

Bódig Mátyás

GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK AZ ENSZ EMBERI JOGI MECHANIZMUSAIBAN: EGY EMANCIPÁCIÓS FOLYAMAT TANULSÁGAI

BEVEZETÉS

Egy korábbi, szintén a Fundamentumban megjelent írásomban megjegyeztem,¹ hogy az elmúlt mintegy tíz évben öröndetes módon felélénkült az érdeklődés a gazdasági és szociális jogokat érintő elméleti és dogmatikai kérdések iránt. Ott ez a kijelentés csak a specifikus emberi jogi kötelezettségek és a dogmatikai fejlődés elemzésének kontextualizálását szolgálta. Ezúttal közelebbről is szemügyre veszem ezt az állítást, és megvizsgálom, hogy milyen következményekkel jár az emberi jogok védelmének gyakorlatára. Részben arról beszélek, hogy milyen karriert futottak be a gazdasági és szociális jogok az ENSZ emberi jogi mechanizmusaiban, és hogyan változott a megítélésük a vonatkozó szakirodalomban, részben pedig arról, hogy miért fontos, hogy még a jelenleginél is több figyelmet szenteljünk ezeknek a jogoknak. Az elemzés háttérében két meggyőződés áll. Az egyik (és valamivel kevésbé érdekes) az, hogy a gazdasági és szociális jogok hatékonyabb érvényesítése továbbra is sürgető feladat marad a nemzetközi közösség számára. A másik az, hogy ha több figyelmet szentelünk a gazdasági és szociális jogoknak, az segít jobban megérteni az emberi jogok problematikájának komplexitását. Jobban megértjük például, hogy hogyan illeszkedik az emberi jogok védelme a modern kormányzás (és közszolgáltatás) körülményei közé. Nem állítom, hogy az alapul vett tézis – mely szerint a gazdasági és szociális jogok (illetve az azokat tartalmazó nemzetközi dokumentumok²) növekvő jelentőségre tesznek szert – különösebben eredeti vagy vitatott lenne. Ám érdemes elemezni, hogy mindez mit jelent a nemzetközi emberi jogok fejlődésére nézve.

Akárcsak a korábban megjelent írásomban, a gazdasági és szociális jogokat itt is kifejezetten a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban GSZJNE) érvényesítésének problematikáján keresztül vizsgálom. Nem foglalkozom regionális emberi jogi mechaniz-

musokkal, és nemzeti szintű jogi intézményeket is csak futólag említek. Ebben az írásban is különös figyelmet szentelek annak a munkának, amelyet az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (a továbbiakban GSZKJB) végez. Igyekezem kimutatni, hogy a nemzetközi kapcsolatok és az ENSZ intézményeinek politikai dinamikája hogyan vezetett a GSZKJB megalapításához, és hogy a Bizottság hogyan vált tényezőjévé annak a folyamatnak, amelyben a gazdasági és szociális jogok jelentősége érzékelhetően megnövekedett.

Az elemzést három részre bontottam. Az első tisztázza, hogy milyen értelemben beszélhetünk a gazdasági és szociális jogok jelentőségének növekedéséről. Mint látjuk, nem arról van szó, hogy a gazdasági és szociális jogok okvetlenül hatékonyabban érvényesülnének. Amit látunk, az egyelőre inkább egy diszkurzív jelenség (a szakirodalmi vita megélénkülése), illetve az intézményes működés intenzitásának fokozódása. A második részben azt veszem szemügyre, hogy a gazdasági és szociális jogok hatékonyabb védelmére tett erőfeszítéseknek milyen elméleti és dogmatikai hozadéka van. Ez segít jobban megérteni a GSZKJB dogmatikai munkájának karakterét, és irányban tartani az elméleti irodalom elemzését. A harmadik részben arra kérdezek rá, hogy a gazdasági és szociális jogokra irányuló figyelem fokozódása hogyan járulhat hozzá a hatékonyabb jogvédelem módszereinek kidolgozásához. Amint látjuk majd, egyáltalán nem az a helyzet, hogy pusztán tovább kell haladnunk a GSZKJB vagy más intézmények által kitaposott úton. Az utóbbi pár évtizedben lezajlott dogmatikai fejlődés bizonyos torzulásokhoz is vezetett, amelyek a további előrelépés akadályaiává válhatnak.

Az egyszerűség kedvéért következetesen „gazdasági és szociális jogoktól” beszélek majd az elemzés tárgyának megragadásakor. *A par excellence* kulturális jogok kívül esnek az elemzés keretein. Az elemzés során a gazdasági és szociális jogok közül is különös hangsúllyal foglalkozom bizonyos szociális

jogokkal. A kortárs dogmatikai és politikai viták középpontjában valójában az egészséghez, az oktatáshoz, a lakhatáshoz, a táplálkozáshoz és a megfelelő életszínvonalhoz való jog áll.³

POLITIKAI DINAMIKA ÉS JOGI FEJLŐDÉS

Kevesen vitatnák, hogy a folyamatban, amelynek során az emberi jogok kötelező nemzetközi normáit rögzítették, a gazdasági és szociális jogok egyfajta marginalizált helyzetbe szorultak. Hasznos, ha kiindulópontként tisztázzuk, hogy milyen tényezők vezettek ehhez a marginalizálódáshoz.

Széles körben elterjedt (és nem is egészében téves) nézet, hogy a gazdasági és szociális jogok a második világháború utáni, számukra kedvezőtlen politikai dinamika áldozataivá váltak. A hidegháborús szembenállás nem adott érdemi esélyt arra, hogy sikerüljön megtalálni az alkalmas intézményes formákat az akkori-ban még mindig újszerűnek ható és széles körben vitatott gazdasági és szociális jogok számára. A hidegháborús kontextus fontosságát azonban könnyű félreérteni. A gazdasági és szociális jogok nemzetközi szintű intézményesülésével kapcsolatos megértésünket gyakran elhomályosítja az a mítosz, amely szerint ezeket a jogokat a Szovjetunió és szövetségesei tekintették szívügyüknek, míg a nyugati politikusok, a nyugati gondolkodók és a nyugati aktivisták a polgári és politikai jogokat tolták előtérbe.⁴ Ez állítólag indokolatlanul felerősítette a jogok két csoportja közötti kontrasztot, a gazdasági és szociális jogokat pedig rossz hírbe hozta az államszocializmussal való asszociáció.

Fontos látni, hogy miért pontatlan az eseményeknek ez az ábrázolása. Mindenek előtt nem igaz, hogy ezek a gazdasági és szociális jogokra vonatkozó normák (különösen, ahogy a GSZJNE-ben megjelennek) a Szovjetunió és szövetségesei koncepcióját tükröznék. A keleti blokk államai nem játszottak vezető szerepet a GSZJNE dogmatikai arculatának formálásában. Mi több, ezek az államok maradtak a GSZJNE érdemi nemzetközi monitorozásának fő kerékkötői egészen a nyolcvanas évek végéig.⁵

Amint közismert, a két egyezségokmány háttérében az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) áll, márpedig abban a gazdasági és szociális jogok szerepeltetése mindenek előtt amerikai hatást tükröz.⁶ A GSZJNE szerkezeti és dogmatikai sajátos-

ságai pedig alapvetően a fejlődő országok (mint India) növekvő befolyását tükrözik a szövegezési folyamatban. Ez utóbbi ténynek különösen fontos implikációi voltak a gazdasági és szociális jogok nemzetközi jogi intézményesülésére nézve. A fejlődő országok ragaszkodtak ahhoz, hogy a gazdasági és szociális jogok bekerüljenek az egyezségokmányok szövegébe, de azt is legalább ilyen fontosnak tartották, hogy a részes államok szociálpolitikája ne kerüljön érdemi nemzetközi monitorozás hatálya alá.⁷

Ugyanilyen fontos, hogy az 1940-es és 50-es évek politikai fejleményei nem kifejezetten a gazdasági és szociális jogok marginalizálódását okozták, a nemzetközi emberi jogok általában háttérbe szorultak. Már az 1940-es évek végére világossá vált, hogy az emberi jogi normák még hosszú ideig nem fognak központi szerepet betölteni a nemzetközi együttműködés kereteinek formálásában. Samuel Moyn egye-

nesen amellet érvel, hogy már az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is inkább ezeknek a reményeknek az eltemetése volt.⁸ Az egyezségokmányok szövegezése körüli viták elhúzódása – egészen 1966-ig –, valamint az a tény, hogy a két egyezségokmány csak 1976-ban lépett hatályba, mindenkép-

pen ezt a benyomást erősíti. A gyarmatbirodalmaik bomlásával együtt járó jogi és politikai komplikációk miatt az Egyesült Királyság és Franciaország óvatos manőverezésre kényszerült. Az Egyesült Államok pedig tudatosan visszalépett a vezető szereptől az 1950-es évek elején. Jelentős részben a faji szegregáció politikailag egyre nagyobb terhet jelentő gyakorlata miatt, az Eisenhower-adminisztráció csak úgy tudta leszerelni belső kritikussait, hogy feladta a demokrata elődjeinek ambícióit a nemzetközi emberi jogok kérdésében.⁹

Ebben a politikai helyzetben az érdemi kezdeményezés sok vonatkozásban a fejlődő országok kezébe került. Ennek látványos következménye az 1950-es és 60-as években a dekolonizáció emberi jogi aspektusainak előtérbe tolésa lett.¹⁰ A hetvenes években a fejlődő országok számszerű többségbe kerültek az ENSZ Közgyűlésben. Erejüket az "új gazdasági világregend" (*New International Economic Order*)¹¹ programjának ENSZ-politikává avatásával próbálták megmutatni. Az emberi jogok vonatkozásában ennek a programnak a következménye volt a fejlődéshez való jog (amelyet Kéba M'Baye szenegáli jogász és diplomata fejtett ki először 1972-ben¹²) látványos karrierje az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban.¹³ Ezek a kezdeményezések mind a mai napig alakítják az

ENSZ emberi jogi intézményeinek tematikáját, de nem járultak hozzá érdemben az emberi jogok hatékonyabb érvényesüléséhez. Sőt, a hetvenes évek közepéig inkább az volt a tendencia, hogy az ENSZ emberi jogi dokumentumainak tematikája egyre inkább elszakadt az érdemi emberi jogi aktivizmus prioritásaitól.

Ez a nemzetközi emberi jogok számára problematikus politikai dinamika azután váratlan és döntő fordulatot vett a hetvenes évek végén. Samuel Moyn egészen pontosan 1977-et jelöli meg a fordulat éveként.¹⁴ Ebben az évben nyert Nobel-békedíjat az Amnesty International (sokat ekkor hallottak először az emblematikus emberi jogi szervezetről). Ebben az évben irányította rá a figyelmet a csehszlovák ellenzék polgári jogi követeléseire a Karta 77 (a Helsinki Záróokmány alapjaira támaszkodva). És ebben az évben kötelezte el magát az Egyesült Államokban a Carter-adminisztráció az emberi jogi prioritások érvényesítése mellett a külpolitikában.¹⁵ Így válhattak az emberi jogi kérdések fontos politikai tényezővé a hidegháború utolsó évtizedére.

Ebben a korszakban vált igazán látványossá a gazdasági és szociális jogok marginalizált pozíciója. Amikor az emberi jogi kritika elsődleges célpontjai a Szovjetunió és szövetségesei (illetve, részben az Egyesült Államok kormányának akarata ellenére, a dél-amerikai katonai junták) voltak, a polgári és politikai jogok érthető módon felértékelődtek. A szovjet rendszer alapvetően szabadságellenes karakterét a legszemléletesebben a szabad véleménynyilvánítás és a szabad választások hiányára, az egyesülési és gyülekezési jog semmibe vételére, valamint a rendőri brutalitásra és a különböző kisebbségi csoportok elleni fellépésre rámutatva lehetett demonstrálni.¹⁶ A politikai dinamika megváltozott ugyan, de a gazdasági és szociális jogok szempontjából kedvezőtlen maradt.

A nyolcvanas évek az emberi jogi aktivizmus térnyerésének időszaka. Ám az aktivisták ekkor valóban gyümölcsözőbbnek találták a polgári és politikai jogok problematikáját.¹⁷ Az alapvető jogok megsértésének legmegrázóbb esetei (mint a kínvallatás, a tüntetők elleni rendőri erőszak, a másként gondolkodók bebörtönzése) könnyebben mozgósíthatóvá teszik a közvéleményt. Erkölcsi megítélésük kevésbé vitatott, és többnyire egyértelműen azonosítható, hogy kik a felelősök a jogsértésekért. A gazdasági és szociális jogok megsértése (mint például ha az egészségügyi ellátás krónikusan alacsony színvonalú) gyakran komplex társadalmi és politikai tényezők összjá-

tékának a következménye. Ez megnehezíti mind a konkrét felelősökre vonatkozó erkölcsi ítéletek, mind az életképes megoldási javaslatok megfogalmazását. A közvélemény mind a mai napig vonakodik ezeket a problémákat emberi jogi keretek között értelmezni. A tények azt mutatják, hogy lényegesen toleránsabbak vagyunk a gazdasági és szociális jogok megsértésének eseteivel szemben.¹⁸

Abban, hogy a gazdasági és szociális jogok nem sokat profitáltak az emberi jogi diskurzus térnyeréséből a nyolcvanas években, jelentős szerepe volt a GSZJNE sajátosságainak. Az Egyezségokmány nem illeszkedik jól az emberi jogi diskurzus fejlődési irányaihoz. Sok szempontból tudatosan megnehezíti a pontos emberi jogi kötelezettségek (és a kötelezettségek teljesítéséért való felelősség) megállapítását.¹⁹ A GSZJNE a többi emberi jogi dokumentumnál gyorsabban avult: az a hangsúly, amelyet a javak újraelosztására²⁰ és a szakszervezeti aktivizmusra helyez, a jóléti államnak egy mára időszerűtlenné vált vízióját tükrözi.²¹ A dokumentum azoknak a törekvéseknek lett az emlékműve, amelyek a munkásmozgalmat a 20. század első felében jellemezték.²² Az például, hogy a szociális jogok a gazdasági jogokkal kapcsolódnak össze, abból az elképzelésből ered,

hogy az oktatáshoz, a lakhatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való jog a munkavállalók gazdasági függetlenségének előfeltételei. