

Bódig Mátyás

# DOGMATIKAI FEJLŐDÉS ÉS DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁS

REFLEXIÓK AZ ENSZ GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK  
BIZOTTSÁGÁNAK DOGMATIKAI TELJESÍTMÉNYÉRŐL

## BEVEZETÉS

Az elmúlt mintegy tíz évben a szakirodalomban öröndetes módon megnőtt az érdeklődés a gazdasági és szociális jogokat érintő elméleti és dogmatikai kérdések iránt. Különös hangsúly került a vonatkozó jogok bírói vagy kvázi bírói úton való érvényesíthetőségére (*justiciability*) mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Ez a fejlemény elkerülhetetlenül előtérbe hozta a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségét illető igazolási kérdéseket is. Az érvényesíthetőséggel szembeni ellenvetések közül az egyik leghatásosabb éppenséggel legitimációs kérdéseket érint: a gazdasági és szociális jogok bírói vagy kvázi bírói úton való érvényesítése illegitim beavatkozást jelent a kormányok politikai kompetenciakörébe.<sup>1</sup> Azt gondolom, hogy ez a kihívás érzékenyen érinti a gazdasági és szociális jogok híveit, mivel a vonatkozó szakirodalom szisztematikusan alábecsüli a legitimációs kérdések jelentőségét.<sup>2</sup>

Az elemzés az emberi jogoknak ezt az elhanyagolt aspektusát tárgyalja. Tekintetbe véve a területi korlátokat, itt csak arra vállalkozom, hogy egy nagyon specifikus kontextusban vegyem szemügyre a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos legitimációs kérdéseket: az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának (*UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* – a továbbiakban CESCR) dogmatikai teljesítményére vonatkozóan. Kifejezetten arra a dogmatikai fejlődésre összpontosítok, amely a Bizottság Általános kommentárjaiból (*General Comments*) kibontakozik.<sup>3</sup> Hogy hangsúlyozzam jelentőségüket, gyakran utalok majd 'CESCR-dogmatikaként' az Általános kommentárrok anyagára.

Úgy gondolom, hogy ezek a kérdések különös fontosságra tesznek szert most, hogy a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának fakultatív jegyzőkönyve (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)* hatályba lépett. Az egyéni panaszok fölötti döntés kihívása elkerülhetetlenül átalakítja majd valamelyest a CESCR karakterét. Biztos vagyok ben-

ne, hogy a legitimációs kérdések még élesebben vetődnek majd fel.

\*

Mielőtt az elemzés érdemi részéhez hozzálátnánk, néhány terminológiai és fogalmi kérdést tisztáznunk kell. Először is 'gazdasági és szociális jogokról' beszéljek majd, amikor az elemzés tárgyát igyekszem megragadni. Ennek fő oka, hogy a *par excellence* kulturális jogok összetettebb kérdéseket vetnek fel, amelyeket jobb ennek az elemzésnek a határain kívül tartani. Másodsorban, amint jeleztem, a legitimációs problémát összekapcsolom a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségének kérdésével. Ebben az elemzésben 'érvényesíthetőség' (*justiciability*) alatt az emberi jogok biztosítására irányuló kormányzati erőfeszítések független felülvizsgálatát értem – egyéni vagy kollektív panaszokról hozott döntések útján. A fogalom tágabb, mint a bírói felülvizsgálat – noha természetesen paradigmaticusan a bírói felülvizsgálatban nyilvánul meg.<sup>4</sup> A kategória kiterjed az olyan panaszmechanizmusokra is, amelyek nem foglalnak magukban bírói döntést (mint például a nemzeti szintű emberi jogi bizottságok eljárásai), és a nemzetközi testületek (mint a CESCR) gyakorlatára (amely hangsúlyozottan nem jelent bírói eljárásokat). A fogalom kiterjesztésének fontos szerepe van az elemzésben. Annak felismerése, hogy az érvényesíthetőség tág és rugalmas fogalom,<sup>5</sup> fontos feltétele annak, hogy pontosan értsük meg a gazdasági és szociális jogokban rejlő kihívást. Ahhoz, hogy megtaláljuk a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetővé tételének alkalmas modelljét,<sup>6</sup> alkalmanként számottevő dogmatikai újításokra kényszerülünk.

Fontos arra is rámutatni, hogy az érvényesíthetőség problémáját két szinten is vizsgálhatjuk: az alkotmányos rendelkezések és a nemzetközi normák szintjén. Az előbbi szinten az alkotmányjog vagy az összehasonlító alkotmányjog kínálja a diszciplináris keretet az elemzéshez.<sup>7</sup> Mivel elsősorban a nemzetközi emberi jogokra fogok összpontosítani, az érvényesíthetőség kérdését a gazdasági és szociális jogokra vonatkozó nemzetközi jogi normák összefüggésében vizsgálom. Éppen ezért a hangsúly a 'nemzetközi ér-

vényesíthetőségre' esik: a nemzetközi testületek (mint a CESCR) által gyakorolt független felülvizsgálatra. Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti szintű érvényesíthetőséget teljesen figyelmen kívül hagyjuk. Természetesen lehetőségek nemzetközi normák a nemzeti szintű érvényesíthetőségre vonatkozóan. Ami azt illeti, a CESCR hosszú ideje érvel amellett, hogy léteznek ilyen nemzetközi normák: az államok nem teljesítik nemzetközi kötelezettségeiket, ha nem teszik a gazdasági és szociális jogokat legalább részben érvényesíthetővé a saját belső jogrendszerükben. A CESCR többször is felhasználta Általános kommentárjait, hogy kifejtse, a gazdasági és szociális jogok gyakorlatba ültetése megköveteli, hogy legalább némelyiküket érvényesíthetővé tegyék nemzeti szinten.<sup>8</sup> Ugyanakkor a CESCR kezdettől fogva erőfeszítéseket tett arra, hogy egy egyéni panaszmechanizmussal egészüljön ki a Bizottság monitorozási tevékenysége (*monitoring*). A CESCR szerepfelfogása kifejezetten a kvázi bírói funkciók előtérbe tolását sugallja (szemben például a technikai segítségnyújtással vagy a tanácsadással).<sup>9</sup> A CESCR-dogmatika, úgy tűnik, azt feltételezi, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesülése azt követeli, hogy legalább részben érvényesíthetővé tegyék őket mind nemzetközi, mind nemzeti szinten.<sup>10</sup> A nemzeti és a nemzetközi érvényesíthetőségnek ki kell egészíteniük egymást.<sup>11</sup>

## A CESCR ÉS A LEGITIMÁCIÓS PROBLÉMA

A jelzett fogalmi támpontok segítségével most már pontosabban is megfogalmazhatjuk, miben is áll a legitimációs probléma, amelyet kiindulópontként használok. Mindenekelőtt pontosabban is megvilágíthatom, mit értek 'demokratikus legitimitás' alatt (egyebek közt a jelen írás címében). Így aztán pontosabban megérthetjük, hogy mi áll annak a kritikának hátterében, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetővé tétele illegitim beavatkozást jelent a demokratikus kormányok politikai kompetenciakörébe. Eléggé nyilvánvalónak tűnik, hogy a kritikusok számára azért tűnik problematikusnak, ha bírók vagy nemzetközi testületek tagjai avatkoznak a törvényhozói kompetenciába tartozó társadalompolitikai kérdésekbe,<sup>12</sup> mert természetesnek veszik a demokratikus legitimitás elsődlegességét a politikai igazolás egyéb módzataival szemben. Így aztán logikusnak tűnik számukra, hogy a demokratikus felhatalmazásnak egyfajta korlátot kell szabnia a gazdasági és szociális jogokat illető monitorozási tevékenységnek. Látnunk kell, hogy a gazdasági és szociális

jogok kiváltképpen sebezhetőek ezzel a kihívással szemben, mert elkerülhetetlenül érintik a szűkös javak (szociális támogatás, iskolai férőhelyek, lakható épületek stb.) elosztásának kérdéseit. A demokratikus legitimitás problémája különösen élesen vetődik fel, ha a független felülvizsgálat az ilyen értelemben vett elosztási kérdésekbe avatkozik bele.<sup>13</sup> A szkeptikusok gyakran érvelnek azzal, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetősége indokolatlanul korlátozza a demokráciát.<sup>14</sup>

Ez talán elég ahhoz, hogy a probléma fontosságát érzékeltessük, de további tisztázás szükséges ahhoz, hogy megragadjuk a pontos témát, amit ebben az elemzésben kielégítő módon dolgozhatunk fel. A legitimitás széles és bizonytalan fogalom. Meg kell találnunk a legitimitás-problémának azt az aspektusát, amelynek központi jelentősége van egy dogmatikai kérdésekre összpontosító elemzésben.

Még ha nem is tekintünk az emberi jogi problematikán túlra, a legitimitás fogalma több normatív aspektusra bontható. Általánosságban három lehetőség áll előttünk: a kormányzati aktusok és gyakorlatok legitimitása, az emberi jogi aktivizmus legitimitása és a nemzetközi emberi jogi mechanizmusok legitimitása. Az emberi jogi aktivizmus legitimitásának kérdését teljesen félreteszem (bár a szakirodalom éppen ebben a vonatkozásban tett érdemi hozzájárulást).<sup>15</sup> Noha néhány vonatkozásban kitérek majd a kormányzati aktusok legitimitására (hogy pontosabban ragadhassam meg a demokratikus legitimitás normatív implikációit), nem ez áll majd az elemzés középpontjában. Elsősorban a nemzetközi emberi jogi mechanizmusok legitimitásáról lesz majd mondanivalóm.

Az emberi jogi mechanizmusok legitimitásának problematikája további alkérdésekre bontható. Az egyik annak igazolhatóságát érinti, hogy a szuverén államokat (érvényesíthető) nemzetközi felelősséggel terheljük meg a gazdasági és szociális jogokat illetően. A másik a monitorozás legitimitását érinti. Az előbbi probléma tárgyalása elkerülhetetlenül összekeveredne azzal a kérdéssel, hogy vajon a gazdasági és szociális jogok valódi emberi jogok-e.<sup>16</sup> Minthogy ezt a kérdést szeretném itt félretenni, a hangsúlyt inkább a monitorozás legitimitására helyezem. Ám még ezt a kérdést is tovább bontom két részproblémára: az egyik a létező monitorozási mechanizmusok legitimitása, a másik a monitorozó testületek jogértelmezésének legitimitása. Ez utóbbi hozza előtérbe a monitorozás dogmatikai aspektusát. Erre a kérdésre szeretnék összpontosítani. Ezt az elemzést a CESCR-dogmatika legitimációs aspektusának szentelem.

A CESCR-dogmatika még így is túl széles témának bizonyulhat egyetlen cikk számára. Arra a spe-

cifikusabb kérdésre fókuszálók tehát, amely közvetlenül kapcsolatba hozható az érvényesíthetőség problematikájával: független felülvizsgálat nemzetközi szinten. Ezt a kérdést vetítem rá néhány olyan dogmatikai konstrukcióra, amelyek fontos szerepet játszanak a CESCR-dogmatikában.

## AZ EMBERI JOGI DOKUMENTUMOK JOGI KARAKTERE ÉS A DOGMATIKAI ÚJÍTÁSOK LEGITIMITÁSA

Hogy jobban megérthessük a legitimitáció kihívását, amellyel a CESCR szembesül, pontosabban is meg kell mutatnunk, mi határozza meg a demokratikus legitimitás problematikájának karakterét. Először is egy általánosabb kérdéssel kell tisztába jönnünk: az emberi jogok normatív jelentőségének kettősségével. Az emberi jogoknak nemcsak jogi, de erkölcsi erejük is van, és normatív jelentőségüknek ez a két rétege komplex összjátékban van egymással. Ez átfogó módon határozza meg az emberi jogokkal kapcsolatos legitimitációs problémákat. Az emberi jogok megalapozhatnak erkölcsi követeléseket, amelyek állami gyakorlatok legitimitását veszik célba

– és amelyek társadalmi változásokhoz generálnak politikai momentumot. Ugyanakkor az emberi jogok (ahogy kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban megjelennek) ugyancsak keretet szolgáltathatnak az emberi jogok megsértéséért viselt, specifikusan jogi felelősség számára is. Emberi jogi aktivisták gyakran tűnnek ki éppen azzal, hogy ügyesen mozognak oda-vissza jogi-politikai és erkölcsi-politikai kontextusok között,<sup>17</sup> amit jelentősen megkönnyít, hogy a jogi úton konstruált emberi jogi dokumentumokat értelmesen felfoghatjuk erkölcsi törekvések kifejeződésének is.<sup>18</sup> A baj persze az, hogy ez könnyen a normatív aspektusok összeméréséhez vezethet. Könnyen megfélemlünk arról, hogy semmi sem garantálja a megfelelést az ember jogok erkölcsi és jogi plauzibilitása között. Ami azt illeti, az emberi jogok jogi igazolási kapacitása lényegesen korlátozottabb, mint az erkölcsi igazolási kapacitásuk. Hiba, ha azt gondoljuk, hogy egy emberi jogi probléma morális értelemben plauzibilis megragadása egyszersmind a vonatkozó emberi jogi dokumentumok hiteles értelmezésének is minősül,<sup>19</sup> és a nemzetközi intézményeknek képes-

nek kell lenniük, hogy autoritatív döntéssel reagálnak rá.

Ebben a kérdésben azért is tisztán kell látnunk, mert az emberi jogok monitorozása a nemzetközi testületek és a részes államok közötti, sajátos jogi viszonyrendszeren alapul. Noha ez egyáltalán nem teszi irrelevánssá az emberi jogok morális erejét vagy az emberi jogi dokumentumok erkölcsi presztízsét, ha monitorozásról beszélünk, a nemzetközi testületek jogi kompetenciáira kell összpontosítanunk.

Ha az emberi jogok erkölcsi relevanciája szélesebb, mint a jogi relevanciájuk, ez elsősorban annak köszönhető, hogy az emberi jogi dokumentumok jogi karakterét a nemzetközi közjog intézményes vonásai határozzák meg. Ebből a szempontból a legfontosabb összefüggés éppen az, hogy a jogrend, amely a pozitív emberi jogi normákat generálja, nem kozmopolita, hanem nemzetközi.<sup>20</sup> Egy kozmopolita keretben a gyakorlati elvek jogi jelentősége független lenne az érintett államok kifejezett vagy hallgatólagos kötelezettségvállalásától. Nem így áll a helyzet egy nemzetközi jogrenddel, amely függetlenül konstituált (és éppen ezért szuverén) politikai-jogi entitások interakcióiból bontakozik ki.<sup>21</sup> A nemzetközi normák rendszerét elkülönült államok egy 'közössége' teremti és tartja fenn.

Mindez mélyen meghatározza az általunk tárgyalt legitimitációs kérdések dinamikáját. Nem támaszkodhatunk a legitimitációnak arra a viszonylag egyszerű mintájára, amelyet a nemzeti határok között természetesnek tekintünk. Ott, ha egy intézmény igazolható módon (tehát például az adott alkotmányos renddel összhangban) lett konstituálva, akkor specifikusan jogi kompetenciája (például egy bíróság hatásköre) nem vitatható értelmesen. A nemzetközi jogban viszont, még ha a normatív mechanizmusokat igazolható módon konstituálták is, még mindig szükség lehet annak hiteles kifejeződésére, hogy az érintett részes államok készek alávetni magukat a vonatkozó jogi eljárásoknak. Ezért kell az emberi jogi monitorozásnak szinte kizárólagosan egyezményalapúnak lennie, és ezért van az, hogy a monitorozás erőteljesebb formái (mint a panaszmechanizmusokban való részvétel) ratifikációhoz kötöttek.

Éppen ez adja a demokratikus legitimitásra támaszkodó érvek specifikus erejét a gazdasági és szociális jogokkal szemben. Az emberi jogi mechanizmusokban való részvétel igazolási kérdéseit be kell

csatornázni azokba az eljárásokba is, amelyeken keresztül a nemzeti intézmények elnyerik a legitimitásukat. Ha a nemzetközi monitorozás közvetlen öszeütközésbe kerül olyan normákkal, amelyek nemzeti összefüggésben megnyugtató legitimitással rendelkeznek, akkor ez drámai igazolási kérdéseket vet fel. A CESCRC az egyik olyan nemzetközi testület, amelyet ez a probléma különösen mélyen érint.

Mindez természetesen nyilvánvalónak tűnhet bárki számára, aki tisztában van a nemzetközi emberi jogok intézményes karakterével. Csak azért érdemes ezeket az összefüggéseket hangsúlyozni, mert segít észben tartani két (egymással összefüggő) megfontolást, amelyek meghatározóak az elemzésem szempontjából. Az első az, hogy, mivel az állami beleegyezés minden intézményes fellépés legitimációs feltétele marad, az emberi jogok érvényesítése jól illeszkedik a monitorozás valamilyen 'dialogikus' modelljéhez, amelyben a pontos emberi jogi kötelezettségek uralkodó felfogása a kormányok és a nemzetközi testületek közötti intézményes párbeszédben alakul ki. Egy olyan párbeszédben, amelyben a nemzetközi testületeknek nincs magasabb rendű normatív kompetenciája.

Mindez különösen igaz a gazdasági és szociális jogok monitorozására, mivel az szükségessé tesz egy jó adag dogmatikai konstruktivitást. A nemzetközi monitorozás nem igazán dolgozhat olyan értelmezési eszközökkel, amelyek a részes államok alkotmányos gyakorlataiban formálódtak ki (és amelyeket a kormányok aligha vitatnának) – egyszerűen azért, mert a joggyakorlat nemzeti szinten rendkívül kiforrotlan.<sup>22</sup> Ebben az esetben a dogmatikai újításnak együtt kell járnia 'legitimításfokozó' stratégiák alkalmazásával. Az egyik ilyen stratégia pedig az, ha sikerül támogatást szerezni a dogmatikai újításokhoz a részes államokkal folytatott intézményes kommunikáció folyamatában (például úgy, hogy sikerül őket rávenni, hogy országjelentéseikben a nemzetközi testületek által támogatott dogmatikai fogalmak keretei között értelmezzék a saját gyakorlatukat).

Az emberi jogok sajátos jogi karakterének másik implikációja, hogy a monitorozás csak az olyan országok tekintetében bizonyul valóban hatékonynak, amelyeknek eleve elfogadható az emberi jogi teljesítménye, és amelyek készek termékeny dialógust foly-

tatni a vonatkozó nemzetközi testületekkel. Ez megkérdőjelezhető, mivel természetesnek hat a feltevés, hogy az emberi jogi intézményeknek a súlyos és szisztematikus emberi jogsértésekre kell összpontosítaniuk. Ám a makacs jogsértők esetében egyszerűen hiányzik a kormányzati elkötelezettség és az emberi jogi normák közötti pozitív összjáték – anélkül viszont, mint láttuk, elkerülhetetlenül kiütköznek a monitorozási mechanizmusok intézményes gyengeségei.<sup>23</sup> A nemzetközi emberi jogi szervezetek erő-

LÁTNUNK KELL, HOGY A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK KIVÁLTKÉPPEN SEBEZHETŐEK EZZEL A KIHÍVÁSSAL SZEMBEN, MERT ELKERÜLHETLENÜL ÉRINTIK A SZÜKÖS JAVAK (SZOCIÁLIS TÁMOGATÁS, ISKOLAI FÉRŐHELYEK, LAKHATÓ ÉPÜLETEK STB.) ELOSZTÁSÁNAK KÉRDÉSEIT. A DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁS PROBLÉMÁJA KÜLÖNÖSEN ÉLESEN VETŐDIK FEL, HA A FÜGGETLEN FELÜLVIZSGÁLAT AZ ILYEN ÉRTELEMBEN VETT ELOSZTÁSI KÉRDÉSEKBE AVATKOZIK BELE.

ségei akkor érvényesülnek, amikor az emberi jogi normák versengő értelmezéseit vonatkoztatják az emberi jogok érvényesülését illető tapasztalatokra (amelyeket az államok az országjelentéseken keresztül kommunikálnak), hogy aztán ebből formáljanak szilárdabb normatív elvárásokat. Fontos leszögezni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a monitorozás dialogikus karaktere szükségtelenné teszi az egyéni (vagy kollektív) panaszok rendszerét (ami természetesen sokkal inkább a jogsértések megállapításáról szól, mint a normatív elvárások közötti közvetítésről). Inkább azt jelenti, hogy a panaszmechanizmus is csak ott működ-

het megfelelően, ahol a részes államok emberi jogi teljesítménye elfogadható – amikor csak néhány vitatott eset kerül át nemzetközi szintre a hazai jogrendszerből.

Ez segíthet jobban megérteni, hogy miért gondolják sokan, hogy a CESCRC (és különösen a CESCRC-dogmatika), különösen sebezhető a legitimációs kritikákkal szemben. Az emberi jogok jogi karakterének egyik implikációja (legalábbis ezen a területen) az, hogy a monitorozás sikerének kulcsa abban áll, hogy a Bizottság képes anélkül demonstrálni a gazdasági és szociális jogok gyakorlati jelentőségét, hogy irreális követeléseket támasztana a kötelezettekkel (a részes államokkal és a nemzetközi közösséggel) szemben. Ez egyebek közt azt jelenti, hogy a dogmatikai újítások nem hagyhatják figyelmen kívül az aláíró államok eredeti kötelezettségvállalásának tartalmát. Ám azt is jelenti, hogy nem engedhetjük, hogy a kormányzati beleegyezés tartalmi korlátai kiüresítsék az emberi jogi kötelezettségeket. Szóval a Bizottság dogmatikai építómunkájának sikere egy érzékeny egyensúly megtalálásán áll vagy bukik.

Természetesen ez az egyensúlyozás akkor lehet a legsikeresebb, ha a Bizottság képes a dogmatikai kategóriáit lehorgonyozni a kötelező erejű emberi jogi

dokumentumok szövegében. A CESCR-t gyakran éppen az teszi sebezhetővé a legitimációs kihívásokkal szemben, hogy gyakran került messzire attól a normatív alapvonalától, amit a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – továbbiakban ICESCR) szövege képez. A Bizottság olyan dogmatikai konstrukciókat fejlesztett ki, amelyeknek gyakran nincsen textuális alapjuk az ICESCR-ben (mint például a jogvédelem 'gender' perspektívája),<sup>24</sup> és elkötelezte magát az evolutív értelmezés egy elégtelenül kialakított modellje mellett. Fontos, hogy itt nem egyszerűen néhány alkalmi 'túlkapásról' beszélünk. Nem túlzás azt állítani, hogy a CESCR hozzájárított az ICESCR-ből kiolvasható állami kötelezettségek újrakonstruálásához. A CESCR maga táplálja a gyanút, hogy a részes államokkal szemben szigorúbb követelményeket támaszt, mint amelyeket azok magukra vállaltak az ICESCR ratifikálásával.<sup>25</sup>

Tekintetbe véve a nemzetközi szerződések értelmezésének szűkös normatív korlátait (ahogy azokat a Bécsi Egyezmény lefektette), kezdettől elkerülhetetlen volt, hogy a merész dogmatikai újítások feszültséget keltenek majd a CESCR értelmezési stratégiái körül. Erre többen is rámutattak,<sup>26</sup> néhányan pedig kifejezetten elutasították a CESCR értelmezési gyakorlatát.<sup>27</sup> Egyesek még ennél is tovább mentek, megkérdőjelezve a CESCR alkalmasságát egy panaszmechanizmus működtetésére.<sup>28</sup>

Véletlenül sem szeretném azt a benyomást kelteni, hogy a CESCR-nek nem voltak jó indokai arra, hogy dogmatikai újításokhoz folyamodjanak. Még talán azt is mondhatjuk, hogy egyfajta szükségszerűség nyilvánult meg itt. Ennek az az oka, hogy az ICESCR (jórészt sajátos születési körülményeinek köszönhetően) nem kínál ígéretes normatív keretet a gazdasági és szociális jogok nemzetközi védelme számára.<sup>29</sup> A hangsúly, amit az Egyezségokmány a javak újraelosztására<sup>30</sup> és a szakszervezeti aktivizmusra helyez, a jóléti állam egy mára elavult vízióját tükrözi.<sup>31</sup> Sok vonatkozásban azoknak a törekvéseknek lett az emlékműve, amelyek a 20. század első felében jellemezték a munkásmozgalmat.<sup>32</sup> Ráadásul az ICESCR a gazdasági és szociális jogok egy maximalista és egy minimalista normatív programjának szerencsétlen keverékét kodifikálja.<sup>33</sup> Még talán azt is alappal állíthatjuk, hogy dogmatikai újítások nélkül az ICESCR képtelenné lett volna az emberi jogok védelmének 21. századi problémáira választ kínálni. Még ha kihívásokkal is járt, elengedhetetlen volt, hogy valaki értelmesebb (és gyakorlatiasabb) formára hozza az ICESCR-ben foglalt emberi jogi normákat.

Fontos látni, hogy egy konkrét intézményes törekvés mozgatta azt a módot, ahogy a CESCR kezelni próbálta az ICESCR hiányosságait. 1987-es megalakulása óta a CESCR következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy az ICESCR (eredeti formájában) inadekvát eljárási keretet kínál a jogvédelem számára. Nem juthat érvényre a gazdasági és szociális jogok egyenlő státusa, ha az ICESCR nem egészül ki egy panaszmechanizmussal. A CESCR-t, hatáskörei tekintetében, közelebb kell hozni az Emberi Jogok Bizottságához (*Human Rights Committee*).<sup>34</sup> Az elkötelezettség az intézményes reform egy ilyen egyértelműen politikai programja mellett átfogó módon befolyásolta a CESCR dogmatikai erőfeszítéseit. Ez az igazi ok, ami miatt az érvényesíthetőség kérdése a CESCR-dogmatika központi kérdése lett. A gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségének elfogadtatása lett a központi dogmatikai projekt a CESCR számára (amely átfogó módon határozza meg a Bizottság Általános kommentárjainak karakterét).

## MINIMÁLIS KÖTELEZETTSÉGEK

A fentiekben azt próbáltam érzékeltetni, miért jelentett kihívást a CESCR számára, hogy megbékéljen a saját tevékenységének jogi kereteivel. A nehézségek részben a jogi környezetnek tudhatóak be, amelyben a Bizottság tevékenykedik, részben pedig a Bizottság saját intézményes törekvéseinek. Érdemes azonban közelebbről is megnézni, hogy mindez hogyan fejeződik ki a CESCR által alkalmazott dogmatikai konstrukciókban.

A CESCR egy egész sor dogmatikai konstrukcióra támaszkodik Általános kommentárjaiban. Még egy felületes áttekintésnek is számolnia kell legalább a kötelezettségek hármas kategorizálásával („*respect, protect, fulfil*” – „tisztel, véd, teljesít”), a minimális kötelezettségekkel, az általános és specifikus kötelezettségek közötti különbségtevésével, valamint a tevéleges és mulasztásos jogsértések kettősségével. Ebben az elemzésben nem foglalkozhatok az összes jelentős dogmatikai konstrukcióval. Kettőt emelek ki közülük a részletesebb elemzés céljaira: a hármas kategorizálást és a minimális kötelezettségeket. Azt gondolom, ez a kettő különösen alkalmas a CESCR-dogmatika fejlődési tendenciáinak pontosabb tisztázására.

A minimális kötelezettségek (*minimum core obligations*) egészen korán váltak részévé a CESCR dogmatikai arzenáljának. (Először a 3. Általános kommentárban jelentek meg 1990-ben.<sup>35</sup>) Philip Alston (a CESCR későbbi elnöke) vezette be a minimális

kötelezettségek alap gondolatát még az 1980-as években. Alston ismerte fel, hogy a gondolat hasznos dogmatikai eszköz lehet az ICESCR által teremtett állami kötelezettségek tisztázásához. Számára a fogalom a jogosultságok eszméjének egyik szükségszerű implikációja volt.<sup>36</sup> Ennek megfelelően nem is arra törekedett, hogy a gazdasági és szociális jogok valamilyen sajátosságát ragadja meg.<sup>37</sup> Inkább azt akarta megmutatni a minimális kötelezettségek segítségével, hogy a gazdasági és szociális jogok éppen olyanok, mint bármely más emberi jog.

A minimális kötelezettségek természetesen soha nem futottak volna be dogmatikai karriert, ha pusztán egy fogalmi természetű tézis igazolását szolgálnák. Ennél azonban mindig is többről volt szó. Volt egy fontos dogmatikai megfontolás, amit a minimális kötelezettségek közvetlenül érintettek. A gazdasági és szociális jogok státusát sokan kérdőjelezték meg azon az alapon, hogy a tartalmuk túl meghatározatlan ahhoz, hogy bírói úton érvényesíthetők legyenek. A minimális kötelezettségek eszméje azzal kecsegtet, hogy eloszlatja ezeket a kétségeket.<sup>38</sup> Lehet ugyan, hogy a gazdasági és szociális jogok tartalma sok vonatkozásban határozatlan, ám ez nem zárja ki, hogy legyen egy meghatározott tartalmi 'magjuk', amely ennek megfelelően konkrét kötelezettségek terminusaiban kifejezhető. Legalábbis ennek a minimális tartalomnak a vonatkozásában lehetséges, hogy pontosan megállapítsuk, miben áll a gazdasági és szociális jogok megsértése.<sup>39</sup> Ebben a specifikus értelemben (és ebben a vonatkozásban) a minimális tartalom bírói úton is kikényszeríthető. Ugyanez adja a minimális kötelezettségek fontosságát a CESC-nek a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségét előmozdító dogmatikai törekvései szempontjából. Azon lehet vitatkozni, hogy egyes emberi jogok mely aspektusai érvényesíthetők, de minimális tartalmuk minden további nélkül érvényesíthető – akár bírói úton is.<sup>40</sup>

Ám akármennyire meggyőző is az alap gondolat, amint a minimális kötelezettségek eszméjét az ICESCR konkrét rendelkezéseire vonatkoztatjuk, elkerülhetetlenül beleütközünk egy legitimitációs kihívásba. Az ICESCR vonatkozásában a minden további nélkül érvényesíthető minimális tartalom azonosítása különös nehézségeket vet fel – mindenekelőtt az egyezségokmány 2. cikkében foglaltak miatt. A 2. cikk 1. bekezdése a részes államok kötelezettségeit a 'progresszív megvalósítás' inherensen relativizáló

eszméjével kapcsolja össze.<sup>41</sup> Kezdetből aggodalomra adott okot, hogy az ICESCR-nek ez a vonatkozása szabad kezet ad a kötelezetteknek, hogy tetszés szerint halogassák a gazdasági és szociális jogok hatékony védelmének biztosítását. Ha szó szerint vesszük, amit maga az ICESCR mond a benne foglalt kötelezettségek normatív karakteréről, az Egyezségokmány könnyen összeegyeztethetlenné válhat a jogi érvényesíthetőségre irányuló törekvésekkel. (Egyes kormányok, például az Egyesült Királyság kormánya, pontosan így gondolkodnak az ICESCR karakteréről.)<sup>42</sup> Érthető, hogy stratégiai jelentőségre tett szert a CESC számára, hogy megmutassa, a 'progresszív megvalósítás' relativizáló implikációinak megvannak a határai. Ebben az összefüggésben a minimális kötelezettségek gondolata kifejezetten reménykeltőnek tűnt: úgy tűnt, segíthet megtalálni a progresszív realizálás határait.<sup>43</sup> Kérdés azonban, vajon ez nem azon az áron mozdítja-e elő a Bizottság intézményes ambícióit, hogy kiszolgáltatottá teszi a Bizottságot az ICESCR meghamisításának vádjával szemben.<sup>44</sup>

Nyilvánvaló, hogy a minimális kötelezettségek gondolatának elfogadása megváltoztatja, hogy milyen szemmel nézünk az ICESCR által teremtett kötelezettségekre. De hiba lenne azt gondolni, ez szükségszerűen oda vezet, hogy terhesebbé tesszük a részes államok kötelezettségeit. Bizonyos értelemben ennek éppen az ellenkezője az igaz. Az alap gondolat egy minimalista stratégiát tükröz az emberi jogokat illetően<sup>45</sup> – a minimális célokat helyezi magasröptű törekvések elé. Azt juttatja kifejezésre, hogy azoknak, akik a gazdasági és szociális jogok érvényesüléséért tesznek erőfeszítéseket, realisztikus, mérsékelt törekvéseik vannak – például nem követelik a javak radikális újraelosztását.<sup>46</sup> A minimális kötelezettségek melletti kiállás jól illeszkedik az emberi jogi aktivizmus fő sodrába: a legtöbb aktivista valamilyen minimális mércék érvényesítéséért kampányol.<sup>47</sup> Ennek nyomán a minimális kötelezettségek specifikálása elvileg védett lehet a legitimitációs kritikákkal szemben, mivel a kötelezettségeknek csak egy szűk körét konkretizálja, amit az emberi jogok mellett elkötelezett kormányoknak egyébként sincs oka ellenezni.

Ám az ilyen önkorlátozás mégsem volt elég, hogy lecsendesítse a kritikákat. Bár kevesen vitatják magát az alap gondolatot, mégsem sikerült a minimális kötelezettségek elméleti és dogmatikai konszolidálása. Ez részben annak tudható be, hogy a minimális kö-

HA A NEMZETKÖZI MONITOROZÁS KÖZVETLEN ÖSSZEÜTKÖZÉSBE KERÜL OLYAN NORMÁKKAL, AMELYEK NEMZETI ÖSSZEFÜGGÉSBEN MEGNYUGTATÓ LEGITIMITÁSSAL RENDELKEZNEK, AKKOR EZ DRÁMAI IGAZOLÁSI KÉRDÉSEKET VET FEL. A CESC AZ EGYIK OLYAN NEMZETKÖZI TESTÜLET, AMELYET EZ A PROBLÉMA KÜLÖNÖSEN MÉLYEN ÉRINT.

telezettségek gondolata némely vonatkozásban nem eléggé tisztázott. Először is, nem világos, hogy a jogoknak melyik vonása generálja a minimális tartalmukat. Valamilyen esszenciális, fogalmi sajátosságuk, amely az alapul fekvő értékekhez kapcsolja őket (mint az emberi méltóság)? Vagy a jogok körül fokozatosan kialakuló konszenzus, aminek a nemzetközi emberi jogi dokumentumok intézményes kifejezést adnak? Az elmúlt két évtizedben a minimális kötelezettségek körüli viták egymással nehezen összeegyeztethető megközelítések egész sorát generálták – esszencialistákat és institucionalistákat egyaránt.<sup>48</sup> Ennél is fontosabb, hogy még mindig nem világos, hogyan érinti a minimális tartalom a progresszív megvalósítás mércéjét. A progresszív megvalósítás gondolata azt sugallja, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődés különböző szintjein a gazdasági és szociális jogokat különböző mértékben kell intézményesíteni. Egyszerűen fogalmazva: minél gazdagabb egy ország, annál többet várhatunk el tőle a gazdasági és szociális garanciák tekintetében.<sup>49</sup> De vajon érinti-e ez a minimális kötelezettségeket?<sup>50</sup> A minimális kötelezettségek univerzálisak vagy országspecifikusak?<sup>51</sup> A krónikus bizonytalanság, amely ezeket a kérdéseket körüllegi, több kommentátort is szembefordított a minimális kötelezettségek eszméjével. Némelyek kétlik, hogy valaha is betöltheti a szerepét mint az emberi jogokhoz kapcsolódó kötelezettségeket tisztázó dogmatikai konstrukció.<sup>52</sup> Némelyek pedig elvetik mint konceptuálisan és gyakorlatilag egyaránt elhibázott konstrukciót, amelyet nem lehet elvszerűen alkalmazni.<sup>53</sup>

Amíg ilyen sok bizonytalanság lengi körül a fogalmat, nehéz pontosan megítélni, hogy a minimális kötelezettségek dogmatikai célú alkalmazása hogyan érinti a CESCRR dogmatikai legitimitását. Kevesen vitatják, hogy a CESCRR csekély erőfeszítést tett, hogy rendezze a jelzett dilemmákat. Igazság szerint az, ahogy a minimális kötelezettségek megjelennek a CESCRR dokumentumaiban, meglepően kevéssel járult hozzá, hogy a gazdasági és szociális jogok tartalmát pontosabban meghatározzuk. A CESCRR-dogmatika némely vonatkozásban éppenséggel a jogértelmezési bizonytalanság új forrásává vált. Ez különösen világosan nyilvánul meg abban, hogy milyen változatos módon értékelik a kommentátorok a minimális kötelezettségek szerepét a CESCRR Általános kommentárjaiban. A legtöbben azt mondanák, hogy a kezdeti időszakban (különösen pedig a 3. Általános kommentárban) a fogalom jobbára tisztázatlan maradt.<sup>54</sup> De az ellenkező nézetnek is megvannak a hívei: kezdetben a fogalom pontosan volt definiálva, és a Bizottság értelmesen vonatkoztatta a korlátozott források problematikájára.<sup>55</sup> Ami a

CESCRR-dogmatika fejlődési irányát illeti, egyesek úgy látják, a fogalom használata idővel kiterjesztőbb és kevésbé koherens lett.<sup>56</sup> Mások azonban inkább öröndetes előrelépést látnak. A 13. és a 14. Általános kommentárban és a későbbiekben a minimális kötelezettségekre való utalások tartalmilag világosabbak lettek.<sup>57</sup> Megint mások inherens tisztázatlanságot látnak a CESCRR-dogmatikában, amivel a Bizottság soha nem nézett szembe.<sup>58</sup> Ha látunk fejlődést, akkor az abban áll, hogy a CESCRR valamelyest megváltoztatta a minimális kötelezettségek karakterét: egyre inkább a jogok operacionalizálásának szolgálatába állította őket. (A Bizottság egy sokkal inkább technikai terminológiát épített ki a minimális kötelezettségek körül.<sup>59</sup>) A fogalom egyre inkább összefolyik a haladéktalan teljesítést követelő intézményes kötelezettségek (*immediate obligations*) kategóriájával.<sup>60</sup>

Mint látjuk, a minimális kötelezettségek inkább fokozzák az egyet nem értést a gazdasági és szociális jogok körül. A CESCRR természetesen előállt a minimális kötelezettségek konkrét listáival az Általános kommentárokban. Ám ezek a 'listák' maguk is bizonytalan státusban maradnak, amíg a minimális kötelezettségek körüli dilemmákat nem sikerül rendezni. Fontos, hogy nem volt szükségszerű, hogy a fogalom ilyen bizonytalan maradjon.<sup>61</sup> A CESCRR egyszerűen elmulasztotta, hogy világosan felvesse azokat a kérdéseket, amelyek elősegítik a szembenézetést a minimális kötelezettségek dogmatikai relevanciájának kérdéseivel.

### AZ ÁLLAMI KÖTELEZETTSÉGEK HÁRMAS KATEGORIZÁLÁSA

Az állami kötelezettségek hármaskategorizálása („tisztel, véd, teljesít”) ugyancsak az akadémiai irodalomban kezdte a karrierjét. Hasonlóan a minimális kötelezettségekhez, a hármaskategorizálásnak nincs textuális alapja a kötelező emberi jogi dokumentumokban – szemben a 'tisztelben tartja és biztosítja' (*respect and ensure*) formulával, amire az Emberi Jogok Bizottsága támaszkodik.<sup>62</sup> Dogmatikai összefüggésben a területen aktív akadémikusok közül az egyik legbefolyásosabb, Asbjørn Eide használta először (ő dolgozta ki a standard terminológiát is a három kötelezettségtípusra), később pedig a CESCRR nyújtott számára kulcsfontosságú intézményes támogatást. A három kategória egyre inkább elfogadottá válik az emberi jogi kötelezettségek általános osztályozásaként.

A kontextus, amiben a hármaskategorizálás bevezetésre került, feltűnően hasonlít a minimális kö-

telezettségekre. Ezt is erősen motiválja az a kritika, hogy a gazdasági és szociális jogoknak nincs határozott tartalma. A hármas kategorizálás valójában ahhoz szolgáltat keretet, hogy egy koherens rendbe illesszük az emberi jogok normatív implikációit – hogy pontosabban strukturáljuk, ennek megfelelően pedig határozottabbá tegyük őket. A hármas kategorizálást is használhatjuk érvként az érvényesíthetőségről szóló vitában. Érvelhetünk például azzal, hogy minden emberi jog keletkeztet 'tisztel'-kötelezettségeket (amelyek arra vonatkoznak, hogy a jogosultakat nem lehet megfosztani attól, ami már a rendelkezésükre áll). Az ilyen 'tisztel'-kötelezettségek védettek a progresszív megvalósítás relativizáló implikációival szemben. Az ilyen kötelezettségeket minden tisztességes kormány haladéktalanul intézményesít, és bírói érvényesíthetőségüknek sincs elvi akadály. <sup>63</sup>

Érdeemes megjegyezni, hogy a hármas kategorizálás sikerének kezdetben sok köze volt egy elméleti megfontoláshoz. Elegáns kihívást intézett ugyanis a negatív és pozitív jogok közötti különbségtevés ellen, amely igen sokat ártott a gazdasági és szociális jogok hitelességének. A hármas kategorizálás fényében a negatív és pozitív jogok kettőssége inadekvátnak látszik. <sup>64</sup> Ez nem abból adódik, hogy magát a pozitív–negatív különbségtételt veti el. Inkább a pozitív–negatív különbségtevés kétfázisú újrakonstruálásáról van szó. Az első fázis annak megmutatása, hogy a jogokat nem lehet értelmesen pozitív és negatív jogokra osztani. Ehelyett a jogokhoz kapcsolódó kötelezettségek lehetnek pozitívak vagy negatívak. (A pozitív kötelezettségek továbbra is plauzibilis kategóriának számítanak mind elméleti, mind dogmatikai értelemben. <sup>65</sup>) A második fázis annak kimutatása, hogy nem szabad elfogadnunk a kötelezettségek egyszerű, duális osztályozását. Az emberi jogok kötelezettségek egy 'spektrumát' generálják. <sup>66</sup> A hármas kategorizálás elemei valójában heurisztikus kategóriák, amelyek a kötelezettség-spektrum különböző 'sávjait' fedik le. A 'tisztel'-kötelezettségek közelebb esnek a negatív pólushoz, míg a 'véd'- és a 'teljesít'-kötelezettségek közelebb esnek a pozitív pólushoz.

Amint említettem, a hármas kategorizálás egy olyan fogalmi konstrukció, amely egy konkrét elméleti kezdeményezésből fejlődött ki. Az alapötlet, bár nem a jelenleg bevett terminológia, Henry Shue alapművére, az 1980-ban publikált *Basic Rights*-ra vezethető vissza. Shue itt vonta átfogó kritika alá a negatív és pozitív jogok közötti különbségtevést. Egyik stratégia célkitűzése pedig az volt, hogy semlegesítse a különbségtevésnek a gazdasági és szociális jogok szempontjából hátrányos implikációit. Ezért helyezi át a hangsúlyt a kötelezettségek elemzésére. Így

jut el azután egyfajta hármas kategorizáláshoz: a kötelesség, hogy ne fosszunk meg másokat bizonyos fontos javaktól (*duty to avoid depriving*), a kötelesség, hogy védjünk másokat a megfosztás veszélyével szemben (*duty to protect from deprivation*), és a kötelesség, hogy segítsük azokat, akiket megfosztottak valamitől (*duty to aid the deprived*). <sup>67</sup> A kategóriák az alapjogokhoz kapcsolódó kötelezettségek általános jellemzőiként kerültek bevezetésre, <sup>68</sup> de Shue különös hangsúlyt helyezett rá, hogy megmutassa, hogy alkalmazhatóak a 'megélhetési' jogokra (*subsistence rights*). <sup>69</sup>

Shue elemzése nagyban segíti a gazdasági és szociális jogok jobb megértését, és hamar felmerült annak lehetősége is, hogy dogmatikai eszközként használjuk az ICESCR-ben található jogok értelmezéséhez. Ebben a tekintetben az úttörő munkát Asbjørn Eide végezte el. Ő alakította Shue elméleti konstrukcióját dogmatikai kategóriává. Ő dolgozta ki a jelenleg elfogadott terminológiát is („tisztel, véd, teljesít”) az 1980-as évek elején. Ebben sokat segített, hogy Eide ebben az időszakban az ENSZ különleges jelentésvetőjeként (*special rapporteur*) tevékenykedett. <sup>70</sup>

Az a gondolat, hogy a pozitív–negatív különbségtevés a kötelezettségekre, nem pedig a jogokra vonatkozik, széles körben elfogadottá vált. <sup>71</sup> Mi több, az 1980-as évek óta számos fontos kísérlet történt arra, hogy eljussunk az emberi jogi kötelezettségek egy hasznos általános kategorizálásához. <sup>72</sup> Van Hoof 1984-ben kiegészítette a hármas kategorizálást az 'előmozdítás' kötelezettségével (*obligation to promote*). <sup>73</sup> Henry Steiner és Philip Alston, meghatározó emberi jogi kézikönyvük második kiadásában ugyancsak kidolgoztak egy kategorizálást, amely a kötelezettségeket öt szinten rendezi el. <sup>74</sup> Eide maga is kísérletezett azzal, hogy a hármas kategorizálástól egy négyes kategorizáláshoz mozduljon el, bevezetve az 'elősegítés' kötelezettségét (*duty to facilitate*). <sup>75</sup>

Nincs különösebb elméleti ok, ami miatt egy hármas kategorizálás fölötté állna egy négyesnek vagy ötösnek. Amint jeleztem, ezek heurisztikus kategóriák, amelyek segítenek eligazodni a kötelezettség-spektrumon. Eide eredeti, hármas kategorizálása csak azért bizonyult a legbefolyásosabbnak, mert ezt 'kanonizálták' a CESCR Általános kommentárok és a Maastrichti útmutató. <sup>76</sup> A hármas kategorizálás először a 12. Általános kommentárban bukkant fel 1999-ben.

A hármas kategorizálás tehát az 1990-es vége óta tartozik az ICESCR értelmezését szolgáló dogmatikai kategóriák közé, <sup>77</sup> és a legtöbb elemző szemében a gazdasági és szociális jogok egyik kulcsfontosságú dogmatikai jellegzetességének klasszikus kifejeződése lett. Úgy tűnik, ezek a jogok különösen gazdagok a kötelezettségeket érintő implikációkban. <sup>78</sup>



Alkalmazhatóságát gyakran kezelik az összes emberi jog általános jellegzetességeként is,<sup>79</sup> ennek megfelelően néhányan azt a lehetőséget látják benne, hogy közös dogmatikai kategóriát dolgozzunk ki az összes emberi jog számára.<sup>80</sup> Széles körben alkalmazták analitikai kihívások kezelésére.<sup>81</sup> És a fogalom figyelemreméltó karriert futott be az ENSZ-dokumentumokban.<sup>82</sup> Ez a legsikeresebb dogmatikai újítás, amihez a CESCR-nek valaha köze volt.

Szemben a minimális kötelezettségekkel, a hármas kategorizálást alig vitatja valaki.<sup>83</sup> Nem teljesen világos, hogy ez miért van így. Nehéz lenne azt állítani, hogy a minimális kötelezettségek eleve provokatívabbak a részes államok nézőpontjából. (Mint láttuk, a minimális kötelezettségek lehetnek mérsékelt elvárások kifejeződései is.) Az pedig, ahogy a 'tisztel'-kötelezettségek kirajzolódnak, a hármas kategorizálást közel hozza ahhoz a nézethez, hogy minden emberi jognak van egy normatív magja, amely kizárja a forráshiányra hivatkozó kifogásokat. Azt is mondhatjuk, hogy a hármas kategorizálás túlmegy az ICESCR eredeti normatív keretein. És a hármas kategorizálást kezdettől sokan használták arra, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetősége mellett érveljenek, márpedig ezt, mint láttuk, több részes állam is határozottan elutasítja.<sup>84</sup> A hármas kategorizálás ráadásul maga sem mentes a dogmatikai bizonytalanságtól. Nem nehéz olyan kérdéseket megfogalmazni, amelyek további elemzést igényelnének. Rákérdezhetünk például, hogy a kötelezettségek között statikus, vagy inkább dinamikus-e a viszony. Tárgulhatnak és szűkülhetnek-e a kategóriák egymáshoz képest?<sup>85</sup>

Mindezek ellenére kevesen állítanak, hogy a hármas kategorizálás érdemi legitimációs kérdéseket vet fel. Ennek legkézenfekvőbb magyarázata, hogy a CESCR ügyesen elkerülte, hogy érzékeny kérdéseket rendezzen a hármas kategorizálás segítségével. Bár maga a fogalmi konstrukció nyilvánvalóan releváns az érvényesíthetőség stratégiai kérdése szempontjából, maga a CESCR soha nem tisztázta, hogy az érvényesíthető kötelezettségek hol helyezkednek el a kötelezettségspektrumon.<sup>86</sup> Így aztán a hármas kategorizálás tűnhet egyszerűen egy hasznos fogalmi eszköznek, amelynek segítségével pontosabban térképezhetjük fel a kötelezettségeket. A bizonytalanság, amit a CESCR-dogmatika teremt, itt a dogmatikai konstrukció javára dolgozik, nem ellene.

Más nézőpontból persze a dogmatikai bizonytalanság komolyan problematikus maradt. A CESCR annak árán őrizte meg a hármas kategorizálás körüli egyetértést, hogy nem tett érdemi kísérletet, hogy tisztázza a minimális kötelezettségek és a hármas kategorizálás viszonyát egymáshoz. A CESCR elkü-

lönítette egymástól a két fogalmi konstrukciót a tartalmi kérdések 'szétszalázásával' az Általános kommentárookban. A hármas kategorizálás a specifikus kötelezettségekről szóló szakaszban kötött ki, míg a minimális kötelezettségeknek önálló fejezetet szentelt a Bizottság. Ez eléggé önkényesnek tűnik az olyan dogmatikai konstrukciók esetében, amelyeknek átfedő funkcióik vannak. Ezzel ráadásul veszendőbe megy a lehetőség, hogy a CESCR koherensebb és rugalmasabb keretet dolgozzon ki az államok kötelezettségeinek specifikálására, amelyben a különböző, kötelezettségekkel kapcsolatos fogalmakat egymásra vonatkoztatja.

## A 'VIOLACIONIZMUS'<sup>87</sup> PROBLÉMÁJA

Eddig arra koncentráltam, hogy milyen értelemben mondhatjuk, hogy a CESCR inadekvát módon kezeli a saját tevékenységével kapcsolatos legitimációs problémákat a konkrét dogmatikai konstrukciók szintjén. Ha azonban szélesebb összefüggésben vesszük szemügyre a CESCR-dogmatikát, a CESCR tevékenységének egy másik vonatkozása is előtűnik, amelynek ugyancsak megvannak a legitimációs vonatkozásai. Amint azt fentebb hangsúlyoztam, a CESCR dogmatikai erőfeszítéseinek középpontjában a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségének elfogadtatása áll. Ennek konkrét kifejeződése például az az intézményes törekvés, hogy az ICESCR fakultatív jegyzőkönyvvel egészüljön ki, és hogy a CESCR tevékenysége hasonló jogi keretek közé kerüljön, mint az Emberi Jogok Bizottságé.<sup>88</sup> Ezeket a célkitűzéseket természetesen többféleképpen is el lehet érni. A CESCR egy igen jellegzetes stratégiát választott: arra használta az általa felkarolt dogmatikai konstrukciókat, hogy demonstrálja, ezek alapján képes specifikálni, hogy miben áll a gazdasági és szociális jogok egyértelmű megsértése (*violation*).<sup>89</sup> A gazdasági és szociális jogok tartalma nem annyira meghatározatlan, hogy lehetetlen lenne megállapítani, melyik kötelezett milyen felelősséggel tartozik. Lehetséges a gazdasági és szociális jogok érvényesülését hatékonyan monitorozni, mert gyakran egyértelmű, hogy miben áll egyértelmű megsértésük. Ennek nyomán azonban, a CESCR-dogmatikát sok vonatkozásban határozza meg egy 'violacionista' (*violationist*) megközelítés.

Úgy gondolom, hogy a violacionista megközelítés sok vonatkozásban az 1990-es évek emberi jogi aktivizmusának gondolkodásmódját tükrözi. Nem véletlen egybeesés, hogy a violacionizmus elméleti alapjait 1996-ban dolgozta ki Audrey Chapman,<sup>90</sup> és hogy

a Maastrichti útmutató bontotta ki először a dogmatikai vonatkozásait 1997-ben. (Ezt követően kezdte a CESCRAzt a gyakorlatot alkalmazni, hogy az Általános kommentárokbán külön szakasz foglalkozik a jogosultságok megsértésének módozataival.)

A violacionista megközelítés átfogó módon befolyásolja a CESCRAltalános kommentárjait. Még eredeti funkciójukat is megváltoztatta valamelyest. Elvileg az Általános kommentárok arra szolgálnak, hogy segítsék az országjelentések kompetens összeállítását (meghatározva, hogy milyen problémákra kell kitérniük a jelentéstevő kormányoknak). A CESCRAzonban egyre inkább arra használja őket, hogy olyan dogmatikai konstrukciókat rögzítsen, amelyek nagyobb jelentőségre tehetnek szert egy panaszmechanizmus működtetésében.

A violacionista megközelítés egy sor kérdést vet fel a CESCRAtevékenységével kapcsolatban. Nem szabad elfelejteni, hogy maga az ICESCRA a jogok érvényesülésének monitorozására egyfajta dialogikus modellt állított fel. Ez határozza meg a CESCRAelsődleges funkcióját: az országjelentések feldolgozását. De vajon hogyan illeszkednek ehhez a modellhez a CESCRAviolacionista tendenciái? És hogyan kerülheti el a CESCRA, hogy súlyosbítsa a munkájával kapcsolatos legitimációs kihívásokat, ha monitorozási tevékenységét egy violacionista gondolkodásmód határozza meg? Nem úgy tűnik, hogy a violacionizmus a kötelezettségek dialogikus meghatározásának a természetes kiegészítője, inkább alternatívájának látszik.

Talán érdemes a CESCRA-dogmatika violacionista karakterének problémáját valamivel pontosabban is megragadni. Mint láttuk, a violacionizmus szorosan kapcsolódik ahhoz a törekvéshez, hogy a gazdasági és szociális jogok közül legalább néhányat érvényesíthetővé tegyünk. Csábító lehet azt gondolni, hogy ez szükségszerű kapcsolat: a violacionizmus az érvényesíthetőség melletti elkötelezettség adekvát kifejeződése az emberi jogok területén. Am ennek a csábításnak ellent kell állnunk. Minden további nélkül kiállhatunk a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetősége mellett, miközben elutasítjuk a jogok monitorozásának violacionista felfogását.

A fő megfontolás, amit észben kell tartanunk, hogy az érvényesíthetőség igazán csak a részes államok jogrendszerének szintjén lehet hatékony. Csak azon

a szinten lehet teljesen kielégítő módon összehangolni a demokratikus legitimáció követelményeivel (már ha sikerül beágyazni az alkotmányos mechanizmusokba). A nemzetközi intézmények ebben legfeljebb kiegészítő szerepet játszhatnak – kezelve néhány esetet, amely előttük köt ki, mintegy biztatást adva a jogvédelem hatékonyabbá tételéhez. A nemzetközi intézmények (mint a CESCRA) azt biztosítják, hogy az államok szintjén az intézményes fejlődést befolyásolják a releváns nemzetközi normák. A stratégiai kérdés az, hogy a CESCRA-dogmatika hogyan járulhat hozzá ezeknek a céloknak a megvalósításához.

Ebben az összefüggésben válik igazán világossá a violacionizmus és a dialogikus modell különbsége. A violacionizmus azt feltételezi, hogy a jogok nemzeti szintű érvényesülését az segíti a legjobban, ha a CESCRA munkája nyomán egyre tisztázottabbá válik, hogyan azonosíthatóak a jogsértések, amelyekre jogorvoslatot kell találni. Ez mintegy leegyszerűsíti a nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók munkáját: koncentrálhatnak arra, hogy melyek a legalkalmasabb jogorvoslati modellek. Ebben rejlik a nemzetközi panaszmechanizmus igazi értelme is: lehetővé teszi a CESCRA számára, hogy autoritatív érvénnyel határozzon a jogsértésekről. Minthogy végül is a nemzeti szintű intézményekre marad, hogy végrehajtsák a döntéseket, nem kerülhetik el, hogy gyakorlatukat a nemzetközi normák dogmatikai implikációihoz igazítsák.

A violacionizmus inherens gyengesége, hogy nem vet érdemben számot a CESCRAlegitimációs korlátaival. Állandó feszültségben áll a konkrét nemzetközi normákkal, amelyek a gazdasági és szociális jogokra vonatkoznak. Ha innen közelítünk, hamar kitűnnek a dialogikus modell előnyei. A dialogikus modell nézőpontjából a monitorozás értelme abban áll, hogy a jogok érvényesítésével kapcsolatban felhalmozódó tapasztalatokat közös dogmatikai örökséggé formálja. Elfogadja, hogy a legitim normatív elvárások csak a részes államok aktív közreműködésével rögzülhetnek. Fontos, hogy ez nem jelenti azt, hogy a dialogikus modell összeegyeztethetetlen a nemzetközi panaszmechanizmus gondolatával. Azt azonban igen, hogy a panaszmechanizmus nem játszik központi szerepet (de még a dogmatikai fejlődésben sem). A panaszmechanizmus nem lehet az

A HÁRMAS KATEGORIZÁLÁS VALÓJÁBAN AHHOZ SZOLGÁLTAT KERETET, HOGY EGY KOHERENS RENDBE ILLESSZÜK AZ EMBERI JOGOK NORMATÍV IMPLIKÁCIÓIT – HOGY PONTOSABBAN STRUKTURÁLJUK, ENNEK MEGFELELŐEN PEDIG HATÁROZOTTABBÁ TEGYÜK ÖKET. A HÁRMAS KATEGORIZÁLÁST IS HASZNÁLHATJUK ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉGRŐL SZÓLÓ VITÁBAN. ÉRVELHETÜNK PÉLDÁUL AZZAL, HOGY MINDEN EMBERI JOG KELETKEZTET 'TISZTEL-KÖTELEZETTSÉGEKET (AMELYEK ARRÁ VONATKOZNAK, HOGY A JOGOSULTAKAT NEM LEHET MEGFOSZTANI ATTÓL, AMI MÁR A RENDELKEZÉSÜKRE ÁLL).

átfogó társadalmi változások hajtóereje, amely miliók életére van kihatással. Ehelyett inkább fontos, de korlátozott kiegészítője az egyéb monitorozási tevékenységeknek.<sup>91</sup> A panaszmechanizmus dinamikusabbá teszi a CESCER és a részes államok közötti kommunikációt: kombinálja az országjelentések feldolgozását egy olyan eljárással, amelyben más érintettek is aktívan részt vehetnek.<sup>92</sup> A panaszok ráirányítják a figyelmet a jogok intézményesítésének részletkérdéseire, és nemzeti szinten felkeltik a nyilvánosság figyelmét a gazdasági és szociális jogok problematikájára.<sup>93</sup>

Nem kevésbé fontos, hogy bármit is gondoljon egyébként valaki a demokratikus legitimitás implikációjáról, a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetősége mellett kiállás nem teszi elfogadhatóvá, ha a nemzeti vagy nemzetközi intézmények felülírják a választott hatalmi ágak elosztási döntéseit. A probléma éppen az, hogy a violációnizmus nem ad módot arra, hogy ezt az elvet megalapozzuk és tiszteletben tartjuk. A dialogikus modell, éppen mert a részes államok folyamatos részvételét a dogmatikai fejlődés feltételévé teszi, inkább képes megtestesíteni ezt az elvet. Jobban megérthetővé teszi, hogy miért kell a demokratikus legitimitás szempontjainak szerepet játszaniuk a nemzetközi normákat generáló dialógusban.

## A DOGMATIKAI KONSTRUKCIÓK REKONTEXTUALIZÁLÁSA

Itt az ideje, hogy az elemzés szálait szorosabbra fonszuk. Igyekeztem rámutatni arra, hogy a CESCER intézményes kereteinek bizonyos hiányosságai miatt, valamint a hatékony emberi jogvédelem változó követelményeinek betudhatóan, a CESCER rákényszerült, hogy dogmatikai újításokhoz folyamodjon. Új keretet adott az ICESCER rendelkezéseiből következő állami kötelezettségek meghatározásának. Ez természetesen legitimációs kihívásokkal járt.

Azt gondolom, hogy összességében a CESCER igen tiszteletre méltó munkát végzett. A dogmatikai konstrukcióknak mindig megvan a maguk plauzibilitása, és előrelépést jelentenek a gazdasági és szociális jogok dogmatikájában. Ugyanakkor a CESCER által generált dogmatikai fejlődés bizonytalan és sérülékeny maradt. A legfontosabb tényező ebből a szempontból az, hogy a CESCER a monitorozás egy violációnista felfogása felé mozdult el, és ezzel megnehezítette, hogy pontosan hozzáigazíthassa dogmatikai fogalmait a vonatkozó nemzetközi emberi jogok jogi karakteréhez. Nem állítom, hogy a CESCER odáig ment volna, hogy a monitorozás dialogikus modelljét egy

violációnista modellel váltotta fel. Ez nem is volt valószínű lehetőség, tekintetbe véve, hogy az országjelentések feldolgozása milyen fontos szerepet játszik a CESCER munkájában. Az állításom inkább az, hogy a CESCER egy olyan jogi és politikai dinamikát hozott mozgásba, amely az állami felelősség egy violációnista felfogás felé tereli a Bizottság dogmatikai erőfeszítéseit. A CESCER munkáját dialogikus és violációnista mozzanatok egy különleges (és a legkevésbé sem problémamentes) keveréke jellemzi.

Azt gondolom, hogy ha tisztán látunk a CESCER-dogmatika profilját illetően, az arra ösztönöz bennünket, hogy jobban elfogadjuk a monitorozás dialogikus modelljét. A dialogikus modell áll összhangban az ICESCER jogi karakterével, és az kínálja a legjobb esélyt, hogy a CESCER kezelni tudja legitimációs problémáit. Amint jeleztem, ez együtt jár azzal is, hogy újragondoljuk a panaszmechanizmus helyét a monitorozás rendszerében. A CESCER-nek több erőfeszítést kell tennie, hogy világossá tegye, hogyan fér meg egymás mellett a panaszmechanizmus és az országjelentések rendszere. Több kihívás vetődik fel ott, mint elsőre gondolnánk.<sup>94</sup>

Ez talán nem forradalmi jelentőségű belátás, ám ha közelebbről is megvizsgáljuk a monitorozás dialogikus modelljének normatív jellemzőit, izgalmas elméleti kihívásokra találhatunk a legitimációs problémák dinamikáját illetően. Ez pedig azért van, mert, szemben azzal, amit elsőre gondolnánk, a dialogikus modell mellett szóló legjobb érvek nem a demokratikus legitimitás elsőbbségéből fakadnak. Ha a nemzeti szintű demokratikus legitimitást a monitorozás merev korlátjaként fogadjuk el, akkor az a dialogikus modellt ugyanúgy megkérdőjelezi, mint a violációnizmust. Végző soron minden emberi jogi normát marginalizálunk, amely a szuverenitás gyakorlására vonatkozik a nemzeti határokon belül. Még a monitorozás dialogikus modellje is csak akkor szilárdítható meg, ha egyensúlyba tudjuk hozni a demokratikus legitimitás implikációit a nemzetközi normák legitimációs potenciáljával.

Ebben a vonatkozásban az egyik lehetőség az, ha arra koncentrálunk, hogy az emberi jogok érvényesülése (beleértve a kormányzat teljesítményének független felülvizsgálatát is) hogyan járul hozzá a demokratikus legitimitáshoz. Egy kissé nyers formában ez a megfontolás azt a formát ölti, hogy, amennyiben az alapvető jogokat (a gazdasági és szociális jogokat is beleértve) nem tisztelik, akkor a politikai intézmények nem támaszthatnak hitelesen igényt a polgárok lojalitására.<sup>95</sup> Felbomlik az a normatív kötelék a polgárok és az állam között, amelyet a demokratikus eljárások előfeltételeznek. Ha ez a megfontolás túlzottan direkt és leegyszerűsítő, egy kifinomultabb

modellt találhatunk Sandra Fredmannál – éppen séggel a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségnek kérdésére specifikálva. Fredman az emberi jogok érvényesülésének 'képviselő-megerősítő' (*representation-reinforcing*) potenciáljára összpontosít, konkrétan pedig arra, hogy az emberi jogok előmozdítják a számonkérhetőséget és az állampolgári egyenlőség hatékonyabb védelmét, ezáltal pedig javítják a politikai intézmények képességét, hogy a címzettjek érdekeit képviselni tudják.<sup>96</sup> Fredman stratégiája azonban jobban érvényesül a nemzeti szintű alkotmányosság szintjén.<sup>97</sup> A nemzetközi monitorozás vonatkozásában talán valami másra van szükségünk.

Sok előnye van annak, hogy az emberi jogok képviselő-megerősítő aspektusára összpontosítunk, de könnyen szem elől téveszthetjük, hogy miben is áll pontosan a nemzetközi emberi jogi mechanizmusok specifikus legitimációs potenciálja. Az államok oldaláról a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásnak akkor van igazán értelme, ha a legitimitásuk egy olyan vonatkozását érinti, amit a hazai legitimációs eljárások nem rendeznek megnyugtatóan. Annak jelzéseként kell felfognunk, hogy az adott állam felelősséget vállal a nemzetközi közösség felé, hogy a saját területén a szuverenitást bizonyos közös mércék szerint fogja gyakorolni. Más szóval, a részvételesen a nemzetközi közösségben viselt teljes értékű tagság múlik.

Ez jelzi, hogy a nemzeti és nemzetközi jogi-politikai intézmények összjátéka valójában a legitimitás két különböző (bár összefüggő) dimenzióját érinti. Az emberi jogok monitorozása olyan eljárásokat hoz mozgásba, amelyekben a legitimációs relevanciával bíró normák kettős struktúrája rajzolódik ki. A nemzetközi emberi jogi testületek maguk is az államok közös elvekért viselt kölcsönös felelősségének kifejeződései. Az a feladatuk, hogy nemzetközi normákat szilárdítsanak meg, de ezt csak úgy érheti el, hogy a nemzeti és a nemzetközi legitimitásra vonatkozó megfontolások nem kerülnek szisztematikus konfliktusba egymással. Ezért van szükségük az államok részvételére a dogmatikai fejlődés folyamatában. A dialogikus monitorozás alapja éppen a legitimáció két dimenziójának összjátéka.

Milyen következményekkel jár mindez a fentebb elemzett dogmatikai konstrukciókra nézve? Az elemzésem arra a következtetésre vezet, hogy mind a minimális kötelezettségeket, mind a kötelezettségek hármas kategorizálását hozzá kell igazítani a monitorozás dialogikus modelljéhez. Ez azonban talán túlzottan általános meglátás ahhoz, hogy az elemzés érdemi végkifejlete legyen. Azt gondolom, hogy az elemzés lehetővé teszi valamivel konkrétabb javaslatok megfogalmazását is.

A CESCR-nek rugalmas dogmatikai konstrukciókkal kell dolgoznia, amelyek a gazdasági és szociális jogok érvényesítésének sok különböző modelljének is helyet hagynak. Ez két következménnyel jár. Az első az, hogy a CESCR-dogmatikának az általánosabb, 'meta-dogmák' szintjén kell mozognia – hogy az elveket, amelyeken alapul, sokféle doktrinális konstrukcióra le lehessen fordítani az egyes nemzeti alkotmányjogok kontextusában. A másik implikáció az, hogy a CESCR-dogmatika tartalmát képező dogmatikai konstrukciókat egy koherensebb rendbe kell illeszteni, amely elvi alapot biztosít a változó-kony állami gyakorlatok rugalmas értékeléséhez.

Figyelemre méltó módon, az ICESCR-hez csatolt Fakultatív jegyzőkönyv (az emberi jogi egyezmények között szokatlan módon) kifejezett utalást tesz mindkét megfontolásra. A Jegyzőkönyv 8. cikkének 4. bekezdése a CESCR kötelességévé tesz, hogy vegye figyelembe a részes államok által tett lépések 'ésszerűségét', valamint azt is, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesülése jogi rendelkezések egy egész sora útján megvalósítható.<sup>98</sup> Ezt úgy is lehet érteni, mint ösztönzést, hogy a dogmatikai fejlődés mozduljon el rugalmasabb dogmatikai konstrukciók felé. Úgy is lehet viszont érteni, mint törekvést arra, hogy a CESCR majdani esetjoga egy 'ésszerűségi tesztet' (*reasonableness test*) állítson a középpontba.<sup>99</sup> Természetesen tökéletesen lehetséges, hogy éppen egy ésszerűségi teszt képezheti az elvi alapot az állami gyakorlati értékeléshez a CESCR által lefolytatott eljárásokban. A Bizottság mindenestre nehezen kerülheti majd el, hogy valamiféle ésszerűségi teszt alapján hozzon döntéseket, amint a 2013-ban hatályba lépett Fakultatív jegyzőkönyve alapján egyéni panaszok érkeznek hozzá.

A dialogikus modell érvényre juttatása természetesen megköveteli, hogy valamelyest változzon a CESCR által kidolgozott dogmatikai konstrukciók karaktere is. Ez viszonylag kevés kihívással terhes a hármas kategorizálás vonatkozásában, és több kérdést vet fel a minimális kötelezettségek esetében. Úgy tűnik, a minimális kötelezettségeket közvetlenebbül motiválja a monitorozás violacionista megközelítése. Ám nem gondolom, hogy magát az alap gondolatot nem lehet rekonstruálni a dogmatikai fejlődés egy dialogikus felfogásának keretei között, vagy éppen egy ésszerűségi teszttel összhangban. Éppen mert a violacionista asszociációk célponttá tették őket, a minimális kötelezettségek akár meggyőzőbbnek is tűnhetnek egy dialogikus keretben. Felfoghatóak például annak a problémának az egyik dimenziójaként is, hogy hogyan meghatározhatjuk meg, milyen feltételek mellett fogadjuk el hitelesnek a részes államok elkötelezettségét az ICESCR iránt. A minimális kö-

telezettségek specifikálása szolgálhatja azoknak a részes államoknak a kiszűrését, amelyek ratifikálják ugyan az egyezségokmányt, de még a minimálisan elvárható mértékben sem hajlandóak a vállalt kötelezettségek szellemében cselekedni. Még ha sokféle útja is van a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének, vannak kötelezettségek, amelyeket minimális követelményeknek kell tekintenünk az adott ország számára. Ezek a minimális követelmények pedig hitelesebbnek tűnnek fel, ha a részes államokkal folytatott diskurzus folyamatában öltenek formát.

A hármas kategorizálás esetében, mint láttuk, a probléma abban áll, hogy bizonytalan maradt a dogmatikai konstrukció viszonya az érvényesíthető állami kötelezettségekhez. A hármas kategorizálás főleg azért olyan kevésbé vitatott, mert úgy is felfogható, mint ami csak a kötelezettségek strukturálását szolgálja. Ez megkönnyíti, hogy a hármas kategorizálás ne kapcsolódjon össze a violációnizmussal, azt azonban nem teszi világossá, hogy ez a dogmatikai konstrukció mivel járulhat hozzá a monitorozás dialogikus modelljéhez. Ebben az esetben az jelenthet előrelépést, ha sikerül a hármas kategorizálást jobban integrálni a többi dogmatikai konstrukció közé. A CESCRR-dogmatika egyik problémája, hogy egy sor kötelezettségekre vonatkozó kategóriával operál, de ezeket indokolatlanul elválasztja egymástól az általános kommentárookban. Mint fentebb jeleztem, ez különösen érthetetlen a minimális kötelezettségek és a hármas kategorizálás vonatkozásában. A CESCRR-nek határozottabb erőfeszítéseket kell tennie, hogy tisztázza ezt a fogalmi kapcsolatot.<sup>100</sup> Ezen az úton lehet eljutni az állami kötelezettségek egy dogmatikailag kifinomultabb rendszeréhez.

## KONKLÚZIÓ

Ebben az elemzésben azokra a legitimitációs kérdésekre összpontosítottam, amelyek az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának dogmatikai munkájával kapcsolatban merülnek fel. Két dogmatikai konstrukcióra összpontosítottam: a minimális kötelezettségekre és az állami kötelezettségek hármas kategorizálására. Elismeréssel tekintek a CESCRR-dogmatikai munkájára, különösen pedig arra, ahogy a Bizottság kezelte az ICESCRR 'születési hibáit'. A CESCRR relevánsabbá tette az ICESCRR-t a 21. századi emberi jogi diskurzus számára. Ám óvatos kritikát is megfogalmaztam. Bizonyos vonatkozásokban a CESCRR túlzott hangsúlyt helyezett arra, hogy a saját pozícióit erősítse az ENSZ emberi jogi intézményrendszerében. Nem tett viszont eleget azért, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetősé-  
ségének eszméjét az érintettekkel folytatott konstruktív dialógusban dolgozza ki. Azt gondolom, hogy az érvényesülés egy dialogikus modellje mellett való egyértelműbb kiállás lehetőséget kínál a CESCRR munkájával kapcsolatban felvetődő legitimitációs kritikák kezelésére. Ez egyszerűsre mind arra is lehetőséget kínál, hogy a CESCRR dogmatikai kategóriáit hozzáigazítsuk ahhoz a változó normatív környezethez, amelyben a Bizottság tevékenykedik. Most, hogy az ICESCRR Fakultatív jegyzőkönyv hatályba lépett (tehát a CESCRR intézményes ambíciói beteljesültek), itt az alkalom, hogy friss szemmel tekintsünk a CESCRR-dogmatika elemeire. Újra át kell gondolnunk, hogy mivel jár, ha a nemzetközi emberi jogok területén a normák és eljárások fejlődésének együtt kell járnia legitimitást fokozó stratégiákkal.<sup>101</sup> A CESCRR-nek többet kell tennie azért, hogy megtalálja azokat a legitimitást növelő stratégiákat, amelyek illeszkednek saját dogmatikai munkájához.

## JEGYZETEK

1. A gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségével kapcsolatos ellenvetések hasznos áttekintéseként lásd Ellie PALMER: *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 27–28. Mark TUSHNET: *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*, *Texas Law Review* 2004/82, 1895–1919. Danie BRAND: *Socio-Economic Rights and Courts in South Africa: Justiciability on a Sliding Scale*, in Fons COOMANS (ed.): *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*. Antwerpen–Oxford, Intersentia, 2006. Jennifer TOOZE: *The Rights to Social Security and Social Assistance: Towards an Analytical Framework*, in Mashood A. BADERIN – Robert McCORQUODALE (eds): *Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 354.
2. A legitimitációs kérdések jelentőségének alábecsülése az emberi jogi szakirodalom egyik általános vonása. Fontos és örvendetes kivételként lásd Philip ALSTON: *Promoting the Accountability of Members of the New UN Human Rights Council*, *Journal of Transnational Law and Policy*, 2005/15, 49–96, különösen 50.
3. Elsősorban az Általános kommentárookban jelenik meg a Bizottság autoritatív értelmezése a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáról – noha az államok által benyújtott jelentésekhez fűzött Záró megjegyzéseknek (*Concluding Observations*) is fontos dogmatikai jelentősége van. A Bizottság elsősorban az Általános kommentárok révén alakította sajátos dogmatikai arculatát az elmúlt huszonöt évben.

4. A bírói felülvizsgálat dogmatikai aspektusainak átfogó vizsgálataként lásd TUSHNET (1. vj.). Lásd még PALMER: 27–28; BRAND (1. vj.) 225; TOOZE (1. vj.) 354.
5. Lásd Craig SCOTT: The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights, *Osgoode Hall Law Journal*, 1989/27, 769–878, különösen 839.
6. Lásd például Yuval SHANY: Stuck in a Moment in Time: The International Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights, in Daphne BARAK-EREZ – Aeyal M. GROSS (eds): *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 78–79. Sandra FREDMAN: New Horizons: Incorporating Socio-economic Rights in a British Bill of Rights, *Public Law*, 2010/April 297–320, 304–305.
7. Az érvényesíthetőség átfogó elemzéseként (összehasonlító jogi összefüggésben) lásd Katherine G. YOUNG: *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
8. Lásd CESCR General Comment 3 (1990) 5–6. §. Ebben a vonatkozásban a CESCR a Limburgi Alapelvek 8. §-ára támaszkodik. Lásd The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, [1987], in *Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions*, New York – Geneva, United Nations, 2005.
9. Lásd Matthew CRAVEN: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Oxford, Clarendon, 1998, 57. A CESCR már 1992-ben formális javaslatot tett, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya egészüljön ki egy fakultatív jegyzőkönyvvel, és 1996-ban négy különböző jelentést bocsátott ki a témában. Lásd *uo.* 98. Az akadémiai irodalomban mindvégig erős támogatása volt az ICESCR-hez kapcsolódó panaszmechanizmus ügyének. Lásd például Magdalena SEPÚLVEDA: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 429.
10. Lásd például CESCR General Comment 3, 5–6. §.
11. Vö. Dinah SHELTON: *Remedies in International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 2–3. és 57.
12. Vö. Ed BATES: The United Kingdom and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in BADERIN–McCORQUODALE (1. vj.) 299.
13. Lásd Michael J. DENNIS – David P. STEWART: Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? *American Journal of International Law*, 2004/98, 462–515, 498.
14. Lásd Frank I. MICHELMAN: The Constitution, Social Rights and Liberal Political Justification, in BARAK-EREZ – GROSS (6. vj.) 23.
15. Lásd Kenneth ROTH: Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization, *Human Rights Quarterly*, 2004/26, 63–73. David KENNEDY: The International Human Rights Movement: Part of the Problem? *Harvard Human Rights Journal*, 2002/15, 101–125. A szakirodalom ráirányította a figyelmet olyan problémákra, minthogy kit reprezentálnak az emberi jogi aktivisták (Michael IGNATIEFF: *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 9), hogy mi garantálja a gyakorlatuk számonkérhetőségét és átláthatóságát. Lásd ALSTON (2. vj.) 49–96, IGNATIEFF *uo.*, 10.), és hogy hogyan használhatják értelmesen a korlátozott erkölcsi tőkét, ami a rendelkezésükre áll (ROTH *uo.*, 65).
16. Ennek a fajta szkepticizmusnak a paradigmaticus kifejeződéseként lásd Maurice CRANSTON: Are there any Human Rights? *Daedalus*, 1983/112, 1–17. A szkepticizmus kifinomultabb változataként lásd Onora O’NEILL: *Towards Justice and Virtue: A Constructive Account of Practical Reasoning*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 129–133.
17. A gondolat, hogy az emberi jogoknak kettős normatív jelentősége van, már az 1940-es évektől fontos szerepet játszott az emberi jogi mozgalomban. Lásd Daniel J. WHELAN: *Indivisible Human Rights: A History*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010, 37.
18. Minthogy az emberi jogi dokumentumok egyetemes elvekre hivatkoznak, jó alapot kínálnak az erkölcsi motivációkon alapuló aktivizmusnak – már ahol az egyetemesség igénye nem áll kritikák keresztútjében.
19. Vö. Curtis A. BRADLEY – Jack L. GOLDSMITH, III: The Current Illegitimacy of International Human Rights Litigation, *Fordham Law Review*, 1997/66, 319–369, 369.
20. Lásd John RAWLS: *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001, 36.
21. Elismerem, hogy a nemzetközi jog *jus cogens* normái komplikálják a helyzetet. De nem gondolom, hogy érvénytelenné teszik a lényegi állítást, amit itt megfogalmazok.
22. Ez jelentős különbséget tesz egyfelől a gazdasági és szociális jogok, másfelől a legalapvetőbb polgári és politikai jogok között (mint a szólásszabadság vagy az élethez való jog). Minthogy sok dogmatikai konstrukció, amire az olyan intézmények, mint az Emberi Jogok Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága támaszkodnak, visszavezethető a demokratikus országok felsőbbbíróságainak esetjogára, kisebb az esély, hogy érdemi kihívást intézzenek ellenük.

