász szakvéleményét. A BFKH az egészségügyi szakvéleményeket megküldte az EMMI-nek véleményezésre, és amennyiben a minisztérium megállapította, hogy a továbbított dokumentumok alátámasztják a kérelmező transzszexualitását, a BFKH erről értesítette az érintett születési helye szerinti anyakönyvvezetőt. Utóbbi változtatta meg a születési anyakönyvi bejegyzést, és állította ki az új anyakönyvi kivonatot, amely alapján le lehetett cserélni a személyazonosító okmányokat és az iskolai bizonyítványokat.

A kérelmek elbírálása csak néhány hónapig működött. 2018 májusában az EMMI úgy döntött, hogy a jövőben nem kíván részt venni az egészségügyi szakvélemények elbírálásában; részben azért, mert jogszabályi felhatalmazás hiányában a GDPR szerint szenzitív adatok kezelésére nincs jogalapja, részben pedig arra hivatkozva, hogy ezen dokumentumok minisztériumi megerősítésére egyébként sincs szükség. Ezzel egyidejűleg a kérelmezők ismét olyan tájékoztató levelet kaptak, amely szerint az új eljárásrend kidolgozásáig az ügyek elbírálását felfüggesztik. Így a folyamatban lévő strasbourgi beadványokhoz újabb ügyfelek csatlakoztak.²¹ Néhányan elérték, hogy a BFKH a kérelmüket a helyi anyakönyvvezetőhöz továbbítsa, az utóbbiak azonban a jogszabályban elvárt, a BFKH-tól származó formális értesítés hiányában elutasították a kérelmeket.

Az eljárások felfüggesztésével, illetve a helyi anyakönyvi szervek elutasító döntésével szemben több érintett bírósághoz fordult, közigazgatási per keretében. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megállapította, hogy bár az anyakönyvi rendeletben szereplő szűkszavú rendelkezések önmagukban nem szabályozzák megfelelően a nem jogi elismerésére irányuló eljárásokat, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény általános szabályai, illetve az alkalmazandó rendelkezés nyelvtani-logikai értelmezése alapján a nem jogi elismerésére vonatkozó kérelmek elbírálásának jogszabályi feltételei adottak.²² A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ugyanakkor úgy döntött, hogy bár a nem jogi elismerése a transzszexuálisak alapvető joga, a jelenlegi jogi helyzet nem kellően szabályozott.²³ Hasonló indokok alapján végül a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte az ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.²⁴ Az eljárások felfüggesztését az Alapvető Jogok Biztososa is kifogásolta, és ezúttal már „felkérte” a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy dolgozza ki a 2016-os jelentésben leírt követelményeknek megfelelő eljárásrendet.²⁵

A fenti – részben egymásnak ellentmondó – bírósági ítéletekre reagálva a Miniszterelnökség 2020 márciusában a közigazgatási salátatörvény-javaslat keretében olyan jogszabály-módosítást kezdeményezett, amely törvényi szinten zárja ki a transzszexuálisak nem- és névváltoztatását. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 2020. május 29-én hatályba lépett módosítása (a közigazgatási salátatörvény 33. §-a) az anyakönyvi nyilvántartásban a „nem” fogalmát a „születési nem” fogalmára cserélte, és a jelenlegi szabályozás kizárja, hogy ez az adat a bejegyzést követően megváltozzon. Amikor tehát az EJEB az ítéletét júliusban kihirdette, már nemcsak a külföldi állampolgároknak, hanem a magyaroknak sem volt lehetőségük nemük jogi elismertetésére. Az EJEB és az AB joggyakorlatának ellentmondó, a magánélethez való jogot és a személyes autonómiát súlyosan sértő rendelkezés ellen számos jogi eljárás indult. Az AB előtt jelenleg négy ügy van e témában folyamatban,²⁶ sajnálatos ugyanakkor, hogy a kérdésben korábban aktív alapjogi biztos a törvény elfogadása óta nem nyilvánult meg, és nem is kezdeményezte a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát.

Az EJEB esetjogát ismerve nem vitatható (bár ezt az EJEB a konkrét ügyben nem vizsgálta), hogy a 33. § sérti az Egyezmény 8. cikkét, ugyanakkor kiábrándító, hogy a döntés kifejezetten óvatosan hívja fel a joggyakorlatban kimunkált alapelveket, és nem tesz semmi olyan állítást, amely a magyar bírósági eljárásokban szélesebb körben felhívható lenne. Nem nevesíti a nem jogi elismeréséhez való jogot, az ítéletből csupán annyi következik, hogy lehetővé kell tenni a jogszerűen letelepedettek számára is az eljáráshoz való hozzáférést. Tájékozott olvasó számára a jog elismerése nem kérdéses, számos nagykamarai döntés megerősítette már az elmúlt közel két évtizedben, ezek némelyikére maga az indokolás is utal.

A közelmúlt fejleményeinek tükrében ugyanakkor különösen fájó hiányosság, hogy az alapelvek megismétlését a Bíróság elmulasztotta a magyar kontextus kapcsán, ez ugyanis nagyban segíthette volna a nem jogi elismerésének egyezménykonform hazai rendezéséért küzdő jogvédők munkáját. Nem terjeszkedett volna túl a testület a kérelmen, ha összegezi az Európa Tanács ajánlásait,²⁷ és a korábbi esetjogban a nem jogi elismerésével összefüggésben lefektetett elvárásokat. Az ítélet végrehajtása ugyanis semmi más nem kíván meg az államtól, mint hogy adjon hozzáférést a menekülteknek is a nem- és névváltoztatási eljáráshoz, de könnyen érvelhet úgy a kormány, természetesen tévesen, hogy magyar állampolgárok előtt nyitva álló eljárás hiányában ez a kötelezettség nem áll fenn, vagy csupán a menekülteknek (és – tágabban – a jogszerűen letelepedettek számára) biztosítja a nem jogi elismerését. Így a Rana Magyarország elleni ügyében aratott győzelem meglehetősen keserű: az EJEB már-már szokatlanul óvatos fogalmazása nem támogatja nyíltan, az esetjogból egyértelműen levezethető érvekkel a nemük jogi elismeréséért küzdő magyar állampolgársággal rendelkező transzszexuálisakat, akiknek így éveket kell várniuk, amíg kérelmüket a strasbourgi testület elbírálja. Végül soron egy elmarasztaló – a transzszexuális kérelmezőknek kedvező – ítélet esetén is az állam döntésén múlik majd az ítélet végrehajtása. A Miniszteri Bizottság statisztikáiból egyre inkább látható, hogy a magyar kormányt nem hozzák zavarba az elmarasztaló ítéletek, és ha érdeke nem kívánja, nem kezeli prioritásként a végrehajtásukat.²⁸

JEGYZETEK

1. Rana Magyarország elleni ügye, 40888/17. számú kérelem, az EJEB 2020. július 16-án kelt ítélete.

2. Az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet 27. §, majd az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 7. §.
3. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatóság, ügyiratszám: 106-D-1645/2016, 2016. március 30.
4. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatóság, ügyiratszám: 106-D-1645/2016, 2016. július 6.
5. 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, 62. bek.
6. Rana Magyarország elleni ügye, 21. §.
7. A belső jog összefoglalásakor a Bíróság megjegyezte, hogy bár Magyarország nem rendelkezett a nem jogi elismerésére vonatkozó kifejezett szabályozással, az érintett állampolgároknak egy relatíve következetes, informális gyakorlat alapján lehetőségük volt a nem jogi elismerésre és az ehhez kapcsolódó névváltoztatásra.
8. Rana Magyarország elleni ügye, 31–32. §§.
9. Rana Magyarország elleni ügye, 34. §.
10. Hämäläinen Finnország elleni ügye, 37359/09. számú kérelem, az EJEB Nagykarájának 2014. július 16-án kelt ítélete.
11. Hämäläinen Finnország elleni ügye, 66. §.
12. Christine Goodwin Egyesült Királyság elleni ügye, 28957/95 számú kérelem, az EJEB Nagykarájának 2002. július 11-én kelt ítélete, 90. §.
13. Rana Magyarország elleni ügye, 39. §.
14. Rana Magyarország elleni ügye, 40. §.
15. Lásd például: Hatton és Mások Egyesült Királyság elleni ügye, 36022/97. számú kérelem, az EJEB Nagykarájának 2003. július 8-án kelt ítélete, 123. §.
16. Lásd a transzszexuális jogait védő civil szervezetek állásfoglalását: <https://ilga-europe.org/resources/news/latest-news/ilga-europe-tgeu-and-transvanilla-welcome-landmark-judgement-european>.
17. Az Alapvető Jogok Biztosának jelentése az AJB-883/2016. számú ügyben.
18. Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkár 20177-1/2017/KÖZEG sz. levele, 2017. március 30.
19. Csikós Éva Margit és Mások Magyarország elleni ügye, 66078/17. számú kérelem, 2017. szeptember 1-én benyújtva.
20. 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 7.§.
21. Péter Gabelics és Mások Magyarország elleni ügye, 12918/19. számú kérelem, 2019. február 20-án benyújtva.
22. Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.748/2019/12. sz. ítélete. Hasonló következtetésre jutott a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 100.K.28.225/2019/7. sz. ítéletében.

23. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 100.K.33.877/2019/19. sz. ítélete.
24. Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 102.K.28.444/2019/10. sz. ítélete.
25. Az Alapvető Jogok Biztosának jelentése az AJB 294/2018. sz. ügyben.
26. IV/00948/2020, IV/00947/2020, IV/01155/2020, IV/01154/2020. sz. ügyek.
27. Így például az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2010)5. sz. ajánlása a szexuális irányultság, illetve nemi identitás alapján történő diszkrimináció leküzdését célzó intézkedésekről, vagy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének „A transznemű emberekkel szembeni diszkrimináció Európában” című állásfoglalása [Resolution 2048 (2015)].
28. A Miniszteri Bizottság adatai szerint jelenleg is az összes ítélet 15%-át illetően nem zárta még le a Miniszteri Bizottság az eljárást; lásd: <https://rm.coe.int/168070974d>. Ez az arány az ún. vezető ügyek esetében még rosszabb, az elmúlt 10 évből a vezető ügyek 75%-át illetően van még végrehajtási probléma a *European Implementation Network* adatai szerint; lásd: <http://www.einnetwork.org/hungary-ecbr>.

DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban ezúttal az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit foglaljuk össze.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY
5., 6., 10., ÉS 18. CIKKEI

SZABADSÁGHOZ VALÓ JOG,
ÁRTATLANSÁG VÉDELME,
VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS
SZABADSÁGA, JOGKORLÁTOZÁS
ALKALMAZÁSÁNAK
MEGSZORÍTÁSA

Khadija Ismayilova
Azerbajdzsán elleni (2. számú) ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelmező Khadija Rovshan gizi Ismayilova ismert oknyomozó újságíró és civil aktivista. Az azerbajdzsáni kormánnyal szemben megfogalmazott erős kritikájáról ismert, és karrierje során számos újságírói oknyomozásban vett részt, amelyek például a kormánytagok és családtagjaik állítólagos korrupciós és üzleti tevékenységeire irányultak. A kérelmező 2007 novemberében szabadúszó újságíróként kezdett dolgozni a Szabad Európa Rádió/Szabadság Rádió (SZER/SZR) azerbajdzsáni adása (Azadliq Radio) bakui részlegének, később szerződéses munkatárs lett, majd a bakui iroda vezetője. A SZER/SZR egy nemzetközi nonprofit műsorszolgáltató vállalat, működését az Egyesült Államok Kongresszusa finanszírozza.

2010 és 2012 között a kérelmező több oknyomozó újságcikket is írt Aliyev elnök családjának illegális üzleti tevékenységekben való állítólagos részvételéről, amelyeket a SZER/SZR weboldalán tett közzé. A kérelmező oknyomozó újságírói tevékenysége és publikált cikkei miatt állandó fenyegetésnek és zaklatásnak volt kitéve.

2013-ban és 2014-ben a főügyészi hivatal büntetőeljárásokat indított állítólagos szabálytalanságok miatt, amelyeket néhány nem kormányzati szervezet pénzügyi tevékenységét illetően talált. Később ezen eljárások keretében több civil aktivistát és emberi jogi jogvédőt letartóztattak, és megvádoltak különböző bűncselekményekkel. Ebben az időszakban a kérelmezőről, valamint más civil aktivistákról és emberi jogi jogvédőkről is számos cikket publikáltak az állami médiában. Ezekben a cikkekben a kérelmezőt, mint ahogy más aktivistákat is, „külföldi érdekeltségű ügynökként” és „hazaárulókként” jellemezték.

Két nappal a kérelmező letartóztatása előtt, az állami tulajdonban lévő hírügynökségek közzétették az elnöki hivatal akkori vezetője által oroszul írt kiáltványt, amelynek címe „A kettős mérce világrendje és a modern Azerbajdzsán” volt. A cikk többek között azzal vádolta az országban működő különböző NGO-kat, hogy ők „az imperializmus ötödik pillére”.

2014 októberében T.M., a kérelmező korábbi munkatársa az Azadliq rádiónál öngyilkosságot kísérelt meg. Ezután a főügyészi hivatal büntetőeljárást indított a kérelmező ellen öngyilkosságra való felbujtás vádjával. 2014 novemberében T.M. panaszt nyújtott be a főügyészi hivatalhoz, amelyben a kérelmezőt azzal vádolta, hogy öngyilkosság elkövetésére bátorította őt.

2014 decemberében a kérelmezőt kihallgatták a főügyészi hivatalban. A kihallgatás során a kérelmező tagadta, hogy T.M.-et öngyilkosságra bujtotta fel, sőt, elmondása szerint 2014 márciusa óta nem is állt vele kapcsolatban. A kihallgatást követően a kérelmezővel szemben hivatalosan is vádat emeltek öngyilkosságra való felbujtás büntette miatt. Ugyanzen a napon a Sabail kerületi bíróság az ügyész kérésére két hónapra előzetes letartóztatásba helyezte a kérelmezőt.

A kérelmező fellebbezett a döntés ellen, azt állítva, hogy az ellene felhozott vádak nem támasztotta alá semmilyen bizonyíték, nem állt fenn alapos gyanúja annak, hogy bűncselekményt követett el. A bakui fellebbviteli bíróság elutasította a kérelmező fellebbezését, és fenntartotta az elsőfokú bíróság döntését, ugyanazt a szövegezést használva. A fellebbviteli bíróság megválaszolatlanul hagyta a fentebb említett panaszokat.

Ezt követően a kérelmező a Sabail kerületi bírósághoz benyújtott beadványában azt kérte, hogy előzetes fogvatartását módosítsák házi őrizetre vagy óvadék ellenében történő szabadlábra helyezésre. Azt állította, hogy nincs bizonyíték arra, hogy bármilyen módon köze lett volna T.M. öngyilkossági kísérletéhez, és hogy a fogvatartása megalapozatlan. A Sabail kerületi bíróság elutasította a kérelmet, megállapítva, hogy fennáll a szökés és az eljárás akadályozásának kockázata; később a bakui fellebbviteli bíróság fenntartotta a Sabail kerületi bíróság döntését.

2014 decemberében a főügyészi hivatal nyilatkozatot hozott nyilvánosságra arról, hogy a kérelmező T.M.-et öngyilkosságra bujtotta fel. Ugyanabban a

hónapban T.M. közzétett néhány bejegyzést a Facebook-oldalán, amelyekben bejelentette, hogy vissza szeretné vonni a kérelmező ellen tett panaszát. Azt is állította, hogy megpróbált elutazni Moszkvába, de a hatóságok nem engedték, hogy elhagyja az országot. 2015 áprilisában azt állította az Azadliq Rádióknak adott interjúban, hogy levelet küldött a főügyési hivatalnak, amelyben kijelentette szándékát arra vonatkozóan, hogy visszavonja a kérelmező elleni panaszát, mivel a kérelmezőnek nem volt köze az öngyilkossági kísérlethez, ő pedig abban az időszakban pszichés problémáktól szenvedett. 2015 májusában közzétették T.M. személyes videónyilatkozatát a YouTube-on, melyben arra panaszkodott, hogy a hatóságok kényszerítésének áldozata lett, ugyanis miután öngyilkosságot kísérelt meg, Baku első helyettes főügyésze és egy nyomozó arra kényszerítette, hogy hivatalos írásos panaszt nyújtson be a kérelmező ellen, amelyben azt kellett állítani, hogy a kérelmező miatt kísérelt meg öngyilkosságot. T.M. emellett azt is állította nyilatkozatában, hogy a honvédelmi minisztérium tisztjei nem bántak vele megfélemlően, és erőszakkal vitték be egy pszichiátriai intézménybe.

Eközben a Sabail kerületi bíróság az ügyész kérésére meghosszabbította a kérelmező előzetes letartóztatását. A kérelmező fellebbezett, megismételve korábbi panaszait. A bakui fellebbviteli bíróság fenntartotta a korábbi döntést. 2015 februárjában a kérelmezőt további bűncselekményekkel vádolták meg: nagy összegű hűtlen kezeléssel, törvénytelen vállalkozói tevékenység folytatásával, nagy értékre elkövetett adócsalással és hatalommal való súlyos visszaéléssel. A kérelmező ellen felhozott vádak főleg az Azadliq Rádió bakui irodájának vezetőjeként végzett tevékenységét érintették.

2015 márciusában a Nasimi kerületi bíróság meghosszabbította a kérelmező előzetes letartóztatását; a fogvatartást azzal indokolták, hogy az ügy komplexitását tekintve több időre van szükség a vizsgálat befejezéséhez. A kérelmező fellebbezett, azt állítva, hogy az elsőfokú bíróság nem tudta igazolni előzetes letartóztatásának meghosszabbítását, T.M. visszavonta az ellene benyújtott panaszát, és semmilyen bizonyíték nincs arra, hogy elkövetett volna bármilyen bűncselekményt.

A bakui fellebbviteli bíróság elutasította a fellebbezést, és fenntartotta az elsőfokú bíróság döntését. A Nasimi kerületi bíróság meghosszabbította a kérelmező előzetes letartóztatását 2015 augusztusáig. A döntés szövegezésében megegyezett a bíróság 2015. márciusi döntésével. 2015 májusában a bakui fellebbviteli bíróság elutasította a kérelmező fellebbezését a Nasimi kerületi bíróság döntése ellen.

2015 szeptemberében a súlyos bűncselekményekkel foglalkozó bakui bíróság bűnösnek találta a kérelmezőt nagy összegű hűtlen kezelés, törvénytelen vállalkozói tevékenység, nagy értékre elkövetett adócsalás és hatalommal való súlyos visszaélés büntetésében, hét és fél évig terjedő szabadságvesztésre ítélte, valamint három évre eltiltotta attól, hogy vezetői vagy pénzügyi pozíciót töltsön be közigazgatási vagy helyi önkormányzati szervnél. Az öngyilkosságra való felbujtás vádja alól bizonyíték hiánya miatt a bíróság felmentette. 2015 novemberében a bakui fellebbviteli bíróság fenntartotta a 2015. szeptemberi ítéletet, majd 2016 májusában a legfelsőbb bíróság a bűncselekmény tényállási elemeinek hiánya miatt érvénytelenítette a 2015 novemberi ítélet azon részét, amely szerint a kérelmező nagy összegű hűtlen kezelés és hatalommal való súlyos visszaélés büntetésében bűnös, a kérelmező büntetését három és fél évi felfüggesztett szabadságvesztésre csökkentette, és a kérelmezőt szabadon bocsátották.

*A döntés.*² A kérelmező az Egyezmény 5. cikk 1. és 3. bekezdésére hivatkozva panaszt tett, arra hivatkozva, hogy a bűnüldöző hatóságok és a hazai bíróságok nem vizsgálták ki kellően az ügy alapvető tényeit annak tisztázása érdekében, hogy az ellene felhozott vádak megalapozottak voltak-e vagy sem. A kérelmező érveit, miszerint 2014. március óta nem látta T.M.-et, és hogy T.M.-et korábban mentális betegséggel diagnosztizálták, és a múltban már korábban is kísérelt meg öngyilkosságot, a hazai bíróságok figyelmen kívül hagyták. Továbbá, a vádat semmilyen bizonyíték nem támasztotta alá, hiszen T.M. a kérelmező letartóztatását követően beismerte, hogy a hatóságok kényszerítették, hogy hamis bizonyítékot nyújtson a kérelmező ellen.

Az illegális vállalkozás bűncselekményének vádját illetően a kérelmező előterjesztette, hogy ezt a vádat pusztán arra alapozták, hogy állítólag hiányzott az újságírói akkreditációja, valamint az Azadliq Rádió nem rendelkezett műsorszórási engedéllyel, ami a hazai törvények értelmében önmagában nem minősült bűncselekménynek. A hűtlen kezelés vádjára vonatkozóan a kérelmező előterjesztette, hogy nem állt rendelkezésre olyan bizonyíték, amivel alá lehetett volna támasztani a vádat, miszerint illegálisan foglalkoztatta volna az Azadliq Rádiónál dolgozókat. Az adócsalás és a hatalommal való visszaélés vádja kapcsán kifejtette, hogy ezek a vádak érthetetlenek voltak számára, és semmilyen ténybeli alapjuk nem volt.

A kérelmező továbbá azt is állította, hogy a hazai bíróságok nem biztosítottak „releváns és elégséges” indokokat, amelyek alátámasztották volna előzetes letartóztatását. Panasza szerint a súlyos bűncselek-

ményekkel foglalkozó bakui bíróság 2015. júliusi döntése szintén jogszerűtlen volt, mivel nem állapított meg időkorlátot, illetve az előzetes letartóztatásának nem volt semmilyen alapja.

A kormány előadta, hogy a kérelmező letartóztatását és fogvatartását az az alapos gyanú indokolta, hogy bűncselekményeket követett el. Különösen azt hangsúlyozták, hogy a kérelmező letartóztatása mögött „semmilyen kormányzati fellépés” nem állt, és hogy öngyilkosságra való felbujtás vádjával tartóztatták le, miután egy magánszemély panaszt nyújtott be ellene. A kormány szerint ezt a vádat „elsődleges bizonyíték támasztotta alá, beleértve az áldozat és más tanúk nyilatkozatait”. A további bűncselekményekkel kapcsolatban felhozott vádakát illetően a kormány megjegyezte, hogy ezeket a tényeket egy olyan vizsgálat fedte fel, amely néhány nonprofit szervezet állítólagos illegális tevékenységére irányult, köztük arra a szervezetre is, amelynek a kérelmező dolgozott.

Az ügyben harmadik felek is beavatkoztak. Az Európa Tanács emberi jogi biztosja, az ENSZ különleges előadója és a két beavatkozó szervezet által előadott észrevételek az emberi jogi jogvédők, az újságírók és a civil szervezetek aktivistáinak azerbajdzsáni helyzetére vonatkoztak, akiket önkényesen fogva tartottak, mert gyakorolták véleménynyilvánítási, gyülekezési és egyesülési szabadságukat, valamint együttműködtek nemzetközi szervezetekkel. Ezek alapján egyértelműen kirajzolódik a hatóságokról ellenvéleményt vagy bírálatot megfogalmazókkal szemben alkalmazott elnyomás mintázata.

A Bíróság szerint a fő kérdés az, hogy T.M. panaszai alapjául szolgálhattak-e a kérelmező elleni alapos gyanúnak, ezért figyelembe vette a végrehajtott nyomozati intézkedéseket, valamint a bűnüldöző hatóságok által összegyűjtött bizonyítékot T.M. öngyilkossági kísérlete kapcsán. Ezzel kapcsolatban a Bíróság rámutatott, hogy a kormány nem nyújtott be olyan dokumentumokat, amelyek azt mutatnák, hogy a büntetőeljárás megindítása után bármilyen nyomozati intézkedést tettek volna. Az sem egyértelmű, hogy T.M.-et kihallgatták-e a hatóságok az öngyilkossági kísérletének okait illetően, mivel a kormány semmilyen feljegyzést nem tett elérhetővé a kihallgatásáról. Tulajdonképpen semmilyen bizonyíték nem került elő, amely azt az állítólagos gyanút támasztotta volna alá, miszerint a kérelmező T.M.-et rendszeresen megalázta a közösségi médiában és ismerőseik körében, és ezáltal öngyilkosság elkövetésébe hajszolta volna. Emellett a bűnüldöző hatóságok semmilyen hivatalos vizsgálatot nem kezdeményeztek azt követően, hogy T.M. nyilvánosan

visszavonta a kérelmező elleni panaszát, arra hivatkozva, hogy azt korábban kényszer hatására tette.

Mindezeket figyelembe véve a Bíróság megállapította, hogy T.M.-et a hatóságok arra kényszerítették, hogy hamis panaszt tegyen, és ez vezetett ahhoz, hogy a kérelmezőt bűncselekmény elkövetésével vádolták meg a hazai hatóságok. Emellett a kérelmező azon állítását, hogy a bűncselekmény elkövetése kapcsán a hatóság részéről hiányzott az alapos gyanú, az a tény is alátámasztotta, hogy később a bíróság felmentette ez alól a vád alól. A kérelmező letartóztatása és a folyamatos fogvatartása egy kényszer hatására született, hamis panaszon alapult. Ilyen körülmények között nem mondható ki, hogy léteztek olyan objektív elemek, amelyek igazolták volna az „alapos gyanút” az állított tényeket illetően. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy T.M. panasza nem igazolhatta annak a gyanúnak az „alaposságát”, amellyel a kérelmező letartóztatását és fogvatartását indokolták. Továbbá, a kérelmező előzetes fogvatartásával kapcsolatos hivatalos dokumentumokban nem jelentek meg azok a tanúvallomások, amelyekre a kormány hivatkozott, és ezeknek a bizonyítékoknak a hiányát a hazai bíróságok nem vették figyelembe. A Bíróság arra jutott, hogy az elé tárt anyagokban nincs semmi olyan, ami arra utalna, hogy a kérelmező elkövethette az öngyilkosságra való felbujtás bűncselekményét, tehát a kérelmező letartóztatása és előzetes fogvatartása kapcsán nem állt fenn annak az „alapos gyanúja”, hogy elkövette ezt a bűncselekményt.

A Bíróság a kérelmezőnek az Azadliq Rádiónál végzett munkájával kapcsolatos vádak kapcsán megállapította, hogy e tekintetben az ügy feltűnő hasonlóságokat mutat a Rasul Jafarov és Mammadli Azerbajdzsán elleni ügyeivel, amelyekben a kérelmezőket, akik civil szervezetek ismert aktivistái, pontosan ugyanezekkel a bűncselekményekkel vádolták meg. A jelen ügyben a bűncselekmények, amelyekkel a kérelmezőt vádolták, abból fakadtak, hogy az Azadliq Rádió állítólag anélkül végzett műsorszolgáltatást, hogy rendelkezett volna az államilag előírt engedéllyel, valamint a kérelmező állítólag anélkül végzett újságírói tevékenységet, hogy rendelkezett volna az ehhez szükséges hatósági akkreditációval. A bűnüldöző hatóságok álláspontja szerint a kérelmező olyan üzleti tevékenységben is vett részt, amelyek után nem fizetett jövedelemadó. A Bíróság megállapította, hogy a hatóságok eljárása nem bizonyította, hogy miért a kérelmezőnek – a SZER/SZR alkalmazottjaként, illetve a rádió bakui irodájának vezetőjeként – kellett egyedüli bűnügyi felelősséget vállalnia amiatt, hogy a SZER/SZR állítólag a szükséges engedély nélkül végzett műsorszolgáltatást. Másodszor,

a Bíróság megjegyezte, hogy a kormány egyetlen olyan hazai törvényi rendelkezésére sem hivatkozott, amely szerint az állítólagos szabálytalanságok folytán illegálisnak lenne tekinthető a rádió tevékenysége. Végezetül a Bíróság kifejtette, hogy a hazai törvény egyértelműen definiálja az üzleti és nem üzleti tevékenységet; ezeket az különbözteti meg egymástól, hogy a tevékenységek célja nyereség termelése vagy sem. A nem üzleti tevékenység után nem kell jövedelemadót vagy forgalmi adót fizetni. A kormány pedig nem bizonyította, hogy pusztán a műsorszolgáltatási engedély vagy az akkreditáció hiánya automatikusan üzletivé változtatná egy nonprofit szervezet tevékenységét. Ezen körülményeket figyelembe véve a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező esetében nem állhatott fenn annak az alapos gyanúja, hogy elkövette az illegális vállalkozás bűncselekményét, mivel nem állt rendelkezésre olyan tény, információ vagy bizonyíték, amely szerint üzleti tevékenységet folytatott volna, vagy elkövette volna az adócsalás bűncselekményét, hiszen üzleti tevékenység hiányában adóköteles haszonról sem beszélhetünk. A hűtlen kezelés és a hatalommal való visszaélés vádját illetően a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőt azzal vádolták, hogy számos olyan személy dolgozott az Azadliq Rádió bakui irodájában, akiket kedvezőbb adózási feltételeket jelentő vállalkozói szerződéssel foglalkoztatott munkaszerződés helyett. Először is, nem volt olyan bizonyíték, amely azt mutatta volna, hogy ezeket az állítólagos illegális szerződéseket a kérelmező írta volna alá. A kérelmező benyújtotta az egyik szabadúszó újságíró és a SZER/SZR között létrejött szolgáltatási szerződés másolatát, amelyet abban az időszakban kötöttek, amikor ő volt a bakui iroda vezetője. Ezt a szerződést nem a kérelmező írta alá, hanem a SZER/SZR hivatalos azerbajdzsáni képviselője. Ezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a fenti információ önmagában nem elégséges ahhoz, hogy alapos gyanúként szolgáljon arra nézve, hogy a kérelmező illegálisan foglalkoztatta a rádió munkatársait.

Összeségében a Bíróság megállapította, hogy az előterjesztett anyag nem éri el a gyanú alaposságának azt a minimális szintjét, amelyet az Egyezmény 5. cikk 1. bekezdés c) pontja megkövetel ahhoz, hogy valakit letartóztassanak és folyamatosan fogva tartanak, tehát a kérelmezőt megfosztották szabadságától.

Emellett a kérelmező az Egyezmény 5. és 6. cikkére hivatkozva azt is kifogásolta, hogy nem volt elegendő ideje és lehetősége az őrizetbe vétel jogszerűségének vitatásához, és hogy az őrizetét elrendelő hazai bíróságok nem voltak függetlenek és pártatlanok. Azt is kifogásolta, hogy a hatóságok elmulasztották

az őrizetbe vétel jogszerűségének hatékony felülvizsgálatát, és nem indokolták döntéseiket. A kormány azt állította, hogy a kérelmezőt és ügyvédeit meghallgatták a hazai bírók, és a bűnüldöző hatóságoknak kérdéseket tehettek fel a bírósági meghallgatások során.

A Bíróság megjegyezte, hogy a hazai bíróságok szisztematikusan, a kérelmező többszöri panaszra ellenére elmulasztották az alapos gyanú – amely alapján a kérelmező letartóztatását és fogvatartását indokolták – alátámasztását, és egységes szövegezés alkalmazásával automatikusan elfogadták az eljárás kérelmeit anélkül, hogy fogvatartásának „jogszerűségét” illetően bármilyen valódi és független felülvizsgálatot végeztek volna. A Bíróság megállapította, hogy a fenti szempontok elegendőek annak kijelentéséhez, hogy a kérelmező számára nem volt elérhető megfelelő bírósági felülvizsgálat a fogvatartásának jogszerűségét illetően. Ennek értelmében megsértették az Egyezmény 5. cikk 4. bekezdését.

A kérelmező az Egyezmény 6. cikk 2. bekezdése alapján panaszt tett azt illetően, hogy a hazai bíróságok döntései, amelyekkel meghosszabbították fogvatartását, valamint a főügyési hivatal nyilatkozata sértette az ártatlanság vélelméhez való jogát. A kormány arra hivatkozott, hogy a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, mert nem terjesztette a hazai bíróságok elé a 6. cikk 2. bekezdésében foglalt jogainak állítólagos megsértését. A kérelmező szerint kimerítette a hazai jogorvoslati lehetőségeket, de ha nem is tette volna meg, a kormány nem igazolta, hogy rendelkezésre állna olyan hatékony jogorvoslat, amely jogorvoslatot nyújthatott volna a panaszait illetően.

A Bíróság, miután alaposan megvizsgálta a vonatkozó döntések eredeti szövegét, valamint azok angol fordítását, megállapította, hogy egyik sem tartalmaz olyan szövegezt, amelyet úgy lehetne értelmezni, hogy túl korán nyilvánították bűnösnek a kérelmezőt az ellene felhozott vádak alapján. Emiatt a panasz ezen része nyilvánvalóan megalapozatlan volt, ezért el kellett utasítani.

Emellett a Bíróság megjegyezte, hogy a kormány nem igazolta, hogy a kérelmező előzetes fogvatartása jogszerűségének vizsgálatára felkért hazai bíróságok megfelelő jogorvoslatot tudtak volna nyújtani a kérelmező panaszának azon részét illetően, miszerint a főügyési hivatal nyilatkozata megsértette az ártatlanság vélelméhez való jogát. A Bíróság megjegyezte a kormány előterjesztésével kapcsolatban, hogy a megtámadott nyilatkozat célja az volt, hogy tájékoztassa a nyilvánosságot a kérelmezővel szemben folyó büntetőeljárásról, a tájékoztatást azonban úgy kell végrehajtani, hogy közben tekintettel vannak a gya-

núsított ártatlanság vélelméhez való jogára. A nyilatkozat viszont megállapított tényként közölte, hogy a kérelmező bűncselekmény elkövetésében vett részt. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy a nyilatkozat hatására a nyilvánosság bűnösnek hihette a kérelmezőt még azelőtt, hogy a jog szerint bűnösnek bizonyult volna. Következésképpen ezzel megsértették az Egyezmény 6. cikk 2. bekezdését.

A kérelmező panaszt nyújtott be az Egyezmény 18. cikke kapcsán: állítása szerint szabadságának korlátozása nem felelt meg az Egyezmény által előírt céloknak. A kérelmező azt állította, hogy azért tartóztatták le, hogy megbüntessék és elhallgattassák őt azért, mert nyíltan bírálta az azerbajdzsáni kormányt, és közzétett néhány olyan, alapos kutatással alátámasztott cikket, amelyek leleplezik a kormány korrupciós tevékenységét. A kormány előterjesztette, hogy a jelen ügyben az állam által kiszabott korlátozásokat az 5. cikk által meghatározott célból alkalmazták, szigorúan a kérelmező által állítólagosan elkövetett súlyos bűncselekmények megfelelő vizsgálatának céljából.

A Bíróság megjegyezte, hogy már megállapította, hogy a kérelmező letartóztatása és előzetes fogvatartása nem az Egyezmény 5. cikk 1. bekezdése c) pontjában meghatározott célt szolgált, mivel a kérelmező ellen felhozott vádak nem a rendelkezés értelmében vett „alapos gyanún” alapultak. Következésképpen meg kellett vizsgálni, hogy van-e arra bizonyíték, hogy a hatóságok tetteit mögöttes cél motiválta. A Bíróság az Aliyev-ügyben arra jutott, hasonló ügyekben hozott ítéletei alapján, hogy a kormány bírálóival szemben indított megtorló büntető eljárások által sérül az Egyezmény 18. cikke.³ A jelen ügy beleillik ebbe a mintába, tekintve, hogy a mögöttes célt az alapos gyanú hiánya bizonyítja. Az események láncolatából látható, hogy amikor nyilvánvalóvá vált, hogy ki fognak derülni a bűnüldöző hatóságok tettei, a kérelmezőt további vádak alá helyezték. A kérelmező letartóztatását hivatalos személyek által tett, megbélyegző nyilatkozatok kísérték. A kérelmező esetét nem lehet elszigetelten vizsgálni. Számos fontos szerepet betöltő emberi jogi jogvédőt és civil aktivistát letartóztattak és megvádoltak, többnyire hasonló bűncselekményekkel. Ennélfogva a körülmények összessége azt jelzi, hogy a hatóságok lépéseinek indítéka helytelen volt, és hogy a megtámadott intézkedések valódi célja az volt, hogy elhallgattassák és megbüntessék a kérelmezőt újságírói tevékenysége miatt. Ezeknek a szempontoknak a fényében a kérelmező szabadságát olyan célból korlátozták, amelyet nem felel meg az Egyezmény 5. cikk 1. bekezdése c) pontjában előírtaknak, ezért

megsértették az Egyezmény 18. cikkét az 5. cikkel összefüggésben.

A kérelmező továbbá azt illetően is panaszt tett, hogy a letartóztatásával, előzetes fogvatartásával és a büntetőeljárással megsértették a 10. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. A kormány a kérelmező előzetes fogvatartására vonatkozó hazai bírósági döntések ellen benyújtott fellebbezésére utalva azzal érvelt, hogy a kérelmező az Egyezmény 10. cikkében foglalt jogának állítólagos megsértését nem terjesztette a hazai bíróságok elé, ezért nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket.

A Bíróság megjegyezte, hogy már megállapította a 10. cikk megsértését annak alapján, hogy az alperes állam nem teljesítette pozitív kötelezettségeit arra vonatkozóan, hogy védelmet biztosítson a kérelmezőnek véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogának gyakorlásához, megemlítve ennek kapcsán a kérelmező ismert oknyomozó újságíróként betöltött szerepét is. Figyelembe véve megállapításait az Egyezmény 5 cikk 1. és 4. bekezdései és a 18. cikke értelmében ugyanazt a tényállást illetően, a Bíróság megállapította, hogy nincs szükség külön ítéletre a kérelmező által az Egyezmény 10. cikke kapcsán benyújtott panasz elfogadhatóságait és érdemét tekintve.

Deák Izabella

AZ EGYEZMÉNY 6. ÉS 10. CIKKEI

A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG ÉS A VÉLEMÉNY- NYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

Kövesi Románia elleni ügye⁴

Az ügy körülményei. A kérelmező a romániai országos korrupcióellenes ügyészség (Direcția Națională Anticorupție – DNA) vezetője volt, megbízatását mandátumának lejártá előtt megszüntették. Azt panaszolta, hogy ebben az ügyben megtagadták tőle a bírósághoz való hozzáférés jogát, illetve, hogy a megbízatását az igazságszolgáltatással kapcsolatos reformokkal szemben nyilvánosan előadott álláspontja miatt szüntették meg. Az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése mellett az Egyezmény 10. és 13. cikkére hivatkozott.

Laura Codruța Kövesit⁵ tizenhét évnyi ügyészségi szolgálatot követően, 2013. május 15-ével kezdődően nevezték ki a DNA vezetőjének, hároméves időtartamra. 2016. május 16-án, a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács (Consiliul Superior al Magist-

raturii – CSM) komoly, pozitív szakmai értékelését követően az igazságügyi miniszter javaslára Románia elnökétől újabb 3 évre, 2019. május 16-ig szóló megbízást kapott.

2016. december 11-én parlamenti választások voltak Romániában, melynek következményeként a parlament összetétele átalakult, és 2017 januárjában új kormány alakult. Az új kormány 2017. január 31-én sürgősségi rendeletet fogadott el, mellyel módosította a büntető törvénykönyv és büntetőeljárás törvény egyes rendelkezéseit. A módosítás elsősorban a hivatali visszaélések dekriminalizálására vonatkozott, amennyiben a kár 200 ezer román lejnél kisebb, illetve a büntetés jelentős csökkentésére az összeghatár felett. A módosítást országsszerte tiltakozó demonstrációk követték.

A korrupcióellenes ügyészség sajtóközleményt adott ki, melyben tájékoztatta a nyilvánosságot arról, hogy panasz érkezett be a jogszabályok elfogadásának módjával kapcsolatban, és vizsgálatot folytat. Február végén a DNA újabb sajtóközleményben tudatta, hogy nem tártak fel korrupcióval kapcsolatos cselekményt. Ennek ellenére a DNA úgy döntött, hogy az ügy aktáját megküldik a legfelső bíróság és semmítőszék mellett működő ügyészi hivatal számára, hiszen ez a hatóság jogosult olyan bűncselekmények kivizsgálására, amelyeknél a parlament vagy az elnök szándékos félrevezetése, dokumentumok vagy bizonyítékok eltüntetése, megsemmisítése vagy meghamisítása merülhet fel a kormány vagy egy minisztérium részéről annak érdekében, hogy az állam érdekeivel szembeni cselekményeket fedjenek el. A sajtóközlemény összegezte azokat a tényeket, amelyek alapján továbbküldték az aktát. Ezek szerint a kormány anélkül fogadta el a rendeletet, hogy az a hivatalos napirendjében szerepelt volna, illetve nem biztosították be az illetékes intézmények számára a véleményezéshez szükséges időt sem. Ezen kívül az igazságügyi minisztérium irodájának levelezési nyilvántartását módosították, az ellenző, kedvezőtlen véleményeket megsemmisítették.

A legfelső igazságszolgáltatási tanács az igazságügyi minisztérium kérésére vizsgálatot folytatott le a DNA-ra vonatkozóan, megállapítandó, hogy az intézmény vezetése hatékonyan, illetve a jogszabályokkal, belső szabályzattal összhangban folyik-e. A CSM 2017-ben 509 oldalas jelentésben összegezte a 2016 januárja és 2017 júniusa közötti időszakra vonatkozó vizsgálat megállapításait, melyek szerint – összhangban az újbóli kinevezést megelőző, 2016-os vizsgálat megállapításaival – a kérelmező teljes mértékben megfelelt minden követelménynek a feladata ellátását illetően.

2017. augusztus 23-án az igazságügyi miniszter bejelentette az igazságszolgáltatási rendszer átfogó reformját. Ezt követően a parlament 2017. szeptember 27-én úgy határozott, hogy külön parlamenti bizottságot hoz létre, amelynek feladata javaslatot tenni a büntető- és polgári jog, valamint az igazságszolgáltatás működéséről szóló egyes jogi rendelkezések módosítására. A bizottság munkája 2017. október 25-én kezdődött a bírás és ügyészek jogállásáról szóló törvény, az igazságszolgáltatás szervezéséről szóló törvény, valamint a CSM-ről szóló törvény módosításával. A módosítás és a kapcsolódó jogalkotási folyamat éles kritikákat váltott ki belföldön és nemzetközi szinten is.

2018. február 23-án az igazságügyi miniszter küldött a CSM-nek egy, „A DNA vezetéséről szóló jelentés” címet viselő dokumentumot, melyben javaslatot tett a kérelmező tisztségéből történő felmentésére. A dokumentum jelezte, hogy az a 2017 februárja és 2018 februárja közötti időszakra, és a vezetői tevékenységre vonatkozó megállapításokról szól, ugyanakkor hivatkozott a korábbi vizsgálatokra is. A dokumentum ezzel együtt leszögezte, hogy „a döntést nem kizárólag az ellenőrzési jelentés alapján kell meghozni”. A dokumentum a kérelmező nyilvános megszólalásai mellett olyan esetekre is hivatkozott, melyekben az alkotmánybíróságnak kellett döntenie, és a dokumentum ezen ügyekre hivatkozó megállapításai szerint a kérelmező „túllépte legfőbb ügyészi hatáskörét”.

A tisztségéből való felmentésének egy másik indoka szerint a kérelmező személyesen bekapcsolódott a felügyelete alatt álló ügyészek által folytatott vizsgálatokba. A minisztériumi jelentés ezt a kérelmező felelősséget vállaló, nyilvános számára tett nyilatkozataiból szűrte le, és a vezetési készségek hiányosságának látta. További indok volt a kérelmezővel szemben indított fegyelmi vétség ténye, a szakmai becsülettel és a kollégákkal szembeni viselkedéssel összefüggésben. A jelentés ezek után többnyire a kérelmező nyilvános megszólalásait listázta – az elbocsátás indokolásaként –, kiemelve, hogy azzal az állítással, mely szerint az alkotmánybíróság egyik döntése folytán a DNA már jóval szűkebbre szabottan tudott korrupcióval kapcsolatos vizsgálatokat lefolytatni, elvitatta az alkotmánybíróság által hozott határozatok általános és kötelező jellegét, és ezzel saját magát „mind törvényhozásnak, mind pedig alkotmánybíróságnak tartotta”. A jelentés külön kiemelte, hogy a kérelmező a médiában többször is megemlítette, hogy tart attól, hogy a DNA-t és tevékenységét jogszabályi változások fogják ellehetetleníteni. A jelentés a következőképpen zárult: „A DNA-t nem

azonosítják a vezető ügyésszel, akinek az elmúlt évi tevékenysége azt mutatta, hogy hatáskörét meghaladóan, az országgyűlés tekintélyének, valamint a kormány szerepének és hatáskörének megsértésével, [...] valamint az alkotmánybíróság döntéseinek és tekintélyének vitatásával veszélyeztetheti az általa vezetett intézményt. [...] A [kérelmező] magatartása példa nélküli válságot idézett elő az ország közelmúltbeli történelmében, amely Romániát téves aggodalmak, megnyilvánulások, tényközlések, nyilatkozatok, [és] intézményi reakciók tárgyává tette országon belül, valamint európai és nemzetközi szinten, és ezek a reakciók gazdasági és társadalmi hatásokkal jártak. A DNA vezető ügyésze visszaélt a nemzetközi fórumok képviselőinek és az ország polgárainak bizalmával, valós jogi vagy alkotmányos alapok nélkül terjesztve a nyilvánosságban az információkat. Erre a bizalomra, valamint az átláthatóság hiányára alapozva korrupcióellenes hősként állítja be magát. Ez a helyzet nem folytatódhat, mert itt a nemzeti érdek védelméről van szó. [...] A fent említett tények ismeretében minden kétséget kizáróan bebizonyosodott, hogy a DNA vezető ügyésze diszkrecionálisan gyakorolta és látja el feladatát, kifordítva a korrupcióellenes tevékenység és a DNA alkotmányosan és jog által meghatározott szerepét. Ezen jogállamban nem elfogadható tények miatt elindítom az eljárást [a kérelmezőnek] a DNA legfőbb ügyészi posztjáról történő felmentésére a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. számú törvény 51. cikkének (2) bekezdés b) pontjának megfelelően”.

Ezután a CSM előtti eljárás következett, melynek során a kérelmező minden felvetett kritikára reagált, ugyanakkor kijelentette, hogy a miniszter soha nem kért tőle magyarázatot a felmentésre javaslatot tevő jelentésben felvetett ügyek kapcsán. A román alkotmánybíróság jogkörei közé tartozik, hogy a különböző intézmények közötti alkotmányos/jogi konfliktusokat rendezze. A kérelmező kiemelte, hogy az, hogy az elmúlt tizennégy évben felmerült 13 alkotmányos konfliktus közül kettő a DNA-ról szólt, nem bizonyítja, hogy ez az intézmény szisztematikusan megsértené az alkotmányt. A CSM-nek küldött jelentésben említett állítólagos fegyelmi vétség és autoriter magatartás tekintetében a kérelmező kifejtette, hogy ezt a két állítást a CSM már megvizsgálta, és alaptalannak találta.

A jelentésben idézett, nyilvánosság előtt tett nyilatkozatokról a kérelmező azt állította, hogy a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban fejtette ki álláspontját, illetve annak kapcsán, hogy e javaslatok milyen módon befolyásolhatják az általa vezetett intézmény működését. Kiemelte, hogy az ilyen álláspont kifeje-

tését nem tiltja törvény. Annak, hogy nyilatkozatai sértették volna a Romániáról alkotott képet, semmiféle objektív alapja nincs, sőt, az Európai Bizottság a DNA-t a korrupcióellenes fellépés jó példajaként emelte ki.

A CSM elutasította a miniszter kérelmét. A vizsgálat során a CSM megállapította, hogy a törvény meghatározza a jogi keretet a vezetők beosztásból történő felmentéséhez. A törvény előír négy szempontot, amelyek alapján a vezető tevékenységét meg kell ítélni: a munka hatékony szervezése, viselkedési és kommunikációs készségek, felelősség és vezetői készségek. A CSM megállapította, hogy a felmentési javaslat nem hivatkozott jogi kötelezettségek konkrét megsértésére, és nem említette ezeket a konkrét szempontokat sem. A CSM megjegyezte, hogy a miniszter által a meghallgatás során tett pontosításokat követően sem áll rendelkezésre tényleges példa az állítólagosan jogellenesen használt erőforrásokra, viselkedési hiányosságokra, nem teljesített jogi kötelezettségekre vagy a megfelelő vezetői készségek hiányára. A CSM tehát maga vizsgálta meg ezeket a feltételeket, és egyebek mellett úgy találta, hogy az alkotmánybíróság határozatának nyilvános értékelése nem tekinthető a hatáskör túllépésének. A jelentés többi érvét, valamint az azok alapjául szolgáló statisztikai adatokat a CSM egyesével cáfolta, és arra a következtetésre jutott, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a kérelmező vezetői tevékenysége ne lett volna megfelelő.

A CSM tehát többségi szavazással (a szavazás pontos eredménye nem nyilvános) úgy határozott, hogy nem támogatja az igazságügyi miniszter felmentési javaslatát.

Románia elnöke 2018. április 16-án sajtónyilatkozatban fejtette ki, hogy a CSM jóváhagyásának hiánya miatt, valamint meggyőző indokok hiányában nem írja alá az igazságügyi miniszter által benyújtott, a kérelmező felmentésére vonatkozó javaslatot.

A miniszterelnök 2018. április 23-án kérelmet nyújtott be az alkotmánybírósághoz az igazságügyi miniszter és az elnök, illetve a kormány és az elnök közötti alkotmányos konfliktus feloldására, amelyet az idézett elő, hogy az elnök megtagadta a javaslat aláírását.

Románia elnöke azzal érvelt, hogy valójában az „igazságügyi miniszter javaslata” kifejezés használatával a törvény az elnököt mint közigazgatási hatóságot felhatalmazta a javaslat jogszerűségének és elfogadhatóságának vizsgálatára, így jelen ügyben nincs alkotmányos konfliktus, az elnöknek joga van megtagadni a miniszter javaslatának aláírását, különösen a CSM jóváhagyásának hiányában.

Az igazságügyi miniszter azt állította, hogy a miniszterelnök által benyújtott kérelmet el kell fogadni, illetve az alkotmánybíróságnak elő kell írnia az elnöknek a követendő megatartást, nevezetesen a felfelmentésről szóló döntés aláírását; az elnöknek nincs vétőjoga, köteles a javaslatot aláírni.

Az alkotmánybíróság 2018. június 7-én kihirdetett határozatában megerősítette az alkotmányos konfliktus fennállását, és úgy döntött, hogy az elnök a javaslat jogszerűségét vizsgálhatja, célszerűségét vagy hasznosságát nem, a CSM eljárása pedig csak segíti az igazságügyi minisztert annak eldöntésében, hogy folytassa-e az eljárást, vagy ne. Összességében tehát az elnöknek alá kell írnia az igazságügyi miniszter döntését arról, hogy a kérelmezőt a DNA legfőbb ügyészi posztjáról felmenti.

2018. július 9-én Románia elnöke rendelettel felmentette a kérelmezőt tisztségéből.

*A döntés.*⁶ A kérelmező azt kifogásolta, hogy megtagadták tőle a bírósághoz való hozzáférést, hogy megvédje jogait a DNA vezető ügyészi pozíciójából történő fegyelmi elbocsátásával kapcsolatban. Az egyezmény 6. cikkének 1. bekezdésére hivatkozott, mely szerint „mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában”.

A kormány azt állította, hogy az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése a jelen esetben nem alkalmazható. Az alkotmánybíróság eljárása ugyanis nem érintette sem közvetlenül, sem közvetve a kérelmezőt, hanem az alkotmányos konfliktusban érintett állami hatóságokat érintette, nevezetesen Románia elnökét és igazságügyi miniszterét. A kérelmező, mivel nem közhatalmi szerv, jogi értelemben nem tekinthető a fent említett eljárásban részt vevőnek. Az a tény, hogy az alkotmánybíróság határozatai általában kötelezőek, és az alkotmánybíróság döntéseinek megfelelően kellett eljárniuk, még nem jelenti azt, hogy a szóban forgó határozat egyéni jogra vonatkozik. Az alkotmánybíróság csak egy, a hatóságokat érintő vitáról döntött, és nem vizsgálta a kérelmezővel szemben az ügy érdemét, sőt, egy ilyen döntés nem is tartozott volna a hatáskörébe, tehát az említett eljárásban nem volt szó polgári jogokról. Ennek megfelelően ezeket az eljárásokat nem lehet az Egyezmény 6. cikke szempontjából vizsgálni. Továbbá, a kérelmező az alkotmánybírósághoz nem nyújtott be beavatkozási kérelmet vagy *amicus brief*-re irányuló kérelmet. Ugyanakkor a kormány azt is előadta, hogy az alkotmánybíróság előtti eljárásba történő beavatkozás lehetőségét soha nem vetették fel a bíróság határozatával érintettek, és valójában nem is

vetették volna fel, mivel az ilyen típusú eljárásokban nem egyéni jogokról hoznak döntést. A fentiek fényében a kormány nem tagadta, hogy a kérelmező egyéni jogáról van szó a jelen ügyben, azonban ezt az egyéni (polgári) jogát a közigazgatási bíróságok előtt kellett volna érvényesítenie.

A kérelmező kiemelte, hogy jelen ügyben fegyelmi szankcióval kapcsolatos jogvitáról van szó. Az illetékes testület az ügyet mint a miniszter által az elmozdítás indokaként hivatkozott ügyet megvizsgálta, és megalapozatlannak találta. Tehát jelen ügyben a kinevezés időtartamára vonatkozóan fenn áll a kérelmező polgári joga, tehát alkalmazható az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése. A kérelmező előadta, hogy vezető ügyészi megbízatása 2019. május 16-án lejárt volna, de azt nyolc hónappal korábban megszüntették. Ez a helyzet példátlan Románia jelenkori történelmében, azonban a Bíróság ítélezési gyakorlatára támaszkodva a korábban meghatározott elvek az ő esetében is alkalmazhatók.⁷

A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a 6. cikk 1. bekezdése alkalmazható, hiszen a vonatkozó törvény alapján a kérelmezőnek 2019. május 16-ig joga volt betöltenie a korrupcióellenes ügyészség legfőbb ügyészenek hivatalát, és amennyiben a kinevezését korábban, az egyetértése nélkül visszavonják, akkor azt konkrét okok alapján kell megtenni, és a kérelmező jogosult kérelmezni a határozat bírósági felülvizsgálatát.

A jelen ügyben a betöltött funkcióhoz való hozzáférés kiváltságnak minősül, amit jogilag nem lehet érvényesíteni, de nem ez a helyzet a szóban forgó munkaviszony megszüntetése kapcsán. Jelen esetben valódi és súlyos vita alakult ki egy „jogról”, melynek érvényesülését a kérelmező a hazai jogszabályok alapján követelhetett. A kérelmezőnek ebben az értelemben joga volt ahhoz, hogy ne bocsássák el megbízatásából a törvény által kifejezetten előírt esetekben kívüli helyzetben.

A Bíróság leszögezi, hogy a kérelmező közalkalmazotti státusza nem zárja ki automatikusan a 6. cikkben foglalt védelmet, hacsak nem teljesül két feltétel. Először is feltétel, hogy az adottnemzeti jogban kifejezetten ki legyen zárva a bírósághoz való fordulás lehetősége az adott beosztás vagy alkalmazotti kategória esetében. Másodszor az is feltétel, hogy a kizárás állami érdekre hivatkozva, objektív okokkal igazolt legyen. A kizárás igazolását nem elegendő arra állapítani, hogy a szóban forgó köztisztviselő részt vesz-e a közhatalom gyakorlásában, vagy hogy a köztisztviselő és az állam mint munkáltató között különös bizalmi és lojalitási viszony áll-e fenn.

A fentiek alapján az Egyezmény 6. cikkének értelmében vett polgári jogról van szó, állapította meg

a Bíróság. Egyfelől a jogszabályok nem zárták ki egyértelműen a bírósághoz való fordulás jogát, illetve semmiképpen nem volt objektíven indokolva, hiszen olyan jogi keretek között, ahol az elnök az igazságügyi miniszter javaslata nyomán, a CSM jóváhagyásával dönt a DNA legfőbb ügyészének felmentéséről, nem állhat az állam érdekében, hogy a felmentési határozat jogszerűsége ne lehessen bíróság által ellenőrizhető.

A kormány a hathónapos határidőre hivatkozva is érvelt a kérelem befogadhatatlansága mellett. A kormány álláspontja szerint a hathónapos határidő 2018. február 26-tól számítandó, amikor a kérelmezőt tájékoztatták az igazságügyi miniszter jelentésének tartalmáról. A kérelmező szerint azonban sem a jelentés, sem az alkotmánybíróság döntése önmagában nem volt közvetlen hatással megbízatására, így a hathónapos határidő 2018. július 9-étől, a felmentéséről szóló elnöki rendelet kiadásától számítandó.

A Bíróság a kérelmezővel értett egyet, a kérelmet befogadhatónak minősítette. A hazai jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó kérdést az ügy érdemével összevonva tárgyalta.

A kérelmező mindenekelőtt kifejtette, hogy esete sajátos körülményei között a hazai jogrendszerben nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat.

Azt állította, hogy az igazságügyi miniszter jelentése nem tekinthető közigazgatási határozatnak, mivel önmagában nem járt semmiféle hatással, csak az elnök vagy az alkotmánybíróság beavatkozása nyomán. A jelentés csupán egy előzetes aktus volt, és a benne foglalt javaslatnak először a CSM ellenőrzésén kellett keresztül mennie, majd ezt követően ültették át egy, az elnök által kiadott rendeletbe. Ezt a tényt még az Alkotmánybíróság is elismerte a vonatkozó döntésében. Az elnöki rendelettel mint közigazgatási határozattal szemben a törvény szavatolja ugyan a panasztétel lehetőségét, de a kérelmező szerint az ő esetében a bíróságok felülvizsgálatát korlátozta az alkotmánybíróság 2018. május 30-án kihirdetett, kötelező érvényű határozata, mely szerint az elnök köteles volt aláírni és kiadni a felmentéséről szóló határozatot.

A kormány szerint a kérelmező érvényesíthette volna polgári jogait a közigazgatási bíróságok előtt. Megtámadhatta volna az igazságügyi miniszter jelentését, a CSM határozatát vagy az elnök által kiadott rendelet is.

A Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a polgári ügyekben a jogállamiság aligha értelmezhető a bírósághoz való fordulás joga nélkül. Az elv, mely szerint polgári jogi igényt bírósághoz fordulva lehet benyújtani, a jog egyetemesen elismert alapelveinek egyike. A bírósághoz fordulási jog azonban nem ab-

szolút: korlátozások alá eshet, amennyiben az egyén számára a hozzáférés nem korlátozódik olyan módon vagy olyan mértékben, hogy azzal a jog lényeges tartalma sérüljön. Ahhoz, hogy a bírósághoz való jog az Egyezmény 6. cikkének megfelelően érvényesüljön, arra van szükség, hogy a szóban forgó bíróság a felmerülő jogvitához kapcsolódó minden releváns tény és jogszabály vizsgálatára jogosult legyen, és ezeket megfelelően felülvizsgálja.

A jelen ügyben a kormány sem vitatta a bírósági felülvizsgálat hiányát, de azt állította, hogy azért maradt el, mert a kérelmező elmulasztotta kimeríteni a rendelkezésére álló különféle jogorvoslati lehetőségeket.

A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az alkotmánybíróság értékelése szerint az említett jelentés (mellyel szemben a kérelmező felülvizsgálatot kérhetett volna a kormány szerint) önmagában nem okozott semmilyen hatást, és csak egy, a rendeletet megelőző, előzetes aktus volt. Ráadásul a kormány által benyújtott dokumentumokból kiderül, hogy a közigazgatási bíróságok korábban sem bíráltak el ilyen aktusokra vonatkozó kérelmeket, illetve a civil szervezetek által benyújtott panaszokat sem fogadták be. A Bíróság szerint tehát nem igaz, hogy a közigazgatási bíróságokhoz benyújtott panasz az igazságügyi miniszter jelentése ellen hatékony belföldi jogorvoslat lett volna a kérelmező számára.

A kormány azzal is érvelt, hogy a kérelmező megtámadhatta volna a CSM vonatkozó jelentését is, a Bíróság azonban megállapította, hogy ez a jelentés a kérelmező számára kedvező volt, így semmiféle érdeke nem fűződött ennek megtámadásához.

A kormány végezetül azt állította, hogy a kérelmezőnek az elmozdításáról szóló elnöki rendelet ellen kellett volna közigazgatási panaszt benyújtania. Ennek alátámasztására a kormány a hazai ítélkezési gyakorlatból hozott példákat, melyek azt mutatják, hogy elnöki rendelet közigazgatási bírósági eljárás tárgya lehet.

A Bíróság megjegyzi, hogy a romániai jogszabályok valóban általános lehetőséget biztosítanak bármely közigazgatási határozat közigazgatási bíróság előtti megtámadására, és az elnöki rendelet a törvény értelmében ilyen közigazgatási határozatnak minősül. A kormány által bemutatott példák azonban nem a kérelmezőéhez hasonló helyzetekre, nevezetesen egy főügyész beosztásából történő felmentéséről szóló elnöki rendelet elfogadására vonatkoznak.

A Bíróság megállapítja, hogy az alkotmánybíróság 2018. május 30-i határozatában külön megemlítette, hogy a kérelmező ügyének sajátos körülményeit tekintve a közigazgatási bíróságok korlátozott hatáskörrel rendelkeztek a kérelmező elmozdítására vonat-

kozó elnöki rendelet felülvizsgálatát illetően. Az alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálat a rendelet szigorú értelemben vett jogszerűségére korlátozódhat, még pontosabban: a kibocsátó hatóságra, a rendelet jogalapjára, az igazságügyi miniszter általi felmentési javaslat meglétére, a javaslat jóváhagyásra továbbítására a CSM-nek, az aláírásra, valamint a hivatalos közlönyben való közzétételre.

A bíróság megítélése szerint tehát a közigazgatási bíróságok csak formális vizsgálatot végeztek volna, ami nem jelentett volna hatékony jogorvoslati lehetőséget a kérelmező számára, hiszen az Egyezményben foglalt jog nem csak az eljárás megindításának, hanem érdemi lefolytatásának jogát is jelenti; az ahhoz való jogot, hogy bíróság döntsön az ügy érdemi részét illetően.

A fenti megfontolások alapján a Bíróság elutasítja a kormány kifogását a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányával kapcsolatban, és arra a következtetésre jut, hogy megsértették a kérelmező bírósághoz fordulási jogát, amelyet az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése garantál.

A kérelmező azt is állította, hogy megbízatása az igazságszolgáltatást érintő jogszabályi reformokkal kapcsolatosan kifejtett álláspontja következtében szűnt meg, és így az Egyezmény 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítási szabadságát is megsértették.

A kérelmező felhívta a figyelmet arra, hogy a Bíróság korábban már alkalmazta az Egyezmény 10. cikkét közalkalmazottak, köztisztviselők felmentése esetében, és azt hangsúlyozta, hogy jelen ügyben az igazságügyi miniszter jelentése kifejezetten nyilvános megszólalásai alapján vont le következtetéseket vezetői készségeire vonatkozóan, és elismerte, hogy a kérelmező nyilvánosan kifejtett véleménye indokolta a megbízatásából történő idő előtti felmentését is. Ezzel tehát egyértelműen beavatkoztak az Egyezmény 10. cikkében biztosított jogaiba.

Véleménye szerint a beavatkozásnak nem volt világos törvényi alapja, mivel az elbocsátásának alapjául szolgáló jogi rendelkezések nem voltak egyértelműek. A vezetői tisztség alóli felmentés egyik oka a törvény szerint a „hatékony szervezéssel, magatartással és kommunikációval kapcsolatos vezetői feladatok nem megfelelő végrehajtása”, azonban véleménye szerint a „magatartás” és a „kommunikáció” kifejezések jelentése nem volt elég világos ahhoz, hogy úgy ítélhesse meg, hogy azok a nyilvánosság előtt kifejtett véleményére is vonatkozhatnak, ahogyan azt a miniszter jelentése értelmezte.

A kérelmező emellett azt is előadta, hogy a véleménynyilvánítási szabadságához való jogának megsértése nem szolgált törvényes célt, mivel semmilyen

bizonyíték nem támasztotta alá a miniszter jelentésének azon megállapításait, miszerint véleménye befolyásolta a Romániáról alkotott képet, és alácsökkentette bizonyos intézményeket. Ezzel szemben a kérelmező nemzetközi intézmények jelentéseire, valamint számos díjra és kitüntetésre hivatkozott, melyeket európai országok és az Egyesült Államok nem kormányzati szervezeteitől, kormányaitól és diplomáciai képviselőitől kapott a korrupció elleni küzdelemben elért eredményeiért.

A kérelmező végül azt is állította, hogy a kormány nem terjesztett elő meggyőző érvet annak igazolására, hogy leváltása – ami nyilvánvalóan aránytalan intézkedés volt – valamilyen sürgető társadalmi igényt elégített volna ki.

A kormány előadta, hogy jelen ügy nem tartozik az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá, mivel a kérelmezőt szakmai képzéséhez és feladatai ellátásához szükséges készülékekhez kapcsolódó okokból bocsátották el tisztségéből, vezetői teljesítményét nem a véleménynyilvánítási szabadságának szempontjából értékelték.

A Bíróság, megvizsgálva, hogy milyen részletesen és milyen kontextusban kerültek elő a kérelmező nyilvános véleménynyilvánításával kapcsolatos szempontok az ügy során, azt állapította meg, hogy *prima facie* bizonyíték mutatja az ok-okozati összefüggést a kérelmező szabad véleménynyilvánításának gyakorlása és megbízatásának megszüntetése között. Ilyen esetben tehát a bizonyítási teher a kormányra hárul, a kormány által előadott bizonyítékok pedig, melyek szerint a kérelmező felmentése kizárólag a vezetői tevékenységével van összefüggésben, nem tűnnek meggyőzőnek. Elbocsátása tehát beavatkozást jelentett az Egyezmény 10. cikkében foglalt jogába.

A Bíróság a benyújtott dokumentumok és a kormány által előadottak alapján nem látja, hogy a beavatkozás az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében foglalt törvényes célt követett volna. A Bíróság megjegyzi, hogy az igazságügyi miniszter jelentésében azt állította, hogy a felperes vezető tisztségéből való felmentése a jogállamiság védelmének céljából történt.

A Bíróság megállapítja, hogy a vitatott intézkedést az igazságügyi miniszter terjesztette elő, miután a felperes bírálta a miniszter által kezdeményezett jogalkotási javaslatokat, és miután a felperes bizonyos törvények elfogadásával kapcsolatban – amiben a miniszternek komoly szerepe volt – bűnügyi nyomozást indított. Jelentésében a miniszter azt is állította, hogy a kérelmező magatartása példa nélküli válságot idézett elő Románia közelmúltbeli történelmében, ami aggodalomra adott okot nemzeti, európai és nemzetközi szinten is.

A Bíróság a kérelmező által benyújtott anyagokból megállapítja, hogy éppen ellenkezőleg, a kérelmező felmentése váltott ki aggodalmat. Tehát nincs elegendő bizonyíték arra, hogy a kérelmező elmozdítására a jogállamiság védelmének érdekében került volna sor, és a kormány semmilyen más jogos célt sem jelölt meg.

Ami az igazságszolgáltatásban részt vevők véleménynyilvánítási szabadságát illeti, a Bíróság elismerte, hogy az ilyen területen szolgálatot teljesítő köztisztviselőktől elvárható, hogy a véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlása során következetesen visszafogottak legyenek, annak érdekében, hogy a bíróságok tekintélye és pártatlansága ne sérüljön.

Ugyanakkor a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az igazságszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések a közügyek körébe tartoznak, és az ezzel kapcsolatos viták magas fokú védelmet élveznek az Egyezmény 10. cikke értelmében. Az, hogy egy vitatott kérdésnek politikai vonatkozásai vannak, önmagában nem elegendő annak tiltására, hogy például egy bíró nyilatkozzon a szóban forgó kérdésben. Egy demokratikus rendszerben a kormányzat tevékenységét, illetve mulasztásait nemcsak a törvényhozás és az igazságszolgáltatás, hanem a média és a közvélemény alapos ellenőrzésének is alá kell vetni. A hatalmi ágak szétválasztásával kapcsolatos kérdések a demokratikus társadalmakban kiemelkedően fontosak, a nyilvánosságnak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy ezekről tájékoztatást kapjon.

A véleménynyilvánítással kapcsolatos eljárások tekintetében az eljárás tisztességese és az eljárási garanciák olyan tényezők, melyeket figyelembe kell venni az Egyezmény 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítási szabadsága történő beavatkozás arányosságának értékelésekor. A hatékony bírói felülvizsgálat hiánya jelentheti az Egyezmény 10. cikkének sérelmét.

A jelen esetben nincs szó az igazságszolgáltatás iránti közbizalom kérdéséről, illetve annak megvédéséről. A kérelmező által nyilvánosan megfogalmazottak nem tartalmaztak az igazságszolgáltatás többi tagja elleni támadást, és a bírálatai nem folyamatban lévő eljárásokkal voltak kapcsolatosak. Éppen ellenkezőleg, a kérelmező véleménye és kritikája az igazságszolgáltatást érintő jogszabályi reformokkal, a rendszer működésével és az ügyészség korrupciós bűncselekményekre vonatkozó hatáskörével volt kapcsolatos, a kijelentései tehát közérdekűek. A nyilatkozatai nem lépték túl a szigorúan vett szakmai kritika határait, és azt is figyelembe véve, hogy jelentős közérdeklődésre számot tartó, közérdekű kérdésekre vonatkoztak, a szólásszabadság magas fokú védelmét élvezik. A szólásszabadság ilyen gyakorlását

érintő esetleges beavatkozásokkal szemben szigorú ellenőrzésre van szükség, és a részes állam mozgásterét e tekintetben szűken kell értelmezni.

A kérelmező mandátumának idő előtti megszűntetése különösen szigorú szankció, aminek egyértelműen jelentős dermesztő hatása ('chilling effect') van, ez a jövőben nem csak őt, hanem más ügyészeket és bírákat is elrettentheti az igazságszolgáltatással és annak függetlenségével kapcsolatos nyilvános vitákban történő részvételtől.

Mindezt kiegészíti az – amint azt az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése kapcsán a Bíróság megállapította –, hogy jelen esetben nem voltak hatékony és megfelelő biztosítékok az Egyezmény 10. cikkének sérelmével járó visszaélésekkel szemben.

A fentiek alapján, és szem előtt tartva a véleménynyilvánítási szabadságának kiemelkedő jelentőségét a közérdekű kérdésekben, a Bíróság úgy találta, hogy a kérelmezőnek a DNA vezető ügyészi posztjáról történő felmentése nem követte egyik, az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében felsorolt legitím célt sem, és nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban. A 10. cikket tehát megsértették.

A kérelmező az Egyezmény 13. cikkében előírt hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét is panaszolta, a Bíróság azonban – tekintettel a 6. cikk 1. bekezdés kapcsán megállapítottakra – ezt nem tartotta szükségesnek külön megvizsgálni.

Kallai Péter

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE

A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

Lilliendabl Izland elleni ügye⁸

Az ügy körülményei. Az izlandi Hafnarfjörður város önkormányzati közgyűlése 2015. április 15-én a magukat lesbikusnak, melegnek, biszexuálisnak vagy transzneműnek vallókkal kapcsolatos kérdésekre vonatkozó, az általános és középiskolai oktatást és tanácsadást kiegészítő program indítása mellett döntött, amely az országos LMBT-szövetséggel, a Samtökin '78 nevű civil szervezettel együttműködésben valósul meg.

A döntést, amelyről a média is beszámolt, komoly közéleti vita követte. Az Ú.S. rádió egyik műsorában a hallgatók betelefonálhattak és elmondhatták véleményüket a programról, illetve az önkormányzat döntéséről. A program egyik kezdeményezője, Ó.S.Ó. később egy online cikkben bírálta a rádióadást, mert az lehetővé tette az embereknek, hogy

a műsorvezetők által nem akadályozva kifejezések egyértelmű előítéleteiket, és gyűlöletbeszédet folytathassanak. Ó.S.Ó. kifejezte, hogy szívesen részt venne a műsorban és reagálna a döntést érő kritikákra.

A kérelmező egyike volt azoknak, akik részt vettek a nyilvános vitában. A fent említett cikk alatt 2015. április 21-én megjegyzéseket írt, a következőket fogalmazva meg: „Mi, a hallgatók semmiféle [káromkodó töltelékszó] magyarázatára nem vagyunk kíváncsiak ennek a szexuális devianciának Ó.S.Ó-tól. Ez az egész undorító! A gyerekeket indoktrinálják, hogy a szexuális deviánsok hogyan párzanak az ágyban! Ó.S.Ó. otthon maradhat, nem kell befurakodni a rádióba. Undorító!” A kérelmező a *kynvilla* és *kynvillingar* kifejezéseket használta, melyek becsmérlő kifejezések a homoszexualitásra és a homoszexuálisokra; szó szerinti jelentésük: szexuális deviancia, illetve deviánsok.⁹

Ezt követően a Samtökin '78 feljelentést tett a reykvíki rendőrségen, azt állítva, hogy a kérelmező megjegyzései a büntető törvénykönyv rendelkezéseibe ütköznek. A feljelentést elutasították, de az elutasításról szóló határozatot 2015. november 6-án megsemmisítette a főügyész, és a rendőrséget nyomozás lefolytatására utasította.

