

# HARAPJON IS, HA MÁR UGAT: A 7. CIKK TÖRTÉNETE, AZ EU-BŐVÍTÉS ÉS JÖRG HAIDER<sup>1</sup>

## 2012-ES BEVEZETÉS

Az alábbi írásban az Európai Unióról szóló szerződés „7. cikkének” szankciós (majd megelőző és szankciós) mechanizmusának keletkezéstörténetét mondom el. Amikor 2009-ben a tanulmányt írtam, nem tudtam figyelmen kívül hagyni a helyzet ironiáját, hogy a cikk első „majdnem alkalmazása” egy „rég”i tagállammal szemben történt, egy „megszilárdult demokráciának” tartott tagállammal szemben (amely ráadásul a leginkább kiállt egy ilyen mechanizmus kialakítása mellett) – Ausztriával szemben. Mindazonáltal, ahogyan a cikkben érvelek, a mechanizmus bevezetését elsősorban az a félelem motiválta, hogy az EU küszöbön álló bővítése Közép-Kelet Európa felé – új, törekény, átmeneti demokráciákkal – sok problémát fog okozni az EU-nak; beleértve a tagállamaiban érvényesülő demokrácia- és emberi jogi standardokat is. A megelőző és szankcionáló mechanizmusokat arra szánták, hogy felszerezzék az Uniót a „pálcával” (ha a „répa” – azaz a jutalom kilátása – elégtelennek bizonyul) a kevésbé megbízható jövevények megfegyelmezésére. Nem ezen a módon állították be, persze, de az alábbiakban ismertetett történet megmutatja, hogy a 7. cikk alakulásának hátterében ez volt az indíték.

Sok év eltelt, mire a 7. cikk pallosa feltűnt a közép-kelet-európai államok tájékán. Amint köztudott, a törvényhozási és alkotmányos változások sorozata, amelyet a 2010. áprilisi parlamenti választásokon hatalomra került magyar kormányzat vezetett be, sokakban keltett aggodalmat, és az EU részéről intenzív politikai beavatkozásokat váltott ki. Bár (véleményem szerint nem túl bölcs módon, amelynek okait azonnal kifejtem) az EU tisztviselői közül hivatalosan és nyilvánosan senki nem fenyegetett a 7. cikk alkalmazásával, néhányan igen közel kerültek ennek kimondásához. Például 2012. február 9-én az Európai Bizottság digitális ütemtervért felelős elnökhelyettese, Neelie Kroes súlyos szavakat használt az Európai Parlament állampolgári jogok, bel- és igazságügy bizottsága előtt, a következő ominózus mondattal kezdve: „Továbbra is súlyosan aggasztónak találom a jelenlegi helyzetet Magyaror-

szágon”, és azzal a kijelentéssel folytatódott, hogy „Magyarország médiatörvénye túlmegy az európai gyakorlaton és normákon.” Néhány nappal később Kroes asszony szóvivője megerősítette, hogy az Európai Bizottság által teendő „megfelelő intézkedés”-sel a 7. cikk szerinti mechanizmus alkalmazására utalt (lásd: *EU Observer*, 2012. 02. 09.).

Bizonyos tekintetben hasonló szituáció alakult ki 2012 közepén Románia esetében. A Victor Ponta miniszterelnök és Traian Basescu elnök közti politikai csatározás során a miniszterelnök figyelmen kívül hagyta az alkotmánybíróság döntéseit, és elmozdította az ombudsmant – azzal a céllal, hogy eltávolítsa az elnök elmozdítását célzó közjogi vádemelés előtt álló jogi akadályokat. Az EU Bizottság hevesen reagált, ismét megrendítve a 7. cikk pallosát. Az igazságügyért felelős biztosról, Viviane Redingről azt közölték, hogy megemlítette „kollégáinak” a 7. cikk alkalmazásának lehetőségét, ha a Románia korrupcióellenes intézkedéseiről szóló éves jelentés nem hoz konkrét változásokat (lásd: *EU Observer*, 2012. 07. 18.).

Egyelőre egyik esetben sem történt meg a 7. cikk alkalmazása. A kérdés az, hogy az EU hatóságainak (és különösen a Tanácsban képviselt tagállamoknak) továbbra is fenn kell-e tartaniuk különös idegenkedésüket a mechanizmus alkalmazása iránt (amelyet néha „nukleáris opcióként” írnak le), amikor a demokratikus standardok megsértésének vagy annak veszélyének tényleges jelei láthatók a tagállamokban? Az én válaszom egyértelműen tagadó. Nézetem szerint mind a 2010. közepé óta tartó magyarországi, mind a 2012. közepé óta tartó romániai fejlemények indokolják a 7. cikk megelőző mechanizmusának beindítását.

Emlékeztetőül, a megelőző mechanizmust a tagállamok egyharmada, a Bizottság vagy az Európai Parlament kezdeményezheti – tehát nincs szükség egyhangúságra a kezdeményezéséskor, míg az eljárás végeredménye, nevezetesen a 2. cikk elvei „súlyos megsértésének egyértelmű veszélyének” megállapítása a Tanács négyötödös többségének szavazatát és az Európai Parlament egyetértését igényli. Még ha valószínűtlen is, hogy a tagállamok egyharmada mo-

tivált lenne az eljárás megindítására (ami nem jelenti azt, hogy a tagállami állampolgárok ne gyakorolhatnának nyomást kormányaikra az eljárás megindítása érdekében), és még ha a Bizottságról sem feltételezhetjük, hogy cselekszik (bár Kroes, illetve Reding biztosok Magyarország, illetve Románia tekintetében tett kijelentései más is valószínűsíthetnek), az Európai Parlament lehet a legjobb fórum, ahol az ehhez vezető komoly vitát le lehetne folytatni. Valójában a Parlament nyilvánvalóan legitim testület arra, hogy megtárgyalja az európai polgárságnak az egyik tagállam ügyével kapcsolatban megfogalmazott súlyos aggodalmait, és ne csak megszéllőztesse, hanem a Szerződés által ilyen helyzetre adandó reakcióként bevezetett eljárások felé csatornázza. Természetesen az európai parlamenti képviselőknek a Magyarországgal és/vagy Romániával, illetve bármely más tagállammal szemben szigorúbb fellépést sürgető érveivel szemben mások a történetek banalizálásával vagy megvédésével fognak válaszolni – de ennek ez a menete egy demokratikus politikai közösségben.

Andrew Williams, az egyik legjobb érzékkel megáldott európai jogtudós úgy véli, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus alkalmazása „...katasztrofális lenne. Még a lehetséges alkalmazása is olyan csapás-szerű események sorát indítaná el, amely az Unió összetartó szövetének szétbomlásához vezetne.”<sup>2</sup> Mindazonáltal én nem értek egyet Williams-szel, és úgy hiszem, hogy az ellenkezője az igaz. Ha az EU nem nyúl ezekhez a mechanizmusokhoz, amikor olyan események történnek, mint amilyenek Magyarországon és Romániában, akkor senki nem fogja a jövőben komolyan venni, és az EU visszatér sajnálatos kettős mércéihez: szigorúság a csatlakozni vágyókkal szemben, erőtlenség a tagokkal szemben. Mi másról lenne szó egy olyan tagállam esetében, amelyre valóban úgy tekinthetünk, mint ahol a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság „súlyos megsértésének egyértelműen veszélye” áll fenn?

*2012. augusztus 28.*

## BEVEZETÉS

Hosszú és fáradtságos utat tett meg az Európai Unió és annak intézményi elődei annak érdekében, hogy elismerjék: az emberi jogok és demokrácia követelményeinek érvényesítése az Unió egészének legitim érdeke. Ennek az utazásnak része volt annak a növekvő belátása, hogy a valódi szankciók megléte elrettenti a tagállamokat az emberi jogok és demokratikus elvek megsértésétől még akkor is, ha ezeket a

szankciókat valójában nem alkalmazzák. Más uniós intézményekhez hasonlóan a szankciók, majd később a megelőző intézkedések bevezetését hosszas viták előzték meg; azok helyességéről, illetve a mechanizmusok optimális formájáról.

Korábban, amikor az Európai Közösség alig volt több mint egy gazdasági unió, az ilyen mechanizmusok iránti igény egyáltalán nem volt magától értetődő. Ez a helyzet az 1990-es évek közepére két ok miatt megváltozott. Először is, az elsősorban közös gazdasági piacként felfogott Európai Közösségbe szükségtelen volt bármiféle, a tagállamokon belüli jogsértés elleni figyelmeztetőrendszer beépítése. A jogvédelem – az európai integráció tervezőinek elgondolása szerint – biztos helyen volt az Emberi jogok európai egyezménye által létrehozott, az Európai Közösségtől és az Európai Uniótól eltérő szerepet betöltő Európa Tanácsnál. Ahogy Gráinne de Búrca megfogalmazta, „eredetileg egy implicit feladatmegosztás volt az Európa Tanács és az Európai Közösség között [...], amely alapján, egészen a legutóbbi időkig az Európai Közösség relatíve kicsi vagy egyáltalán semmi szerepet nem játszott az emberi jogok megalapozásában és védelmében.”<sup>3</sup> Csak az Európai Közösség – szimbolikusan az 1992-es maastrichti szerződés megkötésével és azon belül az Európai Unió név felvételével – politikaibb és alkotmányosabb entitássá válásával került az Unió napirendjére a jogvédelem és a demokrácia kérdése.

Másodsorban az alapítók, majd az azokat követően csatlakozó nyugat-európai országok hasonló politikai és jogi kultúrája azt a biztonságérzetet keltette, hogy a tagállamok helyesen járnak el az állampolgáraikkal szemben. (Ez legalábbis egy kényelmes illúzió része volt mindig, és biztosan domináns felfogást jelentett; ami különösen a közép-európai posztkommunista országok csatlakozását végigkísítő gyanakvást tekintve tűnik ki.) A kommunizmus bukásából és a kontinens alapvető megosztottságának végéből szükségszerűen következő, az Unió egyre növekvő valószínűségű keleti bővítése miatt vett olyan irányt az intézményi fejlődés, ami lehetővé tette az emberijogsértések miatti joghátrányok alkalmazását. Az EU döntéshozóinak fejében ezek a jövőbeni jogsértések olyan országok esetében tűntek valószínűnek, amelyek demokratikusnak nem tekinthető politikai rendszerei az egészen közeli múltban erőteljes és rendszerszintű emberi jogi jogsértéseket követtek el, és amelyeknek az emberi jogok és demokratikus gyakorlatok iránti elkötelezettsége megkérdőjelezhető volt.<sup>4</sup>

Ahogy két előrelátó tudós megjövendölte az Unió 2004-es eddigi legnagyobb bővítése előtt pár évvel: „a bővítéssel az Unió új szerkezetű, megoldat-

lan kisebbségi és emberi jogi problémát importál majd, amelyek megoldása lakmuspapírként szolgál számos közösségi politika erősségének bizonyítására.<sup>5</sup> Ezért, a megelőző és szankcionáló emberi jogi mechanizmusokról szóló vitában külön-külön határozták meg a napirendet az Unió politikaibb entitásá válásának, illetve a csatlakozással egy sokkal heterogénabb közösséggé válásának aspektusai.

Ezt a történetet kísérlem meg elmondani ebben a cikkben. A narratíva sokszereplős: néhány ismert európai politikus; néhány, a nagyközönség által nem ismert tisztviselő; a „három bölcs”; valamint Jörg Haider, az a ma már nem élő politikus, aki meghatározó szerepet játszott abban, hogy az Unióban egy előrejelző rendszert állítottak fel. Ironikus módon nem egy posztkommunista ország, hanem egy konszolidált demokrácia, Ausztria volt az, amelynek révén a keleti bővítéssel kapcsolatos félelmekről a legtöbbit lehetett hallani. Ezek az Ausztriával kapcsolatos – megalapozott vagy megalapozatlan – félelmek nagyban irányították az európai vitát.

Írásom elején a 7. cikk szerinti szankciós mechanizmusok történetét írom le, megvizsgálva a különféle ezekre irányuló javaslatokat az 1997-es Amszterdami szerződés előtt. A középpontban egy olyan aspektus áll majd, amelyet az erről szóló vitákban gyakran<sup>6</sup> figyelmen kívül hagynak, nevezetesen az erre vonatkozó javaslatok és az Unió jövőbeni keleti bővítésének kérdése (I. rész). Ezt követően azt írom le, hogy hogyan mozdult el az Unió abba az irányba, hogy megelőző intézkedéseket illesszen a 7. cikkbe. Ezt az elmozdulást nagyban (bár valószínűleg nem kizárólagosan) az indokolta, hogy Ausztriában egy szélsőjobboldali párt került a kormánykoalícióba. Ebből következően leírom a „Haider-afférnak” hívtott esetet és azt is, hogy a „három bölcs” jelentéséből – kimutatható módon – milyen következtetéseket vont le az Unió (II. rész). Ebben a kontextusban amellet fogok érvelni, hogy a formálisan nem az Unió, hanem a többi tizennégy tagállam által bevezetett szankciók erejét elsősorban nem Haiderrel szemben, hanem a csatlakozásra váró posztkommunista közép-európai országokkal szembeni figyelemzettségként lehet értékelni. Szándékosan elkerülöm, hogy az alkalmazott szankciók helyességéről és alkalmasságáról szóló – néha igen heves – vitában állást foglaljak. A „Haider-affér” fejleményei közül csupán egyre koncentrálok: nevezetesen arra, hogy milyen kapcsolata volt annak a közeli EU-bővítés kilátásaival. Ezt követően (a III. részben) leírom majd, hogy a nizzai szerződés elfogadása során milyen javaslatok vezettek a megelőző mechanizmusok – a már létező szankciók mellé történő – beépítéséhez. Ezt követően (a IV. részben) számot adok a 7.

cikket érintő, Nizzát követő fejleményekről; arról, hogy az uniós intézményi szereplők milyen értelmezést adtak a 7. cikk szerepéről és alkalmazási köréről, valamint arról is, milyen kapcsolat áll fenn a 7. cikk és az újonnan felállított Alapjogi Ügynöksége között.

Mielőtt belekezek az elemzésbe, néhány szót szeretnék ejteni az írás módszertanáról. Mivel az „intézményi gondolkodás” ívét írom le egy olyan mechanizmus kapcsán, amely az EU jogi és politikai fejlődésének egy meghatározott szakaszában jött létre, így alapvetően nyilvánosan hozzáférhető dokumentumokra alapozom az írást; olyan jelentésekre, kommunikációkra, határozatokra, sajtóközleményekre stb., amelyeket a különféle európai uniós testületek (mint a legfontosabb intézményi szereplőnek tekinthető Bizottság, az Európai Parlament, a Tanács vagy az úgynevezett vita- és munkacsoportok, a „három bölcs” és hasonló források) hoztak nyilvánosságra. Mindenki, aki tisztában van az Európai Unió működésével, tudja, hogy milyen nehézséget jelent ennek a nyelvezetnek az értelmezése. Az olvasónak türelmesen kell dekódolnia és értelmeznie az olyan fogalmak mögötti rejtett jelentést, mint például „az uniós politikák célzott megfigyelési és értékelő ügynöksége”. Ez nem különösen épületes tevékenység, de szükséges, különösen akkor, ha ki kell fejteni a fogalmak mögötti érdekes, eredeti és kreatív javaslatokat és elképzeléseket. Ezt próbálom meg elérni ebben az írásban.

## AZ ÚT AMSZTERDAMIIG

A tagállamok emberi jogi jogsértései elleni megelőző és szankcionáló mechanizmusokat tudvalevőleg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 7. cikke tartalmazza. A szankciók alkalmazásának lehetőségét először az amszterdami szerződés vezette be; azt megújította és megelőző mechanizmusokkal kiegészítette a nizzai szerződés, amelyet végül, tulajdonképpen módosítás nélkül, a lisszaboni szerződés erősített meg.<sup>7</sup>

A nizzai szerződés 7. cikk (2) bekezdésébe foglalt *szankciós* mechanizmus alapján az Európai Tanács megállapíthatja, hogy valamely tagállam „súlyosan és tartósan” megszegte az EUSz 6. cikkébe foglalt, a maastrichti szerződésből eredő kötelezettségeit. Ez a cikk azokat az elveket sorolja fel, amelyekre az Unió épül: a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság.<sup>8</sup> A szankciós mechanizmus nem könnyen indítható be: a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottságnak a kezdeményezésére született

tanácsi határozatnak egyhangúnak kell lennie (az érintett tagállam képviselőjének szavazatát nem szabad figyelembe venni), és az eljárásban az Európai Parlament (kétharmados szavazataránnyal kialakított) egyetértését is be kell szerezni. Ha a kötelezettség-szegésről szóló határozat megszületik, a Tanács a tagállam egyes, a tagállamiságból eredő jogait felfüggesztheti, beleértve a szavazati jogát a Tanácsban. A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy ezeket az intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

Mindeközben az EUSz 7. cikk (1) bekezdése szerinti *preventív* mechanizmus háromféle módon kezdeményezhető: (i) a tagállamok egyharmada, (ii) az Európai Parlament, illetve (iii) a Bizottság által. A mechanizmus hatályba lépéséhez szükséges a Tanács négyötödének hozzájárulása (a hatályos szöveg szerint: konszenzusa), és a Tanács döntésén múlik annak megítélése, hogy a 6. (most 2. cikk) szerinti elvek „súlyos megsértésének világos kockázata” fennáll-e.

#### *Az 1994–1995-ös vitacsoport*

A 7. cikk szerinti szankciós mechanizmusok megszületése az Amszterdami szerződést előkészítő 1996-os kormányközi konferenciáig vezethető vissza. Az 1994. június 24-25-ei korfui csúcstalálkozó – a kormányközi konferenciára való felkészülés jegyében – az Európai Tanács elhatározta egy, a tagállamok külügyminisztereiből és a Bizottság elnökéből álló vitacsoport felállítását. A csoport elnöke Carlos Westendorp spanyol külügyminiszter volt, aki munkáját 1995 júniusában kezdte meg.<sup>9</sup> A vitacsoport megbízatása az volt, hogy „vizsgálja meg és fejtsse ki véleményét a felülvizsgálat előtt álló, Európai Unióról szóló szerződésről abból a nézőpontból is, hogy hogyan lehetne azon javítani a demokrácia és nyitottság jegyében.”<sup>10</sup> A csoport mandátuma egyértelműen kiterjedt a jövőbeni csatlakozásra és annak európai intézményi kérdéseire is.

1995. december 5-én a vitacsoport eljuttatta az Európai Tanácsnak a kormányközi konferencia előkészítéséhez szükséges végső jelentését. A jelentés három olyan területet jelölt meg, ahol „eredményeket kellene elérni”: „a polgárok számára Európának lényegesebb kérdéssé kell válnia”; „lehetővé kell tenni, hogy az Unió jobban dolgozzon és felkészüljön a csatlakozásra”; és „nagyobb hatásköröket kell biztosítani az Uniónak a külkapcsolatok területén.”<sup>11</sup> A jelentést tevők már a jelentés elején – „[a]z állampolgár és az Unió” cím alatt – kinyilvánítják, hogy „az Unió nem államok feletti állam, és nem is kíván

azzá válni. Mégis sokkal több, mint egy piac. Egy egyedülálló rendszer, amely közös értékeken alapul. Meg kell erősítenünk ezeket az értékeket, amelyeket minden csatlakozásra váró ország magáénak kíván tudni.”<sup>12</sup> A jelentés így folytatódik:

„Az emberi jogok már ma is az Unió általános elveit képezik. Ugyanakkor sokunk szerint – az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményéhez való csatlakozás révén – ezeket a jogokat egyértelműbben kellene garantálni. Javasolták már e jogok kartába foglalását, és *egy olyan rendelkezést is, amely szankcionálná, akár még az uniós tagságot is felfüggesztését is lehetővé tenné, ha bármely tagállam komoly mértékben sértené meg az emberi jogokat és a demokrácia követelményeit.*”<sup>13</sup>

A jelentés szerint az ilyen típusú szankciós intézkedésnek egy olyan általános stratégia részének kell lennie, amelynek célja a polgárok Unióval szembeni elégedetlenségének csökkentése, erősítve az Unió demokratikus jellegét, kezelve az állítólagos „demokratikus deficit” kérdését. Ugyanebben a bekezdésben a jelentés javaslatot tesz a megfontolásra ajánlott mechanizmus egyes elemeire.

Úgy tűnik, hogy a vitacsoport egyes tagjai megkérdőjelezték, hogy több hatáskört kellene biztosítani az Uniónak, minthogy – álláspontjuk szerint – az emberi jogok védelmét a tagállamok belső joga teljes egészében biztosítja.<sup>14</sup>

A jelentés abból a szempontból is sokatmondó, hogy milyen típusú szankciók alkalmazását vették számításba a jelentéstevők, különös tekintettel arra a – végül elvetett – lehetőségre, hogy az érintett tagállam tagságát meg lehetne szüntetni. A jelentés megfogalmazásában:

„Utalás történt még a kizárás lehetőségére is. Ugyanakkor a képviselők többsége óvatosan közelítette meg ezt a lehetőséget, mivel – nézetük szerint – az szükségtelen, amennyiben a tagságból eredő jogok felfüggesztése révén elérhető a kívánt cél, tartva egyúttal attól, hogy ez megkérdőjelezheti az uniós tagság véglegességét is.”<sup>15</sup>

Az 1995-ös jelentés szerzői nagyon világosan látták a szankciók és tagság véglegessége, illetve megszüntetése közötti kapcsolatot. Valójában a nizzai szerződés 7. cikk (3) bekezdése szerinti legszigorúbb szankció („a Tanácsban a tagállam képviselője szavazati jogának” felfüggesztése) funkcionálisan majdnem egyenértékű egy időszakos kizárással – azzal a különbséggel, hogy a joggyakorlás felfüggesztésének ideje alatt is köteles teljesíteni az érintett tagállam a tagságból eredő *kötelezettségeit*. Csak az „Európa Al-

kotmányáról szóló szerződés”, a 2005-ös francia és holland népszavazásokon megbuktatott „alkotmányos szerződés” volt az, amelyben a két kérdést összekötötték. A korábbi szerződésekben nem szereplő lehetőséget a szerződés „tagállamiságról” szóló IX. címének „az uniós tagállamiságból eredő egyes jogok felfüggesztéséről” szóló 1–59. cikkei és „az Unióból történő önkéntes kilépésről” szóló 1–60. cikkei szabályozták volna. Ez a rendelkezés végül a lisszaboni szerződés 50. cikk (1) bekezdésébe került be.

Eltelktve attól a tényről, hogy az Alkotmányos szerződésig mindig az európai viták tárgya volt a tagság önkéntes megszüntetése, helyesnek tűnik az adott tagállamra hagyni a kilépés lehetőségét abban az esetben, ha a tagságból csak kötelezettségek terhelik [Lásd az EUSz nizzai verziója 7. cikke (3) bekezdését]. Ugyanakkor ebben az esetben a szankciós mechanizmus létét alássa a kilépés lehetősége: végülis a szankciók célja az adott tagállam emberi jogi helyzetének javítása lett volna, és nem az, hogy a „rosszul viselkedő” tagállam elhagyja az Uniót. Mint látjuk, ez az alapvető dilemma már jelen volt a szabályozási folyamat kezdeténél.

A jelentés egyidejűleg egyértelmű kapcsolatot állított fel a javasolt szankciós mechanizmusok és az *EU-bővítés* lehetősége között. Bár a jelentés inkább a bővítés és az intézményi reform közötti kapcsolatra koncentrált, elismerte, hogy a szóban forgó kérdések összefüggenek, különösen a bővítés és a demokratikus legitimitációra törekvés.<sup>16</sup> Ami a bővítés illeti, a jelentés szerint:

„Már beláttuk, hogy a bővítés az Unió válasza az európai kontinens előtt álló új kihívásokra. Ugyanakkor, ahogy arról később majd szólunk, az önmagában is egy kihívás. Ennek oka, hogy bővítés a hat alapító tagállam által létrehozott intézményrendszerre három szempontból van hatással: az Unió belső és külső biztonságára, valamint a *Közösség, mint a jogállamiságon alapuló entitás megőrzésére és megerősítésére*.<sup>17</sup>

Ez a harmadik „kihívás” nyilvánvaló utalás arra az aggodalomra, hogy az újonnan demokratizált közép-európai államok figyelmen kívül hagyják az Uniónak a legalitás és a jogállamiság iránti elkötelezettségét.<sup>18</sup>

Még nyilvánvalóbb kapcsolat jelenik meg a bővítés és a javasolt szankciós mechanizmusok között a jelentés egy másik, „az állampolgár és az Unió” címet viselő részében. Az „Európai értékek előmozdítása: emberi jogok és alapvető jogok” című bekezdésben felvetődik az az ötlet, hogy „[a Szerződésben] rendelkezni kellene az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának kötelezettségéről”,

hozzátéve, hogy az Uniónak „megfelelő intézkedést” kellene hozni, amennyiben e kötelezettségnek nem tesznek eleget.<sup>19</sup> A jelentés ezt követően hozzáteszi, hogy „[e]zt mind a jelenlegi, mind a *következő csatlakozási körben taggá váló tagállamok számára* fontos előírni.”<sup>20</sup> Az utalás nyilvánvalóvá teszi, hogy a csatlakozás előtt álló közép-európai országok jelentik a problémát.

Bármilyen félreértés eloszlátása érdekében a jelentés következő bekezdése hangsúlyozza, hogy:

„[a] Csoport általános véleménye szerint az európai intézményfejlődés jelenlegi szakában, és *mindenekelőtt a csatlakozást megelőzően*, sürgető szükség van az alapvető jogok érvényesülésének teljes körű biztosítására mind az Unió és a tagállamok, mind a tagállamok és az egyének viszonylatában.<sup>21</sup>

Ugyanez a bekezdés tárgyalta a javasolt szankciós mechanizmust, beleértve a kizárás lehetőségét.<sup>22</sup>

A „*mindenekelőtt a csatlakozást megelőzően*” kifejezés félreérthetetlenül olyan aggodalomra, szorongásra, talán félelemre utal az uniós döntéshozók részéről, hogy a posztkommunista országok jelentősen csökkentenék az Unión belüli emberi jogi védelmi szintet. Ennek megelőzésére olyan új és kivételes szankciórendszer bevezetését határozták el, amelynek alkalmazása – legalábbis a vitacsoport egyes tagjai szerint – még az Unióból való kizáráshoz is vezethet.

#### *Az 1996-os kormányközi konferencia*

Nem meglepő módon – mivel ugyanazon tagállamokat képviselték a vitacsoport és a Tanács tagjai – a vitacsoport ajánlásai pozitív fogadtatásban részesültek az Európai Tanácsban. Az 1995. december 15–16-ai madridi kormányközi konferencia végén az elnökség – „megköszönvén a vitacsoport jelentését” – arra az elhatározásra jutott, hogy „1996. március 29-ére az Európai Tanács kormányközi konferenciát hív össze az Európai Unió előtt álló jelenlegi és jövőbeni szükségletekhez való politikai és intézményi alkalmazkodás érdekében, *különös tekintettel a *küszöbön álló bővítésre**.”<sup>23</sup>

A vitacsoport jelentése „a konferencia munkájának megbízható alapjául szolgált”.<sup>24</sup> Ezen a ponton ismételten megerősíthető a vitacsoport egyik központi, a 7. cikk iránti javaslata és a hamarosan bekövetkező keleti bővítés közötti kapcsolat.

Magán a konferencián, legalábbis annak az elején, a szankciós mechanizmus nem volt elsődleges téma. Csupán négy tagállam – Spanyolország, Olaszország, Belgium és Ausztria – említette meg az előzetes álláspontját összegző véleményében. Spanyolország és Olaszország esetében ez eléggé érthető

volt, mivel a kormányközi konferencia előtt Spanyolország, az alatt pedig Olaszország töltötte be a Tanács elnöki tisztét. Spanyolország<sup>25</sup> és Belgium<sup>26</sup> alapvetően a szankciós mechanizmusnak a vitacsoport következtetéseibe foglalt gondolatát támogatták; Ausztria és Olaszország viszont egy annál kifinomultabb álláspontot képviselt, jóval túlmenve a vitacsoportban született állásfoglalás támogatásán.

Ausztria a kérdésről szóló állásfoglalásában a szankciós mechanizmust közvetlenül a bővítés kérdésével kapcsolta össze. Kijelentve, hogy az alapjogok tiszteletben tartása az EU-tagállamok közös örökségének középpontjában áll, és az az európai identitás alapvető eleme, az osztrák delegáció kinyilvánította, hogy:

„[a]z emberi jogok iránti magas szintű tiszteletnek a jövőben is az Unióhoz való csatlakozás szigorú követelményének kellene maradnia. Azokra az esetekre, amikor valamely uniós tagállamban súlyos emberi jogi jogsértések történnek, vagy a demokratikus jogok súlyosan csorbulnak, helyesnek tűnik olyan EU-szerződésbeli rendelkezések beiktatása, amelyek az érintett tagállam elleni politikai és gazdasági szankciókat tesznek lehetővé”.<sup>27</sup>

E fordulat retorikája különösen meglepő: míg a második mondat megkülönböztetés nélkül egy adott tagállamra utal, addig az ezt közvetlenül megelőző mondat az Unióhoz való *csatlakozás* lehetőségeiről beszél. Az olvasó benyomása az, hogy a szöveg írói „az emberi jogok komoly megsértésének” eseteit csak – vagy elsődlegesen – az újonnan csatlakozó államoktól várta.

Ez a hozzáállás még inkább kitapintható abban az Ausztria és – az Európai Tanács elnöki tisztét azt megelőzően ellátó – Olaszország által kiadott közös javaslatban, amely a szankciókról szóló mechanizmus EUSz-ba iktatását célozta. Ausztria és Olaszország nem az Unió alapelveiről szóló cikk<sup>28</sup> után kívánta beilleszteni azt, hanem inkább *a csatlakozási feltételekről szóló cikk után*.<sup>29</sup> Időről-időre egyértelművé válik a kapcsolat a szankciók szükségessége és bővítés között a javaslattevők fejében.

Összehasonlítva az osztrák–olasz javaslatot<sup>30</sup> az EUSz 7. cikkével, látható, hogy a javaslat tágabb volt, mint a végül elfogadott megoldás. A javaslat nyitottabb kezdeményezési jogot biztosított volna azáltal, hogy az Európai Parlament számára is ugyanolyan lehetőséget teremtett volna a szankciók alkalmazására. Az emberi jogi jogsértésekről szóló szavazati arány is kevésbé szigorú volt: Ausztria és Olaszország az egyhangúság helyett csak minősített többségi szavazást kívánt volna meg. Ez bizonyítja,

hogy más tagállamok vonakodtak egy olyan szélesebb körű szankciós mechanizmus létrehozásától, amely a szuverenitásukból adódó jogaikat érintette volna. Ezen túlmenően úgy döntöttek – az EUSz 8. (vagy *F bis*) cikkébe iktatásával –, hogy a szankciós mechanizmus ügyét elválasztják a bővítés kérdésétől.

A fent ismertetett osztrák–olasz javaslat az olasz elnökség által 1996 júniusában, az olasz elnökség végén a következő elnökség és a kormányközi konferencia számára készített helyzetjelentéssel konzisztens megállapításokat tartalmaz. A következő elnökség célja „a folyamatban levő eljárások áttekintése annak érdekében, hogy azokra a fontosabb politikai kérdésekre értékelést és lehetséges válaszokat lehessen adni, amelyek megvizsgálására a konferencia következő fázisában kerül sor”.<sup>31</sup> Mint „az Unió alapjául szolgáló egyik általános elvvel” kapcsolatban, amely majd kifejeződik az új szerződés rendelkezéseiben, a jelentés megjegyzi:

„[m]ivel az Uniót olyan tagállamok alkotják, amelyek államszervezete a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvén alapul, bármely új tagállam csatlakozása abban az értelemben feltételes, hogy bizonyítania kell ezen elvek tiszteletben tartását [jelenleg az EUSz F(1) cikkébe foglalt elvre építve].”<sup>32</sup>

A nyelvhasználat itt is világos. Míg a jelenlegi tagállamok államszervezete a demokrácián és az emberi jogokon „alapul”, addig a csatlakozásra váró országoknak *bizonyítaniuk* kell, hogy megfelelnek ezeknek a kritériumoknak.

Ezt a kijelentést azonnal a szankciós mechanizmusra vonatkozó, jól körülírt javaslat követi:

„az uniós tagságból eredő jogokat ahhoz kellene kötni, hogy a tagállamok teljesítik-e ezen elvekből eredő kötelezettségeiket; amennyiben valamely tagállam súlyos és visszatérő módon sérti meg ezeket az elveket, az Európai Tanács egy, a jövőben meghatározandó eljárásban, amely magában foglalhatja azt is, hogy az Európai Bíróság állapítsa meg a jogsértést, elrendelhetné a tagságból eredő egyes jogok gyakorlásának felfüggesztését.” (...).<sup>33</sup>

Érdekes módon az 1996. júniusi kormányközi konferencián megvitatott szankciós mechanizmus szerkezete bizonyítja azt is, hogy az akkori tagállamok vonakodtak attól, hogy egy olyan föderális jogi mechanizmus hatálya alá kerüljenek, amelynek ellenőrzése, legalábbis részben, a hatáskörükön kívül került volna. Valószínűleg ez volt az utolsó alkalom, amikor az Európai Bíróságnak a szankciós mecha-

nizmusba való formális bevonásának ötlete nyilvánosan szóba került. Ahogy ez köztudomású és széles körben elfogadott, az Európai Bíróság az európai integráció motorja. Végül a bírósági hatáskör a szankciós mechanizmusban nemkívánatossá vált, és a 7. cikk szerinti mechanizmus teljesen politikai (bírósági elemeket nélkülöző) eljárásá vált. Ma a Bíróság nem játszik szerepet a 7. cikk szerinti mechanizmusban.

A mai 7. cikkhez vezető úton az utolsó lépés 1996 júniusában az olasz elnökség javaslata volt. E javaslat az F. cikk szerinti elv megsértését megállapító eljárást vázolta fel. Amennyiben a Parlament, a Bizottság vagy a tagállamok egyharmada jogsértést állít, a Tanács (állam- vagy kormányfői szinten) egyhangúlag szavaz arról, hogy jogsértés történt-e. Az érintett tagállam megjegyzéseket fűzhet a javaslatához, de nem szavazhat. A Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel való konzultációt követően minősített többséggel dönt a Tanács a szankciókról és a jogsértés orvoslásának módjáról.<sup>34</sup>

A javaslatához fűzött „megjegyzések” bizonyítják azt, hogy ezen eszközrendszer megvitatásakor az akkori tagállamok egyik fő aggodalma az volt, hogy hogyan tudják ők maguk az ellenőrzésük alatt tartani az F. cikk megsértésének megállapításához vezető eljárást. Különös figyelem kísérte azt a kérdést, hogy a jogsértés megállapításához legyen-e szükséges az egyhangúság (a szankciók alkalmazásához pedig minősített többség), vagy a jogsértés megállapítását kössék minősített többséghez (a szankciók megállapítását pedig egyhangúsághoz).<sup>35</sup> Az utóbbi lett volna az erőteljesebb megközelítés, mivel a szankciók alkalmazására irányuló eljárás megindítását nem egyhangúsághoz, hanem minősített többséghez kötötte volna. Az is megjegyzendő, hogy a tárgyalások ezen időszakában az Európai Parlamentnek viszonylag kitüntetett szerepe lett volna, amely magában foglalta volna az eljáráskezdeményezés jogát is. A 7. cikk végső verziója ezt a parlamenti jogot nem tartalmazza, csupán az eljáráshoz kell a Parlamentnek a beleegyezését adni; továbbá a végső verzió egyhangúságot követel meg az eljárás megindításakor.

Így 1996-ra az Európai Unió készen állt a 7. cikk szerinti mechanizmus elfogadására. Ezzel egy időben az a korábbi felvetés, amely szerint az Uniónak rendelkezni kellene egy általános és folyamatos, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartását figyelemmel kísérő rendszerrel, eltűnt, illetve kívül rekedt az Európai Unióról szóló szerződés vitájából. A diszkrimináció tilalmának – „a (Szerződés) által a Közösségre ruházott hatáskörökön belül történő” – EK-szerződésbe való iktatása a tagállamok számára, amelyek tartottak a belső emberi jogi problémákba

való uniós beavatkozástól, biztosabb útnak tűnt. Az akkori tagállamok nagy hajlandóságot mutattak az emberi jogoknak és a demokráciának a kontinens keleti felén történő felügyeletére, de annál inkább ódzkodtak attól, hogy az európai intézmények ugyanezt tegyék az ő ügyeikben.

Ennek során a tagállamok ellenálltak az Európai Parlament felől érkező nyomásnak. Legalábbis 1993 óta a Parlament mellett érvelt, hogy szükség lenne a tagállamok emberi jogi helyzetének figyelemmel kísérésére és – megsértésük esetén – szankcionálására. Az 1993-as, „az emberi jogok Európai Közösségben való tiszteletben tartásáról” szóló határozat olyan eszközrendszer megteremtésére hívott fel, amely „figyelemmel kíséri az emberi jogok védelmét és előmozdítását a Közösségen belül, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelmet, tekintettel az érintett tagállammal szembeni közös fellépésre.”<sup>36</sup> Világos, hogy a Parlament végig olyan EUSz-beli rendelkezés elfogadását támogatta, amely elítélte volna a diszkrimináció bármely formáját, és amelynek része lett volna egy jogsértést megállapító EU-szintű mechanizmus.<sup>37</sup> Mivel egy módszeresebb és általánosabb emberi jogi megfigyelő rendszerért küzdött,<sup>38</sup> nem meglepő, hogy a Parlament nem volt elragadtatva egy olyan szankciós mechanizmus lehetőségétől, amelyet csak a legkirívóbb körülmények fennállása esetén alkalmaztak volna.

Valóban, az uralkodó vélemény alapján a vitacsoporttól a 7. cikk tényleges kodifikálásáig a szankciók alkalmazása feletti – Tanácson keresztül történő – tagállami ellenőrzés vált egyre erőteljesebbé. Ez a megerősödés számos tényezőről tetten érhető: (az érintett tagállamot nem számolva) a tanácsi egyhangúságtól a Parlament szerepének csökkentésén keresztül az Európai Bíróság részvételének visszautasításáig.<sup>39</sup>

Míg a tagállamok nyilvánvalóan a közelgő bővítés keretében értelmezték az új mechanizmust,<sup>40</sup> egyben figyeltek arra is, hogy semmilyen módon ne szélesítsék az EU hatásköreit emberi jogi kérdésekben, és szűkítsék az Unió lehetséges ellenőrzését a tagállamok és állampolgáraik közötti viszonyokban.

## A MEGELŐZŐ MECHANIZMUS FELÉ: A „HAIDER-AFFÉR”

A 7. cikkel kapcsolatos következő fontos epizód a szankciós mechanizmus megerősítése volt azzal, hogy a 2000-es kormányközi konferencián kiegészült egy megelőző mechanizmussal. Az EUSz (Nizzai Szerződés szerinti) 7. cikk (1) bekezdése alapján:

A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján, *tagjainak négyötödös többségével* és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett elveket, és ajánlásokat tehet neki. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően független személyeket kérhet fel, hogy ésszerű időn belül adjanak jelentést a kérdéses tagállam helyzetéről.<sup>41</sup>

Az új cikk alapján „a Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e”.

Ahogy az látható, a megelőző és [a nizzai verzió 7. cikk (2) bekezdésébe került] szankciós mechanizmus közötti főbb különbségek a következők: (1) a 6. cikk szerinti elvek „súlyos megsértésének nyilvánvaló veszélye” kell, hogy fennálljon az eljárás megindításához (szemben a „súlyos és tartós” jogsértéssel); (2) az Európai Parlament felhatalmazása az eljárás megindítására; (3) a Tanács négyötödös minősített többségi szavazásának előírása (szemben az egyhangú szavazás követelményével); (4) e rendelkezés alapján a Tanács csak „ajánlásokat” intézhet a kérdéses tagállamhoz; (5) az ügyről szóló független jelentés kérésének lehetősége (amelyet a lisszaboni szerződés nem tartalmaz).

Az európai uniós döntéshozók érdekes módon az új rendelkezésben – amelynek megalkotását, ahogy azt hamarosan látni fogjuk, közvetlenül a Haider-ügy váltotta ki – a 7. cikk szerinti rendszer megerősítését látták, nem pedig annak meggyengülését vagy felvizezését. Ez, a tagállamok emberi jogi és demokráciateljesítményének nyomon követésére szolgáló általános mechanizmus megerősödésére vonatkozó meggyőződés, valamint az a tény, hogy a reform az osztrák politikai helyzetre adott közvetlen reakció volt, jól megragadható az Európai Parlament 2000. évi, a szerződések alkotmányosítására vonatkozó jelentésében. Ahogy Olivier Duhamel, az Alkotmányügyi Bizottság jelentéstevője fogalmaz:

„Az alapvető jogok iránti tisztelet fontos politikai kérdéssé vált, nem csupán az Alapjogi Chartának köszönhetően, hanem azon aggodalom miatt, hogy egy szélsőjobboldali párt bekerült az egyik tagállam kormányába. Az erre az esetre adott politikai válaszok több esetben magukban foglalták az EUSz 7. cikke szerinti intézkedések megerősítését.”<sup>42</sup>

A Duhamel által szembetűnően nevesítés nélkül hagyott tagállam Ausztria volt. Ebből következően ahhoz, hogy megértsük a 7. cikk szerinti mechanizmus „megerősítésének” hátterét, bemutatom, hogy mi történt valójában abban az időben és abban a tagállamban, amely – mind közül a legbuzgóbb módon – először kívánta bevezetni a 7. cikk szerinti mechanizmust.

#### *Ausztria 1999–2000*

1999 előtt Ausztriát majd harminc éven keresztül – egyedül vagy koalícióban – a Szociáldemokrata Párt irányította. Az 1999-es általános választások előtt a szociáldemokraták és a kisebbik koalíciós párt, a jobbközépre tehető Osztrák Néppárt „nemzeti egységkormányban” irányította Ausztriát. A Szociáldemokrata Párt vezetője, Victor Klima volt a kancellár, míg a Néppárt vezetője, Wolfgang Schüssel a külügyminiszteri posztot töltötte be.

1999. október 3-án megválasztották a Nationalrat, az osztrák Parlament alsóházának tagjait. A szociáldemokraták látszólag újabb győzelmet értek el a szavazatok több mint 33,2%-ának, illetve hatvanöt alsóházi hely megszerzésével. Ami ugyanakkor meglepő volt, hogy a szélsőjobboldali osztrák Szabadságpárt meteorszerűen megelőzte a sokkal centristábbnak számító Néppártot, és néhány ezer szavazattal az ország második legerősebb pártjává vált. A Szabadságpárt és a Néppárt a szavazatok körülbelül 26,9%-át érte el, és ötvenkét helyet szerzett.

Ahogy azt megelőzően, egyetlen párt sem szerzett abszolút többséget a 183 tagot számláló alsóházban, és az osztrák elnök, Thomas Klestil, Klima kancellárt mint a legnagyobb párt vezetőjét kérte fel a kormányalakításra. Klima a Néppárttal való újbóli koalíciókötést kísérelte meg először, de az ajánlatot a Néppárt visszautasította. Klima ezt követően kisebbségi kormány létrehozására tett kísérletet. Ez a próbálkozás is sikertelen maradt, és 2000. január 21-én Klima bejelentette, hogy képtelen kormányt alakítani.

Klima kormányalakítási kísérletének bukása után, január 25-én a Néppárt és a radikálisan jobboldali Szabadságpárt koalíciós egyeztetésekbe kezdett. Február 1-jén megállapodtak, a koalíciókötés tényét pedig kelleltlenül, de elfogadta Klestil elnök. Az új kormány 2000. február 5-én tett esküt. Wolfgang Schüssel, a Néppárt vezetője lett a kancellár (bár a Szabadságpárt több szavazatot kapott). Susanne Riess-Passer, a Szabadságpárt képviselője alkancellár lett, és pártja tizből hat tárca irányítását kapta meg, köztük a védelmi, pénzügyi, szociális, igazságügyi tárcáét, ám a külügyi tárcáét – amely hagyomá-



nyosan a kisebbik koalíciós párthoz tartozott – nem.<sup>43</sup>

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy mennyire ironikussá vált a helyzet, hiszen az az Ausztria vált erős emberi jogi aggályok forrásává, amely korábban a legelszántabb tagország volt abban az ügyben, hogy létre kell hozni egy szankciós eszközrendszer a tagállami emberi jogi jogsértések és a demokratikus követelmények figyelmen kívül hagyása esetére. Megjegyzendő, hogy Wolfgang Schüssel, az új jobboldali kormány feje, az 1996-os kormányközi konferencia idején külügyminiszter volt, és akkor nagyon erős álláspontot képviselt a szankciós mechanizmus kérdésében.

A helyzet ironikus voltának teljes megértéséhez fontos emlékezni arra, hogy 1996-ban az osztrák álláspont mögötti motiváló erő az volt, hogy a szankciós mechanizmust olyan eszköznek szánták, amelyet a *jövőbeni* közép-európai tagállamokban elkövetett jogsértések ellen alkalmazhatnak. Időközben a Szabadságpárt vezetője, Jörg Haider programjának az egyik jelentős tényezőjévé vált a közép-európai országok csatlakozása *elleni* küzdelem. Haider számára az Ausztriával szomszédos országok – beleértve a Cseh Köztársaságot, Magyarországot, Szlovákiát és Szlovéniát – csatlakozására vonatkozó terv olyan, majdhogynem egzisztenciális feyegetést hordozott, amelynek következményeként Ausztria munkaerőpiacát elárasztották volna a szlávok és a bűnözés. Félelem alakult ki attól, hogy a kelet-európaiak, akik az osztrákoknál jóval kevesebbet dolgoznának, elveszik majd az osztrákok elől a munkahelyeket. Ahogy Haider fogalmazott 1998-ban, az Európai Unió bővítéséről szóló döntés „hadüzenet minden szorgalmas és keményen dolgozó embernek Ausztriában”.<sup>44</sup>

#### *Az európai reakciók és szankciók, és azok kritikája*

A „Haider-krisisre adott európai reakciók – beleértve azokat, amelyek az ügy kelet-közép-európai dimenzióját hangsúlyozták – többféleképpen értelmezhetők. Egy magyar író és emberi jogi aktivista, Haraszi Miklós szerint a keleti bővítést közvetlenül megelőző európai válaszok fő funkciója egy erős szimbolikus üzenet eljuttatása volt, amelynek értelmében Közép-Kelet-Európának nem csak látzólag kell fenntartania a demokratikus rendszert, miközben jelentősen aláássa a demokratikus elveket, vagy kokettál szélsőjobboldali pártokkal.<sup>45</sup> Haraszi számos ilyen vezetőt és pártot nevezett meg az akkori Közép-Európában: Jan Slotát Szlovákiában, Vlagyimir Zsirinovszkij Oroszországban, Csurka Istvánt Magyarországon és Vadim Tudort Romániában.<sup>46</sup>

Míg az európai reakciók „Keletre küldött üzenetként” való felfogása legitimnek tekinthető, az európai reakciót nem csak (és talán nem elsősorban) a közelgő keleti csatlakozással járó aggodalmak motiválták. Az Unió akkori tagállamain belül is zavaró folyamatok zajlottak. A haiderizmus nem elszigetelt jelenség volt akkoriban Nyugat-Európában. Ebben az időszakban Le Pen pártja, a Front National, jelentős képvisellel bírt Franciaországban a Nemzetgyűlésben (harmincöt mandátumot szerezve az 1986-os választásokon), és maga Le Pen is népszerűség csúcsán volt, amikor a szavatok több mint 16%-ával a 2002-es elnökválasztás második fordulójába jutott. Ugyancsak ez idő tájt, az olasz Alleanza Nazionale (a jellegzetesen neofasiszta Olasz Szociális Mozgalom utódpartja) a szavatok több mint 15%-át szerezte meg, és vált Berlusconi jobbközép Forza Italia pártjának politikai partnerévé. Szemben Ausztriával, az Alleanza Nazionale vezetője, Gianfranco Fini még miniszterelnök-helyettes is lett a 2001-es általános választások után létrejött kormányban.

Ahogy Michael Merlingen és mások megerősítik egy tanulmányban, amely a Haider-afférra adott európai reakciókat belpolitikai nézőpontból elemzi: „az Ausztria elleni szankciókat nem annyira az identitás, mint inkább a hataloméhes politikusok önérdeke vezérelte.”<sup>47</sup> Azok az európai kormányok és pártok, amelyek tartottak a saját országukban működő szélsőjobboldali pártoktól, arra ösztökélték európai uniós partnereiket, hogy fogadják el a szankciók alkalmazását. „A győzelem vagy a hivatalban maradás érdekében azt a nyilvánvaló üzenetet kívánták eljuttatni a szélsőjobboldali versenytársakkal való együttműködést latolgató választóknak és a politikusoknak, hogy bizonyos politikai alternatívák elfogadhatatlanok.”<sup>48</sup>

Kezdetben csak néhány vezető: – Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Guy Verhofstadt és Jose-Maria Aznar – vett részt a szankciók körüli politikai vitában, amely ezáltal felölelte a három legnagyobb európai államot, Franciaországot, Németországot és Spanyolországot. Chirac ragaszkodott ahhoz, hogy a hasonló módon gondolkodó vezetők a nyilvánosságtól elzárva cselekedjenek, amelynek eredményeként sok kormány, különösen az olyan kisebb országok kormányai, mint Finnország, Görögország és Írország, kész helyzet elé került akkor, amikor – 2000. január 31-én – az Európai Unió elnöksége nyilatkozatot adott ki. Egyik tisztán szupranacionális szereplőnek számító uniós intézmény (a Bizottság, Parlament) véleményének kikérésére sem került sor.<sup>49</sup>

A nyilatkozat, amelyet a tizennégy tagállam (EU-14) nevében adtak ki, nem az Unió álláspontját

tükörözte, és olyan egyoldalú intézkedéseket tartalmazott, mint a tagállamok és az osztrák kormányzati tisztségviselők közötti kapcsolattartás befagyasztása, az uniós támogatás visszavonása osztrák tisztségviselők nemzetközi szervezetek magasabb pozícióiba helyezése vonatkozóan, és a – technikai szintet kivéve – az osztrák nagykövetekkel való kapcsolattartás megszüntetése. Ezek az egyoldalú szankciók 2000. február 4-én, az új koalíciós kormány osztrák elnök előtti eskütetelekor léptek hatályba.

A szankciók nem voltak hosszú életűek; már regionális szinten aláásták, még mielőtt az év szeptemberében feloldották volna azokat.<sup>50</sup> A közös front felbomlásával az egyoldalú intézkedések elégtelensége hamar megmutatkozott, és ezt az ügy minden szereplője üdvözölte, beleértve az EU-14 vezetőit, a szankciók ellenzőit a tizennégy tagállamon belül, valamint a Schüssel-kormányt, amely erkölcsi győztesnek hirdette ki magát.

A szankciók egyoldalú jellegéből belső korlátok fakadtak.<sup>51</sup> Valójában a tagállamok kapcsolatban maradtak Ausztriával az európai intézményekben, még ha nemzeti szinten „bojkottálták” is az országot.<sup>52</sup> Mindamellet a szankcióknak fontos szimbolikus hatásuk volt, mivel egy olyan közös európai identitásnak a képét erősítették,<sup>53</sup> amelyet számos nyugat-európai fővárosból származó politikai nyilatkozat is megtámogatott. A portugál miniszterelnök, Antonio Guterres kijelentette, hogy az Európai Unió „egy közös értékrendszeren, szabályokon és kultúrán alapuló Unió,” és az osztrák Szabadságpárt „nem tartja be az európai család alapvető értékeit.”<sup>54</sup> Hasonlóképpen nyilatkozott a brit külügyminiszter, Robin Cook is, amikor azt mondta, hogy „az ideggyűlöletre való hivatkozás, amelyre Haider úr a politikáját építi [...] az Európai Unió alapjával áll ellentétben.”<sup>55</sup>

Ezek a kijelentések rávilágítanak a központi európai értékeknek egy olyan közös felfogására, amelyen az európai projekt nyugszik. A Szabadságpárt elleni általános felháborodás és az Ausztria elleni fellépés „a nemzeti és szupranacionális szintű európai uniós döntéshozók önmeghatározásának központi részévé vált.”<sup>56</sup> Ahogy Merlingen és mások megjegyzik, az EU-14-ben konszenzus volt abban a kérdésben, hogy ami Ausztriában történt, az a demokratikus országokban elfogadott politikai viselkedéstől való eltérés volt.<sup>57</sup>

A krízis európai dimenzióját erősítette az akkor az Európai Unió elnökségét ellátó Portugália. 2000. január 31-én a portugál miniszterelnök saját fejlődés levélpapírján olyan tartalmú sajtóközleményt tett közzé a tizennégy tagállam nevében, amelyre formálisan nem volt felhatalmazása. Haraszti, némileg

melodramatikusan, ezt „portugál puccsnak” nevezte.<sup>58</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy ez még mindig csak egy egyoldalú lépés volt, bár európai fődorlattal fűszerezve.

Ugyanakkor, ezzel egy időben, a Tanács nem tett semmilyen lépést, mivel a portugál akció még azelőtt történt, hogy Schüssel hivatalba lépett volna, és az incidens (egy radikális jobboldali párt kormányra kerülésre) még nem jelentette a 7. cikk által megkövetelt körülmények fennálltát: Ausztriában az emberi jogokat, a demokráciát vagy a jogállamiságot nem sértették meg „súlyosan és tartósan”. Ebben az időben az európai válasz a tagállami és az európai szint között lebegett. Ahogy de Witte és Toggenburg hangsúlyozza: „[N]incs kétség afelől, hogy a nyilatkozatot nem az Európai Unió, hanem annak 14 tagállama – az európai uniós együttműködésen kívül – tette, ügyelve eközben arra, hogy emlékeztessenek a saját lépésük és az európai uniós tagságuk közötti kapcsolatra.”<sup>59</sup>

A szankciók kritikusai, beleértve az osztrák hatóságokat is, nem annyira az egyoldalú tagállami lépéseket, hanem a reakció kollektív dimenzióját vették ösztűz alá.<sup>60</sup> Kétségek merültek fel az akció legalitásával kapcsolatban is. Számos, a szankciók elleni érv az osztrák nép demokratikus akarátának tiszteletben tartásán alapult. Az Európai Parlamentben egy határozat elfogadása előtt vitát tartottak „Az osztrák parlamenti választások eredményéről, valamint az ÖVP (Osztrák Néppárt) és az FPÖ (Osztrák Szabadságpárt) közötti koalíciós kormányalakításról szóló javaslatról” címmel.<sup>61</sup> A vitában felvetették, hogy „[a tizennégy tagállam] beavatkozása a Szerződésre hivatkozik, mintha abban az lenne tételvezve, hogy ezen túl az emberek demokratikusan nyilvánított akarátát érvényteleníthetné a környező országok kormányfőinek akarata, akik ebben az esetben gondosan tartózkodnak attól, hogy saját választóikkal konzultáljanak.”<sup>62</sup>

Egy másik európai parlamenti képviselő a jobbközép CSU színeiben úgy nyilatkozott, hogy „tűrheterlen, hogy egy tagállam kormányalakításába beavatkozzon az EU”, és hozzátette: „[E]hhez nincs joga. Ahelyett, hogy idő előtt elítélné az FPÖ-t és a formálódó osztrák kormányt, először kritikailag meg kellene vizsgálni és értékelni kellene a kormányzati nyilatkozatokat, a pártprogramokat és a koalíciós törekvéseket. Csak a koalícióra lépni kívánó pártok jövőbeni törekvéseinek ilyen kritikai értékelése után lehet dönteni arról, hogy ez a kormány ellentétben áll-e a demokratikus Európa szellemével.”<sup>63</sup>

Ezek a kritikák a középpártok soraiból érkeztek. Más reakciók még szélsőségesebbek voltak. Egy francia európai parlamenti képviselő, Gollnisch, aki

felszólalásában azoknak „a képviselőknek a nevében beszélt, akik a Front National, a Vlaams Blok és a Movimento Sociale Italiano” soraiban ültek, megkérdezte: „[az osztrák koalíciós kormány ellen] hisztéria spontán? Csupán csak butaság eredménye, vagy egy olyan szándékos stratégiáé, amely ugyanaz az egész világon? Kik erőltetik az akarataikat Európa népeire, megakadályozva őket abban, hogy megválasszák saját sorsuk alakulását? Földalatti mozgalmak? Az Egyesült Államok kormánya vagy Izrael? Vagy az ő szocialista támogató csapataik, akik ebben a Házban az arcukat adják ahhoz, hogy értékeiket lenyomják a torkunkon?”<sup>64</sup>

A jobbközép pártok csoportja, az Európai Néppárt megosztott volt a kérdésben. Egyik oldalról számos nemzeti delegáció, köztük a belga kereszténydemokraták vallon szárnya, a francia UDF és a José Maria Aznar által vezetett spanyol Néppárt erőteljesen szemben állt Haiderrel, és az ÖVP–FPÖ koalíciót az Európai Parlament által 1992-ben elfogadott, a nacionalizmus és mindenfajta szélsőség visszautasítását is magában foglaló magatartáskódex megsértésének tekintette. A másik oldalról a német, a flamand belga, az északi országokból jövő és a brit delegáció – az olasz Forza Italiához hasonlóan, amely maga is szövetséges volt egy radikálisan jobboldali párttal –, elutasította az ÖVP–FPÖ koalíció elítélését, amellett érvelve, hogy azt nem a pusztán összetétele, hanem a politikája alapján kell megítélni.<sup>65</sup>

A jobbközép pártok megosztottságának és a baloldali egységes felháborodásának eredményeként az Európai Parlament már 2000. február 3-án határozatot fogadott el, amelyben a képviselők „[köszöntötték] a portugál elnökség nyilatkozatának időszzerű politikai szándékát, amennyiben az megismétli a tagállamoknak a közös európai értékek védelmére vonatkozó ama aggodalmát, amelyet fokozott éberséggel szükséges követni.”<sup>66</sup> A megfigyelő ugyanakkor némileg kétértelműnek tarthatja a Parlament álláspontját, mivel a Parlament ugyanabban a határozatban támogatásáról biztosította a Bizottságot is: „[köszöntve] a bizottsági elnökség nyilatkozatának időszzerű politikai szándékát, amennyiben az megismétli a tagállamoknak a közös európai értékek védelmére vonatkozó ama aggodalmát, amelyet fokozott éberséggel szükséges követni.”<sup>67</sup> Mindeközben úgy tűnt, hogy a Bizottság egy olyan megközelítést támogatott, amely a tényleges emberi jogi jogsértések szigorú értékelésén alapult, nem pedig azon, mi történhet annak eredményeként, hogy Haider pártja csatlakozik a kormányhoz.

Úgy tűnik, Romano Prodi-val, a Bizottság elnökével nem konzultáltak a tizennégy tagállam egyol-

dalú szankcióiról, aki azokról csak a közös döntés nyilvánosságra hozatalát *követően röviddel értesült*.<sup>68</sup> A 2000. február 1-jei fejlemények miatt összehívott rendkívüli ülésen a Prodi-bizottság úgy döntött, hogy mindaddig fenntartja a munkakapcsolatot az osztrák kormánnyal, amíg az meg nem szegi az emberi jogokra vonatkozó európai szerződésbeli rendelkezéseket.

A Bizottság ugyancsak jelezte, hogy szigorúan ellenőrizni fogja, hogy vajon az osztrák jogalkotás megfelel-e az európai jogból eredő kötelezettségeknek. 2000. február 2-án a Bizottság elnöke kijelentette, hogy a Bizottság „szemmel fogja tartani az osztrák eseményeket. Az Európai Unió valóban nem maradna fenn a szabadság, demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó elvek nélkül. Ezek az Unió alapjai.”<sup>69</sup> A Bizottság álláspontját Neil Kinnock bizottsági tag foglalta össze, aki elmondta: „[F]élelem és részrehajlás nélkül érvényesíteni fogjuk a Szerződés 6. cikkébe foglalt értékeket és rendelkezéseket, és [...] a Szerződés 7. cikkének megfelelően részt fogunk venni annak biztosításában, hogy a szabadság, a demokrácia és az alapvető jogok értékei fennmaradjanak. Ebben egyáltalán nincs semmiféle önteltség, engedékenység és kétértelműség [...]”<sup>70</sup> Kinnock így folytatta: „[S]zámtalan ember, beleértve engem is, az utóbbi évek során megismerte Herr Haider támadó megjegyzéseit, [amelyek tükrözték], hogy politikájának számos eleme az idegengyűlöleten alapszik [...] Értjük, és emlékeztetünk arra, hogy néha milyen rövid és szelektív a náciizmussal kapcsolatos emlékezete [...] Mindazonáltal a Bizottságnak az értékek és a jog, nem pedig az ösztön alapján kell eljárnia.”<sup>71</sup> Kinnock összefoglalója nagyon jelentős; helyesen értelmezve, úgy távolítja el az európai uniós intézményeket az EU-14-ek lépéseitől, hogy ezzel egyidejűleg egyáltalán nem ítéli el a szankciókat.

Az egyoldalú intézkedések kritizálóinak egyik aggodalma az volt, hogy azok kontraproduktívnak bizonyulhatnak, amennyiben azok eredményeként megerősödik a támogatása Haider pártjának Ausztriában, illetve más tagállamok radikális pártjainak.<sup>72</sup> Mások amellett érveltek, hogy egy ilyen precedens nélküli lépéssel az EU-14-ek feltűzelhetik – mint ahogy fel is tűzelték – az Európa-ellenes érzelmeiket.<sup>73</sup> Úgy tűnik, ilyen megfontolások vezették a Bizottságot akkor, amikor úgy döntött, hogy tompítja a kritikák élet, és ad egy esélyt a Schüssel-koalíciónak. 2000. február 2-án a Bizottság elnöke, Prodi nyíltan az Ausztriával való szolidaritást fejezte ki: „a Bizottság nem látná el megfelelően a feladatát, ha megszakítaná az eddig kialakított munkakapcsolatát Ausztriával”, mivel „ha az egyik tagállam nehézsé-

gekkel küzd, akkor az egész Unió nehéz helyzetben van”.<sup>74</sup>

Prodi emlékeztetett az álláspontjára, amikor 2000. február 15-én bemutatta bizottsági elnöki programját az Európai Parlamentnek. Ezen túlmenően, elfogadta Schüssel azon kijelentését, amely Ausztria közös európai értékek iránti elkötelezettségére vonatkozott:

„[F]ebruár 7-án üzenetben gratuláltam Schüssel osztrák kancellárnak a kinevezéséhez, ahogy minden új tagállami kormányfőnek szoktam.[...] [A] központi és legfontosabb rész egyértelműen szólítja meg Schüssel kancellárt. »Biztos vagyok benne – írtam a kancellárnak címzett levelemben –, hogy amiként azt a 'Felelősség Ausztriáért: A jövő Európa szívében' című nyilatkozatában leszögezte, Ön is az elődjeivel megegyező elköteleződést mutat majd az európai konstrukció, a közös európai értékek számító szabadság, demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság védelme területén.«”<sup>75</sup>

Ahogy korábban említettem, az Ausztria elleni szankciók rövid életűek voltak. 2000 júniusára, a portugál elnökség végére az európai vezetők széleskörű meggyőződése az volt, hogy nem lehet fenntartani az egyoldalú szankciókat, és hogy azok negatív mellékhatásokkal, különösen az euroszeptikus hangok feltüzelésével jártak. Egészen valószínű, hogy a nemzeti vezetőkben volt egy ki nem mondott félelem is: egy nap a Haider-affér miatti eljárás visszafelé sült el abban az értelemben, hogy valamiféle belpolitikai fejlemény eredményeként a saját nemzetük lehet a szankciók kárvallottja.<sup>76</sup>

Wolfgang Schüssel osztrák kancellár ravasz politikája ugyancsak hozzájárult a szankciók megszüntetéséhez. A 2000. június 19-én Feirán az európai uniós kormányok részvételével megtartott tanácskozáson az osztrák koalíciós kormány vezetői jelezték, hogy az EU-14-ek által alkalmazott szankciók hatással lehetnek mind az EU alkotmányos reformjával, mind az új tagállamok csatlakozásával kapcsolatos kérdésekre. A csúcstalálkozón Ausztria – „alkotmányjogi okokra” való hivatkozással – megakadályozta egy közösségi, a megtakarítások forrásadójára vonatkozó rendelet megalkotását is.<sup>77</sup> Az üzenet egyértelmű volt: amíg Ausztriát nem fosztják meg a jogaitól európai szinten, addig Ausztriának lehetősége van a szankcionáló országokkal szembeni megtorlásra, és élni is fog ezzel az eszközzel.

Megfelelőek és igazoltak voltak-e ezek a precedens nélküli szankciók? Ez egy fontos kérdés a 7. cikkkel kapcsolatos vita alakulása szempontjából. Ha a szankciók konkrét emberi jogi jogsértések megvá-

laszolására irányulnak, akkor a szankciók intenzitásának a jogsértések súlyával kell arányban állnia. Az osztrák esetben a szankciókat annak ellenére alkalmazták, hogy az új osztrák kormány nem vétett nyilvánvalóan valamely uniós szabály ellen. Ebben az időszakban az aggodalom forrását egy demokratikus kormányzati koalícióhoz csatlakozni kívánó párt vezetőjének politikai *nyilatkozatai* jelentették.<sup>78</sup> Ha a szankciók célja az emberi jogok és a demokrácia (közelebbről meg nem határozott) európai uniós mércéinek érvényesítése volt, akkor kevésbé drasztikus eszközöket is igénybe lehetett volna venni ahelyett, hogy *cordon sanitaire*-t vonnak Ausztria körül.<sup>79</sup> Merlingen számára „távolról sem egyértelmű, hogy az európai uniós normák ilyen súlyos intézkedéseket indokoltak. Egyáltalán nem világos, hogy ezeket a súlyos intézkedéseket az európai uniós jog írta-e elő, ahogyan az sem, hogy azok összeegyeztethetők voltak-e ezekkel a (diffúz) európai uniós normákkal”<sup>80</sup>

Másik oldalról, ha a szankciók célja az volt, hogy erős üzenetet küldjenek a jövőbeni közép-európai tagállamoknak, akkor a szankciós stratégia kezd értelmet nyerni. Ez nem azt jelenti, hogy a szankciókat *elsődlegesen* a csatlakozásra váró országoknak címzett üzenetként fogták fel; inkább olyan általános ideológiai nyilatkozatként kell a szankciókat felfogni, amely meghatározza, hogy az Unión belül mi fogadható el politikailag. Mivel a határt nem azzal lépték át, amit az osztrák kormány várhatóan *tett* volna, hanem inkább azzal, amit Haider *mondott* (megferőtözve ezzel bármelyik, pártja részvételével működő kormányt), ezért nyilvánvaló analógiát lehetett vonni a radikális jobboldali pártok között, beleértve azokat is, amelyek Közép-Európában burjánzottak.

Az ismeretlentől való félelem, hogy milyen mértékű populizmust, irracionálitást és fanatizmust hozhatnak az új tagállamok az Európai Unióba, megmagyarázhatja, hogy adott esetben miért volt hasznos az EU-14-ek részéről egy különösen utálatos nyugat-európai politikai vezető példájára való összpontosítás, és annak viszonylag szigorú bírálata, amely így a bővülő Unióban lehetőséget adott a politikai egységesség küszöbéről és a másság határaitól való nyilatkozatok megtételére.

#### *A három bölcs és a jelentésük*

2000. június 29-én, a Feirán tartott csúcstalálkozót követően, a portugál elnökség által készített terv alapján az EU-14-ek egy olyan „három bölcsből” álló bizottság létrehozásában állapodtak meg, amely jelentést tesz arról, hogy Ausztria betartja-e a „közös európai értékekből” eredő követelményeket. Ha a bizottság arra a megállapításra jut, hogy igen, akkor

véget vetnek a szankciók alkalmazásának, amelynek legvalószínűbb időpontja 2001. eleje, amikor Franciaország átadja az elnökséget Svédországnak.

A terv EU-14 általi elfogadását követően a portugál miniszterelnök, Antonio Guterres levelet írt a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság elnökének, amelyben arra kérte, hogy nevezzen meg három személyt, akik alapos vizsgálatot követően jelentést adnak (1) Ausztria európai értékek iránti elkötelezettségéről, különös tekintettel a kisebbségek, menekültek és bevándorlók jogaira, (2) valamint az FPÖ politikai fejlődéséről.<sup>81</sup>

2000. július 12-én a strasbourgi bíróság elnöke, Luzius Wildhaber bíró nyilvánosságra hozta a jelöltjeit. A három jelölt Martti Ahtisaari – korábbi finn köztársasági elnök –, Jochen Frowein – a heidelbergi Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law professzora –, valamint Marcelino Oreja – az Európai Emberi Jogi Bizottság alelnöke, korábbi spanyol külügyminiszter, az Európa Tanács főtárgya és az Európai Bizottság tagja – voltak.

Eközben Schüssel kancellár folytatta támadását az EU-14 ellen. A koalíciójával való július 5-ei találkozót követően országos népszavazásra vonatkozó tervvel állt elő, amely révén Ausztria Európai Unióhoz való hozzáállására derült volna fény. A népszavazás hat kérdésből állt volna. A meglehetősen leplezetlen elfogultság megnyilvánult a kérdések szövegében; a népszavazáson többek között olyan kérdésre kellett volna választ adni, mint „[A] szövetségi kormány [...] biztosítsa-e minden eszközzel, hogy azonnal véget vessenek az Ausztriát igazságtalanul sújtó szankcióknak?”<sup>82</sup> Más kérdések arra irányultak, hogy milyen jövőbeni formája legyen az Uniónak, valamint arra, hogy igazságos lenne-e, ha a nagyobb EU tagállamok akarata érvényesülne a kisebbek felett.<sup>83</sup>

Érdeemes megjegyezni, hogy a népszavazás ötletét először a Szabadságpárt vezetője, Jörg Haider vetette fel, áprilisban, de azt a Schüssel vezette Néppárt ellenezte. Schüssel a Jacques Chirac francia elnök által vezetett francia uniós elnökség miatt gondolta meg magát. A francia elnök többször hangoztatta a szankciók alkalmazása melletti álláspontját, és álláspontja világos hatást gyakorolt a Feirában tartott csúcstalálkozóra és a szankciók további alkalmazására. A népszavazást 2000. október 29-én vagy november 26-án tartották volna. Az osztrák kormány ugyanakkor kijelentette, hogy a szankciók alkalmazásának befejezése esetén nem tartanák meg a tervezett népszavazást.<sup>84</sup>

Ebből következően a három bölcsnek nagy nyomás alatt kellett elkészíteni a jelentést: egyrészt a

tagállamok között nem volt egyetértés a szankciók alkalmazásának befejezését illetően, másrészt Ausztria – 2000 őszére eső határidővel – népszavazási ultimátummal állt elő. Ez magyarázatot ad arra, hogy más hasonló kezdeményezésekkel ellentétben a három bölcs miért ilyen gyorsasággal készítette el a jelentését (a „bölcseket” 2000. július 12-én nevezték ki, és szeptember 8-án, kevéssel a Schüssel által adott első határidő előtt, nyilvánosságra hozták a jelentésüket), és arra is, hogy a tagállamok miért érvényesítették olyan hirtelen a jelentés következtetéseit (2000. szeptember 12-én fejezték be a szankciók alkalmazását).

Rátérve magára a jelentésre: a három bölcs hatáskörébe tartozó első ügy a kisebbségek jogai voltak.<sup>85</sup> A következtetésük sokatmondóan nem csak a koalíciós kormány terveire vagy kijelentéseire koncentrált, hanem a hatályos osztrák jogrendszerre is: „[A]z osztrák jogrendszer külön védelemben részesíti az Ausztriában élő kisebbségeket. [...] Az osztrák jogrendszer nagyobb mértékben védi a létező nemzeti kisebbségeket, mint sok más európai uniós ország.”<sup>86</sup> A jelentés ugyancsak megjegyzi, hogy a „menedéket kérők helyzete olyan, mint más európai uniós országokban.”<sup>87</sup> A bevándorlók jogait illetően a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy „a jelenlegi osztrák kormány folytatja az előző kormányok azon politikáját, amely korlátozza az újonnan érkezők bevándorlását, és elsőbbséget ad az országban már jogszerűen letelepedettek integrációjának. Ugyancsak elismeri azt az elvet, hogy lehetővé kell tenni a családegyesítést. Kijelenthető, hogy az osztrák kormány bevándorlási politikája a közös európai értékek iránti elköteleződést mutatja.”<sup>88</sup>

Ausztria nemzetközi jogi kötelezettségeinek és belső jogi szabályainak értékelése, az osztrák megoldások más európai uniós tagállamokhoz hasonlítása, valamint – ami a legfontosabb – az új koalíció javaslatainak az előző osztrák kormányok javaslataival való összehasonlítása után a három bölcs arra a következtetésre jutott, hogy az osztrák kormány az európai értékek szabta keretek között maradt.

Ugyanakkor kifejezésre juttatták a Szabadságpárt javaslataival kapcsolatos fenntartásaikat is, áttérve ezáltal a megbízatásuk második felére, nevezetesen a Szabadságpárt politikai természetének értékelésére. „A jelenlegi szövetségi kormányról alkotott véleményt mindazonáltal abban a kontextusban kell megítélni, amelyet néhány szabadságpárti képviselő által ismétlődően használt kétértelmű nyelvezetnek fogunk hívni.”<sup>89</sup> Ezt, a megbízatásuk két része közötti kapcsolatot hangsúlyozza a három bölcs azzal a céllal, hogy a vizsgálat hatályát leszűkítse: „[A]hogyan a megbízatás első felében kifejezetten utaltunk

rá, az FPÖ politikai természetének fejlődése a közös európai értékek kontextusában értékelhető. Csak annyiban foglalkozunk az FPÖ politikai természetének fejlődésével, amennyiben az a közös európai értékeket érintő kérdéseket vet fel.<sup>90</sup>

A három bölcс újraértékelt az „európai közrendet”, amely elsősorban az Európai emberi jogi egyezményen, a strasbourgi bíróság szólásszabadsággal, szabad választásokkal, gyülekezési joggal, demokratikus pluralizmussal és ezek elsősorban korlátjával, „mások jogainak és szabadságainak védelmével” kapcsolatos joggyakorlatán alapul.<sup>91</sup> Ebben az összefüggésben megerősítették „az európai kormányok pozitív kötelezettségét arra, hogy az idegengyűlölő és rasszista diszkrimináció minden közvetlen vagy közvetett formája ellen harcoljanak, és reagáljanak minden olyan kétértelmű beszédre, amely bizonyos szempontból trivializálná vagy negatív értelemben »normalizálná« a nemzeti szocialista múltat.”<sup>92</sup>

A jelentés közvetett módon összehasonlítja a jogi normákat a prominens FPÖ-aktivisták viselkedésével: összeveti például a nemzetiszocialista (náci) pártokra vonatkozó osztrák törvényhozási tilalmat és az osztrák Alkotmánybíróság joggyakorlatát<sup>93</sup> az FPÖ-kampányok nemzetiszocialista gyökereivel és idegengyűlölő természetével.<sup>94</sup>

Ezért a vita tárgya az osztrák Alkotmánybíróság FPÖ-vel kapcsolatos álláspontja lett: „[A]z osztrák Alkotmánybíróság esetjogából egyértelműen látszik, hogy abban az esetben, amikor egy párt vesz részt az eljárásban, a Bíróság megfelelő indokok fennállta esetén hivatalból dönthet úgy, hogy a [politikai pártok] betiltására vonatkozó szabályokat alkalmazza. Az FPÖ számos esetben kérelmezőként jelent meg a Bíróság előtt választási ügyekben. A Bíróság nem látott semmilyen okot arra, hogy a „*Verbotsgesetz*” [pártok betiltására vonatkozó törvény]<sup>95</sup> alapján megkérdőjelezze a párt működésének jogszerűségét.”

A három bölcс arra a következtetésre jutott, hogy az FPÖ-t „szélsőséges kijelentésekről ismert jobboldali, populista» pártként határozták meg. Ez a meghatározás – nézetünk szerint – alkalmazható azt követően is, hogy a párt csatlakozott a szövetségi kormányhoz.”<sup>96</sup>

Ez nem volt más, mint a nyilvánvaló kijelentése: lehetetlen lett volna tagadni, hogy az FPÖ egy radikális jobboldali párt. Ennél figyelemreméltebb, ahogy a bölcsek megkülönböztették az FPÖ aktivistáit, akik „nagyon kétértelmű nyelvet használnak,”<sup>97</sup> az „osztrák szövetségi kormányba az FPÖ által delegált miniszterektől”, akik nem „használták ezeket a típusú kifejezéseket az osztrák szövetségi kormány megalakulása óta”,<sup>98</sup> nyilvánvalóan bizonyítva ezzel annak

nyugtázását, hogy az FPÖ-t köti a Haider és Schüssel által közösen aláírt 2000. februári nyilatkozat.<sup>99</sup> A koalíció és a párt között ismét különbséget téve, a három bölcс aggodalmát fejezte ki „a kritika szabadsága elleni támadások miatt”,<sup>100</sup> amelyek jórészt a Szabadságpárt által „gyakran alkalmazott rágalmaszói eljárásokból” álltak,<sup>101</sup> de önmagában „a koalíció kormány létrehozását nem tudta be bűnnek”.

Ami a szankciók kérdését illeti, a három bölcс kötelességének érezte kijelenteni, hogy nem tesznek semmiféle ilyen tárgyú kijelentést: „nem tárgya a megbízásunknak a tizennégy tagállam által elfogadott intézkedések jogszerűségéről való állásfoglalás.”<sup>102</sup> A jelentéstezők megbízatásának korlátozott voltára való utalás pajsza mögöl azonban hangsúlyozták a szankciók pozitív hatását: „kétségünk sincs afelöl, hogy Ausztria esetében a tizennégy tagállam által bevezetett intézkedés fokozott erőfeszítésekre ösztökélte az osztrák kormányt. A szankciók, ezen értékek védelme érdekében, ugyancsak felvillanyozták a civil szektort.”<sup>103</sup> A jelentés a szankciók negatív mellékhatásait is figyelembe vette, és fenntartások nélkül támogatta azok alkalmazásának befejezését: „Nézetünk szerint [...], kontraproduktív lenne, ha a tizennégy tagállam által alkalmazott intézkedéseket továbbra is fenntartanák, ezért be kellene fejezni azok alkalmazását. Az intézkedések már feltűzték az országban a nacionalista érzelmeket, mivel egyes esetekben úgy fogták fel azokat, mintha az osztrák állampolgárok elleni szankciók lennének.”<sup>104</sup>

## A NIZZÁHOZ VEZETŐ ÚT

A három bölcс jelentése az ausztriai helyzetre vonatkozó specifikus megjegyzéseken túl tett néhány általánosabb javaslatot is a 7. cikk szerinti mechanizmus finomítására. Javasolta „megelőző és monitoring eljárások bevezetését az EUSz 7. cikkébe, hogy a jelenlegi ausztriaihoz hasonló helyzeteket az EU-n belül lehessen kezelni a kezdettől fogva”<sup>105</sup>

Egy ilyen mechanizmus a bölcsek szerint „az elejétöl egy nyílt és nem konfrontatív dialógust tenne lehetővé az érintett tagállammal”.<sup>106</sup> Ambíciózusabban hozzátették, hogy javaslatuk az „EU-n belül olyan mechanizmus kialakítására” irányul, amely „monitorozná és értékelné az egyes tagállamok elkötelezettségét és teljesítményét a közös európai értékekre figyelemmel”.<sup>107</sup>

A három bölcс jelentése nem az első felhívás volt a 7. cikk mechanizmusának finomítására az Unió politikai köreiben. A 7. cikk módosítására irányuló első javaslatot az Európai Parlament tette 2000. április 13-iki, a kormányközi konferenciára vonatkozó

javaslatokat tartalmazó határozatában.<sup>108</sup> Ugyanakkor, az Európai Parlament által javasolt ötlet nem megelőző mechanizmusra irányult, hanem inkább (1) a 7. cikket aktiváló eljárás felgyorsítására, valamint (2) a létező szankciós mechanizmusok feltételeinek fellazítására. A Parlament olyan eljárást javasolt, amely szerint (i) a tagállamok egyharmada, (ii) a Parlament vagy (iii) a Bizottság kezdeményezésére, a Parlament hozzájárulásának megszerzése után a Tanács négyötödének szavazatával egy tagállam tagsága felfüggeszthető.<sup>109</sup> Az eljárás annak megállapítására irányul, hogy történt-e „a tagállam részéről a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt értékek súlyos megsértése” (a „súlyos és tartós megsértés” helyett).<sup>110</sup>

A fejlemények úgy alakultak, hogy mind a Parlament, mind a bíróságok jelentésében foglalt javaslatokat befogadták: a létező szankciós mechanizmusok érintetlenül hagyása mellett beépítettek egy olyan megelőző mechanizmust, amely a Parlament által javasolt eljárások némelyikével indítható be. Az első ilyen irányú javaslat a vita egyik főszereplőjétől, Belgiumtól érkezett.<sup>111</sup> A belga javaslat a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottságnak adja a kezdeményezés jogát, a Parlamentet csupán tájékoztatás illeti meg, és az intézkedésről minősített többséggel határoz a Tanács. A megelőző mechanizmus így tehát könnyebben lenne beindítható, mint az egyhangúságra alapuló szankciós mechanizmusok. Tartalmilag a vizsgálatnak azt kellene meghatároznia, hogy vajon felmerült-e a tagállamban a 6. cikkben említett elvek „fenyegetett megsértése” (‘threatened breach’). A ‘threatened breach’ természetesen homályos kifejezés, amely tág teret biztosít a politikai mérlegelésre és az eseti értelmezésre. Ha a megállapítás megtörténik, a Tanács kiad egy „megfelelő javaslatot”, amelyet szükség esetén „megfelelő intézkedések” kísérnek.<sup>112</sup>

Ausztria volt a másik tagállam, amely a megelőző mechanizmusnak a 7. cikkbe való bevezetésére javaslatot tett. Az osztrák javaslatot nem meglepő módon többek között az motiválta, hogy biztosítsák „a tisztességes eljárás elvét” (‘principle of a fair hearing’), amelyben „bármely [vizsgálat alatt álló] tagállamnak meg kell adni a lehetőséget álláspontjának elmagyarázására az eljárás minden szakaszában”.<sup>113</sup> A Schüssel-kormány 2000. június 7-én így egy nagyon bonyolult és részletes eljárást javasolt meglehetősen szigorú feltételekkel – a robusztus szankciókért való korábbi osztrák lelkesedés ellentétéként. Ráadásul, mivel a Tizennégyek Európája általi indokolatlan szankciók áldozatának tekintette magát, Ausztria javasolta azt is, hogy a jövőbeni hasonló, egyoldalú cselekményeket helyezték törvé-

nyen kívül, és biztosítsák, hogy „minden tagállam kizárólag a 7. cikk keretén belül jár el”.<sup>114</sup>

Az osztrák álláspont szerint az európai reakciót kiváltó eseményt le kell szűkíteni a 6. cikk (1) bekezdésében említett elvek „súlyos és tartós megsértése” „tárgyilagosan bizonyítható” veszélyére.<sup>115</sup> Amennyire látható, ilyen mércék alapján az osztrák politikai színpad 2000-ben bekövetkezett fejleményei nem feleltek volna meg még a megelőző cselekvés kritériumainak sem. Az osztrák javaslat a megelőző eljárás három fázisát különbözteti meg: (1) a Tanácshoz érkező kérelem az ügy megvitatására (a Bizottság által vagy a tagállamok egyharmada által), (2) a sérelem fennállásának meghatározása (a Tanács által, a Bizottság által készített jelentés alapján) és (3) az intézkedés meghatározása (az állam- és kormányfőkből álló Tanács által, egyhangúsággal).<sup>116</sup> A javaslat valójában átalakítaná a megelőző eljárást egy végső esetben alkalmazható eszközzé.

A 7. cikk szerinti mechanizmus lehetséges módosításának kérdése a 2000. június 14-iki Feirában tartott csúcstalálkozó programjában is szerepelt, és a portugál elnökség által készített dokumentum is elismerte a tagállamok között továbbra is fennálló egyet nem értést arról, hogy egyáltalán van-e szükség bármilyen módosításra: egyes tagállamok szerint „nehéz – valójában lehetetlen – objektívan meghatározni azokat a körülményeket, amelyek megkövetelnének egy ilyen [a létező 7. cikket kiegészítő] rendelkezést”.<sup>117</sup> A dokumentum szintén megjegyezte, hogy jelentős nézeteltérés van eljárási kérdésekben, különösen abban, hogy milyen többséget követelne meg az új eljárás, és valóban, „vajon kell-e bármilyen rendelkezést alkotni intézkedések elfogadására [a sérelem megvalósulásának megállapítása esetére], mivel amiről szó van, az valamely csekély veszélynek, semmint a 6. cikk elvei nyilvánvaló megsértésének azonosítása”.<sup>118</sup>

A portugálok a maguk részéről óvatos javaslattal álltak elő: a kezdeményezés joga a Bizottságnál vagy a tagállamok harmadánál lenne, a Parlament hozzájárulásával, miután a Tanács határozná meg tagjainak kilenczede szavazatával (amely a tizennégy tagú unióban egybeesett az egyhangúság – mínusz az érintett tagállam – követelményével), hogy milyen intézkedésre van szükség.<sup>119</sup> A folyamat vége az „érintett tagállam részére adott megfelelő ajánlások” lennének; azzal,<sup>120</sup> hogy az érintett tagállam kinyilváníthatja megjegyzéseit, mielőtt a Tanács megfogalmazná megfelelő, végleges ajánlásait.

2000. október 4-én a Bizottság kiadott egy közleményt az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének módosításáról.<sup>121</sup> A francia biztos, Michel Barnier, aki a kormányközi konferenciáért volt fele-

lős, erős híve volt egy megelőző mechanizmus bevezetésének („egy megelőző politikai dialógusnak” ahogy eufemisztikusan fogalmazott).<sup>122</sup> Barnier Jacques Chirac elnök pártjának prominens tagja volt, aki az Ausztria elleni szankciók legádázabb támogatói között volt. Barnier világossá tette, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus megerősítése többek között a közép-európai tagjelölt államok számára is jelzés. Az Európai Parlament 2000. április 11-iki plenáris ülésén tartott beszédében Barnier megjegyezte: „Ahogy mindannyian tudjuk, néha szükségszerű a nyilvánvalót is kijelenteni, a jelenlegi tagállamok és azok számára, akik a csatlakozásra készülnek. Mert a demokráciát és a polgárok jogainak tiszteletét soha nem szabad adottnak venni, hanem harcolni kell ezekért és megvédeni ezeket.”<sup>123</sup>

A javaslat, amelyet az Európai Bizottság végül tett, a kezdeményezés jogát egyidejűleg tette a Bizottság, a tagállamok egyharmada és az Európai Parlament kezébe (ebben az időben ez volt az egyetlen javaslat, amely ilyen prominens helyzetbe hozta a Parlamentet).<sup>124</sup> Az intézkedést a Tanács határozná meg tagjainak kétharmados szavazatával – azaz kompromisszumos megoldás született az Ausztria által javasolt egyhangúság, a portugál elnökség javasolta kvázi-egyhangúság és a Belgium javasolta minősített többség között. A vizsgálat tárgya a „sérelem fenyegetése”<sup>125</sup> lett volna, amely a Belgium és a portugál elnökség javasolta laza meghatározásnak felel meg. Az osztrák és portugál javaslatához hasonlóan a megelőző intézkedés mindössze „az érintett tagállamnak tett megfelelő ajánlásokból”<sup>126</sup> állt volna, és a tagállamot az ajánlások megtétele előtt meghívják megjegyzései kifejtésére.

2000 októberében és novemberében, a nizzai csúcsra készülve, a francia elnökség gyors ütemben tett néhány feldúlt lépést a kezdeményezés tekintetében. Először a tagállami minisztereket kérték fel 2000. október 5-én, hogy nyilvánítsanak véleményt az EUSz 7. cikkének módosításáról, és készüljenek a néhány nap múlva, október 8-án és 9-én tartandó miniszteri ülésre. A kérdések arra vonatkoztak – egyéb releváns kérdések mellett –, hogy kívánatos-e a 7. cikk rendelkezéseinek kibővítése, hogy mik legyenek az eljárás elindításának részletei, és hogy milyen természetű ajánlásokat lehessen tenni az érintett tagállamnak.<sup>127</sup>

Kévéssel a miniszteri ülés után, 2000. október 18-án, az október 13–14-én tartott informális biarritzi csúcson – amely az EU Alapjogi Chartájának a decemberi nizzai csúcson politikai deklarációnak való elfogadásáról döntött – a francia elnökség kiadott egy feljegyzést az EUSz 7. cikkéről, és a következő megállapítást tette: „A többségi vélemény

a jelenlegi 7. cikknek egy olyan mechanizmussal való kiegészítését támogatja, amely a 6. cikkben lefektetett elveknek egy tagállam általi megsértésének fenyegetése esetén lenne alkalmazható”.<sup>128</sup> A feljegyzés – a 2000. október 5-i dokumentumhoz hasonlóan – kéréseket is tartalmazott.

A második konzultációt követően felgyorsult a folyamat. 2000. november 23-án egy „felülvizsgált összefoglalóban” tettek javaslatot a 7. cikk egy verziójára,<sup>129</sup> amely aztán (a „nizzai verzió”) többé-kevésbé az EUSz 7. cikk (1) végleges változata lett.

Az EUSz 7. cikke végleges formában – a nizzai változatban – a következő elemeket tartalmazta: (1) a szankciós mechanizmust nem módosították [EUSz 7. cikk (2)]; (2) létrehoztak egy figyelmeztető mechanizmust [EUSz 7. cikk (1)]; (3) a megelőző mechanizmusban hozható intézkedések ajánlások kibocsátására korlátozódnak; (4) a figyelmeztető mechanizmus kezdeményezésének joga a tagállamok egyharmadának, a Bizottságnak vagy az Európai Parlamentnek az *indokolt* javaslatát foglalta magában, a Parlament tehát egyenlő státuszba került a tagállamokkal és a Bizottsággal (a szankciós mechanizmussal ellentétben) – a Parlamentnek biztosították mind a kezdeményezés jogát, mind a hozzájárulás (vagy – a lisszaboni szövegezésben – a „beleegyezés”) jogát, ami azt jelenti, hogy meg is vétőzhatja a tanácsi vagy bizottsági kezdeményezést; (5) a meghozandó intézkedést a Tanács határozza meg *négyszázötven* többséggel (a tizennégy tagból álló unióban ez három tagállam – beleértve az érintett tagállamot – ajánlásokat ellenző véleményének a felülríhatóságát jelenti), miután ismét megszerezte a Parlament hozzájárulását; (6) a vizsgálat tárgyát képező magatartást pedig „súlyos sérelem *egyértelmű* veszélye”-ként határozták meg (‘a clear risk of a serious breach’ – az az „egyértelmű” jelzőt tették hozzá); (7) az érintett tagállamnak biztosítottak egyfajta „védekezéshez való jogot” – nevezetesen, a Tanács köteles meghallgatni az érintett tagot, mielőtt döntést hoz az ajánlásokról; (8) a Tanács köteles rendszeresen ellenőrizni, hogy azok az indokok, amelyek alapján az ajánlásokat tették, továbbra is fennállnak-e, azaz létrehoztak az „ajánlások felfüggesztésére” is egy mechanizmust; és (9) végül, megtartották a jelentés-tétel ötletét: (közelebbi meghatározás nélküli) „független személyeket” kérhet fel a Tanács a jelentés elkészítésére.<sup>130</sup>

Végül, az egy európai alkotmány létrehozásáról szóló (elbukott) szerződés 1–59. cikkében a Tanács lehetősége a független jelentésre való felkérésre már nem szerepel, hasonlóan a lisszaboni szerződéshez. Az Európai Konvent szerint ennek az az oka, hogy „[a]z egyetlen változás ezeknek a cikkeknek [EUSz



7. és EKSZ 309.] a tekintetében az, hogy a Tanács lehetőségét független személyek jelentéstételre való felkérésére nem említi: magától értetődően”.<sup>131</sup> Más szavakkal, mivel a Tanácsnak bármikor joga van jelentést kérni, ezt a jogot nem szükséges kifejezetten újra kijelenteni. Egy ilyen eljárás lefolytatását tehát a Tanács mérlegelésére bízták, és nem kötelező (amint nem volt kötelező a nizzai szerződésben sem, bár az opció kifejezetten szerepelt).

## NIZZA UTÁN, AZ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉG FELÉ

Érdekes megvizsgálni azon főbb szereplők nézeteit, akiknek a 7. cikk rendszere szerepet oszt, *azután*, hogy Nizzában a feljavított formában működésbe léptették, a rendszerre vonatkozó saját percepciójuk és értelmezésük szempontjából. Az egyik legkorábbi és legpontosabban megfogalmazott értelmezést a Bizottság adta 2003. október 15-i, „Az Unió alapértékeinek tisztelete és előmozdítása” című közleményében.<sup>132</sup>

A Bizottság jelentősegteljesen, rögtön az elején felvázol „néhány, eltérő fontosságú tényezőt”, amelyek szükségessé tették a demokráciához és az alapjogokhoz kapcsolódó kérdések vizsgálatát, elsőként is a keleti *bővítés kilátását*. A vonatkozó passzus szerint: „Egy olyan időpontban, amikor az Unió új fejlődési fokra készül lépni, amelyben a *bővítés bekövetkeztével a tagállamok között nagyobb kulturális, társadalmi és politikai sokféleség keletkezik*, az uniós intézményeknek meg kell szilárdítaniuk közös hozzáállásukat az Unió értékeinek védelmében”<sup>133</sup>

A bővítés, az új tagállamok állítólagos „politikai sokszínűsége” a régiekhez képest, valamint az „unió értékeinek” emiatt fontossá vált „védelme” között vont összefüggés a korábbiaknál világosabban mutatja meg, hogy a szankciós és megelőző mechanizmus a nyugat-európai tagállamok részéről a „soraik összezárására” tett erőfeszítés volt közép-európai szomszédaiak csatlakozásának előestéjén. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a 7. cikk – a nizzai változatban – olyan eszközzel ruházta fel az Uniót, amely biztosítja, hogy minden tagállam tiszteletet tanúsítson a „közös értékek” iránt,<sup>134</sup> és érzékeltette, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése a 7. cikk (1) bekezdésében foglalt megelőző mechanizmussal együtt „meghatározó pillanat” az Unió számára ezen értékek kikényszerítésére.<sup>135</sup> Ami magát a Bizottságot illeti, a dokumentum ígéretet tett arra, hogy a Bizottság új hatásköreit „teljeskörűen és felelősségének világos tudatában” fogja gyakorolni.<sup>136</sup>

A közlemény legfontosabb része a 7. cikk alkalmazásának feltételeivel foglalkozik, amelyben a Bizottság hangsúlyozza, hogy „az uniós szerződés 7. cikkének hatóköre horizontális és általános”,<sup>137</sup> azt sugallva, hogy az nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem alkalmazható „olyan területen is, amelyen a tagállamok autonóm módon járnak el”.<sup>138</sup> Ez azért van így, mert „ha egy tagállam az alapértékeket olyan súlyosan sérti meg, hogy az eléri a 7. cikk szintjét, akkor valószínűleg alássa magának az Uniónak az alapjait és a tagjai közötti bizalmat”.<sup>139</sup>

Ez az utolsó mondat igen jelentős és elgondolkodtató. Hacsak nem úgy tekintünk rá, mint a reflektálatlan, bürokratikus szlogengyártás egy példájára, akkor az „Unió alapjai” tekintetében nagyon is alapvető pontra mutat rá. Az Unióra úgy tekint, mint amely meghatározóan olyan alapokon nyugszik, amelyek meghatározzák a tagállamok hazai, belső életét, és amelyek tehát nem korlátozódnak az államok közötti interakcióra vagy azokra a területekre (különösen a közös piacra), amelyeket az Unió kompetenciájába tartozóként azonosítanak. Az EUSz 6. (most 2.) cikkében felsorolt értékek tehát, amelyekre a 7. cikk utal, nagyrészt a tagállamok belső életéhez kapcsolódnak: a demokrácia működése, a jogállamiság, az egyéni emberi jogok védelme (amelyek közül sok – szigorú értelemben véve – kívül esik az EU-intézmények kompetenciáján). Ha megsértésük egyben alássa „magának az Uniónak az alapjait”, akkor ez azt jelenti, hogy az Uniót, talán először a történetében, kiterjesztő és átfogó módon konstruálják, tudatosan figyelmen kívül hagyva a hagyományos megkülönböztetést a tagállami hatáskör és az európai szövetségi kompetencia szférája között.

Ebből a szemszögből a 7. cikkbe foglalt „európai” emberi jogi normák az unióépítés, illetve az európai építmény erőteljes – és talán egyedi – eszközeinek tűnnek, még akkor is, ha csak egy szimbolikus vagy elretentő eszközben foglaltatnak benne. Ennek oka, hogy a mechanizmus vak a nemzeti és európai politikák területeire vonatkozó konvencionális felosztásra.

Ami annak meghatározását illeti, hogy pontosan *mi* minősülhet a súlyos sérelem nyilvánvaló veszélynek (a megelőző ajánlások szempontjából) vagy súlyos és tartós sérelemnek (a szankciók szempontjából), a Bizottság saját értelmezésére vonatkozóan is adott néhány támpontot. A „közös értékek” megsértése kapcsán a Bizottság kiemelte a különbséget az emberi jogok elszigetelt megsértései és a „súlyos és tartós megsértés” között, amelynek „egyes különös helyzeteken túlmenőnek kell lennie, és *rendszereszerű* problémát kell jelentenie”<sup>140</sup> A Bizottság véleménye

szerint tehát a 7. cikket nem lépteti működésbe az alapvető jogok akármilyen megsértése; hanem rendszerszerű problémának kell fennállnia, és a 7. cikk szerinti eljárásra csak mint egy „végső esetben alkalmazandó rendelkezésre” kell tekinteni.<sup>141</sup>

A „súlyos sérelem nyilvánvaló veszélye” a Bizottság szerint a „tisztán esetleges kockázatoknak” a megelőző mechanizmusból való kizárását célozza; mint amilyen a Bizottság által felhozott hipotetikus példa szerint „olyan törvény elfogadása lenne, amely háborús időkben megengedi az eljárási garanciák eltörlését”.<sup>142</sup> Az, hogy ilyen törvény elfogadását a közös értékek jövőbeli megsértésének pusztán „kockázataként” jellemezhetjük, vagy az már önmagában ezen értékek súlyos megsértésének minősülne, széleskörű vita tárgyává vált. A bizottsági közleménynek ezt a pontját kritizálta az Európai Parlament, megállapítva, hogy „az alapvető jogok védelmének magasabb szintjére van szükség annál, mint amit a Bizottság javasol”.<sup>143</sup>

Ezt a kritikát a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése is megmagyarázza: „A Bizottság példáját tekintve (a tisztességes eljárás eltörlése háború idején) az emberi jogi védelem magasabb szintje azt jelenti, hogy egy vonatkozó törvény önmagában alapjogsérelemet valósíthatna meg.”<sup>144</sup> A jelentés elfogadhatatlannak tekintette:

[H]ogy egy kötelező erejű jogszabály hatályba lépését, amely alapjogokat sért, pusztán a sérelem veszélyének, és nem önmagában ilyen jogok súlyos és tartós megsértésének tekintsünk. A Bizottság által adott példában a 7. cikk még csak nem is kezdhetne el védelmet nyújtani ilyen törvény alkalmazása ellen háború idején.<sup>145</sup>

Ami azt a kritériumot illeti, hogy vajon a tartós megsértés egyben „súlyos”-e, a Bizottság mind a megsértés „céljára”, mind „eredményére” utal. A célra vonatkozóan megállapította, hogy például az „érintett társadalmi osztályok” természete ilyen kritérium lehet, ha a csoportok „sérülékenyek”, mint például a nemzeti vagy vallási kisebbségek, illetve a migránsok.<sup>146</sup> Bár ebből a Haider-ügy visszhangzik, azon közép-európai tagjelölt államoknak címzett általánosabb figyelmeztetésnek is tekinthető, amelyek a romákkal (nevezetesen a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Románia és Magyarország) vagy más etnikai és nemzeti kisebbségekkel (mint a három balti állam az oroszajkú kisebbségekkel) kapcsolatos bánásmódjukról híresültek el.<sup>147</sup>

A Bizottság „súlyos megsértés”-tesztjének második ága a nemzeti szabályozás *hatásaira* vonatkozik: a 6. cikkben hivatkozott elvek (szabadság, demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszte-

let, jogállamiság) közül egynek vagy többnek érintettnek kell lennie. Ugyan a 7. cikk szerinti intézkedések aktiválásához elégséges ezen elvek egyikének megsértésére vagy annak veszélyére hivatkozni – anélkül, hogy ezen értékek közötti egyértelmű különbségtételt fel kellene hozni –, „több érték egyidejű megsértése a sérelem súlyosságának lehet a bizonyítéka”.<sup>148</sup>

Ahogy már említettem, az Európai Parlament ezt nem találta elégségesnek. A Parlament jelentésteveője kifejezte abbéli meggyőződését, „hogy a Bizottság nem vette kellőképpen számításba az általános veszélyeket és sérelmeket”.<sup>149</sup> Ezt követte az arra vonatkozó példák figyelemre méltó felsorolása, hogy a jelentésteveő szerint mi minden képezheti a 7. cikk szerinti súlyos és tartós sérelmet:

„[Ha] egy tagállam elmulaszt fellépni emberi jog-sértések ellen, mint amilyen az antiszemita, rasszista és idegengyűlölő tüntetéseknek, a kisebbségek elleni izgatásnak, az egyes társadalmi csoportok *diszkriminatív pauperizációjának* vagy egy olyan általános politikai klímának a tűrése, amelyben az egyének joggal érzik úgy, hogy alapvető szabadságaik veszélyben vannak, *vagy a nők egyenlőségének előmozdítása terén mutatkozó tartós mulasztás.*”<sup>150</sup>

Bár ez a lista nem kifogásolható mint az EU közös értékeinek államok általi lehetséges megsértésének katalógusa, nem világos, hogy ez a megfogalmazás miért ne lenne összeegyeztethető a Bizottság fent említett megfogalmazásával; végülis ezen cselekvések vagy mulasztások mind tekinthetők az EUSz 6. cikkében felsorolt elvek egyike vagy másika alá esőnek. Talán a bizottsági és a parlamenti jelentésteveői szóhasználat között az a különbség, hogy az utóbbi kifejezetten hivatkozik az állam „mulasztására”, ezzel kiterjesztve a listát a megerősítő állami intézkedéseken túlra. A nemi alapú és a gazdasági diszkriminációt illető aggodalmak kifejezett említése szintén azt mutatja, hogy a Parlament is elfogadja a 6. cikk elveinek „horizontális” értelmezését abban az értelemben, hogy azok nem csak egyén és kormányzat viszonyában hatnak, hanem egyének *közötti* magánviszonyokban is, ahol az államnak megerősítő kötelezettsége tevéleges választ adni a társadalmi viktimizációra és diszkriminációra, és nem szorítkozhat a passzív megfigyelésre.

A Bizottság Közleményében arra is kitért, hogy a súlyos sérelem mikor minősül „tartósnak” [ahogy a 7. cikk (2) bekezdése a szankciók esetén megköveteli], megállapítva, hogy „valamennyi ideig tartania kell”.<sup>151</sup> Ugyanakkor a „tartósság” maga több módon is megnyilvánulhat a Bizottság szerint. Megjelenhet

törvény vagy közigazgatási eszköz formájában, illetve a hatóságok adminisztratív vagy közpolitikai gyakorlatában (implicit módon, különös jogi rendelkezés nélkül). Az egyedi sérelmek ismétlődése erősebb érvelést jelent, csakúgy, mint az olyan nemzetközi szervezetek elítélő állásfoglalása, mint amilyen az Emberi Jogok Európai Bírósága vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága; különösen, ha az állam „nem mutatott arra irányuló szándékot, hogy a jogsérelmet hatékonyan orvosolja.”<sup>152</sup>

A Bizottság a közleményében szintén felvetette, hogy szükség van „a közös értékek iránti tisztelet rendszeres monitorozására és független szakértelem kifejlesztésére”.<sup>153</sup> Ebben a vonatkozásban a Bizottság az általa az Európai Parlament felhívásának megfelelően 2002-ben felállított független szakértői hálózat szerepét hangsúlyozta – ez a hálózat az Alapjogi Charta alapján komoly, átfogó alapjogi jelentéseket készített az Európai Unióról: az emberi jogok helyzetéről készített jelentéseket az egyes tagállamokra vonatkozóan, valamint összesített éves jelentéseket, amelyekben fő következtetéseit foglalta össze. Bár a Charta 51. cikke az Unió intézményeire korlátozta hatókörét, valamint a tagállamokra annyiban, amennyiben uniós jogot alkalmaznak vagy ültetnek át, a független szakértők hálózata bölcsen azt az álláspontot képviselte, hogy a Charta az Unió közös értékeinek katalógusa, és vizsgálódásait a Chartában foglalt minden jogra kiterjesztette.<sup>154</sup>

Ennek a jelentősége a 7. cikk szerinti mechanizmusok bevezetésének kontextusában értékelendő: a 7. cikk megfelelő implementációja céljából vezették be azt a komoly monitoringrendszert, amely a független szakértők hálózatának létrehozásához vezetett.<sup>155</sup> Míg a Bizottság a 2003-as közleményében dicsérte a szakértői hálózatot „mint a Bizottság és a Parlament közti együttműködés jó példáját, amely, bár célja a bizottsági munkához szükséges input biztosítása, a Parlamentet is lényegi információval látja el”,<sup>156</sup> a Parlament kevésbé lelkesedett az iránt, hogy a testületek „osztózzanak a szakértőkön”, és a 7. cikkkel kapcsolatos jelentésében féltékenyen védte a tények feltárására vonatkozó autonómiáját: „[M]inden szükséges konzultációt és információt tekintetbe véve, a Parlamentnek autonóm eljárásokra kell alapoznia a végleges véleményét, amely eljárások saját delegációira, független szakértőire, meghallgatásaira, tényfeltáró helyszíni vizsgálataira és egyéb szükséges tevékenységeire épülnek.”<sup>157</sup>

A Bizottság a független szakértői hálózat folytatásos fenntartását, sőt, továbbfejlesztését szorgalmazta – a hálózat működéséhez „megfelelő jogi alap” megteremtésével –, amely esetben „megfelelő koordinációra lenne szükség minden eseménynél,

hogy elkerüljék az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitoring-központjával való megkettőzés veszélyét”.<sup>158</sup> A tanulmány hatókörén kívül eső okokból végül nem ezt a stratégiát választották, és a hálózatot 2004-ben – amikor a Rasszizmus- és Idegengyűlölet Monitoring-központ kiterjesztéseként felállították az Alapjogi Ügynökséget (FRA) – megszüntették. Az Ügynökség nem rendelkezik valódi döntési jogosultsággal, egyének nem nyújthatnak be kérelmet,<sup>159</sup> és tevékenysége jórészt a Bizottságtól érkező információkérésről függ. Mégis, monitoring- és tanácsadó szervként az Ügynökségnek megvan a potenciálja az alapjogsértő tagállamok „megszégyenítésére”, illetve a 7. cikk szerinti bizottsági kezdeményezés megalapozására.

Az Ügynökséggel kapcsolatos vitatott kérdések egyike vizsgálódásának hatóköre. A Bizottság az Alapjogi Ügynökségről szóló 2004-es közleményében a következőképpen fogalmazta meg ezt az ügyet:

„Vajon az [ügynökségi vizsgálatot] a közösségi vagy uniós jog által lefedett területekre kell korlátozni, vagy ki kell terjeszteni úgy, hogy lefedje az EUSz 7. cikkének hatókörét is, ezáltal létrehozva egy olyan eljárást, amelyet csak kivételesen és csak annak a helyzetnek a súlyosságának megfelelően lehetne használni, amelyre vonatkozna?”<sup>160</sup>

Ez a kérdés azért igen kényes, mert az EU kompetenciájának külső határait érinti, amint korábban szó volt róla. Végül soron nem került sor általános emberi jogi kompetenciának a tagállamoktól az Unióra való átruházására – kivéve a 7. cikk mechanizmusait.

Az EU-jog ortodox értelmezése szerint az Unió nem rendelkezik általános kompetenciával az emberi jogok terén. Kompetenciája az európai jog által kifejezetten szabályozott területekre szorítkozik, amelyen a külső politikák egy korlátozott része, valamint az antidiszkriminációs politika. Továbbá, a tagállamok csak annyiban vannak alávetve emberi jogi területen az Európai Bíróság (EuB) joghatóságának, amennyiben EU-jogot implementálnak.<sup>161</sup> Ismeretes, hogy az EuB már egy ideje megállapította, hogy „egyetlen szerződésbeli rendelkezés sem ruház a közösségi intézményekre általános hatáskört emberi jogi szabályok beiktatására”.<sup>162</sup>

Ugyanakkor a valóságban az Unió beiktatta az Alapjogi Chartát – amely nominálisan ugyan csak az EU-intézményekre vonatkozik, és a tagállamokra csak annyiban, amennyiben uniós jogot implementálnak,<sup>163</sup> de amely képes lehet a 7. cikk szerinti megelőző vagy szankciós cselekvés alapjaként szolgálni. Amint a Bizottság az említett közleményben

megjegyzni: „a 7. cikk alkalmazási köre tág, amely felruházta az EU-intézményeket azzal a képességgel, hogy ne csak az EU-jog által lefedett területek korlátozott keretén belül járjon el, hanem olyan területen való jogsértéskor is, ahol a tagállamok autonóm módon járnak el.”<sup>164</sup> Ez a 7. cikkben foglalt mechanizmusok *par excellence* politikai természetével függ össze, amennyiben azok nem fejtik ki világosan, hogy milyen mércékre hivatkoznak.

Az Európai Parlament „Az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről: a nemzeti és európai intézmények, köztük az Alapvető Jogok Ügynökségének szerepe” című állásfoglalásában kijelentette, hogy „megállapítja, hogy az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek az emberi jogok területén, ezért a saját illetékességi körükben a szubszidiaritás elvével összhangban kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat”.<sup>165</sup> A szubszidiaritás elve azt jelenti, hogy minden olyan közpolitikai célt, amelyet hatékonyan lehet elérni nemzeti szinten, nem szabad felfelé, uniós intézményekre ruházni. A parlamenti nyilatkozat tehát finoman emlékeztet az EU-kompetenciák korlátozottságára és annak szükségességére, hogy a FRA a valóban „európai” területekre korlátozza tevékenységét.

Hasonló törekvés található az Európai Parlament tagjai által a 2004. március 17-iki Voggenhuber-jelentés után kiadott kisebbségi véleményben, amely a Bizottság 7. cikkéről szóló közleményére reagál: „A szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, valamint a jogállamiság elvei közösek a tagállamokban, amelyek elsősorban a nemzeti demokráciák eszközeivel és a nemzeti bírósági rendszerük útján védik ezeket.”<sup>166</sup> A kisebbségi vélemény továbbá hangsúlyozta, hogy az Európai Unió így csak „kiegészítő” szerepet játszhat ezen elvek biztosításában és leszögezte:

„[A] Voggenhuber jelentés kiemeli az EUSz 7. cikke szerinti megelőző intézkedések és büntetések centralizált rendszerének európai szintű bevezetésében benne rejlő nem kívánt fejlemények veszélyét. Permanens multilaterális monitoringhoz vezethet, amelyet olyan helyzetre válaszul folytatnak le, amely meghatározása tágítható önkényes alapon, tekintet nélkül arra, hogy a nép által hozott döntések demokratikusak vagy sem.”<sup>167</sup>

Továbbá, specifikusan az EUSz 7. cikkére vonatkozó állásfoglalásában az Európai Parlament felállította az ún. „bizalom elvét” „minden tagállam demokratikus és alkotmányos rendjében és intézményeik képességében és határozottságában arra, hogy elhárítsák az alapvető szabadságokat és közös elve-

ket fenyegető veszélyeket”.<sup>168</sup> Egy ilyen elv, ha komolyan vesszük, valóban képes teljesen megfosztani az Uniót (és különösen a FRA-t) minden hatalmától a tagállamok emberi jogokkal kapcsolatos magatartásának vizsgálatában. Ezt a benyomást erősíti ugyanennek a jelentésnek egy másik állítása: „Az EUSz 7. cikk szerinti uniós beavatkozást tehát nyilvánvaló veszélyek és tartós jogsértések eseteire kell korlátozni, és nem hívható fel akármilyen tagállami jogi, közpolitikai intézkedés Unió általi monitorozásának támogatására.”<sup>169</sup> Ugyanakkor, 2005-ben elfogadott, az Alapjogi Ügynökségre vonatkozó állásfoglalásában az Európai Parlament árnyaltabb nézetet fogalmazott meg: „az Ügynökség felállításának hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom tovább erősödjön, és garanciát kell biztosítani arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. és 7. cikkeiben lefektetett elveket folyamatosan betartsák.”<sup>170</sup>

Az Ügynökség tervezésekor – azaz, voltaképpen, az Európai Uniónak az emberi jogi területen való szerepét tekintve, egy új és stratégiaileg központi bővítés előestéjén – a fő kérdés az lett, hogy hogyan lehet összebékíteni az ezen a területen fennálló EU-kompetencia korlátozottságát az új ügynökség széles mandátumával. Az Ügynökség az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitoring-központnak (EUMC) lett az utóda, amely már szintén széles mandátummal rendelkezett. Az említett 2005-ös Parlamenti állásfoglalásban ugyancsak kifejezetten meghúzták az új ügynökség feladatköre és az Alapjogi Charta széles alkalmazási köre közötti összefüggést, és javasolták, hogy az új Ügynökség többek között olyan ügyekkel foglalkozzon, mint a véleménynyilvánítás, a gyülekezés, az egyesülés és a gondolat szabadsága, a választási eljárásokban való egyenlő részvételhez való jog, az oktatáshoz való jog, a szabadság és a szolidaritás, a szociális jogok, a gyermekek jogai, a nemek közötti egyenlőség, a nők elleni erőszak, az emberkereskedelem, az állampolgári jogok és az igazságszolgáltatás, a menedékjog, a romaügyek és a kisebbségi jogok, valamint a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség iránti tisztelet.<sup>171</sup>

Amennyire látható, ezen jogok megsértése éppen beleillhet a 7. cikk alkalmazási körébe. Továbbá, a Parlament kifejezetten rámutat a bővítés és annak szükségessége közötti kapcsolatra, hogy különösen a kisebbségek jogainak tiszteletét monitorozzák:

[A] nemzeti kisebbségek védelme egy *kibővített EU-ban* központi kérdés és [...] ami nem érhető el pusztán az idegengyűlölet és a diszkrimináció elleni küzdelemmel; [...] ezt az összetett kérdést más szemszögekből is meg kell vizsgálni [...] és az etnikai és nemzeti kisebbségek védelmének

kérdése az Ügynökség egyik különös feladata kell, hogy legyen.<sup>172</sup>

A Parlament szintén kifejezte azon véleményét, hogy az új Ügynökséget a 7. cikk tekintetében tanácsadó és konzultatív szereppel kell ellátni, amely által támogatja a Parlamentet és a Tanácsot „a hálózataitól gyűjtött információ, tudás és szakértelem felhasználásával.”<sup>173</sup>

A Bizottság maga kétértelműbb álláspontra helyezkedett. Abban a magyarázó memorandumban, amelyet 2005-ben az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének felállítására vonatkozó tanácsi javaslat-hoz fűzött, a Bizottság rögtön az elején kinyilvánította, hogy „az EUMC mandátumának kiterjesztésére vonatkozó azon döntés, hogy egy Alapjogi Ügynökséggé váljon, összhangban van az Unió különös elkötelezettségeivel az alapjogok tisztelete és megerősítése iránt, amint azokat az Európai Unióról szóló szerződés 2., 6. és 7. cikkében lefektették.”<sup>174</sup>

Ezután a memorandum felsorolt néhány opciót, amely az Ügynökség tevékenységi körét meghatározhatná. Először a „lehető legtágabb értelemben vett megfigyelő és értékelő ügynökség” (utóbb elvetett) opcióját említette, amely szerint az „Ügynökség az alapjogokat mind az Unió politikáinak keretén belül, mind azokon kívül vizsgálná, az EUSz 7. cikk szempontjából is”. Bár lennének ennek a választásnak is jó oldalai – a Bizottság szerint „[n]agyon hatékony opció lenne a közpolitikai célok elérésének eszközeként”, ugyanakkor, a közösségi kompetencia jogi korlátait tekintve egy ilyen mandátum „az EU és a tagállamok, valamint nemzetközi szervezetek közötti feszültségekhez vezetne.”<sup>175</sup> Ebből az okból a Bizottság „az uniós politikára összpontosító megfigyelő és értékelő ügynökség” opcióját preferálta, amely szerint „az Ügynökség megbízatása az alapjogokkal kapcsolatos adatgyűjtés és adatelemzés tekintetében elvben kiterjedne a Chartában felsorolt minden jogra, de az Ügynökség cselekvésének meghatározására időről időre tematikus területeket állapítanak meg az uniós jog alkalmazási körén belül.”<sup>176</sup>

Érdeemes idézni a Bizottságnak a tanácsi javaslat-hoz fűzött impakt értékelési jelentését, amelyben a különböző policy-opciók elemzésekor leszögezi, hogy a 7. cikk „felhatalmazza az Uniót egy tagállam jogainak felfüggesztésére, ha az súlyosan és tartósan megsérti az alapvető jogokat, *tekintet nélkül arra, hogy vajon a tagállamok [sic] az uniós jog keretein belül vagy kívül lép fel.*”<sup>177</sup> A dokumentum megállapítja: „Ilyen válság az EU-szinten meglévő speciális mechanizmusok nélkül azonosítható lenne.”<sup>178</sup> Ugyan-

akkor, amikor az Ügynökség 7. cikkel kapcsolatos speciális szerepét említi, a Bizottság – úgy tűnik – az Ügynökség szerepét olyan helyzetekre korlátozza, amikor a 7. cikk szerinti cselekvést egy arra felhatalmazott fél már elindította:

A Tanács – ha jónak találja – felhasználhatja az Ügynökség szaktudását, amikor a 7. cikk szerinti eljárásban a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatára eljár. Az Ügynökség ugyanakkor nem fogja a tagállamokat szisztematikusan és permanens monitorozni a 7. cikk céljaira.<sup>179</sup>

Maguk a tagállamok nem kívánták felruházni a FRA-t a tagállami alapjogi helyzet permanens monitorozásának feladatával az EU jog implementálásának területén kívül. Erre szolgál bizonyítékul a Tanács által 2006. június 6-án felállított Alapvető és Állampolgári Jogok Ad Hoc Munkacsoportja által kiadott dokumentum is.

A dokumentumból kitűnik, hogy a viták során felmerült az a kérdés, hogy egy ilyen feladatnak a FRA-ra való esetleges ráruházása milyen mértékben menne túl a Közösség kompetenciáján, és sértene meg a szerződést. Azt is megkérdezték, hogy vajon a FRA a 7. cikk értelmében „független személynek” minősül-e. Írásos véleményt kértek a Tanács jogi szolgálatától, és azt követően megállapították, hogy a Tanácson múlik, vajon kívánja-e egy konkrét esetben a FRA-t a 7. cikk szempontjából „független személynek” tekinteni; kérhet tanácsot a FRA-tól ebben a vonatkozásban, de nem köteles, és kérhet tanácsot bármely más személytől vagy testülettől. A Tanács maximális diszkréciót hagyott magának ebben a tekintetben. Ezzel párhuzamosan a Munkacsoport megjegyezte, hogy ha a FRA-t választják ki erre a célra, akkor az „nem a saját, konstitutív aktsa által megállapított feladatkörében jár el, hanem az EUSz 7. cikk alapján eljáró Tanács által meghatározott tanácsadási kérelemben foglalt feltételek szerint.”<sup>180</sup> Néhány nappal később ugyanez az ad hoc munkacsoport javasolta, hogy tegyék világossá, hogy „semmi nem akadályozza meg a Tanácsot abban, hogy a 7. cikk értelmében vett helyzet esetén az Ügynökséghez fordulhasson.”<sup>181</sup>

Igy, a 7. cikk szerinti mechanizmus a FRA számára hasznos, de kétértelmű jogalapot teremt arra, hogy az EU kompetenciáin túl terjeszkedjen, amikor jelentős emberi jogsértéseket (vagy annak veszélyét) gyanítja valamely tagállamban. A mechanizmus hasznos, mivel utal az alapvető értékek sorára, amelyen az Unió alapul (a Lisszabon előtti verziókban az EUSz 6. cikke, illetve a lisszaboni szerződés 2. cikke), és amelyek nem tesznek különbséget azon

helyzetek között, amikor a tagállam EU jogot implementál, illetve más („hazai”) körülmény között. Hatásai ugyanakkor nem egyértelműek, hiszen amikor a FRA hatásköreit a 7. cikk céljaira aktiválják, akkor „független személyként” jár el, bármit jelentsen is ez, és nem „a feladatköre alapján”.<sup>182</sup> Annak tisztázása, hogy a FRA hogyan oldja meg jelenleg és a jövőben azt a feszültséget, ami bele van kódolva ebbe a többértelműségbe, jócskán meghaladná e tanulmány kereteit.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az ebben a tanulmányban leírt fejlemények – amelyek azoknak az aggodalmaknak az Unión belüli erősödéséhez kapcsolódnak, amelyek az emberi jogok helyzetével és a demokrácia állapotával kapcsolatosak egyes tagállamok vonatkozásában – csak egy fejezetét alkotják egy szélesebb narratívának, és nem is feltétlenül a legfontosabbat. Bár a 7. cikk szerinti mechanizmust soha nem alkalmazták, és nem is valószínű, hogy a belátható jövőben alkalmazni fogják,<sup>183</sup> mégis jelentős. Sokak által osztott vélemény, hogy bármely transznacionális rendszer, amely elkötelezett az emberi jogok védelme iránt, nem teljes, amíg nem foglal magában szankciókat és a jogsértések megelőzésére szolgáló rendelkezéseket.<sup>184</sup> A 7. cikk ezt az űrt tölti ki, és így valamelyest megerősíti az Uniónak azt az állítását, hogy egy olyan értékközösség, amelyben az értékek bármely tagállamon belüli (legalábbis *súlyos*) megsértése az Unió egészében jogos aggodalomra ad okot. Ezáltal a 7. cikk pusztán léte és az ahhoz kapcsolódó elrettentő hatások fontos mechanizmust hoznak létre a szupranacionalizmus erősítésére az Unión belül; még akkor is, ha a 7. cikkben leírt eljárásokat soha, vagy majdnem soha nem alkalmazzák.

Talán még fontosabb, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus a 6. (most 2.) cikkre való utalással implicit módon úgy azonosít be hagyományosan a tagállamoknak fenntartott közpolitikai területeket, mint amelyek összefüggnek az Unió alapvető értékeivel, amelyeken az Unió nyugszik. Ez végső soron felszámolja azt a tabut, amely a „nemzeti” közpolitikai szférákra vonatkozott, amelyekbe korábban csak akkor lehetett behatolni, ha a tagállamok nem megfelelően implementálták az uniós jogot, vagy éppen ellentmondtak annak. A 7. cikk szerinti mechanizmus tehát gyakorlati utat kínál az EU testületek és intézmények aggodalmának kiterjesztésére, ha az EU kompetencia szigorú határain kívül kívánnak lépni – és valóban, a 7. cikket különböző EU-testületek és intézmények éppen így értették és alkalmazták.

Az Európai Parlament, amely már régóta szorgalmazza a tagállami emberi jogi helyzet közösségi ellenőrzését,<sup>185</sup> lelkesen lecsapott a 7. cikkre, és 2000 óta gyakran idézi az emberi jogok tiszteletével kapcsolatos állásfoglalásaiban. Egy tipikus példa:

„[A]z EU-intézmények felelőssége, hogy megtegyenek minden olyan kezdeményezést, amely képessé teszi őket ama feladatuk ellátására, hogy ellenőrizzék a tagállamokban az alapvető jogok betartását, figyelemmel azokra az elköteleződésekre, amelyet a 2001. február 21-i nizzai szerződésben vállaltak, különös tekintettel annak új 7. cikkére.”<sup>186</sup>

A 7. cikk külső határainak hasonlóan kiterjesztő olvasatát fogadták el más EU-testületek is; például a Független Alapjogi Szakértők Európai Hálózata – amelyet a Bizottság 2002-ben hozott létre, hogy az EU Alapjogi Chartája alapján monitorozza a helyzetet a tagállamokban és az Unióban –, amely kifejezetten azt a nézetet tette magáévá, hogy a 7. cikk által lefedett feladatkör tágabb, mint a közösségi jog alkalmazási köre.<sup>187</sup>

Mindeközben egy közleményben, amelyet fent részletesen összefoglaltunk, a Bizottság homályosan úgy fogalmazott, hogy „az uniós szerződés 7. cikke felvértezi az uniós intézményeket azokkal az eszközökkel, amelyek biztosítják, hogy minden tagállam tartsa tiszteletben a közös értékeket,”<sup>188</sup> mint a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és a jogállam, és hangsúlyozta: „a 7. cikk alkalmazási köre nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre [...], a 7. cikk hatóköre tekintetében horizontális és általános.”<sup>189</sup> Következésképpen nem meglepő, hogy egy prominens jogtudós azt állíthatta, hogy a 7. cikk szerkezete (a 6. cikkel összefüggésben) felruházta „az Uniót azzal a hatalommal, hogy kifejlesszen egy demokráciával és emberi jogokkal foglalkozó politikát a tagállamokra nézve, illetve kompetenciát az általános monitorozó szerepre.”<sup>190</sup>

Annak során, hogy ismertettem a saját olvasatomat a 7. cikk történetéről, igyekeztem hangsúlyozni a narratíva közép-európai dimenzióját. Nézetem szerint az Unió nagyarányú keleti expanziójának kilátása az európai döntéshozókban, tanácsadóknak és elemzőkben az Európai Unió további politikai és jogi diverzifikálódása miatti aggodalmakat ébresztett – azzal a határozott felhanggal, hogy ennek a diverzitásnak némely eleme nem részesülne szíves fogadtatásban. A közép-európai jelentkező államokra úgy tekintettek, mint amelyek „eltérő” – nemcsak a kommunista autoritarianizmus évtizedeinek, de az azt megelőző, nem teljesen demokratikus és liberális korszakok nyomát is magukon viselő – hagyományokat,

politikai kultúrát és politikai magatartásmódokat hoznak magukkal. Ezen aggódalmak némelyike legitim volt, míg más aggályok pusztán előítéleten és tudatlanságon alapultak, de létük politikai tény volt, amitől nem lehet eltekinteni a 7. cikk történetének elbeszélésekor. Ezeket a félelmeket csak erősíthették az Európa Tanács bővítési fejleményei, amelyek során sok nem teljesen demokratikus, illetve megkérdőjelezhető emberi jogi teljesítményt mutató államot is felvettek azzal, hogy jobb őket „bent” tudni és befolyásolni, mint „kint” hagyni és engedni, hogy azt csináljanak, amit akarnak.<sup>191</sup> Ez azt eredményezte, hogy az strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság számos döntését – például a csecsenföldi orosz háborúval kapcsolatban – ezek a „periferális” tagok egyszerűen nem vették figyelembe.

Sok jel mutat arra, hogy a közép-európai államok Unióba való bevonásának kilátása a 7. cikk megszületésében és felülvizsgálatában is jelentős szerepet játszott. Sokatmondó, hogy a 2004-es nagy bővítés után nem sokkal lényegében vita és jelentős módosítás nélkül beemelték az európai alkotmányba, majd a lisszaboni szerződésbe a 7. cikk szerinti mechanizmust,<sup>192</sup> ami erőteljesen azt mutatja, hogy a bővítés sokkal erősebb szerepet játszott a beiktatásában, mint amennyire azt abban az időben nyíltan bevalólták. Ahogy Gráinne de Búrca érzékletesen megfogalmazta, a 7. cikknek az amszterdami szerződésbe való beiktatásával „az EU megerősítette saját érényességét és meglévő tagjainak érényességét, míg ezzel egyidejűleg figyelmeztető jelet küldött az új és jövőbeli jelentkező államoknak keletre.”<sup>193</sup>

Ennyiben tehát ironikus volt, hogy az az állam, amelyben a 7. cikk szerinti körülmények felmerültek, régi demokrácia és tagállam volt, ráadásul korábban a 7. cikknek az intézményi rendszerbe való beillesztésének a legaktívabb szószólója. A 2000-es ausztriai epizód fontos továbblépést eredményezett a mechanizmusban azzal, hogy beleépítettek egy korai jelzésre szolgáló rendszert (7. cikk (1) bekezdés), ezzel végső soron leszállítva azt a korlátot, amelyet át kell lépni ahhoz, hogy a tagállamok negyötöde bármilyen 7. cikk szerinti cselekvést tegyen. Beemelésére az Unió közös értékei iránti elkötelezettség jelentős megerősítéseként tekintettek, és ennek a retorikának legalább egy részét a jelölt államoknak címezték az Unió keleti bővítésének előestéjén.

Az a szerep, amelyet a 7. cikk játszott a közép-európai államok befolyásolásában csatlakozásuk előtt, meglehetősen jelentéktelennek tekinthető: enélkül is létezett már egy átfogó politikai feltételrendszer – amelyet a „Koppenhágai kritériumokban” összegeztek,<sup>194</sup> és a jelölt államok csatlakozásra való felkészültségét monitorozó rendszerben részletesen

alkalmaztak –, amely kiterjedt az emberi jogok, a demokratikus intézmények és demokratikus magatartásmódok széles spektrumára, és amelynek érvényesítése világosan nyomon követhető a Bizottságnak a csatlakozni kívánó egyes államok előrehaladásáról készített rendszeres jelentéseiben.<sup>195</sup> Ez a kondicionalitási mintázat jórészt hatékonynak bizonyult, különösen, amikor a jelölt államokon belüli saját demokratikus és liberális erőkkel együtt lépett fel.<sup>196</sup>

Mindazonáltal, a 7. cikk létezik, és elvben bármilyen – akár új, akár régi – tagállammal szemben alkalmazható. A szerződéses rendszerbe való felvétele, ahogy fent megjegyeztem, jelentősen előmozdítja az Európai Unió szupranacionalizmusát, és ezáltal az Unió speciális alkotmányosságát.<sup>197</sup> Egy entitás alkotmányos természete nem teljes, ha közös értékeinek legalapvetőbb kijelentését nem kíséri valamilyen kikényszerítő mechanizmus. Ha a 7. cikknek az EUSz rendszerébe való felvételét jórészt a keleti bővítés kilátása ösztökélte, akkor ez ismét azt támasztja alá,<sup>198</sup> hogy az Európai Unió 2004-es és 2006-os bővítése a szupranacionális alkotmányosodás fontos állomásai voltak.

*Fordította: D. Tóth Balázs és Salát Orsolya*

## JEGYZETEK

1. A szerző köszönetét fejezi ki Dr. Karine Caunes-nak kitűnő kutatómunkájáért. Jelen cikk korábbi változatát lásd: Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider, *Columbia Journal of European Law*, 2010/3, 385–426.
2. Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iran, *European Law Review*, 2006, 3, 26–27
3. Gráinne DE BÚRCA, Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union, *Fordham International Law Journal*, 2004, 679, 683.
4. A „Bölcsek Tanácsa” egy tagjának a bővítés például egyike volt azoknak az okoknak, amely miatt az Európai Unió belül szükség van „egy átfogó és hatékony belső emberi jogi politikára”. Lásd a Bölcsek Tanácsa jelentését: Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000, in *The E.U. and Human Rights*, Philip ALSTON ed., 1999, 921, 922.
5. Philip ALSTON – J.H.H. WEILER: An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: *The E.U. and Human Rights*, Philip ALSTON ed., 1999, (4. vj.) 3, 16.

6. Vannak azonban kivételek. Bruno De Witte and Gabriel Toggenburg mutat rá arra, hogy „[a] felfüggesztő mechanizmusok [az EK-szerződés 7. cikkében] implicit módon a koppenhágai kritériumokhoz kötődtek, amennyiben az elfogadását az uniós csatlakozásra váró közép- és kelet európai országokban levő emberi jogi védelmi és demokrácia szinttel összefüggő politikai megfontolás indokolta.” Bruno DE WITTE – Gabriel N. TOGGENBURG, *Human Rights and Membership of the European Union*, in *The EU Charter of Fundamental Rights*, S. PEERS – A. WARD eds., 2004, 59. Lásd még DE BÚRCA (3. vj.) 696.
7. A Lisszaboni szerződés által bevezetett változtatások – egy kivételtől eltekintve – csak technikaiak és szerkesztési jellegűek. Például a „hozzájárulás” szót felváltotta a „konszenzus”, és a Szerződés szerkezeti változásainak megfelelően az egységes szerkezetbe foglalt szerződés 2. cikkére hivatkozik a szöveg, nem a 6. cikkre. Az egyetlen tartalmi változás az, hogy a Szerződés jelenleg nem teszi lehetővé, hogy független személyek készítsenek beszámolót az érintett tagállamról. Ez a lehetőséget már az elbukott „Alkotmányos szerződés”-ben (az Európa Alkotmányáról szóló Szerződésben) sem szerepelt, ahol a 7. cikkből a javasolt szerződés 1–59. cikkei lettek. A hatályon kívül helyezés okai nem világosak. Pieter van Nuffel szerint az „egyszerűsítés” indokolta a lépést. Lásd Pieter VAN NUFFEL: *Appartenance à l’Union.*, in *Genese et destinee de la Constitution europeenne*, Giuliano AMATO – Hervé BRIBOSIA – Bruno DE WITTE eds., 2007, 247, 278 n.116.
8. A Lisszaboni szerződésben az értékek listája a következő: „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.” Ugyanez a cikk kimondja, hogy „[e]zek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában”.
9. Presidency Conclusions, Corfu European Council, pt. 4 (June 24-25, 1994).
10. Uo.
11. COUNC. EUR., Reflection Group’s Report, pt. I (Dec. 1995).
12. Uo. pt. I, § I.
13. Uo. (kiemelés tőlem).
14. Uo. pt. II, § II, 35.
15. Uo. pt. II, § II, 33.
16. „A Csoport a [kormányközi] konferencia minden napirendje egyetlen feladatként való átfogó kezelésének a híve. Az Unió előtt álló kihívásokkal szembeni konzisztens eredmények elérésének legjobb módja, ha a konferencia általános, nem pedig szektorális elképzeléseket fogalmaz meg a lényegi kérdésekről.” Uo. pt. II, § I, 23.
17. Uo. pt. II, § I, 19. (kiemelés tőlem).
18. Ahogy de Schutter és Alston megjegyzi: „világos, hogy a (7. cikk szerinti) rendelkezést egyes újonnan demokratizált, bővítésre váró országokkal szembeni félelem diktálta egy olyan időszakban, amikor az Unió hatáskörei nőttek a bel- és igazságügyi együttműködés területén.” Olivier de SCHUTTER – Philip ALSTON, Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of the Fundamental Rights Agency* Philip ALSTON – Olivier de SCHUTTER eds., 2005, 7. 1.
19. Lásd a 9. végjegyzetben szereplő vitacsoport-jelentést (Reflection Group’s Report, pt. II, § 2, 32.).
20. Uo. (kiemelés tőlem).
21. Uo. pt. II, § II, 33. (kiemelés tőlem).
22. Uo.
23. Presidency Conclusions, Madrid European Council, pt. A, Introduction (Dec. 15-16, 1995) (kiemelés tőlem).
24. Uo. pt. IV, 1.
25. Commission White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Summary of Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference (Jan. 1996), § II(5) (Spain), [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-toc\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-toc_en.htm)
26. Uo. § II(1) (Belgium).
27. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of Letter from Permanent Representation of Austria to the European Union: Basic Positions of Austria for the Intergovernmental Conference, at 5, CONF 3857/96 (June 4, 1996).
28. Treaty on European Union, art. F, Dec. 24, 2002, 2002 O.J. (C 325) 5 (a továbbiakban: EU-Szerződés).
29. Uo. O. cikk. Az osztrák-olasz javaslat az O bis cikkel iktatta volna be a szanckciós mechanizmust.
30. Az osztrák-olasz O bis cikkre tett javaslat teljes egészében elolvasható: Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, Note de Couverture, *Droits Fondamentaux*, at 1, CONF 3940/96 (Oct. 3, 1996).
31. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Report from Presidency to European Council, *Progress Report on the Intergovernmental Conference*, 1, CONF 3860/1/96 (June 17, 1996)
32. Uo. 3.
33. Uo.
34. Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, *Approche Suggérée par la Présidence*,



- Droits Fondamentaux*, 2, CONF 3945/96 (Oct. 8, 1996).
35. Uo. 3.
36. Parliament Resolution A3-0025/93 & A3-0025/93/ suppl., On Respect for Human Rights in the European Community, princ. 12 (1993).
37. Lásd: Parliament Resolution A4-0102/95, On the Functioning of the Treaty on European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and Development of the Union (1995).
38. Lásd: Parliament Resolution A4-0068/96, Embodying (i) Parliament’s Opinion on the Convening of the Intergovernmental Conference, and (ii) An Evaluation of the Work of the Reflection Group and a Definition of the Political Priorities of the European Parliament with a View to the Intergovernmental Conference, 2, 4 (1996); Eur. Parl., Comm. on Institutional Aff., Report on (i) Parliament’s Opinion on the Convening of the IGC (ii) Evaluation of the Work of the Reflection Group and Definition of the Political Priorities of the European Parliament with a View to the Intergovernmental Conference, PE 216.237/fin. A4-0068/96 (Mar. 5, 1996) (készítette Raymonde Dury és Hanja Maij-Weggen), [www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0068+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y](http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0068+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y); Parliament Resolution B4-0833/96, On the Florence European Council and the Intergovernmental Conference, 1 (1996).
39. Ez utóbbit egyes tudósok egyetértéssel fogadták. Például, Bruno de Witte véleménye szerint, bölcs döntés volt kihagyni az Európai Unió Bíróságát, mivel „míg az Európai Unió Bírósága konkrét ügyekben és vitákban megtörtént alapjogsértések kezelésére megfelelő eszközökkel rendelkezik, addig nem kellene belevonni olyan erőteljesen politikai és szubjektív kérdésekre, amelyeket a 7. cikk ír elő” – De Witte (6. vj.) 859.; 884. Egy ezzel ellentétes nézetre lásd: Manfred NOWAK, Human Rights „Conditionality” in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, in *The E.U. and Human Rights* (4. vj.) 687. 697.: „Álláspontom szerint sajnálatos, hogy egy ilyen fontos döntések [mint az arról való döntések, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti-e az emberi jogokat] felett nincs bírósági felülvizsgálat” (lábjegyzet kihagyva).
40. Ahogyan Gráinne de Búrca megjegyzi: „[A] 7. cikk EUSz-be való, Amszterdami Szerződéssel történő beiktatását [...] nyilvánvalóan egy olyan szükséges biztonsági klauzulaként fogták fel, amelyet sürgős cselekvésre lehet felhasználni olyan esetben, amikor valamely új demokrácia, a csatlakozást követően, már tagállamként összeomlik, vagy jelentős mértékben nem felel meg az EU által biztosított követelményrendszernek.” DE BÚRCA (3. vj.) 696.
41. EU Szerződés 7. cikk (kiemelés tőlem).
42. European Parliament, Commission on Constitutional Affairs: Report on the Constitutionalisation of the Treaties, 20002160(INI), final A5-0289/2000 (Oct. 12, 2000) (készítette: Olivier Duhamel).
43. Az események jó összefoglalására lásd: Matthew HAPOLD: Fourteen Against One: The EU Member States’ Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government, *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, 953, 954. (akinek a beszámolójára alapítottam a fenti bekezdéseket). Lásd még: Heather BERIT Freeman, Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members’ Sanctions, *Boston College International and Comparative Law Review*, 2002, 109, 109–124.
44. Jörg Haidert Nouray IBRYAMOVA idézi: Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 2002, 2, 9 n.31, <http://www6.miami.edu/EUCenter/ibryamova.pdf>
45. Miklós HARASZTI: Haiderism East of Austria: Reactions, Impact, and Parallels, *Constellations*, 2000, 305, 309.
46. Uo. 306.
47. Michael MERLINGEN – Cas MUDDÉ – Ulrich SEDELMEIER, The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, 2001, 59, 61.
48. Uo.
49. Erre lásd: Cécile LECONTE, The Fragility of the EU as a „Community of Values”: Lessons from the Haider Affair, *West European Politics*, 2005, 620, 638–39.
50. Friuli Venezia Giulia észak-olasz tartomány, valamint Dél-Németországban Bajorország és Baden-Württemberg hivatalos úton fejezték ki a szomszédai elleni szakciókkal való szembeszegülést. Uo 646.
51. MERLINGEN–MUDDÉ–SEDELMEIER (47. vj.) 60.
52. V.ö. HAPOLD (43. vj.) 957.
53. MERLINGEN–MUDDÉ–SEDELMEIER (47. vj.) 61.
54. Uo. 65.
55. Uo.
56. Uo. 63.
57. Uo. 65.
58. HARASZTI: 45. vj. 307.
59. DE WITTE–TOGGENBURG (6. vj.) 75.
60. Erről lásd: HAPOLD (43. vj.) 958–962.
61. V.ö. European Parliamentary Assembly Debates, (Feb. 2, 2000, Feb. 3, 2000).
62. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of French MEP Berthu, The Union for a Europe of Nations (UEN) (Feb. 3, 2000).

63. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of German MEP Ferber (PPE-DE) (Feb. 3, 2000).
64. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of French MEP Gollnisch, Technical Group of Independent Members (TDI) (Feb. 3, 2000).
65. LECONTE (49 vj.) 632.
66. Parliament Resolution B5-0101, 0102, 0103, 0106, 0107/2000, On the Result of the Legislative Elections in Austria and the Proposal to Form a Coalition Government Between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party), Feb. 2 (2000), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:309:0087:0088:EN:PDF>
67. Uo. 6.
68. Lásd HAPPOLD (43. vj.) 956.
69. European Parliamentary Assembly Debates (Feb. 2, 2000) (60. vj).
70. Uo.
71. Uo.
72. Lásd MERLINGEN–MUDDE–SEDELMEIER (46 vj.) 66.
73. Uo.
74. European Parliamentary Assembly Debates (Feb. 2, 2000) (61. vj).
75. Romano PRODI, President, European Commission, Speech before European Parliament: 2000-2005: Shaping the New Europe (Feb. 15, 2000).
76. LECONTE (49. vj.) 639.
77. Ian BLACK: EU Losing Race to End Austrian Sanctions, *The Guardian*, June 29, 2000.
78. Lásd DE WITTE–OGGENBURG (6 vj.) 74.
79. MERLINGEN–MUDDE–SEDELMEIER (47. vj.) 66.
80. Uo.
81. Sajtóközlemény [European Court of Human Rights, Press Release No. 491 (June 29, 2000).]
82. Austria Plays Referendum Card Against EU Partners, *The Guardian*, July 5, 2000.
83. Uo.
84. HAPPOLD (43. vj.) 958.
85. European Court of Human Rights: Report (Sept. 8, 2000) (Martti Ahtisaari, Jochen Frowein és Marcelino Oreja), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>
86. Uo. 29.
87. Uo. 40.
88. Uo. 51.
89. Uo. 64.
90. Uo. 65.
91. Uo. 69.
92. Uo. 70.
93. Uo. 73-75.
94. Uo. 76-83.
95. Uo. 75.
96. Uo. 92.
97. Uo. 88.
98. Uo. 91.
99. Uo. 88-91.
100. Uo. II(2)(d) pont.
101. Uo. 93.
102. Uo. 114.
103. Uo. 115.
104. Uo. 116.
105. Uo. 117.
106. Uo.
107. Uo.
108. Parliament Resolution A5-0086/2000, Containing the European Parliament's Proposals for the Intergovernmental Conference (Apr. 13, 2000).
109. Uo. 36.
110. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
111. Belgian Draft Amendment to Article 7 of the TEU, CONFER 4739/00 (May 2, 2000).
112. Uo.
113. M. Gregor WOSCHNAGG. Representative of Austria: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Draft Amendments to Article 7 and 46 of the TEU, CONFER 4748/00, 4 (June 7, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04748.en00.pdf>
114. Uo.
115. Uo. 2.
116. Uo. 2-3.
117. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Report to the Feira European Council, Intergovernmental Conference on Institutional Reform, CONFER 4750/00, 49 (June 14, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04750.en00.pdf>
118. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
119. Uo. 116.
120. Uo.
121. Vö. European Commission, Bulletin EU 10-2000, Intergovernmental Conference (Oct. 4, 2000) <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/200010/somma00.htm>
122. Press Release, European Commission, Intergovernmental Conference: The Commission Proposes an Addition to Article 7 of the Treaty on Respect for Democratic Values (Oct. 4, 2000), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/1116&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
123. Press Release, Michel Barnier, European Comm'r in Charge of the Eur. Pol'y and Responsible, Ad Personam, of the Intergovernmental Conf., Proposals by the European Parliament for the Intergovernmental Conference (Apr. 11, 2000), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-136\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-136_en.htm)

124. European Commission, Bulletin EU 10-2000 (121. vj.).
125. Uo.
126. Uo.
127. Presidency, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Article 7 of the TEU, CONFER 4782/00 (Oct. 5, 2000), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/4782en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/4782en.pdf)
128. Presidency, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Article 7 of the TEU, CONFER 4785/00, at 1 (Oct. 18, 2000) [ez után mint „Note from Presidency”], <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04785.en00.pdf>
129. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Revised Summary--Intergovernmental Conference on Institutional Reform, CONFER 4810/00, 2 (Nov. 23, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04810.en00.pdf>
130. Korábban a francia elnökség a következő opciókat választa fel: „független személyek” – akiket az elnökség vagy a következő elnökség nevez ki –, különleges jelentéstevő – akit a Bíróság nevez ki – vagy a Bizottság által kinvezett különleges jelentéstevő. Note from Presidency (128. vj.).
131. Note from the Praesidium to the Convention, Title X: Union Membership, CONV 648/03, 8 (Apr. 2, 2003).
132. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, COM (2003) 606 final (Oct. 15, 2003).
133. Uo. 4 (kiemelés a szerzőtől).
134. Uo. 3.
135. Uo.
136. Uo.
137. Uo. § 1.1.
138. Uo.
139. Uo.
140. Uo. § 1.4.1 (kiemelés a szerzőtől).
141. Uo.
142. Uo. § 1.4.2.
143. Parliament Resolution, On the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, at 2, 2004 O.J. (C 104) 408.
144. European Parliament Commission on Constitutional Affairs, Report on the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, at 11 (April 1, 2004) (prepared by Johannes Voggenhuber) [ezután mint „Report on the Commission Communication on Article 7”].
145. Uo.
146. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union, (132. vj.) 8.
147. Lásd általában Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts: A Study Of Constitutional Courts In Postcommunist States Of Central Europe*, Dordrecht, Springer, 2005.
148. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.), 8.
149. Report on the Commission Communication on Article 7 (144. vj.) 11.
150. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
151. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.) 8.
152. Uo. 8.
153. Uo. 9–10.
154. Lásd Olivier DE SCHUTTER – Philip ALSTON, Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of The Fundamental Rights Agency*, Philip ALSTON – Oliver DE SCHUTTER eds., New York, Hart Publishing, 2005, 1. 6.
155. A Charta, a 7. cikk szerinti mechanizmus és a független szakértők hálózata viszonyára vonatkozó részletes elemzést ad Manfred NOWAK: The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of The Fundamental Rights Agency*, Philip ALSTON – Oliver DE SCHUTTER eds., New York, Hart Publishing, 2005, 91, 96–98.
156. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.) 9.
157. Report on the Commission Communication on Article 7 (144. vj.) 12.
158. Uo. 10.
159. Az Ügynökség szerkezetében rejlő eme gyengeség kritikájára lásd NOWAK (155. vj.) 101.
160. Commission Communication on the Fundamental Rights Agency – Public Consultation Document, 5, COM (2004) 693 final (Oct. 25, 2004).
161. Az „ortodox értelmezés” jó összefoglalására lásd DE BÚRCA (3. vj.) 684–86.
162. A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról szóló 2/2/94. sz. vélemény EBHT 1996, I-01759.

163. Az Európai Unió Alapvető Jogokról szóló Chartája, 51. cikk (1), Dec. 12, 2007, 2007 O.J. (C 303) 1.
164. Commission Communication on the Fundamental Rights Agency – Public Consultation Document (159. vj.) 5. (kiemelés a szerzőtől).
165. Az Európai Parlament állásfoglalása az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről: a nemzeti és európai intézmények, köztük az Alapjogi Ügynökség szerepe (2005/2007(INI)), P6\_TA(2005)0208, 2006 O.J. (C 117) 243. (kiemelés a szerzőtől).
166. Report on the Commission Communication on Article 7 (143.vj.) 14.
167. Uo.
168. Parliament Resolution, On the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union (143.vj.) § 11(a).
169. Uo.
170. Az Európai Parlament állásfoglalása az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről P6\_TA (2005) 0208 (143. vj.), 26.
171. Uo. 39.
172. Uo. 40. (kiemelés a szerzőtől).
173. Uo. 47.
174. Commission Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights, 2, COM (2005) 280 final (June 30, 2005), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0280en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0280en01.pdf)
175. Uo. 5.
176. Uo.
177. Commission Staff Working Paper: Annex to the Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights and to the Proposal for a Council Decision Empowering the European Union Agency in Areas Referred to in Title VI of the Treaty on European Union, 13, SEC (2005) 849 (June 30, 2005), [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2005/sec\\_2005\\_0849\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2005/sec_2005_0849_en.pdf) (kiemelés a szerzőtől).
178. Uo. 9. n.11.
179. Commission Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights, (174. vj.), 6.
180. Council of the European Union Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, Outcome of Proceedings of the Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, at 2, Doc. No. 10610 (June 9, 2006), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10610.en06.pdf>
181. Council of the European Union Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, Outcome of Proceedings of the Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, at 14 n.1, Doc. No. 10755 (June 29, 2006) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10755.en06.pdf>
182. Annak a megközelítésnek a veszélyeiről, amely a FRA feladatkörét korlátozottként állítja be, és az EU jog vagy annak tagállami implementációja körére szűkíti, lásd Andrew WILLIAMS: The Indifferent Gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iraq, *European Law Review*, 2006, 26–27.
183. „Alkalmazása katasztrofális lenne. Még a lehetséges alkalmazása is olyan csapásszerű események sorát indítaná el, amely az Unió összetartó szövetének szétbomlásához vezetne.” Uo. 27.
184. Lásd DE BÚRCA (3. vj.) 682.
185. Egy 1991 július 9-én elfogadott emberi jogi állásfoglalásban a Parlament „[ú]gy véli, hogy a Közösségnek nem csak más országokban, hanem különösen a saját tagállamaiban biztosítania kell az emberi jogok tiszteletben tartását.” Parliament Resolution on Human Rights, 1991 O.J. (C 240), 45.
186. Parliament Resolution A5-0223/2001, On the Situation as Regards Fundamental Rights in the European Union (2001), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0401+0+DOC+XML+V0//EN>
187. Lásd E.U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Position Paper on the Human Rights Agency, 21-22, CFR-CDF.Agency.16.12.04. doc (Dec. 16, 2004).
188. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union, (132. vj.) 3.
189. Uo. 5.
190. Armin VON BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, *Common Market Law Review*, 2000, 1307, 1318 (kiemelés tőlem).
191. Ennek a megközelítésnek a bemutatását és kritikáját lásd Peter LEUPRECHT: Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement? *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1998, 313, 313–336.
192. Ahogy VAN NUFFEL megjegyezte (7. vj.) 280.
193. DE BÚRCA (2. vj.) 696.
194. 1993 júniusában Koppenhágában az Európai Tanács döntést hozott a közép-kelet-európai jelölt államok által teljesítendő egyes politikai kritériumokról, nevezetesen, hogy el kell érniük „a demokráciát biztosító intézmények stabilitását, a jogállamiságot, az emberi jogok és a kisebbségek tiszteletét és védelmét”.
195. A jelentések kitűnő elemzését adja James HUGHES – Gwendolyn Sasse – Claire GORDON: *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to*

*Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, 2004, 91–117.

196. Lásd Wojciech SADURSKI: Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, *European Law Review*, 2004, 371.
197. Amint de Witte és Toggenburg megjegyezte, „A bővítés előestéjén [az amszterdami szankciós mechanizmus] az EU „alkotmányos” szabályai jövőbeni betartását kísérli meg biztosítani.” DE WITTE – TOGGENBURG (6. vj.) 73.
198. Másutt amellet érveltem, hogy a „kettősmérce-probléma” – azaz, hogy a jelölt államokra jóval magasabb mércét alkalmaznak, mint a meglévő tagokra emberi jogi szempontból – indította be az Európai Unión belüli emberi jogi alkotmányosodással kap-

csolatos munkát. Ez többek között az Alapvető Jogok Chartájának elfogadásában tükröződik. Lásd Wojciech SADURSKI: The Role of the EU Charter of Rights in the Process of Enlargement, in *Law and Governance in an Enlarged European Union*, George A. BERMANN – Katharina PISTOR eds., Hart Publishing, 2004, 61. Arról, hogy a bővítés hogyan rezonált az alkotmányossággal, nevezetesen, hogy azok az eszmék, amelyek a bővítést lehetővé tették, éppen azok, amelyek az Unió alkotmányos identitásának kulcsát képezik, Neil Walker közöl átfogó érvelést: Neil WALKER: Central Europe's Second Constitutional Transition: The EU Accession Phase, in *Rethinking the Rule of Law After Communism*, Adam CZARNOŃA – Martin KRYGIER – Wojciech SADURSKI eds., CEU Press, 2005, 341, 356.

# LEHETSÉGES-E DIKTATÚRÁT MŰKÖDTETNI AZ EU-BAN, AVAGY TEHET-E VALAMIT BRÜSSZEL A TAGÁLLAMI DEMOKRÁCIÁK VÉDELMEBEN?<sup>1</sup>

*Lidérces Európa, hol  
egész falka eb csabol,  
s a nemzetek – mire várva? –  
mind gyűlöletükbe zárva.*

*A szellem csúfos kudarca  
ül ki minden emberarcra,  
és a részvét tengerét  
a szemekben fôdi jég.*

W. H. Auden: W. B. Yeats emlékére  
(Somlyó György fordítása)

*Ha a szabadságát egy nép – különösen egy olyan  
nép, amely szabadságát még nem nyerte el – nem  
értékeli annyira, hogy küzdjön érte, és azt meg-  
védje bármilyen erővel szemben, amely az orszá-  
gon belül felsorakozhat ellene, érkezzenek bár  
azoktól, akik az állami bevételek felett rendelkez-  
nek, a kérdés csak az, milyen rövid idő, néhány év  
vagy hónap alatt jut az ilyen nép szolgaságra.  
Akár az általa választott kormányzat, akár egy  
katonai vezető vagy a hatalom megdöntésére ösz-  
szeesküvő csoport, de rövid úton meg fog szüntetni  
minden demokratikus intézményt: hacsak nem  
szolgálja jobban az érdekeiket az, hogy meghagy-  
ják ezeket az intézményeket, és megelégszenek  
azzal, hogy merő formássá alacsonyítsák őket;  
mivel, hacsak a szabadság szelleme nem erős a nép  
körében, azok, akik a végrehajtó hatalmat megka-  
parintották, bármilyen intézményt könnyen a des-  
potizmus céljaira használhatnak.*

J. S. Mill: Néhány szó a be nem avatkozásról

Van-e határa a politikai változásoknak az Unió tag-  
országaiiban? Vagy, kevésbé elvontan fogalmazva: mi  
történik, ha egy ország elindul egy olyan berendez-  
kedés felé, amely már nem tekinthető liberális de-  
mokráciának? Nyersebben szólva: lehetséges-e dik-  
tatórát működtetni az Európai Unióban? Ha ilyen  
változás jelei mutatkoznak, Brüsszelnek közbe kell-e  
avatkoznia, hogy megmentse, sőt, adott esetben új-

raélessze a demokráciát? Vagy ez illegitim beavato-  
kzást jelentene az országok belügyeibe, olyan orszá-  
gokéba, amelyek meghatározott hatásköröket ruház-  
tak át az Unióra, és Brüsszelt arra nem hatalmazták  
fel, hogy a liberális demokráciát védő rendőr szere-  
pében lépjen fel az európai kontinensen? Mindezek  
természetesen már nem csak elméleti kérdések: a  
közelmúlt fejleményei Magyarországon és Románi-  
ában megmutatták, hogy az ilyen jellegű kihívások  
az európai politika napirendjére kerülhetnek – még  
akkor is, ha az euróválság jórészt háttérbe szorította  
az említett két ország kapcsán megjelent azon aggo-  
dalmat, hogy az illiberalizmus felé vezető lejtőre té-  
vedhettek.

Amellett fogok érvelni, hogy Brüsszel legitim  
módon avatkozhat be egy tagállam belügyeibe a libe-  
rális demokrácia védelme érdekében. Az ilyen be-  
avatkozásokkal kapcsolatos négy gyakori fenntartás  
nagyreszt téves. Az egyik ellenérv szerint ezek a lé-  
pések képmutatóak, mivel az Unió maga nem de-  
mokratikus, így nem is tetszeleghet a demokrácia vé-  
delmezőjének szerepében; egy másik vád arra mutat  
rá, hogy csak kisebb, relatíve gyenge tagállamokkal  
szemben lép fel Brüsszel (ebben az értelemben ez a  
kritika ugyanúgy képmutatást ró fel); egy harmadik  
ellenvetés szerint az ilyen beavatkozások paternalis-  
ták és – végső soron – illiberálisak; és végül ott van az  
a dilemma, hogy nincs a liberális demokráciának  
egyetlen, konszenzusos európai modellje, amelyet  
mintaként használhatnánk, hogy megállapítsuk, az  
egyes országok teljesítik-e vagy sem az „európai stan-  
dardokat”. Lehet, hogy néha beszélnek ilyen standar-  
dokról, de valójában nem léteznek.

Ezek nem alaptalan felvetések. De úgy vélem,  
hogy mindegyikre megnyugtató válasz adható, ha  
kidolgozunk egy szempontrendszert arra, hogy  
mikor és hogyan igazolható az európai beavatkozás.  
Az igazi probléma nem egy meglehetősen absztrakt,  
elméleti síkon jelentkezik, hanem a politikai eszkö-  
zök és konkrét politikai stratégiák szintjén. Magya-  
rul: az a gond, hogy az EU-nak nincs koherens esz-  
közrendszere olyan helyzetek kezelésére, amelyeket

az eurokraták – vagy akár az európai elitek általában – nem nagyon láttak előre. Ez nem jelenti azt, hogy az EU teljesen eszköztelen lenne jelenleg. De azt mindenképp, hogy a jelenleg az EU rendelkezésére álló jogi és politikai eszköztára, amellyel nyomást tud gyakorolni a tagállamokra, könnyen önkényesnek és opportunistának tűnhet.

Úgy tűnik, az igazság egyszerűen az, hogy Brüsszel – ugyanúgy, mint a tagállami kormányzatok – láthatóan azt feltételezte, hogy a liberális demokráciák megszilárdítása az EU-csatlakozáshoz vezető versenyben visszafordíthatatlannak bizonyul. Ha egyszer bekerülnek a klubba – szólt a meglehetősen elrugaskodott érvelés –, a fiatal demokráciák örülni fognak, hogy bent vannak, és soha nem tekintenek majd vissza (vagy oldalra, esetleg előre, az illiberális államvezetési formák felé). Sajnos, másként történt: Európának újra végig kell gondolnia, hogy hogyan tudja az Unió nemcsak támogatni a demokráciát, de akár megvédeni is.

#### A NEMZETEK FELETTI DEMOKRÁCIAVÉDELEM NAGYON RÖVID TÖRTÉNETE

Manapság közhely arról beszélni, hogy az „identitásteremtéshez” szükség van egy „Másik”-ra, vagyis ellenségre, de legalábbis valakire, aki „nem Mi vagyunk”. Ha ez igaz, az EU-nak a 2000-es évek elején kellett volna megtalálnia az önazonosságát, hiszen ekkor tűnt fel Európa „Másik”-ja – a huszadik századi Európa történetében nem először – egy osztrák karizmatikus vezető, Jörg Haider személyében. Haider populista jobboldali Szabadság Pártjának kormányra kerülése az akkori EU-tagokat – Ausztria kivételével, természetesen – „szankciók” elfogadására sarkallta, például, hogy nem támogatnak osztrák jelölteket a nemzetközi szervezetekben.

Mégis: az, amit később „Haider- eset”-ként ismerünk meg, erősen traumatizálta az európai eliteket: hogy a (jórészt szimbolikus) szankciók szinte nevetésnek tünnek; hogy növekedett a félelem a nacionalista hanyatlástól Ausztriában; és főként az, hogy végül a Brüsszel által választott három „bölc”-ből álló csoport hivatalos jelentésben szögezte le, hogy nincsen semmi baj az osztrák kormányzattal (még ha volt is némi fenntartásuk a Szabadság Párttal szemben).<sup>2</sup> Európa megégette a kezét – legalábbis ma sokan így gondolják.

Több mint egy évtizeddel később újra napirendre került az a kérdés, hogy hogyan kellene megvédeni a demokráciát az EU-ban, ha egyáltalán. Különösen két ország adott okot kiemelt figyelemre Brüsszel-

ben: Magyarország és Románia.<sup>3</sup> Az események röviden így foglalhatóak össze: Magyarországon egy jobboldali populista párt, a Fidesz kétharmados többséget szerzett a 2010. áprilisi választásokon. A Fidesz-kormány egy új „nemzeti együttműködési rendszer” bevezetését jelentette be, drákói médiatörvényt fogadott el, amelyet széles körben kritizáltak – többek között az EBESZ és a Velencei Bizottság –, és 2011-ben keresztülvert egy új alkotmányt, amely mellett, hogy nacionalista és illiberális, aláasta a fékek és egyensúlyok rendszerét. Megfigyelők „putyinizáció”-ról vagy „Lukashenko light”-jelenségről kezdtek beszélni.<sup>4</sup>

Romániában a jogállam elleni támadás sokkal gyorsabban zajlott le: 2012 nyarán a szocialista liberálisnak nevezett koalíció (tudvalévő, hogy ezeknek a címkék szinte semmit nem jelentenek a romániai politikai életben) megpróbálta felelősségre vonási eljárással elmozdítani a konzervatív liberálisnak mondott elnököt, és ennek érdekében visszanyeste az alkotmánybíróság hatásköreit (amellett, hogy több, rendkívüli helyzetre hivatkozva elfogadott rendeletet alkotott, hogy előre borítékolhassa az impeachmentről tartott népszavazás eredményét).

Az EU mindkét esetben tartalmi (és vitatott) módon avatkozott be. A Bizottság kritikával illette a magyar médiaszabályozást, amelyet később módosítottak – ámbár kérdéses, hogy nem őrizte-e meg továbbra is illiberális karakterét. Magyarország ellen kötelezettségzegési eljárásokat is indítottak, bár az eddig elért eredmények megint csak – legjobb esetben is – vegyesek voltak: Budapest teljesített néhányat a kérések közül, a nemzeti bank függetlenségére és a költségvetési hiányra vonatkozóan, de az igazságszolgáltatás függetlenségét számon kérő felhívásokat nagyrészt figyelmen kívül hagyta. A Bizottság 2012 júliusában felszólította Romániát, hogy vonja vissza az elnökről szóló népszavazás kapcsán elfogadott módosítást, és ennek a kormány eleget tett (ami döntően hozzájárult az impeachment eljárás kudarcához). Victor Ponta miniszterelnök további, a jogállamiság helyreállítását célzó intézkedésekre tett ígéretet, de jelen tanulmány írásakor még nem világos, hogy az ígéretet követik-e majd tettek.

Az EU-s fellépést mind Magyarország, mind Románia esetében heves bírálatok érték – és nem csupán a két érintett tagállamban. Brit euroszeptikusok – s mellettük német konzervatívok – azzal vádolták Brüsszelt, hogy a tagállamok belügyeibe avatkozik bele, alapvetően önkényes okokra hivatkozva (és valószínűleg annak érdekében, hogy saját hatalmát növelje). Érdekes módon világos bal-jobb megosztottság érződött a bizottsági fellépést bírálók körében: jobboldali kritikusok a nemzetállami szuverenitás

fontosságát hangsúlyozták (és a keménykezűnek tartott EU-s beavatkozással a nemzeti büszkeségen esett sérelmeket); a baloldalon az ellenkezés kevésbé állt elvi alapon, mint inkább azon a széleskörű vélekedésen, hogy a Bizottságot végső soron csak a gazdaság érdekli, pontosabban a központi bankok szerepének neoliberais felfogása szerinti védelme és a költségvetési szigor kikényszerítése.

Az világos, hogy szükség van annak szisztematikus végiggondolására, hogy mennyiben legitimek ezek a beavatkozások. Az uniós jog természetesen szolgál néhány iránymutatással, de feltűnő, hogy a brüsszeli intervenciók kapcsán elhangzott érvek inkább a demokráciaelmélet, mint a jog nyelvén szóltak meg. Mely lépések igazolhatóak tehát a demokrácia nevében, és melyek nem?

#### NÉGY PROBLÉMA

Az első szokásos vád a demokrácia védelmében tett EU-s lépésekkel szemben, hogy az EU maga sem demokratikus – így rendkívül képmutató, amikor Brüsszel olyan értékek védelmében és nevében beszél, amelyeket maga sem tart szem előtt.<sup>5</sup> Ez a vád figyelmen kívül hagyja, hogy az Unió legitimitása nem azon alapszik, hogy egy, az egész kontinensre kiterjedő demokráciaként működne, mint inkább azon, hogy a nemzeti parlamentek szabad elhatározásukból úgy döntöttek, hogy kötelezik magukat, és követik az európai szabályokat.<sup>6</sup> Az euróválság idején ezt az önkorlátozáson alapuló logikát sokan támadni kezdték – a piacok nem tartották hitelesnek ezeket a szabályokat és a kapcsolódó szankciókat. De a közös piac évtizedek óta jól működik: senki nem panaszkodik amiatt, hogy például Brüsszel bíróság elé viszi a tagállami kormányokat a versenyjogi tilalmak megsértése miatt.

Az európai bővítés egyik deklarált célja volt, hogy Kelet-Európa országaiban megszilárdítsa a liberális demokráciát (vagy, például Románia esetében, hogy először lezárja a liberális demokráciába történő átmenetet). A kormányzatok pedig – Európához csatlakozva – igyekeztek a „visszacsúszást” megakadályozni; mint ahogy Odüsszeusz az árbochoz kötötte magát, hogy ellen tudjon állni a szirének – ebben az esetben a jövő illiberális és antidemokratikus demagógjai – énekének. Ezért sem Orbán Viktor magyar, sem Victor Ponta román miniszterelnöknek nincs igaza, amikor Brüsszelt egyfajta európai gyarmatosítással vádolja. Orbán – az EU-t a török, a Habsburg, az orosz és más, a szabadságszerető magyarokat elnyomó hatalmakhoz hasonlítva – azt sérelmezi, hogy „ők akarják megmondani nekünk, hogyan

éljünk”. Valójában „ők” csak emlékeztetik a magyarokat és a románokat, hogy a 2004-es, illetve 2007-es csatlakozásukkor mit gondoltak arról, hogy hogyan akarnak élni.<sup>7</sup>

A fentiek után még mindig vélheti valaki úgy, hogy a közös piac és a demokrácia védelmében tett lépések közötti párhuzam sántít. Nem teljesen más kérdés a sör tisztaságának kérdése, mint a tagállamok politikai intézményeinek alakja és formája? Nem azon az elven alapszik az európai integráció, hogy a tagállamok megmaradnak mind „a szerződés urai”-nak, mind (néhány jól körülhatárolt területen) saját politikai fejlődésük urainak? Végül is a Lisszaboni Szerződés kifejezett elvként tartalmazza, hogy az Unió kötelessége tiszteletben tartani a tagállamok nemzeti identitását. Nem áll-e fenn közvetlen veszélye annak, hogy a beavatkozás körüli viták a szimbolikus, végső soron nacionalista politika terepévé válnak, ahol kizárólag a *kisebb* tagállamok kerülnek elő? Ez mindenesetre egy elterjedt értelmezése annak, ami Ausztriával történt, amikor Haider pártja jutott hatalomra. Jacques Chirac, aki otthon képtelen volt fellépni Jean-Marie Le Pen Nemzeti Frontjával szemben, könnyen moralizálhatott a kisebb tagállamokban uralkodó helyzetről – legalábbis úgy tűnt.<sup>8</sup> Ugyanakkor senki nem mert fellépni Berlusconi Olaszországával szemben, függetlenül attól, hogy milyen politikai „bunga-bunga” zajlott. Az erős tagállamok – különösen, ha egyúttal az EU alapító tagjai voltak –, úgy tűnt, hogy a törvény felett állnak. És ez a második kérdés, ami súlyos aggodalomra ad okot az EU-s fellépések esetében.

Fölösleges lenne tagadni, hogy a politikai erőviszonyok szerepet játszanak abban, hogy az EU fellép-e, és hogy miképp lép fel: egyes tagállamok nagyobb súllyal bírnak, mint mások, a Bizottságnak természetesen megvannak a saját politikai érkei, és a hazai, rövid távú politikai megfontolásokat sem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni a szupranacionális döntéshozatalban. Mégis hiba lenne az osztrák és olasz, illetve a magyar és román példák alapján azt a következtetést levonni, hogy csak a kisebb tagállamokat érhetik szankciók. Ennél az egy kérdésnél fontosabb különbségek vannak, amelyek nem pusztán esetleges körülmények, hanem olyan kérdések, amelyek segítenek annak feltérképezésében, hogy milyen meggyőző kritériumrendszer alapján lehet legitim az EU-s fellépés.

A „Haider-üggyel” részben az volt a probléma, hogy azelőtt alkalmaztak szankciókat, hogy az új kormány bármilyen jelentős lépést tett volna. Természetesen lehetséges igazolni megelőző szankciókat is. De Ausztria esetében ezek inkább tűntek Haider korábbi (például Hitler foglalkoztatáspolitikai



kájáról tett) megnyilatkozásai feletti nemtetszés ki nyilvánításának, mint elvi alapú szembenállásnak a kormány tervezett intézkedései miatt. Ez szöges elentétben áll azzal, ami Magyarország vagy Románia esetében történt: mindkét ország kormánya világos lépéseket tett; és ezek olyan illiberális trenddé álltak össze, amelyet nem lehetett többé egyszeri elvélyedésként értékelni.

Másodszor, lényeges különbség van Berlusconi Olaszországa és a két, keletebbre fekvő ország között. Igaz, hogy a „Cavaliere” is megpróbálta a fékek és egyensúlyok rendszerét meggyengíteni, és próbálta hosszabb távú hatalmon (és szabadlábbon) maradását biztosítani.<sup>9</sup> De az ellenzék, amely egyébként nem volt túl jó állapotban, elég erős maradt; a médiát nem tudta teljesen uralni Berlusconi saját cégbirodalma; elvesztett egy népszavazást; és – ami a legfontosabb – az igazságszolgáltatás folytatta a maga küzdelmét.<sup>10</sup> Röviden tehát: volt alapja annak a várakozásnak, hogy idővel a folyamat pusztán a belső politikai küzdelmek révén önkorrekcióhoz vezet. Ezért ilyen esetben a külső beavatkozás könnyen illegitimnek tűnhet – mintha Brüsszel egy hazai hatalmi küzdelemben előre győztest hirdetne. Egy régi bölcsesség jelenik meg ebben, amely már John Stuart Mill tizenkilencedik század közepi munkáiból is ismerős lehet: ideális esetben a népek maguk vívják ki szabadságukat, és hozzák létre (vagy védik meg) a demokráciát.<sup>11</sup> Ahogy Mill a „Néhány szó a be nem avatkozásról” című művében megjegyzi, „az egyetlen próba..., amellyel megállapítható, hogy egy nép alkalmassá vált-e demokratikus intézmények működtetésére, az az, hogy tagjai – vagy legalábbis elegendő tagja ahhoz, hogy győzelemre vigyék az ügyet – hajlandóak bátor munkát és veszélyt vállalni szabadságukért”.<sup>12</sup>

Ez a gondolat egyúttal segít, hogy megértsük a beavatkozásokkal kapcsolatos harmadik dilemmát, amely szerint az ilyen fellépések szükségképpen illiberálisak és paternalisztikusak lennének. Más-ként fogalmazva: nem kellene olyan népeket segíteni, akik nem tudnak magukon segíteni, és ne védjük meg őket saját kormányaiktól – a szélsőséges eseteket (mindenekelőtt a népirtás esetét) leszámítva. Ez az egyébként ésszerűnek és „klasszikus liberális” érvek ható ellenvetés két fontos tényezőt hagy figyelmen kívül. Először is: az, hogy semlegesnek hangzik, még nem jelenti azt, hogy valóban semleges lenne. Az Európai Bizottság elvégre a „szerződések őre”, és feladata, hogy hatékonyan orvosolja azok megsértését, vagy általában fellépjen az olyan esetekben, amikor a politikai intézmények helyzete

olyan súlyos mértékben rosszabbodik, hogy az az adott tagállamon túlmutató következményekkel fenyeget. Rossz precedenst teremt, és a minta könnyen továbbterjedhet. Ebben az értelemben *valamennyi* tagállam érdeke, hogy a Bizottság kikényszerítse azon kötelezettségek teljesítését, amelyeket a tagállamok korábban magukra vállaltak.

Ennél azonban még fontosabb, hogy valamennyi európai polgár közös érdeke, hogy az Unió belül ne kelljen egy illiberális tagállammal számolnia. Hiszen ez a tagállam szavazati joggal bír az Európai Tanácsban, és döntése végső soron valamennyi állampolgár életére kihat. Ebben az értelemben valóban nincs olyan tagállami döntés, amely teljesen

EURÓPÁNAK ÚJRA VÉGIG  
KELL GONDOLNIA, HOGY HO-  
GYAN TUDJA AZ UNIÓ NEM-  
CSAK TÁMOGATNI A DE-  
MOKRÁCIÁT, DE AKÁR MEG-  
VÉDENI IS.

belső ügy maradna; az egyes tagállamok belpolitikai fejleményei valamennyi uniós polgárt érintik.<sup>13</sup> A kölcsönös függőség tényét (azzal együtt, hogy az EU jelenleg képtelennek látszik arra, hogy a tagállami viselkedések negatív külső hatásait internalizálja)

az európaiakkal a közelmúlt euróválsága értette meg, de inkább csak pénzügyi és gazdasági vonatkozásban. Ugyanakkor létezik kölcsönös *politikai* függőség is.

Ezek a megfontolások alátámasztják, hogy az a – megérzés alapján kézenfekvőnek tűnő – liberális álláspont, miszerint nem szabad egy ország belügyeibe beavatkozni olyan politikai elvek érvényesítése érdekében, amelyek az ott élőket mintha nem érdekelnék, vagy amelyeket könnyedén feladni látszanak, az EU-ra nem alkalmazható. Az Unióban a tagállamokat eleve kötelezettségek terhelik, és kölcsönös politikai függőség áll fenn mind a tagállamok, mind állampolgáraik között. Talán szükségtelen külön mondani, hogy ha egy tagállam már nem tekinti magára kötelezőnek ezeket a vállalásokat, sőt, ki akar szakadni a többi tagállam (és a többi uniós polgár) felé fennálló függőségi helyzetből, akkor csak tessék: ennek megvan a módja. De egy ilyen döntésnek valamiképp felismerhetően demokratikus úton kell megszületnie. Egy kiépült diktatúrának ki kell lépnie az EU-ból, függetlenül attól, hogy a saját állampolgárai egyébként mit akarnak (már amennyire ez egyáltalán megállapítható); de egy demokratikus országnak, amelyik ki akar lépni, érdeke az is, hogy a demokratikus intézményei fennmaradjanak – tehát egyúttal az is, hogy Brüsszel ennek kapcsán nyomást gyakoroljon, még akkor is, ha a végső és demokratikus úton született döntés a kilépés mellett szól.

Végül, mit kezdünk azzal a felvetéssel, hogy nincsen közös európai mérce a liberális demokrácia mi-benlétéről, ezért önkényes minden demokráciavédő

erőfeszítés Európában? Itt egy történeti évrre tudunk támaszkodni: a második világháborút követő európai fejlődés arról szól, hogy egyre több hatáskör került nem választott intézményekhez, például alkotmánybíróságokhoz.<sup>14</sup> Ez a trend pedig olyan tapasztalatokon alapult, amelyet Európa a század derekán bekövetkezett politikai katasztrófáiból (jól vagy rosszul) leszűrt, különösen pedig azon a célkitűzésen, hogy egy parlament se adhassa át az őt megillető hatalmat egy Hitlernek vagy a Vichy-Franciaországot vezető Pétain marsallnak – de legalábbis bizonyos fékek és ellensúlyok képezzenek valamilyen akadályt. A korlátozás nélküli népuralommal vagy akár parlamenti hatalommal – amelyet egy német alkotmányjogász egyszer „parlamenti abszolútizmus”-ként aposztrofált – szembeni bizalmatlanság úgymond beépült a háborút követő európai politika génállományába.<sup>15</sup>

Természetesen a történelem nem végzetszerű, és a tapasztalatok, amelyeket leszűrni vélünk, nem feltétlen teszik a lépéseinket legitimé. De ésszerű elvárásnak tűnik, hogy az ettől a – lényegében madisoni – politikai modelltől való radikális, hirtelen eltérést külön igazolni kell. Ez igaz Magyarországra is, ahol többek között az alkotmánybíróságot, és általában az 1989 óta tiszteletben tartott független intézményeket, szisztematikusan meggyengítik. De például Nagy-Britanniára ez nem alkalmazható közvetlenül, ahol az elméletben korlátlan parlamenti szuverenitás felett érvényesülő *de facto* korlátozások informálisabb jelleggel működnek, a legutóbbi időig bizonyosan.

A négy rendkívül indokolt felvetésre megfogalmazott válaszok közvetetten körülírnak egy kritériumrendszert, amely meghatározza, hogy mikor lehet vélelmezni, hogy az EU-s beavatkozást legitim válaszlépésnek kell tartanunk. Először is: nem lehet szó megelőző lépésről, ha a tagállami kormány korábban már megsértett közös európai politikai elveket. Ez az *előélet* szükségszerűen alátámasztja, hogy a kormányzat általános magatartása és egyes politikai szisztematikusan módon érvényesülnek. Az egy szeri jogsértések is nagyon problémásak lehetnek, de csak kontextusba helyezve szabad értékelni őket. Más szóval: itt helye van politikai ítéletnek – sőt, valójában az szükséges is. A második elem, hogy a beavatkozás célja a múltban vállalt kötelezettségek kikényszerítése. Ha okkal várható, hogy a belső mechanizmusok eredményre vezetnek, akkor a beavatkozással várni kell. Harmadrészt, Európában nincs egyetlen, megszilárdult demokraciafogalom. Viszont vannak közös, történelmileg kialakult értelmezések. Az ezektől való hirtelen eltérések esetén az érintett kormányzatot terheli igazolási kötelezettség.

Ki kell emelni, hogy *valamennyi* tagállam és *valamennyi* európai polgár érdeke, hogy a liberális demokrácia alapelveit kikényszerítsék. Ezen érdekük és fenntartásaik kinyilvánítását nem lehet azzal lesöpörni, hogy az belső ügyekbe történő beavatkozásnak minősül. Bizonyos értelemben mind az államok, mind állampolgáraik ezen kötelezettségek kikényszerítésével bízták meg a Bizottságot.

Mindezzel együtt: az Unióban a tagállami kormányoknak és állampolgároknak *tisztelettel* kell viseltetniük egymás iránt. Ez alatt azt értem, hogy számítanak a nüanszok a politikai nyelvezetben és hangsúlyokban, amikor az „európai család” tagjairól beszélünk. Egyrészt a külső kritikát soha nem tarthatjuk pusztán azért gyanúsnak, mert kívülről jön – amellet érvelek, hogy az uniós polgárok egyazon politikai tér részei, és helyes, ha úgy érzik, közük van ahhoz, amit mások ebben a térben tesznek. De nem szabad – sem európai politikusként, sem európai értelmiségieknek – általánosítani, például amikor „a magyarok”-ról beszélnek egy konkrét kormányzat helyett. Brüsszelnek sem szabad tagállamokat rakoncátlan vagy éretlen gyerekeknek tekinteniük, akik egy kicsit lassan fogják fel, hogy miről is szól a liberális demokrácia. Az EU mint ténylegesen létező rendszer sokban különbözhet attól, amit a tankönyvekben a „demokráciába történő átmenet”-ről olvasunk, és ami szerint az átmenettől kezdve örökké béke, jólét és politikai boldogság honol. Magyarországon például már a 2004-es csatlakozáskor a fellendülés utáni visszaesés jelei mutatkoztak, a vállalatok kezdtek továbbállni, és még keletebbre keresni a kisebb adóterheket és olcsóbb munkaerőt.

### HÁROM STRATÉGIA – ÉS KORLÁTAIK

A legitimitás, valamint az, hogy megfelelő politikai eszközök állnak rendelkezésre, két külön dolog. Ebben a részben röviden áttekintem az EU jelenleg meglévő eszközeit arra, hogy fellépjen a demokrácia védelmében a tagállamokban. A vizsgálatom konklúziója, hogy még ha az eszközök – úgy tűnik – meg is felelnek a feladatnak, vagy politikai okokból nem lehet ezeket igénybe venni (bár ez idővel változhat), vagy más hátulütők vannak (leginkább a megvalósításhoz szükséges időt tekintve).

#### *A 7. cikkkel kapcsolatos politika*

Amint az ismeretes, az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke lehetőséget ad arra, hogy egy ország tagsági jogait felfüggeszék, ha tartósan megsérti a

közös európai értékeket. A cikk ötlete két nyugat-európai mintademokráciától, Olaszországtól és Ausztriától származik, a bővítés előkészületeihez kapcsolódva, egyértelműen az attól való félelemtől vezérelve, hogy miket követhetnek el azok a barbár kelet-európai országok; a helyzet iróniája, hogy szankciókat – bár nem a 7. cikk szerintiakat – először Ausztriával szemben alkalmaztak, 2000-ben.<sup>16</sup> A Haider-ügyet követően egy köztes lépcsőt építettek be, lehetővé téve az EU-nak, hogy egyértelműen jelezze, hogy „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket” (ezek „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait”). Más szóval az Unió olyan stratégiát fogadott el, amely lehetővé teszi a fokozatos válaszlépéseket, vagyis nem kell egyből azzal a váddal szembesíteni a tagállami kormányzatot, hogy ténylegesen megsérti a közös európai értékeket.

Még ezen differenciált megközelítés ellenére is van ma egy nézet, amely szerint a 7. cikk összességében olyan, mint egy „atomfegyver” – vagyis a gyakorlatban nem használható. Valójában az államok túlságosan tartanak attól, hogy egy nap majd velük szemben is fellépnek a 7. cikk alapján. Ráadásul az a megoldás, hogy a szankciók alkalmazásához nem kell valamennyi tagállam szavazata, azt is elképzelhetővé teszi, hogy egy tagállam ellene szavaz, szembe megy a kompromisszumokra, kölcsönös engedményekre és bizalomra, valamint a politikai értékek nemzeti felfogását övező tiszteletre építő uniós ethosszal.

Igaz, hogy a 7. cikk ezen korlátai némiképp esetlegesen: idővel változhat a megítélésük, különösen, ha a demokrácia és a jogállamiság elvét gyorsabb és nyíltabb támadások érik, mint ahogy ez Magyarország és Románia esetében történt (képzeld el, ha Victor Ponta – legalábbis hivatalosan – nem hátrál meg olyan gyorsan 2012 nyarán). Ugyanakkor a 7. cikk korlátainak alapos vizsgálata során figyelembe kell vennünk, hogy nem valószínű, hogy a demokráciát és a jogállamot érő támadások védelmében manapság bárki az autoriter kormányzás előnyeire vagy a huszadik századi autoriter, netán totalitárius rendszerekre hivatkozna. Ez ismerős probléma, a demokráciákban, a „militáns demokráciáról” folytatott vitákból: elég a pártok betiltásánál alkalmazott elmentmondásos (és nehezen igazolható) feltételre gon-

dolni, amely a háború utáni Európában kétségkívül a legismertebb példája a militáns demokrácia esz-köztárának, gondolva a német *'wehrhafte'* vagy *'streitbare Demokratie'* elvére. Eszerint a pártoknak nem egyszerűen a liberális demokrácia rendszerével szembeni általános ellenséges hozzáállást kell tanúsítaniuk, a betiltáshoz arra is szükség van, amit a német alkotmánybíróság „tevélegesen harcoló, agresszív attitűd”-ként írt le.<sup>17</sup> Feltételezhetjük, hogy a tagállami kormányok igyekeznek mindig úgy érvelni, hogy a liberális demokrácia fogalmi keretein belül folytatják politikai küzdelmeiket, és hogy csak arról van szó, hogy más tagállamokhoz képest némileg eltérő értékeket követnek. Egyértelműen ez

GONDOT OKOZ, HOGY NINCS OLYAN JOGI VAGY POLITIKAI SZEREPLŐ, AMELYNEK AZ LENNE A FELADATA, HOGY... FELHÍVJA A FIGYELMET, HA EGY TAGÁLLAMBAN VÁRHATÓAN ROMLIK A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG HELYZETE

volt például Orbán stratégiája, amikor 2012 márciusában egy német lapnak azt magyarázta, hogy az egyetlen probléma az volt, hogy a nyugat-európai baloldalnak nem tetszett, hogy ő olyan értékeket képvisel, mint a nemzeti büszkeség, kereszténység és család.<sup>18</sup> Ugyanakkor a fentebb említett, háború utáni közös demokráciafelfogás jogi előír-

sokban nem jelenik meg. A 7. cikk alkalmazása melletti érvként lehetne hivatkozni rá, de maga a cikk – vagy éppen a 2. cikk – biztosan nem tartalmazza.

#### *Civis europeus sum*

Jogtudósok részéről elhangzott olyan javaslat, hogy a 7. cikk alternatívájaként a nemzeti bíróságoknak – építve az Európai Bíróság joggyakorlatára – kellene védelmet nyújtaniuk a tagállami állampolgárok alapvető jogait illetően, hiszen ők, elvégre, uniós polgárok is egyúttal (bár, sajnos, a legtöbben erről mit sem tudva, boldog tudatlanságban élnek).<sup>19</sup> Amíg a tagállami intézmények ellátják azt a funkciójukat, amelyet az említett szerzők az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt alapvető jogok „lényeges tartalmának” neveznek, nincs ok rá, hogy akár a nemzeti bíróságok, akár az Európai Bíróság egyeseknek mint *uniós polgároknak* nyújtson védelmet. Amint azonban a kérdéses intézményeket egy illiberális kormányzat eltéríti, az uniós polgárok tagállami bíróságokhoz és végső soron az Európai Bírósághoz fordulhatnak, biztosítandó ezáltal azt, amit maga a Bíróság az uniós polgárság „lényegének” nevezett.

Ez egy ötletes elgondolás. A német alkotmánybíróság híres „Solange”-döntésének fordított alkalmazásával elejét veszi az európai polgároktól érkező panaszáradatnak, amitől egyébként az európai jog és a tagállami jog elkülönülésének általános áttörése

miatt tartani lehetne. Ugyanakkor nem csak arra irányul, hogy behozza a képbe az Európai Bíróságot, hanem arra is, hogy a *tagállami* fékek és ellen-súlyok liberális rendszerét erősítse politikai válság idején. Azt az alapigazságot hangsúlyozza, hogy az EU nem működhet stabil liberális demokráciák nélkül, továbbá – ahogy Miguel Maduro a Centro Europa-ügy kapcsán megjegyezte – hogy „az alapvető jogok tiszteletben tartása az EU jogrendjének része, és enélkül az európai népek közös cselekvése és az európai népekért történő közös fellépés értéktelen és megvalósíthatatlan lenne”.<sup>20</sup> Nem mellékesen, ez megerősíti azt is, ami összeköti az európaikat: az uniós polgárság státuszát – ahelyett, hogy a tagállamokat egymás ellen uszítaná, a politikai értékek megfelelő értelmezése feletti végeláthatatlan konfliktusba taszítva azokat (ahogy azzal a 7. cikk alkalmazása fenyeget). Ezzel egyúttal a probléma lényegét veszti célba: egy illiberális vagy kifejezetten nem demokratikus kormányzat fennállásával bekövetkező alapjogsérelmeket. Ez a megközelítés – szemben az Európai Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásokkal, hiszen az ott használt érvek nem tudják igazán megragadni a jogállamot és demokráciát ért támadások sajátosságait – lehetővé teszi, hogy közvetlenül azzal foglalkozzunk, hogy a tagállami kormányzat lépései hogyan viszonyulnak a közös (és alapvető) európai értékekhez.<sup>21</sup>

Ahogy fentebb mondtam, ez egy ötletes elgondolás. Sőt, talán túl ötletesnek tűnik, azon kritikuskok szemében legalábbis, akik úgy gondolják, hogy minden tagállami kormányzat elutasítaná, ha a Bíróság felhatalmazva érezné magát arra, hogy szisztematikusan vizsgálja a jogállamiság érvényesülését a tagállamokban. Elvégre a 7. cikkről folytatott részletes viták során, az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején, felmerült annak lehetősége is, hogy az Európai Bíróság döntsön a tagállamok ellen alkalmazandó szankciókról – és ezt a megoldást végül egyértelműen elvetették a tagállamok (amelyek, nem meglepő módon, a Tanácsot tették volna meg központi szereplőnek).<sup>22</sup> Aztán itt van az a kézenfekvő megfontolás, hogy a bírósági eljárások (akár tagállami, akár európai szinten) jelentős időt vesznek igénybe (és a kapcsolódó veszély, hogy az EJEB-hez hasonlóan az Európai Bíróságot is hamarosan ellepnék az ügyek). Végül felmerülhet az az aggodalom, hogy egy alapvetően *politikai* kihívásra adott jogi válasz nem működőképes megoldás; hogy nem lehet a jogiasítástól – az európai értékek egyéni bírósági el-

járásokban történő kikényszerítésétől – várni eredményt ahelyett, hogy megjelenne maga a közös európai politikai cél; hogy egész politikai rendszerekről (Montesquieu szóhasználatában azok „szellem”-éről) van szó, nem pusztán elszigetelt egyéni jogokról; és hogy Európában nem további jogiasodásra („eurolegalizmusra”), hanem több politikára („europolitikára”) van szükség.<sup>23</sup>

#### *Európa politizálódása, a politika európaivá válása*

Hogyan kellene egy valódi politikai válaszlépést elképzelnünk? Sokszor elhangzik, hogy az euróválság Európa politizálódását hozta magával – és hogy itt az ideje a politika európaivá válásának. Szerthe a kontinensen az emberek ráébredtek, hogy annak, ami a földrész egy másik szegletében történik, közvetlen hatással van a saját életükre; hogy Brüsszel nem csak egy technokrata gépezet, amely automatikusan a mindenki számára legjobb döntéseket állítja elő; hogy egy európai pártrendszerre van szükség ahhoz, hogy az Európa jövőjéről szóló különböző elképzeléseket az egész Unióban vita tárgyává lehessen tenni. Ez idáig rendben is van. De a politika fentiek szerinti európaivá válásának egy kevésbé kívánatos hatása is nyilvánvalóvá vált: a konzervatív Európai Néppárt zárta sorait Orbán védelmében; a spektrum másik oldalán Martin Schulz – az Európai Parlament elnöke és Orbán legnyíltabb bírálóinak egyike – a hozzá hasonlóan szociáldemokrata Ponta védelmére kelt, legalábbis eleinte.<sup>24</sup> Mindez inkább tűnik pártpolitikának, mint az európai elvek pártatlan védelmének.

Mégis, lehet, hogy itt is egyszerűen az az elv érvényesül, hogy nem lehet egyszerre mindkét lovat megülni: ha az egyenes út a demokratikus legitimitáshoz a politizálódáson át vezet, akkor a pártosodás (és az elszabaduló pártpolitikai indulatok) ennek szükségszerű velejárói. A demokrácia, szemben a jogállammal, bizonytalansággal jár (az általánosan elfogadott kereteken belül senki nem tudhatja – vagy nem lenne szabad tudnia – előre egy választás vagy általában a politikai küzdelem eredményét). Tehát, miközben a bíróságoknak és a Bizottságnak első ránézésre jogos igényük, hogy a demokrácia pártatlan védelmezőiként tűnhessenek fel, a párthovatartozás és politikai szolidaritás felhasználása a demokrácia védelmében nem feltétlenül jár sikerrel, és nem biztos, hogy mindez arra vezet, hogy becsvágy a becsvággal szegül szembe (‘ambition counteracting ambition’). Más szóval az Európai Néppárt, ha nem akarja azzal lejártni magát, hogy

egy illiberális vagy korlátozott demokráciát létrehozó erőket kell a soraiban tudnia, nyomást gyakorolhat a magyar kormányzatra, illetve erősítheti azt az érzést, hogy minden párttag egy közös, valóban európai politikai vállalkozás részese, amelynek elárulása következményekkel jár. De természetesen ez a logika a visszajára is fordulhat, ha jobbnak látszik eltusolni, hogy valaki letért erről a közös útról, mert különben féltő, hogy hatalmon lévő szövetségeseket veszítünk, és olyan közös értékekre hivatkozással kerülhetünk szembe, mint a kereszténység vagy a nemzet. Sajnos minél jobban nő az európai pártpolitika (és az Európai Parlament) súlya, annál valószínűbb, hogy egy nemzetek feletti frakciófegyelem érvényesülhet, és – az Egyesült Államok Kongresszusa kapcsán ismert, nem túl megnyerő kifejezésekkel éve – elképzelhető, hogy egyfajta lóvászári alkudozáshoz vagy kölcsönös hátvakargatáshoz hasonló helyzet jön létre, olyasféle egyezséggel, hogy „ha békén hagyjátok Magyarországot, mi sem bántjuk Romániát”.

Mármost, a fentebb említett egyik stratégia sem nyilvánvalóan elhibázott vagy eredménytelen. Sőt, hozzá kell tenni, hogy nem csak rossz híreink vannak; elég az EU 2011-es és 2012-es reakciójára gondolni Magyarország és Románia kapcsán: végső soron elfogadottá vált a Bizottság fellépése a demokrácia védelmezőjének szerepében, még akkor is, ha Orbán és Ponta mást mondott a Bizottságnak, és mást mondott (és tett) otthon.<sup>25</sup> Vagyis, még a Bizottság ellenfelei sem pusztán arra hivatkoztak, hogy Brüsszelnek a belső piac működése felett kellene őrködni, és távol kellene tartania magát a politikai kérdésektől. Ugyanígy lényeges, hogy Orbán elment az Európai Parlamentbe, hogy szembenézzon a különösen a zöldektől és a liberálisoktól érkező kemény kritikákkal, és válaszoljon rájuk. A jelenléte nemcsak felértékelte a Parlamentet mint egy összeurópai vita színhelyét – ahová sok más európai kormányfő valószínűleg nem látogatna el –, de eredménykeltő volt abból a szempontból is, hogy a konfliktus végül akár szorosabb európai kohézióhoz is vezethet.<sup>26</sup>

Ám ha minden ilyen jól végződik is, az sem jelenti azt, hogy valóban minden rendben lenne. Ponta a maga részéről jelezte, hogy hajlandó a jogállamiság fenntartását célzó brüsszeli kéréseknek eleget tenni, és – a felszínen legalábbis – sokkal készségesebbnek mutatkozott, mint Orbán. Tehát, valami működni látszott. De az, ami ebben az esetben működött, nem olyan eszköz, amit az EU minden esetben be tudna vetni. Az, hogy Ponta megenyhült, úgy tűnik, hogy annak köszönhető, hogy az EU képes volt azzal fenyegetni, hogy Románia kívül marad az oly-

annyira vágyott, az útlevel nélküli utazás lehetőségével kecsegtető schengeni övezeten. Az ehhez hasonló jutalomra és büntetésre („mézesmadzagra és korbácsra”) épülő stratégia sikeres lehet – de nem mindig áll rendelkezésre (ha egyszer csatlakoztál a schengeni övezethez, bent vagy, és nem könnyű kitessékelni), és inkább tűnhet egyszeri zsarolásnak. Ráadásul ez a megközelítés egy rendkívül szétterjedett, többsebességes vagy akár csak félig integrált Európához vezethet, ahol a perifériát állandó politikai zűrzavar és jogbizonytalanság jellemzi.

## NÉHÁNY SZERÉNY JAVASLAT

Hogyan tudná az EU hatékonyabban kezelni a liberális demokráciát érő kihívásokat? Ennek a kérdésnek a megválaszolásakor két kísértésnek kell ellenállnunk: egyrészt nem szabad, hogy az intézményi megoldásokat illetően túlságosan szárnyaljon a fantáziánk, másrészt hiba lenne az is, ha kizárólag az adott politikai helyzetben megvalósítható ötletekből indulnánk ki. Nem az tesz elfogadhatóvá egy javaslatot, hogy a legleleményesebb intézményi megoldással áll elő, sem pedig az, hogy a tagállamok által leginkább elfogadható ötletnek tűnik. Jobb, ha kiindulópontként visszatérünk ahhoz a kérdéshez, hogy melyek pontosan azok az elméleti és gyakorlati kihívások, amelyekre választ keresünk; és melyik javaslat felel meg ezeknek leginkább.

Az elméleti kihívást szerintem az jelenti, hogy megtaláljuk azt a *szereplőt, aki alkalmas arra, hogy hitelteljes jogi és politikai döntést közvetítsen*. A jogi-technikai ítélet (ha ez a vetület egyáltalán leválasztható) önmagában nem elegendő, a korábban már említett okoknál fogva: szisztematikus kihívásokról van szó, tehát szükséges a kontextus valamilyen értelmezése, az arányosság figyelembe vétele – és, nem utolsósorban, egyfajta összevetési képesség megléte. Egy egyszerű, kipipálható tételekből álló lista nem segít; valakinek a teljes képet kell látnia és megértenie. Másrészt a döntés nem lehet részrehajló – és semmiképp nem tűnhet részrehajlósnak.

Gyakorlati szempontból a nehézséget egyértelműen az jelenti, hogy az EU-ban a hatalom továbbra is rendkívül diffúz és töredezett; nem jött létre igazi közös európai politikai tér (nem beszélve egy közös nyilvánosságról); tehát kihívást jelenthet kialakítani és irányítani egyfajta közös politikai figyelmet. Különös gondot okoz, hogy nincs olyan jogi vagy politikai szereplő, amelynek az lenne a feladata, hogy – mintegy megnyomva a „piros gombot” – felhívja a figyelmet, ha egy tagállamban várhatóan romlik a demokrácia és a jogállamiság helyzete.

Mi következik a probléma fentiek szerinti megfogalmazásából? Először is úgy tűnik, hogy a 7. cikket mindenképpen meg kell hagyni mint lehetséges megoldást – viszont egyúttal kibővítésre is szorul. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben a demokráciát nem lassan ássák alá vagy építik le (részben), hanem valahol a teljes demokratikus felépítmény tűnik el vagy bizonyul működésképtelenné – gondoljunk csak egy katonai puccsra. Ilyen szélsőséges esetben az Uniónak lehetőségének kell lennie arra, hogy a tagállamot teljesen kizárja az EU-ból. Amint az ismeretes, az Európai Unióról szóló szerződés szerint az államok dönthetnek arról, hogy önkéntesen elhagyják az Uniót – de nincs olyan jogi eljárás, amely lehetővé tenné egy ország tényleges kiléptetését (mellesleg, az önkéntes kilépésre megszabott eljárás is hosszadalmasnak bizonyulhat). Igaz, hogy mindezek most valószerűtlen forgatókönyvnek tűnnek, de támogatandó a kizárás lehetőségének megteremtésére irányuló javaslat, különösen azok számára, akik a 7. cikk szimbolikus értékét hangsúlyozzák – bár előfordulhat, hogy ezalatt egyúttal egyáltalán nem szimbolikus dolgokat is értenek, mondjuk az *elrettetés* erejét.<sup>27</sup>

A probléma a 7. cikk szerint igénybe vehető, szigorúbb szankciókkal természetesen az, hogy valamennyi tagállam közötti megállapodást igényel (még a megelőző opció is négyötödös többséget igényel a Tanács tagjai körében). Tehát a jogállam és a demokrácia helyzetében bekövetkező drámai hanyatlás esetén fontos, hogy az EU-nak olyan eszközök is a rendelkezésére álljanak, amelyekkel nyomást tud gyakorolni a tagállamokra, de amelyek alkalmazása nem igényel hosszas eljárást, például valamennyi tagállam vagy nagy többségük egyetértését. Az egyik lehetséges megoldás, hogy a Bizottság megkezdi a jogállamiság helyzetének (lényegében az igazságszolgáltatás minőségének) figyelemmel kísérését valamennyi tagállamban.<sup>28</sup> Fontos, hogy ez egységes módon történjen valamennyi ország esetében. Bár van annak hagyománya, hogy egyes országokat megfigyelnek (Romániát és Bulgáriát), egyszerűen rossz üzenete van, ha csak néhány államot szemelünk ki, ha annak nincs külön indoka (csak az országgal kapcsolatos előítéleteken alapszik). Egy ilyen „univerzalista” felügyelet, ha tetszik, egy biankó, intézményi gyanakvás; hatékony üzemanyaga az olyan – például a jelenlegi magyar kormányzó párt által előszeretettel alkalmazott – érvelésnek, hogy egyeseket mintha „másodrendű állampolgárokként” kezelnének, vagy mintha kétszintű Európában élnénk, ahol néhány állam kapcsán érvényesül a bizalom, míg mások esetében nem.

Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy a Bizottság valóban el tudja-e látni azt a szerepet, amelyet korábban a hiteles jogi és politikai döntés közvetítésének képességeként jellemeztem. Azt tudjuk, hogy a Bizottság az eurózóna tagállamainak költségvetése (azok felügyelete és esetleges módosítása) kapcsán új hatásköröket kap. De a Bizottság legitimitásának növelésére – amelyet a hatáskörbővítés szükséges velejárójának szokás tartani – irányuló sok, ha nem valamennyi, javaslat tartalmazza a Bizottság lényegében *politikaivá tételét*: hogy az elnököt közvetlenül válasszák, vagy hogy a biztosok testületét politikailag egyszínűbb kabinetkormányra tegyék. Ezek minden esetben azt jelentenék, hogy a testület pártosabbá válna, és ezzel a Bizottság sokkal kevésbé léphetne fel hiteles jogi és politikai döntéshozóként.

A másik megoldás, hogy a Bizottság nem maga látja el ezt a feladatot, hanem ezt a hatáskört egy másik intézményre ruházná át, mint mondjuk az Alapjogi Ügynökség, esetleg egy másik intézmény, amely hitelesen léphetne fel annak védelmében, ami egy európai *acquis normatif*-ként jellemezhető.<sup>29</sup> Gondolhatunk egyfajta „Koppenhágai Bizottság”-ra (a „koppenhágai feltételek”-re emlékeztetve), a Velencei Bizottsághoz hasonlóan, csak még nagyobb hangsúlyt fektetve a demokrácia és a politikai rendszer általános minőségére.<sup>30</sup>

Az igazi kérdés azonban természetesen az, hogy: „És akkor mi van?” Mi történik, ha úgy tűnik, hogy egy ország szisztematikusan aláássa a jogállamot és korlátozza a demokráciát? Az én javaslatom az, hogy a felhatalmazásnak ki kell terjednie egy olyan mechanizmus beindítására, amely egyértelmű üzenetet küld (nem csak szavakban), de nem éri el a 7. cikkben foglalt szankciók súlyát. A szervezet tanácsára aztán a Bizottságnak például csökkentenie kellene az állami kiadásokhoz biztosított pénzügyi forrásokat, vagy komoly pénzbüntetést kellene kiszabnia.<sup>31</sup> Különösen az első lépés bizonyulhat hatásosnak, ha az EU-s költségvetés a következő években jelentősen növekedne (ahogy azt sok, az euróválság elleni küzdelmet célzó javaslat tartalmazza).<sup>32</sup> Ráadásul az EU-s alapokból származó források csökkentése erősítené azt az üzenetet, hogy az az ország, amely a jogállamot ássa alá, olyasmit követ el, amely az egész Uniót érinti – és amelyre valóban európai szintű válasz születik. A Haider-ügy persze azzal a tanulsággal járt, hogy el kell kerülni azt a látszatot, hogy az egyes országok egy tagállammal szemben sorakoznak fel (talán pontosabban: bandába verődnek); ugyanakkor a Bizottság által tett lépés esetén lehetetlenné válna, hogy egy ország megossza a tagállamokat, vagy kijátssza egyiket a másikkal szem-

ben, esetleg néhány erősebb országot úgymond leválasszon a szankciót támogató koalícióról.

Természetesen mindez csak gondolatkísérlet. Hadd húzzam alá még egyszer, hogy ami számít, az egy olyan szerv létrehozása, amely hitelesen testesít meg egy jogi-politikai döntést, amely gyorsabban tud reagálni az eseményekre, mint egy bíróság, és a döntései következményekkel járnak, bár azok súlya nem éri el a 7. cikk szerinti intézkedések szintjét. Ehhez kapcsolódik az a remény, hogy ez a szerv elég láthatóvá válik ahhoz, hogy hatásos vészjelzést küldjön az egész közös európai politikai térségben – vagy abban, ami abból megvalósult.

## ZÁRÓGONDOLATOK

Ahogy Wojciech Sadurski rámutatott, a tagállamokkal szembeni szankciók, valamint – végső soron – annak lehetősége, hogy a tagállamot kizárják az Unióból, felvetik annak kérdését, hogy mennyiben tekinthető lezártnak az uniós fejlődés, és hogy lezárt és koherens jogrendnek tekinthető-e valójában.<sup>33</sup> Egyúttal nem kerülhetjük el, hogy (újra) szembenézzünk azzal a problémával, hogy létezik-e egyáltalán az Unióban olyan, amit a hatalom végső forrásának tekinthetnénk, továbbá – még inkább egy schmitti megközelítést követve – azzal, hogy egy olyan, folyamatban lévő „projekt”, amelynek intézményei minden konfliktust gazdasági vagy etikai kérdéssé alakítanak át, nevezhető-e egyáltalán „politikainak”.<sup>34</sup>

Ez a tanulmány ezeket az átfogóbb kérdéseket még csak nem is érintette. Viszont a demokraciailmélet szemszögéből bemutatta, hogy miért tekinthetők legitímnek az EU-s szankciók. Amellett érvelt, hogy az EU-nak – jelenleg – nem áll rendelkezésére egy jogi és politikai eszközökből álló koherens rendszer, amely lehetővé tenné, hogy a tagállamokban a demokráciát és a jogállamot érő kihívásokra választ adjon. Tekintve, hogy a tagok mennyire ellenezték azt az elképzelést, hogy a Bizottság vagy a Bíróság átfogó ítéletben értékelje a demokrácia és a jogállam helyzetét egy tagállamban, egyáltalán nem világos, hogy van-e esélye annak, hogy a jelen tanulmányban tett javaslatokat valaha elfogadják. Mára mindenesetre kétségtelenül tudatában vagyunk annak, hogy miben állhatnak ezek a kihívások – míg korábban, legalábbis látszólag, mindenki előszóval adott elő olyan mesét, amely a csatlakozás happy endjével zárult; utána pedig mindenki élt (politikai) boldogságban, míg meg nem halt.

*Fordította: Körtvélyesi Zsolt*

## JEGYZETEK

1. Hálás vagyok Halmai Gábornak, Miguel Poiarés Madurónak, Kim Lane Scheppele-nek és Mattias Kummnak az EU-s fellépések legitimitásáról folytatott hosszas vitákért. Szeretném megköszönni a „Saving Democracy in Europe” címmel a Princeton Egyetemen október 12–13-án tartott workshop résztvevőinek a tanulmány egy korábbi változatához fűzött segítő megjegyzéseit.
2. Martti AHTISAARI – Jochen FROWEIN – Marcelino OREJTA: Report on the Austrian Government’s Commitment to the Common European Values, in particular concerning the Rights of Minorities, Refugees and Immigrants, and the Evolution of the Political Nature of the FPÖ (The Wise Men Report), *International Legal Materials*, 2001, 102–123.
3. Magyarországról lásd a magyar illiberális fordulatnak szentelt szekciót: *Journal of Democracy*, 2012/3.; a TóTH Gábor Attila által szerkesztett kötetet: *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, Budapest, CEU Press, 2012; valamint további történeti adalékokért a következő írásom: Longing for Greater Hungary, *London Review of Books*, 2012/12.; továbbá Paul LENDVAI: *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*, New York, Columbia University Press, 2012.
4. Ezek a kifejezések jól mutatják a Putyin vagy Lukasenko által fémjelzett berendezkedések pontos meghatározásával kapcsolatos nehézségeket. Az „illiberális demokrácia” túl enyhének tűnik, a diktatúra túl erősnek. Ugyanakkor ezen rezsimek fő jellemzőiben egységesség mutatkozik: a hatalom szinte teljes központosítása; a jogállami eszközökkel való visszaélés az ellenzék helyzetének gyengítése érdekében, a központosított hatalmat korlátozó bármilyen jogi fék felszámolásával; a média csaknem teljes kontrollja; az a tendencia, hogy a rendszer továbbra is a demokrácia szóhasználatát alkalmazza (gondoljunk csak a „szuverén demokrácia” fogalmának megalkotására Putyin alatt). Vitatható, hogy mennyiben játszik szerepet a magas olajár ezen rendszerek sajátosságaiban – annyi bizonyos, hogy nem tudtak volna közel sem ekkora stabilitást elérni az olajár-robbanás nélkül. Lásd még Ivan KRASZTEV – Stephen HOLMES: An Autopsy of Managed Democracy, *Journal of Democracy*, 2012, 33–45.
5. Ezt az érvet természetesen nem sok EU-szakértőtől hallani – mégis azonnal megjelent a nyilvános vitákban, valamint (ha érdemes egyáltalán itt említeni őket) az internetes hozzászólásokban.
6. Lásd még Peter L. LINDSETH: *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, New York, Oxford University Press, 2010.

7. A republikanizmus szóhasználatában: az EU az érintett tagállam polgárainak kinyilvánított érdekei mentén avatkozik be; felhatalmazás birtokában lép közbe. Lásd Philip PETTIT: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
8. Lásd még: Michael MERLINGEN – Cas MUDDÉ – Ulrich SEDELMEIER: The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, 2001, 59–77. Talán nem meglepő, hogy az adatok szerint a hazai pártpolitikai megfontolásoknak és az emberi jogok védelmét előtérbe helyező gondolkodásnak egymásra kellett találniuk a szankciók támogatása kapcsán.
9. Berlusconi kormányzati stílusa – már amennyire egyáltalán kormányzott – nagyban épített saját személyiségére és a népszavazás eszközére; kevésbé az állam átfogó átalakítására, mint inkább egy odaadó hívekből álló sereglet létrehozására irányult. Lásd Maurizio VIROLI: *The Liberty of Servants: Berlusconi's Italy*, (trans. Anthony Shugar), Princeton, Princeton University Press, 2011.
10. Nadia URBINATI: *Prima e Dopo*, Rome: Donzelli, 2011.
11. Ezt az érvet természetesen le lehetne vezetni a szubsidiaritás elvéből is.
12. Idézi: Michael WALZER: *Just and Unjust Wars*, New York Basic Books, 1992, 88.
13. Ez nem jelenti azt, hogy a „minden mindennel összefügg” elvét a gyakorlatban könnyű lenne igazolni; az intuitive olyan kézenfekvőnek tűnő gondolat kapcsán megfogalmazható néhány nehézségről lásd: Robert E. GOODIN: Enfranchising All Affected Interests and its Alternatives, *Philosophy and Public Affairs*, 2007, 40–68.
14. Ezt az érvelést bővebben kifejtettem a következő műben: *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth-Century Europe*, London, Yale University Press, 2011. Lásd még Peter L. LINDSETH: The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920-1950s, *Yale Law Journal*, 2004, 1341–1415.
15. Természetesen ez csak egy másik megfogalmazása annak a gondolatnak, hogy az EU-ban érvényesül egyfajta „alkotmányos pluralizmus” és „alkotmányos tolerancia”, és (bár mindkettő fontos normatív vetülettel bír) mindkét elv korlátozottan érvényesül – ahogy azt minden egyes csatlakozás esetén láthatjuk. Lásd Neil WALKER: The Idea of Constitutional Pluralism, *Modern Law Review*, 2002, 317–359; J. H. H. WEILER: Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg, in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, eds. Kalypso NICOLAÏDIS – Robert HOWSE, Oxford, Oxford University Press, 2001, 54–70.
16. Wojciech SADURSKI: Adding Bite to the Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider, *Columbia Journal of European Law*, 2009, 385–426.
17. A militáns demokráciával kapcsolatos dilemmák részletes bemutatásához lásd az általam írott fejezetet: Militant Democracy, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michel ROSENFELD – Sajó András, New York, Oxford University Press, 2012, 1253–69.
18. Viktor Orbán im Gespräch: „Es gibt ein verborgenes Europa”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2012. március 4. A demokratizálódással kapcsolatos irodalom alapvető megállapítása, hogy a nemzeti szint alatt létrejövő autoriter berendezkedéssel szemben egy demokráciában a politikai konfliktus nemzeti szintre emelésével lehet fellépni. (Lásd Edward L. GIBSON: Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, *World Politics*, 2005, 101–132.) Ugyanakkor a konfliktusban részt vevő gyengébb felek általában érdekeltek abban, hogy „társadalmiasítsák”, vagy – esetünkben – európai szintre emeljék a konfliktust. Ez az érv visszavezethető egészen Schattschneiderig. Tehát az lehet Orbán számítása, hogy ha egyedül, elszigetelten megy öltre a Bizottsággal, az eleve vesztes helyzet, viszont ha egy európai „Kulturkampf” lángját gyújtja meg – amely a konfliktust erkölcsi és kulturális, nem pedig jogi és politikai értékek közötti küzdelemre fogalmazza át –, az, ha rizikós vállalkozás is, akár győztes stratégia lehet (nem melleleg azért, mert a szerződés őreinek pártatlanságát kérdőjelezi meg – hiszen lehet, hogy ők is a radikális, szekuláris európai baloldal képviselői).
19. Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, *Common Market Law Review*, 2012, 489–520. Magyarul: uők: Fordított „Solange” – Az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben, *Fundamentum*, 2011/4. 5–22.
20. Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Európai Bíróság, Poiares Maduro főtanácsnok indítványa, C-380/05. sz. ügy (2007). Különbséget lehet tenni az alapvető jogok mint a közösségépítés eszközei és az alapvető jogok mint az Unió (és hasonló szervezetek) működőképességét biztosító eszközök között. Az utóbbi elméletileg egy mérsékeltebb megközelítés, amelyet könnyebb igazolni a „fordított Solange” egy eseteként, de a gyakorlatban ez is járhat közösségépítő hatással és a föderális vagy kvázi-föderális intézmények szinte korlátlan felhatalmazásával – elég az amerikai kereskedelmi klauzúrára (a „Commerce Clause”-ra) gondolni.



- Hálás vagyok Mattias Kummnak és Miguel Madurónak az ezzel kapcsolatos eszmecsereért.
21. Elég arra gondolni, hogy a Bizottság Magyarországot kor szerinti diszkrimináció vádjával a Bíróság elé vitte, miután a magyar kormányzat drasztikusan csökkentette a bírakra vonatkozó nyugdíjkorhatárt. Természetesen a kor szerinti diszkrimináció felmerül, de itt a kötelezettségzegési eljárások legjobb esetben is csak nagyon közvetetten alkalmasak arra, hogy fellépjenek a tényleges veszéllyel, az igazságszolgáltatás függetlenségének szisztematikus aláásásával szemben – amely azzal vált lehetővé, hogy a Fidesz immár a saját jelöltjeivel tudja feltölteni a bíróságokat.
  22. SADURSKI: Adding Bite to the Bark, 394.
  23. R. Daniel KELEMEN: *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2011.
  24. Egy további beszédes bizonyíték: az Európai Szocialisták Pártja a kongresszusát Bukarestből Brüsszelbe helyezte át, anélkül, hogy hivatalosan kritizálták (vagy főleg megszegyenítették) volna Pontát. Sőt, hivatalosan Ponta maga kérte a kongresszus áthelyezését, hogy a presztízsvesztés elkerülje. A valódi indok azonban az volt, hogy egyértelművé vált: sok szocialista vezető vonakodott Romániába utazni, hogy – legalábbis közvetlenül – legitimálják Pontát és kormányát. Lásd: European Socialists' congress may shun Romania, <http://www.euractiv.com/elections/pes-move-congress-away-bucharest-news-514516>
  25. Bár ez a kettős beszéd nem csak a tanulmányban vizsgált kérdések esetében jellemző: elég, ha arra gondolunk, hogy mit mondanak brit politikusok Brüsszelben, zárt ajtók mögött, és hogyan nyilatkoznak Westminsterben...
  26. ...ami nem jelenti azt, hogy a több konfliktus egyúttal mindig jobb is. Mindenesetre az „unió” és a „kohézió” nem a szabadsághoz vagy demokráciához hasonló, kiemelt politikai értékek. Lásd még Albert O. HIRSCHMAN: Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society, *Political Theory*, 1994, 203–218.
  27. Nem arról van szó, hogy a teljes kizárás lehetősége soha nem merült volna fel a szerződések felülvizsgálatának alkalmával. Viszont mindig visszautasították, mert – ahogy az Európai Tanács által kinevezett egyik tanácsadó csoport jelentése megfogalmazta – „ez megkérdőjelezné az uniós tagság visszafordíthatatlan voltát”. Lásd SADURSKI: Adding Bite to the Bark, 390.
  28. Egy javaslat, amely ténylegesen elhangzott Reding biztos részéről a közelmúltban, lásd: EU keen to rank justice in member states, *EU Observer*, 2012. szeptember 13.
  29. Hajlamosak vagyunk egy ilyen szervnél a decentralizációra gondolni mint megoldásra, például minden országban ombudsman vagy az antidiszkriminációs szervekhez hasonló intézmény létrehozására – a kézenfekvő ellenérv erre az, hogy az ilyen intézmények könnyen tagállami befolyás alá kerülhetnek.
  30. Ezen felvetés kapcsán hálával tartozom Rui Tavaresnek a kérdésről folytatott eszmecsereért.
  31. A legnagyobb probléma ennek kapcsán természetesen az, hogy ezek az intézkedések inkább a lakosságot, mint a kormányzatot büntetnék. A jelenlegi kormányzat már nyilvánvalóvá tette, hogy bármilyen pénzbüntetést tovább fognak háritani a lakosságra, egyértelműen abban bízva, hogy az ilyen „demokrácia-adók” majd növelik a Brüsszellel szembeni ellenérzéseket. Különösen hálás vagyok Kim Scheppele-nek az előbbieket kapcsán folytatott beszélgetésekért.
  32. Az „Európa jövője csoport” legutóbbi végleges jelentése egy – Bizottság előtti – „új, enyhébb eljárás” létrehozására hívott fel, de nem javasolta magának a Bizottságnak a felhatalmazását, hogy szankciókat alkalmazzon. A jelentés szerint: „Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt alapvető értékek védelmére hivatott fellépési lehetőségeket meg kell erősíteni. Ennek érdekében egy új, enyhébb eljárást kell bevezetni, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jelentést állítson össze a 2. cikkben foglalt értékek sérelmére utaló konkrét bizonyítékok esetén, és hogy ajánlásokat fogalmazzon meg, vagy az ügyet a Tanács elé utalja. Ez csak arra az esetre vonatkozna, ha egy tagállam nyilvánvalóan megsérti az olyan alapvető értékeket vagy elveket, mint a jogállamiság.”
  33. SADURSKI: Adding Bite to the Bark.
  34. Ezek a kérdések természetesen nem csak az EU kapcsán merülnek fel. Lásd Daniel HALBERSTAM: Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States, in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, eds. Jeffrey L. DUNOFF – Joel P. TRACHTMAN, New York, Cambridge University Press, 2009, 326–55. Schmitt azon meglátása, hogy a liberalizmus minden konfliktust etikai kérdéssé alakít át (amelyet aztán bírósági úton lehet megvitatni és elbírálni), esetleg gazdasági kérdésként fogalmaz újra (amely aztán alku és tárgyalás alapja lehet a szervezett érdekcsoportok között), természetesen megtalálható a következő munkában: Carl SCHMITT: *The Concept of the Political*, ford. George SCHWAB, Chicago, The University of Chicago Press, 2007; magyarul: *A politikai fogalma: válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, ford., szerk. és az utószót írta Cs. Kiss Lajos, Budapest, Kossuth, 2002.

# A TAGÁLLAMI JOG-ÖSSZEHAISONLÍTÁS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN

## BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedekben az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság) egyre aktívabb szerepet vállalt a bíróságok közötti párbeszédben. Bár továbbra is kiemelkedő szerepet játszik az emberi jogi védelem kiteljesítésében, és példaként szolgál minden hasonló regionális fórum számára, az összehasonlító jogi hivatkozásokkal maga is befogadóvá válik. Annak ellenére, hogy a nemzetközi kitekintések, amelyeket maga a Bíróság is jog-összehasonlításnak tekint, szinte kötelező elemei a közelmúlt jelentősebb döntéseinek, jelen írás mégis elsősorban a tagállami jogszabályok és jogi megoldások komparatív elemzésének rövid vizsgálatára vállalkozik. Visszanyúlva Slaughter tipológiájához, Európára továbbra is a közvetett párbeszéd jellemző, amelyben a Bíróság tudatosan irányítja a kommunikációs folyamatot: a nemzeti bíróságok (és jogalkotók), amelyekről adott esetben az európai szintre emelt jogi megoldás ered, semmilyen ráhatással sem bírnak annak további sorsára, az ötlet „terjesztőjévé” a strasbourgi Bíróság válik.<sup>1</sup>

A Bíróság tehát az összehasonlító jogi értelmezésen keresztül kapcsolatba lép a tagállami hatóságokkal és bíróságokkal annak érdekében, hogy biztosítsa azt, hogy az Emberi jogok európai egyezményének (továbbiakban: Egyezmény) értelmezése követi a részes államok szintjén bekövetkezett változásokat, és nem szakad el az európai realitástól. Az összehasonlító jogi érvelés ezen aspektusa a legtöbb esetben megfeleltethető az európai konszenzus vizsgálatának és a konszenzusra alapított érvelésnek. Az írás kísérletet tesz a konszenzus-referenciák rendszerezésére, és választ keres arra, hogy miképpen viszonyul az európai konszenzus alapját képező komparatív érvelés a Bíróság által alkalmazott egyéb értelmezési módszerekhez és technikákhoz, különösen a tagállami mérlegelési szabadság elismeréséhez és a dinamikus (jogfejlesztő) jogértelmezéshez.

## AZ EGYEZMÉNY ÉRTELMEZÉSE

Az Egyezmény egy nemzetközi szerződés, és annak ellenére, hogy jellegében eltér a klasszikus államközi szerződésektől, a nemzetközi jog vonatkozó értelmezési szabályai nem mellőzhetők az alkalmazása során. Fontos különbséget tenni ezért a szerződések jogáról szóló Bécsi egyezményből levezethető értelmezési módszerek (nyelvtani, kontextuális és jogfejlesztő jogértelmezés), valamint a kizárólag az Egyezmény rendszerére jellemző értelmezési technikák (autonóm fogalmak használata és a tagállami mérlegelési szabadság elismerése) között.

A hagyományosnak tekintett értelmezési módszerek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a Bíróság esetjogában háromfajta alapvető igazolást találhatunk az Egyezmény interpretációjára vonatkozóan, és a jelen írás tárgyát képező tagállami összehasonlító jogi érvelést ezek mentén kell elhelyezni.

Mindenekelőtt, az Egyezmény egy autonóm normatív rendszer, amelynek fogalmait a Bíróság önállóan, a tagállami megfogalmazásoktól eltérően is meghatározhatja az „Egyezmény belső forrásai alapján”.<sup>2</sup> Ennek során támaszkodik az értelmezett szavak köznapi jelentésére és a tagállamok alkotmányos tradícióira, de ezek egyike sem köti. Másrészt,

a Bíróság elkötelezett az Egyezmény dinamikus (jogfejlesztő) értelmezése mellett, és ezzel modernkori értelmezést ad az egyes jogoknak. A jogfejlesztő jogértelmezéshez – részben gyakorlati, részben legitimációs megfontolásokból – gyakran társul a tagállami jogszabályok alapulvételével

lefolytatott komparatív vizsgálat.

Végül, a Bíróság a tagállami mérlegelési szabadság elismerésével jelentős mértékben korlátozta saját felülvizsgálati kompetenciáját. A 'margin of appreciation' alkalmazásával a strasbourgi szervek egyfajta relativitást építettek be az Egyezmény rendszerébe, ami a dinamikus jogértelmezés ellenpontjaként is értékelhető.

## A JOG-ÖSSZEHAISONLÍTÁS KÍNÁLTA BIZTONSÁGGAL A STRASBOURGI TESTÜLET MAGA ALAKÍTJA AZ EU- RÓPAI KÖZREND RÉSZÉNEK TEKINTETT EGYEZMÉNY TARTALMÁT

A három igazolás és azokhoz kapcsolódó értelmezés nem feszültségtől mentes. Az autonómia elsősorban az Egyezmény belső forrásaira koncentrál, míg a dinamikus jogértelmezéssel a Bíróság az Egyezményen kívülről szerzett információk alapján állapítja meg a kor elvárásainak megfelelő tartalmát. Az autonóm jogértelmezéssel elérni kívánt egységes és konzisztens alkalmazás sok esetben kizárja a különböző tagállami megoldásokat tiszteletben tartó mérlegelési szabadságot. A 'margin of appreciation' doktrínájának következetes és merev érvényesítése pedig elejét veheti a jogfejlesztő jogértelmezés kínálta dinamizmusnak.<sup>3</sup> Az, hogy adott esetben milyen döntés születik, jórészt attól függ, hogy a Bíróság melyik értelmezési módszert tekinti irányadónak, ezért találó De Schutter megállapítása: „az értelmezési eszközök lehetővé teszik a Bíróságnak, hogy valamennyi csatáját irányítsa, és úgy, ahogy akarja.”<sup>4</sup>

Annak ellenére, hogy az európai emberijogvédő mechanizmus létjogosultságát mára kevesen kérdőjelezzik meg, vitathatatlan, hogy továbbra is észlelhető feszültség egyrészt az egyetemes mérce kialakításán munkálkodó, az egyéni jogokat erősen védő regionális bírói fórumhoz, másrészt a tagállamok sokszínűségének fenntartásához fűződő érdekek között. Az utóbbi egyúttal a nemzeti hatóságok jogkorlátozásával elnézőbb Bíróságot is jelent.<sup>5</sup> A döntéshozatal során a strasbourgi szervek mindig e két ellenpont között próbálták és próbálják megtalálni – jórészt a különböző értelmezési módszerek segítségével – az egyensúlyt.