23. A makacs emberi jogsértésekkel szemben az Emberi Jogi Tanács (Human Rights Council) fellépése hatékonyabb lehet. Még súlyosabb helyzetekben érdemi lépéseket csak a Biztonsági Tanács tehet.
24. Lásd például CESCR General Comment 14 (2000) s. 20.
25. Lásd SHANY (6. vj.) 103.
26. Lásd például uo. 80.
27. A CESCR értelmezési stratégiáinak átfogó kritikájaként lásd Kerstin MECHLEM: Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009/42, 905–947. Marco ODELLO – Francesco SEATZU: *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*, London, Routledge, 2013, 34.
28. Lásd DENNIS–STEWART (13. vj.) 492–495. és 503.
29. Az sem mellékes, hogy a nemzeti bíróságok (főleg Dél-Afrikában, Indiában és Kolumbiában) az utóbbi időben komoly előrelépéseket tettek a gazdasági és szociális jogok dogmatikája területén. Lásd David LANDAU: The Reality of Social Rights Enforcement, 2012/53, *Harvard International Law Journal*, 401–459.
30. Lásd CRAVEN (9. vj.) 157–158.
31. Vö. Christian TOMUSCHAT: Human Rights in a World-Wide Framework: Some Current Issues, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1985/45, 547–583, 566. CRAVEN (9. vj.) 138.
32. Lásd PALMER (1. vj.) 8.
33. Igencsak megkérdőjelezhető, hogy megsértjük az emberi méltóságot, ha az életkörülmények nem javulnak folyamatosan, vagy ha nincs jogunk fizetett szabadságra. Lásd ICESCR 11(1) és 7(d) cikk.
34. Az Emberi Jogok Bizottsága szolgáltatta a modellt a gazdasági és szociális jogok monitorozásának reformjához legalább az 1980-as évek eleje óta. Lásd ALSTON (2. vj.) 345.
35. Lásd CESCR General Comment 3 (1990) 10. §. Vö. CRAVEN (9. vj.) 141.
36. Lásd Philip ALSTON (2. vj.) 352.
37. Lásd David BILCHITZ: Towards a Reasonable Approach to the Minimum Core: Laying the Foundations for Future Socio-Economic Rights Jurisprudence, *South African Journal of Human Rights*, 2003/19, 1–26, 13.
38. Lásd Katherine G. YOUNG: The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, *Yale Journal of International Law*, 2008/33, 113–175, 173. Sandra FREDMAN: *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 84.
39. Vö. Maria GREEN: What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly*, 2001/23, 1062–1097, 1073.
40. Lásd Geraldine van BUEREN: Alleviating Poverty through the Constitutional Court, *South African Journal on Human Rights*, 1999/15, 52–74, 57.
41. „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.” A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2(1) cikkely.
42. See BATES (12. vj.) 271.
43. Lásd YOUNG (38. vj.) 121.
44. Lásd például GREEN (39. vj.) 1072.
45. Lásd YOUNG (38. vj.) 113–114.
46. Lásd uo. 122.
47. Lásd Karin LEHMANN: In Defense of the Constitutional Court: Litigating Socio-Economic Rights and the Myth of the Minimum Core, *American University International Law Review*, 2006/22, 163–197, 180. Ez néhány akadémikusra is igaz lehet. Lásd például SCOTT (5. vj.) 837. Danilo TÜRK: Development and Human Rights, in Louis HENKIN – John Lawrence HARGROVE (eds): *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Washington, D.C., American Society of International Law, 1994, 175. David BEETHAM: What Future for Economic, and Social Rights? *Political Studies*, 1995, 41–60, 46. Van BUEREN: (40. vj.) 57. David BILCHITZ: Giving Socio-Economic Rights Teeth: The Minimum Core and its Importance, *South African Law Journal*, 2002/119, 484–501, 500. MAC DARROW: *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Oxford – Portland, Ore., Hart, 2003, 187.
48. Vö YOUNG (38. vj.) 125.
49. Lásd YOUNG (7. vj.) 69.
50. Egyesek valóban amellelt érvelnek, hogy a korlátozott forrásokkal kapcsolatos megfontolások befolyásolják, hogy mit tekinthetünk minimális kötelezettségnek. Lásd például CRAVEN (9. vj.) 143.
51. Lásd például uo. 141–142.
52. Lásd Audrey R. CHAPMAN: The Status of Efforts to Monitor Economic, Social, and Cultural Rights, in Shareen HERTEL – Lanse MINKLER (eds): *Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2007, 154–155.
53. Lásd LEHMANN (47. vj.) 165–166.
54. Lásd SEPÚLVEDA (9. vj.) 366.
55. Lásd MECHLEM (27. vj.) 940–941.
56. Lásd uo. 940. Például a 15. és a 17. Általános kommentár kinyilvánítja, hogy a minimális kötelezettségek

- azonnali hatályúak, és ennek megfelelően nem vonatkozik rájuk a progresszív megvalósítás mércéje. Ugyanakkor a 14., 18. 19. Általános kommentár nem szerepelteti a minimális kötelezettségeket az azonnali hatályú kötelezettségek között. A 14. és a 15. Általános kommentár kinyilvánítja, hogy a minimális kötelezettségek tekintetében a nem teljesítést nem lehet igazolni, míg a 19. Általános kommentár lehetővé teszi a minimális kötelezettségek igazolt nem teljesítését, amennyiben a vonatkozó állam bizonyítja, hogy minden tőle telhetőt megtett, hogy a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyan használja fel. Lásd uo. 941–942.
57. Lásd SEPÚLVEDA (9. vj.) 368.
58. Lásd YOUNG (38. vj.) 115.
59. Lásd uo. 152. Lásd például, hogy mennyire technikai jellegűek egyes minimális kötelezettségek a 14. Általános kommentár (Egészséghez való jog) 43. §-ában: „(d) biztosítani a létfontosságú gyógyszereket, ahogy azokat a WHO Action Programme on Essential Drugs definiálja; (...) (f) Elfogadni és megvalósítani egy országos közegészségügyi stratégiát és akcióttervet...”
60. Lásd uo. 155.
61. Nehéz lenne amellet érvelni, hogy maga az alap gondolat eleve határozatlanabb, mint az olyan, széles körben elfogadott dogmatikai konstrukciók, mint a 'gondossági kötelelem' vagy az 'erga omnes kötelezettségek'.
62. Lásd például Human Rights Committee, General Comment 33 (2008).
63. Lásd SCOTT (5. vj.) 835. Ida Elisabeth KOCH: *Human Rights as Indivisible Rights: The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 15.
64. Lásd PALMER (1. vj.) 22. Todd LANDMAN: *Social Science Methods and Human Rights*, in Fons COOMANS – Fred GRÜNFELD – Menno T. KAMMINGA (eds): *Methods of Human Rights Research*, Antwerpen–Oxford–Portland, Intersentia, 2009, 23.
65. A pozitív kötelezettségek átfogó elemzéseként lásd FREDMAN (6. vj.).
66. Lásd Rolf KÜNNEMANN: *A Coherent Approach to Human Rights*, *Human Rights Quarterly*, 1995/17, 323–342, 331. Lásd KOCH (63. vj.) 16.
67. Lásd Henry SHUE: *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980, 52. és 60. Shue hatásáról a későbbi elméleti fejlődésre, lásd FREDMAN (6. vj.) 69.
68. Lásd SHUE (67. vj.) 54.
69. Lásd uo. 53.
70. Eide 1987-ben publikált zárójelentése kulcsfontosságú szerepet játszott a hármas kategorizálás elfogadtatásában. Lásd UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 July 1987. Ám maga a dogmatikai konstrukció már egy 1984-es publikációban felbukkant. Lásd Asbjørn EIDE – Wenche Barthe EIDE – Susantha GOONATILAKE – Joan GUSSOW-OMAWALE (eds): *Food as a Human Right*, Tokyo, The United Nations University, 1984. Eide álláspontjának definitív összefoglalásaként lásd Asbjørn EIDE: *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, in A. EIDE – C. CRAUSE – A. ROSAS (eds): *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 24.
71. Lásd SEPÚLVEDA (9. vj.) 173.
72. Az elméleti fejlődés áttekintéseként lásd uo. 157–164.
73. Lásd G. J. H. van Hoof: *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views.*, in P. ALSTON – K. TOMASEVSKI (eds): *The Right to Food*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 106, 108. Van Hoof hatásának példjaként lásd SCOTT (5. vj.) 823. SEPÚLVEDA (9. vj.) 251.
74. Az öt kategória a következő: (1) a mások jogai iránti tisztelet kötelessége; (2) a jogok érvényesítéséhez szükséges intézményes mechanizmusok megteremtésének kötelessége; (3) a jogvédelem és a jogsértések megelőzésének kötelessége; (4) a jogok élvezetéhez szükséges javak és szolgáltatások biztosításának kötelessége; (5) a jogok előmozdításának kötelessége. Lásd Henry STEINER – Philip ALSTON: *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 180–185.
75. Lásd UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28 June 1999.
76. Lásd The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights [1997], in *Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions*, New York – Geneva, United Nations, 2005.
77. Lásd például CRAVEN (9. vj.) 107. Craven egyenesen azzal érvel, hogy az ICESCR 2(1) cikkelye a teljesítés kötelezettségén alapul. Uo. 113–114.
78. Lásd például Alicia Ely YAMIN: *Not Just a Tragedy: Access to Medications as a Right under International Law*, *Boston University International Law Journal*, 2003/21, 325–371, 328–329. DARROW (47. vj.) 131. Kerry RITTICH: *Social Rights and Social Policy: Transformations on the International Landscape*, in BARAK-EREZ – GROSS (7. vj.) 115. Louise BERNIER: *International Socio-Economic Human Rights: The Key to Global Health Improvement? 2. International Journal of Human Rights*, 2010/14, 246–279, 259. Olivier DE SCHUTTER: *The Rights to Everyone to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and the Right to Food: From Conflict to Complementarity*, *Human Rights Quarterly*, 2011/33, 304–350, 314–315.
79. Lásd KÜNNEMANN (66. vj.) 327–328. Scott LECKIE: *Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and*



- Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1998/20, 81–124, 90–92. FREDMAN (6. vj.) 303.
80. Lásd Michael O'FLAHERTY: Towards Integration of United Nations Human Rights Treaty Body Recommendations: The Rights-Based Approach Model, in Mashood A. BADERIN – Robert McCORQUODALE (eds): *Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 32.
81. Lásd például a kategorizálás felhasználását az Indiai Legfelsőbb Bíróság esetjogának elemzése során: Jayna KOTHARI: Social Rights Litigation in India: Developments of the Last Decade, in BARAK-EREZ – GROSS (7. vj.) 175–176.
82. Lásd YAMIN (78. vj.) 352. Kvázi hivatalos dokumentumban való megjelenésként lásd Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: *Frequently Asked Questions on a Human Rights Based Approach to Development Coordination*. New York, Geneva, United Nations, 2006, 2. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Emberi Jogok Bizottsága soha nem alkalmazta a hármas kategorizálást.
83. Ida Elisabeth Koch eléggé egyedül áll a hármas kategorizálás elleni kritikái támadásával. Lásd KOCH (63. vj.) 20–27.
84. Lásd Arne VANDENBOGAERDE – Wouter VANDENHOLE: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process, *Human Rights Law Review*, 2010/10, 207–237, 226. DENNIS–STEWART (13. vj.) 472–473.
85. Ezt a lehetőséget maga Shue vetette fel könyve második kiadásában. Lásd SHUE (67. vj.) 60–61. Vö. YOUNG (38. vj.) 163.
86. Nem mondhatjuk, hogy a 'tisztel'-kötelezettségek egyszerűen egybeesnek a minden további nélkül kikényszeríthető minimális kötelezettségekkel. A CESCR a legtöbb 'tisztel'-kötelezettséget, nehezen érthető módon, nem szerepelteti a minimális kötelezettségek listáján, és némely minimális kötelezettség egyértelműen 'teljesít'-kötelezettség. Fentebb már utaltam ennek egy példájára is: biztosítani az alapvető gyógyszerekhez való hozzáfutást. General Comment 14 (Right to Health) 43.
87. Elismerem, hogy a 'violationizmus' túlzottan mesterkéltné kifejezés, és ráadásul fűlsértő is. Ám nem tudok megfelelő magyar fordítást a *violationism* kifejezésre, ami a szakirodalomban néha felbukkan.
88. Az Emberi Jogok Bizottsága modellként szolgál már a CESCR megalakulása előtt is. Lásd ALSTON: Out of the Abyss, *Human Rights Quarterly*, 1987/3, 345.
89. Vö. CRAVEN (9. vj.) xii.
90. Lásd Audrey R. CHAPMAN: A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1996/18, 23–66.
91. Vö. VANDENBOGAERDE – VANDENHOLE (84. vj.) 231.
92. Lásd FREDMAN (6. vj.) 169.
93. Lásd CRAVEN (9. vj.) 99. Ami azt illeti, ezt a megfontolást már CHAPMAN is felvetette. Lásd 90. vj. 39–40.
94. Azt gondolhatnánk, hogy az országjelentések és a panaszmechanizmus összehangolása nem különösebben nehéz feladat. A legkézenfekvőbb kifogás (hogyan várhatjuk el a kormányoktól, hogy nyíltan számolnak be az emberi jogi problémákról, ha azt a panasztevők bizonyítékként használhatják fel ellenük egy későbbi eljárásban?) jelentőségét nem szabad eltúlozni. A két mechanizmus jól megfér egymással az Emberi Jogok Bizottságának gyakorlatában. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy az Emberi Jogok Bizottságának valamivel könnyebb a dolga: gyakorlata sok átfedést mutat a nemzeti szintű esetjoggal. Ez garantálja, hogy csak viszonylag kevés eset kössön ki a nemzetközi eljárásokban, valamint hogy a Bizottság döntései többnyire kompatibilisek maradjanak a nemzeti alkotmányos rendszerekkel. Ha viszont a CESCR egy olyan dogmatikai keretben kezdi el mérlegelni az egyéni panaszokat, amely idegen a legtöbb nemzeti jogrendszertől, egészen más helyzet is kialakulhat. Nagyobb az esély, hogy olyan döntések születnek, amelyeket a nemzeti szintű jogrendszer csak nehezen tud befogadni. A CESCR violacionista megközelítése ebben a tekintetben tartogathat néhány meglepetést.
95. Lásd SHUE (67. vj.) 113.
96. Lásd FREDMAN (6. vj.) 103–110.
97. Félreteszem azt a kérdést, hogy egy ilyen stratégia mennyire lehet nemzeti szinten sikeres az érvényesíthetőség elmozdításában.
98. Fakultatív jegyzőkönyv a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányához (2008).
99. Ebben a vonatkozásban a Fakultatív jegyzőkönyv közelebb áll a Dél-Afrikai Köztársaság Alkotmánybíróságának gyakorlatához, mint a CESCR Általános kommentárjaihoz. A Dél-Afrikai Alkotmánybíróság több híres esetben is kimondta, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének bírói felülvizsgálatának egy ésszerűségi teszten kell alapulnia – éppenséggel legitimációs megfontolások miatt. Lásd például *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC). *Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others* (2009) ZACC 28. Nagy visszhangot váltott ki, hogy ez arra készítette a bíróságot, hogy elvesse a minimális kötelezettségek gondolatát.
100. Lásd YOUNG (38. vj.) 154.
101. Lásd SHANY (6. vj.) 80.

# LAKHATÁS HELYETT BÖRTÖN

## A HAJLÉKTALANSÁG KRIMINALIZÁCIÓJÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁI

A hajléktalanságot kriminalizáló rendelkezések egy olyan élethelyzetet rendelnek büntetni, amely az érintettek számára egyébként is súlyos krízishelyzetet jelent, s amelyet nem önként választottak. Ezzel legalapvetőbb emberi jogaik sérülnek: az emberi méltósághoz, az egyenlő bánásmódhoz és a lakhatáshoz való joguk, miközben e súlyos jogkorlátozásoknak nincsen megfelelő legitim céljuk. Így a valóságban csak a hajléktalan személyek megalázását, a velük kapcsolatos társadalmi előítéletek elmélyítését szolgálják. Ezzel a megoldással még inkább kilátástalan helyzetbe sodorják a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportot.

### AZ ELMŰLT NÉGY ÉV TÖRTÉNESEI

Bár a hajléktalan emberek mindennapi tevékenységeinek, életfeltételeinek korlátozása nem új jelenség (gondoljunk csak a különböző helyeken a koldulást tiltó szabályokra), a jelenlegi, minden eddiginél szigorúbb, és immár alkotmányos szinten is rögzített szabályozás kialakítása 2010 őszén kezdődött egy törvénymódosítással. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. §-ába újonnan beiktatott (4)–(6) bekezdések rögzítették a közterületek rendeltetését, olyan funkciókban meghatározva azt, mint közlekedés, szórakozás, gyülekezés, szobor vagy más művészeti alkotás, illetve közművek elhelyezése és zöld felületek kialakítása, továbbá hogy a közterület egyéb rendeltetéseit az önkormányzatok határozhatják meg. Az önkormányzatokat továbbá felhatalmazza a törvény, hogy a közterületek nem rendeltetészerű használatát szabálysértéssé nyilvánítsák.<sup>1</sup> A közterületek rendeltetése itt tehát taxatíván felsorolva, de egyes pontjai igen konkrétak, mások elég általánosak, mint például a szórakozás.

Az Étv. felhatalmazásának megfelelően a Fővárosi Önkormányzat már 2011 elején módosította a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről (a továbbiakban: fővárosi rendelet), valamint az önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló egyéb rendeleteket, szabálysértéssé nyilvánítva a közterületek ren-

deltetésről eltérő használatát, és azt ötvenezer forintig terjedő bírsággal büntethetővé tette.<sup>2</sup> Ezek a szabályok közvetlenül még nem határozták meg, hogy pontosan mi nem minősül a közterület rendeltetészerű használatának, azaz mennyiben változik ezután a hajléktalan személyek kényszerű helyzetükből fakadóan közterületen folytatott életvitelének jogi megítélése. Ugyanakkor sejthető volt, és később be is bizonyosodott, hogy a jogalkotói szándék már ekkor is a hajléktalan emberek közterületekről való kitiltása és mindennapi tevékenységeik kriminalizálása volt.

Helyenként más módon is, közvetlenebbül szabályozták a hajléktalanok életvitelét. Budapest VIII. kerületében, Józsefvárosban 2010 decemberében fogadták el a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló rendelet módosítását, amelynek értelmében így szabálysértéssé vált a guberálás,<sup>3</sup> és 50 ezer forintig terjedő bírsággal lett szankcionálható.<sup>4</sup> Egy hasonló kaposvári rendeletet az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának (továbbiakban: ombudsman) kezdeményezésére később alkotmányellenessége miatt megsemmisített. Az AB a jogforrási hierarchia megsértésére alapította döntését,<sup>5</sup> bár az ombudsman indítványában alapjogvédelmi szempontból közelítette meg a kérdést. Úgy érvelt, hogy a hajléktalan emberek vagy a mélyszegénységben élők esetén eleve egy emberhez méltatlan kényszerhelyzetről van szó, ahol a guberálás, amint az utcán élés is, túlélési reakció. Ha ezt a jogalkotó szabálysértési tényállássá teszi, annak valódi, érdemi és legitim alkotmányos céljának kell lennie.<sup>6</sup> Az ombudsman egy ezzel kapcsolatos korábbi jelentésében, amelyet az indítványhoz mellékel, részletesen vizsgálta a lehetséges célokat, a szabályozás mögötti megfontolásokat, és megállapította, hogy sem a felmerülő közegészségügyi, köztisztasági, illetve környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási indokok, sem a tulajdonhoz való jog védelme mint legitim jogkorlátozási cél nem állja meg a helyét e szabálysértés meghatározásánál. Vagyis érdemi és valós jogi indok nélkül, szükségtelenül korlátozza azok jogait, akik kilátástalan helyzetüknél fogva guberálásra kényszerülnek, így sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Ezenfelül, bár a rendelet látszólag minden-

kire vonatkozik, a gyakorlatban csak a hajléktalan és a mélyszegénységben élő embereket sújtja, az ő helyzetükből eredő, egyébként nem kriminális jellegű magatartást rendészeti problémaként kezeli, ezzel az érintetteket stigmatizálja, sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogukat és az emberi méltóságukat. Ráadásul mivel esetükben a pénzbírság leggyakrabban behajthatatlan, a szankciót nem lehet alkalmazni, így az ombudsman szerint ez nem is szolgál mást, csak az érintettek nyilvános megalázását.<sup>7</sup> Az AB azonban az emberi méltóság sérelme tekintetében nem végzett ilyen alapos vizsgálatot, nem folytatta le az általános alapjogi tesztet sem. A határozatot emiatt is érte kritika, miszerint a méltóság védelme helyett a guberálás „egzisztenciális kényszerűségére” helyezi a hangsúlyt, ezáltal félreviszi az érvelést és felesleges támadási felületet nyit.<sup>8</sup> A kaposvári rendelet megtámadásával egy időben az ombudsman indítványozta a józsefvárosi rendelet alkotmányellenességének megállapítását is. Ez utóbbit azonban az AB csak később, a megtámadott rendelet hatályon kívül helyezését követően vizsgálta, így az indítványt visszautasította.<sup>9</sup> Amíg hatályban volt a rendelet, Kocsis Máté, a VIII. kerület polgármestere népszavazást kezdeményezett a kerületben annak eldöntéséről, hogy hatályban maradjon-e a jogszabály, illetve szükség van-e a közterületen életvitelszerű lakhatás megtiltására. Kocsis Máté szerint a népszavazásra azért volt szükség, mert „*Józsefváros a lehetőségeihez képest túlzott terhet vállal a budapesti hajléktalanok ellátásában és az ehhez kapcsolódó problémák megoldásában*”.<sup>10</sup> A népszavazás azonban a rendkívül alacsony részvételi arány miatt érvénytelen lett.<sup>11</sup>

Nem csak az ombudsman jelezte ellenvetéseit. Józsefvárosban hajléktalan emberek, civilszervezetek és szociális munkások tiltakoztak a rendelet, illetve a népszavazás miatt.<sup>12</sup> A fővárosi rendelet módosításának napján civilszervezetek, elsősorban A Város Mindenkié (a továbbiakban: AVM), hajléktalan emberek jogainak védelmével foglalkozó csoport tiltakozása zavarta meg a Fővárosi Közgyűlés ülését. A tiltakozók azt szerették volna elérni, hogy az előterjesztést levegyék a napirendről, mert az a hajléktalanság problémáját rendészeti, és nem szociális kérdésként kezeli.<sup>13</sup>

Az AVM más módon is megpróbált fellépni, így tagjai beadvánnyal fordultak az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Hivatalához, amelyben alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg ekkor még csak az Étv. módosításáról szóló törvényjavas-

lat tartalmával, indokolásával és jövőbeni alkalmazásával kapcsolatban. Mivel az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság sérelmének gyanúja merült fel, a korábbi ombudsman, Szabó Máté hivatalból vizsgálni kezdte az ügyet.<sup>14</sup> A vizsgálat befejezte és az ezzel kapcsolatos jelentés közzététele előtt azonban még további jogszabályi változások következtek be, amelyeket a későbbiekben fogok részletezni, mielőtt rátérnék az ombudsman jelentésére.

De nem csupán hazai fórumok, hanem nemzetközi civil szervezetek is rosszállásukat fejezték ki. A FEANTSA, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó európai ernyőszervezet közleményében ellenezte a fővárosi rendelet módosítását, mivel az ellentétes Magyarország alkotmányos értékeivel és a nemzetközi joggal is, hiszen a közrend védelmének címszava alatt korlátozza a legsérülékenyebb csoport emberi méltóságát és egyenlőségét azáltal, hogy kriminalizálja a hajléktalanságot.<sup>15</sup>

Mindezek ellenére folytatódott azoknak a szabályozásoknak a megalkotása és elfogadása, amelyek megfosztották a hajléktalan embereket alapvető jogaiktól. 2011 októberében Kocsis Mátét hajléktalanügyi referensnek nevezte ki a kormánypárt frakciója. Elmondása szerint hajléktalanügyi referensként az ő feladata, hogy áttekintse a hajléktalanellátás aktuális kérdéseit, vizsgálja annak visszasságait, idegenrendészeti vonatkozásait, a lakás-, a koldus- és hajléktalanmaffia felszámolásának lehetőségét, és ha szükséges, készítsen javaslatot ezek megoldására.<sup>16</sup> Javaslatát nem várta sokat magára, rövidesen másokkal együtt az 1999. évi LXXIX. számú szabálysértési törvény (továbbiakban: szabálysértési törvény) módosítására irányuló egyéni képviselői indítványt nyújtott be.<sup>17</sup> Az indítvány egy új, 146/A §-t kívánt beiktatni a szabálysértési törvénybe, további tényállással egészítve ki a jogszabályt, amely a közterületet életvitelszerű lakhatás céljából történő használatra vonatkozó szabályok – vagyis a közterületen élés és az ingóságok ott tárolása tilalmának – ismételt megszegőit elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatóvá tételét megteremti.<sup>18</sup> Az indítvány indokolása, hogy önmagában a pénzbüntetésnek „*az érintett elkövetői kör esetében [...] kevés a visszatartó hatása az ismételt elkövetés szempontjából*”, ezért van szükség a hajléktalan személyek elzárásának lehetővé tételére.<sup>19</sup>

A szabálysértési törvény módosítására irányuló javaslat ellen az ombudsman is felemelte szavát, egy

sajtóközleményben kérte az indítvány előterjesztőit, fontolják meg javaslatuk visszavonását. Kérését azzal indokolta, hogy a javaslat, az azt megelőző hónapok fejleményeivel – guberalást tiltó rendelet, a közterületen való életvitelszerű tartózkodás tilalma és önkormányzati szankcionálása – együtt adminisztratív kirekesztést, a 'városképi utcseprés' gyakorlatát jelentti, amely nem engedhető meg egy jogállamban, és egyben eltér az európai, egyenlő méltóságra épülő, prevenciót hangsúlyozó és a hajléktalan emberek társadalmi viszszailleszkedését célzó politikától.<sup>20</sup>

Az újabb szigorítás bevezetését ismét tüntetés követte, a javaslat elfogadásának ideje alatt az AVM szervezésében az Országgyűlés előtt tiltakozott több száz civil,<sup>21</sup> mégis nagy többséggel elfogadták a szabálysértési törvény módosítását. Alkalmazása, elsősorban a VIII. kerületi közrendvédelmi akciók ellen tiltakozott a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) jogvédő civil szervezet is nyílt levelében.<sup>22</sup> Az Amnesty International éves jelentésében bírálta a törvénymódosítást, amely gyakorlatilag büntethetővé tette a hajléktalan létet.<sup>23</sup>

A tiltakozások ellenére mégis elfogadták a szabálysértési törvény módosítását, az indítványhoz képest annyi változással, hogy belekerült egy mentesülési lehetőség: nem lehet szankcionálni, ha az önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja. Budapest VIII. kerülete ezután élen járt a törvény alkalmazásában, így például 2011 szeptemberétől október közepéig 271 hajléktalan embert vettek őrizetbe közterületen való életvitelszerű tartózkodás miatt.<sup>24</sup>

Ekkor készült Szabó Máté korábban említett jelentése is, amely átfogó képet nyújt az addigi szabályozásokról és azok visszasságairól.<sup>25</sup> Az ombudsmani vizsgálat keretében először azt tárta fel, mi a szabályozások valódi célja. Az AVM megkeresésében ugyanis állította, hogy a közterület-használat valódi célja elsősorban a hajléktalanok közterületekről való kiltása. Ezt alátámasztották az ombudsman vizsgálatai, feltárta, hogy az Étv. módosításának eredeti törvényjavaslat-tervezetében az indokolás kifejezetten úgy fogalmazott, hogy a közterületek nem rendeltetészerű használata, „pl. hajléktalanok életvitelszerű ott lakása” ellen van szükség szigorúbb közterületi szabályokra, mint „pl. a hajléktalanok kiltása a közterületekről”. Ezek a példaszzerű kitételek azonban az Országgyűlésben benyújtott végleges törvényjavaslat indokolásából már kikerültek.<sup>26</sup>

Ezután a jelentés arról számol be, hogy Szabó Máté levélben kereste fel a belügyminisztert és a főpolgármestert is kérdéseivel. A belügyminiszterhez intézett megkeresésében tájékoztatást kért annak jogi álláspontjáról, elsősorban azzal kapcsolatban, hogy miért szükséges olyan magatartás szankcionálása, amely kárt nem okoz, mások jogait nem sérti. Továbbá arra is felhívta a miniszter figyelmét, hogy a közterület rendeltetésének taxatív, de általános megfogalmazása

szabadságot az önkormányzatok szabad, eseti megítélésére bízva annak eldöntését, mely esetekben fogják a szankciót alkalmazni. A belügyminiszter ezen felvetésekre válaszában azt írta, hogy korábban is meghatározták az önkormányzatok a közterület használatának szabályait, de sokszor ezt túl általánosan tették, amiből az is következik, hogy az „állampolgárok általános közösségi normákat el nem fogadó része a közterület használatát szinte korlátlanul tekinti”,<sup>27</sup> ezért van szükség egy pontosító szabályozásra. Ennek ellenére a belügymi-

niszter álláspontjában hangsúlyozta, hogy az Étv.-nek nem célja a hajléktalanügy kezelése, a módosítással nem kívánják megkülönböztetést tenni a társadalom egyes csoportjai között.<sup>28</sup> A főpolgármester az ombudsmant a „Társadalmi Megbékélés Programról” tájékoztatta, amely azt célozza, hogy a hajléktalan emberek ne a közterületeken, elsősorban ne az aluljárókban legyenek. Ennek érdekében szociális munkával a szociális ellátórendszer igénybevétele próbálják ösztönözni őket, az 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet pedig azt szolgálja, hogy az együttműködést elutasító hajléktalan emberekkel szemben jogszerűen felléphessenek. Ezen álláspontok összegzése után az ombudsman jelentésében összefoglalta az országgyűlési biztosok hajléktalan személyekkel, rászorulókkal kapcsolatos álláspontját. Világos, hogy a hajléktalanság önmagában nem lehet jogkorlátozás indoka, nem lehet egy embert valahonnan kiltani pusztán azért, mert hajléktalan, ez a méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz. Ráadásul, mivel ezek a szankciók gyakorlatilag a legtöbb esetben alkalmazhatatlanok, hiszen a pénzbírság nem behajtható, Szabó Máté ismét kiemelte, hogy így csak az érintett személyek nyilvános megalázását szolgálják. Mindezek után vizsgálta az emberi méltósághoz való jog, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alapelveinek, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését. Arra a következtetésre jutott, hogy a jogbiztonság szempontjából aggályos egy-

részt az Étv. megfogalmazása, amelyből nem derül ki pontosan, milyen tevékenységet nem lehet folytatni közterületen, ennek meghatározására pedig alkotmányellenesen tág felhatalmazást ad az önkormányzatoknak. Másrészt sérti a jogbiztonságot és a büntetőjogi alapelveket, ha valakit akár közvetlenül, akár közvetve pusztán a helyzete, státusza alapján büntetnek, a „jövőbeni bűnözés” lehetősége nem lehet ennek alapja. A méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód tekintetében szintén az a probléma, hogy a közterületen tartózkodás szankcionálása közvetlenül a hajléktalanság kriminalizálását jelenti, státuszvétséget hoz létre. Szabó Máté álláspontja szerint ez mindaddig tilos, amíg nem áll rendelkezésre emberhez méltó alternatíva az utcán éléshez képest, de szankció ilyenkor is csak *ultima ratió*ként alkalmazható. Az sem teszi alkotmányossá a szabályozást, hogy a törvény kiköti, nem lehet a szankciót alkalmazni, ha a hajléktalanellátás feltételei nem biztosítottak, mivel a megfogalmazás túlzottan általános, ezért nem világos, vajon akkor is alkalmazni kell-e például, ha működnek ugyan a hajléktalanellátás intézményei, de azok telítettek, nem tudják befogadni az érintetteket.<sup>29</sup> Adott helyzetben pedig a szankcionálás nem csak hogy alkalmazhatatlan, de az alapjog-korlátozási teszt szükségességi feltételénél is megbukik, hiszen a hajléktalanság önmagában mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, az esetleges szabálysértést (pl. szemetelést) elkövető személyekkel szemben pedig már rendelkezésre állnak eszközök. Ellenben azt érné el az ilyen szabályozás, hogy a büntetéstől, zaklatástól, megaláztatástól tartva a hajléktalan emberek eltűnnek a szociális munkások elől is, még kritikusabb helyzetbe sodródva.<sup>30</sup> Ezen megállapításainak megfelelően az ombudsman felkérte az illetékes minisztereket, illetve a Fővárosi Közgyűlést a jogsértő rendelkezések felülvizsgálatára, hatályon kívül helyezésére. Mivel azonban ez nem történt meg, az ombudsman az AB előtt indítványozta a fenti jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.<sup>31</sup>

Közben 2011 decemberében fogadták el a 2012. évi II. törvényt (továbbiakban: új szabálysértési törvény), amely a módosított, korábbi szabálysértési törvényhez képest e téren csupán annyiban jelentett változást, hogy nem szabályozta külön az ismételt szabályszegést.<sup>32</sup> A törvény továbbá akként rendelkezett, hogy a szabálysértési hatósági jogkör átkerül a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, ezért az önkormányzatoknak hatályon kívül kell helyezniük szabálysértési rendeleteiket. Ez az oka annak, hogy a guberálást tiltó józsefvárosi rendelet alkotmányos-

ságát nem vizsgálta az AB.<sup>33</sup> Újabb indítványát az ombudsman<sup>34</sup> később kiegészítette az új szabálysértési törvény közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmáról rendelkező bekezdésével, majd pedig a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) egyes rendelkezéseivel is, amelyek felhatalmazást adtak a helyi önkormányzatok képviselő-testületének, hogy pénzbírsággal büntessék a „közösséggel szemben magatartást”, illetve a „kirívóan közösséggel szemben magatartást”. Az AB továbbá vizsgálta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (továbbiakban: Ket.), amely a pénzbírságon túl felhatalmazta az önkormányzatokat a tulajdon elvonását lehetővé tévő elkobzásra.<sup>35</sup>

Az AB a vizsgálatát a szabálysértési törvényekkel kezdte. Az indítványnak a régi szabálysértési törvényre vonatkozó részét érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel azt időközben hatályon kívül helyezte az új szabálysértési törvény. Az új szabálysértési törvénnyel kapcsolatban először a törvény egészét vizsgálva állapította meg az AB, hogy az, szakítva a korábbi jogi gyakorlattal, a szabálysértést a közigazgatás-ellenes jelleg helyett a büntetőjog felé közelíti, annak legenyhébb szintjévé vált. Ezért a vizsgálat során az AB az alkotmányos büntetőjog követelményeit alkalmazza. Ha pedig a büntetőjog emberi jogokat és szabadságokat korlátoz, az AB szükségességi-arányossági tesztet alkalmazza. A legitim indok vizsgálata tekintetében egyetért az AB az ombudsmannal, hogy a szabályozás egy élethelyzetet, magát a hajléktalanságot teszi büntethetővé, amely egyébként is súlyos krízishelyzetet jelent az érintettek számára, és a legkritikább esetben jön csak létre nem kényszer hatására. Ez önmagában nem veszélyes a közrendre, vagy mások jogaira, preventív módon pedig nem lehet szankcionálni. Az AB viszont ennél is tovább ment a szabályozás valódi indokának keresésében. A mentesülési lehetőségből arra következtetett, hogy valójában a cél a hajléktalan emberek kényszerítése a szociális ellátórendszer igénybevételére. Ez pedig nem tekinthető legitim alkotmányos indoknak, egy szociális kérdést a szociális ellátás eszközeivel kell megoldani, nem a büntetőjogával, az ilyen kényszer sérti az emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságot. Az új szabálysértési törvényt a normavilágosság, a jogbiztonság egyik eleme szempontjából is vizsgálta a testület. E tekintetben egyrészt megállapította, hogy a szabálysértési felelősség szubjektív, szándékos vagy gondatlan magatartás büntetésére szolgál, a vizsgált törvény ezzel szemben egy objektív élethelyzetet kri-

minalizál. Ezenkívül a fogalmak, amelyekkel a törvény meghatározza a szabálysértést, úgymint a „közterület belterülete” és az „életvitelszerű lakhatás” nem értelmezhetőek a hatályos jog tükrében, illetve nem világos a mentesülési lehetőség sem. Mindezek értelmében az AB az új szabálysértési törvény 186. §-át alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

Ezután vizsgálta az AB a Mötv-t, amely felhatalmazta az önkormányzatokat a „közösségellenes” és a „kirívóan közösségellenes” magatartások szankcionálására. A törvény azonban nem határozta meg ennek a hatáskörnek a terjedelmét, kereteit. Ez lehetőséget ad az önkormányzatoknak önkényes jogalkalmazásra, sérti a közigazgatás törvény alá rendeltetésének követelményét. Ráadásul, amint azt az AB megállapította, ugyanez a törvény gazdasági érdeket is teremt az önkormányzatok számára a szankcionálásra, mivel a beszedett bírságok a bevételüket képezik. Emellett ez a törvény sem felel meg a normavilágosság követelményének, mivel nem egyértelmű, mely magatartásokat kellene szankcionálni, kik a rendelkezés alanyai és más alapvető keretek sem tisztázottak. Ez alapján a testület a Mötv. adott szakaszait is alaptörvény-ellenessé nyilvánította.

A Ket. kapcsán, amely az elkobzás lehetőségére adott felhatalmazást az önkormányzatoknak, az AB a tulajdonhoz való jog felmerülő sérelmét vizsgálta. A tulajdonhoz való jog alapjog, azt csak törvényben lehet korlátozni. Mivel a törvény ezt a jogkört az önkormányzatok kezébe adja, ezért ez is alaptörvény-ellenes.

Az indítványnak az Étv. felülvizsgálatára vonatkozó részét azonban elutasította az AB. Az új szabálysértési törvény hatályon kívül helyezte azt a cikket, amely az önkormányzatokat felhatalmazta a szabálysértés megállapítására, ezért ez nem is volt vizsgálat tárgya. A közterület rendeltetészerű használatát előíró cikkek tekintetében pedig nem állapított meg alaptörvény-ellenességet az AB, mivel azokat egyszerű településrendezési és építésügyi szabályoknak tekintette.<sup>36</sup>

A határozathoz két különvéleményt fűztek. Az egyik Dienes-Oehm Egon bíró különvéleménye. Ő azt kifogásolta, hogy ha az AB megsemmisíti a fenti szabályozásokat, akkor az önkormányzatoknak semmilyen jogi eszköze nem marad a közrend védelmében való fellépésre abban az esetben, ha a közterületen életvitelszerűen tartózkodók veszélyeztetik az emberi életet, egészséget, a környezet védelmét, a vagyonbiztonságot. Ezért szerinte mulasztással előidéztett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, mivel a jogalkotó nem oldotta fel a két érdek összeütközéséből eredő jogi helyzetet.<sup>37</sup>

Véleményem szerint azonban a mulasztással előidéztett alaptörvény-ellenesség megállapítása elégtelen eszköz lett volna, mivel annak kimondása után könnyen előfordulhat, hogy az Országgyűlés semmibe veszi a határozatot és nem hozza helyre határidőn belül a mulasztást, vagyis maradna minden úgy, ahogy a határozat előtt volt. Ez alapjogok sérelmének szerintem különösen aggályos. Másfelől nem igaz az sem, hogy így nem marad az önkormányzatoknak eszköze a közrend védelmére – ahogyan azt Szabó Máté is hangsúlyozta jelentésében, az önkormányzatoknak amúgy is rendelkezésükre állnak a szükséges eszközök a közrendet valóban veszélyeztető magatartások (szemetelés, agresszív magatartás stb.) elleni fellépésre, ezek már szabálysértési kategóriák. Az ezen túlmenő szabályozás csak azt teszi lehetővé, hogy a hajléktalan személyek minden egyéb, mások jogát nem sértő, a közrendet nem veszélyeztető magatartását is büntethessék. Ha ezt az AB nem semmisíti meg, csak mulasztást állapít meg, akkor a jog-sértő állapot fennmarad.

A másik különvéleményt Szívós Mária csatolta a határozathoz. Az ő álláspontja lényegében megegyezik a kormány álláspontjával: szerinte nem egy objektív élethelyzetet, hanem igenis egy magatartást büntetnek a fenti szabályok. Ez pedig szerinte számos okból indokolt: a közegészségügy, köztisztaság védelme, gyalogosok szabad közlekedése, vendéglátó- és szolgáltatóipari egységek forgalma, lakosok nyugalma stb. De Szívós Mária szerint ezek a jogi rendelkezések a hajléktalan emberek javát is szolgálják, szerinte éppen ez biztosítja az emberi méltóságukat, mivel alkalmas lehet arra, hogy rávegye őket emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére.<sup>38</sup>

A méltóságnak ilyen felfogása szembemegy az AB eddig kialakított felfogásával. Ez az érvelés azt az érzetet kelti, mintha a többségi indokolásban a méltóság egyenlő lenne az „utcán megfagyás jogával”, a hajléktalan embereknek az ellátórendszer igénybevételére készítése – akár szankciókkal is – pedig valódi esélykiegyenlítő intézkedést jelentene. Ez azonban teljesen félrevezető, az érvelés nem törődik a hajléktalan emberek szempontjaival. Sőt, azt érzékelteti, mintha egyéni döntésük lett volna ez az emberhez méltatlan életmód, amitől csak a büntetőjog eszközeivel lehet eltéríteni őket. Továbbá figyelmen kívül hagyja az ellátórendszer hiányosságait is, közte a már korábban említett férőhelyek hiányát, ahogy azt is, hogy a bírság vagy a szabadságvesztés semmilyen logika alapján nem tekinthető esélykiegyenlítő intézkedésnek. Ezzel együtt eltéríti a diskurzust a valódi esélykiegyenlítő, felzárkóztató intézkedések lehetőségéről.

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nem rendelkezett a megsemmisített jogszabályok alapján addig lefolytatott szabálysértési eljárások felülvizsgálatáról. Az ombudsman ezért indítványát kiterjesztette, és az AB következő, 39/2012. (XII. 6.) AB határozatában röviden döntött arról, hogy kiegészíti előző határozatát, elrendelve a lefolytatott szabálysértési eljárások felülvizsgálatát.<sup>39</sup>

Az előbbi AB határozat, a kiegészítésével együtt rendkívül fontos lett volna a hajléktalanellenes szabályozások megoldása szempontjából, hiszen kimondta, hogy alaptörvény-ellenes a hajléktalanságot kriminalizálni, tehát várható lett volna, hogy ezután már nem hozhat a jogalkotó ilyen törvényeket.

Ugyanebben az időszakban az AB számos más olyan törvényi szabályt semmisített meg (például a médiatörvényt és az egyházügyi törvényt is), amelyeket ezen időszak alatt hozott a kétharmados kormánytöbbség.<sup>40</sup> Ám az Alaptörvény meghozatalától kezdve az a gyakorlat vált általánossá, hogy amint az AB egy rendelkezés alkotmányellenességét kimondta, azt az Országgyűlés beírta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseibe, így a testület már nem vizsgálhatta és nem semmisíthette meg azokat.<sup>41</sup> Az Átmeneti rendelkezések módosítása – annak törvényi szinten való elhelyezkedése miatt – ugyanis könnyebb volt, mint az Alaptörvény megváltoztatása. Ugyanakkor 2012 júniusában az Alaptörvény első módosításának következtében az Átmeneti rendelkezések is az Alaptörvény részévé váltak.<sup>42</sup> Ezzel szemben lépett fel az alapvető jogok biztosa, amikor kezdeményezte az AB előtt az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek felülvizsgálatát, mivel az sérti a jogállamiság és a jogbiztonság elvét. Bár az AB értelmezése szerint a testületnek nincs hatásköre magának az Alaptörvény módosításainak a vizsgálatára, az ombudsman mégis sikeresen érvelt amellett, hogy az Átmeneti rendelkezések nem tekinthetők az Alaptörvény részének.<sup>43</sup> Az AB így vizsgálhatta az Átmeneti Rendelkezéseket, és döntésében arra a következtetésre jutott, hogy azok nem felelnek meg a formai, eljárási kritériumoknak. Így közjogi érvénytelenségre hivatkozva megsemmisítette őket, mivel az Országgyűlésnek nem volt felhatalmazása arra, hogy az Átmeneti rendelkezésekbe nem átmeneti jellegű szabályokat írjon bele. Ezzel az AB újra megsemmisítette mindazokat a rendelkezéseket, amelyeket már korábban hatályon kívül helyezett, de a parlament az Átmeneti rendelkezésekbe emelte azokat (például az egyházakra, az előzetes választási regisztrációra vonatkozó részeket).<sup>44</sup> Hatáskörének ilyen értelmezé-

sével a testület meg akarta őrizni azt a kontroll szerepét, amely megakadályozhatta volna, hogy a törvényhozás bármilyen, akár alaptörvény-ellenes szabályt is alkotmányos szintre emeljen, ezzel kizárva annak alkotmányossági felülvizsgálatát.<sup>45</sup>

Hiába próbált azonban az AB e rendkívüli helyzetben az alkotmányosság óre maradni. Nem sokkal a döntés kihirdetése után, 2013 februárjában a kormánypártok összes képviselője egyéni indítványban javasolta az Alaptörvény negyedik módosítását. A módosítási javaslat tartalmazta az összes lényeges rendelkezést, amit az azt megelőző időszakban a Kormány hozott, majd az AB megsemmisített, köztük a hajléktalanság szankcionálhatóságáról. Ezzel együtt azt is Alaptörvénybe foglalták, hogy az annak hatályba lépése előtt meghozott AB határozatok hatályukat veszítik. Az elfogadással nem volt gond, hiszen az Alaptörvény módosításához szükséges kétharmados támogatottság rendelkezésére állt a kormánytöbbségnek. Mivel pedig egyéni indítványban nyújtották be, megkerülték az egyébként előírt társadalmi vita követelményét is.<sup>46</sup>

VALÓJÁBAN VISZONT A SZOCIÁLIS ELLÁTÁS SEM JELENT KIUTAT A HAJLÉKTALANSÁGBÓL, SŐT EMBERHEZ MÉLTÓ LAKHATÁSNAK SEM TEKINTHETŐ.

Az Alaptörvény módosítását ismét civil aktivisták és civil szervezetek tiltakozása, tüntetési követek, valamint olyan szervezetek tiltakozó nyílt levele, mint az AVM, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság, a TASZ és még má-

sok,<sup>47</sup> továbbá egy erősebb tiltakozó akció – a Fidesz székházának elfoglalása –,<sup>48</sup> de ezek sem tudták megakadályozni az elfogadást.

Történt ugyan egy kísérlet az Alaptörvény negyedik módosításának utólagos felülvizsgálatára, amelyet az alapvető jogok biztosa indítványozott. A közjogi érvénytelenség mellett részben eljárási szabályok be nem tartása alapján érveltek, részben pedig azért, mert a módosítással feloldhatatlan belső ellentmondások keletkeznek az Alaptörvényben. Az AB azonban ebben az esetben a formai szabályokra vonatkozó indítványt elutasította, mivel úgy gondolta, a módosítást az Országgyűlés a Házsabálynak megfelelően fogadta el. A belső ellentmondásokra vonatkozó részt visszautasította, mivel ez az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatát jelentené, amire – éppen az érintett módosítás nyomán – az AB-nak nincs hatásköre.<sup>49</sup> Ezzel az AB kvázi feladta azt a küzdelmet, hogy az alkotmányosság értékeit kikényszerítse az alkotmánymódosító többséggel bíró kormánykoalícióval szemben.<sup>50</sup>

Ezzel bekerült az Alaptörvénybe a hajléktalanság kriminalizációjának lehetősége. Ironikus módon a negyedik Alaptörvény-módosítás egészítette ki a XXII. cikket a lakhatáshoz való jog alkotmányos

szintre emelésével. Ez a cikk eredetileg sem jogot fogalmazott meg, csupán egy törekvést „arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”.<sup>51</sup> A negyedik módosítás az eredeti szöveget kiegészítette a következő két bekezdéssel: „(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”<sup>52</sup> Ezzel alaptörvényi szinten kerültek rögzítésre a korábban megsemmisített szabályok, és megszűnt az efelett gyakorolható alkotmányossági kontrol.

A negyedik Alaptörvény-módosítást nemzetközi szinten is sok erős kritika érte. A Velencei Bizottság többek közt a módosítás hajléktalan személyekkel kapcsolatos részeit bírálta. Bár üdvözölte az Alaptörvény XXII. cikkének első két bekezdését, amelyek az emberhez méltó lakhatás biztosításának kötelezettségvállalását tartalmazzák, a harmadik, korlátozást előíró bekezdésről azt mondta, ezt törvényben szokták szabályozni, alkotmányban azért problémás, mivel így a korlátozás kikerül az alkotmányos felülvizsgálat alól.<sup>53</sup> Az Európai Parlament szakértői bizottsága is bírálta a „Tavares-jelentésben” a hivatkozott módosítást, felhívva a figyelmet arra, hogy olyan rendelkezések kerültek az Alaptörvénybe, amelyekről az AB már megállapította korábban, hogy sértik az emberi méltóságot. A jelentésben továbbá felszólították a Kormányt, hogy fogantatson pozitív intézkedéseket a hajléktalan emberek alapvető jogainak érvényesítésére, betartva az olyan nemzetközi szerződések által előírt kötelezettségeit, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió Alapjogi Chartája.<sup>54</sup>

Erősen bírálták a hajléktalan személyek jogainak korlátozására lehetőséget adó Alaptörvény-módosítást az ENSZ mélyszegénységügyi és lakhatásügyi különleges megbízottjai is. Nyilatkozatukban arra szólították fel a magyar kormányt, vonja vissza a módosítást, amely ellentétes az AB döntésével. Magdalena Sepúlveda, a mélyszegénységgel és emberi jogokkal foglalkozó különleges megbízott szerint ez a szabályozás kriminalizálja a hajléktalanságot, rögzíti a hajléktalan emberekkel szembeni diszkriminációt, stigmatizálja őket. A lakhatásügyi különleges megbízott, Raquel Rolnik is arra hívta fel a figyelmet, hogy ezzel Magyarország sérti a diszkrimináció tilalmára és az egyenlőség követelményére vonatkozó nemzetközi emberi jogi kötelezettségeit. „Felmerül a

kérdés, hogyan várható a magyar társadalom legszegényebbjeitől, legmarginalizáltabbjaitól, hogy fizessék a bírságot, amely csak még inkább a szegénységbe taszítja őket.”<sup>55</sup> – hangsúlyozta Rolnik. A két szakértő már korábban is figyelemmel kísérte a magyarországi történéseket, aggályaikat is kifejezték,<sup>56</sup> a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat után pedig annak érvényre juttatását sürgették.<sup>57</sup>

Hiába azonban a sok kritika, a jelentős nemzetközi szervezetek részéről is, a negyedik Alaptörvény-módosítást elfogadták, hatályba lépett 2013. április 1-én, és ezután nem sokkal megkezdődött az ennek megfelelő jogszabályalkotás. Elsőként Budapest XVII. kerülete hozott olyan rendeletet, amely tiltja az életvitelszerű lakhatást a közterületeken, a lakhatáshoz használt ingóságok közterületen tárolását, a guberálást és a lomtalanított lomok birtokba vételét.<sup>58</sup> Majd sorra került az új szabálysértési törvény módosítása is. Tartalmilag lényegében ez megegyezik az AB által megsemmisített korábbi rendelkezéssel, valamivel bővebb és alaposabb. Belekerült az új szabálysértési törvénybe a közterületen engedély nélkül építés tilalma, amely a hajléktalan személyek által épített kunyhók lebontását teszi lehetővé (bár a kunyhóbontásokkal kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy ezt korábban is, bármilyen törvényi vagy bírói felhatalmazás nélkül is gyakorolták egyes budapesti önkormányzatok).<sup>59</sup> A közterületen életvitelszerű tartózkodást ismét büntethetik a helyi önkormányzatok, illetve a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat.<sup>60</sup> Rövidesen a Fővárosi Közgyűlés is meghozta rendeletét, amelyben kijelölte Budapestnek azon részeit, ahol szabálysértés lehet a hajléktalan lét, így egész kerületekből kitiltva a hajléktalan személyeket, továbbá megjelölve olyan intézményeket és létesítményeket (játsszóterek, köztemető, iskolák stb.), amelyek 100 méteres körzete hajléktalanmentes zónának minősül. Az összes kijelölt terület együtt azt jelenti, hogy hajléktalan személy Budapesten szinte sehol nem tartózkodhat.<sup>61</sup>

A jogszabályok mellett azt is fontos tudni, mennyire alkalmazták őket a gyakorlatban. Ha nem is alkalmazzák a jogszabályokat, önmagában azok léte is emberi jogok sérelmét jelenti, hiszen az érintett csoportok nem tudhatják, mikor fognak mégis eljárni velük szemben az alapján. Ebben az esetben azonban már a kezdetektől aktívan megjelent a gyakorlatban is a szabályozás. Így 2011 során Budapest VIII. kerületének guberálást tiltó rendelete alapján 184 eljárás indult, ebből 11 esetben végződött az eljárás bírsággal. A közterületen életvitelszerűen tartózkodás miatt indított eljárásokról ebből az időszakból ugyan pontos adatok nincsenek, de 2011 májusától az év végéig hozzávetőlegesen 800 eljárás



rás indult, amelyből pedig több mint 600-at a VIII. kerület kezdeményeztetett.<sup>62</sup> 2012-ben a TASZ adatai szerint csak április és november között összesen 2200 eljárást indítottak közterületen életvitelszerű tartózkodás miatt, ebből több mint 1500 esetben szabtak ki bírságot, összesen 40 millió forint értékben.<sup>63</sup> A jelenleg hatályos szabálysértési törvény alapján pedig 2014 januárjáig 75 emberrel szemben indult eljárás.

A hatóságok azonban más eszközökkel is úgy élnek, ami a hajléktalan emberekkel szembeni diszkriminációra enged következtetni. Elsősorban a rendőrség különösebb indok nélküli igazoltatási gyakorlata ilyen, amely már az aktuális hajléktalan emberekkel kapcsolatos szabályozás kialakítása előtt is így működött. Egy FEANTSA számára készült felmérés szerint a budapesti hajléktalan személyek 59%-át igazoltatták ily módon, egyharmadukat egy hónapon belül négyszer is.<sup>64</sup>

Ezenfelül 2011 őszétől körzeti megbízott irodákat létesítettek, amelyeket úgy alakítottak ki, hogy alkalmasak legyenek hajléktalan személyek előállítására is.<sup>65</sup> 2012 őszén pedig a „Fűtött utca” program keretében három olyan budapesti átmeneti hajléktalanszálló és éjjeli menedékhely kialakítását kezdték meg, amelyek látszólag a hajléktalanellátás javítását szolgálják, de valójában folyamatos rendőri felügyelet van és kialakításra kerültek ezen épületeken belül is előállító helyiségek,<sup>66</sup> így inkább egy fogdára emlékeztetnek. A következő lépés a közigazgatási és igazságügyi miniszter 31/2013. (XII. 2.) KIM rendelete alapján pedig egy olyan létesítmény kialakítása volt, amely kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy itt folytassák le a közterületen életvitelszerű tartózkodás miatt indított eljárásokat.<sup>67</sup> Itt a Menhely Alapítvány legfrissebb információi szerint 2013. december és 2014. január 22-e között 13 embert állítottak elő életvitelszerűen közterületen tartózkodás szabályainak megsértése miatt. Ez a szám január 23-a és február 28-a között már 21 főre emelkedett. Emellett december és január között további 58 főt állítottak elő más közterülettel kapcsolatos szabálysértés, például koldulás vagy jogosulatlan közterületi értékesítés miatt, majd január és február között 59-et.<sup>68</sup>

Világos hát, hogy a hajléktalan személyeket büntető szabályok nem csak az elméletben léteznek, azokat aktívan, sőt egyre aktívabban ültetik át a gyakorlatba. Nem jelent valódi kimentési lehetőséget az ellátórendszer igénybevétele sem, hiszen nincsen annyi férőhely, ahány hajléktalan személy van. Az ENSZ felmérései szerint Magyarországon 30-35 ezer közé tehető a hajléktalan emberek száma, közülük legalább nyolcezeren a fővárosban találhatók, miközben

a budapesti hajléktalanellátó-rendszer 5500 fő befogadására alkalmas.<sup>69</sup> Így az ellátórendszer folyamatosan telített, a közterületen alvó hajléktalan embereknek sokszor lehetőségünk sincs igénybe venni azt, tehát mindenképpen a szabálysértési eljárás lehetősége vár rájuk.

## LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

Az AB és Szabó Máté is a szabályozásnak az emberi méltóságot és az egyenlő bánásmódot sértő aspektusaira hívták fel a figyelmet. Azonban a hajléktalanság kriminalizációja más emberi jogok megsértését is magában hordozhatja, így felmerülhet például a személyi szabadsághoz való jog korlátozása, hiszen a szankciók között a fogva tartás is szerepel. Én a probléma szociális jogi vonatkozását elemzem mélyrehatóbban a következőkben. Egyrészt azért, mert a hajléktalan személyekkel kapcsolatos emberi jogi kérdésekben alapvetően felmerül az egyik szociális jog, a lakhatáshoz való jog érvényesülése, de azért is, mert a hajléktalan személyek emberi méltóságához és egyenlő bánásmódhoz való jogának korlátozását éppen az Alaptörvény lakhatáshoz való jogot garantáló cikke alatt rögzítik.

A szociális jogok abban térnek el más emberi jogoktól, hogy többségükben nem olyan jogok, amelyek védenek az indokolatlan állami beavatkozástól. Sőt, éppen állami feladatot írnak elő, aktív szerepvállalást várnak el az államtól. Mivel azonban biztosításuk költséges, ezért az függ az állam teljesítőképességétől is. Ezért ezeknek a jogoknak a többsége nem kényszeríthető ki közvetlenül.<sup>70</sup>

Ennek ellenére az ENSZ Alapokmánya is utal a szociális jogokra, bár csak feladatként és nem jogként,<sup>71</sup> és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is rendelkezik a szociális jogok védelméről, például a szociális biztonsághoz való jogról,<sup>72</sup> továbbá az első generációs jogok egyezményével, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával egy időben hozta létre a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát biztosításukra. Ez utóbbi egyezmény is, a kikényszeríthetőség problémái miatt csak arról rendelkezik, hogy az államok törekednek a jogok fokozatos előmozdítására, nem pedig biztosítják azokat.<sup>73</sup> A jelentőségét mégis az adja, hogy e jogokat emberi jogokként ismeri el. Továbbá az ENSZ küzd azért, hogy ezeket a jogokat egyre szélesebb körben elismerjék, és kikényszeríthető jogokként kezeljék: ezt a törekvést mutatja az is, hogy 2013 májusában hatályba lépett az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve, amely lehetővé tette az egyéni

panaszt az egyezményben biztosított jogokkal kapcsolatosan.<sup>74</sup> Ehhez azonban egyelőre csak 12 állam csatlakozott, Magyarország nincs köztük.<sup>75</sup>

A lakhatáshoz való joggal kapcsolatban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya a 11. cikkében arról rendelkezik, hogy a részes államok „*elismerik mindenki jogát*” hozzá, illetve „*megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében*”,<sup>76</sup> vagyis az egyezségokmány is csak a fokozatos megvalósítást írja elő. A jog tartalmát a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága határozta meg. Eszerint a lakhatáshoz való jog több annál, hogy pusztán tető legyen minden ember felett: olyan lakáshoz való jogot jelent ez, amely összeegyeztethető az emberi méltósággal, amely biztonságot és békét jelent.<sup>77</sup>

A szociális jogok nemzetközi megerősítésére született az Európa Tanács keretein belül az Európai Szociális Karta, majd később ennek kiegészítésére a Módosított Szociális Karta. Mivel azonban a szociális jogok kikényszeríthetősége problémás, ezek a dokumentumok rugalmas, *à la carte* módon működnek: elő van írva, hogy legkevesebb hány jogot kell ratifikálniuk a részes államoknak, azt azonban maguk választhatják ki, mely azok. Ez eredményezte azt, hogy bár a lakhatáshoz való jog szerepel a Módosított Szociális Kartában, Magyarország e tekintetben nem vállalt kötelezettséget.<sup>78</sup>

A fenti nemzetközi kereten kívül a nemzeti alkotmányok határozzák meg a szociális jogok védelmét. A '89-es Alkotmányban (továbbiakban: Alkotmány) a 17. és a 70/E § rendelkezett a szociális biztonsághoz való jogról, amelyet az AB a szociális ellátások alapjának tekint. A 70/E § a szociális biztonsághoz való jogról rendelkezett, amely megilleti az állampolgárokat, az AB gyakorlatában azonban a kezdetekben a 17. §-nak megfelelően ez már csak államcélként, nem alapjogként jelenik meg,<sup>79</sup> bár egyes alkotmánybírók már ekkor is ennek ellenkezője mellett álltak ki különvéleményeikben, azzal a céllal, hogy a szociális biztonsághoz való jogot értelmezzék egyéni alapjogként.<sup>80</sup> Ez a megközelítés annyiban enyhült később a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban, hogy „*az elvonások folytán a szociális ellátások mértéke nem csökkenthet a 70/E § szerint megkövetelhető szint alá*”.<sup>81</sup> Később még annyival bővítették a szociális biztonsághoz való jog tartalmát a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban, hogy meghatározták a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot mint egyéni alapjogot, amely az emberi méltóság megvalósulásához szükséges.<sup>82</sup> E döntés kapcsán kezdeményezte közösen az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 70/E § Alkotmánybírók általi ér-

telmezését, hogy beleérthető-e alapjogként a lakhatáshoz való jog, szerintük ugyanis ez feltétele minden szociális intézkedés eredményességének.<sup>83</sup> Az Alkotmánybírók ebben az esetben arra a következtetésre jutott, hogy a „lakhatáshoz való jog” egyéni alapjogként nem vezethető le az Alkotmányból. Viszont azt is megállapította, hogy hajléktalanság esetén létezik állami kötelezettség a szállásról való gondoskodásra, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszély elhárítása érdekében.<sup>84</sup>

2012-től az Alaptörvény a szociális jogok tekintetében annyit változtatott, hogy államcélként határozta meg őket – az eddigi alkotmánybírói gyakorlattal összhangban.<sup>85</sup> Ezzel azonban az a probléma, hogy ha ezt az AB értelmezi így, akkor nyitva áll a lehetőség a jog fejlesztésére a későbbiekben, éppen az AB által, míg ha az Alaptörvényben van ez rögzítve, már nincs mód arra, hogy valaha is e jogokat az AB egyéni jogosultságokként értelmezze.<sup>86</sup> Ezenkívül fontos változás az Alkotmányhoz képest, hogy a szociális ellátásra jogosultság már nem csupán a rászorultság alapján ítélendő meg, hanem az „értékteremtő munka” és a „társadalom számára hasznos tevékenység” is a megítélés feltétele lehet.<sup>87</sup>

A „lakhatáshoz való jog” az Alaptörvény elfogadásának idején röviden volt megfogalmazva, hasonlóan a szociális biztonsághoz való joghoz, államcélként rögzítették a XXII. cikkben: „*Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa*.”<sup>88</sup> A negyedik Alaptörvény-módosítás éppen ebben hozott változást. A korábbi egyetlen bekezdésből álló XXII. cikk eredeti szövege lett a módosított XXII. cikk első bekezdése. A második bekezdésben a hajléktalan személyek lakhatásával kapcsolatos törekvést fogalmazza meg: „*Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*.”<sup>89</sup> A harmadik bekezdés, amelyet fent már részletesebben vizsgáltam, teszi lehetővé a hajléktalan lét büntetőjogi eszközökkel való szankcionálását.

Következésképp a szociális jogok, és különösen a lakhatáshoz való jog tekintetében Magyarország egyfelől szembemegy a globális emberi jogi trendekkel: miközben az ENSZ azon tevékenykedik, hogy a szociális jogokat is egyéni emberi jogokként ismerjék el, Magyarország azt rögzíti alkotmányos szinten, hogy ezek csak államcélok. Másfelől, ahogyan arra az Amnesty International is felhívta a figyelmet, a hajléktalan személyek kriminalizálása nem csak az egyenlő bánásmóddhoz és az egyenlő méltósághoz való jogokat sérti, de a lakhatáshoz való jogot is. Ugyanis

ez a legkiszolgáltatottabb emberek helyzetének és lakhatási igényeinek hatékonyabb kezelésére vonatkozó kötelezettségekkel ellentétes: nem csupán azt mutatja, hogy Magyarország nem törekszik a hajléktalan emberek számára a megfelelő lakhatás biztosítására, hanem ehelyett a léthelyzetüket teszi bűnné.<sup>90</sup>

## KITEKINTÉS

Fontos leszögezni, hogy a hajléktalan személyekkel kapcsolatos jogkorlátozó szabályok meghozatala nem ennek a kormányának a sajátossága, nem újdonság ez sem Magyarországon, sem máshol. Az alábbiakban kitekintést teszünk időben és térben olyan helyekre és időkre, ahol, ha nem is ilyen súlyos, de hasonló bánásmóddal szembesültek a hajléktalan emberek.

Magyarországon a rendszerváltás óta különböző, akár rendészeti, akár más módon próbálták elérni a hajléktalansághoz kapcsolódó magatartások tiltását, vagy a hajléktalan személyek kiszorítását bizonyos városrészekből – ezekből említek itt néhány példát. 2006-ban néhány budapesti önkormányzat a köztéri padokra közbülső karfát szereltetett. A polgármesterek nyilatkozataiból egyértelműen kiderült, azzal a céllal, hogy a hajléktalan emberek ne alhassanak ott.<sup>91</sup> A koldulás tiltására is léteztek már korábban is szabályok, egyes esetekben teljesen tiltva azt, máskor csak a „zaklató” koldulást tiltották (vagyis a koldulásnak minden olyan formáját, amikor a járókelőket megszólítják, történjen az akármilyen hangnemben is), vagy időhöz kötötték annak végzését.<sup>92</sup>

Nem csak Magyarországon fordul elő a hajléktalan személyek szankcionálása. A továbbiakban néhány európai országból, valamint az Egyesült Államokból vett példát mutatok be.

A belga szabályozás némiképp hasonlít a magyar kezdeteire: 1999 óta ugyanis egy törvény felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy adminisztratív szankciókkal sújtsák a nem megfelelő közterületi magatartást. És bár egy másik törvény tiltja a koldulás szankcionálását, így mégis módot találnak annak erős korlátozására: szigorú szabályok határozzák meg, hogy a nap mely óráiban, mely városrészen engedélyezett a koldulás, e szabályok ismételt megsértése pedig akár fogva tartást is vonhat maga után.<sup>93</sup> De Belgium egyes városaiban is többször előfordult, hogy a parkokban található padokra extra karfákat szereltek, a magyar gyakorlathoz hasonlóan abból a célból, hogy fekvésre, alvásra ne lehessen használni őket.<sup>94</sup> Összességében azonban Belgiumban nehéz felmérni, pontosan mennyire is büntetik a hajléktalanságot, egyrészt mivel ez a döntés a helyi

hatóságok kezében van, másrészt nincsenek erről pontos kutatások.<sup>95</sup>

Az Egyesült Államokban a dél-floridai kerületi bíróság 1992-ben a *Pottinger v. City of Miami* döntésében kimondta, hogy a hajléktalan emberek büntetése azért, mert közterületen kénytelenek olyan tevékenységeket végezni, mint a tisztálkodás vagy az alvás, ellentétes a nyolcadik alkotmány-kiegészítéssel, amely a túl magas bírságokat és a kegyetlen vagy szokatlan büntetést tiltja.<sup>96</sup> A büntetés helyett inkább helyet kell biztosítani a hajléktalan emberek számára e tevékenységek elvégzésére.<sup>97</sup> Sok város vezetősége azonban nem így gondolja, helyi szinten nem ritka, hogy különböző módon korlátozzák a hajléktalan emberek életmódját. Így például Sarasota város betiltotta a köztéri dohányzást, ami egy ártalmatlannak tűnő szabály, de a törvényjavaslatból kiderült, a célja a hajléktalan személyek elűzése, ráadásul ezzel együtt javasolták a köztéri padok eltávolítását is.<sup>98</sup> Manteca városa az egyik parkjából úgy űzte el a hajléktalan embereket, hogy átállította az öntözőberendezés időrendjét: akkor indult az öntözés, amikor a hajléktalan személyek ott aludtak volna, így kellemetlen zuhanyban részesültek.<sup>99</sup> Máshol a nyilvános ételosztást tiltották be, vagy rendőrök rongálták meg hajléktalan emberek sátrait.<sup>100</sup> Leggyakrabban azonban ennél kevésbé „kreatív” megoldásokat alkalmaznak: Magyarországhoz hasonlóan betiltják a köztereken alvást, személyes holmik tárolását, a kéregetést és nem diszkriminatív törvényeket is aránytalanul gyakran alkalmaznak a hajléktalan személyekkel szemben.<sup>101</sup>

Szlovéniában is törvényi szinten van szabályozva a hajléktalanság kriminalizálása: 2006-ban elfogadták az új közrendről szóló törvényt, amely tiltja az erőszakos vagy tolakodó kéregetést, és jogellenessé nyilvánítja a köztereken alvást is, olyan helyeken, amelyek „nem ezt a célt szolgálják, és ahol ez más embert zavarhat”.<sup>102</sup> A törvény kikényszerítése során a rendőrség néha aránytalanul durván lép fel.<sup>103</sup> A 2009-es év során a kéregetést tiltó törvényt 399 alkalommal alkalmazták, a közterületen alvás tilalmát 337 alkalommal.<sup>104</sup>

Világos tehát, nem egyedülálló Magyarország abban, hogy a hajléktalankérdést nem szociális, inkább rendészeti eszközökkel próbálja megoldani. De arra is láttunk példát, hogy politikai és társadalmi nyomás hatására ez nem valósult meg, hiába akarták a döntéshozók véghezvinni. Magyarország abban egyedülálló, hogy mindennemű nyomásgyakorlás, hazai és nemzetközi civil szervezetek, nemzetközi szervezetek kritikája és fellépése ellenére keresztülviszi az akaratát, még arra is vállalkozik, hogy az Alaptörvényben rögzítse a jogsértés alapját.

## TÁGABB KONTEXTUS: HAJLÉKTALANSÁG, A SZEGÉNYSÉG KRIMINALIZÁCIÓJA

Mi értelme hát az olyan szabályozásnak, amelyről jól tudja a jogalkotó, hogy emberi jogokat sért, amely annyi kritikát hoz neki mind a hazai civil szféra, mind a nemzetközi emberi jogi szervezetek részéről? Miért olyan fontos ez, hogy még az Alaptörvényben is rögzítsék?

A jogalkotói szándékba megpróbálhatunk betekintést nyerni Szabó Máté korábban is említett jelentéséből. Ebben a volt ombudsman ismertette az Étv. tervezetének eredeti indokolását, amelyet később kivettek ugyan, de a szándékot jól mutatja: az Étv. célja, hogy „a közterületek nem rendeltetészerű esetkörére (pl. hajléktalanok életvitelszerű ott lakása) az önkormányzatoknak lehetőségük legyen szigorúbb közterületi szabályok és szankciók megállapítására helyi rendeletükben (pl. a hajléktalanok kitiltása a közterületekről)”.<sup>105</sup> Tehát már a kezdetektől fogva az fogalmazódott meg problémaként, hogy a hajléktalan személyek az utcán élnek, és ezzel az utcát nem rendeltetészerűen használják – nem pedig az, hogy vannak emberek, akik ebbe a súlyos krízishelyzetbe jutottak, és nincs is más választásuk, mint hogy az utcán éljenek.

Ha egyes képviselők és más pozíciókban lévő személyek nyilatkozatait vizsgáljuk, sokra nem derül fény. Aktív szereplő a szabályozás alakításában Tarlós István, Budapest főpolgármestere, egyike a hatályos fővárosi közgyűlési rendelet előterjesztőinek, amely a főváros nagy részéről tiltja a hajléktalan személyeket. Tarlós legtöbbször tagadja, hogy a hajléktalanság kriminalizálásáról lenne szó: „[a]z, hogy kriminalizálni kell a hajléktalankérdést, az én fejemben meg se fordul” – állítja egyik nyilatkozatában, „[h]a úgy tesz fel a kérdést, hogy helyeslik-e, ha kitiltják, üldözik a hajléktalanokat, arra én is azt mondanám, hogy nem helyes, de nem ez történik” – mondja máskor.<sup>106</sup> Szabó Máté jelentéséből az is látszik, hogy Tarlós úgy gondolja, a hajléktalan személyek egyötöde nem is akar segítséget kapni, ragaszkodik az életviteléhez.<sup>107</sup> Az AVM-nek adott interjújából pedig az derül ki, hogy szerinte azért nem lehet szociálisan megközelíteni a problémát, lakhatási kérdésként tekinteni rá, hanem rendszetként, mert úgy gondolja, hogy nem lehetne tudni, mennyire a saját hibája valakinek, hogy az utcára került, vagy mennyire lenne „érdemes” az ellátásra. „Egyszer valaki itt elkezdte, hogy miért nem adunk ingyen lakást a hajléktalanoknak. Na de, hogy adhatnánk? Amikor a három gyerekét tisztességgel nevelő, küszködő, egyedülálló anyukának sokszor nem tudunk lakást adni, akkor bárholnan az országból

ideszalajtottak tegnapelőtt egy hajléktalant, akiről azt sem tudom, hogy azért lett-e hajléktalan, mert szerencsétlen, vagy azért, mert mindennap összeverte részegen az asszonyt. És ezért én adjak ingyen egy lakást?” – nyilatkozta a lakáspolitikai kapcsán.<sup>108</sup>

Nem meglepő módon hasonlóképpen áll a kérdéshez Kocsis Máté. Általában is, némiképp paternalista módon kezeli a kérdést annak kapcsán, hogy sok hajléktalan ember azért nem veszi igénybe az ellátórendszert, mert a szállókon gyakoriak a lopások, rablások: „[i]nkább a vagyonuk kerüljön veszélybe, mint az életük” – mondta a hvg.hu-nak.<sup>109</sup> Egy sajtótájékoztatón pedig arról beszélt, hogy az ő kerületében kiutat adnak a hajléktalan személyeknek, de ha nem működnek együtt, akkor „ők onnantól kezdve nem szociális problémaként jelentkeznek, hanem rendszetként”.<sup>110</sup>

Annak fényében azonban, hogy az ellátórendszer nem is képes annyi személy befogadására, ahány hajléktalan személy van Budapesten, ezek az álláspontok legalábbis álszentek. Különösen arra tekintettel, hogy a hajléktalan emberek szemére vetik, hogy nem veszik igénybe az ellátórendszert, nem működnek együtt. Valójában viszont a szociális ellátás sem jelent kiutat a hajléktalanságból, sőt emberhez méltó lakhatásnak sem tekinthető. A legtöbb intézményben több embert szállásolnak el egy szobában, így a magánélet erősen korlátozott, és nem is biztonságos – valóban előfordulnak rablások, lopások, különösen azokon a helyeken, ahol nincs lehetőség személyes értéktárgyaik elzárására.<sup>111</sup> Vagyis a szállók, melegezők sem befogadni nem tudják az összes hajléktalan embert, sem elfogadható alternatívát nem képesek kínálni az utcán éléssel szemben. Akkor mit ért el az a szabályozás, amely tiltja az utcán élést? A jelenlegi ombudsman, Székely László nemrégiben készített jelentést a hajléktalanellátásról. A szankcionáló szabályok hatásáról azt állapította meg, hogy nyilvánvalóan nem alkalmas a hajléktalankérdés kezelésére. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a tiltott területeken sem lett kevesebb a hajléktalan ember, de jelenlétük kevésbé látható, nehezebben felkutathatók, ami azzal jár, hogy a segítségükre létrehozott intézmények, alapítványok számára is nehezebben elérhetőek, elveszítik ennek a csekély segítségnek a lehetőségét is.<sup>112</sup> Ha mégis látható helyen vannak a tiltott területeken, akkor nem csak a szociális munkások, de a rendőrök is megtalálhatják őket, hogy aztán érvényt szerezzenek a büntető szabályoknak. Ez azonban nem csak a hajléktalanság problémáját nem oldja meg, de költségesebb eljárás is, mint az ellátásuk vagy a lakhatási támogatás.<sup>113</sup>

A hajléktalanság problémájának kezelésére tehát nem jelent hatékony megoldást annak kriminalizá-

lása. Magyarország jelenlegi kormánya mégis ragaszkodik ehhez az álmegoldáshoz, retorikájában úgy tünteti fel, mintha ezzel kezelni lehetne a problémát. De láthattuk, hogy nem csak a mai Magyarországon van ez így, korábban is és más országokban is hasonló módon léptek fel. Miért próbálják hát olyan módon kezelni a kérdést, ami valódi eredményt nem hoz, emberi jogok megsértésével jár, és anyagilag is költséges?

Közelebb kerülünk a válaszhoz, ha a kérdés tágabb kontextusát vizsgáljuk, nem csak a hajléktalanság kriminalizálását, hanem a szegénységét és ennek okát is. Szociológusok általában egyetértenek abban, hogy a szegénység oka vagy a munkanélküliség, vagy a jóléti programok elégtelensége, vagy pedig az egyenlőtlenség gazdasági, politikai, faji és egyéb formái, amelyek lehetetlenné teszik, hogy a szegények változtassanak helyzetükön.<sup>114</sup> Ez az elvi alapja annak, hogy a szegénységen, a társadalmi kirekesztettségben a szociálpolitika eszközeivel próbálnak segíteni, megoldásnak a szociális rendszer javítását tartják. Vannak azonban ettől eltérő elméletek. Ezek a szegénység okának elsősorban a személyes felelősséget tartják. Ez alapján a szegényeket „érdemes” és „érdemtelen” szegények csoportjaira osztják. Az érdemes szegények a társadalom normái szerint élnek, ezért ezen elméletek szerint lehetőségük is van a szegénységből kitörni, míg az érdemtelen szegények ezeket a normákat nem tartják be, ezért önhibájukból kerültek ebbe a helyzetbe – rajtuk nem lehet szociálpolitikai eszközökkel segíteni, a magatartásukon kell változtatni.<sup>115</sup> Az elmélet elterjedését és gyakorlati megvalósulását Loïc Wacquant tárja fel világszerte *A nyomor börtönei* című munkájában. Wacquant szerint ez az elmélet a 80-as évektől vált igen népszerűvé, amikor ez Egyesült Államokban, először Manhattán városában a gyakorlatba is átültették. Ehhez elméleti, de valójában áltudományos alapot Charles Murray *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980* című könyve adta, amely szerint a bőkezű segélyezés tehet a nyomorról, mert megjutalmazza a tétlenséget, ami az alsóbb néposztályok elkorcsosulásához vezet.<sup>116</sup> Ez adta a háttérter Ronald Reagan számára a *welfare*, a jóléti állam leépítéséhez. Ennek érdekében a művet mesterségesen népszerűsítették, Murray pedig helyt kapott egyetemi előadásokon, neves újságok hasábjain és *talk-show* műsorokban.<sup>117</sup> Érdemes Murray-ról azt is tudni, hogy később egy másik írása is született, amelyet hasonlóképpen felkapották tettek. Ez a pszichológus Richard Herrnsteinnel együtt írt *Bell Curve* című könyve, amelyben azt állítják, a feketék intelligenciája alacsonyabb a fehérekénél, ez az oka annak, hogy nagyobb szegénységben élnek, és állítása szerint ezért magasabb náluk a

bűnözési hajlam és a börtönbe kerülés esélye is. Azonban ez a könyv is, a *Losing Ground*hoz hasonlóan kohl adatokon és előítéleteken alapul, kritikusai bizonyították hiteltelenségét.<sup>118</sup> Szembetűnő azonban itt is a párhuzam a magyarországi politikában egyre gyakrabban emlegetett „cigánybűnözéssel”, ami épp annyira megalapozatlan és félrevezető is.

Nem csak Murray járult hozzá az Egyesült Államokban az „érdemtelen szegény” koncepció terjedéséhez és a jóléti állam leépítéséhez. A következő áltudós páros, akik ezt az elméletet népszerűsítették, George Kelling kriminológus és James Q. Wilson konzervatív politikus. Közös cikkükben fejtették ki a „betört ablakok elméletét”, amelyet később Kelling Catherine Coles-szal közös könyvükben fejtettek ki részletesebben.<sup>119</sup> Az elmélet neve egy ezt leíró példából jön: ha egy házban nem javítanak meg egy betört ablakot, azt az üzenetet sugározza, hogy bárki betörhet a házba, ezért be is törnek, így láncreakcióként egyre több, egyre súlyosabb bűncselekmény következik. Ezért kell azonnal fellépni a legkisebb normaszegések – mint az italozás, a prostitúció, a graffiti, de a koldulás és az utcán élés – ellen is.<sup>120</sup> Ez az elmélet tehát közvetlen alapját adja a hajléktalanság kriminalizálásának. Az elmélet a szabadságjogok egyik megalapozásával, John Stuart Mill kárelvével áll szöges ellentétben. Mill szerint az államnak mindaddig távol kell tartania magát az egyének szabadságába való beavatkozástól, amíg valaki közvetlen kárt nem okoz egy másik személynek. Ezzel ellentétben Kelling és Wilson elmélete szerint a legkisebb társadalmi normaszegés is közvetlen veszélyt jelent a társadalom egészére, ezért szükséges az azonnali állami beavatkozás. Emellett legitimálja az esettekkkel, például a hajléktalan emberekkel szembeni előítéleteket, diszkriminációt. Ha valaki elfogadja ezt az elméletet, a hajléktalan embert fogja okolni a bűnözésért általában, a közbiztonság hiányáért, és örömmel veszi majd, ha kitiltják őket a közterekről, és emiatt így a lelkiismerete sem bántja, hiszen ezt társadalmi érdekként foghatja fel.<sup>121</sup> Kelling elméletét empirikus adatokkal nem támasztotta alá, mégis ez alapján szervezték át a New York-i rendőrséget. Néhány éven belül a bűnözés szintje valóban visszaesett, amit siettek a betört ablak elméletének javára írni.<sup>122</sup> Egy város bűnözési szintjének változása azonban olyan komplex jelenség, amelyet nem lehet egykönnyen megmagyarázni. Ráadásul időközben számos, empirikus adatokkal alátámasztott kutatás vonja kétségbe az elmélet sikerességét, amelyek a bűnözés visszaesését droghasználati trendekkel, demográfiai változásokkal, vagy a munkanélküliséggel magyarázzák.<sup>123</sup> Ennek ellenére az elmélet és annak gyakorlati átültetése – „zéró tolerancia” minden apró norma-

szegéssel szemben – gyorsan elterjedt az Egyesült Államok más városaiban, majd különböző latin-amerikai, nyugat-európai, afrikai és más országok is rövidesen átvették.<sup>124</sup> Nem csak a gyakorlatot ültették át, hanem annak hátterét is, „tudományos” formába öntötték, olyan módon, hogy az átlagembert könnyen meggyőzze. Ezt a retorikát alkalmazza a napi politika is.<sup>125</sup>

Ami Magyarországon történik, az pontosan illeszkedik a „zéró tolerancia” elméletébe. A hajléktalanság kriminalizációja nagyon szembetűnő jelenség. Különösen annak Alaptörvénybe emelésével együtt, ami annak a jele, hogy a kormány olyan szinten ragaszkodik a saját elképzeléseihez, hogy még az alkotmányosságon is keresztülgázol ennek megvalósítása érdekében. De számtalan más példa van, amely azt támasztja alá, hogy Magyarország is csak becsatlakozik az „érdemtelen szegények” elleni hadjáratba: ilyen a közmunkaprogram, vagy a már említett „cigánybűnözés” jelensége. A retorika is ezt erősíti, ami a fent említett Tarlós- és Kocsis-idézetekből is kiderült. Továbbá a miniszterelnök, Orbán Viktor is arról beszél, hogy a jóléti állam nem versenyképes, nem működik, ehelyett „munka alapú társadalmat” épít,<sup>126</sup> vagyis a szociális juttatások nem a rászorultságra járnak, hanem a munkára, az „érdemességre”. A betört ablak-elmélet pedig Tarlós egyik nyilatkozatában tűnik ki még jobban: *„Az utca mindenkié? Az utca mindenkié, aki rendeltetészerűen használja. De ezen az alapon, ha valakinek abhoz volna kedve, akkor robbanóanyagot is elhelyezhetne rajta”* – fejtette ki álláspontját egy interjúban.<sup>127</sup> E megszólalásában azt a látszatot kelti, hogy ha a hajléktalan ember a közterületen van, az ugyanolyan veszélyes, mintha robbantgatná az utcán, vagy legalábbis, ha a hajléktalan személynek engedik, hogy az utcán legyen, az robbanóanyag elhelyezéséhez hasonló, sokkal súlyosabb bűncselekményekhez vezet.

Az egyetlen fennmaradó kérdés, hogy mi szükség a szegénység kriminalizálására, a „zéró toleranciára”? A választ Herbert Gans szociológus adja meg. Szerinte ugyanis az érdemtelen szegényeknek, vagyis annak, hogy a hatalom és a középosztály az alsóbb osztályokat, a legszegényebbeket érdemtelennek minősíti, vannak jól körülhatárolható funkciói a hatalom számára. Gans legalább tizenöt ilyen funkciót azonosít, így például az érdemtelen szegények legitimálják az osztályhierarchiát, igazolják az intézményi struktúrát (szegényeket valóban segítő intézményekre, pl. lakhatási stratégiára így nem kell költeni, hiszen ők úgysem érdemesek rá, az érdemtelenekkel szemben éppen szankciókkal lehet legjobban fellépni). Továbbá fontos az érdemtelen szegények szerepe a társadalmi normák fenntartásában, hiszen ellen-

példaként hozhatóak, ezenkívül bűnbakként szolgálnak a politikai elit számára, ha éppen a közmegítélés érdekében szükségeltetik, végül pedig arra is felhasználhatóak, hogy legitimálják a jóléti állam ellen indított támadásokat.<sup>128</sup>

Világos tehát, hogy Magyarországon a hajléktalanság kriminalizálása illeszkedik egy globális trendbe, jól meghatározott – ám az emberi méltóságot semmibe vevő – oka is van rá. Az is említést érdemel, hogy bár Magyarországon sem most kezdődött, de a jelenlegi kormány alatt erősödött fel lényegesen ez a tendencia, miközben New York-ban, ahonnan indult, már erősen megkérdőjelezték létjogosultságát.<sup>129</sup>

## KONKLÚZIÓ

A magyar kormány az elmúlt néhány évben komoly erőfeszítéseket tett a hajléktalanság szabályozására, ehhez azonban elsősorban a büntetőjog eszközeit használta. Ugyanakkor ez sérti a hajléktalan emberek alapvető jogait, így az emberi méltósághoz, az egyenlő bánásmóddhoz és a lakhatáshoz való jogukat, amely utóbbi kevesebb figyelmet kapott ugyan, de épp olyan fontos. Annak ellenére, hogy számos szakértő, nemzetközi és hazai emberi jogi szervezet és az AB is felhívta a figyelmet az emberi jogok megsértésével kapcsolatos visszasságokra, a magyar kormány nem hátrált, még az Alaptörvénybe is beemelte a jogkorlátozás lehetőségét, teret adva az ezután következő törvényeknek és rendeleteknek, amelyek immár alkotmányos felülvizsgálattól mentesen korlátozzák embertársaink alapvető jogait.

A hajléktalanság kriminalizációja nem csak Magyarországon fordul elő, erre számos példát hoztam, és mindez tökéletesen illeszkedik egy globálisan elterjedő trendbe, a szegénység kriminalizálásába, az „érdemtelen szegényekkel” szembeni zéró toleranciába, amely a jóléti állam leépítésével, és helyette a „büntető állam” kialakításával jár. Miközben ezek az elképzelések mára megdőlni látszanak, főleg a tudományos diskurzusban, Magyarország mind makacsabban lép fel mégis megvalósításukért.

Világos, hogy ilyen, emberi jogokat súlyosan sértő szabályozás nem maradhat hatályban. Hiszen a megsértés azzal is jár, hogy a hajléktalan emberek helyzete még súlyosabbá válik, és miközben arra nem irányul figyelem, jogalkotói szándék, hogy őket ebből a számukra súlyos válsághelyzetből kiségitő intézkedéseket fogantossanak, a jelenleg kőbe vésett szabályok el is rejtik őket minden segítő szem elől, elűzik a városokból, megpecsételik emberhez méltatlan helyzetüket, a bűnözőkkel egy kategóriába sorolják őket. A kérdés az, mit lehet ebben a helyzetben tenni

annak érdekében, hogy ez ne így legyen, amikor különböző szaktekintélyek és civilek is mind békés, mind radikálisabb fellépésekkel próbálják kifejezni tiltakozásukat, amelyek megválaszolatlanul maradnak.