A nyomozás eredményeként a kérelmező ellen 2016. november 8-án vádat emeltek. A vád szerint megjegyzései egy – szexuális irányultság és nemi identitás alapján meghatározható – csoporttal szembeni nyilvánvaló fenyegetésnek, gúnyolódásnak, rágalmasnak és becsmérlésnek minősíthetők, ezáltal megsértette a büntető törvénykönyv 233. cikkének a) pontját.

2017. április 28-án a reykvíki bíróság felmentette a kérelmezőt. A bíróság – a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát figyelembe véve – úgy ítélte meg, hogy a kommentek nem lépték át azt a küszöböt, illetve nem érték el azt a szintet, hogy az említett rendelkezés hatálya alá tartozzanak, és az sem bizonyosodott be, hogy a kérelmezőnek szándékában állt volna megsérteni a rendelkezést.

Az ítélet ellen az ügyészség fellebbezett. A legfelső bíróság 2017. december 14-i ítéletében hatályon kívül helyezte a korábbi döntést, és elítélte a kérelmezőt. Indoklásában a büntető törvénykönyv vonatkozó szakaszával kapcsolatban megállapította, hogy a büntetőjogi szankcióra szükség van a hátrányos helyzetű csoportok védelme érdekében, az összeegyeztethető az ország demokratikus hagyományával, ami többek között a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmában is megjelenik, valamint összhangban van a nemzetközi joggyakorlattal is.

A legfelső bíróság leszögezte, hogy bár a cikk nem tartalmazza a „gyűlöletbeszéd” kifejezést, az a vádiratban, a törvény előkészítő anyagában és a nemzetközi joggyakorlatban is bevett fogalom a büntető törvénykönyv 233. cikkének a) pontjában leírt és a kérelmező által elkövetett cselekményre. A kérelmező által használt kifejezéseket, a „kynvilla” (szexuális deviancia) és a „kynvillingar” (szexuális deviánsok) a múltban egyesek helyénvalónak ítélték a homoszexualitás és a homoszexuálisok leírására, de kétségtelen, hogy manapság ezek a szavak előítéletes rágalmasnak és becsmérlésnek minősülnek azok vonatkozásában, akikre használják. Ezt súlyosbította a kérelmező undorának kifejezése a szóban forgó magatartás és orientáció iránt, valamint az a tény, hogy a kérelmező az interneten közzétett kommentjével széles nyilvánosság előtt tette a kijelentést, illetve az, hogy a törvény értelmében az ilyen cselekedet motivációja nem vizsgálendő, azt szándékos elkövetésnek kell tekinteni; a kérelmező egyébként nem is állította, hogy gondatlanul vagy véletlenül tette volna ezeket a kijelentéseket.

Miután megállapította, hogy a beszéd a büntető törvénykönyv 233. cikkének a) pontja alá tartozik, a legfelső bíróság azt vizsgálta, hogy szükséges-e korlátozni a beszédet az alkotmány 73. cikke alapján. Megállapította, hogy a kialakult ítélkezési gyakorlat szerint a szólás szabadságának korlátozása csak akkor indokolt, ha sürgető társadalmi szükséglet elégit ki, és hogy az ilyen korlátozások alkalmazásakor körültekintően kell eljárni; a csupán sértő vagy bántó beszéd nem éri el a korlátozáshoz szükséges küszöböt.

A legfelső bíróság értékelése szerint a kérelmező megjegyzése súlyosan bántó és előítéletes volt, és noha egy fontos, közérdekű kérdéstről szóló vita részeként hangzott el, a bántó és előítéletes jelleg nem volt szükséges ahhoz, hogy kifejezze egyet nem értését a szóban forgó oktatási programmal szemben. Az észrevételek észszerű célja alig felismerhető.

A legfelső bíróság tehát megállapította, hogy a magánélet védelméhez való jog jelen esetben felülmúlja a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogát, a korlátozás indokolt és szükséges ahhoz, hogy az egyes társadalmi csoportokkal szembeni előítéleteket, gyűlöletet és megvetést, amit az ilyesfajta beszéd elősegíthet, megakadályozza. A kérelmezőt életkorára és büntetlenségére tekintettel 100 000 izlandi korona (kb. 800 euró) pénzbüntetésre ítélték.

A kérelmező az Egyezmény 10. cikkének sérelmét, illetve a 14. cikk 10. cikkel kapcsolatban fennálló sérelmét panaszolta, azt állítva, hogy nem élvezte

zi a véleménynyilvánítás szabadságát egyenlően azokhoz képest, akiknek más véleménye van.

*A döntés.*¹⁰ A Bíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a kérelem nem utasítandó-e el azon az alapon, hogy az Egyezmény joggal való visszaélést tiltó 17. cikkébe ütközik. E tekintetben a döntő kérdés az, hogy a kérelmező hozzászólásai gyűlölet vagy erőszak szítására irányultak-e, és az Egyezményre annak érdekében próbál-e támaszkodni, hogy olyan cselekményeket hajthasson végre, melyeknek célja a jogok és szabadságok megsértése.

Amint azt a Bíróság *Perinçek-ügyben*¹¹ megállapította, a 17. cikk csak kivételes és rendkívüli esetekben alkalmazandó. Az Egyezmény 10. cikkével kapcsolatos esetekben csak akkor alkalmazható, ha nyilvánvaló, hogy a kifogásolt kijelentések arra irányultak, hogy eltérítsék ezt a cikket valódi céljától, a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot egyértelműen azzal ellentétes célokra alkalmazva.

Ebben az esetben, bár a kijelentések erősen előítéletesek voltak, nem látható egyértelműen, hogy erőszakra való felbujtásra vagy gyűlölet szítására, illetve az Egyezmény által védett jogok és szabadságok megsemmisítésére irányultak-e.

Az Egyezmény 10. cikkével kapcsolatban a bíróság leszögezi, hogy ítélkezési gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapja, illetve az egyén önmegvalósításának egyik alapvető feltétele. A 10. cikk 2. bekezdésére, a korlátozási lehetőségekre tekintettel is elmondható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága azokra a véleményekre, információkra, ötletekre is kiterjed, melyek sértők, sokkolók vagy zavarók. Ez a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség elveiből következik, melyek nélkül nem létezik demokratikus társadalom. Ahogy azt a 10. cikk is rögzíti, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását szigorúan kell megítélni, és a korlátozás szükségességét meggyőzően alá kell támasztani.

A gyakorlatban tehát a Bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban, arányos volt-e a kitűzött törvényes céllal, és hogy a kitűzött cél eléréséhez a nemzeti hatóságok által előadott okok relevánsak és elegendőek voltak-e a korlátozáshoz. Ezen kívül a beavatkozás arányosságának értékelésekor figyelembe veendő fontos tényező a kiszabott büntetések jellege és súlyossága.

A Bíróság mindenekelőtt a kérelmező hozzászólását vizsgálta meg abból a szempontból, hogy a Bíróság joggyakorlata alapján gyűlöletbeszédnek tekinthető-e. A gyűlöletbeszéd, amint ezt a fogalmat

a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmezi, két kategóriába sorolható.

A Bíróság gyűlöletbeszédre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának első kategóriájába a gyűlöletbeszéd legsúlyosabb formái tartoznak, amelyekről a Bíróság úgy ítélte meg, hogy azok a 17. cikk hatálya alá tartoznak, így azokat nem védi az Egyezmény 10. cikke. A kérelmező hozzászólása viszont, amint azt a Bíróság fentebb megállapította, nem tartozik ebbe a kategóriába.

A második kategóriába a gyűlöletbeszéd „kevésbé súlyos” formái tartoznak. Ezek a Bíróság értékelése szerint nem esnek teljesen kívül az Egyezmény 10. cikke alapján védendő szabad véleménynyilvánítás körén, de – tekintettel széles mérlegelési jogkörükre – a részes államok korlátozhatják ezeket a megnyilvánulásokat.

A Bíróság megállapítása szerint ebbe a második kategóriába tehát nem a kifejezetten erőszakra vagy bűncselekményre felszólító beszédek tartoznak, hanem az olyan verbális támadások, amelyek a lakosság egy bizonyos csoportját sértik, gúnyolják vagy rágalmazzák. Ezekben az esetekben megengedhető a véleménynyilvánítás korlátozása, mivel azzal a hatóságok az az előítéletes beszéd elleni küzdelmet segítik. Az ilyen megnyilvánulásokkal kapcsolatos ügyekben, melyek nem erőszakra vagy más bűncselekményekre hívnak fel, de amelyeket a Bíróság mégis gyűlöletbeszédnek tekint, a következtetés a beszéd tartalmának és módjának értékelésén alapul.

Így például a *Féret-ügyben*¹² a Bíróság nem állapította meg az Egyezmény 10. cikkének sérelmét annak kapcsán, hogy a kérelmezőt elítélték megkülönböztetésre és gyűlöletre szító beszéde miatt. A Bíróság abban az ügyben kiemelte, hogy a kérelmező a rasszista kijelentéseket politikai minőségében, széles nyilvánosság előtt tette, egy politikai kampány során.

Hasonlóképpen, a *Vejdeland és társai ügyben*¹³ a Bíróság szintén nem állapította meg a 10. cikk sérelmét annak kapcsán, hogy a kérelmezőket elítélték homoszexuális személyeket sértő szórólapok terjesztéséért. A Bíróság abban az esetben hangsúlyozta, hogy a szórólapokat iskolákban terjesztették, fogékony és érzékeny korban lévő fiatalok szekrényeiben helyezték el.

A Bíróság a *Delfi AS ügyre*¹⁴ is hivatkozott, melyben nem találta az Egyezmény 10. cikkébe ütközőnek azt, hogy a nemzeti bíróságok felelősnek találták azt a vállalatot, amelyik nem tett megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a gyűlöletbeszédet tartalmazó és erőszakra felbujtó kommentet a közzétételét követően haladéktalanul eltávolítsa az oldaláról;

illetve azt, hogy az ilyen bejegyzések szerzői felelőségre vonhatók legyenek.

Jelen esetben a Bíróság nem lát okot arra, hogy ne értsen egyet a legfelső bíróság azon értékelésével, mely szerint a kérelmező kijelentései „súlyosan bántók és előítéletesek voltak”.

A legfelső bíróság értékelése szerint a „kynvilla” (szexuális deviancia) és a „kynvillingar” (szexuális deviánsok) kifejezések használata – különösen, ha az undor egyértelmű kifejezésével párosul – a kérelmező hozzászólását a homoszexuális emberekkel szembeni intoleranciát és gyűlöletet népszerűsítő kijelentéssé teszi.

A kijelentés módja – az, hogy a kérelmező a közvélemény tagjaként tette a kijelentéseit, nem szükségszerűen nagy nyilvánosságot elérve –, releváns, de önmagában nem fontos kérdés annak eldöntésére, hogy a kérelmező elítélése megfelelt-e az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében foglalt követelményeknek, miszerint a korlátozásnak törvényben előírtnak kell lennie, legitim célt kell szolgálnia, és demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie.

Ami a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás „törvény által előírt” jellegét illeti, a bíróság ilyenkor nem csak a törvény meglétét, hanem annak minőségét is vizsgálja. A Bíróság megállapítása szerint a legfelső bíróság által alkalmazott jogszabály – a büntető törvénykönyv vonatkozó cikke – kellően világosan fogalmaz, így az alkalmazása észszerűen előre látható volt, tehát a beavatkozás a törvényesség céljának megfelelt.

Ami a „legitim cél” követelményét illeti, a legfelső bíróság ítéletében kifejtette, hogy a büntető törvénykönyv 233. cikk a) pontjának célja a magánélet tisztelgetben tartásához való jog, az emberi jogok egyenlő élvezetéhez való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetésnek kitett társadalmi csoportok jogainak védelme. A beavatkozás tehát teljesíti az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében előírt „mások jogainak védelme” törvényes célját.

Ami a demokratikus társadalomban való szükségesség követelményét illeti, a Bíróság először is megjegyzi, hogy az izlandi legfelső bíróság alaposan mérlegelte az ügyben szerepet játszó versengő érdekeket: egyfelől a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, másrészt a homoszexuális személyek magánszférájához való jogát, ahogyan azt az izlandi alkotmány 71. cikke – az Egyezmény 8. cikkének megfelelő módon – előírja.

A Bíróság elfogadja a legfelső bíróság megállapítását, miszerint a kérelmező kijelentései „súlyosan bántóak és előítéletesek voltak”. A legfelső bíróság azt is megállapította, hogy a demokratikus hagyománnyal összeegyeztethető bizonyos társadalmi cso-

portok védelme az ilyen támadásokkal szemben, annak érdekében, hogy emberi jogait másokhoz hasonlóan gyakorolhassák. A legfelső bíróság azt is kiemelte, hogy a kérelmező megjegyzéseinek alig vagy egyáltalán nem volt jelentősége az önkormányzati testület döntésének bírálata szempontjából, és a kijelentések előítéletes tartalma semmiképpen sem szükséges ahhoz, hogy részt vegyen a nyilvános vitában. A Bíróság ezt azzal egészítette ki, hogy nyilvánvalóan nem a szóban forgó önkormányzati döntés váltotta ki vagy igazolta a hozzászólásban kifejezett előítéletességet és intoleranciát.

Ebben az összefüggésben a Bíróság emlékeztet arra, hogy a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ugyanolyan súlyos, mint a „fajon, származáson vagy bőrszínen alapuló” megkülönböztetés. A legfelső bíróság tehát a releváns tények alapján ítélte a kérelmezőt 800 eurós pénzbüntetésre, ami semmiképpen sem tekinthető túlzónak, hiszen az elkövetett bűncselekmény akár két év szabadságvesztésel is büntethető.

Összességében tehát az izlandi legfelső bíróság figyelembe vette a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megfogalmazott kritériumokat, megfelelő egyensúlyt teremtett a kérelmező személyes érdekei és a szexuális kisebbségek jogainak védelmét jelentő közérdek között, továbbá értékelése a megjegyzések jellegéről és súlyosságáról nem volt nyilvánvalóan észszerűtlen. A Bíróság joggyakorlata és a szubszidiaritás elve értelmében a Bíróságnak nem feladata, hogy az ügy érdemét a legfelső bíróság helyett újraértékelje. Nincs semmilyen nyomás ok arra, hogy a Bíróság az izlandi legfelső bíróság következtetéséhez képest eltérő következtetésre jusson.

A Bíróság ezért a panaszt nyilvánvalóan megalapozatlannak találta, és elutasította.

Kállai Péter

AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE

AZ EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

*Jafarov és mások Azerbajdzsán elleni ügye*¹⁵

Az ügy körülményei. A kérelmezők Rasul Jafarov, Emin Huseynov és Sabuhi Gafarov három azeri, emberi jogok védelmével foglalkozó férfi, illetve egy általuk alapított, Emberi Jogi Klub nevű egyesület. A kérelmezők 2010. december 10-én összegyűltek, hogy megalapítsák az Emberi Jogi Klubot, ami egy nem kormányzati, nonprofit, nem politikai és nem vallási szervezet. A három alapító elfogadta a szervezet alapokmányát, és megválasztották az első ké-

relmezőt, Jafarovot a szervezet elnökének. Az alapszabály szerint az elnök hatáskörébe tartozott az egyesület képvisellete, a nevében szerződéses kötések, ügyvédi meghatalmazás adása, a közgyűlés összehívása és mindaz, amit a közgyűlés a hatáskörébe utal. 2011 júliusában kérvényezték az Igazságügyi Minisztériumnál, hogy vegye állami nyilvántartásba jogi személyként a szervezetet. Ehhez csatolták a jogszabályok által előírt dokumentumokat.

2011 szeptemberében az igazságügyi minisztérium visszaküldte a kérelmezőknek a nyilvántartásba vételi kérelem dokumentumait anélkül, hogy döntést hozott volna az állami nyilvántartásba vételről, arra hivatkozva, hogy a jogi személyek állami nyilvántartásba vételére vonatkozó törvény követelményeivel ellentétben az alapítók elmulasztották a személyazonosító okmányaik másolatának benyújtását. Ezért a kérelmezők a kérvény dokumentációját ezzel a másolattal kiegészítve ismételten benyújtották. Az igazságügyi minisztérium novemberben a második bejegyzési kérelmet is érdemi vizsgálat nélkül utasította el, arra hivatkozva, hogy az Emberi Jogi Klub alapító okiratát nem írta alá mindhárom alapító. Ezért a kérelmezők harmadszor is benyújtották nyilvántartásba vételi kérelmüket, csatolva a mindhárom alapító által aláírt határozat másolatát. Az igazságügyi minisztérium ezt a kérelmet is érdemi vizsgálat alapján utasította el, arra hivatkozva, hogy a szervezet jogi képviselőjének hatásköreit nem sorolta fel az alapító okirat.

2012 januárjában a kérelmezők a döntéssel szemben közigazgatási bírósághoz fordultak, arra hivatkozva, hogy a jogi képviselő kijelölése nem kötelező a törvény alapján, és mivel az alapítók ilyet soha nem jelöltek ki, az igazságügyi minisztérium döntése megalapozatlan és jogsértő. Emellett a kérelmezők hivatkoztak arra is, hogy az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény megköveteli, hogy a regisztrációhoz szükséges dokumentumokban található összes „hiányosságról” egyszerre értesítsék a kérelmezőket. Annak a megállapítását kérték a bíróságtól, hogy az igazságügyi minisztérium elutasító döntése sérti az azeri alkotmányban és az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított egyesülési jogot. A kérelmüket az azeri közigazgatási bíróság visszautasította, arra hivatkozva, hogy az alapítók közül ketten nem nyújtottak be bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy korábban kérelmet nyújtottak be az igazságügyi minisztériumhoz. A kérelmezők fellebbezése következtében a bakui Fellebbviteli Bíróság engedélyezte a felperesek fellebbezését, és előterjesztette az ügyet érdemi vizsgálatra. A közigazgatási bíróság 2012 szeptemberében azt a döntést hozta, hogy a fellebbezést visszavontnak kell tekinteni, mert a felleb-

bező fél a kitézött előzetes meghallgatások egyikén sem jelent meg. Ugyanakkor kiderült, hogy azért nem jelentek meg, mert nem értesítették őket, így az eljárás ismét folytatódott.

2013 februárjában a közigazgatási bíróság meghozott ítéletében jogszerűnek mondta ki a támadott minisztériumi döntést az Emberi Jogi Klub bejegyzésének megtagadásáról. Az ítélet nem tartalmazott érdemi indokolást arra nézve, hogy a kérelmezők fellebbezésében előadott érvek miért lennének alaptalanok, egyszerűen annyit tartalmazott, hogy az igazságügyi minisztérium döntése jogszerű volt, mert a vonatkozó jogszabályokra hivatkozott. A másodfokon eljáró bakui fellebbviteli bíróság lényegében megismételte ezt az indokolást, majd a legfelsőbb bíróság is, ezután került az ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága elé.

*A döntés.*¹⁶ A kérelmezők álláspontja szerint az Emberi Jogi Klub állami nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelmük többszöri hiánypótlatása az egyesülési joguk sérelmét okozta, mert az ügyben hozott végleges döntésig eltelt idő hossza az egyesülési jog mint alapvető jog gyakorlásába való beavatkozásnak minősül. A bejegyzés ugyan nem feltétele a jogszerű működésnek, de annak hiányában számos lehetőségtől el van zárva egy egyesület. Egy NGO akkor tud érdemben működni – bankszámlát nyitni, finanszírozási forrást keresni, illetve finanszírozáshoz jutni, alkalmazottakat felvenni, hivatalos bélyegzőt csináltatni, más feltételeknek megfelelni, amelyek az NGO-k megfelelő és hatékony szervezeti működéséhez szükségesek, amennyiben az állami regisztráció révén jogi személyiségként ismerik el. Tehát a nyilvántartásba vétel teszi lehetővé az NGO-k számára, hogy munkájukat professzionálisan végezhessék.

Emellett arra is hivatkoztak, hogy a visszautasító döntésnek nem volt jogszabályi alapja, hiszen a jogi képviselő kijelölése opcionális volt. A kérelmezők kifejtették a kormány érvére reagálva, hogy Jafarovot választották meg az egyesület elnökének, akinek a hatásköreit a szervezet alapokmányában rögzítették, és aki jogosult volt a szervezetet képviselni. Mivel a jogi képviselő kinevezése opcionális volt, és ebben az esetben ilyen képviselőt nem jelöltek ki, a hazai jog értelmében az igazságügyi minisztériumnak nem volt alapja, hogy a nyilvántartásba vételi dokumentumokat visszaküldje hiánypótlásra azzal az indoklással, hogy a jogi képviselőre és annak hatáskörére vonatkozóan nem tartalmaztak elegendő információt. Ezenkívül az igazságügyi minisztérium megszegte az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény rendelkezéseit azzal, hogy nem egyszerre állapította meg a dokumentumok állítólagos hiányosságait, hanem

többször visszaküldte a dokumentumokat, minden alkalommal különböző típusú pótlást kérve.

A kérelmezők szerint nem volt semmilyen legitim célja a jogkorlátozásnak, hanem a tényleges célja az volt, hogy megakadályozza őket emberi jogi tevékenységük végzésében. Felhívták a bíróság figyelmét arra, hogy közben az Emberi Jogi Klub bejegyzetlen NGO-ként folytatta tevékenységét, és számos olyan projektet valósított meg, amelyeket a kérelmezők szerint hazai és nemzetközi szinten is nagy figyelmet és támogatást kaptak. 2014 augusztusában Rasul Jafarovot letartóztatták, és 2015 áprilisában elítélték¹⁷ illegális vállalkozói tevékenység, nagymértékű adócsalás és hatáskörrel való visszaélés vádjával, amiért feltehetően bejelentés nélkül fogadott el segélyeket és adományokat, köztük olyanokat, amelyeket az Emberi Jogi Klub különböző projektjeire kapott. Jafarov letartóztatása és elítélése része volt egy sorozatnak: számos civil aktivistát és emberi jogi jogvédőt tartóztattak és ítélték el egymás után. Az Emberi Jogi Klub másik két társalapítója, Emin Huseynov és Sabuhi Gafarov arra kényszerült, hogy elhagyják az országot, mivel hasonló üldöztetéstől tartottak.¹⁸ A kérelmezők azzal érveltek, hogy a beavatkozás nem lehet szükséges egy demokratikus társadalomban.

Az azeri kormány megismételte korábbi álláspontját, miszerint ha jogi képviselőt jelölnek ki egy egyesület alapítása során, akkor annak hatásköreit meg kell határozni az alapító okiratban. A szervezet megválasztott elnökét jogi képviselőnek tekintették, a hatásköreiről azonban az alapszabály nem szólt. A kormány álláspontja szerint a kérelmezők megtagadták, hogy az egyesület alapító dokumentumait összhangba hozzák a jogszabályi követelményekkel. A kormány fenntartotta, hogy az igazságügyi minisztérium törvényes indoklással küldte vissza a dokumentumokat hiánypótlásra.

A Bíróság az egyesülési joggal kapcsolatos általános elvek között bemutatta, hogy a jogi személyiséggel rendelkező, közös érdek előmozdítását célzó egyesület létrehozásának lehetősége az egyesülési jog olyan aspektusa, amely nélkül ez a jog teljesen kiüresedik; a vonatkozó szabályozás, illetve a szabályok hatóságok általi alkalmazási gyakorlata a demokrácia állapotáról nyújt látteleletet. A Bíróság felidézte, hogy saját korábbi gyakorlata alapján nemcsak az tekinthető az egyesülési jogba való beavatkozásnak, ha a jogi személyként való nyilvántartásba vételt megtagadják, hanem az is, ha az államnak felróható okból szenved lényeges késedelmet a végső döntés, vagy ha az eljárás során valamely hatóság sorozatos jogsértéseket, hibákat követ el. Megállapította, hogy bár a hazai jogszabályok nem akadályozták meg a szer-

vezeteket abban, hogy állami nyilvántartásba vétel nélkül is működjenek, de a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogi és szakmai kapacitása elmarad az állami nyilvántartásba vett szervezetekétől. Ez főleg azzal függ össze, hogy jogi személyiséggel nem rendelkező egyesület nem fogadhat adományokat és pénzügyi támogatást, ennél fogva nem tudja a működését megfelelően finanszírozni, és csak korlátozottan tudja végezni azokat a tevékenységeket, amelyek végzésére létrehozták.

Ahhoz, hogy ez a beavatkozás megfeleljen az Egyezménynek, eleget kell tennie három feltételnek: jogszerűnek kell lennie, szolgáltnia kell a 11. cikk 2. bekezdésében felsorolt célok legalább egyikét, szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban. A jogszerűség magába foglalja a formális jogszabály létét, annak megismerhetőségét és alkalmazásának adott körülmények között elfogadható mértékű kiszámíthatóságát.

A Bíróság azt állapította meg, hogy sem az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény – abban a formájában, ahogy a tényállás idején hatályos volt –, sem más, civil szervezetekkel kapcsolatos törvények nem tartalmazták a szervezet jogi képviselőjének definícióját. Sem az igazságügyi minisztérium határozata, sem a hazai bíróságok ítéletei nem tartalmaztak semmilyen konkrét utalást arra, hogy az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény értelmében a szervezet elnökét tekintenek a jogi képviselőnek. A bírósági eljárás során a minisztérium képviselője soha nem jelent meg, így a tárgyaláson sem adhatta annak magyarázatát, hogy konkrétan az Emberi Jogi Klub esetében – vagy általánosságban a jogi személyek esetében – hogyan alkalmazták akkoriban ezt a kifejezést. A bakui fellebbviteli bíróság tett egyedül arra kísérletet annak megállapítására, hogy a konkrét esetben kit kellene az egyesület jogi képviselőjének tekinteni, ugyanakkor az ítélete nem tartalmazott jogszabályi hivatkozást álláspontja alátámasztására. A legfelső bíróság elhatárolódott attól, hogy ezzel kapcsolatban bármilyen konkrét nyilatkozatot vagy megállapítást tegyen.

Az Emberi Jogi Klub alapszabálya, amelyet a kérelmezők benyújtottak az igazságügyi minisztériumhoz, tartalmazott egy listát az elnök hatásköreiről, tehát tartalmazott információt annak a tisztviselőnek a szerepéről, akinek – hivatali minőségéből fakadóan, a hazai törvénynek és a szervezet alapokmányának megfelelően – felhatalmazása volt arra, hogy a szervezet nevében eljárhasson. Az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény értelmében az alapító határozatnak akkor kell kijelölnie egy jogi képviselő hatásköreit, „amennyiben kijelölnek” egyet, és csak

ebben az esetben kell a jogi képviselő személyazonosító dokumentumait benyújtani a nyilvántartásba vételi eljárás keretében. A törvény vonatkozó időpontban alkalmazandó szövege tehát nem követelte meg egy jogi képviselő megnevezését. A fentieket tekintve véve a Bíróság elfogadhatónak tartja a felperesek értelmezését, miszerint a jogi képviselő nem azonos a szervezet tisztségviselőivel, akik az alapító okiratban rögzített pozíciójukból és jogkörükből következően felhatalmazással rendelkeznek a szervezet képviselőjére, valamint hogy kifejezetten jogi képviselőt megjelölni nem kötelező.

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az állami nyilvántartásba vételről szóló törvény nem biztosította kellően az előreláthatóságot az érintettek számára. Nem volt benne elég pontos meghatározva, hogy ki tekinthető a jogi személy jogi képviselőjének, akinek a hatásköreit meg kell határozni a jogi személy alapító okiratában, és az sem volt meghatározva benne, hogy milyen körülmények között tekinthető valaki kijelölt jogi képviselőnek. A Bíróság ugyanakkor leszögezte, hogy a jogvita lehetőségét teljesen kizáró szabályozás nem feltétele az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és az sem egyezményesértő önmagában, ha egy szabályozással több észszerű értelmezés is összefér, hiszen ilyen esetben a bíróságok feladata, hogy eloszlassák az értelmezésbeli kételyeket. A hazai bíróságok azonban nem tettek kísérletet arra, hogy értelmezzék a jogi képviselő fogalmát abban az értelmében, ahogyan az állami nyilvántartásba vételről szóló törvényben szerepel, illetve azokban a szituációkban, ahol a jogszabályok megkövetelik, hogy az alapító okiratban meg legyenek határozva a jogi képviselő hatáskörei. Ehelyett nagyjából annak az álláspontnak a fenntartására korlátozták magukat, hogy az igazságügyi minisztérium intézkedései jogszerűek voltak, anélkül, hogy bármilyen részletes indokolást nyújtottak volna. A fenti okokból kifolyólag a Bíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés nem felelt meg az előreláthatóság követelményének, mert nem volt alkalmas arra, hogy megfelelő jogi védelmet biztosítani a közigazgatási szervek általi önkényes alkalmazással szemben. Ezen kívül a Bíróság úgy értékelte, hogy az igazságügyi minisztérium a nyilvántartásba vételi folyamat során nem felelt meg a hazai jogszabályi követelményeknek, a bejegyzési kérelem többszöri hiánypótlottatása szükségtelenül húzta el az eljárást, így ezt is egyezményesértő hatósági eljárásnak ítélte meg a jogszerűség hiánya miatt. A Bíróság ezen indokok miatt megállapította, hogy megsértették az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülési jogot.

Deák Izabella

Az ügy körülményei. A kérelmező Andrey Delionovich Obote orosz állampolgár 2009 januárjában hat másik emberrel úgy döntött, hogy „flash mob” tartanak Moszkva egyik kormányzati épülete előtt. 13 óra körül értek oda, és elfoglalták pozíciójukat a Gorbaty hídon. Mindannyian egy-egy üres papírlapot tartottak a kezükben, szájukat pedig ragasztószalaggal tartották el. 20 perccel később a rendőrség arra utasította a csoport tagjait, hogy oszoljanak szét. A kérelmező megkérdezte, hogy milyen alapon rendelik el a „flash mob” feloszlását, emiatt a rendőrök a presnenskiy-i rendőrségre vitték.

A kérelmezőt vád alá helyezték a nyilvános gyülekezésen való részvétele miatt, arra hivatkozva, hogy a nyilvános összejövetelek, találkozók, tüntetések, felvonulások vagy sztrájkok szervezésének vagy lebonyolításának eljárási szabályait megsértette azáltal, hogy az összejövetelekről, találkozókról, tüntetésekről, felvonulásokról és sztrájkokról szóló szövetségi törvény (továbbiakban: nyilvános eseményekről szóló törvény) által megkövetelt előzetes tájékoztatási kötelezettséget nem tartotta tiszteletben.

2009 márciusában a moszkvai Presnenskiy kerületi bíróság békebírója közigazgatási szabálysértés miatt 1000 orosz rubel fizetésére ítélte a kérelmezőt, arra hivatkozva, hogy részt vett az álló demonstrációként megszervezett nyilvános eseményen, amely a nyilvános eseményekről szóló törvényben meghatározott eljárás szabályainak megsértésével került megrendezésre, valamint nem teljesítette a rendőröknek az álló demonstráció feloszlására vonatkozó jogszerű utasítását.

A kérelmező fellebbezett az ítélet ellen, arra hivatkozva, hogy a nyilvános eseményekről szóló törvény nem alkalmazható az ő ügyében, hiszen a demonstráció, amelyen részt vett, nem politikai jellegű, hanem „flash mob”²⁰ volt. 2009 áprilisában a kerületi bíróság elutasította a kérelmező fellebbezését, arra hivatkozva, hogy a kérelmező társaival álló demonstráción vett részt a Gorbaty-hídon, és tíz-tizenöt percen keresztül tartózkodott ezen a helyen anélkül, hogy ehhez bármilyen engedéllyel rendelkezett volna. A nem engedélyezett álló demonstráción való részvétel pedig megalapozza a bíróság korábbi ítéletében kiszabott közigazgatási szabálysértési bírságot.

*A döntés.*²¹ A kérelmező álláspontja szerint az, hogy a hatóságok véget vetettek a „flash mobnak”, illetve ellene közigazgatási szabálysértés miatt eljárást indítottak, sértette a gyülekezési szabadsághoz való jogát.

Az orosz kormány azzal érvelt, hogy a kérelmezőre kirótt bírság szerény összegűnek tekinthető, és

a kérelmező nem bizonyította, hogy a vele szemben indított közigazgatási eljárások bármilyen hátrányt okoztak volna számára. A kormány emellett azzal érvelt, hogy a nyilvános eseményekről szóló törvény értelmében a kérelmező magatartása teljes mértékben megfelel az „álló demonstráció” definíciójának,²² és a törvény előírása értelmében az álló demonstrációk esetén kötelező a bejelentés, ami összeegyeztethető az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkében foglalt követelményekkel, és célja pedig a rendezavarás megelőzése.

A kérelmező válaszul a kormány érveire kifejtette, hogy az ellene indított közigazgatási eljárások, melyek eredményeként megbírságotlák, a gyülekezési szabadsághoz való jogába való aránytalan beavatkozásnak minősülnek. Ugyanis a bíróságok nem végeztek olyan mérlegelést, amellyel értékelhették volna, hogy a beavatkozás arányosnak tekinthető-e a közérdek védelmében. A kérelmező továbbá azt is kifejtette, hogy a rá kiszabott bírság „elrettentő hatással” is járt, ami a jövőben is hatással lehet rá a gyülekezési szabadsághoz való jogának gyakorlására, és a nyilvános eseményekről szóló törvényben meghatározott bejelentési eljárás akadályozza a békés gyülekezés szabadságának érvényesülését.

A Bíróság a gyülekezési joggal kapcsolatos általános elvek között bemutatta, hogy a gyülekezés formátumát tekintve, amelyet a kérelmező „flash mob”-ként jellemezett, az Egyezmény 11. cikkben szereplő „békés célú gyülekezés” kategóriájába tartozik. A Bíróság nézőpontja szerint a gyülekezés feloszlatása, valamint az azt követő szankciók korlátozásnak minősülnek a 11. cikk második paragrafusában értelmében, és emiatt beavatkozásnak tekinthető a kérelmező békés gyülekezési szabadsághoz való jogába, amelyet ugyanennek a cikknek az első paragrafusában véd. A Bíróság bemutatta, hogy a vita fő tárgya a felek között az volt, hogy a „flash mob” formátumú gyülekezésre alkalmazható-e a nyilvános eseményekről szóló törvény. A Bíróság megjegyezte, hogy a nyilvános eseményekről szóló törvény értelmében az álló demonstráció definíciója olyan széles, hogy abba a társas helyzetek széles köre beletartozhat. Bármilyen nyilvános álló gyülekezés – mindegy, hogy milyen kicsi vagy nagy, hogy mi a célja vagy kontextusa, és hogy milyen potenciál van benne arra nézve, hogy a mindennapi életben fennakadást okozzon –, amelyen két vagy több ember vesz részt (a magányos álló demonstrációk mentesülnek az előzetes bejelentés kötelezettsége alól), és bármi olyan tárgyat tartanak a kezükben, amely „vizuális kifejezőeszköznek” tekinthető, törvénytelennek nyilvánítható, hacsak nem nyújtottak be több mint három nappal a gyülekezés előtt egy bejelentő dokumentumot a hatóságoknak.

A Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében a nyilvános gyülekezésekre vonatkozó orosz szabályozás széles értelmezési lehetőséget ad arra, hogy mi számít olyan gyülekezésnek, amelyre érvényes a bejelentési kötelezettség, és mérhetetlenül széles mérlegelési jogkört biztosít a hatóságoknak az ilyen gyülekezésekre kiszabható szankciók tekintetében.

A Bíróság érvelése szerint függetlenül attól, hogy a „flash mob” formájában megszervezett gyülekezés a nyilvános eseményekről szóló törvény hatálya alá tartozik-e vagy sem, a Bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy tiszteletben tartották-e a kérelmező békés gyülekezéshez való jogát. Emiatt szükségtelen eldönteni, hogy a kérelmező gyülekezési szabadsághoz való jogába történt beavatkozás „törvényben meghatározott” volt-e, illetve törvényes célt szolgált-e. A Bíróság arra fókuszált, hogy a beavatkozás szükséges intézkedésnek minősül-e egy demokratikus társadalomban. Ehhez a Bíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a kérelmezővel szembeni intézkedések arányosak voltak-e az orosz kormány által megjelölt törvényes céllal, nevezetesen a rendezavarás megelőzésével, és hogy az okok, amelyekre a nemzeti hatóságok hivatkoztak, relevánsak és elégségesek voltak-e.

A Bíróság kifejtette, hogy a nyilvános gyülekezésekre vonatkozó szabályok, mint például az előzetes bejelentés kötelezettsége, elengedhetetlenek a nyilvános demonstrációk zökkenőmentes lebonyolításához, hiszen ezek révén a hatóságok minimalizálni tudják a fennakadásokat a közlekedésben, és más biztonsági intézkedéseket tehetnek, de a szabályok alkalmazása nem válhat öncélúvá. Különösen olyankor, amikor a demonstrálók nem alkalmaznak erőszakot, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú toleranciát mutassanak a békés gyülekezésekkel szemben. A kérelmező és a „flash mob” többi résztvevőjének akciója nem tekinthető erőszakra való felbujtásnak vagy a demokratikus elvek elutasításának. Semmi olyat nem tettek, amely alkalmas lett volna rendezavarásra vagy a mindennapi életben fennakadás okozására. Mindazonáltal a hazai hatóságok a bizonytalanság okozása vagy a zavargás kockázatának hiánya ellenére sem tanúsítottak szükséges mértékű toleranciát a békés összefüggésükkel szemben.

Amikor a Presnenskiy kerületi bíróság békebírója megállapította, hogy a kérelmező közigazgatási szabálysértést követett el, nem értékelte, hogy milyen szintű rendezavarást okozott a gyülekezés. Csupán azt vizsgálta meg, hogy a kérelmező nem tett eleget az előzetes bejelentési kötelezettségének, pedig a magatartása kétségkívül álló demonstrációnak felelt meg. A Bíróság megismételte, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy egyensúlyra törekedjenek egyrészt a 11. cikk 2. bekezdésében listázott célok, másrészt

pedig az utcán vagy más nyilvános helyen összegyűlt emberek véleményének szóban, gesztusokkal vagy akár csenddel történő szabad kinyilvánítása biztosításának célja között. Megállapította, hogy a kérelmezővel szemben folyó közigazgatási szabálysértési eljárások során a hazai bíróságok nem törekedtek arra, hogy elérjék ezt az egyensúlyt.

Mindemellett a Bíróság arra is rámutatott, hogy a nyilvános eseményekről szóló törvényben szereplő szabálysértést „bűncselekménynek” kellene besorolni, ha tekintetbe vesszük annak általános természetét, és mert a szankció célja az, hogy büntető és elrettentő jellegű legyen, és mindezek az elemek inkább a büntetőjogi szféra jellegzetességei. Csakhogy egy békés demonstrációt elviekben nem szabad büntetőjogi szankcióval fenyegetni. Ha egy demonstrálót büntetőjogi természetű szankcióval sújtanak, az külön indoklást igényel. A békés gyülekezés szabadságának érvényesülése annyira fontos, hogy egy személyt nem lehet szankcionálni csupán azért, mert részt vesz egy be nem tiltott demonstráción, hacsak az illető el nem követ valamilyen kifogásolható cselekményt egy ilyen esemény során.

A fentiekre tekintettel a Bíróság arra jutott, hogy nem tudja megállapítani, hogy volt-e az államnak olyan érdeke, amely felülmúlta a kérelmező békés gyülekezési szabadságát, és amelyre tekintettel korlátozhatta e szabadság gyakorlásában a kérelmezőt, a rendbontás megelőzése végett. Az okok, amelyekre a kormány hivatkozott, nem tekinthetők sürgető társadalmi szükségletnek. Még ha feltételezzük is ezekről, hogy relevánsak, akkor sem elegendők annak bizonyítására, hogy a panaszolt beavatkozás szükséges volt egy demokratikus társadalomban. A nemzeti hatóságok mérlegelési mozgásterére ellenére a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező gyülekezési szabadsághoz való jogát érintő korlátozások és az állítólagos törvényes cél között nem állt fenn észszerű arányossági kapcsolat. Ennek megfelelően a Bíróság megállapítja, hogy az Egyezmény 11. cikkét megsértették.

Serghides bíró párhuzamos indoklásának – amelyhez Dedov bíró is csatlakozott – az volt a célja, hogy bemutassa, hogyan jutott a többségi döntéssel megegyező következtetésre, annak ellenére, hogy az ítéletben hivatkozott 35. cikk 3 bekezdés b) pontjának másfajta értelmezését és elemzését alkalmazta. Az Egyezmény ezen pontja a következő három feltételt jelöli meg, amelyeknek teljesülnie kell ahhoz, hogy a kérelmet elfogadhatatlannak lehessen minősíteni: (a) a kérelmező nem szenvedett jelentős hátrányt; (b) az emberi jogok tiszteletben tartása a kérelemben szereplő ügy érdemének vizsgálatát nem teszi szükségessé; és (c) a hazai bíróság megfelelően megvizsgál-

ta az ügyet. A többségi döntés megállapítja, hogy amennyiben az elfogadhatatlanság első kritériuma nem teljesül, nincs szükség a többi kritérium vizsgálatára. Serghides bíró holisztikus megközelítése szerint viszont az említett rendelkezés összes részét együttesen kell vizsgálni. Vizsgálata során arra jutott, hogy – amint azt az ítélet is kimondja – a kérelmező jelentős hátrányt szenvedett a közigazgatási szabálysértési eljárások következtében, amelyeket a békés gyülekezésen való részvétele miatt indítottak vele szemben. A gyülekezési szabadsághoz való jogának tiszteletben tartását illetően a kérelemben szereplő ügy érdemének vizsgálatára van szükség, és bár a hazai bíróságok megvizsgálták az ügyet, a rendelkezés harmadik részének követelménye ellenére úgy tűnik, hogy az ügyet nem vizsgálták „megfelelően”. Tehát arra jutott, hogy a rendelkezés egyik része sem teljesült, és ebből az okból kifolyólag a kormány elvetése, miszerint a jelen kérelem elfogadhatatlan a 35. cikk 3 bekezdés b) pontja alapján, megalapozatlan, és emiatt el kell utasítani. A javaslatának célja, hogy ez a megközelítés az elfogadhatatlanságról szóló döntésekben is megjelenjen.

Deák Izabella

JEGYZETEK

1. 30778/15. számú kérelem.
2. Az EJEB 2020. február 27-én kelt ítélete.
3. Aliyev Azerbajdzsán elleni ügye, 68762/14. és 71200/14. 2018. szeptember 20.
4. 3594/19. számú kérelem.
5. Laura Codruța Kövesi 2019-től az Európai Ügyészség (EPPO) főügyésze.
6. Az EJEB 2020. május 5-én kelt ítélete.
7. A kérelmező a Baka Magyarország elleni ügyére (20264/12. számú kérelem, az EJEB 2016. június 23-án kelt ítélete (magyar nyelvű összefoglalását lásd: Kóczian Sándor, *Fundamentum* 2014/3. 120–122, http://fundamentum.hu/sites/default/files/14-3-11_du_ejeb.pdf), Olujic Horvátország elleni ügyére (22330/05. számú kérelem, az EJEB 2009. február 5-én kelt döntése) és Kamenos Ciprus elleni ügyére (147/07. számú kérelem, az EJEB 2017. október 31-i ítélete) hivatkozott, kiemelve a Vilho Eskelinen és társai Finnország elleni ügyében (63235. számú kérelem, az EJEB 2007. április 19-én kelt ítélete) lefektetett elveket.
8. 29297/18. számú kérelem.
9. A döntés angol nyelvű szövege az 5. bekezdésben a következőképpen adja vissza az eredeti: „We listeners of [Ú.S.] have no interest in any [expletive] explanation of this *kynvilla* [derogatory word for homosexuality, literally ‘sexual deviation’] from [Ó.S.Ó.]. This is

- disgusting. To indoctrinate children with how *kynvillingar* [literally ‘sexual deviants’] *edla sig* [‘copulate’, primarily used for animals] in bed. [Ó.S.Ó.] can therefore stay at home, rather than intrude upon [Ú.S.]. How disgusting.”
10. Az EJEB 2020. június 11-én kelt döntése.
 11. Perincek Svájc elleni ügye, 27510/08. számú kérelem, a Nagykamara 2015. október 15-én kelt ítélete. Összefoglaló: KÓCZIÁN Sándor, *Fundamentum* 2015/4, 129–131, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-4-11.pdf>.
 12. Féret Belgium elleni ügye, 15615/07. számú kérelem, az EJEB 2009. december 10-én kelt ítélete.
 13. Vejdeland és mások Svédország elleni ügye, 1813/07. számú kérelem, az EJEB 2012. február 9-én kelt ítélete. Összefoglaló: HALÁSZ Péter – SALÁT Orsolya, *Fundamentum* 2012/1. 103–104, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/12-1-11.pdf>.
 14. Delfi AS Észtország elleni ügye, 64569/09. számú kérelem, a Nagykamara 2015. június 16-án kelt ítélete. Magyar nyelvű összefoglalását lásd: KÓCZIÁN Sándor, *Fundamentum* 2015/2–3, 129–135, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-12.pdf>. A döntés értékelését lásd: SEPSI Tibor: No comment? – Az internetes hozzászólásokért való jogi felelősség, *Fundamentum* 2015/4, 106–110, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-4-09.pdf>.
 15. 27309/14. számú kérelem.
 16. Az EJEB 2019. július 25-i ítélete.
 17. Letartóztatásának és őrizetbe vételének körülményeit a Rasul Jafarov Azerbajdzsán elleni ügyben vizsgálta a Bíróság, és egyezményesértőnek minősítette (69981/14. számú kérelem, a Bíróság 2016. március 17-én kelt ítélete).
 18. Emin Rafik Oglu Huseynov Azerbajdzsán ellen benyújtott 1/16. sz. kérelme, amelyet 2015. december 18-án nyújtottak be (kommunikálva 2018. április 16-án).
 19. 58954/09. számú kérelem.
 20. A „flash mob” pontosabb definíciója: olykor művészi, máskor inkább politikai célú megmozdulások, amelyekben a résztvevők gyors információcserét (például internet, mobiltelefon) követően rövid időre (általában csak percekre) összegyűlnek, és figyelemfelkeltő, mehökkentő megjelenésükkel hívják fel a figyelmet magukra és az így megjelenített gondolatokra, majd feloszlanak. Lásd: 75/2008. (V. 29.) AB határozat.
 21. Az EJEB 2019. november 19-i ítélete.
 22. Az álló demonstráció a vélemény nyilvános kifejezésének egy formája, amelyhez nem szükséges mozgás vagy hangszóró berendezés használata, és amelynek során egy vagy több plakáttal, transzparencssal vagy más vizuális kifejezőeszközzel felszerelkezett állampolgár elhelyezkedik a célpont közelében.

JOGVÉDŐK

„A jogi elismerés lényege, hogy az államnak olyan jogvédelmi mechanizmusokat kell létrehoznia és működtetnie, amelyek biztosítják a szabadságjogok érvényesülését. Ezek a jogvédelmi mechanizmusok hivatottak arra, hogy jogi eszközökkel garantálják, hogy a közhatalom gyakorlása a szabadságjogok által kijelölt határok között maradjon. Márpedig bizonyos esetekben, így például akkor, ha nem hatósági döntéssel tartanak távol fizikailag újságírókat a fontos események helyszínétől, a magyar jogrendszer nem kínál ilyen jogérvényesítési mechanizmust, ezáltal ilyen esetekben védelem nélkül hagyja a sajtószabadságot.”

(Dojcsák Dalma - Szabó Máté Dániel)

EGY NYERT STRASBOURGI ÜGY IS LEHET JOGVÉDŐ SZEMMEL SIKERTELEN

ELÉRNI KÍVÁNT ÉS TELJESÜLETLEN CÉLOK
A MÁNDLI ÉS MÁSOK ÜGYBEN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) 2020 májusában hozott döntést a Mándli és mások – hat magyar újságíró – Magyarország elleni ügyében.¹ A panaszosok videós újságírók, akik négy különböző médium munkatársaként rendszeresen készítettek mozgóképes tudósításokat az Országgyűlés épületében. Így tettek 2016. április 25-én is, amikor a legfontosabb napi eseményről, a Magyar Nemzeti Bank alapítványainak frissen napvilágra került, jelentős kifizetéseiről forgattak az épületben. Ennek keretében elsősorban kormánypárti politikusokat igyekeztek megszólaltatni, akik viszont a legtöbb esetben kerültek a nyilatkozást. Bevett újságírói módszerrel élve ilyenkor követték az interjúalanyt, és tovább bombázták kérdéseikkel, illetve rögzítették kameráikkal, hogy az illető nem válaszol. Ennek során olyan részein is forgattak az Országháznak, ahol a parlamenti tudósítás szabályai szerint – amelyekről a sajtóakkreditációjukkal egyidőben tájékoztatta őket az Országgyűlés Hivatala – ez nem megengedett.²

Az Országgyűlés sajtófőnöke még aznap levélben tájékoztatta a panaszosok főszerkesztőit, hogy az Országgyűlési elnöke felfüggesztette a panaszosok belépési jogát az Országház épületébe. A levélben foglalt tájékoztatáson túl alakoszerű határozat nem született a döntésben, ahogyan a felfüggesztés időtartamáról, illetve az esetleges jogorvoslati lehetőségekről is hallgatott a levél. A panaszosok újabb regisztrációs kérelemmel éltek az Országgyűlés Hivatalánál, ugyanis tudósítani kívántak a május 1-jei parlamenti ülésnapról. Akkreditációs kérelmükre azonban nem érkezett visszajelzés. A panaszosok végül csak a szeptemberben kezdődő őszi ülészsakra kaptak akkreditációt parlamenti tudósítóként.