### A TAGÁLLAMI JOG-ÖSSZEHAJONLÍTÁS – A KONSZENZUS-ANALÍZIS

Az egész Európára kötelező standardok felállítása kétségtelenül minden emberi jogokkal foglalkozó ember számára csábító perspektíva, és az is nyilvánvaló, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának pozíciója és az Egyezmény szövege a teljes harmonizációt nem teszi lehetővé (és a rendszer sajátosságait szem előtt tartva erre nincs is feltétlenül szükség). Annak ellenére, hogy az összehasonlító jogi érvelés és az európai konszenzus vizsgálata, azaz a nemzeti hatóságokat megillető mérlegelési szabadság tagállami jogszabályok és gyakorlatok komparatív értelmezésen alapuló kijelölése,<sup>6</sup> gyakran került a strasbourgi joggyakorlatot értékelő akadémikusok kritikájának keresztútjébe, nem állíthatjuk határozottan, hogy a jog-összehasonlítás teljes mellőzése lenne a kívánatos megoldás az érveléssel szemben felhozott ellenérzések kivédésére.

A jog-összehasonlítás bevonása az emberi jogi ítélkezésbe több szempontból fontos. Az emberi jogi kötelezettségek betartása elsősorban az Egyezményben részes tagállamok feladata. Ahhoz, hogy a nemzeti hatóságok eljárása, illetve a jogi normák egyezménykonformitása megítélhető legyen, ismereni kell a helyi gyakorlat és jog közötti összefüggéseket. Carozza szerint ennek megállapítása elsősorban a komparatisták feladata: ők rendelkeznek azokkal a kvalitásokkal és eszközökkel, amelyek képessé teszik őket a strasbourgi bírák többsége számára idegen jogrendszer sajátosságainak vizsgálatára. Így végső soron a külső forrásokból származó összehasonlító jogi kutatások hozzájárulhatnak az emberi jogi jogvédelmi rendszer hatékonyságához. Továbbá, az összehasonlító jog segítségével megismerhetjük és értékelhetjük a különböző jogrendszerek jellemzőit, és ezen ismeretanyag lehetővé teszi a közös értékek azonosítását is.<sup>7</sup> A konszenzus-analízis egyik igazolását éppen ezen értékközösség érvényesítése adja: az Egyezmény preambuluma – hasonlóan az Európa Tanács statútumához és 1. cikkéhez<sup>8</sup> – az európai jogvédelmi rendszert abból a közös örökségből eredezteti, amelynek alapja a hasonló „politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma”. Természetesen a strasbourgi intézményrendszernek nem feladata a közös történelmi örökség originalista védelme, az elsődleges cél a közös örökségből levezethető jogok továbbfejlesztése. Mivel az Egyezmény lényegében a nemzeti alkotmányos elveket emelte a nemzetközi jog szintjére, elképzelhetetlen annak rendelkezéseit a tagállami jogokra utalás nélkül értelmezni.<sup>9</sup>

Az összehasonlító jog fontosságára hívja fel a figyelmet Christoffersen is, aki szerint a jognak – így az emberi jognak is – folyamatos kapcsolatban kell állnia a társadalommal, reflektálnia kell a társadalmi változásokra, ezért a nemzeti jogrendszerek változásai nem hagyhatók figyelmen kívül a strasbourgi joggyakorlat fejlesztése során.<sup>10</sup> A dinamikus jogértelmezésre pedig a Bíróság kifejezett felhatalmazással bír a nemzetközi szerződések jogáról szóló Bécsi egyezmény 31. cikke alapján. Helfer szerint:

„[A] konszenzus módszertana a Bíróság és a Bizottság rendelkezésére álló elsődleges eszközök egyike az Egyezmény tárgyának és céljának megállapítására: az egyéni jogok védelmére a politikai hagyományok, eszmék, szabadságok és a jogállamiság közös európai örökségének fényében.”<sup>11</sup>

A nemzeti jogrendszerek mentén történő jogfejlesztés tehát tökéletesen alkalmas arra, hogy az Egyezmény célkitűzéseinek megfelelően, progressz-

szíven alakítsa az európai jogvédelem rendszerét. Benvenisti véleménye szerint a Bíróság ezzel:

„a szofisztikált mechanizmussal ráveszi az államokat arra, hogy a kialakuló új standardok mentén frissítsék a politikáikat; úgy, hogy eközben tiszteletben tartja a belső eljárásokat.”<sup>12</sup>

A jog-összehasonlítás kínálta biztonsággal a strasbourgi testület maga alakítja az európai közrend részének tekintett Egyezmény tartalmát; anélkül, hogy látszólag aktivista módon elszakadna a saját létét legitimáló nemzeti jogrendszerektől.

A tagállami jog-összehasonlításra alapuló érvelés előnyeit hangsúlyozza Mary Ann Glendon is: az európai konszenzus keresésére alapozott érvelés az Egyezmény tartalmának és hatályának értelmezése során az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik nagy erénye.<sup>13</sup> Az európai konszenzus-analízissel a tágran megfogalmazott és nem feltétlenül egyértelmű tartalommal bíró nemzetközi emberi jogi normáknak adott egységes értelmezés mindenképpen az összehasonlító jog kiterjedt(ebb) alkalmazása mellett szól. A konszenzus-kereséssel kivédhető az olyan területeken történő erőltetett harmonizáció, amelyek nagyban függenek a kor morális elvárásaitól vagy az adott ország politikai klímájától.

A komparatív vizsgálatnak azonban vannak természetesen korlátai. Ahhoz, hogy a jog-összehasonlítás általános módszerének értelme legyen, két megoldást választhatunk: egyrészt összevethető azoknak az államoknak a jogrendszere, amelyek esetében nyilvánvaló közös tulajdonságok fedezhetők fel, másrészt kritikai értékelés tárgyai lehetnek a feltűnő eltérésekkel rendelkező rendszerek is.<sup>14</sup> Az Egyezmény hatálya alá tartozó államokban mindkét szélsőség egyszerre érvényesül, így a Bíróság folyamatosan az univerzalista (jogharmonizációt és egységes jogértelmezést igénylő) és a relativista (a sokszínűséget tiszteletben tartó és azt védő) ellentét között próbálja kijelölni a saját helyét.

A konszenzus-analízis előnyeként említett dinamizmus másik oldala, hogy az Európa Tanács egészére meghatározott mércét nem minden esetben szerencsés a többségi akarathoz kapcsolni. Ez nem csupán a tagállamok többségének akaratát jelenti, hanem végső soron a nemzeti jogalkotóknak felhatalmazást biztosító többség preferenciáit is. A többség akaratának előtérbe helyezése az alapvetően egyéni jogokat deklaráló Egyezmény értelmezése során ellentmon-

dásos: a dokumentumnak deklarált az a célja, hogy a kisebbségek érdekeit (is) védje, és ezzel adott esetben közvetve felül kell, hogy írja a demokratikus többség döntéseit.<sup>15</sup>

Szem előtt tartva az Egyezmény által kialakított jogvédelmi mechanizmus szubszidiaritását, a Bíróság jog-összehasonlításra alapuló jogértelmezése nem feltétlenül kifogásolható – és így a konszenzus-analízisen alapuló sem. Ugyanakkor, a joggyakorlatból nem vezethető le egyértelműen, hogy mely esetekben írja felül, vagy szűkíti le jelentősen a konszenzus léte és az abból levezetett európai mérce a sokszínűség fenntartására hivatott tagállami mérlegelési szabadságot. Különösen problematikusnak tűnhet a konszenzusra alapított érvelés azon államok szempontjából, amelyek nem követik a közös gyakorlatot, mivel a Bíróság úgy alakít ki normatív standardokat, hogy erre nem kéri a tagállamok felhatalmazását.<sup>16</sup> Brems szerint ez alááshatja a tagállami diszkréció doktrínájának konzisztens alkalmazását, hiszen – feladva a sokszínűséghez fűződő érdekeket – asszimilációt kíván meg minden részes államtól egy-egy konszenzussal érintett kérdésben.<sup>17</sup> A jogvédelem fejlesztése és fejlődése iránt elkötelezett kutatóknak ez nyilvánvalóan jóval kevésbé problematikus, mint a kisebbségben maradt államoknak.

Általánosságban, a tagállami jog-összehasonlításra alapuló konszenzus-analízisnek részben maga az Egyezmény szövege, részben a tiszteletben tartandó tagállami sajátosságok szabnak gátat. Az Egyezmény számos cikkéhez a Bíróság kifejezetten nehezen feloldható textualista értelmezést kötött, ami lényegében kizárja a konszenzusra alapuló jogfejlesztést.<sup>18</sup> A közelmúlt néhány döntése – különösen a melegházasságot érintő Schalk and Kopf v. Austria-ítélet<sup>19</sup> – fellazítani látszik ezt a megközelítést, de a joggyakorlat egyelőre nem szolgált olyan példával, ahol a Bíróság a megállapított konszenzus alapján nyíltan eltért volna korábbi álláspontjától. Emellett a strasbourgi testület megengedőbb – vagy legalábbis kevésbé intruzív – olyan kérdésekben, amelyek tradicionálisan tagállami hatáskörbe tartoznak,<sup>20</sup> és amelyek szorosan összefüggnek a demokratikus berendezkedés,<sup>21</sup> illetve igazságszolgáltatás helyi sajátosságaival.<sup>22</sup> Végül a közkerölcsre hivatkozással végrehajtott jogkorlátozás rendszerint megvédi az államokat attól, hogy a strasbourgi eljárásban a jog-összehasonlításból adódó esetleges hátrányos következteté-

A BÍRÓSÁG SORRA ÍTÉLI NYILVÁNVÁLÓAN ALAPTALANNAK... AZOKAT A BEADVÁNYOKAT, AMELYEK BEN A FELVETETT JOGI PROBLÉMA RA VONATKOZÓAN NINCS EGYSÉGES EURÓPAI MEGKÖZELÍTÉS, ÉS AZ ÁLLAM LÁTHATÓLAG NEM LÉPETT TÚL A DISZKRECIÓNA LIS JOGKÖRÉNEK HATÁRAIN

sekkel szembesüljenek. A Bíróság továbbra is visszafogottan értékelt, amikor igazolhatóan a helyi moralitás védelme a jogkorlátozás célja. Ezekben a területeken tehát szükségszerűen továbbra is kisebb jelentőséget kap a jog-összehasonlításon alapuló konszenzus-analízis.

## AZ EURÓPAI KONSZENZUS A GYAKORLATBAN

A jog-összehasonlításon alapuló európai konszenzus definíciójával az Emberi Jogok Európai Bírósága mindmáig adós maradt. Az összehasonlító jogi vizsgálaton alapuló (jogi) konszenzus nem kizárólag az Egyezmény értelmezésére megalkotott és alkalmazott fogalom, hanem az Egyezményen kívüli forrásokra épülő, azokhoz szorosan kapcsolódó koncepció. Martens bíróval ellentétben nem állíthatjuk, hogy bizonyos aspektusait tekintve a konszenzus-analízis szociológiai lenne – ezt még a közvéleményre alapozott értelmezés esetében sem fogadjuk el maradéktalanul.<sup>23</sup> Az értékelést rendkívül megnehezíti, hogy a Bíróság számos elnevezéssel illetheti a tagállamok közös gyakorlatát. Tovább árnyalja a képet, hogy az összehasonlító jogi érvelés nem minden esetben eredményez kifejezetten konszenzus-analízist: bizonyos ügyekben a Bíróság anélkül vonja be a nemzeti jogszabályokat az érdemi vizsgálatba, hogy konszenzus-alapon érvelne.<sup>24</sup>

Az európai konszenzus vizsgálata körében alkalmazott hivatkozásokat az írás két csoportba sorolja: különbséget tesz a megszorító konszenzus-analízis és a dinamikus, tendenciákra történő hivatkozások között. A *megszorító vagy minimalista konszenzus* fogalmába azok az elnevezések tartoznak, amelyek esetében a Bíróság – meglehetősen szigorú mércét alkalmazva – a tagállamok többségének azonos gyakorlatát várja el a tagállami mérlegelési szabadság szűkítéséhez. Az elnevezések e körben is változatosak, és ezekből számos gyakorlati probléma adódik, viszont általánosságban elmondható: a matematikai többséget – számos esetben jelentősen – meghaladó számú állam azonos (vagy nagyon hasonló) gyakorlata alapozza csak meg az európai konszenzus kimondását. Ezzel szemben a *dinamikus konszenzus-vizsgálat* esetében a Bíróság hajlamos eltekintetni ettől a magas standardtól: a tendenciák megállapítása esetében az esetjog alapján nem feltételezhető a megszorító konszenzusus érvelésnél elvárt többség, a nemzeti, illetve nemzetközi jogfejlődés iránya elegendő a jogfejlesztés igazolásához. A különbségtételnek a konszenzus-analízis vizsgálatán túlmutató jelentősége van: ezen csoportok mentén illeszthető

be a tagállami jog-összehasonlítás a hagyományosnak tekintett értelmezési módszerek és technikák körébe.

### *A megszorító európai konszenzus*

A joggyakorlatban számos, a nem járatos olvasó számára egymástól sokszor nagyon különböző jelentésű fogalom írja le az ítéletek összehasonlító jogi elemét. A fogalmak és hozzájuk kapcsolódó standardok áttekintése alapján előzetesen megállapítható, hogy a Bíróság kevésbé tartja szem előtt a konszenzus szó-tári definícióját.

A megszorító konszenzus-analízis körébe tartozó elnevezések közül említést érdemel az európai konszenzus ('European consensus'), a közös európai mérce ('common European standard') és a közös európai megközelítés ('common European approach'). Ez természetesen nem jelenti azt, hogy más névvel nem illetheti a testület a lényegében nagyon hasonló tartalmú értelmezést, így a közös alap ('common ground'), az általánosan elfogadott standard ('commonly accepted standard'), a közös kiindulási pont ('common point of departure'), vagy a tagállamok (nagy) többsége ['(great) majority of the member states'] által követett gyakorlat is utalhat az európai konszenzus-analízishez hasonló komparatív vizsgálatra. A példaként hozott esetek közös jellemzője, hogy az elnevezéstől függetlenül a Bíróság olyan érveket használt, amelyek alapja egyértelműen vagy vélelmezetten a tagállamok által felvetett problémára adott jogi megoldások összehasonlító vizsgálata volt.

Az európai konszenzusra való hivatkozás viszonylag új keletű a Bíróság gyakorlatában. Először az észak-ír „természet elleni fajtalanság”-ra vonatkozó szabályokat támadó Dudgeon-ügyben hozott ítéletben<sup>25</sup> találkozhatunk a kifejezéssel; ott is csak Walsh bíró részleges különvéleményében.<sup>26</sup> A többségi döntés – összhangban a Bíróság addigi gyakorlatával – még konszenzus helyett a „tagállamok nagy többsége” által követett gyakorlatra<sup>27</sup> és a beleegyezésen alapuló homoszexuális kapcsolatok növekvő elfogadottságára utal.<sup>28</sup> Ezt követően évekig nem bukkant fel kifejezetten a konszenzusra utalás; a legközelebbi hivatkozás egy elfogadhatósági döntésben található. A Marlow v. the United Kingdom-ügyben<sup>29</sup> a Bíróság a kannabisztermesztésről írt könyv betiltását és az azt követő büntetőeljárás egyezménykonformitását vizsgálta. Az elfogadhatósági döntés, amely egyébként elutasította a kérelmet, kimondta:

„[A] döntéshozatal során a Bíróság nem tud szemet hunyni azon tény felett, hogy a kannabisz orvosi és rekreációs célú felhasználásának társadalmi elfogadottsága megnőtt, és hangos lobbiköve-

teli bizonyos használati formák dekriminalizációját. Számos Szerződő Állam ez irányba mozdult el. Ugyanakkor nem állítható, hogy európai konszenzus lenne a dekriminalizáció kívánatosságát illetően.”<sup>30</sup>

Többségi ítéletében az európai konszenzusra a Bíróság első ízben a meleg párok közötti beleegyezési korhatárt érintő *S. L. v. Austria*-ügyben hivatkozott, de ott a konszenzus nem minősült döntő érvnek.<sup>31</sup>

A 2000-es évek óta a konszenzus-hivatkozások megszorodtak az esetjogban, főszabály szerint a tagállami mérlegelési szabadságot valamilyen formában befolyásoló tényezőként. A konszenzus-analízis során használt elnevezések bemutatására kiválóan alkalmas az *Evans v. the United Kingdom*-ügyben született nagykamarai döntés.<sup>32</sup> A releváns jogot tartalmazó részben a Bíróság az Európa Tanácson belül készített tanulmányokra hivatkozva áttekintette a tagállamok szabályozását, emellett bemutatta az Egyesült Államok és Izrael bírósági gyakorlatát.

A Nagykamara a komparatív analízis alapján megállapította, hogy bár helytálló a kérelmező azon indítványa, hogy az összehasonlítás során alapul vett adatokat óvatosan kell kezelni – részben a felvételük és a döntés között eltelt idő hossza miatt –, és nem lehet azt állítani, hogy „létezik egy egységes európai megközelítés [‘uniform European approach’] e téren”. Az Egyesült Királyság nem az egyetlen ország, amely lehetővé teszi az embriók tárolását és a beültetéshez kívánt hozzájárulás visszavonását. Ám a Bíróság érvelése szerint nem mondható ki, hogy létezik „bármiféle konszenzus” [‘any consensus’] arra vonatkozóan, hogy mikortól nem tagadható meg a beleegyezés.<sup>33</sup> Az ítélet szóhasználatában tehát az egységes európai megközelítés és a konszenzus azonos tartalommal jelenik meg: jelen esetben a hozzájárulás visszavonhatóságának szabályozására vonatkozó hasonló jogi megoldásokat feltételezi.<sup>34</sup>

A tagállamok által alkalmazott közös európai mérce (‘common European standard’) hasonlóképpen működik a joggyakorlatban, mint az európai konszenzusra hivatkozás. Az *X., Y. and Z. v. the United Kingdom*-ügyben<sup>35</sup> a Bíróság a transzszexuális apának a donor általi mesterséges megtermékenyítéssel született gyermeke feletti szülői jogait megtagadó brit állásponttal szemben benyújtott kérelmére reagálva megjegyezte:

„[(n)]incs közös európai mérce a transzszexuálisoknak biztosított szülői jogok megadásával kapcsolatosan. Ráadásul nem igazolták a Bíróság előtt, hogy van a Magas Szerződő Felek által osz-

tott megközelítés arra vonatkozóan, hogy a [donor általi mesterséges megtermékenyítéssel] született gyermek és az apa szerepét betöltő személy közötti kapcsolatot jogilag szabályozni kellene.”<sup>36</sup>

A közös mérce megállapításához is azt kívánja meg a Bíróság, hogy a nemzeti jogrendszerek alapjaiban hasonló jogi szabályozással rendelkezzenek a vizsgált kérdésben.

A konszenzus szinonimájaként hivatkozik a Bíróság – igaz, csak elvétve – a közös (európai) megközelítésre (‘common approach/common European approach’) mint egyfajta standardra. A vonatkozó esetjog alapján megállapítható, hogy a közös megközelítéssel a Bíróság azonos tagállami megoldásokat vár el, és ezek igazolása esetén – lenne – hajlandó a védelmi szinten változtatni. A két elnevezés – konszenzus és közös megközelítés – felcserélhető, a Bíróság a közös megközelítést csak a posztoperatív transzszexuálisok jogi elismerésének kérdéséről hozott brit ügyekben használta.<sup>37</sup>

Hasonlóképpen, a többségi döntésekben található közös európai megközelítésre történő hivatkozások egyike sem bizonyult döntőnek a jelen írásban vizsgált ügyekben: a Bíróság öt esetben utalt rá, és egyszer sem állapította meg, hogy létezik az adott problémának a tagállamok többségére jellemző jogi megközelítése.<sup>38</sup> Ugyanakkor szembeűnő, hogy ennek ellenére csupán egy esetben nem találta a jogkorlátozást egyéb okból egyezményesértőnek.<sup>39</sup> A közös (európai) megközelítés és a konszenzus azonoságára utal az a tény is, hogy a Nagykamara a 2002-es transzszexuális-ügyekben az európai konszenzus létét vizsgáló alcím alatt használja mindkettőt. Annak ellenére, hogy a joggyakorlat nem szolgál konkluzív bizonyítékkal e téren, megállapítható: a nem azonosítható közös megközelítés a konszenzus hiányának szabadabb megfogalmazása, amely sokkal kevésbé tántorítja el a strasbourgi testületet attól, hogy egyéb alapon a panaszos javára döntsön.

Az eltérő elnevezések használata számos gyakorlati nehézséget okoz a joggyakorlat megértése során. Az egyik legjelentősebb értelmezési problémát a közös alap (‘common ground’) és az európai konszenzus, illetve az ahhoz tartalmilag hasonlatos kifejezések használata jelenti. Amint azt a későbbiekben részletesen bemutatjuk, a közös alapra hivatkozás elsősorban a felülvizsgálat intenzitásához, míg az európai konszenzusra hivatkozás a panasszal érintett jog tartalmának, illetve a védelem körének a meghatározásához kapcsolódik.

A közös alapra hivatkozás gyakoribb a joggyakorlatban, mint az európai konszenzusra utalás. A

'common ground' legtöbbször a tagállami mérlegelési szabadság határainak megvonásánál hangsúlyos: ennek hiányában a 'margin of appreciation' rendszerint szélesebb.<sup>40</sup> A két fogalom ellentmondásosságát jól illusztrálja a Vo v. France-ügy.<sup>41</sup> A kérelmezőn egy harmadik személy, a terhességi felülvizsgálatot végző orvos hibája miatt kellett terhesség-megszakítást végezni. A francia bíróságok elutasították a nem szándékos emberölés és testi sértés miatti kérelmet. A strasbourgi Bíróságnak elsősorban azt kellett eldöntenie, vajon részt kíván-e venni abban a vitában, amely az Egyezmény élethez való jogot garantáló 2. cikkének magzatra való kiterjesztéséről szól.

A Nagykamara ítélete az összehasonlító jogértelmezés szempontjából példaértékű: a döntés hosszan számba veszi az európai államok között a kérdésben releváns egyezményeket és egyéb dokumentumokat,<sup>42</sup> valamint tartalmaz egy rövid összefoglalót a tagállami jogszabályokról is, „Comparative Law” címmel.<sup>43</sup> A Bíróság azonban – a döntés felelősségét elhárítva – a tagállamok hatáskörébe utalta a magzati jogalanyisággal kapcsolatos átlásfoglalást, részben azért, mert nincs európai konszenzus az élet kezdetének tudományos és jogi definíciójával kapcsolatban. Az európai dokumentumokra utalva a Bíróság megállapította: „nincs konszenzus az embrió és/vagy a magzat természetét és státuszát illetően”, és bár történtek lépések a védelmükre, ez „úgy tekinthető, mint az államok közötti közös alap, miszerint az embrió/magzat az emberi fajhoz tartozik”.<sup>44</sup>

A Vo v. France-döntés azt sugallja, hogy az európai konszenzus és a tagállamok által osztott közös alap ('common ground') nem ugyanazt jelöli, a konszenzus esetén a Bíróság többet kíván meg. A két fogalom között érezhető tartalmi különbség<sup>45</sup> különösen a konszenzus-analízis és a tagállami mérlegelési szabadság kapcsolatának vizsgálata során nyer jelentőséget – a későbbiekben a jelen tanulmány erre részletesen kitér. Előzetesen megállapítható, hogy a közös alap vizsgálata során a Bíróság elsősorban a szabályozási alapelvekben keres egységes tagállami gyakorlatot, míg az európai konszenzus mélyebb egyetértést feltételez, akár részletszabályokig terjedő egységes gyakorlatot.

#### *A tendenciákra utalás – kiterjesztő konszenzus-analízis*

A kiterjesztő konszenzus-analízis körében hivatkozott fogalmak általánosságban kevésbé szigorú standardok, a Bíróság nem várja el a konszenzus kimondásához szükséges többséget. Fontos azonban, hogy ezek egyike sem eredményezi a konszenzushoz hasonlóan a tagállami mérlegelési szabadság lényeges módosulását; a gyakorlatban más értelmezési módzerekkel – elsősorban a későbbiekben vizsgált dinamikus megközelítéssel – együtt vezetnek a magasabb védelmi szint kimondásához. Ilyen fogalomnak tekinthető az általános/nemzetközi trend ('general/international trend'), a növekvő tendencia ('growing tendency'), a fejlődő európai kontextus ('evolving European context'), a kialakulóban lévő konszenzus ('emerging consensus'), a folyamatosan növekvő európai konszenzus ('an ever growing European consensus'), valamint a nemzetközi és összehasonlító jogban megfigyelhető fejlődő trend ('developing trend in international and comparative law').

A kiterjesztő konszenzus-alapú érvelés gyakorlatában a leggyakrabban a kialakulóban lévő konszenzus ('emerging consensus') jelenik meg a strasbourgi ítéletek indokolásában. Az elnevezésből egyértelmű: a Bíróság akkor használja a fogalmat, amikor még nem állapítható meg az európai konszenzus kimondásához szükséges többség. A kialakulóban lévő konszenzus három, jól elhatárolható esetkörben jelenik meg: 1. az életvitelszerűen lakókocsikban élő romák ügyeiben; 2. a Nagykamara két transzszexuális jogokat tárgyaló ítéletében (utalásként a korábbi döntésre); és 3. olyan ügyekben, ahol a Bíróság a 8. cikk megsértését vizsgálta a 14. cikkel összefüggésben. Az esetek érdekessége, hogy a Bíróság az 'emerging consensus' fogalmát jelentősen eltérő kontextusban alkalmazza.

A lakókocsik elhelyezésével kapcsolatos ügyekben az érvelés mind az öt érintett esetben azonos. A kérelmezők, illetve az oldalukon beavatkozó European Roma Rights Center a következőképpen érvelt: az Európa Tanács, az EU és az EBESZ keretében született dokumentumok igazolják a kialakulóban lévő (nemzetközi) konszenzus kimondását, és ennek következtében a Bíróságnak el kell térnie a korábban képviselt – a kormánynak széles mozgásteret biztosító – álláspontjától.<sup>46</sup> A Bíróság minden esetben visszautasította ezt az érvet: nem találta a konszenzust kellően „konkrétnek”.<sup>47</sup> A kialakulóban lévő konszenzus ezekben tehát köznapi értelemben szerepel: történtek nemzetközi jogi lépések a kisebbségek jogainak szabályozására, ám ezek a döntések idején még nem jelentek meg a nemzeti jogrendszerben. A kérelmezők értelmezésében azonban a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokban már tetten érhető az államok azon szándéka, hogy a kisebbségek jogainak szabályozására, ám ezek a döntések idején még nem jelentek meg a nemzeti jogrendszerben. A kérelmezők értelmezésében azonban a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokban már tetten érhető az államok azon szándéka, hogy a kisebbségek jogainak szabályozására, ám ezek a döntések idején még nem jelentek meg a nemzeti jogrendszerben.

RITKÁBBAK AZOK AZ ÜGYEK, AMELYEKBE KIZÁRÓLAG A KONSZENZUS ÖSZTÖNÖZTE A BÍRÓSÁGOT ARRA, HOGY SZŰKEBBEN VONJA MEG A 'MARGIN OF APPRECIATION' HATÁRAIT

ségi csoportok jogait megfelelően rendezzék, és ezt a Bíróság is elismerhetné.<sup>48</sup>

A transzszexuális esetek mellett az 'emerging consensus' fogalmát a Bíróság többször hivatkozta a jogkorlátozás megítélésére vonatkozó általános alapelvek áttekintése során – többek között – olyan ítéletekben, amelyekben a kérelmező a magán- és családi élethez való jog (8. cikk) megsértését állította a diszkriminációtilalmat megfogalmazó 14. cikkkel összefüggésben. A Bíróság mindhárom ügyben ugyanazt a tételt fogalmazta meg a tagállami diszkrimináció meghatározása során:

„Mivel az Egyezmény mindenekelőtt egy emberi jogokat védő rendszer, a Bíróságnak [...] figyelemmel kell lennie a Szerződő Államokban [tapasztalható] megváltozott körülményekre és válaszolnia kell, például, az elérendő standardokkal összefüggő, bármely kialakuló konszenzusra [...]”<sup>49</sup>

Bár a Bíróság a gyermeket nevelő apa juttatásaira vonatkozóan nem nevesíti a kialakulóban lévő európai konszenzust, a magasabb mérce alkalmazását (és az addigi esetjogtól való eltérést) egyértelműen jelzi a Weller-ügyben korábban hozott ítélet. Ezt a Bíróság a Markin-döntésben is megerősíti. A Bíróság önkényes értelmezését jelzi, hogy csupán az utóbbi ítélet tartalmaz összehasonlító jogi kitekintést: ez alapján megállapítható, hogy a kialakulóban lévő konszenzus nem több mint egy retorikai fordulat.<sup>50</sup> Az indokolás tanulsága szerint a gyermeknevelési szabadság kérdésében olyan mértékű egyetértés volt az európai államok között, hogy az indokolta volna a konszenzus kimondását is.

A kialakulóban lévő konszenzushoz hasonló értelemben használja a Bíróság a trendre utalást, bár utóbbi nem gyakori az esetjogban. A trend fogalmából hiányzik a konszenzusra jellemző egyetértés, közös álláspont feltételezése; ezt a Bíróság nem is kívánja állítani. A használatát jól példázza a *Christine Goodwin v. the United Kingdom*-ügy.<sup>51</sup> Az ítéletet megelőzően a Bíróság többször egyezménykonformnak találta azt a brit gyakorlatot, amely nem engedélyezte a nemváltoztatás tényének átvezetését a születési anyakönyvi kivonatra.<sup>52</sup> Bár a tétel már az 1998-as *Sheffield and Horsham*-döntésben utalt a kialakulóban lévő konszenzusra, ezt még a *Goodwin*-ítélet idején sem találta megalapozottnak.<sup>53</sup> Utóbbi esetben kivételesen a konszenzus hiánya nem kapott akkora hangsúlyt, mint ahogyan azt az esetjog alapján várhatnánk: azt ellensúlyozta a transzszexuálisok növekvő társadalmi elfogadottságával ('increased social acceptance') és a jogi

elismeréssel kapcsolatos „folyamatos nemzetközi trendre [‘continuing international trend’] vonatkozó egyértelmű és vitathatatlan bizonyíték.”<sup>54</sup> A Nagykamara érvelése alapján nem kétséges, hogy a konszenzus és a trend nem egymást átfedő fogalmak, hiszen konszenzus hiányában is igazolhatja a 'margin of appreciation'-t szűkítő döntést a nemzetközi trend. Úgy tűnik viszont, hogy ez a fogalmi zavar csak átmeneti volt; a *Goodwin*-üggyel azonos időben és azonos kérdésben született I. v. the United Kingdom-ügyön<sup>55</sup> kívül a nemzetközi trend kifejezés önmagában nem került be a Bíróság szóhasználatába.<sup>56</sup>

A trendhez hasonló növekvő tendencia ('growing tendency') is csak két, a vonatkozó részben gyakorlatilag azonos érvelést tartalmazó ügyben jelenik meg. A Bíróság először a melegházassággal kapcsolatos *Schalk and Kopf v. Austria*-ügyben<sup>57</sup> utalt a meleg párkapcsolatok családként elismerésével kapcsolatos fejlődésre:

„A Bíróság megjegyzi, hogy 2001 óta, amikor a *Mata Estevez*-döntés született, sok tagállamban gyors fejlődésnek indult az azonos nemű párokkal kapcsolatos társadalmi hozzáállás. Azóta jelentős számú Tagállam biztosított jogi elismerést az azonos nemű pároknak. [...] Az EU- jog bizonyos rendelkezései ugyancsak igazolják azt a növekvő tendenciát, hogy az azonos nemű párokat a család fogalma alá kell vonni [...]”<sup>58</sup>

Ugyanez a bekezdés köszön vissza a *Schalk and Kopf*-ot néhány héttel követően eldöntött *P. B. and J. S. v. Austria*-ítéletben is.<sup>59</sup> Az növekvő tendenciára hivatkozással a strasbourgi Bíróság mindkét esetben a család fogalmának védelme alá rendelte az azonos nemű párokat is, és utóbbi esetben ezen az alapon nem találta igazolhatónak a stabil párkapcsolatban élő melegek kizárását bizonyos, a külön-nemű párokat megillető juttatásokból, így végső soron egyezményellenesnek tekintette az eltérő bánásmódot.

Szintén egyfajta értelmezési zárványnak tekinthető a fejlődő európai kontextus ('evolving European context') és a közös kiindulási pont ('common point of departure') is. A két kifejezés és az ezekre épülő érvelés egy kivétellel<sup>60</sup> mindig együttesen jelent meg: mindkét releváns szempont a házasságon kívül született gyermekek feletti szülői felügyeleti jogok érvényesítését érintette.<sup>61</sup>

A kiterjesztő konszenzus-analízis körébe sorolt fogalmak kevésbé vetnek fel a megszorító értelmezés körébe sorolt elnevezésekhez hasonló értelmezési problémákat – részben azért, mert meglehetősen el-



szigetelten fordulnak csak elő –, és rendszerint a dinamikus jogértelmezés melletti érvként szerepelnek.

### A TAGÁLLAMI MÉRLEGELESI SZABADSÁG ÉS AZ EURÓPAI KONSZENZUS KAPCSOLATA

A tagállami mérlegelési szabadság elismerése az Egyezmény értelmezésének egyik legvitatottabb értelmezési alapelve. A Bíróság ezáltal elismeri, hogy bizonyos kérdésekben a nemzeti jogalkalmazó alapvetően kedvezőbb helyzetben van az Egyezmény hatékony végrehajtásához szükséges feltételek megítélése során.<sup>62</sup> Egyes szerzők szerint a 'margin of appreciation' elismerésével a strasbourgi testület egyszerűen elhárítja magától a döntés felelősségét,<sup>63</sup> míg mások kifejezetten szükségszerűnek tekintik a doktrína alkalmazását egy olyan sokszínű rendszerben, mint amilyen az Európa Tanács.<sup>64</sup> Akár kívánatosnak, akár kártékonynak tekintjük, abban viszonylagos egyetértés mutatkozik, hogy a tagállami mérlegelési szabadság alkalmazásának módja – akár kívánatos, akár kártékony – erősen kifogásolható. A Bíróság mindmáig adós maradt egy átlátható, kiszámítható módszertan kialakításával: annak ellenére, hogy a 'margin of appreciation' terjedelmét befolyásoló faktorok mára már kikristályosodtak az esetjogban, ezek egymáshoz való viszonya továbbra is tisztázatlan. Emiatt számos döntéssel szemben megfogalmazható a doktrína önkényes alkalmazásának kritikája: egyrészt a Bíróság – helyesen – törekedni látszik a nemzeti szuverenitás és a nemzetközi felülvizsgálat közötti kényes egyensúly megtalálására, másrészt azonban mindezt problematikus jogi analízis keretében teszi.<sup>65</sup>

Az esetjog alapján megállapítható: az európai konszenzus vizsgálata szorosan kapcsolódik a tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság terjedelmének meghatározásához. A tagállami szintű közös gyakorlat áttekintése legtöbbször a 'margin of appreciation' határainak kijelöléséhez köthető, viszont ez fordítva nem szükségszerűen igaz. A nemzeti hatóságok rendelkezésére álló mozgástér, illetve az Egyezménynek megfelelő eljárás vizsgálata nem minden esetben vonz konszenzus-analízist. Találunk olyan véleményt is, amely szerint az Egyezmény összehasonlító jogra alapozott fejlesztése nem csupán a tagállami diszkréció határainak meghatározása során merülhet fel. Christoffersen határozottan károsnak tartja az összehasonlító jogi érvelés és a 'margin of appreciation' közötti kapcsolat automatikus feltételezését, mivel az a szükségesnél jobban erősíti a rendszer szubszidiaritásába vetett hitet.<sup>66</sup>

Annak ellenére, hogy védhető a fenti álláspont, jelen írás alapját elsősorban azok az esetek adják, amelyekben az összehasonlító jogi vizsgálaton alapuló konszenzus-analízis a tagállami mozgástér megítéléséhez kapcsolódott.

Általánosságban megállapítható – és a joggyakorlat alapján igazolható –, hogy az európai konszenzus megléte vagy hiánya két irányban hathat a tagállami mérlegelési szabadságra: egyrészt befolyásolhatja a Bíróság felülvizsgálatának intenzitását, másrészt szerepet játszhat a jog tartalmának meghatározása során is (hogy egyes részjogositványok védendőek-e, illetve, hogy hol határozható meg a védelem szintje).<sup>67</sup>

Bár az esetjog alapján a kapcsolat nyilvánvaló, a szakirodalom megosztott a konszenzus-analízis és a tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság egymáshoz való viszonyát illetően; a szerzők rendszerint a két koncepció kapcsolatának egy-egy elemét tartják hangsúlyosnak és meghatározónak. Eva Brems elismeri, hogy a konszenzus léte vagy hiánya befolyásolja a 'margin of appreciation' terjedelmét – e kérdésben egyetértés mutatkozik a szerzők között. Brems véleménye szerint az érvelés a következőképpen működik:

„ha valamely gyakorlat vagy szabályozás, amelyről az állam azt állítja, hogy az a nemzeti mérlegelési szabadság része, nem található meg egyik másik tagállam jogrendszerében sem, akkor ez a gyakorlat vagy szabályozás gyanús, és a mérlegelési szabadság ezen okból valószínűleg korlátozott lesz. Ellenben, ha a gyakorlat vagy szabályozás más tagállamokban is megtalálható, az erősíteni fogja a nemzeti kormány pozícióját.”<sup>68</sup>

A konszenzus igazolása ebben az esetben is a közös örökség, amelyből levezethető az európai jogvédelem rendszere és az abban alkalmazott standardok. A közös örökségre hivatkozással Brems mérlegeli azokat az eseteket is, amelyekben a konszenzus nem csupán a felülvizsgálati hatáskör határainak meghatározására, hanem a jog tartalma és az ahhoz kapcsolódó védelmi szint megállapítására is szolgál.<sup>69</sup>

Helfer elsősorban a Bíróság önmegtartóztatásának mértékét befolyásoló tényezőnek tekinti az európai konszenzus vizsgálatát: „az önmegtartóztatás és az »európai felülvizsgálat« közötti egyensúly megtalálása során” a Bíróság vizsgálja a tagállamok közötti közös gyakorlatot.<sup>70</sup> Annak érdekében, hogy a strasbourgi szervek eldönthessék, hogy az adott ügyben mekkora távolságtartás szükséges, a konszenzus-analízist kiegészítették a 'margin of appreciation' egy olyan értelmezésével, amely „számításba veszi

annak változó mértékét és kontextusfüggő természetét.<sup>71</sup> Az ő felfogásában azonban nem válik el teljesen az érdemi és a strukturális mérlegelési szabadság:

„amennyiben az államok igazolták, hogy egy egyezményes jog védelmét illetően változó megközelítések léteznek, vagy megkérdőjelezték [a strasbourgi szervek] alkalmasságát egy bizonyos típusú jogvita eldöntésére, a Bíróság és a Bizottság szélesen meghatározott keretek között biztosított diszkréciót a tagállamoknak az egyéni jogok korlátozására.”<sup>72</sup>

Ez az értelmezés egy kategóriában kezeli azokat az eseteket, ahol a Bíróság hagyományosan visszafogott felülvizsgálat-gyakorlásra hajlandó csak – a sokszínűség védelmében –, és azokat az ügyeket, amelyekben a testület a jogkiterjesztés vagy a szigorúbb mérce alkalmazása érdekében nyúl az összehasonlító jogi érveléshez. A jog tartalmával vagy a védelem hatályával kapcsolatban fennálló európai konszenzus esetén a Bíróság – a fenti érvelés alapján – nagyobb valószínűséggel állapítja meg az Egyezmény megsértését olyan államokkal szemben, amelyek alacsonyabb szintű vagy szűkebb kört érintő védelmet biztosítanak.<sup>73</sup>

Végül említésre érdemes, hogy Letsas a fentiekől némiképpen eltérve kizárólag a tagállami diszkréció strukturális – a Bíróság felülvizsgálati jogkörének határait megszabó – koncepciójához kapcsolja a konszenzus-analízist. A 'margin of appreciation' ezen formája lehetővé teszi, hogy bizonyos területeken a tagállamok érdemi strasbourgi felülvizsgálat nélkül mozogjanak. Ezt indokolja a Bíróság „szervezeti kompetenciája”, a tény, hogy a nemzeti hatóságok alapvetően kedvezőbb helyzetben vannak a jogkorlátozási igények és azok mértékének megítélésére. Letsas szerint a strasbourgi testület két esetben tanúsít jelentősnek ítéltető önmegtartóztatást: egyrészt, „amikor a Szerződő Államok között nem észlelhető konszenzus abban, hogy az egyéneknek milyen emberi jogai vannak”, másrészt amikor „a Bíróság tiszteletben tartja a nemzeti hatóságok döntéseit, mert utóbbiak kedvezőbb helyzetben vannak az adott Szerződő Államban felmerülő politikailag érzékeny problémák eldöntésére.”<sup>74</sup> Utóbbi körbe elsősorban a derogációval kapcsolatos döntések sorolhatók.

Jelen írás elfogadja a fenti álláspontok helytállóságát, ugyanakkor a szerzők által tett megállapítások

továbbgondolását javasolja. Nem mondható ki minden kétséget kizáróan, hogy a Bíróság csupán az ügy tényállása által megkívánt bírói visszafogottság mértékének megállapításakor, vagy csak a jog tartalmának és a védelmi kör meghatározásakor alkalmaz konszenzus-analízist. Természetesen nem állítható az sem, hogy minden esetben elkülöníthető a vizsgálat előbb javasolt két szintje, mégis elválasztható az ítéletek azon köre, ahol a Bíróság csak a helyes bírói attitűd megválasztására alkalmazta az összehasonlító jogi érvelést, azoktól a döntésektől, ahol a védelem hatályának szűkebb vagy tágabb értelmezését szolgálta az európai konszenzus (vagy a hasonló név alatt megjelenő koncepciók) vizsgálata.

Az esetjog áttekintése alapján elmondható, hogy az önmegtartóztató felülvizsgálat esetében a konszenzus elsősorban negatív irányban működik. Leegyszerűsítve, ezek a döntések a következő érvelést használják: ha a vizsgált kérdésben nincs a tagállamok között egyértelműen megállapítható közös alap, akkor egyéb mérlegelési szabadságot szűkítő tényező hiányában a 'margin of appreciation' széles, és a Bíróság kevésbé szigorúan méri a tagállami jogkorlátozást.<sup>75</sup> Ezzel szemben az Egyezmény által biztosított védelem és a jog tartalmával kapcsolatos vizsgálat mindig pozitív irányból közelít a jogvita alapját képező problémához: a Bíróság akkor hajlandó a védelmet kiterjeszteni/továbbfejleszteni, ha a nemzeti jogrendszerekben kimutatható valamiféle szabályozási konszenzus. A konszenzus ebben az esetben a magasabb szintű vagy tágabb védelemre vonatkoztatható. Mint minden esetben, itt is találgunk olyan példát, amely nem illeszthető egyértelműen egyik kategóriába sem.

*Közös alap hiánya: korlátozott felülvizsgálat*

A Bíróság a felülvizsgálati jogkörét visszafogottabban gyakorolja – kevésbé szigorú a nemzeti hatóságok jogkorlátozásának megítélését illetően – azokban az esetekben, amelyek a nemzeti jogok által nagyon eltérően rendezett jogi problémák miatt kerülnek a testület elé. A közös alap hiánya ilyenkor szélesebb tagállami mozgásszabadságot von maga után, és a strasbourgi testület csak azt vizsgálja, hogy az állam a neki biztosított 'margin of appreciation' határain belül maradt-e. Az továbbra is vitatott, hogy az általánosan megfogalmazott mozgástér pontosan mit takar, és ezzel kapcsolatban az ítéletek csak mérsékelt iránymutatást adnak. A közös alap vagy a konszen-

AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI  
ÉRVELÉS... VISSZAFOGJA A BÍRÓ-  
RÓSÁGOT A JOGFEJLESZTÉS-  
BEN, HISZEN EZZEL A TESTÜ-  
LET TOVÁBBRA IS KÖTVE VAN  
A TAGÁLLAMI GYAKORLA-  
TOKHOZ, ILLETVE KÖRÜLMÉ-  
NYEKHEZ.

zus hiánya a Bíróság „értelmezési jogkörét”<sup>76</sup> korlátozza: ezekben az ügyekben a Bíróság szinte egyáltalán nem, vagy legalábbis nem olyan mélységben vizsgálja felül a nemzeti jogkorlátozó intézkedéseket, mint ahogyan egy szűkebb tagállami mozgásteret engedő kérdésben tenné. E tekintetben a konszenzus-analízis visszafogja a Bíróságot, és kifejezetten gátolja a jogfejlesztést.

A közös alap hiánya számos esetben hivatkozási alap a kérelem elfogadhatatlanságáról rendelkező döntésekben: korábban a Bizottság, ma már a Bíróság sorra ítéli nyilvánvalóan alaptalannak ('manifestly ill-founded') azokat a beadványokat, amelyekben a felvetett jogi problémára vonatkozóan nincs egységes európai megközelítés, és az állam láthatólag nem lépett túl a diszkrecionális jogkörének határain. Az esetjogban e körbe sorolható – és viszonylag sok panaszt érintett – a strasbourgi szervezetnek a névjogi kérdésekben mutatott visszafogott szerepvállalása.

A mérföldkőnek tekinthető *Stjerna v. Finland*-ügyben<sup>77</sup> a Bíróság kimondta, hogy a névviseeléshez és a név megválasztásához való jog az Egyezmény 8. cikke alá vonható, de önmagában a választást korlátozó állami szabályozás nem szükségszerűen vezet az egyezményellenesség megállapításához. Mivel a tagállami jogszabályok oly mértékben eltérnek egymástól, hogy nem állapítható meg egységes európai gyakorlat e téren, a nemzeti hatóságok – ezzel arányosan – viszonylag széles mozgástérrel rendelkeznek a belső jogi szabályozás kialakítása során. A felülvizsgálat kizárólag arra vonatkozik, hogy a szabályozással az állam – ebben az esetben Finnország – a 'margin of appreciation' határain belül maradt-e. Mindaddig, amíg a tagállam *prima facie* e határokon belül mozog, a szokásos érdekek közötti egyensúly megtalálására vonatkozó teszt érdemi áttekintése elmarad.<sup>78</sup>

Hagyományosan visszafogott Bírósági felülvizsgálat alá esnek azok az ügyek is, amelyekben a jogkorlátozás alapja mások vallási meggyőződésének vagy érzékenységének védelme.<sup>79</sup> Ezekből az ügyekből egyértelműen látszik, hogy ilyenkor a Bíróság nem veszi végig az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében foglalt jogkorlátozási teszt elemét, hanem egy sokkal engedékenyebb mércével mér. A klasszikusnak tekinthető *Otto-Preminger-Institut v. Austria*-ügyben<sup>80</sup> a tiroli katolikus többség vallási érzelme előnyt élvezett a művészeti és szólásszabadság védelmével szemben. A Bíróság kimondta:

„[m]int ahogy az „erkölcs” esetében, a vallás társadalmon belüli jelentőségével kapcsolatban sem

lehet egy Európán átívelő felfogást találni [...]; [azok] akár egy államon belül is eltérhetnek.”<sup>81</sup>

A korlátozás szükségességének megítélése során a nemzeti hatóságokat tehát meglehetősen széles mozgásteret illeti meg. Ezt végső soron felülvizsgál(hat)ja a Bíróság, de amint az ebből az esetből is kitűnik, ez korántsem azonos a vélemény szabadságot érintő ügyek esetében alkalmazott szigorú teszttel.

Ugyanerre a következtetésre jutunk akkor is, ha az *Otto-Preminger-Institut*-ügy angliai megfelelőjét olvassuk. A *Wingrove v. the United Kingdom*-ítéletben a Bíróság ismét megállapította, hogy kicsi a közös alap a tagállamok között azt tekintve, hogy mi az elfogadható korlátozás a vallási meggyőződést sértő, egyesek szerint istenkáromló alkotások esetében.<sup>82</sup> A Bíróság a *Wingrove*-ügyben az egyébként demokratikus társadalomban való szükségességet és arányosságot megkívánó jogkorlátozási tesztből csupán azt tartotta meg, hogy a korlátozás igazolására felhozott állami érveknek megfelelőnek és relevánsnak kell lenniük.<sup>83</sup> Amíg tehát a kormány nem az állattenyésztők piaci részesedését adja meg korlátozási indokként, hanem a tényálláshoz kapcsolódóan fogalmazza meg az ügyben képviselt védekezését, addig a Bíróság által támasztott feltételeknek megfelel.<sup>84</sup> Érdemes összehasonlítani az ítélet érvelését a 'klasszikus' szólásszabadság határait feszegető ítéletekkel és az abban képviselt szigorú standardokkal, amely Mahoney véleménye szerint azt jelzi, hogy a Bíróság a politikai és a köz érdekét szolgáló közlés esetében az univerzalizmus elvének enged elsőbbséget, míg a fentiekhez hasonló esetekben a szubszidiaritás által megkívánt visszafogottságot választja.<sup>85</sup>

Természetesen a fenti esetek nem adnak átfogó képet azokról az ügyekről, amelyekben a Bíróság a döntés elhárítására, illetve a tagállami intézkedések (majdnem teljesen feltétel nélküli) tiszteletben tartására használta a közös alap hiányát – ez nem célja jelen írásnak. A példák annak illusztrálására szolgálnak, hogy lássuk, a 'margin of appreciation'-nel összefüggésben ilyen irányú felhasználása is van a közelmúltban már egyre inkább valódi jog-összehasonlításon alapuló konszenzus-analízisnek és azon belül a közös alapra – vagy inkább annak hiányára – alapított érvelésnek.<sup>86</sup> Fontos azonban látni: a 'common ground'-ra hivatkozással a Bíróság könnyen a védelmi szint leszállítása irányába mozdulhat el: minél több tagállamot vonunk be a vizsgálatba (és konszenzus-analízis esetén ezt feltételezzük), annál nagyobb a valószínűsége, hogy nem rajzolódik ki egy széles körben osztott közös alap.<sup>87</sup>

### *Konszenzus: tartalmi vizsgálat*

A tagállami mérlegelési szabadság és a konszenzus-analízis másik fontos kapcsolódási pontja a védelem körének és a védett jog tartalmának meghatározása. E tekintetben a konszenzus a Bíróság felülvizsgálati jogosultságát alapvetően korlátozó tagállami mérlegelési szabadság aktivista ellenpontjaként működik. Az előbbiekkal összhangban a nemzeti hatóságok mindaddig viszonylag szabadon választhatják meg a szabályozási eszközöket, és korlátozhatnak annak érdekében egyéni jogosítványokat, amíg a kérdésben nincs egységesnek tekinthető európai megközelítés.

A konszenzus-analízis a jogvédelem tartalmi vizsgálatához kötött felhasználása illeszkedik az összehasonlító jogi érvelés pragmatikus, elsősorban a politikai realitást szem előtt tartó igazolásához. Eszerint nincs helye jogkiterjesztésnek egészen addig, amíg arra vonatkozóan nem állapítható meg valamiféle egységes tagállami gyakorlat. Ez az értelmezés jól összeegyeztethető a Bíróság mint szubsidiárius nemzetközi jogi intézmény szerepvállalásával is. Az ezzel kapcsolatban felvethető kifogás azonban első olvasásra is nyilvánvaló: ha kizárólag ezt a megközelítést követné a strasbourgi testület az Egyezmény értelmezése során, akkor nagyon könnyen a legkisebb közös nevező mentén határozná meg a jogok tartalmát és az Egyezmény által ajánlott védelmet: a nemzeti jogalkotók nem feltétlenül elkötelezettek az egyezményes jogoknak biztosított védelem kiterjesztése mellett, és ennek hiányában a jogfejlesztés lényegében kizárt lenne.<sup>88</sup>

A konszenzus léte elviekben tehát szűkíti a tagállami mérlegelési szabadságot; vitatható azonban, hogy mennyire mély egyetértés szükséges a nemzeti jogalkotók között. Nem egységes a gyakorlat a fordulópontot illetően: előfordul, hogy viszonylag kis számú állam hasonló eljárása elégséges a konszenzus<sup>89</sup> (esetleg trend<sup>90</sup> vagy kialakulóban lévő konszenzus<sup>91</sup>) kimondásához, míg más kérdésekben a nagyon hasonló tagállami megoldások nem alapozták meg a nemzeti hatóságoknak biztosított mérlegelési szabadság szűkítését.

A vizsgálat szempontjából itt is fontos különbséget tenni a „klasszikus” – megszorító – konszenzus-analízis és a módszertanilag és tartalmilag ahhoz hasonlatos, korábban a kiterjesztő konszenzus-analízis körébe sorolt koncepciók között. A tartalmi vizsgálat során használt európai konszenzus esetében a Bíróság viszonylag szigorú mércével mér: nagyszámú tagállam által követett jogi megoldás szükséges a szűkebb 'margin of appreciation' megállapításához (ha egyéb tényezők azt nem befolyásolják jelentősen). Előbbi esetben a konszenzus egyér-

telműen visszafogja a Bíróság kiterjesztő, illetve jogfejlesztő jogértelmezését, míg az abból levezethető, részben vagy egészben jog-összehasonlításon alapuló tendenciára utalások – amint ez a későbbiekben látni fogjuk – inkább a dinamikus jogértelmezés irányába mozdítják a gyakorlatot, és nem feltétlenül a tagállami mérlegelési szabadsággal összefüggésben hivatkozik rájuk a strasbourgi testület.

Az viszonylag ritka az esetjogban, hogy önmagában a konszenzus léte készítené a Bíróságot a tagállami mozgástér szűkítésére; az aktivista döntések legtöbbször egyéb igazolásokkal (például a védett jog kiemelt védelme<sup>92</sup>) vagy más értelmezési módszerek ('élő dokumentum'-doktrína és jogfejlesztő jogértelmezés<sup>93</sup>) bevonásával születnek. Érdekes kivételnek számít e téren az *S. and Marper v. the United Kingdom*-ügyben<sup>94</sup> hozott nagykamarai döntés. A két panaszos azt kérte a brit hatóságoktól, hogy felmentésüket, illetve az eljárás lezárását követően töröljék a bünyügyi nyilvántartásból az ujjlenyomataikat és a DNS-profiljukat. A vonatkozó törvény értelmében azonban erre nem volt lehetőségük, mivel a hatóságok az adatokat időbeli korlátozás nélkül nyilvántarthaták.

A Bíróság példásan áttekintette az adatvédelemre, különösen a büntetőeljárással összefüggésben szerzett személyes adatok kezelésére vonatkozó Európa Tanács-dokumentumokat. Ezek szerint az adatok tárolásának arányban kell állnia a felhasználással elérni kívánt céllal, és időbeni korlátot is meg kell határozni. A testület megállapította, hogy a brit szabályozáshoz hasonló, korlátlan felhasználást egyik nemzeti jog sem tartotta elfogadhatónak.

A brit kormány elsősorban azzal érvelt, hogy az Egyesült Királyság a DNS-minták hasznosítása terén úttörő szerepet tölt be, és más államok még nem értek el hasonló fejlettségi szintre. Ez pedig kizárja annak a lehetőségét, hogy az őket alapul vevő jog-összehasonlítás eredményeiből a Bíróság az Egyesült Királyságra vonatkozóan messzemenő következtetéseket vonjon le. Ezt az érvelést a Bíróság nem fogadta el: nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt – így az indokolás –, hogy más tagállamok korlátozták az ilyen jellegű bünyügyi minták tárolását és felhasználhatóságát, ezzel megteremtve az egyensúlyt az egyéni érdek (a magánélethez való jog) és a hatékony bűnüldözéssel szolgált közösségi érdek között. A Bíróság álláspontja szerint:

„a Szerződő Államok között e téren fennálló erős konszenzus számottevő jelentőséggel bír, és szűkíti az érintett Tagállam mérlegelési szabadságát a magánéletbe történő beavatkozás megengedhető határainak értékelése során.”<sup>95</sup>

Az új technológiák és általában a bűnözés elleni küzdelem nem jelenti azt – hangsúlyozta a Bíróság –, hogy a tagállamok szabadon gyengíthetik az Egyezmény által kínált védelmet. A konszenzussal szűkített tagállami mozgáster nem teszi lehetővé, hogy a brit hatóságok bűnmegelőzési céllal időbeli korlátozás nélkül kezelhessenek ujjlenyomatokat és DNS-mintákat, függetlenül attól, hogy a vétel alapjául szolgáló büntetőeljárásnak mi lett a végkimenetele.<sup>96</sup>

Hasonlóképpen egyértelműen a széles tagállami konszenzusra hivatkozással szűkítette le a Nagykamara a tagállami mozgásteret – ellentétben az első fokon eljáró kamarával – a *Bayatyan v. Armenia*-ügyben.<sup>97</sup> A Nagykamara ítéletében a 'margin of appreciation'-t két tényező befolyásolta: egyrészt a vallási pluralizmus fenntartása, amely elengedhetetlen a demokratikus társadalom fenntartásához, másrészt az európai konszenzus ténye. Utóbbival kapcsolatban a testület megjegyezte:

„A Bíróság már megállapította [...], hogy az Európa Tanács majdnem valamennyi Tagállamában, ahol valaha volt vagy még most is van kötelező sorkatonai szolgálat, az ilyen jellegű szolgálathoz képest alternatívákat vezettek be annak érdekében, hogy feloldják az esetleges konfliktust az egyéni lelkiismeret és a katonai kötelezettségek között. Ezért az az Állam, amely eddig nem tett így, csupán korlátozott mérlegelési szabadságot élvez, és bármely beavatkozás igazolására meggyőző és nyomós érveket kell felhoznia.”<sup>98</sup>

Az ítélet különösen tanulságos a kamarai szinten hozott döntéssel összevetve. Az első ítélet elsiklott a lelkiismereti szabadság kiemelt védelme fellett – az indokolásban az nem jelent meg mint a pluralizmus sarokköve –, és nem tulajdonított döntő jelentőséget az Európa Tanács egészére jellemző konszenzusnak. Ehelyett szigorú textualista érveléssel, az Egyezmény rabszolgaságot és kényszermunkát tilalmazó 4. cikkének értelmezésével elfogadhatónak találta az örmény kormány intézkedéseit, jelen ügyben a kérelmező elítélését. A Nagykamara ítélete ezt a hibát orvosolta, és a széles tagállami közös gyakorlatnak megfelelően minimálisra szűkítette az Örményországot megillető 'margin of appreciation'-t.<sup>99</sup>

A teljesség igénye nélkül bemutatott ítéletek jól példázzák, hogyan működik a Bíróság érvelése azokban az esetekben, ahol a tagállami mérlegelési szabadságot döntő mértékben csak a konszenzus léte vagy hiánya befolyásolja. Ahhoz, hogy a közös nemzeti gyakorlat lényegesen korlátozza a tagállami diszkréció, viszonylag széles körű egyetértésre volt

szükség, így a két értelmezési módszer kapcsolatában ritkábbak azok az ügyek, amelyekben kizárólag a konszenzus ösztönözte a Bíróságot arra, hogy szűkebben vonja meg a 'margin of appreciation' határait. Ezzel szemben gyakorlatilag szokásosnak tekinthető szöfordulat a strasbourgi gyakorlatban a közös alap hiányára vagy a közös alap csekélységére hivatkozás, ha a széles tagállami mozgásteret kell indokolni.

A két értelmezési módszer kapcsolatában azonban továbbra is problémát jelentenek az ún. 'nehéz ügyek'. E körbe azok az esetek sorolhatók, ahol a Bíróság – politikai vagy egyéb okokból – elsőbbséget engedett a megállapítható konszenzussal szemben a tagállami preferenciáknak. Ez a bírói hozzáállás nagyon jól tetten érhető a nemzeti abortusz-szabályozásokat érintő ügyekben. A Bíróság mind a francia,<sup>100</sup> mind az ír ügyben<sup>101</sup> kimondta: létezik jogi konszenzus a törvényben biztosított terhességmegszakítás liberalizációja terén, és csupán elenyésző számú tagállam tart fenn továbbra is csak a kivételes helyzetekre korlátozott hozzáférést. Ahelyett azonban, hogy a Bíróság az erősnek tekinthető konszenzussal összhangban limitálta volna a nemzeti hatóságoknak (ideértve a jogalkotót) biztosított szabályozási mozgásteret, áthelyezte a hangsúlyt egy olyan előkérdésre – az emberi élet kezdetére –, amely a döntés szempontjából nem volt releváns. Az *A., B. and C. v. Ireland*-ítéletben a Nagykamara kifejezetten elismeri a kérdés szenzitivitását és azt a tényt, hogy az abortusz kérdése érinti a helyi közvélemény erkölcsi érzékenységét.<sup>102</sup> A nehéz ügyek körébe sorolható még a *Lautsi and Others v. Italy*-ügy is, ahol a Nagykamara az összehasonlító jogi eredmények félreértelmezésével legitímálta – többek között – az Olaszországnak biztosított szélesnek mondható mérlegelési szabadságot.<sup>103</sup>

## A JOGFEJLESZTŐ JOGÉRTELMEZÉS ÉS A KONSZENZUS-ANALÍZIS

A tágran értelmezett európai konszenzus nem csupán a tagállami mérlegelési szabadság doktrínájával kapcsolódik össze. A dinamikus konszenzus-analízis körébe sorolható, elsősorban trendekre, tendenciákra történő hivatkozások, valamint a kialakulóban lévő európai konszenzus gyakran alapozzák meg a Bíróság aktivista hozzáállását, és ez jórészt a jogfejlesztő jogértelmezésre történő egyidejű utalással történik.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága jogértelmezési spektrumának két szélső pontja a tagállami

mérlegelés elismerése és a nyitottság a jogfejlesztő, dinamikus megközelítésre. Egyes vélemények szerint a kettő között az összehasonlító jogértelmezés képez hidat. Míg a tagállami mérlegelési szabadság esetében igazolja a nemzeti hatóságoknak biztosított mozgásteret szűkítését, addig a dinamikus jogértelmezés esetében gátat szab a túlzott aktivizmusnak.<sup>104</sup>

A dinamikus jogértelmezéssel a Bíróság az Egyezmény alkalmazását a kor elvárásaihoz igazítja. Ez magában foglalja a jogi, kulturális és társadalmi változások követését, és ez a bírói hozzáállás biztosítja, hogy az Egyezmény célkitűzéseitől – a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme – ne távolodjon el a joggyakorlat. A konszenzus-analízis pedig tökéletesen alkalmas arra, hogy a vizsgálatot európai kontextusba helyezze, és ezzel végső soron legitimálja a korábbi esetjogtól a magasabb védelmi szint irányába történő elmozdulást. Az összehasonlító jogi érvelés ebben a folyamatban a fék szerepét tölti be: visszafogja a Bíróságot a jogfejlesztésben, hiszen ezzel a testület továbbra is kötve van a tagállami gyakorlatokhoz, illetve körülményekhez.

A jogfejlesztő jogértelmezésre és az „élő dokumentum”-doktrínára alapított korai döntések még nem hivatkoztak a konszenzus-analízisre. A dinamikus megközelítés alapjait megteremtő Tyrer-ügyben<sup>105</sup> a Bíróság még általánosan fogalmazott: a kor elvárásainak megfelelő értelmezéshez a Bíróság vizsgálta más tagállamok büntetőpolitikáját, és erre alapozva mondta ki, hogy a fiatalokúak vesszőzése sérti a megalázó bánásmód tilalmát. Hasonlóképpen nincs egyértelmű konszenzus-vizsgálat a többször említett Dudgeon-ítélet mögött sem.<sup>106</sup> Először a Marckx-döntésben<sup>107</sup> hozott a Bíróság nemzetközi jogi dokumentumokat a megváltozott körülmények alátámasztására, és azóta egyre több esetben láthatjuk a két értelmezési technika összekapcsolódását.

Letsas a fenti három ügy részletes vizsgálata alapján úgy véli, hogy a Bíróság csupán egy „hipotetikus konszenzusra” utalt. Az ítéletek indokolása – Letsas olvasatában – a következő érvelést követi: a Bíróság megállapította, hogy van objektív érték vagy tartalom a védett jogok mögött; a jogfejlesztés csak annyiban fontos, hogy ezek az értékek és tartalmak felszínre kerüljenek; és ahhoz, hogy ezek az Egyezmény értelmezésére vonatkozó mércévé váljanak, nincs szükség a tagállamok többségét magában foglaló konszenzusra.<sup>108</sup> Ez a megközelítés mindenképpen igaz a korai joggyakorlatra, mára azonban az összehasonlításra alapuló konszenzus-analízis beépült a Bíróság gyakorlatába.

Előbbi állítást több, az elmúlt évtizedekben hozott döntés igazolja. A Bíróság a *Stafford v. the United Kingdom*-ítéletben<sup>109</sup> nyíltan elkötelezte magát a tagállami változásokra reflektáló jogfejlesztés mellett. A Nagykamara kimondta:

„Mivel az Egyezmény mindenekelőtt egy emberi jogokat védő rendszer, a Bíróságnak [...] figyelemmel kell lennie a Szerződő Államokban [tapasztalható] megváltozott körülményekre, és válaszolnia kell, például, az elérendő standardokkal összefüggő bármely kialakuló konszenzusra [...]”<sup>110</sup>

Ha a kialakulóban lévő vagy már egyértelmű konszenzust a Bíróság figyelmen kívül hagyja, maga lesz a fejlődés és az előrelépés gátja. A konszenzuson alapuló dinamikus megközelítést a strasbourgi testület a már említett *Christine Goodwin*-ügyben<sup>111</sup> is megerősítette.

A konszenzus-analízis vizsgálata során több olyan ügyet találunk, amelyekben az összehasonlító jogi érvelés kiegészítette az ‘élő dokumentumra’ hivatkozást, erősítve a jogkiterjesztő döntés megalapozottságát, és ezzel egy időben szűkítve a tagállamok mérlegelési szabadságát.<sup>112</sup> A fentebb ismertetett *Zaunegger v. Germany*-ügyben a Bíróság a szülői felügyelet megosztása kapcsán megállapított fejlődő európai kontextusra utalással helyezte előtérbe az Egyezmény dinamikus értelmezését.<sup>113</sup> Hasonlóképpen, a tagállami mérlegelési szabadság esetleges korlátozása a jogfejlesztő jogértelmezés ellenében volt az egyik központi kérdése a meglegházasságot érintő *Schalk and Kopf v. Austria*-esetnek is. Itt a Bíróság azonban még nem találta elegendőnek a növekvő tendenciát ahhoz, hogy arra hivatkozva állami kötelezettséget vezessen le a házasságkötéshez való jogból.<sup>114</sup>

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az értelmezési módszerek és technikák fényében megállapítható: a konszenzus-analízis a tagállami mérlegelési szabadsággal összefüggésben meghatározóan konzervatív megközelítést eredményez, míg a tagállami jog-összehasonlításra alapozott érvelés a dinamikus vagy jogfejlesztő jogértelmezéssel együtt alkalmas arra, hogy a ‘margin of appreciation’ tiszteletben tartásából adódó visszafogottságot és bírói önmegettartoztatást kompenzálja.

A konszenzus és a tagállami mérlegelési szabadság kapcsolatának értékelése során fontos kitérni arra, hogy a két értelmezési módszerrel kapcsolat-

ban megfogalmazott kritikák részben azonosak.<sup>115</sup> Alkalmazásukat a jogirodalomban heves viták övezték és övezik még ma is. Az egyik lényegi kérdés a tagállami mérlegelési szabadság elismerésével kapcsolatban: alkalmas-e az Egyezmény arra, hogy lefedtesse azt az „univerzális standardot”,<sup>116</sup> amely bár elfogadja a szubszidiaritásból szükségszerűen következő tagállami diszkréciót, megfelelő szinten tartja a jogvédelem európai szintjét?

Hutchinson álláspontja szerint az univerzális standard helyett helyesebb egy „megfelelési zónát” (‘area of compliance’) feltételezni a tagállami mérlegelési szabadság értékelése során. Eszerint a ‘margin of appreciation’ határait befolyásoló különböző tényezők mérlegelésével a Bíróság meghatározza azt a sávot – és nem egy minden esetben azonos minimumot –, amelyen belül mozogva a kormányok egyezménykonform módon korlátozhatnak jogokat. Így az adott ügyben irányadó mércét befolyásolja a Bíróság által elfogadott tagállami mozgástér, amelyet főszabály szerint szűkíthet a tagállamok közötti közös gyakorlat vagy a megállapított európai konszenzus.

A joggyakorlat vizsgálata alapján – az abszolút jogok kivételével – még ezen megfelelési zóna kijelölése is nehézségek elé állítja a Bíróság joggyakorlatát kutatókat. Erre Hutchinson is rávilágít: amellett, hogy nem rajzolódik ki egy általánosan elfogadottnak tekinthető követelményrendszer, amely alá a tagállam nem viheti a védelmi szintet, a minimum standard meghatározása a Bíróság tagállami mérlegelési szabadsággal kapcsolatos gyakorlatával is nehezen egyeztethető össze,<sup>117</sup> hiszen annak határai esetről esetre változnak. Ugyanakkor amikor a ‘margin of appreciation’ terjedelme részben a nem feltétlenül az emberi jogok egyre szélesebb védelmét szem előtt tartó tagállamok jogrendszereinek összehasonlító vizsgálatától függ, az univerzális minimum elismerése nélkül a Bíróság könnyen ellentmondásba kerülhet korábbi gyakorlatával.

A tagállami mérlegelési szabadság önkényességével és előreláthatatlanságával összefüggésben már többen felvetették, hogy a strasbourgi rendszernek egyfajta strukturált döntéshozatali eljárásra lenne szüksége.<sup>118</sup> A konszenzus-analízissel kapcsolatban szintén érezhető: a módszertani hiányosságok inkonzisztens alkalmazással társulnak, így még viszonylag egyértelműnek hitt esetekben sem találja minden esetben döntőnek a Bíróság a közös tagállami gyakorlatot.<sup>119</sup> Nem egységes az esetjog az összehasonlítás tárgyainak és szintjeinek – nemzeti vagy nemzetközi konszenzus – megválasztásában vagy a jogkiterjesztéshez elvárt mélység megállapításában – matematikai többség vagy csupán néhány tagállam

eltérő gyakorlata –, és a különböző elnevezések is nehezítik a rendszer kiszámíthatóságát. Mindezek ellenére elmondható: a módszertanilag megalapozott konszenzus-analízis alkalmas lehetne arra, hogy egyfajta objektivitást és stabilitást vigyen a tagállami mérlegelési szabadság elismerésén alapuló döntéshozatalba. Ez azonban továbbra sem működik: részben maga az összehasonlító jogi érvelés megalapozatlansága, részben a ‘margin of appreciation’-t befolyásoló tényezők egymás közötti viszonyának rendezetlensége miatt.

A bizonytalan módszertani alapokon nyugvó konszenzus-analízis a jogfejlesztő jogértelmezéssel kapcsolatban is problémát jelent. Kiszámíthatatlan, hogy a konszenzus elemei közül melyiket tekinti a testület hangsúlyosnak: a dinamikus jogértelmezés nem minden esetben kívánja meg a jogi konszenzust, de erre vonatkozóan a Bíróság nem szolgál semmiféle iránymutatással.

A konszenzus-analízis tehát továbbra sem alkalmas arra, hogy legitimációs tényezőként működjön. A Bíróság egy módszertanilag kiszámítható tagállami jog-összehasonlítással megteremthetné a jelenleg még hiányzó egyensúlyt a tagállami sokszínűség tiszteletben tartó és a szuverenitást korlátozó funkciója között. A konszenzus vizsgálata alkalmas arra, hogy ezzel a kor elvárásainak megfelelően értelmezze az Egyezményt, anélkül, hogy a túlzott aktivizmus vádjával kelljen szembesülnie. Fontos azonban, hogy a megbízhatatlan forrásokon alapuló, önkényes jog-összehasonlítás könnyen alááshatja az Egyezmény rendszerébe vetett bizalmat.