## JEGYZETEK

1. 2010. évi CXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról 6. § (2) bekezdése.
2. 22/2011. (V. 12.) Fővárosi Közgyűlési rendelet a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet és a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról.
3. Guberálás alatt értsd közterületen, illetve ingatlanok közös használatú területén kihelyezett hulladékgyűjtőkből hulladék kivétele.
4. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 55/2010. (XII. 17.) számú önkormányzati rendelete a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) önkormányzati rendelet módosításáról.
5. 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622–644.
6. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-1232/2011. számú ügyben.
7. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-1232/2011. számú ügyben.
8. NovoszÁDEK Nóra: Az Alkotmánybíróság határozata a guberálás szabálysértéssé minősítéséről. Egy guberálást büntető önkormányzati szabálysértési rendelet alkotmányosságáról, *JeMa*, 2012/3, 16.
9. 3149/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1388–1393.
10. *Népszavazás*, Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat honlapja, 2011. szeptember 25. Elérhető: [http://www.jozsefvaros.hu/hir/599/nepszavazas\\_2011\\_szeptember\\_25/](http://www.jozsefvaros.hu/hir/599/nepszavazas_2011_szeptember_25/)
11. Uo.
12. ORCIFALVI Anna Nóra: 700 ezer hajléktalanokra, 7 millió kilakoltatásra, *HVG*, 2011. szeptember 14. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20110914\\_ferencvaros\\_hajlektalan\\_kocsis](http://hvg.hu/itthon/20110914_ferencvaros_hajlektalan_kocsis)
13. Szabálysértő az aluljáróban lakó hajléktalan, *HVG*, 2011. április 21. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20110427\\_hajlektalan\\_szabalyertes\\_kozgyules](http://hvg.hu/itthon/20110427_hajlektalan_szabalyertes_kozgyules)
14. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben, 2011. július 28.
15. EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ORGANISATIONS WORKING WITH THE HOMELESS: *FEANTSA Opposes Decree Criminalising Homelessness in Budapest*, Press Release, 2010.04.29. Elérhető: [http://m.cdn.blog.hu/av/avarosmindenkie/file/Budapest\\_Criminalisation\\_EN.pdf](http://m.cdn.blog.hu/av/avarosmindenkie/file/Budapest_Criminalisation_EN.pdf)
16. Kocsis Mátét hajléktalanügyi referensnek nevezte ki a Fidesz-frakció, *HVG*, 2011. október 11. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20111011\\_kocsis\\_mate\\_hajlektalanugyi](http://hvg.hu/itthon/20111011_kocsis_mate_hajlektalanugyi)
17. Képviselői önálló indítvány a 2011. évi CLIII. törvény a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról, 2011. június 14. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/03525/03525.pdf>
18. 2011. évi CLIII. törvény a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról.
19. Képviselői önálló indítvány a 2011. évi CLIII. törvény a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról. (17. vj.)
20. Hajléktalanság – segítség kell, nem büntetés, *Jogi Fórum*, 2011. június 21. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/25613>
21. CsÁK Gergely – BALOGH Dénes: Lefeküdtek a Kossuth téren, *168 óra*, 2011. október 18. Elérhető: <http://www.168ora.hu/itthon/lefedudtek-a-kossuth-teren-84343.html?full-version>
22. DÉNES Balázs: *Nyílt levél dr. Kocsis Máténak*, *TASZ*, 2011. október 5. Elérhető: <http://tasz.hu/betegjog/nyilt-level-dr-kocsis-matenak>
23. AMNESTY INTERNATIONAL *Éves jelentés 2012. Az emberi jogok helyzetéről a világban*, Sajtóközlemény, 2012. május 23. Elérhető: [http://amnesty.hu/amnesty-international/emberi-jogaink/eves-jelentes\\_20120524](http://amnesty.hu/amnesty-international/emberi-jogaink/eves-jelentes_20120524)
24. Hungary: Revoke Law Criminalizing Homeless, *Human Rights Watch*, 2012. április 16. Elérhető: <http://www.hrw.org/news/2012/04/16/hungary-revoke-law-criminalizing-homeless>
25. Lásd 14. vj.
26. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben (14. vj.).
27. Uo. 3.
28. Uo.
29. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-6724/2010 számú ügyben.
30. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben (14. vj.), 15–16.
31. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-6724/2010 számú ügyben (14. vj.).
32. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 186. §.

33. 3149/2012. (VII. 26.) AB végzés (9. vj.).
34. 2012. január 1-től Magyarország Alaptörvényének megfelelően az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa. A funkciót továbbra is Szabó Máté töltötte be.
35. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 185–225.
36. Uo.
37. Uo. 218–220.
38. Uo. 220–225.
39. 39/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 226–228.
40. Három csapás a kormányra az Alkotmánybíróságtól, *HVG*, 2011. december 19. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20111219\\_harom\\_csapas\\_ab](http://hvg.hu/itthon/20111219_harom_csapas_ab)
41. SÓLYOM László: A hatalommegosztás vége, *Népszabadság*, 2013. március 11. Elérhető: [http://nol.hu/velemeney/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege-1372429](http://nol.hu/velemeney/20130311-a_hatalommegosztas_vege-1372429)
42. *Alkotmányellenes az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvény részévé tenni*. Közlemény a hónap fiktív alkotmánybíróági indítványáról, Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2012. január. Elérhető: <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=500>
43. Az alapvető jogok biztosának alkotmánybíróági indítványa az AJB-2302/2012 számú ügyben, 2012. március 13.
44. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012. december 28.
45. SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai, *JeMa*, 2013/2, 16–17.
46. Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – HALMAI Gábor et al., *Fundamentum*, 2013/3.
47. *Nyílt levél a köztéren való életvitelszerű tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítása ellen*, *TASZ*, Budapest, 2013. szeptember 24.
48. ANGYAL Gábor: Az Alkotmánybíróságnál ért véget a maratoni tüntetés, *Népszabadság*, 2013.03.08. Elérhető: [http://nol.hu/belfold/tuntetok\\_hatoltak\\_be\\_a\\_fidesz\\_szekhazaba-1371739](http://nol.hu/belfold/tuntetok_hatoltak_be_a_fidesz_szekhazaba-1371739)
49. 12/2013. AB határozat, ABH 2013, 542–565.
50. VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja, *JeMa*, 2013/3.
51. Magyarország Alaptörvénye, XXII. cikk, *Magyar Közönlöny*, 2011. április 25.
52. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25. 8. cikk.
53. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, Venice Commission, Velence, 2013. június 14–15. 15–16.
54. Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//EN>
55. *Hungary is entrenching the criminalization of homelessness – UN experts on poverty and housing*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Genf, 2013. április 3. Elérhető: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13206&LangID=E>
56. *Hungary's homeless need roofs, not handcuffs – UN experts on poverty and housing*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Genf, 2012. február 15. Elérhető: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=E>
57. *UN experts urge Hungary to uphold Constitutional Court decision to decriminalize homelessness*, Genf, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012. december 11. Elérhető: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12881&LangID=E>
58. Budapest Főváros XVII. kerület Rákospente Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2013. (VII. 11.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről.
59. MISÉTICS Bálint: The criminalisation of homelessness in Hungary, in Jones, SAMARA (ed.): *Mean Streets. A report on criminalisation of homelessness in Europe*, l'Imprimerie Chauveheid, Belgium, 2013, 107–108.
60. 2013. évi CXLIX. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról.
61. 77/2013. (XII. 3.) Fővárosi Közgyűlési rendelet Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.
62. MISÉTICS (59. vj.) 109.
63. SZAKÁCS András: *Hajléktalanok az Alaptörvényben*, Méltányosság Politikaelemző Központ Elérhető: <http://meltanyosság.hu/node/3313>
64. Uo.
65. Uo.
66. Javaslat KMB irodák létesítésére a „Fűtött utca” program keretében a Budapest IX. ker. Aszódi u. 18. és IV.



- ker. Váci út 102. sz. alatti ingatlanokon létrehozott hajléktalanszállókba, Előterjesztés a Fővárosi Közgyűlés számára, 2012. szeptember 3.
67. A közigazgatási és igazságügyi miniszter 31/2013. (XII. 2.) KIM rendelete az általános szabálysértési hatóság speciális illetékességi szabályairól.
68. Az információkért köszönet Kártyás Irénnek a Menhely Alapítványtól.
69. S. BALOGH Éva: The plight of the homeless in Hungary, *Hungarian Spectrum*, 2013. október 1. Elérhető: <http://hungarianspectrum.wordpress.com/2013/10/01/the-plight-of-the-homeless-in-hungary/>
70. KARDOS Gábor – LATTMAN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 198.
71. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, San Francisco, 1945, 1. cikk (3).
72. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, New York, 1948, 22. cikk.
73. KARDOS–LATTMAN (70. vj.) 215.
74. *Monitoring the economic, social and cultural rights*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Elérhető: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>
75. Status of ratification of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York, 10 December 2008. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)
76. Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk.
77. KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog, *Fundamentum*, 2001/1, 99–100.
78. JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog*, ELTE TáTK, 2012, 12–24. Elérhető: [http://tatk.elte.hu/dokumentumtar/doc\\_download/2339-juhasz-gabor-tausz-katalin-szocialis-jog](http://tatk.elte.hu/dokumentumtar/doc_download/2339-juhasz-gabor-tausz-katalin-szocialis-jog)
79. TÉGLÁSI András: A szociális állam „erodálása” vagy megmentése? – avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben, *Jogelméleti Szemle*, 2011/4.
80. TAKÁCS Albert: A szociális jogok, in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*, Budapest, Osiris, 2008, 791–794.
81. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 192.
82. TAKÁCS (80. vj.) 814.
83. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329–330.
84. Uo. 330.
85. FLECK Zoltán – GADÓ Gábor – HALMAI Gábor et al.: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről, *Fundamentum*, 2011/1, 66.
86. JUHÁSZ–TAUSZ (78. vj.) 35.
87. TÉGLÁSI (79. vj.).
88. Magyarország Alaptörvénye, *Magyar Közöny*, 2011. április 25. XXII. cikk.
89. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25. 8. cikk.
90. *Amnesty International's Concerns about the Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law*, Amnesty International European Institutions Office, 2013 March, 3–4. [http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2013/AI\\_concerns\\_about\\_the\\_Fourth\\_Amendment\\_to\\_Hungarys\\_Fundamental\\_Law\\_March\\_2013.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2013/AI_concerns_about_the_Fourth_Amendment_to_Hungarys_Fundamental_Law_March_2013.pdf)
91. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jelentése az OBH 2641/2006. számú ügyben, 2007. december 19.
92. SZAKÁCS (63. vj.).
93. Lucie MARTIN – Cory POTTS: Penal Visions of Homelessness and Responsibilisation in Belgium, in SAMARA (59. vj.) 77–89.
94. Uo.
95. Uo.
96. *Pottinger v. City of Miami*, 810 F. Supp. 1551 (1992).
97. Benno WEISBERG: When Punishing Innocent Conduct Violates the Eighth Amendment: Applying the ‘Robinson’ Doctrine to Homelessness and Other Contextual ‘Crimes’, *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973–), Vol. 96, No. 1 (Autumn, 2005), 329–366.
98. Dale WHITE: City considering outdoor smoking ban, *The Herald Tribune*, 2011. április 17. Elérhető: <http://www.heraldtribune.com/article/20110417/BREAKING/110419544?tc=ix>
99. Denis WYATT: *The battle for Library Park*, Manteca Bulletin, 2010. szeptember 8. Elérhető: <http://www.mantecabulletin.com/archives/16866/>
100. *Homes Not Handcuffs: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*, A Report by The National Law Center on Homelessness & Poverty and The National Coalition for the Homeless, July 2009. Elérhető: [http://nationalhomeless.org/publications/crimreport/CrimzReport\\_2009.pdf](http://nationalhomeless.org/publications/crimreport/CrimzReport_2009.pdf)
101. *A Dream Denied: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*, A Report by The National Coalition for the Homeless and The National Law Center on Homelessness & Poverty, January 2006. Elérhető: <http://www.nationalhomeless.org/publications/crimreport/report.pdf>
102. Joe DOHERTY – Volker BUSCH – GEERTSEMA – Vita KARPUSKIENE et al.: *Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities*, Surveillance & Society, 2008, 303.
103. *Information on Slovenia*, Routes home, Elérhető: <http://www.thamesreach.org.uk/EasySiteWeb/Gateway-Link.aspx?alId=17962>
104. *Poverty is not a Crime*. Elérhető: <http://www.povertyisnotacrime.org/content/about>

105. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben (14. vj.) 1.
106. MISÉTICS Bálint: Egy védhetetlen intézkedés: Tarlós István és a hajléktalanság büntetése, *Magyar Narancs*, 2013. november 13. Elérhető: <http://magyarnarancs.hu/publicisztika/egy-vedhetetlen-intezkedes-tarlos-istvan-es-a-hajlektalansag-buntetese-87443>
107. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben (14. vj.) 4.
108. „Nekem nem az a dolgom, hogy a hajléktalanknak lakást adjak” – interjú Tarlós István főpolgármesterrel, A Város Mindenkié, 2012. szeptember 22. [http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/09/22/\\_nekem\\_nem\\_az\\_a\\_dolgom\\_hogy\\_a\\_hajlektalanknak\\_lakast\\_adjak\\_interju\\_tarlos\\_istvan\\_fopolgarmesterrel](http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/09/22/_nekem_nem_az_a_dolgom_hogy_a_hajlektalanknak_lakast_adjak_interju_tarlos_istvan_fopolgarmesterrel)
109. Adél TOSSENBERGER: A hajléktalanügy komisszária nem tágit, a kényszertől sem riad vissza, *HVG*, 2011. október 16. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20111016\\_kocsis\\_mate\\_hajlektalanok](http://hvg.hu/itthon/20111016_kocsis_mate_hajlektalanok)
110. *Vasszigor jön Józsefvárosban – Kocsis: „Csődöt mondtak a 20 éve hajléktalan ügyben tett törekvések”*, Kocsis Máté honlapja, 2011. szeptember 23. Elérhető: <http://www.kocsismate.hu/hirek/159/vas-szigor-jon-jozsefvarosban.html>
111. VARRÓ Szilvia: Hajléktalanok: Számkivetve, *Magyar Narancs*, 1999/8, Elérhető: [http://magyarnarancs.hu/belpol/hajlektalanok\\_szamkivetve-62799](http://magyarnarancs.hu/belpol/hajlektalanok_szamkivetve-62799)
- Lásd még *Beszámoló egy budapesti átmeneti szálláson tett látogatásunkról*, Migráns Szolidaritás, 2013. április. Elérhető: <http://migszol.com/hu/cikk/457>
112. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-518/2014. számú ügyben, 20–22.
113. ZÁDORI Zsolt: A hajléktalan nem vész el, csak átalakul, *Helsinki Figyelő*, 2013. október 1. Elérhető: <http://helsinkifigyelo.hvg.hu/2013/10/01/a-hajlektalan-nem-vesz-el-csak-atalakul/>
114. Herbert GANS: Mire szolgálnak az érdemtelen szegények? – avagy a legalsó osztály szerepe Amerikában, *Esély* 1992/3, 3.
115. Uo. 4–5.
116. Loïc WACQUANT: *A nyomor története. A „zéró tolerancia” világméretű terjedése*, ford. Köből Anna, Budapest, Helikon, 2001, 16.
117. Uo.
118. KENDE Ágnes: Rasszizmus, „fajbiológia” és barna bőr, *Amaro Drom*, 1999/10, 7–9.
119. WACQUANT (116. vj.) 20.
120. SÁROSI Péter: „Zéró tolerancia”, *Beszélő*, 2008/3, Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/%E2%80%9Ez%C3%A9ro-tolerancia%E2%80%9D>
121. Uo.
122. WACQUANT (116. vj.) 24.
123. *Repedések a betört ablak elméletén? Népszabadság Online*, 2006. március 12. Elérhető: <http://nol.hu/archivum/archiv-396500-208520>
124. WACQUANT (116. vj.) 25–35.
125. WACQUANT (116. vj.) 58.
126. *Orbán: nem jóléti állam, hanem munka alapú társadalom épül*, *Fidesz.hu*, 2012. október 19. Elérhető: <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-10-19/orban-nem-joleti-allam-hanem-munka-alapu-tarsadalom-epul-kepek/>
127. „Nekem nem az a dolgom, hogy a hajléktalanknak lakást adjak” – interjú Tarlós István főpolgármesterrel (104. vj.)
128. GANS (114. vj.) 3–17.
129. WACQUANT (116. vj.) 28.

Borbíró Andrea

# AMIKOR A KRIMINÁLPOLITIKA A PROBLÉMA

A HAJLÉKTALANSÁG KRIMINALIZÁCIÓJA  
ÉS AZ EXKLUZIVITÁS VESZÉLYEI

A hajléktalanság kriminalizációjával kapcsolatos kérdések összetettségét mi sem jelzi jobban, mint az itt felkért hozzászólók által képviselt szakterületek sokszínűsége. A hajléktalanság mint szociális probléma és mint mindennapi tapasztalat, a szociális jogi és alapjogi vonatkozások, a jogalkalmazás ellentmondásai, vagy az ellátórendszer fejlesztésének kérdései eltérő perspektívák érvényesítését teszik lehetővé és szükségessé a témáról szóló diskurzusban. Ehhez a diskurzushoz a magam részéről – kriminológusként – néhány olyan, a hajléktalanság és a hazai szabályozás kérdésein némileg túlmutató felvetéssel járulhatok hozzá, amelyek világszerte kiemelten foglalkoztatják a kortárs kriminológiát.

A kriminológia érdeklődési köre az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltozott. A kriminalitás szempontjából hagyományosan releváns társadalmi problémák hosszú sora mellé ugyanis az ezredfordulóra felzárkózott egy újabb önálló problémacsoport: az e társadalmi problémákra adott intézményes reakciókkal kapcsolatos aggályok. A kriminológusok jelentős része tényként kezeli, hogy mára a társadalmi feszültségforrások kezelésének rendszere maga is olyan állandósult zavarokkal küzd, amelyek jelentőségükben és következményeik súlyában semmivel sem maradnak el a kriminalitás „hagyományos” kérdéseitől. Egyszerűbben megfogalmazva: az ezredfordulóra sok szempontból maga a kriminálpolitika is társadalmi válságjelenséggé vált.<sup>1</sup> Ez nem magyar sajátosság, hanem világjelenség: a kriminálpolitika bizonyos aggasztó trendjei globálisan érvényesülnek. Egyes társadalmak persze sikeresebben védik meg magukat ezektől, mint mások, és természetesen számos olyan kriminálpolitikai folyamat is zajlik, amelyek valamelyest ellensúlyozzák a kedvezőtlen tendenciákat.<sup>2</sup> Mégis, ha azt a kérdést feszegetjük, hogy az államok mennyiben bizonyulnak sikeresnek égető társadalmi problémák felismerésében és kezelésében, van okunk pesszimizmusra. Nem csupán arról van szó, hogy a kriminálpolitika súlyos hatékonysági deficitekkel küzd, bár természetesen ez sem elhanyagolható szempont. Ennél azonban sokkal fontosabb, hogy a kriminálpolitika bizonyos kortárs tendenciái

aktívan hozzá is járulnak a bűnözés reprodukciós folyamatainak fenntartásához és kiélezéséhez.

A szegénységhez kapcsolódó magatartások és élethelyzetek mostanság zajló intenzív repressziója a kriminálpolitikai válság egyik jellegzetes tünete. Mint cseppben a tengert, úgy hordozza magában a késő modern kriminálpolitika számos betegségét: az „önhiba” tételén felépített morális felsőbbrendűséget, a büntetésekbe vetett kritikátlan bizalmat, az alapjogi megközelítés iránti érzéketlenséget, a közönyt a kriminálpolitikai döntések társadalmi következményei iránt. Ebben a rövid írásban a hajléktalanság punitív megközelítése kapcsán mutatom be a kriminálpolitika ún. kirekesztő modelljének néhány jellemzőjét, és azt, hogy miért tartom veszélyes irányynak egy ilyen kriminálpolitika intézményesülését.

## AZ EXKLUZÍV KRIMINÁLPOLITIKA

Nemzetközi összevetésben a hajléktalanok büntető kontroll alá helyezése nem példa nélküli, és a magyarországi fejlemények első ránézésre még csak nem is különösebben kirívóak. A szegénység egyes megnyilvánulásainak kriminalizálása az ún. exkluzív kriminálpolitika egyik alapeszköze, amelyre nem csak a modell „prototípusa”, az Egyesült Államok, de újabban Európa is bőven szolgáltat példát.<sup>3</sup>

A késő modern társadalmakban egyre több helyen zajló radikális szociális marginalizálódás leírására használt angol *social exclusion* különös kifejezés. Egyszerre jelöl ugyanis egy állapotot és egy folyamatot, amelyek között a különbség magyar nyelven már jól érzékelhető. A társadalmi kirekesztettség egy eredményre utal, amelynek eredője mindenekelőtt a kortárs szocioökonómiai folyamatok, és különösen azok mikroviszonyokra gyakorolt hatásainak, illetve az ezekkel szembeni védelem hiányának összessége.<sup>4</sup> Ezzel szemben a társadalmi kirekesztés már közvetlenül tevőleges közreműködést sugall: azokat az értékválasztáson alapuló mechanizmusokat jelöli, amelyek során a társadalmi problémákra adott intézmé-

nyes reakciók maguk is hozzájárulnak a marginális társadalmi csoportok további kizárásához.<sup>5</sup> Ebben a dimenzióban tehát már egyértelművé válik az állam hitvallása: kiderül, hogy milyen felelősséget hajlandó vállalni a társadalmi problémák keletkezéséért és kezeléséért.

Trevor Bradley a társadalmi kirekesztődés folyamatának három szintjét különbözteti meg. Az első szint elsősorban a munkaerőpiacon keresztül valósul meg, amikor a megfelelő foglalkoztatottsághoz való hozzáférés hiánya gazdasági és anyagi kirekesztődést eredményez. A második szinten a szociális és térbeli kirekesztés zajlik le, amelynek következménye a társadalmi kapcsolatoktól való elszigetelődés. Végül a harmadik szinten működésbe lépnek a büntető igazságszolgáltatás kirekesztő mechanizmusai.<sup>6</sup> Az „exkluzív kriminálpolitika” kifejezés arra utal, hogy a bűnözéskontroll állami rendszerének hozzájárulása a kirekesztődés folyamatához szisztematikussá válhat. A kirekesztő kriminálpolitika ideáltípusa tehát azokat a bűnözéskontroll-mintázatokat öleli fel, amelyek a problematikusnak tekintett társadalmi feszültségforrásokat mindinkább büntető, és egyre kevésbé jóléti eszközökkel kívánják orvosolni, és amelyek így az érintett csoportok további társadalmi elszigetelődését eredményezik. A modellt gyakran a büntetőrendszer világszerte tapasztalható általános (ám a mutatók szerint egyes hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportokat fokozottan érintő)<sup>7</sup> szigorodásával azonosítják: a büntetési tételek emelkedésével, „a börtön működik” elvének széles körű támogatottságával, illetve a büntetési célok átrendeződésével, amelynek során a 20. század utolsó évtizedeitől a reintegrációs törekvések helyét mindinkább az elrettentés, semlegesítés és megtorlás céljai veszik át.

Ennél a szűk értelmezésnél azonban sokkal többről van szó: a kriminálpolitika a kirekesztettség valamennyi szintjét befolyásolhatja. Az exkluzív kriminálpolitika modelljében tehát nem csupán a hagyományos büntetőjog felértékelődéséről és szemléletváltásáról van szó,<sup>8</sup> hanem méginkább egyfajta „árnyékbüntetőjog” kialakulásáról, amely több jogterületen és mindennapi gyakorlaton keresztül csatornázza a problematikusnak tekintett társadalmi jelenségeket a büntetőapparátus felé. Például a társadalompolitikával való viszonyán keresztül, amelyhez a társadalmi rend fenntartásában betöltött kulcs szerepe, illetve a bűnözés reprodukciós folyamatainak jellege miatt a kriminálpolitika fogalmilag

szorosan kapcsolódik. A két szféra szemléletmódja erősen hathat egymásra: a társadalmi inklúzió programjában a jóléti felfogás erősödik a kriminálpolitikában is, míg a kirekesztés útjára lépő társadalmakban a társadalompolitika is punitív-represszív jellegűt ölt. A szakirodalomban kevés vita övezi azt az állítást, hogy a 20. század utolsó évtizedeiben az utóbbi stratégia minden korábbinál elterjedtebbé vált. David Garland,<sup>9</sup> Loïc Wacquant<sup>10</sup> és számos más szerző<sup>11</sup> érvelése szerint a 20. század végére a társadalompolitika a kriminálpolitika működési logikáját és szemléletmódját veszi át annak érdekében, hogy a problémásnak tekintett társadalmi csoportok átfogó

kontrolljára építő társadalmi rend kiépítését és fenntartását biztosítsa. Ez az állítás természetesen sok finomításra szorul térben és időben is, az azonban kétségtelen, hogy a büntetőszemlélet korábban ismeretlen mértékben vált elfogadottá a társadalompolitikában. A Bradley által másodikként nevesített szinten, a térbeli és a szociális kirekesztés folyamatában a kriminálpolitikának ugyancsak

nagy szerepe van a kirekesztő vagy integratív mechanizmusok alakításában. Nem mindegy például, hogy mennyiben támogatja hallgatólagosan vagy kifejezetten azokat a gyakorlatokat, amelyek a biztonság „exkluzív jószágá” válását szolgálják: a magánbiztonsági piac erősödését, a térhasználat privatizálását, a formális kontroll erősödését. De döntő lehet az is, hogy hogyan értelmezi a „városi biztonság” mostanság olyannyira divatos jelszavát: egy olyan minőségként, amelyben a közbiztonság fogalma elválaszthatatlanul összefonódik a biztonság egyéb – szociális, gazdasági, környezetvédelmi, kulturális, emberi jogi stb. – aspektusaival,<sup>12</sup> avagy azt a morális, esztétikai vagy statisztikai értelemben vett „rend” fogalmára szűkíti le.

A hajléktalanság kriminalizálása makrokörnyezetének tekinthetjük a büntetőszemlélet felerősödését a társadalompolitikában, mikrokörnyezetének pedig a városi biztonság neoliberális újraértelmezésének elterjedését. Talán megkockáztathatjuk, hogy ez utóbbinak nagyobb jelentősége lehet – legalábbis erre utal az, hogy a vonatkozó szabályozások túlnyomó része nem nemzeti, hanem önkormányzati szinten születik, sőt, a Housing Rights Watch európai jelentése szerint nem példa nélküli az sem, hogy a helyi kriminalizáció a nemzeti hajléktalanstratégia ellenében zajlik.<sup>13</sup>

A városi biztonság neoliberális koncepciójában közbiztonsági fogalmakban is kifejeződik az az elvárás, hogy a város fogyasztói szempontból, azaz a

MÁRA A TÁRSADALMI FESZÜLTSGFORRÁSOK KEZELÉSÉNEK RENDSZERE MAGA IS OLYAN ÁLLANDÓSULT ZAVAROKKAL KÜZD, AMELYEK JELENTŐSÉGÜKBEN ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK SÜLYÁBAN SEMMIVEL SEM MARADNAK EL A KRIMINALITÁS „HAGYOMÁNYOS” KÉRDÉSEITŐL.

vásárlóerőt jelentő polgárok és turisták szemszögéből váljon kívánatos helylé. Nekem úgy tűnik, hogy ez a logika, amely egyébként gyakran leplezetlenül köszön vissza a hajléktalanokra vonatkozó szabályozásokból és az azokat övező közbeszédéből, egy erősen eltorzult formája az „élhető közösségek” eredetileg nagyon is figyelemreméltó gondolatának. Azt ugyanis az ún. realista kriminológiák (az új jobboldali, illetve az új baloldali realizmus) óta tudjuk, hogy a lakosság biztonságérzetét nem csak, sőt, nem elsősorban a súlyos, de ritka bűncselekmények, hanem a mindennapi tevékenységekben és környezetben tapasztalt rendtelenség alakítja kedvezőtlenül. A lakókörnyezet építészeti és szociális rendezettsége tehát, ha a kutatások szerint a bűnözésre nem is, de a városi lakosok szorongásaira, közérzetére, és így életminőségére hatással van. A hasonló problémaérzékelés ellenére abban már nagyon is eltérnek a realizmus baloldali és jobboldali irányzatai, hogy milyen megoldásokat tartanak szükségesnek: míg a baloldali realizmus szociális és strukturális szemléletet követ, a jobboldali megközelítés a közterületi rendtelenségek gyors eltávolítását javasolja.

Érthető módon a választópolgárok elvárásaihoz igazodó döntéshozók számára a gyors és látványos eredményeket ígérő eszközök a vonzóak, és egyre vonzóbbakká is válnak, ahogy a hangsúly fokozatosan áttevődik a közösségek élhetőségéről a városi területek piaci értékére.

Mindezek alapján nem meglepő, hogy a térbeli kirekesztés eszközei mára a városi gyakorlat és a jogi környezet mindennapos elemeivé váltak. A hajléktalanok kiszorítása egy soklépcsős és részben rejtett folyamat, amelyben a tényleges kriminalizáció betetőzi a szelektív igazoltatások, a magánbiztonsági szolgáltatók által végzett kizárások, a közterek gyakorlati privatizálása, a szituatív „hajléktalanellenes” eszközök által már állandósított tendenciát. A városi tér feletti kontroll gyakorlására felszenteltek – a rendőrség, az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, az üzlettulajdonosok stb. – mind több jogosítványt kapnak arra, hogy „visszafoglalják a köztereket” a gazdaságilag és szociálisan problematikus csoportoktól. A fogyasztói város szempontjából a hajléktalanság nem mint kirekesztettség, azaz mint állapot jelenik meg, hanem mint a rendet és prosperitást fenyegető civilizálatlanságok, azaz magatartások összessége. Így válik a jog számára is megfoghatóvá és legitimálhatóvá a kontroll: a népszerű érvelés szerint nem történik más, mint hogy mindenki számára tilossá válik az utcai vizezés, a kukázás, a koldulás, a

guberálás, az utcán ülés és alvás, és persze a „életviteleszerű közterületi tartózkodás”. Csakhogy attól, hogy tevékenységeire bontjuk a nyomort, még nyomor marad, és a magam részéről nehezen tudok nem egyetérteni Nikolas Rose véleményével: aki a kirekesztettség túlélését szolgáló magatartásokat bünteti, magát a kirekesztettséget kriminalizálja.<sup>14</sup>

## MI A BAJ AZ EXKLUZÍV KRIMINÁLPOLITIKÁVAL?

Minderre persze lehetne azt mondani, hogy rendben van ez így. Lehetne azzal érvelni, hogy a társadalom sikeresebb felének egészséges önvédelmi reflexe igazolja azokat a törekvéseket, amelyek a problematikus, veszélyesnek tekintett társadalmi csoportok kontrollálására, menedzselésére és végső soron hermetikus leválasztására irányulnak. Ez az érvelés egyébként megítélésem szerint még érthető is: a szorongás, a félelem növekedése óhatatlanul az ellenségképen alapuló megoldásoknak kedvez – azt pedig tudjuk, hogy

az ezredforduló a „szorongás kora”, amelyben a valósággal kapcsolatos bizonyosságaink soha nem tapasztalt mértékben kérdőjeleződtek meg, a jövő fenyegetéseivel kapcsolatos félelmeink pedig társadalomszervező erővé váltak.<sup>15</sup> Mégis, meggyőződésem, hogy minél inkább a társadalmi kirekesztés útjára lép egy társadalom, minél

több exkluzív elemet enged be kriminálpolitikájába, annál nagyobb veszélynek teszi ki magát. Mi a baj hát az exkluzív kriminálpolitikával?

Például az – hogy egy egyszerű pragmatikus szemponttal kezdjük –, hogy rettenetesen drága. Ez a vád annak idején a jóléti kriminálpolitikát is érte (nem kis mértékben hozzájárulva a modell népszerűségvesztéséhez), azonban úgy tűnik, hogy a társadalmi rend fenntartásának költségei nem spórolhatóak meg. A kockázatfelmérés, a kontroll és a szegregáció intézményeinek fenntartása óriási költségigénnyel jár, és az elemzések szerint a legtöbb esetben egyértelmű ráfizetést jelent a társadalmi integrációt támogató eszközökhöz képest. Ami a hajléktalanság rendészeti vagy szociális eszközökkel történő kezelésének kérdését illeti, ennek költséghatékonysági mérlege ugyancsak ebbe a mintázatba illeszkedik: a büntetőapparat igénybevétele többszörösen kerülhet többre, mint megfelelő lakhatási lehetőségek biztosítása.<sup>16</sup> Ráadásul ezek a költségek halmozódnak: mivel maga a probléma nem szűnik meg, azzal a büntetőrendszer kénytelen újra és újra foglalkozni.

Ennél azonban sokkal nagyobb probléma, hogy a kriminálpolitika segítségével felgyorsított kirekesztési folyamatok közvetlenül veszélyeztetik a társadalmi integritást. Ennek kockázata különösen nagy akkor, ha az exkluzív kriminálpolitika eszközei akkor kapnak támogatást, amikor egy gazdasági-társadalmi válság egyébként is teljes társadalmi csoportok marginalizálódását indítja el. Márpedig erre az exkluzív kriminálpolitikának jellegénél fogva nagy hajlama van: mivel alapvetően a problémajelenségek kontrolljára és semlegesítésére irányul, ezért jellemzően e jelenségek elszaporodásakor élvezi a legnagyobb politikai és lakossági támogatást. Paradox módon tehát válság idején a kormányok különösen hajlamosak arra, hogy a társadalmi válságfolyamatok látható következményeit közbiztonsági-közrendi fenyegetésként definiálják. Ez a helyzet most Európában, ahol a hajléktalanság fokozódó kriminalizálása egybeesik a gazdasági válság társadalmi következményeinek látványossá válásával. És persze ez a helyzet Magyarországon is, ahol a kutatások a szegénység európai összehasonlításban is dinamikus növekedést jelzik. Ferge Zsuzsa számításai már 2012-ben azt valószínűsítették, hogy a létminimum alatt élők száma elérte a 4 milliót, a trendek tehát a középosztály lecsúszására utalnak.<sup>17</sup> A Gallup legfrissebb, OECD országokra kiterjedő kutatása szerint 2013-ban Magyarországon a gyermekes családok 47%-ában, a gyermektelen családok 35%-ában fordult elő, hogy nehézséget okozott az élelmiszer-vásárlás – ez az adat a második legrosszabb a vizsgált országok körében.<sup>18</sup> A Habitat for Humanity 2014-es éves jelentése szerint Magyarországon tovább mélyültek a leghátrányosabb helyzetben lévő társadalmi csoportok lakhatási problémái, és nőtt azoknak a hajléktalannak az aránya, akik azért veszítették el otthonukat, mert nem tudták annak fenntartási költségeit megfizetni.<sup>19</sup> Olyan helyzetben nyúlni a büntetőeszközhöz, amikor a társadalmi kirekesztődés folyamatai egyébként is felgyorsultak, önmagában is felvet számos etikai, alapjogi és hatékonysági kérdést, de különösen problematikus akkor, ha az állam a punitív eszközök igénybevételével befejezettnek is tekinti a problémakezelést. Ebben a vonatkozásban már nagy különbségek vannak az egyes európai országok között, még akkor is, ha egyébként élnek a hajléktalanság kriminalizálásának egyes formáival. Az európai országok ugyanis számos jó példát is szolgáltatnak a hajléktalanság stratégiai kezelésére – Magyarországon azonban nem tartozik ezek közé.<sup>20</sup>

A HAJLÉKTALANSÁG KRIMINALIZÁLÁSA MAKROKÖRNYEZETÉNEK TEKINTHETJÜK A BÜNTETŐSZEMLELET FELERŐSÖDÉSÉT A TÁRSADALOMPOLITIKÁBAN, MIKROKÖRNYEZETNEK PEDIG A VÁROSI BIZTONSÁG NEOLIBERÁLIS ÚJRAÉRTELMEZÉSÉNEK ELTERJEDÉSÉT.

Ráadásul az exkluzív kriminálpolitika eszközei rendkívül erős szimbolikus erővel és üzenetértékkel rendelkeznek. A modellt ugyanis markáns ideológia táplálja: a neoliberais gazdasági szemlélettel összekapcsolódó morális konzervativizmus. Ez az 1980-as évektől meghatározó kombináció határozottan elzárkózik attól, hogy makro- és mikrotársadalmi folyamatok deficitjeinek tüneteként értelmezze a társadalmi problémajelenségeket, ehelyett az egyéni hibás döntések – azaz az önhiba – következményeként fogja fel azokat. A narratíva elsőként a bűnözés, majd a szegénység vonatkozásában lett meghatározó, a hajléktalanság – a társadalmi kirekesztődés egyik legextrémebb formája – fokozódó kriminalizálásával azonban átlépte korábbi határait. Teljes mértékben osztom azokat az aggodalmakat, amelyek szerint a hajléktalanság kriminalizálása növelni fogja a hajléktalannal és az extrém szegénységben élőkkel szembeni társadalmi előítéleteket. A kriminalizálás által formált narratíva erejét nem szabad lebecsülni, márpedig ez, ha megszilárdul, hosszú ideig fogja hatékonyan támogatni a társadalmi kirekesztés folyamatait. *„Egyirányú, oksági kapcsolat persze nem állítható fel a társadalmi attitűdök és a diskurzív-kulturális források között, de ha a kultúrát a 'történetek gyűjteményeként' vagy a 'szókincsek', 'repertoárok' és kognitív 'eszközleletek' összességeként fogadjuk el, akkor fel kell ismernünk a diskurzív kulturális források és narratívák fontosságát a bűnről és a büntetésről vallott nézeteink alakulásában.”*<sup>21</sup> Az tehát, hogy hogyan beszélünk társadalmi jelenségekről, hogyan „meséljük el” társadalmi szinten az egyéni sorsok történeteit, hatással van azokra az attitűdökre is, amelyekkel a kérdéses jelenségekhez viszonyulunk: a szolidaritás és befogadás, a közöny, vagy éppenséggel az ellenszenv, az elhatárolódás és a félelem attitűdjeire. Az exkluzív kriminálpolitika által követett narratíva egyértelmű: egy hármasság stigma. Az első stigmát az uralkodó neoliberális-neokonzervatív diskurzus hozza létre, amely sikeresen fogadtatja el széles tömegekkel az önhiba, a „megérdemeltség” képzetét immár a legszerencsétlenebbek esetében is. A második stigmát a jogellenesség nyilvánítás, a jogkövető(nek feltételezett) többség morális elhatárolódásának deklarálása keletkezteti. Végül a harmadik stigmát a veszélyesség képzetének felidézése és állandósítása hozza létre.

A kirekesztés folyamatainak felgyorsítása és az ennek igazolására szolgáló narratíva együttesen romboló hatással lehetnek a társadalmi integritásra. *„A rendszerként működés kevés ahhoz, hogy emberszabású,*

élhető legyen a társadalom. Ehhez az is szükséges, hogy az emberek 'egy adott társadalomhoz tartozóként' akarják magukat meg- és felismerni, önazonosságuk része legyen valamilyen – a nagyobb egységhez is kapcsolódó – csoporthoz tartozás. Voltaképp ez jelenti azt, hogy működik a társadalmi integráció, amely az 'életvilág' része.<sup>22</sup> Az exkluzivitás trendjei éppen ennek a társadalomképnek az ellenében hatnak, folyamatosan szűkítve a lakosságnak azt a csoportját, amely valóban a társadalomhoz tartozónak érzi magát. Ennek következményei beláthatatlanok, de már jól érzékelhetőek: a minden oldalon kialakuló ellenségkép és az állampolgárok tömegei számára eltűnő biztonság nem csak a bűnözés szerkezetén éreztetik hatásukat, de hovatovább a társadalom demokratikus működésének fel-tételrendszerét áthatják alá.

## JEGYZETEK

1. A kriminálpolitika fogalmát, megkülönböztetve a büntető anyagi és eljárási politikára vonatkozó büntetőpolitika szűkebb fogalmától, tág értelemben használok: idetartozónak tekintem az állami bűnözéskontroll valamennyi területét.
2. A globális kriminálpolitikai tendenciákról lásd többek között Michael CAVADIGNO and James DIGNAN (eds): *Penal Systems – A Comparative Approach*. Sage, 1999. David GARLAND: *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Societies*. The University of Chicago Press, 2001. Michael TONRY: *Thinking about Punishment. Penal Policy Across Space, Time and Discipline*. Ashgate, 2009. KERESZSI Klára: *Kontroll vagy támogatás? Az alternatív szankciók dilemmája*. Complex, 2009. GÖNCZÖL Katalin: Pesszimista jelentés a posztmodern büntetőpolitika klimatikus viszonyairól. *Mozgó Világ*, 2010. április. <http://mozgovilag.com/?p=1190>
3. Az európai helyzet átfogó értékeléséről lásd Jones SAMARA (ed.): *Mean Streets. A Report on the Criminalisation of Homeless in Europe*. FEANTSA – Housing Rights Watch, 2013. <http://housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf>
4. A téma kitűnő magyar nyelvű áttekintései pl. GÖNCZÖL Katalin: Veszélyeztetők és veszélyeztetettek a jelenkori kapitalizmusban. *Élet és Irodalom*, LIII. évfolyam 38. szám, 2009. szeptember 18., ill. LÉVAY Miklós: A társadalmi kirekesztődés és a bűnözés Közép- és Kelet-Európában, *Jogtudományi Közlöny*, 2006/9.
5. Lásd erről pl. Jock YOUNG: From Exclusive to Inclusive Society: Nightmares in the European Dream, in V. RUGGIERO – N. SOUTH – I. TAYLOR (eds): *The New European Criminology. Crime and Social Order in Europe*. Routledge, London – New York, 1998, 64–91.
6. Travor BRADLEY: Social Exclusion, in E. McLAUGHLIN – J. MUNCIE (eds): *The SAGE Dictionary of Criminology*. Sage, 2013, 428.
7. Lásd erről pl. David GARLAND (ed.): *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*. Sage, 2001.
8. Magyarul lásd erről NAGY Ferenc: Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog eróziójáról, in *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, 13., Szeged, 2007. 244–259.
9. GARLAND (I. vj.)
10. Loïc WACQUANT: *Punishing the Poor – The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press Books, 2009.
11. Erről lásd különösen a 'governing through crime', a bűnözésen keresztül történő kormányzás koncepcióját. Jonathan SIMON: *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press, 2009.
12. Ahogy azt például nemzetközi szervezetek bűnmegelőzési tárgyú iránymutatásai javasolják. Lásd pl. az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának 1995/9. ajánlását a városi bűnözésről.
13. SAMARA (3. vj.) 61.
14. Nikolas ROSE: Government and Control, in D. GARLAND – R. SPARKS (eds): *Criminology and Social Theory*. Oxford University Press, 2000. 183–208.
15. Ulrich BECK: *Kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Századvég Kiadó, 2003. Jock YOUNG: *The Vertigo of Late Modernity*. Sage, 2007.
16. *Illegal to Be Homeless: The Criminalization of Homelessness in the United States*. The National Coalition for the Homeless, 2004. <http://www.nationalhomeless.org/publications/crimreport2004/report.pdf>
17. Négymillióan a létminimum alatt Magyarországon? *Népszabadság Online*, 2012. május 25. [http://nol.hu/belfold/20120525-negymillioan\\_a\\_letminimum\\_alatt\\_-1311076](http://nol.hu/belfold/20120525-negymillioan_a_letminimum_alatt_-1311076)
18. Andrew DUGDAN – Nathan WENDT: *Families Struggling to Afford Food in OECD Countries*. Gallup, May 30, 2014. <http://www.gallup.com/poll/170795/families-struggling-afford-food-oecd-countries.aspx>
19. *Növekvő lakhatási szegénység valódi politikai megoldások nélkül*. Habitat for Humanity Magyarország, 2014. június 4. <http://www.habitat.hu/hu/hirek/novekvo-lakhatasi-szegenyseg-valodi-politikai-megoldasok-nelkul?id=132>
20. SAMARA (3. vj.).
21. David A. GREEN: Feeding Wolves – Punitiveness and Culture, *European Journal of Criminology*, 2009/6, 518.
22. FERGE Zsuzsa: *Szegénység és bűnözés*. [http://www.fergezszusa.hu/docs/szegenyseg\\_es\\_bunozes.pdf](http://www.fergezszusa.hu/docs/szegenyseg_es_bunozes.pdf), 3.

## A HAJLÉKTALANOK MINT ALKOTMÁNYOS TÉNYEZŐK

Kevesen gondolták volna a rendszerváltás után, hogy a hajléktalanság és a hajléktalan személyek egyszer alkotmányszöveget befolyásoló tényezővé válnak Magyarországon, vagy ha igen, akkor legfeljebb valamilyen részükre biztosítandó ellátással. Az Alaptörvény és annak negyedik módosítása, amivel egy új, harmadik bekezdéssel egészült ki a lakhatásról rendelkező XXII. cikk, azonban e tekintetben meglepetéssel szolgált.

Annak ellenére, hogy a hajléktalanság olyan, alapjogi kérdéseket is feszegető léthelyzet, amivel a magyar társadalom már a rendszerváltoztatási folyamat kezdetén szembesült, a hazai alkotmányjogi szakirodalom eddig kevés figyelmet szentelt e témának, és az alkotmányvédő szervek (állampolgári, majd alapvető jogok biztosa, illetve az Alkotmánybíróság) érdeklődése is csak az utóbbi évtizedben élénkült meg e tekintetben. Az aligha lehet kérdéses, hogy a hajléktalan emberek emberi méltóságához való joga igencsak sérülékeny, hiszen pusztán életkörülményeik miatt napról napra kényszerülnek rá annak legalább részleges feladására. Hajlék híján, és a legrosszabb minőségű lakásban meglévő privátszfera hiányában, valamint az alapvető higiéniai feltételeket pótló lehetőségek szükségessége miatt a mások által a magánszféra zárt világában végzett tevékenységek egy részét nyilvánosan (vagy legalábbis a nyilvánosság számára nyitva álló közterületeken kénytelenek gyakorolni (étkezés, alvás, ürítés). Ez nem csak az érintettek egészségét (és közvetetten akár életét) veszélyezteti, hanem a kialakuló fertőzésveszély nyomán másokét is. Ebből a szempontból érthető a polgárok felháborodása, amikor közterületen (pl. játszótéren), vagy tömegközlekedési eszközökön hajléktalan emberekkel, illetve ott-tartózkodásuk nyomaival találkozunk. Aligha tagadható, hogy a vázolt helyzetekben a közegészség védelme legitímálhatja az állam fellépését, miképpen a közrend, a közkerölcs és a közbiztonság védelme is, az azonban vitatható, hogy ennek legmegfelelőbb módja a hajléktalanoknak bizonyos közterületekről való kitiltása. Ez már csak azért is így van, mert az alapprobléma (hajléknélkü-

liség) megoldatlansága miatt csak annyit lehet elérni, hogy a hajléktalan személyek jogilag megtűrten máshol használják a közterületet – olyan városrészekben, melyek lakóit az állam nem védi olyan vehemenciával, mint a „homeless free” zónákban élőket. A korlátozó-tiltó beavatkozások alkotmányossága mellett természetesen felmerül a szociális ellátórendszer juttatásaihoz való hozzáférés, és azok alkotmányos biztosítékainak kérdése is, az állam életvédelmi kötelezettségére tekintettel pedig felvethető az is, hogy kötelezhetőek-e a hajléktalanok az egészségügyi és/vagy higiéniai ellátások és szolgáltatások igénybe vételére.

AZ ÚJ SZABÁLYOZÁSSAL VI-  
SZONT AZ ORSZÁGGYŰLÉS LE-  
MOND AZ ÉPPEŒN ÁLTALA  
GYAKOROLT EGYIK FONTOS  
ALKOTMÁNYOS GARANCIA  
ÉRVÉNYESÍTÉSÉRŐL ÉS ŰGY-  
SZŐLVÁN GEBINBE ADJA AZ  
ALAPVETŐ JOGOK KURTÍT-  
GATÁSÁT.

A hajléktalan emberekre vonatkozó, vagy őket érintő szabályozás ugyanakkor jóval összetettebb az alkotmányjogi diskurzusokban megjelenőnél, de a szabályozási dilemmák megértéséhez fontos az ismeretük. A jelenleg hatályos, céljait illetően több irányú szabályozás a jogalkotás különböző hullámaival jött létre, és olyan, belső ellentmondásokról terhelt rend-

szert alkot, amelyben a szociális ellátások leginkább csak a hajléktalan életforma újratermeléséhez szükséges juttatásokat és szolgáltatásokat biztosítják a kitörés lehetőségének érdemi biztosítása nélkül. Így a később megjelent, de egyre erősödő rendészeti jellegű szabályozás épp a szociális ellátórendszer által legitimnek tekintett, tulajdonképpen a közreműködésével újratermelt hajléktalan életformát és annak egyes megnyilvánulásait minősíti tiltott magatartássá.

A rendszerváltozással járó társadalmi megrázkódások kezelésének egyik első jogi eszköze a Szociális ellátásokról és igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény volt, ami már elfogadása időpontjában nevesítette a hajléktalanellátás alapintézményeit, illetve azokat a jogi definíciókat, illetve hatásköri és illetékességi szabályokat, amelyek alapvető célja az ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása volt. A törvény értelmében hajléktalannak minősülnek mindazok, akik nem rendelkeznek bejelentett lakóhellyel, vagy lakóhelyük a hajléktalanszálló, illetve azok, akik (esetleg hajléktalanszállón kívüli lakóhellyel rendelkezve ugyan) éjszakáikat közterületen vagy nem lakás cél-



jára szolgáló helyiségben töltik.<sup>1</sup> Mivel a magyar köz-igazgatási rendszerben az illetékesség alapvetően az ügyfelek lakóhelyén alapszik, s ettől főszabályként a Szociális törvény sem tér el, az 1993-as jogalkotás során külön figyelmet kellett fordítani a hajléktalanokra, akik nehezen illeszthetők ebbe a hagyományos igazgatási struktúrába. Ezért a törvény az általánostól eltérő illetékességi szabályokkal igyekezett biztosítani azt, hogy a hajléktalan személyek a (tényleges) tartózkodási helyük szerint illetékes önkormányzattól igényelhessék ellátásaikat. A csalások elkerülése érdekében a pénzbeli segíségekkel kapcsolatos igazgatási feladatokat a szabályozás központosította, hogy ne fordulhasson elő az, hogy a hajléktalan személy tartózkodási helyét változtatva különböző önkormányzatoktól többszörös ellátásra tehesen szert. Az 1993-as szabályozás ugyancsak gondoskodott a hajléktalan embereknek nyújtott személyes szolgáltatások rendszerének kiépítéséről

is, megteremtve az étkeztetés, a nappali melegedő, az éjjeli menedékhely és a hajléktalanok átmeneti szállásának intézményeit. Az ellátórendszer később is több hullámban bővült: előbb a hajléktalan személyek ápolást-gondozást nyújtó otthonai és rehabilitációs intézményei épültek ki (1999-ben), majd az utcai szociális munkát vezette be a szabályozás 2005-től. A szolgáltatások körét bővítette 2008-ban ún. alacsony küszöbű ellátásként a sátras elhelyezést nyújtó bázisszállások kialakításának sokat vitatott bevezetése,<sup>2</sup> majd az elmúlt évben a támogatott lakhatás intézményének kialakítása.

A szolgáltatások expanziójával párhuzamosan, igaz, némi fáziskéséssel, a rendészeti jellegű intézkedések is megjelentek a hazai joganyagban. 2000-ben a lakások és helyiségek bérletéről szóló törvénybe az önkényes lakásfoglalók által elfoglalt lakások kiürítésének gyorsítását célzó intézkedésként a korábban kizárólagosan igénybe vehető bírósági (nem peres) eljárás helyett a hatvan napnál nem régebben elfoglalt lakások tekintetében lehetővé tette a kiürítés települési jegyző általi elrendelését.<sup>3</sup> Az intézkedés alapvetően az önkormányzatok tulajdonában lévő, egyébként nem hasznosított lakások elfoglalását volt hivatott megakadályozni, s ezzel elejét venni a kilencvenes évek második felében kibontakozott, rendszeres lakhatási megoldásokat nélkülöző családok által alkalmazott „szerezze magadnak” mozgalomnak. Az intézkedés természetesen indokolható volt a tulajdonhoz való (alkotmányos) jog védelmével, és a bírói jogorvoslat lehetővé tételével még a meglehetősen

körvonalazatlan nemzetközi normákat sem sértette. (Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikke a megfelelő életszínvonal részeként elismeri a lakhatáshoz való jogot, amit a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 3. számú általános magyarázatában a megfelelő színvonalú lakhatásnak értelmez. A megfélemlőséghez a magyarázat szerint hozzátartozik a birtoklás védelme még a lakás önkényes elfoglalása esetén is, ez azonban csak az eljárási garanciák megteremtéséig terjed. Ezt a bírói út megnyitásával a hazai szabályozás teljesítette.)<sup>4</sup>

A következő rendészeti jellegű intézkedést települési önkormányzatok hozták: 2005 januárjában a kaposvári, majd ugyanez év februárjában a szegedi önkormányzat közgyűlése fogadta el a közterület használatáról szóló rendeletének olyan módosítását, ami pénzbüntetéssel szankcionálta a közterületen való koldulást. Ugyancsak 2005-ben született Ka-

pósvár kukázást tiltó önkormányzati rendelete,<sup>5</sup> ami szabálysértéssé nyilvánította azt, ha valaki közterületen kihelyezett gyűjtőedényből szemetet vett ki, vagy abból szemetet öntött ki, illetve a szemétközeletet guberált. Noha a rendelkezést az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság 176/2011. (XII. 29.) számú határozatával alkotmányellenessé nyilvánította és ezért hatályon kívül helyezte, azt az önkormányzat honlapja jelenleg is hatályban lévőként tünteti fel.<sup>6</sup> A közterületen való viselkedésnek ez az újfajta megközelítése igen népszerűnek bizonyult a hazai önkormányzatok körében, hiszen „2011-re [...] már legalább 40 helyi rendelkezés korlátozta a néma koldulást és/vagy a kukázást”.<sup>7</sup>

A korlátozó-tiltó intézkedések sorában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény módosítása nyomán keletkező önkormányzati rendeletalkotás következett, 2010-től ugyanis a települési önkormányzatok szabálysértéssé nyilváníthatták a közterületeknek a jogszabályban meghatározott jogcímeiktől eltérő használatát.<sup>8</sup> A lehetőség birtokában pl. a Fővárosi Közgyűlés még ebben az évben szabálysértéssé nyilvánította a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. Ezt követően az új Szabálysértési törvény vezetett be a közterületen való életvitelszerű tartózkodást tiltó és egyúttal szankcionáló rendelkezést, mely az ország egész területére kiterjedő hatállyal bírt.<sup>9</sup> A vonatkozó rendelkezést a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat ugyan megsemmisítette, de az Alaptörvény negyedik módosítása konkrét felhatalmazást adott a települési önkormányzatoknak arra,

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KELLŐ KREATIVITÁSSAL KÉT LE-  
GYET IS ÜTHETNEK EGY CSA-  
PÁSRA: ERŐTELJES RENDÉSZETI  
FELLÉPÉSSSEL ELÜLDÖZHETIK  
TERÜLETÜKRŐL A HAJLÉKTA-  
LANOKAT, ÍGY ELLÁTÁSUKAT  
A RÁJUK JELENTKEZŐ IGÉNY  
HIÁNYÁRA HIVATKOZVA  
SZÜNTETHETIK MEG.

hogy közterületeik meghatározott részén jogellenes- sé minősíthessék az életvitelszerű tartózkodást. A tiltó intézkedéseket megtámogatva a Szabálysértési törvény új címmel, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértésével és a hozzá tartozó rendelkezésekkel bővült 2013 októberétől.

Noha a rendészeti jellegű intézkedések hazai szaporodása riasztóan hat, az nem egyedi magyar jelenség. A hajléktalannal foglalkozó európai szervezeteket tömörítő FEANTSA (*European Federation of National Organizations working with the Homeless*) és a Housing Right Watch adatai szerint a hajléktalanság valamiféle szankcionálása elterjedt gyakorlat Európában, aminek számos formája létezik. Ezek közé tartozik különösen

- a. a közterületen alvást, ülést vagy személyes holmik tárolását tiltó szabályozás;
- b. a koldulás tiltása bizonyos (főleg turisták által látogatott) városrészekben;
- c. az ételosztás tiltása közterületen, vagy meghatározott közterületeken;
- d. mindenkire vonatkozó jogszabályok szelektív alkalmazása kifejezetten a hajléktalannal szemben (pl. szemetetelést, közterületen való alkoholfogyasztást tiltó szabályok);
- e. közegészségügyi szabályok alkalmazása a hajléktalannal szemben, tekintet nélkül arra, hogy rendelkezésükre állnak-e a szabályok betartását elősegítő lehetőségek (pl. közterületen való vizelés tiltása és szankcionálása);
- f. kukázás tiltása.<sup>10</sup>

Jellemző az is, hogy az itt említett szabályozási, illetve jogalkalmazási gyakorlatok helyi (települési) szintűek és nem országos program részei. A 2014-re kialakult magyar helyzet tehát elsősorban nem a hajléktalanok ellen irányuló hatósági fellépés előfordulása miatt unikális, hanem a miatt, hogy arra az Alaptörvény ad felhatalmazást, és hogy az a törvényi szabályozással országos szinten intézményesül.

A két szervezet szerint a hajléktalanság ténye és a hajléktalan személyekkel szembeni rendészeti jellegű hatósági fellépés egyes, nemzetközi egyezményekben garantált jogok érvényesülésének veszélyével fenyeget. A hajléktalanságot kriminalizáló intézkedések az ezt elszenvedőket állapotuk, élethelyzetük, és nem cselekedeteik miatt büntetik. A hajléktalanság szankcionálása sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 7., valamint az

Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény (Egyezmény) 3. cikkében biztosított kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megálgató elbánás tilalmát. Ellentétesek ezek az intézkedések a PPJNE 9., az Egyezmény 5. cikkében meg-

hirdetett szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, valamint a PPJNE 17., az Egyezmény 8. cikkébe foglalt, a magánszféra védelmét biztosító joggal. A hajléktalanság pusztán ténye fenyegeti a PPJNE 21. és az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülési jog gyakorlását, a PPJNE 23., az EJEÉ 12. cikkében biztosított család(alapítás)-

hoz való jogot, valamint a PPJNE 25. cikk által garantált politikai részvételi jogokat. Ezenkívül a jelentésben említett szelektív jogalkalmazás gyakorlata felveti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését, amit a PPJNE és az Egyezmény 14. cikke tartalmaz.

Hasonló emberi jogok megsértésére hivatkozó érvek a magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában is megjelentek. A kaposvári rendelet guberálást tiltó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság többek között azért semmisítette meg, mert azokat ellentétesnek találta az egyenlő bánásmód követelményével, hiszen a látszólag semleges intézkedés valójában egy meghatározott csoport, a hajléktalanok ellen irányult, „*akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja*”.<sup>11</sup> A Szabálysértési törvény és a Fővárosi Közgyűlés közterületen való tartózkodást tiltó rendelkezéseit az AB az alkotmányos büntetőjog követelményeihez mérve találta alkotmányellenesnek, mivel sem a magatartás büntetendővé nyilvánításának okát, sem a védeni kívánt jogtárgy meghatározását nem találta egyértelműnek. Az indokolás szerint azzal, hogy a jogalkotó a hajléktalanságot nyilvánította büntetendőnek, egy olyan krízishelyzetet szankcionál, ami a legkritikább esetben tudatos, önkéntes és szabad elhatározás következménye, ráadásul a szankcionált magatartást (utcán élés) egy másik jogszabály, a Szociális törvény olyan jogszerű magatartásnak tekinti, ami különböző ellátásokra való jogosultságot alapoz meg.<sup>12</sup> A döntés következményeként az Alaptörvény negyedik módosításával a XXII. cikk kiegészült egy új, harmadik bekezdéssel, ami alkotmányos felhatalmazást biztosít a törvényhozás és a települési önkormányzatok számára, hogy jogellenessé minősíthesse a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. E felhatalmazással élt az Országgyűlés az új Szabálysértési törvény<sup>13</sup> módosításakor, ami a világörökségnek

minősülő és a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületeken szabálysértéssé nyilvánította a hajléktalanok életvitelszerű közterületi tartózkodását. Az új szabályozásban már nem szerepel az a korábbi – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat indokolása szerint az intézkedés közrendvédelmi funkcióját alapvetően megkérdőjelező – rendelkezés, ami nem engedte a szankciók alkalmazását abban az esetben, ha az önkormányzat nem tett eleget ellátási kötelezettségének. Az Alaptörvény negyedik módosítása és a Szabálysértési törvény nyomában bekövetkezett változtatása kettős feszültséget szül a magyar alkotmányos rendszerben. Ennek kifejtéséhez röviden vázolom a lakhatás jogára vonatkozó nemzetközi és alaptörvényi normákat.

A lakhatáshoz való jog biztosításának állami kötelezettsége mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, mind a Módosított Európai Szociális Kartában szerepel. A globális és a regionális szintű dokumentum egyaránt megfelelő lakhatásról rendelkezik, aminek főbb elemei a birtoklás biztonságának, a lakhatás megfizethetőségének és a hozzájutás lehetőségének előmozdítása. Az állami kötelezettségek mindkét esetben hangsúlyozottan relatívak, vagyis az előírások nem értelmezhetők eredménykötelezettségként; az egyezményekben részes államoktól csupán az várható el, hogy folyamatosan tegyenek lépéseket a kívánt célok megvalósítása érdekében. A Módosított Európai Szociális Karta vonatkozásában megjegyzendő, hogy Magyarország nem ratifikálta a lakhatáshoz való jogról rendelkező 31. cikket, így e téren nem rendelkezünk érdemi nemzetközi kötelezettségvállalással.

A 2011 végéig hatályos magyar alkotmány nem tartalmazott kifejezett, a lakhatásra vonatkozó jogot meghirdető rendelkezést. Az ezredfordulón az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz kérve annak megállapítását, hogy a szociális biztonsághoz való jog magában foglalja a lakhatáshoz való jogot is. Az AB elutasította 70/E § (1) bekezdésének e féle interpretációját, sőt arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseiből „konkrétan meghatározott részjogok – így a 'lakhatáshoz való jog' – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le”.<sup>14</sup> Mivel azonban a testület a szociális biztonsághoz való jog tartalmát az emberi megélhetés minimumának biztosításával azonosította, és az ellátórendszer kialakításakor alapvető alkotmányos követelménynek minősítette az emberi élet és méltóság védelmét, ezért úgy ítélte

meg, hogy az állam köteles az emberi lét feltételeiről, így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállásról gondoskodni. Hangsúlyozni kell, hogy ez az értelmezés semmiféle alanyi jogosultságot nem biztosított a hajlék nélkül élő személyek számára, kizárólag az állam cselekvési kötelezettségét rögzítette a probléma kezelését illetően.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény szakított a szociális biztonsághoz való jog korábbi, az alkotmánybírói gyakorlat alapján valóban félrevezető megfogalmazásával. Az új szövegből az egyszerű nyelvtani értelmezés alapján is egyértelmű, hogy a szociális biztonság vonatkozásában államcélról és nem alapjogról van szó; a XIX. cikk szerint ugyan-

is „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”. Az Alaptörvény visszalépést jelent a korábbi megoldáshoz képest, ami nyitva hagyta annak jövőbeni lehetőségét, hogy az alkotmánybírói szemlélet változása esetén az ítélkezési gyakorlat a szociális

biztonságra való igények alapjogként történő elismerése felé fejlődjön tovább.<sup>15</sup> Miközben a szociális jogok „magját” illetően valamelyest gyengítette azok alkotmányos védelmét, az új Alaptörvény egyúttal ki is bővítette a szociális jogok katalógusát az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférés,<sup>16</sup> valamint az emberhez méltó lakhatás, és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításával.<sup>17</sup> A hajléktalanokat illetően azonban a lakhatás témájának Alaptörvénybe illesztése véleményem szerint nem szolgál új biztosítékokkal. A XXII. cikk (1) bekezdése világossá teszi, hogy az Alaptörvény rendelkezése az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításáról államcél és nem egyéni jogosultságot rögzít, igaz, ezt látszólag a közösség minden tagjára kiterjedően teszi. A (2) bekezdés azonban speciális rendelkezésként külön nevesíti a hajlék nélkül élők csoportját, akik vonatkozásában az állami és önkormányzati szervek feladatául csupán a szállás – tehát nem az (1) bekezdésben meghirdetett „emberhez méltó lakhatás feltételeinek” – biztosítására való törekvést jelöli meg. Az (1) és a (2) bekezdés együttes értelmezése alapján az (1) bekezdésben meghatározott államcél általános lakáspolitikát folytatására kötelezi az államot, bármiféle eredmény produkálásának a kötelezettsége nélkül. A (2) bekezdés ehhez kapcsolódó módon, de mégis az (1) bekezdésben rögzített képest alacsonyabb szintű ellátáshoz való hozzáférés elősegítésére szólítja fel az államot és az önkormányzatokat, mivel a hajléktalan személyek

esetében meglepszik azzal, ha a kötelezettek pusztán a szállás biztosítására tesznek erőfeszítéseket. A „törekvésnek” kifejezésből egyértelműen az következik, hogy eredménykötelezettségről még a szállás biztosítása tekintetében sem beszélhetünk. A korábbi alkotmányos gyakorlathoz képest a lakhatásra vonatkozó rendelkezések alaptörvénybeli megjelenítése tehát csak annyiban jelent előrelépést, hogy azzal az állam Alaptörvény erejénél fogva válik kötelessé átfogó lakáspolitikát kialakítására és művelésére.

Nehezen feloldható kettős alkotmányos feszültséget gerjeszt viszont az Alaptörvény negyedik módosításával elfogadott kiegészítés, ami a XXII. cikk harmadik bekezdésében olvasható. A feszültség egyik oka az Alaptörvény I. cikkében rögzített garanciális szabály „felvizezése”. Az I. cikk ugyanis általános érvennyel rögzíti, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. E rendelkezés képezi az alapvető jogok ütközése esetén alkalmazandó alkotmányossági teszt kiindulópontját, ami szerint alapvető jogok csak törvényi szintű szabályozással korlátozhatók. Mint az a már idézett alkotmánybírói ítéletekből kiderült, a közterület használatával kapcsolatos kérdéseknek – minimálisan az egyenlő bánásmód, de más alapjogok tekintetében is – vannak alapjogi összefüggései. Az I. cikk rendelkezései alapján tehát elképzelhető a közterületek használatának korlátozása, de csak törvény által szabályozott módon. A XXII. cikk (3) bekezdése azonban az életvitelszerű tartózkodás esetében felfüggeszti e garanciális szabály alkalmazását, mivel lehetővé teszi, hogy – igaz, csak egy speciális helyzetre, a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra tekintettel – az alapvető jogok gyakorlását törvényi szintűnél alacsonyabb, sőt egyenesen a legalacsonyabb szintű jogszabállyal, azaz önkormányzati rendelettel is korlátozni lehessen. Ezzel a módosítás tovább bontja az alkotmányos garanciák amúgy is megtépzott rendszerét. Az Alaptörvény I. cikkében foglalt rendelkezés célja éppen az, hogy csak országos nyilvánosság előtt zajló módon, kivételesen lehessen korlátozni az alapvető jogok gyakorlását. Az új szabályozással viszont az Országgyűlés lemond az éppen általa gyakorolt egyik fontos alkotmányos garancia érvényesítéséről és úgyszólván góbinbe adja az alapvető jogok kurtítgatását. Az önkormányzatok számára tekintettel a tárgyban születő helyi rendeletek alkotmányosságának ellenőrzése jószerevével lehetetlenné válik. És persze felmerül a kérdés, ha a garanciák feladása egy szabályozási tárgy tekintetében megtehető volt az Alaptörvény ikszedik módosításával, akkor miért ne lenne megtehető

ugyanaz más jogalkotási tárgyakra nézve az x plusz egyedikkel.

A feszültség másik forrását az Alaptörvény módosítása utáni törvényalkotási gyakorlat jelenti. A Szabálysértési törvény módosításakor a jogalkotó „elfeledkezett” arról a korábbi szabályozásban még szereplő biztosítékról, ami eltiltotta az önkormányzatokat szankciók alkalmazásától abban az esetben, ha nem teljesítették a hajléktalanokkal szemben fennálló ellátási kötelezettségüket. Ezzel a törvény rendelkezése nyíltan aláássa az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt, amúgy is bizonytalan mértékű állami / önkormányzati kötelezettség teljesítésének számon kérésének lehetőségét. Az új szabályozás megbontja a korábban meglévő egyensúlyt és az egyébként biztosítani szükséges szolgáltatások tényleges nyújtásától függetlenül lehetővé teszi a zaklató jellegű hatósági fellépést. Az önkormányzatok kellő kreativitással két legyet is üthetnek egy csapásra: erőteljes rendészeti fellépéssel elüldözhetik területükről a hajléktalanokat, így ellátásukat a rájuk jelentkező igény hiányára hivatkozva szüntethetik meg. Így fennáll a veszélye annak, hogy a szabályozás éppen ellentétes hatást vált ki azzal, mint amit a büntetőjellel jellemezhető fellépésnek Szívós Mária a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében tulajdonított, hogy ti. az „...alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, hovatovább az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségebb lét felé terelje.”

A hajléktalan személyekkel szembeni fellépés tehát több szempontból is aggályos. Elsősorban is aggályos azért, mert nem megold egy valóban létező problémát (a hajléktalansággal együtt járó közegészségügyi, esetleg közérkölc, közrend veszélyeztetésében megnyilvánuló kockázatot), hanem csupán térben máshová helyezi annak várható felbukkanását. A hajléktalanmentes övezetek kijelölésével a polgárokat két csoportra osztja: azokra, akik megérdemlik egészségük, erkölcsük és közösségi tereik védelmét, és azokra, akiket e védelem nem illet meg. Fennáll a veszélye annak, hogy a keményebb fellépés nem az ellátórendszer felé fogja terelni a fedél nélkülieket, hanem az önkormányzatok számára biztosít lehetőséget a tőlük és ellátásaiktól való szabadulásra. Ez egyfajta lefele nivellálási versenyt is elindíthat az önkormányzatok között, hiszen a toleránsabbak rosszabbul járhatnak, mint a kemény rendészeti fellépést választók.

Aggályos az Alaptörvény-módosítás a hatalmi ágak elválasztása szempontjából is, hiszen annak reflex-

szerúsége azt üzeni a társadalomnak, hogy a kormányzat nem hajlandó eltérni hatalma legcsekélyebb korlátozását sem, ami lényegében véve már – igaz a jog eszközeivel megvalósított – önkényes hatalomgyakorlást jelent.

Aggályos az Alaptörvény módosítása azért is, mert olyan élethelyzetért enged meg büntetni embereket, aminek kialakulása aligha szándékos magatartásuk következménye, s ezzel felfüggeszti az alkotmányos büntetőjog alkalmazásának lehetőségét. Végül aggályos a XXII. cikk (3) bekezdésének beillesztése az Alaptörvénybe és az új szabálysértési tényállás amiatt is, mert együttesen aláássák az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében vállalt, a hajléktalan személyekről való állami / önkormányzati gondoskodásra irányuló kötelezettségvállalás hitelét.

## JEGYZETEK

1. Szt. 4. § (2)-(3) bekezdés.
2. A 2010. évi CLXXI. törvény megszüntette az elhelyezésnek ezt a formáját.
3. Az 1993. évi LXXVIII. törvény vonatkozó 90/A §-át a 2000. évi XLI. törvény 2. §-a vezette be. A rendelkezés csak a közigazgatási reform bevezetésével vesz-tette hatályát.
4. Bővebben lásd SIMON Emese Réka – SZALÓKY Béla: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. *De Iuris-prudentia et Iure Publico. Jog- és Politikatudományi folyóirat*, 2013/2.
5. Kaposvár Megyei Jogú Város szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelete.
6. <https://www.kaposvar.hu/index.php?page=laws&width=800&F=2&T=1&lang=1>. Utolsó letöltés dátuma: 2014. június 2. 21:42.
7. UDVARHELYI Éva Tessza: *Az igazság az utcán hever. Válaszok a magyarországi lakhatási válságra*. Napvilág Kiadó, 2014, 117.
8. 2012. évi CXVI. tv. 6. § (6) bekezdéssel kerültek be az erről szóló új bekezdések az 1997. évi LXXXVIII. törvény 54. §-ába.
9. 2012. évi II. törvény 186. § (1) bekezdés
10. Jones SAMARA (ed.): *Mean Streets. A European Report on criminalising Homelessness in Europe. Coordinated by Guillem Fernandez Evangelista*. Fondation Abbé Pierre – European Federation of National Organisations working with the Homeless – Housing Right Watch. 6–7.
11. 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.
12. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
13. 2012. évi II. törvény.
14. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.
15. Erről bővebben lásd JUHÁSZ Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012/1, 35–49.
16. Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés.
17. Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés.

## KORLÁTOZOTT TEREK

SZOCIÁLIS JOGOK AZ ÉRDEMESSÉG ÉS A KRIMINALIZÁCIÓ  
ÁRNYÉKÁBAN

A hajléktalanság és az egzisztenciális kiszolgáltatottság kriminalizációja önmagában nézve, előzményeitől és kontextusától elszakítva nem más, mint egy (jogállamban) paradox és elfogadhatatlan megközelítésmód, amely alapjogi szempontból értelmezhetetlen módon a jogellenes cselekmény helyett egy helyzet, a nincstelen állapot szankcionálását eredményezi. Irányadónak tartjuk az Alkotmánybíróság 2012-es határozatában kinyilvánított álláspontját, amely egyértelműen rögzíti, hogy a hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem pedig büntetéssel kell kezelnie. Az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen, továbbá teljességgel értelmetlen az, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít bárkit szociális szolgáltatások igénybe vételére.

A legszükségesebb szegénység aktív és passzív megnyilvánulási formáit, a közterületi létet vagy a guberálást büntető jogszabályok fémjelzte megoldási kísérlet azonban – álláspontunk szerint – csak egy, az egyéni felelősség és az önhiba fogalmát központba helyező „szociális” szemléletmód körében értelmezhető. A kimondva vagy kimondatlanul a saját sorsért való személyes felelősséget, az önhibát központba helyező nézetrendszer a legitimitációs talaja az utóbbi évek során hazánkban az egyenlő méltóság elvét felülíró rendpárti, kriminalizációs hullámnak. Alkotmányjogi nézőpontból a szűkebben vett aggályos jelenséget, tendenciát nem önmagában, hanem a szociális biztonsághoz kapcsolódó juttatások körében is teret nyerő érdemességi személet tágabb kontextusában értelmezzük.

A hajléktalanokkal és az egzisztenciálisan rászorulókkal szembeni rendészeti-büntetőjogi fellépés, valamint a szociális jogok érdemességhez és egyéb feltételekhez kapcsolása ugyanakkor egyáltalán nem előzmények nélküli Magyarországon. Az előképek körében előkelő helyen említhető a guberálás, illetve a koldulás szabálysértési szankcionálása több településen (köztük például 2005-től Kaposvárott), a hajléktalanok frekvenciált közterületekről való kiszorítása érdekében alkalmazott, köztéri padokra szerelt karfák, a sajtó érdeklődését is kiváltó 2008-09-es „monoki kísérlet”, ezen belül a munkáért segélyt elve vagy éppen a szociális kártya bevezetése. A rászorultság miatti támogatást erodáló érdemességi szemlélet és a mindenhatónak hirdetett közmunkaprogramok egyik közvetlen kormányzati előképe éppen a 2008-ban indított *Út a munkához* program volt. Fontos azonban, hogy az említettek nagy része alapvetően helyi szintű, elszigetelt vagy burkolt jellegű, a jogállami intézményrendszer által kontroll alatt tartott intézkedés volt. 2010-től kezdődően azonban egyre erősebbé, nyíltabbá, országos szintű programmá váltak az önhibára építő, kriminalizációs törekvések.

A jogalkotás legmagasabb, alkotmányi szintjén a szemléletmód az Alaptörvény szociális jogi rendelkezéseinek megalkotásával kezdődött, majd a jogi szabályozás, a jogalkalmazás és a politikai kommunikáció által generált folyamat a 2013-as negyedik Alaptörvény-módosítás tetőzte be. Ez vég-

ső lépésként nyíltan magába az alkotmány szövegébe emelte be – az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek nyilvánított és törvényi szinten megsemmisített – életvitelszerű közterületi tartózkodás szankcionálását.

Nem hagyható figyelmen kívül témánk szempontjából az a köztudomású és történelmileg igazolt tény sem, hogy a gazdasági nehézségek negatív hatást gyakorolnak az emberi jogok érvényesülésére. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése is<sup>1</sup> figyelmeztet a 2009-től jelentkező gazdasági válság közvetlen és közvetett hatásaira Európa-szerte. Ezzel összhangban, magyar vonatkozásban az alapvető jogok biztosa hangsúlyozza az e tárgyban készült vizsgálatait összegző kötetében, hogy a társadalmi kohézió gyengülése, az előítéletes gondolkodásformák, a szélsőséges magatartások térnyerése és a bűnbakképzés társadalom-lélektani folyamata mind a válság fogalmához köthető jelenségek. Ugyanígy a tágabb értelemben vett válság kontextusában értelmezhetőek a nehezedő gazdasági viszonyokra és a kiéleződő

AZ EMBERI MÉLTÓSÁGGAL  
ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN,  
TOVÁBBÁ TELJESSÉGGEL ÉR-  
TELMEZETLEN AZ, HA AZ ÁL-  
LAM A BÜNTETÉS ESZKÖZEI-  
VEL KÉNYSZERÍT BÁRKIT SZO-  
CIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK  
IGÉNYBEVÉTELÉRE.

társadalmi problémákra adott – gyakran diszfunkcionális – állami válaszok. Egymással párhuzamosan figyelhető meg az állam kivonulása az élet egyes területeiről és emellett – a csökkenő állami szerepvállalás ellensúlyozására, a társadalmi többség vélt vagy valós érdekeinek érvényesítésére – a fokozódó kriminalizáció.<sup>2</sup>

Ebben a gazdasági-társadalmi kontextusban került sor a hatályos Alaptörvény szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek megszüvegezésére. Az Alaptörvény értelmében a szociális biztonsághoz való jog nem csak, hogy formálisan elveszítette a meglévő minimális alanyi jogi jellegét, és állami törekvésként, államcélként került megfogalmazásra, hanem nyílt teret nyert az érdemesség elvárása. Nem lehet másként értelmezni azt az alkotmányi passzust, amely szerint törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Az Alaptörvény szövege felülről törte át a szociális jogok alapvetően a rászorultságra épülő szolidaritás logikáját: immár nem azt kell az államnak támogatni, aki rászorult, hanem e körből csak azt, aki ezt a közösségtől „megérdemli”. A fentiek alapján nem meglepő, hogy az elmúlt évek során az alacsonyabb szintű szociális jogi jogalkotásban, törvényi és rendeleti szabályokban is teret nyertek a rászorultságtól független, kifejezetten az elesettek „nevelésére” irányuló feltételek. Az általános szociális támogatási forma, az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételeként az önkormányzat például rendeletben írhatja elő a lakóköznyezet rendezettségének, tisztán tartásának, higiénikus állapotának biztosítását. A „tiszta udvar, rendes ház” elvének előírása mellett említhető a szabály, amely értelmében – rászorultságtól függetlenül – meg kell szüntetni az ellátását annak, aki az éves felülvizsgálatot megelőző egy évben nem tud legalább 30 napos kereső tevékenységet igazolni.<sup>3</sup>

A szűkebb témákra visszakanyarodva, a hajléktalanság felszámolása és az egzisztenciálisan rászorulókat támogatása, a lakhatás területe vagy éppen a munkanélküliség csökkentése hagyományosan szociális jogi terület. A beavatkozás, a támogatás és segítség jellege, mértéke vagy megoszlása természetesen a világ minden demokráciájában komoly társadalmi viták tárgya. Magyarországon az utóbbi években azonban az eredendően szociális jogokkal összefüggő, második generációs alapjogi problémák a kormányzati intézkedések hatására egyre inkább

emberi jogi síkra kerültek, az emberi méltóságot érintő alapjogi problémaként értelmezhetőek. Ennek pedig az a nem elhanyagolható, mégis aránylag ritkán hangoztatott következménye lett, hogy másodlagossá vált az egyébként életbevágó szociális biztonsághoz való jog, az életmentő segítségen túlmutató, preventív jogvédő, megelőző beavatkozás, a hajléktalanság perifériáján lévők és a funkcionális hajléktalansággal küzdők programszerű, összehangolt segítése. Az említett *alapjogi átstrukturálódásra*, az emberi jogi oldal fokozott, közvetlen érintettségére számos példa hozható pusztán az ombudsmani gyakorlatból.<sup>4</sup>

A guberálás büntethetősége (Józsefváros, Kaposvár), az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítása viszonylag ismertebb témakörök, de idesorolhatóak a bejelentés nélküli, közhatalmi eszközökkel végrehajtott hajléktalan-telep-felszámolások Budapesten (így Zuglóban és Ferencvárosban), a szociális és rendészeti feladatokat egyszerre ellátó „előállító” hajléktalanszálló beüzemlése vagy a budapesti aluljárók „megtisztításának” kampánya. A felsorolt intézkedések összességében már nem elszigetelt problémaként, hanem folyamatként értelmezhetőek. Relatív szerencse, hogy a jogalkalmazás tehetetlenségi ereje folytán a tényleges rendészeti fellépés a gyakorlatban kisebb intenzitású, mint amilyenre elvben a jogszabályok alapot adnának. Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a bírságolásra, előállításra jogalapot teremtő szabályozás, a szankcionálás és intézkedés pusztán lehetősége is igen komoly, fenyegető és méltóságsértő hatással van a jogérvényesítésre szinte képtelen hajléktalan emberek esetében. Ez a „fékezett habzású” végrehajtási séma pedig összességében mégis megfelelt annak a célnak, hogy a zavaró, problémás, a városképet, közhangulatot és egyebet romboló, zavaró hajléktalanokat, nincsteleneket elűzze a frekvenciált közterületekről.

Eközben az érdemességi személtre, a „többség” jogainak, érdekeinek védelmére alapozva a jogvédelmi szint csökkentésének igénye az alapjogi gyakorlat területén is jelentkezett. Az erős állami beavatkozás, a többségi szempontok érvényesítése, a költségvetés teherbíró-képességére való hivatkozás a szociális jogok esetében megszokott formulák, de első generációs személyiségi vagy szabadságjogok esetében halvány hivatkozások csupán. Az elmúlt években a vita ennek ellenére (a segítség módja és mértéke helyett) abba az irányba tolódott el, hogy akinek szinte semmije nincs, az alappal tiltható-e el még a köz-

javak használatától is mások kényelme és jóérzése érdekében. Az alapjogi dogmatikában bevett teszt helyett a szükségességnek és az arányosságnak egyfajta direkt számszerűsített dimenziói kerültek a diskurzus középpontjába. Számos olyan jogalkotói kísérletnek lehettünk a tanúi már az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadását megelőzően is, amikor a többség érdekében is értelmezhető közérdekűség szolgál a klasszikus alapjogi hierarchiában legmagasabb szinten álló emberi méltóság korlátozásának alapjául. Jól példázza ezt a megközelítést az említett fővárosi „aluljáró-tisztítás” kapcsán az ombudsman és a főpolgármester között kialakult nyilatkozat-háború, amelyben a főpolgármester a többség érdekeire hivatkozva legitímálta az intézkedéseket, míg a biztos – a szükséges szakpolitikai intézkedésekre való felhívás mellett – alapjogi jelleggel ténylegesen már csak a nyomor minimumához való jogért küzdött a tiltó intézkedésekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság egyébként joggal üdvözölhető döntései – így különösen a guberálás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás szankcionálásának alkotmányellenessé nyilvánítása<sup>5</sup> – és relatív következetessége ellenére nem lehet szó nélkül elmenni az említett két határozat különvéleményeiben foglaltak mellett. Ezek indokolásában ugyanis a többségi alapjogvédő állásponttal szemben több alkotmánybíró is markánsan jogkorlátozó álláspont mellett érvelve nehezen értelmezhető megállapításokra ragadtatta magát. Álláspontjukkal a jogkorlátozást felkarolva annak legitim céljaként ismerték el a számszerű „arányosságot”, az általánosságban vett, alá nem támasztott közérdeket, a preventív jellegű szankciók alkotmányosságát.<sup>6</sup>

Komoly feszültségforrást jelent az, hogy e folyamatokkal párhuzamosan az alapjogvédő intézményeknek, így a bírósági rendszernek, az ombudsmannek és az Alkotmánybíróságnak *folymatosan szűkült a mozgásteret* az alapjog-korlátozó intézkedések, elsősorban a jogi szabályozás jogállami kontrollálhatóságával kapcsolatban. A kriminalizációra irányuló, helyi szintű törekvéseket kezdetben még az „első védelmi vonal”, a törvényességi ellenőrzést végző kormányhivatalok is próbálták keretek közé szorítani. Az alapjogsértő jogalkotási lépésekkel szembeni egyre határozottabb ombudsmani fellépés, majd a témában a klasszikus alapjogi megközelítéshez hű alkotmánybírósági határozatok azonban nem az indokolatlan,

aránytalan, alapjogilag magyarázhatatlan jogalkotói irány visszafordításához vezettek, hanem a kereteket jelentősen átíró alaptörvény-módosításhoz. A módosítás – némiképp ironikus módon épp a lakhatás biztosítására irányuló állami törekvést deklaráló új alaptörvényi előíráshoz kapcsolva – megteremti az alkotmányi alapot arra, hogy a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást a jogalkotó jogellenessé minősítse. E rendelkezés az alkotmányossági standard szövegszerű felülírásával, „felülalkotmányozásával” az Alaptörvény belső koherenciájának kérdésességéhez is elvezet. (Az alapvető jogok biztosja éppen e belső koherencia érvényesülése védelmében indítványozta az Alkotmánybíróságnál az alaptörvény-módosítás felülvizsgálatát, a testület azonban az ombudsmani indítványt visszautasította és csupán az értelmezési keretek nyitottságát hangsúlyozta.<sup>7</sup>)

A negyedik alaptörvény-módosítás ezen a területen is drasztikusan legyengítette a működő jogvédelmi immunrendszert. Jelenleg úgy tűnik, az életvitelszerű közterületi tartózkodást tiltó zónák kijelölése csak egy kifejezetten aktivista, az alapjogi hierarchiára alapozó, az Alaptörvény rendelkezései között az emberi méltósághoz való jognak az értelmezési elsődlegességén nyugvó, de szövegelletlen értelmezéssel tekinthető alkotmányvértőnek. Ha az Alaptörvény valamennyi, a negyedik módosítással beépült rendelkezésének alkotmányi jelleget tulajdonítunk, már csupán az önkormányzati „zónarendeletek” túlzott buzgósággal megállapított szabályai vonhatóak vizsgálat alá, de azok ténye és jogalapja már nem. Alkotmányossági felülvizsgálat tárgya lehet jelenleg elméletileg minden olyan szabályozás is, amely – közvetve vagy közvetlenül – a „jogszerűen” megrajzolt tiltott zónákon túlmenően is tiltja, akadályozza a közterület életvitelszerű használatát. Erre hivatkozva kezdeményezett az ombudsman alkotmánybírósági eljárást az emberi méltóságot sértő kaposvári önkormányzati rendeleti előírás miatt, amely a város teljes területén bírság kiszabásával szankcionálja az életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok közterületi elhelyezését, illetve támadta meg a Kúria előtt a Fővárosi Közgyűlés rendeletét, amelyben indokolatlanul széles körben jelölte ki azokat a budapesti közterületeket, ahol jogszerűtlennek minősül az életvitelszerű tartózkodás.

AZ ALAPTÖRVÉNY SZÖVEGE FELÜLRŐL TÖRTE ÁT A SZOCIÁLIS JOGOK ALAPVETŐEN A RÁSZORULTSÁGRA ÉPÜLŐ SZOLIDARITÁS-LOGIKÁJÁT: IMMÁR NEM AZT KELL AZ ÁLLAMNAK TÁMOGATNI, AKI RÁSZORULT, HANEM E KÖRBŐL CSAK AZT, AKI EZT A KÖZÖSSÉGTŐL „MEGÉRDEMLI”.



A totális rendpárti-szankciós jogi és kommunikációs hengerrel szemben az alapjogvédelem kisebb győzelmeket, időleges eredményeket tud felmutatni. A teljes képhez tartozik, hogy az alkotmánybírósi határozatokat követően az életvitelszerű közterületi tartózkodás teljes körű és totális jellegű tilalma némileg szelídült (ha hivatalos felszólításra elhagyja a területet, akkor nem büntethető a hajléktalan), az akár azonnali elzárást eredményező szankcionálás átalakult, az önkormányzati rendeletekből pedig eltűnt a guberálás közvetlen, direkt szabálysértéssé nyilvánítása. A példaként említett zuglói statáriális hajléktalantelep lebontása kapcsán született olyan elsőfokú bírósági döntés, ami kártérítést állapított meg az érintettek számára, ennek hatására pedig más önkormányzatok (pl. Csepel, Újpest) visszakoztak hasonló intézkedéstől. Ezt ellenpontozza a fővárosi zónarendelet valósága, a hulladék tulajdonjogi helyzetének megváltoztatásával pedig a guberálás lopásként való szankcionálhatóságának lehetősége.

Ha nemzetközi vizekre evezünk, akkor minden bizonnyal egy mély és komplex elemzést is megérne az, hogy az Európai Unió egyes országaiban, különösen a „keleti végeken” a szociális jogok területén, a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésével kapcsolatban a gazdasági válság milyen társadalmi, alapjogi feszültségekhez vezetett. Az előítéletesség és a szolidaritás csökkenése nemcsak nálunk figyelhető meg, Nyugat-Európában különösen a migrációval összefüggő szigorítások említethetők, felmerülhetnek esetenként kisebbségi vonatkozások (pl. romatelepek felszámolása Franciaországban), de ezek alapvetően lokális jellegűek maradtak. Magyarországon ugyanakkor példátlanul erőteljes az az említett kettősség, ami a szociális jogok relativizálása, önhibától való függővé tétele és az érdemességi szemlélet megjelenése, valamint az egzisztenciálisan rászorult, hajléktalan személyekkel szembeni „közrendvédelmi” rendészeti fellépés szabályozás szintjén való fokozása jelentett az utóbbi években. A hajléktalanság és más súlyos egzisztenciális státuszokkal szembeni rendészeti fellépést érintően a nemzetközi sztenderdek kapcsán az összevetést nehezíti, hogy nem igazán vannak hasonló, az európai jogvédelmi fórumokig eljutó, így referenciaként említhető ügyek. Véleményünk szerint ennek a hiátusnak az elsődleges oka, hogy ha van is ilyen jellegű szabályozás vagy jogalkalmazási gyakorlat, akkor ezek belső körben ma-

radnak, mivel a hazai bíróságok és alkotmánybírók kezelni tudják az alkotmányos kereteken túlterjeszkedő intézkedéseket. A nemzetközi, alapjogi aspektusú kritikákat ugyanakkor jól mutatja az ENSZ jelentésteveőinek állásfoglalása és felhívása 2012-ben, illetve a több mint 130 hajléktalanok jogaiért küzdő civil szervezetet tömörítő FEANTSA nyílt levele és határozott tiltakozása az Alaptörvény negyedik módosítása kapcsán 2013-ban.<sup>8</sup> A Velencei Bizottság negyedik Alaptörvény-módosítást érintő állásfoglalása – tartalmi kritika helyett – főleg arra a paradoxonra világított rá, hogy az Alkotmánybírók által alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezés hogyan válhat az Alaptörvény részévé és mércévé.<sup>9</sup>

Az említett magyar törvényi és alkotmányi szabályokkal összefüggésben magyar ügyek ezen a területen eddig nem kerültek az Emberi Jogok Európai Bírósága elé, leginkább praktikus okokból: az Alaptörvény negyedik módosítása óta kicsit több mint egy év telt csak el, és eleve igen nehéz a panasztétel e csoportok esetében. Bár a Bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseiből következően nem a szociális alapjogvédelem fóruma, de – éppen az emberi méltóság, illetve az egyenlő bánásmód sérelme miatt – egyáltalán

nem kizárt, hogy a hatályos magyar szabályozás közvetve, konkrét eseten keresztül a legjelentősebb európai emberi jogvédő fórum elé kerül a közeljövőben. Jelzésértékű lehet ezzel összefüggésben az Európai Parlament – kötelező erővel nem bíró – állásfoglalása az Európai Unió hajléktalansággal kapcsolatos stratégiájáról, amely hangsúlyozza, hogy az Unióban „sürgősen véget kell vetni a hajléktalanok bármiféle kriminalizálásának, egész közösségek marginalizálásának”, ennek nyomán „felhívja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy he-

lyezzenek politikai nyomást azon tagállamokra, amelyek szankcionálják a hajléktalanságot”.<sup>10</sup>

Tanulságos továbbá a szociális jogok és a méltóságvédelem terén egyébként kifejezetten attraktívnak nem minősíthető amerikai egyesült államokbeli bírósági gyakorlat, amely az időszakonként népszerűvé váló tagállami életminőség-törvényeknek parancsolt megálljt. Ezen szabályozások kimondott és hangsúlyozott célja a városkép védelme volt, valamint a helyi lakosság „megóvása” a zavartól, bosszúságtól és kellemetlenségtől, amit a hajléktalan, elszegényedett, utcán élő, alvó, szükségleteit végző emberek látványa jelentett. Az Egyesült Államok

Legfelsőbb Bírósága már az 1960-as és '70-es években világossá tette, hogy senkit nem lehet sem közvetlenül, sem pedig közvetve – a szankcionálandó magatartások széles körének felsorolásával – pusztán a helyzete, státusza, állapota alapján büntetni, érvként pedig a jövőbeli bűnözés lehetősége nem fogadható el. Az 1990-es években az Amerikai Egyesült Államok Fellebbviteli Bírósága számos döntésében erősítette meg azt az álláspontot, hogy egyébként ártalmatlan (közterületi) cselekményért vagy pusztán a hajléktalanság okán bárkinek – akinek egyébként nincs hová mennie – őrizetbe vételét előírni alkotmányellenes.<sup>11</sup>

Végül szeretnénk felidézni azt, a fentiekhez képest szinte utópisztikus megközelítésmódot, amely az ezredfordulón jellemezte a magyar alapjogi diskurzust. Ekkor még a lakhatás jogának alanyi jogi jellege, legalábbis szituatív kikényszeríthetősége volt a kérdés az Alkotmánybíróság előtt. Az az egyébként igencsak tanulságos alapjogi diskurzus, amely 2000-ben az akkori ombudsmanok és az Alkotmánybíróság között a lakhatáshoz való jog tárgyában folyt, a mai alkotmányos viszonyok között álláspontunk szerint elképzelhetetlen lenne. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, hogy az foglaljon állást a tekintetben, hogy levezethető-e a szociális biztonság jogából a lakhatáshoz (de nem lakáshoz) való jog. Az Alkotmánybíróság ilyen tartalmú alanyi jogot általánosságban nem tekintett kiolvashatónak a szociális biztonságot deklaráló alkotmányi rendelkezésből, azt mindazonáltal rögzítette, hogy extrém, az életet és emberi méltóságot veszélyeztető élethelyzetekben, egyfajta „szezonális alapjogként” mindenkinek joga van egy minimális szintű gondoskodáshoz és segítségnyújtáshoz az állam részéről.<sup>12</sup> A kisebbségi biztos az Alkotmánybíróság határozatát némi kritikával illette, mivel a határozat „*az emberi méltósághoz való jog megvalósulását egy kétségtelenül indokolt és fontos, ám túlságosan szűk szempont szerint vizsgálja.*”<sup>13</sup>

A hajléktalanság a lakhatási szegénység legsúlyosabb formája, de jóval tágabb területről van szó annál, amit a téli krízisidőszakban az átmeneti, életmentő szállás vagy éjjeli melegedő jelent a hajléktalankok számára. Miközben a legextrémebb helyzetekre – a civilek aktív, nélkülözhetetlen segítsége mellett – van, pontosabban, szerencsés helyzetben lehet valamiféle (minimális, pillanatnyi) megoldás, a lakhatási szegénységgel kapcsolatos közép- és hosszabb távú stratégiák hiányoznak. Úgy tűnik, jelen helyzetben már nincs létjogosultsága az egykori kérdésnek, hogy létezik-e önálló, alanyi jogi, bármely for-

mában kikényszeríthetőséggel bíró lakhatáshoz való jog. A szociális jogi aspektus elhalványodása, a rendparti aktivitás mellett éppen itt nem jelenik meg a szükségszerűen cselekvő állam. Az Alaptörvény szövegében szereplő lakhatással összefüggő szerepvállalás és „törekvés” pedig nem tűnik többnek annál, bár – és talán ennek is örülni kell – kevesebbnek sem, mint amit az Alkotmánybíróság 2000-ben kimondott az államcél jelleggel és a széles mozgástérrel kapcsolatban. A rendelkezés valódi hivatkozási pont helyett inkább egy olyan „fügefalevélként” írható le, amely igyekszik eltakarni a lakhatás területével kapcsolatos állami szerepvállalás hiányát, adósságait. Szimbolikus szépségét jelentősen beárnyékolja az ugyanebben a cikkben található rendelkezés az életvitelszerű tartózkodás korlátozására, valamint az azzal rokon, fent részletesen kifejtett érdemességen alapuló jogalkotási tendencia.

## JEGYZETEK

1. Lásd FRA working paper on 'Protecting fundamental rights during the economic crisis' [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf)
2. SZAJBÉLY Katalin (szerk.): A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában projekt. AJB projektfüzetek. 2013/3, lásd [http://www.ajbh.hu/documents/10180/124834/valsag\\_vesztesei\\_2013.pdf/11a8619c-6093-47c7-89fd-90a9db7e34b9?version=1.1](http://www.ajbh.hu/documents/10180/124834/valsag_vesztesei_2013.pdf/11a8619c-6093-47c7-89fd-90a9db7e34b9?version=1.1)
3. Itt említhető, hogy az ombudsman 2013-ban kezdeményezte a „tisza udvar, rendes ház” elvét tartalmazó felhatalmazás alkotmánybírósági vizsgálatát, mivel álláspontja szerint több szempontból aggályos az a felhatalmazás, amellyel élve az önkormányzatok a szociális támogatás feltételeként előírhatják és ellenőrizhetik a kérelmező lakóköznyezetének belső állapotát, rendezettségét. Az AB eljárás jelenleg folyamatban van, az ombudsmani indítvány itt érhető el: [http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201303384A\\_i.pdf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201303384A_i.pdf)
4. A kiszolgáltatott csoportok védelmét érintő ombudsmani gyakorlatot összefoglalja a *Pajzsuk a törvény* című kiadvány 4. fejezete. Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Pajzsuk+a+t%C3%B6rv%C3%A9ny+-+R%C3%A1szorul%C3%B320csoportok+az+ombudsmani+jogv%C3%A9delemben/1cc8924d-b610-4813-92f4-30c289223207?version=1.1>
5. Lásd 176/2011. (XII. 29.) AB határozat és 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
6. Különösen figyelemre méltóak Szívós Mária alkot-

- mánybíró említett határozatokhoz fűzött különvéleményei. A guberálás kapcsán az alkotmánybíró kiemeli például, hogy „...függetlenül attól, hogy kit milyen cél, avagy jól felfogott érdek vezérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásson, onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az adott lakókörnyezetben élők nyugalmát, háborgatja azok mindennapjait”. Az életvitelszerű közterületi lét szankcionálása kapcsán pedig arra jut, hogy „a szóban forgó tényállás nem azt az élethelyzetet rendeli büntetni, hogy egy adott személynek (bármely okból) nincs otthona, hanem egy ettől jogilag teljes mértékben elkülönülő és külön is értékelendő magatartást. Azt a magatartást, miszerint a hajléktalan (de a törvény általános személyi hatálya figyelemmel nem feltétlenül hajléktalan) személy életvitelszerű lakhatás céljára használja a közterületet.”
7. A hivatkozott 12/2013. (V. 24.) AB határozat és az ombudsman indítványának szövege: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1E09722E15EB5DA0C1257B5D001B9851?OpenDocument>
  8. FEANTSA állásfoglalást lásd <http://www.feantsa.org/spip.php?article1104&lang=en>, az ENSZ jelentéstevők véleményét lásd <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=E>
  9. A véleményt lásd [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e)
  10. Az állásfoglalást lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0010+0+DOC+XML+V0//HU>
  11. Részletesebben lásd Don Mitchell: *The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of Anti-Homeless Law. In The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space.* New York, Guilford Press, 162. Magyarul lásd *Replika*, 2010/2, 72.
  12. Lásd 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.
  13. Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2000. január 1. – december 31. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-352-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

# HAJLÉKTALANSÁG ÉS MÉLTÓSÁG

A KRIMINALIZÁCIÓ TILALMÁTÓL A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOGIG

## I.

A hajléktalanság kriminalizálásában egyszerre nyilvánul meg a jóléti állam eszméje elleni támadás és az állam jóléti funkcióinak leépítését és átértelmezését egyaránt magában foglaló büntető fordulat, valamint a III. Magyar Köztársaságnak az alkotmányos demokrácia és jogállamiság eszméin nyugvó intézményrendszere lebontásának ezzel párhuzamosan zajló folyamata. A fedél nélkül élők törvényen kívül helyezése mindennél jobban kifejezi a köztársaság eszméjének lábbal tiprását. A köztársaság jogilag és morálisan egyenrangú polgárok közössége: ezt a morális egyenlőséget a szélsőséges társadalmi egyenlőtlenségek eleve ellehetetlenítik, az osztályhierarchia legalján lévők hatósági üldözése, valamint az ennek igazolására szolgáló, a hajléktalan embereket hibáztató, kirekesztő és dehumanizáló diskurzus pedig mindezt szentesíti.<sup>1</sup> A magántulajdon rendszeréből kirekesztett hajléktalan emberek így kívül rekednek az állampolgári közösségen is<sup>2</sup>: a hajléktalanság „nem a közösségen belüli problémaként, hanem a közösségen kívülről érkező fenyegetésként jelenik meg”.<sup>3</sup> Másrészt a hajléktalanság kriminalizálása eljárásrendi szempontból is az alkotmányos demokrácia tagadásának az egyik kirívó példája, amennyiben az Alaptörvény negyedik módosítása azután tette azt újra lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság korábban az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlennek és ezért alkotmányellenesnek találta a hajléktalanság büntetését.<sup>4</sup>

A továbbiakban először az Alkotmánybíróság hajléktalanság kriminalizálásáról szóló döntését elemzem az Amerikai Egyesült Államok kapcsolódó esetjoga tükrében, majd a hajléktalan élethelyzet és az emberi méltóság előbbiben felvetett összefüggését gondolom tovább a szociális jogokról szóló korábbi magyarországi alkotmánybírói esetjog kapcsán. Amellett fogok érvelni, hogy az emberi méltóság elidegeníthetetlen jogából nem csupán az államhatalom korlátozása (a hajléktalanság kriminalizációjának tilalma), hanem az állam cselekvési kötelezettsége (a lakhatáshoz való jog biztosítása) is következik. Nem csupán a hajléktalanság büntetése összeegyeztethet-

len az emberi méltóság védelmével, hanem a hajléktalanság is.

## II.

Az Alkotmánybíróság több szempontból is alkotmányellenesnek találta a szabálysértési törvény és a közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló fővárosi rendelet közterületi hajléktalanság kriminalizálásáról szóló rendelkezéseit.<sup>5</sup> Egyrészt ezek megfogalmazása nem volt egyértelmű, ami elentétes a jogbiztonság alkotmányos alapelveivel, és lehetőséget ad az önkényes jogalkalmazásra. A hajléktalanság kriminalizálását az Alkotmánybíróság azonban nem csupán formai, a megfogalmazás pontatlanságával kapcsolatos okokból találta alkotmányellenesnek, hanem azért is, mert az összeegyeztethetetlen az emberi méltóság védelmével, azzal összefüggésben, hogy a közterületi hajléktalanság büntetendővé nyilvánításának nincsen legitim alkotmányos indoka. A közrend védelme ebben az esetben nem legitim indok az Alkotmánybíróság érvelése szerint, mivel „önmagában az,

*hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti*”, a közrendet valóban veszélyeztető magatartások szankcionálására pedig a szabálysértési törvény számos önálló tényállást ismer.

Az Alkotmánybíróság azonban arra a következtetésre jut, hogy „valójában nem a közrend védelméhez fűződő érdekek motiválták a jogalkotót e tényállás megállapítása során”, hanem az, hogy az utcán élő embereket a büntetés eszközeivel kényszerítsék a szociális ellátás (vagyis a hajléktalanellátó intézmények) igénybevételére. „A települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízishelyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást.” Ezzel összefüggésben az

NEM CSUPÁN A HAJLÉKTALANSÁG BÜNTETÉSE ÖSSZE-EGYEZTETHETETLEN AZ EM-  
BERI MÉLTÓSÁG VÉDELMÉVEL,  
DE A HAJLÉKTALANSÁG IS.

Alkotmánybíróság megállapította, hogy „...sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételeire való ösztönzése nem tekinthető olyan legitím, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná.”

### III.

Annak megvilágítására, hogy mennyire előremutató az Alkotmánybíróság érvelése, érdemes azt összevetni az Amerikai Egyesült Államok bíróságainak kapcsolódó esetjogával.<sup>6</sup> Wes Daniels kritikai áttekintése során arra a megállapításra jut, hogy a hajléktalanság „önkéntelen” vagy „önkéntes” mivoltáról alkotott vélekedéseknek döntő jelentősége volt abban, hogy a bíróságok jogszerűnek vagy jogsértőnek találták a hajléktalanság kriminalizálásáról szóló jogszabályokat, illetve a hajléktalan emberek közterületi jelenléte ellen fogantatosított hatósági intézkedéseket.<sup>7</sup> Azok a bíróságok, amelyek a hajléktalanságot olyan kényszerű állapotnak tekintették, amelynek megváltoztatására a fedél nélkül élő embereknek nincs lehetősége, alkotmányellenesnek ítélték a hajléktalanság kriminalizálását, illetve a végszükség elvére hivatkozva (*necessity defense*)<sup>8</sup> elutasították a fedél nélkül élő emberek felelősségének megállapítását. Ezek a bírósági döntések arra az amerikai esetjogra támaszkodtak, amelyek a csavargást, illetve a kábítószerfüggést tiltó rendeletek kapcsán kimondták, hogy alkotmányellenes – az amerikai alkotmány „kegyetlen és szokatlan” büntetések tilalmáról szóló nyolcadik kiegészítését sértő – valakit a „státusza” (helyzete, állapota) miatt büntetni.<sup>9</sup> Azok a bíróságok azonban, amelyek úgy találták, hogy a hajléktalan emberek nem feltétlenül kényszerből élnek az utcán (hanem például azért, mert úgy döntöttek, hogy nem veszik igénybe a hajléktalanellátást), nem tartották alkotmányellenesnek a hajléktalanság kriminalizálását.

Ha a hajléktalan embereknek nincs más választásuk, mint hogy közterületen éljenek, úgy a közterületen élés betiltása a hajléktalan emberek létének betiltását jelentené, mivel mindenkinek lennie kell *valahol*.<sup>10</sup> Ha azonban a rendelkezésükre áll valamilyen – bármilyen – alternatíva, úgy ez az érvelés már nem állja meg a helyét, ráadásul a hajléktalanság problémájának egy olyan társadalmi konstrukcióját erősíti meg, amely elvitatja a hajléktalan emberek állam-

polgáriságát, és ellehetetleníti az emberhez méltó lakhatáshoz való hozzáférés mindenki számára való biztosításához szükséges társadalompolitikai reformokat. Ahogyan Giorgio Agamben filozófus munkájára építve Leonard C. Feldman megállapítja, a közterületen élő embereket a hajléktalanság magatehetetlen áldozatainak tekintő, valamint a fedél nélküli élethelyzetet választásként értelmező (és ebben az értelemben a helyzetükért a hajléktalan embereket hibáztató) megközelítések egyaránt megerősítik a hajléktalan emberek teljes állampolgáriságtól való megfosztását és *puszta biológiai létre* való redukálását, és egyaránt jóváhagyják az állam biológiai élet feletti rendőri hatalmát, amennyiben vagy igazolják

a közterületi hajléktalanság kriminalizálását, vagy pedig az ellátásokra szolgáló intézményeket jelölik ki a hajléktalan emberek egyedül elfogadható tartózkodási helyének.<sup>11</sup> Abban az esetben, ha nem veszik igénybe az intézményi elhelyezést (például azért, mert az éjjeli menedékhelyen nem lehetnének együtt a párjukkal vagy a kutyájukkal, vagy mert megalázónak vagy fojtogatónak érzik az ott

uralkodó viszonyokat), ebben az érvrendszerben jogszerűen fogantatosíthatóak ellenük rendőri intézkedések.

### IV.

Az Alkotmánybíróság határozata – az alapvető jogok biztosának indítványához hasonlóan<sup>12</sup> – több alkalommal érinti a hajléktalanság kényszerű mivoltát. A hajléktalan emberekre úgy utal, „akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért *kényszerűségből* a közterületen élnek”, és akiknek továbbá „*nincs lehetőségük* arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában *kénytelenek* – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.”<sup>13</sup> A magyarországi szabályozásra annyiban könnyen alkalmazható lett volna a hajléktalanság kriminalizálását egy élethelyzet (nem pedig cselekedetek) büntetéseként értelmező, és annak jogsértő mivoltát erre alapozó fent leírt gondolatmenet, hogy szemben az Amerikai Egyesült Államokkal, ahol tipikusan formálisan neutrális, nem diszkriminatív módon (pl. a járdára fekvés vagy leülés tiltásával) igyekeznek kiszorítani a hajléktalan embereket a közterekről, az alkotmányellenesnek ítélt magyarországi jogszabályokban definiált tényállás lényegében a hajléktalanság definícióját adja: „a közterület *életvitelszerű* lakhatás

céljaira történő használata.” Másrészt az, hogy a szabályozás büntethetőséget kizáró okként jelölte meg, „ha a városi önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja”, elvben elejét vette az ilyen irányú alkotmányossági kritikának, még akkor is, ha – ahogyan azt a határozat is megállapítja – az idézett kitétel szerint nem megállapítható, hogy egy hajléktalan ember pontosan mikor hivatkozhat a hajléktalanellátás feltételeinek hiányára.<sup>14</sup>

Továbbá, szemben a korábbi, alkotmányellenesnek ítélt szabályozással, az Alaptörvény negyedik módosítását követően elfogadott (és ma is hatályos) szabályozás már nem az ország egész területén, hanem a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületekre, valamint a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületeire vonatkozik. Ebben az esetben már nem állná meg a helyét a közterületi hajléktalanság szűk értelemben vett kényszerhelyzetként való értelmezésén alapuló kritika, hiszen a hajléktalan emberek lehetnek *valahol*.<sup>15</sup>

Ezért is különösen fontos, hogy az Alkotmánybíróság következtetései lényegében függetlenek a közterületi hajléktalanság legszűkebb értelemben vett kényszerhelyzetként való értelmezésétől. Az Alkotmánybíróság nem azért tartotta a méltóság védelmével összeegyeztethetetlennek a közterületi hajléktalanság kriminalizálását, mert ezzel az állam olyan tevékenységek miatt büntetné a hajléktalan embereket, amelyeket nem áll módjukban nem megtenni, hanem azért, mert önmagában ezzel nem sértik mások jogait vagy veszélyeztetik a közrendet. Az alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „...*sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére.*” Ezzel az Alkotmánybíróság megerősítette a fedél nélkül élő emberek állampolgári mivoltát, amennyiben kimondta, hogy a hajléktalan emberek az otthonukkal együtt nem veszítik el egyúttal a cselekvési szabadságukat is abban az értelemben, hogy állami kényszert lehetne ellenük alkalmazni, amennyiben nem veszik igénybe – a személyes szabadságot nem melleleg számtalan módon korlátozó – hajléktalanellátó intézmények szolgáltatásait.

#### IV.

A hajléktalanság okai társadalmiak, különös tekintettel a lakhatás megfizethetőségét meghatározó ál-

lami közpolitikákra. A hajléktalanság kriminalizálásával az állam egy olyan helyzetért büntet embereket, amelybe alapvetően az állam – az erőforrások elosztását meghatározó – közpolitikái következtében kerültek.<sup>16</sup> A hajléktalanság és az emberi méltóság összefüggésében ezért joggal merül fel az állam hajléktalansággal kapcsolatos felelőssége, valamint ennek alkotmányjogi vonatkozásai.

Az Alkotmánybíróság két legfontosabb döntése ezzel összefüggésben a szociális biztonsághoz való jogot értelmező 32/1998. (VI. 25) AB határozat, valamint a lakhatáshoz való jogról szóló 42/2000. (XI. 8.) AB határozat. Előbbi döntésében az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben úgy értelmezte, hogy az „...*a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*” A szociális biztonsághoz való jognak erre az értelmezésére hivatkozott az Alkotmánybíróság a lakhatáshoz való jogról szóló döntésében is. A határozat azonban teljesen érzéketlen volt az emberi méltóság követelményeire, amennyiben arra a következtetésre jutott, hogy „...*az emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.*”

A határozat az állampolgárok hajléktalanságával kapcsolatban csak abban az esetben állapított meg állami felelősséget, amennyiben a „szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti”.<sup>17</sup>

A szociális biztonsághoz való jog hajléktalanságra vonatkozó tartalmát kibontva az Alkotmány-

bíróság tehát kizárólag *a pusztta lét* védelmével kapcsolatban állapítja meg az állam felelősségét, pedig ez „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelességéből”<sup>18</sup> következik, akár a szociális biztonsághoz való jogtól, akár az Alkotmány azon további (az egészséges környezethez való jogról, a család védelméről, valamint a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelmére való jogáról szóló) rendelkezéseitől függetlenül, amelyek együttes értelmezése lehetetlenné tette volna az Alkotmánybíróság számára, hogy az állam lakhatással kapcsolatos felelősségét ilyen libertariánus szellemben<sup>19</sup> – vagyis ennyire szűken – értelmezze. Jól érzékelteti a hajléktalansággal kapcsolatos állami felelősségnek a *pusztta lét* védelmére redukálását, ha összevetjük az Alkotmánybíróság döntését az indiai alkotmánybíróság egyik kapcsolódó döntésével, amely a következőképpen érvel: „*Az élethez való jogot minden civilizált társadalom garantálja. Ez magában fog-*

lajla az élelemben, a rubázkodáshoz, a méltó környezet-bez és az elfogadható szálláshoz való jogot. Tekintetbe kell venni egy állat és egy emberi lény menedékre való szüksége közötti különbséget. Az állat számára ez pusztán a test védelmét jelenti; egy emberi lény számára »olyan megfelelő lakhatást, ami lehetővé teszi számára a fejlődést minden tekintetben« – fizikailag, mentálisan és intellektuálisan.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság tévesen hivatkozott arra, hogy a lakhatáshoz való jog elismerésével figyelmen kívül hagyná, hogy a jogalkotó széles körű szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében,<sup>21</sup> mivel a lakhatáshoz való jog nem a szociális biztonsághoz való jog érvényre juttatásának az eszköze (mint például a lakásfenntartási támogatás vagy a szociális bérlakások), hanem annak tartalmi eleme. Ráadásul elengedhetetlen tartalmi eleme, amennyiben nehéz elképzelni a szociális biztonsághoz való jog olyan tartalmi kibontását, ami nem tartalmazza a lakhatáshoz való jogot, viszont megfelel az Alkotmánybíróság által korábban támasztott mércének, vagyis biztosítja az emberi méltósághoz való jog érvényesüléséhez szükséges megélhetési minimumot. A dél-afrikai alkotmánybíróság szavaival: »...kétség nem férhet hozzá, hogy a társadalmunk alapvető értékei: az emberi méltóság, a szabadság és az egyenlőség meg vannak tagadva azoktól, akiknek nincsen ételük, ruhájuk és szállásuk».<sup>22</sup>

A morális intuíciója vélhetően bárkit, aki akár csak valamelyest át tudja érezni, hogy mit jelent otthon nélkül, hajléktalanként élni, arra a belátásra vezetne, hogy az emberi méltósággal nemcsak a hajléktalanság büntetése összeegyeztethetetlen, hanem mindaz, amit a hajléktalanság jelent. Az a kérdés, hogy ez a morális intuíció – a politikai közösség legalapvetőbb közös értékeit megfogalmazó – alkotmányjog rendszerében is méltó kifejezésre tud-e jutni.

Amennyiben azt tekintjük az alkotmány alapvető feladatának, hogy minden állampolgár számára biztosítsa az emberi méltóságnak megfelelő élet feltételeit,<sup>23</sup> úgy elkerülhetetlen újragondolni az állam felelősségét és – a lakhatáshoz való jog elfogadható minimumának biztosításával kapcsolatban: kikényszeríthető – kötelezettségeit a szegénység olyan szélsőséges formáival kapcsolatban, amelyek lehetetlené teszik a méltósághoz való jog érvényesülését.<sup>24</sup> Az emberi méltóság védelméhez az államnak nem elég létrehoznia a be nem avatkozásnak a jogállamiság által körülhatárolt szféráját: a polgári és politikai jogok garantálásán túl – nem utolsó sorban ezek tényleges érvényre juttatása érdekében – szociális jogokat is biztosítania kell, és nem csak szavakban, az állampolgárai számára.<sup>25</sup>

1. Lásd MISETICS Bálint: Criminalisation, Discourse, and Symbolic Violence, *Homeless in Europe*, 2013, Winter, 12–14. A strukturális, fizikai és szimbolikus erőszak, illetve a morális, adminisztratív és fizikai kirekesztés összefüggéseiről a hajléktalanság kriminalizálásával kapcsolatban lásd MISETICS Bálint: Otthontalan, csupa-csősz világ. Hajléktalanság és kriminalizáció Magyarországon, *Replika*, 2010/2, 29–44, valamint UDVARHELYI Éva Tessza: *Az igazság az utcán hever. Válaszok a magyarországi lakhatási válságra*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2014, 89–129.
2. A kirekesztő tulajdonjog és a közösség kirekesztő értelmezésének „végzetes összjátékáról” a hajléktalanság kriminalizációjával összefüggésben lásd Jeremy WALDRON: Community and Property – For Those Who Have Neither. *Theoretical Inquiries in Law*, 2009, 61–192. Vö. Nicholas BLOMLEY: Homelessness, rights, and the delusions of property. *Urban Geography*, 2009, 577–590.
3. Samira KAWASH: A hajléktalan test, *Replika*, 2010/2, 53–70.
4. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
5. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a, valamint a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B § (1) bekezdés c) és d) pontjai.
6. A hajléktalanság amerikai egyesült államokbeli kriminalizálásáról rendszeres áttekintést ad a National Law Center on Homelessness & Poverty (legutóbbi jelentésük a *Criminalizing Crisis: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*), az erről szóló kritikái irodalomból közöl válogatást MISETICS Bálint – UDVARHELYI Éva Tessza (szerk.): *Personae non gratae. Hajléktalanság és térbeli kirekesztés*, *Replika*, 2010/2.
7. Wes DANIELS: Derelicts, Recurring Misfortune, Economic Hard Times and Lifestyle Choices. Judicial Images of Homeless Litigants and Implications for Legal Advocates, *Buffalo Law Review*, 1997, 687–737.
8. Erről a stratégiáról bővebben lásd Edward J. WALTERS: No Way Out. Eighth Amendment Protection for Do-or-Die Acts of the Homeless, *The University of Chicago Law Review*, 1995, 1619–1649.
9. Lásd Leonard C. FELDMAN: A csavargótörvényektől a hajléktalanellenes politikáig, *Replika*, 2010/2, 101–129.
10. Jeremy WALDRON: Homelessness and the Issue of Freedom. *UCLA Law Review*, 1991, 295–324.
11. Leonard C. FELDMAN: *Citizens without shelter. Homelessness, democracy, and political exclusion*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

12. Lásd továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az AJB 6724/2010. számú ügyben, amely *expressis verbis* hivatkozik a státuszvétség fogalmára, és az azzal összefüggő amerikai egyesült államokbeli esetjogra.
13. A szerző kiemelése.
14. „E szabály alapján nem állapítható meg, hogy mikor *határozhat eredményesen a hajléktalan a hajléktalanellátás feltételeinek hiányára, csak akkor-e, ha az önkormányzat a hajléktalanok ellátására semmilyen ellátást nem biztosít, vagy akkor is, ha a törvényben előírt ellátások valamelyikét nem biztosítja, illetőleg akkor is, ha férőhely hiányában, vagy az ellátás megfelelő (pl.: közegészségügyi, biztonsági stb.) feltételeinek hiánya miatt nem tudja az ellátást igénybe venni.*”
15. Ezt jól illusztrálja, hogy az alkotmányellenesség kiküszöbölésére a *Pottinger vs Miami* ügyben a bíróság olyan területek kijelölését rendelte el, ahol a hajléktalan emberek szabadon tartózkodhatnak. Lásd DANIELS (7. vj.). A problémáról bővebben lásd Margaret KOHN: Homeless-Free Zones. Three Critiques, in uő: *Brave New Neighborhoods. The Privatization of Public Space*, New York, Routledge, 2004.
16. FELDMAN (11. vj.).
17. Érdemes megemlíteni, hogy két alkotmánybíró (Dr. Bagi István és Dr. Holló András) különvéleménye szerint az Alkotmánybíróság már ennek kimondásával is túllépett a hatáskörén.
18. 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.
19. A libertáriánus minimalizmus alkotmányjogi szemléletének kritikájához lásd Martha C. NUSSBAUM: Constitutions and Capabilities: Perception against Lofty Formalism, *Harvard Law Review*, 2007/4, 5–97.
20. Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame (1990) 1 S.C.C. 520.
21. KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata, *Fundamentum*, 2001/1, 99–102.
22. South Africa v. Grootboom 2001 (1) SA 46 (CC).
23. NUSSBAUM (19. vj.).
24. A lakhatáshoz való jog eszméjéről és a kikényszeríthető lakhatáshoz való jogról lásd MISÉTICS Bálint: Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira. Politikai és szakpolitikai vázlat, *Esély*, 2013/1, 39–73.
25. Martha C. NUSSBAUM: Poverty and human functioning. Capabilities as fundamental entitlements, in David GRUSKY – Ravi KANBUR (eds): *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 47–75.



Prazsák Gergő

## A TÁRSADALMI KONTROLL HATÁRAIRÓL\*

A társadalmi kontroll elengedhetetlen rendszerszintű összetevője a társadalmi együttélésnek. Legyen szó íratlan<sup>1</sup> kulturális szabályokról vagy írott<sup>2</sup> jogrendszerrel, a biztonságos közösségi és társadalmi élet lehetetlen lenne olyan közösen elfogadott játékszabályok nélkül, amelyek kiszámíthatóvá teszik a közösségben, társadalomban élő egyén életét. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az egyén szabadsága pontosan addig tart, ahol a másik egyén vagy közösség szabadsága kezdődik.<sup>3</sup> Ebből következően a társadalmi együttélés szabályozatlansága éppen úgy diszfunkcionális és kontraproduktív, mint túlszabályozása. Nem csak azért, mert a demokratikus társadalmi berendezkedés lehetetlen az önmagáért és másokért is felelősséget vállaló szabad egyén nélkül,<sup>4</sup> hanem azért is, mert szélsőséges esetben veszélyezteti a közösség, a társadalom fennmaradását.

A fenti hipotézist a következőkben egy empirikus adatfelvétel-sorozat eredményei alapján vizsgálom.

2010 óta az ELTE Szociológia Doktori Iskola, Interdiszciplináris Társadalomkutatások Doktori Program hallgatóival, valamint a Társadalomtudományi Kar BA és MA hallgatóival különböző deviáns csoportok körében végzünk kutatásokat.<sup>5</sup> A kutatás célja, hogy összehasonlítsuk a deviáns, kirekesztett csoportok és a többségi társadalom értékrendszerét annak érdekében, hogy pontos képet kapjunk a különböző csoportok között feszülő konfliktusokról. A kutatások során lehetőségünk adódott a Társadalmi Konfliktusok Kutatóközpont adatfelvételeinek használatára, valamint nemzetközi kutatásokkal történő összehasonlítására is.

A doktori program hallgatói különböző társadalmi csoportokat és élethelyzeteket részletesen vizsgálják, így a nehezen megközelíthető csoportokban már-már antropológiai mélységű kutatásokat is végeznek. A kutatásban résztvevő hallgatók mindennapi munkája is nagyrészt ezekhez a csoportokhoz kapcsolódik. A kvalitatív vizsgálatokon túl, éppen a különböző csoportok összehasonlíthatósága érdekében kérdőíves vizsgálatokat is végzünk.

A különböző deviáns csoportok nem csak és kizárólag egyetlen jellemző mentén stigmatizáltak, hi-

szén számos átfedés van a szociológiailag releváns kategóriák között (pl. prostituált és szerhasználó, vagy hajléktalan és szerhasználó). Tekintettel arra, hogy a hallgatók egy-egy csoport iránt érdeklődnek, ezért a különböző csoportokat a rájuk elsősorban jellemző, fentiekben megjelölt szociológiai kategóriák szerint közelítettük meg. Jelen beszámoló terjedelménél fogva sem alkalmas arra, hogy valamennyi kutatási eredményünket bemutassa, azonban felettébb alkalmasnak tűnik arra, hogy a társadalmi kontroll racionális határaitól való gondolkodáshoz adalékul szolgáljon.

A *Fundamentum* e száma kifejezetten a hajléktalanság témájára fókuszál, ezért elsődlegesen a hajléktalan élethelyzetben lévőket vizsgáljuk a hajléktalansággal együtt járó más devianciákkal.

A Baptista Szeretetszolgálat Utcafrontjának munkatársai segítségével 2013 júniusától 2014 januárjáig mintegy 354, intézményben vagy közterületen élő hajléktalan emberrel készítettünk kérdőíves interjút. Az intézményekben, illetve közterületen élő hajléktalan emberek életvitele messzemenően különbözik egymástól. Az előbbi csoport sem tekinthető homogénnek, ugyanis az alacsonyabb és a magasabb küszöbű intézményekben élők, illetve ezekbe betérők különböző élethelyzetekben vannak. Közös jellemzőjük azonban, hogy *az első lépést már megtették*: igyekeznek biztonságosabb körülmények közé kerülni. Ezzel szemben a közterületeken jóval kockázatosabb az élet. Mindezek mellett olyan helyek is vannak, ahol legfeljebb éjszakára húzódhatnak meg a betérők, sőt már-már kifejezetten az utcai élet közvetlen határán található az a néhány intézmény, ahol akár személyazonosságot igazoló dokumentumok nélkül is eltölthetnek néhány napot a rászorulóknak. Ezeknek az intézményeknek a besorolása igen nehéz, ezeken a helyeken a lakhatási körülmények is nagyon egyszerűek, éppen csak a minimális szükségletek kielégítésére alkalmasak.

Bármilyen szempont szerint is kezdünk vizsgálatba, az operacionalizálás több problémát is felvet, mint ahogy azt az imént érzékeltetett elmosódott csoporthatárok is jelzik. Albert és Dávid 2001-ben megjelent kutatásuk bevezetőjében a problémát a következőképpen exponálják: „*A hajléktalanságról bizony tudható, hogy nem lehet pontosan megszámolni, hány ember*

\* A kutatást és a tanulmány elkészítését a Bolyai János kutatói ösztöndíj tette lehetővé.

tartozik e kategóriába, egyrészt a populáció részben rejtőzködő és állandó lakhellyel nem rendelkező volta, másrészt egy egyöntetű hajléktalanságdefiníció hiánya miatt.<sup>76</sup> A következőkben ezért általános értelemben mind a hajléktalan szállókon élőket, mind a közterületeken élőket a *hajléktalan* kategóriába sorolom, s amennyiben a téma szempontjából lényeges, különbséget teszek a különböző hajléktalan élethelyzetek és csoportok között. Hibát követnénk el, ha szemmet hunynánk a fölött, hogy a hajléktalan emberek csoportja – más kisebbségi vagy deviáns csoporthoz hasonlóan – sem tökéletesen homogén. Pontosan azért nem feledkezhetünk meg erről, mert éppen az jelenti a hajléktalan emberekkel szembeni előítéletek forrásának jelentős részét, hogy a többségi társadalom homogén hajléktalan csoportnak tekinti a különböző hajléktalan élethelyzetben élőket.

A 354 interjú több mint 40 százaléka olyanokkal készült, akik elsősorban közterületen élnek (idesorolva a legalacsonyabb küszöbű intézményeket is). Mintegy 210 interjú készült (átmeneti) szállókon. Az összes interjú mintegy 93 százaléka Budapesten, míg a fennmaradó 7 százalék Miskolcon, illetve Debrecenben készült. Ez utóbbi két intézmény eltér a budapestiektől, ugyanis elsősorban korábban bántalmazott és ma már absztinens, korábban szerhasználó anyákat (gyermekükkel), illetve leszokott férfi szerhasználókat látnak el (akik voltaképpen hajléktalanok).

Nem kérdéses, hogy az elsősorban alacsonyabb iskolai végzettségű és szegényebb sorból származó hajléktalan emberek saját hajléktalanságuk okaira irányuló retrospektív kérdésre adott válaszait óvatosan kell kezelnünk. A kérdőívben egyszerűen ezt kérdeztük: „Mi az oka annak, hogy hajléktalan?” Az esetenként évtizedek óta utcán élő hajléktalan emberek válaszai természetesen számos félreértésre adhatnak okot, a kérdés mégsem kerülhető meg. Bár a nem hajléktalan társadalomkutató részletesebben képes elemezni a hajléktalanság általánosabb okait, magának a megkérdezettnek mégiscsak több információja van arról, hogyan került abba az élethelyzetbe, amelyben él. A kérdőívben szereplő, zárt kérdésre 14 válaszlehetőséget és egy egyéb kategóriát soroltunk fel, melyek segítségével arra kértük a megkérdezetteket, hogy számoljanak be saját hajléktalanságuk okairól. A felkínált válaszlehetőségek a következők voltak: *szabadságvágy, válás, családon belüli erőszak, pszichiátriai betegség, egyéb betegség, alkohol és egyéb drogok, szerencsejáték, állami gondozás, munkahely elvesztése, rendszerváltás – munkásszállók megszűnése,*

*vidéki munkalehetőség hiánya, alacsony jövedelem, szegénység, lakásmaffia, egyéb, nem tudja, nem mondja meg.* A hajléktalanság összetett probléma, ezért lehetőséget adtunk arra, hogy több okot is megjelölhessenek a megkérdezettek. Mindössze öt megkérdezett akadt, aki *nem tudta*, míg nyolcan *nem akarták megmondani*, hogy miért lettek hajléktalanok. Ebből egyrészt arra következtethetünk, hogy a többségi társadalom szempontjából hajléktalannak minősítettek döntő többsége reflektál valamilyen módon annak az élethelyzetnek a genealógiájára, amelyben él. Ezzel együtt az is megállapítható, hogy a megkérdezettek döntő többsége alkalmasnak találta a felsorolt kategóriákat arra, hogy saját élethelyzetének okait meghatározza. Két, általánosabbnak tűnő kategória merült fel, amely nem szerepelt a felsorolt

listában, ugyanakkor egynél több megkérdezett számolt be róla. Az egyik ilyen ok az *üzleti csőd*, ami csődbe ment (kényszer)vállalkozásra és az annak következtében kialakult helyzetre utal. Az okok másik csoportja hasonlóképpen gazdasági csődöt jelöl: felvett hitelek törlesztésének elmaradását, amelynek következtében kilakoltatták a megkérdezetteket.

Tehát a hajléktalanság leggyakoribb okának a *szegénységet, anyagi problémákat* jelölték meg: a megkérdezettek közel fele (48%) számolt be arról, hogy *alacsony jövedelem, szegénység, lakásmaffia* vagy a *munkalehetőségek hiánya* miatt került az utcára. Ezek az okok hasonlóképpen jellemzőek mind a szállókon, mind a közterületeken élő férfiakra és nőkre. Ennek alapján is azt láthatjuk, hogy a hajléktalanság legnagyobb részt *anyagiakkal, szegénységgel* összefüggő probléma.

A második leggyakrabban megjelölt okok a *társas kapcsolatokkal, azok hiányával, illetve diszharmonijával* hozhatók összefüggésbe, amit Albert és Dávid kutatásai ugyancsak hangsúlyoznak. Minden harmadik megkérdezett számolt be arról, hogy hajléktalan élethelyzetének oka a *válás, a családi erőszak, vagy valamelyik családtag betegsége, illetve halála, vagyis a támogató kapcsolathálózat széthullása. Az állami gondozást* fő okként megnevezők is voltaképpen a társas kapcsolathálózat hiányáról számoltak be, arányuk valamennyi megkérdezett körében kilenc százalék. A hajléktalanságukat társas kapcsolati problémákra visszavezető aránya azonban mind nemenként, mind a közterületen, illetve szállókon élők körében különböző mértékű. Míg a közterületen élők közül többen (37%), addig a szállókon élők közül kevesebben (29%) nevezték meg ezt az okot. Hasonló nagyságrendű különbséget láthatunk a férfiak és a

nők között is: míg a férfiak 31, addig a nők 37 százaléka nevezett meg valamilyen társas kapcsolati problémát, amire hajléktalan élethelyzete visszavezethető. A társas kapcsolatok elvesztéséről a közterületen élő nők számoltak be a leggyakrabban, akiknek hajléktalan élethelyzete, bevallásuk szerint éppen annyira a *szegénység*, mint a *társas kapcsolatok diszharmoniója* következtében alakult ki (44%). Magyarázatra szorul, hogy a szállókon élő hajléktalan emberek esetében az aktuális támogató kapcsolathálózat szegényesebb, mint a közterületen élők esetében. Valamennyi megkérdezett 55 százaléka számolt be arról, hogy van olyan *nem hajléktalan* személy, akire baj esetén számíthat. A szállókon élők 53, míg a közterületen élők 58 százaléka mondta ugyanezt. Nagyobb különbség figyelhető meg a férfiak és a nők között. Míg a férfiak 52, addig a nők 66 százaléka mondta, hogy baj esetén számíthat *nem hajléktalan* ember (barát, rokon, munkatárs) támogatására. Ebből a szempontból a szállón élő hajléktalan férfiak vannak a leghátrányosabb helyzetben, ugyanis mindössze 48 százalékuk számolt be *nem hajléktalan* társas támogatásról (akik körébe természetesen nem számítanak bele a szállókon dolgozó szakemberek). Az utcán élő nők esetében a legnagyobb azoknak az aránya, akik valamilyen *nem hajléktalan* támogató kapcsolatról számoltak be (67%). A *nem hajléktalan* támogató kapcsolathálózatra vonatkozó kérdés voltaképpen a hajléktalan élethelyzetben lévők társadalmi integrációjának egyik indikátora (a társadalmi hálózat szempontjából). Amennyiben úgy tesszük fel a kérdést, hogy „*Van-e olyan hajléktalan személy, akire baj esetén számíthat?*”, akkor a hajléktalan közösségre vonatkozó indikátorhoz, már-már a hajléktalanság kultúrájának egyik jellemzőjéhez juthatunk. Az összes megkérdezett alig 50 százaléka jelezte, hogy van ilyen támogató *hajléktalan* társas kapcsolata. A nők ezúttal is nagyobb, míg a férfiak kisebb arányban mondták ezt. A közterületen, illetve a szállókon élők esetében is hasonló a helyzet, mint a *nem hajléktalan* társas támogató kapcsolatoknál. A szállókon élők közül ezúttal is kevesebben számoltak be arról, hogy van olyan *hajléktalan* személy az életükben, akire baj esetén számíthatnak (41%), míg a közterületen élők között 57% azok aránya, akik ugyanezt mondták. A közterületen élő hajléktalanok *hajléktalan* támogató kapcsolathálózata jelentősen különbözik a nők és a férfiak körében. A közterületen élő nők 68, míg a férfiak 54 százaléka számolt be arról, hogy van olyan *hajléktalan*, akire baj esetén számíthat. Az aktuális társas támogató kapcsolatokról egyrészt elmondható, hogy a

A MEGKÉRDEZETT HAJLÉKTALAN SZEMÉLYEK ÉRTÉKRENDSZERÉBEN AZ AUTONÓMIA A LEGFONTOSABB HELYEN TALÁLHATÓ. MEGELŐZVE MINDEN MÁS ÉRTÉKET

közterületen élők esetében jelentősebb, s ennek alapján talán nagyobb mértékben integráltak a többségi társadalomba, mint a szállókon élők. Az indikátor alapján nem lehetséges a hajléktalan szállók hospitalizációs problémájának elvetése, vagyis az, hogy a szállókon élők olyan élethelyzetbe kerülnek, amely a szálló falai közé záródik, megnehezítve a szociális ellátórendszerrel egyre kevésbé függő önálló élet kialakítását. Ráadásul a szálló falai közé zárt, gyakran nyugdíjas megkérdezett hajléktalan emberek támogató kapcsolathálózata is kisebb, már-már „elfekvő” életet élnek. Másrészt látnivaló, hogy a közterületeken élő nők kapcsolathálózata szorosabb, nagyobb mértékben számíthatnak egymásra, mint a „vadabb” jelzővel leírható közterületen élő férfiak csoportjai. A kérdésre adott válaszok megoszlása még akkor is beszédes, ha a válaszok valamiféle percipiált helyzetre vonatkoznak, és nem tudhatjuk biztosan, hogy baj esetén mit is tennének azok az emberek, akikre a megkérdezettek válaszaikban gondoltak.

A hajléktalanságuk okait a *társas kapcsolatok hiányára* visszavezető attribúcióktól nem lehet független az *állami gondozás* hajléktalanságot előidéző okként való megnevezése sem. Az ilyen típusú okok a közterületen élő hajléktalan emberek esetében jelentősebbek (13%), míg a szállókon élő hajléktalanok körében kevésbé relevánsak (6%). Az *állami gondozás* utóhatásai szempontjából az utcán élő nők vannak a legnehezebb helyzetben, ugyanis 22 százalékuk tekint az állami gondozásra úgy, mint hajléktalansága okára. Több kelet-magyarországi interjúalanyom is arról számolt be, hogy miután szinte gyermekkorától fogva állami gondozásban nőtt fel, megjelent életében „A” férfi, aki azzal kecsgettette, hogy majd segítségével megvalósíthatja a szép új életet, hozzájuthat a társadalom többsége által legfontosabbnak tartott értékhez: mégpedig a családhoz,<sup>7</sup> azaz családban élhet. Miután az állami gondozásban felnőtt fiatal nők hittek „A” férfinak, elhagyták az intézetet, és hosszabb-rövidebb ideig (kb. fél évig) minden a megbeszéltek szerint zajlott: igyekeztek együttműködve a közös célt megvalósítani. Aztán jöttek a problémák (anyagi gondok, más családtagokkal való konfliktusok, megalázás, egyre látványosabbá váló problémás szerhasználat), amelyek következtében az interjúalany akarata ellenére sok-sok kék és lila folttal „európai karriert” épített Nyugat-Európa nagyvárosainak utcáskáin (Amsterdam kirakataiban). Itt egészen addig prostituált rabszolgaként dolgoztatták, amíg a fizikai agresszió nyomai olyannyira alkalmatlanná

tették a munkára, hogy engedték elszökni, hiszen már nem kellett senkinek, nem volt „piaci értéke”. A „karrier” másik típusa a falu, kisváros határában kezdődött, ahová ki kellett menni dolgozni. Esetenként jobb is volt dolgozni, mint „otthon” lenni, hiszen otthon a teljes rabszolgasors, kiszolgáltatottság, bántalmazás várt rá: totális panoptikum<sup>8</sup> míg a vizsztatéró ügyfelek között voltak olyanok is, akik átérték a prostitúcióra kényszerített nő helyzetét, s kifejezetten támogatók voltak vele (javasolták, hogy szökjön meg, több pénzt adtak, így saját használatra is megtarthatott belőle az ételhez is gyakran szűkösen jutó, prostitúcióra kényszerített nő). A két életút és az interjúk többi részlete alapján úgy tűnik, hogy az állami gondozásból kikerülő fiatal nők rendkívüli módon kiszolgáltatottak annak, hogy nincsenek olyan végső esetben rendelkezésre álló kapcsolataik, amelyekhez veszély esetén támogatásért, védelemért fordulhatnak (ezen a helyen területi korlátok miatt az életutak mindössze néhány elemének kiemelése lehetséges).

A szegénységet (anyagi okok) és a társas kapcsolat hiányát (ideértve az állami gondozást is) megnevezők után hajléktalanságukat a szerhasználatra visszavezetők aránya a harmadik legnagyobb. A megkérdezettek mintegy 14 százaléka látja úgy, hogy az alkohol vagy a kábítószeres számlájára írható, hogy az utcára került. Fontos kiemelni, hogy az önbevallások alapján ez az ok döntően kisebb gyakoriságú, mint az előző kettő, azaz a hajléktalan megkérdezettek döntő többsége vagy nem erre vezeti vissza hajléktalanságának okait, vagy nem merete ezt elárulni (esetleg tudomásul venni). Ezzel együtt a közterületeken, illetve szállókon élők, továbbá a nők és a férfiak is jelentősen különböznek aszerint, hogy mekkora arányban jelölték meg hajléktalanságuk okának a szerhasználatot. A legnagyobb arányban az utcán élő férfiak számoltak be arról, hogy hajléktalanságuk a szerhasználatra vezethető vissza (24%), a legkisebb arányban pedig a szállókon élő nők (4%). Annak következtében, hogy rákérdeztünk a szerhasználói szokásokra is, valamint arra is, hogy igénybe vennének-e olyan tanácsadást, amely megkönnyítené a szerhasználatról való leszokást, lehetőségünk nyílt egyrészt a problémás szerhasználat azonosítására, másrészt arra is, hogy a szerhasználat jelentőségét felmérjük. A problémás szerhasználat azonosítására ugyan léteznek protokollok, azonban az mégsem minden esetben egyértelmű, viszont feltételezhető. Nem egyedi eset, hogy valaki napi öt liter kannás bor elfogyasztását követően sem érzi úgy, hogy problémás lenne

szerhasználata, hogy szakemberhez kellene fordulnia. Minden második megkérdezett nyilatkozott úgy, hogy több-kevesebb rendszerességgel fogyaszt alkoholt (52%). A szállón élők között kevesebben (37%), míg az utcán élők között többen (74%) állították ezt. Nem csupán a férfiak: a közterületen élő nők 64 százaléka fogyaszt alkoholt. A cigarettafogyasztás mértéke meghaladja az alkoholfogyasztását, ugyanis a megkérdezettek 74 százaléka dohányos. Az utcán élők között többen (81%), míg a szállón élők között kevesebben (69%) dohányoznak. A férfiak és a nők között nincs jelentősebb különbség a dohányzás gyakoriságát tekintve. Viszont eltérő minőségű cigarettákat fogyasztanak a közterületen és a szállókon élők. Míg az utóbbi csoport tagjai töltik, sodorják a cigarettát, addig a közterületeken élők jelentős része csikkez (34%).

A harmadik leggyakrabban fogyasztott szerek közé az eredeti rendeltetésük szerint elsősorban *gyógyszerek* nevezett anyagok tartoznak (altató, nyugtató). A megkérdezettek 15 százaléka szed kisebb-nagyobb rendszerességgel nyugtatókat, altatókat. A három leggyakrabban használt szer: Rivotril, Xanax, Frontin. Gyógyszereket azonban nem a közterületen, hanem az intézményben élők szednek gyakrabban. Az utcán élők 12, míg a szállókon élők 17 százaléka szed altatót, nyugtatót. A férfiak és a nők között jelentősebb

különbségek vannak, ugyanis a nők 22, míg a férfiak 12 százaléka szedi az előbbieken említett pirulákat. Legnagyobb arányban a szállón élő nők között található olyanok, akik altatókkal, nyugtatókkal élnek (25%), míg a közterületen élő férfiak esetében a legalacsonyabb az arányuk (10%).

Minden negyedik megkérdezett számolt be arról, hogy korábban vagy jelenleg pszichológiai, pszichiátriai kezelés alatt állt vagy áll. Az utcán élők 22, míg a szállókon élők 29 százaléka nyilatkozott így. Annak ellenére, hogy a megkérdezettek mindössze 9 százaléka nevezett meg valamilyen betegséget hajléktalansága okának, viszonylag magas a jelenlegi, illetve korábbi pszichiátriai kezeltek száma. Elsősorban a nők körében magas az ilyen jellegű kezelésben részesültek, illetve részesülők aránya. A közterületen élő nők 31, míg a szállókon élő nők esetében 36 százaléka. Ahogy látható, a közterületeken élők közül kevesebben nyilatkoztak úgy, hogy volt már az életükben olyan helyzet, amikor pszichológiai, pszichiátriai segítségre volt szükségük. Feltételezhető, hogy ennek az oka nem abban keresendő, hogy a szállókon több ilyen jellegű rászoruló él, hanem abban, hogy a szállókon élők számára inkább tudja biztosí-

ELSŐKÉNT ENNEK A LEGALÁBB 2000 EMBERNEK KELLENE FÉRŐHELYET BIZTOSÍTANI AHOZ. HOGY A HAJLÉKTALANOK ÉS A NEM HAJLÉKTALANOK KÖZÖTTI TÁRSADALMI FESZÜLTSEGEK OLDÓDJANAK

tani az ellátórendszer a segítséget. Ugyanakkor az intézményekre vonatkozóan is értelmezhető a helyzet, hiszen nem csak és kizárólag a hajléktalanságot, hanem egyéb pszichológiai problémákat is kezelnek. A viszonylag magas nyugtatót, altatót szedő megkérdezettek és a pszichiátriai kezelték arányából arra következtethetünk, hogy a hajléktalanság nem csak és kizárólag a fedél nélkülséget, a közterületeken vagy ellátó intézményekben való életet jelenti, hanem a lélek diszharmonióját is. Ugyancsak ezzel függ össze az illegális kábítószeres használatának gyakorisága is. Az összes megkérdezett hajléktalan 9 százaléka számolt be arról, hogy kisebb-nagyobb rendszerességgel fogyaszt valamilyen illegális kábítószer. A kábítószer-használók döntő többsége közterületen él: minden ötödik utcán élő hajléktalan használ valamilyen illegális kábítószer (ez a viszonylag magas arány annak is köszönhető, hogy az Utcafront utcai szociális munkásai saját klienseiket, az utcai szerhasználókat kérdezték meg). Jelentős különbség van a férfiak és a nők kábítószer-használata között, mind a közterületeken, mind a szállókon. Amíg a szállón élő férfiak 2, addig az utcán élő férfiak 23 százaléka használ valamilyen kábítószer. Egyetlen szállón élő nő sem számolt be arról, hogy fogyasztana valamilyen illegális kábítószer, ugyanakkor az utcán élő nők között 14 százaléka kábítószer használók aránya.

Amennyiben összeszámoljuk, hogy a négy szer közül mennyit használnak a megkérdezettek, akkor valamiféle átlagos szerhasználati mutatóhoz jutunk. Valamennyi megkérdezett között 1,49-es átlagos szerhasználatot kapunk, azaz összességében 1-2 szert használnak a megkérdezett hajléktalan emberek. Azonban jelentős különbség van a női és a férfi hajléktalanok között, hiszen míg a nők átlagosan 1,36, addig a férfiak átlagosan 1,55 szert használnak a felsorolt négyből (alkohol, gyógyszer, cigaretta, kábítószer). A különbségek még szembeütőbbek, ha a közterületen és a szállókon élők átlagos szerhasználatát hasonlítjuk össze. Míg az utcán élők átlagosan 1,86 addig a szállókon élők átlagosan 1,23 féle szert használnak a felsorolt négyből. Összességében megállapítható, hogy az utcai élet gyakoribb és szélesebb spektrumú szerhasználatot jár, gyakoribb a *politoxikománia*. Még akkor is megfontolandóak a válaszok, ha az önbevallások alapján nyilvánvalóan a valóságosnál kedvezőbb képet festenek magukról a megkérdezettek (ráadásul az is kérdéses, hogy bizonyos mennyiségű kábítószer, alkohol elfogyasztását követően mennyire írják le hűen a helyzetet a válaszok).

#### A TÉMA KRIMINALIZÁLÁSÁVAL MIND A JOGALKOTÓ, MIND AZ ÁLLAMPOLGÁROK RÉSZÉRŐL HATALMI KÉRDÉSSÉ VÁLIK A HAJLÉKTALANSÁG KÉRDÉSE.

Nem lényegtelen, hogy milyen kábítószereket használnak a megkérdezettek és persze az sem, hogy miként juttatják testükbe ezeket az anyagokat. A megkérdezett kábítószereket használó hajléktalan emberek legkevésbé *amfetamint* használnak (10%), amelyet a *heroin* (23%) és a *marihuána* használata (32%) követ. A legtöbb kábítószer-használó dizájner drogok használatáról számolt be, azaz éppen a legolcsóbb, és kiszámíthatatlan összetétele következtében a legveszélyesebb anyagot használja.<sup>9</sup> A kábítószer használó hajléktalanok mintegy 37 százaléka nem árulta el, hogy milyen módon juttatja testébe a szert. A leggyakoribb beviteli mód az injektlás. Az intravénás szerhasználók aránya valamennyi kábítószer használó megkérdezett között 47 százalékos. Ennél többen lehetnek az intravénás szerhasználat által (is) veszélyeztetettek.

Annak ellenére, hogy a kutatásunkban megkérdezett hajléktalan emberek 9 százaléka állította, hogy többkevesebb rendszerességgel használ valamilyen kábítószer, ugyanakkor minden negyedik megkérdezett nyilatkozott úgy, hogy ha tehetné, akkor igénybe venne Hepatitis C- és/vagy HIV-szűrést. A 354 megkérdezett hajléktalan közül 82-en mondták ezt. Többségük mind Hepatitis C-, mind HIV-szűrést igénybe venne, alig 23 százalékos azok aránya, akik csak az egyiket. Ahogy az várható volt, a közterületen élők közül többen (34%), míg a szállókon élők, illetve oda betérők között kevesebben vannak olyanok, akik ilyen jellegű szűréseken részt vennének (16%). A férfiak valamivel többen (25%), míg a nők kevesebben (20%) vennének részt Hepatitis C- vagy HIV-szűrésen.

A kérdőívben több kérdés is szerepelt, amely a HIV illetve Hepatitis C szűrésére vonatkozó igényekhez hasonlóan közegészségügyi relevanciával is rendelkezik, azaz nem csak és kizárólag közvetlenül a hajlék nélkül élőket érintő szolgáltatások igénybevétele érdekében kérdezték rá. Ezek közé tartozik a *közfürdő* és a *tüdőszűrés* igénybevétele. A közterületeken élő hajlék nélküliek 56 százaléka nyilatkozott úgy, hogy igénybe venne közfürdőt, ha lenne rá lehetősége. Ez az arány a közterületen élő nők esetében mintegy tíz százalékkal magasabb, mint a férfiaknál. A szállókon élő, illetve oda betérő férfiak és nők között azonban pontosan fordított a helyzet. Míg a szállókra betérő nők alig 3, addig a szállókon megjelenő férfiak mintegy 16 százaléka nyilatkozott ugyanígy. Ebből az adatból természetesen arra is következtethetünk, hogy a szállókon élők sem stabilan vannak az intézményben, hanem esetenként intézményen kívül is alszanak, máskülönben miért is lenne szükségük közfürdői szolgáltatásokra. A *tüdőszűrés* igénybevétele

is hasonló tendenciát mutat. Az utcán élők 46, míg a szállókon élők 27 százaléka nyilatkozott úgy, hogy részt venne tüdősűrűsítésen, amennyiben lenne rá lehetősége. A megkérdezett hajléktalan férfiak között valamelyest magasabb (38%), míg a nők között alacsonyabb (30%) azok aránya, akik részt vennének tüdősűrűsítésen, ha lenne rá lehetőségük. A megkérdezett hajléktalan emberek fele a felkínált négy szűrési közül legalább egy szűrűsítésen részt venne. A felkínált négy szűrési szolgáltatás közül a szállókon élő nők inkább igénybe átlagosan a legkevésbébbet (0,33), míg a legtöbb szűrűsítésen az utcán élő nők vennének részt (2).

A hajléktalanná válás szubjektív megítélése szerint tehát a megkérdezett hajléktalan emberek többségének véleménye szerint az *anyagi okok, munkahelyek hiánya, azaz a szegénység* a legdominánsabb kockázati tényező a hajléktalan élethelyzetbe kerülés szempontjából (48%). Második leggyakoribb oknak a *válást, a családi kapcsolatok hiányát, a családon belüli erőszakot* (33%), valamint az *állami gondozást* (9%) nevezték meg. Harmadik leggyakoribb oknak a *szerhasználatot* tekinthetjük, hiszen ennek megnevezése volt a harmadik leggyakoribb (14%). A sorban következő saját bevallás szerinti okot valamilyen *betegség* jelentti (9%). Végül a sort a *szabadságvágy* zárja (6%), amelyet a közterületen élők mintegy kétszer akkora arányban neveztek meg, mint a szállókon élők (8% vs 4%).

A látszólag jelentősen különböző okok szinte mindegyike összefügg valamiféle feszültségekkel teli helyzetből való *meneküléssel*, a helyzetből való kiszakadással. Nyomasztó a szegénység: amikor nincs elegendő pénz ételre, a számlák kifizetésére. Nyomasztó az erőszakos családi légkör vagy a támogató kapcsolathálózat széthullása. Az is nyomasztó, ha valakinek sosem volt családja, egész életében ping-pong labdaként pattogott a különböző intézmények között, miközben a társadalom többsége legfőbb értéknek a *családot* tartja (8. vj.). Amint arról több interjúalanyom is beszámolt, a kábítószer-használat is voltaképpen menekvés volt a nyomasztó családi légkör elől. „*A ránk mért élet nehéz, túl sok fájdalmat, csalódást és megoldhatatlan feladatot hoz magával. Hogy mindezt elviselhessük, nem nélkülözhetjük a csillapítószereket... Talán háromféle ilyen szer van: nagymérvű kikapcsolódások, melyek nyomorunkat alacsonyra értékelik, pótkielégülések, melyek csökkentik, kábítószer, melyek érzéketlenné tesznek iránta. Valamelyik ezek közül elengedhetetlen*” – írja Freud a *Rossz közérzet a kultúrában* című munkájában.<sup>10</sup> Lélektani értelemben a

#### EGY-EGY SZOCIÁLISAN HÁT-RÁNYOS HELYZETŰ CSOPORT FELETTI ERŐTELJES TÁRSADALMI KONTROLL AZ ADOTT CSOPORT TAGJAINAK VISSZHÚZÓDÁSÁHOZ. ELBÚJÁSÁHOZ VEZET.

hajléktalanság a nyomasztó helyzetekből való meneküléssel függ össze, azaz Berlin<sup>11</sup> és Sen<sup>12</sup> meghatározásából kiindulva a negatív szabadsággal, azaz a „*szabadnak lenni valamitől*” érzésével: megszabadulni a nyomasztó helyzetektől. A közterületeken való életvitel ebben az értelemben szabadsággal párosul, hiszen azoktól a nyomasztó helyzetektől szabadul meg lélektani értelemben a hajléktalan sorsú, amelyek közé született, amelyekben korábban élt. Azonban a szabadság nagymértékben illúzió, hiszen leg-

feljebb saját maga szabadságát élvezheti, a közösségben, társadalomban élő szabad ember szabadságát, a pozitív „*szabadnak lenni valamit megtennire*” való szabadságot nem. Ezért is van az, hogy a megkérdezett hajléktalanok értékrendszerében az *autonómia* a legfontosabb helyen található,

megelőzve minden más értéket. (Ezt a Schwartz-teszt<sup>13</sup> használatával mértük, de az értékrendszerek részletes összehasonlítása meghaladja e tanulmány terjedelmét). Annyit azonban szükséges megjegyeznünk, hogy míg a felnőtt magyar társadalomban a *biztonságos* életre törekvés található az értékrendszer legelőkelőbb helyén (nem függetlenül az anyagi bizonytalanságtól), addig hajléktalanok között az *autonómia* (ez egyébként minden más, vizsgált deviáns csoportban is így van). Ezzel együtt azt is érdemes megjegyezni, hogy a *hatalom akarása* a hajléktalanok csoportjaiban nagyobb mértékben elutasított, mint a felnőtt többségi társadalom körében (a hajléktalanoknál a legelutasítottabb, míg a többségi társadalomnál a második legelutasítottabb érték a *hatalom akarása*).

A többségi társadalom hajléktalanokkal kapcsolatos attitűdjének mérésére a 2013 májusában készült Konfliktus Monitor kutatás második hullámában a társadalmi távolság egyik indikátorát használtuk. Az 1000 fős, országos, 18 éven felüliek reprezentatív mintájának feltett kérdésünkben 15 csoport reprezentánsairól kérdeztük, hogy elfogadná-e szomszédjának a megkérdezett. Legkevésbé *bűnözőt* (16%), *kábítószerest* (23%), *elmebeteg* (26%) és *alkoholistát* (34%) fogadnának el szomszédnak. Leginkább pedig *liberálist* (74%), *korábban hajléktalanként élő* (72%), *bevandorlót* (72%) és *kommunistát* (69%) fogadnának el a megkérdezettek szomszédnak. Azaz ez utóbbi csoportokkal szemben kisebb, míg az előbbi csoportok esetében nagyobb távolságot tartana az ország felnőtt népessége. Összességében az látható, hogy a *korábban hajléktalanként élők* a második leginkább elfogadott kategóriának tekinthetők, tehát túl nagy baj nincs – gondolhatnánk. Azonban Budapesten a sor-

rend egészen máshogy alakul, mint vidéken. Míg a fővároson kívül legszívesebben egy *korábban hajléktalanként élő*t fogadnának el valamennyi csoport közül a szomszédnak (73%), addig az egyébként leginkább liberálisnak tekinthető Budapesten a hetedik helyre szorul a *korábban hajléktalanként élő* szomszédként való elfogadása (67%). Tehát éppen ott, ahol a legtöbb hajléktalan él, ahol a represszív hajléktalanpolitika bevezetése elkezdődött. Az aktuális hajléktalanpolitika kialakítói talán számítottak erre. Persze az is lehet, hogy az egyébként elsődlegesen szociális kérdés médiában is széles körben megjelenő rendszeti és politikai kérdéssé tematizálása formálta a budapestiek attitűdjét. Mindenesetre a többszöri próbálkozások után is az Alkotmánybíróságról visszapattant hajléktalantörvény legutóbbi változtatásai (immár az Alaptörvényben is szabályozott elemei) a legalsóbb döntési szintre delegálják a hajléktalanság büntethetőségének szabályozását. A legalsóbb szint pedig nem ér véget az önkormányzatoknál, a helyi hatóságoknál. Az életvitelszerűen közterületen élés ugyanis nem minden esetben egyszerűen bizonyítható tényállás, amelynek során a nem hajléktalan emberek közreműködésére is számít a jogalkotó. Bizonyos értelemben ez érthető is lenne, hiszen elképzelhető, hogy vannak olyan nem hajléktalan emberek, akik kellemetlenül érzik magukat, ha hajléktalannal találkoznak. Azonban ennek ésszerű megvalósításához hiányzik néhány ezer férőhely az ellátórendszerből. Annak ellenére, hogy a Február Harmadika Munkacsoport 2014 februári adatfelvételei nem tekinthetők reprezentatívnak, annyi a felmérés alapján biztosan állítható, hogy több mint 3000 ember volt 2014 február 3-án fedél nélkül az utcán. Az ország valamennyi menedékhelyén/szállásán 11 459 férőhely volt, melyek kihasználtsága az adatfelvétel napján 85 százalékos volt. Ez azt jelenti, hogy mintegy 1650 ember fért volna még el az intézményekben 100 százalékos kihasználtság mellett. Vagyis, amennyiben minden utcán válaszoló hajléktalan bement volna valamilyen intézménybe, akkor is hiányzott volna 1600 férőhely. A kutatás nem reprezentatív, többek között azért sem, mert a kisebb vidéki városokban nincs utcai szolgálat, így csak a szállókon élőket érhették el a kutatásban résztvevő szervezetek munkatársai. Azaz nagy valószínűséggel állítható, hogy néhány ezer férőhely hiányzik a hajléktalanellátásból. Tehát elsőként ennek a legalább 2000 embernek kellene férőhelyet biztosítani ahhoz, hogy a hajléktalanok és a nem hajléktalanok közötti társadalmi feszültségek oldódjanak (a hajléktalanság meghatározásától függően a hajléktalanokkal foglalkozó szakemberek szerint 2000–8000 férőhely hiányzik). A szociális kérdés rendszeti problémává transzformálása növeli a

konfliktusokat, hiszen egy hasonló élethelyzetben lévő osztálytársadalmi szinten is releváns nagyságú csoport kirekesztésével jár, azaz a bajok további fokozásával. A téma kriminalizálásával mind a jogalkotó, mind az állampolgárok részéről hatalmi kérdéssé válik a hajléktalanság kérdése.

Mindezek alapján a hajléktalanság és a deviancia szociológiai értelmezése során nem lehetséges a deviancia hatalmi, társadalmi kontroll megjelenési formája szerinti megközelítésének figyelmen kívül hagyása. Ezért is tűnik célszerűnek annak a posztmodern megközelítésnek az alkalmazása, amelynek eminens képviselője Foucault, aki a *felügyelet* és a *büntetés* fogalmait használja a deviáncsá minősítés történeti vizsgálatán.<sup>14</sup> A deviáncsá minősített szubkultúrák tehát a társadalomban uralkodó hatalmi helyzetek következtében alakulnak ki.

Az ellátórendszer felkészületlensége más problémákkal is együtt jár. Ahogy láthattuk, komoly közegészségügyi problémák is felmerülnek, amelyekről a hajléktalan élethelyzetben lévő emberek igényei tanúskodnak. Amennyiben elsődlegesen és kizárólagosan bünyügyi kérdéssé alakul a hajléktalanság és az ahhoz kapcsolódó egyéb problémák (szerhasználat stb.) megoldása és kezelése, akkor azt feltételezhetjük, hogy a szigorú rendszeti eszközökkel a törvényalkotó elsődleges célja a jelenség megszüntetése. Azonban sem a szerhasználat, sem a hajléktalanság, és sok más deviancia sem szüntethető meg. Egyszerűen nem fog sikerülni, mint ahogy ezt az európai kultúra ezeréves története is jól példázza (Foucault imént idézett művében ennek egy szeletét mutatja be). Egy-egy szociálisan hátrányos helyzetű csoport feletti erőteljes társadalmi kontroll az adott csoport tagjainak visszahúzóadásához, elbújásához vezet. Ha visszahúzódnak, elbújnak, megtalálni is nehezebb őket, és természetesen kontrollálni is. Azonban szűrni is. Éppen ezért a szerhasználatához és a hajléktalansághoz hasonló devianciák és az azok körül létrejövő társadalmi konfliktusok korszerű menedzselése nem lehetséges széles körű ártalomcsökkentő (szociál)politika nélkül. Ártalomcsökkentés nélkül ugyanis nem csak a represszív hajléktalanpolitika által közvetlenül megcélzott csoportok tagjai, hanem a teljes társadalom is veszélybe kerülhet. A kábítószer-területén forradalom ment és megy végbe, ugyanis a dizájn drogokkal olyan anyagok jelentek meg a piacon, amelyek célcsoportját elsősorban a legszegényebbek, a leginkább nehéz helyzetben lévők jelentik, tekintettel arra, hogy ezek a szerek néhány száz forintból megvásárolhatók. Hatásuk és minőségük roppant bizonytalan, gyakran teljesen kiszámíthatatlan és az intravénás szerhasználat során gyakrabban is kell ezeket injektálni (mint pl. a heroint), a

gyakoribb szúráshoz (naponta 5-10) pedig több fecskendőre van szükség. Annak következtében, hogy a hajléktalanok a többségi társadalomtól nem hermetikusan elzárt térben élnek – ahogy láhattuk, baj esetén többségük számíthat nem hajléktalan ember segítségére – kérdéses, hogy közegészségügyi szempontból meddig tartható az a rendkívül különös magyar sajátosság, hogy míg az intravénás szerhasználók 70 százaléka Hepatitis C-vel fertőzött (amelynek gyógyítása rendkívül költséges, akár évtizedeken át tartó, gyakran halálhoz vezető betegség), addig 2009 és 2013 között mindössze egyetlen, külföldi HIV-fertőzöttet szűrtek ki (2013-ban). Főleg úgy, hogy miközben ellehetetlenül az ország legnagyobb intravénás szerhasználói közösségében, a Józsefvárosban működő, ártalomcsökkentő tűcsereprogram, addig az életvitelhez szükséges pénz gyakran ahhoz a prostitúciós tevékenységhez kötődik, amely többek között a Keleti Pályaudvaron zajlik (nem csak magyar állampolgárok között, hiszen éppen ide futnak be a HIV által egyik leginkább fertőzött európai országból, Ukrajnából is a szerelvények). Az EPINFO 21. évfolyamának 15. számában közölt adatok szerint a 2009 és 2013 között egyetlen HIV-pozitív esetet találtak az intravénás szerhasználók rizikócsoportjában (akit éppen 2013-ban, a tűcsereprogramok működésének egyre szűkülő időszakában szűrtek ki, s aki külföldi volt).<sup>15</sup> 2014 tavaszán három magyar állampolgár szervezetében találtak HIV-vírust, akik közül ketten utcai intravénás szerhasználók.

Mindezek alapján egyáltalán nem teoretikus a kérdés: van-e ésszerű határa a társadalmi kontrollnak? Milyen mértékben célszerű fokozni a társadalmi kontrollt a társadalom védelmében?

## JEGYZETEK

- William Graham SUMNER: *Népszokások*, ford. FÉLIX Pál, Budapest, Gondolat Kiadó, 1978.
- Henry James Sumner MAINE: *Az ősi jog*, ford. SÁRKÁNY Mihály, Budapest, Gondolat, 1988.
- Isaiah BERLIN: *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969.
- PRAZSÁK Gergő: Kultúrák közötti meg(nem)értés, in BACSÁK Dániel – KRÁMER Lili – SZABÓ Miklós (szerk.): *Kulcskérdések a társadalomtudományban*, Budapest, ELTE TáTK, 2013, 255–333.
- Mintegy két tucatnyi szakember vett részt eddig a kutatásban. Mindezek alapján köszönettel tartozom értékes gondolataiért és segítségéért Bereczki Lindának, Bereczky Tamásnak, Bódis Enikőnek, Miletics Marcellnek, Nagy Zsoltnak, a Baptista Szeretetszolgálat Utcafront munkatársainak, a Leo Amici Alapítvány munkatársainak és mintegy tucatnyi szociális munkás hallgatónak. A hajléktalan emberek körében készült kutatás valamennyi folyamatát Miletics Marcellel együtt készítjük.
- ALBERT Fruzsina – DÁVID Beáta: *Ha elszakad a háló... A hajléktalanság kapcsolathálózati megközelítésben*, Budapest, Új Mandátum, 2001, 43.
- FÜSTÖS László – SZAKOLCZAI Árpád: Kontinuitás és diszkontinuitás az értékpreferenciákban (1977–1998), *Szociológiai Szemle*, 1999/3, 54–71.
- BACSÁK Dániel: Családi panoptikum, in PRAZSÁK Gergő (szerk.): *Szülőgyilkosságok Magyarországon az ezredfordulón*, Budapest, Apeiron, 2012, 83–96.
- JÁSZBERÉNYI Sándor interjúja Rácz Józseffel: „Nem tudni mennyi a halálos adag” – Rácz József pszichiáter. 2014. április 14. <http://atlatso.hu/2014/04/14/nem-tudni-mennyi-a-halalos-adag-racz-jozsef-pszichiater/> (letöltve: 2014.06.17.)
- Sigmund FREUD: Rossz közérzet a kultúrában, ford. LINCZÉNYI Adorján, in *Esszék*, Budapest, Gondolat, 1982, 339.
- BERLIN (4. vj.)
- Amartya SEN: Az egyéni szabadság mint társadalmi elköteleződés, ford. FERGE Zsuzsa, *Esély*, 1999/1, 3–18.
- Shalom H. SCHWARTZ: Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries, in Mark P. ZANA (ed.): *Advances in Experimental Social Psychology*, 1992, 1–65.
- Michael FOUCAULT: *A bolondság története*, ford. SUJTÓ László, Budapest, Atlantisz Kiadó, 2004.
- EPINFO, Országos Epidemiológiai Központ, 2014, 166. [http://epa.oszk.hu/00300/00398/00581/pdf/EPA00398\\_epinfo\\_2014\\_15.pdf](http://epa.oszk.hu/00300/00398/00581/pdf/EPA00398_epinfo_2014_15.pdf) (letöltve: 2014.06.17.)



## HA MÁR A KISZABÁSKOR ÉLETFOGYTI SZÓL, AKKOR EMBERTELEN A BÜNTETÉS

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) Második Szekcióhoz tartozó Kamarája Magyar László Magyarország elleni ügyében a 2014. május 20-án hozott ítéletében megállapította, hogy a panaszossal szemben kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (TÉSZ) sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkében foglalt embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát.

Tanulmányunkban részletesen tárgyaljuk az ítéletnek a 3. cikkkel összefüggő megállapításait.<sup>1</sup> Ezt megelőzően azonban kitérünk a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos, az alkotmányos megközelítést jelentős mértékben befolyásoló döntésére és áttekintjük a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre vonatkozó EJEK gyakorlat alakulását. A tanulmányban foglalkozunk még a tárgykörben irányadónak tekintendő nemzetközi dokumentumokkal, a szankció végrehajtásának hazai tapasztalataival, végül *de lege ferenda* javaslatunkat fogalmazzuk meg.

### A NÉMET ÉRTELMEZÉS

Azokban az európai országokban, amelyekben eltörölték a halálbüntetést, jellemzően az életfogytig tartó szabadságvesztés vált a „végső büntetéssé”. Alkotmányossági, emberi jogi kifogások elsősorban ennek legszigorúbb változatával, az ún. tényleges, tehát „nem mérsékelhető tartamú” életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatban merültek, illetve merülnek fel.

A szankcióval kapcsolatos emberi jogi megközelítés egyik alapvető dokumentuma a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1977. június 21-i határozata.<sup>2</sup> A testület az életfogytig tartó szabadságvesztés gyilkosság és népirtás bűncselekmények miatti kötelező kiszabásának alkotmányosságát vizsgálta. A határozat rögzítette, hogy ez a büntetés önmagában nem alkotmányellenes, valamint hogy a büntetési elemek értékelése elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés.<sup>3</sup> Ugyanakkor közvetett módon a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányellenessége mellett foglalt állást döntésében a német

alkotmánybíróság. A határozat indokolása szerint ugyanis ez a büntetés csak akkor egyeztethető össze az emberi méltósággal és a szociális állam követelményével,<sup>4</sup> ha az elítéltnak konkrét, ténylegesen realizálható esélye van a szabadon bocsátásra. Az emberi méltóság lényegét sérti, ha az elítéltet megfosztják szabadsága visszanyerésének minden reményétől, tekintet nélkül személyiségének jövőbeli fejlődésére, kedvező alakulására. Az indokolás szerint magától értetődő igényként merül fel minden olyan közösségben az elkövetők reszocializációjának fontossága, melyek az emberi méltóságot állítják középpontba.<sup>5</sup> A döntés hangsúlyozta, hogy a kegyelem intézménye nem jelent hatékony garanciát a valamikori szabadulással kapcsolatos remény szempontjából, holott az elítélt számára csak ez teheti elviselhetővé ezt a büntetést.<sup>6</sup>

A döntés következményeként a német büntető törvénykönyv úgy módosult, hogy az 57a § alapján lehetővé vált az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek büntetésének bíróság általi felfüggesztése a következő feltételek fennállása esetén: a) az elítélt legalább 15 évet letöltött a szabadságvesztés tartamából, b) bűnösségének súlya nem teszi szükségesé a szabadságvesztés végrehajtásának folytatását, c) a körülmények alapján feltételezhető, hogy az elítélt törvénytisztelő életmódot fog folytatni, d) az elítélt a büntetés felfüggesztéséhez hozzájárult. Az elítéltnak a „megjelölt feltételek esetén jogigénye van a feltételes felfüggesztésre”.<sup>7</sup> Alkotmányossági szempontból kiemelendő további következménye a határozatnak, hogy megteremtette annak a lehetőségét, hogy az életfogytig tartó büntetés végrehajtásának felfüggesztésére, és így az elítélt szabadulására nem csupán kegyelem révén, hanem bírósági döntés alapján is sor kerülhet.

### AZ EJEK KORÁBBI GYAKORLATA

A Magyar-ügyet megelőzően az EJEK több ítéletében foglalkozott a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés mint „nem mérsékelhető tartamú” szabadságvesztés egyezmény-konformitásával. A strasbourgi bíróságnak ebben a kérdésben egyik precedensnek minősülő döntése a 2008-ban hozott Kafkaris-ítélet.<sup>8</sup>

Az ítélet alapjául szolgáló eljárást kezdeményező ciprusi állampolgárt 1989-ben háromrendbeli, előre kitervelten elkövetett emberölés miatt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. Cipruson a büntetés kiszabása idején ez a szankció jellemzően azt jelentette, hogy az elítélt 20 év szabadságvesztés letöltése után számíthatott a feltételes szabadságra bocsátásra. Ráadásul Kafkarist a börtönparancsnokság arról értesítette, hogy jó magaviselete és szorgalmas munkája alapján már 2002. július 16-án feltételesen szabadulhat. A szabadulás időpontját azonban Kafkaris börtönbéli fegyelmi vétsége miatt 2002. november 2-ig elhalasztották. Ezt követően a börtönparancsnokság arra hivatkozva utasította el az elítélt feltételes szabadságra bocsátásra irányuló kérelmét, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések 1992–1996 közötti módosítása következtében a „jó magaviselet és szorgalmas munka” csak a határozott tartamú szabadságvesztésre ítélték esetében lehet oka a kiszabott büntetés mérséklésének. Kafkaris panaszában azzal érvelt, hogy büntetése a vázoltak következtében a gyakorlatilag húsz évig terjedő határozott tartamú szabadságvesztésből határozatlan tartamúvá vált, ami élete végéig való bebörtönzést, a szabadulás időpontja tekintetében pedig teljes bizonytalanságot jelent. Álláspontja szerint mindez sértette az Egyezmény 3. cikkét, 5. cikk (1) bekezdését, 7. cikkét, valamint a 14. cikket. (A továbbiakban az EJEB ítéletének kizárólag a 3. cikkel kapcsolatos döntésével és annak indokaival foglalkozunk.)

Az ítéletben az EJEB – 10:7 arányban – nem állapította meg a felnőtt elkövetőre kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés tekintetében az Egyezmény 3. cikkének sérelmét. Az EJEB kiindulópontja szerint a 3. cikk erekyeként őrzi a demokratikus társadalmak egyik legalapvetőbb értékét, abszolút értelemben tiltja a kínzást, az embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést, függetlenül a körülményektől és az áldozat magatartásától. Ugyanakkor a durva, kegyetlen, embertelen bánásmód csak akkor tartozik a 3. cikk hatálya alá, ha eléri a súlyosság egy minimális szintjét („a minimum level of severity”).<sup>9</sup>

Az ítélet megerősítette az EJEB azon korábbi álláspontját, amely szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés önmagában nem tiltott, és nem ellentétes az Egyezmény 3. cikkével, ugyanakkor a „nem mérsékelhető tartamú” életfogytig tartó szabadságvesztés felvetheti a 3. cikk sérelmét.<sup>10</sup> A tartam „mérsékelhetőségének” megítélésénél a strasbourgi testület azt veszi figyelembe, hogy az elítéltnak van-e pers-

...MAGÁTÓL ÉRTETŐDŐ IGÉNYKÉNT MERÜL FEL MINDEN OLYAN KÖZÖSSÉGBEN AZ ELKÖVETŐK RESZOCIALIZÁCIÓJÁNAK FONTOSSÁGA, MELYEK AZ EMBERI MÉLTÓSÁGOT ÁLLÍTI KÖZÉPPONTBA

pektívája a szabadulásra. Amennyiben az állam biztosítja az életfogytig tartó szabadságvesztés felülvizsgálatát az átváltoztatás, a büntetés-elengedés, a befajdítás vagy a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége útján, akkor a szabályozás megfelel a 3. cikk követelményeinek. Ebből következően tehát a büntetés nem válik „nem mérsékelhető tartamúvá” önmagában attól a tényről, hogy gyakorlatilag az elítélt haláláig azt teljesen kitölti. A 3. cikk céljának érvényesüléséhez elegendő, ha az életfogytig tartó szabadságvesztés tartama *de jure* és *de facto* mérsékelhető.<sup>11</sup> Az EJEB szerint a szabadulás lehetőségének vizsgálatát biztosító rendszer megléte vagy hiánya az, amit

figyelembe kell venni az adott életfogytig tartó szabadságvesztés 3. cikkel való összeegyeztethetőségének megítélésekor.<sup>12</sup> A konkrét ügyben az EJEB úgy értékelte, hogy az említett rendszer, még ha nagyon szűkre szabottan és vitatható szabályozással is, de létezik Cipruson. Az életfogytig tartó

szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsátására kizárólag a köztársasági elnöknek a legfőbb ügyész által jóváhagyott döntése alapján kerülhetett sor. Az EJEB megállapította, hogy ez nem csupán elvi, jogi lehetőség, hiszen 1993-ban kilenc, 1997-ben két, 2005-ben pedig szintén két életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt szabadulhatott feltételesen, elnöki döntés alapján. Az EJEB következtetése szerint a panaszos tehát alaptalanul állította, hogy meg lenne fosztva a szabadulás minden lehetőségétől.<sup>13</sup> Az EJEB álláspontja az volt, hogy bár a panaszossal szemben kiszabott, a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének megvizsgálásához szükséges minimum végrehajtási tartam nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés szükségképpen nyugtalanságot, aggodalmat és bizonytalanságot kelt az elítéltnél, ez benne rejlő természetes sajátossága az életfogytig tartó szabadságvesztésnek. Ezért – figyelemmel a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét biztosító ismertett ciprusi megoldásra – az EJEB szerint nem lehetett arra a következtetésre jutni, hogy megvalósult az Egyezmény 3. cikke szerinti embertelen és megalázó bánásmód.<sup>14</sup> Ugyanakkor az EJEB jelezte, hogy tisztában van a diszkrecionális elnöki döntés eljárási hiányosságaival (pl. az elnök döntési szempontjai nincsenek meghatározva, az elutasító döntést az elnök nem köteles indokolni),<sup>15</sup> és nyugtázta a ciprusi kormány ezzel kapcsolatos reformlépéseit (pl. az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték esetében annak meghatározását, hogy hány év elteltével lehet vizsgálni a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét).<sup>16</sup>

Az ítélet 3. cikkre vonatkozó részéhez átfogó különvéleményt írt a belga bíró, Françoise Tulkens, amelyhez négy bíró csatlakozott. A különvélemény szerint a ciprusi jogrendszer rendkívül korlátozott mértékben biztosítja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét életfogytig tartó szabadságvesztés esetén. A korlátozott lehetőség persze nem jelenti önmagában a 3. cikk sérelmét. Abban az esetben azonban – írja Tulkens bíró – ha a szabadulási kilátások mértéke csak növeli az ebben a büntetésben egyébként is benne rejlő bizonytalanságot, az ehhez társuló szorongást, akkor konkrét esetben felmerül, hogy *de facto* nincs esély a szabadulásra. *A de facto* ugyanis azt kell jelentse, hogy igazi, valódi lehetősége van az elítéltnak a szabadulásra. A különvélemény szerint viszont a konkrét esetben erről nem volt szó.<sup>17</sup>

A különvélemény felvetette azt is, hogy a kegyelem mint diszkrecionális döntést jelentő intézmény alkalmazása nem lehet önkényes. Amennyiben a kegyelmi döntés önkényessége ellen nem állnak rendelkezésre kellő biztosítékok, az felvetheti a 3. cikk sérelmét. Kétségtelen, hogy a büntetés kiszabásával kapcsolatos korrekciós intézmények kialakítása az egyes államok szabad döntésén alapul, és ennek felülvizsgálata nem tartozik az EJEB hatáskörébe. A vonatkozó intézmények kialakítása azonban nem ütközhet az Egyezménybe. Ez pedig azt jelenti, hogy az állam büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos hatalma sem korlátlan.<sup>18</sup> A különvélemény felvetette azt is, ha egyszer nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt elfogadást nyert, hogy a büntetéssel szembeni legitim követelmény az, hogy szolgálja az elítélt reintegrációját, akkor az ezt a célt veszélyeztető szabadságvesztési forma embertelen és megalázó bánásmódot testesíthet meg.<sup>19</sup> A különvélemény konklúziója, hogy a vizsgált ügyben a panaszosnak nem volt „tényleges és kézzelfogható” (*real and tangible*) kilátása a szabadon bocsátásra, ezért a különvélemény szerzője és az ahhoz csatlakozók úgy gondolták, hogy ez az Egyezmény 3. cikkének megsértését jelenti.<sup>20</sup>

Kiemelendő még, hogy a többségi döntést elfogadó brit Bratza bíró – egyebek mellett – a következőt írta párhuzamos véleményében: „*Úgy vélem, hogy eljött az idő, amikor a Bíróságnak világosan ki kellene mondania, hogy egy nem mérsékelhető tartamú életfogytig tartó szabadságvesztésnek még felnőttkorú elkövetővel szembeni kiszabása is elvileg összeegyeztethetetlen az Egyezmény 3. cikkével.*”<sup>21</sup>

Iorgov (II) Bulgária elleni ügyében<sup>22</sup> hozott, 2010-es ítéletben – a Kafkaris-ügyben kifejtett tételek alapulvételével – az EJEB nem állapította meg a 3. cikk

sérelmét azon az alapon, hogy a már húsz éve tényleges szabadságvesztés-büntetését töltő elítélt kegyelmi kérelmét indokolás nélkül elutasították. Az ítélet szerint a húsz év még nem elegendő idő ahhoz, hogy a kérelem elutasításából a szabadulás reális esélyének hiányára lehessen következtetni.<sup>23</sup>

## VINTER ÉS MÁSOK EGYESÜLT KIRÁLYSÁG ELLENI ÜGYE

Vinter és mások Egyesült Királyság elleni ügyében eltérő tartalmú döntést hozott a Kamara és a Nagykamara. Az EJEB Negyedik Szekciójához tartozó Kamara 2012. január 17-i ítéletében<sup>24</sup> 4:3 arányban úgy találta, hogy a három kérelmezővel szemben kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem ütközött az Egyezmény 3. cikkébe. Az ügy három panaszosát, Douglas Gary Vintert, Jeremy Neville Bamber és Peter Howard Moore-t emberölési bűncselekmények miatt ítélték el és szabtak ki velük szemben tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést.<sup>25</sup>

Az EJEB a három panaszossal szemben kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést, figyelemmel az elkövetett emberölések súlyosságára, nem találta durván aránytalannak. Az EJEB szerint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés tartamának *de facto* mérsékelhetősége ebben az ügyben nem mérülhetett fel. Egyik panaszos esetében sincs ugyanis arról szó, hogy szabadságvesztésük fenntartásának ne lenne legitim pönológiai indoka.<sup>26</sup> A döntés idején a panaszosok közül Vinter még csak 3 évet töltött börtönben. Rendkívül kegyetlen emberölést követett el, ráadásul egy korábbi emberölés miatt kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztésből való feltételes szabadulás próbaideje alatt. Annak ellenére, hogy az általa benyújtott bizonyíték szerint elmeállapota romlott, a testület bizonyos volt abban, hogy Vinter szabadságvesztése a megtorlás és az elrettenítés célját szolgálja. A második panaszos, Bamber már 26, míg a harmadik panaszos, Moore 16 éve volt börtönben a kiszabott tényleges életfogytig tartó büntetésüket töltve. Az EJEB esetükben azonban rámutatott arra, hogy az illetékes nemzeti bíróság, amikor 2009-ben felülvizsgálta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabó korábbi ítéleteket, minden releváns információt értékelt úgy a panaszosokkal, mint bűncselekményeikkel kapcsolatban. Ennek során a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a büntetés előzőleg említett legitim céljainak a két elkövetőnél csak a tényleges életfogytig tartó sza-

badságvesztés felel meg. A nemzeti bíróság vonatkozó döntései nyomán a strasbourgi bíróság is úgy foglalt állást, hogy a két elkövető esetében a fenntartott, folyamatos szabadságvesztés szolgálja a megtorlást és az elrettentést. Az előzőekre tekintettel az EJEB a panaszosok vonatkozásában nem állapította meg az Egyezmény 3. cikkének sérelmét.

A Nagykamara következő alpontban ismertető ítéletét megelőzően indokolt kitérni a döntéshez csatolt különvéleményre. A határozathoz közös különvéleményt csatolt Lech Garlicki (Lengyelország), David Thór Björgvinsson (Izland) és George Nicolaou (Ciprus). A különvélemény kiindulópontja és elvi alapja az, hogy az Egyezmény 3. cikke sérelmének vizsgálata kétirányú kell, hogy legyen. Az egyik irány a 3. cikk anyagi jogi vonatkozásainak értékelése. Ez a vizsgált büntetésnek a kiszabás időpontjában fennálló teljes mértékű igazságtalanságának, illetve durva aránytalanságának az értékelését jelenti. A többségi határozat ezzel kapcsolatos következtetéseivel, azaz hogy a kiszabott büntetések nem durván aránytalankok, a különvélemény szerzői egyetértének. A másik irány a 3. cikk eljárásjogi vetülete. Ennek keretében azt kell vizsgálni, hogy van-e olyan mechanizmus az adott országban, amely lehetővé teszi az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélnél a fogva tartás szükségességének felülvizsgálatát, a feltételes szabadságra bocsátást. A különvélemény ezzel kapcsolatban hivatkozik a már említett Kafkaris-ügyre. Ebben az ügyben az EJEB hangsúlyozta, hogy egy életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személynél felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek indokoltá tehetik a hatóságok számára annak vizsgálatát, hogy a szabadságvesztés fenntartása nem jelent-e embertelen vagy megalázó bánásmódot. A különvélemény úgy ítéli meg, hogy az Egyesült Királyságban a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésből való szabadulásra lehetőséget teremtő rendelkezések nem felelnek meg a Kafkaris-ügyben megfogalmazott eljárási követelményeknek. Az Egyesült Királyságban ugyanis ebből a büntetésből lényegében kivételes méltánylást érdemlő esetben lehet csak szabadulni; gyakorlatilag akkor, ha az elítélt végstádiumban lévő beteg, haldoklik vagy cselekvőképtelen.

A különvélemény szerzői szerint a Kafkaris-ügyben hozott ítélet vonatkozó megállapításaiból az következne, hogy feltételezni kell a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés egy olyan időpontját, amikor annak ténylegességét felül kell vizsgálni abból a szempontból, hogy az elítélt körülményeinek válto-

zásaira tekintettel a szabadságvesztés fenntartása nem jelent-e embertelen vagy megalázó bánásmódot. A felülvizsgálat pedig megfelelő mechanizmust feltételez. Ez a mechanizmus tudná az életfogytig tartó szabadságvesztésben benne rejlő reménytelenséget bizonyos fokig ellensúlyozni azzal, hogy a szabadulás reményének legalább a halvány mértékét nyújtja az elítélt számára.

A különvélemény szerint az, hogy a 3. cikk értelmezéséhez tartozó eljárásjogi kérdésekre nem helyezett kellő hangsúlyt a határozat, abból fakad, hogy a többségi nézet képviselői azonosultak az Egyesült Királyságban precedensnek tekintett *R kontra Bieber* [2009, WLR223] döntés megközelítésével. Ennek lényege, hogy a kötelező életfogytig tartó szabadságvesztésből való szabadulással kapcsolatos felülvizsgálatra vonatkozó jogszabály vagy eljárás hiánya nem

jelenti az Egyezmény 3. cikkének sérelmét. A hivatkozott döntés értelmében a 3. cikk lehetséges sérelme akkor fordulhat elő, ha az elítéltet tovább tartják fogva, mint azt a megtorlási és elrettentési célok indokolják.<sup>27</sup> A különvélemény nem követi ezt a felfogást, és rámutat arra, hogy az említett

megközelítés a Nagykamara által a Kafkaris-ügyben hozott ítélet 97. pontjában használt óvatos megfogalmazásból ered. A hivatkozott pontban a testület a nem mérsékelhető tartamú szabadságvesztések kapcsán annyit állított csupán, hogy egy ilyen büntetés „felvethet” (*may raise*) a 3. cikk körében értelmezendő kérdéseket, nem pedig azt, hogy elkerülhetetlenül felmerül ilyen kérdés. A különvélemény utal arra, hogy a Kafkaris-ügyben az EJEB kimondta, amennyiben az életfogytig tartó szabadságvesztésből a szabadulás lehetőségének vizsgálata *de jure* és *de facto* biztosított, és ezáltal nincs a szabadulás minden reményétől megfosztva az elítélt, akkor az ilyen büntetésről nem állítható, hogy nem mérsékelhető tartamú. A különvélemény azonban feltette azt a kérdést a Kafkaris-ügyben hozott ítélet idézett szóhasználata (*felvethet*) és a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés tekintetében ott alkalmazott különbségtétel („*mérsékelhető tartamú*” – „*nem mérsékelhető tartamú*”) alapján, hogy vajon egy valóban nem mérsékelhető tartamú szabadságvesztés összeegyeztethető-e az Egyezmény 3. cikkével. Az EJEB még soha nem állította azt, hogy nem egyeztethető össze. Az óvatos szóhasználat ugyanis nem a véletlen műve – mutatott rá a különvélemény –, hiszen az EJEB kerülni akarja a vizsgált kérdésben a kategorikus állítást, nem akar többet mondani, mint amit az ügy megkíván, és nem akar továbblépni a valószínűségi

állításnál. A különvélemény azonban továbbment. Megállapította, hogy az Egyezmény 3. cikkével való összeegyeztethetőség a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetén szükségessé tesz egy, a szabadulás lehetőségére vonatkozó felülvizsgálati mechanizmust, már a büntetés kiszabásától kezdődően. A 3. cikk tekintetében ugyanis a vizsgálat nem korlátozódik arra, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés fenntartása mikortól nem igazolható. Az előzőek nyomán a különvélemény következtetése:

mindhárom panaszos büntetése embertelen, megalázó bánásmódot jelent, amely sérti az Egyezmény 3. cikkét.

Az EJEB Nagykamarája 2013. július 9-én hozott ítéletében<sup>28</sup> a Kamara korábbi döntésétől eltérően, az ahhoz csatolt különvélemény következtetésével egyetértve megállapította, hogy a felülvizsgálati lehetőség nélkül kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés embertelen, megalázó bánásmódnak minősül, és ezáltal sérti az Egyezmény 3. cikkét.<sup>29</sup> A 3. cikk megsértésének vizsgálata során a Nagykamara ismételten egyértelművé tette, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozó szabályok kialakítása az Egyezményben részes államok kompetenciája, az EJEB ezek általános jelleggel történő felülvizsgálatára nem jogosult<sup>30</sup> abban az esetben, ha az igazságszolgáltatási rendszer az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban áll. A részes államok jogosultsága abban a tekintetben sem korlátozható, hogy felnőtt korú, súlyosabban minősülő bűncselekményt elkövető személyek esetében életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását tegyék lehetővé.<sup>31</sup> A vizsgálat során az EJEB alapvetően abból indult ki, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása akkor tekinthető a 3. cikk rendelkezéseivel összhangban állónak, ha a részes állam törvényei egyidejűleg biztosítják az elítélt számára a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét, és legalább egy, az alapul szolgáló ítélet felülvizsgálatára irányuló eljárási<sup>32</sup> mechanizmust.

A már említett *R kontra Bieber* ügyben hozott ítéletre hivatkozva<sup>33</sup> az EJEB megállapította, hogy a fogva tartás akkor minősül jogszerűnek, ha annak alapjául megfelelő pönológiai indokok szolgálnak. Ezen indokok közé sorolhatóak a büntetés, az elrettentés, a társadalom védelme és az elkövetők rehabilitációja. Az EJEB ebben az összefüggésben rámutatott arra, hogy habár ezen indokok közül az ítélet meghozatalakor több is fennállhat egyidejűleg, az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása során a hangsúly eltolódhat valamelyik javára,<sup>34</sup> megkérdőjelezve ezzel a büntetés fenntartásának jogszerűségét.

...AZ EJEB MEGÁLLAPÍTOTTA, HOGY A FOGVA TARTÁS AKKOR MINŐSÜL JOGSZERŰNEK, HA ANNAK ALAPJÁUL MEGFELELŐ PÖNOLÓGIAI INDOKOK SZOLGÁLNAK.

Az EJEB álláspontja szerint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést „*abból a szempontból is vizsgálni kell, hogy összeegyeztethető-e az emberi méltósággal, amelynek védelme az Egyezmény védelmi rendszerének lényege*”.<sup>35</sup> Az EJEB megállapította, hogy „*megfigyelhető egy új európai trend, mely szerint minden fogvatartottnak joga van a rehabilitációra és a szabadulásra, ha a rehabilitáció megfelelő mértékű, és ez a fejlődés mint büntetőpolitikai cél egyre hangsúlyosabbá válik a büntetés végének közeledtével*”.<sup>36</sup> Az EJEB az Egyezmény 3. cikkének értelmezése során arra a következtetésre jutott, hogy az a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel összefüggésben oly módon értelmezendő, hogy a már kiszabott büntetés későbbi

méréselésének, azaz az ítélet felülvizsgálatának követelményét támasztja.<sup>37</sup> Kiemelte azonban, hogy nem a saját hatáskörébe tartozik a felülvizsgálatra irányuló eljárás szabályainak kialakítása, ez a kérdés kizárólag a részes államokra tartozik. Ugyanezen oknál fogva tartózkodik az EJEB attól is, hogy a felülvizsgálat időpontját meghatározza. Utalt azonban arra, hogy a releváns nemzetközi jogi szabályok és a részes államok gyakorlatának összehasonlító elemzése alapján a büntetés kiszabása és az ítélet felülvizsgálata között általában legfeljebb huszonöt év telik el.<sup>38</sup>

Az ügy kimenetelét befolyásolta az a tényező is, hogy Anglia és Wales közös büntető igazságszolgáltatási rendszerében 2003-ig a belügyminiszter hatáskörébe tartozott az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek esetében a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának meghatározása, vagy annak kizárása. Ezt a szabályt a 2003-ban elfogadott *Criminal Justice Act* hatályon kívül helyezte,<sup>39</sup> és teljes mértékben az eljáró bíróságokra bízta annak meghatározását, hogy a büntetés kiszabása során az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyt megfosztják-e a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségétől. A belügyminiszter azonban saját hatáskörében bármely elkövető szabadon bocsátásáról határozhat<sup>40</sup> a Büntetések kiszabásáról szóló törvény (*[Crime ([Sentences] Act)]*) felhatalmazása alapján a Büntetés-végrehajtásról szóló rendelet (*Prison Service Order*) által szabott szűk keretek között. Ez azonban az EJEB döntése értelmében nem tekinthető a 3. cikk rendelkezéseinek megfelelő, elégséges felülvizsgálati lehetőségnek, tekintettel a sajátos megkötésekre. A belügyminiszter kizárólag tartósan beteg elítéltek szabadon bocsátásáról hozhat döntést, ez esetben is teljesülnie kell azonban a további feltételeknek. Az elkövető csak akkor bocsátható szabadon,

ha a bűnismétlés veszélye alacsony, a szabadon bocsátás növelheti az elítélt várható élettartamát, továbbá megfelelő eszközök és módszerek állnak rendelkezésre az elítéltnak a fogva tartó intézményen kívül történő kezelésére.<sup>41</sup> Az EJEB az összes körülmény mérlegelésével arra a következtetésre jutott, hogy nem állapítható meg kellő bizonyossággal, hogy a belügyminiszter adott esetben a büntetés-végrehajtásra vonatkozó szabály szabta szűk kereteken belül hozza meg döntését a feltételes szabadságra bocsátásról, vagy az Egyezmény 3. cikkének értelmezése útján az eredetileg szűk körben alkalmazható lehetőséget kiterjeszti.<sup>42</sup> Az EJEB a belügyminiszter hatáskörét annak korlátozott mivolta miatt nem tekintette olyan eljárás módnak, amely garantálhatja a 3. cikk rendelkezéseinek megfelelő felülvizsgálatot. Az EJEB álláspontja szerint a „*vonatkozó jogszabályok túltág megfogalmazása, a rendkívül szigorú szabadulási feltételek, valamint az alapján, hogy értékelhető felülvizsgálati mechanizmus nem létezik, az angol jogban a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem tekinthető olyannak, amely mérsékelhető, így ellentétes az Egyezmény 3. cikkével*”.<sup>43</sup> Az EJEB ugyanakkor ítéletében rögzítette, hogy a 3. cikk megsértésének megállapítása önmagában nem vonja maga után a panaszosok azonnali szabadon bocsátásának kötelezettségét, mert azt nem állította a testület, hogy ügyükben megszűnt volna a fogva tartás büntetőpolitikai célja.

Az ítélet mögötti elvek Karsai Dániel összegzésében a következők: „*a) az Egyezmény 3. cikke alapján a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésnek mérsékelhetőnek kell lennie, b) olyan formában, hogy létezzen a hazai jogban egy eljárás, amelynek során eldönthető, hogy szolgál-e a fogva tartás fenntartása további büntetőpolitikai célokat, c) az elítéltnak nem kell meghatározatlan ideig várnia a felülvizsgálatra, ez ugyanis ellentétes a jobbiztonsággal, d) az elítéltnak büntetése megkezdésekor tudnia kell, hogy milyen feltételek teljesülése esetén szabadulhat.*”<sup>44</sup>

## MAGYAR LÁSZLÓ MAGYARORSZÁG ELLENI ÜGYE

Az EJEB Vinter és mások Egyesült Királyság elleni ügyében kifejtett tételein alapul a Kamara Magyar László Magyarország elleni ügyében született 2014.

május 20-i ítélete. Az EJEB egyhangú határozatával megállapította, hogy a Magyar Lászlóval szemben kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés sérti az Egyezmény 3. cikkét.<sup>45</sup>

A panaszos, Magyar László és kilenc társa ellen 2002-ben indult büntetőeljárás az ország különböző településein, idős emberek sérelmére elkövetett erőszakos bűncselekmények elkövetése miatt. A sértettek közül többen életüket veszítették. Többször megismételt eljárást követően a Legfelsőbb Bíróság 2010-ben az elsőfokú bíróság ítéletével azonos tartalmú döntést hozott, és helyben hagyta a panaszosra kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést. Ezt követően fordult Magyar a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához. A panaszost Karsai Dániel ügyvéd képviselte, és a beadványhoz harmadik félként a Magyar Helsinki Bizottság is csatlakozott.

Az EJEB ítéletében megállapította a panaszos kérelmének elbírálása során irányadónak tekintett általános elveket. Ennek során hangsúlyozta, hogy az Egyezmény részes államai számára biztosítani kell a különösen súlyos bűncselekmények, mint az emberölés, felnőtt elkövetőivel szemben az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának lehetőségét. Egy ilyen büntetés kiszabását önmagában nem tiltja, illetve ez a büntetés nem ütközik az

Egyezmény 3. vagy más cikkébe, különösen, ha az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása nem kötelező, és azt egy független bíró szabja ki az enyhítő és súlyosító körülmények mérlegelésével, amint az az eljárás alapjául szolgáló ügyben történt.<sup>46</sup> Az EJEB azonban hangsúlyozta, hogy, akár csak a Kafkaris-ügyben, egy nem mérsékelhető tartamú életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés alkalmazása felnőtt korú elkövetővel szemben felvetheti a 3. cikk sérelmét.<sup>47</sup> Ezzel az elvi megállapítással kapcsolatban az EJEB két, egymással összefüggő szempontot erősít meg. Az egyik, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés önmagában attól nem válik nem mérsékelhetővé, hogy konkrét esetben ténylegesen a fogvatartott élete végéig tart, amennyiben *de facto* és *de jure* is van esély a büntetés mérséklésére. Az EJEB rámutatott arra, hogy amennyiben egy életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltnek a hazai jog szerint van lehetősége feltételes szabadságra bocsátást kérni, azonban kérelmét azon az alapon utasítják vissza, hogy változatlanul veszélyt jelent a társadalomra, akkor ez nem veti fel a 3. cikk sérelmét. Egy bűnöző ismételt bűn-

elkövetésének a megelőzése ugyanis – állapítja meg az EJEB – az egyik „lényegi funkciója” a börtönnek. Az államok kötelessége a közösség védelme, ennek a kötelességüknek pedig azzal tehetnek eleget, ha az emberölés vagy más súlyos személy elleni bűncselekmény elkövetőit addig tartják börtönben, amíg azok veszélyesek a társadalomra.<sup>48</sup> A második szempont, hogy az EJEB annak megítélése során, hogy egy életfogytig tartó szabadságvesztés mérsékelhető tartamú-e, arról kíván meggyőződni, hogy az elítéltnak van-e kilátása a szabadulásra. Ahol a nemzeti jog lehetőséget nyújt a kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés felülvizsgálatára a büntetés átváltoztatása, mérséklése, megszüntetése vagy a fogvatartott feltételes szabadságra bocsátása céljából, az kielégíti a 3. cikk szerinti követelményt. Az EJEB szerint az Egyezmény 3. cikkét úgy kell értelmezni, mint amely megkívánja a büntetés mérsékelhetőségét egy felülvizsgálati eljárásban; a hazai hatóságoknak ennek keretében vizsgálniuk kell, hogy a fogvatartott magatartásában bekövetkezett változások olyan jelentőségűek, és a fogvatartott olyan előrehaladást mutat a rehabilitáció tekintetében a büntetés végrehajtása során, hogy további fogva tartásának nincs legitim büntetéstani alapja.<sup>49</sup> Az EJEB korábbi gyakorlatával egyezően elhatárolódott attól, hogy előírja a felülvizsgálat formáját, valamint, hogy kijelölje azt a megfelelő hosszúságú időt, amelynek eltelte után a felülvizsgálat esedékessége elkerülhetetlen, ismételten rámutatva arra, hogy ez az egyes államok kompetenciája.<sup>50</sup> Az EJEB az előzőek alapján rögzítette, hogy ahol a hazai jog nem biztosítja a felülvizsgálat lehetőségét, ott a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem felel meg az Egyezmény 3. cikke szerinti követelménynek.<sup>51</sup> További lényeges elvi követelményként megállapította az EJEB, hogy a jogbiztonságnak az felel meg, ha a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt már a büntetés kiszabásakor tisztában van azzal, hogy mit kell tennie annak érdekében, hogy a feltételes szabadságra bocsátása egyáltalán szóba kerülhessen szabadulása érdekében, valamint, hogy mikor kérelmezheti a feltételes szabadságra bocsátását. Ebből az következik, hogy ahol a hazai jog nem biztosítja a felülvizsgálat mechanizmusát vagy a lehetőségét, ott az összeegyeztethetlenség a 3. cikk-kel már a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása pillanatában merül fel, nem pedig a bebörtönzés későbbi fázisában.<sup>52</sup>

Az EJEB álláspontja kifejtése előtt részletezte, hogy miben különbözik a Magyar-ügy a Törköly-

ügytől,<sup>53</sup> melynek során felhívta a figyelmet arra, hogy Törköly Tibor nem volt kizárva a feltételes szabadságra bocsátás intézményéből, ugyanis a magyar bíróság életfogytig, de nem tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélte. Számára nem csak a köztársasági elnöki kegyelem intézménye jelent reményt a szabadulásra, hiszen ő nincs megfosztva a feltételes szabadon bocsátás lehetőségétől, még ha az időben meglehetősen távoli is. Éppen ezért utasította el az EJEB Törköly Tibor kérelmét mint nyilvánvalóan alaptalant.<sup>54</sup> Magyar László ügyében viszont úgy

VELEKEDETT AZ EJEB, HOGY MIVEL A FELTÉTELES SZABADON BOCSÁTÁS LEHETŐSÉGÉBŐL AZ ELÍTÉLT ELEVE KI VAN ZÁRVA, A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI KEGYELEM SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS GYAKORLATÁNAK SZIGORÚBB VIZSGÁLATA SZÜKSÉGES. AZ EJEB EZZEL KAPCSOLATBAN KIFEJTETTE, HOGY AZÉRT NINCS MEGGYŐZŐDVE ARRÓL, HOGY A KÉRELMEZŐ BÜNTETÉSE TÉNYLEGESEN MÉRSÉKELHETŐ, MERT ENNEK NINCS GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON.

velekedett az EJEB, hogy mivel a feltételes szabadon bocsátás lehetőségéből az elítélt eleve ki van zárva, a köztársasági elnöki kegyelem szabályozásának és gyakorlatának szigorúbb vizsgálata szükséges. Az EJEB ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy azért nincs meggyőződve arról, hogy a kérelmező büntetése ténylegesen mérsékelhető, mert ennek nincs gyakorlata Magyarországon. Nincs továbbá megfelelően kidolgozott törvényi szabályozás sem, amely konkrét útmutatással szolgálna arra nézve, hogy milyen kritériumokat és feltételeket kell figyelembe venni, és milyen adatokat kell összegyűjteni a fogvatartott kérelmének elbírálásakor. Tekintettel arra, hogy sem az igazságügy-miniszter, sem a köztársasági elnök nem köteles megindokolni döntését, a fogvatartottnak nincs lehetőségük megismerni, hogy mit kell tenniük a kegyelemért. A szabályozás nem biztosítja továbbá a fogvatartottnak a rehabilitációja érdekében tett erőfeszítései figyelembevételét. Az EJEB az előzőek alapján kétségbe vonta, hogy a panaszossal szemben kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés az Egyezmény 3. cikke értelmében mérsékelhető lenne. Következésképpen – állapítja meg az EJEB – megvalósult az Egyezmény 3. cikkének sérelme.<sup>55</sup>

Bár a 2014. május 20-i kamarai döntés még nem végleges, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés egyezmény-konformitása tekintetében kialakított követelmények alapján<sup>56</sup> aligha képzelhető el a Nagykamara részéről más tartalmú döntés, mint amit a 2014. május 20-i ítélet tartalmaz. Az EJEB ítéletében külön kitért arra, hogy az ítélet megfelelő végrehajtása a magyar állam részéről a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés felülvizsgálati rendszerének jogalkotási reformját kívánja meg. A rendszernek garantálnia kell minden egyes esetben annak vizsgálatát, hogy a szabadságvesztés fenntartásának van-e legitim büntetéstani indoka, valamint hogy a fogvatartottak bizonyos pontossággal előreláthatják-e, hogy

mit kell tenniük, hogy szóba kerülhessen feltételes szabadságra bocsátásuk és ez milyen feltételekkel történhet.<sup>57</sup>

## A REFORM SZEMPONTJÁBÓL IRÁNYADÓ NEMZETKÖZI SZABÁLYOK

A Magyar-ügyben hozott ítélet tehát egyértelműen jelzi, hogy indokolt a tárgykör hazai jogi szabályozásának átalakítása. Ráadásul Magyarországon az elérhető adatok szerint 46 elítélt tölti tényleges életfogytig tartó szabadságvesztését, közülük 29-en jogerősen.<sup>58</sup> Az elítéltekre vonatkozóan ugyanaz a jogszabályi környezet érvényesül, mint amelyről az EJEB megállapította, hogy sérti az Egyezmény 3. cikkét. A továbbiakban azokkal a tényezővel foglalkozunk, amelyeket indokolt figyelembe venni az új jogi környezet kialakítása során.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos hazai jogi környezet átalakítása elsősorban az EJEB által kialakított elvi tételeken kell, hogy alapuljon. Ezek a következők: a) a felnőtt bűnelkövetőkkel szemben kiszabható tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés önmagában nem ütközik az Egyezmény 3. cikkébe; b) az életfogytig tartó szabadságvesztés akkor sértheti az Egyezmény 3. cikkét, ha a kiszabható büntetés mértéke *de jure* és *de facto* nem mérsékelhető; c) tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés akkor egyeztethető össze az Egyezmény 3. cikkével, ha az elítélt már elítélésekor tudhatja, hogy milyen feltételek esetén és milyen eljárás folyamánként szabadulhat; d) önmagában az állami kegyelem intézménye nem jelent az Egyezmény 3. cikkének megfelelő felülvizsgálati mechanizmust. Az új jogi szabályozás kialakítása során indokolt figyelembe venni a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat.

Az Európai Unió Tanácsának 2002. június 13-án elfogadott, 2002/584/IB számú, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló kerethatározata<sup>59</sup> 5. cikkében lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy a más tagállamban kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását ahhoz a feltételhez kössék, hogy a kibocsátó tagállam jogrendszere lehetővé teszi a kiszabott büntetés végrehajtásának felfüggesztését célzó (kérelemre vagy legkésőbb húsz éven belül történő) felülvizsgálatot. A kerethatározat adta lehetőségeket figyelembe véve nem elképzelhetetlen, hogy egy Ma-

gyarországon kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását egy másik tagállam megtagadja.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elsőként 1976-ban fogalmazott meg ajánlást<sup>60</sup> a hosszú tartamú és életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek vonatkozásában. A 76 (2) számú ajánlás értelmében minden elítélt számára biztosítani kell a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének vizsgálatát, az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték esetében – amennyiben korábban még nem került sor rá – ezt lehetőség szerint a fogva tartás kezdetétől számított 8–14 éven belül kell elvégezni és a későbbiekben meghatározott időközönként megismételni.

A Miniszteri Bizottság feltételes szabadságra bocsátásról szóló 2003 (22) számú ajánlásához fűzött kommentár<sup>61</sup> rögzítette, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt emberek nem foszthatóak meg a szabadon bocsátás reményétől. Nem feltételezhető ugyanis a büntetés kiszabásának időpontjában, hogy az elkövető egész élete során a társadalomra veszélyes viselkedést fog tanúsítani. Másrészt, jelentős többletköltségeket és munkaterhet

okoz azon elítéltek megfelelő körülmények között történő fogva tartása, akik a szabadulás lehetőségétől megfosztva nem kívánnak együttműködést tanúsítani a fogva tartó intézmény alkalmazottaival és a többi elítélttel.

A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 110. cikke<sup>62</sup> lehetővé teszi a kiszabott életfogytig tartó büntetések felülvizsgálatát a büntetés mérséklése érdekében, amennyiben az elítélt már legalább huszonöt évet letöltött a büntetéséből. A büntetés mérséklése abban az esetben lehetséges, ha az elítélt a nyomozás és a büntetőeljárás során együttműködést tanúsított a Nemzetközi Büntetőbírósággal, vagy más ítéletek és végzések (különösen a pénzbüntetés vagy elkobzás tárgyát képező és az áldozatok javára fordítható vagyonelemek fellelését célzó végzések) végrehajtásában közreműködött, vagy egyéb olyan tényezők fennállása esetén, amelyek a körülmények jelentős változása folytán a büntetés mérséklését indokolhatják. Külön kiemelandó, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárására vonatkozó szabályok között olyan további tényezők kerültek meghatározásra, melyeket a felülvizsgálat során eljáró bírának figyelembe kell venniük; így többek között mérlegelniük kell azt is, hogy az elítélt büntetésének mérséklése milyen előnyös vagy hátrányos következményekkel bírhat a sértettek<sup>63</sup> és hozzátartozóik helyzetére.



## A VONATKOZÓ KÜLFÖLDI GYAKORLAT

Egyes nemzeti alkotmányok vonatkozó rendelkezései ugyancsak orientáló jellegűek lehetnek.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés tilalmát közvetlenül sem az európai országok, sem az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya nem tartalmazza. Szerepel viszont az életfogytig tartó szabadságvesztés tilalma Brazília alkotmányában.<sup>64</sup> Portugália alkotmányának 30. cikk 1. pontja szerint pedig „nem lehet ítéleteket vagy szabadságvesztéssel vagy korlátozással járó biztonsági intézkedéseket hozni folyamatos jelleggel, korlátlan vagy meghatározatlan időtartammal”.

Svájc alkotmánya lehetővé teszi, hogy amennyiben szexuális vagy erőszakos bűncselekmény elkövetőjéről a büntetés-kiszabással összefüggésben kirendelt szakértők véleményükben azt állapítják meg, hogy az illető különösen veszélyes, és ez az állapota kezelhetetlen (*untreatable*), akkor őt a visszaesés jelentős kockázata miatt élete végéig börtönben kell tartani, a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélkül. Ugyanakkor az alkotmány biztosítja az ily módon bebörtönzött személy állapotának és kezelhetőségének bírói felülvizsgálatát. Amennyiben az új szakértői vélemények alapján az élete végéig való bebörtönzés előzőekben idézett feltételei már nem állnak fenn, akkor feltételes szabadságra bocsátható az elkövető. Az alkotmány azonban azt is tartalmazza, hogy ha az így szabadult elkövető ismételten bűncselekményt követ el, akkor a hatóságok felelősek a következményekért.<sup>65</sup> A svájci alkotmány idézett 123a cikke az alapja a svájci büntető törvénykönyv 64. § (1) bekezdésében szereplő „biztonsági intézkedés” szankciónak.

### A TÉSZ HATÁSA AZ ELÍTÉLTEKRE

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés immár 14 éve része a magyar büntetőjogi szankciórendszernek. A büntetésre irányuló jogi reformhoz egyaránt rendelkezésre állnak büntetés-végrehajtási tapasztalatok és kriminológiai kutatási eredmények. Kiszely Pál,<sup>66</sup> a Szegedi Fegyház és Börtön volt parancsnoka és Nagy István a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka egy 2012-es tanulmányukban így írnak a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést töltő elítéltekről: „a zárt, izolált elhelyezés következtében kiég az egyénből az értelmes élet utáni vágy, ösztöntevékenységei felerősödnek, társas kész-

ségei leépülnek. A HSR-körlet<sup>67</sup> nem biztosít elegendő energiát a belső fejlődéshez, hiányzik a társak nyújtotta életmodell, melynek következtében az idő elteltével a TÉSZ-re ítélték visszavezetése a börtön nyitottabb világába egyre nehezebbé válik.”<sup>68</sup> Ugyanakkor a börtön helyzetét így látják: „a magyar büntetés-végrehajtás nagyon hamar egy komoly szakmai dilemmával fog szembesülni: törvényesen hogyan hajthatjuk végre ezeket az ítéleteket? [...] a pedagógiai eszköztárunk lassan kiürül, egyre nehezebb lesz az idő strukturálásával, közeli és távoli célok kitűzésével nevelési terveket felállítani olyan elítélteknek, akik sohasem vagy nem belátható időn belül szabadulnak.”<sup>69</sup>

Hasonló következtetésre jutott az Országos Kriminológia Intézet tárgykörre irányuló kutatása. A kutatás megállapításai közül különösen a következőt kell kiemelni: „Soha egyetlen elkövető esetében sem állítható bizonyossággal az ítélet kiszabásakor, hogy a jövőben újabb büntetést követne el. Erősen vitatható, hogy a bíróság milyen alapon képes véglegesen predesztinálni egy emberi sorsot, amely által egyszer és mindenkorra visszavonhatatlanul kizárja a személyiségváltozás esélyét.”<sup>70</sup>

### DE LEGE FERENDA JAVASLAT

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozása az EJEK Magyar László Magyarország elleni ügyében hozott ítélete alapján tehát ellentétes az Egyezmény 3. cikkével. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a Kamara ítélete jogerőssé válik, akkor – figyelemmel az Egyezmény 46. cikk 1. pontjára<sup>71</sup> – a jogrendnek biztosítania kell a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés mérsékelhetőségét. Ez nem a köztársasági elnöki kegyelmi eljárás újraszabályozását igényli, hanem *valós felülvizsgálati mechanizmus kialakítását*.

A jogalkotás során tekintettel kell lenni a szankcióra vonatkozó alaptörvényi rendelkezésre. Az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése szerint: „[t]ényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” Ez a rendelkezés a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazhatóságát a szándékos, erőszakos bűncselekmények elkövetésére korlátozza, egyúttal alkotmányosnak deklarálja a tárgyalta büntetést. Egyetértünk azonban azzal a szakirodalmi megállapítással, mely szerint vitatható, hogy „valóban igazolható-e ezzel a rendelkezéssel az életfogytig tartó szabadságvesztés utólagos felülvizsgálatának kizárása is”.<sup>72</sup> Vitatható, mert a tényleges életfogytig tartó szabad-

ságvesztés alkalmazásának vannak további alkotmányossági korlátai. Így az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, amely tiltja az embertelen, megalázó büntetéseket; továbbá a büntetés nem sértheti az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jogot. A Q) cikk (2) bekezdése szerint pedig a szabályozásnak igazodnia kell Magyarország nemzetközi kötelezettségeihez. Esetünkben, az Egyezmény fent említett 46. cikk 1. pontja alapján, a Magyar-ügyben hozott ítéletben foglaltakhoz. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazhatósága álláspontunk szerint a következő feltételekkel felel meg az előzőekben vázolt követelményeknek:

- a. A kötelező felülvizsgálat törvényi szabályozására vonatkozó előírást tartalmaz az Alaptörvény.
- b. A Büntető törvénykönyv (Btk.) biztosítja a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés feltételes felfüggesztésének intézményét. Ennek kialakítása során indokolt a jogállami követelményeknek megfelelően újraszabályozni a „hagyományos” életfogytig tartó szabadságvesztés esetén a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, és azt összehangolni azzal, hogy tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetén hány év elteltével vizsgálható a feltételes felfüggesztés lehetősége. Az egyes időtartamoknak meg kell felelni a „valós lehetőség” követelményének.
- c. A Btk. ugyancsak tartalmazza a felfüggesztés megszüntetésének feltételeit. A Büntetés-végrehajtási kódex tartalmazza a feltételes felfüggesztésre irányuló eljárás szabályait, valamint azokat a feltételeket, amelyeket a büntetés-végrehajtási bíró vizsgál annak eldöntésekor, hogy az elítélt érdemes-e arra, hogy tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésének végrehajtását felfüggeszték. A kódex szintén tartalmazza a felfüggesztés megszüntetésére irányuló eljárás szabályait, a megszüntetés során vizsgálandó körülményeket.

## KONKLÚZIÓ

Amennyiben a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés része a büntetőjogi szankciórendszernek, a jogállami, alkotmányos követelményeknek akkor felel meg, ha sem alkalmazhatósága, sem végrehajtása, illetve annak módja *nem sérti az emberi méltóságot*. Kétségtelen, hogy minden bűncselekmény, amelynek természetes személy áldozata van, csorbítja ezen alap-

jogot. Az állam viszont nem alkalmazhat olyan büntetést, illetve büntetést oly módon, hogy az sértse az emberi méltóságot. A szabadulás reális esélye nélküli szabadságvesztés viszont ilyennek minősül. Éppen ezért egyetértünk Uitz Renátának azzal a megállapításával, hogy az *„előre látható szabályok szerint lefolytatott felülvizsgálat lehetőségének biztosítása tehát nem más, mint az elítéltet és az áldozatot emberként kezelő állami büntetőpolitika szimbóluma az életfogytra ítélték esetében.”*<sup>73</sup>

## JEGYZETEK

1. A Kamara megállapította az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének, konkrétan az ésszerű időn belüli tárgyaláshoz való jognak a sérelmét is, figyelemmel Magyar László büntetőeljárásának közel nyolcéves elhúzódása miatt. Az ítéletnek ezzel a vetületével azonban cikkünkben nem foglalkozunk. (Az ítélet 60–65. pontjai). Ugyancsak nem térünk ki az ítélet 67. pontjára, amely a kérelem egy részét annak nyilvánvaló alaptalansága miatt elutasította.
2. BVerfGE (45, 187).
3. BVerfGE (45,187) 253.
4. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 1. cikk (1) bekezdése szerint: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Annak tisztelete és védelme kötelező minden állami hatalom számára.”* A 19. cikk (1) bekezdése értelmében alapjogot törvénnyel vagy törvény alapján korlátozni lehet, a (2) bekezdés azonban rögzíti: *„Alapjog lényeges tartalmát semmiképpen nem lehet érinteni.”* A 20. cikk (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy a *„Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam.”* Lásd Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005, 725–779.
5. BVerfGE (45, 187) 176.
6. BVerfGE (45, 187) 245–246.
7. NAGY Ferenc: Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről, in uő: Tanulmányok a Btk. Általános részének kodifikációjához, Budapest, HVG-ORAC, 2005, 175–216, 205.
8. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, judgment of 12 February 2008.
9. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 95.
10. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 97.
11. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 98.
12. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 99.
13. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 103.
14. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 107.
15. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 92.

16. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, 92.
17. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens, 2.
18. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens, 3.
19. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens, 5.
20. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens, 6.
21. Kafkaris v. Cyprus, 21906/04, Concurring opinion of Judge Bratza: „*I consider that the time has come when the Court should clearly affirm that the imposition of an irreducible life sentence, even on an adult offender, is in principle inconsistent with Article 3 of the Convention.*”
22. Iorgov (II) v. Bulgaria, 36295/02, judgment of 2 September 2010.
23. Iorgov (II) v. Bulgaria, 36295/02, 56–60.
24. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, judgment of 17 January 2012.
25. A történeti tényállásokat és a pertörténetet lásd részletesen LÉVAY Miklós: Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről. Az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma a büntetés kiszabásakor és a büntetés fenntartásakor, *JeMa*, 2012/3, 74–78, valamint TÓTH Mihály: Életfogytig tartó szabadságvesztés és a remény joga újabb emberi jogi döntésekben, *Jogtudományi Közlöny*, 2012/6, 268–272.
26. A büntetőjogi szankció és ezen belül a végrehajtandó szabadságvesztés legitim pönológiai indokai az ítélet 92. pontjában foglaltak szerint: megtorlás, elrettentés, közösség védelme vagy rehabilitáció.
27. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 40.
28. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, judgment of 9 July 2013.
29. A Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10 ügyben a Nagykamara által hozott döntésről lásd KARSAI Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésről. Szabadságvesztés és az embertelen bánásmód tilalma, *JeMa*, 2014/1. 70–77.
30. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 104.
31. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 106.
32. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 109.
33. R. v. Bieber [2009] WLR 223.
34. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 111.
35. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 113.
36. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 112–115. pontjainak összegzéséhez lásd KARSAI (29. vj.) 73.
37. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 119–122.
38. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 120.
39. Lásd LÉVAY (25. vj.) 75.
40. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 125.
41. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 126.
42. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 129.
43. Vinter and Others v. the United Kingdom, 66069/09, 130/10, 3896/10, 128–130. pontok összegzéséhez lásd KARSAI (29. vj.) 73.
44. Lásd KARSAI (29. vj.) 74.
45. Magyar László v. Hungary, 73593/10, judgment of 20 May 2014.
46. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 47.
47. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 48.
48. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 49.
49. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 50.
50. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 51.
51. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 52.
52. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 53.
53. Törköly v. Hungary, 4413/06, judgment of 5 April 2011.
54. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 55.
55. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 58.
56. A kézirat lezárásának időpontjában, 2014. július 8-án hozta meg legújabb döntését az EJEB a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel összefüggésben. Harakchiev és Tolumov Bulgária elleni ügyében (15018/11, 61199/12) a kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés mérsékelhetőségének hiányát és a fogva tartás egyes körülményeit is figyelembe véve az EJEB megállapította az Egyezmény 3. cikkének megsértését. Ezt az esetet a korábban már hivatkozott Iorgov (II) v. Bulgaria (36295/02) ügygel párhuzamba állítva a legnagyobb eltérést az jelenti, hogy Iorgov fogva tartására vonatkozó szigorú büntetés-végrehajtási szabályok fokozatosan enyhítésre kerültek, a Harakchiev és Tolumov ügyben azonban nem állapítható meg, hogy a panaszosok intézményen belüli és más fogvatartottaktól történő teljes és folyamatos elkülönítésének fenntartását mi indokolta. Az EJEB a Iorgov II

- ítélet (melyet a korábban szintén hivatkozott Vinter és mások ítéletet megelőzően hozott) és a Vinter kamarai döntés indokolásában foglaltakkal szemben megállapította, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés mérséklésére alkalmas eljárási módok hiánya esetén a 3. cikk megsértésének megállapításához nem szükséges további feltétel, hogy az elítélt a szabadságvesztéséből kellően hosszú időtartamot letöltsön és fogva tartása során bekövetkezzen az a pillanat, melyet követően – tekintettel az elítéltnak a végrehajtás során tanúsított magatartására is – a fogva tartás fenntartása már nem igazolható megfelelően („*the further incarceration would no longer be justified*”). Lásd részletesen Harakchiev and Tolumov v. Bulgaria, 15018/11, 61199/12, 208–209, 252–253, 262.
57. Magyar László v. Hungary, 73593/10, 71.
58. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának 2013-as statisztikái alapján, <http://www.bvop.hu/?mid=77&cikkid=2168>.
59. Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.
60. Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution 76 (2) On the Treatment of Long-term Prisoners.
61. Comments to the Appendix to the Recommendation 2003 (22), 4.
62. Rome Statute of the International Criminal Court, 110.
63. Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court, 223 d.
64. A brazil alkotmány 5. cikk XLVII. pont b, alpontja szerint nem alkalmazható életfogytig tartó szabadságvesztés. A dokumentum angol nyelvű változatának forrása: [www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html](http://www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html)
65. A 123a cikk a 2004. november 28-i népszavazás nyomán került a Svájci Konföderáció alkotmányába, 2008. január 1-i hatállyal.
66. Jelenleg a Közép-Dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka.
67. Hosszúidős speciális rezsim.
68. KISZELY Pál – NAGY István: Az idő rabságában. A hosszú időre ítélték büntetés-végrehajtásának helyzete a Szegedi Fegyház- és Börtönben, *Börtönügyi Szemle*, 2012/3, 1–16, 12.
69. Uo. 12.
70. ANTAL Szilvia – NAGY László Tibor – SOLT Ágnes: Az életfogytig tartó szabadságvesztés empirikus vizsgálata, in Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, OKRI, Budapest, 2009/46, 54–94, 93.
71. A 46. cikk (1) pontja szerint a „*Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.*”
72. TÓTH Mihály: A büntetőjogi jogkövetkezmények, in BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály (szerk.): *Büntetőjog I. – Általános Rész. A 2012. évi C. törvény alapján*, Budapest, HVG-ORAC, 2012, 369–464, 409.
73. ÚRTZ Renáta: Tévhitek és hazugságok. A strasbourgi bíróság tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés ítéletéről, *Magyar Narancs*, 2014. május 29., 48–49.

Mink Júlia

# A VALLÁSSZABADSÁG A VÉLT KÖZÉRDEK OLTÁRÁN

A MAGYAR KERESZTÉNY MENNONITA EGYHÁZ KONTRA  
MAGYARORSZÁG ÜGY<sup>1</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban Bíróság, EJEB) héttagú kamarája 2014. április 8-án 5:2 arányban elmarasztaló ítéletet hozott Magyarországra nézve 17, egyházi státuszát a *lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról* szóló 2011. évi CCVI. törvény alapján (Ehtv.), 2012. január 1-jén illetve 2012. március 1-jén elveszítő vallási felekezet egyesített panaszai tárgyában.<sup>2</sup> A Bíróság, nem meglepő módon, arra a következtetésre jutott, hogy a magyar állam a kérelmezők vonatkozásában megsértette az egyezményben biztosított egyesülési jogot (11. cikk) a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben.

Az ítélet jelenleg nem végleges: „kivételes esetekben” van lehetőség annak felülvizsgálatát kérni a Nagykamarától. A testület azonban nem köteles befogadni a kérelmet, csak akkor foglalkozik vele, ha az ügy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), vagy annak jegyzőkönyvei „értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést, vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel”.<sup>3</sup> Erre egy olyan ítélet esetében, mint ez, amely az EJEB joggyakorlatában új, vitatott elemet alig tartalmaz, nem sok esély van,<sup>4</sup> így egy ilyen kérelem benyújtása a magyar kormány részéről legfeljebb a további, rosszhiszemű időhúzást szolgálhatja.<sup>5</sup>

A Bíróság összességében jutott arra a következtetésre, hogy a hatóságok intézkedései a kérelmezők vonatkozásában nem feleltek meg sem a „nyomás társadalmi szükséglet”, sem pedig a semlegesség követelményének, méghozzá azáltal, „hogy a kérelmezőket teljes mértékben megfosztották egyházi státuszuktól kevésbé szigorú intézkedések igénybevétele helyett azzal, hogy egy politika által befolyásolt újra nyilvántartásba vételi eljárást vezettek be, amelynek indokoltsága önmagában is kétségeket ébreszt, és végül azáltal, hogy a kérelmezők a bevett egyházakhoz képest eltérő bánásmódban részesültek, nemcsak az [oktatási, szociális és egyéb területeken történő] együttműködés terén, hanem a hitélet célját szolgáló juttatásokat illetően is.”<sup>6</sup>

Bár úgy tűnhet, hogy a jogsérelmet „csak” a fenti intézkedések kumulatív, összeadó hatásából véli

megállapíthatónak a Bíróság, véleményem szerint ez nincs így. Nem arról van szó, hogy ezen intézkedések egyes elemei önmagukban nem alapozhatták volna meg a jogsérelmet. Különösen igaz ez a „politika által befolyásolt új nyilvántartásba vételi eljárás” esetében, amely „önmagában” is komoly kétségeket ébresztett a Bíróságban. Egyrészt, ha magát az ügyet, illetve a Bíróság később kifejtett érvelését közelebbről megvizsgáljuk, látható, hogy ezek az elemek ebben a konkrét esetben valójában elválaszthatatlanul összekapcsolódnak, jórészt egyik a másikból következik. Jó eséllyel egyszerűen nem lett volna lehetőség arra, hogy a kérelmezőket megfossszák egyházi státuszuktól, ha a döntés a független és pártatlan bíróságok hatáskörében marad, és státuszuk felülvizsgálata a tisztességes eljárás követelményének, valamint a jogorvoslathoz való jognak a tiszteletben tartásával zajlik. Másrészt, egészen más szempontok vezérelték volna a Bíróságot ítéletének meghozatalakor, ha a magyar szabályozás nem egy olyan, történelmi-alkotmányos hagyományokkal nem igazolható, két-szintű elismerési rendszert intézményesít, amely – az egyik csoportnak, jelesül a „bevett egyházaknak” jelentős privilégiumokat biztosítva – eleve magában hordozza a hátrányos megkülönböztetés kockázatát, és ami emiatt különös szigorúsággal vizsgálandó meg.

Az ítélethez Spano bíró különvéleményt csatolt, melyhez Raimondi bíró is csatlakozott. A testületnek ez a két tagja alapvetően azt kifogásolta, hogy a felmerülő jogkérdéseket az EJEB nem a 14. cikkel összefüggésben vizsgálta. Való igaz, hogy az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a panaszosok által felvetett egyéb jogok (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, diszkrimináció tilalma, tulajdonhoz való jog) sérelmét az egyesülési és vallásszabadsághoz kapcsolódó jog sérelmének megállapításánál veszi „megfelelően” figyelembe, így azt nem szükséges külön értékelnie.<sup>7</sup> (A Bíróság a jogorvoslathoz való jog érvényesülését a kérelmezők vonatkozásában áttételesen értékelte a kormány hazai jogorvoslati lehetőségek ki nem merítésére alapozott kifogásai elutasításánál.)

Az ítélet – bár megfontolt és alapos – értelemszerűen nem aratott osztatlan sikert idehaza, és értelmezése valószínűleg további polémiák tárgya lesz. Ez nem véletlen, hiszen az EJEB az ítéletben nemcsak számba veszi, hanem pontról pontra meg is cáfolja, el is utasítja a kormányzat eddig képviselt álláspontjának szinte minden elemét. A kormányzat és támogatói máris – mint mindig, ha nemzetközi kritikát kap a magyar szabályozás – „félreértésekről” beszélnek.<sup>8</sup> Az ítélet azonban világos, és – mint azt látni fogjuk – nem félreérthető. Elhangzott az is, hogy itt valamiféle „fordulatnak” lehetünk tanúi az EJEB korábbi joggyakorlatához képest.<sup>9</sup> Jelen sorok szerzője erősen kétli, hogy ez így lenne. Az ítélet középpontjában mindvégig az állam vallási kérdésekben tanúsítandó semlegességének kérdése áll, ez pedig korántsem tekinthető újdonságnak.

Az ítélet – bár komoly jogi és erkölcsi győzelem – nem okozott valós megkönnyebbülést az érintettek számára sem. Ennek oka, hogy a panaszosok – okkal – nem látnak egyelőre semmi garanciát a folytatólágon, azóta is elszenvedett jogszerelem érdemi orvoslására, jelesül arra, hogy valaha is visszakapják egyházi státuszukat (erre ugyanis az ítélet nem kötelezi Magyarországot, nem is teheti), de most még az sem világos, hogy az EJEB által jogosnak talált, ám ténylegesen meg nem ítélt kártérítési igényeiket hogyan tudják érvényesíteni. A jelentős anyagi és erkölcsi kárt elszenvedett vallási közösségek követelésesei ugyanis messze meghaladják az EJEB által „szokásosan” megítélt összegeket, ráadásul komplex tételekből tevődnek össze. A számos szociális és oktatási intézményt fenntartó Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség (MET) által igényelt összeg mintegy másfél milliárd forint, amit valójában az egyház nem a maga számára igényel, az ugyanis az általa fenntartott intézményeknek járó, az egyházi státusz elvesztése miatt meg nem kapott állami juttatásokból tevődik össze. A felek közti megegyezésre a Bíróság hat hónapos határidőt szabott. Kétséges, hogy ez valaha sikerülni fog. Amióta az egyházügyi reformnak keresztelt ámokfutás megkezdődött, egyszer sem ült le érdemben tárgyalni az egyházakkal senki. A küzdelem tehát folytatódik.

Nagyon úgy tűnik, hogy a kormányzat számára az egyházügyi szabályozás messze nem jogi, szakmai kérdés. Ha az lenne, ez a helyzet elő sem állhatott volna. Mégis, tegyünk egy újabb kísérletet arra, hogy az ítélet fényében megvilágítsuk azokat a fon-

tosabb problémákat, amelyek a strasbourgi bíróságot arra késztették, hogy elítélje hazánk vonatkozó szabályozását és gyakorlatát.

## AZ ELŐZMÉNYEK: ÁLLANDÓSÁG A VÁLTOZÁSBAN<sup>10</sup>

Az Országgyűlés a 2011. évi C. törvénnyel<sup>11</sup> mindenféle szakmai egyeztetés, illetve az érintettek bevonása nélkül – az állítólagos „bizniszegyházak” elleni küzdelem jegyében – a lelkiismereti és vallásszabadság, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog súlyos sérelmét felvető, diszkriminatív módon szabályozta újra az egyházak jogállását. Tette mindezt úgy, hogy a törvényjavaslathoz közvetlenül a zárószavazás előtt nyújtottak be érdemi, koncepcionális változtatásokat, melyek többek között azt eredményezték, hogy az egyházi státuszról való döntés a független bíróságoktól az Országgyűléshez került át, amely erről „szabadon”, diszkrecionális jogkörben,

egy tökéletesen szabályozatlan eljárás keretében, kétharmados többséggel lett hivatott dönteni.

Az új szabályozás alapvető jellegzetességei közé tartozott egy kétszintű elismerési, támogatási rendszer bevezetése is. A vallási közösségek, elvben, könnyűszerrel szerezhettek jogalanyiságot, amely azonban a korábban élvezett támogatási, együttműködési formák egyikére sem jogosította

fel őket. Közben az új szabályozás jelentősen szigorította a jelentős privilégiumokkal járó „egyházzá” válás feltételrendszerét is. 2012. január elsejei hatálylaval a korábbi egyházak döntő többsége elvesztette egyházi státuszát,<sup>12</sup> és arra kényszerült, hogy azt vagy az új elismerési eljárásban kérelmezze újra, vagy egyesületté alakuljon át, vagy jogutód nélkül szűnjön meg, az államra hagyva minden vagyonát. Tizennégy, a kormányzati kommunikáció által „történelminek”, vagy tagjai számát tekintve „jelentősnek” minősített egyház azonban mindez alól a törvény erejénél fogva mentesült,<sup>13</sup> anélkül azonban, hogy kiválasztásuk pontos kritériumai ismertek és jogszabály által rögzítettek lettek volna.

A szabályozás kapcsán sokan fogalmaztak meg kritikákat és fejtették ki álláspontjukat itthon és külföldön egyaránt.<sup>14</sup> Az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2012 márciusában rendkívül kritikus állásfoglalást adott ki, amely tulajdonképpen sok szempontból „megelőlegezte” a strasbourgi Bíróság döntését.<sup>15</sup>

Számos sérelmet szenvedett egyház fordult több ízben az Alkotmánybírósághoz.<sup>16</sup> Az AB első, 164/2011. (XII. 20.) határozatában megsemmisítette a 2011. évi C. törvényt, méghozzá annak formai, „közjogi érvénytelensége”, vagyis a törvényjavaslat zárószavazást megelőző érdemi módosítása miatt.<sup>17</sup> Egyáltalán nem nyilvánított azonban véleményt a szabályozás emberi jogokat súlyosan sértőnek tartott elemeiről, ami lehetővé tette, hogy az Országgyűlés, még decemberben, koncepcionálisan és lényegét tekintve gyakorlatilag azonos tartalommal fogadja el az „új” egyházügyi törvényt.<sup>18</sup>

A régi-új törvény alapján számos panaszos egyházi státusz iránti kérelmét indokolás nélkül utasította el az Országgyűlés 2012 februárjában,<sup>19</sup> annak ellenére, hogy köztük akadt olyan (pl. a MET), mely teljes mértékben megfelelt a jogszabály által előírt szigorúbb feltételeknek is. A beérkezett „kérelmek” szűrését az Országgyűlés *Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága* végezte, melynek elnöke, Lukács Tamás megerősítette, hogy „az egyházi elismerés nem jog” (hanem kegy), és rámutatott arra a nyilvánvaló tényre, hogy az Országgyűlést döntésének meghozatalakor semmi nem kötheti.<sup>20</sup>

Az AB második döntésében – 6/2013. (III. 1.) AB határozat – kimondta, hogy az egyházi jogállás szorosán összefügg a vallásszabadsághoz való joggal, de egyáltalán nem zárta ki egy kétszintű elismerési rendszer elfogadhatóságát, amennyiben az sem a szabályozás, sem a gyakorlat szintjén nem diszkriminatív, és az egyházi jogállás megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítja.<sup>21</sup> Az AB világossá tette: egy szervezet egyházi jogállása nem minősül az Alaptörvény által védett „szerzett jognak”, vagyis indokolt esetben utólag is felülvizsgálható. Azonban a fent említett követelményeknek a felülvizsgálati eljárásnak is meg kell felelnie.<sup>22</sup>

Az Ehtv. rendelkezéseit vizsgálva az AB megállapította ugyanakkor, hogy az egyházi elismerést független, pártatlan bíróságokra bízó korábbi szabályozással szemben, az új regisztrációs eljárás nem áll összhangban az állam és az egyház elválasztásának, az állam semlegességének követelményével. Az AB szerint az Országgyűlés által lefolytatott eljárás egy „többségi elven alapuló, politikai szempontokat (is) érvényesítő”, politikai döntésekhez vezető eljárás”, amely a „jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású” egyedi ügyek esetében elfogadhatatlan.<sup>23</sup>

Összegzésében az AB kimondta, hogy az Ehtv. vonatkozó rendelkezései nem felelnek meg a tisztességes eljáráshoz való jogból és a jogorvoslathoz való jogból eredő követelményeknek, és ezeken keresztül a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét eredményezik, tehát alaptörvény-ellenesek.<sup>24</sup> Ennek megfelelően az AB a panaszos egyházak egyházi jogállását 2012. január elsejére visszamenőleges hatállyal visszaállította. Az AB határozatát azonban a kormány ténylegesen sosem hajtotta végre: az érintett egyházak nem kerültek „vissza” az egyházi nyilvántartásba, továbbra sem jogosultak a többi egyházzal való azonos elbárára, pl. az egyházakat megillető szja-felajánlásokra, illetékkedvezményekre, intézményeik fenntartásához kötődő kiegészítő támogatásra.

A BÍRÓSÁG ÖSSZESEGEBEN JUTOTT ARRA A KÖVETKEZTETÉSE, HOGY A HATÓSÁGOK INTÉZKEDÉSEI A KÉRELMEZŐK VONATKOZÁSÁBAN NEM FELELTEK MEG SEM A „NYOMÓS TÁRSADALMI SZÜKSÉGLET”, SEM PEDIG A SEMLEGESSÉG KÖVETELMÉNYÉNEK.

A MET a második AB döntést követően hiába fordult Balog Zoltán miniszterhez nyilvántartásba vételét kérve, így mindeztől elesett. Az ezzel kapcsolatos hatósági döntések ellen az egyház keresettel élt és nem egy pert megnyert,<sup>25</sup> de egyelőre, érdemben nem változott a helyzet.

Eközben két alkalommal is módosult az Alaptörvény,<sup>26</sup> hogy alkotmányos felhatalmazást biztosítson az Országgyűlés által lefolytatandó elismerési eljárásnak. Míg az Alaptörvény negyedik módosítása alapján az Országgyűlés „egyházként” ismerhetett el egyes vallási közösségeket, „amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik”, az Alaptörvény ötödik módosítása alapján a testület a vallási közösség kérelmére „csak” az állammal történő „együttműködésről” és a bevett egyházak státuszáról dönt, mely szervezeteknek az állam a „közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel” „sajátos jogosultságokat biztosít”.<sup>27</sup> A két módosítás közötti, szóhasználatbeli „eltérésnek”, alapjogvédelmi szempontból nincsen jelentősége, mindkét megfogalmazás elfogadhatatlan: semmilyen „egyházi” jogállásról nem dönthet az Országgyűlés. Emellett, mivel egyik módosítás sem iktatta ki sem a vallásszabadságra, sem a tisztességes eljárás követelményére, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó passzusokat, ezek a változtatások az Alaptörvényen belül súlyos inkonzisztenciát is teremtettek, nem először.

Az egyházügyi törvény következő módosítása, bár beépített néhány eljárási garanciát és határidőt, koncepcionálisan a jogszabályt természetesen nem változtatta meg. Így maradt az Országgyűlés általi elismerés, valamint a kétszintű elismerési rendszer, bár a törvény mellékletében felsorolt „bevett egyházak”

valamint „vallási szervezetek” jogállását a szabályozás egyes kérdésekben közelítette. Tovább szigorodtak viszont a bevett egyházzá válás feltételei: immáron a népesség 0,1%-ának meglétét követelve meg.<sup>28</sup> Azok az egyházak, melyek egyházi státuszát az Alkotmánybíróság helyreállította, ismételten nem szerepeltek a „bevett egyházak” között, számukra a jogszabály előírta, hogy a vonatkozó rendelkezés hatályba lépésétől (2013. szeptember 1.) számított 30 napos jogvesztő határidőn belül nyújthatják be ismételten „kérelmüket”, és egyúttal a taglétszám meglétét igazoló tagjegyzéket.<sup>29</sup>

Nyilvánvaló, hogy a strasbourgi bíróság által értékelt egyházügyi szabályozás az elmúlt három évben számos módosításon esett át, ezeket a Bíróság megfelelően rögzíti, át is tekinti az ítélet bevezető részében (valójában az ítélet több mint felét teszi ki az erre vonatkozó összefoglaló). Azt is látni kell azonban, és ez nem került el a Bíróság figyelmét, hogy lényeges elemeiben, éppen a leginkább sérelmezett rendelkezések vonatkozásában, koncepcionálisan, érdemi változtatás nem történt az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai ellenére sem. Így a Bíróságra maradt annak eldöntése, miképpen értékeli a szerzett jogok, az „egyházi státusz” ily módon történő elvételt, szükséges-e a vallásszabadság jogának sérelméhez az érintettek jogalanyiségének elvesztése vagy elég, ha ily módon megfosztják őket „speciális” egyházi jogállásuktól, elfogadható-e az Országgyűlés által lefolytatandó újra-regisztrációs eljárás, hogyan viszonyul a lényegesen eltérő bánásmódot eredményező kétszintű elismerési, támogatási rendszer létrehozatalához, megvalósításának módjához, az elismerés feltételrendszeréhez.

#### A KÉRELMEZŐK ÉS A KÉRELMEK ÖSSZEVONÁSA

A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügyben hozott elmarasztaló ítélet számos kérelem összevonásának eredményeképpen született, melyet tizenhét Magyarországon tevékenykedő vallási közösség képviselői, lelkészei és tagjai nyújtottak be. Ezek között vannak ismertebb és jórészt ismeretlen közösségek: keresztény kisegyházak, zsidó felekezetek, buddhista közösségek és „ezoterikus” csoportok is. A kérelmezők között az ismertebbek közé tartozik az Iványi Gábor által vezetett, 1981 óta bejegyzett metodista MET és a Magyarországon 1998 óta tevékenykedő Magyar Keresztény Mennonita

Egyház, amelynek lelkésze, Izsák-Bács Jeremiás éhségstrájkot is folytatott Strasbourgban, tiltakozásul az új egyházi szabályozás ellen. Hasonlóképpen számos tiltakozó akcióban vett részt, illetve alkotmányjogi panaszt is nyújtott be a Soós Péter, illetve Görbic Tamás által képviselt *Evangeliumi Szolnoki Gyülekezet Egyház* és a *Budapesti Autonóm Gyülekezet*. A zsidó közösségek részéről megemlíthető a *Szim Salom Egyház* vagy a *Magyar Reform Zsidó Hitközségek Szövetsége Egyház*, a buddhista közösségek közül pedig a *Mantra Magyarországi Buddhista Egyháza*. Kevésbé megfogható az *ANKH Az Örök Élet Egyháza*, mely állítása szerint 5000 éves tradíciót követ és egy „közismert magyar parafenoménhoz” kötődik, vagy az *Árpád Rendjének Jogalapja Tradicionális Egyház*, melynek

már elnevezése is rejtély.

A kérelmezők azonban nemcsak felekezeti hovatartozásuk miatt vagy esetleges társadalmi megítélésüket tekintve rendkívül különbözőek, jogállásukat tekintve is azok. Ennek indoka részben az, hogy a kormányzati kommunikációval szemben a törvény mellékletéből kimaradó vallási közösségek átalakulása sem automatikus, sem pedig zökkenőmentes nem volt. A 2011. C. törvény végrehajtási részletszabályai sosem készültek el, nem lehetett tudni azt sem: mely állami szervhez, pontosan mit tartalmazó kérelmet kellene benyújtaniuk egyházi státuszuk fennmaradása érdekében, ami részükről igen eltérő válaszlépéseket eredményezett. Az egyesületté történő átalakulást pedig a jogszabály által megadott határidőig kérelmezni kellett az illetékes bíróságon, amely sok esetben a vallási közösségek alapszabályának módosítását is igényelte. Erre nem minden, az egész eljárást súlyosan méltánytalannak érző közösség volt hajlandó.

A Strasbourghoz forduló panaszosok közül így volt olyan vallási közösség, mely benyújtott egyházi státusz iránti kérelmet valamilyen formában, volt, amelyik nem. De voltak olyanok is, akik egyesületté történő átalakulásukat sem kérték. 14 vallási közösséget érintett a fent már tárgyalt második AB határozat, a többieket nem. Figyelemre méltó az is, hogy a kérelmezők egy része az „eredeti” Ehtv. alapján sem minősülhetett volna egyháznak (pl. a 20 éves fennállás követelménye miatt), míg az Ehtv. 2013. szeptemberében hatályba léptetett új feltételeinek, igazolhatóan már csak a MET felelt meg (lásd az aránytalanul magas taglétszámra vonatkozó követelményt, melynek a „bevett egyházak” egy jó része sem felelt meg).



A kérelmek összevonásának nyilvánvaló előnye, hogy gyorsabban születhetett meg a strasbourgi ítélet, így azonban a döntés egyáltalán nem tér ki az egyes vallási közösségek közti érdemi különbségekre, és az ebből fakadó további jogsérelmek *egyedi* vizsgálatára. Lényeges ebben a tekintetben az, hogy az EJEB elvetette az egyezményben foglalt jogok esetleges sérelmének a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján történő vizsgálatát. Éppen ez teremtett volna ugyanis lehetőséget arra, hogy megvizsgálja, kimondható-e egyértelműen egyes kérelmezők esetében, hogy az egyházi státusz iránti kérelmüket „diszkrecionális” jogkörében, „szabadon” elutasító országgyűlési határozat mögött valójában nincsenek az EJEE rendszerében elfogadható, ésszerű és objektív indokok.

Más megállapítani, hogy az elismerési eljárás szükségszerűen magában hordozza a diszkrimináció lehetőségét, és feltehetően *jó eséllyel* politikai megfontolások, alkuk tárgyává silányítja az egyházak státuszáról való döntést, és más annak megállapítása, hogy *ténylegesen*, a kérelmezők egyedi tulajdonságait, helyzetét vizsgálva, ez meg is történt, hiszen annak ellenére nem kaptak státuszt, hogy vitán felül megfeleltek a jogszabályban foglalt feltételeknek. Más, nemcsak az érintetteknek nyújtott erkölcsi elégtétel szempontjából, hanem abból a szempontból is, mekkora tér és idő adatik még a szándékos és tekerőző félremagyarázásokra épülő, esetenként valótlanosságokra hivatkozó további kormányzati cselekvésnek illetve kommunikációnak. Egyelőre tág.

A Bíróság – sajnálatos módon – általánosságban mondja ki, hogy „a kérelmező közösségek látszólag nem felelnek meg a jogalkotó által meghatározott együttes követelményeknek, konkrétan a minimális tagszámot és a huzamosabb idejű működést illetően.”<sup>30</sup> Ez az állítás konkrétan a MET esetében azonban biztosan nem felel meg a valóságnak. A MET nemcsak bőven rendelkezik a megkívánt húszéves hazai működéssel, hanem immár a miniszter által is elismerten, már 2013 októberében igazolta a megkívánt taglétszám közel duplájának meglétét. Nem szerencsés tehát a kérelmezők ily módon történő „összemosása”, még akkor sem, ha a kérelmek elfogadhatóságának, valamint az egyezmény megsértésének megállapításában mindez nem gátolta meg a Bíróságot.

Nem értek egyet azzal, hogy a felmerült jogsérelmek vizsgálata a vallásszabadsággal összefüggésben értelmezett egyesülési jog alapján szétfeszíti a vallásszabadsághoz való jog kereteit (lásd a különvé-

ményben foglaltak). Lényegében osztom azonban a különvélemény álláspontját annyiban, amennyiben ráirányítja a figyelmet a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a kérelmezők egyedi helyzetének különös, önállóan el nem bíralt jelentőségére az ügyben.<sup>31</sup>

A Bíróság nem vizsgálta meg pontról pontra, nem értékelte a jogszabályban foglalt feltételrendszer elfogadhatóságát sem, pedig ezzel kapcsolatban is komoly kételyek merültek fel. Gondoljunk csak a népesség 0,1%-át előíró taglétszámmra, a nemzetbiztonsági kockázat elemzésére vagy az együttműködési készség vizsgálatához kapcsolódó feltételre. Az EJEB csak a megkívánt működés hossza (20 év) kapcsán jegyzi meg, hogy míg az újonnan alakult vallási csoportok esetében ésszerű lehet meghatározott idejű

működés előírása, ez „nemigen indokolt” a rendszerváltást és a hitélet felszabadulását követően létrejött olyan csoportok esetében, amelyek mostanra már „ismertek” az illetékes hatóságok számára, és amelyek épp hogy lecsúsztak a működés hosszára vonatkozó követelménynek való megfelelésről.<sup>32</sup>

A Bíróság korábban már a *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ítéletben is leszögezte a húszéves fennállás követelményének elfogadhatatlanságát, és tízéves várakozási időt is csak kivételes körülmények között, a valóban „újonnan alapított és ismeretlen” vallási közösségek esetén vélt esetleg megalapozottnak.<sup>33</sup>

Az, hogy a Bíróság *expressis verbis* nem mondta ki a többi vitatott feltétel jelen formában történő alkalmazásának elfogadhatatlanságát, teret nyithat egy olyan kormányzati magatartásnak, mely változtatás nélkül érvényben tartja ezeket. Mindez nyilvánvalóan méltánytalan eredményhez, és további, strasbourgi panaszokhoz vezethet majd az érintett közösségek esetleges további elismerési kérelmei kapcsán, melyeknek tárgya immár a konkrét ügyekben történő konkrét döntés lehet, és egyvalamire biztosan alkalmas lesz: az időhúzásra. Márpedig azt látni kell, hogy az érintett közösségek esetében az idő döntő tényező lehet, akár fennmaradásukat tekintve is.

#### A HAZAI JOGORVOSLATI LEHETŐSÉGEK KIMERÍTÉSÉNEK KÖTELEZETTSÉGE, ÁLDOZATI STÁTUSZ

A kormány okkal sérelmezte, hogy a panaszosok nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Tény-

leg nem, ugyanis – Európában talán nem példátlan, mégis kirívó módon – valójában nem volt mit. Az Ehtv. nem intézményesített semmilyen rendes jogorvoslati lehetőséget (bírói felülvizsgálatot), sem az egyházi státusz törvény erejénél fogva történő elvétele, sem pedig annak Országgyűlés által történő elutasítása kapcsán.

Kérdés maradhatott az, vajon maga az újra-regisztrációs eljárás vagy a vallási egyesületté alakulás lehetősége tekinthető-e az Egyezmény értelmében „hatékony” jogorvoslati útnak? Az újra-regisztrációs eljárásnak több panaszos „futott” neki, sikertelenül, köztük olyan is, amely megfelelt volna a jogszabályi feltételeknek, mégsem ismerte el az Országgyűlés. Tény és való, hogy volt olyan kérelmező, mely nem folyamodott az Országgyűléshez elismerésért és nem indított népi kezdeményezést sem ennek érdekében. A kormány álláspontja szerint az, hogy az AB „ezen jogorvoslatot alkotmányellenesnek minősítette”<sup>34</sup>, azonban nem elegendő ahhoz, hogy a kérelmezőket felmentse a jogorvoslati eljárás igénybevételének kötelezettsége alól.

Emellett maradt az éppen 2012. január 1-jétől szűkített alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége, mellyel 14 panaszos élt is. Itt emlékeztetnünk kell arra, hogy egy alkotmánybírói eljárás általánosságban, éppen jellege miatt sem tartozik (eddig sem tartozott) feltétlenül azok közé a rendes jogorvoslati lehetőségek közé, melyeket a panaszosoknak ki kell meríteniük mielőtt Strasbourghoz fordulnak. Ennek ellenére a kormány arra hivatkozott, hogy mivel 14 kérelmező sikeres alkotmányjogi panaszt nyújtott be, ezért azon kérelmezők, akik nem nyújtottak be ilyen panaszt, nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Azok a kérelmezők viszont, akik „sikerral jártak” az AB előtt, nem tekinthetők továbbra is „áldozatnak” az Egyezmény értelmében.<sup>35</sup>

A Bíróság egyrészt értékelte az AB eljárásának jellegét, és ennek kapcsán a „sikeres” kérelmezők áldozati státuszát. Megállapította, hogy bár az „AB visszamenőleges hatállyal megsemmisítette” a kifogásolt rendelkezéseket, „*azt a helyzetet hozta létre, hogy a kérelmező közösségek formálisan visszanyerték korábbi egyházi státuszukat. Azonban abból a szempontból, hogy az egyházak adományokat és támogatást kaphassanak, amely döntő fontosságú bármely esetlegesen meglévő társadalmi funkciójuk betöltése szempontjából, panaszuk nem került orvoslásra.*”<sup>36</sup> Vagyis a sikeres alkotmányjogi panasz önmagában, megfelelő, végrehajtására irányuló kormányzati intézkedések megtétele nélkül

alkalmatlannak bizonyult arra, hogy a kérelmezők sérelmét orvosolja. Ebből egyrészt az következik, hogy nem tekinthető kimerítendő, hatékony jogorvoslati lehetőségnek, másrészt az, hogy még a „sikeres” panaszosok sem vesztették el áldozati státuszukat az EJEE alapján.

Megszívlelendő mindez azért is, mert az Alkotmánybíróság vonatkozó kritikáira válaszul éppen egy alkotmánybírói felülvizsgálati eljárást sikerült intézményesítenie a módosított egyházügyi törvénynek.<sup>37</sup> Az országgyűlési elismerési eljárás megőrzése mellett mást nem is lehetett tenni. Nyilvánvaló azonban az, hogy, ameddig az AB határozatok végrehajtása nem garantált – márpedig egyelőre nem az –, ameddig egy minisztérium, vagy más állami szerv, pl. a NAV, az Országgyűlésre mutogatva annak nem tesz eleget, az Országgyűlés pedig fittyet hányva a határozatra, nem tesz semmilyen érdemi lépést, ez az eljárás biztosan nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, csak írott malasztoknak.

Nem hagyható szó nélkül az sem, hogy miközben a kormány az újra-regisztrációs eljárás alap-törvény-ellenességét kimondó, *erga omnes* kötelező AB határozatnak a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítését illetően egyáltalán nem tulajdonít különösebb jelentőséget, cinikus módon fennen hangoztatja az alkotmányjogi panaszok sikerességének fontosságát a kérelmezők áldozati státuszához kapcsolódóan. Többek között ez az a hozzáállás, mely az Alaptörvény többszöri módosításához, AB határozatok végre nem hajtásához vezetett. Nyilvánvaló jelzése annak, hogy az alkotmányos, jogállami kereteknek, a jogvédelemnek, milyen súlyt szán a kétharmados többség. Az EJEB ugyan erről konkrétan még nem formált véleményt, a megfelelő következtetéseket azonban levonta, és le is fogja vonni.

A Bíróság az új elismerési eljárás kapcsán egyrészt leszögezte, hogy azon kérelmezők vonatkozásában, melyek nem tudták teljesíteni a jogszabályi követelményeket, ez az út nyilvánvalóan hiábavaló lett volna, így nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak. Hasonlóképpen vélekedett a vallási egyesületté való átalakulás rögzös útjáról, ami semmiképpen sem vezethetett volna a kérelmezők elveszített státuszának helyreállításához, s mint ilyen, szintén nem számított hatékony jogorvoslatnak.<sup>38</sup>

Látható, hogy a strasbourgi bíróság a hatékony jogorvoslati lehetőség meglétének, valamint később az ügy érdemi részének értékelése során semmilyen jelentőséget nem tulajdonított annak, vajon a kérel-

mezők ténylegesen megfeleltek-e a jogszabályban foglalt új követelményrendszernek. Vagyis, az EJEB értelmezésében azon vallási közösségeknek is lehetett keresnivalójuk Strasbourgban, amelyek egyébként az új szabályozás alapján talán nem is minősülének egyháznak, még akkor sem, ha az elbírálás objektív feltételrendszer és értékelés alapján menne végbe. A hatósági döntésekkel szembeni létező és hatékony jogorvoslati lehetőség biztosítása az egyezményben foglalt jogok gyakorlását érintő állami beavatkozások esetén alapkövetelmény, amitől az állam semmiképpen sem tekinthet el. Az EJEE vonatkozásában mindegy, hogy ez a hatósági döntés milyen formában (országgyűlési határozat) jelent meg a hazai jogrendszerben.

Egyedül a független, pártatlan bírói felülvizsgálat képes ugyanis kizárni az állami önkény lehetőségét. Lényeges az is, hogy az új magyar szabályozás nem csak komoly alapjogvédelmi aggályokat vetett fel, hanem „szerzett jogok” súlyos sérelmével is együtt járt. Tette ezt azért, hogy korábban a magyar állam által már nyilvántartásba vett és jogszerűen működő vallási közösségeket fosztott meg egyik napról a másikra egyházi jogállásuktól, úgy, hogy ezzel jelentős érdeksérelmet okozott. Ez a Bíróság értékelésére az ügy teljes folyamán jelentős hatással volt,<sup>39</sup> miközben a kormány érvelése végig igyekezett azt itthon és a strasbourgi eljárás során is figyelmen kívül hagyni. Nem véletlen, hiszen máskülönben be kellett volna látni annak az alapkoncepciónak a tarthatatlanságát, hogy már egyházként működő közösségek egyházi jogállása valójában mondvacsinált indokkal, egy tollvonással elvonható, olyan indokolatlanul túlzó feltételrendszer kialakításával, amelynek csak egy töredékük tud megfelelni (ami már önmagában is önkényes), miközben maga az (újra-) elismerési eljárás is tág teret ad a totális önkénynek. Felülvizsgálható ugyan különösen indokolt esetben egy már egyházként működő szervezet jogállása, de azt csak a diszkrimináció tilalmával, valamint a tisztességes eljárás követelményeivel összhangban, jogorvoslati lehetőség biztosításával lehet megtenni.

Egy rendes jogorvoslati útként megnyíló bírói eljárás – elméletileg – képes lehetett volna az egyházi jogállás elvesztéséhez kapcsolódó jogsérelmek és kárigények komplex értékelésére és egyúttal rendezésére is. Az alapvető jogok érintettsége és a szerzett jogok sérelmének ténye jelentősen kitérít a bírói eljárás lehetséges terjedelmét, amelynek ily módon az alapjogvédelmi rendszeren belül kellett volna értékelnie

a hatósági aktusokat. Vagyis a vizsgálat – elméletileg – egyáltalán nem szűkülhetett volna le arra, megfelelnek-e ezek a vallási közösségek az új feltételeknek, hanem kimondhatta volna esetükben – alapjogvédelmi megfontolások miatt – azok ily módon történő alkalmazhatatlanságát, ha másként nem, az Alkotmánybíróság állásfoglalásának kikérésével. Egy országgyűlési elismerési eljárás „felett” megjelenő rendes bírói felülvizsgálat azonban több szempontból is abszurd, és ez is messzemenően alátámasztja: a regisztráció e formája fenntarthatatlan.

Az már más kérdés, hogy *ténylegesen* a hazai bíróságok mennyire képesek vagy hajlandóak ellátni az alapjogvédelemben egyébként betöltendő szerepüket. A MET az egyházi státuszát elutasító országgyűlési határozatot követően, kénytelen-kelletlen

megindított változásbejegyzési eljárás során megfellebbezte a Nyíregyházi Törvényszék változásbejegyzést elrendelő végzését, kérve annak hatályon kívül helyezését, valamint az eljárás felfüggesztése mellett az AB eljárásának kezdeményezését, annak érdekében, hogy az AB állapítsa meg az Ehtv. alaptörvény-ellenességét. A fellebbezést a Debreceni Ítéletábra elutasította, mivel a MET egy olyan végzést támadott meg, amely „maradékalanul” helyt adott saját változásbejegyzési kérelmének, és így nem okozhatott jogsérelmet. Árulkodó azonban az, hogy sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárásban nem sikerült elérni az AB eljárásának kezdeményezését, noha a MET azt folyamatosan kérte.<sup>40</sup>

Az is más kérdés, mihez kezdjünk akkor, ha egy állítólagos jogállamban a kormány nem hajtja végre az AB vonatkozó határozatait, valamint saját bíróságainak ítéleteit, ha azok számára kedvezőtlenek. Ha ez bevett gyakorlattá válik, a panaszosoknak a végén már egyáltalán nem kell akár a hazai bíróságokhoz sem fordulniuk, hiszen amennyiben a meghozott ítéletek végrehajtására nincs esélyük, ez sem minősül majd kimerítendő, hatékony jogorvoslatnak.

#### A VALLÁSSZABADSÁGHOZ VALÓ JOG TERJEDELME ÉS HATÁRAI

A kormány a kérelmek *ratione materiae* (tárgyi hatályra alapozott) elfogadhatatlanságával, azok nyilvánvaló megalapozatlanságával is érvelt. Állítása szerint, mivel a kérelmezők „egyházi státuszuk” elvesztése ellenére „egyesületként” háborítatlanul tovább

folytathatták vallási tevékenységüket, tehát jogalanyiságuk, jogképességük nem sérült, a vallásszabadsághoz való jog sérelme *per definitionem* nem valósulhatott meg.<sup>41</sup> Az új egyházügyi szabályozás ellenzői tehát valójában „félreértésben vannak” a vallásszabadsághoz való jog lényegét illetően, „hibásan értelmezik” az állam és egyház szétválasztása, illetve a szabad vallásgyakorlás elvét, mivel az „együttes vallásgyakorlás szabadságát tévesen kizárólag az egyházi szervezeti formához” kötik.<sup>42</sup>

Ez az érvelés tulajdonképpen a témában folytatott paternalisztikusan oktató kormányzati kommunikáció lényegi elemét adta, és mint ilyen, miután nem ment át a Velenicei Bizottságon,<sup>43</sup> megbukott Strasbourgban is. Nem véletlen, hiszen a vallásszabadsághoz való jog érvényesülésének szűkre szabott megközelítésén, és egyúttal a kérelmek tárgyának szándékos, visszatérő félremagyarázásán alapul. További csúsztatások elkerülése érdekében szeretném leszögezni, valóban lehet itt valami félreértés, de semmiképpen sem azok részéről, akik a szabályozáshoz kritikusan viszonyultak.

Az itt felmerülő kérdéseket legalább három szempontból érdemes megvizsgálni. Egyrészt tisztázandó a *vallásszabadsághoz való jog „közösségi” és „individuális” elemeinek viszonya*, másrészt a *jogalanyiság* kérdése, valamint ehhez kapcsolódóan a *kétszintű elismerési rendszerek értékelésének szempontjai a semlegessége elvének figyelembevételével*.

## A VALLÁSSZABADSÁGHOZ VALÓ JOG „KÖZÖSSÉGI” ÉS „INDIVIDUÁLIS” ELEMEINEK VISZONYA

A Bíróság korábbi joggyakorlatából kiolvasható, hogy a vallásszabadsághoz való jog közösségi, a vallási közösségek által létrehozott szerveződések háborítatlan működéséhez kötődő oldala ugyanolyan fontossággal bír, mint az egyéni vallásgyakorlás háborítatlansága. Az EJEK ebben a tekintetben egyrészt – a *Moscow Branch of the Salvation Army kontra Oroszország* ügyre hivatkozva – elvi érveléssel, ismételtül leszögezi, hogy az olyan esetek, melyek egy vallási szervezet státuszának elvételéhez, illetve visszaszerzéséhez kapcsolódó kérdéseket vetnek fel, szorosan kötődnek a vallásszabadsághoz való jog, valamint ehhez kapcsolódóan az egyesülési jog érvényesüléséhez.<sup>44</sup>

A vallásszabadsághoz való jog „közösségi” és „individuális” részjogosítványainak viszonyát illetően a Bíróság ismételtül kinyilvánította: mivel a vallási közösségek hagyományosan és általánosan szervezeti formában működnek, a közösség működésébe, szervezeti rendjébe való önkényes állami beavatkozás

nemcsak az adott közösség szervezeti rendjét érinti, hanem az „aktív tagok vallásszabadsághoz való jogának gyakorlását is”. Ennélfogva, „ha az Egyezmény 9. cikke nem védené a közösség szervezeti felépítését, az egyén vallásszabadsághoz való joga is sérülhetne minden egyéb vonatkozásban”.<sup>45</sup> Vagyis az egyéni vallásgyakorlás háborítatlansága, tehát a vallásszabadsághoz való jog „individuális elemeinek” érvényesülése elképzelhetetlen, ha annak „közösségi”, egyesülési joghoz kötődő oldala sérül.

Egy adott emberi jog részjogosítványai ugyanis ily módon nem elválaszthatók, vagy szembeállíthatók egymással: amennyiben az egyik részjogosítvány sérül, az mindenképpen megvalósítja az adott jog sérelmét.

A vallásszabadsághoz való jog „közösségi” természetű részjogosítványai jellemzően akkor szenvednek sérelmet, amikor az állam – a semlegesség talajáról ellépve – önkényesen határozza meg a vallási közösségek szervezeti létének kereteit. Elképzelhetetlen tehát az, hogy egy egyházügyi szabályozás – jelesül a magyar – érintetlenül hagyja a vallásszabadság individuális elemeit, miközben súlyosan sérti „közösségi” természetű részjogosítványainak megvalósulását. Nem az van tehát tévedésben, aki az „együttes vallásgyakorlás szabadságát” az „egyházi szervezeti formához” köti, hanem az, aki úgy véli: a vallásszabadsághoz való jog sérelme nélkül önkényesen kufárkodhat egyházi státuszokkal.

## A JOGALANYISÁG KÉRDÉSE ÉS A KÉTSZINTŰ ELISMERÉSI RENDSZEREK ELFOGADHATÓSÁGA

A kormányzat, mint láttuk, igyekezett a vallásszabadság közösségi természetű részjogosítványainak érvényesülése kapcsán felmerülő kérdéseket leszűkíteni arra, vajon a kérdéses vallási közösségek jogalanyisága biztosított maradt-e. Mert ha igen, álláspontja szerint a vallásszabadsághoz való jog, illetve ehhez kapcsolódóan az egyesülési jog sérelme már nem állapítható meg. A Bíróság ezt az érvelést elutasította.

Az EJEB leszögezte, egyrészt, hogy a kérelmek tárgya nem „a kérelmezők jogképessége, hanem a kérelmezőknek a szóban forgó jogosultságokkal rendelkező egyházként történő elismerése”.<sup>46</sup> Ez azonban – önmagában – korántsem tette ezeket a panaszokat megalapozatlanná, mivel – amint azt az EJEB megállapította – „a kérelmező vallási közösségek autonóm létére és ebből fakadóan közös vallásgyakorlatokra tagadhatatlanul hatással volt az új bejegyzési rendszer”.<sup>48</sup>

A vallásszabadsághoz való jog kollektív gyakorlásához kapcsolódó strasbourg-i ügyek egy része valóban vagy a kérelmezők korábban meglévő jogalanyiségának elvesztését, vagy a jogalanyiség megszerzésének elhúzódtatását érintette. Ez azonban – ellentétben azzal, amit a kormány sejtetni vél – nem jelenti azt, hogy a jogalanyiség megszerzésén túl a vallási közösségeknek nem lehetnek jogos igényei az állam által működtetett egyházügyi szabályozás keretein belül a vallásszabadsághoz való jog alapján. Nem jelenti azt sem, hogy a Bíróság korábban csak a jogalanyiség elvesztéséhez kapcsolódó kérdéseket vizsgálta volna.

A *Moscow Branch of the Salvation Army* ügyben a kérelmező áldozati státuszát és jogainak érintettségét a Bíróság a jogalanyiség elvesztését kimondó és a szervezet feloszlását elrendelő végleges bírói döntést (2001. december) megelőző időszakra is megállapította az újra-regisztráció önkényes elutasításától (1999) kezdődően. Tette ezt annak ellenére, hogy végül a szervezetet az orosz AB döntésének (2002. október) következményeképpen ténylegesen nem oszlatták fel, és bekerülhetett a jogi személyiséggel rendelkező szervezetek új nyilvántartásába (jogalanyiséggel tehát „csak” 2001. decembere és 2002. októbere között nem rendelkezett). Mivel azonban a moszkvai ág pusztán nyilvántartásba vétele önmagában nem minősült újra-regisztrációnak az egyházügyi szabályozás vonatkozásában, a Bíróság a szervezet áldozati státuszát azt követően is fenntartotta.<sup>49</sup> A *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas* ügyben a kérelmezők azt sérelmezték többek között, hogy az osztrák, kétszintű elismerési rendszerben elismerésük vallási közösségként csak az egyházi státusznál kevesebb jogot biztosító formában történhetett meg. A Bíróság helyt adott ennek a panasznak is.<sup>50</sup> Miről is van szó?

A kétszintű elismerési rendszerek nem önmagukban elfogadhatatlanok. Az EJEB ratifikálását megelőző történelmi-alkotmányos hagyományokra építve akár az is megengedhető, hogy egy állam államegyházat tartson fenn. Azonban még az ilyen állam-

egyház támogatása sem veszélyeztetheti az egyenlő elbánás követelményének érvényesítését. Az állami költségvetésből állami egyháznak nyújtott kiegészítő támogatás csak közfeladat ellátásához kapcsolódóan, igazodóan volt elfogadható, amennyiben az „állami egyház alkalmazottai köztisztviselőként” általában véve a lakosság és nemcsak a gyülekezeti tagság érdekében folytatták működésüket.<sup>51</sup> A Bíróság a jelen ügyben megjegyezte azt is, hogy bár az egyházak költségvetési támogatása, az egyházak juttatásai „nem mondanak ellent az Egyezménynek, azok nem lehetnek hátrányosan megkülönböztető jellegűek vagy túlzottak, tehát egyértelműen aránytalanok azzal szemlélve, amit egy adott társadalomban hasonló feladatokért más szervezetek kapnak”.<sup>52</sup>

Így szigorú elbírálás alá esik, ha a létrehozott kétszintű rendszer, mint a magyar, egyúttal az eltérő státuszt megszerzők között lényeges esélyegyenlőtlenséget is teremt: az elismert „egyházak” számára olyan, számos privilégiummal, pl. adózási, finanszírozási előnyökkel felruházott státuszt létesít, amelyből a többieket kirekeszti. Ekkor nem elegendő, ha

a vallási közösség „egyesületi” formában, jogalanyiséget ily módon szereve működhet. A semlegesség elvének tiszteletben tartásával, „tisztes esélyt” kell biztosítani minden vallási közösség számára a privilegizált státusz megszerzésére.<sup>53</sup> Ugyanis, amint azt a Bíróság korábban és most is megállapította: a jelentős privilégiumok nagymértékben segítik a vallási közösségeket

céljaik elérésében, hiteleti tevékenységük megvalósításában.<sup>54</sup>

#### A SEMLEGESSÉG ELVÉNEK ÉS AZ EGYENLŐ ELBÁNÁS KÖVETELMÉNYÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR SZABÁLYOZÁSBAN

A semlegesség követelménye tehát érvényesítendő olyan kétszintű elismerési rendszerek létrehozatalakor és alkalmazásakor is, mint a magyar, mely nem fosztja meg a vallási közösségeket a jogalanyiség megszerzésének lehetőségétől, vagy éppen jogalanyiságtól. Az EJEB gyakorlatában a semlegesség elvének tiszteletben tartása azt jelenti, hogy az egyházügyi szabályozás nem lehet önkényes, nem alapulhat túlzó kritériumokon, hátrányos megkülönböztetésen, és alkalmazása sem lehet diszkriminatív. A semlegesség elve alapján biztosítani kell, hogy a vallási közösségek számára létesített bármely egyházi jog-

állást, ha több fajta létezik, akkor azok mindegyikét, minden közösség egyenlő eséllyel, tisztességes eljárás keretében szerezhesse meg. Ez azt is jelenti – ellentétben azzal, amit a kormányzat állított –, hogy „ha egy vallási közösség megfelel a jogi követelményeknek, azt megilleti az egyházként való bejegyzés joga”.<sup>55</sup>

A fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy a magyar hatóságok megsértették a vallási semlegesség követelményét, és azt is, hogy ez a jogsértés több – már ismertetett – tényezőből állt össze, melyek közül a szükségesség és arányosság teszt elbukása, az elismerési eljárás jellege, illetve a vallási közösségek közti indokolatlan különbségek létrehozatala jelentős. Míg az előbbiekről a következő részben külön szólnék, itt ez utóbbi kettőre térnek ki nagyon röviden.

Az új elismerési eljárást, véleményem szerint, a strasbourgi bíróság annak jellege miatt eleve összeegyeztethetetlennek tartja az egyezményvel. Nem is tehet mást. A magyar szabályozás a magyar jogalkotók által is deklaráltan alkalmatlan arra, hogy biztosítsa: ha egy vallási közösség megfelel a jogi követelményeknek, akkor be is jegyezzék „bevett egyházként”. Valójában az egész eljárás másra sem jó, minthogy ennek pont az ellenkezője megvalósulhasson. A Bíróság meg is állapítja, hogy „a rendszer természeténél fogva figyelmen kívül hagyja a semlegesség követelményét és magában rejti az önkényesség kockázatát”.<sup>56</sup> Az, hogy „a vallási közösségek kénytelenek politikai pártok kegyeit keresni támogató szavazatuk elnyerése érdekében, nem egyeztethető össze azzal a követelménnyel, hogy az állam legyen semleges ezen a téren”.<sup>57</sup> Kimondja azt is, hogy valójában a vallási közösségektől „ésszerűen el sem várható”, hogy egy „olyan eljárásnak vessék alá magukat, amely nem garantálja az objektív mérlegelést egy nem politikai szervezet által lefolytatott tisztességes eljárásban”.<sup>58</sup> Nehéz a kérdésben ennél egyértelműbb beszédet elképzelni.

A diszkrimináció kockázatát eleve magában hordó országgyűlési eljárás elfogadhatatlanságát erősíti az is, hogy a kétszintű magyar rendszerben a bevett egyházak és a többi vallási közösség jogállása között egész működésüket meghatározó, lényeges különbség van, ami alapvetően befolyásolja, miképpen tudják ezek a közösségek vallási céljaikat megvalósítani. Miből is tevődik össze ez a lényeges eltérés a Bíróság olvasatában?

A Bíróság, bár az előzmények összefoglalásánál utalt rá, végül mégsem értékelte az AB által rögzít-

tett összes (részben már meg is szűnt) különbséget.<sup>59</sup> Valójában az EJEB-et ebben a kérdésben két terület foglalkoztatta: az állammal való lehetséges együttműködési területeken (lásd nevelési-oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család, gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek stb.) el-

nyerhető támogatások köre, és még inkább a hitéleti tevékenység céljaira szolgáló előnyök biztosítása (SZJA 1%). Ami az utóbbit illeti, a Bíróság ki is emeli, hogy a státuszukat elvesztők attól – teljesen indokolhatatlan módon – mindenképpen elestek, ami ellentmond a semlegesség követelményének.<sup>60</sup> Ami pedig az előbbit illeti: csak külön megállapodás esetén kaphatnak támogatást, melynek biztosítása teljes mértékben függ az állam mérlegelésétől, míg a „bevett egyházak” az általuk vagy intézményük által

ellátott közfeladatok után gyakorlatilag alanyi jogon jogosultak támogatásra, ami óriási különbség. Innentől kezdve tulajdonképpen mindegy is volt a Bíróságnak, tarthatnak-e fenn temetőt vagy sem, „szükségtelennek” tartotta ezek vizsgálatát a diszkrimináció tilalmának szempontjából.<sup>61</sup>

A Bíróság nem mulasztotta el azt sem észrevételezni, hogy az egyházi státusztól való megfosztás, és azt követően az újra-elismerés megtagadása csak bizonyos felekezetekeket érintett, olyan feltételek mentén, melyek eleve hátrányos helyzetbe hozták a kisebb vagy nemrégiben alapított közösségeket. Ez önmagában ellentmond a semlegesség és pártatlanság követelményének.<sup>62</sup> A kormánynak egyáltalán nem sikerült Strasbourgban alátámasztani, hogy az Ehtv. mellékletében felsorolt bevett egyházak „teljes mértékben tükrözik a magyar történelmi hagyományokat”, vagy az 1895-ös állapotokat, „figyelmen kívül hagyva” az azt követő történelmi változásokat. Nem beszélve arról: lehetetlen ezek figyelmen kívül hagyása emberi jogvédelmi szempontból. Az EJEB nyilvánvalóan nem osztja az Alaptörvény elvesztett és megtalált szuverenitásra alapozott diszkontinuitási elméletét, és ragaszkodik a realitásokhoz.

Emellett, mint láttuk, még a történelmi hagyományokban gyökeredző elismerési rendszereknek is meg kell felelni az egyenlő elbánás követelményének. Nem önmagában az minősült a vallásszabadsággal összefüggésben értelmezett egyesülési jog sérelmének, mint azt a kormány, valamint a különvélemény sugallja, hogy az állam a „korábban szabályszerűen nyilvántartásba vett és jogi személyiséggel rendelkező vallási szervezeteknek adományozott anyagi juttatás-

kat” vont meg,<sup>63</sup> hanem az, hogy ezt oly módon tette, ami sérti a semlegesség követelményét.

A szabályozás eredményeképpen a kormány teljesen önkényesen válogathatja meg, mely vallási közösségekkel kíván „együttműködni” a közösségi célok megvalósításában, vagyis, mely vallási közösségek működését fogja költségvetési forrásokkal elősegíteni. Ez elfogadhatatlan. Az EJEK a jelen ügyben megállapította: bár a vallásszabadsághoz való jog nem tartalmazza az állami támogatásokra való jogosultságot, azonban „*azok a támogatások, amelyek különböző vallási közösségeknek – és így közvetve különböző vallásoknak – különféle módon járnak, a legszigorúbb ellenőrzést követelik meg*”.<sup>64</sup> Az állami hatóságok „kötelesek semlegesek maradni” az állami források elosztása és az előjogok biztosítása során: az „*állam, amikor közcélú feladatainak kihelyezésekor partnert választ a vallási közösségek közül, nem járhat el diszkriminatív módon*”, partnereit „ellenőrizhető kritériumok” (pl. anyagi lehetőségeik) alapján kell megválasztania.<sup>65</sup> Sem a támogatások odaítélése, sem azok megvonása nem lehet önkényes.<sup>66</sup>

#### A SZÜKSÉGESSÉG ÉS ARÁNYOSSÁG TESZTJE ÉS A DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ PROBLÉMÁJA

A Bíróság megállapította, hogy a kormányzat által sulykolt „legitim közcél”, közérdek („bizniszgyházak kiszűrése”) eléréséhez alkalmazott jogi eszköz (a kérelmezők megfosztása korábbi egyházi státuszuktól), más, a cél elérésére alkalmas, kevésbé korlátozó intézkedések meghozatala helyett (pl. a ténylegesen visszaélészerűen működő gyházak elleni megfelelő vizsgálat megindítása), nem felelt meg a szükségesség és arányosság tesztjének. Ebben az összefüggésben a Bíróság kimondta: a kormány egyáltalán nem indokolta meg, mi tette szükségessé a kérelmezők státuszának felülvizsgálatát, mire alapozta a kormány társadalmi veszélyességük vélelmét? Valójában a kormány a „kérelmező szervezetek által jelentett valós veszély egyetlen elemét sem mutatta be”, pedig az „*újra nyilvántartásba vételt megkövetelő indokoknak különösen nyomósoknak és kényszerítőnek kellett volna lenniük*”, hiszen a Magyarországon akár évtizedekig jogszerűen működő kérelmezők ellen soha semmilyen hivatalos eljárás nem indult, különösen azon az alapon, hogy törvényellenesen működnek vagy visz-

szárlést követtek volna el.<sup>67</sup> Ezt súlyosbította, hogy a kérelmező „*vallási csoportok nem kaptak tisztességes lehetőséget arra, hogy az elismerés általuk kívánt szintjét megszerezzék (...), különös tekintettel az eljárás politikai színezetére*”.<sup>68</sup>

Az ítéletből számos következtetés levonható a jövőre nézve. Az EJEK egyértelműen értékeli és elveti a magyar szabályozás koncepcionális, lényegi vonásait az egyezmény alapján. Látványos azonban az, mennyire képtelen volt a magyar kormány érdemi válaszokat adni a konkrét kérelmezők konkrét ügyében alkalmazott, jelentős jogsérelmet okozó hatósági, állami intézkedéseket illetően, mintha azok érdektelenné váltak volna a sulykolt közcél (jelesül az állítólagos „bizniszgyházak” felszámolása) megvalósításának fényében. Márpedig az EJEK sohasem absztrakt módon dönt egy jogszabály egyezményvel való konformitásáról, hanem az egyén, az érintett panaszos jogai vonatkozásában.

Ez – véleményem szerint – egy olyan szemléletbeli különbség, amely éppenséggel azt eredményezi, hogy a homályosan meghatározott közjó érdekében, a széles körű demokratikus legitimitációra hivatkozva, habozás nélkül feláldozhatóvá válnak fontos, individuális jogok, mint ahogyan az ebben az esetben is történt. A hatalmon lévők által önkényesen meghatározható „közösségi érdekek” mentén, valamiféle ellenségkép megrajzolásával párhuzamosan történő jogi szabályozás éppen nem az EJEK emberi jogvédelmi rendszerében működő demokratikus jogállamok, hanem az autoriter berendezkedésű államok sajátja. A „közérdek” ilyen módon történő, individuális jogokat nem mérlegelő előtérbe kerülése az egyén alapvető jogainak szükségszerű sérelméhez vezet, és összeegyeztethetetlen az egyezményvel, amely az emberi jogokat korlátozó intézkedéseket illetően mindenkor a szükségesség és arányosság szigorú tesztjének alkalmazását követeli meg.

A kormányzat érvelése során felmerült, hogy az új egyházügyi szabályozás alapján létrehozott eljárás megkérdőjelezése azért is kétséges, mert azt a demokratikusan megválasztott magyar Országgyűlés kétharmados többséggel hozta meg. A „kétharmados többség”, a „népakarat” érvényesítése, mely a társadalmi támogatottságot lenne hivatott demonstrálni, mint elsőprő érv, nem először merül fel emberi jogvédelmi szempontból kétes, vagy akár elfogadhatatlan szabályozási koncepciók hazai bevezetése kapcsán (lásd hajléktalanokat sújtó szankciók alkot-

mányos megerősítését elősegíteni hivatott „nemzeti konzultáció” ötlete), ezért érdemes erre pár mondat erejéig kitérni.

A kormány súlyos, koncepcionális tévedésben van a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszer, de még az alkotmányosság alapvető normáit illetően is, amikor Strasbourgban azzal próbál érvelni, hogy „*még abban az esetben is, ha a sérelmezett 2011. évi egyházügyi törvény beavatkozásnak minősülne, azt az Országgyűlés képviselőinek kétharmados többsége által megszavazott törvény írta elő*”.<sup>69</sup> Mind a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszernek, mind pedig az alkotmányosság alapvető normáinak elsődrendű funkciója ugyanis, hogy védelmet nyújtson a legnagyobb potenciális jogsértő, az állam túlkapásaival szemben, védelmet nyújtson akármilyen nagyarányú „többség zsarnokságával” szemben is, még ha az törvényalkotásban nyilvánul is meg. Ebben a vonatkozásban a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszer vagy az alkotmányos szabályozás éppen, hogy az önkényes törvényalkotás áthághatatlan korlátjaként jelenik meg.

Az alkotmány, vagy a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszer mint a törvényalkotó kezét is megkötő béklyó, éppen annak a felismerésnek az eredménye, hogy épültek már fel autoriter rendszerek nagy tömegtámogatással „szabadon”, az emberi jogok súlyos és visszafordíthatatlan sérelmét, a demokratikus jogállami keretek teljes összeomlását eredményezve. Elemi érdeke minden politikai közösségnek annak megakadályozása, hogy populista, opportunisták politikai erők ellenségképekkel machinálva, a közhangulatot egyes társadalmi csoportok ellen fordítva, azok kirekesztésével, kizárásával valósítsák meg politikai céljaikat, alapozhassák meg hatalmukat. Az alkotmányosság, és ezzel párhuzamosan az emberi jogvédelmi normák erodálása pedig éppen ezeknek a folyamatoknak kedvez.

#### ALKOTMÁNYOS CSAPDA: A FOGLYUL EJTETT ALKOTMÁNY

Az egyházügyi szabályozás Velencei Bizottság által, majd Strasbourgban megfogalmazott kritikája a magyar jogrendszer, alkotmányos jogvédelem súlyos hiányosságaira, diszfunkcionális működésére hívja fel a figyelmet. Amolyan állatorvosi ló, amelyen keresztül bemutatathatók az önkényes és emberi jogokat semmibe vevő kormányzás működési mechanizmusai, kommunikációs stratégiái és következményei is. Látélet, amely semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül, és a vallásszabadság szabályozásán túlmutató üzenete van.

Az ítéletből egyértelműen kiderül, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének autentikus értelmezésére egyedül hivatott Bíróság az egyezmény alapján elfogadhatatlannak tartja, hogy az egyházi jogállásról, annak bármely formájáról az Országgyűlés döntsön, márpedig ezt jelenleg maga az Alaptörvény teszi lehetővé. Ez nemcsak azt jelenti, hogy az Alaptörvény ellentétes a Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezményrel, hanem azt is, hogy annak kereteit lassan szétfeszítő, újabb súlyos inkonzisztencia jött létre. Az érintett alapvető jogok biztosítása mellett, Magyarország Alaptörvényben foglalt kötelezettsége a nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtása is, és ennek megfelelően a nemzetközi jogi és hazai normák összhangjának biztosítása.<sup>70</sup>

Nemcsak arról van tehát szó, hogy az ítélet a részes felekre, így Magyarországra nézve kötelező, és annak jóhiszemű végrehajtása nem lehetséges másképpen, mint az érintettek jogi státuszának és jogos kárigényének rendezésével, valamint az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok módosításával. Ez a helyzet az Alaptörvény jelenlegi rendszerén belül is tartathatatlan. Ennek megoldása elsősorban a jogalkotó köteleessége lenne, de az Alaptörvény jelenleg a kétharmados többség „foglya”.

Nem mellékes az alkotmánybírák történelmi felelőssége sem. A testületnek rég ki kellett volna mondania legalább azon alkotmányos rendelkezések „alkalmazhatatlanságát”, amelyek az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlan ellentétet eredményeznek, ha már megsemmisíteni nem is tudja (vagy nem kívánja) ezeket. Alkotmányos képtelenség ugyanis egy ilyen, ellentmondásos rendszeren belül konzisztens döntéseket hozni, és ezt most már AB döntések sora támasztja alá.

Az Ehtv. támadható maradt akár az AB előtt az országgyűlési eljárásra adott alkotmányos felhatalmazás ellenére is, akár az alapvető jogok sérelmére történő hivatkozással, akár a strasbourgi döntés alapján (bár az EJEE és az Alaptörvény kollíziójára csak privilegizált kérelmezők hivatkozhatnak). Jó eséllyel az első adandó alkalommal megérkezik majd az alkotmányjogi panasz az érintett felekezettől: elég ehhez egy egyházi státuszt elutasító országgyűlési határozat. Hogyan fogja az AB akkor feloldani ezt az ellentmondást? Akárhogy is dönt: rangsorolnia kell az alkotmányos normák között, és ezt – véleményem szerint – semmiképpen sem teheti meg a nemzetközi jogi normákkal megtámogatott alapvető jogokat biztosító rendelkezések alkalmazásának megtagadásával, míg az ezeket sértőket ki kell iktatnia a rendszerből.

Segítségül hívva azt, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeink „felülírják” akár az azzal ellentétes al-



kormányos normákat is, ki kellene mondania a hazai jogrendszerbe már inkorporált EJEE sajátos „alkotmányos”, vagy inkább „alkotmány feletti” státuszát, elsőbbségét, az EJEE-hez kötődő, alapvető jogokat biztosító alkotmányos normák érinthetlenségét. Még az olyan, „formálisan dualista államok”, mint Belgium vagy az olyan államok, mint Ausztria, amelyek általánosságban tagadják a szerződésekből fakadó kötelezettségek közvetlen hatályát, „*az egyezményben foglalt jogoknak alkotmányos, vagy kvázi alkotmányos státuszt biztosítanak, valódi alkalmazhatósággal*”.<sup>71</sup> Ez megkönnyíthetné az EJEE tényleges alkalmazását a rendes bíróságok számára, és gátat szabhatna a magyar alkotmányosság további eróziójának is. Sajnos valószínű, hogy az Alkotmánybíróság jelen összetételében nem lesz hajlandó erre.

### JEGYZETEK

- 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12 számú kérelmek, aAz EJEB 2014. április 8-i ítélete. Magyar fordításban elérhető: <https://sites.google.com/site/vallasszabadsagot/aktualitasok/astrasbourgibirosagitelemagarynyelven>
- Az EJEB a kilenc panasz egyikét, a londoni székhelyű, European Union for Progressive Judaism (A Progresszív Judaizmus Európai Szövetsége) vallási közösség által benyújtott 41463/12 sz. kérelmet egyhangúlag, személyi hatályra alapozva (*ratione personae*) elfogadhatatlannak minősítette.
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény* (1950. november 4.), CETS 005, Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.
- EJEE, 43. cikk (1)–(2) bek.
- A kézirat lezárását követően a magyar kormány benyújtotta a felülvizsgálati kérelmet, amit az EJEB 2014. szeptember 9-én elutasított, így a döntés jogerőre emelkedett. [A szerk.]
115. pont.
- 116–123. pontok. Annak vizsgálatát pedig, hogy a kérdéses jogszabály „mint olyan” ellen „általánosságban” nem lehetett panasszal élni, elutasította (124. pont).
- RÉTVÁRI: A kormány még tanulmányozza a strasbourgi ítéletet. Elérhető: <http://www.hirado.hu/2014/04/09/br-retvari-a-kormany-meg-tanulmányozza-a-strasbourgi-iteletet/>. Lásd még SCHANDA Balázs: Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme? Néhány megjegyzés a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások v. Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélethez. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/7. Elérhető: [http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2014/2014-07\\_Schanda.pdf](http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2014/2014-07_Schanda.pdf).
- SCHANDA 8. vj.
- Az alábbi összefoglaló a MET számára, a szerző által készített *Kísérőlevél*-ben foglaltakon alapul, amelyet az egyház csatolt az egyházhhoz fűződő kapcsolat megerősítésére irányuló 2013. szeptemberi felhívásához. Elérhető: <https://sites.google.com/site/vallasszabadsagot/aktualitasok/amagyarorszagievangeliumitesverkozoessegfelhivasaazegyhazihozuzodokapcsolatmegerositesere>.
- A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. tv. Kihirdetve: 2011. VII. 19.
- Kivéve azokat, akik korábban elismerés iránti kérelmet nyújtottak be, az ő sorsukról 2012. február végén döntött az Országgyűlés.
- Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Status quo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség, Ortodox Egyház: Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus, Magyarországi Ortodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye, Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus), Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete, Magyarországi Baptista Egyház, HIT Gyülekezete.
- Lásd pl. UITZ Renáta: Lessons on Access to Legal Entity Status for Religious Communities for Europe: Hungary's New Religion Law Faces Repeated Challenges, *Religion & Human Rights*, 2013/1, 43–63.; H. David BAER: *Testimony Concerning the Condition of Religious Freedom in Hungary, submitted to the U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe (the Helsinki Commission)* Texas Lutheran University, March 18, 2013; MINK András – RÉVÉSZ Sándor: Vékony jég... – Beszélgetés Gábor Györggyel és Hack Péterrel az egyházi törvény kiállításba helyezett módosításáról, *Beszélő*, 2011/5, 4–10. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/vekony-jeg;> „... megtalálni a lehető legsemlegesebb jogi keretet, amely elfogadja a vallási közösségek különbségeit” W. Cole Durham Jr.-ral, a Brigham Young University jogi karának professzorával Uitz Renáta beszélget, *Fundamentum*, Vallásszabadság? 2011/3, 1.; SZATHMÁRY Béla: Az új egyházügyi törvény alkotmányossági kérdései. Elérhető: <http://srta.tirek.hu/data/attachments/2011/09/25M%C3%A1th%C3%A9sz.pdf>.

15. Európai Bizottság Joggal a Demokráciáért (Velencei Bizottság): *Vélemény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről*, 664/2012, Strasbourg, 2012. március 19. CDL-AD (2012) 004. Elérhető: <https://sites.google.com/site/vallasszabadsagot/anyagok-dokumentumok-jogszabalyok/az-uj-egyhazi-szabalyozasrol/avelenceibizottsagjelentese2012marcius9>
16. Lásd pl. a MET, a Budapesti Autonóm Gyülekezet, az Aratás Teljes Evangéliumi Egyház, valamint más magánszemélyek által közösen, 2011. november 28-án benyújtott alkotmányjogi panaszt, amely elérhető: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnx2YWxsYXNzemFiYWZRzYWdvdHxneDoyY2M1ZGY4NGY4NDFmYjhj>, vagy a MET által, a 2011. évi CCVI. törvény ellen, 2011. december 31-én benyújtott alkotmányjogi panaszt, amely elérhető: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnx2YWxsYXNzemFiYWZRzYWdvdHxneDoyMTgxMzk0MTVhYTY5ZDcw>.
17. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.
18. 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról. (Ehtv.) Kihirdetve: 2011. XII. 31.
19. 8/2012. (II. 29.) OGY határozat egyházkénti elismerés elutasításáról. Elfogadás napja: 2012. február 27.
20. A magyar Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil és vallásügyi bizottsága megbeszéléseinek Jegyzőkönyve, 2012. február 10., VÁRI György: A hit kegyeket mozgat, *Magyar Narancs*, 2012/8. (02. 23.). Elérhető: <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-hit-kegyeket-mozgat-78862>.
21. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013.7. 334–381., 147. §, 155–156. §.
22. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013.7. 334–381., 181. §.
23. 6/2013. (II. 26.) AB határozat, 205. §.
24. 6/2013. (II. 26.) AB határozat, 212. §.
25. Lásd Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, *MET kontra Magyar Államkincstár* (normatív támogatás) ügy, 2014. február 20. napján hozott 9.K.28.656/2013/3. sz. ítélete, Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, *MET kontra Magyar Államkincstár* (normatív támogatás) ügy, 2014. február 6. napján hozott 9.K.28.256/2013/6. sz. ítélete.
26. Alaptörvény VII. cikk (2) Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.). Elfogadás: 2013. március 11.
27. Alaptörvény, VII. cikk (4), Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (2013. szeptember 26.). Elfogadás: 2013. szeptember 16.
28. Ehtv., 14. § cb).
29. Ehtv., 33. § (1).
30. 111. pont.
31. Különvélemény, 14. pont.
32. 111. pont.
33. *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügy, 40825/98 számú kérelem, 2008. július 30-i ítélet, 98. pont.
34. 49. pont.
35. 49. és 53. pontok.
36. 50. pont, lásd még az 53. pontot.
37. Ehtv., 14/D § (2).
38. 51., 54. és 103. pontok.
39. 81–84. és 95–97. pontok.
40. Lásd Nyíregyházi Törvényszék 11.Pk.60.077/1990./118. számú végzés, Debreceni Ítéltábla Pkf. II.20.774/2012/2. számú végzés. A Debreceni Ítéltábla érvelését végül a Kúria elutasította (lásd a Kúria Pf.IV.24.517/2013/ 7. számú végzése).
41. 55. és 59. pontok.
42. Dr. Lukács Tamás, a Magyar Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága elnökeként írt, Budapesten, 2011. augusztus 19-én kelt válaszelevele egyes megszűnésre ítélt, kis keresztény felekezetek képviselőinek. Elérhető: <http://nepszava.com/2011/09/uncategorized/megszunesre-itealt-egyhaziak-levelvaltasa-az-emberi-jogi-bizottsaggal.html>.
43. Európai Bizottság Joggal a Demokráciáért (Velencei Bizottság): *Vélemény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről*, 23–50. §, 87–104. §.
44. *Moscow Branch of the Salvation Army kontra Oroszország* ügy, 72881/01 számú kérelem, 2006. október 5-i ítélet, ECHR 2006-XI, 74. § és 75. §.
45. 77. pont, *Hasan és Chaush kontra Bulgária* [GC], 30985/96 számú kérelem, 1999. október 30-i ítélet, ECHR 2000-XI, 62. §.
46. 55. pont.
48. 55. pont, lásd még *Metropolitan Church of Bessarabia és társai kontra Moldova*-ügy, 45701/99 számú kérelem, ECHR 2001-XII, 114. §, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és Társai kontra Ausztria*-ügy, 61. §.
49. *Moscow Branch of the Salvation Army kontra Oroszország* ügy, 63–70. pontok.
50. *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügy, 92–99. pontok.
51. *Asatrúarfélagiö kontra Izland* (dec.), 22897/08 számú kérelem, 2012. szeptember 18-i ítélet, 34. pont.
52. 100. pont.
53. *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügy, 92. pont.

54. *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügy, 92. pont, *Magyar Keresztény Mennonita egyház és mások kontra Magyarország-ügy*, 107. pont.
55. 70. pont.
56. 102. pont.
57. 102. pont.
58. 103. pont.
59. 114. pont.
60. 112. pont.
61. 114. pont.
62. 111. pont.
63. 60. pont, Különvélemény, 14. pont.
64. 106. pont.
65. 109. pont. Lásd még 6/2013 (III. 1.) AB határozat, 155. pont.
66. 107. pont.
67. 104. pont.
68. 105. pont.
69. 61. pont.
70. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q cikk (2).
71. Alec Stone SWEET – Helen KELLER: The Reception of the ECHR in National Legal Orders, *Faculty Scholarship Series*, 2008/89, 28.

Uitz Renáta

# A SOKSZÍNŰSÉG KAVALKÁDJA, VAGY A VALLÁSSZABADSÁG VÁLSÁGA?

VALLÁSSZABADSÁGOT ÉRINTŐ DÖNTÉSEK AZ EJEB ÉS AZ AMERIKAI  
LEGFELSŐ BÍRÓSÁG LEGÚJABB GYAKORLATÁBAN

2014 első félévében az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), illetve az Egyesült Államok Legfelső Bírósága egy sor fontos, a lelkiismereti és vallásszabadságot érintő döntést hozott. A nagyobb jelentőségű ügyekre szorítkozva: az EJEB Nagykamarája helyben hagyta a teljes arcot eltakaró öltözetek közterületen történő viselésének tilalmát (*S.A.S. kontra Franciaország*<sup>1</sup>, a továbbiakban burka döntés), ezáltal engedélyezve az egyes muzulmán nők által viselt burka kizorítását a közterületekről. Ezzel egy időben a Nagykamara jóváhagyta egy házasságra lépett spanyol katolikus pap elbocsátását vallásánári állásából (*Fernández Martínez kontra Spanyolország*<sup>2</sup>). Mindeközben az amerikai Legfelső Bíróság alkotmányosnak találta az önkormányzati lakossági fórumot megnyitó közös imádságot (*Town of Greece v. Galloway*<sup>3</sup>), illetve kimondta, hogy a gazdasági társaságok is élhetnek a lelkiismereti 'szolgáltatmegtagadás' jogával (*Burwell v. Hobby Lobby*<sup>4</sup>).

Bár ezek a bírói döntések igen változatos alkotmányos és emberi jogi problémákat vetnek fel, közös bennük, hogy nagy figyelem övezte őket, számos beavatkozó lépett fel a bírói fórumok előtt, és a végső döntésekben maguk a bíróságok igen megosztottak voltak. A megosztottságot jól példázza, hogy a többség és a különvéleményen lévő bírák még akkor is másképp összegezték a tényállást, ha egyébként az alkalmazandó jogelvekben egyetértettek. Ez a feszültség elsősorban nem abból ered, hogy ezek az ügyek korábban nem látott kérdéseket vetnek fel, hanem jórészt arra vezethető vissza, hogy a lelkiismereti és vallásszabadságot érintő ügyekben számos alapvető jelentőségű kérdést nyitva hagytak (vagy legalábbis nem tisztáztak) a fenti bíróságok az évek során. Bár az egyik legrégebbi emberi jogról van szó, egy külső szemlélő számára meglepő lehet a világos fogalmi alapok és a bírói döntések háttérül szolgáló, valamelyest tisztázott elvek hiánya, ami idővel sajátjává vált e területnek. Az egyre nagyobb társadal-

mi feszültségekkel és médiafigyelemmel kísért 'nehéz ügyek' sorozata (de legalábbis az ügyek nehézségének látszata) pedig nem segít az egyre látványosabban hiányzó alapok tisztázásában.

Épp erre a jelenségre igyekezett felhívni a figyelmet Heiner Bielefeldt, az ENSZ vallásszabadsági külömbizottja, amikor figyelmeztetett, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság mint 'klasszikus' emberi jog annak köszönhetően került válságba, hogy a vallási tételeken vagy hitbéli identitáson alapuló igények (különösen, amikor a politikai térben további támogatást kapnak) lassacskán felőrlik azokat a fogalmi kereteket, amelyek a vallásszabadság mint egyetemes emberi jog normatív alapját alkotják.<sup>5</sup> A továbbiakban az új bírói döntések részletes elemzése nélkül néhány kulcsfontosságú pont áttekintésével azt vizsgálom, nem túlzás-e válsággal riogatni épp egy ilyen régi vágású emberi jog kapcsán.

## A PLURÁLIS TÁRSADALOM ÉS A VALLÁSI SOKSZÍNŰSÉG TERHE

Gyakorlatában mindkét bíróság adottnak veszi, hogy feladatát egy plurális társadalom keretei között hivatott ellátni. Az újabb bírósági döntések tanúsága szerint azonban a vallási sokszínűség mint élethelyzet vagy társadalmi állapot komoly kihívások elé állítja a bíróságokat, amikor népszerűtlen, az állami szereplők által előre el nem képzelt, vagy épp nem támogatott kérelmekről hivatottak dönteni. Bár a vallási sokszínűség és a társadalmi pluralitás működésük alaphelyzete, a pluralizmus mint értelmezési keret következményei korántsem kiszámíthatóak, mert a bírósági gyakorlatban az értelmezés eredménye további, a lelkiismereti és vallásszabadság tartalmától sokszor független segédfogalmak alkalmazásának következménye.

1. A EJEB gyakorlatában rutinszerűen hivatkozik a társadalmi pluralizmus és a nyitott szelleműség (*broadmindedness*) állapotára mint az Egyezmény értelmezési hátterének egyik elemére. Ez egyszerre utalás a tagállamok közötti nagy vallási és kulturális eltérésekre, illetve arra, hogy az Egyezményből nem következik kényszerítően semmilyen államegyházi modell.<sup>6</sup> A vallásszabadsági ügyekben az elmúlt évtizedben a vallási sokszínűség mint kívánatos létállapot fogalma összefonódott az állami semlegesség és pártatlanság követelményével az Egyezmény 9. cikkének alkalmazásában. Az EJEB eddig rendszeresen azt hangsúlyozta, hogy az államnak nem feladata a vallási közösségek egységének védelme, vagy épp szakadásának megakadályozása,<sup>7</sup> mivel a vallási közösségeken belüli konfliktusok a vallási pluralizmus természetes velejárói.<sup>8</sup> Az ilyen esetekben az állami hatóságok feladata nem az, hogy a feszültséget a sokszínűség visszaszorításával csökkentse, hanem hogy olyan körülményeket teremtsenek, amelyek elősegítik, hogy a versengő vallási közösségek tolerálják egymást.<sup>9</sup> A Nagykamara újabb döntéseiben azonban érdekes színezetet adott az állammal szembeni elvárásoknak egy vallásilag sokszínű, plurális demokráciában. Ezek a fejlemények alapjaiban látszanak megingatni a hosszú ideje adottnak vett európai minimumról alkotott képet.

Kiindulásképp érdemes megjegyezni, hogy a burka döntésben a Nagykamara is megfogalmazta azt a figyelmeztetést, amelyet a magyar egyházbejegyzési rezsimit egyezményesértőnek találó kamarai ítéletben is olvashattunk, miszerint a vallásszabadsággal kapcsolatos kérdések szabályozása során az államnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogszabályok kihatnak az egyes vallási közösségek szélesebb társadalmi megítélésére, és végső soron az egyes hívők szabadságának gyakorlati érvényesülésére.<sup>10</sup> A burka-döntés mindehhez azt tette hozzá, hogy a pluralizmushoz hozzátartozik a párbeszéd és a kompromisszumkészség, illetve hogy az állam az alapvető jogok védelmének kiegyensúlyozásakor egyes alapvető jogokat korlátozni kényszerülhet.<sup>11</sup>

A párbeszédre való hajlandóság és alkalmasság a burka-döntés fontos motívuma. A francia állam azzal indokolta a közterületen történő burkaviselés tilalmát, hogy a burka viselése veszélyezteti a közbiztonságot, illetve elősegíti a nyílt és demokratikus társadalom minimális értékrendjének érvényesülését,<sup>12</sup> így a nemek egyenlőségének és az emberi méltóságnak a védelmét, valamint a társadalmi együttélés mini-

mumát.<sup>13</sup> A kérelmező azzal támadta a jogszabályt, hogy arcának teljes eltakarását társadalmi és kulturális identitása fontos elemének tekinti.<sup>14</sup> A kérelmező nem vitatta, hogy a burka viselése tekintetében az iszlám megosztott, ezért kérelmét nem pusztán a vallásszabadságra, hanem személyes autonómiájának védelmére is alapozta (8. és 9. cikk). Bár a „a nyílt és demokratikus társadalom minimális értékrendjének érvényesülése” nem szerepel az Egyezmény 8. és 9. cikkének szövegében a megengedhető jogkorlátozási indokok között, az EJEB elfogadta, hogy mások jogainak védelme, és ezáltal a társadalmi együttélés minimuma sérül, ha a kommunikáció során az egyik fél eltakarja az arcát.<sup>15</sup>

A Bíróság nem tagadta, hogy a burkaviselés tilalma komoly nehézséget okoz azoknak a nőknek, akiket érint,<sup>16</sup> illetve hogy a francia szabály korlátozza a pluralizmust.<sup>17</sup> A Bíróság azonban nagy mérlegelési szabadságot adott a tagállamoknak a burkaviselés szabályozásában, és hangsúlyozta, hogy ítéletével tiszteletben kívánja tartani a francia társadalom azon döntését, amely a társadalmi együttélés feltételeit hivatott biztosítani.<sup>18</sup> Az EJEB döntésében elismerten közrejátszott, hogy a francia jogszabály enyhe szankciót vet ki a szabálysértőkre.<sup>19</sup>

Az EJEB érvelésének egyik lehetséges olvasata szerint a Bíróság igen kiterjesztő módon értelmezte a jogkorlátozási alapokat, annak érdekében, hogy helyt adhasson a burkaviselési tilalom általános, semleges elveken alapuló tilalmának. Az EJEB döntésében ugyanis nem győzte hangsúlyozni, hogy a támadott francia szabály nem egy bizonyos vallási szimbólum betiltására irányul<sup>20</sup>, és célja nem is a nők védelme az elnyomással szemben<sup>21</sup>, hanem az arc eltakarását mint olyat kívánja megtiltani közterületen.

A jogkorlátozási alapok ilyen kiterjesztő értelmezése kétségkívül az emberi jogok erőteljes védelme ellen hat, hiszen kiterjeszti a korlátozási lehetőségeket. Sovány vigasz, hogy egy igen speciális helyzetben igyekezett megtalálni azt az alapvető jogot (ti. a fedetlen arccal történő kommunikáció jogát), amely az adott ügyben menti a menthetőt.

A külvilágról lévők Nussberger és Jaderblom bírák nemcsak a megfelelő jogkorlátozási alap hiányát kifogásolták,<sup>22</sup> hanem egy szelektív pluralizmus-fogalom alkalmazásával vádolták a többséget, amely ellentétes a Bíróság eddigi gyakorlatával, mivel az egyik versengő (és kisebbségi helyzetben lévő) vallási közösség kiiktatásán alapul.<sup>23</sup>

Tekintettel a sokszínűség védelmével kapcsolatos ingoványra, különösen érdekes kérdés, hogy a Nagykamara miért nem érte be a közbiztonság védelmének alapul szolgáló igazolással, amelyet egyébként a jelen ügyben és korábban is elfogadott legitím jogkorlátozási célnak a burkatilalom igazolására.<sup>24</sup> A fedetlen arccal való kommunikációhoz való jognak mint a társadalmi együttélés zálogának a pluralizmus védelmében történő igazolása ugyanis erős elutasító üzenet a kisebbségi helyzetben lévő, népszerűtlen hívők ügyében. Túl azon, hogy a vallásszabadság mint egyetemes emberi jog védelme elsősorban a vallási kisebbségeket hivatott megvédeni a többség elnyomásával szemben, a burka ügyben használt pluralizmus fogalma eltér az EJEB gyakorlatában korábban meghonosodott megközelítéstől.

2. *A Town of Greece v. Galloway* ügyben a New York-állambeli Greece városka pár lakója azt sérelmezte, hogy a helyi szokásoknak megfelelően 1999 óta a városi képviselő-testület havi nyílt napját a képviselő-testület hivatala által a helyi telefonkönyvből kiválasztott vallási közösség vezetője (lelkésze, papja stb.) áldással vagy közösségi imádsággal nyitotta meg. Az áldással kapcsolatban nem volt sem előírás, sem elvárás, hogy felekezetszemleges legyen: minden meghívott vallási vezető a saját vallása előírásainak megfelelően igyekezett a nyílt nap emelkedettségét biztosítani. A nyílt napon a városka öt választott képviselőjén kívül általában azok a lakók vettek részt, akik saját ügyükben valamilyen kérelmet vagy indítványt terjesztettek a képviselők elé az ülés során. A kérelmezők nem az áldás gyakorlatának alkotmányosságát sérelmezték. Indítványukban azt állították, hogy a Legfelső Bíróságnak a kongresszusi üléseket megnyitó ima alkotmányosságát megállapító *Marsh v. Chambers*<sup>25</sup> ügy döntéséből az következik, hogy a városi képviselő-testület nyílt napján tartott imádságnak felekezetszemlegesnek, illetve kényszerűtől mentesnek kell lennie.

Az ügyben a Legfelső Bíróság a szokásosnál is megosztottabb volt: a Kennedy bíró vezette ötfős többség a *Marsh v. Chambers*-döntés követése mellett döntött. Az öt bíró egyetértett abban is, hogy a *Marsh* ügyből nem állapítható meg a közös imádság vagy áldás felekezetszemlegesének követelménye, a többségből azonban csupán három bíró találta úgy, hogy a kényszermentesség olyan alkotmányos követelményt jelent, amely tekintettel van az adott eset

tényeire és körülményeire (és nem pusztán a jogtechnikai értelemben vett állami kényszer tiltja). A vezető különvéleményt jegyző Kagan bíró szerint az ügy tényállására nem alkalmazható a *Marsh*-ügy: a Bíróság akkor járt volna el helyesen, ha a kérelmet mint a vallási egyenlőség sérelmét vizsgálja.

A Legfelső Bíróság minden tagja egyetértett abban, hogy döntésük során figyelemmel kell lenniük az amerikai társadalom vallási sokszínűségére. A többség azért döntött a *Marsh* ügy követése mellett, mert bár az Alkotmány Első Kiegészítése egyértelműen kimondja az állam és az egyház elválasztásának követelményét, a *Marsh* ügyben a Bíróság úgy találta, hogy mivel a Kongresszus üléseit megnyitó imádság az alkotmányozás kezdeteire nyúlik vissza, a törvényhozási üléseket megnyitó ima alkotmányosságának meg-

ítélésekor az állam és az egyház elválasztásának követelményét annak történelmi távlatában kell értelmezni.<sup>26</sup> A Bíróság hangsúlyozta az imádság gyakorlatának egyedi, kivételes voltát, és egyértelműen elzárkózott egy általánosan alkalmazandó alkotmányos követelmény megállapításától.<sup>27</sup>

A kérelmezők indítványára, miszerint az Alkotmány megköveteli, hogy az áldás vagy közös imádság felekezetszemleges legyen,

a többség azzal válaszolt, hogy ez az imádság történelmileg keresztény természetű volt. Ha a Bíróság előírná az imádság felekezetszemlegesét, úgy a többség szerint maga a Bíróság válna a vallásszabadság érvényesülésének cenzorává.<sup>28</sup> Az imádság tartalmának megfelelő korlátját jelenti, hogy a törvényhozási üléseinek megnyitásakor hangzik el, célja a képviselők közügyekben történő inspirálása, és a történelmi gyakorlatból következően nem lehet a hitetlenek megalázására, kárhózzal való fenyegetésére vagy térítésre használni az ima vagy az áldás pillanatát.<sup>29</sup> Mivel Greece városa ésszerű lépéseket tett, hogy többféle vallási közösség vezetője is mondhason áldást a képviselőtestület nyílt napján, alkotmányosan nem kifogásolható, hogy a gyakorlatban a keresztény imádságok kerültek túlsúlyba. Az Alkotmány nem írja elő, hogy a városka saját határain kívülről hívjon meg vallási vezetőket a vallási sokszínűség megőrzése érdekében.<sup>30</sup>

Kagan bíró különvéleménye szerint a többség nem vette figyelembe a képviselő-testületi nyílt nap természetét, ami jelentősen eltér egy kongresszusi üléstől, és ezért tévesen követte a *Marsh* ügyet. A nyílt napon az emberek általában személyesen, saját ügyükben fordulnak a városi képviselőkhöz, ezért különö-

sen rosszul veszi ki magát, ha valaki nem vesz részt az ülést megnyitó közös imádságban.<sup>31</sup> Kagan bíró szerint az ilyen közösségi imádság csak akkor alkotmányos, ha nem megosztó, hanem befogadó, és ha általa minden állampolgár egyenlőként vehet részt a közügyek intézésében.<sup>32</sup> A különvélemény szerint a közös imádság hatása épp ellentétes: vallási alapon osztja meg a politikai közösséget, ezáltal alkotmányellenesen felborítva az állampolgárok és az állam viszonyát.<sup>33</sup> Breyer bíró különvéleményében továbbviszi ezt a gondolatmenetet, amikor megállapítja, hogy az Alkotmány vallásszabadság tárgyú rendelkezéseinek fő célja a vallási konfliktusok kiküszöbölése volt. Megítélése szerint az a mód, ahogy Greece város megszervezte a közösségi imádságokat, hozzájárult a helyi politikai közösség vallási alapon történő megosztásához.<sup>34</sup>

Már ebből a rövid összefoglalóból is jól érzékelhető, hogy a többségi vélemény könnyedén megtehetette volna, hogy kritikusan átgondolja a *Marsh ügy* alkalmazhatóságát, illetve alkalmazásának közvetlen következményeit, tekintettel a két eset tényeinek azon lényegi különbségeire, amelyekre Kagan bíró is rámutatott. Bár a Kennedy bíró vezette többség többször is említést tesz az Egyesült Államok vallási sokszínűségére, a bírák többsége láthatóan nem találta elérkezettnek az időt az alkotmányos követelmények újragondolására, ezért inkább visszaballagott az Alapító Atyák hétköznapijaiba.

Bár a múltba tekintés, és különösen az Alapító Atyák gondolatainak szoros követése azt a látszatot ébresztheti, hogy a Legfelső Bíróság konzervatív ugyan, de kiszámítható alkotmányértelmezési stratégiákkal operál, a Bíróság döntése a *Hobby Lobby ügyben* figyelemreméltó színezetet ad a *Town of Greece*-döntésben az elhangzottaknak. A *Hobby Lobby ügyben* mélyen vallásos cégtulajdonosok támadták az Egészségügyi és Humán Szolgálat azon iránymutatását, amely a munkáltatók által fizetendő egészségbiztosítás megkötése során a vallási nonprofit szolgáltatókat mentesítette a fogamzásgátlók költségeinek fedezése alól, a kereskedelmi társaságokat azonban nem. Az indítványozók kérésére a Legfelső Bíróság Alito bíró vezette többsége megállapította, hogy ők mint gazdasági társaságok is a vallásszabadság védelméről rendelkező szövetségi törvény (*Religious Freedom Restoration Act*) értelmében vett személynek számítanak, és mint ilyenek, sikerrel hivatkozhatnak vallásszabadságuk sérelmére az Egészségügyi és Humán Szolgálat iránymutatásával szem-

ben, a vallási nonprofit szolgáltatókkal azonos elbánást kérve.<sup>35</sup>

Az ügyben párhuzamos indokolást író Kennedy bíró szerint a vallásszabadság alkotmányos védelmének alapvető eleme a hit szabad megvallása, valamint a vallásos és nem vallásos önkifejezés a társadalom politikai, civil és gazdasági életében. „*Egy összetett társadalomban, amikor az állami szabályozás mindent áthat, a vallásszabadság gyakorlásának helyes közegét nehéz meghatározni.*”<sup>36</sup> Ezt követően Kennedy bíró Kagan bírónak a *Town of Greece* döntésben írott különvéleményét idézve állapítja meg, hogy az Egyesült Államok vallásilag igen sokszínű<sup>37</sup>, majd megállapítja, hogy az ország épp azért olyan nyitott, toleráns és szabad, mert nem korlátozza a hit szabad megvallását.<sup>38</sup> Mindeközben szóba sem került, hogy az Alapító Atyák mit gondoltak volna a gazdasági társaságok vallásszabadságáról úgy általában, illetve abban a speciális helyzetben, amikor a gazdasági társaságok vallásszabadsága verseng a nőnemű állampolgárok egyébként alkotmányosan védett örendelkezésének gyakorlati érvényesülési feltételeivel.

#### EGYÉN ÉS KÖZÖSSÉG VISZONYA EGY VALLÁSILAG SOKSZÍNŰ TÁRSADALOMBAN

Az eddigiekből is könnyen megállapítható, hogy egy politikai közösség vallási sokszínűségéből igen kevés következik kényszerítően a vallásszabadság gyakorlására nézve, még azoknak a bíróságoknak a gyakorlata esetében sem, amelyek rutinszerűen hivatkoznak a vallási pluralizmusra mint az ügy eldöntése szempontjából releváns tényre.

Az EJEB egyik friss döntésének tanúsága szerint a pluralizmusra való hivatkozás azonban tovább rontja a vallásszabadság mint egyéni emberi jog érvényesülését, ha hívő és vallási közösség konfliktusát a vallási sokszínűség közegében vizsgálja a Bíróság. A burkaügyben tapasztalt komplikáció nem egyedi eset az EJEB legújabb gyakorlatában, a Bíróság ugyanis a *Fernández Martínez ügyben* is eltérni látszik korábbi joggyakorlatának egy fontos elemétől, miszerint a vallási sokszínűség védelmében az államnak nem lehet feladata a vallási közösségek egységének védelme. A pluralizmus kontextusában ugyanis eltörpülni látszik az egyén szabadsága, ha az egyházi autonómiával kell versenyre kelnie.

A *Fernández Martínez* ügyben a kérelmező, egy házasságra lépett korábbi spanyol pap azért fordult a Bírósághoz, mert a spanyol állam – helyt adva a katolikus egyházi hatóságok döntésének – helyén valónak gondolta elbocsátását egy állami középiskolában betöltött vallásstanári állásából. A kérelmező házasságkötése előtt egy évvel kérelmezte a papi nőtlenségi fogadalma alóli felmentését. A pápa 13 év alatt döntött a felmentésről, ebből a 13 évből 8 évig a kérelmező hittant tanított egy állami középiskolában a spanyol katolikus hatóságok által évente meghosszabbítani javasolt munkaszerződés alapján. Röviddel azután, hogy megkapta a pápa választát, a spanyol katolikus hatóságok arra hivatkozva kérték a spanyol Oktatási Minisztériumtól a kérelmező elbocsátását, hogy egy újsághír nyomán köztudomásúvá vált, ellenzi a papi nőtlenség intézményét. A kérelmező a magánélethez és a családi élethez való joga védelmében (8. cikk) fordult az EJEH-hez.

Az EJEH 9:8 arányban megosztott Nagykamarája elutasította a kérelmet. A döntésben az EJEH hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 9. cikke alapján az állam köteles megvédeni a vallási közösségek autonómiáját.<sup>39</sup> Egyrészt a Bíróság megismételte az ismert tételket az állam feladatairól a tolerancia biztosításában egy sokszínű államban. Másrészt azonban a Bíróság kijelentette, hogy az Egyezmény nem védi az egyén jogait a vallási közösségen belül: a 9. cikk alapján az egyén azzal fejezheti ki ellenvéleményét, hogy elhagyja a közösséget.<sup>40</sup> Az állam köteles elfogadni, hogy a vallási közösségek saját belső szabályaik szerint adnak választ azokra az ellenvéleményekre, amelyek a közösség egységét veszélyeztetik.<sup>41</sup>

A különvéleményen lévő bírák szerint a többség túlságosan nagyvonalúan vonta meg az egyházi autonómia védett körét, a többség ugyanis figyelmen kívül hagyta, hogy a kérelmező az Egyezmény által biztosított emberi joga érvényesítése érdekében került ellentétbe a katolikus egyházzal az állam bíróságai előtt.<sup>42</sup> A különvélemény szerint ez a részlet azért különösen fontos, mert az állami hatóságoknak egyértelműen lehetősége és alkalma volt önállóan vizsgálni a katolikus egyházi hatóság döntésének következményét (ti. a kérelmező felmentését a sajtóhíre tekintettel). Megjegyzendő, hogy az egyházi döntés tagállami bírósági vizsgálata nem szükségszerűen jelentené az egyházi döntés automatikus megváltoztatását, a bírói vizsgálat hiánya azonban arra utal, hogy a tagállami bíróság nem is tett kísérletet az emberi jogi szempontok mérlegelésére, amikor meghoz-

ta saját döntését.<sup>43</sup> Ettől eltérő esetben az egyházi autonómia védelme annak elismerését jelentené, hogy az egyházak egy párhuzamos szuverén jogrendszerrel működnek.<sup>44</sup>

A plurális demokrácia és a vallási sokszínűség védelme, bár kétségtelenül hangzatos és üdvözlendő megfontolások, a joggyakorlat jelen állása szerint nem szolgálnak komolyan vehető útmutatással a 9. cikk alkalmazására állam és egyház viszonyában. Ez jól látszik a *Fernández Martínez* ügyből: a sokszínűség védelmének elvéből akár egymásnak ellentmondó döntések is születhetnek ugyanabban az ügyben, a Nagykamara pillanatnyi összetételétől függően.

A Nagykamara *Fernández Martínez* ügyben kifejtett álláspontja a sokszínűség tartalmi követelményeiről (különösen az egyet nem értők vallásszabadságának az egyházi autonómia védelméből eredő korlátjáról) már azért is figyelemre méltó, mert nehezen egyeztethető össze a Bíróság korábbi joggyakorlatával mindazokban az ügyekben, ahol a tagállamokat a semlegesség és a pártatlanság nevében kötelezték a szakadár vallási közösségek jogainak védelmére jogalanyisággal, illetve egyházi tulajdon megosztásával kapcsolatos ügyekben,<sup>45</sup> avagy épp a tagállami bíróság olyan döntését vizsgálták, amelyben a bíróság az egyház által nem támogatott szakszervezet alapításának jogszerűségét vizsgálta felül.<sup>46</sup>

Megjegyzendő továbbá, hogy az egyház elhagyása mint az ellenvélemény kinyilvánításának egyetlen legitim módja érdekes úton jutott el a 9. cikk tartalmáig. A Nagykamara által hivatkozott *Mirolubovs és mások kontra Litvánia*<sup>47</sup> ügyben a kérelmezők egy elszakadó vallási csoport jogait érvényesítve, egy szkizmat követően kívántak új, elismert egyházat alapítani, kevés sikerrel.<sup>48</sup> A 9. cikk keretében tehát az ellenzéki vélemények kifejtésének jogát mindeddig annyiban értelmezte a Bíróság a kilépés jogaként, amennyiben problémásnak találta, hogy az elszakadni kívánó ellenzéki csoportot az állami hatóságok igyekeztek az anyaegyház kebelében tartani, ahelyett, hogy az elszakadást az Egyezmény által megkívánt jogi eszközökkel támogatták volna.<sup>49</sup> Egy vallási közösség jogát az elszakadáshoz és az azt követő állami elismeréshez azonban legalábbis problémás azonosan kezelni egy olyan hívő szabadságával, aki azért keveredik jogvitába egyházzal, mert nem vagy nem mindenben ért egyet annak tanításával. A Nagykamarának a vallási sokszínűség védelme nevében kifejtett egyházi autonómia fogalma épp az egyéni szabadság és a vallásszabadság védelmének intézményi



dimenziói közötti különbséget hagyja figyelmen kívül, az egyén szabadságának kárára.

## A VALLÁSSZABADSÁG MINIMÁLIS TARTALMA: A LELKIISMERETI KÉNYSZER TILALMA EGY PLURÁLIS TÁRSADALOMBAN

A lelkiismereti és vallásszabadság védelmének számos igazolása között kiemelt helyet foglal el a lelkiismereti kényszer tilalma. A naív olvasó számára a kényszer tilalma egyértelműnek és ezért intuitíve alkalmasnak tűnhet a vallásszabadság mint emberi jog tartalmának és védelmi körének meghatározására. Az idei év friss döntéseiből azonban jól látszik, hogy a kényszer fogalma könnyedén épp olyan kihívások elé állítja a bíróságokat, mint a vallási sokszínűség ingoványa.

A lelkiismereti kényszer elhárítása volt a *Town of Greece* ügy kérelmezőinek elsődleges célja. A kényszer megszüntetése érdekében kérték a Bíróságtól, hogy állapítsa meg a közös imádság felekezetszemlegességének követelményét. Az ítélet szövegéből kiderül, hogy bár a kilenc bíró egyetért a kényszer tilalmának alapvető jelentőségével, szinte mindenki mást ért alkotmányellenes kényszeren. Míg Kagan bíró különvéleménye elsősorban azért tartja problémásnak Greece város gyakorlatát, mert kirekeszti a politikai közönség egyes tagjait, a Kennedy bíró vezette többség épp a kényszer alkotmányos tilalmának mértékében nem értett egyet.

Kennedy bíró másodmagával abból indult ki, hogy a kongresszus üléseit megnyitó közös imádság egy olyan ismert hagyomány, amely önálló politikai rituálévá vált az évek során. Egy ésszerű szemlélő könnyen megállapíthatja, hogy a közös imádság vagy áldás nem a jelenlevők megtérítését szolgálja, hanem az a célja, hogy súlyt adjon a közösségi eseményeknek<sup>50</sup>, illetve hogy az imádság hagyományában egyesítse az Alapító Atyákat az épp hivatalban lévő képviselőkkel.<sup>51</sup> Kennedy bíró szerint amikor Greece városában időnként felszólították a kimaradókat a közös imában való részvételre, ezt a közösségbe történő bevonás szándékával tették, és nem azért, hogy kényszert alkalmazzanak.<sup>52</sup> Attól, hogy valaki kellemetlenül érzi magát egy helyzetben, még nem áll alkotmányos értelemben vett kényszer hatása alatt.<sup>53</sup>

Thomas és Scalia bírák nem értették egyet Kennedy bíró ezen értelmezésével, szerintük ugyanis az Alkotmány csak azt a fajta állami beavatkozásból származó lelkiismereti kényszert tiltja, amely arra indította az Alapító Atyákat, hogy elfogadják az Első Kiegészítést. Ebben az értelmezésben halandó magánszemélyek fogalmilag nem képesek egymásra alkotmányellenesnek minősülő kényszert gyakorolni lelkiismereti ügyekben.<sup>54</sup> Ez az értelmezés különösen jó példája a köznapi értelemben vett kényszerfogalom technikai átfogalmazásának és végső soron, kiüresítésének.<sup>55</sup>

A *Town of Greece* ügyben tapasztaltakhoz képest szinte üdítő, hogy az EJEB burkaügyben hozott döntésében meglepően kis szerepet játszik a kényszer tilalmának vizsgálata. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a kérelmező nem mint kikerülhetetlen vallási előírást vagy épp lelkiismereti követelményt fogalmazta meg a burkaviselés iránti igényét, hanem mint autonóm személyes választás eredményét. A kérelmező érveire reagálva a Bíróság nem kérdőjelezte meg a választás szabad voltát, és egyértelműen elutasította azt a felvetést, miszerint a burkaviselés tilalma a női egyenjogúság védelmét szolgálja, mivel a burkaviselés gyakorlatát épp a nők jogainak nevében védelmezték a politikai vitában.<sup>56</sup> Hasonlóképp utasította el a tilalomnak az emberi méltóság védelmén alapuló igazolását a Bíróság, amikor emlékeztetett

arra, hogy az eljárásban a burka viselését épp mint a plurális demokráciában kifejezésre juttatott kulturális identitás példáját igazolták.<sup>57</sup> Bár az EJEB elismerte, hogy a burkaviselési tilalom komoly hátrányos hatással lesz azokra a nőkre, akik burkát szeretnének viselni,<sup>58</sup> a többség megfogalmazásában a tilalom nem az állami kényszer egyik példája, hanem – megfeleltetve a helyzet értékelését

a kérelmező igényének – egy komplex személyes dilemma oka, amit az érintett nők esetenként mint identitásukat fenyegető tényezőt élhetnek meg.

Ez a rövid rekonstrukció azt sugallja, hogy vizsgálata során a Bíróság mértani pontossággal feleltet meg a kérelmezőt, a kormány és a beavatkozók érveit. Mivel a fejkendő, illetve a burkavita már egy évtizede zajlik az európai politikai térben, és a EJEB is számos döntést hozott az ügyben, nem meglepő a vita szakértő összefoglalása. A burkadöntéssel kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy bár a jelen írás kereteit szétfeszítené, további vizsgálatra érdemes kérdés, hogy egy európai muzulmán közös-

ségben mennyire tekinthető szabadnak a burkát viselő nők választása, illetve hogy az ügyben eljáró bíróság eltekinthet-e a kérelmező által szabad választásként beállított döntés háttérének alapos vizsgálatától.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A kérdés, amit a tárgyalt esetek felvetnek, hogy vajon válságban van-e a vallásszabadság mint egyetemes emberi jog?

Az elmúlt fél évben hozott négy jelentős bírósági ítéletet átolvasva igazoltnak látszik Heiner Bielefeldt megállapítása. A mélyen átpolitizált és nagy médiafigyelemmel kísért ügyekben a bíróságok sokszor végzetesen megosztottak és az alapvető fogalmak tisztázatlansága, vagy épp illékonyvá válása miatt meglehetősen kiszámíthatatlan döntéseket hoznak. Az EJEB vallásszabadsági gyakorlata sosem fogalmi tisztázottságáról volt híres, az utóbbi hónapok döntései azonban mindeddig biztosnak tekintett tételeket kezdtek ki. Az csak a további döntésekből derül majd ki, hogy a Nagykamara újabb döntései eseti kivételeket rögzítettek, vagy egy új értelmezési keret kialakításának kezdeteit jelentik. Az amerikai Legfelső Bíróság döntéseit nem érdemes értékelni a Bíróság mára már közmondásos politikai és elvi megosztottságának figyelembevétel nélkül. Az újabb döntések tanulsága talán abban összegezhető, hogy még azokban a kérdésekben is nehéz kiszámítani a Bíróságot, amelyekben mind a kilenc bíró egyetért, mivel a döntés végső kimenetele jobbra láthatóan nem alkotmányos szabályok és elvek alkalmazása alapján dől el. Pillanatnyilag tehát minden újabb bírói döntést követően egyre nehezebb megállapítani, miben létezik még valamiféle egyetértés a vallásszabadság mint emberi jog háza táján.

## JEGYZETEK

1. Application no. 43835/11, judgment of 1 July 2014. A döntés kommentárja a kérelmező ügyvédjének tollából: Stephanie BERRY: *SAS v France: Does Anything Remain of the Rights to Manifest Religion?* 2014. július 2. <http://www.ejiltalk.org/sas-v-france-does-anything-remain-of-the-right-to-manifest-religion/>.
2. Application no. 56030607, judgment of 12 June 2014.
3. 527 U.S. \_\_\_\_ (2014). A hivatkozás az ítéletnek a Bíróság által kiadott előzetes szövegére (*slip opinion*) utal.
4. 573 U.S. \_\_\_\_ (2014). A hivatkozás az ítéletnek a Bíróság által kiadott előzetes szövegére (*slip opinion*) utal.
5. Heiner BIELEFELDT: Misconceptions of Freedom of Religion or Belief, *Human Rights Quarterly* 35 (2013)33 – 68, 33-34.
6. Nicolas BRATZA: The „Precious Asset:” Freedom of Religion unde the European Convention on Human Rights, *Ecclesiastical Law Journal*, 2012/256.
7. *Hasan és Chaush kontra Bulgária*, Application no. 30985/96, para. 62
8. *Pl. Serif kontra Görögország*, Application no. 38178/97, para 53.
9. Uo.
10. Lásd *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország*, Application nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12, judgment of 8 April 2014, különösen para. 92 és 94. Ebben a számban Mink Júlia ismerteti.
11. *S.A.S. kontra Franciaország*, para. 128.
12. Uo. 114.
13. Uo. 116.
14. Uo. 79.
15. Uo. 122.
16. Uo. 147.
17. Uo. 153.
18. Uo. 153.
19. Uo. 152.
20. Uo. 151.
21. Uo. 137.
22. Uo. 5. és 8–10.
23. Uo. Különvélemény, para. 14.
24. Uo. 115.
25. 63 U.S. 783 (1983).
26. Kennedy bíró, 7–8.
27. Kennedy bíró, 8.
28. Kennedy bíró, 12–13.
29. Kennedy bíró, 14–15.
30. Kennedy bíró, 17.
31. Kagan bíró, 12–16., 20–21.
32. Kagan bíró, 18.
33. Kagan bíró, 7.
34. Breyer bíró, 5.
35. Különösen Alito bíró, 19–20.
36. Kennedy bíró, 2.
37. Kennedy bíró, 4.
38. Kennedy bíró, 4.
39. *Fernández Martínez kontra Spanyolország*, para 127.
40. Uo. 128.
41. Uo.
42. Uo. Sajó, Karakas, Lemmens, Jaderblom, Vehabovic, Dedov és Saiz-Arnaiz bírák közös különvéleménye, para. 22.

43. Ez történt pl. egy sor német munkaügyi perben. Idézik uo. Sajó, Karakas, Lemmens, Jaderblom, Vehabovic, Dedov és Saiz-Arnaiz bírák közös különvéleménye, para. 22.
44. Uo. Sajó bíró különvéleménye, para. 4.
45. *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások kontra Bulgária*, Application nos. 412/03 and 35677/04, judgment of 22 January 2009.
46. *Sindicatul 'Pastorul cel bun' kontra Románia*, Application no. 2330/09, judgment of 9 July 2013. Az ügyben a Nagykamara érdemben vizsgálta, és végül a tagállami bíróság ítéletét megfelelőnek tartva elutasította az egyház jóváhagyása nélkül szakszervezetet alapító papok kérelmét.
47. Application no. 798/05, judgment of 15 September 2009.
48. Lásd *Mirolubovs kontra Litvánia*, para 80(d).
49. Uo. 80(d) hivatkozását a *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások kontra Bulgária*, para 137-re, ahol az EJEB emlékeztetett arra, hogy nem az EJEB vagy az állami hatóságok feladata a rivális egyházi frakciók vitájának eldöntése.
50. Kennedy bíró, 19.
51. Kennedy bíró, 20.
52. Kennedy bíró, 20.
53. Kennedy bíró, 21.
54. Thomas bíró, 8.
55. Thomas bíró, 8.
56. S.A.S. kontra Franciaország, para. 119.
57. Uo. 120.
58. Uo. 146.

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

## AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE A KÍNZÁS TILALMA

*O'Keefe Írország elleni ügye*<sup>1</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező egy állami fenntartású, de felekezeti általános iskolában szexuális zaklatásnak volt kitéve LH zeneóráin 1973 januárjától 1973 közepéig, körülbelül 20 alkalommal. LH-t korábban, 1971-ben már vádolták szexuális zaklatással, azt az ügyet azonban nem jelentették sem a hatóságok, sem az illetékes minisztérium felé. Az 1973-as eset után LH előbb betegszabadságra ment, majd lemondott igazgatói posztjáról. A minisztériumot, rendőrséget vagy más hatóságot azonban ekkor nem kerestek meg az ügyben. A minisztérium 1974 januárjában értesült az igazgatócseréről, LH viszont 1995-ös nyugdíjazásáig egy másik állami iskolában taníthatott. A kérelmező elfojtotta magában a zaklatást, pszichológiai problémáit nem hozta összefüggésbe az elszenvedett sérelmekkel. 1997 januárjában adott vallomást a rendőrségnek, miután egy korábbi iskolatársa feljelentése nyomán a rendőrség őt és több társát is felkereste. A vallomások alapján LH-t 21 korábbi diák sérelmére 10 év alatt elkövetett 386 szexuális zaklatással gyanúsították meg. 1998-ban ítélték börtönre, és visszavonták tanítási engedélyét. A kérelmező 1998 júniusában ismerte fel pszichológiai problémái és a korábbi szexuális zaklatás közötti összefüggést.

A kérelmező 2002-ben a bűncselekménnyel okozott károk megtérítésével foglalkozó törvényszék (*Criminal Injuries Compensation Tribunal*, a továbbiakban CICT) által kártérítésben részesült. 2002-ben polgári pert indított LH, illetve Írország, a miniszter és a legfőbb ügyész ellen. LH nem nyújtott be védekezést, így 2006-ban kártérítés fizetésére kötelezték. 2008-ban azonban az állammal szembeni követelést a felsőbb bíróság elutasította, mert az állam képviselőit másodlagosan sem találta felelősnek az elkövetett sérelmekért. A kérelmező szerint azonban az állam képtelen volt megvédeni őt, az iskola fenntartójaként nem tudott olyan ellenőrzési mechanizmust kialakítani, amely a hasonló esetektől megóvta volna őt, és ezzel tulajdonképpen nem biztosította a testi integritásához és oktatáshoz való alkotmányos jogait, ezért a legfelső bírósághoz fordult. A legfelső

bíróság az állam, illetve az egyház felelőségének hosszas vizsgálata után végül elutasította a beadványt.

A kérelmező az Egyezmény 3. cikkének (külön és összefüggésben a 13. cikkel), 8. cikkének és az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének (utóbbiak külön és a 14. cikkel összefüggésben is) sérelme miatt fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

*A döntés.*<sup>2</sup> Az ír kormány észrevételében az EJEB befogadó döntését kritizálta. Véleménye szerint a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslatokat, a beadványa határidőn túl érkezett, és egyértelműen megalapozatlan. A kérelmező már nem tekinthető az egyezmény sérelem áldozatának, különösen mivel már kártérítésben részesült a felsőbb bíróság, illetve a CICT döntése nyomán. A Nagytanács azonban befogadta a döntést, egyetértett a kérelmezővel abban, hogy minden hatékonyan tűnő jogorvoslatot kimerített, és a végső döntéshez képest hat hónapon belül fordult a Bírósághoz. A korábbi kártérítések viszont nem az állam felelőségéből eredő kártérítések (még akkor sem, ha a CICT az állami költségvetésből működik), így a kérelmező okkal tarthatja magát az állam sikertelen védelme áldozatának.

A kérelmező fő érve az volt, hogy az állam nem fogadott el kielégítő jogi keretet a szexuális zaklatással szembeni védelemre, nem voltak megfelelő előírások és jogi kötelezettségek az iskola nem állami vezetői számára, ha bántalmazást illetve szexuális zaklatást észlelnek. Az Egyezmény 3., 8. és az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. pontja együtt olvasva előírja, hogy az állam köteles olyan oktatási rendszert működtetni, amelyben biztosítani tudja a gyermekek védelmét. Az alkotmány 42. cikke szerint az oktatási rendszer működtetése állami kötelezettség, és az Egyezmény által előírt kötelezettségek akkor is érvényesek, ha az állam egyéb (jelen esetben vallási) szervezeteket von be a működtetésbe. A kérelmező arra is emlékeztet, hogy az állam tudatában volt, vagy tudatában kellett, hogy legyen a gyermekzaklatás kockázatainak, hiszen arról jelentések készültek. Az iskolafelügyelőségi rendszer és a meglévő szabályzatok nem voltak elégségesek a gyermekek védelmére. Ha lett volna hatékony jelentéstételi lehetőség, akkor 1971 után az 1973-as zaklatás már nem következhetett volna be. A kérelmező az *E. és társai kontra Egyesült Királyság*<sup>3</sup> esetben megfogalmazott tesztre hivat-

kozott, miszerint elegendő annak megállapítása, hogy a megfelelő intézkedések hiánya jelentős befolyással lehetett az események alakulására.

A kormány az iskolarendszer struktúrájára hivatkozva hangsúlyozta, hogy LH nem az állam, hanem az iskolát működtető egyházi vezetés alkalmazottja volt, viszont nem volt törvényi kötelezettsége arra nézve, hogy minden gyermeknek ilyen iskolába kellene járnia, ez csak egy lehetőség volt a sok közül. Mivel az iskola átadása nem csak egy bürokratikus elvlasztás volt, hanem a tulajdonjog és a működtetés joga is az egyházhoz került, így az állam felelőssége nem állapítható meg, az állam nem tudhatott arról, hogy 1973-ban mi folyik az iskolában. A bírósági eljárások során sem kerültek elő bizonyítékok ennek ellenkezőjéről. Sem általános tények, sem konkrét panasz nem érkezett az állam felé.

A Bíróság megállapította, hogy a 3. cikk természeténél fogva, illetve a gyermekek különös veszélyeztetettsége miatt is magában foglalja az államnak azt a pozitív kötelezettségét, hogy megvédje őket bántalmazástól, és ez a kötelezettség 1973-ban is életben volt. A bíróság emlékeztet joggyakorlatára, amely szerint a megfelelő büntetőjogszabályok hiánya is elegendő lehet az állam felelősségének megállapításához, de elegendő a megfelelő intézkedések hiányának megállapítása is. A Bíróság leszögezi, hogy az állam nem mentesül kötelezettségei alól azzal, hogy az iskoláztatásba egyéb szereplőket von be. Ez különös fontossággal bír jelen esetben, mert a kérelmezőnek nem volt reális lehetősége más jellegű iskolába menni, hiszen az ilyen egyházi működtetésű iskolák voltak ingyenesek és széles körben elérhetőek.

Abban a felek között nem volt vita, hogy LH valóban szexuálisan zaklatta a kérelmezőt kilencéves korában, illetve hogy a cselekmény az Egyezmény 3. cikke alá tartozik. A Bíróság úgy találta, hogy az állam különböző monitorozási programjai az oktatás minőségét ellenőrizték csak. Nem volt érvényben megfelelő mechanizmus a zaklatások szűrésére, elkerülésére, így az állam nem volt képes megvédeni a kérelmezőt, és ezzel megsértette az Egyezmény 3. cikkében foglalt jogait. (A 3. cikk sérelmét eljárási szempontból azonban nem látta bizonyítottnak a Bíróság, hiszen amikor az ügy a hatóság látókörébe került, azonnal nyomozás indult.)

A Bíróság az Egyezmény 13. cikkének sérelmét is megállapította, a kérelmezőnek a hazai hatóságok nem tudták megfelelően orvosolni a jogsérelmét, hiszen a legfelső bíróság is elutasította a fellebbezését. Az Egyezmény 8. cikkének és az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének (külön és összefüggésben az Egyezmény 14. cikkével) sérelmét a Bíróság nem találta szükségesnek külön megvizsgálni.

Zupančić, Gyulumyan, Kalaydjieva, De Gaetano, Wojtyczek (és külön Charleton) bírók nem értettek egyet a többségi döntéssel. Különvéleményükben azt hangsúlyozták, hogy az állam, amint tudomására jutott a zaklatás az 1990-es években, azonnal mindent megtett LH meggyanúsításához és elítéléséhez. Ha panasz nem érkezik az állam képviselőjéhez, akkor természetes, hogy az állam nem tud cselekedni.

A Bíróság 30 ezer euró kártérítést és 85 ezer euró költségtérítést ítélt meg a kérelmezőknek.

*Kállai Péter*

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

*Radu Moldova elleni ügye<sup>4</sup>*

*Az ügy körülményei.* 2003-ban Liliana Radunál, a Chişinău-i Rendőrákadémia oktatójánál ikerterhesség alakult ki mesterséges megtermékenyítés következtében. Egy vizsgálat során a Chişinău-i 7. számú Családorvosi Központ (CFD) egyik orvosa megállapította róla, hogy esetében fennáll a vetélés fokozott kockázata. A kérelmezőt ezért 2003. augusztus 4. és 20. között kórházban kezelték. Munkáltatóját, akivel addigra megromlott a viszonya, erről a tényről, valamint terhességéről és a vetélés veszélyéről egy rövid feljegyzés révén tájékoztatta.

2003. november 5-én a Rendőrákadémia elnöke információkéréssel fordult a CFD-hez a kérelmező betegszabadságával kapcsolatban. A konkrét kérdések arra vonatkoztak, hogy ki utalta be Liliana Radut az intézménybe, mikor kezelték ott, mi volt a kezdeti és végső diagnózis vele kapcsolatban és milyen kezelést kapott. A kórház a válaszában ezeken az adatokon kívül arról is tájékoztatta a Rendőrákadémiát, hogy ez a kérelmező első terhessége, amely mesterséges megtermékenyítés eredménye, és hogy ikreket vár. Közölték továbbá, hogy a nő Hepatitisz B-ben szenved, terhességével kapcsolatban komplikációk merültek fel, valamint hogy a vércsoportja negatív. A klinika a válaszleveléhez mellékelte továbbá Liliana Radu teljes egészségügyi dokumentációjának másolatát is.

A kérelmező ezt követően nem sokkal elvetélt, amelynek okaként a rá nehezítő stresszt említi az orvosi jelentés.

Liliana Radu 2004 januárjában a magánélet tiszteltben tartásához fűződő jogának megsértése miatt kártérítési pert indított a CFD és a Rendőrákadémia ellen. Arra hivatkozott, hogy munkáltatója elegen-

dő információval rendelkezett betegszabadsága okáról, így nem lett volna joga további személyes adatok megismeréséhez. Azt is kifogásolta továbbá, hogy a Rendőrákadémia nem kezelte bizalmasan a továbbított adatokat, ezért a munkahelyén mindenki, beleértve a diákjait is, megismerte a magánéletének részleteit, és ez mindenféle pletykákat indított el. Emiatt egyrészt a férjének, aki szintén a Rendőrákadémia alkalmazottja volt, ott kellett hagynia az állását, másrészt a helyzet miatt kialakuló stressz vezetett nem sokkal később a vetéléséhez.

Az első fokon eljáró bíróság a keresetet 2004. július 6-án arra hivatkozva utasította el, hogy a Rendőrákadémia által a kérelmezővel szemben folytatott vizsgálattal összefüggésben az adattovábbítás jogszerű volt. Liliana Radu fellebbezett a döntés ellen, amelynek a Chişinău-i Fellebbviteli Bíróság helyt adott, és a CFD-t 20 000 moldovai lej (átszámítva 1124 euró), a Rendőrákadémiát pedig 15 000 lej (átszámítva 843 euró) kártérítés megfizetésére kötelezte. 2007. május 10-én azonban a Legfelsőbb Bíróság a CFD fellebbezését követően – miszerint a kérdéses időben a Rendőrákadémia és a kérelmező közötti munka-, és büntetőjogi ügyek miatt a vonatkozó törvények alapján ki kellett adnia a kért adatokat – Liliana Radu kérelmét végül elutasította.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező azt kifogásolta, hogy az egészségügyi adatainak továbbítása a CFD által sértette a magánélet tisztelben tartásához fűződő jogát. Kifogásolta továbbá, hogy a CFD elleni polgári eljárás tisztességtelen volt, mivel a bíróságok önkényes ítéleteket hoztak, amelyeket nem tudtak megfelelően megindokolni. Kérelmében az egyezmény 6. és 8. cikkére hivatkozott.

*A döntés.*<sup>5</sup> Az EJEB szerint a felek nem vitatták azt, hogy a szenzitív – terhességre, egészségi állapotra és a kapott kezelésre vonatkozó – adatok továbbítása beavatkozást valósított meg a kérelmező magánélet tisztelben tartásához fűződő jogába. E beavatkozás azonban csak törvényben meghatározott esetekben nem sérti a 8. cikkét, amikor az egy demokratikus társadalomban bizonyos legitim célok elérése érdekében szükséges.

A Bíróság felidézte, hogy az ítélezési gyakorlat szerint a „törvényben meghatározott” kifejezés nem csak a beavatkozás jogszabályokkal való összhangjára utal, hanem a jog minőségére is. Ez azt jelenti, hogy a törvényeknek kellő pontossággal meg kell határozni az állami hatóságok részére bizonyos esetekben biztosított diszkrecionális jogkör határait és gyakorlásának módját, az állampolgárokat egy demokratikus jogállamban megillető védelem minimális szintjének biztosítása érdekében

E kritériummal kapcsolatban a moldáv kormány azzal érvelt, hogy az adattovábbítás jogalapját az információkhoz való hozzáférésről szóló 982. számú törvény 8. cikke szolgáltatta. Eszerint személyes adat akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett személy hozzájárult, vagy ha a kezelt adatokat korábban már nyilvánosságra hozták. Ha az adatalany nem egyezett bele az adatok továbbításába, azt bíróság is engedélyezheti amennyiben megállapítja, hogy az információkhoz való hozzáférést a közegészség, a közbiztonság vagy a környezet védelme indokolja. Ezzel kapcsolatban azonban az EJEB rámutatott arra, hogy e jogalapra csak a kormány, de nem a Legfelsőbb Bíróság hivatkozott. Egyrészt utóbbi testület – a jogszabályra való utalás nélkül – pusztán annyit állapított meg, hogy a CFD jogosult volt adatokat továbbítani a Rendőrákadémia részére. Másrészt, még ha a legfelsőbb bírói fórum hivatkozott is volna az említett jogszabályhelyre, a kórház még akkor sem lett volna jogosult az adattovábbításra.

A fentiekre való tekintettel a Bíróság megállapította, hogy mind a vonatkozó moldáv törvények, mind pedig a nemzetközi jog kifejezetten tiltja az egészségügyi adatok továbbítását. Bár ez alól vannak kivételek, közülük azonban egyik sem alkalmazható Liliana Radu esetében, illetőleg a kormány sem bizonyította, hogy ilyen kivétel fennállna. A kérelmező magánélet tisztelben tartásához fűződő jogába történt beavatkozás ezért nem minősül törvényben meghatározottnak. Következésképpen Moldova megsértette az egyezmény 8. cikkét. A kérelem fennmaradó részét a testület nem tartotta szükségesnek vizsgálni.

#### *L. H. Lettország elleni ügye<sup>6</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmezőt, miután 1997. június 16-án császármetszéssel világra hozta gyermekét, beleegyezése nélkül műtéti úton sterilizálták a Cēsis Kerületi Központi Kórházban. Miután nem sikerült peren kívül egyezsége jutnia az intézménynek a részére fizetendő kártérítést illetően, L. H. 2005-ben polgári pert indított, amelyben az eljáró bíróság 10 000 latot (átszámítva kb. 14 200 euró) ítélt meg a javára.

2004. február 20-án a Munkaegészségügyi és Alkalmassági Minőségellenőrzési Felügyelőség (MADEKKI) – a kórház igazgatójának kérelmére – vizsgálatot kezdeményezett, amely a kérelmező 1996 és 2003 közötti egészségügyi ellátását, azon belül is az általa kapott nőgyógyászati és szülészeti kezeléseket érintette. Ebből a célból a MADEKKI három különböző egészségügyi intézménytől is kért és kapott részletes egészségügyi adatokat. A hatóság 2004. május

14-én jelentést adott ki, amelyben azt állapította meg, hogy az 1997-ben a terhesség és a szülés során a kérelmező részére nyújtott kezelés nem sértette a hatályos jogszabályokat. A dokumentum a kérelmező egészségügyi állapotára vonatkozó intim és szenzitív információkat is tartalmazott. A jelentés kivonatát a hatóság megküldte a kórház igazgatójának.

A dokumentum elkészültét követően a kérelmező a jogi képviselője útján keresetet nyújtott be az illetékes közigazgatási bírósághoz. L. H. azt kifogásolta, hogy a MADEKKI hatáskörét túllépve, jogsértő módon kezdeményezett vizsgálatot. Azt is sérelmezte, hogy a hatóság jogellenesen kért és kapott az egészségi állapotára vonatkozó adatokat, illetőleg azokat jogellenesen továbbította a kórház részére, ezáltal pedig megsértette a magánélet tisztelben tartásához fűződő jogát. Arra kérte továbbá a bíróságot, hogy helyezze hatályon kívül a MADEKKI jelentését mint közigazgatási aktust, és hogy ítéljen meg a kérelmező részére 500 lat nem vagyoni kártérítést.

2005. május 12-én a bíróság megszüntette az L. H. kérelme nyomán indult eljárást. A testület szerint egyrészt a MADEKKI jelentése nem minősül közigazgatási aktusnak, mivel nem keletkeztet jogokat vagy kötelezettségeket a kérelmező számára, másrészt a kereset fennmaradó részét megalapozatlannak találta. A kérelmező képviselője fellebbezett a döntés ellen, de a kerületi közigazgatási bíróság 2006. június 16-án helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Az ügy ezért végül a Legfelsőbb Bíróság Szenátusa elé került.

A legfelső bírói fórum 2007. február 8-án meghozott döntésében egyrészt egyetértett az alsóbb fokú bíróságok álláspontjával, miszerint a MADEKKI jelentése nem minősült közigazgatási aktusnak, és ezért nem helyezhető hatályon kívül a közigazgatási bíróságok által. Másrészt megállapította, hogy a statútuma alapján a MADEKKI – akár állampolgári panasz, akár egészségügyi intézmények részéről érkező „kérelem” alapján – vizsgálatot folytathat a hatáskörébe tartozó ügyekben. Ennek során a hatóság jogosult a személyes adatok védelméről szóló törvény 11. szakasz (5) bekezdése értelmében adatokat és dokumentumokat gyűjteni és feldolgozni. Az említett jogszabályhely szerint ugyanis az érintett hozzájárulásának hiányában is lehet személyes adatokat kezelni, amennyiben az orvosi kezelés vagy egészségügyi szolgáltatások nyújtása céljából szükséges. A testület következőképpen elutasította a L. H. fellebbezését.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező azt kifogásolta, hogy a MADEKKI által folyta-

tott adatkezelés megsértette az egyezmény 8. cikkében foglalt magánélet tisztelben tartásához fűződő jogát.

*A döntés.*<sup>7</sup> Mivel a felek egyetértettek abban, hogy a kérelmező egészségügyi adatai a magánéletének részét képezik, ezért a Bíróság megállapította, hogy ezen információk gyűjtése a MADEKKI részéről beavatkozást valósított meg L. H. magánélet tisztelben tartásához fűződő jogának gyakorlásába. E beavatkozás azonban csak törvényben meghatározott, olyan esetekben nem sérti az egyezmény 8. cikket, amikor az egy demokratikus társadalomban bizonyos legitim célok elérése érdekében szükséges.

A vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében a „törvényben meghatározott” kifejezés azt jelenti, hogy a kifogásolt beavatkozásnak megfelelő jogalappal kell rendelkeznie, amelynek eleget kell tennie a jogállamiság elvéből fakadó követelményeknek. Egyrészt a releváns jogszabály szövegét kellő pontossággal kell megfogalmazni, másrészt pedig annak védelmet kell nyújtania az önkényeskedés ellen. Az adott törvénynek ezért pontosan meg kell határoznia az állami hatóságok részére bizonyos esetekben biztosított diszkrecionális jogkör határait és gyakorlásának módját.

A Bíróság ebben az összefüggésben figyelembe vette, hogy a Legfelsőbb Bíróság Szenátusa szerint a vonatkozó törvények alapján a MADEKKI jogosult vizsgálatot folytatni, illetőleg annak keretében bizalmas egészségügyi adatokat kezelni. Kiemelte ugyanakkor, hogy egyrészt a hatóság csak hét évvel a sterilizálást követően, a kérelmező és a kórház között folyamatban lévő polgári eljárás ideje alatt kezdték egészségügyi adatokat gyűjteni. Az eltelt idő azonban a testület szerint kérdéssé teszi azt, hogy az adatkezelés megfelelt-e a személyes adatok védelméről szóló törvényben foglaltaknak. Mivel a vizsgált egészségügyi ellátást évekkorábban nyújtották az érintett részére, a jogszabály ilyen tág értelmezése nem biztosítana megfelelő védelmet a visszaélések veszélye ellen. Másrészt a kérelmezőt egyszer sem tájékoztatták a MADEKKI adatkezelésével összefüggésben. Harmadrészt pedig a hatóság kizárólag a védőorvos tevékenységére vonatkozóan szolgáltatott adatokat a kórháznak, nem bocsátott ki ajánlást az intézmény szolgáltatásai minőségének javításával kapcsolatban.

A testület szerint a vonatkozó jogi normák továbbá túlságosan általánosan határozták meg a MADEKKI hatásköreit. A Legfelsőbb Bíróság Szenátusa nem foglalkozott azzal, hogy a hatóság pontosan melyik feladatának ellátása során, illetve milyen közérdek érvényesítése céljából adott ki jelen-

tést a kérelmező ellátásának jogszerűségével összefüggésben. E testület ezért nem vizsgálhatta volna és nem is vizsgálta meg a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába történt beavatkozás arányosságát valamely közérdek vonatkozásában.

A hatályos lett törvények ráadásul nem biztosították az adatalany előzetes tájékoztatáshoz való jogát a MADEKKI adatgyűjtésével kapcsolatban. A hatóságnak így nem volt kötelessége figyelembe venni L. H. véleményét a személyes adatainak kezelésével összefüggésben, akár a hozzájárulásának beszerzése tekintetében, akár más módon.

A Bíróság felidézte, hogy a vonatkozó esetjog alapján a személyes, illetőleg az egészségügyi adatok védelme alapvető fontosságú az egyén magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogának élvezete szempontjából. Az egészségügyi adatok bizalmas kezelése az egyezményben részes államok mindegyikének jogrendszerében kulcsfontosságú alapelv. Az nem csak a beteg magánszférájának tiszteletben tartása, hanem az orvosi szakma és az egészségügyi szolgáltatásokba vetett bizalom szempontjából is lényeges.

A testület szerint azonban a vonatkozó lett törvények semmilyen módon nem korlátozták a MADEKKI által kezelhető személyes adatok körét: a hatóság azokat egy hétéves időtartam tekintetében gyűjthette, a feldolgozott információk ráadásul három különböző egészségügyi intézményből származtak. Az L. H. 1997-es kórházi kezelésével semmilyen összefüggésben nem álló adatok kezelésének szükségességét és megfelelőségét azonban egyetlen esetben sem vizsgálták a lefolytatott bírósági eljárások során. A MADEKKI továbbá mindenfajta megkülönböztetés nélkül gyűjtötte a kérelmező egészségügyi adatait, és nem mérlegelte előzetesen azt, hogy a kezelt információk vajon potenciálisan relevánsak lehetnek-e a kórház által hasonló esetekben nyújtott egészségügyi szolgáltatások minőségének ellenőrzése céljából.

Az EJEB ezért megállapította, hogy a vonatkozó lett jog nem volt kellő pontossággal megfogalmazott, és nem biztosított megfelelő védelmet az önkényes beavatkozások ellen. A hatályos törvények nem határozták meg pontosan az állami hatóságok részére biztosított diszkrecionális jogkör határait és gyakorlásának módját sem. Következésképpen a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába való beavatkozás nem felelt meg a „törvényben meghatározottság” követelményének, ezért megállapítható az Egyezmény 8. cikkének sérelme.

*Buzás Péter*

### *A. L. Lengyelország elleni ügye<sup>8</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező élettársa, R. 1995. október 27-én megszülte gyermekét, D.-t. Október 31-én R. és a kérelmező összeházasodtak. November 2-án A. L. elismerte apaságát a megfelelő hatóság előtt. R. később válási kérelmet adott be, a válást 2000. január 12-én mondták ki, a gyermeket a bíróság R.-nél helyezte el. A válási procedura alatt a kérelmező apasága nem kérdőjeleződött meg, a bíróság havi 300, majd később 400 lengyel zloty gyerektartás fizetésére kötelezte. Nem sokkal később R. férjhez ment D. S.-hez, és gyermekük is született. A kérelmezőnek gyanúja támadt, és végül évekkel később apasági DNS tesztet csináltatott. A teszt 2007. január 4.-i eredménye kimondta, hogy D. apja nem a kérelmező. Mivel személyesen már nem adhatott be kérelmet, a kerületi ügyész kérte meg, hogy indítsa el az apaságról lemondó eljárást. Ennek okaként nem D.-vel való kapcsolatát jelölte meg, hanem a tényt, hogy R. átverte őt. R. szerint azonban A. L. mindvégig tudta, hogy nem biztos, hogy ő D. apja, és mégis önszántából vállalta az apaságot. D. S., R. jelenlegi férje kijelentette, hogy nem áll szándékában adoptálni D.-t, mivel annak személyisége zavart, és figyelemhiányos hiperaktivitás-zavarban (ADHD) szenved. A bíróság végül hosszas mérlegelés után elutasította a beadványt, mivel bár a kérelmező és D. viszonya nem különösebben szívélyes, mégis őt tekintik apjának. A kérelmező már 1995 novemberében tudhatta, hogy későbbi felesége, R. abban az időben másokkal is szexuális viszonyt folytatott. A gyermeket D. S. nem kezeli sajátjaként, és állapota miatt a gyermek jelentős traumaként élné meg, ha kiderülne számára, hogy nem A. L. az apja, tehát az apasági nyilatkozat megsemmisítése nem szolgálná a gyermek érdekét.

A kérelmező fellebbezett a DNS bizonyítékra támaszkodva, de a regionális bíróság elutasította a fellebbezést, hivatkozva a Legfelső Bíróság gyakorlatára, miszerint az egyszer jogilag elismert apasági nyilatkozat nem vonható vissza kizárólag arra alapozva, hogy kiderül, nem az érintett a biológiai értelemben vett apa. A nyilatkozat megsemmisítése iránti kérelem lehetősége ilyenkor a nagykorúvá váló gyermek kezében van. Ilyen esetekben nincs abszolút elsősége a biológiai valóságnak. Jelen esetben ráadásul a válási papírokból kiderül, hogy a kérelmező D.-t a sajátjaként kezelte. A kérelmező a Legfelsőbb Bírósághoz fordult, de 2008. október 17-én, érdemi vizsgálat nélkül elutasították a kérelmét.

*A döntés.*<sup>9</sup> A kérelmező az Egyezmény 4., 5., 6., 7., 13. és 14. cikkének sérelme miatt fordult a Bíróság-



hoz. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmező elsődleges kifogása az, hogy a DNS bizonyíték ellenére számára kedvezőtlen döntés született az eljárás során, így a beadványt a 8. cikk alapján vizsgálta meg.

A kérelmező szerint a DNS tesztet nem vették kellő mértékben figyelembe az eljárás során, valamint a gyermeknek az a legfőbb érdeke, hogy kiderüljön számára, ki a valódi, biológiai apja.

A kormány szerint a bíróságok megfelelően jártak el, és betartották a 8. cikk által előírt kötelezettségeiket, és megfelelő egyensúlyt találtak a különböző érdekek között. A kérelmező az apaság jogi elismerésekor is tisztában kellett, hogy legyen azzal, hogy nem teljes bizonyossággal ő a gyermek édesapja.

A Bíróság, joggyakorlata alapján, leszögezte, hogy az ilyen esetekben a gyermek érdekeit legjobban szolgáló döntés felülírja a szülők érdekeit. A Bíróság arra is emlékeztet, hogy a helyi hatóságok jobban ismerik az egyes ügyek konkrét szereplőit, így ilyen esetekben csak a helyi hatóságok mérlegelési gyakorlatát vizsgálhatja felül az Egyezmény tekintetében, annál is inkább, mert a 8. cikkben foglalt jog biztosításának mikéntje a részes államok mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Bíróság megállapította, hogy A. L. apasága az ő saját, önkéntes elismerésén alapul, pedig az elismerés pillanatában is tudhatta, hogy nem feltétlenül ő a biológiai apa. A vonatkozó törvények szerint 12 hónapon belül saját maga is kérvényezhette volna az apaság felülvizsgálatát, ezt azonban nem tette meg. A gyermekek érdekében ilyen időkorlátok bevezetése indokolt lehet, állapította meg a Bíróság. Fontos kiemelni, hogy a kerületi bíróság a gyermek mellé eseti gondviselőt jelölt ki, aki a körülmények vizsgálata után a gyermek érdekében az adott szülői helyzet fenntartására tett javaslatot.

A Bíróság szerint az állami hatóságok gondosan jártak el, és megfelelően mérlegelték a különböző érdekeket az ügyben. Azt is figyelembe kell venni, hogy D. három év múlva, nagykorúként már maga indíthatja el az eljárást, ha szeretné.

Mindezek alapján a Bíróság egyhangúlag megállapítja, hogy az Egyezmény 8. cikkét nem sértették meg.

*Fernández Martínez Spanyolország  
elleni ügye<sup>10</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmezőt 1961-ben szentelték pappá. 1984-ben a Vatikánhoz fordult, felmentést kért a cölibátus alól. Nem kapott választ, és a következő évben megházasodott polgári szertartás keretében, 5 gyermeke van. 1991 októberétől egy állami iskolában tanított katolikus hittant és etikát

megújítható, egyéves szerződéssel. A Szentszék és Spanyolország közötti megállapodás értelmében az ilyen tárgyak oktatóit az egyházmegye által minden tanévre összeállított listából lehet kiválasztani, és a spanyol püspöki konferencia még a fizetésükbe is beleszólhat.

1996 novemberében újságcikk jelent meg az önkéntes cölibátus mozgalomról, és a megházasodott spanyol papokról, így a kérelmező magánélete is közbeszéd tárgyává vált.

1997. augusztus 20-án egy leiratban a pápa válaszolt a 13 évvel korábbi kérelemre, és kijelentette, hogy a kérelmező elvesztette papi státuszát, így az abból fakadó kötelezettségeknek sem kell már eleget tennie. A leirat tartalmazta azt is, hogy a kérelmezőt eltiltják a hittantanítástól, kivéve alsóbb szintű osztályokban, ha a helyi püspök engedélyezi azt. A kérelmező 1997. szeptember 15-én kapta meg a leiratot, szeptember 29-én Cartagena egyházmegye értesítette az oktatási minisztériumot, hogy a kérelmező befejezi tanári tevékenységét. Október 9-én kapta meg a felmondólevelét. Munkanélküli segélyben részesült, 1999-től 2003-as nyugdíjazásáig egy múzeumban helyezkedett el.

Sikertelen minisztériumi panaszai után beadványát a bíróságon 2000. június 30-án utasították el. A munkaügyi bíróság azonban befogadta a fellebbezését, és úgy ítélte meg, hogy Fernández Martínezt a mozgalomban való részvétele miatt bocsátották el állásából, és elrendelte, hogy vegyék vissza korábbi pozíciójába, valamint elmaradt bérét fizessék ki. E döntés ellen az Oktatási Minisztérium, Murcia tartomány Oktatási Hivatala és Cartagena egyházmegye adott be fellebbezést, és a Legfelső Bíróság elfogadta az érvelésüket. A bíróság szerint a kérelmezőnek nem sérültek a magánélethez, illetve a véleményszabadsághoz fűződő alkotmányos jogai, és a diszkrimináció tilalma sem sérült, hiszen 1991-től kezdve több éven át taníthatott hittant, miközben magánéleti, és mozgalmi helyzete az elbocsátás idejében fennállóval megegyező volt. A bíróság megállapította azt is, hogy a hittantanár és az egyházmegye viszonya egy különleges, bizalmi viszony kell, hogy legyen, nem egy semleges jogi helyzet. A bíróság azt is megállapította, hogy a kérelmezőt nem felmentették állásából, hanem egyszerűen lejárt az éppen aktuális egyéves szerződése.

A kérelmező alkotmányjogi panasszal fordult az alkotmánybírósághoz. Az alkotmánybíróság a katolikus egyház vallásszabadsághoz való jogával ütköztette a fenti jogok sérelmét, és hosszas mérlegelés után elutasította a panaszt.

*A döntés.*<sup>11</sup> A kérelmező az EJEB-hez benyújtott panaszában azt állította, hogy szerződésének nem

meghosszabbítása sérti az Egyezmény 8. cikkében foglalt magánélethez való jogát.

A kérelmező szerint az államnak van felelőssége, hiszen fizetését is az államtól, nem az egyháztól kapta, és „elbocsátásának” (ő végig így hivatkozott szerződésének nem megújítására) oka nem más, mint a családi helyzetének nyilvánossága, hiszen munkájában és nyilvánosan sem kritizálta soha az egyházat, annak tanításait adta tovább.

A kormány szerint azonban a hittantanárok kiválasztásában más szempontok játszanak szerepet, mint az egyéb tantárgyak oktatóinak kiválasztásában, és ebben az egyháznak széles mozgástere van. A kormány elismeri, hogy a kérelmezőnek joga van véleménynyilvánítási szabadságához, de nem vitatható, hogy nézetei nem állnak összhangban a katolikus egyház tanításaival.

A Bíróság megállapította, hogy a spanyol jogrendben a vallási közösségeknek garantált autonómiát kiegészíti az állam hitéleti semlegességét garantáló alkotmányos passzus, így ki van zárva, hogy olyan vallási jellegű kérdésekben, mint például egy pap cölibátusa az állam dönthessen. Ez a semlegesség azonban nem határtalan. Az alkotmánybíróság döntése is megerősíti, hogy a bíróságoknak lehetőségük volt a helyi püspök döntését megvizsgálniuk abból a szempontból, hogy az tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat és szabadságokat. Azon vallási és morális kritériumok megfogalmazása viszont, amelyek végül a szerződés nem meghosszabbításához vezetnek, az egyházi hatalom hatásköre. A Bíróság úgy látta, hogy ez a döntés kizárólag vallási természetű döntés.

A Bíróság szerint a legitim célt itt mások jogainak védelme jelenti. A katolikus egyháznak joga van megválasztania, hogy milyen személyek képviseljék az oktatásban a vallási doktrínájukat. A kérelmező magánéletének tiszteletben tartásához való jogának sérelme arányos volt.

A Bíróság tehát 9:8 arányban úgy döntött, hogy nem áll fenn az Egyezmény 8. cikkének sérelme. A beadványban megjelölt egyéb cikkeket (9., 10., 14.) a Bíróság nem tartotta szükségesnek vizsgálni.

A döntéshez 8 bíró (több) különvéleményt fűzött. Szerintük nem állapítható meg, hogy a kérelmező hirdette volna a katolikus egyház tanításaival ellentétes nézeteit, még akkor sem, ha fénykép jelent meg róla az említett újságcikkekben, és tagja volt a mozgalomnak. Spielmann, Sajó, Karakaş, Lemmens, Jäderblom, Vehabović, Dedov és Saiz-Arnaiz bírók szerint az elbocsátás oka a családi helyzet és a mozgalomban való tagság nyilvánosságra kerülése volt. Azt is megállapítják, hogy a Szentszék és Spanyolország megállapodása valóban előírta, hogy csak az

egyház által összeállított listából lehet hittantanárt kinevezni, de ez a vállalás, bár több országban létezik hasonló, a spanyol állam önkéntes vállalása volt, így van felelőssége a szerződés nem meghosszabbításában, amely a kérelmező magánélete tiszteletben tartásának aránytalan és szükségtelen korlátozását, és így az Egyezmény 8. cikkének sérelmét jelentette.

*Kállai Péter*

## AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Ruusunen Finnország elleni ügye<sup>12</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező egy életrajzi könyvet írt a volt finn miniszterelnökkel való kapcsolatáról. A könyv egy kilenc hónapos időszakot ölelt fel az életéből, amikor egyedülálló anyaként titkos viszonyt folytatott az akkor hivatalban lévő miniszterelnökkel. A könyv részletesen leírta a pár randevűit, és a kettejük közötti intim együttlétekre is utalt. A könyv 2007-ben jelent meg, a kormányfő 2003 júniusától 2010 júliusáig volt hivatalban. A kérelmező és a kiadó ellen a finn büntető törvénykönyv 24. fejezetének 8. szakasza alapján vádat emeltek, amiért nyilvánosságra hoztak a miniszterelnök magánéletével kapcsolatos információkat. A helsinki kerületi bíróság elutasította a kérelmező ellen felhozott vádat. Az indokolás szerint a könyv ugyan számos információt hozott nyilvánosságra a miniszterelnök magánéletéről, ám azok többsége már széles körben ismert volt, mivel a kormányfő 2005-ben maga is kiadott egy önéletrajzot, valamint a családjáról és a szokásairól is több interjút adott. A könyv csak megerősítette, kiegészítette a korábban felfedezett információkat, a kérelmezőnek pedig joga volt feltárnia saját magánéletét. Bár a könyvben közzétett információk nem voltak közvetlen összefüggésben a miniszterelnök politikai funkciójával vagy állami pozíciójával, az a tény, hogy a kérelmező az ország egyik legnagyobb hatalmú emberéhez fűződő kapcsolatáról írt, nem szűkíti, hanem éppen tágítja a véleménynyilvánítás szabadságát.

A fellebbviteli bíróság ezzel szemben elítélte a kérelmezőt a személyes szféra információk közzétételével történő megsértéséért és pénzbírságot szabott ki. A bíróság szerint a könyv intim részletei, valamint a kormányfő gyermekeinek (vélt) érzelmi és viselkedésük bemutatásával szükségtelenül megsértette a védett magánszférája lényegi elemét. Az a tény,

hogy magánéletének – amelynek védelme pozíciójánál fogva szűkebb, mint a magánszemélyeké – egyes részeit maga a miniszterelnök hozta korábban nyilvánosságra, nem jelenti azt, hogy lemondott volna a magánéletének védelméről, illetve hogy további részletek ne tartoznának a finn büntető törvénykönyv vonatkozó cikke alá. A kérelmezőnek joga van saját magánéletéről írni, de egy másik ember magánélete intim részleteinek közzétételéhez mindig szükséges annak beleegyezése. A miniszterelnök politikai funkciójának, állami pozíciójának e tekintetben nincs jelentősége.

A kérelmező fellebbezett a döntés ellen, ám a Legfelső Bíróság helybenhagyta a fellebbviteli bíróság ítéletét. Az indokolás szerint az információk a miniszterelnök szűk magánéletére – szexuális életére, intim részleteire, gyermekei érzéseire és viselkedésére – vonatkoztak, amelyeket korábban nem hoztak nyilvánosságra. A kormányfő e tekintetben nem mondott le magánszférája védelméről. A bíróság ugyanakkor úgy vélte, hogy az arról szóló információk, hogy a miniszterelnök hogyan és mikor találkozott a kérelmezővel, és hogyan alakult a kapcsolatuk, fontos közérdekű kérdéseket vetettek fel a közvélemény számára. Nem sértették a magánszférához fűződő jogot a miniszterelnök és gyermekei kapcsolatáról szóló információk sem, mert ezek csak a kérelmező saját véleményeként jelentek meg. Ellenben a kormányfő szexuális életével, illetve a köztük lévő intim viszonytal kapcsolatos információk közzététele már jogellenes volt. Az ilyen információk és utalások a magánszféra lényegéhez tartoznak, és azok jogosulatlan közzététele elősegítette a miniszterelnök magánélethez való jogának sérelmét. Ezért a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása szükséges volt annak érdekében, hogy megvédjék a miniszterelnök magánéletét.

*A döntés.*<sup>13</sup> A kérelmező szerint megsértették a véleménynyilvánítási szabadságához fűződő jogát, amikor elítélték a miniszterelnök magánéletére vonatkozó információk közzétételéért.<sup>14</sup> A Bíróság egyetértett azzal, hogy a kérelmező elítélése és a pénzbírság kiszabása beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítási szabadságába. Nem volt vitatott, hogy a beavatkozás legitim célja a jó hírnév vagy mások jogainak védelme. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az elfogadható kritika határai tágabbak a politikusokkal szemben, mint a magánszemélyek esetében. A politikusok elkerülhetetlenül és tudatosan teszik ki minden megnyilvánulásukat és tettüket a közvélemény és az újságírók alapos ellenőrzésének, ennek következtében nagyobb fokú toleranciát kell tanúsítaniuk. Hasonló megfontolások érvényesek a nyilvánosság

előtt ismert személyekre is. Bizonyos körülmények között azonban, még ha a személy ismert is a nagyközönség számára, „jogos elvárásaként” hivatkozhat a magánszférája védelmére és tiszteletére. Annak vizsgálata során, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás szükséges-e a jó hírnév vagy mások jogainak védelme érdekében, a Bíróság közelmúltban megfogalmazott elveit kell alkalmazni. Ilyen esetekben is szükséges annak ellenőrzése, hogy a hazai hatóságok megfelelő egyensúlyt teremtettek-e az Egyezmény által biztosított két érték – a 10. cikk által védett véleménynyilvánítás szabadsága és a 8. cikkben foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jog – védelme között, amelyek bizonyos esetekben ütközhetnek egymással. Amikor a véleménynyilvánítás szabadságát kell összevetni a magánélethez való joggal, a mérlegelés során a következő szempontokat kell figyelembe venni: hozzájárulás a közérdekű vitához; az érintett személy mennyire ismert; a riport témája; az érintett személy korábbi magatartása; az információ megszerzésének módja és annak hitelessége; a közzététel tartalma, formája és következményei; a kiszabott szankció súlyossága.

A Bíróság szerint, még ha a könyv a kérelmező magánéletének bemutatására helyezte is a hangsúlyt, az két különböző finn társadalmi státuszt is leírt: egyrészt a gazdag pártvezért és miniszterelnököt, másrészt egy egyedülálló anyát mindennapi pénzügyi problémákkal. A könyvben foglalt tényeket nem vitatták a hazai bíróságok előtt, azokat jóhiszeműen mutatták be, és a stílusa sem volt provokatív vagy eltúlzott. Nincs semmilyen bizonyíték vagy állítás arra, hogy a kérelmező megtévesztő vagy rosszhiszemű módon járt volna el. Az is világos, hogy a volt miniszterelnök a könyv megjelenésekor közszereplő volt, ezért nagyobb mértékben kell elviselnie a közvélemény ellenőrzését – amely negatív hatással lehet a becsületére és jó hírnévére –, mint egy magánszemélynek. A korlátozás szükségességéhez meg kell azt is vizsgálni, hogy az elítéléssel és a szankció kiszabásával megfelelő egyensúlyt teremtettek-e a közvélemény és a volt miniszterelnök érdekei között, és az alkalmazott mércék összhangban voltak-e a 10. cikk elveivel.

A Bíróság elismerte, hogy bár a könyv a kérelmező magánéletére helyezte a hangsúlyt, az közérdekű kérdésre számot tartó elemeket is tartalmazott. Ezért abból a szempontból, hogy a közvéleménynek joga van az információhoz a közérdekű kérdésre számot tartó témákról, a könyv megjelentetése indokolt volt. A Bíróság egyetértett a Legfelső Bíróság érvelésével, és megállapította, hogy a hazai bíróságok megfelelően egyensúlyozták a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága és a volt miniszterelnök jó hírnévhez – a

magánélet tiszteletben tartásához – való joga között, és megalapozottnak találta a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. A Bíróság figyelembe vette a kérelmezőre kiszabott szankció súlyosságát is, amely csupán 300 euro pénzbírság volt, és a kérelmező nem lett büntetett előéletű, ezért a szankciót ésszerűnek találta. Összefoglalva, a Bíróság szerint a hazai bíróságok által felhozott indokok megfelelőek és elégségesek voltak annak bizonyítására, hogy a panaszolt beavatkozás „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”. Mindezek alapján, figyelembe véve a részes államok számára megengedett mérlegelési jogkört, a Bíróság kimondta, hogy Egyezmény 10. cikkét nem sértették meg.

#### *Pentikäinen Finnország elleni ügye<sup>15</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező egy hetilap fotósja és újságírója, aki 2006. szeptember 9-én a Helsinkiben tartott Ázsia–Európa (ASEM) találkozó elleni demonstráción készített fényképeket. A tiltakozás helyszínén külön területet tartottak fenn a sajtó számára, ahonnan szabadon és biztonságosan nyomon követhették az eseményeket. Amikor a tüntetés erőszakossá vált, a rendőrség elrendelte a feloszlátást, lezárta a demonstráció területét, és többször felszólította a tömeget, hogy hagyják el a helyszínt. A kérelmező azonban egy 20 fős csoporttal együtt a helyszínen maradt. A rendőrség a tüntetőket és a kérelmezőt is őrizetbe vette. Este fél 10-től másnap délután 3-ig, mintegy 18 óráig tartottak őrizetben. A kérelmezőt a Helsink-i Kerületi Bíróság bűnösnek találta, amiért nem engedelmeskedett a rendőrségnek. A bíróság megállapította, hogy bár tisztában volt a rendőrség utasításával, mégis úgy döntött, hogy figyelmen kívül hagyja azt. A kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás törvényes célja a zavargás megelőzése volt, amely szükséges volt egy demokratikus társadalomban annak érdekében, hogy véget vessenek egy erőszakos helyzetnek. A bíróság ugyanakkor nem szabott ki semmilyen szankciót, úgy ítélve meg, hogy a kérelmező magatartása menthető. Újságíróként ugyanis ellentmondásos elvárásokkal szembesült, amely kötelezettségek egyrészt a rendőrségtől, másrészt a munkáltatójától származtak. Az ítéletet a finn Legfelsőbb Bíróság is helybenhagyta.

*A döntés.*<sup>16</sup> A kérelmező szerint letartóztatásával és elítélésével, illetve azzal, hogy a rendőrség akadályozta, hogy fotóriporterként a munkáját végezze, megsértették a véleménynyilvánítási szabadságát. A Bíróság szerint a kérelmező őrizetbe vétele és elíté-

lése annak a magatartásának volt a következménye, amit az újság fotósaként és újságíróként tanúsított, amikor nem engedelmeskedett a rendőrségnek, ezért az beavatkozást jelentett a 10. cikk által védett véleménynyilvánítási szabadságába. A beavatkozás törvényben meghatározott volt, és több legitím célt szolgálta, nevezetesen a közbiztonság védelmét, valamint a zavargás és a bűnözés megelőzését. A Bíróság ezáltal is hangsúlyozta a sajtó alapvető funkcióját egy demokratikus társadalomban. Bár a sajtó nem léphet át bizonyos határokat, feladata – összhangban állva kötelezettségeivel és felelősségével –, hogy közölje a közérdeklődésre számot tartó kérdésekben az információkat és eszméket. Nemcsak a sajtó feladata az ilyen információk és eszmék közlése: a közvéleménynek is joga van ahhoz, hogy megkapja azokat.

Annak kapcsán, hogy a beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban, a Bíróság megjegyezte, a kérelmezőt semmilyen módon nem akadályozták abban, hogy fotókat készítsen a demonstrációról. Nem kobozták el a fényképezőgépet és a felszerelését sem, és valamennyi fényképet megtarthatta, azokat korlátozás nélkül használhatta. A kérelmező maga mondott le a sajtó számára fenntartott biztonságos terület használatáról, amikor úgy döntött, hogy a tüntetők között marad a feloszlátás elrendelése után. A finn bíróság is megállapította, hogy a kérelmező tisztában volt a rendőrség utasításával, hogy el kell hagynia a helyszínt, de úgy döntött, hogy figyelmen kívül hagyja azt. A kérelmező bármikor elhagyhatta volna a helyszínt, és átmehetett volna a sajtó számára fenntartott területre bármiféle következmény nélkül.

A Bíróság úgy vélte, hogy a kérelmezőt nem akadályozták a véleménynyilvánítási szabadsága gyakorlásában, hogy tudósíthasson az eseményről. Sőt, lehetőséget biztosítottak a demonstráció nyomon követésére a sajtó számára fenntartott védett területen. A kérelmezőt azért tartóztatták le és ítélték el, mert nem engedelmeskedett a rendőrség utasításának, nem pedig újságírói tevékenysége miatt. Ahogyan a finn kormány is rámutatott, az a tény, hogy a kérelmező újságíró volt, nem adott többletjogot arra, hogy a többi embertől eltérően a helyszínen maradjon. A Bíróság figyelembe vette a kormány azon érvét is, amely szerint a fogva tartás hossza azzal magyarázható, hogy a kérelmezőt késő este vették őrizetbe, és a hazai jog tiltja a kihallgatások lefolytatását este 10 és reggel 7 óra között. A következő napon pedig a kérelmezőt kiengedték újságírói státuszára tekintettel. A fentieket figyelembe véve a Bíróság kimondta, hogy a kérelmező újságírói jogaiba csak korlátozott mértékben avatkoztak be.

A Bíróság elismerte azt is, hogy a demonstráció természeténél fogva közérdekű esemény volt. A közvélemény közérdekű ügyekben történő tájékoztatásához való joga, illetve a sajtó szempontjából jogos közérdek fűződött a tüntetésről való tudósításhoz. A finn bíróságok a 10. cikk szempontjából úgy találták, hogy a rendőrség beavatkozott a véleménynyilvánítás szabadságába, de az törvényben meghatározott volt és legitim célt szolgált. A tömeg feloszlására szükség volt a zavargás és a közbiztonság veszélye miatt. A kérelmezőre emellett büntetést sem szabtak ki. Mindezek alapján a Bíróság úgy találta, hogy a hazai bíróságok által felhozott indokok megfelelőek és elégségesek voltak, és megfelelő egyensúlyt teremtettek a versengő érdekek – a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága és a tüntetés feloszlása a közbiztonság védelme érdekében – között. A panaszolt beavatkozás így „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”. Ennek megfelelően az Egyezmény 10. cikkét nem sértették meg.

#### *Baka Magyarország elleni ügye<sup>17</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező Baka András az Európai Jogok Európai Bíróságának tagja (1991–2008) és a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt, akit az Országgyűlés 2009-ben 6 évre választott meg 2015-ig. A kérelmező 2011 februárjától novemberig a kormány több alkotmányos reformját is kritizálta. Kifogásolta többek között a 2006-os őszi zavargásokkal kapcsolatos semmisségi törvényt, illetve a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre történő csökkentését. Álláspontját szövívője útján, a köztársasági elnökhöz, a miniszterelnökhöz és az Országgyűlés elnökéhez intézett levelekben, közleményekben, valamint parlamenti felszólalásában (2011. november 3.) is kifejtette. 2011. november 19-én egy törvényjavaslatot nyújtottak be, amely az 1949-es alkotmányt módosítva kimondta, hogy az Alaptörvény értelmében a Legfelsőbb Bíróság helyébe lépő Kúria elnökét az Országgyűlésnek kell megválasztania 2011. december 31-ig. Egy nappal később egy másik törvényjavaslatot nyújtottak be az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről, amelynek 11. § (2) bekezdése kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatása az Alaptörvény hatálya lépésével megszűnik. Ennek következtében a kérelmező mandátuma 2012. január 1-jével, három és fél évvel annak lejárta előtt megszűnt. Emellett a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény a Kúria elnökének megválasztására új kritériumot is meghatározott, amely szerint a Kúria elnökét a legalább 5 éves

bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül lehet megválasztani, amely időtartamba a nemzetközi bíróságon eltöltött idő nem számít bele. A kérelmező az új követelményeknek nem felelt meg, ami a kizárta jelöltségét. A kérelmező végül polgári ügyszakos bíróként a Kúrián maradt.

*A döntés.*<sup>18</sup> A kérelmező szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatását azért szüntették meg idő előtt, és távolították el posztjáról, mert a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként nyilvánosan kifejtette véleményét és álláspontját az igazságszolgáltatást érintő négy alapvető fontosságú kérdésben (semmisségi törvény, bírák nyugdíjkorhatára, büntetőeljárás törvény módosítása, a bíróságok szervezetére és igazgatási rendszerére vonatkozó új szabályozás), amivel megsértették az Egyezmény 10. cikkét. Véleménye szerint nemcsak joga, hanem az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként a kötelessége is, hogy kifejtse véleményét az igazságszolgáltatást érintő új jogszabályokról. Okozati összefüggés volt a véleménynyilvánítása és az idő előtti elbocsátása között. A kérelmező állítását azzal támasztotta alá, hogy a kormány korábban tagadta, hogy a Kúriára vonatkozó új szabályozás szükségessé tenné a korábbi alkotmány alapján megválasztott személyek mandátumának megszüntetését. Eltávolításának ötlete nem merült fel egészen 2011 november végéig.

A kérelmező továbbá azzal érvelt, hogy a beavatkozás nem volt törvényben meghatározott. A kifogásolt jogszabályi rendelkezések, amelyek eltávolították a hivatalából, a személye ellen irányultak. Ezek önhatalmúak, sértőek, visszamenőlegesek voltak, és nem feleltek meg a demokratikus társadalom jogállami normáinak. A jogalkotó nem bizonyította, hogy a beavatkozásnak törvényes célja volt, és hogy szükséges lenne egy demokratikus társadalomban. Nem csak eltávolították állásából, de a leköszönő elnöknek járó előnyöktől és juttatásoktól is megfosztották visszamenőlegesen. Ezek aránytalan és büntető jellegű intézkedések, amelyek potenciális dermesztő hatásukkal veszélyeztetik a bírói kar egészének függetlenségét.

A kormány ezzel szemben úgy vélte, hogy nem történt beavatkozás a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába, mert a bírósági elnöki megbízatásának megszüntetése nem állt összefüggésben a véleménynyilvánításával. A kérelmező mandátuma azért szűnt meg, mert a legfelső bírói szerv funkciói alapvető változásokon mentek keresztül. Az a funkció pedig, amelyre a kérelmezőt megválasztották, az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt. A Kúria feladatai és hatáskörei is megváltoztak, illetve kibő-

vültek, ezért indokolt volt a Kúria elnöki tisztségére való alkalmasság feltételeinek újragondolása is.

A Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy az a státusz, amelyet a kérelmező a Legfelsőbb Bíróság elnökeként élvezett, nem foszthatja meg a 10. cikk védelmétől. Tekintettel a hatalmi ágak szétválasztásának jelentőségére és annak fontosságára, hogy az igazságszolgáltatás megőrizze függetlenségét, egy bíró – amilyen pozícióban a kérelmező is volt – véleménynyilvánítási szabadságába történő bármely beavatkozás alapos vizsgálatot igényel a Bíróság részéről. Először azonban meg kell vizsgálni, hogy a vitatott intézkedés beavatkozást jelentett-e a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlásába, vagy az a közszolgálatához való hozzáféréshöz, illetve a foglalkoztatáshoz való jog körébe esett, amelyet nem biztosít az Egyezmény. Ehhez meg kell határozni az intézkedések körét az eset tényei és a releváns jogszabályok kontextusában.

A kérdés az volt, hogy a kérelmező megbízatását kizárólag az igazságszolgáltatás átszervezésének eredményeként szüntették meg, vagy annak következményeként, hogy nyilvánosan fejezte ki véleményét az igazságszolgáltatást érintő jogalkotói reformokról. A Bíróság szerint a törvényjavaslatokat – a Kúria elnökének megválasztása, a Legfelsőbb Bíróság elnöki megbízatásának megszűnése az Alaptörvény hatályba lépésével, a Kúria elnöki tisztségének betölthetőségére vonatkozó új feltételek – azután nyújtották be a parlamentnek, miután a kérelmező nyilvánosan ki nyilvánította véleményét a reformok kapcsán, és azokat rendkívül rövid idő alatt fogadták el. Sőt, 2011. április 14-én és október 19-én két interjúban a parlamenti többség két tagja – akik közül az egyik igazságügyi államtitkár volt – kijelentette, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke lesz a Kúria elnöke is.

A Bíróságot nem győzte meg a kormány azon érvelése, hogy az intézkedés szükségszerű következménye volt a legfelső igazságszolgáltatási szerv és elnöke funkcióinak alapvető változásának. Az a tény, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének funkcióit különválasztották a Kúria elnökétől, nem elegendő annak megállapításához, hogy a kérelmező funkciója – amelyre megválasztották – megszűnt az Alaptörvény hatályba lépésével. A hazai hatóságok előtt pedig nem vonták kétségbe sem a szakmai viselkedését, sem azt, hogy a kérelmező képes-e ellátni feladatát a Legfelsőbb Bíróság elnökeként. A Bíróság szerint a fenti tények és az események teljes egészében alátámasztották a kérelmező állítását, miszerint megbízatásának korai megszüntetésére nem azért került sor, mert indokolt volt az igazságszolgáltatás legfőbb szervének átalakítása, hanem mert nyilvánosan fejezte ki szakmai véleményét a jogal-

kotói reformok kapcsán. A kérelmező megbízatásának idő előtti megszüntetése reakció volt a reformokról kifejtett kritikáira és nyilvánosan kifejtett nézeteire, ami beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlásába.

A Bíróság kimondta, hogy ha a beavatkozás törvényben meghatározott és legitim célt is szolgált, az nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”. A Bíróság különös fontosságot tulajdonított a kérelmező által betöltött tisztségnek, a nyilvánosan kifejtett nyilatkozatoknak és nézeteknek, a kontextusnak, amelyek között azokat megfogalmazta, és az általuk kiváltott reakciónak. A kérelmező a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként szakmai minőségében fejezte ki véleményét az igazságszolgáltatást érintő reformok kapcsán, amelyek az igazságszolgáltatási rendszer működését és reformját, a bírák függetlenségét és elmozdíthatatlanságát, valamint a nyugdíjkorhatáruk kérdését érintette. A Bíróság ennek kapcsán emlékeztetett arra, hogy az igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos kérdések olyan közérdekű témát, vitakérdést képeznek, amely a 10. cikk védelmét élvez. Még ha a kérdéses vitának politikai következményei is vannak, ez önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megakadályozzák a bírót, hogy az ügyben nyilatkozatot tegyen. A kérelmezőnek nemcsak joga, hanem az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként a kötelessége is volt kifejeznie véleményét a bírósági rendszert érintő reformokról, miután összegyűjtötte és összegezte a különböző bíróságok véleményét. A kérelmező azzal a joggal is élt, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, ahogyan azzal a lehetőséggel is, hogy a parlament ülésén fejtsen ki álláspontját. Nincs bizonyíték arra, hogy a kérelmező által kifejtett vélemények túlméntek volna a szigorúan szakmai szempontú kritikán, vagy hogy indokolatlanul személyes támadást vagy sértegetést tartalmaztak.

A beavatkozás arányossága kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező megbízatását – a megválasztása idején alkalmazandó hatályos jogszabályok alapján – három és fél évvel annak lejárta előtt szüntették meg, amely idő előtti megszüntetése anyagi következményekkel is járt, nevezetesen az elnöki ciklusa alatt járó díjazás és egyéb juttatások elvesztését. A Bíróság hozzátette, a szankciótól való félelemnek „dermesztő hatása” (*chilling effect*) van a véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlására, és különösen kockázatot jelent, hogy elriasztja a bírákat a kritikus megjegyzések tételétől a közintézményekről és közpolitikákról, attól tartva, hogy elveszítik bírói tisztségüket. E hatás, amely a társadalom egészére hátrányos, szintén olyan tényező, amely érinti a ké-

relmezőre kiszabott szankció arányosságát, és ezáltal az indokoltságát. A Bíróság arra is emlékeztetett, hogy a tisztességes eljárás és az eljárási garanciák olyan tényezők, amelyeket figyelembe kell venni a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás arányosságának értékelésekor. A kifogásolt intézkedés hatékony bírósági felülvizsgálatának hiánya a 10. cikk sérelméhez vezethet. Jelen esetben a vitatott intézkedéssel szemben nem állt rendelkezésre hatékony bírósági felülvizsgálat. Mindezek alapján a Bíróság kimondta, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, és megsértették az Egyezmény 10. cikkét. Az Egyezmény további cikkeinek állított sérelmét ennek fényében nem tartották szükségesnek megvizsgálni.

*Kóczyán Sándor*

## JEGYZETEK

1. 35810/09. számú kérelem.
2. Az EJEB 2014. január 28-án kelt döntése.
3. *E. és társai kontra Egyesült Királyság ügy*, 33218/96. számú kérelem, az EJEB 2002. november 26-án hozott döntése. Összefoglaló a *Fundamentum* 2003/2. számában.
4. 50073/07. számú kérelem.
5. Az EJEB 2014. április 15-én kelt ítélete.
6. 52019/07. számú kérelem.
7. Az EJEB 2014. április 29-én kelt ítélete.
8. 28609/08. számú kérelem.
9. Az EJEB 2014. május 18-án kelt döntése.
10. 56030/07. számú kérelem.
11. Az EJEB 2014. június 12-én kelt döntése.
12. 73579/10. számú kérelem.
13. Az EJEB 2014. január 14-én kelt ítélete.
14. A könyv kiadója és képviselője külön kérelemben fordult a Bírósághoz (*Ojala and Etukeno Oy v. Finland*; 2014. január 14., Application no. 69939/10.). Az eset érdemi részét tekintve hasonló döntés született.
15. 11882/10. számú kérelem.
16. Az EJEB 2014. február 4-én kelt ítélete. Az ügyet a Nagykamarához utalták.
17. 20261/12. számú kérelem.
18. Az EJEB 2014. május 27-én kelt ítélete.

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

8/2014. (III. 20.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés – fogyasztók jogai*  
*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság,*  
*jogbiztonság*  
*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog*

A Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter (a továbbiakban: indítványozó) kérte az Alkotmánybíróságtól (a továbbiakban: AB) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés, II. cikk, illetve B) cikk (1) bekezdés értelmezését. Indokként a devizahitelekkel összefüggésben fennálló konkrét problémát jelölte meg, ugyanis a devizaárfolyamok váratlan és nagymértékű változása, a törlesztőrészek növekedése a társadalom széles rétegei számára nehézséget okoz, amely a problémák végleges rendezését teszi elengedhetetlenné. Az indítványozó két konkrét kérdést is megfogalmazott. Egyrészt kérte az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés AB általi értelmezését abból az aspektusból, hogy levezethető-e egy tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott (így az árfolyamkockázatot kizárólagosan az adós terhére rögzítő) szerződési feltétel, valamint az ezt megerősítő bírósági ítélet, illetőleg az alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége. Másrészt az Alaptörvény II. cikk és B) cikk (1) bekezdés azon szempontból való értelmezését kérte, hogy milyen alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződések jogszabály útján történő módosítására. Az indítvány szerint kérdés az is, hogy a fogyasztói jogok jelentős megsértése elérheti-e azt a szintet, amely alapján az ilyen típusú szerződések, illetve az azokat megerősítő bírósági ítéletek alaptörvény-ellenessége lesz megállapítható.

Az ügy előadó bírója *Paczolay Péter* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy alkotmányértelmezési hatáskörében elvont értelmezést végez, amely konkrét alkotmányjogi problémához kötődik, de az alkotmányértelmezésből nem következik meghatározott jogalkotói feladat. Az AB az első kérdésben azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető-e valamely szerződési feltétel vagy bírósági ítélet alaptörvény-ellenessége. A testület általános elvi tételként kimondta, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog gene-

rálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjogba. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése gyűjtőfogalomként, konkrét fogyasztói jog nevesítése nélkül említi a fogyasztók jogait. A fogyasztói jogok nem alapjogok és a megfogalmazásból következik, hogy az Alaptörvény alapján közvetlenül nem, hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők a magánszemélyek szerződéses kapcsolataira. A testület megállapította, hogy önmagában az M) cikk (2) bekezdéséből nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni. Megállapításra került az is, hogy alkotmányértelmezési hatáskörben az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének bizonyos formája, mértéke, vagy bizonyos szerződéstípusok, illetve annak feltétele közvetlenül az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésébe ütközne. Az AB álláspontja az volt, hogy a fogyasztók jogainak definiálása és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos állami feladatok konkretizálása törvényhozási kérdés. A rendes bírósági döntésekkel kapcsolatban azonban a határozat megállapította: mivel az Alaptörvény M) cikkéből nem következnek alanyi jogok, így az, hogy egy konkrét perben a rendes bíróság a polgári jog generálklauzulái értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik az M) cikk (2) bekezdés egyes elemeire, a rendes bíróságra tartozó kérdés, ugyanakkor értelmezése nem vezethet az adott jogszabály szövegével ellentétes eredményre. Az AB szerint a bírósági ítéletnek azokat a konkrét jellemzőit, amelyek közvetlenül az M) cikk (2) bekezdéséből eredő alaptörvény-ellenességet okoznak, alkotmányértelmezési hatáskörben nem lehet megállapítani, csak alkotmányjogi panasz eljárásban. Végül a testület azt vizsgálta, hogy jogszabályok lehetnek-e alaptörvény-ellenesek az M) cikk (2) bekezdés alapján. Az AB hangsúlyozta, hogy nem zárható ki, hogy egy alaptörvényi szabályból közvetlenül következik valamely jogszabály alkotmányellenessége, ugyanakkor ez nemcsak az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése értelmezéséből, hanem az érintett jogszabály tartalmától is függ. Azonban egy jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangja megítélésénél a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni, amire nem alkalmas az alaptörvény-értelmezési eljárás.



A második alkotmányértelmezési kérdés az volt, hogy milyen alkotmányos feltételekkel kerülhet sor a fennálló magánjogi szerződések jogszabály útján történő módosítására. A kérdéssel összefüggésben az AB egy korábbi döntésére hivatkozva fenntartotta, hogy bár az Alaptörvény a korábban hatályos Alkotmányhoz képest nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, illetve a szerződési szabadságot, a vállalkozás és verseny szabadságát azonban igen. Ez utóbbiak működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ekként élvezzi az alaptörvény védelmét is. Az AB kifejtette, hogy a létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása rendkívül szigorú alkotmányos elbírálás alá esik. A testület ezt követően hivatkozott a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában foglaltakra, miszerint a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra a jelentős gazdasági, politikai, pénzügyi és egyéb társadalmi változások lényegi befolyást gyakorolnak. A szerződéskötéskor előre nem látható körülmények megváltoztathatják a szerződők helyzetét akként, hogy valamelyikük számára lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, a szerződés teljesítését (*clausula rebus sic stantibus*). Ezekben az esetekben válik lehetővé a szerződés bíróság általi módosítása. Abban az esetben pedig, ha a változások a szerződések nagy tömegét érintik, akkor indokoltá válhat, hogy a jogviszonyok módosítására, megváltoztatására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Azonban a jogalkotó – akár csak a bíróság – kizárólag a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazásával jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani. Akkor tehát, ha a később beállott társadalmi méretű körülményváltozás folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sérti; a változás nem volt ésszerűen előrelátható; illetve ha az túlmegy a normális változás kockázatán.

A határozathoz három párhuzamos és egy különvéleményt fűztek a bírák. *Jubász Imre* párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a határozat indokolásában ki kellett volna emelni, hogy a diszkrimináció tilalmára vonatkozó előírásra a jogalkotónak egy jövőbeni szabályozás során figyelemmel kell lennie. *Lenkóvics Barnabás* azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján az államnak nem csak alkotmányos lehetősége, hanem alkotmányos kötelessége is, hogy biztosítsa a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellépjen az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, egyúttal pedig védje a fogyasztók jogait. Az alkotmánybíró szerint meg kellett volna állapítani azt a követelményt, hogy a törvényhozónak olyan alkotmányos polgári jogi megoldást kell találnia, amely legalább az érintett szer-

ződések többségére nézve jogos és igazságos. Jogosnak tekinti akkor, ha megfelel az alkotmányos magánjog alapvető követelményének, és igazságos abban az esetben, ha kellően differenciált és egyenlő körülménnyel figyelembe veszi mindkét fél szempontjait.

*Salamon László* párhuzamos indokolása két részre osztható. Egyrészt a konkrét alkotmányjogi probléma szemszögéből vizsgálta az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése fogyasztók jogainak tartalmát és azt, hogy ezzel összefüggésben vajon mi következik a „Magyarország védi” szövegrészből. Másrészt pedig a szerződési szabadság korlátozhatóságának kérdését vizsgálta. Az első kérdés kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a fogyasztók jogai az alkotmányjog tudományban alapvető jogoknak tekinthetők. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az alapjogi szintre emeléshez elengedhetetlenül szükséges a jognak az Alaptörvényben történő definiálása, az alanyi kör megjelölése és ehhez kapcsolódóan alanyi jognak minősítése. Megállapítása szerint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem tekinthető ilyen, alapjogi státuszt megalapozó rendelkezésnek. A „Magyarország védi” szövegrész klasszikusan államcélú megfogalmazás, amelyből levezethető jogalkotási, intézményvédelmi, állami aktivitási kötelezettség. Az államcél jellegéből pedig következik, hogy azok megvalósítása érdekében az alkotmány keretei között szabad kezét ad az államnak a beavatkozásra, az Alaptörvény tehát a fogyasztók jogainak védelmére megteremti az állam beavatkozásának alkotmányos alapját. A szerződési szabadság jellegével kapcsolatosan az alkotmánybíró kifejtette, hogy az nem önálló alapjog, ugyanakkor áttételesen kapcsolódik az emberi méltósághoz, amely ugyanakkor még abban az esetben is korlátozható, ha alapvető jogként értelmezzük. Összességében arra a következtetésre jutott, hogy az államnak – bár nem korlátlan – beavatkozási lehetősége van a szerződéses jogviszonyokba, ugyanakkor figyelemmel kell lennie a jogállamiság, jogbiztonság elvére, illetve az abból levezethető *pacta sunt servanda* elvére.

*Pokol Béla* különvéleményében hangsúlyozta, hogy nem ért egyet a határozat azon elemével, amely az AB jogkiolvasztó tevékenységére utal. Álláspontja szerint az Alaptörvényben szövegszerűen biztosított jogokat az AB értelmezés útján nem bővítheti. Ezzel összefüggésben a határozat indokolásának az általános cselekvési szabadság fenntartására, ezáltal a „látthatatlan alkotmány” felelősségére vonatkozó részét is elutasította. Álláspontja szerint az AB-nak az Alaptörvény értelmezésekor egyértelműen le kellett volna szögeznie, hogy nem támogatja az Alaptörvénytől való elszakadást, elveti a láthatatlan alkotmány koncepcióját.

*Mészáros Gábor*

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve*  
*Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés – hatalmi ágak*  
*elválasztásának elve*  
*Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánélet*  
*tiszteletben tartásához fűződő jog*

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezte a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályait megállapító 2013. évi LXXII. törvény (továbbiakban: Nbtvmód.) alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatát.

Az ügy előadó bírója az Alkotmánybíróság elnöke, *Paczolay Péter* volt.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény határozza meg. Eszerint egyes normatív módon meghatározott, minősített adatok kezelését igénylő, nemzetbiztonsági szempontból érzékeny munkakört betöltőket a jogviszonyuk kezdete előtt, illetve a jogviszonyuk fennállása alatt ellenőrzésnek vetik alá. Az átvilágítás egy közel ötven kérdést tartalmazó kérdőív kitöltésével kezdődik. A személyes adatokon túl nyilatkozni kell többek között a házastárs gazdasági érdekességéről, külföldi kapcsolatáról, házasságon kívüli szexuális kapcsolatáról, esetleg homoszexuális viszonyról, valamint arról, hogy az illető fogyaszt-e alkoholt, esetleg drogot, volt-e elvonókúrán, és jeleznie kell, hogy tud-e olyan kockázati tényezőről, amely miatt kompromittálható vagy zsarolható lehet. Ezt követően a biztonsági kérdőívben feltüntetett adatokat nemzetbiztonsági szolgálatok a különböző nyilvántartások felhasználásával, illetve a titkos információgyűjtés alkalmazásával ellenőrzik le. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy fennállnak-e olyan körülmények, amelyek az érintett személyt zsarolhatóvá, illetve jogellenes céllal befolyásolhatóvá tehetik.

Az Nbtvmód. a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályozását teljesen új alapokra helyezi. A korábbiaktól eltérően nemcsak a jogviszony létesítése előtt, illetve a jogviszony időtartama alatt meghatározott időközönként, hanem évente kétszer 30 napig tetszőleges időpontban bármikor titkos információgyűjtés folytatható a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyt betöltő személlyel szemben. Az alapvető jogok biztosa szerint ez a rendelkezés sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az Nbtvmód. titkos információgyűjtés alkalmazásának lehetőségét kiterjesztő rendelkezései alaptörvény-el-

lenességének kimondását kezdeményező indítványt. A Testület megállapította, hogy az Nbtvmód. 9. és 13. §-a megteremtik a szabályozási kereteket az ellenőrzött személyek és családjuk életének, személyes kapcsolatainak, akár intim életének megfigyelésére, nyilvántartásba vételére. Az ellenőrzés folyamatosságának előírásával, valamint a titkos információgyűjtés lehetőségének a megteremtésével az Nbtvmód. túlmegy a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén. Ugyanis az nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzésre ad felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy meghatározott esetekben a tisztség elnyerése után is alkotmányosan igazolható lehet a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása. A szabályozás kialakításakor azonban egyensúlyt kell teremteni a nemzetbiztonsági érdek és a magánszféra, illetve a családi élet védelme között. Az ilyen vizsgálódás lehetőségét – elrendelését, céljait, eszközeit, módszereit, a vizsgálódás jogszerűségének ellenőrzését, az ellenőrzés hatálya alá nem tartozó más személyek érintettségét stb. illetően – pontosan kell meghatározni és garanciákhoz kell kötni.

Az Nbtvmód. szövegösszefüggéseire tekintettel az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget arra, hogy csupán a titkos információgyűjtés folyamatos alkalmazását lehetővé tevő rendelkezések megsemmisítéséről döntsön. Ezért a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályozási koncepcióját lefektető szakaszok egészét (Nbtvmód. 9. és 13. §) megsemmisítette, ezzel megakadályozva azok hatályba lépését.

Az Alkotmánybíróság egyetértett az alapvető jogok biztosának azon érvelésével is, miszerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szembeni jogorvoslat szabályainak módosítása is alaptörvényt sértő. Az Nbtv. eredeti jogorvoslati rendje szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben panasszal lehetett fordulni a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító miniszterhez, illetve a miniszter elutasító döntése esetén az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához. Az Nbtvmód. 13. §-a azonban megszünteti a Nemzetbiztonsági Bizottsághoz fordulás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. Ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő követelmény a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásának a jog alá rendelése, a jog uralmának érvényesítése a nemzetbiztonságot érintő kérdésekben is. A testület arra is rámutatott, hogy az Nbtv. korábbi szabályozásától eltérően az ellenőrzést végző nemzetbiztonsá-

gi szolgálat nem csupán a munkáltatói jogkör gyakorlója által szabadon mérlegelhető szakvéleményt ad, hanem a jogviszony létesítéséhez követelményként előírt hozzájárulást. Ebből következően a szolgálat döntése alapvetően kihat az ellenőrzés alá vont személy foglalkoztatási jogviszonyára. Mivel az Nbtvmód. rendelkezései nem teszik lehetővé e döntés külső kontrollját, ezzel sértik a jogállamiság elvét. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Nbtvmód. 16. §-át, ami kizárja a miniszter panaszt elutasító döntésével szembeni jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság azonban nem találta megalkozottnak az alapvető jogok biztosának Nbtvmód. 10. §-ában foglalt módosítás megsemmisítésére irányuló indítványát. A támadott rendelkezés szerint a belügyminiszter egyetértése szükséges a nem kormányzati irányítás alatt álló foglalkoztató szervezetek azon közjogi szervezetszabályozó eszközeinek, illetve munkáltatói intézkedéseinek kiadásához, amik a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkaköröket határozzák meg. Az ombudsman szerint ez a rendelkezés sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Az indítványozói érveléssel szemben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a magánszféra jelentős korlátozásához vezető döntésnek valós és alapos indokon kell alapulnia. A belügyminiszter egyetértési joga ennek biztosítására irányul. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személyi kört végső soron az érintett szerv határozza meg. Az egyetértési jog gyakorlása nem jelent beavatkozást a kormánytól független szervezet autonómiájába, nem alkalmas szervezetrendszerre, személyzeti politikája alakítására, ezért nem sérti a hatalommegosztás elvét sem.

A határozathoz *Balsai István*, *Salamon László* és *Szívós Mária* is különvéleményt csatolt.

*Balsai István* álláspontja szerint az indítványt el kellett volna utasítani. Azzal érvelt, hogy az Nbtv. módosítással nem érintett 39. és 53. §-ai generálisan tartalmazzák az arányosság követelményét a szolgálatok adatkezelése és a titkos információgyűjtés speciális eszközei és módszerei kapcsán. A többségi indokolástól eltérően az Nbtvmód. sem időkorlát nélkül teszi lehetővé a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazását, hanem naptári évenként legfeljebb két ízben, alkalmanként legfeljebb 30 nap időtartamban van rá lehetőség. Tehát nem permanens, megszakítás nélküli vizsgálatról van szó. *Balsai István* arra is felhívta a figyelmet, hogy az érintettek a jogviszony létrehozása előtt az ellenőrzéshez előzetesen írásban hozzájárultak. Az alkotmánybíró álláspontja szerint a felvetődött alkotmányossági aggályok alkotmányossági követelmény meghatározásával is biztosítható lett volna.

*Szívós Mária* is azon az állásponton volt, hogy az új modell szabályrendszerének összességéből egyértelműen következik, hogy a folyamatos ellenőrzés alatt is csak célhoz kötött, eseti ellenőrzésekre kerülhet sor. A bírónő szerint az egyfokú jogorvoslat megfelel az alkotmányossági követelményeknek, hiszen a miniszter a panasz alapján nem pusztán az ellenőrzés valamely megállapítását érintően jogosult dönteni, hanem a hozzájárulás megtagadását vagy visszavonását teljes egészében hatályon kívül helyezheti.

*Salamon László* szerint indokolt volt az Nbtvmód. titkos információgyűjtést kiterjesztő szabályainak megsemmisítése. Ugyanakkor különvéleményében kifejtette, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés rendszerének zavartalan működése érdekében az alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezéseket rövid határidő tűzésével, jövőbeli hatállyal (*pro futuro*) kellett volna megsemmisíteni. A külső jogorvoslati jog hiánya miatt pedig mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása lett volna indokolt.

*Enyedi Krisztián*

### 3065/2014. (III. 26.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –  
véleménynyilvánításhoz való jog*  
*Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – törvény előtti  
egyenlőséghez való jog*  
*Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – passzív  
választójog*

A 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet tiltja reklámhordozók elhelyezését villanyoszlopokon. A Kormány a választási kampány kezdete előtt néhány nappal az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendeletével ezt a tilalmat kiterjesztette a választási plakátokra is. E rendelkezés alapján a Hajdú-Bihar Megye 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 26/2014. (III. 06.) számú határozatában egy kifogásnak helyt adva megállapította a jogszabálysértést választási plakátok villanyoszlopra történő kihelyezése miatt. A marasztaló határozatot a Nemzeti Választási Bizottság is helybenhagyta a 2014. március 12. napján kelt 676/2014. számú határozatával. A Kúria azonban megváltoztatta a választási bizottságok döntését, és elutasította a kifogást. A Kúria határozatát azzal indokolta, hogy a választási plakátok kihelyezését a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. §-a szabályozza. Eszerint választási plakátok főszabály szerint korlátlanul elhelyezhetők, és a törvény a főszabály alóli kivételeket is meghatározza. A Kúria álláspontja szerint a választási eljárási törvény 144.

§-a egy zárt szabályrendszert alkot, amit a hivatkozott kormányrendelet szabályai nem ronthatnak le.

A Kúria határozatával szemben a passzív választójog [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés], a véleménynyilvánításhoz való jog [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés] és a törvény előtti egyenlőséghez való jog [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] sérelmére hivatkozva egy magánszemély nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

Az ügy előadó bírója az Alkotmánybíróság elnöke, *Paczolay Péter* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az alkotmányjogi panasz funkciójából indult ki. Megállapította, hogy az indítványozó a támadott bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályok olyan értelmezését tartotta a felhívott alapjogokkal összhangban állónak, amely a képviselőjelöltek kampánytevékenységét illetően ugyanezeknek a jogoknak (véleménynyilvánítás, választójog) az általános korlátozását jelentené mindenre kiterjedő hatállyal. Tehát az alapjogi panaszt benyújtó szerint a Kúriának a választási plakátok kihelyezését korlátozó Kormány-rendeletet alkalmazhatónak kellett volna nyilvánítania, de mivel nem így tett, ezért hátrányosabb helyzetbe hozta a korlátozó szabályt betartó jelölteket. Alkotmányjogi panasz azonban nem irányulhat ilyen jogkorlátozásra. Ez közvetlenül következik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Kúria támadott határozata alapján valamennyi jelölt azonos, a korábbi döntésekhez képest kiterjesztett jogi feltételekkel használhat választási plakátot a kampány során. A Kúria döntése a passzív választójogot nem korlátozta, és a végzésben foglalt jogértelmezés nem tesz különbséget a képviselőjelöltek között. Ezért sem a passzív választójog, sem a véleménynyilvánítás szabadsága, sem a törvény előtti egyenlőség sérelme nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a panaszjárásban a bírói döntéseket csak alkotmányossági szempontból ellenőrizheti. Jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. A tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata. Ebből következően a panaszjárásban nem vizsgálható a Kúria választási plakátok kihelyezését korlátozó kormányrendelet alkalmazhatóságáról hozott döntése.

A határozathoz több alkotmánybíró is különvéleményt csatolt. *Dienes-Oehm Egon* érvelése szerint a közúti közlekedés rendjéről szóló törvény és annak végrehajtási rendeletei (köztük a plakátokra vonat-

kozó vitatott szabály) a választási eljárás időszakára is irányadóak. Ezek a korlátozások ugyanis az emberi élet oltalmazását szolgálják, amely nyilvánvalóan nem függeszthető fel kampányidőszakban sem. *Dienes-Oehm Egon* a passzív választójog és a törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozó indítványozói érvelést is megalapozottnak találta.

*Salamon László* különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy a Kúria a vizsgált jogkérdésben korábban ugyanazon választás folyamat során ellentétes álláspontot foglalt el. Az ellentétes döntések folytán hátrányba kerültek azok a jelöltek, akik a Kúria korábbi jogértelmezését tiszteletben tartották, és a kampányban tartózkodtak a korábbi jogértelmezéssel jogellenesnek minősített magatartástól. Erre figyelemmel *Salamon László* szerint az Alkotmánybíróságnak részletekbe menően vizsgálnia kellett volna, hogy megvalósult-e az esélyegyenlőség sérelme, amivel azonban a testület adós maradt. *Salamon László* különvéleményéhez *Balsai István* is csatlakozott.

*Szívós Mária* is azzal érvelt különvéleményében, hogy a többiekhez képest hátrányos helyzetbe kerültek azok a jelöltek, akik a Nemzeti Választási Bizottság következetes gyakorlata és a Kúria korábbi döntése alapján tartózkodtak a villanyoszlopokon való plakátelhelyezéstől. A jogkövető magatartást tanúsító jelöltek véleménynyilvánítási jogukat már csak korlátozottan tudják gyakorolni.

*Enyedi Krisztián*

## 11/2014. (IV. 4.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog*  
*Alaptörvény VI. cikk – magánszférához való jog*

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:22. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A hivatkozott rendelkezéseket azért tartotta Alaptörvénybe, illetve a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménybe (a továbbiakban: CRPD) és az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (a továbbiakban: Egyezmény) ütközőnek, mert a Ptk. a cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság esetében kimondja, hogy a gondnok nevében kizárólag a gondnok tehet érvényes jognyilatkozatot, mindez pedig a legbelsőbb privátszférát érintő döntések esetében is így van. Az érintettek az élet legszemélyesebb nyilatkozatait sem tehetik meg a gondnok vagy a törvényes képviselő döntése nélkül. Az ilyen helyettes döntéshozatal intézménye

korlátozza az érintett különös személyiségi jogai gyakorlását, sérül az önrendelkezési jog és a magánszférához való jog. A nemzetközi szerződésekbe ütközés vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy a gondnokolt jognyilatkozatainak automatikus semmisséget lehetővé tevő rendelkezései már nem tartoznak a részes államok mérlegelési jogkörébe.

Az ügy előadó bírója *Bragyova András* volt.

A határozat mindenekelőtt áttekintette a vonatkozó szabályozást. Megállapította, hogy a Ptk. biztosítja a cselekvőképesség részleges és teljes korlátozásának lehetőségét, amelyet kiegészít az úgynevezett támogatott döntéshozatal és az előzetes nyilatkozattétel. A Ptk. alapján továbbá a cselekvőképesség teljes korlátozását a bíróság csak akkor rendelheti el, ha az érintett jogainak védelme a cselekvőképességet nem érintően vagy a cselekvőképesség részleges korlátozásával nem biztosítható. Érvényesül továbbá a fokozatosság elve is, mely szerint a bíróság a cselekvőképességet elsődlegesen adott ügycsoport, vagy ügycsoportok tekintetében részlegesen korlátozhatja, és csak végső esetben lehetséges a teljes korlátozás. A gondnokság alá helyezés eljárási szabályainak vizsgálatát követően a határozat azt is hangsúlyozta, hogy a bíróság az ítéletét nem alapozhatja kizárólag az orvosszakértő véleményére. Végső soron pedig a rendes bírósági jogorvoslaton túl biztosított az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége, amennyiben úgy ítélik meg, hogy a döntés az érintett önrendelkezési jogát aránytalanul sérti.

Ezt követően az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) vizsgálta az indítványozó által kifogásolt Ptk. rendelkezések és az emberi méltósághoz való jog, valamint az annak részét képező önrendelkezési jog kapcsolatát. Az AB megállapította, hogy a hivatkozott szabályok korlátozzák az egyén önrendelkezési jogát, így a testületnek abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy vajon a kifogásolt szabályozás alkotmányosan teszi-e. A szükségesség kérdésében az alapjog korlátozásának alkotmányos céljaként a testület elfogadta a belátási képességükben korlátozottak jogainak védelmét. Az arányosság szempontjából az AB azt vizsgálta, hogy van-e az alkotmányos cél elérésére kevesebb alapjog-korlátozással járó megoldás. A határozat hangsúlyozta, hogy az arányosság legfőbb biztosítéka a bírói ellenőrzés és a bírósági döntés rendszeres, kötelező felülvizsgálata. A legjelentősebb korlátozást a cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság jelenti. Ezzel összefüggésben a döntés leszögezte, hogy a jognyilatkozattételi képesség korlátozása nem jelentheti a gondnokolt személyes szabadságának indokolatlan korlátozását, amelyet külön jogszabály biztosít. Mindez megfelelően irányadó a cselekvőképesség részleges korláto-

zására is. A fentiek alapján az AB az emberi méltóság sérelmét nem állapította meg.

Ezt követően a testület azt vizsgálta, hogy a támadott szabály ellentétes-e a magánszférához való joggal. Az AB elismerte, hogy a Ptk. szabályai valóban kizárják az érintettek nyilatkozattételi lehetőségét, ugyanakkor a szabályozás nem irányul közvetlenül a magánszférához való jog korlátozására. Az alaptörvény-ellenesség ugyanis nem közvetlenül a Ptk. rendelkezéséből következhet, hanem a gondnok kiválasztásának objektív kritériumaira, eljárására, ellenőrzésére, valamint panaszmechanizmusok kidolgozására vonatkozó részletszabályok hiányosságából. Az AB megállapította, hogy a gondnok a magán- és a családi élet körébe tartozó információkhoz jut, ezért a gondnokság alá helyezés minden formája korlátozza a gondnokolt magánélethez való jogát, mégpedig az állami szervek (bíróság, gyámhatóság) felhatalmazásával. Miként az előző alkotmányossági kérdésnél, az indítványozó a szükségességet itt sem vitatta. Az arányosság tekintetében az AB figyelembe vette, hogy a Ptk. a bíróság számára kötelezővé teszi a gondnokolt magánéletének védelmét. A Ptk. szerint ugyanis a korlátozottan cselekvőképes személy esetében az egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel kell a bíróságnak megállapítania az ügycsoportokat. Az AB ezt követően arra a jutott, hogy alkotmányjogi panasz alapján lenne lehetőség ennél részletesebb alkotmányjogi vizsgálatra, így a magánszférához való jog sérelmét sem állapította meg.

Az AB végül a támadott jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta. Mindenekelőtt megállapította, hogy a Ptk. 2:8. § (1) bekezdésével – amely szerint minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét a Ptk. vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza – teljesül a CRPD szerinti követelmény, hogy pusztán azért, mert egy személy fogyatékkal él, nem válhat automatikusan cselekvőképtelenné. Ebből pedig következik, hogy a Ptk. nem ellentétes a CRPD 12. cikk 2. pontjával. Az AB szerint a CRPD 12. cikk 3. pontja – tehát az, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek minden segítséget meg kell kapniuk az államtól, a cselekvőképességük gyakorlásához – sem sérült. A Ptk.-nak a differenciált szabályrendszerre vonatkozó rendelkezései is azt erősítik, hogy a szabályozás megfelel a CRPD 12. cikkében foglaltaknak.

Az Egyezmény 8. cikkének sérelmével kapcsolatban is azt állapította meg a testület, hogy a Ptk. 2:22. § (1)–(2) bekezdései nem tartalmaznak az Egyezményvel ellentétes rendelkezést. A Ptk. cselekvőképességre és annak korlátozására vonatkozó szabályai ugyanis jelentős garanciákat fogalmaznak meg, mi-

szerint a cselekvőképesség korlátozására csak bírói ítélet alapján kerülhet sor, amelyben az igazságügyi elmeorvos szakértő véleményén túl a bíróságnak vizsgálnia kell az érintett összes ügycsoportját, személyes és családi körülményeit. Az Egyezmény 8. cikkének sérelmére alapozott érvek továbbá azért sem megalapozottak, mert a Ptk. alapján a törvényben meghatározott időszak elteltével a gyámhatóság kezdeményezésére felül kell vizsgálni a cselekvőképességet – részlegesen, vagy teljesen – korlátozó gondnokságot elrendelő ítéleteket.

A határozathoz *Lenkovic Barnabás* fűzött párhuzamos indokolást. Kiemelte, hogy mind a Ptk., mind pedig az indokolása a cselekvőképesség főszabályként érvényesülő teljességéhez képest jogi *terminus technikus*ként használja a „korlátozás” kifejezést, miként azt a többségi döntés is teszi. Megállapította, hogy az absztrakt jogi szabályozás szempontjából ez a fogalomhasználat elfogadható, azonban a konkrét ember egyéni életkörülményei, személyi és vagyoni jogai és érdekei megóvása aspektusából a hangsúly nem a „korlátozáson”, hanem a belátási képesség „korlátozottságán” és a segítségnyújtási szükséghelyezten van. Ebből következően a gondnokság jogintézménye nem elvesz, hanem hozzáad, az egyén önrendelkezési jogának kiteljesítése, az emberi méltóság védelme, a törvény előtti egyenlőség biztosítása érdekében. Végül soron arra a következtetésre jutott, hogy az alapvető jogok és a magánjogi alanyi jogok éppen akkor sérülnének, ha ezek a jogintézmények nem lennének.

*Mészáros Gábor*

## 12/2014. (IV. 10.) AB HATÁROZAT

### *Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – törvény előtti egyenlőség*

A Veszprémi Törvényszék bírójának (a továbbiakban: indítványozó) folyamatban lévő ügyben, az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 2011. szeptember 30-án hatályban volt 37/B. § (3) bekezdés b) pontja, valamint az erre a bekezdésre utaló 78. § (4) bekezdésének szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, alkalmazási tilalom kimondását. Az indítványozó szerint a Kjt. korábban hatályos rendelkezése a munkáltató diszkrecionális döntése alapján önkényes megkülönböztetést tesz a munkavállalók között, mivel azon közalkalmazottaknak, akiknek a jogviszonyát felmentéssel szünteti meg a munkáltatójuk, megteremt a lehetőségét és a jogi alapját a jubileumi juta-

lom Kjt. 78. § (4) bekezdésében foglalt feltételek szerinti igénylésének. Ugyanakkor azok a közalkalmazottak, akik társadalombiztosítási ellátást kívánnak igénybe venni, ám a munkáltatójuk diszkrecionális jogkörben a felmentési kérelmüknek nem tett eleget, kénytelenek a közalkalmazotti jogviszonyról lemondani vagy a jogviszonyukat a munkáltatójukkal való közös megegyezéssel megszüntetni. Ez utóbbi esetben viszont a Kjt. 78. § (4) bekezdése értelmében a közalkalmazott a jubileumi jutalomra nem jogosult, mivel csak akkor minősül e rendelkezés szerint nyugdíjasnak, ha a negyven éves szolgálati idővel igénybe vehető öregségi teljes nyugdíj feltételével rendelkezik, és felmentésére a Kjt. 30. § (1) bekezdés f) pontja alapján került sor. Az indítványozó egyúttal hivatkozott a tulajdonhoz való jogra, valamint az Alaptörvény R) cikkére, ugyanakkor nem fejtette ki, hogy a Kjt. kifogásolt rendelkezései milyen alkotmányos indokok alapján sértik a fenti alaptörvényi rendelkezéseket. Az indítványt ebben részében az AB visszautasította, mivel az nem tartalmaz határozott kérelmet.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy a felvetett alkotmányjogi probléma 2013. január 1. napjától a jogszabály-módosításokra tekintettel már nem áll fenn. Mivel azonban az indítvánnyal érintett jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene, ezért az AB lefolytatta eljárását a már nem hatályos jogszabályi rendelkezések tekintetében.

A vizsgálandó alkotmányjogi kérdés az volt, hogy megfelel-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített általános egyenlőségi szabályból folyó követelményeknek a Kjt. 78. § (4) bekezdése, amely az ún. kedvezményes jubileumi jutalomra jogosultságot a vizsgálni kért időpontban a munkáltató döntésétől – választásától – függő feltételhez kötötte. Az Alaptörvény XV. cikke deklarálja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére kiterjedő követelményét, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az AB először azt vizsgálta, hogy a kedvezményes jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából azonos csoportba tartoznak-e az egyik oldalon azok a közalkalmazott nők, akik az egyéb szükséges feltételek mellett a negyven éves szolgálati idővel igénybe vehető öregségi teljes nyugdíjra jogosultak voltak és írásbeli kérésükre mentették fel őket; valamint a másik oldalon azok a közalkalmazott nők, akik ugyanilyen feltételekkel rendelkeztek, ám közalkalmazotti jogviszonyuk felmentéssel történő megszüntetéséhez írásbeli kérésük ellenére munkáltatójuk nem járult hozzá, ezért a közalkalmazotti jogviszonyuk más jogcímen (közös megegyezéssel, lemondással) szűnt meg. Az AB megállapította, hogy a jubileumi jutalomra való jogosultságra az azonos csoportot a

kedvezményes jubileumi jutalomra való jogosultak alanyi köre képezi. A testület arra a megállapításra jutott, hogy a Kjt. támadott rendelkezése különbséget tett a vizsgálni kért időszakban az adott csoporton belül, így ezt követően azt vizsgálta, hogy a különbségtételnek volt-e ésszerű, elfogadható, alkotmányosan igazolható indoka. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a Kjt. vizsgált 78. § (4) bekezdése látszólag nem tesz különbséget a jogalanyok fenti csoportján belül, mivel a nyugdíjasnak minősítettek tekinti egy csoportnak, és így állapítja meg a jubileumi jutalom kedvezményes jubileumi jutalomra jogosultak körét. A különbségtételt valójában a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontja okozta azzal, hogy a nyugdíjasnak minősülés feltételeként kikötötte a közalkalmazotti jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. Az AB álláspontja szerint önkényesen, ésszerű indok nélkül különböztette meg a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontjának „és felmentésére a 30. § (1) bekezdés f) pontja alapján kerül sor” rendelkezése azokat a közalkalmazott nőket, akiknek a munkáltatójuk hozzájárulása hiányában nem felmentéssel, hanem más jogcímen kellett közalkalmazotti jogviszonyukat megszüntetni. Az önkényesség abban állt, hogy a közalkalmazottól teljesen független, általa nem befolyásolható feltételtől, a munkáltató döntésétől tette függővé a jogalkotó a jubileumi jutalomra való jogosultságot. A közalkalmazott nő felmentési kérelme ellenére közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése teljes egészében a munkáltató döntésén múlt, amely ellen a munkavállaló nem élhetett jogorvoslattal. A munkáltató a hozzájárulás megadásában továbbá ellenérdekelt volt, mivel a közalkalmazotti jogviszony felmentése számára jelentős pénzügyi terhet jelentett. Ezért az AB megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközik, hogy nyugdíjasnak a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontja szerint csak azok a közalkalmazottak minősülhetnek, akiknek a közalkalmazotti jogviszonya felmentés egy bizonyos jogcíme alapján szűnt meg. A vonatkozó rendelkezést a folyamatban lévő egyedi ügyekben sem lehet alkalmazni.

*Mészáros Gábor*

## 13/2014. (IV. 18.) AB HATÁROZAT

### *Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága*

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pécsi Törvényszék (első fokon eljáró bíróság: Siklói Járásbíróság) végzésének az indítványozóra vonatkozó része alaptörvény-ellenességét állította. Az indítvá-

nyozó az alapul szolgáló ügyben egy publicisztikában Siklós polgármesterének tevékenységét bírálta, amellyel összefüggésben a polgármester magánindítványt terjesztett elő, majd az ügyészség vádemelését követően az elsőfokú bíróság rágalmozás vétségében bűnösnek mondta ki. A Pécsi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A törvényszék bár kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága alapján az indítványozót megilleti a bírálat joga, ugyanakkor az általa közölt ezen túlmutatnak, mivel valótlán tények közlésével azt a látszatot keltette, hogy a „*sértett hivatali helyzetével visszaélve vagyonnekelői kötelezettségét megszegve saját magát jogosulatlanul vagyoni előnyben részesítette*”. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a bírói döntés sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, mivel az eljáró bíróságok a közéleti vita során a közhatalmat gyakorló polgármester munkáját illető kritikát a büntetőjog eszközével szankcionálták. Az indítvány hivatkozott az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) közügyek vitathatóságával kapcsolatos gyakorlatára, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogára is, amely álláspontja szerint azt támasztja alá, hogy a szólás szabadság határainak kijelölésekor figyelemmel kell lenni a vita társadalmi funkciójára is. A fentiek alapján az indítványozó kérte a döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, egyúttal kezdeményezte a jogerős végzésben kiszabott büntetés végrehajtásának felfüggesztését.

Az ügy előadó bírója *Balsai István* volt.

A határozat mindenekelőtt áttekintette a közügyek szabad vitatását, illetve a közszereplők bírálatosságát biztosító véleménynyilvánítási szabadság tartalmát, az erre vonatkozó saját gyakorlatát. Ennek keretében felvázolta a véleményszabadság azon határát, amelyet a büntetőjog határoz meg. Ezt követően áttekintette az EJEB releváns gyakorlatát, majd végül azt vizsgálta meg, hogy az alapjogi mérce a véleményszabadság érvényesülése érdekében milyen elvárásokat fogalmaz meg egy-egy közszereplőt ért bírálat büntetőjogi megítélése, a büntethetőség értékelése során, valamint hogy melyek a tényállítások és az értéktételek megkülönböztetésének szempontjai.

A határozat hivatkozott arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga, illetve hogy maga a véleménynyilvánítás lehetősége élvez alkotmányos védelmet. A véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga így nem tagadható meg pusztán azért, mert az elhangzottak sértik mások érdekét, szemléletét, világfelfogását. A sajtó egy olyan fórum a szólás szabadságához és a közügyek szabad vitatásához, amelynek kulcsfontosságú szerepe van abban, hogy a közhatalmat gyakorlók ellenőrizhető-

vé váljanak a közvélemény számára. A közéleti viták elválaszthatatlan részét képezi a közügyek alakításában résztvevők nyilvános bírálata. A döntés hangsúlyozta azt a korábbi tételt, miszerint a közszereplőket támadó kritikát és bírálatot a véleménynyilvánítás szabadsága szélesebb körben védelmezi, mint az átlagpolgárt ért bírálatot.

A határozat az emberi méltóság büntetőjogi védelmével összefüggésben megállapította, hogy a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből fakadóan csak azon leg súlyosabb esetekkel szemben jelenthet védelmet, amikor a vélemény alkotmányos jogot sért, vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van.

Az AB kiemelte továbbá, hogy az értékítéletet és a személyes meggyőződést közvetítő vélemények mindaddig, amíg összefüggésben állnak a közügyekkel, attól függetlenül élvezik a véleményszabadság alkotmányos oltalmát, hogy helyes vagy helytelen, tetsző vagy nem tetsző, értékes vagy értéktelen gondolatot tartalmaznak. Azonban a közügyeket érintő, de valótlannak bizonyuló tényállításokat már csak abban az esetben oltalmazza a véleményszabadság, ha a tényt állító vagy híresztelő jóhiszemű volt.

Az AB jelen ügy egészét vizsgálva fontos megállapítást tett, amikor felhívta a figyelmet arra, hogy a véleményszabadság kérdését eleddig kizárólag normakontroll típusú eljárásokban vizsgálhatta, ezáltal nem nyílt lehetősége arra, hogy meghatározza a joggyakorlat számára mértékadó szempontokat a tények és az értékítéletek megkülönböztetésére. A mérce meghatározásához az AB figyelembe vette az EJEB gyakorlatát is. A testület hangsúlyozta, hogy a szabad véleménynyilvánítás határa a mások emberi méltóságából fakadó becsület és jó hírnév védelme. A véleményszabadság már nem terjed ki az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső közlésekre, amelyek célja a pusztá megalázás, a bántó vagy sértő kifejezések használata, jogsérelem okozása. A közéleti vitában nem védelmezett a vélemény, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, ekként az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlését jelentik. A közügyeket vitató közlésekkel szembeni állami büntetőhatalom gyakorlását, vagyis a közügyek vitatását érintő véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket jelentő büntetőjogi törvényi tényállításokat azonban megszorítóan kell értelmezni.

A konkrét ügygel összefüggésben az AB hangsúlyozta, hogy a büntetőügyben eljáró bíróságoknak elsődlegesen arról kell döntenüik, hogy a vád tárgyát képező publicisztikára kiterjed-e a közügyek vitatását megillető magas szintű alkotmányos védelem. A bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy az írás tartal-

maz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető, vagy az egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az AB megállapította, hogy az ügyben eljáró bíróságok a közéleti kérdéseket érintő véleményszabadság gyakorolhatóságának a szempontjait nem értékelték döntésükben, így az indítványozó büntetőjogi felelősségre vonása sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, a bíróságok a „tényt állít” törvényi tényállási fordulatot olyan kiterjesztően értelmezték, ami nincsen összhangban a véleménynyilvánítás szabadságával. Tekintettel arra, hogy a bírói döntést az alaptörvény-ellenes jogértelmezés érdemben befolyásolta, ezért az AB megállapította a Pécsi Törvényszék végzésének alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisítette. Ugyanígy járt el az ennek alapjául szolgáló első fokú ítélettel kapcsolatban is.

A határozathoz *Dienes-Oehm Egon* írt különvéleményt, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy az AB-nak tartózkodnia kell attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó tényértékelési, vagy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon. Szerinte ebben az ügyben az AB túllépett az alkotmányjogi panaszok, illetve az alkotmányossági felülvizsgálat Alaptörvényből eredő jogi keretein.

*Mészáros Gábor*

## 3122/2014. (IV. 24.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –  
véleménynyilvánítás szabadsága*

*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog*

Egy indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB). Az alapul fekvő ügyben az indítványozó politikai reklámfilmjének közlését – amelyben egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember, korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog – a médiaszolgáltató megtagadta. Az illetékes választási bizottság az emiatt benyújtott kifogást elutasította, majd felbbezését a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) is elutasította, végül a Kúria az NVB döntését helybenhagyta. A Kúria végzésében hangsúlyozta, hogy a választási eljárási törvény bár nem tilalmazza a negatív kampányt, ugyanakkor annak gyakorlásának gátat szabnak a választási eljárás alapelvei, jelen ügyben a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve. A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztetve gyakorol-



ható. Az indítványozó kifejtette, hogy a kúriai végzés sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, ugyanis a kampányfilmben a 2014-es választáson jelöltként résztvevő politikusok szerepelnek, akik így közszereplőnek minősülnek, vagyis olyan közszereplő politikusok, akik esetében nagyon széles a tűrési kötelezettség. Még a nagyon éles kritikát is el kell viselniük, ha az a közéleti tevékenységükkel összefüggő. Az indítványozó végül azt is kifogásolta, hogy a Kúria a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét alkalmazza, holott az alapjogok korlátozására csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alkalmazásával van lehetőség.

Az eljáró tanács vezetője és az ügy előadó bírāja *Lenkóvics Barnabás* volt.

Az AB mindenekelőtt a véleménynyilvánítás szabadságához való jog kitüntetett szerepére vonatkozó töretlen gyakorlatára hivatkozott, egyúttal hangsúlyozta azt is, hogy az emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, miszerint az még a kitüntetett szereppel bíró véleményszabadságnak is korlátja lehet. Ezt az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése is egyértelművé tette. Az AB eljáró tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintetteket azáltal, hogy az állatokhoz köthető esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kritizált személyekhez kötődnek. A döntés hangsúlyozta, hogy a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében a véleménynyilvánítás köre tágabb, ugyanakkor az emberi méltóságnak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, amelyet a kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. A konkrét ügyben pedig az érintettek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat sérti. A Kúria döntése tehát a tanács szerint alkotmányosan korlátozta az indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát.

*Mészáros Gábor*

## 3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – választójog  
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – hátrányos  
megkülönböztetés tilalma*

Egy az országgyűlési választásokon jelölő szervezet (Együtt – a Korszakváltók Pártja) és az egyik érintett országos listán szereplő jelölt (a továbbiakban: indítványozók) alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011.

évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a Kúria egy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) határozatára irányuló felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzése ellen – az NVB határozatára is kiterjedő hatállyal – történő megsemmisítése érdekében. A panasz előzménye az volt, hogy az NVB határozatban és az annak mellékletét képező jegyzőkönyvben állapította meg az országgyűlési képviselők 2014. évi választása országos listás szavazásának eredményét. Az indítványozók a határozat ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, amelyben előadták, hogy mind az NVB határozata, mind pedig a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja – amely szerint a győztes egyéni jelöltekre jutó töredékszavazatok az országos listás eredmény megállapítása során figyelembe kell venni – sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdését. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Kifejtette, hogy azt csak jogszabálysértésre lehet alapítani, ugyanakkor a választási rendszer és az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Az indítványozók ezt követő alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy a Vjt. hivatkozott rendelkezése szerint a győztes jelöltre leadott, a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatok is töredékszavazatnak minősülnek (a továbbiakban: győztes kompenzáció), amelyekkel további mandátum szerezhető az országos listáról, ezért elentétes a választójog egyenlőségének elvével, amely az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből következik. A választójog egyenlősége az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkrimináció tilalmát előíró XV. cikk (2) bekezdéséből is következik. Az indítványozók hivatkoztak az AB vonatkozó gyakorlatára, amely szerint kizárt, hogy az egyik választópolgár több szavazatot adhasson le, mint egy másik, a szavazatok lehetőség szerinti arányos súlyából pedig az következik, hogy lehetőleg minden szavazat azonos mértékben eredményezzen mandátumot. Végül álláspontjuk szerint az AB eddig gyakorlatából az is következik, hogy a szavazatok egyenlő súlyának korlátozására a szükségesség–arányosság követelményének megtartásával van alkotmányos lehetőség. Hangsúlyozták továbbá, hogy a vesztes egyéni jelöltre leadott szavazatok kompenzálásának van alkotmányos indoka, tudniillik a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyának elősegítése. A győztes kompenzáció esetében is kell, hogy legyen alkotmányos indok, amely

nem lehet az, hogy a győztesre leadott szavazatok súlya az egyet meghaladja. Külföldi példák alapján az indítványozók lehetséges alkotmányos indokként említik a kormányozhatóság, a stabil kormánytöbbség létrejöttét, azonban a Vjt. szerinti vegyes választási rendszer a korábbi rendszerhez képest sokkal inkább többségi jellegű, így a kormányozhatóság érdekében további korrekcióra nincsen elkerülhetetlenül szükség.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, a garanciarendszer kialakítását. Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. Ez a széles mozgáster ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az Alaptörvényből ne következzenek olyan követelmények, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéről szolgálnának. Az indítvány szempontjából ezzel összefüggésben a kérdések az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójogból fakadnak. Az egyenlő választójog elve ugyanakkor nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, garancia, amelynek sérelme nem az alapjogokra vonatkozó szükségességi–arányossági teszt szerint ítéltető meg. A választójog egyenlősége a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy törekednie kell arra, hogy közel azonos számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot, és nem lehet az a mandátumkiosztás célja, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek. Az AB az eddigiekben sem követelte meg a választójog „effektív egyenlőségét”. A választópolgárok a jelölt vagy szervezet támogatásával azonosan vállalják a választás előre pontosan nem látható következményeit. A választási rendszernek azon szabályai, amelyek a választópolgárok előre pontosan meg nem határozható akaratnyilvánítása eredményeképpen vannak hatással a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára az effektív egyenlőséggel állnak összefüggésben, és nem az eljárási értelemben vett egyenlőséggel, amely utóbbi a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyát követeli meg a jogalkotótól. A mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt ezek az elemek pedig csak utólag, a választók döntése nyomán eredményezhetnek. Ez a kérdés viszont már nem a szabály diszkriminatív voltának,

hanem a választási rendszer arányosságának kérdésévé válik. Az AB hangsúlyozta, hogy ez a felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatával.

A törvényhozó a győztest kompenzáló szabályt széles körű döntési szabadságával élve fogadta el. A Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja ugyanakkor nem akadályozza az indítványozóknak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát, hogy az országgyűlési képviselők választásán választók, illetőleg választhatók legyenek. Nem minősül továbbá olyan szabálynak sem, amely ne biztosítana a választásokat megelőzően egyenlő esélyt a jelöltként indulóknak.

A győztes kompenzáció hatályos megoldásából nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum, az nem a választáson relatív többséget szerző jelölő szervezetet támogatja, hanem csupán (ha van ilyen) az egyéni választókerületi győztest jelölő szervezetet, amely nem feltétlenül azonos a választáson a végeredményt tekintve relatív többséget szerző jelölő szervezettel.

Az AB végül hangsúlyozta, hogy a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés nem vizsgálható a választási szabályok összességétől elkülönítve. A kompenzációs, arányosító szabály, önmagában pusztán amiatt nem ütközik az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe és a XV. cikk (2) bekezdésébe, mert az egyéni választókerületben mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazatok mellett a mandátumot szerző jelöltre leadott, a mandátumszerzéshez szükséges számon felüli szavazatot is töredékszavazatnak tekinti. Az AB ezért elutasította az alkotmányjogi panaszt, és megjegyezte, hogy az új, a gyakorlatban először kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában módosítható, vagy megváltoztatható. Az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések azonban az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak.

*Pokol Béla* párhuzamos indokolásában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdés és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz intézmények közötti különbségére hívta fel a figyelmet. Amíg ugyanis a Ve. alapján a választási eljárás során felmerült viták ügyében hozott kúriai döntések ellen van lehetőség az AB-hoz fordulni, addig az Abtv. szerinti rendes alkotmányjogi panasszal a döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása indítványozható. Jelen ügyben az indítványozók a két eljárást egyszerre kezdeményezték, ugyanakkor az AB-nak

a döntési eljárás elején ezeket el kellett volna különítenie.

*Kiss László* különvéleményében az alkotmányjogi panasz teljes egészében történő visszautasítása mellett érvelt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a támadott bírósági határozatban az alaptörvény-ellenesnek vélt rendelkezést a bíróság valóban alkalmazza. A támadott kúriai döntés ugyanakkor nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt. Az alkotmánybíró a visszautasítást azért is tartotta volna fontosnak, mert ez is rámutatott volna arra, hogy a jelenlegi AB-ra vonatkozó hatásköri szabályok alapján a testületnek nincs lehetősége egy olyan alapvető jelentőségű kérdésben sem állást foglalni, mint hogy a győzteskompenzációs szabály bevezetésének tényleg elkerülhetetlenül szükséges alkotmányos indoka volt-e arra, hogy eltérjen a választójog egyenlőségi szabályától, pusztán a kormányzás stabilitásának biztosítása érdekében.

*Lévay Miklós* különvéleményében – melyhez *Bragyova András* is csatlakozott – amellet érvelt, hogy meg kellett volna állapítani a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenességét. Kiindulópontja a választójog egyenlőségének a jogállami alkotmányokban betöltött helyének vizsgálata volt. Ez olyan alapjogi elem, amelyet a jogállami alkotmányoknak tartalmazniuk kell, és amelyet az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése is deklará. Jogállamban a választójog egyenlősége azt biztosítja, hogy minden választójogosult azonos módon és mértékben vehessen részt az egymással versengő politikai erők megmérettetésében. A konkrét ügyben a kérdés, hogy a győzteskompenzációról szóló törvényi rendelkezést az önmagában vett választójogi egyenlőség alapján kell-e vizsgálni, vagy akként, hogy a demokratikus jelleg megőrzésének követelményét vesszük figyelembe. A demokratikus választási rendszer szerves része ugyanis az a követelmény, hogy az arányosság a választási versengés során hátrányba kerülő jelölt érdekében érvényesüljön (hagyományos formája a kompenzációs lista). A győztest is kompenzáló megoldás ugyanakkor diszfunkcionális, hiszen a versengésben előnyösebb helyzetbe került politikai erőt hozza helyzeti előnybe. A választójog egyenlősége akkor sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túl továbbiak elnyerését szolgálják. Az arányosítás ezáltal a rendszert aránytalanná teszi. A győztes kompenzáció Vjt. szerinti formája a választójogi egyenlőség demokratikus tartalma és funkciója aspektusából alaptörvény-ellenes.

*Mészáros Gábor*

14/2014. (V. 13.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve*  
*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – egyenlő bánásmód elve*

*Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés – gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*

Az alapvető jogok biztosa a 2011. szeptember 12-én kelt, AJB-2293/2011. számú jelentésében alkotmányos visszasságot állapított meg, mert a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezések következtében egyes családi formák összességében kevesebb családi pótlékra jogosultak. Ugyanis – a házastársaktól eltérően – az élettársi kapcsolatban élőknek, ha közös háztartásukba mindketten hoznak nem egymástól, hanem korábbi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, nincs lehetőségük a családi pótlék összege szempontjából e gyermekek egybeszámítására. Ennek következtében az érintett családok 50–100 ezer forint támogatástól esnek el évente. Miután a hatáskörrel rendelkező miniszter nem értett egyet a javasolt módosítással, az ombudsman a Cst. vonatkozó szakaszainak utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az ombudsman az egyenlő bánásmód követelménye, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint a jogállamiság elvének sérelme miatt kezdeményezte az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az Alaptörvény hivatkozott XVI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra. Az Alkotmánybíró megítélése szerint ez egy speciális szerkezetű, többpólusú alapjog, aminek jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig az állam. A családi pótlék ezen alapjog védelmi körébe tartozik, ugyanakkor megőrzi szociális juttatás jellegét, mivel nem közvetlenül az Alaptörvényen, hanem a Cst.-n alapul. A szociális juttatásokkal összefüggésben az Alkotmánybíró már a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában megállapította, hogy azok átalakítása, vagy akár megszüntetése nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek. Alkotmányossági szempontból vizsgálat tárgya a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve annak vizsgálata lehet, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba vagy elvekbe.

Ezért az Alkotmánybíró azt vette górcső alá, hogy a támadott szabályozás nem sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. E vizsgálat során azonos

csoportba az egy háztartásban nevelt gyermekek tartoznak, akik között a szabályozás különbséget tett aszerint, hogy az őket nevelők élettársi vagy házastársi kapcsolatban élnek. Az Alkotmánybíróság ezért abban foglalt állást, hogy e megkülönböztetésnek van-e tárgyilagossági mérlegelés szerint ésszerű indoka. A testület kifejtette, hogy e csoporton belül a jogalkotónak a támogatás mértékének megállapítása során jogában áll olyan szempontok szerint differenciálni, amelyek a valós esélyegyenlőséget, és ezen keresztül a gyermekek jogainak teljesebb érvényre juttatását szolgálják. Ilyen szempontból nem kifogásolhatók például a gyermekek számától, egészségi állapotától, rászorultsági helyzetétől függően különböző mértékkel megállapított támogatások. Azonban a közös háztartásban lévő gyermekek együttes nevelése tekintetében nem áll fenn olyan különbség a házasság és az élettársi kapcsolatok között, amely magyarázná a gyermekek után járó támogatás mértékében fennálló különbséget. A szülő által választott együttélési formának a vizsgált szempontból való közömbösségét mutatja, hogy a Cst. magasabb összegű családi pótlékot biztosít a gyermeket egyedül nevelő szülőnek, mint a gyermeket családban nevelőknek, tekintettel arra, hogy a családi pótlék a gyermekek neveléséhez való hozzájárulásként jár. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a családi pótlék, mint a gyermekek nevelését és iskoláztatását támogató ellátás, nem szolgálhat eszközzel arra, hogy az állam a feleket a házasságkötés felé orientálja. Ráadásul a szülők által választott együttélési forma az érintett gyermekén teljesen kívül álló, általuk nem befolyásolható körülmény.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg. Ugyanakkor visszautasította a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmet, mert meglátása szerint az alkotmányossági probléma ekképpen nem orvosolható. A megsemmisítés ugyanis a családi pótlékre jelenleg jogosult személyi kör jogosultságának alapját is megszüntetné, ellehetetlenítve ezzel a jogintézmény működését. Azonban hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő, mert nem alakította ki annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. A jogalkotási kötelezettség teljesítésének határidejét 2014. december 31-én határozta meg.

*Bragyova András* alkotmánybíró egyetértett a többségi döntéssel. Párhuzamos indokolást azért csatolt a határozathoz, mert álláspontja szerint az AB ha-

tározat rendelkező részében azt is rögzíteni kellett volna, hogy a családi pótlék tekintetében tilos a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés. Különösen tilos a szülő vagy a szülők együttélési formájára vagy a szülők státuszára tekintettel megkülönböztetést tenni a gyermekek között. Álláspontja szerint a gyermekek közötti származási megkülönböztetés elfogadhatatlan, hiszen olyanokat érint hátrányosan, akiknek a magatartása nem előidézője a törvényhozó szerint kedvezőtlen állapotnak. Az ilyen megkülönböztetés csak a házasságon kívül született („törvénytelen”) gyermekkel szembeni évszázadokon át tartó, csak nehezen eltörölt megkülönböztetéshez hasonló, elfogadhatatlan megkülönböztetéshez vezetne. A párhuzamos indokoláshoz *Lévay Miklós* is csatlakozott.

A többségi döntéssel több alkotmánybíró nem értett egyet. *Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság leginkább a támadott rendelkezések *pro futuro* megsemmisítésével járulhatott volna hozzá leginkább az alkotmányossági probléma megoldásához. Álláspontja szerint ugyanis a Cst. alapfogalmainak tisztázatlansága okozza a valódi problémákat, ami a családi pótlékre vonatkozó szabályok kiegészítésével nem orvosolható. Szerinte téves a többségi indokolás azon megállapítása is, miszerint a családi pótlék szociális juttatásnak tekinthető, hiszen az alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat.

A többségtől élesen eltérő véleményt fogalmazott meg *Pokol Béla*. Különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény L) cikk világos döntése a házasságon alapuló családot előnyben részesíti a pusztai élettársi kapcsolaton alapuló együttélési közösséggel. A támadott törvényi szabályozás ezen alaptörvényi rendelkezésre figyelemmel tett különbséget a családi pótlék vonatkozásában a pusztai élettársi kapcsolatban élők és a házasságon alapuló családban élők között. A többségi határozat azonban félretolta ezt az alaptörvényi rendelkezést, és az Alaptörvény normahierarchia szempontjából alacsonyabb státuszú szociális ellátási rendelkezését emelte a középpontba.

*Salamon László* azért csatolt különvéleményt a határozathoz, mert álláspontja szerint az Alkotmánybíróság adós maradt a jogalkotói szándék alapos vizsgálatával. Márpedig csak e vizsgálat eredményeként lehetett volna megnyugtatóan kizárni a különbségtétel esetleges ésszerű indoka fennállásának lehetőségét. Ugyanis az sem teljesen egyértelmű, hogy a családi pótlék kizárólag a gyermek nevelésének támogatását képezi-e, vagy – mint elnevezése tükrözné – a család fogalmához (is) kapcsolódna. A gyermek mindenképp felett álló érdekének valóban kulcs-

fontosságú, minden mást felülpreferáló szempontja ugyanis csak az előbbi esetben abszolútizálható. A különvéleményhez *Szívós Mária* alkotmánybíró is csatlakozott.

*Enyedi Krisztián*

## 16/2014. (V. 22.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk – jogállamiság elve*  
*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – hátrányos*  
*megkülönböztetés tilalma*  
*Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés – visszaható*  
*hatályú büntető jogalkotás tilalma*

Több végrehajtási ügyben eljáró bíró is kezdeményezte a Kúria 2/2013. számú Büntető jogegységi határozatának alkotmányossági vizsgálatát. A támadott jogegységi határozat előzménye, hogy a jogalkotó a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülési idejét 2010. május 1-től három évről öt évre emelte. A végrehajtási ügyekben eljáró bíróságokon eltérő döntések születtek abban a kérdésben, hogy e törvénymódosítást alkalmazni kell-e azokban az esetekben, amelyekben az elévülési idő kezdő időpontja óta öt év még nem telt el. Ezt a kérdést döntötte el a Kúria támadott jogegységi határozata. Eszerint, ha a közérdekű munka vagy pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülése 2010. évi május hó 1. napja előtt bekövetkezett, úgy a továbbiakban nincs törvényes lehetőség a büntetés végrehajtására. Ha azonban az elévülése 2010. május 1. napjáig nem következett be, akkor e büntetések elévülési ideje öt év. Az indítványt benyújtó bírák álláspontja szerint a jogegységi határozat többek között sérti a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk] és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés].

Az ügy előadó alkotmánybírája *Balsai István* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálata során megállapította, hogy a bírói kezdeményezések ugyan a jogbiztonság követelményének sérelmét nevesítették, azonban tartalmilag egyértelműen az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés sérelmét is állítják. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény. Ezt a szabályt a korábbi Alkotmány 57. § (4) bekezdése egyező megfogalmazással tartalmazta. Azonban az Alkotmánybíróság átfogóbb elemzés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma tekintetében az egyező megfogalmazása mellett az alkotmányszövegek lényeges kontextuális eltérése ál-

lapítható meg. Ugyanis az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdése elévülhetetlen felelősséget deklarál mindazokért a bűncselekményekért, amelyeket a kommunista diktatúra ideje alatt politikai indítekből követtek el, és amelyek üldözésétől az igazságszolgáltatás politikai okokból eltekintett. Ezért a korábban kialakított alkotmánybírói gyakorlat csak ezen elvi különbség figyelembevételével alkalmazható az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés értelmezése során. Korábbi gyakorlatát és a nemzetközi példákat áttekintve a testület arra a következtetésre jutott, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma a büntetőjogi felelősség megállapításával összefüggő büntetőjogi szabályokra érvényes. Tehát ez a mérce a büntetőjogi felelősség és a büntetés jogerős megállapításáig a büntethetőséghez, a büntetéshez és a büntetés kiszabáshoz kapcsolódó szabályokra alkalmazandó.

A jogegységi határozat tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a jogerős bírói döntéssel már megállapított büntetés-végrehajtási rendszernek egy elemét, a büntetések végrehajthatóságának elévülését értelmezi. Ebből következően nem érinti a már megállapított büntetőjogi felelősséget, és magát a büntetést sem súlyosítja vagy módosítja. Így a jogegységi határozat az elkövetők büntetőjogi helyzetét nem érinti. A büntetések végrehajtásának rendszere, illetve a büntetések kikényszerítése már nem vonható az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi körébe. Ezért a Kúria kifogásolt jogegységi határozata nem tekinthető visszaható hatályú jogértelmezésnek, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát nem sérti.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak azt az indítványozói érvelést sem, miszerint a jogegységi határozat azonos helyzetben lévő elítéltek között tenne indokolatlan különbséget. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a megkülönböztetés akkor sért alapjogot, ha az önkényes, vagyis nincs ésszerű indoka. A jogegységi határozat azonban egy objektív és semleges körülményt vett figyelembe, amikor az új, meghosszabbított határidőt azokra rendelte alkalmazni, akikre kiszabott büntetés 2010. május 1-én még nem évült el.

Tehát az Alkotmánybíróság nem osztotta a jogegységi határozattal szemben megfogalmazott alkotmányossági aggályokat, ezért elutasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre irányuló indítványozói kérelmeket.

*Lévay Miklós* alkotmánybíró ezzel ellentétes véleményt képviselt. Különvéleményében kifejtette, hogy a jogegységi határozatot az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogbiztonság követelményének sérelme miatt meg kellett volna semmisíteni. Az ugyanis nem másról szól, mint az elévülési idő meg-

hosszabbításáról rendelkező, 2010. május 1-jei hatályba lépett törvényi rendelkezések visszamenőleges alkalmazásának kötelező előírásáról. Azt az álláspontot *Lévay Miklós* is osztotta, hogy a büntetés elévülésének intézménye valóban nem nyújt garanciát a büntethetőség előre meghatározott időn belüli megszűnésének. Ugyanakkor az alkotmányosság megköveteli, hogy az elévülési idő számításának szabályai csak meghatározott korlátok között legyenek megváltoztathatók. Ezért az elévülési idő jogalkotó által végrehajtott módosítása önmagában nem ütközik az Alaptörvénybe. Azonban a már folyó elévülési idő számítási szabályainak a megváltoztatása csak

úgy lehetséges, ha a módosító rendelkezéseket az elévülés kezdő napjától számítva, visszamenőlegesen alkalmazzák. Ez a módosító szabály visszaható hatályú alkalmazását jelenti, ami az érintettre nézve joghátrányt jelent, hiszen a büntetéssel való fenyegetés időtartama növekszik. Ebből következik, hogy a támadott jogegységi határozat sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, és ezzel az Alaptörvény jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdésébe ütközik. A különvéleményhez *Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Paczolay Péter* és *Stumpf István* alkotmánybírók is csatlakoztak.

*Enyedi Krisztián*

## ZUGLÓI HAJLÉKTALANOK PERE

ITT JOGI ÉRTELEMBEN NINCS SENKI ÉS SEMMI

A hajléktalanokat sújtó jogalkotás, és intézkedéssorozat egyik első lépése volt a csak Zuglói hajléktalanok pereként elhíresült ügy még 2011-ben.

A perbeli területen – amely az Egressy út és a Magyarórádi út között található – hosszú évek óta éltek hajléktalan emberek. Az ott lakók által épített kunyhók, amelyekre engedélyük nem volt, a vasúti töltés oldalában álltak, a MÁV tulajdonát képező ingatlanon. Volt olyan felperes, aki nyolc évig lakott a területen, és az ő bódéjához építettek hozzá a többiek, újabb és újabb építményeket. A zuglói szociális munkások jól ismerték az ott lakókat, rendszeresen kijártak hozzájuk, míg a lakók fürdés, és egyéb ügyintézés céljából használták a nappali melegedőt, és az el látó rendszer egyéb lehetőségeit. Az itt élők egyértelműen a lakóhelyükként kezelték a területet, segítették egymást, ha valaki több napra elment otthonról, akkor a többiek vigyáztak a házára, az ingóságokra, többen innen jártak dolgozni nap mint nap. Valamennyi építményben megtalálhatók voltak a mindennapi megélhetés szükséges vagyontárgyak – szekrény, ágy, asztal, székek, edények, tányérok, evőeszközök, a falakon képek, könyvek. Volt olyan bódé, amelyben még fűtés is volt, és az áramot aggregátor állította elő.

A kétezres évek végén többször felröppent a híre, hogy lebontják a területet, azonban ezeket az információkat soha nem követte semmilyen intézkedés, így a helybeliek úgy vélték, hogy nem kell érdemben foglalkozni ezekkel a pletykákkal. 2011 szeptemberében ismét arról tájékoztatták a lakókat, hogy megtörténik a bontás, és az önkormányzat részéről többször jártak kint hivatalos emberek, méréseket végeztek, nézelődtek, időpontot azonban nem tudtak mondani, így ismét az a vélemény alakult ki a közönségben, hogy csak fenyegetik őket.

A peradatokból azóta már tudható, hogy kitzűzték a bontás pontos dátumát is, majd elhalasztották, és két nappal később, 2011. október 18-án reggel nyolc órákor érkeztek meg a gépek a területre. Nem egészen egy óra alatt mindent leromboltak, úgy, hogy ez ellen az intézkedés ellen semmit nem tudtak tenni az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalanok, hiszen semmilyen határozat nem született, így jogorvoslati lehetőség sem volt. A bontást végignézte a kerület alpolgármestere, önkormányza-

ti alkalmazottak, a kerületi rendőrségtől két fő, valamint a szociális munkások vezetője, és közmunkások hada.

A zuglói hajléktalanokkal szembeni intézkedéssel kísérteties hasonlóságot mutat egy tíz évvel korábbi ügy, amelyben a NEKI képviselte a felpereseket, és amelyben a bíróságok megállapították a diszkriminációt, valamint az emberi méltóság megsértését.

Budapest II. kerület Önkormányzatának tulajdonában állt az a terület Budaligeten, ahol hétvégi házakban éltek életvitelszerűen, vidékről Budapestre költözött roma emberek. A romák is közel két évig éltek a területen – a korábbi haszonbélrlők engedélyével – innen jártak a gyermekeik óvodába, iskolába, a felnőttek pedig dolgozni. 2002 augusztusában, egy nappal a bontás előtt megjelentek a családoknál a helyi önkormányzat munkatársai, és közölték velük, hogy másnap el kell költözniük, mert lebontják a házakat. Írásbeli felszólítást, határozatot ők sem kaptak, és másnap reggel az önkormányzat emberei és a rendőrség jelenlétében egy óra alatt ledózerolták a házaikat, úgy, hogy a családoknak nem volt hová menniük, és ingóságaiak pusztulását is látniuk kellett. Végül a civil szervezetek nyomására helyezték el az embereket egy munkásszállón. A bíróságok álláspontja szerint az eljárás hiánya eleve jogsérelmet jelentett a felperesek számára, mégpedig az egyenlő elbánás alkotmányos kívánalmának megszegését.

A budaligeti kilakoltatáskor még nem volt hatályos a 2003. évi XXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebktv.), amely 2004. január 27-én lépett hatályba, és időbeli hatálya csak az ezt követő eseményekre terjed ki. A döntés tehát úgy született, hogy ekkor még csak a diszkrimináció alkotmányos tilalmára lehetett hivatkozni. A Fővárosi Bíróság, majd pedig a Fővárosi Ítéltábla nem vizsgálta azt a kérdést, hogy volt-e bármilyen jogcíme az ott-tartózkodásra a budaligetieknek, úgy ítélték meg ugyanis, hogy függetlenül a jogcímtől, az önkormányzatnak valamilyen jogilag szabályozott eljárást kellett volna lefolytatnia, és ennek mindenképpen meg kellett volna előznie a kilakoltatást. Ez lehetett volna akár birtokvédelmi eljárás az akkor hatályos Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szabályai szerint, vagy a Bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) önkényesen elfoglalt

lakás kiürítésére vonatkozó eljárás. Az semmiképpen sem tekinthető jogszerű eljárásnak, hogy egy nappal az események előtt az önkormányzati vagyongazdálkodó vezetője tájékoztatta a lakókat a másnapi eseményekről. Az önkormányzatnak tehát nem volt joga arra, hogy mindenféle jogi eljárást nélkülözve egyik napról a másikra kilakoltassa őket.

A Város Mindenki Csoport (AVM) tényfeltárási tevékenysége során az egyértelműen kiderült, hogy a zuglói önkormányzat semmilyen eljárást nem indított az ott lakókkal szemben, valamint hogy mindössze egy nappal a bontást megelőzően kötött a MÁV-val, mint a közforgalmú vasút megjelölésű ingatlan tulajdonosával bérleti szerződést köztisztasági munkák elvégzésére. A szerződésben az önkormányzat azt vállalta, hogy a területet egy meg nem nevezett későbbi időpontban kiürített, tiszta állapotban adja vissza, valamint hogy a bérelt területet köteles a megjelölt célra használni.

A több mint hatezer négyzetméternyi területet összesen 33 281 Ft plusz áfa összegért adja bérbe a MÁV, egy atipikus szerződés keretében, hiszen a Ptk. 423. § úgy rendelkezik, hogy a bérleti szerződés alapján a bérbeadó köteles a dolgot időlegesen a bérlő használatába adni, a bérlő pedig bért fizetni. Jellemzően nem szoktak köztisztasági feladatok ellátására ilyen típusú szerződést kötni. Ezen túlmenően pedig a bérbeadó a bérlet fennállásának időtartama alatt kellek- és jogszavatossággal tartozik, amelynek része az is, hogy a bérlő zavartalan használatát nem akadályozzák, korlátozzák. Ebben az esetben mindkét fél tisztában volt azzal, hogy a területen hosszú évek óta él egy hajléktalan kolónia, azonban ezt a tényt a szerződés semmilyen formában nem rögzíti, mindössze annyiról rendelkezik, hogy a bérlő az ingatlant megtekintett állapotban veszi át.

Ezeket az aggályokat megfogalmazza az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa is, aki vizsgálati jelentésében felveti a bérleti szerződés érvénytelenségének lehetőségét, valamint az alapvető emberi jogok sérelmét is. Jelentése értelmében az önkormányzatnak, illetve az önkormányzat nevében eljáró személyeknek, szervezeteknek nem volt semmilyen jogalapjuk a területen tartózkodó hajléktalan személyek „építményeinek” elbontásával, ingóságainak eltávolításával kapcsolatos intézkedések végrehajtására, mivel ilyenre egy bérleti (polgári jogi) szerződés eleve nem ad és nem is adhat felhatalmazást.<sup>1</sup>

Az önkormányzat eljárását súlyosbítja, hogy az érintettek valamennyien olyan személyek, akik helyzetüknél fogva nem, vagy csak korlátozott formában képesek érdekeiket képviselni, jogaikat érvényesíteni. Halmozottan hátrányos helyzetük miatt az állami vagy önkormányzati hatalommal szemben

sokkal kiszolgáltatottabbak. Ahogy arra az ombudsman is felhívja jelentésében a figyelmet, kiszolgáltatottságuk révén még az egyébként teljesen jogszerűen zajló, törvényesen lefolytatott hatósági eljárások (pl. birtokvédelem, közegészségügyi hatósági eljárás) során is fokozott figyelemmel – esetleg a szociális munkásokat is bevonva – kell eljárni éppen annak érdekében, hogy a hajléktalan emberek az őket a törvény alapján megillető eljárási jogukat ténylegesen gyakorolni tudják.

Az AVM rendelkezésére álló információk, az ombudsman jelentése, valamint a budaligeti ügyben született bírósági ítéletek alapján döntöttünk úgy, hogy a területen élő hajléktalanok érdekében a NEKI az AVM-mel együtt pert kezdeményez Budapest Zuglói Önkormányzatával szemben, mert álláspontunk szerint megsértették az egyenlő bánásmód követelményét, amikor mindenféle jogi eljárást nélkülözve elűzték őket az otthoniukból. Azt kértük a bíróságtól (ma már Fővárosi Törvényszék), hogy állapítsa meg a jogsértést, és ítéljen meg vagyoni és nem vagyoni kártérítést ügyfeleinknek. A vagyoni kártérítés esetében a megsemmisült használati tárgyak ellenértékét kértük megtéríttetni, úgynevezett általános kártérítés formájában, míg a nem vagyoni kártérítés a kialakult bírói gyakorlat szerint diszkriminációs ügyekben minden különösebb bizonyíték nélkül megilleti a sérelmet szenvedett felet.

Az egyenlő bánásmód követelményén túl az önkormányzat megsértette a zuglói kunyhólakók emberi méltóságát is, hiszen nem kezelte őket egyenlő méltóságú személyként, ezzel azt a látszatot keltette, hogy ők alacsonyabb rendű emberek másoknál. Különösen azért élték meg súlyosan a felperesek ezt a fajta hozzáállást, mert a társadalomban egyébként is nagyon sok negatív sztereotípiát él velük szemben, és az utóbbi időben a társadalmi és politikai közhangulat is kimondottan hajléktalanellenes.

A Ptk. 76. § értelmében a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése.

Az Ebktv. 7. § (1) bekezdése értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes megkülönböztetés és a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás.

Az Ebktv. 8. § a következőképpen definiálja a közvetlen hátrányos megkülönböztetést: közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a magatartás, amely alapján a védett tulajdonsággal rendel-



kező személy, vagy személyek kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Védett tulajdonságok felsorolását ugyancsak a törvény 8. §-a adja meg, a p) pont a társadalmi származás, míg a q) pont a vagyoni helyzet.

Ahhoz tehát, hogy a bíróság megállapíthassa a jogsértést arra volt szükség, hogy az ügyfeleink rendelkezzenek valamely védett tulajdonsággal, valamint hogy egy velük összehasonlítható helyzetben lévő csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesüljenek, vagyis ha nem lennének hajléktalanok, akkor lefolytattak volna velük szemben valamilyen eljárást. Az ügy szempontjából valójában irreleváns, hogy milyen típusú eljárást kellett volna lefolytatni, hiszen az eljárás hiánya alapozza meg a jogsértést, ahogy a budaligeti perben is.

Az önkormányzat mindvégig azt állította, hogy neki nem volt kötelessége semmilyen eljárást lefolytatni, hiszen ők csak birtokba vették a területet a bérleti szerződés alapján. Mi pedig azt állítottuk, hogy amennyiben egy önkényes lakásfoglalóval, vagy jogcím nélkülivé vált bérlővel szemben kell intézkednie az önkormányzatnak, akkor lefolytatja a szükséges birtokvédelmi eljárást, vagy kéri a lakáskiürítést a Vht. szerint.

A polgári perrendtartás szabályai szerint a perben állított tényeket annak kell bizonyítani, akinek érdekében áll, hogy a bíróságok azt valóban fogadják el. A bizonyítási szabályokon könnyített a jogalkotó akkor, amikor az egyenlő bánásmód megsértése miatt indult ügyekben a felek között megosztotta a bizonyítási terhet.

Az Ebktv. 19. § (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítienie, hogy

a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és

b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

Diszkrimináció esetén tehát a sérelmet szenvedett félnek valószínűsíteni kell, hogy rendelkezett a védett tulajdonsággal, és hogy hátrány érte.

Az alperes sem vitatta azt a tényt, hogy a felperesek valamennyien hajléktalanok, és ily módon a vagyoni helyzetük meghatározott, és meghatározott a társadalmi származásuk is. Az elsőfokú ítélet indokolása ebben a körben a következőket állapítja meg:

*„A társadalmi származás a szociológia tudománya által körülírt fogalom, és az rendkívül széles körű helyzetmeghatározást ölel fel. E helyzetnek a legjelentősebb szegmensei a szülői háttér jellemzői (szülők foglalkozása, kulturáltsági szintje, iskolai végzettsége, társadalmi kapcsolatrendszer), az adott egyén iskolázottsága (oktatási esélyegyenlőség hiányából adódó hátrányos helyzet, hátrányos szociológiai helyzettel összefüggő képzetlenség), vagyoni helyzete, és ehhez kapcsolódóan az egyének társadalmi beilleszkedését és érvényesülését befolyásoló továbbbi lényeges körülmények (falusi, vagy városi környezetben nevelkedés, az adott térség szociális, gazdasági helyzete). [...] Vagyoni helyzetük (állandó lakhellyel nem rendelkeznek, anyagi erő hiányában bérelni sem képesek ingatlant, vagyonnal nem rendelkeznek, az életben maradásért naponta küzdelmet folytatnak)...”<sup>2</sup>*

A védett tulajdonságon túl a hátrányt kellett még a felpereseknek valószínűsíteniük. A védett tulajdonság és a hátrány közötti okozati összefüggést azonban már nem kell a felperesi oldalnak bizonyítania, valamint magát a joghátrányt sem. A zuglói esetben tehát arról kellett meggyőznünk a bíróságot, hogy a felperesek rosszabb körülmények közé kerültek azután, hogy lebontották a kunyhóikat. Ez azért volt fontos, mert az önkormányzat azt állította, hogy minden kötelezettségének eleget tesz, hiszen van a kerületben nappali melegedő, télen van éjjeli menedékhely, amelyeket bármikor igénybe vehetnek, és amelyek sokkal jobb körülményeket jelentenek, mint a bódék a vasúti töltés oldalában.

*„Most 80 százalékkal rosszabb körülmények között élek, mint akkor”* – mondta ezzel kapcsolatban az egyik felperes.

Ugyanezt támasztotta alá az utcai szociális munkás tanú is:

*„Ezekén a helyeken az ott lakók igyekeztek a lehető 'legnormalisabb' körülményeket megteremteni. [...] Ez azonban [ti. az Ilka utca és a Cserei utca sarkán lévő éjjeli menedék] nyilvánvalóan nem lehet egyenértékű, ugyanis egy felszuterén helyen került kialakításra, amely dohos, nehéz levegőjű, ami rettenetesen penészedett. Ez úgy működik, hogy este hatkor lehet bemenni, reggel hét-nyolc óra körül kell elhagyni. Egy légtérben alszik 30 ember, plusz volt egy helyiség 6 nő számára. Érkezési sorrendben tudnak itt éjszakára szállást kapni. Aki háromnegyed hat körül 35.-nek áll sorba, nagy valószínűséggel nem kap helyet. [...] A melegedőt eddig is használták, oda kérték például a postájukat, feliratkoztak mosásra, járbattak oda reggelizni. [...] A Francia telepen élők számára mindenképpen visszalépés volt, hogy elveszítették azt az állandó helyüket, amit kialakítottak maguknak, azt a kis mikrokö-*

zösséget. *A hajléktalanszálló sem egyenértékű azzal a milióval, amit a kunyhók szolgáltattak.*<sup>23</sup>

Miután a felperes mindezeket sikerrel valószínűsítette – valójában azonban mondhatjuk azt, hogy bizonyította, hiszen el kell jutnia a valószínűsítésnek addig, hogy arra ítéleti tényállást lehessen alapítani, azaz a bizonyosság szintjéig – akkor az alperesnek kell azt bizonyítani, hogy megtartotta, vagy nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Ebktv. személyi hatálya [4. § b) pont] egyértelműen kiterjed a helyi önkormányzatokra és azok szerveire, ez tehát azt jelenti, hogy a Zuglói Önkormányzat jogviszonyainak létesítése során, jogviszonyaiban, eljárásai és intézkedései során köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. A kötelezettség független attól, hogy az intézkedés hatósági jogkörben eljárva történik, vagy, mint a perbeli esetben, az önkormányzat bérlőként alanya a jogviszonynak. A törvény 7. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy mulasztás is lehet diszkriminatív.

Az önkormányzat akkor tartotta volna meg a kunyhólakókkal szemben az egyenlő bánásmód követelményét, ha bizonyítja, hogy velük szemben is lefolytatott valamely jogilag szabályozott eljárást. Ezt azonban az alperes nem tette meg, sőt azon az állásponton volt, hogy helyesen járt el, amikor birtokba vette a területet. Azt valóban tényként lehetett megállapítani az eljárás során, hogy az utcai szociális munkások szóltak az embereknek, hogy lesz bontás, azonban az időpont körüli bizonytalanságok miatt a kunyhólakók ismét arra a megállapításra jutottak – teljesen életszerűen –, hogy ismét csak fenyegetik őket.

Ugyanakkor az is tény, hogy a birtok (mint ténylegesen fennálló helyzet, amely a terület tulajdonjogától vagy használati jogától független) a területen tartózkodó hajléktalan embereket illette meg. Az önkormányzat tilos önhatalommal élt, amikor a birtoklásukban akadályozta, gátolta őket.

A birtokvédelmi eljárás nem lesz jogszerű akkor, ha a magánterületen tartózkodókat erőszakkal, tilos önhatalommal űzi el a tulajdonos vagy a bérlő a területről. Ilyen esetben a bérlőnek jegyzői, illetve bírósági eljárást kell kezdeményeznie a Ptk. 191. §-a alapján. Az eset megítélése szempontjából az is relevanciával bír, hogy ebben az ügyben az önkormányzat bérlő volt, egy egyszerű magánjogi aktus alanya, nem pedig hatóság, ehhez képest mégis úgy járt el,

úgy viselkedett a kunyhólakókkal szemben, mint egy hatóság. Egy bérlő ugyanis nem vehetné jogszerűen igénybe rendőrök, közterület-felügyelők és közmunkások segítségét. Az elsőfokú ítéletben ez áll: „...egyértelműen megállapítható, hogy az alperes hatóságként járt el a felperesek és más, a problémás területen élő emberekkel szemben a bontási munkálatok előkészítése során, anélkül, hogy bármiféle jogszerű eljárást indított volna, bármiféle jogorvoslati lehetőségről tájékoztatta volna őket. Konkrét véghatáridőt sem jelölt meg, mely időpontig kell a területet elhagyni. Miután ezek nem vezettek eredményre, döntött úgy, hogy a problémát magánjogi keretek között intézi.”<sup>24</sup>

Önmagában az tény, hogy az önkormányzat jogellenesen járt el, még nem jelenti egyben az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét is. Ahhoz mindenképpen kell a fentebb már kifejtett összehasonlítás, valamint hogy az alperes ne tegyen eleget a bizonyítási kötelezettségének, vagy az ne vezessen eredményre. Ha mindezek érvényesülnek, akkor meg kell állapítani a diszkriminációt.

„A bíróság álláspontja szerint azonban nyilvánvaló, hogy csupán a hajléktalan emberek csoportjával szemben, az érdekérvényesítő képesség gyengeségét, hiányát kihasználva járt az alperes a perbeli módon.”<sup>25</sup> Azaz a bíróság is arra az álláspontra jutott, mely a mi alapvetésünk is volt, nevezetesen, hogy semmilyen más problémát – akár az önkényes lakásfoglalók, akár bármilyen más engedély nélküli tevékenységet végzők – nem oldott és old meg hasonló módon szabályszerű eljárás nélkül a Zuglói Önkormányzat. Ugyanakkor minden lehetséges módon igyekezett a bontási dátummal kapcsolatos bizonytalanságot fenntartani, épp azért, hogy ne tudjon ellene senki fellépni, és esetleg mégis lefolytatni azt a bizonyos eljárást.

A per a Debreceni Ítéltábla előtt folytatódik 2014. október 16-án.

## JEGYZETEK

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az ABJ-4326/2011. számú ügyben.
2. Fővárosi Törvényszék 2014. február 24. napján kelt ítélete, 12.
3. 2013. október 24. napi tárgyalás jegyzőkönyve, 4.
4. Fővárosi Törvényszék 2014. február 24. napján kelt ítélete, 14.
5. Fővárosi Törvényszék 2014. február 24. napján kelt ítélete, 15.

Gacs Katalin, Finszter Nóra

# MŰHELYBESZÉLGETÉS A JOGI ALAPISMERETEK OKTATÁSÁRÓL

KONFERENCIA-BESZÁMOLÓ

Az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kara műhelybeszélgetést szervezett a jogász és a nem jogász hallgatók számára szóló jogi alapismeretek oktatás módszertani problémáiról, amelyre 2014. május 22-én került sor egyetemi oktatók és kutatók részvételével. A műhelyvita három részből állt, először a jogtudomány alapvetéseivel foglalkozó jogfilozófusok és jogszociológusok beszélgettek a jogi alapismeretek oktatásának általános kérdéseiről, majd egy kerekasztal-beszélgetés keretében a résztvevők beszámoltak arról, hogy mit tanítanak jogi alapismeretek címén. Végül pedig arról osztották meg egymással a tapasztalataikat, hogy milyen különbségek vannak a jogászok és nem jogászoknak tartott kurzusok között.

A jogi alapismeretek oktatásának általános kérdéseivel foglalkozó első panelt Salát Orsolya vezette, aki elsőként arra kérte a résztvevőket, fejtsek ki, hogy álláspontjuk szerint mi lehet a jogi alapismeretek oktatás célja? Bevezetés a jogtudományba? Vagy inkább a jog egy multidiszciplináris megközelítését vállalhatja fel? A jogra vonatkozó különböző megközelítések történeti áttekintésére kell törekednie, vagy nagyobb teret kellene kapnia az összehasonlító módszernek? A jogi alapismeretek tárgya keretében kell-e foglalkozni az értelmezésméleti kérdésekkel?

Az elsőként felszólaló Fleck Zoltán elárulta, hogy az egynapos rendezvény apropóját az jelentette, hogy felmerült az igény egy új jogi alapismeretek tankönyv készítésére az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának, valamint Társadalomtudományi Karának hallgatói számára, és ehhez a munkához gyűjtenének a más jogi karokon oktató kollégák segítségével némi szellemi inspirációt. A tervezett könyv célközönsége nemcsak a jogázhallgatók lennének, hanem a nemzetközi kapcsolatok alapszakos hallgatók is, sőt, Fleck az közvélemény érdeklődésére is számít. Így a könyvnek kettős funkciója lenne: egyrészt megismertetné a hallgatókat a jogrendszer alapjaival, annak hatásával, szereplőivel stb., másrészt pedig bevezetőt nyújtana a joghallgatóknak a társadalomtudományba, az utóbbi jelentőségének hangsúlyozásával. A jelenlegi tankönyvek ezt a kettős funkciót nem lát-

ják el, ennek egyik nyilvánvaló oka a jogi alaptan oktatásának struktúrája: egy félév alatt nem igazán jut idő készségfejlesztésre, társadalomtudományos szövegek olvasására. Hogy ezt a kettős funkciót a tananyag el tudja látni, két szemléleti elem szükséges: az „*in-context*”, vagyis a társadalompolitika, történet kontextusában való elhelyezés, valamint a pluralizmus, amely a jogász társadalmi felelősségét is képes bemutatni és megértetni a hallgatókkal. Fleck Zoltán tehát abból a feltevésből indult ki, hogy nincsen lényegi különbség aközött, hogy mit kell megtanulnia egy elsőéves jogázhallgatónak és egy elsőéves társadalomtudományi szakon tanulónak.

Takács Péter enyhén szkeptikus volt a fent vázolt koncepcióval szemben. Véleménye szerint nem könnyű feladat a két karnak egyaránt megfelelő tankönyvet készíteni. A jogázhallgatók esetén az is felmerülhet, hogy szükség van-e egyáltalán ilyen külön tantárgyra, nem elegendő-e, ha például a római jog tantárgy keretein belül történik meg az elméleti bevezetés. Az is fontos kérdés, hogy mibe vezessen be egy ilyen tantárgy: az államelméletbe, vagy jogelméletbe, a jogba, esetleg a jogtudományba.

Nagy Tamás szerint a jogászképzésben éppenséggel nincs szükség az egyes jogágakba bevezető tárgyra, hiszen azt a hallgatók megtanulják más tárgyakon. Kitért a mai magyar jogászképzés problémáira, és kiemelte: szerinte készségfejlesztésre van szükség, hogy a 18-19 éves hallgatók megtanuljanak társadalomtudományos szövegekkel bánni, és felkészüljenek azokra a pszichésen kihívó helyzetekre, amelyekkel majd szakmájuk során találkozni fognak. Jogi alapismeretként tehát készségfejlesztésre van szükség, amely ráadásul hatékonyan tudná felkészíteni a hallgatókat az egyetemi tanulásra is.

H. Szilágyi István szerint a jogfilozófia és a jogtudomány közül az utóbbi esetén szükséges a bevezető, de annak során a jogfilozófiát is meg lehetne alapozni. Véleménye szerint, bár egy társadalomtudományi alapképzés és a jogászképzés különbségeit nem lehet figyelmen kívül hagyni, használhatná mindkettő ugyanazt a bevezetést, amennyiben az kellően széles tárgykörű ahhoz, hogy mindkettőnek megfeleljen. A jogtudományi bevezető két szempont-

ból lenne fontos: egyrészt az ismétlés sosem árt, másrészt az alapkészletet (pl. hierarchia, jogforrás fogalma), amelyre a későbbiek (pl. büntetőjog) épülnek, meg tudná ismertetni a hallgatókkal. A társadalomtudományos szövegekkel álláspontja szerint nem a bevezetőben kell foglalkozniuk a jogászhallgatóknak, az később is ráér.

Szmodis Jenő szerint a jogászok esetén a jogi alaptan nem helyettesítheti a jogtörténetet, a jogbölcseletet, vagy az államtant, hanem inkább a jog társadalmi kontrollban gyakorolt szerepéről kellene, hogy szóljon, a főbb jogágakkal kellene megismertetnie a hallgatókat, a nemzetközi jog és a nemzeti jogok – külön kiemelve az EU-t – kapcsolódásait kéne bemutatnia.

A második panelben Kovács Kriszta vezetett egy kerekasztal-beszélgetést arról, hogy mit tanítanak a különböző jogágak képviselői a jogi alapismeretek címén.

Elsőként Kovács Ágnes mutatta be, hogy a Debreceni Egyetemen milyen keretek között oktatják a jogi alaptan tárgyát. Mivel az ilyen tárgyú kurzusok hallgatói elsősorban nem jogászok, a hangsúlyt a jog mint társadalmi jelenség mindennapos megismerésére helyezik. Nem tanítanak számos dolgot, amit általában ilyenkor szokás – a normaszervezetet és egyéb alapfogalmakat –, ezekkel a fogalmakkal ugyanis az elsőéves joghallgatóknak is nehéz megbirkózniuk. Ehelyett más témákra helyezik a hangsúlyt, a hallgatókkal inkább a jog és az igazságosság, illetve a jog és az erkölcs viszonyát érintő alapkérdéseket osztják meg. Ennek során igyekeznek arra rávilágítani, hogy a jogot az igazságosság teszi igazolhatóvá, így a jog több, mint pusztán kényszer. De olyan általános kérdéseket felvető gyakorlati problémákra is figyelmet fordítanak, hogy mit tegyen egy állampolgár, ha erkölcstelen szabállyal találkozik. Ezekben az esetekben az érvényesség, a legitimitás, a kötelező erő fogalmak értelmét lehetne a hallgatók számára könnyebben hozzáférhetővé tenni. Ezen fogalmak megismertetésén keresztül vezetik át a hallgatókat a jog természetének megismerésére, a jogi gondolkodás, jogi érvelés sajátosságaira. Eközben nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy a hallgatók érezzék, a tanult dolgok összefüggnek a gyakorlattal, és így rávilágítanak a jogász és a laikus gondolkodás különbségeire, ami ahhoz is vezethet, hogy a jog megoldása nem feltétlenül felel meg a társadalmi elvárásoknak. Ezenfelül némi összehasonlító szemléletet is közvetítenek, elsősorban a kontinentális és az angolszász jogi kultúra különbségeit feltárva. A klaszszikus jogelméletből pedig azokat a fogalmakat vizsgálják, amelyek a hallgatók képzési területéhez leginkább kapcsolódnak: nemzetközi tanulmányok

hallgatóinak például a szuverenitás és az autoritás kérdéseit emelik ki, politológus hallgatók esetén nagyobb hangsúlyt fektetnek a politikaelméletre és a politikai intézmények működésére, míg szociológus hallgatók számára a jogszociológiáról, a döntést befolyásoló tényezőkről, a jog társadalmi hatásáról beszélnek kiemelten.

Chronowski Nóra felszólalásában kifejtette, hogy alapvetően egyetért a műhelybeszélgetés kérdésfelvetéséből kiolvasható új törekvéssel, amely le akar számolni a hagyományos jogász – nem jogász megkülönböztetéssel. A megírandó könyvet és a jogi alaptan oktatását a demisztifikáció és a hiánypótlás jegyében kell elképzelni. A demisztifikáció azért fontos, mert az alkotmányjog a hallgatók számára távolinak, elvontnak, misztikusnak tűnik, pedig valójában „a jog az, amiben élünk”. A hiánypótlást pedig Chronowski szerint már fiatalabb korban el kellene kezdeni, hogy a diákoknak a középiskola vége felé legyen egy alapvető jogi és közgazdasági fogalomkészletük – ezt talán az erkölcstan helyében látja megvalósíthatónak. Az oktatásban köznapi példákból kiindulva kell bemutatni az alkotmányjogot, és a magyar alkotmányjogot kontextusában, a globális rendszerben kell elhelyezni. Ezért szükséges a *common law* és a kontinentális jogrend összehasonlítása, és sok alkotmány bemutatása, hogy a hallgatók maguk lássák, miben, mennyire hasonlítanak. A hallgatókat képessé kell tenni olyan alapfogalmak, mint a demokrácia, a jogállam, a szuverenitás meghatározására, akár AB határozatok olvasásával is. Az alkotmányjog oktatásában pedig külön ügyelni kell arra, hogy egyenlő arányban jelenjenek meg államszerkezeti kérdések és az emberi jogok, ne pedig az utóbbi kárára történjen az oktatás.

A büntetőjogot tanító Győry Csaba álláspontja szerint a bevezető jogi kurzuson három dologról kell beszélni: a jogi dogmatikáról, a jog társadalmi kontextusáról, illetve a jog összehasonlító aspektusairól. Ezek arányát felfogása szerint az határozza meg, hogy kiket kell tanítani éppen. Bár a büntetőjog tételes jogi tárgy, ahol szükség van jogi dogmatikára, mégis, ha nem jogászokat tanít, ezt kevésbé tartja számukra szükségesnek, ehelyett a hangsúlyt a másik két elemre helyezi. Ebből kiemelten foglalkozik például a kriminalizációval, amelynek kapcsán be tudja mutatni a jog és az erkölcs kapcsolatát, a büntetőjog hatásait és az eltérő politikai ideológiák összefüggéseit, olyan aktuális kérdésekkel színesítve, mint a gyűlölet-bűncselekmények, a holokauszt-tagadás, vagy az önkényuralmi jelképek büntethetősége. Szó eshet a büntetendő cselekmények társadalmi kontextustól való függőségéről, például a házasságon belüli erőszak megítélésének és szankcionálásának változá-

sáról. Nem jogi képzésen részt vevő hallgatók számára érdekes kérdés lehet a felróhatóság is, a büntetőjogi felelősség, szintén annak társadalmi kontextustól való függősége. De a legfontosabb, hogy mindezt mindig az adott képzéshez igazítva, példákkal illusztrálva kell oktatni.

Végül Kajtár Gábor beszélt arról, hogy a nemzetközi jogi nézőpont hogyan tudna hozzájárulni a jogi alaptan oktatásához. Egy személyes élményével kezdte mondandóját, amely harmadéves joghallgatóként történt meg vele. Tanúja volt annak, hogy újságírók végzős joghallgatókat kerestek egy interjúhoz, a kérdés pedig az volt, hogy definiálják, mi a jog. Kajtár Gábor számára a sokkoló élmény az volt, hogy egyetlen megkérdezett sem tudott válaszolni a kérdésre. Most pedig, miközben negyedéven nemzetközi jogot tanít, szintén ezzel a kérdéssel kezdi a képzést, hiszen ez segít aztán annak megválaszolásában, hogy jog-e a nemzetközi jog. A hallgatók gyűlölik az elméleti, alapozó tárgyakat, mert az oktatás nyers, száraz, ellenben az olyan konkrét kérdéseket, mint hogy jog-e a nemzetközi jog, szeretik. A nemzetközi jog pedig hozzájárulhatna ehhez azzal, hogy hangsúlyosabban vet fel olyan kérdéseket, amelyek minden jogágban felmerülnek, mint hogy mi a jog, miért tartják be, mi adja a legitimitását, illetve azt is jól meg tudja mutatni, hogy a jog nem statikus, hanem döntéshozatali folyamatok eredménye, tehát dinamikus. Másfelől segít kontextusba is helyezni az egyes kérdéseket, hiszen e nélkül már eleve nem lehet jogot tanítani, a magyar jog oktatásához szükséges a nemzetközi és az európai uniós jog is. Egy ilyen oktatás célja lehetne, hogy meghatározza, mit fognak a hallgatók a jogról gondolni, adjon egy pozitív első benyomást, hogy a hallgatók megszeressék, érdeklődjenek iránta, tehát nem úgy kellene működni, hogy sok száz oldalt magoljanak, inkább gondolkodási, érvelési struktúrákat tanuljanak.

A rövid előadásokat követően Kovács Kriszta azzal fordult a résztvevőkhöz, hogy mivel mindannyian felhoztak bizonyos fogalmakat – autoritás, szankció, alkotmányos demokrácia, jog – lehet-e ezeknek a fogalmaknak egy érthető, minden képzési területre érvényes meghatározást adni úgy, hogy az ne legyen túlságosan leegyszerűsítő. Chronowski Nóra azt vetette fel, hogy mivel a hallgatók már a Z generációhoz tartoznak, más módon absztrahálnak, más dolgokra reflektálnak, más befogadható számukra, így a hagyományos jogi dogmatikai megközelítés nem feltétlenül jó. Ehelyett a választ aktuális kérdésekre felfűzve lehet megadni. Kovács Ágnes szerint viszont nem baj, ha definiálunk és az nem általános érvényű, hiszen ha csak bemutatnánk a szembenálló álláspontokat, a hallgatók elvesznének benne. Ezzel szemben

vetett fel Győry Csaba egy gyakorlati problémát, tudniillik nem szabad elfeledkezni a hallgatók tanulási módszereiről: ha például kapnak egy definíciót, azt fogják csak leírni, a tanultakat pontokba akarják szedni és így megtanulni. Ehelyett problémaorientáltabb megközelítésre lenne szükség. Erre Kajtár Gábor válasza az volt, hogy van kísérlet arra, hogy ne ilyen vázlatosan, definíciósan tanuljanak, ilyen például az érettségien a fogalmazás. Ebben pedig mérhetetlen károkat okoznak azok az egyetemi tárgyak, amelyek mégis ezt erőltetik: például a római jog. Ez arra kondicionálja a hallgatókat, hogy megkeressék a könyvekben a vastagon szedett definíciót, azt szó szerint megjegyezzék és visszamondják. Éppen ezért nem kellene definíciót adni, hanem megfordítva, jogeseteken keresztül tanítani, így például a nürnbergi peren át megértetni a pozitív jog és a természetjog határait, az önkényességet. Kovács Ágnes szerint viszont már ez is egy definíció, egy elköteleződés, ami nem is baj, ilyeneket fel kell vállalni, és be lehet mutatni aztán mást is, de szükség van egy kiindulóponttra. Kajtár Gábor viszont rámutatott, hogy az elköteleződéssel az a probléma, hogy így a hallgatók nem tanulnak meg vitatkozni. Ezt erősítette meg Majtényi Balázs is: a társadalomtudományi karon a jogi alapismeretek keretében nem definíciókat tanítanak, mivel ez gátolná a társadalomtudományi gondolkodás fejlődését, s a számonkérés is a tananyag megértésére kérdez rá. Ezt a vitát kívánta Nagy Tamás elválni azzal a közbevetéssel, hogy bár jól meg lehet indokolni, hogy miért van szükség a különféle szemléletek definícióira, de szem előtt kell tartani, hogy így egy óriási terjedelmű anyagot fognak összeállítani, ami fizikailag is lehetetlen. Kovács Kriszta szerint viszont, mivel nem egy jogi alaptankönyvről van szó, hanem jogi alapismeretekről, ezeknek a fogalmaknak helye van benne, és lehet is rájuk egységes definíciót adni, aminek legfeljebb különféle árnyalatai vannak. Nagy Tamás ellenvetése szerint ezek a fogalmak éppen nagyon sokfélét jelentenek jogáganként, ezért a tankönyv összeállításakor radikális önkorlátozásra van szükség annak eldöntésében, hogy mi is kerüljön bele.

Az utolsó szekcióban a gyakorlat során felmerült problémákat osztották meg egymással a jogi alapismeretek oktatói, különösen a tekintetben, hogy van-e különbség a jogász és a más hallgatóknak tartott kurzusok között.

Kezdetnek Juhász Gábor felvetett néhány kérdést és gondolatot, amelyekre a meghívottak reagáltak. Először is felhívta a figyelmet arra, hogy a képzések struktúrájában alapvető különbség van: a jogászképzés hagyományos, osztatlan formában történik, míg a társadalomtudományi képzések

kétszintűvé váltak, így rövidebb idő alatt képeznek szakembereket. Azt is felvetette, hogy hangsúlyosabbá lehetne tenni a kompetenciakorlátokat – van-e olyan pont, ahol megáll az ő területük, és jogászhoz kellene inkább fordulni? Végül pedig nem lenne-e szükségük a nem jogász hallgatóknak jogszabály-értelmezésre?

Pap András László szerint, aki számos, nagyon különböző képzésen oktatót már jogi tárgyakat, a legfontosabb kérdés az, hogy kiknek készül a tananyag, hány órában tanítják a kurzust, van-e mellette más jogi tárgy is. Ez természetesen minden képzésen változik, de szerinte nem a legkisebb, hanem a legnagyobb közös többszöröst kell megtalálni a tankönyvírásnál. A bölcsészhallgatókkal szerzett tapasztalatai szerint szükség van egy középiskolai állampolgári ismeretek szintű megalapozásra, míg a CEU-n felkészült társadalomtudományi hallgatóknak a jogot mint a politika intézményesült formáját lehet bemutatni azt, hogy a jog nem cél, hanem eszköz, továbbá adott esetben a jogi alapismeretek oktatása alkalmas lehet érvelési technikák elsajátítására, akár úgy, hogy a hallgatók alkotmánybíróági határozatokat tanulmányoznak.

Tőle Bárd Petra vette át a szót, aki a CEU-n és az ELTE kriminológusképzésén oktat. A CEU-n nem jogvégzett emberi jogász MA hallgatóknak a szűkös időkeret miatt csak olyan alapfogalmakat tanít, mint a jogforrás, jogforrási hierarchia, alapjogok, illetve olyan alapvető kérdéseket járnak körül, hogy mit büntetünk és miért. Viszont a hallgatók igen felkészültek, így bármit mond az oktató, azt tudják kapcsolni korábbi ismereteikhez. Mivel tipikusan nagyon sokszínű a hallgatói csoport, más-más jogrendszerből is érkeznek a hallgatók, a tanultakat perspektívába lehet helyezni. Az ELTE kriminológiai képzésén viszont ugyan európai büntetőjogot tanít, de ott úgy látja, hogy annyira kevés jogi alapjai vannak a hallgatóknak, hogy mindenképpen egyfajta jogi alapismeretekkel kell kezdenie.

Bárd Petrát Monori Gábor követte, aki Pécsen jogi alaptant tanított különféle képzéseken, emellett pedig ügyvédként is praktizál, ami segít a gyakorlatorientáltságban – a hallgatók pedig szeretik, ha a praxisból, a joggyakorlatból mond példákat. Véleménye szerint igenis szükség van tételes jogi ismeretekre,

bár egy félév, azaz 30 óra elég kevés, így nehéz bele-sűríteni. Sajnálatos tapasztalatként említette, hogy a színvonal esik, bár erre kitaláltak egy fakultációt, ahol olyan alapvető dolgokat tanítanak, mint hogy hogyan jegyzeteljenek vagy hogyan vizsgálzzanak szóban, illetve írásban, de éppen a színvonal miatt Monori Gábor úgy tartja, vissza kellene állítani a szóbeli felvételi rendszert, hogy kiszűrjék a gyengébbeket.

Végül Majtényi Balázs beszélt, aki bemutatta az ELTE-TáTK koncepcióját a jogi alapok oktatásáról. Egyben azt is megmagyarázta, honnan jött a tankönyvírás ötlete: az alapképzésen a jogi alapismeretek kurzust több mint 400 hallgató látogatja, akik különböző alapképzési szakokról jönnek, ezért a tananyagot is úgy kellett összeállítani, hogy az mindnek megfeleljen. A kiindulópont tehát az, hogy a jog az a társadalmi valóság, amiben élünk, ezen keresztül kívánják felkelteni az érdeklődést. A megközelítés sajátossága, hogy definíciókat nem adnak, és nem kérnek számon, ehelyett olyan fogalmakat, mint például a jog, határeseteken keresztül mutatnak be. Emellett a fogalmakhoz kritikai szempontot adnak, jogi problémákat úgy oktatnak, hogy azt gyakran elszakítják tértől és időtől, ebben nagyon hasznosnak bizonyulnak az irodalmi művek, vagy akár festmények, előbbieik közül főként azok, amelyek ismertek, esetleg népszerűek is a hallgatók körében. Így például felhasználják H. Szilágyi Istvánnak *A Gyűrűk Urában* megjelenő jogi problémákkal foglalkozó írását, vagy a nemzetközi jog megértéséhez Sajó András hasonlatát, amely Bruegel *Bábel tornya* című festményével von párhuzamot. Ez a módszer alkalmas arra, hogy a képzés alapját mindvégig a kérdésfelvetés jelentse. A félévnek nem az a célja, hogy a végére a hallgatók konkrét jogeseteket oldjanak meg, hiszen azzal a valóságban úgyszakemberhez fordulnának, hanem sokkal inkább az, hogy a jog iránti érdeklődést felkeltsék.

A beszélgetést Fleck Zoltán zárta, azzal, hogy a cél az, hogy a hallgató értelmiségiként megszerezzen bizonyos készségeket. Jogi és más egyéb képzéseken ugyanazt a könyvet természetesen másként fogják alkalmazni, ezért fontos, hogy a születendő könyv megközelítése nyitott legyen.

# ABSTRACTS

## ESSAYS

Mátyás Bódig analyses the doctrinal framework of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). Over the past twenty-five years, the CESCR has developed a complex system of human rights obligations, especially visible in the General Comments. He discusses two characteristic doctrinal constructs in CESCR jurisprudence: the so-called ‘minimum core obligations’ and the tripartite classification of State obligations, and argues for a doctrinal innovation in the area of economic and social rights.

Katalin Gacs examines constitutional problems of the homeless people’s criminalization in Hungary. By analysing constitutional, governmental and municipal regulations and Constitutional Court decisions from the past years, she finds that now we face a system seriously violating human rights. Far from recognising the right to housing, the regulatory context instead amounts to the criminalisation of poverty.

## FORUM

The contributions of Andrea Borbíró, Gábor Juhász, Attila Láposy – Katalin Szajbély, Bálint Misetics and Gergő Prazsák discuss the recent regulatory turn criminalizing homelessness in Hungary, and find severe inconsistencies within the constitutional approach and within criminal policy, in addition to tensions with the principles of international human rights standards.

## DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Miklós Lévay, Krisztina Kovács and Anna Doszpoth overview the case-law of the Federal Constitutional Court of Germany and the European Court of Human Rights related to the whole life sentence, placing particular emphasis on the Magyar László v. Hungary judgment. The authors argue that the relevant Hungarian regulation should be reformed and they offer a *de lege ferenda* proposal.

Júlia Mink comments on the decision of the European Court of Human Rights in the case Magyar Keresztény Mennonita Egyház against Hungary initiated by 17 Hungarian religious groups, which lost their church status due to the new law on freedom of religion.

Renáta Uitz comments on recent decisions of both the European Court of Human Rights and the U.S. Supreme Court on religious freedom. She investigates whether these decisions represent the crisis of this traditional human right while religious diversity increases.

## AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the European Court of Human Rights, and the Hungarian Constitutional Court are presented.

## PROTECTORS OF RIGHT

Erika Muhi presents the so-called ‘Zugló homeless people’s case’, in which people were forcefully evicted from their place of stay without any legal procedure by the local self-government. An NGO, the Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities initiated proceedings alleging discrimination, and has so far won the case.

## REVIEW

In this column we report of a conference organized by INDOK and ELTE TáTK on renewing the education of introduction to jurisprudence with regard to the adoption of the new constitution of Hungary.