A Parlamentből kitiltott újságírók ügye nagy port kavart a hazai közéletben, az egyre szűkülő nyilvánosság és a sajtó korlátozásának egyik szimbólumává vált. A hat újságírónak a Társaság a Szabadságjog

okért (TASZ) jogvédő civil szervezet ajánlott ingyenes jogi képviseletet. E cikk szerzői a szervezet munkatársai. Írásunkban azt mutatjuk be, hogy jogvédőként miért vállalunk el egy ilyen ügyet, és milyen munkamódszerrel igyekszünk orvosolni az alapjogi sérelmeket, részben olyanokat, amelyek orvoslására nincs hatékony eljárás a magyar jogrendszerben.

A hat, Parlamentből kitiltott újságíró ügyében ugyanis elsősorban ezzel a problémával találtuk szemben magunkat. Meggyőződésünk volt, hogy az ügyfeleinket alapjogsérelem érte: a sajtószabadságból fakadó jogaik gyakorlása folytán – egy alkotmányellenesen jogkorlátozó szabály alapján – az Országgyűlés elnöke önkényesen, előreláthatatlan időre kizárta

őket annak lehetőségéből, hogy a sajtószabadságból fakadó jogaikkal élhessenek az Országházban. Felmerült a kérdés, hogyan szerezhettünk érvényt ügyfeleink szabadságjogainak: egyrészt hogyan mondathatjuk ki, hogy jogsérelem érte őket, másrészt milyen lépéseket kell tennünk azért, hogy minél hamarabb tudósíthassanak újra a Parlament épületéből.

A parlamenti belépés szabályait tartalmazó jogszabályok, a házszabály és az annak felhatalmazása alapján született rendelkezés nem tartalmaztak semmilyen jogorvoslati lehetőséget, amely alkalmazható lett volna ügyfeleink esetére.³ Ennek hiányában számba vettük a helyzetre alkalmazható egyéb jogorvoslati utakat. Mivel egy állami szerv egyedi döntésben korlátozta polgárok alapvető jogait, valamelyest adja magát a közigazgatási jogi mechanizmusok feltérképezése. Ugyanakkor azt korábbi ügyeinkben már tapasztaltuk,⁴ hogy a közigazgatási bíróságok szigorúan értelmezik saját hatásköri korlátaikat, és visszautasítanak minden olyan keresetet, amelyben az indítványozó és az állami szerv nem áll egyértelmű ügyfél-hatóság viszonyban egymással. Márpedig az Országgyűlés Hivatala állami szerv ugyan, de nehezen lehetne hatóságnak – a közigazgatás kötelékébe tartozó hivatalnak – nevezni, hiszen

a funkciója nem más, mint hogy az Országgyűlés, a törvényhozó hatalmi ág működésének feltételeit biztosítsa, döntően technikai szempontból. Mi több, a főszerkesztőknek küldött, az Országgyűlés sajtófőnöke által jegyzett levél tekintetében is ki kellett volna mutatni, hogy az valójában egy nem alakszerűen meghozott közigazgatási határozat volt. Ugyan ismeri a gyakorlat ezt a döntésfajta-t, de azzal együtt, hogy az Országgyűlés más állami szervekhez képest kiemelt autonómiát élvez a belső működése kereteinek meghatározásában, elenyészőnek tűnt annak az esélye, hogy a közigazgatási bíróság érdemben foglalkozzon a keresetlevelünkkel. A jogvédői munka során olyan jogérvényesítési mechanizmusokkal próbálkoztunk, amelyekben szinte garantált a kudarc, nem felelős magatartás, az erőforrások felhasználása és a jogérvényesítés időbeli eltolódása szempontjából.

Ezek után az Alkotmánybíróság előtti jogérvényesítési utakat vettük számba. Bírósági eljárás hiányában csupán az ún. közvetlen panasz jöhetett volna számításba,⁵ amely az alapjogsérelmet okozó jogszabályi rendelkezést támadhatta volna. Ugyanakkor ennek az eljárásnak objektív akadályai voltak: egyrészt a releváns házelnöki rendelkezés, illetve annak az ügyre alkalmazott szabályai már több mint száznyolcvan napja hatályban voltak, márpedig az alkotmánybírósági törvény csak ebben az időkeretben teszi lehetővé a közvetlen panasz eljárás megindítását.⁶ Másrészt az Abtv. csak a jogszabályokkal és a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel szemben engedi meg ennek az eljárásnak az igénybevitelét, ugyanakkor a támadandó norma típusáról sem az Alaptörvénynek a jogszabályok típusait kimerítő jelleggel meghatározó T) cikk (2) bekezdése nem tesz említést, sem pedig a jogalkotási törvény a közjogi szervezetszabályozó eszközöket meghatározó 23. §-ában. Tehát az Alkotmánybíróságnak két objektív alapja is lett volna az indítvány egyértelmű visszautasítására, így a panasz eljárás indításának ötletét is elvetettük.

Az alapvető jogok biztosának eljárása sem kecsegtetett sok sikerrel. Egyrészt ugyanis az Országgyűlést (és így feltehetően annak hivatalát is) expliciten kizárja a szabályozás az ombudsman által vizsgálható szervek köréből. Másrészt egy másik, korábbi eljárásban hiába kértük, hogy állapítsa meg az alapjogi visszásságot egy olyan ügy kapcsán, amelyben tudósítani kívánó újságíró nem nyert bebocsátást egy menekülteket befogadó állomásra.⁷ Az ombudsman az eljárást hosszú idő után, érdemi vizsgálat nélkül

zárta le, azzal az alapjogi szempontból értelmezhetetlen indokkal, hogy az eljárás okafogyottá vált, mivel időközben a befogadó állomások többségét bezárták, a továbbra is működőkben pedig csak kevesen tartózkodnak, így ez a téma már nem is érdekelheti a sajtót.⁸

Ezek után az tűnt a legkézenfekvőbb megoldásnak, hogy az ügyfelek képviselőiben az EJEH-hez forduljunk. Ugyan az EJEH eljárása hosszadalmas, és sokszor nehezen kikényszeríthetőek a döntései – az igazságos elégtétel összegének megfizetésén túl –, hatékonyabb eljárás hiányában ez kecsegtetett a legtöbb sikerrel. Az EJEH szólásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatának ismeretében pedig alappal remélhettük,⁹ hogy az eljárás végén megállapítják ügyfeleink jogsérelmét.

AZ ÜGGYEL ELÉRNI KÍVÁNT TÁRSADALMI HATÁSOK

Összetett célok állnak amögött, hogy egy olyan jogvédő szervezet, mint a TASZ, elvállal egy ilyen ügyet, képviselőt nyújt az érintetteknek, a nyilvánosságban beszámol az esetről és annak jogi megítéléséről, valamint az eljárás fontosabb állomásairól. Az ügy eléréni kívánt célok pedig általában túlmutatnak azon, hogy az ügyfelek számára minél kedvezőbb kimenetellel érjen véget az eljárás. Egy olyan szervezet, mint a TASZ, nem kizárólag megnyerni akar egy ilyen ügyet, hanem társadalmi hatásokat akar vele elérni, ezzel mozdítva elő azon célok elérését, amelyek érdekében létrejött. Az elérni kívánt társadalmi hatások egy része könnyen értelmezhető, de vannak a célok között a széles nyilvánosság számára nem magától értetődők is. Vannak olyan célok, amelyeket még pervesztesség esetén is el lehet érni, de olyanok is, amelyekben még akkor sem feltétlenül mondhatja magát sikeresnek a szervezet, ha az ügyfelek győztesen kerülnek ki az eljárásból. Egy ilyen, társadalmi hatások kiváltását célzó ügynek – az elérni kívánt célok alapján – több rétege lehet; és az is elképzelhető, hogy bizonyos célok tekintetében tökéletes a siker, más célok esetében pedig az ügy kimenetele teljes csőd. A Mándli és mások kontra Magyarország elleni ügye az utóbbi csoportba tartozik.

A parlamentből kitiltott újságírók ügyével egy olyan szervezetnek, mint a TASZ, a legmagától értetődőbb célja az újságírók támogatása hivatásuk

gyakorlásában. A TASZ szerint ugyanis minden olyan egyéni és közösségi cselekvés, amely a közügyek nyilvános megtárgyalását és a közhatalom-gyakorlás nyilvános ellenőrzését szolgálja, a közhatalom-gyakorlás fontos korlátja, amit jogi eszközökkel is támogatni kell. Az újságírók, ha komolyan veszik saját feladataikat, gyakran vállalnak konfliktusokat a közhatalommal, aminek folytán – a közügyek nyilvánosság elé tárása miatt – különféle hátrányok érhetik őket. A TASZ azért áll az újságírók mellé ezekben az ügyekben, hogy kevésbé érezzék magukat kiszolgáltatottnak a hatalommal szemben, így nehezebb legyen eltántorítani őket a közéleti szempontból fontos hivatásuk gyakorlásától, attól, hogy továbbra is tájékoztassák a nyilvánosságot a fontos ügyekről.

Ehhez nagyon hasonló, de egy fokkal absztraktabb célja egy ilyen ügynek a sajtószabadság jogi garanciáinak megerősítése, általában a sajtószabadság védelme. Ugyan nem teljesen függetlenül attól, hogy milyen célt szolgál egy-egy szabadságjog gyakorlása egy konkrét esetben, egy jogvédő szervezet számára az adott szabadságjog gyakorlásának társadalmi hasznosságára (ha egyáltalán van ilyen) tekintet nélkül, mindig fontos lesz, hogy az adott szabadságjog védelmet élvezzen. Mivel a TASZ tematikus portfóliójába beletartozik a sajtószabadság védelme, mindig keresi azokat az ügyeket, amelyekben a sajtószabadság gyakorlása elé gördített akadályokkal szemben jogi eszközökkel lehet fellépni. A parlamentből kitiltott újságírók ügye (a már említett Szurovecz-ügyhöz hasonlóan, de más, még folyamatban lévő ügyekkel együtt) a sajtószabadság olyan korlátozásáról szól, amely az újságírókat fizikailag akadályozza meg abban, hogy ott legyenek, ahonnan a hivatásuk normái és a sajtószabadság jogállami funkciójából következő elvárások szerint tudósítaniuk kell. Az eljárás célja tehát a közhatalmi szervek arra vonatkozó jogi lehetőségeinek korlátozása, hogy az újságírókat fizikailag akadályozzák a fontos közügyekről, illetve az ahhoz kapcsolódó eseményekről való helyszínen tájékoztatásban vagy tudósításban. A TASZ ügyfeleinek egyedi visszajelzései, illetve a független magyar sajtó körében elvégzett kutatás eredményei alapján a hazai újságírók gyakran kerülnek olyan helyzetbe, hogy állami szereplők fizikailag akadályozzák őket abban, hogy közérdeklődésre számító eseményekről tudósítsanak.¹⁰ Ez a

fajta jogsértés tehát a sajtószabadság alanyai számára kiemelt jelentőségű.

A jogvédő szervezet ennél is absztraktabb – és talán a szűk szakmán kívül mások számára kevésbé egyértelmű – célja az, hogy az ügygel úgy alakítsa a jogvédelmi mechanizmusokat, hogy azok hatékonyabban szolgálják a szabadságjogok védelmét, ha pedig egy-egy területen nincs ilyen mechanizmus, akkor az, hogy az ügygel előmozdítsa annak megteremtését. A parlamentből kitiltott újságírók ügye azt az általános – a sajtószabadság védelmén túlmutató – jogvédelmi problémát veti fel, hogy nem létezik olyan jogérvényesítési mechanizmus, amely az adott esetben hatékonyan bizonyulna. Márpedig a TASZ szerint a szabadságjogok jogi elismerése nem merülhet ki abban, hogy alapjogi katalógusokban elismerik őket. A jogi elismerés lényege, hogy az államnak olyan jogvédelmi mechanizmusokat kell létrehoznia és működtetnie, amelyek biztosítják a szabadságjogok érvényesülését. Ezek a jogvédelmi mechanizmusok hivatottak arra, hogy jogi eszközökkel garantálják, hogy a közhatalom gyakorlása a szabadságjogok által kijelölt határok között maradjon. Márpedig bizonyos esetekben, így például akkor, ha nem hatósági döntéssel tartanak távol fizikailag újságírókat a fontos események helyszínétől, a magyar jogrendszer nem kínál ilyen jogérvényesítési mechanizmust, ezáltal ilyen esetekben védelem nélkül hagyja a sajtószabadságot.

Minél absztraktabb célokat fogalmazunk meg, annál nehezebb ezek elérése, és annál valószínűbb, hogy egy-egy ügy önmagában kevés lesz a kívánt cél eléréséhez. Egyáltalán nem biztos ugyanis, még pernyertesség esetén sem, hogy az ítéletnek lesz az absztrakt célt szolgáló rétege, akár úgy, hogy arra az ítélet szövegszerűen kitér, akár úgy, hogy az indokolásból absztrahálható legyen valamilyen jogi követelmény,

amely előmozdíja az ügygel kapcsolatos társadalmi cél elérését. Az utolsóként említett, a hatékony jogérvényesítési mechanizmus hiányával összefüggő cél egy olyan rendszerszintű probléma, amely a konkrét üggyel több lépésnyi távolságban van: még ha meg is állapítja a jogrendszert a szabadságjogok mércéjével bíráló bíróság, hogy a jogrendszer egy konkrét ügyben nem biztosította a szabadság védelmét, a megállapításból nem feltétlenül következik az, hogy a jogrendszerből rendszerszinten is hiányzik egy bizonyos jogvédelmi mechanizmus. Az pe-

A JOGVÉDŐI MUNKA EGYIK LEGNAGYOBB TANULSÁGA AZ ELMŰLT ÉVEKBEN AZ VOLT, HOGY EGYES ALAPJOGOK KIKÉNYSZERÍTÉSE ESETÉBEN NEM IS AZ AZ ELSŐDLEGES KÉRDÉS, HOGY SIKERÜL-E HITELT ÉRDEMLŐEN BIZONYÍTANI, HOGY EGY-EGY ÁLLAMI INTÉZKEDÉS SÉRTETTE AZ ALAPVETŐ JOGOKAT, HANEM AZ, HOGY A JOGVÉDŐ KÉPES-E OLYAN JOGÉRVÉNYESÍTÉSI ELJÁRÁST INDÍTANI, AMELYBEN EZEK AZ ÉRVEK EGYÁLTALÁN ELŐADHATÓK

dig még kevésbé magától értetődő, hogy a jogvédelmi mechanizmus hiányának esetleges megállapítása megteremti a hiány pótlására irányuló politikai akaratot is, ami végül elvezethet ahhoz, hogy létrejöjjen a szükséges mechanizmus a jogrendszerben.

Egy másik alapjogi problémával összefüggésben a TASZ ezért indított három egymástól nagyon különböző eljárást három nagyon hasonló tényállású ügyben, azzal a céllal, hogy az ügyek együttesen demonstrálják a hatékony jogérvényesítés lehetőségének hiányát.¹¹ Három politikailag aktív polgárnak a (politikai tevékenységével összefüggő) megfigyelésével, egészen pontosan azzal kapcsolatos ez a három ügy, hogy a megfigyelésük legitim céljának teljesülése után van-e joguk, és ha van, akkor milyen eljárásban van joguk megismerni azt a tény, hogy őket megfigyelték, annak érdekében, hogy az így megszerzett információk birtokában a megfigyelés jogszerűségét vitatni tudják. Bár az EJEB ítéletei alapján teljesen egyértelmű, hogy – éppen a jogorvoslat lehetővé tétele érdekében – a megfigyelt polgárokat meg kellene illetnie ennek a jognak,¹² a magyar jogrendszer semmilyen eljárásban nem teszi kikényszeríthetővé ezt a jogot a titkosszolgálatokkal szemben.

A három különböző út, amit a TASZ az ügyfeleivel a három ügyben végigjár (egy adatvédelmi per, egy minősített személyes adat megismerése iránti per, valamint a nemzetbiztonsági törvény által kínált *quasi* jogorvoslati lehetőség kimerítése), együttesen megmutatja, hogy mindegyik út zsákutca, azaz valójában egyik úton sem tudja kikényszeríteni a megfigyelt az őt megillető jogosultságot. Az ilyen ügyekben gyakran fordul elő, hogy egy jogérvényesítési út választása esetén a jogvédő visszautasításba ütközik; azzal szembesítik, hogy rossz jogérvényesítési utat választott, másikat kellett volna választania. Ha viszont három különböző eljárásban születnek olyan döntések, amelyek megállapítják, hogy a felpereseknek a másik két eljárás egyikét volna inkább megindítania – miközben mindhárom ügyben ugyanaz a jogi képviselő, nagyjából egyidőben indultak az ügyek, lényegében ugyanarról a jogkérdésről szólnak, és speciális jellegük miatt ugyanazon bírói tanács elé kerültek – az mindennél jobban megmutatja, hogy valójában egyik út sem járható.

Nem minden esetben lehet azonban ilyen módon összehangolt pereket indítani. A szabadságjogok nem hatósági eszközökkel történő korlátozásával szembeni jogérvényesítési hiányosságok megmutatására a

TASZ-nak mindeddig nem adódott lehetősége. Ezért hagyományosabb eszközökkel élt: a szólásszabadsággal összefüggésben a hatékony jogorvoslatához való jogot is érvényesíteni kívánta. Ebben azonban – mindeddig, a pernyertesség ellenére – nem ért el sikereket.

ALAPJOG-ÉRVÉNYESÍTÉS DEDIKÁLT JOGCÍM ÉS ELJÁRÁSI KERETEK HIÁNYÁBAN

Minden jogvédő, amikor meghatározza tevékenysége kereteit és módszereit, állást foglal abban a legáltalvetőbb kérdésben, hogy hogyan értelmezi az általa védett jogokat. A Társaság a Szabadságjogokért abból indul ki, hogy az általa védett jogok funkciója a közhatalom korlátozása az ember szabadságának és méltóságának védelmében. A szabadságjogok kötelezettséget keletkeztetnek, a kötelezett pedig jellemzően az állam. A jog alanya igényt tarthat arra, hogy a kötelezett valamit tegyen, illetve a jogát tiszteletben tartsa. A jogosultság lényegéhez tartozik az is, hogy a kötelezettség, vagyis a jog érvényesülése kikényszeríthető legyen. Ebből következően tehát a

szabadságjogok alanya igényt tarthat arra, hogy az állam tartózkodjon a jogainak megsértésétől, ugyanakkor arra is, hogy alapjogainak tiszteletben tartását kikényszeríthesse. Erre mindezekelőtt a bíróság szolgál eszközzel.¹³ Az alapjogok tehát az emberi jogok legmagasabb szintű jogszabályi elismerései, ennek az elismerésnek a lényegét pedig az

adja, hogy a szóban forgó jogok – alanyi jogokként – jogi úton, bíróság előtt kikényszeríthetők. A szabadságjogok alanyi jogi jellegéből következik, hogy a jogrendszernek – végső soron a bírászkodás útján – minden alapjogsérelemre orvoslást kell nyújtania.

Ennek ellenére a jogvédői munka egyik legnagyobb tanulsága az elmúlt években az volt, hogy egyes alapjogok kikényszerítése esetében nem is az az elsődleges kérdés, hogy sikerül-e hitelt érdemlően bizonyítani, hogy egy-egy állami intézkedés sértette az alapvető jogokat, hanem az, hogy a jogvédő képes-e olyan jogérvényesítési eljárást indítani, amelyben ezek az érvek egyáltalán előadhatók. A magyar alapjogvédelmi rendszer sajátosságaiból fakadóan ugyanis az alapjogvédelemre hivatott szervek – bíróságok, hatóságok, de még az alapvető jogok biztosa is – jellemzően kötött eljárásrendben, kizárólag a jogszabályok által kifejezetten megengedett ese-

A JOGVÉDŐKNEK [...] KREATÍV MEGOLDÁSOKAT KELL TALÁLNIUK, AMI EGYRÉSZRŐL ÉRDEKES INTELLEKTUÁLIS KIHÍVÁS, UGYANAKKOR MÉGIS CSAK OLYAN PEREKET EREDMÉNYEZ, AMELYEK NEM IGAZÁN FELELNEK MEG AZ ALAPJOG-ÉRVÉNYESÍTÉS CÉLJAINAK

tekben lépnek fel az alapvető jogok védelmében. Ez azokban az esetekben, amelyekre vonatkozóan a jogalkotó gondoskodott olyan szakosított eljárásról, amely egy adott alapjog kikényszerítését szolgálja, jellemzően nem okoz gondot. Ilyenek például az információszabadság, a gyülekezési szabadság és az információs önrendelkezési jog bizonyos aspektusai, amelyek esetében kifejezett törvényi rendelkezés van arra, hogy milyen igényt milyen speciális eljárási szabályok mellett és milyen fórumon lehet érvényesíteni. Ugyanakkor a jogvédő gyakran találja szemben magát azzal a problémával, hogy a külön jogérvényesítési mechanizmusokkal körül nem bátyázott jogok – például a sajtószabadság – megsértése esetén a súlyos jogsértések orvoslására sem kínálkozik hatékony eljárás a hazai jogrendszerben.

Az, hogy a bíróság egy adott ügyben éppen egy szabadságjogi igényt bírál el, sem szervezeti, sem eljárási tényezőkből nem nyilvánul meg: nemcsak alapjogi szakbíróságok nincsenek, de nem jöttek létre más szakosított szervezeti egységek (kollégiumok, csoportok) vagy speciális alapjogi eljárásrendek sem. Magyarországon az alapjogi igényérvényesítésre polgári, illetve közigazgatási bírósági eljárásokban kerül sor. Az eljárások megindításának feltételei pedig leginkább a polgári és közigazgatási jog körébe tartozó igények érvényesítéséhez vannak szabva, nem pedig az ezektől jelentősen különböző alapjogi igényekéhez. Ahhoz pedig, hogy a polgári és közigazgatási bíróság előtt alapjogi igényt lehessen érvényesíteni, a bíróságok megkövetelik, hogy az alapjog-érvényesítés polgári, illetve közigazgatási jogi igényként is értelmezhető legyen, a kereset e jogterületek valamelyike által szabályozott jogcímen alapuljon. A jogvédőknek ezért kreatív megoldásokat kell találniuk, ami egyrésztől érdekes intellektuális kihívás, ugyanakkor mégiscsak olyan pereket eredményez, amelyek nem igazán felelnek meg az alapjog-érvényesítés céljainak. Ezért indulnak például a közhatalommal szembeni szabadságjogi igények érvényesítésére a magánjog által meghatározott keretek közötti személyiségi jogi perek. És ezért kell magánszemélyek véleményének elhallgattatása miatti igényérvényesítéseket mind gyakrabban a – nyilvánvalóan nem erre való – egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti eljárásban érvényesíteni. Nemrég az is előfordult, hogy annak érdekében, hogy bíróság elé vihetők legyenek a sajtószabadságot védő alkotmányos érvek, versenyjogi pert kellett indítani a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény alapján.¹⁴ És vannak olyan esetek is, mint amilyen a parlamentből kitiltott újságíróké, amelyekben még ilyen tökéletlen, de a cél-

nak valamennyire megfelelő hazai jogérvényesítési eljárás sincs. Ez különösen azt figyelembe véve teszi gyakorta szinte lehetetlenné a jogok kikényszerítését, hogy tapasztalataink szerint Magyarországon a bíróságok sokszor kifejezetten keresik a módját annak, hogy az érzékenyebb ügyekben ne kelljen döntést hozniuk, a keresetet érdemi döntés nélkül visszautasíthassák.

Külföldi jogvédő partnerek gyakran értetlenkednek amiatt, hogy a magyar jogvédők miért ilyen furcsa, nem a célnak megfelelő eljárásokat kezdeményeznek, és amiatt is, hogy nyilvánvaló jogsértések miatt nem fordulnak bírósághoz, ha nem találnak megfelelő szakjogági jogalapot és eljárást a jogérvényesítésre. Különösen az angolszász jogterületeken dolgozó jogvédők számára sokszor felfoghatatlan, hogy a magyar bíróság előtt nem lehet eredményesen perelni önmagában egy-egy alkotmányos jog megsértésére hivatkozva.¹⁵ A magyar jogrendszerben is hatékonyabban lehetne alapjogokat érvényesíteni, ha a jogalkotó sok dedikált eljárást hozna létre az egyes jogok megsértésére, de akkor is, ha az alapjogsérelmekről szóló ügyekben a bíróságok a szakjogági keretekhez képest kevésbé kötött rendben ítélezhetnének. Ahhoz azonban, hogy a magyar jogrendszer ilyen mértékű változáson menjen át, még nagyon sok ügyben kell bebizonyítani, hogy a rendszer alkalmatlan a jogsérelmeket orvosolni.

Egy másik út is elvezethetne az alapjogi ügyek megszorodásához: amennyiben a bírák körében igény ébredne erre, és a jogértelmezés adta kereteken belül maguk alakítanák ki az erre szolgáló mechanizmusokat. Ugyanakkor ez több okból is valószínűtlen. A magyar rendesbíróságokon ítélező bírák ritkán tartják elsődleges feladataik körébe tartozónak az alapjogok kikényszerítését. A magyar bírák alapjogi ítélezéssel kapcsolatos attitűdjeit vizsgáló jogszociológiai kutatás szerint a bírák általában törekszenek ugyan arra, hogy az általuk leginkább helyesnek tartott döntést hozzák meg, de ezzel a törekvéssel gyakran konkurál az a késztetés, hogy minél könnyebben, minél gyorsabban fejezzenek be egy-egy ügyet.¹⁶ A munkagazdaságosság szempontjából nézve az alapjogok szintjén történő ítélezés pluszterhernek tűnhet. Ráadásul, a bírák nehezen tudnak elvonatkoztatni a külső, a közvélemény és a politika oldaláról érkező nyomástól, amely elsősorban nem az alapjogi jogérvényesítést várja el tőlük.¹⁷ Az igazságszolgáltatás függetlenségét kikezdő, az elmúlt évtizedben egyre gyakoribbá váló támadások is feltehetően csökkentik a bírói aktivizmus esélyét, valamint azt, hogy a bíró a jogérvényesítés lehetőségeit tágítva marasztalja el alapjogsértés miatt az állam valamely szervét.

SAJTÓSZABADSÁG ÉS JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG A MÁNDLI-ÍTELETBEN

Annak fényében, hogy milyen sokféle célt tűzött maga elé a TASZ a Mándli-üggyel, nem tűnik túlzásnak az a megállapítás, hogy bár az EJEB elmarasztalta a magyar kormányt, a TASZ nem érte el minden kitűzött célját az eljárással. Az ítélet kimondta ugyan, hogy sérült a panaszosoknak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében garantált szólásszabadsághoz való joga a legitim célt szolgáló, ám aránytalan korlátozás révén. Ennek oka az EJEB szerint, hogy a hazai eljárás, amelynek keretében háttérmentes időre és fellebbezési lehetőség nélkül kitiltották őket az Országház épületéből, nélkülözötte a szükséges eljárási garanciákat.¹⁸ Kudarc ez a 10. cikk szempontjából is, hiszen nem kínál megoldást a döntés arra a problémára, hogy a magyar szabályozás egyre szűkítette – és a perben érintett időszakhoz képest mára már egyébként gyakorlatilag értelmezhetetlenre csökkentette – azt a területet, ahol az újságírók mozgóképes tudósítást készíthetnek a Parlamentben. Azzal pedig, hogy úgy módosultak a sajtótudósítás szabályai, hogy a kitiltásnak már van időkorlátja (legfeljebb hat hónapra szólhat, vagy az adott ülés végéig, bizonyos esetekben az országgyűlési ciklus végéig),¹⁹ valamint első fokon az Országgyűlés Hivatalának sajtófőnöke dönt a kitiltásról²⁰ (bizonyos előre meghatározott szempontok alapján,²¹ ami ellen a feletteséhez, a Házelnök-höz lehet fellebbezni²²), feltehetően teljesültek az EJEB-nek ebben az ítéletben megfogalmazott, nem túl magas elvárásai az eljárási garanciákkal kapcsolatban.²³ Így alappal reagálhatott az ítéletre a magyar kormány úgy, hogy a 2016-oshoz képest módosított hatályos szabályozás már tökéletesen megfelel a Mándli-ítéletben foglaltaknak.

Ami a jelen írás szempontjából – hogy egy jogvédő szervezet miként érhet el stratégiai pereskedéssel rendszerszintű megoldást – még jelentősebb probléma, hogy a 10. cikk sérelmének megállapítása után az EJEB – gyakorlatának megfelelően – megállt, és a panaszosok által sérelmezett 6. és 13. cikkek sérelmével már nem foglalkozott.²⁴ Igaz ugyan, hogy a 10. cikk sérelmét a szükséges eljárási garanciák hiánya miatt állapította meg az ítélet, de nem derül ki az indokolásból, hogy ez egyben miért nem sérti a

tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot is. Mi több, itt nyújthatott volna az EJEB objektív szempontrendszert arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen eljárási garanciák biztosítanak ezen jogok érvényesülését a jövőben. És itt szólhatott volna arról is az EJEB, hogy szakosított eljárások hiányában is biztosítania kell az Egyezményben részes államoknak az Egyezményben garantált jogok hatékony védelmét, különben azok csupán üres deklarációk maradnak. Egy ilyen konklúzió jelentene igazi jogvédelmet azon újságírók számára, akik egyre többször szembesülnek a munkájuk fizikai korlátozásával, egyre változatosabb területeken. Egy ilyen általános keretrendszer később fogódzót nyújthatna a hazai jogvédelmet kereső újságírók számára, függetlenül attól, hogy menekülttáborból, parlamentből, önkormányzati ülésről, sajtótájékoztatóról vagy bármilyen más, közérdeklődésre számot tartó helyszínről-eseményről nem engedik tudósítani.

Az ítélet kifejezetten kimondja, hogy a parlamenti autonómia és a hatalmi ágak elválasztásának elveiből fakadóan a panaszosok nem jogosultak arra, hogy a parlamenten kívüli – tehát bírói – jogvédelmet élvezzenek.²⁵ A magyar parlamenti jog és kultúra fejlődését ismerőkben azonban ez az egyébként sommás megállapítás komoly kételyeket ébreszthet a tekintetben,²⁶ hogy az Országgyűlést a kormány politikai ambícióit kiszolgáló intézménnyé alakító jogi és politikai környezetben elképzelhető-e egyáltalán

HA AZ EJEB, TULAJDONKÉPESEN TÁMOGATANDÓ ELVI ALAPON, ENNYIRE MEGSORÍTÓAN ÉRTELMEZI A SAJÁT SZEREPÉT, AKKOR FEL KELLENE VÁLLALNIA ANNAK FELELŐSSÉGÉT IS, HOGY AZOKBAN AZ ESETEK BEN, AMELYEK BEN A NEMZETI JOGRENDSZER RENDSZERSZINTEN NEM BIZTOSÍT JOGVÉDELME T, MAGA KÉNYSZERÍTI KI A JOGOK MARADÉKTALAN ÉRVÉNYESÜLÉSÉT AZ ADOTT RÉSZES ÁLLAMOK B AN

olyan belső fórumrendszer létrehozása, amely képes valódi jogvédelmet nyújtani a jogaikban megsértett újságírók számára. Ki egyenlítősebb politikai erőviszonyokon alapuló parlamentekben, illetve olyan demokráciákban, ahol a sajtó munkájának és egyébként az alapjogok korlátozásának komoly politikai tétje van, könnyen biztosíthat garanciát egy belső, garanciákkal övezett fórumrendszer létrehozása. Ugyanakkor a magyar viszonyok között a tapasztalat azt mutatja, hogy a jelenleg hatályos – egyébként az EJEB döntéseivel összecsengő –

házelnöki rendelkezés szabályainak bevezetésével nem rendeződött a parlamenti tudósítás mostoha helyzete. Ma az Országház és az Országgyűlési Irodaház épületében sajtótájékoztató keretén kívül – tehát nem kifejezetten saját akaratából – politikust kameravégre kapni egy néhány négyzetméteres, kordonnal határolt „sajtókarámból” lehet. A gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a nyilatkozni nem kí-

vánó politikusok lassítás nélkül sétálnak el a sajtó számára kijelölt terület mellett, így a parlamenti tudósítás mint műfaj mára gyakorlatilag megszűnt. Mivel az Országház épületébe egy, a sajtó elől elzárt mélygarázon keresztül juthatnak be a képviselők, a politikai újságírók, ha politikusokat szeretnének kamerák előtt kérdezni, a Képviselői Irodaház előtti lépcsőn próbálkoznak, több-kevesebb sikerrel. Erre a rendszerszintű problémára a Mándli-ítélet nem ad kézzelfogható választ, hiszen a tudósítás szigorú korlátozását önmagában nem ítélte egyezményellenesnek a döntés.

Kérdés, hogy összeegyeztethető lenne-e az EJEB parlamenti autonómiával kapcsolatos esetjogával annak állítása, hogy a parlamentből kitiltott magyar újságíróknak joga kell, hogy legyen a bírói jogvédelemhez. A döntéshez hivatkozási alapként használt másik magyar ügy, a Karácsony és mások Magyarország elleni ügye részletesebben szól ugyan a parlamenti autonómia elvi alapjairól, de azt kifejezetten az ellenzéki képviselők szólásának korlátozását elemezve teszi.²⁷ Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a privilégiumokkal rendelkező, és a demokratikus akaratnyilvánításban és a közhatalom gyakorlásában közvetlenül részt vevő képviselők szólását korlátozó intézkedéseket más mércék alapján kell mérni, mint azokat, akik nem tagjai az Országgyűlésnek, így az újságírókét. Utóbbiak sokkal szűkebb mozgástérrel, de nem kevésbé fontos demokratikus legitimációval vannak jelen a parlamentben, illetve ők nem minősülnek a parlamenti működés belső résztvevőinek: sokkal inkább a közvélemény külső kontrollját kényszerítik ki az intézmény működése felett. Így viszont nem kielégítő, ha számukra is egy „belső” jogorvoslati intézményrendszer áll rendelkezésre, hiszen így szükségképpen az az intézmény fog döntést hozni az újságírók alapjog-korlátozásának jogszerűségéről, amelynek működését ezek az újságírók ellenőrizni hivatottak.

KONKLÚZIÓ

Ebben az ügyben az EJEB nem kívánt partner lenni a magyarországi jogvédelem megerősítésében. Persze mondhatja valaki, hogy a bíróságnak nem is ez a dolga. Ám az EJEB az utóbbi időben kifejezetten törekszik arra, hogy a jogséremlmek a részes államok szintjén kerüljenek orvoslásra, és a strasbourgi bíróság által végzett jogvédelem szubszidiárius maradjon.²⁸ Az EJEB az utóbbi időben egyre inkább eljárás alapon közelíti meg az elé kerülő ügyeket, abban az értelemben, hogy a Bíróság azt vizsgálja, hogy az Egyezmény normái mennyiben hatják át a nemzeti jogrendszert, olyan szempontból, hogy a nemzeti ha-

tóságok képesek legyenek a jogokat a polgárok számára biztosítani.²⁹ És valóban az felelne meg az Egyezménynek, és az lenne a polgárok jogainak védelme szempontjából az ideális, ha a jogérvényesítés elsősorban nemzeti szinten történne, azaz az EJEB-nek csak akkor kellene beavatkoznia, ha ez valamilyen oknál fogva elmarad. Ez kétségkívül elfogadható megközelítés az EJEB részéről, ha olyan részes államokban keletkezett ügyek elbírálásáról van szó, amelyek az Egyezmény normáit alapvetően biztosítják, de egy-egy egyedi esetben, hibás jogalkalmazás folytán nem részesül védelemben nemzetállami szinten valamely alapvető szabadságjog. Ez a megközelítés a kivételesnek számító egyedi jogséremlmeket orvosolni kívánó EJEB koncepciójának felel meg. Ugyanakkor ez a megközelítés kevésbé hatékony, ha a jogsérelem nem egyedi jogalkalmazási hiba következménye, hanem a jogsértés a rendszerből magából következik. Ilyenkor a jogsértést tágabb kontextusában, a jogvédelem eszközzrendszerével együtt kellene vizsgálnia a bíróságnak, és ha abban hiányosságot tapasztal, akkor arra vonatkozóan is megállapításokat kellene tennie. A parlamentből kitiltott újságírók esetében ezt nem tette meg, ilyen körben nem vizsgálódott. Ha az EJEB, tulajdonképpen támogatandó elvi alapon, ennyire megszorítóan értelmezi a saját szerepét, akkor fel kellene vállalnia annak felelősségét is, hogy azokban az esetekben, amelyekben a nemzeti jogrendszer rendszerszinten nem biztosít jogvédelmet, maga kényszeríti ki a jogok maradéktalan érvényesülését az adott részes államokban. Ennek egyik következménye lehetne az, hogy a kérelemben állított valamennyi jogsértést megvizsgálja, és nem fejezi be a vizsgálatot az első jogsértés megállapításánál. A megszorító szerepfelfogásnak következetesebb jogérvényesítéssel kellene együtt járnia annak érdekében, hogy az EJEB megőrizhesse jogérvényesítő fórum jellegét.

JEGYZETEK

1. Mándli és mások Magyarország elleni ügye, 63164/16. számú kérelem, az EJEB 2020. május 26-án kelt ítélete.
2. Az Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól szóló 9/2013. házelnöki rendelkezés, 8. § (7), (9) bekezdések.
3. Időközben módosult a szabályozás, és ma már lehetősége van a sajtóakkreditációt elvesztő újságírónak egy,

- az Országgyűlés szervezetrendszerén belül lezajló jogorvoslati eljárását indítani. Lásd házelnöki rendelkezés 8. § (15)–(16) bekezdések.
4. Itt elsősorban azokra az ügyekre utalunk, amelyekben a 2015-ös menekültválság idején a menekültek helyzetéről tudósítani kívánó újságírónak és a menekültekkel kapcsolatot kereső nemzetközi civil megfigyelőknek nyújtott a TASZ segítséget. Ezek közül a legtovább az az eset jutott, amely végül az EJEB Szurovecz Magyarország elleni ügyében 2018. október 8-án kelt ítélettel zárult. Annak ellenére, hogy Szurovecz Illés, az Abcug.hu újságírója a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól hatóság eljárást kezdeményezve kért belépési engedélyt befogadó állomások területére, az elutasító válaszokat nem hatósági határozatok, hanem informális „sajtóválaszok” formájában kapta meg. A döntést az újságíró hiába támadta meg a bíróságon – arra hivatkozva, hogy a levél tartalma alapján valójában a jogaira is kiható hatósági döntés –, a Fővárosi Munkaügyi és Közigazgatási Bíróság úgy határozott, hogy a felülvizsgálni kívánt „sajtóválasz” nem közigazgatási hatósági ügyben született hatósági döntést tartalmaz, ezért a keresetet érdemben nem is vizsgálta. Az ügyben végül az EJEB elmarasztalta a magyar államot, de nem a jogérvényesítési lehetőségek hiányosságai miatt, hanem azért, mert a befogadó állomásra be nem engedéssel az újságírónak az egyezmény 10. cikk szerinti jogainak aránytalan korlátozása valósult meg. *Szurovecz Magyarország elleni ügye*, 15428/16. számú kérelem, az EJEB 2019. október 8-án kelt ítélete.
 5. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.
 6. Abtv. 30. § (4).
 7. Ezen újságírók egyike volt az, akinek az ügyében az EJEB később megállapította az Egyezmény megsértését. Lásd a már hivatkozott Szurovecz Magyarország elleni ügyét.
 8. Az alapvető jogok biztosának 2017. december 14-én kelt válaszlevele az AJB-1954/2017. számú ügyben.
 9. Az EJEB-beadvány szövegezését nem sokkal előzte meg a tényeiben hasonló Selmani és mások Macedónia elleni ügye (67259/14. számú kérelem), amelyben a parlamenti tudósításban megakadályozott újságíró panaszosoknak kedvező döntés született.
 10. A plébános és a kocsmáros marad az egyedüli nyilvánosság. Kutatás az újságírók akadályoztatásáról, Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2020, https://tasz.hu/a/files/Kutatasi-jelentes_final_20200226.pdf.
 11. Ezt a három, egymással összekapcsolt ügyet a Digital Freedom Fund támogatja. A folyamatban lévő ügyeknek az itt leírtaknál részletesebb bemutatása az elérni kívánt célokat veszélyeztetné, amitől emiatt el kell tekintenünk.
 12. A korábbi gyakorlatot is összefoglaló ítéletként lásd erről: *Roman Zakharov Oroszország elleni ügye* [Nagykamará], 47143/06. számú kérelem, ECHR (2015. december 4.) § 234, 286–301, valamint ugyanerről a jogosultságról a magyar jogrendszerben: *Szabó és Vissy Magyarország elleni ügye*, 37138/14. számú kérelem, az EJEB 2016. január 12-én kelt ítélete, § 86.
 13. A magyar alapjogi irodalomban az alapjogok kikényszeríthetőségét illetően hasonló elemzést nyújt: HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 26–27.
 14. Fővárosi Törvényszék: Jogsértően kapott szabad utat a KESMA. A TASZ közleménye, 2020. január 29., <https://tasz.hu/cikkek/fovarosi-torvenyszek-jogsertoen-kapott-szabad-utat-a-kesma>.
 15. Bencze Mátyás szerint a magyar bírák azért rendelkeznek viszonylag kis szabadsággal az állampolgárokat illető jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek meghatározásában, mert – szemben például az Egyesült Államokkal – nálunk a visszafogott jogalkalmazó bíró képe az elfogadottabb, és ezért is kevésbé érzékenyek a bírák az alapjogok érvényesülésének kérdésére. BENCZE MÁTYÁS: *Diszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? Fundamentum*, 2007/3, 10.
 16. BENCZE MÁTYÁS: *Az alapjogok bíróság előtti érvényesülésének szociológiai háttere*, in: *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítékezésben*, szerk. SOMODY Bernadette, Budapest, L'Harmattan, 2013, 97–115.
 17. BENCZE (16. vj.) 98.
 18. Mándli-ítélet 77. bekezdés.
 19. Házelnöki rendelkezés 8. § (13) bekezdés.
 20. Uo.
 21. Uo. (14) bekezdés.
 22. Uo. (15) bekezdés.
 23. Az ítélet 76. bekezdése is erre enged következtetni.
 24. Ítélet 84. bekezdés.
 25. Ítélet 72. bekezdés.
 26. A kérelemben egyébként kifejtettük, hogy a parlamenti tudósítás szabályai hogyan szűkültek az elmúlt évtizedekben: míg a rendszerváltást követően nem voltak a kamerák számára tiltott területek, úgy a 2000-es években – és különösen 2010 után – drasztikusan lecsökkent azoknak a termeknek és folyosóknak a köre, ahol engedélyezett volt a forgatás.
 27. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, 42461/13. és 44357/13. számú kérelem 143., 147. és 157. bekezdések.
 28. Lásd erről elsősorban Spano bíró elemzését. ROBERT SPANO: *The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*, *Human Rights Law Review*, 2018/3, 473–494.
 29. Lásd SPANO (28. vj.) 480.

SZEMLE

„Az idő számtalan dimenzióban áthatja a jog különböző területeit: a jog idővel fejlődik, és az idő befolyásolja a jog fejlődését; a törvények az idővel bekövetkező körülményekhez alkalmazkodnak, de törekszenek a társadalmi változások előmozdítására is; a jogalkotók, bírók, jogon kívüli szereplők, köztisztviselők vagy mások által alkotott jog egyszerre reflektál a múltra, szabályozza a jelent, és mutat utat a jövő számára.”

(Sofia Ranchordás – Yaniv Roznai)

IDŐ, JOG ÉS VÁLTOZÁS

Az idő jogra gyakorolt hatásának vizsgálata gyakorlatilag az első normatív szabályok megjelenésével egyidős, a jogtudományi vizsgálódás fókuszába annyira közvetlenül azonban ritkán kerül, mint amennyire a Sofia Ranchordás és Yaniv Roznai szerkesztésében megjelent *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study* („Idő, jog és változás – interdiszciplináris tanulmány”) című könyvben.¹ Az alkotmányjogi szakirodalomban gyakran olvashatunk például az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának lehetőségét vizsgáló tanulmányokat vagy a jó és hatékony jogalkotási folyamat lépéseiről. Ritkán kerül viszont a középpontba ezeknek a témaköröknek egy, egyébként magától értetődőnek tűnő eleme: az idő és annak múlása. Teljesen más megközelítésből gondolkodhatunk a fent említett témakörökről, ha azokat az idő perspektívájából kezdjük vizsgálni. Egy hatályba lépett alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálata *meddig* megengedhető a jogbiztonság szempontjából? Hogyan értékelnénk az *ideiglenesség* igényével megalkotott jogszabályokat, vagy mit gondolunk a jogszabályok *meghatározott időt követő* önderegulációjáról? Hogyan szabályozzuk a *jövőt*, illetve, a jövő szabályozása során elegendő-e a *múltban* megalkotott dogmatikai alapot alkalmazni?

A tanulmánykötet azt ígéri az olvasónak, hogy bemutatja az idő jogalkotásra, jogértelmezésre, a végrehajtó hatalom korlátozására és a jog megújulóképeségére gyakorolt hatásáról, ezáltal hiánypótló művel gazdagítja az alkotmányjogi szakirodalmat. A könyv az idő, a jog és a változás közötti kapcsolatot négy különböző megközelítésből vizsgálja: a jogtudomány képviselőinek szempontjából, akik az idő jogértelmezésre, alkotmányjogi változásra és jogalkotásra gyakorolt elméleti hatását vizsgálják; a bírók szempontjából, akik a jogalkalmazás során szembesülnek a jogszabályok és a körülmények folyamatos változásával, és ebben a helyzetben próbálják megtalálni jogbiztonság elve szempontjából leginkább megfelelő utat; a jogalkotók szempontjából, akiktől elvárják, hogy gyorsan reagáljanak a hirtelen megjelenő társadalmi és politikai igényekre;

és végül a jogrendszer korábban nem látott kihívások elé állító technológia szempontjából. A négy részből álló kötet felosztása ezeket a megközelítéseket követi.

Az első részben az idő és a jog elméleti és történelmi vonatkozásait ismerhetjük meg, illetve arról olvashatunk, hogy az idő hogyan befolyásolja a jogértelmezést, az alkotmányos változást, valamint hogy az idő mint fizikai és természeti jelenség hogyan formálja át a jogot.

Az első fejezetben Lior Barchack az idő jogértelmezésre gyakorolt hatásával foglalkozik.² A tanulmány Dworkin jogértelmezési koncepciója mellett érvel, mely szerint a joggyakorlat az idő múlásával folyamatosan alakuló narratíva, az értelmezés tárgya pedig nem egy-egy konkrét rendelkezés, hanem a jogrendszer teljes története és értékrendje.

A második fejezet szerzője, Steven Calabresi a történelmi alkotmányosság koncepciójával kapcsolatos vitát mutatja be, az USA-beli alkotmányjogi felfogás alapján.³ Ismerteti az amerikai alkotmány és az alkotmányozási folyamatok történetét ismerteti. Kiindulópontja Thomas Jefferson és James Madison vitája, mely arról a felvetésről szólt, hogy az alkotmányt

ideiglenes jelleggel, előre meghatározott időre hozzák létre,⁴ és e meghatározott idő lejártával veszítse el hatályát. Ez a jogalkotási megoldás a kötet több tanulmányában is említést kap; a megszüntetési záradék – angolul: *sunset clause* – egyik korai formájának lett volna tekinthető, ha annak idején létrejön.

A harmadik fejezet az alkotmányos felülvizsgálat kérdésével foglalkozik. A szerző, Richard Albert az alkotmánymódosításokat ritka

aspektusból vizsgálja: az idő jelentőségét mérlegeli.⁵ Köztudott, hogy az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok azt a célt szolgálják, hogy a koncentrációra hajlamos hatalmat korlátozzák. Az alkotmánymódosítások idő dimenzióját viszont kevesen vizsgálják, holott az alkotmánymódosítások időbeli korlátozása az alkotmánymódosító hatalom jelentős korlátjának tekinthető. Láthatunk példát arra, hogy egy alkotmány olyan szabályokat tartalmaz, amelyek

AZ ÁLTALÁNOS, KÖZÖS ÉRDEK JELLEMZŐEN ELSŐBBSEGÉT ÉLVEZ AZ EGYÉNI ÉRDEK FELETT, AZ EUB-NAK FIGYELMEBE KELLENE VENNIE, HOGY A JOGRENDSZERBE, ILLETVE A KONKRÉT JOGSZABÁLYOKBA VETETT BIZALOM, EZÁLTAL PEDIG A JOGBIZTONSÁG ÉRVÉNYESÜLÉSE ÁLTALÁNOS KÖZÉRDEKNEK TEKINTHETŐ

a módosítási folyamatban határidőket határoznak meg a deliberatív vita lefolytatása érdekében,⁶ de léteznek például olyan szabályok is, mely szerint sikertelen alkotmánymódosítási kísérletet követően meghatározott ideig nem nyújtható be új alkotmánymódosítási javaslat.⁷ Albert összehasonlító módszerrel vizsgálja az alkotmánymódosítási eljárások időbeli megkötéseinek hatását az alkotmányozó hatalomra.

A negyedik fejezetben Guy I. Seidman az éjszaka szerepét vizsgálja a jog különböző területein, például munkajog és a büntetőjogban.⁸ Olyan szabályokat (például kijárási tilalom) tekint át, melyek meghozatalát az éjszaka sajátosságai motiválták. A fejezet történeti áttekintést ad ezekről a szabályokról, bemutatva a múlt tanulságait, ugyanakkor a jövőbe is tekintve. Milyen szempontokból kell még ma is figyelembe vennünk a napszakokat mint tényezőt? A szerző két aktuális területet emel ki: a fényszennyezés szabályozása és az alváshoz való jog mint emberi jog biztosítása.

A második részben a szerzők az idő mint tényező szerepét a bíróságok szemszögéből közelítik meg. Patricia Popelier az ötödik fejezetben a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlatát tekintve vizsgálja.⁹ Az esetjog bemutatásán keresztül Popelier vázolja a jog két idő dimenzióját. Egyrészt vizsgálható a jogszabályok időbeli hatálya, másrészt az az időtartam, amely a jogszabály által érintett jogalanyok számára iránymutató a tervezést és cselekvést illetően. A két dimenzió közötti kapcsolatot a bizalomvédelem elve teremti meg, Popelier bemutatja, hogy az EUB hogyan alkalmazza az elvet, és arra a következtetésre jut, hogy noha az EUB figyelembe veszi a jog két időbeli dimenzióját, a bizalomvédelem elvére hivatkozó beadványok azonban általában nem sikeresek a bíróság előtt. Ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy mivel az általános, közös érdek jellemzően elsőbbséget élvez az egyéni érdek felett, az EUB-nak figyelembe kellene vennie, hogy a jogrendszerbe, illetve a konkrét jogszabályokba vetett bizalom, ezáltal pedig a jogbiztonság érvényesülése általános közérdeknek tekinthető.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán és Yaniv Roznai tanulmányukban amellet érvelnek, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani az alkotmánymódosítás elfogadása óta eltelt időre annak eldöntésekor, hogy megengedhető-e a módosítás bírói felülvizsgálata

vizsgálata során.¹⁰ A szerzők bemutatnak egy egészen különleges esetet, a moldovai alkotmánybíróság elnökválasztási eljárással kapcsolatos döntését: ebben az esetben a módosítás elfogadása és a felülvizsgálat között tizenhat év telt el. A döntés részletes elemzését követően a szerzők felállítanak egy tesztet, melynek alkalmazása révén megállapítható, hogy az alkotmánymódosítás elfogadása óta eltelt idő milyen hatással van az alkotmánybírói döntés meghozatalára. A teszt három altesztre oszlik, melyben az első a döntés hatalommegosztásra gyakorolt hatását vizsgálja; a második azt, hogy a vizsgált alkotmánymódosítás hogyan épült be az alkotmány eredeti szövegébe, a harmadik pedig azt, hogy milyen mértékben tekinthető a vizsgált módosítás „alkotmányjogpolitikai kérdésnek”, azaz, hogy a módosítás mennyiben alapult az alkotmánymódosító hatalom politikai megfontolásain.¹¹

A hetedik fejezetben Yifat Aran és Moran Ofir empirikus módszerrel vizsgálják, hogy a gazdasági ügyekre specializálódott bíróságok fokozottabb hatékonyságot kínálnak-e a peres feleknek gyorsaság, pontosság és az egységesség szempontjából.¹² Kutatásuk azt bizonyítja, hogy a bíróságok és a bírók specializációja következetesebb jogalkalmazást és gyorsabb eljárást tesz lehetővé.

A harmadik rész tanulmányai azt vizsgálják, hogy a jogalkotó hogyan viszonyul az időhöz és a változáshoz a jogszabályok megalkotása során.¹³ Enrico Albanesi a nyolcadik fejezetben egy olasz ideiglenes jogalkotási eszköz, a *decreto-legge* alkotmányosságával foglalkozik. A *decreto-legge* eredeti funkciója szerint ideiglenes – rövid ideig (hatvan napig) hatályos – szabályok megalkotását lehetővé tévő, sürgős esetekben alkalmazható jogalkotási eszköz. A gyakorlatban azonban a *decreto-legge*-t manapság már rutinszerűen alkalmazzák. A szerző amellet érvel, hogy a *decreto-legge* széleskörű alkalmazása alkotmányosan aggályos. Albanesi a *decreto-legge*-t párhuzamba állítja a megszüntetési záradék intézményével, ugyanakkor rávilágít arra a jelentős különbségre is, hogy a megszüntetési záradékkal szemben az előbbi jogalkotási eszköznek nem a kísérleti jogalkotás a funkciója, hiszen rövid hatálya miatt nem alkalmas arra, hogy a szabály gyakorlati hatékonysága vizsgálható legyen. Továbbá, mivel a *decreto-legge* – szemben a megszüntetési záradékkal – nem alkalmas a konszenzus megteremtésére sem, végül a szerző arra a következtetésre

jut, hogy a *decreto-legge* és a megszüntetési záradék közötti hasonlóság csak látszólagos.

Helen Xanthaki a kilencedik fejezetben az előbb említett megszüntetési záradék természetét vizsgálja.¹⁴ A megszüntetési záradék a magyar jogrendszer önderegulációs klauzulájával állítható párhuzamba, illetve az utóbbinak tulajdonképpen egy altípusát jelenti, ha Xanthaki megállapításait vesszük alapul. A megszüntetési záradék olyan törvényi rendelkezés, mely szerint a törvény egy adott napon automatikusan hatályát veszti, amennyiben a jogalkotó másként nem rendelkezik. A tanulmány hipotézise – melyet a szerző alkotmányjogi és jogalkotási szempontból is vizsgál –, hogy a megszüntetési záradék intézménye hozzájárul a jogalkotás hatékonyságához. A szerző arra a következtetésre jut, hogy a megszüntetési záradék elősegíti a minőségi jogalkotást, különösen a világos, egyértelmű összegezt, továbbá rákényszeríti a jogalkotót jogalkotási termékének állandó felülvizsgálatára, érdemi utólagos hatásvizsgálat elvégzésére, és összességében erősíti a jogbiztonságot, ebből következően pedig a jogállamiságot is.

A tizedik fejezetben Ittai Bar-Siman-Tov és Gaya Hariri-Heit az ideiglenesség igényével létrejött jogszabályok mögött húzódó politikai indokok és érvek vizsgálatával foglalkoznak.¹⁵ A fejezet normatív és empirikus szempontból is bemutatja az ideiglenes jogalkotás funkcióit. A szerzők szerint az ideiglenes jogalkotásnak egyrészt van egy magától értetődő funkciója: a jog természete, bizonyos elvek vagy körülmények megkövetelhetik az ideiglenes jogalkotási eszközök használatát. Másrészt politikai funkciója is lehet, ha például ideiglenes jogalkotási eszközöket alkalmaznak egy jogszabálymódosítás népszerűsítésének érdekében. A szerzők álláspontja szerint az ideiglenes jogszabályok jó eszközül szolgálnak egy új szabályozás hatékonyságának felmérésében, de a jogalkotónak ügyelni kell arra, hogy erősen jogkorlátozó szabályozás ideiglenes eszközökkel történő bevezetésétől tartózkodjon, illetve ne azért alkalmazza ezt az eszközt, hogy az ellenzék kizárja a jogalkotási eljárásból.

A tizenegyedik fejezetben Wim Voermans az idő különböző jogi dimenzióit részletezi, különös tekintettel a társadalmi igények miatt felgyorsított jogalkotási eljárásokra.¹⁶ A szerző megállapítja, hogy nehéz megtalálni a gyakorlatban az egyensúlyt a jogalkotási eljárás és a közigazgatási döntéshozatal célszerűsége, valamint a kormányzat átláthatóságá-

nak és nyitottságának elve között. Bár a hatékonyság és az átláthatóság nem zárják ki egymást, de egyidejű megvalósulásuk sem magától értetődő. A szerző kiemeli, hogy a jogalkotásban való társadalmi részvétel inkább előmozdítja a jogalkotás hatékonyságát, mint hátráltatja, fokozza a legitimitását és javítja a minőségét a döntéseknek, valamint megkönnyíti a

jogalkalmazást, azaz összességében meghosszabbítja az adott jogszabály várható élettartamát.

A harmadik részt Yaniv Roznai írása zárja, melyben vitatja a büntetőjogi és a magánjogi visszaható hatályú jogszabályi rendelkezések eltérő megítélésének indokoltóságát.¹⁷ A büntetőjogi szabályok visszaható hatályú alkalmazásától a bíróságok jellemzően tartózkodnak, míg a magánjog területén mind az alkotmányok, mind a bíróságok megengedőbbek. A fejezetben Roznai feltárja az eltérő felfogás mögöttes okait, és rámutat, hogy a visszaható hatály elleni kifogások a magánjogban is inkább érvényesek lehetnek, akár még jobban is, mint a büntetőjogban.

A negyedik rész a technológia, a jog és az idő kapcsolatára fókuszál. A tizenharmadik fejezetben Antonios Kouroutakis a robbanásszerű innováció ('disruptive innovation') fogalmát vizsgálja, mely az üzleti szférában széles körben ismert és kutatott koncepció, a jogtudósok azonban mindeközéig meglehetősen elhanyagolták.¹⁸ A szerző a rugalmas közlekedési rendszerek (mint amilyen az Uber) példáján mutatja be a szabályozási problémákat, ezek körében kiemelten vizsgálva a megszüntetési záradékok mint jogalkotási eszközök alkalmazhatóságát. Álláspontja szerint a megszüntetési záradék ideiglenes természete miatt lehetővé teszi, hogy a jogalanyok könnyebben és fokozatosan alkalmazkodjanak az új szabályozási keretekhez, ami növeli a gazdasági kiszámíthatóságot és a jogbiztonságot.

Lyria Bennett Moses és Monika Zalnieriute a tizenötödik fejezetben azt vizsgálják, hogy a jogtudomány milyen megközelítéseket alkalmazott eddig a technológiai kihívásokkal járó jogi problémák megoldására.¹⁹ A szerzők különböző jogalkotási felfogásokat vázolnak fel, mindezt az önévzető autókra vonatkozó ausztrál és EU-s adatvédelmi szabályok példáján keresztül is bemutatva.

A tizenötödik fejezetben a szerzők – Catalina Goanta, Gijs van Dijck és Gerasimo Spanakis – írásukban a mesterséges intelligencia alkotmányos kihívásaival foglalkoznak, ebben a körben pedig rámutatnak arra, hogy a mesterséges intelligencia kapcsán

számos szerző által újdonságként kezelt morális kérdések valójában évtizedek óta foglalkoztatják a jogtudósokat.²⁰ A tanulmány azonosítja a mesterséges intelligencia fejlődésének történeti csomópontjait, majd internetes jogi adatbázisok szövegbányászati vizsgálata révén összegyűjti, hogy a mesterséges intelligencia kapcsán milyen témák foglalkoztatják jelenleg a jogtudósokat, a publikációk mögött milyen módszerrel végzett kutatások állnak. Fontos megállapításuk, hogy a mesterséges intelligencia jogi kutatása nagyon szerteágazó, és még nem születtek olyan szakirodalmi áttekintések, melyek segítenének a témában való eligazodásban, holott nagy szükség volna ilyenekre.

A tizenhatodik fejezetben Sofia Ranchordás és Mattis van't Schip a „jövőbiztos jogalkotás” koncepciójával foglalkozik.²¹ A „jövőbiztos jogalkotás” koncepciója számos EU-s államban felmerült már korábban: olyan jogalkotási módszerről van szó, melynek eredményeképp a jövő kihívásainak próbáját kiálló jogalkotási termékek hozhatók létre. A „jövőbiztos” szemlélet interdiszciplináris megközelítésen alapul; az építészet terén gyakran alkalmazzák hosszú távra tervezett termékek jelzőjeként. A „jövőbiztos jogalkotás” proaktív megközelítésen alapul, mely a technológia állandó változását és a technológiai újítások sokféleségét is figyelembe veszi. Ehhez azonban elengedhetetlen a fiatal generációk aktív bevonása a jogalkotási folyamatba, hiszen a szerzők álláspontja szerint akkor lehet valóban „jövőbiztos” a jogalkotás, ha a jövő jogalanyai – a gyermekek vagy az őket képviselő szervezetek – ténylegesen képviseltetve vannak, és hallathatják a hangjukat az új szabályozások kialakítása során.

A könyv Luc Verhey gondolataival zárul, aki a gyakorlati szakember szemszögéből mutatja be a politikai és társadalmi nyomás miatt felgyorsult jogalkotással járó problémákat.²² Írásában hangsúlyozza a jogalkotás időigényességét, illetve a vészhelyzetekben történő jogalkotással járó kihívásokat. Megállapítja, hogy a gyorsan meghozott, bonyolult kérdéskört érintő jogalkotási termékek sok esetben problematikusak a „kellő felkészülési idő” követelménye szempontjából, hiszen az előzetes és utólagos hatásvizsgálat gyakran elmarad, valamint a társadalmi egyeztetés is, mindez pedig csökkenti a jogszabályok legitimitását, és rombolja a jogalkotáshoz és az államban vetett bizalmat. A probléma megoldására az ideiglenes vagy kísérleti jogalkotás alkalmazását javasol-

ja, ugyanakkor felhívja a figyelmet az ezzel járó veszélyekre is.²³

A könyv alapvetően eleget tesz a bevezetőben az olvasónak tett ígéretnek, hiszen jogalkotási, jogalkalmazási és jogtudományi szempontból is vizsgálja az idő jogra és jogtudományra gyakorolt hatását. A szerzők jelentős része foglalkozik az ideiglenes jogalkotással kapcsolatos problémákkal, a megszüntetési záradékok alkalmazásával felmerülő alkotmányossági aggályokkal, így a jogalkotás témája kiemelt szerepet kap. A könyvben szereplő tanulmányok témájukat tekintve nem korlátozódnak a bevezetőben központi elemként meghatározott időtényező vizsgálatára, több olyan írás is szerepel a kötetben, mely az idő kérdéskörét csak távolról érinti. Ez ugyan némileg gyengíti a gyűjtemény egységességét, a jogállamiságról szóló tudományos diskurzushoz való

hozzájárulás értékéből és minőségéből azonban egyáltalán nem vesz el.

A tanulmányok rengeteg különböző, a magyar jogi gondolkodás számára jobbra ismeretlen problémát és megoldást dolgoznak fel különböző államok jogrendszereinek példáján keresztül, az Egyesült Államoktól Moldován át Ausztráliáig. Az angol nyelvű kötet egyes fejezetei erősen magukon viselik a szerzők stílusjegyeit, ám ez a kötetet nem teszi kevésbé

olvasmányossá. A tanulmányokban vissza-visszatérő elem a jogbiztonság általános alkotmányos elvére történő hivatkozás, ami az olvasónak egyértelmű üzenetet közvetít: a jogbiztonság olyan egyetemes érték, melynek ki kell állnia az idő próbáját.

JEGYZETEK

1. *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020.
2. Lior BARSHACK: Interpretation and the Legal Fabrication of Time, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 13–32.
3. Steven G. CALABRESI: The US Constitutional Experience, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 33–66.
4. Thomas Jefferson tizenkilenc évben határozta volna meg az alkotmány élettartamát.

5. Richard ALBERT: Time and Change in Constitutional Amendment, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 67–90.
6. Ilyen például az Olasz Köztársaság, ahol a parlament mindkét házának két-két vitát kell tartania az alkotmánymódosításról, és a két vita között legalább három hónapnak el kell telnie.
7. Ilyenre láthatunk példát az Észt Köztársaság alkotmánya esetében is: sikertelen alkotmánymódosítást követően ugyanabban a témában egy évig nem nyújtható be újabb alkotmánymódosítási javaslat.
8. Guy I. SEDMAN: Night Laws: How Nightfall Shapes Regulation, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 91–113.
9. Patricia POPELIER: Law and Time in Two Dimensions: Legitimate Expectations in the Case Law of the Court of Justice of the European Union, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 117–142.
10. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – Yaniv ROZNAI: The Timing of Judicial Review of Constitutional Amendments – Towards a 'Time Sensitivity Test' Following the Moldovan Constitutional Court's Decision on the Modality of Electing the President, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 143–166.
11. Az alkotmánymódosítások óta eltelt idő vizsgálatára vonatkozó teszt Moldova példáján keresztül következőképpen mutatható be: az alkotmánymódosítás megsemmisítése az elfogadása óta eltelt 16 év után mindenképp az alkotmánybíróság erős hatáskörgyakorlásának tekinthető, viszont a hatalmi ágak az akkori alkotmányos rendszerben nem voltak kiegyensúlyozva, és folyamatos alkotmányos válság áll fenn az országban. Az alkotmánybíróság célja az alkotmánymódosítás megsemmisítésével éppen a végrehajtó hatalom kiegyensúlyozása volt. Így az első altesztben megfogalmazott hatalommegosztási szempontból igazolható az alkotmánymódosítás megsemmisítése az elfogadásától eltelt hosszú idő ellenére is.
12. Yifat ARAN – Moran OFIR: The Effect of Specialised Courts over Time, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 167–187.
13. Enrico ALBANESI: Temporary Legislation as a Mechanism for Reaching Consensus. A Critical Analysis in the Absence of Ex Post Evaluation, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 191–208.
14. Helen XANTHAKI: Sunset Clauses – A Contribution to Legislative Quality, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 209–225.
15. Ittai BAR-SIMAN-TOV és Gaya HARIRI-HEIT: The Legisprudential and Political Functions of Temporary Legislation, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 226–251.
16. Wim VOERMANS: Speeding Up the Legislative Process – To What End and at What Cost? in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 223–268.
17. Yaniv ROZNAI: Legal Schizophrenia – Rethinking the Dichotomy in Distinguishing between Retroactive Criminal and Civil Legislation, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 269–287.
18. Antonios KOUROUTAKIS: Disruptive Innovation and Sunset Clauses: The Case of Uber and other On-Demand Transportation Networks, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 291–302.
19. Lyria BENETT MOSES – Monika ZALNIERIUTE: Law and Technology in the Dimension of Time, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 303–326.
20. Catalina Goanta – Gijs van Dijck – Gerasimo Spanakis: Back to the Future: Waves of Legal Scholarship on Artificial Intelligence, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 327–345.
21. Sofia RANCHORDÁS – Mattis VAN'T SCHIP: Future Proofing Legislation for the Digital Age, in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 347–365.
22. Luc VERHEY: Concluding Remarks: Time, Law and Change: It Takes Three to Tango in *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study*, eds. Sofia RANCHORDÁS – Yaniv ROZNAI, Oxford, New York, Hart Publishing, 2020, 367–374.
23. Ilyen veszélyt jelent például a kísérleti eszközök diszfunkcionális alkalmazása, melyről korábban már olvashattunk: ALBANESI (13. vj).

ABSTRACTS

ESSAYS

Zoltán Szente documents the dismantling of parliamentarism in Hungary and argues that all meaningful powers of the legislative body to check the government have been eliminated. He provides a rich overview of institutional and procedural changes after 2010 which led to a setup that is alien to established standards in constitutional democracies.

András György Kovács provides a critical overview of the rules for case allocation established by the former President of the Supreme Court (Kúria), Péter Darák. The author argues that in recent years, while the statutory framework has been modified to meet the basic requirements of the rule of law and international standards of case allocation, the particular rules introduced by the President seriously undermined the former values and violated also the newly adopted statutory provisions. András György Kovács claims that rules for case allocation determined by Darák lacked transparency, intensified hierarchy among court executives by creating informal units of „Grand Chambers”, and provided the possibility for undue human interference.

Bernadette Somody and *Péter Stánicz* analyse doctrinal questions in relation to assisted suicide at the occasion of the German Federal Constitutional Court’s 2020 judgment declaring the criminal prohibition of assisted suicide services unconstitutional, and compare it with the Hungarian approach. Striking differences between the Hungarian and German approaches are found, despite the many connections between their constitutional courts regarding fundamental rights, the right to self-determination and restriction of fundamental rights. The authors argue that the reason behind the differences in outcome might be the result of a difference in the courts’ reconstruction of the factual reality of end of life situations.

FORUM

The Forum section of this issue focuses on parliamentary law. *Gabriella Ilonszki* and *Adrienn Vajda* analyze the weakening of the Hungarian National Assembly based primarily on the developments of the last decade. *Viktor Zoltán Kazai* and *Dániel Karsai* provide an overview of the constitutional review cases initiated by the qualified minority of MPs.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

In April 2020 the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD Committee) published its most recent report on Hungary which is the result of an almost two years long, in-depth inquiry. The CRPD Committee’s conclusion is rather condemning: it finds that Hungary’s laws, policies and practices gravely and systematically violate the rights of persons with disabilities, in particular by the deprivation of their legal capacity and their segregation in residential institutions. *Barbara Méhes* sets out the CRPD Committee’s main concerns regarding the state’s compliance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its recommendations made to the government. She also reflects on the measures taken by the government since the publication of the report.

Tamás Dombos and *Eszter Polgári* analyze a recent judgment of the European Court of Human Rights delivered in the case *Rana v. Hungary*. This decision was the conclusion of a four-year long legal battle. This was the first, but probably not the last case in which the ECtHR examined

the violation of the rights of transgender people in Hungary and ordered the state to pay compensation to the applicant.

AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the European Court of Human Rights are presented.

RIGHTS DEFENDERS

By presenting the case of the Hungarian journalists who were banned from covering in the Parliament, *Dalma Dojcsák* and *Máté Dániel Szabó* as lawyers of the Hungarian Civil Liberties Union give an overview on the perspectives of strategic litigation in Hungary. In their article they highlight the limitations of the domestic remedies in fundamental rights cases and assess the leeway of the European Court of Human Rights.

REVIEW

Evelin Burján reviews the edited collection *Time, Law and Change – An Interdisciplinary Study* edited by Sofia Ranchordás and Yaniv Roznai. The book brings together many experts worldwide to discuss the time aspect of legislative progress, interpretation of law, and the rule of law. Divided into four parts, each part considers a different form of interaction between time and law and change: from the perspective of legal scholars who examine the theoretical impact of time on legal interpretation, constitutional change and legislation; from the point of view of judges, who are faced with the constant changes in legislation and who, in this situation, are trying to find the most appropriate way in terms of the principle of legal certainty; from legislators, who are expected to respond quickly to sudden social and political needs; and finally, in terms of technology that poses unprecedented challenges to the legal system.

E SZÁMUNK SZERZŐI

BURJÁN EVELIN

PhD hallgató

ELTE ÁJK

KÁLLAI PÉTER

jogszociológus

ELTE TáTK

SOMODY BERNADETTE

jogász

ELTE ÁJK

DEÁK IZABELLA

PhD hallgató

DE ÁJK

KARSAI DÁNIEL

ügyvéd

STÁNICZ PÉTER

PhD hallgató

ELTE ÁJK

DOJCSÁK DALMA

jogász

Társaság a Szabadságjogokért

KAZAI VIKTOR ZOLTÁN

PhD hallgató

CEU

SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL

jogász

Társaság a Szabadságjogokért

DOMBOS TAMÁS

szociológus

Háttér Társaság

KOVÁCS ANDRÁS

GYÖRGY

jogász

ELTE ÁJK

SZENTE ZOLTÁN

jogász

TK JTI

ILONSZKI GABRIELLA

politológus

BCE

MÉHES BARBARA

jogász

POLGÁRI ESZTER

jogász

CEU

VAJDA ADRIENN

politológus

BCE

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXIV. évfolyam 4. szám

Nemzetközi tanácsadó testület: Andrew Arato, Bódig Mátyás, Catherine Dupré, Gyórfi Tamás,
Lech Garlicki, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppelle

Főszerkesztő: Halmai Gábor • Szerkesztők: Kazai Viktor Zoltán, Kállai Péter, Körtvélyesi Zsolt, Kovács Ágnes,
Majtényi Balázs, Mészáros Gábor, 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 • E-mail: indok.fundamentum@gmail.com
Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri

ISSN 1417-2844