## JEGYZETEK

1. Anne-Marie SLAUGHTER: A Typology of Transjudicial Communication, *University of Richmond Law Review*, 1994, 112–114. A közvetett párbeszéd mellett a szerző még megkülönbözteti a közvetlen dialógust és a monológot is.
2. Franz MATSCHER: Methods of Interpretation of the Convention, in *The European System for the Protection of Human Rights*, eds. R. St. J. MACDONALD – F. MATSCHER – H. PETZOLD, Dordrecht – Boston – London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 63–83.
3. Paulo G. CAROZZA: Uses and Misuses of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Notre Dame Law Review*, 1998/May-July, 1219–1220.
4. Olivier de SCHUTTER: L’Interprétation de la Convention Européenne des Droits de L’Homme: Un Essai

- en Démolition, *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques, Politiques & Sociales*, 1992, 92.
5. Dinah SHELTON: The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2003, 95–96.
  6. A példaként szolgáló esetek elsődlegesen a jogi konszenzus körébe sorolhatók, azonban a teljesség kedvéért említést kell tenni szakértői egyetértésen és az európai-helyi közvéleményen alapuló konszenzus-alapú érvelésről is. Lásd: POLGÁRI Eszter: A strasbourgi bíróság és az európai konszenzus. Értelmezési módszer vagy utólagos igazolás? *Fundamentum*, 2005/1, 8–10.
  7. Lásd CAROZZA (3. vj.), 1234.
  8. ETS no. 001.
  9. François OST: The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights, in *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions*, eds. M. DELMAS-MARTY, Dordrecht – Boston – London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, 305–309. és Claire OVEY – Robin WHITE: *Jacobs and White, The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 48–49.
  10. Jonas CHRISTOFFERSEN: *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 65.
  11. Laurence R. HELFER: Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights, *Cornell International Law Journal*, 1993/Winter, 140.
  12. Eyal BENVENISTI: Margin of Appreciation. Consensus and Universal Standards, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2009/Summer, 851.
  13. Mary Ann GLENDON: *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, New York, Maxwell Macmillan, 1993, 170.
  14. *Schlesinger's Comparative Law. Cases – Text – Materials*, 7th edition, Ugo MATTEI – Teemu RUSKOLA – Antonio GIDI eds., New York, Foundation Press/Thomson Reuters, 2009, 50.
  15. J. G. MERRILLS: *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1993, 144–145. A Bíróság ugyanezt az érvelést követi a Pride-felvonulásokkal kapcsolatos, Oroszországgal szembeni ítéletében. Lásd: Alekseyev v. Russia 4916/07; 25924/08; 14599/09 (21/10/2010).
  16. Lásd SHELTON (5. vj.) 134–135.
  17. Eva BREMS: Should Rights Shape Societies and Their Values, or Should Societal Values Shape Rights? An Examination of the Case Law of the European Court of Human Rights, in *Constitutional Topography. Values and Constitutions*, András SAJÓ – Renáta URTZ eds., The Hague, Eleven International Publishing, 2010, 165.
  18. Peldaként szolgál az Egyezmény 12. cikke.
  19. Schalk and Kopf v. Austria 30141/04 (24/06/2010).
  20. Lásd például: Salabiaku v. France 10519/83 (07/10/1988), A141-A, illetve a későbbiekben részletesen tárgyalt közerkölcs-döntéseket.
  21. Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke tipikus példája annak, hogy a Bíróság csak szélsőséges esetben avatkozik be. A korai döntések közül lásd például: Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium 9267/81 (02/03/1987), A113.
  22. Pretto and Others v. Italy 7984/77 (08/12/1983), A71.
  23. Paul MARTENS: Perplexity of the National Judge Faced with the Vagaries of European Consensus, in *Dialogue between Judges*, Strasbourg, European Court of Human Rights, 2008, 81–82.
  24. Például: Opuz v. Turkey 33401/02 (09/06/2009).
  25. Dudgeon v. the United Kingdom 7525/76 (22/10/1981), A45.
  26. Uo., Walsh bíró részleges különvéleménye, par. 14.
  27. A tagállamok többsége által követett gyakorlatra hivatkozott Nagy-Britanniát és Belgiumot elmarasztaló döntésében a Bíróság a Tyrer- és Marckx-ügyekben. [Tyrer v. the United Kingdom 5856/72 (25/04/1978), A26, par. 38. és Marckx v. Belgium 6833/74 (13/06/1979), A31, par. 41.]
  28. *Dudgeon* (25. vj.), par. 49. A döntés kritikai értékelését lásd még Marie-Bénédicte DEMBOUR: *Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 71–72.
  29. Marlow v. the United Kingdom 42015/98 (05/12/2000).
  30. Uo., The Law, par. 1.
  31. S. L. v. Austria 45330/99 (09/01/2003), Reports of Judgments and Decisions 2003-I, par. 31.
  32. *Evans v. the United Kingdom* [GC] 6339/05 (10/04/2007). A kérelmezőnek kezdődő petefészek-rákja miatt a műtétet megelőzően orvosai felajánlották, hogy a még meglévő petékkel az operációt követően kapcsolódjon be párjával egy mesterséges megtermékenyítési programba, és két év múlva kihordhatja a magzatot. Természetes módon nem lehetett többé gyermeke. Az embriók beültetéséhez azonban a partner hozzájárulása is szükséges volt, vele a panaszos kapcsolata időközben megszakadt. Az ügy központi problémája tehát az volt, hogy a brit szabályozás engedélyezte a partner beleegyezésének visszavonását. A döntés ismertetésére lásd Mary FORD: *Evans v United Kingdom: What Implications for the Jurisprudence on Pregnancy?* *Human Rights Law Review*, 2008/1, 170–183.
  33. Evans (32. vj.) par. 79.
  34. Uo., par. 92. A Nagykamara annak ellenére, hogy kifejezte szimpátiáját a kérelmező irányába, nem találta



- egyezménysértőnek a brit jogszabállyal kialakított helyzetet. A mesterséges megtermékenyítés kérdésében a Bíróság továbbra is visszafogottan érvel. 2011-es döntésében a Nagykamara kimondta: az ivarsejt-adományozás tekintetében látható egy kialakuló konszenzus, de ez továbbra sem elegendő a tagállami mérlegelési szabadság szűkítéséhez. Lásd: S. H. and Others v. Austria [GC] 57813/00 (03/11/2011), Reports of Judgments and Decisions 2011.
35. X., Y. and Z. v. the United Kingdom [GC] 21830/93 (22/04/1997), Reports of Judgments and Decisions 1997-II.
36. Uo., par. 44.
37. I. v. the United Kingdom [GC] 25680/94 (11/07/2002), par. 65.; Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC] 28957/95 (11/07/2002), Reports of Judgments and Decisions 2002-VI, par. 85.
38. Uo., valamint Sheffield and Horsham v. the United Kingdom [GC] 22985/93; 23390/94 (30/07/1998), Reports of Judgments and Decisions 1998-V, par. 57.; Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC] 74025/01 (06/10/2005), Reports of Judgments and Decisions 2005-IX, par. 81.; Republican Party of Russia v. Russia 12976/07 (12/04/2011), par. 110.
39. Sheffield and Horsham (38. vj.).
40. Lásd például: Nikula v. Finland 31611/96 (21/03/2002), Reports of Judgments and Decisions 2002-II, par. 46., valamint Stambuk v. Germany 37928/97 (17/10/2002), par. 40.
41. Vo v. France 53924/00 [GC] (08/07/2004), Reports of Judgments and Decisions 2004-VIII.
42. Uo., par. 35–40.
43. Uo., par. 41.
44. Uo., par. 84.
45. Az eltérő tartalmat támasztja alá a Nagykamara egy korábbi döntése is: X., Y. and Z. v. the United Kingdom [GC] 21830/93 (22/04/1997), Reports of Judgments and Decisions 1997-II.
46. A felülről kívánt esetjogra lásd: Buckley v. the United Kingdom 20348/92 (25/09/1996), Reports of Judgments and Decisions 1996-IV.
47. Lásd például: Chapman v. the United Kingdom [GC] 27238/95 (18/01/2001), Reports of Judgments and Decisions 2001-I; Beard v. the United Kingdom [GC] 24882/94 (18/01/2001); és Coster v. the United Kingdom [GC] 24876/94 (18/01/2001).
48. Ehhez nagyon hasonló érvelést a Bíróság a Mareckx-ügyben elfogadott az egyezményesért tagállami jogkorlátozás kimondása érdekében. Mareckx (27. vj.).
49. Lásd például: Weller v. Hungary 44399/05 (31/03/2009) és Konstantin Markin v. Russia 30078/06 (07/10/2010).
50. Konstantin Markin v. Russia 30078/06 (07/10/2010), par. 28–31.
51. Christine Goodwin (37. vj.).
52. Lásd: Rees v. the United Kingdom 9532/81 (17/10/1986), A106; Cossey v. the United Kingdom 10843/84 (27/09/1990), A184, valamint Sheffield and Horsham (38. vj.).
53. A tagállami jogrendszerek sokszínűsége miatt ezt nem is tartotta a Bíróság meglepőnek. Christine Goodwin (37. vj.).
54. Uo.
55. I. v. the United Kingdom (37. vj.). A két döntés elemzésére lásd Alexander MORAWA: The ‘Common European Approach’, ‘International Trends’, and the Evolution of Human Rights Law. A Comment on Goodwin and I. v. the United Kingdom, *German Law Journal*, 2002/8. Elérhető: <http://www.german-lawjournal.com/index.php?pageID=11&cartID=172>
56. A trendre utalás, némiképpen eltérő összetételben, megjelenik azokban az ügyekben is, ahol két ország között munkaviszonnyal vagy szolgálati viszonyal összefüggő jogkérdés – elsősorban eljárásjogi probléma – merült fel. Ezekben az ügyekben a Bíróság többször megalapozottan hivatkozott a „nemzetközi és összehasonlító jog trendjére” az állami immunitás korlátozása mellett. Az ítéletek mindegyike tartalmaz nemzetközi jogi kitekintést, így nem vitatható a Nagykamara szóhasználatának helytállósága és az érvelés helyessége. Ugyanakkor a kifejezés ezen az esetkörön kívül csak kérelmezői beadványokban merült fel, a transzszexuálisok jogait érintő ítéletekben hivatkozott trendhez hasonlóan nem terjedt el az esetjogban. Lásd: T. v. the United Kingdom [GC] 24724/94 (16/12/1999), par. 62 és V. v. the United Kingdom [GC] 24888/94 (16/12/1999), Reports of Judgments and Decisions 1999-IX, par. 64.
57. Schalk and Kopf (19. vj.). Az ügy magyar ismertetését és kritikáját lásd TORDAI Csaba: A Schalk-ügy. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az azonos nemű párok együttélésének jogi elismeréséről, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/4, 88–93.
58. Schalk and Kopf (19. vj.), par. 93.
59. P. B. v. J. S. v. Austria 18984/02 (22/07/2010), par. 29. Itt a biztosítási jogviszony azonos nemű párokra történő kiterjesztésével kapcsolatosan alakult ki jogvita az osztrák bíróságok előtt.
60. Brauer v. Germany 3545/04 (28/05/2009), par. 43. Az ügy a házasságon kívül született gyermek öröklési jogát érintette: a Bíróság ismét kimondta, hogy jogilag nem tehető e tekintetben különbség a házasságban és az azon kívül született gyermekek jogosultságai között. Ebben a kontextusban hivatkozik az ítélet a fejlődő európai környezetre.
61. Zaunegger v. Germany 22028/04 (03/12/2009), és Sporer v. Austria 35637/03 (03/02/2011).
62. Lásd például: Handyside v. the United Kingdom 5493/72 (07/12/1976), A24, par. 48.

63. Ignacio DE LA RASILLA DEL MORAL: The Increasingly Marginal Application of the Margin-of-Appreciation Doctrine, *German Law Journal*, 2006/6, 615.
64. Paul MAHONEY: Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism? *Human Rights Law Journal*, 1998/1, 1–2.
65. Justice John L. Murray: The Influence of the European Convention on Fundamental Rights on Community Law, *Fordham International Law Journal*, 2010/May, 1404.
66. Érvelése szerint a szükségszerű kapcsolat kimondása problémás, „mivel ez azt a látszatot kelti vagy tartja fenn, hogy a nemzetközi emberi jog alatti védelem általános meghatározása elsősorban és mindenekfelett a Bíróság felülvizsgálatába tartozó kérdés, és ennek megfelelően hat rá a Bíróság mint nemzetközi intézmény szubszidiárius pozíciója.” CHRISTOFFERSEN (10. vj.), 58.
67. A tagállami mérlegelési szabadságot és az ezzel arányos strasbourgi felülvizsgálatot a konszenzus mellett lényegesen befolyásolja a védett jog jellege, valamint a jogkorlátozással elérni kívánt legitím – egyezményben meghatározott – célkitűzés. Előbbire lásd Buckley v. the United Kingdom 20348/92 (25/09/1996), Reports of Judgments and Decisions 1996-IV.; utóbbira: Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1) 6538/74 (26/04/1979), A30.
68. Eva BREMS: The Margin of Appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights, *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1996/1–2, 276.
69. Így érvel Ambrus Mónika is, aki azonban a jog hatályának vizsgálatát teljesen elválasztja a tagállami mérlegelési szabadság analizisétől. Lásd AMBRUS MÓNIKA: Az összehasonlító jogi módszer alkalmazása az Emberi Jogi Európai Bíróság joggyakorlatában, a jogállamiság tükrében, *Föld-rész* 2009/2, 5–28.
70. Laurence R. HELFER: Lesbian and Gay Rights as Human Rights: Strategies for a United Europe, *Virginia Journal of International Law*, 1991, 164.
71. HELFER (11. vj.), 144.
72. Uo.
73. Lásd HELFER (II. vj.), 164.
74. George LETSAS: *A Theory of Interpretation of the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 90–91.
75. Ez ellentmond Brems fenti megállapításának, mivel ő elsősorban a jogkorlátozó tagállami intézkedésekre vonatkoztatja az európai konszenzust, nem pedig az emelt szintű védelemre.
76. Larry CATÁ BACKER: Chronicles in the Field of Cultural Production: Courts, Law and the Interpretive Process, *Boston College Third World Law Journal*, 2000/ tavasz, 306.
77. Stjerna v. Finland 18131/91 (25/11/1994), A299-B.
78. Ezt a megközelítést a Bíróság azóta is fenntartotta. A közelmúltból lásd: Golemanova v. Bulgaria 11369/04 (17/02/2011).
79. A vonatkozó strasbourgi joggyakorlat áttekintésére lásd: SAJÓ András: A szólásszabadság kézikönyve, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005, 112–116.
80. Otto-Preminger-Institut v. Austria 13470/87 (20/09/1994), A295-A.
81. Ibid, par. 50.
82. Wingrove v. the United Kingdom 17419/90 (25/11/1996), Reports of Judgments and Decisions 1996-V, par. 57.
83. Ibid, par. 59–60. Az ítélet kritikáját lásd: Jennifer JAMES – Sandy GHANDHI: The English Law of Blasphemy and the European Convention on Human Rights, *European Human Rights Law Review* 1998/4, 430–451.
84. Ugyanezen érvelést tartalmazza az Í. A. és a Murphy-ítélet indokolása is. Í. A. v. Turkey 42571/98 (13/09/2005), Reports of Judgments and Decisions 2005-VIII; Murphy v. Ireland 44179/98 (03/12/2003), Reports of Judgments and Decisions 2003-IX.
85. MAHONEY (85. vj.), 378.
86. A fent hivatkozott *Stjerna v. Finland* ügyben már találunk összehasonlító jogi áttekintést, és a döntés tanúsága szerint a német elfogadhatósági határozatok is támaszkodnak jog-összehasonlításra (ez területi okokból csak utalás szintjén jelenik meg a szövegben).
87. Juliane KOKOT: *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law. Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and the German Legal Systems*, The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 1998, 228.
88. MURRAY (65. vj.), 1405.
89. Marckx (27. vj.).
90. I. v. the United Kingdom (37. vj.).
91. Muñoz Díaz v. Spain 49151/07 (08/12/2009).
92. Dudgeon (25. vj.).
93. Christine Goodwin (37. vj.).
94. S. and Marper v. the United Kingdom [GC] 30562/04; 30566/04 (04/12/2008). Az eset Bárd Petra által készített magyar nyelvű összefoglalóját lásd: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből, *Fundamentum* 2009/1, 122–123.
95. S. and Marper (94. vj.), par. 111–112.
96. A Bíróság emellett kitért még a stigmatizáció veszélyeire, és mérlegelte, hogy mennyiben igazolható a gyermekkorú kérelmező esetében ez a jellegű intézkedés a Gyermek jogairól szóló egyezmény fényében. Az ügyről részletesen lásd még Anna PETERSON: S. v. United Kingdom: The European Court of Human Rights Overturns the United Kingdom’s Procedure

- for the Indefinite Retention of Unconvicted Person's Personal Data, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2010/tavaszi, 557–572.; és Jason M. SWERGOLD: To Have and to Hold: The Future of DNA Retention in the United Kingdom, *Boston College International and Comparative Law Review*, 2010/tél, 179–200.
97. Bayatyan v. Armenia [GC] 23459/03 (07/07/2011).
  98. Ibid., par. 123.
  99. A lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadás esetjogára lásd még: Renáta URTZ: *Freedom of Religion*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007, 66–84.
  100. *Vo v. France* [GC] 53924/00 (08/07/2004), Reports of Judgments and Decisions 2004-VIII.
  101. A., B. and C. v. Ireland [GC] 25579/05 (16/12/2010).
  102. Uo., par. 233.
  103. Lautsi and Others v. Italy [GC] 30814/06 (18/03/2011).
  104. Yutaka ARAI-TAKAHASHI: *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp – Oxford – New York, Intersentia, 2002, 199.
  105. Tyrer (27. vj.).
  106. Dudgeon (25. vj.).
  107. Marckx (27. vj.).
  108. George LETSAS: Strasbourg's Interpretive Ethic: Lessons for the International Lawyer, *European Journal of International Law*, 2010/August, 531.
  109. Stafford v. the United Kingdom [GC] 46295/99 (28/05/2002), Reports of Judgments and Decisions 2002-IV.
  110. Ibid, par. 68.
  111. Christine Goodwin (37. vj.).
  112. A klasszikus példák: Tyrer (27. vj.); Dudgeon (25. vj.); Marckx (27. vj.).
  113. Zaunegger (61. vj.), par. 60.
  114. Schalk and Kopf (19. vj.), par. 93.
  115. Itt elsősorban a letisztult módszertan hiányára és az inkonzisztens alkalmazásra kell gondolni.
  116. Lásd MAHONEY (85 vj.), 369.
  117. Michael R. HUTCHINSON: The Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights, *The International and Comparative Law Quarterly*, 1999/3, 643.
  118. *Sottiaux* és *van der Schyff* erre megoldásként a strukturált mérlegelést ('structured balancing') ajánlja, amely alkalmas arra, hogy a mérlegelési szabadság önkényességét enyhítse. Lásd: Stefan SOTTIAUX – Gerhard VAN DER SCHYFF: Methods of International Human Rights Adjudication: Towards a More Structured Decision-Making Process for the European Court of Human Rights, *Hastings International and Comparative Law Review*, 2008/tél, 92, 136–137.
  119. Lásd például az A., B. and C.-ügyet (101. vj.) vagy a Bayatyan v. Armenia 23459/03 (27/10/2009) ügyben hozott kamarai döntést.

# „HALADUNK EGY GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOS REND FELÉ”

MANFRED NOWAKKAL, A BÉCSI EGYETEM JOGÁSZPROFESSZORÁVAL,  
AZ ENSZ VOLT KÍNZÁSÜGYI KÜLÖNMEGBÍZOTTJÁVAL  
HALMAI GÁBOR BESZÉLGET

*Hogyan értékeli az emberi jogok védelmének helyzetét a jelenlegi világrendben? Láttam a Nemzetközi Kapcsolatok Európai Tanácsa nevű think tank éves jelentését, amely szerint a 90-es évek vége óta az európai országok elvesztették korábbi szövetségeseiket az emberi jogi tárgyú szavazásokban; úgy az ENSZ Közgyűlésében, mint az Emberi Jogi Tanácsban, miközben a kínai és az orosz álláspont támogatókat szerzett.*

Ez így igaz. Azt gondolom, hogy Oroszország elhagyta Európát, abban az értelemben, hogy az ENSZ keretében nem úgy tekint magára, mint a közös európai értékrendszer tagjára, és általában a déli, afrikai és ázsiai államokkal szavaz együtt. Talán a legjellemzőbbek erre a tendenciára a Szíriával kapcsolatos újabb viták, de akár a szavazások során képviselt álláspontok is a Biztonsági Tanácsban, a Közgyűlésben és az Emberi Jogi Tanácsban. Meglehetősen érdekes, hogy az Emberi Jogi Tanácsban, amely már több rendkívüli ülést tartott Szíriáról, és végül határozatokban ítélte el a szíriai emberi jogi helyzetet, az államok nagy többsége állt a döntések mögött – beleértve afrikai, arab, muszlim és ázsiai országokat –, és egyedül Oroszország, Kína és Kuba szavazott nemmel. Ez nem azt mutatja, hogy Európa került kisebbségi helyzetbe, hanem hogy Oroszország szigetelte el magát. Azt hiszem, hogy soha korábban nem fordult elő, hogy a Biztonsági Tanács két állandó tagja ennyire kisebbségbe szorult volna az Emberi Jogi Tanácsban.

Másrészt viszont természetesen egyetérték azzal, hogy az évszázad első évtizede nagyon nehéz volt Európa számára, nem csak azért, mert Putyin vezette Oroszországot, de ott volt Bush is az Egyesült Államokban. Így Európa elvesztette egyik legfontosabb szövetségeseit, amely ráadásul vezető emberijogsértővé lépett elő. A Bush-kormányzat távozásával és Barack Obama elnökségével a helyzet egyértelműen javult, és az európaiak sok kérdésben az amerikaiakkal közös állásponton vannak.

Nagyon fontos új fejleménynek tartom a „védelmi felelősség”, a „responsibility to protect” elvét. Az

ehhez kapcsolódó kérdésekben sokszor láthattuk – például Elefántcsontpart vagy Líbia kapcsán –, hogy a franciák, a britek és az amerikaiak szorosan együttműködtek, és közösen dolgoztak azért, hogy az érintett lakosságot megvédjék a fenyegető szisztematikus emberijogsértésektől. Tehát nem látom drámáinak a helyzetet. Természetesen van egy észak-déli konfliktus, amelyben Európa a legfontosabb szereplő, amely az emberi jogok és más értékek védelmét próbálja fenntartani a „BRIC-országok” – Brazília, Oroszország, India és Kína – részéről megnyilvánuló erős ellenállással szemben. De úgy látom, hogy hosszú távon, az emberi jogok erősebb védelme felé haladunk, és nem úgy, hogy vesztésre állnánk ebben a küzdelemben.

*Az egyik kézenfekvő kérdés ennek kapcsán: mi történik, ha Barack Obamát nem választják újra?*

Az katasztrofális lenne az emberi jogokra nézve, és nem csak az Amerikai Egyesült Államokban. Az USA-nak komoly gondot okozott, hogy a – Bush-kormányzat vagy mondjuk a CIA által elköveztett – súlyos emberijogsértések gyakorlatát felszámolja. Azt gondolom, hogy az Egyesült Államok az ENSZ-ben jelenleg újra a szorosabb integráció és multilateralizmus felé mozdult el. Ha a Tea Party tagjai újra kormányzati pozícióba kerülnének, akkor újra a „fényes elszigeteltség”, a „splendid isolation” várna az USA-ra, mint ahogy korábban, a Bush-kormányzat idején. *(Az interjú a 2012. november 6-án lezajlott amerikai választások előtt készült. A republikánusok, és így a Tea Party, nem nyerték el az elnökséget, és csak a képviselőházban szereztek többséget. A szerk.)*

*A másik kérdés: valóban ez a helyzet az ENSZ Közgyűlésében és a Biztonsági Tanácsban; de mi a helyzet más, külön egyezményekkel létrehozott szakosított szervekkel, mint az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa, ahol sok más ország jelen van, amely fel tud építeni egy többségi koalíciót a nyugati liberális országokkal szemben, ahogy ez az utóbbi években többször meg is történt?*

A 60/251. ENSZ Közgyűlési határozat, amely létrehozta az Emberi Jogi Tanácsot, egyértelműen előírja a helyek elosztását, és ez az egyik legfontosabb változás a korábbi Emberi Jogi Bizottságával szemben. Az afrikai és ázsiai államokat 13–13 hely illeti meg, amely együtt 26 hely a 47-ből. Ez egy kényelmes többség, amit ki is használtak. Kezdetben, már akkor is, amikor az Emberi Jogi Tanácsot létrehozták, az Afrikai Unió, az Arab Liga és az Iszlám Együttműködés Szervezete nagyon fontos szerepet játszott. Ezzel néhány állam – mint például Egyiptom vagy Algéria, amelyek mindhárom említett szervezetnek tagjai – rendkívül nagy hatalomra tett szert, és az észak-déli konfliktus az Emberi Jogi Tanács létrejöttétől kezdve sok olyan többségi döntéshez vezetett, ahol az Európai Unió maradt kisebbségben. Az első rendkívüli ülések mindegyike Izraellel foglalkozott, és az egyes országokra vonatkozó határozatoknak is nagyjából a fele Izraelt érintette. Természetesen igaz, hogy Izrael nagy emberi jogszértő, de ez még akkor is egyértelműen szelektív megközelítés; sok más ország van, amely még súlyosabb emberi jogszértéseket követ el. Időközben azonban ez megváltozott. Tehát kezdetben, úgy gondolom, volt egy nagyon nehéz helyzet. Abban az időben még kínzásügyi különmegbízott voltam, és tapasztaltam egyfajta letámadást az Emberi Jogi Tanács különleges eljárásaival szemben. De szerintem a helyzet azóta jelentősen javult. Az egyetemes időszakos felülvizsgálat (Universal Periodic Review) sokkal hatékonyabbnak tartott eszközzé vált, mint ahogy azt sokan előtte gondoltuk. Ahogy korábban említettem, az olyan országok kapcsán, mint Elefántcsontpart, Líbia vagy Szíria, sokkal átfogóbb megközelítés érvényesül, és az európai országok sok kérdésben nagyon szorosan együttműködnek afrikai, arab és muszlim országokkal. Úgy vélem tehát, hogy sokkal kevésbé jellemző az ideológiai megosztottság és vita az Emberi Jogi Tanácsban, mint mondjuk 2006-ban vagy 2007-ben.

*Úgy tűnik, optimista az arab tavasz hatását tekintve, mondjuk az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának működését illetően.*

Igen, egyértelműen. Természetesen mindenki látja, hogy az arab tavasz nem csak a demokrácia, az emberi jogok és a jogállam terjesztéséről szól. De azt gondolom, hogy összességében egy nagyon fontos mozgalomról, egy demokratikus mozgalomról van szó, a hosszú életű diktatúrákkal szembeni forradalmi mozgalomról. Ez nem jelenti azt, hogy egyik napról a másikra tökéletes demokrácia jönne létre, ezt jól példázza Egyiptom vagy Tunézia, és különösen Líbia.

De hosszú távon ezeknek a forradalmaknak pozitív hatása van az emberi jogokra nézve. Ezért gondolom, hogy az olyan államok, mint Oroszország, tökéletesen téves úton járnak, ha nem ismerik fel azon felelősségüket, hogy megvédjék a lakosságot a súlyos emberi jogszértésekkel szemben, és úgy vélem, rá fognak ébredni, hogy rossz oldalon álltak.

*Hadd játsszam az ördög ügyvédjének szerepét a beszélgetésben. Miközben egyetértetek abban, hogy jelen van az a nyugati liberális értékek felé tartó trend a világrendben, amit vázolt, jelen van egy másik trend, sajnos, a mi földrészünkön, Európában is. Lehet-e Európa bizonytalan alkotmányos helyzetének, válságának következménye, hogy még néhány európai tagállam – mint hazám, Magyarország vagy újabban Románia is – elég távol került ezektől az értékektől?*

Ez igaz, de van sok más ország, köztük az én hazám, Ausztria, ahol szintén súlyos emberi jogi problémák vannak. Úgy gondolom, hogy az emberi jogok kapcsán Európában a legnagyobb gondunk az, ahogyan a tőlünk különbözőket kezeljük, legyenek azok külföldiek, migránsok, menekültek, menedékkérők vagy kisebbséghez tartozók – olyan emberek, akik eltérnek a többségtől, és akikre populista politikusok saját értékrendszerük elleni fenyegetésként tekintenek. De – és szerintem Európa ezért tér el teljesen az Egyesült Államokban vagy más fejlett országokban tapasztalható, egyébként hasonló fejleményektől – mi tanultunk a náci és a második világháborús időszakból, és jól működő regionális emberi jogvédő rendszert hoztunk létre.

Először is, úgy gondolom, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európa Tanács más ellenőrző szervei komoly befolyásra tettek szert az emberi jogi felépítményt tekintve Európában, és amikor egy ország valóban rossz irányba fordul, vannak bizonyos határok, és végül természetesen ki is lehet zárni az országot az Európa Tanácsból.

Másodszor, ott van az Európai Unió. Úgy gondolom, hogy amikor Ausztriában az évszázad kezdetén egy jobboldali kormány volt hatalmon, sokan örültek, hogy az Európai Unió tagjai vagyunk, mivel az Unió védett meg minket olyan személyektől, mint Jörg Haider, aki képes lett volna az ausztriai demokratikus rendszert egy autoriter rezsim felé vinni. Ugyanez igaz a nagyon jobboldali politikusokra olyan országokban, mint Olaszország vagy Franciaország – a romákat érintő politikájuk kapcsán –, de más országokban is. Végül az Európai Unió valóban megvont egy határt, amint ez igaz a migrációs és menekültpolitikára is. Természetesen szeretném, ha

az Európai Unió sokkal erőteljesebben lépne fel ezekben a kérdésekben, de mégis az a helyzet, hogy ha teljes váltást akarnánk a menedékkérelmi eljárásokban, és megfosztanánk a menedékkérőket minden emberi joguktól, EU-s irányelveket sértenénk, és az Unió szankciókkal sújthatna minket. Ugyanez az okfejtés igaz Magyarországra is, különösen a médiatörvényt és más aggasztó fejleményeket illetően. Az Unió teljesen világossá tette, hogy hol vannak a határok, és hogy a 6. cikkben foglalt értékeket – emberi jogok, szabadság és demokrácia – egy bizonyos határon túl nem lehet anélkül megsérteni, hogy ne kellene EU-s szankcióktól tartani.

*Úgy tűnik, hogy optimista – én pedig pesszimista vagyok. Kezdjük Ausztriával. Kicsit meglep, hogy az Ausztriával szembeni úgynevezett szankciókat, bár valójában ezek akkor nem voltak valódi szankciók – hanem, mondjuk, az Európai Unió fellépési kísérlete Ausztriával szemben –, szóval, hogy ezt sikeresnek tekinti egy évtized távlatából. Valóban úgy gondolja, hogy ennek tényleges hatása volt az osztrák közéletre?*

Igen, határozottan úgy gondolom, hogy sikeres volt. Természetesen egy nemzetközi szervezet „szankciói” kapcsán vegyes érzések is megjelentek a lakosság körében, és a populisták azt mondták, hogy ne engedjük, hogy Brüsszelben döntsék el, mit csináljunk, hiszen megvan a saját kormányunk, tehát tegyük épp az ellenkezőjét. Eljött Ausztriába a „comité des sages”, egy három jól ismert személyiségből álló „bölcsek tanácsa”, akik értékelték a helyzetet, és ez egyfajta kompromisszumhoz vezetett, például így nem lett Haiderből Ausztria alkancellárja. Szerintem nagyon fontos volt, hogy Schüsselnak végül be kellett látnia, hogy ez Franciaországnak és más EU-s tagállamoknak elfogadhatatlan. A Szabadság Pártból, Jörg Haider jobboldali pártjából érkező alkancellárok mindannyian nagyon erőtlen személyiségek voltak, nem olyanok, mint Jörg Haider. Ez persze sok különböző ok miatt történt így, de az egyik az volt, hogy egyértelművé tették, hogy az Európai Unió nem fogadná el, ha Jörg Haider ilyen magas kormányzati tisztséget tölthetne be. Tehát Karintia kormányzója maradt – amelyet annyira tönkretett, hogy jelenleg is folyó büntetőeljárások és más vizsgálatok tárgya, hogy mit hagyott hátra Haider. Karintia kezd egyfajta bukott állam lenni Ausztrián belül. Szóval látható, hogy mi minden fordult rossz irányba, de sokkal rosszabb is lehetett volna, nagyobb kihívásokat elé állítva az osztrák demokratikus berendezkedést, ha az Európai Unió nem avatkozott volna be. Erről mélyen meg vagyok győződve.

*Értem, hogy ez ilyen hatással járt az osztrák politikára, ez világos, de mi a helyzet az uniós nyomás lakosságra gyakorolt hatásával? Ha összevetjük a helyzetet Magyarországgal, talán látott – a magyar kormányzat által támogatott – demonstrációkat, amikor az első tiltakozás elhangzott az Európai Unió részéről, miszerint nem vagyunk az Európai Unió gyarmata. Százezren mentek Budapest utcáira ezzel a jelszóval. Szóval, mi a helyzet a lakosságra gyakorolt hatással, elsősorban Ausztriában?*

*A második felvetés pedig ehhez kapcsolódva az, hogy bár az Európai Unió valóban nagyon kritikus volt a magyar törvényhozási és alkotmányozási fejleményekkel szemben, néha kritikussabb, mint arra bárki számított volna, de végül semmi nem változott, minden úgy van, ahogy volt. A médiatörvény továbbra is hatályban van, kisebb kozmetikázás után, de semmi nem változott, ahogy az alkotmányos rendszerben sem.*

Ez igaz, de majd meglátjuk, mi lesz, ha az első ügyekben dönt az Emberi Jogok Európai Bírósága. Azt gondolom, a Bíróság világosan kimondja majd, hogy ez sérti az Egyezmény 10. cikkét.

*A magyar miniszterelnök erre azt mondaná: „Na és?”*

Nem hiszem. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága, amely az EJEB-ítéletek végrehajtását felügyeli, nagyon erős befolyással rendelkezik a tagállamokat tekintve, hosszú távon. Oroszország elég hatalmas, könnyebben megteheti, hogy figyelmen kívül hagyja az EJEB ítéleteit, mint egy kisebb ország, például Magyarország vagy Ausztria. Szóval nem gondolom, hogy a konfliktust teljesen a hátunk mögött tudhatnánk, és lehet még számos olyan incidens, amely pozitív hatást fejt ki a magyar médiatörvényre.

Van egy erőteljes euroszkepticizmus, amely azzal függ össze, hogy az emberek azt érzik, hogy a saját kormányaik már nem szuverén szereplők, és a nagy horderejű döntéseket Brüsszelben hozzák. A lakosság még nem igazán szokott hozzá ahhoz a tényhez, hogy nagyon gyorsan tartunk egy globális társadalom felé – nem csak európai, de globális intézményekkel –, amelyek az életünk ügyeiről döntenek. Természetesen sokan szeretnének inkább a saját kis világukban élni, ahol demokratikusan megválasztják a saját kormányukat, és ez a kormány hoz meg minden döntést. De ez az idő elmúlt, és szerintem az embereknek ezt majd be kell látniuk.

Másrészt azt gondolom, hogy az euroszkepticizmus, például Ausztriában, nagyrészt az Európai Unió

neoliberalis politikájára vezethető vissza. Szerintem ez egy olyan kérdés, amelyet az EU-nak végig kellene gondolnia, mivel ez egyúttal az ENSZ-en belüli észak-déli ellentét fő oka is. Ez az egyik legnagyobb akadályja annak, hogy egy globális nemzetközi rend felé mozduljon el a világ, amelyet az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 28. cikke előrevetített, egy szociális nemzetközi rend felé, ahol valamennyi emberi jog érvényesül. A hidegháború végén – elég a Párizsi Charta egy Új Európáért elnevezésű dokumentumra gondolni – úgy tűnt, hogy egy új globális rendet lehetne kialakítani, amely az emberi jogokra, a demokráciára és a jogállamra épít. Aztán lett egy új globális rend, amely a neoliberalizmusra épül, és amely számtalan – pénzügyi, bank-, élelmiszer-, ingatlan- és gazdasági – válságba vitt bennünket. Úgy gondolom, hogy ez ma Európa fő problémája, és ezzel szembe kellene nézni, annál is inkább, mert az Európai Unió egy fontos nemzetközi szereplő. És ennek kapcsán jóval kevésbé vagyok optimista. Ha így haladunk tovább a privatizációval, deregulációval és a neoliberalizmussal, abból elég sok rombolás lesz – már így is sok mindent tett ez tönkre –, és nagyon nehéz lesz visszafordulni. Úgy vélem, ez lesz a következő évtizedek nagy kihívása.

*Igen, de a kérdés az, hogy az Európai Unió kritizált neoliberalis politikája nem abból fakad-e, hogy az EU-nak nagyon gyenge eszközei vannak olyan országokkal szemben, amelyek megsérteni látszanak az Európai Unió értékeit. A két kérdés összefügg, és – minden optimizmusával együtt – nem gondolja-e azt, hogy az EU-nak a 7. cikk szerinti szankciós mechanizmusát, amely valójában egyáltalán nem működik, erősíteni kellene?*

**N**os, még ha nem is gondoljuk, hogy az Ausztriával szembeni szankciók sikeresek lettek volna, legalább a 7. cikk megerősítése megtörtént...

*Igen, de Ausztria esetében nem a 7. cikk szerinti szankciót alkalmazták.*

**N**em, de arra reakcióként megerősítették a 7. cikket – ahhoz képest, ahogy eredetileg megfogalmazták az Európai Unióról szóló szerződésben –, mert a gyakorlatban ezeket a szankciókat nem lehetett Ausztriával szemben alkalmazni, és most már van egy megelőző mechanizmus is, és néhányan azt javasolják, hogy ezt alkalmazni is kellene olyan országokkal szemben, mint Románia vagy Magyarország.

*De ezek nagyon-nagyon gyenge szankciók.*

**E**gyetértek. Úgy vélem, hogy még mindig kettős Emérce érvényesül az Európai Unióban.

Egyrészt, miközben egy erős globális szereplőről van szó, amely különböző formákban – például többoldalú szerződésekkel – megmondja másoknak, hogy mit kellene tenniük az emberi jogok terén, maga nem fogad el hatékony belső felügyelő mechanizmust – ideértve az EU Alapjogi Ügynökségét is, hiszen az nem egy felügyelő szerv. Minden állam arra hivatkozik, hogy az Európa Tanács intézményei, köztük az Emberi Jogok Európai Bírósága, ügyis ellátják ezt a funkciót, nincs szükség még egy felügyelő szervre az Unióban is. Azt gondolom, hogy ez tévedés, és szükségünk van egy erős felügyelő szervre, amely rendelkezik azzal a felhatalmazással, hogy megállapítsa azt, hogy egy állam megsérti-e a közös védelmi szintet az emberi jogok terén.

Másrészt, mindenképpen meg kell erősíteni az EU-s intézmények fellépési lehetőségeit, hogy az EU szankciókkal válaszolhasson a súlyos emberi jogi jogsértésekre. Természetesen az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fontos, de önmagában semmiképpen nem elégséges lépés.

*Visszatérve kicsit az európai helyzettől a globális kilátásokhoz: volt egy korábbi javaslat a „Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságának” felállítására. Mit gondol, hogyan javítana ez az emberi jogok védelmének nemzetközi helyzetén manapság, és hogyan tudná az ENSZ-t rászorítani, hogy az emberi jogok nemzetközi védelméről mint globális rendszerről gondolkodjon?*

**A**hogy korábban utaltam rá, az Emberi Jogok Európai Bírósága szerintem nagyon erős szereplő, és ezt általában a tagállamok is elfogadták, és végrehajtják az ítéleteit. Az ENSZ-ben több, szerződéssel létrehozott felügyelő szerv működik, amelyeket egy teljesen más filozófia alapján hoztak létre a hidegháború idején. A szocialista országok egyáltalán nem akartak nemzetközi felügyelő szervezetet, úgyhogy azok a bírói fórum létrehozását szorgalmazó nyugati országokkal kötött kompromisszumként jöttek létre. Ausztrália már 1947-ben javasolta az Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságának létrehozását, de ez nem járt sikerrel, és az ENSZ-ben működő gyengébb felügyeleti rendszer egy történelmi, hidegháborús egyezség eredményeként alakult ki. A hidegháború több mint húsz éve véget ért, és még mindig ezt a kompromisszumot követjük. Az egyéni panaszok rendszere, álláspontom szerint, nagyon fontos eljárás, amely kiegészíti az állami jelentések

rendszerét, hiszen az a jogok szükségszerű velejárója, hogy jogorvoslat kapcsolódjon hozzá. Ha megsértének egy jogomban, kell, hogy lehetőségem legyen hazai, vagy ha az nem működik, nemzetközi bírósághoz fordulni, hogy elismertessem a jogom, hatékony jogorvoslatot kapjak, az elszenvedett kárért pedig megfelelő kártérítést – ezt diktálja a jogok logikája, és ez volt az eredeti terv, amely már 1946–47-ben megjelent. Aztán most azt halljuk, politikusoktól és diplomataktól, hogy ez futurisztikus vagy délibábos ötlet. Azt gondolom, hogy nem az, és egyszer eljutunk oda, hogy létrejön az Emberi Jogok Nemzetközi Bírósága; a kérdés csak az, hogy mikor. Amit mi javasoltunk, az számot vet azzal is, hogy jóval azután vagyunk, hogy létrehozták az Emberi Jogok Európai Bíróságát, tehát annál is tovább lehetne menni. Ez azt is jelenthetné, hogy választ lehetne adni néhány nagy jelenkori, nemzetközi szinten jelentkező emberi jogi kihívásra.

Az egyik ilyen, hogy miképp lehet felelősségre vonni a nem állami szereplőket. Mindenki egyetért abban, hogy amikor az ENSZ főhatalmat gyakorol átmeneti igazgatások fenntartásával Kelet-Timorban vagy Koszovóban, és emberi jogi jogsértéseket követ el, kötik az ENSZ egyezségokmányai és más emberi jogi egyezményei. De ha egy magánszemély szeretne felelősségre vonást kezdeményezni ezekben az ügyekben, nincs megfelelő eljárás, mivel csak az államok tagjai az ENSZ emberi jogi egyezményeinek, és az ENSZ, a NATO, a Világbank vagy más nemzetközi szervezetek nem. Például, csak az egyes NATO-tagállamokkal szemben lehet fellépni az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, amikor maga a NATO követ el emberi jogi jogsértéseket. Tehát az egyik törekvés arra irányul, hogy az Emberi Jogok Nemzetközi Bírósága vizsgálhasson nemzetközi szervezetek vagy transznacionális cégek ellen benyújtott panaszokat is. Mindenki egyetért abban, hogy a transznacionális cégek kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogokat, de ha felelősségre kívánjuk vonni ezeket a cégeket, csak az Egyesült Államokban tudjuk ezt megtenni, az 1789-es Alien Tort Claims Act alapján, mivel nincs más megfelelő eljárás. Az új nemzetközi bírósági eljárás a transznacionális cégek felelősségének megállapítására is lehetőséget teremtene.

Tovább lépés lehetne az is az Emberi Jogok Európai Bíróságához képest, hogy nem csak pénzbeli kártérítés megítélésére lenne lehetőség, hiszen vannak más szankciók, amelyek adott esetben hatékonyabbak lehetnek, mint a károk pénzbeli megtérítése. Építenénk az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságának – amely egy folyamatosan működő, szakértő

bírákból álló testület – pozitív tapasztalataira, de közben tovább is mennénk, és az egyéni panaszeljárást a jelenleginél sokkal hatékonyabbá tennénk. Ez az 1993-as Bécsi Emberi Jogi Világkonferenciát követően valamennyi nagy ENSZ emberi jogi egyezményben megjelent, beleértve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és a Gyermekjogi Egyezményt. Mégis, 1977 óta, amióta az első nemzetközi panaszokat benyújtották, a mai napig mindösszesen nem sokkal több mint 2000 panaszt nyújtottak be az egyezmények létrehozott szervekhez. Ez a szám nagyjából megfelel annak, ahány ítéletet az Emberi Jogok Európai Bírósága egyetlen évben és 47 tagállam vonatkozásában hoz – miközben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének több mint száz tagja van. Érdekes, hogy van egy elérhető egyéni panasz eljárás, de az emberi jogi jogsértések áldozatai egyszerűen nem veszik igénybe, mert nem várnak tőle sokat.

*Megint csak a szkepticizmusom: természetesen csodálva hallgatom ezt az ötletet, de feltűnő, hogy mindig az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára hivatkozik, amely egyetlen földrészen nemzetközi szerve, és más földrészekeken nincs hasonlóan hatékony intézmény. Afrikában az Emberi Jogok Afrikai Bírósága alig kezdte el a munkáját, és nem is hoztak még ítéletet, az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága már működik, de a regionális emberi jogi intézményeknek nincs valódi hálózata – pedig e nélkül nagyon nehéz elképzelni azt a fajta globális mechanizmust, amit javasol.*

Nem hiszem. Az egyik kiegészíti a másikat. Például nem gondolom, hogy valaha lesz ázsiai vagy ázsiai–csendes-óceáni emberi jogi bíróság. Nincs ázsiai politikai szervezet vagy ázsiai emberi jogi egyezmény, miközben Ázsia a legnagyobb földrész. Ezért nem hagyatkozhatunk kizárólag regionális megoldásokra. Ha megnézzük, hogy miért nem működik az afrikai rendszer, azt látjuk, hogy nincs pénz, és hiányzik a politikai akarat. Az Afrikai Unió egyszerűen nem biztosít megfelelő forrást az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bizottságának vagy az afrikai bíróságnak. Továbbá nincs európai vagy afrikai büntetőbíróság, csak a Nemzetközi Büntetőbíróság és *ad hoc* büntetőtörvényszékek. Miért ne lehetne létrehozni az Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságát? Persze azokban az országokban, ahol a regionális védelem jól működik, mint mondjuk Európában – legalábbis a polgári és politikai jogok körében –, az emberek valószínűleg továbbra



is inkább Strasbourghoz fordulnak majd, és ebben az esetben nem lesz majd lehetőség fellebbezni az Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságához, amennyiben elutasító döntést hoz az Emberi Jogok Európai Bírósága: vagy a regionális, vagy a nemzetközi rendszert kell majd választani. Tehát ezek kiegészítik egymást, és nem gondolom, hogy egy ilyen nemzetközi bíróság csak akkor tudna létrejönni, ha már létezik a regionális emberi jogi bíróságoknak egy jól működő hálózata. Valójában a nemzetközi büntetőjog sokkal inkább érinti a nemzeti szuverenitást, mint az Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságának létezése érintené. Az államok elfogadták, hogy az egyéneknek joga van panaszt emelni az emberi jogi helyzetre hivatkozva különböző regionális bíróságok és nemzetközi egyezményekben meghatározott ellenőrző szervek előtt, és innen már nem nagy lépés az a kezdeményezés, hogy a kilenc különböző, kvázi bírósági ellenőrző szervtől tegyék át a panaszokat az Emberi Jogok Nemzetközi Bíróságához.

*Újra a tamáskodás: az említett Nemzetközi Büntetőbíróság eddigi működését sikeresnek tekinti? Illetve, ehhez kapcsolódva: régebben, amikor a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozására irányuló erőfeszítések nem jártak sikerrel, az egyetemes joghatóság egyfajta pótlékként működött egy nemzetközi büntetőbíróság helyett. A kérdésem tehát: hogyan értékeli ezt, a nemzetközi büntetőjog területén lejátszódott folyamatot, egyrészt a nemzetközi szinten, a Nemzetközi Büntetőbíróságot illetően, másrészt a nemzeti szinten, az egyetemes joghatóság kapcsán]?*

Magam lelkes támogatója voltam az egyetemes joghatóságnak, amikor az ENSZ Kínzáselleni Egyezménye és később az Eltűnésekről Szóló Egyezménye készült. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az egyetemes joghatóság mint intézmény nem működik, és mindig lehetőséget ad arra, hogy politikai célokra használják fel. A valóságban az emberi jogi jogsértések kapcsán – eltérően a kalózkodás, a terrorizmus vagy a repülőgép-eltérítések eseteitől, ahol az államoknak határozott érdekük, hogy közös erőfeszítéssel elérjék az elkövetők bíróság elé állítását – nincs határozott készlet, sem a politikusok, sem az ügyészek vagy bírák részéről, hogy mondjuk Ausztria, Magyarország vagy az Egyesült Államok fellépjen azért, hogy az iraki, üzbég vagy chilei emberijogsértők bíróság elé legyenek állítva. És itt van az, amit Belgiumban láttunk: ha nagyon tág megfogalmazású törvény van hatályban, azt politikai célokra lehet használni, amire más országok érzékenyen reagálnak.

Tehát, hosszabb távon a nemzetközi büntetőtörvényszékek és -bíróságok bizonyosan hatékonyabb szerepet játszanak. Egyetértek azzal, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság eddig nem bizonyult különösen hatékonynak, de még csak a kezdeteknél vagyunk. Amikor a Volt Jugoszláviával Foglalkozó Nemzetközi Törvényszék létrejött 1993-ban, mindenki azt mondta, hogy soha nem lesz működőképes, a fő elkövetőket – Karadzicsot, Milosevicset vagy Tudjmant – soha nem sikerül majd bíróság elé állítani; de húsz év távlatából végigtekintve, sikeresnek tekinthetjük a működését. A nagy emberi jogi jogsértők – a volt Jugoszlávia területén végrehajtott etnikai tisztogatások és népiirtások fő felelősei – vagy meghaltak, vagy börtönben vannak, és elítélte őket a Törvényszék. Végül még Mladicsot, Karadzicsot és Gotovinát is kiadták; vagy azok – mint Seselj – önként feladták magukat. Szóval, úgy gondolom, összességében sikeres volt, akár az áldozatoknak nyújtott elégtételt, akár az igazság kiderítését tekintjük. Szerintem ma – minden ezzel ellentétes, ideológiailag motivált törekvés ellenére – tudjuk, hogy mi történt: a Törvényszék aprólékos adatgyűjtése és a nyilvános tárgyalások, az ott bemutatott és értékelt bizonyítékok miatt tudjuk. Ugyanez igaz Ruandára és Sierra Leonére is, ahol Charles Taylort végül a Sierra Leone-i Különleges Bíróság elé állították. Ezt fontos sikernek gondolom, és előzetesen biztos mindenki lehetetlennek tartotta volna. Kambodzsa esetében nem megy ilyen jól a folyamat, de ez a nagyon szűk mandátumból fakad, és abból, hogy Hun Sen elnök megakadályozza, hogy a Vörös Khmer négy még élő vezetőjén kívül mások ellen eljárások és nyomozások induljanak.

A Nemzetközi Büntetőbíróságnak is tovább kell lépnie. Azt gondolom, hogy a Bíróság elsődleges funkciója a megelőzés. A katonai és más diktátorokhoz már eljutott az üzenet, hogy a súlyos emberi jogi jogsértések és emberiség elleni bűncselekmények elkövetését felelősségre vonás követheti. Soha nem lesz olyan, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság elé állna minden nagyobb emberi jogi jogsértő, de kiegészítő alapon működhet a rendszer. Meglehet, a Nemzetközi Büntetőbíróság belső reformra is szorul, hogy ne annyira az Egyesült Államok adverzarius büntetőjogi rendszerén alapuljon; fontosabb lenne európai és más rendszerek megoldásait beépíteni, hiszen elfogadhatatlan, hogy ezek a tárgyalások ennyi évig húzódjának. Sokkal gyorsabb és hatékonyabb büntető-igazságszolgáltatásra van szükség. Azt gondolom ugyanakkor, hogy hosszú távon a Nemzetközi Büntetőbíróság sikeres lesz a kiegészítő elv működését tekintve is: az államoknak saját maguknak kell komolyabban venni azt a felelősséget, hogy bíróság elé állítsák az emberi jogi jog-

sértést elkövető polgáraikat, ha el akarják kerülni, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság elé állítsák őket. Úgy vélem, ha ez a mechanizmus működik, akkor már elég sokat elértünk annak terén, hogy a nagy emberi jogi jogsértők büntetőjogi felelősségre vonása egyéni eljárásban megtörténjen.

*Látva az igazán irigylésre méltó optimizmusát – amelyet nagyra értékelek, és azt kívánom, bárcsak oszthatnám –, az utolsó, kézenfekvő kérdés: valós perspektívának látja-e a nemzetközi jog, nemzetközi emberi jogok alkotmányosodásának lehetőségét, és egy, a nyugati liberális értékek mentén szerveződő, egyetemes, kozmopolita világrend kialakulását?*

Igen, egy kivétellel: remélem, hogy nem nyugati liberális vagy neoliberalis értékek alapján jön ez létre, hanem egy egyetemes értékrend szerint, amely nem liberális, hanem más: szociális...

*Én sem neoliberalis, hanem liberál-demokratikus, alkotmányos értékekről beszélek.*

Tudom, de a liberális azt is jelenti, hogy az csak egy része az egésznek. Azt gondolom, hogy egy egyetemes rendszernek kell létrejönnie – és ebben határozottan bízom. Az elmúlt húsz évben rendkívül gyorsan távolodtunk a régi, nemzetállamokra épülő vesztfáliai rendszertől egy globális társadalom felé. De ezt a globalizációt sajnálatos módon neoliberalis gazdasági erők hajtották végre, és ezt felül kell vizsgálnunk, mivel akadályozza az emberi jogok egyetemes érvényesülését. Tehát itt érzékelek egy nagy szakadékot. A gazdasági erők, pénzpiacok már a globális társadalomban működnek, érvényesítve saját szabályaikat és értékeiket, miközben a politikai globalizáció hátul kullog, még mindig egy olyan ENSZ keretei között létezve, amely az 1945-ös hatalmi helyzetnek megfelelően jött létre. Elég a Biztonsági Tanács összetételét megnézni. Úgy gondolom, hogy az ENSZ átfogó reformjára lenne szükség. Kofi Annan szinte látnokként vázolt fel kiváló ötleteket a nagyobb szabadságról szóló jelentésében. Akkor az olyan politikusok, mint Putyin vagy Bush, nem voltak hajlandóak tudomásul venni a 21. század kihívásait. De remélem, hogy lesznek más vezetők, akik felismerik, hogy létre kell hozni egy globális kormányzati rendszert, globális struktúrákkal, kezdve azzal, amit már az ENSZ Alapokmánya előrevetített: állandó ENSZ katonai erővel. Haladunk egy globális alkotmányos rend felé, és Európa az Európai Unióval már nagyon elől van ebben a tekintetben – lényegében létezik egyfajta európai alkotmány és

alkotmányosság, annak minden problémájával és kihívásával együtt.

A másik út az lenne, hogy visszafordulunk, és nagyon gyenge nemzetállamokra esünk szét, amelyek felett a nemzetközi piaci erők dominálnak. Ez pedig nem lehet olyan alternatíva, amelyet bármelyikünk látni szeretne. Tehát, csak egy lehetőséget látok: hogy globális struktúrákat hozunk létre, és az Emberi Jogok Nemzetközi Bírósága a sok közül lehetne az egyik intézmény, amely ennek az alapját képezhetné. A Nemzetközi Büntetőbíróság is egy globális struktúra, amely a kormányoktól függetlenül működik. Más gazdasági erőket, transznacionális cégeket is be kell vonni az új világrend döntéshozatali mechanizmusába, szakítva azzal a gondolattal, hogy csak államok lehetnek a nemzetközi színtér szereplői vagy nemzetközi szervezetek tagjai. Valódi paradigmaváltásra van szükség! Mivel globális társadalomban élünk, globális döntéshozatali struktúrákra van szükség.

*Mindannyiunk számára azt kívánom, hogy az optimizmus győzedelmeskedjen. A végére azonban még egy kisebb, szintén kevésbé optimista megjegyzés. Azt kérdezte, hogy van-e alternatívája ennek a folyamatnak. Attól tartok, hogy van. Nézzük csak az „Occupy Wall Street”-jelenséget: a társadalom 99%-a nevében tiltakozókkal szemben az 1% győzedelmeskedett, legalábbis egyelőre úgy tűnik. Tehát ez a fajta neoliberalis gazdasági világrend továbbra is nagyon erős, és nem látom azokat az erőket, az USA-ban és a világban sem, amelyek fel tudnának lépni ezzel szemben.*

Egyetértek. Azt gondolom, hogy hagytuk a politikusokat, hogy végrehajtsák azt a folyamatot, amely elvezetett a piaci erők feletti politikai kontroll korlátozásához, kezdve Reagannel és Thatcherrel a 80-as években, és ez folytatódott az Európai Unióval, amely a liberalizáció, privatizáció és a pénzpiacok deregulációja mögötti vezető erő. Mindez azzal járt, hogy mára a politikusaink bábként működnek, olyan döntések végrehajtóiként, amelyeket egyáltalán nem demokratikus és rendkívül nehezen megérthető keretek között hoztak meg. Erre gondolok, amikor azt mondom, hogy nem a magyar vagy osztrák politikusok döntenek, ők túl gyengék, nem tudnak önálló döntéseket hozni; ugyanúgy, ahogy a görög politikusok sem a mai helyzetben. Tehát csak akkor lehet eredményt elérni, ha a politikusok közösen felismerik, hogy új politikai struktúrákat kell létrehozni, ahol a politika újra betöltheti a szabályozó, ellenőrző és hatalmi funkcióját a globális piacok felett.

*Fordította: Körtvélyesi Zsolt*

## „FORCED COMPLIANCE”

ORVOSOLHATÓK-E KÜLFÖLDÖN A HAZAI JOGSÉRTÉSEK?

Az elmúlt két évben jelentősen meggyengült a fékek és ellensúly rendszere Magyarországon. A kormánytöbbség különféle módszerekkel felszámolta, „elfoglalta”, működésükben jelentősen korlátozta azokat az intézményeket, amelyek a végrehajtó hatalom kontrollját jelenthetik. Példaként felhozható az Alkotmánybíróság hatásköreinek csorbítása, az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének radikális szűkítése, az Országos Választási Bizottság lecserélése, az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnökének idő előtti „menesztése”, vagy a nagy részükben vezető tisztséget viselő, 62 év feletti bírák elküldése.

A lehetőségek beszűkülése, illetve a megmaradó intézményekkel kapcsolatban – a személycserék miatt, vagy egyéb okokból – felmerülő bizalmatlanság szükségszerűen fordította a jogvédő szervezetek figyelmét a nemzetközi fórumok felé. A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet „jogállamvédő” platformja például a húsz éven át – bár nem hibátlanul, de – alapvetően megfelelő módon működő alkotmányos rendszer lebontásának kezdete óta igyekszik naprakész elemzésekkel felhívni az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek, így például az Európa Tanács különböző szerveinek figyelmét a jogállamiságot fenyegető lépésekre és folyamatokra. A legtöbb esetben eredménnyel: legalábbis annyiban, hogy – a kezdeti hitetlenkedést követően – a megkeresett szervek elkezdtek komolyan foglalkozni a magyar helyzettel. Ennek a fokozott figyelemnek egyes esetekben kézzelfogható hozadéka is van – gondoljunk például a bírósági szervezetrendszer szabályozásában a Venecei Bizottság véleménye<sup>1</sup> alapján eszközölt módosításokra<sup>2</sup> –, azonban „sikerről” ezen fejlemények kapcsán sem beszélhetünk, hiszen az így elért változások az alapvető hibák kiküszöbölésére jellemzően nem alkalmasak, nem teszik az intézmények szabályozását a jogállami követelményeknek megfelelővé.

Ez annyiban nem tekinthető meglepőnek, hogy a legtöbb szóba jöhető szerv aktusai nem rendelkeznek jogi kötőerővel, vélemények, ajánlások csupán; figyelmen kívül hagyásuknak így nyilvánvalóan legfeljebb politikai, diplomáciai következményei lehetnek – ezek viszont láthatóan nem tántorítják el a kormánytöbbséget attól, hogy tovább haladjon a megkezdett úton.

Első pillantásra különbözőnek tűnik az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság), amely nem csak megállapít, véleményez és ajánl, hanem – adott esetben igen jelentős – szankcióval is sújthatja az alapvető jogokat megsértő államot. Erre tekintettel úgy gondoltam, írásomban érdemes körüljárni, hogy ténylegesen mennyire lehet hatékony eszköze a Bíróság a jogállamiság lerontásával szembeni fellépésnek.

A mindenki által kezdeményezhető absztrakt utólagos alkotmánybírósági normakontroll megszüntetésének legsúlyosabb következménye az, hogy a jogállamiság iránt elkötelezett magányszemélyeket és szervezeteket megfosztja annak lehetőségétől, hogy egyes, a fékek és egyensúlyok rendszerét torzító, de egyéni sérelemként meg nem fogható normák alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezzék. Ugyanez a probléma a Bíróság eljárásával kapcsolatban is felvethető, hiszen az Egyezmény<sup>3</sup> nem a szerződő felek államszervezeti működésének demokratikus voltát hivatott biztosítani, hanem a részes államok joghatósága alatt álló személyek számára garantál egyéni jogokat és szabadságokat.

Megmutatkozik ez a dilemma az indokolás nélkül elbocsátott kormány-, illetve köztisztviselők ügyében is. A Helsinki Bizottság a közszféra zökkenőmentes „kitakarítását”, a politikailag nem megbízhatónak tartott közszolgák tömeges elküldését lehetővé tévő, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált,<sup>4</sup> de csak három hónapos türelmi idővel, *pro futuro* megsemmisített szabályozás tucatnyi áldozatának nyújtott segítséget abban, hogy a Bíróság előtt kérje sérelme orvoslását. Egyéni jogérvényesítésről lévén szó, a kérelem nyilvánvalóan nem foglalkozhatott a panaszosokat sújtó törvényi rendelkezések rendkívül káros általános hatásaival: a felhalmozódott tudás és tapasztalat elvesztegetésével és – ami még ennél is fontosabb – a (széles értelemben vett) köztisztviselői kar elbizonytalanításával, a közszolgák politikai szempontoknak és szándékoknak való kiszolgáltatásával, amely a lehetetlenséggel határos mértékig megnehezíti számukra, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta – „*magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket*”.<sup>5</sup>

A kérelem a magyar állami szervek eljárásán egy ezekről a problémáktól teljesen független kérdésben „talált fogást”; azt sérelmezte ugyanis, hogy az indoklási kötelezettség hiánya teljesen kiüresíti a felmentéssel szembeni bírósághoz fordulás lehetőségét (hiszen az elbocsátott köztisztviselő nem tud mire hivatkozni a munkaügyi perben), és ez sérti az Egyezmény 6. cikkét, amelynek értelmében – a Bíróság kiterjesztő esetjoga szerint – mindenkinek joga van bírói döntésre polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában. A K.M.C. kontra Magyarország-ügyben<sup>6</sup> a Bíróság el is fogadta ezt az érvet, és megállapította, hogy a kérelemben kifogásolt szabályozási konstrukció teljes mértékben megfosztotta a kérelmező 6. cikkben foglalt jogát az érdemi tartalmától, és erre tekintettel 6000 euró nem vagyoni kárt, továbbá 3000 euró perköltséget ítélt meg a panaszosnak. A további ügyek függőben vannak.

Felmerülhet a kérdés, hogy érdemes volt-e megindítani ezeket az ügyeket, ha előre tudni lehetett, hogy az indoklás nélküli felmentés bevezetésének nagyobb társadalmi és jogpolitikai összefüggései nem jelenhetnek meg a Bíróság döntésében. A válaszom határozott igen: azon túl, hogy egy vélhetően politikai motivációjú, tömeges alapjogsértés áldozatainak egyéni jogérvényesítését – a tágabb kontextustól függetlenül is – fontosnak tartom elősegíteni, a jogi fellépés szimbolikus jelentőséggel bír. Tudatosítja (vagy erősíti) a közvéleményben, hogy az indoklás nélküli elbocsátások alkotmányellenesek és jogszerűtlenek voltak, és azt közvetíti, hogy az egyén egy ilyen rendkívül aszimmetrikus helyzetben is kiállhat a jogaiért, ami egyébként visszahathat a közszolgálatban maradók éthoszára, és így valamelyest csökkentheti a tömeges felmentések romboló hatását is.

Azokban az esetekben azonban, amikor a jogállami intézményrendszer deficitje egyénileg is megragadható és a kérdés érdemével összefüggő egyezményesértést eredményez, a strasbourgi eljárásban rejülő potenciál megkérdőjelezhetetlen, különösen azokban az esetekben, amikor – ahogy ez mostanában nem ritkaság – a kormánytöbbség az Alaptörvénybe írja bele az alapjogilag kétséges megoldásokat, így az alkotmánybírósági út nagy valószínűséggel nem járható.

Példa erre a bírósági ügyek áthelyezésének kérdése. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény szerint<sup>7</sup> az Országos Bírósági Hivatal elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható, és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével. Mivel e

szabályt alkotmányjogilag bebetonozzák Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései,<sup>8</sup> ezért az áthelyezéssel érintett felek, illetve terheltek számára az alkotmányjogi panasz nem kecsegtet túl sok eredménnyel, noha az ügyeknek a törvény szerint eljárni köteles bíróságtól való elvonása (az áthelyezésről szóló határozatok elégtelen indokolására, a fellebbezés benyújtásának szabályaira és az *érdemi* jogorvoslati jog hiányára is tekintettel) egyértelműen sérti az Egyezmény 6. cikkének azon rendelkezését, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét *a törvény által létrehozott* bíróság tárgyalja.<sup>9</sup>

A jogszabály hatályba lépése óta több mint 30 esetben került sor jelentős ügyek (köztük politikailag is igen szenzitív büntetőügyek) áthelyezésére; bizonyos, hogy ezek közül több Strasbourgan fog kikötni, és nagyon valószínű, hogy ezekben a Bíróság meg fogja állapítani az Egyezményesértést. Ebben az esetben a büntetőeljárás törvény alapján<sup>10</sup> a jogerős ítélet felülvizsgálatának lesz helye, amelynek eredményeként a Kúriának hatályon kívül kell helyeznie a jogerős döntést, és az eljárásokat előlről kell kezdeni – immár a törvény által létrehozott (azaz a magyar jogszabályok alapján hatáskörrel és illetékes-séggel rendelkező) bíróság előtt.

Mivel itt nagy közérdeklődésre számot tartó és több esetben a jelenlegi törvényhozási többség számára politikailag is kiemelten fontos – ráadásul jellejük miatt várhatóan hosszan elhúzódó – ügyekről van szó, a hazai jogalkotás presztízsvesztesége akár egyetlen strasbourgi elmarasztalás és annak következtében újrakezdett tárgyalás esetén is annyira nagy lehet, hogy elvezethet a kifogásolt szabályozás megváltoztatásához. Itt tehát olyan stratégiai pereskedés lehetősége nyílik meg a jogvédő szervezetek számára, amely már egy jól megválasztott és következetesen végigvitt egyéni panaszon keresztül orvoslást jelenthet a magyar szabályozás jelentős hiányosságára, mivel „kellően kínossá” teszi a strasbourgi marasztalást a hazai hatóságok számára.

Az ügyek egy másik csoportjában a panaszok kritikus tömegének megfelelő felmérése kecsegtet átfo-gó változással. Ügyterhének racionalizálása érdekében ugyanis a Bíróság bevezette az úgynevezett „teszt-ítélet”-eljárást (‘pilot judgement’),<sup>11</sup> azoknak a kérelmeknek az elintézésére, amelyek egy részes állam jogalkotásának vagy jogalkalmazásának rendszerszintű, illetve ismétlődő elégtelensége miatt keletkeznek. A pilot judgement sajátossága, hogy – tulajdonképpen elmozdulva a szigorú értelemben vett egyéni jogérvényesítéstől – nem csak az adott ügy egyedi panaszosa tekintetében próbál igazságos elégtételt nyújtani, hanem szélesebb körben, az alapul fekvő probléma megoldására tesz kísérletet. Az eljárás

rás lényege, hogy amennyiben a Bíróság nagyszámú olyan kérelmet kap, vagy nagyszámú olyan kérelem benyújtására számít, amely ugyanabból a rendszer szintű problémából fakad, kiválaszt egyet – vagy néhányat – a beérkezett ügyek közül, és elsőbbséggel, tehát viszonylag rövid időn belül dönt a kérelemről.

Amennyiben ebben az ügyben megállapítja az egyezményesértést, úgy megjelöli a belső jog azon rendelkezését vagy hiányosságát, amely az egyezményesértést okozza; (szükség esetén határidő tűzése mellett) előírja az érintett államnak, hogy milyen rendelkezéseket kell hoznia a rendszerszintű egyezményesértés kiküszöbölése érdekében; és lehetősége van arra, hogy az igazságos elégtétel kérdését részben vagy egészben függőben tartsa addig, amíg ki nem derül, hogy az érintett állam milyen egyedi és általános intézkedéseket hoz a jogsértés kiküszöbölése érdekében. Az ilyen eljárásokban a Bíróság gyakran felfüggeszti a „pilot-ügyhöz” hasonló egyéb kérelmek elbírálását addig, amíg a pilot-ügy le nem zárul (ideértve az annak nyomán hozott kormányzati intézkedés értékelését is). Amennyiben az érintett állam nem a pilot-ügyben hozott döntésben foglaltaknak megfelelően jár el, a Bíróság tovább folytatja a felfüggesztett ügyek vizsgálatát.

Az eljárás lefolyását jól szemlélteti a Broniowski kontra Lengyelország-ügy,<sup>12</sup> amelyben a tulajdonelvonás miatti elégtelen kárpótlás kapcsán a Bíróság megállapította a kérelmező tulajdonhoz való jogának sérelmét, és kimondta, hogy a lengyel államnak biztosítania kell a kérelmezőhöz hasonló helyzetben lévő személyek (a II. világháború után ingatlanaiktól megfosztott személyek, illetve örököseik) tulajdonhoz való jogát, vagy megfelelő kompenzációt kell nyújtania. A Bíróság emellett fenntartotta magának a jogot, hogy a konkrét kérelmező vagyoni és nem vagyoni kárának kérdésében később döntsön, valamint felhívta a kormányt és a kérelmezőt, hogy ebben a kérdésben hat hónapon belül jelezzék az álláspontjukat. A kérelmező és a kormány egyezséget kötött, a lengyel parlament pedig elfogadott egy törvényt azok kárpótlására, akik a kérelmezőéhez hasonló helyzetben voltak. Ezután (mivel a törvénnyel – a Bíróság értékelése szerint – a hasonló panaszok is megfelelő orvoslást nyertek), a Bíróság megoldottként törölte a lajstromból a többi hasonló, addig felfüggesztett ügyet.

A pilot-judgment tehát egyedi üggyhöz kapcsolódó kvázi-normakontrollként működhet, így kellően nagyszámú panaszos fellépése esetén alkalmas lehet a jogszabályok rendszerszintű hibáinak kezelésére, különösen, mivel a kérelmező is kezdeményezheti ilyen típusú eljárás lefolytatását (bár a kezdeményezés a Bíróságot nem köti), és mivel a Bíróság tulaj-

donképpen vagyoni szankció terhe mellett írhatja elő a jogsértő helyzet kiküszöbölésének módját.

A rendvédelmi dolgozók szolgálati nyugdíjának megvonása, illetve átalakítása tárgyában benyújtott kérelmek sorsa ugyanakkor azt is megmutatta, hogy óvatosan kell bánni a pilot-eljárás reményében dömpingszerűen benyújtott kérelmekkel, amikor ugyanis is 2011 decemberében és 2012 januárjában néhány hét alatt az átlagos éves magyar ügyszám többszöröse – 8000 beadvány – érkezett a Bíróságra, speciális eljárásrendet kellett bevezetni. A Bíróság sajtóközleményben jelezte, hogy a kérelmeket nem tudja feldolgozni a szokásos ügyrendben, felhívta a rendvédelmi szakszervezeteket, hogy a kérelmezőket összefogva, csoportosan nyújtsák be ismételtlen a korábban egyénileg előterjesztett kérelmeket, és figyelmeztetett, hogy azokat a kérelmeket, amelyeket nem szakszervezeten keresztül nyújtanak be, átmenetileg nem fogja iktatni.<sup>13</sup>

Kontraproduktív lehet tehát, ha egyszerre túl nagy számú kérelmező fordul a Bírósághoz, mert jelentős fennakadást okozhat az ügymenetben, ami nem csak a kérdéses ügy, hanem az összes többi magyar vonatkozású kérelem elbírálását is jelentősen késlelteti, ezzel diszfunkcionálissá téve a Bíróságot mint szóba jöhető jogorvoslati fórumot.

A fentiekből kitűnően a strasbourgi eljárások megindítása szimbolikus szempontból és a jogállamisággal össze nem egyeztethető jogi megoldások tényleges kiküszöbölése érdekében egyaránt alkalmas eszköze lehet a jogállam védelmében való fellépésnek. Nyilvánvalóan nem kerülhető meg ugyanakkor a végrehajtás kérdése, tehát az a probléma, hogy noha Bíróság döntésének jogi karaktere – a kötéserővel rendelkező bírósági ítélet – nagyban eltér a különböző nemzetközi testületek ajánlásaitól, a strasbourgi végrehajtási mechanizmus nem tekintendő túlságosan hatékonynak.

A Bíróság döntését követően, amennyiben azt a tagállam nem hajtja végre, az Európa Tanácsnak – a tagállamok külügyminisztereiből álló – Miniszteri Bizottsága felhívja az érintett államot, hogy akciótervben mutassa be, milyen lépéseket tett, vagy szándékoszik tenni az ítélet végrehajtása érdekében. A Miniszteri Bizottság az évente általában négy alkalommal megtartott emberi jogi üléseken tekinti át az akcióterveket, és az adott ügyet mindaddig napirendjén tartja, amíg úgy nem találja, hogy a részes állam a bíróság döntését megfelelően végre nem hajtotta, és az ügy úgynevezett „végleges határozattal” le nem zárható.

A folyamat során – amennyiben az érintett állam nem hajlandó megfelelően végrehajtani a Bíróság döntését – a Miniszteri Bizottság tulajdonképpen ugyanolyan – diplomáciai jellegű – eszközökkel

(megelégedést vagy aggályokat kifejezésre juttató közbenső határozatokkal, a megfelelő végrehajtásra vonatkozó ajánlásokkal, sajtóközleményekkel) élhet, mint azok a szervezetek, amelyekről a bevezetőben megkülönböztettük a Bíróságot.

Bár a strasbourgi eljárást megreformáló 14. kiegészítő jegyzőkönyv megteremtette azt a lehetőséget, hogy végső esetben a Miniszteri Bizottság a Bíróság döntését kezdeményezhesse annak megállapítására, hogy egy részes állam az Egyezményből fakadó kötelezettségét megszegve nem hajtotta végre a bírósági ítéletet, ez nyilvánvalóan nem oldja meg a problémát, hiszen a szerződésszegést megállapító bírósági döntés ismét csak a Miniszteri Bizottság elé kerül a „megfelelő intézkedések” megtétele céljából.

A végrehajtási eljárásban nyilvánvaló szakadék tántog, hiszen a „blame and shame” típusú (tehát az érintett állam eljárását nyilvánosan kárhóztató) diplomáciai lépések és egy tagállamnak – a joguralom elvének megsértése és az emberi jogok valamint alapvető szabadságok biztosításának elmulasztása miatt – az Európa Tanácsból való kizárása<sup>14</sup> között semmiféle átmeneti lehetőség nincsen. A 2012. április 19-én a strasbourgi mechanizmus jövőjének tárgyában elfogadott úgynevezett Brightoni Nyilatkozat<sup>15</sup> megszövegezése során több elképzelés is felmerült arra, hogy milyen módon lehet köztes lépéseket beiktatni a rendszerbe (pl. a bírósági döntések végrehajtását rendszeresen elmulasztó államok által a Bíróság működéséhez fizetett hozzájárulás mértékének növelése, vagy az ismétlődő kérelmek esetén az ismétlődő jelleg – súlyosító tényezőként való – figyelembe vétele az igazságos elégtétel megítélésére kapcsán). Ezek a lehetőségek azonban végül kimaradtak a nyilatkozatból, amely mindössze arra hívja fel a Miniszteri Bizottságot, hogy üléseinek biztosítson nagyobb publicitást, és fontolja meg, hogy szükség van-e a bírósági döntések végrehajtását elmulasztó államokkal szembeni hatékonyabb fellépést lehetővé tévő megoldások bevezetésére.<sup>16</sup>

Ezzel azonban vissza is jutunk a kiindulópontra, hiszen igazán hatékony nemzetközi végrehajtási mechanizmus hiányában azt kell megvizsgálnunk, hogy egy megnyert strasbourgi ügyet miként „kamatoztathatunk” itthon. A jogalkotási folyamat során például az elmúlt időszak kodifikációs stílusát figyelembe véve nemigen mutatkozik esély erre, de a bíróságok fogékonyabbá tétele a strasbourgi esetjog figyelembe vételére és felhívására nem tűnik eleve reménytelen vállalkozásnak. A konklúzió tehát az, hogy bár az Emberi Jogok Európai Bírósága fontos tényező lehet a jogállamért folytatott küzdelemben, ezt a harcot végső soron az országhatárokon belül kell megvívni.

1. Lásd: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)
2. Lásd: 2012. évi CXI. törvény a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról.
3. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.
4. Lásd: 8/2011. (II. 18.) AB határozat.
5. Uo.
6. 19554/11 számú ügy.
7. 62–64. §§.
8. 11. cikk (3) bekezdés.
9. Ezt a következtetést erősíti a Bíróságnak a *DMD GROUP, a.s. kontra Szlovákia-ügyben* (19334/03 sz. kérelem) kifejtett álláspontja („a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége megköveteli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben [a bíró, illetve a bíróság kijelölése során] alkalmazni kell, és hogy világos biztosítékok garantálják [a döntés] objektivitását, átláthatóságát, továbbá azt, hogy az önkényességnek még a látszata se merüljön fel az ügyek kiszignálása során”) és a Velencei Bizottságnak az ügyek áthelyezéséről kialakított véleménye (lásd: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf), 90–93. §§) is.
10. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 416. és 428. §§.
11. Lásd: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/0/Article\\_61\\_Pilot\\_judgment\\_procedure.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/0/Article_61_Pilot_judgment_procedure.pdf)
12. 31443/96 számú ügy.
13. Lásd: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx#{„display”:\[„1”\],”dmdocnumber”:\[„898290”\]”}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx#{„display”:[„1”],”dmdocnumber”:[„898290”]”})
14. Az Európa Tanács Alapszabályának 8. cikke alapján, lásd: 1991. évi LXXI. törvény.
15. Lásd: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>
16. Lásd: 29 (c) és (d) pont.

*Szabó Máté Dániel*

## IDEGENEKET HÍV MAGYAROK ELLEN SEGÍTSÉGÜL

Annak felismerésétől, hogy az alkotmányozó többséget maga mögött tudó kormányzati akaratot az alkotmányosság védelmének húsz éve bejáratos intézményei láthatóan nem képesek jogállami korlátok közé szorítani, rövid út vezet ahhoz, hogy a hiányzó alkotmányvédelmet nemzetközi intézményeknél kell keresni. Rájöttek erre a jogállamiságot fontosnak tartó magyarországi watchdog-szervezetek is, és olyan elemzéseket, kezdeményezéseket, indítványokat fogalmaztak meg, amelyek nemzetközi vagy európai uniós fórumokat próbáltak meggyőzni lényegében arról, hogy Magyarország eltávolodik az alkotmányosságtól. (Ezek egy része elérhető a [www.alaptorveny.eu](http://www.alaptorveny.eu) címen.) Később már a civileknek sem kellett annyira „nyomulniuk” véleményükkel: az olyan szervezetek, mint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Monitoring Bizottsága, a Velencei Bizottság, az Európai Parlament szabadságjogokkal foglalkozó bizottsága vagy az Európai Bizottság egy-egy biztosa maga kért tájékoztatást tőlük. A szakmai szempontból hasznos eszmecserék azonban nyilvánvalóan nem akadályozzák meg a jogállam lebontását. A következőkben – részben egy bírósági eljárás példáját felhasználva – azt igyekszem bemutatni, hogy az alkotmányos normák közösségi vagy nemzetközi intézmények útján történő védelmének mennyire korlátozottak a lehetőségei, és bár politikai szempontból hasznosak, mennyire nem vezetnek a kívánt eredményre. Egy olyan bírósági eljárást választottam ennek bemutatására, amelynek közvetlen előzménye az volt, hogy hazai szervezetek – az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság – felhívta az Európai Bizottság figyelmét egy olyan magyarországi jogsértésre, amely az alkotmányos és az európai uniós normákkal egyaránt ellentétben állt. Így ez az ügy a civilek által alapvetően az alkotmányosság védelmében kezdeményezett, de az Unió és egy tagállam közötti jogvita ritka példája is egyben.

A magyarországi alkotmányosság deficitje nyilvánvalóan okozott egyéni jogsérelmeket, de az elmúlt hónapok közjogi változásai nemcsak ilyen következményekkel jártak. Az egyéni jogok megsértései mellett a jogállami intézményrendszer módszeres lebontásának is tanúi lehettünk. És amíg léteznek olyan, a kétharmados kormánytöbbség hatalmába

nem került (nemzetközi vagy közösségi) jogérvényesítési mechanizmusok, amelyek szolgálhatják az egyéni jogsérelmek orvoslását, addig az intézményi deficitre hasonló gyógyír – úgy tűnik – nem létezik. A jogállam intézményeinek lebontására adott nemzetközi vagy európai közösségi reakciók jellemzően nem jogi természetűek, sokkal inkább diplomáciaiak vagy politikaiak. Az Európai Parlament, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács különböző intézményei és testületei által megfogalmazott elmarasztaló észrevételek, állásfoglalások, határozatok ugyan használtak jogi érveket és gazdagították a legújabb magyar közjog kritikai elemzéseinek sorát, de nem bírói testület fogalmazta meg őket, és következményei sem hasonlítanak egy bírósági ítéletéhez. Akármilyen határozottan foglalt állást az Európai Bizottság a Magyar Nemzeti Bank függetlensége tárgyában, a Velencei Bizottság pedig a bírósági igazgatás vagy az Alkotmánybíróság hatáskörének megcsönkítése miatt, ezek a vélemények csak a politikai térben érvényesültek.

A Magyarországgal szembeni *jogi* eljárások jellemzően nem az intézményi változások, hanem egyéni jogsértések miatt indultak. A strasbourgi bíróság értelemszerűen egyéni alapjogsérelemlről beszámoló panaszok alapján foglalkozik a magyar közjoggal (indokolás nélküli elbocsátások a közszférában, visszaható hatályú konfiskatórius adóztatás, bírák nyugdíjazása, magánnyugdíj-pénztári megtakarítások elvétele stb.). A luxemburgi bíróság előtt jelenleg két olyan kötelezettségzegési eljárás van folyamatban Magyarországgal szemben, amelyek középpontjában a közjogunk átalakulásának egy-egy fontos eseménye áll: ezek a bírák, ügyészek és közjegyzők nyugdíjkorhatárának leszállítása (C-286/12. sz. ügy) és az adatvédelmi biztos intézményének a megszüntetése (C-288/12. sz. ügy) miatt az Európai Bizottság által kezdeményezett eljárások. Az előbbi köztudomásúan nem az igazságszolgáltatás függetlensége, hanem a nyugdíjazottak életkoron alapuló diszkriminációja miatt folyik, legalábbis a keresetlevél szerint. A Bizottság által benyújtott kereset jogi érvelése ugyanez lehetne akkor is, ha köztisztviselők, halászok vagy pékek nyugdíjkorhatárának törvényes cél nélküli leszállítása miatt fogalmazták

volna meg. Így van ez akkor is, ha feltételezhető, hogy a Bizottság nem reagált volna ilyen határozottan a nyugdíjazásra akkor, ha az nem az igazságszolgáltatásban dolgozókat érintette volna. Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetésével kapcsolatos eljárás – amelyben felmerül egy intézmény függetlenségének kérdése – áll a legközelebb ahhoz, hogy valamely jogállami intézményt ne az érintett személyek jogain keresztül érintse. Éppen ezért ez az az eljárás, amelyet még a Bíróság ítéletének megszületése előtt is érdemes alaposabban szemügyre vennünk.

Az eljárás arról szól, hogy az adatvédelmi biztos idő előtti menesztésével Magyarország megsértette-e azt az előírást, miszerint az európai adatvédelmi szabályokat átültető tagállami rendelkezések alkalmazását a rájuk bízott feladatok gyakorlása során *teljes függetlenségben eljáró tagállami hatóságnak* kell felügyelnie. A Bizottság nem azt vitatja, hogy az újonnan felállított adatvédelmi hatóság független lenne, hanem azt állítja, hogy átszervezés módja – az, hogy ez a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízási ideje alatt történt – a függetlenség sérelmét okozta.

Magyarországon az adatvédelmi hatóság 2011. december 31-ig az adatvédelmi biztos volt, akit az Országgyűlés hat éves időszakra választott. A 2011. december 31-én hivatalban lévő, utolsó adatvédelmi biztos megbízási ideje 2008. szeptember 29-én kezdődött, így rendes körülmények között 2014 szeptemberéig tartott volna. Ám 2012. január 1-jén a magyar szabályozás megváltozott, ennek következtében az adatvédelmi biztos intézménye és a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízási ideje is megszűnt. Az Európai Unió joga által megkívánt adatvédelmi felügyelő hatóság Magyarországon az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság lett. Ebben nem kapott tisztséget a korábbi adatvédelmi biztos.

A Bizottság szerint az adatvédelmi biztos megbízási ideje előtti megszüntetése sérti a felügyelő hatóságnak az európai adatvédelmi irányelvben előírt függetlenségét. Ez az európai irányelv nem határozza meg az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízási idejét, így azt a tagállamok elvben szabadon határozzák meg, azonban a független jogállásból az következik, hogy miután egy tagállam meghatározott valamilyen megbízási időtartamot, azt tiszteletben is kell tartania. Ha ez nem így lenne, a megbízási ideje előtti megszüntetésének kockázata befolyásolhatná az adatvédelmi felügyelő hatóságot feladatai végrehajtásában, ez pedig a függetlensége sérelmét okozná.

A Bizottság ugyanakkor nem vitatta Magyarországon azon jogát, hogy kedve szerint átalakíthatta az adatvédelmi felügyelő hatóságát, így azt, hogy a korábbi ombudsmani modelltől egy autonóm jogállású államigazgatási hatóság modelljére térjen át. Nem az átalakítás maga, annak eredménye, hanem csak annak mikéntje az, amit az európai jog szempontjából aggályosnak tartott, mert az intézményi modell megváltoztatása egyáltalán nem tette szükségessé az adatvédelmi biztos megbízási ideje előtti megszüntetését. Lehetséges lett volna – mutat rá a keresetlevélben a Bizottság –, hogy Magyarország a belső jogában előírja akár azt, hogy az új modellel csak a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízási ideje lejártá után kell áttérni, vagy akár azt, hogy az új modell szerinti hatóság első elnöke a korábbi adatvédelmi biztos legyen a megbízási idejéből hátralévő időtartamra.

Mindebből úgy tűnik, az intézményi átalakítás – a parlamenti ombudsmani modell helyett egy államigazgatási hatóságra való áttérés – kifogásolása helyett a Bizottság több fantáziát látott egy olyan perben, amely tulajdonképpen Jóri András munkaügyi jogvitájáról szól. Pedig ebben az ügyben nagy lehetőségek lettek volna, amelyeket a Bizottság nem használt ki. A függetlenség követelményének az Európai Unió jogába való becsempészesével és e követelmény bírói úton történő érvényesítésével ugyanis klasszikus alkotmányjogi-államszervezeti tételeket lehetett volna a szuverenitásukból eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorló európai tagállamok közös minimumává tenni. Ez azonban most elmaradt. A keresetlevélből kiolvashatóan a Bizottság szerint a függetlenség követelményéből nem következik az a tilalom, amely szerint egy független intézmény jogállásának alapfeltételein a jogviszony időtartama alatt nem lehet változtatni, hiszen elfogadhatónak tartott volna egy olyan megoldást, hogy Jóri Andrást a parlamenti méltóságként működő adatvédelmi biztosi székéből egy államigazgatási szerv élére helyezik át arra az időre, amíg le nem jár az eredeti mandátuma. De a Bizottság azt a lehetőséget sem látta meg ebben az ügyben, hogy a „teljes függetlenség” irányelvben előírt követelményéből kiolvassza azt, az alapjogvédelem elért szintjéről szólóhoz hasonló tételt, amely szerint az adatvédelmi felügyelő szerv függetlensége egyirányú utca: a függetlenség korábban elért szintjéhez képest a visszalépés akkor sem elfogadható, ha vannak más tagállamokban olyan hatóságok, amelyek függetlenségét kevesebb garancia övezi; az egyes tagállamokban a függetlenség tekintetében elért szintet nem lehet már leszállítani. A „teljes függetlenség”-hez



képest a kevesebb garanciával övezett függetlenség már kétségtől nem lehet teljes. A magyarországi változás mégis ilyen volt: az adatvédelmi biztos Parlament általi megválasztásának széles politikai konszenzust szükségessé tevő, szigorú szakmai feltételeket meghatározó szabályait lecserélték olyanokra, amelyek kevesebb szakmai tapasztalatot követelnek, és amelyek szerint az adatvédelmi hatóság vezetőjét a miniszterelnök jelöli meg.

A magyar adatvédelmi biztos ügyében tehát ott lett volna a lehetőség, hogy a bíróság egy intézményi átalakítás európai jognak való megfelelése tekintetében egy alkotmányos-államszervezeti intézményi alapvetet bontson ki és alkalmazzon. De ebben az ügyben is a leginkább egyéni jogvédelminek számítót, az intézményi kérdésektől a legtávolabb lévő elemet sikerült kiemelni, és ezzel ezt a lehetőséget elszalasztani. Nem állítom, hogy marginális kérdés volna Jóri András idő előtti elmozdítása a pozíciójából, éppen ellenkezőleg, ezzel sértette meg a magyar állam a legnyilvánvalóbb módon az intézmény függetlenségét, ezért ezzel foglalkozni kell. De mivel a Bizottság elismeri a tagállam jogát a független intézmények átszervezésére akkor is, ha a változás eredményeképpen a függetlenséget korábbinál kevesebb garanciával övezi, ezzel relatívvá teszi a függetlenség követelményét.

A jogsértés orvoslása a Bizottság szerint lehetséges, de csak azt tartja szükségesnek, hogy a korábbi adatvédelmi biztos ismét olyan megbízatást kapjon – a megbízatásából az intézmény megszüntetését követően még hátralévő időtartamra –, amely az adatvédelmi szabályok megtartásának felügyeletét jelenti. „A Bizottság el tudja fogadni a jogsértés megfelelő orvoslásaként, ha erre az időtartamra a korábbi adatvédelmi biztost az új Hatóság elnöki posztjára nevezik ki” – fogalmaz a kereset. Ez a keresetlemben ajánlott megoldás – azon túl, hogy szükségképpen együtt jár a szintén függetlennek mondott, tehát „elmozdíthatatlan” pozícióba időközben kinevezett Péterfalvi Attila elmozdításával – egyszerűen tudomásul veszi, hogy a régi ombudsman megbízatási ideje lejártá után már egy új, kevésbé független intézmény folytatja a működését, amely

esetében az elnök kinevezése már egészen máshogy történik, mint az elődje esetében. Az intézmény függetlenségét tehát ez sem védené meg: megtörténhet, hogy a hatóság elnökének személyén keresztül a kormány maga alá gyűrje azt az intézményt, amely a korábbi adatvédelmi biztos hatásköreit viszi tovább.

Ha pedig a Bizottság keresete nyomán olyan bírói ítélet születik, amely ezt lehetővé teszi, akkor ez az eljárás nem védi meg az intézmény függetlenségét, tehát nem éri el tulajdonképpeni célját: azt, hogy az intézmény európai jog által megkövetelt teljes függetlensége megvalósuljon. Az európai intézmények eljárásának magyar kezdeményezői, akik ezzel egy független alkotmányos intézmény védelmében léptek fel, szintén kudarcot vallanak.

Persze ennek a – Jóri András munkajogi jogvitájára emlékeztető – pernek is vannak intézményi következményei. Ha egy adatvédelmi biztos megbízatása az intézmény átalakításával egyszerűen eltávolítható lenne a pozíciójából, akkor az Európai Unió összes adatvédelmi felügyelő hatóságának vezetője állandóan ki lenne téve annak a veszélynek, hogy a megbízatása idő előtt megszüntethető; úgy, hogy az általa vezetett hatóság helyett egy újat hoznak létre. Anélkül, hogy ezt bárhol – Magyarország mintáját követve – megtennék, az ennek eredményeképpen előálló befolyásolhatóság pusztá kockázata is a függetlenség felszámolásához vezetne.

Ha sikeres lesz a Bizottság indítványa, és Magyarországot elmarasztalja a Bíróság ebben az ügyben, annak – a volt adatvédelmi biztos jogainak reparálásán túl – elsősorban nem jogi, hanem politikai következményei lesznek. Ha a megbízatási idő előtti menesztés az intézmény függetlenségét egy bírói ítéletben megállapítottak szerint is megsérti, akkor ez az érvelés a Legfelsőbb Bíróság menesztett elnökének hasonló történetére is igaz lesz. Az ítélet tehát nem elsősorban azáltal hasznosul, hogy a jog erejével megszünteti a jogsértő helyzetet, hanem azzal, hogy a magyarországi intézményi átalakításokról szóló, jogi érveket is használó, de jellemzően politikai természetű vitákban hivatkozni lehet rá.

Ez szerintem, ahhoz képest, hogy mit lehetett volna kihozni belőle, kevés eredmény.

Jeney Orsolya

# A CIVIL SZERVEZETEK ÁRNYÉKJELENTÉSÉNEK HATÁSAI AZ EMBERI JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSÁNAK KIKÉNYYSZERÍTÉSÉBEN

„Jobb gyertyát gyújtani, mint a sötétséget átkozni” – ez volt a kedvenc mondása az Amnesty International (AI) angol alapítójának. Peter Benenson ügyvéd 1961-ben azért indította útjára a mára világszerte hárommillió tagot számláló mozgalmat, hogy segítsen egy igazságosabb világ kialakításában, amelyben minden ember élvezheti az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más nemzetközi emberi jogi megállapodásokban foglalt jogokat. Az emberi jogok érvényesítéséhez az AI kutatásokat végez, amelyek következtetéseit a döntéshozók és szakemberek elé tárja, ezáltal javítva az egyes országok emberi jogi teljesítményét.

Az emberi jogok védelme és érvényesülésük biztosítása elsősorban az államok kötelessége, amelyet számtalan nemzetközi jogi instrumentum ellenőriz. Általában szükség van emellett civil szervezetek aktív jelenlétére is, hogy figyelemmel kísérjék az emberi jogok érvényesülésének alakulását, és adott esetben felhívják a figyelmet a hiányosságokra. Az emberi jogok mellett erősen elkötelezett országokban ezen figyelmeztetéseket azonnal figyelembe veszik a hatóságok, másutt azonban a kormányok támadásként értelmezik, vagy megpróbálják figyelmen kívül hagyni azokat. Az utóbbi esetben különösen fontos az olyan nemzetközi nyomásgyakorlási lehetőségek kihasználása, mint amit például az ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata (Universal Periodic Review, UPR) során benyújtott árnyékjelentés nyújt.

Az Amnesty International több más civil szervezethez hasonlóan készített árnyékjelentést<sup>1</sup> a magyar UPR-folyamatban, és a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépés és a megelőzés hiányára hívta fel a figyelmet.

Az alábbiakban tapasztalatainkon keresztül azt fogom bemutatni, hogy mennyiben alkalmas az emberi jogi helyzet javítására egy árnyékjelentés. Elsőként a UPR folyamatát, majd az Amnesty International árnyékjelentésében rejlő lehetőségeket és annak hatásait ismertetem.

## AZ EGYETEMES IDŐSZAKOS FELÜLVIZSGÁLAT (UPR)

Az 1997-ben kezdődő ENSZ reform hozta létre a UPR-t, amelynek célja, hogy a meglévő emberi jogi eszközökre és mechanizmusokra alapozva kormányközi együttműködésen és párbeszédre keresztül hatékonyan érvényesítse az emberi jogok tiszteltetését. Különlegessége az eddigi mechanizmusokhoz képest abban rejlik, hogy ez egy átfogó folyamat, amelyen négyévente minden állam átesik.

A UPR több szakaszból áll. Az *első* ideális esetben hosszas konzultáció és egyben felkészülés a vizsgált állam, civil szervezetek és nemzetközi emberi jogi intézmények között. A *második* egy olyan három részes dokumentumcsomag elkészítéséről szól, amelynek első része egy az állam által összeállított 20 oldalas nemzeti jelentés, a második az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának tíz oldalas összefoglalója – amely az érintett országról különböző ENSZ-szerződéseket felügyelő szervek és más ENSZ-ügynökségek által készített jelentéseken alapul –, a harmadik része a szintén a Főbiztosság által összeállított, ún. „hiteles és megbízható információk” dokumentuma, amely magában foglalja többek között a civil szervezetek által benyújtott árnyékjelentéseket is. A *harmadik szakasz* maga a vizsgált ország meghallgatása, valamint ajánlások felvetése. Az ajánlások nagyrészt a második szakaszban írásban beadott jelentésekre, dokumentumokra épülnek, itt civil szervezetek már nem vehetnek részt. A UPR *negyedik szakaszában*, két nappal a szóbeli meghallgatás után elkészül a jelentéstervezet, amelyre a felülvizsgált állam a helyszínen reagálva jelezi álláspontját. Ekkor van egy újabb lehetőség arra, hogy a kormány további konzultációt folytasson, a civil szervezetek pedig újfent hozzájárulhatnak a végső ajánlások kialakításához. Az *ötödik szakaszban* fogadja el a Tanács, annak soron következő rendes ülésén, a felülvizsgálatot lezáró végleges jelentést. A *végső* – tulajdon-

képpen a következő UPR-ig tartó – *szakasz* az intézkedések és ígéretek végrehajtásának ideje.

Számtalan lehetőség rejlik tehát az UPR-ban a civil szervezetek számára. A *meghallgatás előtti* árnyékjelentés benyújtásával és nyilvánosságra hozatalával bővíthetik a felülvizsgált államról meglévő információk körét, és ez akár a nyomásgyakorlás eszköze is lehet.

Mivel a civil szervezetek nem vehetnek közvetlenül részt a folyamatban, a lobbitevékenység más tagállamokat is céloz, hiszen a cél a Tanács tagjainak informálása, illetve meggyőzése annak érdekében, hogy bizonyos esetek bekerüljenek majd a végső jelentésbe is. A civil szervezetek a *meghallgatáson* is részt vehetnek; igaz, csak megfigyelői státuszban. A *meghallgatás után azonban* mindenképpen érdemes értékelniük a jelentéstervezetet, ezáltal további nyomást gyakorolva az ajánlások elfogadásán dolgozó érintett államra. A végleges jelentés és *végleges ajánlások elfogadása után* a külső aktoroknak viszont inkább már a végrehajtásra és az utómunkára célszerű koncentrálniuk.

A UPR sikeressége elsősorban az államon múlik; azon, hogy mennyire veszi komolyan emberi jogi kötelezettségeit, de a civil szervezetek nagy segítségére lehetnek az ajánlások végrehajtásában: együttműködhetnek és szakmai visszajelzéseket adhatnak.

## AZ AMNESTY INTERNATIONAL ÁRNYÉKJELENTÉSE ÉS ANNAK HATÁSA

Az Amnesty International számára stratégiai döntés volt árnyékjelentésünkben csak a rasszista indítékból elkövetett gyűlölet-bűncselekményekre koncentrálni, és nem általánosságban az emberi jogi helyzetre. Egyrészt azért döntöttünk így, mivel ez az egyik fő szakterületünk, másrészt pedig azért, mert a többi területen más civil szervezetek is terveztek alternatív jelentést benyújtani.

Szervezetünk 2010 novemberétől kezdett el aktívan kampányolni a romákat érő erőszakos támadások ellen, miután megjelent kutatásunk a romagyilkosságok és más romákat érő rasszista támadások kapcsán.<sup>2</sup> Nemzetközi emberi jogi normákra és az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatára alapozva, a jelentés rámutatott, hogy a rasszista indítékból elkövetett gyűlölet-bűncselekmények mennyire súlyos hatást gyakorolnak nem csak az áldozatokra közvetlenül, hanem a kisebbségi közösségekre, valamint a társadalom egészére is. Ennek

megfelelően, rámutattunk, hogy sajátos eljárást igényel a gyűlölet-bűncselekmények azonosítása, valamint az azok ellen való fellépés is.<sup>3</sup>

A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a magyar büntető-igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai miatt a magyar hatóságok elmulasztják megtenni a szükséges lépéseket a romák elleni erőszak megakadályozására, illetve az ez ellen való hatékony fellépés érdekében. Hangsúlyoztuk, hogy pontos iránymutatások híján a hatóságok nem tudják megfelelően alkalmazni a vonatkozó jogszabályokat, ezért sürgettük egy kriminalisztikai protokoll kidolgozását. Rámutattunk, hogy a nyomozati szakaszból hiányoznak az általános iránymutatások, így a hatóságoknak nincsenek fogódzói annak meghatározására, hogy a bűncselekményt ténylegesen a gyűlölet motiválta-e. Azt is hangsúlyoztuk, hogy nincsenek gyűlölet-bűncselekményekre szakosodott egységek a magyar rendőrségen belül, illetve nem készülnek a gyűlölet-bűncselekményekről statisztikák, pedig ezek szükségesek volnának a tendenciák figyelemmel kíséréséhez és a probléma megoldását célzó szakpolitikai programok kidolgozásához. Arra is felhívtuk a figyelmet, hogy a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai nem kapnak megfelelő jóvátételt annak ellenére sem, hogy léteznek erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések.

2010 novemberében nyújtottuk be árnyékjelentésünket a fenti megállapításokkal, majd igyekeztünk minden lehetőséget megragadni arra, hogy nyomtérkosítsuk az ügy létjogosultságát. A Külügyminisztérium több hónapon át tartó UPR konferencia-sorozatot szervezett, amelyen ismertethettük megállapításainkat. Az első szakaszban elvárt konzultációnak megfeleltethető panelsorozat ugyan kevésbé volt hatékony, és leginkább csak fenntartotta a konzultáció látszatát, de létrejött néhány később hasznossá váló szakmai kapcsolat.

2011 februárjában Magyarország elkészítette nemzeti UPR jelentését, ezt követően azonban egy sor olyan esemény következett, amelyek tovább sürgették a rasszista indítékú bűncselekményekkel szembeni fellépés napirendre tűzését: 2011 tavaszán Gyöngyöspatán heteken át egyenruhában masírozó szélsőségesek hatósági beavatkozás nélkül tartották fenyegetésben az ott élő romákat. A hazai és nemzetközi sajtóvisszhang, valamint a civilek figyelmeztetései ellenére a hatóságok nem tudták megvédeni a gyöngyöspatai romákat a rasszista indítékú bűncselekményekkel szemben, pedig az akkor már hatályban lévő jogszabályok is lehetővé tették volna a közbelépést. A hatósági fellépés késlekedését a majd nem hat hét után megszólaló miniszterelnök azzal

magyarázta, hogy nem lehetett egyből reagálni; ki kellett várni, mert „*tempírozva kell passzolni*”.<sup>4</sup>

Míg a magyar civil szervezetek jogsegélyt nyújtottak, addig az AI nemzetközi szinten hívta fel a figyelmet a büntető-igazságszolgáltatás hiányosságaira; mozgósítottunk és lobbiztunk. Kihasználva, hogy egy világméretű mozgalom vagyunk, nemzetközi akciót kezdeményeztünk, amelyben levélírással buzdítottuk az embereket világszerte. Ebben a levélírók arra szólították fel Orbán Viktor miniszterelnököt, hogy Magyarország emberi jogi kötelezettségével összhangban nyilvánosan ítéljen el minden diszkriminatív erőszakot és gyűlöletkeltést; azonnali pártatlan és alapos kivizsgálást indítson meg a rasszista zaklatás és erőszak ügyében; és biztosítsa az elkövetők ellen indított eljárások törvényességét. A sürgős akció a világ számos pontjára juttatott el információt az esetről. Többek között ennek is volt köszönhető, hogy az Európai Parlament két frakciója is írt Balog Zoltánnak, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium akkor hivatalban lévő társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárának, és cselekvésre szólította fel. Ezzel megkezdődött az árnyékjelentés tartalmára alapozott nemzetközi nyomásgyakorlás.

Az Európai Roma Platform, ahol Magyarország az Európai Unió Tanácsának elnökeként a Roma Keretstratégia elfogadását szorgalmazta, egybeesett a fenti eseményekkel. Ennek ellenére az európai roma keretstratégia tervezetében, amelyet itt ismertettek, még csak említés szintjén sem szerepelt a romákkal szembeni rasszista erőszak elleni fellépés mint stratégiai cél. A Néprajzi Múzeum elé több civil szervezet bevonásával szervezett tüntetés és annak visszhangja hozzájárult ahhoz, hogy a problémával szembeni fellépés igénye EU-s és magyar szinten is felerősödjön.

Fontosnak tartottunk kialakítani egy támogató sajtókörnyezetet is a UPR-meghallgatás közeledtével. A sajtó munkatársainak felkészítőt és kerekasztal-beszélgetést szerveztünk az árnyékjelentés elkészítésében közreműködő összes civil szervezet és a Külügyminisztérium bevonásával. A programon résztvevő újságírók nagy része korábban nem is hallott a UPR nyújtotta lehetőségekről, de a felkészítés végeztével ígéreteket kaptunk, hogy részletesen foglalkoznak a témával.

A 2011. szeptemberi végső ajánlások elfogadását követően a kormány közleményében Balog Zoltán UPR delegációvezető azt nyilatkozta, hogy a „*civil szervezetek részéről két kritika merült fel, amelyből ez egyik: [...] a gyöngyöspatai helyzet kezelésével kapcsolatban fogalmazott meg problémákat. Utóbbit – az Amnesty International részéről felmerült kritikát – el-*

*utasítottuk, mivel hibás és hiányos információk alapján ítélték, tárgyi tévedések is szerepeltek felvetésükben.*”<sup>5</sup> Ezt a nyilvános hiteltelenítési kísérletet, amivel szervezetünk egyre több ízben szembesül a kormány részéről, tulajdonképpen a nyomásgyakorlás sikerének könyveltük el, hiszen csak azt bizonyította, hogy meglehetősen nagy figyelmet irányítottunk a magyar UPR-ra. Ennek bizonyítéka az is, hogy az AI ajánlásainak nagy részét, amelyeket a gyöngyöspatai helyzet kezelésekor is hangoztattunk, a kormány egyébként elfogadta.

Eredetileg 148 ajánlást fogalmaztak meg Magyarország meghallgatáskor, ezekből 113-at már a helyszínen elfogadott a kormány. Ebből 23 szólt a gyűlölet-bűncselekményekről, és ezek nagyrészt lefedték az AI ajánlásait. A 6 elutasított ajánlás között egyiknek sem volt témája a gyűlölet-bűncselekmény. A maradék 29 ajánlást megfontolásra hazahozta a delegáció, és ezekről a szeptemberi végső jelentésig döntött, de ezek között csupán egy volt a témánkba vágó.

A végső ajánlások elfogadása előtt mindössze két nappal Balog Zoltán konzultációt kezdeményezett civil szervezetek képviselőivel, ám az idő szűkössége miatt érdemi munkára kevés mód adódott. Külön pikantériája volt a dolognak, hogy a delegációvezető azt próbálta bizonyítani a résztvevőknek, hogy a kormány folytatott előzetes konzultációt, ám később kiderült, hogy ez alatt egy, az AI által szervezett sajtóeseményre gondolt. A találkozón civil és szakmai szervezeteket is magában foglaló emberi jogi munkacsoport létrehozását javasoltuk az ajánlások végrehajtásához.<sup>6</sup>

A következő lehetőség a gyűlölet-bűncselekménnyel szembeni hatékony fellépés kikényszerítésére a nemzeti romastratégia elkészítésekor adódott. 2011 novemberében – szakmai háttéranyag benyújtásának és a civilek lobbitevékenységének köszönhetően – végül bekerült a romákkal szembeni erőszak elleni védelem javítása.

Egy másik fontos pont, ahol ismét nyomást tudtunk gyakorolni, az a gyöngyöspatai eseményeket feltárni hivatott eseti bizottság volt, amely megítélésünk szerint csak látszatmunkát végzett, és épp a felelősöket felejtette el számon kérni, bár „*jogvédő-bűnözőzésre*” sor került; és éppen a civil szervezetekre hárította a felelősséget a hisztériakeltésért.<sup>7</sup> Ez megint csak megfelelő indok volt arra, hogy nemzetközi sajtóközleményt adjunk ki és megismételhessük ajánlásainkat, valamint újra kihasználjuk a UPR folyamatát, hiszen a bizottsági jelentés is csak azt bizonyította, hogy továbbra sem áll fent egyértelmű és valós elhivatottság a rasszista indítékú cselekmények felszámolására.

A magyar büntető törvénykönyv reformja egy újabb lehetőség volt az előítéletből fakadó erőszak állami szintű elítélésére. 2012 elején több civil szervezettel összefogva javaslatcsomagot dolgoztunk ki, és sürgöttünk, hogy a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni védelem ne csak a személyek ellen irányuló magatartásokat, hanem a vagyontárgyak megroggólását is megfelelő szigorral szankcionálja, ha azt előítéletes indítékkal követik el. Hiányoltuk, hogy a jog nem tekinti gyűlölet-bűncselekménynek azokat az eseteket, amikor valakit például az etnikai hovatartozása miatt életveszélyesen megfenyegetnek, pedig a gyűlölet-bűncselekmények problémakörével aktívan foglalkozó nemzetközi szervezetek, mint pl. az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) gyűlölet-bűncselekménynek tekinti ezeket a támadásokat.

2012 augusztusában Devecseren és Cegléden ismét egyenruhás szélsőségesek masíroztak, de a rendőri fellépés továbbra sem javult; annak ellenére, hogy Gyöngyöspata után módosították a büntető törvénykönyvet, és még több lehetősége lett volna a hatóságoknak. Ezek újfent csak azt bizonyítják, hogy a UPR-jelentés vonatkozó ajánlásainak végrehajtása még bőven várat magára. A UPR folyamat során azonban egy nagyon erős, szakmailag magas színvonalon együttműködő civil szervezeti munkacsoport jött létre, amely folyamatosan figyelemmel kíséri az események alakulását, és keresi az egyes ajánlások végrehajtásának lehetőségét. A devecseri és ceglédi eseményekkel kapcsolatban újra emlékeztettünk arra, hogy: Magyarország az egész világ előtt megígérte, hogy fellép az ilyen és ehhez hasonló gyűlölet-bűncselekmények ellen.

Vannak ugyanakkor biztató jelek is arra nézve, hogy a kormány komolyan veszi vállalásait, és szándékában áll minden állampolgára számára biztosítani a személyes biztonsághoz való jogot. Egyes információk szerint a kriminalisztikai protokoll kidolgozás alatt áll, amely folyamat során bízunk abban, hogy a civilek véleményét is kikérik. A most zajló rendőrségen belüli átszervezések is lehetőséget adhatnak arra, hogy a gyűlölet-bűncselekményekre szakosodott rendőri osztályt létrehozzanak az ajánlások végrehajtásának részeként, de nem tudni, hogy ezt szem előtt tartják-e.<sup>8</sup> Az elhivatottság legkomolyabb jele azonban az lehet, ha a 2013-ban aktuális félidős UPR-értékelést a kormány megtartja, és ha elmaradást észlel, keresni fogja a civil szervezetek segítségét.

Összefoglalva a fentieket, kijelenthetjük, hogy a UPR egy újfajta és átfogó lehetőséget nyújt a civil szervezetek számára, hogy hozzájáruljanak az emberi jogok tiszteletben tartásához. Szerepvállalásuk

és direkt befolyási lehetőségük ugyan viszonylag korlátozott a UPR során, de annál szélesebb spektrumú lehet a mindennapokban. Önmagában egy árnyékjelentés is nagyon fontos információforrás lehet, de más eszközökkel párosítva hozzájárulhat ahhoz is, hogy az abban megfogalmazott emberi jogi hiányossággal kapcsolatos ajánlásokat végül az adott ország önmagára nézve kötelezőnek vállalja el.

Az AI árnyékjelentése egy szűk területre koncentrált, ami további eszközökkel kiegészítve megkönnyítette a várt hatás elérését. A folyamatos sajtó-jelenlét, a hazai és nemzetközi mozgósítás, a nemzetközi lobbizás együttesen hozzájárult ahhoz, hogy ajánlásainkat a magyar kormány végül elfogadja. Bízunk benne, hogy szakmai tapasztalatunk segíthet az ajánlások végrehajtásában, ezért várjuk a kormány részéről a nyitást a civilek felé, hogy a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépés területén együttműködhessünk. Rajtunk nem fog múlni!

## JEGYZETEK

1. Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review 11th Session of the UPR Working Group, May 2011 (2010).
2. Violent Attacks against Roma in Hungary – it's time to investigate racial motivation. Amnesty International Publications, 2010.
3. Uo., 40.
4. Orbán Viktor a TV2 *Frizbi* című műsorában 2011. április 28. [http://nol.hu/budapest/orban\\_is\\_megszolalt\\_gyongyospata\\_ugyeben/](http://nol.hu/budapest/orban_is_megszolalt_gyongyospata_ugyeben/) <http://tv2.hu/mokka/video/orban-viktor-gyongyospatarol>
5. A kormány közleménye a UPR után: „Sikerrel zárult Magyarország ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata”, 2011. szeptember 27.
6. Az Emberi Jogi Munkacsoport 2012. március 29-én Balog Zoltán vezetésével tárcaközi szervként meg is alakult. Igaz, a civil szervezetek számára csak 2012 őszén írtak ki részvételi pályázatot.
7. „*A hisztériakeltésben és az események valóságnak nem megfelelő értékelésében nagy szerepet játszottak elsősorban azok a közéleti szereplők, civil szervezetek, ellenzéki pártok, akik a helyi viszonyokat egyoldalúan nézve adtak tájékoztatást az országos médiumoknak, és ezzel fokozták az ellentétet a helyi magyar és a roma kisebbség között.*” Lásd: Jelentés. Az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását el ősegítő eseti bizottság jelentése, Előadó: dr. Kocsis Máté elnök, Budapest, 2012. március 29., <http://www.parlament.hu/irom39/06574/06574.pdf>
8. Ez nem történt meg (*a szerk.*).

*Birtha Magdolna*

## MENNYIRE LEHET KONSTRUKTÍV EGY PÁRBESZÉD?

AZ ENSZ CRPD BIZOTTSÁGÁNAK FELÜLVIZSGÁLATA  
A FOGYATÉKOSJOGI EGYZMÉNY MAGYARORSZÁGI VÉGREHAJTÁSÁRÓL

Az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) 2012. szeptember 20-21-én Genfben vizsgálta felül a magyar kormány által benyújtott első országjelentést.<sup>1</sup> A meghallgatás kiváló lehetőséget biztosít arra, hogy a részes tagállamok és a bizottság tagjai együttesen áttekintsék, hogy miként zajlik a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény nemzeti szintű végrehajtása. Az előzetes írásbeli szakaszban a Bizottság tagjai a kormány beszámolója, illetve a hazai NGO-k és DPO-k<sup>2</sup> által összeállított „árnyékjelentésben” megfogalmazott kritikai megállapítások figyelembe vételével küldik el kiegészítő kérdéseiket (az úgynevezett 'list of issues'-t), amelyek a jelentés óta eltelt időben bekövetkezett fejleményekre, illetve hiányosságokra kérdeznek rá. Fontos hangsúlyozni, hogy a párbeszéd elsődleges célja a tagállamok segítése abban, hogy a nemzetközi emberi jogi egyezményt, amelynek értékei mellett annak aláírásával és a ratifikációval már korábban elköteleződtek, minél hatékonyabban végrehajtsák. A meghallgatás így sokkal inkább a konstruktív párbeszéd és a közösen gondolkozás terepe, mintsem az országok nyilvános pelengérré állítása. A ratifikáció önmagában az ország szándékát és kötelezettségét testesíti meg arra vonatkozóan, hogy a kérdéses emberi jogi normáknak megfeleljen, azokat törvényeiben biztosítsa. Ebből következően a kormányok és az ENSZ Bizottság közös érdekének kellene lennie annak, hogy a felülvizsgálatok során minél tartalmasabb párbeszédre keressék ki az eddigi eredményeket, illetve emeljék ki azokat a területeket, ahol a jelenlegi hiányosságok miatt komoly előrelépésekre van szükség annak érdekében, hogy az ország megfeleljen az Egyezményben vállalt kötelezettségeinek. Az ENSZ szabályozása szerint az első jelentést az Egyezmény hatályba lépését követő két éven belül el kell küldeni az illetékes Bizottság számára, majd ezt követően négyévente, illetve bármikor, ha azt a Bizottság külön kéri.

A következőkben röviden beszámolok néhány, a Bizottság által kiemelt területről, illetve megosztom személyes benyomásaimat a magyar meghallgatásról.

Magyarország első európai országgént egyidejűleg ratifikálta a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezményt (a ratifikáció dátuma: 2007. március 30.) és annak Fakultatív Jegyzőkönyvét (a ratifikáció dátuma: 2007. július 20.). Éppen ezért Magyarországnak 5 éve volt arra, hogy látványos eredményeket érjen el a nemzetközi emberi jogi egyezmény végrehajtása terén.

A magyar jelentés előadója megnyitó beszédében elismeréssel nyilatkozott a kormány által eddig elért eredményekről, elsősorban a jelnelvi törvény és az antidiszkriminációs törvényalkotás kapcsán. Kiemelte a magyar DPO-k páratlan értékű munkáját a felkészülési szakasz során, amikor adatokkal és árnyékjelentéssel segítették a Bizottságot. Sajnálattal fejezte ki, hogy az eseményen nem lehettek jelen ezeknek a DPO-knak a képviselői. A fogyatékos emberek és saját szervezeteik részvétele a döntéshozatali mechanizmusok és az Egyezmény lebonyolítását ellenőrző folyamatok minden fázisában elengedhetetlen feltétele a CRPD sikeres végrehajtásának, éppen ezért kár, hogy a magyar fogyatékosmozgalom nem járulhatott hozzá tudásával és tapasztalatával a konstruktív párbeszéd lebonyolításához.

Nyitó előadásában a magyar delegáció vezetője a CRPD-t egyfajta iránymutató üzenetként jellemezte, amelynek figyelembevételére az országok gazdasági helyzetükre való tekintettel keresnek illeszkedő formát. Az ENSZ Bizottság tagja ezzel szemben nyomatékosította, hogy a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény nemzetközi emberi jogi dokumentum, amelynek belátható időn belüli végrehajtására az aláíró tagok jogi kötelezettséget vállaltak. A kormányoldal bevezető előadását követően a Bizottság tagjai az írásban korábban megküldött „témalista” ('list of issues') alapján rendkívül pontos, az Egyezményben garantált jogokra vonatkozó kérdéseket tettek fel a delegáció számára. Ezen jogok biztosítása elengedhetetlen feltétele annak, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenértékű tagjaiként teljes mértékben integrálódhassanak. A Bizottság egyik kérdése arra vonatkozott, hogy a magyar jogban a fogyatékoság törvényi definíciója

kizárja a pszicho-szociális fogyatékossgal élöket, az ö jogaikat így semmilyen módon nem lehet garantálni. A kormány válaszában kitért arra, hogy az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról a közeljövöben felülvizsgálatra kerül, és az új szöveg szándékuk szerint a fogyatékossgnak egy, az ENSZ Egyezménnyel összhangban álló változatát fogja tartalmazni, ezáltal beemelve a mentális sérülteket ezen jogok birtokosai közé.<sup>3</sup>

Habár jelentös előrelépés a Magyar törvényhozásban, hogy a szavazati jogtól a továbbiakban nem lehet automatikusan megfosztani a fogyatékossgal élő embereket, a Bizottság aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény XXI. cikke lehetöséget biztosít arra, hogy a bíróság a belátási képesség hiányára hivatkozva egyéni alapon megvonja a fogyatékossgal élő állampolgárok választójogát.<sup>4</sup> A Bizottság többek között kíváncsi volt arra, hogy a Velencei Bizottság véleménye és Magyarország ENSZ Egyezménnyel kapcsolatos jogi kötelezettségei ellenére milyen megfontolásból került bele mégis egy, a CRPD szellemiségével ellentétes passzus az új alkotmányba. További kérdéseket fogalmaztak meg azon állampolgárok választójogának esetleges visszaállítására vonatkozóan is, akik még korábban, a gondnokság alá helyezés következtében veszítették el szavazati jogukat. Az ülés során az egyik legtöbbet tárgyalt terület az ENSZ Egyezmény 12. cikke, vagyis a törvény előtti egyenlőség és a cselekvőképesség kérdése volt. A Bizottság üdvözölte, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezete bevezetné a támogatott döntéshozatal intézményét, de további információkat kért a törvény szövegében továbbra is szereplö, a cselekvőképességet részlegesen<sup>5</sup> és teljesen korlátozó gondnokság intézményéről. A kormánydelegáció érvelése szerint a cselekvőképesség teljes korlátozása csak kivételes esetekben kerülne alkalmazásra, amikor a részleges korlátozás már nem jár eredménnyel. Az ENSZ Bizottsága hangsúlyozta, hogy az önálló döntéshozatalhoz való jog és a törvény előtti egyenlőség a CRPD által egyértelműen biztosított jogok, így az új Polgári törvénykönyv nem fog összhangban állni az Egyezménnyel, amennyiben a helyettes döntéshozatal mechanizmusát alkalmazva lehetővé teszi a cselekvőképesség elvesztésének bármilyen formáját.

Ahogy több más közép-kelet európai országban, Magyarországon is sokan – hozzávetöleg 25.000 fogyatékossgal élő ember – laknak nagy tömegintézetekben. Az ilyen intézményrendszer fenntartása az ott élök alapvetö emberi jogainak sérülése, illetve társadalmi integrációjuk ellehetetlenülése miatt tel-

jes mértékben elfogadhatatlan az Egyezmény alapján. A Bizottság tagjai a meghallgatáson örömmel fogadták, hogy a kormány kitagolási stratégiát készített, ám az előirányzott harminc éves megvalósítási időkeretet túlon túl hosszúnak találták. További aggodalmuknak adtak hangot a stratégiában szereplö új intézményi formák taglalásakor, hogy az ügynevezett lakócentrumok az ott élök számát maximum 50 főben határozzák meg. Ez minden bizonnyal újabb kis intézeteket hozna létre ahelyett, hogy az önálló életvitelt és a közösségbe való integrációt segítené elő. Az intézményi keretek közt nem valósulhat meg az egyének szabad döntési joga, és bár a kitagolás a világ minden pontján hosszú folyamat, elengedhetetlen, hogy jó alapokon induljon meg, ilyenformán egyetlen kormány se fektessen pénzt egy, az alapvetö szabadságjogokat sértö lakhatási forma fenntartásába.

Számos kérdés vonatkozott a fogyatékossgal élő emberek részvételére az Egyezmény nemzeti szintü végrehajtása, illetve ezen folyamat tervezése során. A delegáció válaszában a Nemzeti Fogyatékosügyi Tanács (NFT) szerepére utalt, ami – úgy tünik – a legfontosabb, illetve szinte egyetlen színtere a kormány és civilek köztii egyeztetéseknek. A Tanács tagjai között ugyanakkor nagy számban találunk kormányzati képviselőket (egészen pontosan 13-at a 27 fös bizottságban), ami a szervezet függetlenségét nagy mértékben megkérdöjelezi, különösen akkor, amikor az Egyezmény kormányzati végrehajtásához kötödö monitorozó feladatokat lát el. A Bizottság megkérte a magyar kormányt, hogy állítson fel egy, a Párizsi Alapelvekkel összhangban álló független mechanizmust magában foglaló keretrendszert, amely az Egyezmény 33.2 cikkének megfelelően segíti, védi és ellenörzi a CRPD végrehajtását. Látható félreértés volt a bevonás koncepcióját illetöen a kormányoldal és a bizottság tagjai között, ugyanis a feltett kérdésekre a delegáció képviselői többnyire néhány olyan egyeztetésre hivatkoztak, amikor a közigazgatás által kidolgozott törvényjavaslatot, illetve kidolgozott stratégiát mutattak meg a civil társadalom néhány képviselőjének. Az ENSZ Egyezmény több paragrafusában (Preambulum, 4.3 cikk, 33.3 cikk) is előfordulö „bevonódás” ugyanakkor az egyik legfontosabb fogalmi kerete az emberi jogi dokumentumnak. A „Semmit rölünk nélkülünk!”<sup>6</sup> szlogen kifejezi azt a paradigmaváltást, miszerint a fogyatékos emberek a továbbiakban nem jötekonyságra, illetve sajnálatra szoruló passzív elszenvedöi életüknek, hanem aktív, egyenlö jogokkal bíró állampolgárai társadalmunknak, akik részt kívánnak venni az életüket érintö döntések meghozatalakor. Éppen ezért kiemelt fontosságü követel-

mény minden szinten megvalósuló jelenlétük a szakpolitikai vitákban, döntéshozatali mechanizmusokban, illetve az Egyezmény megvalósulásának monitorozásában.

A megfigyelő úgy érezhette, hogy két alapvetően eltérő szemléletmód állt szemben a Palais Wilson épületében a két nap során. Míg az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága rendkívül fontos, precíz és részletekbe menő kérdéseket tett fel a magyar kormány tagjainak – számos esetben aggodalmát fejezve ki –, addig a delegáció tagjai nem tudtak egyértelmű válaszokat adni az Egyezmény végrehajtására és annak időbeli megvalósulási tervére vonatkozóan. Sajnálatos módon a legtöbb válasz csupán általánosságban számolt be jelenlegi vagy tervezett magyar törvényekről és szabályozásokról az adott témák köré csoportosítva, figyelmen kívül hagyva, hogy azok milyen módon szolgálják a fogyatékos emberek jogainak biztosítását az ENSZ Egyezmény fényében. Ennek szemléltetésére jó példa lehet, amikor az egyik bizottsági tag arra kérdezett rá, hogy milyen konkrét intézkedések és irányelvek szolgálják a halmozottan hátrányos helyzetű, fogyatékossgal élő nők és gyermekek elleni erőszak elleni fellépést, a kormányzat képviselője a Magyarországon működő krízisközpont-hálózat felépítéséről, illetve a távoltartási törvény mint a családon belüli erőszak csökkentését célzó intézkedéséről olvasott fel rendelkezéseket. Ezek meglepte bár dicséretes, önmagukban nem garantálják az érintett csoport jogainak védelmét, vagy a szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket. Az első nap végén a Bizottság egyik tagja külön felszólította a delegációt, hogy a Bizottságnak a meghallgatásra vonatkozó irányelveinek figyelmen kívül hagyása, illetve a kérdésekre adott szakszerű válaszok hiánya önmagában az Egyezmény megsértésével egyenlő. Sajnálatos módon a kormány képviselői előadásukban gyakran a fogyatékossg régi, orvosi modelljét<sup>7</sup> idéző nyelvezetet használtak, amely teljesen elfogadhatatlan az emberi jogi egyezmény hazai végrehajtásának ilyen magas szintű tárgyalása során (néhány példa az ülésen használt szavak közül: „rászoruló”, „genetikailag sérült”, „egészséges versus fogyatékos gyermekek az oktatási rendszerben”). Ez arra engedett következtetni, hogy a delegáció tagjai nem ismerik kellőképpen az Egyezményt és annak alapelveit. A magyar delegáció az ülés egésze során anyanyelvén beszélt, a tolmácsolás minőségére ugyanakkor több kritikai megjegyzés is érkezett az ENSZ Bizottság részéről, ami felveti esetleges félreértelmességek lehetőségét.

Mindent egybevetve, a magyar kormány sokkal jobban kihasználhatta volna a lehetőséget, hogy egy valóban konstruktív párbeszéd alakuljon ki a Bizott-

ság tagjaival, és közösen keressenek minél jobb megoldást arra, hogy a fogyatékos emberek jogai biztosítva legyenek Magyarországon.<sup>8</sup>

## JEGYZETEK

1. A magyar kormány még 2010 októberében küldte el első országjelentését az ENSZ CRPD Bizottságának.
2. Fontos megkülönböztetni a fogyatékos emberek érdekvédelméért dolgozó emberi jogi NGO-kat a fogyatékossgal élő emberek saját szervezeteitől, amelyet az angol 'Disabled Persons Organisation' kifejezés alapján röviden DPO-nak hívunk. Az ENSZ Egyezmény szellemiségének tükrében ezen szervezetek bevonódása kulcsfontosságú bármilyen irányelvalkötésbe.
3. A delegáció tagjának elmondása szerint a törvény felülvizsgálatának terve az Emberi Erőforrások Minisztériumának idei évi második félévi munkatervében szerepel, ennek fényében már elkezdődtek az egyeztetések.
4. Alaptörvény XXI. cikk, 4): „*Nem rendelkezik választójoggal az, akit belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt*”.
5. Az ezidáig érvényben lévő korlátozó gondnokság intézményéhez képest előrelépést jelent, hogy a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság esetében az általánossal szemben a bíróság által meghatározott ügycsoportokban kerül kolátozásra a cselekvőképesség.
6. Az angol „Nothing about us, without us!” a CRPD előkészítő fázisa óta használt szlogen, amely kifejezi, hogy már az Egyezmény szövegezési folyamata is a fogyatékosmozgalom aktív részvételével zajlott.
7. Az orvosi modell a fogyatékossgot az egyén személyes problémájaként kezeli, mely állapotot meg kell gyógyítani, rendbe kell hozni. Ebben a modellben a fogyatékos ember hibája, hogy nem tud „normális” életet élni, állapota miatt sajnálatra és a többségi „ép” társadalom jótékony segítségére szorul. Ezzel szemben alakult ki a szociális modell, mely a fogyatékossgot az egyén és a társadalom közötti akadályok létéből eredezteti, amely akadályok eltüntetése az elsődleges feltétele a társadalmi beilleszkedésnek. A fogyatékos emberek itt már nem életük passzív elszennvedőiként, hanem aktív irányítóiként, jogok birtokosaiként jelennek meg.
8. Az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 27-én közzétette a magyar meghallgatással kapcsolatos záróészrevételeit, amelyek elérhetőek a következő honlapon: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1_en.doc). A kormánynak a Bizottság számára a következő jelentést 2014 augusztusáig kell elküldenie.



## TERMÉKENY SZINERGIA

Minden nonprofit szervezet igyekszik sajátos, másoktól eltérő lehetőségeit kihasználva tenni azért a közösségért, amelynek támogatására létrejött. A Roma Education Fund<sup>1</sup> (REF) sincsen másképp ezzel, és keresi azokat a tevékenységi területeket, módszereket, amelyek eredményei igazolják a létezését. A roma fiatalok tanulási helyzete – nem csak Magyarországon – messze alatta marad a nem romák lehetőségeinek, mégis azt mondhatjuk, hogy egyre több roma fiatal utazik külföldre tanulni, szerez értékes diplomát vagy jó szakmát, egyre több diák érettségizik, és jelentősen megnőtt az óvodába járó roma kisgyerekek száma is.

A REF egy tizenhat országban működő nemzetközi alapítvány. A demokratikus játékszabályok, az alapvető és emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi szerződések, valamint a szokásjog tiszteletben tartása szempontjából különösen érdekes, hogy két nagyon különböző szervezet alapította hét évvel ezelőtt – a Roma Integráció Évtizede elindulásakor –: a Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet.

Az Alapítvány küldetése, ahogyan a neve is utal rá, a romák oktatásának, tanulásának elősegítése, az oktatási folyamat során működő, keletkező és újratermelő egyenlőtlenségek ellensúlyozása, felszámolása. Az elmúlt tanévben az Alapítvány 1556 ösztöndíjas diákot támogatott a felsőoktatásban, összesen 1.863.102 euróval; több mint 11.000 óvodai beiratkozást segített (a legtöbb országban ez tandíjat is jelent); és több mint 6000 középiskolást segített mentorról és ösztöndíjjal.

Az ösztöndíjak és projekt támogatások mellett tanulmányokat rendelünk meg, és kutatásokat támogatunk, amelyek révén igyekszünk olyan oktatáspolitikai kérdésekre felhívni a kormányok és önkormányzatok figyelmét, amelyek segítenek abban, hogy a roma kisebbség hozzájusson a minden állampolgárt megillető oktatáshoz, valamint megteremtik a lehetőséget a sikeresebb teljesítményre és magasabb szintű oktatásban való részvételre. A roma gyerekek és diákok oktatását csak integráltan, vegyes összetételű osztályokban, tanulócsoportokban támogatjuk, mert ezt tartjuk a legeredményesebbnek a tanulás és az oktatási folyamatban újratermelő egyenlőtlenség leküzdése szempontjából egyaránt. Támogatunk minden deszegregációs törekvést, mert azt tapasztaltuk, hogy a minőségi oktatást csak integrált keretek között lehet biztosítani. Vannak ter-

mészetesen rendkívüli helyzetek, amikor a vegyes osztályok szervezése nem reális célkitűzés: elzárt hegyi falvakból Montenegróban nem lehet sok kilométert buszoztatni kis gyerekeket messze lévő integrált óvodába (bár vannak szervezetek, amelyek ezzel próbálkoznak).

Az Alapítvány szabadon dönthet a prioritásokról és a kuratórium rugalmasan alkalmazkodhat egy-egy ország, régió vagy a megváltozott politikai helyzet sajátosságaihoz. Amikor például Csehországban kötelezővé vált az óvodai oktatásban való részvétel, a REF abbahagyta az óvodai beiratkozás támogatását, de kampányt szervezünk a szülők körében, hogy megismerhessék a jogukat, az óvoda fontosságát, törvény adta lehetőségeiket, és minél több gyermeket beírassanak. Vagy, amióta Romániában elkezdődött a napközihez, tanodához hasonló délutáni foglalkozások állami támogatása – részben a REF programjainak meggyőző eredményei miatt –, mi már nem indítunk ilyen programot, és forrásainkat más programok támogatására használjuk föl.

A Nyílt Társadalom Intézet hagyományosan civil szervezeteket támogat, és az emberi jogok érvényesítése a legfontosabb a számára. Nagy hangsúlyt fektet a társadalmi igazságosság szempontjára; arra, hogy a társadalmi, anyagi helyzettől függetlenül a gyerekeknek egyenlő esélyük legyen a minőségi oktatásban való részvételre. A helyi érdekképviselő, a helyi civil szféra megerősítése a közösségek igazságos és nyílt együttműködése az, ami a támogatási döntéseket elsősorban meghatározza. A Nyílt Társadalom Intézet fontosnak tartja, hogy a roma fiatalok a programok tervezésében, végrehajtásában és értékelésében is egyenrangú résztvevőként működhesse- nek közre.

A Világbank az érintett kormányokkal együttműködve, hitelezési, szakmai konzultációs és a tőkeáramlást segítő programjaival próbálja segíteni a kevésbé fejlett országokban a gazdasági növekedést. Kormányokkal dolgozik együtt, és általában nemzeti vagy régiós szintű közpolitikai programokat finanszíroz. A Világbank számára a fenntarthatóság, az oktatáspolitikai és a jogi környezet, valamint az intézményes keretek meghatározó fontossággal bírnak. A legtöbb programban, más szervezetekkel együtt, társfinanszírozóként vesz részt, közös végrehajtásban, közös értékelésben. Az alapító okirat szerint a Világbank és tisztviselői nem avatkoznak bele

az országok politikai ügyeibe, számukra semleges a kormányok politikai irányultsága. Döntéseiket alapvetően a gazdasági fejlődés elősegítésének és a szegénység visszaszorításának szempontjai szerint, azok mérlegelésével hozzák meg, nem politikai vagy ideológiai alapon. Csökkenteni a szegénységet – olvasható az egyszerű üzenet a Világbank washingtoni központja aulájának márványfalán – nagy kihívás. A kedvezményes kamatozású hitelek mellett a Bank számára nagyon fontos a magas színvonalú elemző és kutatómunka, ez az alapja a világméretű közpolitikai tervezésnek. A Világbank tanácsadással és technikai segítségnyújtással egészíti ki a hiteleket. Az adatok és a kutatási eredmények mindenki számára elérhetőek, a honlapon megtalálhatóak a kutatási és az elvégzett munkát szemléltető adatok, a Világbank publikációi ingyenesen letölthetőek.

2003-ban, Budapesten egyeztek meg a két szervezet együttműködéséről, és két évvel később – 2005-ben, a közép- és kelet-európai államok Unió csatlakozása után – a két szervezet elnöke írta alá azt a dokumentumot, amelynek értelmében a Világbank és az OSI közös munkába kezdett az európai romák érdekében. A Roma Integráció Évtizede (Decade of Roma Inclusion) akkor indult el, amikor az Európai Unió keretein belülre kerültek az addig az európai periférián élő nagy roma közösségek. Az Évtizedet egy Szófiában rendezett konferencia indította, ahol az érintett országok kormányfői és a két alapító aláírta azt a korábban példa nélkül álló és elképzelhetetlen megegyezést, miszerint a Roma Integráció Évtizede alatt politikai elkötelezettséget vállalnak a kormányokkal együtt a romák jogainak érvényesítéséért, hogy javuljon a romák társadalmi-gazdasági helyzete, és lehetővé váljon a romák széles körű társadalmi integrációja. Az Évtized egy nemzetközi kezdeményezés, amely összehozza a kormányokat, a kormányközi és nem kormányzati szervezeteket, valamint a roma civil társadalmat, hogy együtt és együttműködve, gyorsabb és hatékonyabb megoldásokat kínálhassanak. Négy területen – a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás és az oktatás területén – vállaltak az aláírók, köztük az érintett kormányok, komoly előrelépést. Ígéretet tettek arra, hogy érezhető hatású intézkedéseket tesznek a szegénység, a hátrányos megkülönböztetés és a nemek közötti egyenlőtlenség ellen.

Eredetileg nyolc ország miniszterelnöke írta alá a nyilatkozatot a Roma Integráció Évtizedének elindításáról. Mára már tizenkét ország vesz részt a projektben: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Macedónia, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovákia és Spanyolország. Ezekben az országokban

igen jelentős számban él roma kisebbség, és mindenhol – bár különböző mértékben – gazdaságilag és társadalmilag is hátrányos megkülönböztetés az osztályrészük. Mindegyik részt vevő ország nemzeti cselekvési tervet dolgozott ki, amely leírja az egyes területek céljait, de mutatókat, indikátorokat is megállapítanak a négy kiemelt területen. Új fejlemény, hogy Szlovénia és az Egyesült Államok megfigyelői státuszra tett szert. Az elmúlt években egyre több nemzetközi szervezet csatlakozott az Évtizedhez;<sup>2</sup> kiemelkedően fontos, hogy az Európai Bizottság is, és joggal lehet bízni abban, hogy ez előbb vagy utóbb az uniós források elosztására is hatással lesz.

A két igen különböző alapító elvei, céljai, kultúrája egyformán nyomot hagyott a REF működésén. A támogatott programok nagy többségében partnerek az oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok is, amelyek ígéretet tesznek a program folytatására az alapítvány támogatásának befejeződése utáni időszakban. Támogatásunk feltétele, hogy roma szervezetek, illetve roma szakemberek és aktivisták vegyenek részt a projektek minden fázisában. A programokról részletes adatokat gyűjtünk, amelyek elérhetőek az alapítvány honlapján; az ösztöndíjas diákok listája éppen úgy, mint a nyertes projektek leírása.

Egy alapítvány érdeke, hogy megoszthassa tapasztalatait a kormányokkal, illetve önkormányzatokkal, de azt a kormányoknak és önkormányzatoknak kell eldönteniük, hogy szándékukban áll-e a civil szférával együtt dolgozni vagy nem. Tudjuk, hogy ott működnek jobban a dolgok, ahol egyeztetések, kutatási eredmények és tapasztalatcserék után döntenek a közpolitikai irányvonalakról és a megvalósítás eszközeiről is. A Roma Oktatási Alap nem politizál, pártpolitikai preferenciái nincsenek, nem tüntet, mindig a konstruktív együttműködés alapján áll. Elküldjük az oktatási, szociális ügyekért felelős minisztereknek a szakvéleményünket, de nem adunk át petíciót a minisztérium épülete előtt. Nem csupán azért, mert ez nem egyezik meg az alapítók, különösen a Világbank munkatílusával, hanem azért sem, mert nem szeretnénk, ha a roma oktatás terén kitűzött céljaink megvalósítása során bármilyen irányultságú kormány úgy vélné, hogy vele vagy az ellenzékével vagyunk jobb viszonyban. Mivel hosszú távra tervezünk, nagyon fontos, hogy minden kormányzattal fenntartsuk az együttműködést biztosító munkaviszonyt. Ugyanez a helyzet a városok, falvak polgármestereivel: nem nézzük, hogy melyik politikai párt képviselői, csak azt, hogy színvonalas, és lehetőleg deszegregált óvodába, iskolába járjanak a roma gyerekek a körzetükben – olyanba, amilyenbe a többségi társadalom gyerekei is járnak. És ahol

eredményesen segíthetünk az oktatás minőségén, ott persze minden gyereknek jobb lesz, nem csak a romáknak.

A REF is azok közé az alapítványok közé tartozik, amelyeknek sok feladatot adnak a nagy nemzetközi szervezetek, a nagykövetségek, illetve az Európai Unió különböző részlegei álláspontjuk kialakításakor, illetve árnyékjelentéseik készítésekor. Általában interjúkat készítenek a munkatársakkal, a kuratórium tagjaival, vagy a dokumentumaik kommentálására kérnek fel bennünket. Ezeknek a dokumentumoknak a legtöbb esetben szélesebb a kontextusa és a tárgya, nem csak a romák oktatásáról van többnyire szó bennük, hanem az egészségügyről, a lakhatásról, illetve a foglalkoztatási és a szociális helyzetről is. Ennek ellenére gyakran megjelenik a véleményünk a végső dokumentumban, sőt, ritkán tapasztaltuk, hogy ne vennék figyelembe az általunk mondottakat.

Más a helyzet a kormányoknak végzett hasonló munkánk hatékonyságával. Ilyenkor – akár hivatalosan, akár nem hivatalosan kapunk meghívást a véleményalkotásra, monitoringra – nincsen garancia arra, hogy komolyan veszik a meglátásainkat. Sokszor előfordult már, hogy a kormányok meghívják az egyeztetésre bennünket, de később nem veszik figyelembe a kutatások eredményeit vagy a REF széles körű tapasztalatait. Szerencsére, van sok jó tapasztalatunk is, egyre több olyan kormánnyal kerülünk kapcsolatba, amellyel érdemi beszélgetésre van lehetőség. Jó hír, hogy egyre több szervezet csatlakozik a Roma Integráció Évtizede céljaihoz, és egyre több politikus is belátja, hogy céltalan, helytelen és veszélyes a kirekesztés politikájának és gyakorlatának folytatása. Talán néhány évtized, belátható idő alatt kialakulhat a régióban egy számottevő roma középosztály, amely számonkéri emberi jogait, és amely maga tesz majd a romák oktatási és tanulási egyenlősége érdekében. Nyilvánvaló párhuzam az amerikai feketék példája: jelenleg is folyik egy komoly kutatás, Jack Greenbergnek, a Columbia Egye-

tem jogi kara professzorának vezetésével, amely a kelet-európai romák szegregációját, illetve deszegregációját hasonlítja össze az amerikai polgárjogi mozgalom történetével és hasznosítható tapasztalataival. Greenberg részt vett a híres Brown kontra Board of Education-perben az amerikai Legfelső Bíróság előtt, amely mérföldkő volt az amerikai feketék iskolai deszegregációjának történetében. Már Kelet- és Közép-Európában is vannak roma parlamenti képviselők, az Európai Parlamentnek is vannak roma tagjai; talán nem volt egyedülálló, megismételhetetlen, ami az amerikai feketék iskolai oktatásával kapcsolatban, illetve annak révén történt.

A sok csalódás ellenére biztosnak tűnik, hogy a sok párhuzamosan folytatott próbálkozás, kísérlet, újra meg újra indított program, a meggyőzés, az érvelés, a kétségbeejtő helyzet ellenére tanúsított kitartás és türelem nem hiábavaló. A példák lassan terjednek, és bátorítást is nyújtanak. Az anyagi támogatás és az elvi kiállás együttesen bontja le, ha nagyon lassan is, ha nagy nehézségek közepette is, a közösségeket elválasztó falakat. A különböző alapítványi kultúrák, az eltérő megközelítések termékeny szinergiához vezetnek: nem gyengítik, hanem erősítik egymást. Egyszerre kell megnyerni a civil társadalmat és a helyi, országos döntéshozókat ahhoz, hogy áttörést lehessen elérni ezen a mindannyiunk jövője szempontjából meghatározó fontosságú területen.

## JEGYZETEK

1. Lásd: [www.romaeducationfund.org](http://www.romaeducationfund.org)
2. United Nations Development Program, Council of Europe, Council of Europe Development Bank, Contact Point for Roma and Sinti Issues, European Roma Information Office, European Roma and Traveller Forum, European Roma Rights Centre, UN-HABITAT, UNHCR, United Nations Children's Fund (UNICEF), World Health Organization (WHO).

# KOMMENTÁR AZ EGYESÜLT NEMZETEK KÖZGYŰLÉSE ÁLTAL ELFOGADOTT 62/149. SZÁMÚ HATÁROZATHOZ: A HALÁLBÜNTETÉS ALKALMAZÁSÁNAK FELFÜGGESZTÉSÉRE VALÓ FELHÍVÁS

## BEVEZETÉS

A jelen kommentár a halálbüntetés alkalmazásának felfüggesztésére való felhívásról szóló, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése (Közgyűlés) által elfogadott, 62/149. számú határozat (a továbbiakban: határozat) elfogadásáról szól.<sup>1</sup> Elszakadva a határozat elfogadásának körülményeitől, azt mutatom be, hogy hogyan kérdőjelezhető meg a nemzetközi jog forrásaihoz való hagyományos megközelítés akkor, ha olyan progresszív elemek épülnek be a határozatokba, mint a „moratóriumok”; vagy olyan esetekben, amikor atipikus politikai környezetben fogadnak el egy határozatot. E célból – a határozat különlegességeit figyelembe véve – megkíséreltem megválaszolni azt a kérdést, vajon az államokra nézve jogilag kikényszeríthető kötelezettségeket vagy – a hagyományos felfogásnak megfelelően – csak ajánlásokat tartalmaz a dokumentum.<sup>2</sup>

Mivel megkérdőjelezem a határozat ajánlás-jelleget, ez természetesen magában foglalja azt a feltevést, hogy hiszek abban: a határozat progresszív elemei felülmúlják annak konzervatív, statikus elemeit. Általánosságban a közgyűlési határozatok olyan jogilag nem kötelező ajánlások, amelyek – elfogadásuk esetén – nem hoznak létre a tagállamok számára új kötelezettségeket (az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 10. és 13. cikke).<sup>3</sup> Ezzel együtt a hágai Nemzetközi Bíróság leszögezte, hogy jogilag ugyan nem kötelezőek a határozatok, de lehetnek „normatív értékek”. Esetről-esetre kell vizsgálni, hogy a határozatban foglaltak egy szabály megfogalmazását vagy *opinion juris* megjelenítését jelentik. Annak érdekében, hogy választ adjak e kérdésre, meg kell vizsgálnom mind a határozat tartalmát, mind elfogadásának körülményeit.<sup>4</sup>

A jelen elemzés első részének központjában a határozat progresszív elemei lesznek: a határozat rendelkező részébe foglalt moratórium jogi következményeit vizsgálom meg.<sup>5</sup> Ezen túlmenően, annak

érdekében, hogy a határozat következményeinek minden részlete elemezhető legyen, a határozat elfogadásának ENSZ-beli és európai politikai és történeti hátterét is feltárom. Az írás második részében a határozat konzervatív és statikus elemeit vizsgálom, abból a nézőpontból, hogy a halálbüntetés eltörlésére irányuló, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülészakán, 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív Jegyzőkönyvét egyáltalán nem említi a szöveg; a határozat csak felhívja az államokat a moratórium bevezetésére, nem ösztönzi őket cselekvésre.

Az írás befejező részében a bevezető részben megfogalmazott kérdésre alkalmazom az időközben felmerülő közbenső következtetéseket, és válaszolok ezekre a kérdésekre. A következtetés továbbá szempontokat ad a jövőbeni fejlődési irányok vizsgálatára.

## A 62/149. SZÁMÚ HATÁROZAT PROGRESSZÍV ELEMEI

### *A határozat elfogadásának politikai körülményei*

Az ENSZ egész története során – az egyetemes emberi jogi mérce nevében – számos alkalommal kezdeményezte a halálbüntetés eltörlését. Már 1971-ben – a 2857 (XXVI). számú, december 20-ai határozatban –, valamint 1977-ben – a 32/61. számú, december 8-ai határozatban – leszögezte, hogy a halálbüntetés eltörlése az egyetlen útja annak, hogy az államok teljes mértékben eleget tegyenek az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 3. cikkében foglaltaknak.<sup>6</sup>

1989-ben az ENSZ Közgyűlése újabb lépést tett ez irányba, azáltal, hogy megnyitotta aláírásra a halálbüntetés eltörlésére irányuló, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülészakán, 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív

Jegyzőkönyvét. Ugyanakkor eddig csak hetvenöt tagállam lett részese a Jegyzőkönyvnek. Az Amnesty International beszámolója szerint a világon ötvennyolc ország még mindig fenntartja a halálbüntetést, és vonakodik annak eltörlésétől.<sup>7</sup> Ez a lista olyan országokat tartalmaz, mint az Egyesült Államok és Japán.

Néhány szerző azzal érvelt, hogy a halálbüntetés eltörlése a nemzetközi szokásjog része lett, de erről – Európán és Dél-Amerikán kívül – aligha beszélhetünk.<sup>8</sup> Sőt, olyan országok, mint Malajzia vagy Szingapúr amellet érvelnek, hogy a halálbüntetés kérdését kizárólag büntetőjogi-büntetőpolitikai ügyként kellene kezelni. A halálbüntetés eltörlésének emberi jogi ügyként való felfogását erősen támogatják G77-es csoport tagállamai, amelyek között a karibi államok, Szingapúr, Kína és Egyiptom rendelkezik meghatározó szereppel. A halálbüntetés olyan kérdés, amely alapvető kulturális, erkölcsi és vallási nézetbeli különbségeket vet fel, és amelyre a hagyományos észak-déli és kelet-nyugati különbségekből eredő megosztottság érve alkalmazható lenne.<sup>9</sup> Ebből következően nehéz önmagában azzal védeni az abolicionista álláspontot, hogy az egyetemes mérce.<sup>10</sup>

A halálbüntetés eltörlése mindig is központi szerepet töltött be az Európai Unió emberi jogi külpolitikájában, és az Unió határozott volt abban a kérdésben, hogy a kérdést ki kell vezetni a zsákutcából.<sup>11</sup> Az EU 1999<sup>12</sup> óta minden évben, az Emberi jogi bizottságban támogat egy, a halálbüntetés eltörléséről szóló javaslatot – az első ezek közül az 1999/61. számú határozat volt;<sup>13</sup> ugyanakkor sikertelenek voltak az ehhez hasonló, ENSZ Közgyűlésen tett kezdeményezései mind 1994-ben, mind 1999-ben. Az Emberi jogi bizottsági, ilyen tárgyú eljárásokat is mindig visszalépés követte, az időleges előrelépések után. 2005-ben negyvenkilenc, Szaúd-Arábia által vezetett, Japánt és Kínát is magában foglaló ország tett közös nyilatkozatot, amelyben elhatárolták magukat a határozattól. A 2005/59. számú határozatot még harminc igen, tizenegy nem szavazattal, tizenkét tartózkodás mellett fogadták el, de az azt ellenző országok közös nyilatkozata egy korszak végét jelezte. Egy ezt megelőző, 1994-es olasz javaslat csak harminchat igen szavazatot kapott, negyvennégy nem és hetvennégy tartózkodás mellett.<sup>14</sup>

Ebben a folyamatban, a határozat elfogadása előtt, a 2005/59. számú emberi jogi bizottsági határozat volt az utolsó, ENSZ által elfogadott dokumentum. 2005-ben eljött a pillanat mind az abolicionisták, mind a halálbüntetés alkalmazásának támogatói részéről, hogy vagy vegyék ismét napirendre

a kérdést, vagy – hosszú időre – tegyék azt félre. 2007-re az abolicionista államoknak kevés eszköz maradt a kezükben ahhoz, hogy a halálbüntetés alkalmazása eltörlésének ügyét előmozdítsák.

A helyzet akkor változott meg, amikor a Közgyűlés 2007-ben elfogadta a 62/149. számú határozatot. E határozat felhívta „az összes tagállamot, amely még alkalmazza a halálbüntetést, hogy a hatályban levő, halálbüntetést alkalmazó ítéletekre vezessen be moratóriumot a halálbüntetés eltörlésének céljával”. A határozatot száznegy igen, ötvennégy nem szavazattal, huszonkilenc tartózkodás mellett fogadta el a Közgyűlés.<sup>15</sup>

A határozat elfogadásához vezető, régiókon átnyúló kezdeményezést tíz ország jegyezte a világ különböző részeiből: Albánia, Angola, Brazília, Chile, Horvátország, Kelet-Timor, Gabon, Mexikó, a Fülöp-szigetek és – az EU képviselőjében – Portugália. Később, a határozat elfogadásakor, már nyolcvanhét további állam támogatta a kezdeményezést. A határozat elfogadását eredményező eljárás hosszadalmas, bonyolult és eseményekkel teli folyamat volt.<sup>16</sup>

A határozat ajánlásként való elfogadása az ENSZ ügynevezett harmadik – szociális, humanitárius és kulturális ügyekkel foglalkozó – bizottságában két napot vett igénybe, ahol felmerült annak fenyegetése, hogy egy módosító indítvánnyal – az Alapokmány 2. cikkének 7. bekezdését felhívva – ellehetetlenülhet a kezdeményezés központi céljának elérése. (Az Alapokmány 2. cikkének 7. bekezdése alapján „[a] jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.”.)

A halálbüntetés fenntartása mellett kardoskodó államok nyilatkozataikban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a halálbüntetés alkalmazása szorosán az államok büntető igazságszolgáltatása megszervezésének belső jogi hatáskörébe tartozik. Ezzel együtt a halálbüntetés fenntartása mellett kiálló államok visszautasították, hogy a halálbüntetés eltörlésének ügyét emberi jogi kérdésként kezelje a nemzetközi közösség. Kijelenthető, hogy a harmadik bizottság 2007-es ülésén folytatott eljárási vita előzmény nélküli volt az ügyben.<sup>17</sup>

Kissack szerint „a határozat elfogadása az érintettek, erőfeszítések és érdekek szerencsés egybeesésének köszönhető”. Nézetem szerint ezt az „egybeesést” az érdekeltek és érdekek sokasága tette lehetővé,

és ez egyáltalán nem a szerencsének volt köszönhető, hanem az erőfeszítéseknek. A határozat elfogadását – amellet, hogy erős lobbitevékenység kísérte a folyamatot – elsősorban az tette lehetővé, hogy a kezdeményezők magukénak érezték a szöveget.

Az érdekek kereszteződése, amely megjelenik a határozat szövegében, azt eredményezte később, hogy a határozatból eltérő értelmezésű jogi kötelezettségek adódtak. A szöveg fokozatosan írja elő a halálbüntetés alkalmazásának eltörlését, egyben egy középtávú megoldásra összpontosít: *moratórium* elfogadására. Azon túlmenően, hogy nem a halálbüntetés eltörlése került a határozat középpontjába, a Második kiegészítő jegyzőkönyvet sem említi a szöveg. Lehet érveket találni amellet, hogy 2007-ben az lett volna elsődleges, hogy minél többen ratifikálják a Második kiegészítő jegyzőkönyvet, de valójában az volt fontos, hogy új életet leheljenek a tagállamok közötti, a halálbüntetés eltörléséről szóló vitába. Nem minden, a kezdeményezést jegyző állam látta úgy, hogy a halálbüntetés eltörlésének ENSZ Közgyűlésén történő, emberi jogi problémaként való megvitatása, majd innen a végső cél lépésről lépésre történő elérésének taktikája lesz sikeres; az ügy legitimitációját erősítő taktika tűnt az legmegfelelőbb megoldásnak.

A nemzetközi közösség szemében az EU-nak fel kellett adnia eredeti célját, és egy lépést hátrálnia kellett ahhoz, hogy a kezdeményezés sikeres legyen. A határozattervezet kezdeményezőinek tevékeny magatartása valójában a lobb- és a határozattervezet elfogadásának folyamatában tette lehetővé a kezdeményezés sikerét. Ez háromszintű egyeztetést igényelt: egyrészt a kezdeményezők szintjén (ez tíz tagállamot jelentett), másrészt a kezdeményezést támogató további államok szintjén (ez nyolcvanhét államot foglalt magában), valamint az egész ENSZ szintjén történőt (ez százkilencvenhárom államot érint). Ezen túlmenően, az egyik kezdeményező, Portugália huszonzét EU-tagállamot – amely a tárgyalások egy másik szintjét jelentette – is képviselt. Egyáltalán nem meglepő, hogy a kezdeményezést támogató államok közül nem mindegyik képviselt támogató álláspontot a viták során. A 62/149. számú határozat szövege olyan legkisebb többszörös volt Albánia, Angola, Brazília, Chile, Horvátország, Kelet-Timor, Gabon, Mexikó, a Fülöp-szigetek és – az EU képviseletében – Portugália között, amelyben meg tudtak állapodni egymás között, majd később az azt támogató többi állammal. A kezdeményezést később támogató nyolcvanhét országból nagyon kevés elképzelésének felelt meg a szöveg, de egyikük sem terjesztett elő olyan szövegtervezet, amely az eredetinel támogathatóbb lett volna.

Kissack elismeri, hogy „jobb híján ilyen konsteláció volt szükséges az ENSZ-beli eredmények eléréshez”.<sup>18</sup> Ez a felfogás jó kiindulópontnak tűnik; mármint, annak elfogadása, hogy a nemzetközi szintéren az emberi jogok érvényesülésére irányuló hatékony előrelépés az ezekhez az ügyekhez való olyan, nem hagyományos megközelítéseket tesz szükségessé, amelyek a tárgyalásokon való kompromisszumkötés esetén sem adja fel a végső célt. Ebből, a közös végső cél elérése nézőpontjából az ENSZ Közgyűlés által elfogadott 62/149. számú határozat (annak ellenére, hogy az abban foglalt progresszív, konzervatív és – az alább kifejtendő – statikus elemek egyvelegéből adódóan egyes rendelkezései elmentmondásosnak is tűnhetnek) amiatt, mert rendkívüli nehézségek árán sikerült azt elfogadtatnia egy meglehetősen valószínűtlen összetételű és előzmény nélküli, régiókon átívelő államkoalíciónak, *nemzetközi jogilag* nagyobb legitimitációval rendelkezik.<sup>19</sup>

A *moratóriumra* való felhívás

Az ENSZ közgyűlési határozatok elfogadásának környezete önmagában nem dönti el, hogy milyen mértékű jogi kötelező erővel rendelkezik az adott határozat; de szempont lehet, hogy a közgyűlési határozat egy létező szabálynak vagy *opinio juris* kifejezésének ad formális keretet. A határozat elfogadásának politikai körülményeire vonatkozó következtetések levonása után most a határozat tartalmának progresszív elemeit tárom fel.

Ez nem az első eset volt, hogy egy határozat, amely moratóriumot írt elő, megkérdőjelezte az ENSZ Közgyűlés által elfogadott határozatok nemzetközi jogi értelemben vett *soft law* természetét. Schwebel, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által a nemzetközi szokásjogra gyakorolt hatásáról írt munkájában már 1979-ben megjegyezte, hogy a mélytengeri bányászatról szóló közgyűlési határozatot a Szovjetunió – ha nem is jogi, de erkölcsi és politikai értelemben véve – normának tekintette.<sup>20</sup> Az ENSZ Közgyűlés által 1991-ben az eresztőhálójával történő, nagy voleménű tengeri halászatra előírt – azaz, nem csak felhívást tartalmazó – moratórium is jogi kötelező erővel rendelkezik Hewison szerint.<sup>21</sup>

A határozat moratóriumra vonatkozó progresszív elemének két dimenziója van: egy múltra és egy jövőre vonatkozó. Egyrészt, azok az országok, amelyek a halálbüntetés eltörlésének lehetséges ellenzői lehetnének – mint például az Orosz Föderáció –, már évekkel ezelőtt moratóriumot vezettek be, így nehéz lett volna a határozat szövegével ellentétes tartalmú dokumentumot támogatniuk. Belső jogi szinten számos ENSZ-tagállam vezetett be a halálbüntetés alkalmazására vonatkozó *de facto* vagy *de*

*jure* moratóriumot. A határozat elfogadása előtt több mint harminc ország volt tekinthető a „gyakorlatban abolicionista”-nak – Algéria, Marokkó vagy Dél-Korea is ezek közé tartozik.

Másrészt, a moratóriumok nemzetközi közösség általi elfogadása legitimáló aktus; és ez nem csak visszamenőleg teremt elismerést a korábban elért eredményeknek, hanem – a jövőre nézve – a *status quo* szintjére emeli az adott rendelkezés mechanizmusait. Egy ENSZ-közgyűlési határozatba foglalással a tagállamok belső jogban alkalmazott moratóriumai – pozitív előjelű felhanggal – nyernek érvényességet.

Az ENSZ-közgyűlési határozatok általában nem ajánlják valamely belső jogi norma hatályon kívül helyezését vagy elfogadását: ha egy tagállam úgy dönt, hogy átülteti a belső jogába a határozatba foglaltakat, akkor – erős értelemben vett diszkrecionális hatáskörében eljárva – döntheti el, hogy mikor, milyen tartalommal teszi azt.

A határozat szövege kötelezettségeket teremt azoknak az országoknak is, amelyek már eltörölték a halálbüntetést – hogy nem szabad újra bevezetni azt –, azoknak az országoknak pedig, amelyek még nem törölték el, fokozatosan bevezetendő intézkedéseket ír elő.

A határozat felhívja azokat az országokat, amelyek még alkalmazzák a halálbüntetést, hogy tartsák tiszteltben azokat a nemzetközi mércéket, amelyek a halálbüntetésre ítéleteket védik – ezek a tagállamok kötelesek jelentést tenni e szabályok betartásáról az ENSZ Főtitkárának. A határozat előírja azt is, hogy ezen államok fokozatosan csökkentsék a halálbüntetés kiszabását, és szűkítsék azt a bűncselekményi kört, amely miatt e szankciót ki lehet szabni. Végül előírja azt is, hogy vezessenek be moratóriumot abból a célból, hogy eltöröljék a halálbüntetés büntetőjogi jogkövetkezményként való alkalmazását.

A határozat szövege – a halálbüntetés végleges eltörlése érdekében – előremutatónan írja elő ezeket a fokozatosan bevezetendő lépéseket, lehetőséget teremtve – mind a nemzetközi közösség, mind az államok számára – a cél elérésére.<sup>22</sup> A határozat elfogadásával, ha egy ország bevezeti a moratóriumot (mivel a halálbüntetés eltörlését túlzott intézkedésnek tekinti), már büszkén jelentheti ezt a fejleményt Főtitkárnak, sőt, példával is szolgálhat a nemzetközi közösség más tagjainak.<sup>23</sup>

Ezzel együtt a halálbüntetés-moratórium alkalmazásáról szóló határozat nem csak bátorítja, hanem legitimálja is az eddigi és jövőbeni tagállami gyakorlatokat. Ebből következően nem egyértelmű, hogy a határozat csupán elősegíti a társadalmi gyakorlatok változását abból a célból, hogy a tagállami belső jogi

normák is kifejezzék majd a határozatban foglalt értékeket, vagy egy már folyamatban lévő változásra való reflexióként szolgál. Álláspontom szerint a határozat e két lehetőség határán áll: jogi szaknyelven szólva, vannak *de lege lata* és *de lege ferenda* elemei is. Következésképpen a halálbüntetés-moratórium bevezetéséről szóló határozat önmagában nem tekinthető jogi kötőerővel rendelkező dokumentumnak, de értelmezhető olyan jogalkotási elemeket magán viselő aktusként, amely egy új, a moratóriumra vonatkozó nemzetközi jogi mérce megjelenését bizonyítja.

#### A 62/149. SZÁMÚ HATÁROZAT KONZERVATÍV ÉS STATIKUS ELEMELI

A 62/149. számú határozat is prototípusa annak a típusú kompromisszumnak, amikor mindkét – a tervezetet támogató és azt ellenző – félnek határozott álláspontja van a kérdésről, és mindkettőnek tükröződnie kell az elfogadott szövegben. A javaslat progresszív, konzervatív és statikus elemeinek együttes érvényesülése érzékeny egyensúlyozást kíván akkor, amikor a vita során a javaslat támogatói és ellenzői egyértelművé teszik, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben pozíciójukat nem adják fel, és melyek azok a kérdések, amelyekben hajlanak az alternatív megoldásra. Ebből az okból érdemes szemügyre venni, hogy melyek a határozat konzervatív és statikus elemei, és ezeknek milyen hatása van a jogalkotási kilátásokra.

A határozattal kapcsolatos egyik, nagy csalódás az volt, hogy a határozat említést sem tesz a halálbüntetés eltörlésére irányuló, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülészakán, 1989. december 15-én elfogadott Második fakultatív jegyzőkönyvéről. Az Emberi jogi bizottság által elfogadott határozatokkal ellentétben a határozat egyik olyan korábbi, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott határozatra sem utal, amely a halálbüntetés eltörlésének irányába tett lépésként volt értékelhető.

Azért használom a konzervatív jelzőt a határozat ezen elemére, mert ez biztosította a teljes szakítást az ENSZ 2007-et megelőző, a halálbüntetés eltörlését célzó javaslataival. Ez az elidegenítés a Második fakultatív jegyzőkönyvvel kapcsolatban elismerése annak, hogy a nemzetközi közösségnek el kell mélyíteni a halálbüntetés kérdésében létrehozandó konszenzust, mielőtt nemzetközi emberi jogi kötelezettségként megpróbálná kodifikálni azt.

Ezen túlmenően, ahelyett, hogy a határozat „felszólította” volna a tagállamokat a moratórium elfo-

adására, a szöveg csak „felhívta” az államokat egy ilyen intézkedés alkalmazására. Az ENSZ nyelvhasználatában ez csak egy nagyon gyenge értelemben vett ajánlásként értelmezhető, nem pedig cselekvésre való felszólításként. Ez is értelmezhető akként, mint egy olyan határozatbeli rendelkezés, amely a progresszív elemek normatív szerepét ellensúlyozza. Ezt a szóhasználat-választást nevezném tehát a határozat statikus elemének, illetve olyan mozzanatnak, amely lehetővé tette az ellentétes érdekek kiegyensúlyozását. Ahogy fent említettem, a határozat minden érintett állam számára felvázol egy tervet a halálbüntetés eltörlésére, de mindegyik tagállamnak lehetősége van a saját tempójában és saját társadalmi valóságához igazítva megvalósítani a tervet. Ezen túlmenően, a „felhívás” kifejezés alkalmazása – elfedve a lényegét – depolitizál egy olyan kérdést, amely a nemzetközi szinten nagyon gyakran izolálta az Európai Uniót.

Elszomorító, hogy a határozat két újabb változata, amelyeket a főtitkárnak adott jelentések megvitátása után fogadott el az ENSZ Közgyűlése, nem mozdultak el az alaphatározat konzervatív és statikus elemeitől.<sup>24</sup> Ugyanakkor, ami az eredményeket illeti, az ENSZ közgyűlési határozat jó hatással volt az eddigi, kötelező és az államokkal szemben kikényszeríthető nemzetközi jogi instrumentumokra. A határozat elfogadása – vagyis 2007 – óta tizennégy ország (például Burundi) ratifikálta a Második kiegészítő jegyzőkönyvet. Egyes országok, például a Cook-szigetek, Gabon és Togo, még nem ratifikálták a jegyzőkönyvet, de moratóriumot vezettek be.<sup>25</sup>

Ugyan a határozatot támogató szavazatok száma nem mutat növekedést, de az azt ellenzőké csökken, egyben a tartózkodók száma növekszik. A legutóbbi ENSZ-főtitkári jelentés arra a következtetésre jutott, hogy egy egyértelműen erősödő trend mutatható ki. Eszerint változik a nemzetközi közösség megítélése: növekszik a halálbüntetést eltörlése melletti országok tábora, és csökken a halálbüntetés alkalmazását támogató országok száma csökken: mára ezen országok kisebbségbe kerültek. Az ENSZ tagállamok – százkilencvenhárom ország – több mint kétharmada mára vagy eltörölte a halálbüntetést, vagy a gyakorlatban már abolicionista.<sup>26</sup>

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az ENSZ Közgyűlés által elfogadott 62/149. számú határozat tartalma és elfogadásának körülményei alapján nem világos, hogy a határozatban egy létező nemzetközi jogi szabály vagy *opinio juris* került kife-

jezésre. A határozat valahol a *de lege lata* és *de lege ferenda* fogalmakkal leírható jelenségek között helyezkedik el.

A határozatban a progresszív, konzervatív és statikus elemek úgy találkoznak, hogy a nemzetközi közösség számára kijelölik a kívánatos utat a halálbüntetés eltörlésére. Annak ellenére, hogy vannak olyan érvek, amelyek mellett szólnak, hogy a határozat nemzetközi jogilag nem kikényszeríthető – abban az értelemben, hogy abból a tagállamokra számon kérhető kötelezettségek háramlanak –, az mindenképpen állítható, hogy vannak olyan elemei, mint például a moratórium előírása, amelyek nemzetközi jogi értelemben vet „jogalkotási jeggyel” rendelkeznek.

Ezen túlmenően, maga a határozat – más nemzetközi jogi forrásokkal együtt alkalmazva – jelentős szerepet tölthet be a nemzetközi jogi jogalkotási eljárásban. A határozat elfogadása nem csak a halálbüntetés eltörlésének távolabbi célját szolgálja, hanem azt is, hogy a halálbüntetés eltörlése olyan nemzetközi jogi emberi jogi mércévé váljon, amelynek figyelemmel kísérésében a nemzetközi jogi jogalkotás során az ENSZ – mint a nemzetközi viták kiemelt fóruma – a mostaninál aktívabb szerepet játsszon. A határozat pedig – végső soron – segíthet abban, hogy a halálbüntetés eltörlése egyetemes emberi jogi mércévé váljon.

*Fordította: D. Tóth Balázs*

## JEGYZETEK

1. A Közgyűlés által 2007. december 18-án elfogadott A/RES/62/149. számú határozat. Elérhető: <http://un.org/documents/resga.htm>
2. Arra, hogy a diplomácia, közelebbről a multilaterális diplomácia milyen szerepet játszott a halálbüntetés eltörlésének folyamatában, lásd: William A. SCHABAS: International Law, Politics, Diplomacy and the Abolition of the Death Penalty, *William and Barry Bill of Rights Journal*, 2006, 417–444.
3. A határozatok relatív normativitására és szerepére lásd WEIL, Prosper: Towards relative normativity in international law? *The American Journal of International Law*, 1983, 413–442.
4. Azokra a szempontokra, amely szükségesek annak eldöntéséhez, hogy az ajánlás jogilag kötelező vagy bizonyíték egy szabály vagy *opinio juris* megjelenésére, lásd a „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996 ICJ 226” ügyben született tanácsadói véleményt (70. bekezdés): <http://www.icj-cij.org/homepage/>



5. A moratórium nemzetközi jogban betöltött szerepére lásd Wenqiang YIN: Moratorium in international law, *Chinese Journal of International Law*, 2012, 321–340.
6. Az ENSZ Közgyűlés idézett, 1971-es és 1977-es határozatait lásd: <http://www.un.org/documents/ga/res/26/ares26.htm>.
7. Az Amnesty International halálbüntetés eltörléséről szóló jelentéseit lásd: <http://www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries>
8. Beth SIMMONS: *Mobilising for human rights: international law in domestic politics*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2009.
9. Lásd az ENSZ Közgyűlésének üléseiről szóló beszámolókat és sajtótájékoztatókat (GA/10678, 18 December 2007, GA/10801, 18 December 2008 and GA/11041, 21 December 2010): <http://www.un.org/en/unpress/>
10. Jack DONNELLY: The relative universality of human rights, *Human Rights Quarterly*, 2007, 281–306.
11. Az Európai Unió általános, halálbüntetés eltörlésére vonatkozó politikájáról, különös tekintettel az Általános ügyek tanácsának legutóbbi és módosított 2008. június 16-ai álláspontjára, lásd: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/r10106\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10106_en.htm)
12. Eric NEUMAYER: Death Penalty: The political foundations of the global trend towards abolition, *Human Rights Review*, 2008, 241–268.
13. Commission on Human Rights, resolution 1999/61 on the Question of the Death Penalty, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1999.61.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1999.61.En?Opendocument)
14. Austin SARAT: *The cultural lives of capital punishment: comparative perspectives*, Stanford University Press, 2005.
15. Lásd az ENSZ Közgyűlésének szavazásairól szóló jegyzőkönyveket: <http://www.un.org/en/ga/documents/voting.asp>
16. Erről lásd Robert KISSACK: Outreach, overstretch or underhand? Strategies for cross-regional consensus in support of a UN General Assembly Resolution on a Moratorium on the use of the death Penalty, *European Foreign Policy United Working Paper*, 2008/2.
17. A vita részletes megismerését a következő dokumentumok teszik lehetővé: United Nations General Assembly Official Records A/62/PV.76, 62<sup>nd</sup> Session, 76<sup>th</sup> plenary meeting, 18 December 2007, A/63/PV.70, 63<sup>rd</sup> Session, 70<sup>th</sup> plenary meeting, 18 December 2008 and A/65/PV.71, 65<sup>th</sup> Session, 71<sup>st</sup> plenary meeting, 21 December 2010. Lásd: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/gaspeech.htm>
18. Lásd KISSACK (16. vj.).
19. Erre lásd Sarah LIEBERMAN – Tim GRAY – A.J. GROOM: Moratoria in international politics: a comparative analysis of the moratoria on genetically modified products and commercial whaling, *British Journal of Politics and International Law*, 2011, 1–16.
20. Lásd Stephen M. SCHWEBEL: The effect of resolutions of the U.N. General Assembly on Customary International, *American Society of International Law*, 1979, 301–354.
21. Lásd Grant J. HEWISON: The legally binding nature of the moratorium on Large-scale high seas driftnet fishing, *Journal of Maritime Law and Commerce*, 1994, 557–579.
22. Lásd Fort Fu-Te LIAO: The abolition of the death penalty in Taiwan: why a *de facto* moratorium was established and lost, *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the law*, 2010, 1–22.
23. Lásd például a Szabad Európa Rádió jelentését arról, hogy Oroszország felhívta Fehéroroszországot a halálbüntetés-moratóriumhoz való csatlakozásra: [http://www.rferl.org/content/russia\\_belarus\\_death\\_penalty\\_moratorium/24521400.html](http://www.rferl.org/content/russia_belarus_death_penalty_moratorium/24521400.html)
24. Lásd az A/RES/63/168. számú (2008. december 18-ai) és az A/RES/65/206. számú 2010. december 21-ei) határozatokat: <http://un.org/documents/resga.htm>
25. A ratifikációs eljárásról lásd: <http://treaties.un.org/Home.aspx?lang=en>
26. Az ENSZ Főtitkára által készített, a halálbüntetés alkalmazásának moratóriumáról szóló ENSZ közgyűlési határozatokról szóló jelentései elérhetőek itt: <http://www.un.org/wem/content/site/sport/home/resource-center/resolutions/sgreports>

# RENDŐRI ETNIKAI PROFILALKOTÁS AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG ELŐTT

A közelmúlt stratégiai perei közül kiemelkedik az Egyenlő Bánásmód Hatóság által egy jegyző jelzése alapján hivatalból kezdeményezett, a Magyar Helsinki Bizottság mint közérdekű igényérvényesítő részvételével a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság ellen lefolytatott eljárás, amely a rimóci roma<sup>1</sup> lakossággal szemben alkalmazott aránytalan rendőrségi intézkedési gyakorlat miatt folyt 2012-ben.<sup>2</sup> A kezdeményezés, amely az etnikai profilalkotás néven ismert rendőrségi gyakorlat értékelését egy kvázi bírói hatóság elé viszi, és ezzel kísérletet tesz annak kiküszöbölésére, egyúttal egy újabb eleme annak a folyamatnak, amelyben közérdekű igényérvényesítőként egy emberi jogi civil szervezet az antidiszkriminációs törvény<sup>3</sup> fogalmainak dinamikus értelmezésével kísérletet tesz arra, hogy a jogalkalmazó újabb és újabb tényállásokra terjessze ki a törvény alkalmazását. Korábban már két hasonló ügy is eljutott a Legfelsőbb Bíróságig. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság az edelényi polgármester, a Magyar Helsinki Bizottság pedig a kiskunlacházi polgármester „cigányozó” kijelentései kapcsán érvelt amellett, hogy az antidiszkriminációs törvény zaklatás tényállása alkalmazható a gyűlöletbeszédre, és ezáltal a jogi fellépés olyan formái nyílhatnak meg, amelyekre a büntetőjogi és polgári jogi eljárások (az Alkotmánybíróság döntései értelmében<sup>4</sup>) egyaránt alkalmatlannak bizonyultak.<sup>5</sup>

A kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés lehet nyilvánvalóan törvénytörő, szándékos magatartás eredménye, de tendenciózusan alkalmazott (látszólag) jogszerű eljárások következménye is. Ez utóbbi kategóriába tartozik az etnikai profilalkotás vagy etnikai ismérveken alapuló kiválasztás; azaz, az etnikai hovatartozás és a kriminalitás feltételezett összefüggéseire épülő, az egyes nemzeti-etnikai-vallási csoportok fokozott ellenőrzését eredményező rendészeti eljárás, amely nem feltétlenül igényel ugyan egyéni rasszista vagy xenofób szándékot, mégis hátrányos megkülönböztetést eredményez.<sup>6</sup> A lényege, hogy az intézkedés a célszemély – esetleg vélt – nemzeti-etnikai-faji hovatartozásán alapul, nem pedig a hagyományos gyanúokok valamelyikén. Tehát az igazoltatás vagy egyéb rendőri intézkedés alapja ezekben az esetekben nem elsősorban a terhelt viselkedése, hanem az érintett személy etnikai hovatartozásán alapuló, az adott csoport magas kriminalitását feltételező, racionálisnak tűnő elképzelés.

A profilalkotás a bűnüldözésben bevett és jogszerű eszköz a lehetséges elkövető személyiség típusának, személyiségképeinek megalkotására, hogy a nyomozóhatóság a rendelkezésre álló hiányos információk alapján az erőforrások koncentrált felhasználása érdekében leszűkíthesse a potenciális bűnelkövetők körét.<sup>7</sup> Az etnikai (alapú) profilalkotás az etnikai vagy faji hovatartozás ismérvein alapuló kiválasztással jár, ami a rendészeti gyakorlatban úgy jelentkezik, hogy az intézkedő rendőrök külső jegyek alapján határozzák meg, hogy kit igazoltatnak, kit állítanak elő, illetve kivel szemben alkalmaznak valamilyen egyéb intézkedést. A módszer összefüggést feltételez bizonyos tulajdonságok és bizonyos bűncselekmények elkövetése között, tehát azt vélelmezi, hogy meghatározott társadalmi-etnikai csoporthoz tartozó személyek nagyobb valószínűséggel követnek el bizonyos típusú bűncselekményeket. Az etnikai profilalkotás nemcsak jogellenes, de kevésbé eredményes, mint a hagyományos gyanúokokon alapuló profilalkotás.

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) előtti, a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitánysággal szembeni ügyében megfogalmazott álláspontja szerint Rimócon a kerékpárok felszerelési hiányosságai miatt kiszabott helyszíni bírságok nyolc hónapra kiterjedő vizsgálata és a megbírságot személyek feltételezett etnikai hovatartozásával történő összevetése alapján megállapítható, hogy a rendőrség közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a kerékpárral közlekedő helyi illetőségű romákkal szemben.

A Vizsgálat Módszertana<sup>8</sup>

Az eljárás során alkalmazott stratégia és az érvelés alapjául szolgáló vizsgálati módszertan egyaránt unikus. Az MHB beadványának alapjául két adatelemzés szolgált: egyrészt a rendőrség által az érintett időtartam alatt kiállított helyszínbírság-nyomatványok elemzése, másrészt pedig a Szécsényi kistérségben élő romák arányára vonatkozó következtetések.

A Helsinki Bizottság az EBH – a hivatalból megindított eljárása keretében a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság számára előírt – adatigénylésének köszönhetően jutott hozzá a helyszínbírság-nyomtatványokhoz, amelyek tartalmazták az eljárás alá vont személyek adatait; így nevét, anyjuk nevét és lakcímét. E személyes adatok ismerete tette lehetővé azt, hogy a roma származásra vonatkozó következtetést a közérdekű adatigénylő megtegyje. Ez a körülmény – tehát, hogy csak egy kvázi peres eljárás keretében lehet ilyen jellegű, a roma származást valószínűsítő személyes adatokhoz hozzájutni – ugyanakkor a jogérvényesítés eljárási akadályát is jelenti, hiszen a nevek és lakcímek hiányában sokkal nehezebb az etnikai hovatartozást – és így az egyenlő bánásmód megsértését is – valószínűsíteni egy adott jelenség vagy település kapcsán, még akkor is, ha az a laikus szemlélő számára egyértelmű.

A vizsgált időszakban (2011. január 1. és szeptember 5. között) a rendőrség által a helyszíni bírságokról és feljelentésekről készített statisztikai kimutatás szerint 182 kerékpárossal vagy gyalogossal szemben intézkedtek a Szécsényi kistérség rendőrei. A 182 db helyszínbírság-nyomtatvány tanúsága szerint 138 helyszíni bírságot a kerékpár felszerelési hiányosságai miatt szabtak ki, 19-et ittas kerékpározás miatt.

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai ezeket az adatokat vetették össze a 2001-es népszámlálás szerinti, valamint az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociális munkás hallgatói által 2004–2005-ben felvett,<sup>9</sup> továbbá a Magyar Tudományos Akadémia Gyermekszegénység Elleni Programjának<sup>10</sup> a szécsényi kistérségben élő gyermekes családok reprezentatív mintáiból következtethető, a térségben a roma lakosság népességen belüli arányára vonatkozó adatokkal.

A helyszínbírság-nyomtatványok az alábbi, az eset szempontjából releváns adatokat tartalmazzák: a szabálysértés megnevezése; az elkövetés pontos dátuma és időpontja; az elkövetés helye; az eljárás alá vont személy vezetékneve és keresztnéve; az eljárás alá vont személy anyjának vezetékneve és keresztnéve; az eljárás alá vont személy lakhelye; a Szécsényi Rendőrkapitányság által alkalmazott szankció. Az MHB a statisztikai kimutatásban azt is feltűntette, hogy a rendelkezésre bocsátott helyszínbírság-nyomtatványok alapján az eljárás alá vont személy az adott időszakban követett-e el más, hasonló szabálysértést.

Ez az adatmennyiség alkalmasnak bizonyult arra, hogy a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai következtetéseket vonjanak le a rendőrségi intézkedési gyakorlat etnikai dimenzióiról, ugyanis az intézkedés alá vont személyek vezeték- és keresztnéve, valamint lakóhelye alapján valószínűsíteni tudták, hogy az adott személyt a faluban romaként tartják-e számon. Ennek során köztudomású tények; a korábbi rimóci jegyző és a polgármesteri hivatal dolgozói általa közvetített nyilatkozata, valamint a szécsényi kistérségben a Magyar Tudományos Akadémia Gyermekszegénység Elleni Programjában dolgozó, a roma közösséget jól ismerő helyi szakemberek (Biztos Kezdet Gyerekházak munkatársai, iskolai koordinátorok, szociális munkások) által adott információk alapján határozták meg azokat a neveket és lakóhelyeket, amelyek helyben jellemzően romák által viselt névnek, illetve romák által lakott utcáknak minősülnek, és ekként valószínűvé teszik, hogy az adott személy roma, illetve „romának számít”.<sup>11</sup>

Tekintettel arra, hogy a bíróságok bevett gyakorlata alapján a helyszínen dolgozó szakemberek vagy ott élő személyek nyilatkozata, a név és a lakóhely beazonosítása megfelelő valószínűsítést jelent ahhoz, hogy az adott személy vagy személyek romának tekinthetőek,<sup>12</sup> az eljárásban a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai a helyi köztudomás és a szakemberek nyilatkozata alapján összegyűjtötték azokat a vezetékneveket, amelyek viselői valószínűsíthetően romák. A Bada, Bangó, Berki, Csemer, Csík, Farkas, Gazsi, Gáspár, Lakatos, Oláh, Pikács, Pusoma, Rác, Szörös, Tupi nevek tipikusan és szinte kizárólag a roma közösségben lelhetőek fel, az ezeket a neveket viselőket a Helsinki Bizottság romának tekintette. További vezetéknevek is gyakoriak a helyi roma közösségben, az ezeket viselőket azonban csak akkor sorolták a valószínűsíthetően a romák közé, ha vagy anyjuk neve, vagy lakóhelyük is roma mivoltukra utal: Balázs, Csonka, Horváth, Petrovics.

A vizsgálat során ugyancsak a diszkriminációt valószínűsítő körülményként értékelték, ha az intézkedés alá vont személy lakóhelye a rimóci romatelepen – amely a település elkülönült, magaslati részén helyezkedik el – található. A következő utcák találhatók Rimóc e részén: Mikszáth, Magashegyi, Akác, Hunyadi, Dankó Pista.

A vezetéknevek és lakóhelyek „roma névként vagy címként” való azonosítása tulajdonképpen a diszkrimináció alapjául szolgáló helyszíni megfigyelést he-

EGY EMBERI JOGI CIVIL SZERVEZET AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS TÖRVÉNY FOGALMAINAK DINAMIKUS ÉRTELMEZÉSÉVEL KÍSÉRLETET TESZ ARRRA, HOGY A JOGALKALMAZÓ ÚJABB ÉS ÚJABB TÉNYÁLLÁSOKRA TERJESSZE KI A TÖRVÉNY ALKALMAZÁSÁT.

lyettesítette. Az egyenlő bánásmód érvényesülése természetesen abban a formában is ellenőrizhető lett volna, hogy a vizsgált időszakban a rendőri ellenőrzés helyszínein külső megfigyelő regisztrálja, hogy a kerékpárral közlekedő, a rendőrök által megállított és intézkedés alá vont személy az észlelése szerint roma-e. E megfigyelést váltotta ki a nevek és lakcímek (együttes) kategorizálása alapján az etnikai származásra vonatkozó következtetés.

## A VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI

Az eljárások etnikai aránytalansága a kerékpár felszerelésének hiányosságai miatt kiszabott helyszíni bírságokat tekintetében a rimóci lakosok vonatkozásában egészen nyilvánvaló: 36 olyan eset volt, amelynek elkövetője rimóci lakos, ez az összes ilyen jellegű szabálysértés 26%-a volt. A szám nem 36 különböző személyt takar, mert néhány érintettet többször is megbírságotak. Ez a tény azonban nem torzítja a következtetéseket, hiszen azt vizsgálták, hogy hány alkalommal került sor szankció kiszabására roma személlyel szemben. A 36 megbírságot személy közül 35 fő feltételezhetően roma. 34 bírsággal sújtott személynek mind a vezetékneve, mind lakóhelye az illető roma mivoltára utal. Mindössze két olyan személy volt a bírsággal szankcionáltak között, akinek a neve nem szerepelt a tipikus „roma neveket” tartalmazó fenti felsorolásban, ám egyikük a romák által lakott utcák egyikében élt. Egy olyan személy volt a bírságotak között, akinek sem neve, sem lakóhelye nem utalt arra, hogy az illető személy roma lenne. A fentiekből következően tehát egyértelműen valószínűsíthető, hogy a rendőrség a vizsgált időszakban – egy személy kivételével – kizárólag romákra szabott ki helyszíni bírságot a „kerékpár felszerelésének hiánya” szabálysértés miatt, ami 97,2%-os arányt jelent. Ez az arány jelentősen magasabb, mint a romák lakosságán belüli, legfeljebb 30% körüli aránya a településen.

A Magyar Helsinki Bizottság vizsgálata azonban tovább ment: a rimóci lakosok által a kerékpár felszereltségének hiányával megvalósított szabálysértések elkövetési helyét is áttekintették, és az alábbi megállapításokra jutottak: öt szabálysértést a romák által lakott utcákban követtek el (13,8%); további három szabálysértést Rimóc „belterületén” (8,3%), 17 szabálysértést a Rimócot és Szécsényt összekötő úton követtek el (47,2%), a fennmaradó 11 cselekmény elkövetési helye pedig Szécsény belterülete volt (30,5%). A fenti adatsorból az látszik, hogy a szabálysértések elkövetőinek közel felét a térségi központ (Szécsény) és a vizsgálat tárgyát képező

község közötti úton büntették meg. Ha a romák és a nem romák is nagyságrendileg ugyanolyan arányban, esetleg a lakossági arányoknak megfelelő számban közlekednek kerékpárral a települések között, akkor nyilvánvalóan kirívóan aránytalan a 97%-ban romákat sújtó bírságolás. Egy másik lehetséges magyarázat az aránytalanságra az lehet, hogy a romák gyakrabban indulnak Szécsénybe biciklivel, mint a nem romák, hiszen – a korábbi rimóci jegyzőtől származó információk szerint – előbbieknél olykor buszjegyre sincs pénzük. Az MHB helyszínen tartott vizsgálata alapján megállapította, hogy a kb. négy kilométeres útszakasz változatos domborzaton fut, több hosszú és viszonylag meredek emelkedő található benne, tehát minden bizonnyal csak azok közlekednek itt kerékpárral, akik más közlekedési eszköz igénybevételét nem engedhetik meg maguknak.

Ha a romák nagyobb szegénységben élnek Rimócon, mint a település lakosságának más nemzetiséghez tartozó tagjai, akkor feltételezhetően gyakrabban indulnak Szécsénybe biciklivel, mint nem roma falubeliek. Ezzel az eshetőséggel számolva szükségessé vált annak a vizsgálata, hogy a rendőrség milyen alapon jelölte ki ellenőrzési pontként a településeket összekötő, elsősorban roma kerékpárosok által használt útvonalat. Ha ugyanis olyan helyszínt jelölt ki, amelyet jellemzően inkább romák használnak, akkor ezzel nyilvánvalóan hozzájárult a bírságolási gyakorlat etnikai aránytalanságához, azaz, a helyszínekjelölés egyenlő bánásmódot sértő gyakorlatot jelenthet.<sup>13</sup>

Az MHB munkatársai áttekintették az ittas kerékpározás miatt helyszíni bírsággal sújtott személyek, illetve szabálysértések adatait is. Összesen 19 esetben büntetett a rendőrség az adott időszakban ittas kerékpárvezetés miatt a Szécsényi kistérségben. Az ittasan bicikliző személyek közül a korábban is alkalmazott teszt alapján 15,7% (3/19) volt roma, közülük egy sem volt rimóci lakos. Az ittas kerékpározás miatt helyszíni bírsággal sújtott személyek közül háromnak volt rimóci lakhelye, közülük egy sem lakott a „roma utcákban”, és egyikük neve sem szerepelt azon a listán, amely a roma neveket tünteti fel. Tehát valószínűsíthetően ezek a személyek nem voltak romák.

A rimóci romákat érintő 97%-os (a kerékpár felszerelésének hiánya) és 0%-os (ittas kerékpározás miatt kiszabott helyszíni bírság) arányok közötti kirívó különbség a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint azzal magyarázható, hogy utóbbi esetben a szabálysértés látható: az ittas biciklista imbolgva, bizonytalanul közlekedik (ezt támasztják alá az ittas kerékpározás miatt tett rendőri feljelentések

is, tudniillik valamennyi szövege azt tartalmazza, hogy az érintett „imbolyogva közlekedett”), míg a felszerelés hiánya nem állapítható meg minden esetben első ránézésre (figyelemmel a kerékpár haladási sebességére, vagy a kérdéses hiányosságra – pl. fékszerkezet hiánya).

Az utóbbi miatt megbüntetett kerékpárosok kiválasztásának oka ezért – szól az MHB érve – valószínűsíthetően a kerékpáros megjelenése, amely nyilvánvalóan magába foglalja a roma származásra utaló tényezőket is. A két százalékos érték közötti kirívó különbség ésszerű magyarázata az, hogy ittas kerékpározás esetén a rendőrök valószínűleg megállítanak minden, láthatóan szabálysértést elkövető személyt, és nemzetiségi szempontoktól függetlenül felelősségre vonják őket. Ezekben az esetekben egyébként a felelősségre vonás csupán az ittaság miatt történik meg, a kerékpár hiányosságai miatt nem, noha távolról sem biztos, hogy az ittasan kerékpározó személyek járműve minden esetben tökéletes felszereltségű. Emellett azt látjuk, hogy a Szécsényi kistérségben az ittas kerékpározás miatt megbírságoltak lakhelye földrajzilag sokkal arányosabb eloszlást mutat, mint a kerékpár felszerelésének hiánya miatt kiszabott bírságoké.

A rimóci lakhellyel rendelkező kerékpárosok vonatkozásában tett, közvetlen megkülönböztetésre vonatkozó következtetést megerősítik a kistérség többi településén alkalmazott, diszkriminatív rendőri gyakorlatra vonatkozó információk. Az ELTE Társadalomtudományi Karának hallgatói által felvett eredmények alapján megállapított lakosságon belüli roma arányokkal összevetve a bírságolási gyakorlatot, az MHB elemzése arra is rámutat, hogy ha magas a romák lakosságon belüli aránya a településen, akkor a bírságok száma is jelentős. Az arány Rimócon kivételesen magas: közel négyszer nagyobb a helyszíni bírsággal sújtott romák aránya, mint a lakosságon belüli arányuk. Azon a három településen (Hollókő, Nógrádsipek, Szécsényfalu), ahol a népszámlálási és az ELTE adatai alapján a legalacsonyabb a romák aránya, egyetlen bírságot sem szabtak ki. Szécsényben, a kistérség egyetlen városában nagyságrendekkel többen laknak (5800 fő), mint a többi kistérségi településen (400–1800 fő), a bírságok aránya azonban nem tükrözi a lakosságszámbeli eltérést. Ez is arra utal, hogy azt sokkal inkább az egyes településeken élő roma lakosság aránya befolyásolja: ahol ez feltételezhetően magas, ott gyakoribbak a bírságok. Az MHB munkatársai ezen információból is arra

következtettek, hogy a rendőrség az ellenőrzési tevékenységét kifejezetten a romák által sűrűn lakott településekre helyezte.

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai a települések domborzati jellegét is megvizsgálták, és megállapították, hogy nem a földrajzi jellemzők határozzák meg a bírságolás gyakorlatát, azaz nem arról van szó, hogy a magasabban fekvő településeken kevésbé használnak biciklit a lakosok. Például Nógrádmegyeren az összlakosság 1600 körüli, magas a roma lakosság aránya,<sup>14</sup> és a kiszabott bírságok száma is (25 db). Varsányban ugyanennyien laknak, de a roma lakosok aránya jelentősen alacsonyabb,<sup>15</sup> és a bírságok száma is (2 db). Nógrádmegyer magasabban fekszik, és a domborzata is változatosabb, mint a sík területen fekvő Varsányé. Ha ugyanezt az összehasonlítást a szomszédos – és nagyjából azonos domborzati viszonyok által jellemzett – Varsány és Rimóc<sup>16</sup> vonatkozásában tesszük meg, akkor az okozati összefüggés az etnikai hovatartozás és a fokozott hatósági figyelem, illetve szankcionálás között még inkább valószínűsíthető.<sup>17</sup>

A tendenciózus rendőrségi eljárás valószínűsítése céljából a Magyar Helsinki Bizottság arra vonatkozóan is végzett vizsgálatokat, hogy egyrészt nem csak romák járnak kerékpárral, hanem ez általános a vizsgált településeken (ezt az ittas kerékpárosokkal szembeni intézkedésekre vonatkozó fenti adatok is bizonyítják), továbbá, hogy nem csak a roma lakosok kerékpárjai hiányos felszereltségűek.

Ez utóbbinak alátámasztására elsőként internetes keresést végeztek. 2011 májusában maga a rendőrség tájékoztatott arról, hogy Nógrád megyében egy közbiztonsági program keretében átvizsgált 1132, általános iskolások által használt kerékpárból mindösszesen 703 darab kerékpár felelt meg a hatályos törvényben meghatározott műszaki feltételeknek.<sup>18</sup> (Az MHB beadványa szerint nincs ok feltételezni, hogy a gyermekek által használt kerékpárok rosszabb állapotúak lennének a felnőttekéknél, sőt, még az is megkockáztatható, hogy a szülők több figyelmet fordítanak gyerekekük biztonságára, mint a sajátjukra.)

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai emellett egy internetes hirdetési újságban<sup>19</sup> is rákerestek a Nógrád megyében eladásra kínált használt kerékpárokra: 16 bicikli tekintetében (egy hirdető két különböző kerékpárról közölt fényképeket) a weboldalra feltöltött fotók valamennyi esetben pontos képet adtak arról, hogy a kerékpárok rendelkeznek-e a

A KISEBBSÉGEKET ÉRINTŐ HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS LEHET NYILVÁNVALÓAN TÖRVÉNYSÉRTŐ, SZÁNDÉKOS MAGATARTÁS EREDMÉNYE, DE TENDENCIÓZUSAN ALKALMAZOTT (LÁTSZÓLAG) JOGSZERŰ ELJÁRÁSOK KÖVETKEZMÉNYE IS.

szükséges felszereléssel, azaz csengővel, első lámpával, hátsó lámpával vagy fényvisszaverővel. (A fékszerkezet állapotát nem lehetett megállapítani.) A 16 kerékpárból csupán kettő olyan volt, amely valamennyi szükséges felszereléssel rendelkezett, ez 12,5%-os arányt jelent. (Az MHB szerint nem élet-szerű az a helyzet, hogy az eladó a fényképezésen kívüli időben a kerékpáron olyan felszereléseket is használt volna, amelyek a fotózás idején nem voltak a biciklin; sőt vélhetően a lehető legjobb színben, állapotban, a legteljesebb felszereltségében kívánta bemutatni kerékpárját.) Az MHB beadványában azt vélelmezte, hogy a kerékpárok felszereltségének tekintetében a helyzet az egyes települések vagy kistérségek vonatkozásában is hasonló lehet. Továbbá azt is feltételezhetjük, hogy az interneten azok hirdetnek, akik jellemzően saját maguk rendelkeznek internetes eléréssel, tehát jobb szociális helyzetben vannak: az MHB-nak alapos oka volt tehát feltételezni, hogy nem a Szécsényi kistérség romatelepein élő állampolgárok hirdeteiről volt szó.

Érvelésüket alátámasztandó, 2012. március 6-án a Magyar Helsinki Bizottság egy munkatársa Rimócra utazott, ahol tucatnyi fényképet készített a településen letámasztott kerékpárokról. Ezek tanúsága szerint a rimóci utcákon, a szociális boltnál, az azzal szemben lévő – áruít egy kertben kínáló – boltnál, a közösségi háznál, az általános iskolánál, a helyi Coop áruháznál, a Petőfi Sándor utcánál található büfénél, és postánál, a patikánál, a takarékpénztárnál, a vegyesboltnál, a sportcsarnoknál, valamint a polgármesteri hivatalnál a látogatás időpontjában található 22 kerékpár közül 18 hiányos felszereltségű volt, és csupán négy volt kifogástalan (amennyiben a csengőt és a lámpák meglétét vizsgáljuk), tehát a rendőrség a kerékpárokat használók 81%-át büntethetné szabálysértés elkövetése miatt.

Az MHB munkatársa azt is dokumentálta, hogy Rimócon a jellemzően romák lakta utcák a település elkülönült, magasabban fekvő részén találhatóak. Ide csak a kerékpárt tolva lehet eljutni, továbbá az utak állapota is igen rossz. Ebből a Helsinki Bizottság érvelése szerint ismét csak arra lehet következtetni, hogy a kerékpárral közlekedő romák aránya nagyságrendekkel alacsonyabb, mint a nem roma kerékpárosok száma, hiszen azok, akik sík terpen laknak, minden bizonnyal inkább használnak kerékpárt, mint azok, akik rossz állapotú, meredek utak tetején laknak. A helyszíni látogatást tevő MHB-munkatárs egyéni percepciója sem erősítette meg azt az esetleges hivatkozási alapot, hogy

kizárólag romák használnák kerékpárt a településen.

Ebből következően – érvel a Magyar Helsinki Bizottság – feltételezhető, hogy miután (függetlenül a használóik etnikai hovatartozásától) a kerékpárok igen nagy része nem megfelelően felszerelt, nagy valószínűséggel bármikor találhatnak a rendőrök olyan okot, amely miatt a megállított kerékpárost megbüntethetik. Ha tehát a helyszíni bírsággal sújtott személyek között a lakosságszámhoz vetített arányukhoz képest nagyobb a romák aránya, az azt jelenti, hogy a rendőrök elsődlegesen a romákat állítják meg és ellenőrzik, ami közvetlen hátrányos megkülönböztetésre mutat.

## A JOGI ÉRVELÉS

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság elé terjesztett beadványban a Magyar Helsinki Bizottság a rimóci roma lakosokat érő, a kerékpár-felszerelés hiánya miatti rendőri fellépés aránytalanságában megjelenő hátrányos megkülönböztetést rója a rendőrség terhére. A hátrány és a védett tulajdonság közötti okozati összefüggést a statisztikai adatok mellett a más típusú szabálysértésekre vonatkozó adatokkal és a Szécsényi kistérség más településein tapasztalt jellemzőkkel valószínűsíti. Érvelésében az MHB kifejti, hogy bár önmagában értelemszerűen nem jogszerűtlen, ha a kerékpárok kötelező tartozékaira vonatkozó szabályok megsértőit a rendőrség joghátránnyal sújtja, amennyiben az egyedi intézkedésekből összeadó szankcionálási gyakorlat ésszerűen alá nem támasztható etnikai aránytalanságot mutat, az a csoport egésze (és ekként szükségszerűen az ahhoz tartozó

AZ ELJÁRÁS SORÁN ALKALMAZOTT STRATÉGIA ÉS AZ ÉRVELÉS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ VIZSGÁLATI MÓDSZERTAN EGYARÁNT UNIKUS.

egyének) vonatkozásában nyilvánvaló és – az intézkedésre kiválasztás illegitim szempontjai miatt – jogszerűtlen hátrányt valósít meg. Az antidiszkriminációs törvény (Ebkvtv.) 7. § (2) bekezdése szerint nemcsak egyedi intézke-

dés, mulasztás vagy utasítás, hanem gyakorlat is sértheti az egyenlő bánásmód követelményét. Ennek következtében az MHB szerint a rendőrségnek a vizsgált időszakban alkalmazott intézkedései – mint gyakorlat – vizsgálhatók az Ebktv. rendelkezései szempontjából. A Magyar Helsinki Bizottság érvelése szerint a fentiek alapján megállapítható az egyenlő bánásmód követelményének közvetlen hátrányos megkülönböztetés formájában történő megsértése, hiszen a rimóci lakosság roma részével szemben a rendőrség aránytalan intézkedési gyakorlatot folytat. A beadvány szerint a kerékpárt haszná-

ló rimóci személyekkel kapcsolatos intézkedések esetében tételezhető okozati összefüggés az érintettek etnikai hovatartozása és a velük szemben alkalmazott rendőri fellépés között. Arra való tekintettel, hogy a kerékpárok felszerelése általánosan nem megfelelő, azonban a rendőrök a romákat jelentősen nagyobb arányban szankcionálják (aminek eredményeként a helyszíni bírsággal sújtott személyek között számszerűen többen és a lakosságbeli számarányukhoz képest is jelentősen nagyobb arányban vannak romák), a Helsinki Bizottság beadványa szerint a rendőrségi gyakorlat a romákkal szemben közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

Mihály István Nógrád megyei rendőrfőkapitány 2012. március 19-én kelt észrevételében azt írja, hogy *„kénytelen elfogadni azt [...], hogy bizonyos tények, körülmények, adatok egyfajta [...] csoportosítása közvetíthet olyan információt [a rendőrség számára], mely indokoltá teheti az Egyenlő Bánásmód Hatóság érdeklődéskörébe vágó jogalkalmazási gyakorlatokat érintő egyfajta orientatív információk áramoltatását”*.

Mindazonáltal, a rendőrség azon az alapon támadja az MHB beadványában foglaltakat, hogy *„egy személy roma nemzetiséghez való tartozását kizárólag az érintett személy nyilatkozata alapján lehet megítélni”*.

Ebben az eljárásban is felmerült tehát annak a nehézsége, hogy hogyan is határozható meg az, hogy ki számít romának. Ezt a jelenséget nevezhetjük a rasszizmus Murphy-törvényének: amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, részükről semmilyen definíciós probléma nem szokott felmerülni a sértett csoport, illetve a csoport tagjainak meghatározásakor. Az adatvédelmi szabályok sajátos értelmezését a hatóságok pedig gyakran arra használják fel, hogy akadályozzák a jogvédelmet: úgy tesznek, mintha az elkövetett jogsértések – és maguk is – színvakok lennének, holott az etnikai adatok figyelembe vétele éppen hogy a sérelmet szenvedett közösség védelmét szolgálja. Így az adatvédelem és a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák értelmezése továbbra is a jogvédők és a jogalkalmazók problémája.

A jelenség legeklatánsabb bizonyítéka a rasszista indíttatású, gyűlöletvezérelt bűncselekmények elleni fellépés elmaradása; pontosabban az, hogy a fellépés elmaradását a jogi szabályozás sajátosságaira történő hivatkozással indokolják.<sup>20</sup> Az iskolai szegregáció megszüntetéséért indított perek alperesei (azaz a felperesek szerint diszkriminatív gyakorlatot folytató, perbe fogott oktatási intézmények) is szinte minden

esetben hasonló érveléssel éltek; mondván, hogy az adatvédelmi törvény értelmében az etnikai hovatartozás megállapítására csakis önbevallás, azaz az érintett befolyásmentes, önkéntes elhatározáson alapuló nyilatkozata alapján kerülhet sor. Tehát például roma etnikai hovatartozását minden személy kizárólag egyénileg, az adatvédelmi törvényben a különleges adatokra előírt formában vallhatja meg, így erről a hatóságoknak semmilyen formában nem lehet tudomása. Az első lépés az volt, amikor, az Esélyt a Hátrányos Gyermeknek Alapítvány által 2006-ban Hajdúhadház Város Önkormányzata, valamint két általa fenntartott iskola ellen indított eljárásban a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság elfogadta azt a szakértői véleményt, amely egy, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat – az érintetteket kivétel nélkül személyesen ismerő – tagjaiból összeállított bizottságot kért fel arra, hogy az iskolában tanuló gyermekek neve és lakcíme alapján határozzák meg, hogy kit tekintenek romának. Az ügyben ezután a személyek beazonosítására alkalmas adatokat elhagyva kalku-

lálták ki – egyes iskolákra lebontva – a roma és nem roma diákok százalékos arányát. Az alperes állami szervezetek egyaránt vitatták az etnikai hovatartozásra vonatkozóan ily módon megszerzett adatok jogszerűségét és felhasználhatóságát; mondván, hogy az etnikai hovatartozásnak a helyi roma vezetők adatszolgáltatásán alapuló meghatározása

nem bizonyító erejű, és a személyiségnek a lakcím egyáltalán nem lényeges eleme, így az etnikai hovatartozás beazonosítására sem lehet alkalmas. A felperes azt hangsúlyozta,<sup>21</sup> hogy az általa hivatkozott adatok azért nem jogellenesen kezelt különleges adatok, mert a helyi választott roma vezetők hivatalos ismeretei alapján határozták meg, hogy kit ismernek, illetve hogy kit tekintenek (feltételeznek) romának, ráadásul végső soron a természetes személyek azonosítására alkalmatlan módon, statisztikai adatokká dolgozva szolgáltatott információt, hiszen a perben már nem voltak beazonosíthatóak a diákok személyes adatai. A felperes álláspontja szerint az adatvédelmi rendelkezéseken túl annak is jelentősége van, hogy a kisebbségi (a hatályos törvény szóhasználatában: nemzetiségi) törvény értelmében a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata saját közösségük érdekeinek védelme; és felteszi a kérdést, hogy vajon ellátható-e ez az érdekvédelmi feladat anélkül, hogy a roma kisebbségi önkormányzat tagjai tudnák, hogy kik azok, akiknek az érdekében fellépnek. Álláspontja szerint

#### A LEFOLYTATOTT BIZONYÍTÁSI ELJÁRÁSBAN MEGÁLLAPÍTÁST NYERT, HOGY AZ ÖNMAGUKBAN JOGSZERŰ ÉS SZAKSZERŰ EGYEDI RENDŐRI INTÉZKEDÉSEK ÖSSZEADÓDÓ HATÁSA ETNIKAI ARÁNYTALANSÁGOK ELŐIDÉZÉSÉHEZ VEZETHETETT

a hajdúhadházi cigány kisebbségi önkormányzat tagjai napi kapcsolatban állnak a helyi roma közösség tagjaival, a telepeken velük együtt élnek, az alperesek ügyintézői és tanárai előtt pedig naponta képviselik a roma gyerekek érdekeit. Hosszú évek tapasztalata alapján nem csupán arról vannak információik, hogy ki tekinti magát romának, hanem arról is, hogy kiket tekintenek az alperesek romának. Az eljáró bíró mérföldkőnek tekinthető ítéletében<sup>22</sup> a felperesnek adott igazat, és emellett, hogy az ügyben megállapította a jogellenes elkülönítés és a hátrányos megkülönböztetés tényét, az etnikai hovatarozás meghatározására alkalmazott módszertant is elfogadta.

Itt érdemes megemlíteni a 2007–2008-ban a Magyar Helsinki Bizottság által az Országos Rendőrfőkapitánysággal és a Rendőrtiszti Főiskolával együttműködésben megvalósított „Hatékony igazoltatási stratégiák” elnevezésű, a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában az etnikai profilalkotás gyakorlatát vizsgáló kutatás módszertanát, amelyet az adatvédelmi és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa véleményezett és hagyott jóvá. A kutatás során a rendőrök egy formanyomtatványon saját percepciójuk alapján rögzítették az igazoltatott etnikai hovatarozását.<sup>23</sup> A formanyomtatványok alapján az MHB arra vonatkozóan tudott következtetést levonni, hogy a romákat gyakrabban igazoltatják-e, mint a többségi etnikumhoz tartozókat. A kutatás<sup>24</sup> megállapításai szerint a romáknak háromszor nagyobb esélye van, hogy igazoltatják őket, mint a nem romáknak, a velük szemben való intézkedés azonban nem eredményesebb – vagyis nem indul több eljárás –, mint a nem romákkal szemben.

Visszatérve a rimóci ügyre, az adatvédelmi problémával kapcsolatban a Magyar Helsinki Bizottság rámutatott, hogy a jogsértés a rendőrök percepcióján alapuló megkülönböztető bánásmód alapján is megállapítható, és ezt (utalva pl. az EBH 461/2010 számú, iskolai szegregációval kapcsolatos ügyére<sup>25</sup> vagy a Debreceni Ítéltábla fenti ügyben hozott ítéletére<sup>26</sup>) az EBH és a bíróságok gyakorlata is egyértelműen elfogadja. Kifejtette emellett, hogy amennyiben kizárólag az önbevalláson alapuló etnikai származást, illetve nemzetiséghez való tartozást ismernénk el mint a védett tulajdonság fennállására vonatkozó valószínűsítést, akkor a nem egyedi panaszosok, a közérdekű igényérvényesítést kezdeményező jogérvényesítési lehetősége kiüresedne, hiszen a jogsérelmet szenvedett személyektől, illetve ezen belül is csak az érintett csoporthoz tartozó, beazonosítható egyénektől csupán rendkívüli nehézségek árán lehetne a védett tulajdonságra vonatkozó nyilatkozatot beszerezni; a jövőbeni jogsértés ve-

szélye vonatkozásában pedig nyilvánvalóan lehetetlen az érintettek nyilatkozatának beszerzése.

Továbbá, az Ebktv. alapján nem csak akkor valószínűleg meg az egyenlő bánásmód megsértése, ha a védett tulajdonsággal ténylegesen rendelkező személyeket ér hátrány, hanem azokban az esetekben is, amikor a védett tulajdonság meglétét a hátrányos megkülönböztetést alkalmazó személy vagy szervezet – akár alaptalanul is – csupán feltételezi, és a hátrány alkalmazásának oka e feltételezés. A rimóci ügyben a megbírságolt kerékpárosok nagy részét a környezetükben élők, így az eljáró rendőrök is, romaként azonosították, tehát az egyenlő bánásmód megsértése abban az esetben is fennállhatna, ha adott esetben egyetlen bírsággal sújtott személy sem vallaná magát roma származásúnak.

## AZ EGYEZSÉG

Az ügy végül egyezséggel<sup>27</sup> zárult. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság által jóváhagyott egyezés szerint *„a lefolytatott bizonyítási eljárásban megállapítást nyert, hogy az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett, ami ugyanakkor az egyedi rendőri intézkedések vizsgálata alapján a főkapitányság részéről – a helyszíni bírsággal sújtott személyek nemzetiségi hovatarozására vonatkozó adatok kezeléséhez szükséges törvényi felbatalmazás, és így az erre vonatkozó adatok ismeretének hiányában – nem volt feltárható és ezáltal észlelhető. A fentiek jövőbeli elkerülése érdekében, azért, hogy a cigány nemzetiséghez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz való joga megfelelően érvényesüljön, a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság a következő lépéseket teszi meg”: (i) a Szécsényi kistérségben közterületi szolgálatot teljesítő állományból legalább 5 rendőrt, továbbá a főkapitányság teljes területéről további legalább 15 rendőrt delegál az Egyenlő Bánásmód Hatóság által tartott háromnapos antidiszkriminációs tréningre; (ii) a főkapitányság-vezető az egyezés tartalmát az intraneten keresztül megismerteti a Nógrád megyei rendőri vezetőkkel, továbbá az állomány számára is megismerhetővé teszi, és felhívja az állomány figyelmét az egyenlő bánásmód követelményének betartására, illetve az antidiszkriminációs törvény rendelkezéseinek megismerésére; (iii) a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság két éven keresztül – külön felhívás nélkül – rendelkezésre bocsátja a Szécsényi kistérség területén végrehajtott kerékpáros szabálysértések miatt kiszabott helyszíni bírságokról kiállított nyomtatványok másolatát, és rendelkezésre áll a nyomtatványok adatai alapján készített elemzés megtárgya-*



lására, amelybe igény szerint a Magyar Helsinki Bizottság bevonható; (iv) a megyei baleset-megelőzési bizottság vállalja, hogy a kerékpárokhoz az előírt és szükséges eszközöket (csengő, első és hátsó világítás, láthatósági mellény) biztosítja a nemzetiségi önkormányzat számára, valamint részt vesz a kerékpáros közlekedéssel kapcsolatos elméleti oktatásban. A felek megállapodtak abban is, hogy a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság és a Magyar Helsinki Bizottság az ügy és annak részletei vonatkozásában korlátozás nélkül tehet nyilatkozatot, vagy fordulhat a nyilvánossághoz az egyezség szellemében. Ennek keretében az eljárás alapját jelentő probléma a közvéleménnyel megismertethető, a Magyar Helsinki Bizottság által az eljárás során gyűjtött és elemzett adatok – összesített, személyazonosításra nem alkalmas formában – nyilvánosságra hozhatók; úgy, hogy a kommunikáció során a Helsinki Bizottságnak jeleznie kell: a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság terhére nem nyert megállapítást az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, valamint a rendőrség az egyezségben meghatározott lépések megtételét vállalta.

## JEGYZETEK

1. Az írás során a „roma” és „nem roma” kifejezések külön kifejtés nélkül a percepció által meghatározott – a közösség, illetve a rendőrök által számontartott, feltételezett – nemzetiségi hovatartozásra értendők.
2. EBH/865/2011.
3. 2003. évi CXXV. évi törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkvt.).
4. Lásd: 30/1992, 36/1994, 18/2004, 95/2008, és 96/2008 sz. AB határozatokat.
5. Bővebben lásd: PAP András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? *Jogesetek Magyarazata* 3, 2012/1.
6. Bővebben lásd M. TÓTH Balázs – PAP András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest, 2012, L'Harmattan.
7. Lásd TATÁR László: Profilalkotás a bűnüldözésben, in *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*, szerk. KORINEK László – KŐHALMI László – HERKE Csongor, Pécs, PTE ÁJK, 2004, 177–181.
8. Az eljárásban felvett legfontosabb adatokat lásd: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH\\_eljaras\\_adatok.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf)
9. Lásd itt: [www.esely.org/kiadvanyok/2006\\_4/BASS.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_4/BASS.pdf)
10. [www.gyerekesely.hu](http://www.gyerekesely.hu)
11. A cikk további részében a „roma” (valamint a „nem roma”) kifejezés külön kifejtés nélkül a percepció által meghatározott – a közösség, illetve a rendőrök által számontartott, feltételezett – nemzetiségi hovatartozásra értendő.
12. Lásd például az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekekért Alapítvány által alkalmazott és a bíróság által elfogadott érvelést, illetve valószínűsítést a Debreceni ítélőtábla Pf.20.683/2005/7. számú ítéletében: [http://www.cfcf.hu/hajduhadhaz\\_hu.html](http://www.cfcf.hu/hajduhadhaz_hu.html)
13. Érdemes megemlíteni, hogy a felszerelés hiánya miatt megállapított bírságok összege meglehetősen következetlenül alakul, egyes bírságok azonban retorziós szándékra utalnak. A legmagasabb bírságösszeget, 20.000 forintot három alkalommal szabták ki: kétszer csengőhiány(!) miatt, egy alkalommal pedig azért, mert az eljárás alá vont személy elengedett kormányval biciklizett. Mindhárom szankcionált személy valószínűsíthetően roma származású. Az a két személy, akit a csengőhasználat miatt bírságoltak ilyen összegre, rimóci illetőségű, és nincs adat arra, hogy a vizsgált időszakban a kérdéses bírságolást megelőzően szabtak volna ki velük szemben bírságot (azaz a maximális bírság kiszabásának oka nem lehetett a „visszaesés”). Egy alkalommal 19.000 forintos helyszíni bírságot szabtak ki, szintén rimóci illetőségű, valószínűsíthetően roma személlyel szemben, akinek sem csengője, sem első lámpája nem volt. A vizsgált időszakban neki sem volt korábbi bírsága.
14. A KSH adatai szerint 12%, az ELTE mérése alapján 50%.
15. A KSH adatai szerint 3,7%, az ELTE mérése alapján 15%.
16. Kb. 1700 lakos; a romák aránya a KSH szerint 13%, az ELTE mérőszámai alapján 25%; a bírságok száma: 37 db.
17. Érdemes megemlíteni, hogy a rendőrség az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) által kiadott húsvéti feladatterv alapján megyei feladattervet hajtott végre, amelynek célja három héten át (amely időszak a vizsgálat alá vont nyolc hónapba esik) a kerékpárosok fokozott ellenőrzése volt a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek visszaszorítása érdekében. Ebben az időszakban számarányában több bírságot szabott ki a rendőrség, azonban a bírságoltak lakhelye vagy származása nem mutat jelentős eltérést a feladatterven kívüli időszakhoz képest. Tehát a romákkal szemben jelentősen gyakrabban kiszabott bírság előfordulását nem magyarázza a fokozott ellenőrzés, nem emiatt alakul ki a nemzetiségi csoportok közötti különbség.

A célkitűzést mellesleg a rendőrségi kimutatásokból leszűrhető bírságolási gyakorlat nem tükrözi, hiszen nagyságrendekkel nagyobb mértékben szabtak ki a rendőrök a kerékpár felszereltségének hiánya miatt bírságot, mint ittas járművezetés következtében. Ez a gyakorlat nem illeszkedik ahhoz a feltételezéshez sem, hogy az ittas kerékpározás nagyságrendileg balesetveszélyesebb, mint a hiányos felszereléssel való biciklizés. Az arányok tehát ismételten a közvetlen hátrányos megkülönböztetésre engednek következtetni.

18. [http://www.police.hu/nograd/aktualis/ngr\\_20120216\\_04.html](http://www.police.hu/nograd/aktualis/ngr_20120216_04.html)
19. [www.express.hu](http://www.express.hu)
20. A témáról bővebben lásd BALOGH Lídia – PAP András László: A homofób és transzfób indíttatású gyűlöletbűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon, in *Homofóbia Magyarországon*, szerk. TAKÁCS Judit, Budapest, L'Harmattan, 2011. 128–139.
21. Farkas Lilla, az ügyben felperesi képviselőként eljáró ügyvéd személyes közlése és a periratok alapján.
22. 6.P. 20.341/2006/50 számú, első fokú, nem jogerős ítélet.
23. Bővebben lásd KÁDÁR András Kristóf – MOLDOVA Zsófia – M. TÓTH Balázs – PAP András László: Igazolt igazoltatás, *Rendészeti Szemle*, 2008/5, 106–132; M. TÓTH Balázs – PAP András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában, in *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (második, javított kiadás), szerk. MAJTÉNYI Balázs, Föld-rész könyvek, Budapest, L'Harmattan, 2009. 111–134., KÁDÁR András Kristóf – M. TÓTH Balázs – PAP András László: Diszkrimináció az igazoltatási gyakorlatban – egy empirikus kutatás eredményei, *Rendészeti Szemle*, 2009/9. 50–67, valamint M. TÓTH Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (PhD-értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011. 175–206.
24. Lásd: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_STEPSS\\_HU.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_HU.pdf)
25. Az ügy összefoglalóját lásd: <http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/461-2010.pdf>
26. Lásd: [http://www.cfcf.hu/hajduhadhaz\\_hu.html](http://www.cfcf.hu/hajduhadhaz_hu.html)
27. Az egyezés teljes szövegét lásd: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Egyezés\\_NMRFK\\_Helsinki.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Egyezés_NMRFK_Helsinki.pdf)

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

## AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS ÉS EMBERTELEN, MEGALÁZÓ BÁNÁSMÓD VAGY BÜNTETÉS TILALMA

*Koky és mások Szlovákia elleni ügye<sup>1</sup>*

*Az ügy körülményei.* 2002. február 28-án a szlovákiai Gánovce-Filice faluban egy nem roma származású pincérnő megtagadta egy roma származású személy kiszolgáltatását a helyi bárban. Egy szóváltást követően a pincérnő leöntötte a vendéget, aki válaszul arcul ütötte őt. Még aznap este egy legalább 12 személyből álló, maszkos banda jelent meg a falu romák lakta részén, baseballütőkkel és vasrudakkal felszerelve. Rasszista megjegyzéseket kiáltozva berontottak a 10 kérelmező otthonába, ahol néhány sértettet fizikailag is bántalmaztak, máshol csak törtek-zúztak. Amikor később a pincérnő hazaért a munkából, egy ismeretlen személy kővel törte be a ház, valamint az udvaron parkoló autó ablakát.

A rendőrség fél órával az incidens után a romatelepre vonult helyszínelni, néhány nappal később pedig garázdaság miatt indítottak eljárást. A nyomozás során többször is meghallgatták a kérelmezőket, és ennek eredményeként rasszista motivációjú bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt is eljárás indult. A nyomozást azonban április végén felfüggesztették, arra hivatkozva, hogy az elkövetők kiléte nem állapítható meg. Bár az egyik kérelmező fellebbezésére az eljárást újra megnyitották, az eredmény néhány hónapon belül ismét a nyomozás felfüggesztése lett.

A kérelmezők az alkotmánybírósághoz fordultak annak megállapítása érdekében, hogy sérült a hatékony jogorvoslathoz való joguk, a testület azonban a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítésének elmulasztása miatt a kérelmet elutasította.

A kérelmezők a Bíróságtól a 3., valamint a 14. cikk által biztosított jogaik megsértésének megállapítását kérték. Véleményük szerint ugyanis a romák szisztematikus hátrányos megkülönböztetés áldozatai Szlovákiában, ahol a rasszista indíttatású bűncselekmények kivizsgálásánál rendszeresek a hatósági mulasztások – ez pedig összességében kimeríti a kínt, valamint a megalázó bánásmód fogalmát.

*A döntés.*<sup>2</sup> A Bíróság a 3. cikkel kapcsolatosan kialakított joggyakorlatának általános elveit összefoglalva kitért arra, hogy a cikk által garantált jogok érvényesülése érdekében az államnak kötelessége biztosítani, hogy a területén senkit ne vessenek alá kínt, megalázó vagy embertelen bánásmódnak, illetve amennyiben ez mégis megtörténik, köteles az elkövetőket felelősségre vonni. Az erre irányuló nyomozás csak akkor nevezhető hatékonynak, ha elviekben alkalmas az ügy körülményeinek és az elkövetők személyének felderítésére.

A Bíróság először azt vizsgálta, hogy a támadás a 3. cikk hatálya alá tartozik-e, és elsősorban annak kontextusára hívta fel a figyelmet. Az indoklás kiemelte, hogy az incidens éjszaka történt, a település romák lakta részén, ahol egy felfegyverzett, maszkos csoport rontott be a sértettek házába, illetve magánéletébe. Nem csak anyagi kár keletkezett, hanem személyi sérülés is történt, mindezekhez pedig rasszista, fenyegető hangnem társult. A Bíróság így – a kontextusra hivatkozva – megállapította, hogy az incidens a 3. cikk hatókörébe esik.

Annak vizsgálatakor, hogy a nyomozás megfelelt-e a 3. cikk által megkövetelt szigorú feltételeknek – azaz: a hatóságok mindent megtettek-e, ami ésszerűen elvárható tőlük a bűncselekmény felderítésének érdekében – a következőket emelte ki: a nyomozást kétszer is felfüggesztették, mindeközben pedig bizonyítékok tűntek el a rendőrségről; bár kikérték a pincérnő és közeli családtagjai mobiltelefon-használatára vonatkozó adatokat, semmi nem utal arra, hogy ezeket az adatokat valóban megkapták.

A Bíróság továbbá hivatkozott a szlovákiai romák különösen érzékeny helyzetére is, amit saját esetjogával támasztott alá.

Mindezek figyelembevételével a Bíróság úgy találta, hogy a nyomozóhatóságok nem tettek meg mindent, ami tőlük ésszerűen elvárható a bűncselekmény felderítése érdekében, különös tekintettel arra, hogy a rasszista felhangú bűncselekmények erélyes fellépést kívánnak.

A Bíróság kimondta, hogy Szlovákia nem tett eleget a 3. cikkben vállalt kötelezettségeinek, azonban nem vizsgálta a 14. cikk megsértésének megállapítására irányuló kérelmet.

*Bieber Ivóna*

AZ EGYEZMÉNY 6. CIKKE.  
TISZTESSÉGES TÁRGYALÁSHOZ  
VALÓ JOG

*D.D. Litvánia elleni ügye*<sup>3</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező paranoid skizofréniával diagnosztizált személy, aki a tanulási nehézségekkel küzdő személyek számára fenntartott Kédainiai Szociális Intézetben él. A kérelmező cselekvőképtelen; gondnokául a kaunasi bíróság édesapját jelölte ki, annak ellenére, hogy kettejük viszonya nem volt mentes a komoly feszültségektől.

2004 júniusában a kérelmezőt akarata ellenére – édesapja kérésére – kezelés céljából a városi kórház pszichiátriai részlegébe szállították. Egy hónappal később a kórházból a már említett pszichiátriai intézetbe szállították tartós kezelés céljából, miután a fenntartó városi tanács döntött a kérelmező befogadásáról, egy szociális munkás pedig szakvéleményében a kérelmezőt önálló életvitelre képtelennek ítélte. A kérelmező édesapjának indítványára az intézet korlátozta a kérelmező látogathatóságát, kikötvé, hogy a korábbi kezelőorvosa és gondnoka, D.G. nem látogathatja őt.

2006 nyarán a kérelmező rövid ideig ismét édesapjával élt, közös otthonukból azonban megszökött. Miután a rendőrség három hónap múlva megtalálta, visszaszállították a Kédainiai pszichiátriai intézetbe, ahol jelenleg is él.

Az ügy végül 2005-ben került bíróság elé, amikor is kérelmezte új gondnok kijelölését. Többek között arra hivatkozott, hogy az eredeti gondnokság alá helyezési eljárásban őt nem hallgatták meg. A bíróságon a kérelmező előadta, hogy jogszerűtlenül korlátozzák személyi szabadságában és akarata ellenére tartják fogva a pszichiátriai intézetben. A meghallgatás jegyzőkönyve szerint a tárgyalás elején D.G., a kérelmező korábbi gondnoka, kérte az elhangzottak hanganyagon történő rögzítését, de a kérelmet a bíró elutasította. A bíróság a kérelmező jogi segítség iránti kérését is elutasította arra hivatkozva, hogy gondnoka már rendelkezik jogi képvisellel és új ügyvéd csak hozzájárulásával nevezhető ki. A tárgyalás folyamán a bíró szünetet rendelt el, és irodájában személyesen beszélt a kérelmezővel. Bár az ott elhangzottak tartalma vitatott, annyi bizonyos, hogy a szünet után a kérelmező visszavonta indítványát.

A kérelmező a Bírósághoz fordult, és kérte az Egyezmény 5. és 6. cikkében foglalt jogai megsértésének megállapítását.

*A döntés.*<sup>4</sup> A Bíróság a tisztességes eljáráshoz való jogot elmebeteg elzárása esetén mindig a *lex*

*specialis*nak számító 5. cikk (3) bekezdés e) pontja fényében vizsgálja. Ennek megfelelően érvelését azzal kezdte, hogy bár sokszor elkerülhetetlen egy személy gondnokság alá helyezése, ez nem jelenti automatikusan azt, hogy az érintett képtelen az adott szituációról véleményt alkotni. Indoklásában rámutatott, hogy ilyenkor kulcsfontosságú a gondnokolt személyes meghallgatása.

A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem lehetett tisztességes az a bírósági eljárás, ahol elvárták a kérelmezőtől, hogy az ellenérdekelte fél jogi képviselőjére bízta saját jogi képviseletét is. Szintén kiemelte, hogy a városi bíróság megtagadta D.G. hangfelvétel készítésére irányuló kérelmét, valamint azt, hogy a bíró magához rendelte a tárgyalás szünetében a kérelmezőt, aki ezután már nem kérte új gondnok kijelölését.

A Bíróság ennek megfelelően kimondta, hogy Litvánia megsértette a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az 5. cikk (1) bekezdésében garantált személyi szabadsághoz való jog megsértését azonban nem állapította meg a Bíróság. Bár elismerte, hogy a pszichiátriai intézet teljes kontrollt gyakorol a kérelmező felett, és a kérelmezőt a kezdetektől fogva akarata ellenére tartották ott, ezt a korlátozást szükségesnek és jogszerűnek találta a Winterwerp-ügyben megállapított hármas kritériumrendszer alapján. A Bíróság bizonyítottan látta, hogy 1) a személyi szabadságában korlátozott kérelmező esetében megbízhatóan igazolták a mentális betegséget, 2) a diagnosztizált betegség olyan súlyú, amely kötelező elzárás alkalmazását teszi szükségessé, és 3) a betegség tartós.

Megállapította viszont a jogsértést az 5. cikk (4) bekezdése tekintetében, amely alapján a kérelmezőnek joga lett volna az elzárás jogszerűségét megkérdőjelezni független bíróság előtt. A releváns joggyakorlat szerint az intézkedés szükségességét rendszeres időközönként felül kell vizsgálni, az érintett bíróság általi meghallgatása pedig elengedhetetlen. Márpedig a kérelmező esetében a bíróság csak a gondnokság kérdésében döntött, a pszichiátriai intézetben való elhelyezésének kérdésében semmiféle bírói kontrollról nem beszélhetünk – a litván jog ugyanis cselekvőképtelenség esetén csak a gondnok számára engedélyezi a felülvizsgálat kezdeményezését.

A Bíróság ugyan kimondta a 6. cikknek és az 5. cikk (4) bekezdésének megsértését, mivel az elzárást jogszerűnek találta az 5. cikk (1) bekezdés alapján, a kérelmező jelenleg is a pszichiátriai intézetben éli mindennapjait.

*Bieber Ivóna*

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

*Aksu Törökország elleni ügye*<sup>5</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező – roma származású török állampolgár – állítása szerint három, részben állami támogatásból megjelentetett könyv negatív értékítéleteket is közvetít a romákkal szemben, ami sérti az Egyezmény 8. és 14. cikkben garantált jogait.

A 3000 példányban, közpénzből megjelentetett „Törökországi romák” című publikáció egy tudományos mű, amelyet széles körű kutatás előzött meg. A szerző többször járt, illetve élt romák között Törökország különböző területein, megfigyelte mindennapjaikat. A könyv egyik fejezete az ország különböző területein élő roma közösségek megélhetési forrásaival is foglalkozik. Bár az általa tipikusan roma foglalkozásként megjelölt munkák legálisak, gyakran utal illegális pénzkeresési formákra is. Isztambul esetében például megemlíti, hogy néhányan lopásból, zsebtolvajlásból és narkotikumok árusításából tartják fenn magukat.

A kérelmező polgári jogi bírósághoz fordult, és nem vagyoni kártérítést követelt arra hivatkozva, hogy a cikk bizonyos megjegyzései sértőek rá mint roma származású személyre nézve, és támadást jelentenek roma identitása ellen. Kérte a könyv összes példányának lefoglalását és terjesztésének betiltását. A bíróság a kérelmet elutasította, döntését pedig azzal indokolta, hogy a mű tudományos kutatás eredménye, és az abban szereplő állítások nem sértőek a kérelmezőre nézve. A kérelmező fellebbezése utána a másodfokú bíróság helyben hagyta az ítéletet.

A másodikként, illetve harmadikként támadott könyvek török–roma szótárak, amelyek a cigány címszó alatt többek között a következő bejegyzéseket tartalmazták: „cigány” – 1. nomád életet élő, a világban szétszóródott, indiai származású etnikai közösséghez tartozó személy 2. (metafora) száncsalmas; „cigány lakodalom” – zsúfolt, hangos összejövetel; „cigány pénz” – aprópénz.

A kérelmező bírósághoz fordult, és nem vagyoni kártérítés mellett kérte a cigány címszó alatt szereplő bejegyzések eltávolítását a szótárakból. Meglátása szerint a cigány címszó alatt szereplő bejegyzések negatív, diszkriminatív és előítéllettel teli felhanggal terheltek.

A bíróság a keresetet elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy a szócikkek a történelmi-szociológiai valóságot tükrözik, és nem céljuk a romák meg-

alázása. A kifejezéseket használja a török nyelv a mindennapi kommunikáció során, hasonló kifejezésekkel pedig más etnikai kisebbségek vonatkozásában is lehet találkozni. A másodfokú bíróság az ítéletet helybenhagyta.

*A döntés.*<sup>6</sup> A Nagykamara az ügyet a Kamara érvelésével ellentétben nem a 8. és 14. cikk együttes megsértése szemszögéből vizsgálta. Az indoklás szerint a kérelmező esetében nem beszélhetünk hátrányos megkülönböztetésről a vitatott könyvek megjelenése kapcsán, annak megállapításához ugyanis a Bíróság szerint a kérelmezőnek *prima facie* bizonyítani kellett volna a diszkriminatív hatást vagy szándékot. A bíróság így kizárólag azt vizsgálta, hogy megsértette-e Törökország a kérelmező 8. cikkben biztosított, magánélethez való jogát.

A Bíróság kifejtette, hogy egy személy fizikai és társadalmi identitásának nagyon sok aspektusa létezik, az etnikai hovatartozás ennek fontos eleme. Az érvelés talán legjelentősebb momentuma, hogy a Bíróság kiemelte: amennyiben egy csoporttal kapcsolatos negatív sztereotípiák elérnek egy bizonyos szintet, ez hatással lehet a csoport identitástudatára, valamint a csoport egyes tagjainak önértékelésére és magabiztosságára, így az ilyen sztereotípiák a magánélethez való jog hatókörébe esnek.

A magánélethez való jog általános elveinek számbavétele után a Bíróság a konkrét ügy kapcsán azt vizsgálta, hogy vajon a nemzeti bíróságok megfelelő körültekintéssel mérlegelték-e a konfliktusban levő két egyezményes jogot, azaz a kérelmező magánélethez való jogát és a szerzőnek a 10. cikk által biztosított, véleménynyilvánítási szabadságát.

A Bíróság elfogadta a nemzeti bíróságok érvelést, miszerint a könyv tudományos munka, a vitatott megállapítások általános érvényűek, azaz nem a kérelmező ellen irányulnak, és semmiképpen sem a roma közösségre mint egészre vonatkoznak. Hozzáfűzte, hogy a szerző sehol nem állította, hogy az egész roma társadalom illegális tevékenységekből tartja fenn magát. Éppen ellenkezőleg, szembevetendő, hogy a szerző célja az volt, hogy megismertesse az olvasóval a romák ismeretlen világát. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a nemzeti bíróság megfelelő körültekintéssel mérlegelte a konfliktusban álló jogokat, a Bíróság joggyakorlatát tiszteletben tartva, így a 8. cikk megsértése nem állapítható meg.

Ugyanerre a következtetésre jutott a két szótár vizsgálata során is. Bár elismerte, hogy egy szótár az adott szó több jelentését tartalmazhatja, amelyek közül az elsődleges deskriptív, a továbbiak azonban lehetnek metaforikusak vagy allegorikusak, megjegyezte, hogy szerencsésebb lett volna a cigány cím-

szó második jelentése esetén nem „metaforikus”, hanem „pejoratív” jelzőt használni. A Bíróság szerint ez a körülmény önmagában azonban nem elegendő a 8. cikk megsértésének megállapításához.

*Bieber Ivóna*

#### *Von Hannover Németország elleni ügye (2)<sup>7</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmezők Karolina monacói hercegnő (Caroline von Hannover), a néhai III. Rainer herceg idősebb lánya, valamint férje, Ernő Ágost herceg (Ernst August von Hannover).

Karolina hercegnő a kilencvenes évek eleje óta próbálja jogi úton meggátolni a magánéletéről készült képek sajtóban való megjelenését, ennek eredményeként korábban egyszer már a Bírósághoz fordult (ez volt az első Von Hannover-döntés, 2004-ben). A Bíróság akkor úgy ítélte meg, hogy Németország megsértette a kérelmező magánélethez való jogának védelmére irányuló kötelezettségét, amikor a sajtó mellett foglalt állást egy hazai jogvitában. A Bíróság akkor azt állapította meg, hogy a német bíróságok tévesen érveltek amellett, hogy közszereplő a magánéletéről készült képek sajtóban való megjelenésekor csak akkor hivatkozhat magánélethez való jogának megsértésére, ha a nyilvánosságtól elzárt helyen tartózkodott a fényképek készítésekor, és ezt bizonyítani is tudja.

A jogvita jelen esetben három cikk és az azok mellett megjelent képek okán alakult ki. Az első kép a kérelmező hercegnőt és néhai édesapját, Rainer herceget ábrázolja, amint egymásba karolva sétálnak. A cikk fő témája a herceg egészségügyi állapota és betegsége. A második és harmadik cikk kizárólag a hercegi család üdüléséről szól, a mellékelt fotók a hercegi család különböző tagjairól készültek teletélés közben.

Az ügy a német szövetségi alkotmánybíróságig jutott, ahol a testület a szövetségi bírósággal egyetértve kimondta, hogy a család üdülésével kapcsolatos két cikk és az azokhoz kapcsolódó fotók semmilyen formában nem járultak hozzá a közügyek nyilvános vitájához. Az első cikk azonban az uralkodó rossz egészségi állapotával foglalkozott – illetve a mellékelt kép is ehhez a témához kapcsolódott –, és ez a téma közérdeklődésre tarthat számot. Így, az üdülésről készült képekkel ellentétben, ebben az esetben úgy ítélte meg a bíróság, hogy a személyiségi jogok háttérbe szorulnak a sajtó véleménynyilvánítási jogához és a nyilvánosság információhoz való jogához képest.

*A döntés.*<sup>8</sup> A Bíróság – a lentebb tárgyalt Axel Springer-ügyhöz hasonlóan – itt is a véleménynyilvánításhoz való jog és a magánélethez való jog konfliktusa esetén mérlegelendő szempontrendszer elemeit vizsgálta. A Bíróság megjegyezte: tudatában van annak, hogy az első Von Hannover-döntés óta a német joggyakorlat némileg megváltozott, és kulcsfontosságú kérdés, hogy az adott cikk hozzájárul-e a társadalmi vitához egy adott témában, vagy egyedül a nyilvánosság kíváncsiságának kielégítése a cél. Utóbbi esetben a magánélethez való jog nyilvánvalóan szigorúbb védelmet érdemel. A Bíróság önmérsékletéről tett tanúságot, amikor a nemzeti bíróságok érveit mintegy megismételte és összegezte. Kiemelte, hogy nem ellentétes az Egyezményvel egy olyan gyakorlat, amely a társadalmi vita szempontjából releváns információt nem hordozó kép társadalmi értékét a képhez írt cikk fényében határozza meg. A Bíróság azt az érvet is elfogadta, hogy az első cikkben megörökített momentum „jelenkori társadalmi esemény”-nek számít, így a sajtónak legitim értéke fűződik ahhoz, hogy beszámoljon róla.

A Bíróság végül – a nemzeti bíróságok mérlegelési jogkörét szem előtt tartva – arra a következtetésre jutott, hogy a német hatóságok érvelése nem ésszerűtlen, következtetései nem kritizálhatóak az Egyezmény szellemisége alapján. Hozzáfűzte, hogy bár közjogi funkciót nem látnak el a kérelmezők, átlagos magánszemélyeknek mégsem tekinthetők, mivel nagyon ismertek – és így vonatkozik rájuk a közszereplőkre irányadó, magasabb ingerküszöb, ami a magánéletbe való beavatkozás elviselését illeti.

A kérelmezők rámutattak arra, hogy a jövőben problémás lehet megítélni egyes fényképes cikkek társadalmi vitában betöltött értékét, mivel félt, hogy a sajtó visszaél a „jelenkori társadalmi esemény” minősítéssel, és kihasználja az ezzel a címkével ellátott események fotózására vonatkozó megengedőbb szabályokat. A Bíróság azonban úgy foglalt állást, hogy amennyiben ez így történik, az érintettek előtt mindig nyitva áll a lehetőség, hogy bírósághoz forduljanak.

A Bíróság így a kérelmet elutasította, és megállapította, hogy Németország nem sértette meg a 8. cikkben garantált, magánélethez való jogot.

*Bieber Ivóna*

#### *Koch Németország elleni ügye<sup>9</sup>*

*Az ügy körülményei.* 2002-ben a kérelmező néhai felesége, B.K., egy baleset következtében szinte teljesen megbénult. Emiatt mesterséges lélegeztetésre és

állandó gondozásra szorult, valamint folyamatosan fájdalmak gyötörték. Az orvosok szerint B.K. még legalább 15 évet élhetett volna, ő azonban véget kívánt vetni az általa méltóság nélkülinek tartott életének. 2004 novemberében ezért azzal a kérelemmel fordult a Szövetségi Gyógyszerészeti és Gyógyászati Intézethez (Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte), hogy engedélyezzék számára, hogy halálos dózisú nátrium-pentobarbitált kaphasson, amivel öngyilkosságot követhetett volna el otthonában. 2004. december 16-án az intézet azon az alapon tagadta meg az engedélyt, hogy az szöges elentétben állna a vonatkozó német törvénnyel (Betäubungsmittelgesetz), amely csak az élet megóvása vagy fenntartása érdekében teszi lehetővé a szükséges gyógyszerek felírásához a hozzájárulás megadását, nem azért, hogy valaki kioltsa általuk az életét. 2005. január 14-én a kérelmező és felesége fellebbezett a döntés ellen, majd ezután a házaspár Zürichbe utazott, ahol B.K. asszisztált öngyilkosságot követett el.

A szövetségi intézet 2005 márciusában hozott határozatában fenntartotta korábbi álláspontját. Érvelése szerint kétséges, hogy az Egyezmény 8. cikkéből levezethető lenne az öngyilkosság elkövetéséhez való jog. Ezen túlmenően a rendelkezés nem értelmezhető úgy, mintha arra kötelezné az államot, hogy tegye lehetővé öngyilkosságot elkövetését halálos dózisú gyógyszerek felírásának engedélyezésével, hiszen ez összeegyeztethetetlen lenne az államnak a német alaptörvényben foglalt életvédelmi kötelezettségével.

Koch úr ezt követően bírósághoz fordult, kérve annak megállapítását, hogy az intézet döntései jogellenesek voltak, és a feleségének meg kellett volna kapnia a kért engedélyt. A bíróság a keresetet elutasította, mert álláspontja szerint a kérelmezőnek nem volt perképesége. Kimondta továbbá, hogy az intézet határozatai nem sértették a házastársaknak a német Alaptörvényben és az Egyezmény 8. cikkében foglalt jogait. A kérelmező e döntés ellen benyújtott fellebbezését a fellebbviteli bíróság azon az alapon utasította el, hogy a kifogásolt határozatok nem sértették Koch úrnak a magánélet tiszteletben tartására vonatkozó jogát. A törvényszék szerint ugyanis, még ha a halálhoz való jog létezne is, annak kifejezetten személyhez fűződő jellege nem alapozná meg harmadik személyek azon jogát, hogy más ember öngyilkosságában segédkezessenek. A kérelmező végezetül alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság 2008. november 4-én befogadhatatlannak nyilvánított. A testület szerint a kérelmező nem élhetett volna ezzel az eszközzel néhai felesége emberi méltósága vagy

egyéb személyhez fűződő jogának védelme érdekében, mivel az elhunyt személy örököse csak olyan esetben fordulhat a Szövetségi Alkotmánybírósághoz, amely elsősorban anyagi követeléseket érint, és ha annak célja az örökös saját érdekeinek érvényesítése.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező azt kifogásolta, hogy B.K. kérelmének megtagadása sértette az ő és néhai feleségének az Egyezmény 8. cikkében foglalt jogait. Hivatkozott továbbá az egyezmény 13. cikkének sérelmére is, mivel a hazai bíróságok nem vizsgálták meg érdemben a kérelmeit.

*A döntés.*<sup>10</sup> Az EJEB először is azt vizsgálta, hogy a kérelmező hivatkozhat-e arra, hogy a szövetségi intézet döntése beavatkozást valósított meg az őt a 8. cikk szerint megillető jogok gyakorlásába. E tekintetben különbséget tett Koch úr ügye és azon esetek között, amelyekben az örökösök vagy hozzátartozók kizárólag az elhunyt nevében fordultak a Bírósághoz, mivel a kérelmező a saját jogainak sérelme miatt nyújtotta be a panaszát. A testület ugyanakkor úgy vélte, hogy azok a – korábbi ítélezési gyakorlatában kidolgozott – követelmények, amelyek teljesülése esetén a hozzátartozó vagy az örökös az elhunyt nevében az EJEB-hez fordulhat, a jelen ügyben is alkalmazhatóak, ezért megvizsgálta a szoros családi kötelékek meglétét. E vonatkozásban megállapította, hogy Koch úr és felesége már 25 éve házastársak voltak, amikor B.K. benyújtotta kérelmét az intézethez, ezért kétségtelen, hogy a házastársak nagyon szoros kapcsolatban álltak egymással. A kérelmező elfogadta és támogatta felesége azon döntését, hogy véget vet életének, továbbá Svájcba is elkísérte őt, ahol B.K. megvalósíthatta ezen szándékát. Koch úr személyes elkötelezettségét bizonyította az is, hogy az intézet döntése ellen feleségével közösen nyújtották be a fellebbezést, akinek halálát követően pedig a saját nevében kezdeményezett bírósági eljárásokat. E rendkívüli körülmények között az EJEB elfogadta, hogy a kérelmezőnek jelentős és tartós érdeke fűződött az eredeti kérelem érdemi elbírálásához, és ezért hivatkozhat arra, hogy az intézet határozata közvetlenül érintette őt.

A testület továbbá felidézte, hogy a „magánélet” tág fogalom, amelyhez nem kötődik átfogó meghatározás. A Bíróság Pretty Egyesült Királyság elleni ügyében<sup>11</sup> hozott ítéletében korábban már megállapította, hogy a személyi autonómia az egyezmény 8. cikkében foglalt garanciák alapjául szolgáló egyik legfontosabb elv. Ebben a döntésében azt is elismerte, hogy mivel egyre hosszabb az emberek várható élettartama, sokakat foglalkoztat az öngyilkosság gondolata idős korban, valamint előrehaladott fizikai vagy szellemi hanyatlás állapotában. Így arra a kö-

vetkeztetésre jutott, hogy egyelőre nem zárhatja ki a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog gyakorlásába történő beavatkozások közül azt az esetet, amikor törvény tiltja az érintett számára, hogy saját elhatározásából öngyilkosságot kövessen el. Hivatkozott továbbá Haas Svájc elleni ügyére,<sup>12</sup> amelyben a Bíróság kimondta: az egyén azon joga, hogy eldönthesse, hogy milyen módon és mikor érjen véget az élete, a magánélet tiszteletben tartásához való jog egyik aspektusa, feltéve, hogy az érintett olyan helyzetben van, amiben önállóan dönthet, és annak megfelelően is cselekedhet.

A fentiekre való tekintettel az EJEB úgy ítélte meg, hogy az egyezmény 8. cikkéből eredő eljárási kötelezettségek magukban foglalhatják a bírósági felülvizsgálatot egy olyan jog megsértése miatt indult eljárásban is, amelyet az adott állam önálló alapjogként még nem deklarált. Következésképpen a szövetségi intézet és a bíróságok beavatkoztak a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogának gyakorlásába.

A Bíróság végezetül azt mérlegelte, hogy a polgári eljárások során kellően tiszteletben tartották-e Koch úr 8. cikkben foglalt jogait. A testület nem találta bizonyítottnak, hogy a kérelmező jogainak gyakorlásába történő beavatkozásnak bármiféle jogszerű indoka lett volna a 8. cikk 2. bekezdése értelmében, illetve, hogy a beavatkozás az ott felsorolt bármelyik legitím célt szolgálta volna. Az EJEB szerint viszont alapvető fontosságú az, hogy a nemzeti jogrendszerek jogorvoslati lehetőséget biztosítsanak az Egyezményben foglalt rendelkezések megsértése esetén. Emellett a Bíróság, a szubszidiaritás elvének megfelelően, csupán felülvizsgálati fórumként funkcionál. Ez az elv még jelentősebb szerephez jut akkor, amikor a kérelem egy olyan kérdést érint, amelynek vonatkozásában az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Mivel az Európa Tanács tagállamainak többsége nem teszi lehetővé az asszisztált öngyilkosság egyik formáját sem, e tekintetben tehát nincs általános konszenzus az államok között, így azok mérlegelési jogkörének szélesnek kell lennie.

A szubszidiaritás elvét figyelembe véve a testület ezért úgy vélte, hogy elsősorban a hazai bíróságoknak kellett volna érdemben megvizsgálnia a kérelmező indítványait. Következésképpen sérült Koch úrnak az egyezmény 8. cikkében foglalt, magánélet tiszteletben tartásához való joga.

A kérelem fennmaradó részét az EJEB elutasította, illetve nem tartotta szükségesnek külön vizsgálni.

*Kommentár.* Az EJEB elismerte, hogy Koch úr néhai felesége asszisztált öngyilkosságának körül-

ményei, különösen a német hatóságok döntései, olyan hatással voltak a kérelmezőre, hogy ezért közvetlenül is hivatkozhatott a 8. cikk alapján őt megillető jogok megsértésére. Másrészt a Bíróság, mivel egy olyan jog sérelme miatt állapította meg a magánélet tiszteletben tartásához való jogból eredő eljárási garanciák sérelmét, amelynek gyakorlását Németország nem volt köteles az egyezmény alapján biztosítani állampolgárai számára, közvetett módon elismerte az asszisztált öngyilkossághoz való jog létezését.

*Buzás Péter*

### *Costa és Pavan Olaszország elleni ügye<sup>13</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmezők, egy olasz férfi és egy nő, 2006-ban, kislányuk születése után tudták meg, hogy egy genetikailag öröklődő betegség, a cisztás fibrózis hordozói. Mivel azt szerették volna, hogy legközelebb egészséges gyermeknek adjanak életet, a nő második terhessége alatt prenatalis diagnosztikát végeztek el. A vizsgálat kimutatta, hogy a magzat szintén hordozza a betegséget, ezért a terhesség megszakítása mellett döntöttek. A kérelmezők ezt követően mesterséges megtermékenyítést szerettek volna igénybe venni; úgy, hogy beültetése előtt preimplantációs genetikai diagnosztikát végeztek volna el az embrión.

A vonatkozó olasz törvény értelmében a mesterséges megtermékenyítési eljárásokat csak steril vagy meddő párok vehetik igénybe. Egy 2008-as egészségügyi miniszteri rendelet továbbá olyan párok számára is lehetővé tette az asszisztált reprodukcióval történő megtermékenyítést, ahol a férfi szexuális úton terjedő vírusos betegségben (például HIV, hepatitisz B és C) szenved, annak elkerülése érdekében, hogy a természetes fogantatás révén a nő vagy a magzat is megfertőződjön.

A preimplantációs genetikai diagnózis elvégzése az olasz jog szerint tilos. E szabályozás indokaként az olasz kormány a gyermek és a nő egészségének védelmére, az orvosok lelkiismereti szabadságára és az eugenika veszélyének elkerülésére hivatkozott.

A kérelmezők szerint sérültek a jogaik, mivel a jogszabályok értelmében nem vehetnek igénybe mesterséges megtermékenyítést és preimplantációs genetikai diagnosztikát annak érdekében, hogy a betegségüket nem hordozó egészséges gyermekük szülesse. Az EJEB-hez benyújtott panaszukban kifogásolták az egyezmény 8. és 14. cikkének megsértését.

*A döntés.*<sup>14</sup> Az EJEB a korábbi gyakorlatára hivatkozva felidézte, hogy a „magánélet” tág fogalom,



amely többek között magában foglalja a genetikai szülővé válással kapcsolatos döntés tiszteletben tartásához fűződő jogot, továbbá a 8. cikk hatálya alá tartozik a mesterséges megtermékenyítési eljárásokhoz való hozzáférés kérdése is. A testület ezért úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők azon óhaja, hogy olyan gyermekük fogadjon, aki nem hordozza a betegségüket, valamint a mesterséges megtermékenyítés és a preimplantációs genetikai diagnosztika alkalmazása iránti igényük e célból, a magán- és családi életük kifejezésének egyik formája. A 8. cikkben foglaltak következként vonatkoznak a jelen ügy megítélésére is.

A Bíróság először is kimondta, hogy a kifogásolt szabályozás nyilvánvalóan „törvényben meghatározott” beavatkozást valósít meg a kérelmezők magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogának gyakorlásába. A beavatkozás jogszerűségével kapcsolatban viszont nem találta bizonyítottnak, hogy az olasz kormány által hivatkozott védendő érdekeknek nem mond ellent az a tény, hogy a kérelmezők művi terhességmegszakítást végezhetnek el akkor, amikor a magzatuk is hordozza betegségeket. A Bíróság ezzel kapcsolatban hangsúlyozta egyrészt, hogy a védelem szempontjából a „gyermek” és az „embrió” között nem lehet egyenlőségjelet tenni. Másrészt, az abortusz érinti mind a magzatot, amely nyilvánvalóan előrébb tart a fejlődésben, mint az embrió, mind pedig a szülőket, elsősorban is a nőt.

A fentiekre való tekintettel az EJEB kimondta, hogy a vonatkozó olasz szabályozás ellentmondásos: egyrészt nem teszi lehetővé az olyan embriók beültetését, amelyek nem hordozzák a kérelmezők betegségét, másrészt viszont megengedi az ugyanazon betegség által érintett magzatok abortálását. A testület szerint nem hagyható figyelmen kívül továbbá a beteg gyermek születésének veszélye által az anyának okozott stressz, valamint az a szenvedés sem, amely a terhesség művi megszakításával kapcsolatos döntés meghozatalával jár. A Bíróság ezért úgy találta, hogy a beavatkozás a kérelmezők magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogának gyakorlásába aránytalan volt. Következésképpen megsértették az egyezmény 8. cikkében foglalt jogaikat.

A kérelemnek a 14. cikk alapján a hátrányos megkülönböztetés megsértésére alapozott részét az EJEB elutasította.

*Kommentár.* A Bíróság megerősítette az S.H. és mások Ausztria elleni ügyében<sup>15</sup> hozott ítéletében foglaltakat, miszerint a mesterséges megtermékenyítéssel kapcsolatos eljárások tekintetében az államnak széles mérlegelési joga van, a jogalkotó által konkrét esetben meghozott döntéseket ugyanakkor a Bíróság

felülvizsgálhatja. Az EJEB a jelen ügyben a vitatott, a mesterséges megtermékenyítési eljárásokra és a preimplantációs genetikai diagnosztikára vonatkozó olasz szabályozás arányosságát vizsgálta meg, összevetve azt a kérelmezők számára lehetővé tett művi abortusz lehetőségével. Értelése szerint a szabályozás aránytalan volt, ami miatt sérültek a kérelmezők jogai.

*Buzás Péter*

## AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 1. CIKKE. A TULAJDON VÉDELME

*Herrmann Németország elleni ügye<sup>16</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező két, 75 hektárt nem meghaladó vadászterület tulajdonosa, és mint ilyen a német törvények értelmében kötelező vadászati társasági tagsággal rendelkezik, amelyet 2003-ban fel szeretett volna mondani, mivel a vadászat ellenkezik etikai elveivel. Közigazgatási bírósághoz fordult, amely arra hivatkozva utasította el a keresetét, hogy a tagságot törvény írja elő, és az nem csak jogosultságokat, de a vadállománnyal kapcsolatosan kötelezettségeket is jelent mindazok számára, akik vadászterület tulajdonosai.

Az ügy a Szövetségi Alkotmánybíróság elé került, amely kimondta, hogy a kötelező tagságot előíró törvényi rendelkezés nem sérti sem a kérelmező tulajdonhoz való jogát, sem pedig a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogát. Döntését elsősorban azzal indokolta, hogy a tulajdonosi jogokat a törvény csak csekély mértékben korlátozza, míg a vadállomány megfelelő igazgatásához fűződő társadalmi érdek jelentős. A lelkiismereti szabadság korlátozását pedig nem találta súlyosnak, mivel a kérelmezőnek nem kellett személyesen részt vennie a vadászatban. A kérelmező a döntés után az Európai Emberi Jogi Bírósághoz fordult, és kérte az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke által garantált, tulajdon zavartalan gyakorlásához való jog megsértésének megállapítását.

*A döntés.*<sup>17</sup> A Nagykamara Chassagnou és mások Franciaország elleni ügyére, valamint Schneider Luxemburg elleni ügyére alapozta döntését. Mindkét ügy kérelmezője erkölcsi alapon ellenezte a vadászati tevékenységet, és a jelen ügy kérelmezőjéhez hasonlóan kötelező tagsággal rendelkezett az illetékes vadászati társaságnál – bár voltak az ügyek között jelentős eltérések is: a francia törvénnyel ellentétben például a német jogszabályok alapján a tulajdonos kártérítésre jogosult tulajdonjogának korlátozása

miatt. A jelen ügy valódi kérdése az volt, hogy mennyire kötik a Bíróságot korábbi döntései.

A Bíróság leszögezte, hogy bár formálisan nem kötik korábbi döntései, a jogbiztonság és előreláthatóság megkövetelik, hogy csak jó okkal térjenek el a korábbi ítéletekben lefektetett precedensektől. Ezt követően a Bíróság kijelentette, hogy „nem tehetett mást”, mint hogy újra megerősíti a korábbi döntések megállapításait; azaz, hogy a kötelező vadászati társasági tagság aránytalan korlátozása a tulajdonhoz való jognak.

A döntéshez Pinto de Albuquerque bíró részben párhuzamos, részben különvéleményt csatolt, amelyben úgy érvel, hogy az ügyet a 9. cikk alapján kellett volna eldönteni. Indoklásában kitér arra is, hogy az állatokat nem kizárólag mint tulajdont védi az Egyezmény, de mint önálló lényeket is, akik önálló méltósággal rendelkeznek. Ennek megfelelően, véleménye szerint, az Egyezmény a felelősségteljes antropocentrizmus alapjain nyugszik.

*Bieber Ivóna*

## AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Az Axel Springer AG Németország elleni ügye<sup>18</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező egy hamburgi vállalat, amely a nagy példányszámban megjelenő Bild című napilap kiadója. A napilag két cikket jelentett meg egy ismert német színésről (X), aki rendőrfelügyelőt alakít egy népszerű német sorozatban.

X-et a müncheni Oktoberfesten kokainbirtoklásért tartóztatták le, miután a férfi a mosdóból kilépve gyanúsán piszkálta az orrát. A kérelmező újságírójának kérdésére a helyszínen jelen levő rendőrök megerősítették X személyazonosságát, majd az ügyészség sajtóügyekkel foglalkozó munkatársa is elismerte a színész letartóztatásának tényét. A napilap címlapon írt az esetről – amelyhez képeket is mellékeltek –, majd egy későbbi cikkben arról is beszámolt, hogy a színész beismerő vallomást tett a bíróság előtt, és pénzbüntetésre ítélték.

A színész az első cikk megjelenését követően azonnal bírósághoz fordult. Mind a hamburgi regionális bíróság, mint pedig a másodfokú bíróság a kérelmezővel (a médiavállalattal) szemben foglalt állást, az ítéletet pedig a szövetségi bíróság sem változtatta meg. A nemzeti bíróságok elsősorban azzal érveltek, hogy a bűncselekmény nem különösen nagy jelentőségű vagy súlyú, a színész pedig nem

különösen ismert, így az olvasóközönségnek nem fűződött különös érdeke ahhoz, hogy tudomást szerezzen erről az eseményről.

A kérelmező a 10. cikk által biztosított véleménynyilvánításhoz való jog megsértése miatt az Európai Emberi Jogi Bírósághoz fordult.

*A döntés.*<sup>19</sup> Az ítélet a véleménynyilvánításhoz való jog és a magánélethez való jog konfliktusát bírálja el a konkrét esetben. Megerősíti, hogy a 8. cikk által biztosított védelem kiterjed a jó hírnévre, amennyiben az az ellen indított támadás súlyossága eléri egy bizonyos szintet.<sup>20</sup> A Bíróság a véleménynyilvánításhoz való jog általános elvei között kitért arra, hogy mely szempontokat kell mérlegelni az említett jog és a személyiségi jogok konfliktusa esetén. Ezek a következők: 1. mennyire járult hozzá a cikk egy általános érdeklődésre számot tartó vitához, 2. mennyire ismert személyiség a cikk alanya, 3. hogyan kezeli a cikk alanya a sajtót, 4. az információ megszerzésének módja és megbízhatósága, 5. a cikk tartalma és következményei, 6. a médiumra kiszabott szankciók súlyossága.

Ezen szempontokat mérlegelve a Bíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy X ismert színész, vagyis közszereplő. A közönség pedig elsősorban az általa megformált rendőrkapitány alakjával azonosítja, akinek szerepe szerint a bűnüldözés a feladata. Mindkét körülmény erősíti a közvélemény információhoz való jogát egy ilyen személyiség letartóztatása esetén.

A másik döntő körülmény a Bíróság érvelése alapján az volt, hogy a lap értesüléseit hivatalosan is megerősítették mind a rendőrség munkatársai, mint pedig az ügyészség sajtóreferense – így az újságíró joggal hihette azt, hogy a közvélemény információhoz való joga ez esetben erősebb, mint X személyiségi jogai, hiszen ellenkező esetben nem adták volna ki a színész személyes adatait. Az újságíró rosszhiszeműsége tehát kizárható.

Bár a Bíróság elismerte, hogy a nemzeti bíróságok figyelembe vették az EJEB precedensei által felállított szempontrendszer, és az alapján döntöttek, nem találta elég meggyőzőnek a német hatóságok indokait, illetve jelentős érveket látott amellet, hogy saját nézőpontjával helyettesítse a nemzeti bíróságok véleményét. Megállapította, hogy a kérelmező aránytalan jogsérelmet szenvedett, így Németország megsértette az Egyezmény 10. cikkét.

A döntés megosztotta a Bíróságot; a López Guerra bíró által jegyzett különvéleményhez négy másik bíró csatlakozott. A különvélemény szerint a Bíróságnak nem volt alapja megállapítani, hogy a nemzeti bíróságok nem védtek meg kellően a kérel-

mező 10. cikkben garantált jogait. Amennyiben ugyanis a nemzeti bíróságok megfelelően mérlegelik a konfliktusban álló érdekeket ítéletük indoklásában, és alkalmazzák a Bíróság esetjoga által kialakított szempontrendszert, mérlegelési jogkörükön belül bármelyik jog korlátozása mellett dönthetnek. A Bíróság a tények és körülmények újraértékelésével szükségszerűen negyedfokú bíróságként jár el – holt nem az. A különvélemény arra emlékeztetett, hogy a Bíróság esetjoga alapján csak akkor mondhatja ki a nemzeti bíróságok jogsértését, ha az ítéletben nyilvánvaló mérlegelési hibát vétettek, vagy ha nem vettek figyelembe minden releváns körülményt.

*Bieber Ivóna*

### JEGYZETEK

1. 13624/03. számú kérelem.
2. Az EJEB 2012. június 12-én kelt ítélete.
3. 13469/06. számú kérelem.
4. Az EJEB 2012. február 14-én kelt ítélete.
5. 4149/04. és 41029/04. számú kérelem.
6. Az EJEB Nagykamarájának 2012. március 15-én kelt ítélete.
7. 40660/08. és 60641/08. számú kérelem.
8. Az EJEB Nagykamarájának 2012. február 7-én kelt ítélete.
9. 497/09. számú kérelem.
10. Az EJEB 2012. július 19-én kelt ítélete.
11. 2346/02. számú kérelem.
12. 31322/07. számú kérelem.
13. 54270/10. számú kérelem.
14. Az EJEB 2012. augusztus 28-án kelt ítélete.
15. 57813/00. számú kérelem.
16. 9300/07. számú kérelem.
17. Az EJEB Nagykamarájának 2012. június 26-án kelt ítélete.
18. 39954/08. számú kérelem.
19. Az EJEB Nagykamarájának 2012. február 7-én kelt ítélete.
20. Bár a Bíróság ezt az elvi jelentőségű kérdést még 2004-ben, a Cumpănă és Mazăre kontra Románia-ügyben eldöntötte, későbbi joggyakorlata nem tekinthető konzisztensnek ebben a kérdésben. Lásd például Karakó Magyarország elleni ügyét. Az eset összefoglalóját lásd: *Fundamentum*, 2009/2. 123–124.

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

3269/2012. (X. 4.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve  
Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – törvény előtti  
egyenlőség*

*Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés – védelemhez  
való jog  
2/2007. (II. 24.) AB határozat*

A Fővárosi Törvényszék egyik bírója – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a büntetőjárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) titkos adatszerzés, illetve titkos információgyűjtés eredményének büntetőjárásban történő felhasználását szabályozó 206. § (1), (3)–(5) bekezdései, valamint 206/A. § (3) és (6) bekezdései alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.

E rendelkezések szerint a titkos adatszerzés eredménye annak a bűncselekménynek a bizonyítására, illetve azzal szemben használható fel, amely miatt, illetve akivel szemben azt a bíróság engedélyezte. Akivel szemben a titkos adatszerzést a bíróság engedélyezte, a titkos adatszerzés eredménye olyan bűncselekmény bizonyítására is felhasználható, amelyet az engedélyben nem jelöltek meg, de a titkos adatszerzés feltételei fennállnak. Minden elkövetővel szemben felhasználható a titkos adatszerzés, illetve a titkos információgyűjtés eredménye annak a bűncselekménynek a bizonyítására, amely miatt a titkos adatszerzést/titkos információgyűjtést a bíróság engedélyezte. Az indítványozó szerint ez a szabályozás sérti a jogállamiság elvét, a védelemhez való jogot és a törvény előtti egyenlőség követelményét. Az ügy előadó bírója Lévay Miklós volt.

Az Alkotmánybíróság már a 2/2007. (II. 24.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) vizsgálta a Be. titkos adatszerzésre vonatkozó rendelkezéseit. Akkor a testület az engedélyezés és ellenőrzés feltételrendszerének szabályozását nem találta alkotmányossági szempontból kielégítőnek. Ezt követően az AB határozatban megfogalmazott aggályokat figyelembe véve az Országgyűlés jelentősen módosította a Be. érintett rendelkezéseit. Jelen indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak e módosított rendelkezések normakontrollját kellett lefolytatni.

Az AB határozat rögzítette, hogy az állam, mint a közhatalom gyakorlója és mint az igazságszolgáltatási monopólium birtokosa köteles a büntetőigény érvényesítésére, és ennek érdekében hatékony eszközökkel kell rendelkeznie. Ezek az eszközök lehetnek akár súlyosan jogkorlátozóak is, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül más személyt is érinthetnek. A jogállamiság és ezen belül a jogbiztonság elvének ezen alapjog-korlátozó eszközök akkor felelnek meg, ha – minden más büntetőjogi normához hasonlóan – összhangban vannak a szükségesség és az arányosság követelményével.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Be. támadott rendelkezései eleget tesznek ezeknek a követelményeknek, mert pontosan, követhető, előrelátható módon, normatív alapon határozzák meg, és egyben korlátok közé szorítják a titkos információgyűjtés eredményének felhasználását. A felhasználás szabályai szűkítő jellegűek, és kiküszöbölik a korábbi döntésben kifogásolt parttalan értelmezés lehetőségét. Ezért a testület az indítványt elutasította. A védelemhez való jog és a törvény előtti egyenlőséghez való jog, valamint a támadott rendelkezések között az Alkotmánybíróság szerint nincs érdemi összefüggés, így az ezen alapuló indítványozói kérelmeket visszautasította.

3223/2012. (IX. 17.) AB VÉGZÉS

Az adatvédelmi biztos 2011. május 6-án kezdeményezte a kormányülések dokumentálására vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezések alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. Az egyik támadott jogszabályhely a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. § (2) bekezdése volt, miszerint a miniszterelnök lényegében saját belátása szerint dönthet a Kormány üléseiről készített hangfelvételek nyilvánosságra hozataláról vagy annak megtagadásáról. Az indítványban kifogásolt másik rendelkezés a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontja volt: eszerint főszabályként csak a kormányülés végén, az összefoglaló elkészítése céljából készül hangfelvétel. A kormányülés vége előtt csak a Kormány tagjának kérésére, a miniszterelnök engedélyével készülhet felvétel. Az ügy előadó bírója Kovács Péter volt.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett új, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 71. § (1) bekezdése szerint minden utólagos normakontrollra irányuló eljárás megszűnt, amelyet nem az Alaptörvény szerinti indítványozó nyújtott be. 2012. január 1-től az adatvédelmi biztos intézménye, és ezzel együtt indítványozói jogosultsága is megszűnt. Ezért az Alkotmánybíróság megkereste az indítvány benyújtására jogosult alapvető jogok biztosát, hogy nyilatkozzon arról, hogy kezdeményezi-e az eljárás folytatását. Mivel az alapvető jogok biztosa az eljárást nem kezdeményezte, az Alkotmánybíróság az adatvédelmi biztos jogszabályi változások folytán hiányossá vált indítványát visszautasította.

#### 3264/2012. (X.4.) AB VÉGZÉS

A nagykorösi önkormányzat egyik képviselője alkotmányjogi panasz benyújtásával kezdeményezte a Nagykörös Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 15/2011. (IV. 11.) önkormányzati rendelet 60. §-ának alaptörvény-ellenességének megállapítását. A panaszos előadta, hogy a támadott rendelkezés alapján a Képviselő-testület 2012. április 26-ai ülésén egy blogbejegyzés kapcsán széksértés miatt ötvenezer forintos redbírsággal sújtotta, amellyel szemben jogorvoslati lehetőség nem biztosított. Az indítványozó a panaszát a jogorvoslati jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], a véleménynyilvánításhoz való jog [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés] és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] sérelmére alapozta. Az ügy előadó bírójá Kiss László volt.

Az *Alkotmánybíróságról* szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése szerint panasz eljárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha alaptörvényellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs az orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy azt az indítványozó már kimerítette. Ilyen esetben az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett jogszabály hatályba

lépését követő száznyolcvan napon belül lehet benyújtani.

Jelen esetben a támadott önkormányzati rendelet 2011. április 2-án lépett hatályba. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2012. május 7-én nyújtotta be, amelyben csak az önkormányzati rendelet vizsgálatát kezdeményezte, kérelmét nem terjesztette ki a képviselő-testület redbírságot kiszabó határozatára. Mivel a panasz benyújtására a támadott jogszabályi rendelkezés hatályba lépését követő száznyolcvan napon túl került sor, azt az Alkotmánybíróság elkészttség okán visszautasította.

A többségi állásponttal szemben Stumpf István alkotmánybíró úgy ítélte meg, hogy a panaszt az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia. Különvéleményében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január 1-től folytatott gyakorlata a panasz befogadásához szigorúan megköveteli a panaszos aktuális érintettségét. Ez akkor áll fenn, ha a jogsérelem már bekövetkezett, vagy a jogszabály erejénél fogva olyan helyzet keletkezett, amelynek eredményeként a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Ez az érintettségre vonatkozó kritérium és a határidő-számítás jelen határozatban alkalmazott szigorú nyelvtani értelmezése minden olyan esetben kizárja a jogsérelem orvoslását, amikor a jogszabály hatályba lépése és tényleges alkalmazhatósága, illetve konkrét esetben történő alkalmazása között száznyolcvan napnál több idő telik el. Ez Stumpf István szerint irracionális jogorvoslati deficitet eredményez, ami nyilvánvalóan ellentétes az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával. Az alkotmánybíró emlékeztetett arra, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ezért az alkotmányjogi panasz intézményének céljára tekintettel indokolt a száznyolcvan napos szabály kiterjesztő értelmezése azokban az esetekben, amikor a hatályosulás, illetve alkalmazandóság időpontja a hatályba lépés időpontjánál később következik be.

*Enyedi Krisztián*

Sólyom Péter

# ÖSSZEKÖT VAGY ÖSSZELÁNCOL? EGY KERESZTÉNY ALKOTMÁNYELMÉLET MARGÓJÁRA<sup>1</sup>

(Bevezetés) A mai magyar közjogi hidegháborúban az Alaptörvény valószínűleg még sokáig az alapvető politikai szembenállás kiindulópontjául szolgál majd, nagyon sokat ártva ezzel a magyar alkotmányos kultúrának. Sajnos, az sincs kizárva, hogy az esetleg a jövőben sem enyhülő politikai szembenállás több egymással elvétve érintkező értelmezői közösségre szabdalja a közjogászokat. Ez azonban egy ilyen kis szakmai közösség számára végzetes lenne. A nyitott érdemi viták hiánya mindegyik oldalon gyengítené az önreflexió, illetve a korrekció képességét, amely a szellemi innovációnak és a jelentős teljesítményeknek az alapfeltétele. Az „Egy alkotmány margójára” című kötet legfőbb érdeme az, hogy lehetőséget biztosít egy ilyen vitára.

A könyv számomra nagyon szimpatikus vonása, hogy belátja: a megalapozott dogmatikai álláspontok kialakításához a kifejtéshez használt általános fogalmak tisztázására van szükség, a szerzőknek pedig volt bátorságuk ebbe belevágni. Lényegében ezek az elméleti tisztázást célzó fejezetek teszik érdemi vitára alkalmassá a könyvet. Éppen ezért a következőkben ezekre fókuszálva értelmezem a szerzők álláspontját. Azt igyekszem kimutatni, hogy a szerzőknek ebben a könyvben nem sikerült meggyőző felfogást felvázolni arról, hogy min is alapulhat egy alkotmány – általuk is fontosnak tartott – általános elismerésre méltósága. Álláspontom szerint a probléma egyik forrása az általuk használt elméleti hagyományban rejlik. A szerzők alkotmányelméleti fogalmaik nagy részét Petrétei József alkotmányelméleti könyvéből<sup>2</sup> merítik, akinek az alkotmányfelfogására a Smend-tanítvány Konrad Hesse gyakorolta a legnagyobb hatást. Az, hogy mi a problémám ezzel az alkotmányelméleti hagyománnyal, már korábban, a Petrétei József könyvéről írt recenziómban kifejtettem,<sup>3</sup> az ott megfogalmazott kritikám ennek a könyvnek az elméleti alapjaira is vonatkozik. Ebben az írásban csupán arra koncentrálok, hogy a szerzők által választott alkotmányelméleti megalapozás miképpen hozható összefüggésbe az alkotmány tartalmával kapcsolatos normatív felfogásukkal.

(A közjogtudomány sajátossága) A közjogtudomány módszertani kereteit erősen meghatározza az alkot-

mány és az alkotmánypolitika aktuális állapota, amelyben a jogtudós közjogászok az értelmezési műveleteiket végzik. Ezek az értelmezések lényegében gyakorlati cselekvések, mindig alakítanak valamit a gyakorlat értelmén. Ezek a cselekvések egy nagyon fontos összefüggésben szükségképpen politikaiak: nem tudják ugyanis függetleníteni magukat az alkotmány legitimitásának kérdésétől, azoktól az igazolási kihívásoktól, amelyeket a közhatalom gyakorlásáért folytatott küzdelem során a politikai szereplők egymással szemben támasztanak egy parlamenti váltógazdaságban. Az alkotmány egy-egy rendelkezéséről még le lehet folytatni egy vitát úgy, hogy az alkotmány egészének elismerésre méltóságát nem kell mérlegre tenni, de az alkotmány átfogó értelmezése már nem tudja ezt a kérdést megkerülni. Az alkotmány politikai moralitásának a tartalma mindig vitatott. Éppen ezért az alkotmány jogtudós művelői sem tudnak egy autentikus, feltárható értelemre hagyatkozni, amely semleges módon előadható. Ezt az értelmezést minden esetben létre kell hozni, és el kell foglalni valamilyen pozíciót az alkotmány legitimitásáról folytatott vitában. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a közjog művelésének ez a szükségszerű gyakorlati és politikai jellege nem fogyatékosága a közjogtudománynak, hanem éppen legfőbb sajátossága.

## REKONSTRUKCIÓ

(Az alkotmánypolitika új irányai) A kötet alkotmánypolitikai álláspontja világos: az Alaptörvény legitimitása nem vizsgálható. Az, hogy miért nem, már a szerzők álláspontjának alaposabb értelmezését igényli. A szerzők ugyanis az új alkotmány elveinek rendszeres összefoglalására nem vállalkoznak. Elejtett megjegyzésekből kell az olvasónak összegyűjtenie az általuk képviselt álláspont elemeit. Azonban a végül összeálló kép világos kontúrokkal rendelkezik. Vegyük sorra a kép legfontosabb elemeit!

A szerzők egyik legjelentősebb állítása az, hogy az alapvető jogok kiemelt védelme nem része a jogállamiságfelfogásuknak. Ezt a szemléletváltást ők nem „hátramenetként”, hanem egyfajta „irány-

váltásként” értelmezik.<sup>4</sup> Ez az irányváltás azt jelenti, hogy az Alaptörvény nem akar kapcsolódni ahhoz a nemzetközi és európai jogközösséghez, amely az alapjogok minél hatékonyabb védelmében érdekelt. Ezt a szerzők azzal magyarázzák, hogy az új alkotmány a gazdasági válság gyermeke is, és ebben a gazdasági és társadalmi válsághelyzetben nagyobb súllyal esik latba a közösség szerepe, és leértékelődik az individualizmusé.<sup>5</sup>

Ezt egészíti ki az a törekvés, amely szakítani akar azzal az alkotmányos hagyománnyal, amely az állam cselekvéseit alapvetően szekuláris, vallástalan mércékkel méri. Az Alaptörvény identitásához tartozik az állam semlegességének az elutasítása, és a kereszténység melletti állásfoglalás (ami persze érdemben a keresztény történelmi egyházak melletti kiállást jelenti). E két törekvés az alkotmány egy sajátos felfogásához kapcsolódik, amely az alkotmány legfőbb feladatának a politikai és társadalmi egység megteremtését tartja.<sup>6</sup> Az Alaptörvény rendeltetése végső soron egy keresztény erkölcsöket követő politikai közösség megteremtése.<sup>7</sup> Az Alaptörvény elvei egyfajta keresztény perfekcionizmusra épülnek.<sup>8</sup>

*(Az alkotmány fogalma és a legitimitás értelme)* Ez az új alkotmánypolitikai irány meghatározza a szerzők elméleti fogalmi döntéseit is. A szerzők az alkotmányt egy olyan felsőbbrendű jogi normának tartják, amelynek megkülönböztetett politikai jelentősége is van. Értelmezésükben az alkotmány politikai jellege a társadalmi-politikai valósághoz kapcsolódik.<sup>9</sup> *„Feltevésünk, hogy az alkotmánynak jelentős önmeghatározó karaktere van, amely az alkotmány céljából és jellegzetességeiből kiinduló értelmezésen keresztül a társadalom szövetébe szivároghatva döntően befolyásolja az alkotmányos valóságot is.”*<sup>10</sup> Másol pedig így fogalmaznak: *„Az alkotmány akkor alkalmas a feladatai ellátására, ha a benne foglalt rendelkezések értelmezésével az egyes szabályok a többivel koherens rendszert alkotva alkalmazhatók a szabályozással érintett életviszonyokra. Az erre való képesség pedig az értelmező hatalom munkásságán és a politikai közösség adaptációs készségén múló olyan adottság, amely az alkotmányi rendelkezések értelmezésével kiépülő koherens rendszer függvénye.”*<sup>11</sup> Ezzel összefüggő probléma lehet a szerzők szerint egy alkotmány sikerét illetően a reaktív és a proaktív normák aránya: *„amennyiben az alkotmány csak reaktív normákat tartalmaz, akkor nem járul hozzá a jog fejlődéséhez, és stagnálás következhet be. Ha azonban az alkotmány túl sok proaktív normát tartalmaz, akkor elrugaszkodik a társadalmi valóságtól, a társadalom »nem tudja megemészteni«, és – végső soron – az alkotmány érvényesülése is veszélybe kerül.”*<sup>12</sup>

A fenti sorokból jól kivehető, hogy a kötet szerzői a jogi értelemben vett alkotmánnyal szemben elsősorban azt várják el, hogy alkalmas legyen arra, hogy a jogértelmezői műveletek segítségével biztosítsa a jogrendszer egységét és zárttságát. Az alkotmány politikai oldala ugyanakkor a társadalmi valósághoz kapcsolódik, ahhoz az empirikus kérdéshez, hogy a politikai közösség tagjai miképpen viszonyulnak az alkotmányhoz, képes-e arra az alkotmány, hogy a politikai integrációt lehetővé tevő konszenzus alapjává váljon.

Az alkotmány fenti jogi és politikai felfogása a szerzők legitimációfelfogásában nyeri el jelentőségét. A könyvükben ugyanis egyértelműen a legitimáció szociológiai felfogása<sup>13</sup> mellett kötelezik el magukat. *„Az alkotmány alapítja és védi a jogot, illetve biztosítja saját érvényesülését, önmaga létét azonban nem képes a jog által igazolni. Az alkotmány legitimációja nem egy meghatározott eljárás, sem egy meghatározott tartalom szükségszerű következménye. Az alkotmány legitimációja sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyása van az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.”*<sup>14</sup> E felfogással összhangban vallják azt is, hogy *„az alkotmányozó hatalomnak [...] nincs szüksége felhatalmazásra az alkotmányozáshoz. [...] [P]olitikai értelemben alkotmány az, ami a társadalomban alkotmányként működik: az alkotmány, amit a politikai közösség elfogad legmagasabb szintű társadalmi szabályozó eszközként”*<sup>15</sup>.

Lefordítva: az Alaptörvény legitimitását pusztán a jogi normák tartalma alapján nem lehet megkérdőjelezni, az új alkotmány legitimitása társadalmi elfogadottság függvénye, ez pedig most még nem mérhető. Az a jó alkotmány, amelyik olyan elveket és szabályokat tartalmaz, amelyeket a politikai közösség túlnyomó többsége magáénak érez. Csak ebben az esetben lehet ugyanis esély arra, hogy az alkotmány a politikai egység létrehozásához hozzá tudjon járulni. A politikai egység létrehozásának és stabilitásának egy érték-közösség létrehozása az alapfeltétele, ennek a feltételeit az alkotmánynak elő kell segítenie. Az Alaptörvény szándéka szerint a keresztény erkölcs elvei alkotják majd ennek az érték-közösségnek a bázisát. Tekintettel arra, hogy ma még meglehetősen vitatott az, hogy ezek a vallásos elvek a politikai kötelék alapjává tudnak-e válni, az ezzel összefüggő normák kétségkívül az új alkotmány proaktív elemei.<sup>16</sup> A proaktív elemek funkciója, hogy megteremtsek a politikai szocializáció azon feltételeit, amelyek egy, a történelmi keresztény egyházak tekintélyére épülő alkotmány tartós fennmaradásához szükségesek. Ezt a társadalompolitikát a szerzők fogalmaival tekinthetjük a politikai közösség adaptációs készségei „fejlesztésének”.

A szerzők álláspontja szerint, mivel az alkotmányozót semmilyen normatív korlátok nem kötik, egy ilyen alkotmánypolitikai program legitimitását az alkotmány megszületésekor nem lehet megkérdőjelezni.

*(Alkotmányértelmezés – az alkotmány zártsága)* Az Alaptörvény vallásos hangoltságú alkotmányos rendjét az a vélelem hivatott védelmezni, hogy az alkotmány egy zárt és ellentmondásmentes értelmi rendszer. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a rendelkezésére álló normaszöveget kell alkalmaznia. A szerzők szerint az alkotmány zártsága olyan fikció, amelyet az Alkotmánybíróságnak az alapvető rendeltetése miatt alkalmaznia kell, és az alkotmányt teljes és ellentmondásmentes rendszernek kell feltételeznie. Az alkotmánybíráskodás felelőssége, hogy ezt a fikciót fenntartsa, és döntései során érvényesítse, függetlenül attól, hogy a fikció fenntartása könnyű-e vagy nehéz.<sup>17</sup>

A fentiekből az is következik, hogy az alkotmány zártsága egyben az alkotmány konkrét materiális egységét is jelenti. Az alkotmány zártságának követelménye nem zárja ki az alkotmánymódosítás felülvizsgálatát, de a szerzők szerint ez csak akkor lehetséges, ha az alkotmánymódosítás kibékíthetetlen ellentmondásba kerül az alkotmánnyal.<sup>18</sup> Ezzel együtt ez csupán egy teoretikus kérdés, amely a szerzők szerint az Alaptörvénnyel összefüggésben egyébként sem merül fel.<sup>19</sup>

*(Az alkotmány vallásos elköteleződése)* A szerzők annak a legitimitása mellett, hogy az alkotmány alapját egy vallásos világnézet jelenti, a következő érveket hozzák fel: (1) A semlegesség politikai filozófiai álláspontja egy határozott értékválasztáson alapuló világnézeti álláspont, ugyanúgy, mint az Alaptörvény vallásos meggyőződést felvállaló koncepciója. (2) Az állam semlegességének az elve a nem vallásos felfogás melletti választást jelenti. (3) A vallástalanság pedig nem semleges. (4) Az államnak joga van eldönteni, hogy milyen világnézet mellett kötelezi el magát. (5) Az európai modell lényege éppen abban áll, hogy mind a vallásos, mind a nem vallásos meggyőződés iránt toleranciát kell tanúsítani. (6) Az Alaptörvényben foglalt keresztény utalások egyrészt Magyarország nemzeti jelképe (Himnusz), valamint az európai keresztény hagyományokra történő utalás formájában merülnek fel. (7) Ezekben a kérdésekben az Európai Unió nem képvisel határozott álláspontot, sőt, úgy gondolja, hogy az e kérdések leghelyesebb rendezéséről szóló döntést minden országnak magának kell meghoznia. Magyarország tehát szabadon eldöntheti, hogy milyen formában kívánja az alkotmányában szerepeltetni a vallási utalásokat.<sup>20</sup>

A könyv szerzőit az írás felvezetőjében megdicsérem bátorságukért, hogy az alkotmányjogi álláspontjukat elméleti állításokkal is alá kívánták támasztani. A vállalkozó kedv valóban dicséretre méltó, az eredmény azonban komoly és alapvető megalapozási problémákat mutat. Emiatt visszatekintve elmerenghetünk, hogy vajon hol húzódhat a határ a teoretikus bátorsága és vakmerősége között.

Néhány olyan alapvető problémát emelnék csak ki, amely bármilyen, az Alaptörvénnyel összefüggő esetleges jövőbeli vitát sikertelenné tehet. (1) Az állam semlegességének az elutasításából még nem következik szükségszerűen egy keresztény perfekcionizmus igazolhatósága. Azzal, hogy ezt magától értetődőnek veszik, viszonylagosítják a különbséget egy politikai filozófiai nézőpont és egy átfogó világnézet között, és azt a hatást keltik, mintha a szerzők nem érzékelnék a különbséget a politikatudomány és a vallás kérdésfelvetései között. Pedig bizonyára tisztában vannak vele, hogy Rawls politikai filozófiája és Kálvin nézetei között nem az a legfőbb különbség, hogy az egyik az anglikán egyházközösség híve, a másik pedig nem, hanem az, hogy az egyik a hosszú távú politikai együttműködés feltételeiről az ésszerű pluralizmus feltételei között gondolkodik; míg egy átfogó, térítő vallásos világnézet nem, mert az minden más világnézetre riválisként tekint. A semlegesség elve nem a vallástalanok számára nyújt előnyt, hanem azok számára, akiket nem zavar a pluralizmus ténye. Ezt lehet sérelmezni, de akkor máshogy kell feltenni a kérdést, és nem utolsósorban ki kellene fejteni ennek valamiféle politikai filozófiai megalapozását – vagy legalább utalni kellene ilyenre –, amely erről másképp vélekedik. Ebben az esetben erről kibontakozhatna valami érdemi vita, és akár készülhetnének már a viszontkérdésre is: Van-e olyan igazoló elve a pluralizmus – a befolyásos térítő egyházak érdekeinek megfelelő – korlátozásának, amely általános elismerésre tarthat igényt?

(2) Amikor a szerzők a legitimitás problémájáról értekeznek, látványosan figyelmen kívül hagyják annak normatív dimenzióját. A legitimitás normatív dimenziója azt vizsgálja, hogy az alkotmányos rend megfelel-e az igazságos és elismerésre méltó állam alkotmányos elveinek. Az ellenzéki pártok elutasító magatartása, az Alaptörvény elleni tüntetések, a Velencei Bizottság jelentései és a Bizottságnak küldött nyilvános baráti levelek az alkotmányosság normatív elveihez mérték az Alaptörvényt és sarkalatos törvényeit. Valóban az lenne a szerzők álláspontja, hogy egy alkotmány normatív legitimitásának nincs jogi jelentősége?



(3) A legitimitás értelmezése szorosan kapcsolódik ahhoz, ahogyan a szerzők az alkotmánnyal összefüggésben a politika és a jog viszonyát értik. Az alkotmányok stabilitásának problémája a kortárs társadalomelméletek és a politikai szociológia számára nagyon fontos kérdést jelent. De az alkotmány empirikus legitimitásfeltételeinek a vizsgálata olyan tényezőkre vonatkozik, amelyet egy, a jogászai nézőpontból értelmezett alkotmány nem tud garantálni. Azokra a tényezőkre, amelyek elősegíthetik azt, hogy az alkotmány képes legyen egy stabil politikai közösséget létrehozni, nagyon fontos ráirányítani a figyelmet a jogászai diskurzus keretei között. Mindazonáltal látni kell, hogy ezeknek a tényezőknek egy nagyon lényeges elemét képezi az is, hogy az alkotmány elvei és szabályai mennyire alkalmasak arra, hogy a politikai közösség egésze számára elfogadhatóak legyenek. Jogászai nézőpontból inkább annak van jelentősége, hogy mikor mondhatjuk azt, hogy az alkotmány által megalapozott jogrend kötelezettséget teremtő igényei problematikusak.<sup>21</sup> A jog kötelezettségteremtő erejének alapjai politikai filozófiai elveken nyugszanak, a politikai erkölcs egyfajta felfogása jelenti az alkotmányos jogrend alapját. Amikor vitatjuk egy hivatali eljárást, vagy elfogadhatatlannak tartunk egy törvényjavaslatot, vagy nem értünk egyet az alkotmánybírók döntésével, akkor ezen egyet nem értések mögött az húzódik meg, hogy a jogi normák és gyakorlatok nem jelenítik meg hitelesen azokat az elveket, amelyek az alkotmányos rend igazolhatóságát és legitím kötelezettségteremtő erejét biztosíthatják. Az nem vitás, hogy minden politikai közösségben vannak olyanok, akik csupán kényszerrendnek tartják az alkotmányos rendszert, mert az számukra elfogadhatatlan elveken nyugszik. Bizony, az alkotmányos rend stabilitásának szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a politikai közösség tagjai miképpen viszonyulnak az alkotmányhoz, azonosulnak-e az alkotmányban foglalt elvekkel. Nem mindegy tehát, hogy hányan vannak azok, akik az alkotmányra mint az önkényes rend forrására tekintenek. De egy, az alkotmány legitimitásáról szóló, képviselhető empirikus felfogásnak is tekintettel kell lennie arra, hogy az alkotmány normatív igényeinek vitatható morális alapjai vannak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne tudnánk ésszerűen elfogadható tényállításokat tenni arról, hogy egy alkotmány a politikai közösség tagjai számára elfogadható igazoló elveket tartalmaz: olyan elveket, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a politikai közösség tagjai közötti szolidaritás kötelekeit hitelesen megjelenítsék. Éppen ezért, mert az alkotmány normatív alapjai vitatottak, lehet jelentősége azoknak a tényállításoknak,

amelyek az alkotmány legitimitásával vannak összefüggésben. Bódig Máttyás például három olyan tényezőt emel ki, amelyek alkalmasak lehetnek az alkotmány legitimitásának politikai felfogástól független megítélésére.<sup>22</sup> (1) Amennyiben az alkotmány által létrehozott intézmények képesek arra, hogy tartósan, békés keretek között, elnyomás nélkül összefogják a közösséget; (2) ha léteznek olyan általános elismert legitímáló eljárások, amelyek széles elfogadottságú felhatalmazást biztosítanak, (3) ha az alkotmány nem áll delegitímáló kritikák keresztútjében, akkor ezen tények alapján ésszerűen feltételvezhetjük, hogy az alkotmány a politikai kötelezettség forrása. Ez alapján a teszt alapján az Alaptörvény legitimitása mindenki számára hozzáférhető *empirikus* érvekkel is megkérdőjelezhető, hiszen a nemrég elfogadott választási eljárásról szóló törvény felhatalmazó erejét erősen vitatják az ellenzéki pártok, ahogyan azt is bajosan lehet elhallgatni, hogy az Alaptörvény meglehetősen erőteljes delegitímáló kritikák célpontja. A könyv egyik legnagyobb fogyatékosága, hogy különösen az utóbbi körülményt teljesen figyelmen kívül hagyja.

(4) A fenti kérdések iránti érzéketlenség következménye, hogy a szerzők az Alaptörvény új normatív igényeinek nem tulajdonítanak a súlyának megfelelő jelentőséget az alkotmányfelfogásukban. Egyfelől, a legitimitás kizárólag szociológiai nézőpontú felfogása – összekapcsolva az alkotmányozó korlátlan normatív hatalmával – az erőszakon kívül semmit nem tud kínálni az alkotmányos alapelvek kritikáinak. Mégpedig azért nem, mert az alkotmány ezen felfogása nem vesz tudomást az alkotmányos elvek vitathatóságáról. Másfelől pedig a szerzőknek van egy sommás véleményük arról, hogy az Alaptörvény elvei az európai alkotmányossággal, valamint a demokrácia és a jogállam elveivel összeegyeztethetők, de az ennek alátámasztására szolgáló érveket – valószínűleg azért, mivel módszertani felfogásukban ezeknek nincs különösebb jelentősége – nem részletezik. Annak a problémának a forrása, ahogyan a szerzők az igazolási kérdéseket kezelik, véleményem szerint abban a szerzők által is osztott felfogásban keresendő, amely szerint az állam nemzetközi értelemben vett cselekvőképessége, külső szuverenitása, függetlensége azt is magában foglalja, hogy az állam (az alkotmányozó) a politikai közösséget összetartó elvek készletét az önkény szabadságát is magában foglaló teljes szabadságban válassza ki. Ez azonban félreértés. A függetlenség, az államszuverenitás a politikai közösség azon igényét jelenti, hogy a politikai közösség létfeltételeinek az alakítására hatást tudjon gyakorolni.<sup>23</sup> A nemzetállamok korszakában ez egy kizárólagos igény formájában fogalmazódott

meg, a globalizáció körülményei között azonban ez a kizárólagosság tarthatatlanná vált. Ma már sokak számára világos, hogy az állampolgárok jólétének és biztonságának a feltételeit egy nemzetállam keretei között már nem lehet garantálni. Az egyre szorosabb európai együttműködésnek is ez az egyik legfőbb értelme. De fontos látni, hogy az állam függetlenségigénye és az alkotmány igazolási feltételei között nincs szükségszerű kapcsolat. Azt a kérdést, hogy az állam képes-e alakítani és befolyásolni az állampolgárai életfeltételeit, nem szabad összekeverni azzal, hogy az állam képes-e a közhatalmat igazolható módon gyakorolni. Az állam függetlenségigénye nem vihető át problémamentesen az alkotmányozás függetlenségére. (Az, hogy valamit az európai normák nem zárnak ki, abból még egyáltalán nem következik, hogy az a valami igazolható is.) Az alkotmányozás persze nem azért nem független, mert annak elveit más hegemon államok vagy egy nemzetközi közösség akarja befolyásolni. Amennyiben az alkotmányozó igényt tart a normatív elismerésre, akkor az alkotmányozást nem lehet a hosszú távú együttműködés politikai erkölcsi elveitől függetleníteni. A népszuverenitás elve, a joguralom és a demokrácia eszméje korlátozzák az alkotmányozó hatalom lehetőségeit. Ha ezt nem látjuk be, elképzelhetetlen az ésszerű vita az Alaptörvény barátai és kritikusai között.

## JEGYZETEK

1. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Budapest: Gondolat, 2012.
2. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Pécs: Dialóg Campus, 2009.
3. SÓLYOM Péter: Milyen államelméletre van szüksége az alkotmányjognak? *Fundamentum*, 2011/2, 119–124.
4. „[N]em tartjuk célravezetőnek és helytállónak sem azokat a nézeteket, amelyek a demokratikus jogállam, az alapjogok vagy az emberi jogok fejlődését mint egyirányú utcát szemlélik. Ilyen tekintetben a védelem egyszer elért szintjét megváltoztathatatlanak tekinteni egyenlő az átfogó reformokról való lemondással és ezzel együtt a körülöttünk lévő valóság figyelmen kívül hagyásával.[...] A jogállami fejlődésben hátramenetnek valóban nincs helye, irányváltásnak azonban indokolt esetben igen.” CSINK – FRÖHLICH, 31.
5. „Húsz évvel később azonban, amikor gazdasági és politikai válságok rázták meg a hazai és a nemzetközi közéletet, ismét nagyobb súllyal esett latba a közösség szerepe. Erre tekintettel az Alaptörvény kialakításakor az alkotmányozó sokkal inkább érezte közel magához a társadal-

mi szolidaritás elvét, mint az individualizmusét.” CSINK – FRÖHLICH, 108.

6. „Az alkotmány alapvető feladata, hogy a keretei között élő közösségek szempontjából létrehozza és fenntartsa a társadalmi kohéziót, a politikai egységet, illetve kialakítsa és védelmezze a jogrendet. Kiemelkedő érdek fűződik az egység kialakításához és fenntartásához, amelynek egyik sarokköve az alkotmányos szervek együttműködése, a szervezetek és a hozzájuk tartozó eljárások, amelyek egymáshoz rendelése váltja ki az egységes állami működést.” CSINK – FRÖHLICH, 28–29.
7. „Az alkotmány feladatai közt említettük, hogy annak minél erősebb egységet kell megjelenítenie, illetve szimbolizálnia. Ezzel összefügg az a tulajdonsága – már amennyiben sikerül e feladatnak eleget tennie –, hogy a politikai közösség konszenzusát tükrözi. A feladat és a tulajdonság között azért is rendkívül nehéz különbséget tenni, mert az alkotmányok jelentős öngerjesztő funkcióval rendelkeznek, vagyis azáltal, hogy az érték megjelenítés jó arányérzékkel is párosul, az alkotmány nem csupán deklarál, hanem teremthet is. Abhoz azonban, hogy az alkotmányokban megjelenő akár vallási, akár kulturális vagy más értékekre való utalás egyrészt valóban a közösség konszenzusát tükrözze és a kohéziót növelő funkciójának is eleget tegyen, az arányérzéknek párosulnia kell a kifinomult szövevezéssel. Minél absztraktabb, elvontabb megfogalmazásban ölt testet valamely vallásra, vagy a természetfelettre való utalás, annál nagyobb az esély a szélesebb konszenzus elnyerésére.” CSINK – FRÖHLICH, 115.
8. E határozott perfekcionizmus közelebb viszi az Alaptörvényt a 1949. évi XX. törvényhez, mint amennyire deklarált önértelmezéseiben erre reflektál. Ez a perfekcionista irány semmilyen összefüggésben nem tekinthető a 89-es alkotmány korrekciójának, teljesen más alapokra építkezik, amaz ugyanis éppen a kommunista perfekcionizmus elutasításán alapult.
9. „Véleményünk szerint az alkotmány fogalmához szétválaszthatatlanul hozzátartozik a társadalmi-politikai valóság. Eszerint az alkotmányt nem lehet légüres térben szemlélni, hanem csak azzal a társadalmi-politikai-kulturális közeggel együtt, amelyik azt alkalmazza és alakítja. Éppen ezért lehetséges az, hogy ugyanaz az alkotmányoszöveg a társadalmi körülmények változása miatt mást és mást jelenthet az egyes korszakokban.[...] Az alkotmány és a társadalom tehát folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással: egyrészt az alkotmány rendeltetése, hogy formálja a társadalmat és meghatározza a politikai hatalom kereteit, másrészt viszont e tényezők hatással vannak az alkotmány jelentésére.” CSINK – FRÖHLICH, 16–17.
10. CSINK – FRÖHLICH, 17. Lásd még: „Az alkotmány egységet biztosító funkciója talán az egyetlen, amit az alkotmány nem »hatalmi szóval«, nem normatív erejének segít-

ségével ér el, hanem »meggyőzéssel«. Ez a meggyőző erő – vagy annak hiánya – talán legélesebben akkor érvényesül, ha az alkotmány az adott közösség nyelvén beszél, vagyis olyan értékeket, elveket tartalmaz, amelyet a közösség a sajátjaként tud elfogadni. [...] Az alkotmány meggyőző ereje nagyban függ attól, hogy az alkotmány mennyire képes valós konszenzust tükrözni, illetve teremteni.»

CSINK – FRÖHLICH, 29.

11. CSINK – FRÖHLICH, 33.

12. CSINK – FRÖHLICH, 38.

13. A legitimáció normatív és szociológiai fogalmának megkülönböztetését GYÖRFI Tamás nyomán használom: Lásd GYÖRFI Tamás fórum hozzászólását az Alkotmányozás kérdéséhez, *Fundamentum* 2011/1, 53.

14. CSINK – FRÖHLICH, 41.

15. CSINK – FRÖHLICH, 41.

16. Értelmezésem szerint az alkotmányozó is tisztában van azzal, hogy az alkotmánypolitikai célkitűzések sikeressége nem merülhet ki az alkotmányértelmezésben, társadalompolitikai eszközökkel kell ezeket a valóságba átvinni. Az egyházakkal való alkotmányos erejű együttműködés itt nyeri el értelmét. A történelmi egyházak térhódítása az oktatásban (a közoktatás- és felsőoktatás-politika területén egyaránt), a civil társadalom tereinek tudatos szűkítésében (egyesületekre és civil szervezetekre vonatkozó új szabályok), és ezeknek a folyamatoknak a meghosszabbításai a kultúrpolitikában (a „Makovecz-akadémia” hódítása még csak most kezdődik) az új keresztény alapokon álló alkotmányos rend stabilizálását szolgáló társadalompolitikának az elemei.

17. CSINK – FRÖHLICH, 52.

18. CSINK – FRÖHLICH, 53.

19. A szerzők az Alaptörvény felülvizsgálatával kapcsolatban nem teljesen világosak. Egyfelől azt írják, hogy „a döntő kérdés tehát az, hogy mi az »alkotmány«, amelyet az alkotmánybíróságnak védenie kell, és nem pedig az, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezhet-e ilyen hatáskörrel.” (60–61.) S egyébként egyetértőleg idézik Learned Hand bírót: „*ahol a társadalom olyan töredezett, hogy a mértéktartás szellemiségét elfeledte, azt egy bíróság nem mentheti meg; egy társadalomban, ahol azzal játszzák ki a felelősséget e szellemiség táplálásáért, hogy azt a bíróságokra bízják, ott ez a szellemiség végleg eltűnik.*” (62.) S egyébként is a jogállam egy felfogása mellett kötelezték magukat, amely szerint „*A jogállam, mint a jog uralma ebben a szemléletben sem jelenti azt, hogy a jog lenne az egyetlen magatartási szabály. Természetesen nincs akadálya annak, hogy a jogalanyok a jog ellenére más elvekhez, értékekhez igazítsák magatartásukat: jogállamban is fontos szerepe lehet az illemnek, erkölcsi és vallási szabályoknak stb. Azt viszont jelenti a jogállam, hogy más, jagon kívüli szempontok (célszerűség, méltányosság, gazdaságosság) a jogalkalmazás során akkor vehetők figyelembe, ha ezt a tételes jog előírja.*” (85.)

20. CSINK – FRÖHLICH, 118–120.

21. Az alábbi érvelés Bódig Mátyás gondolatmenetét követi. Lásd: BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*. Miskolc, Prudentia Iuris, 2004, 561–567.

22. BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*, 567.

23. Lásd erről: Jürgen HABERMAS: *Esszé az európai alkotmányról*. Budapest: Atlantisz, 2012, 50–56.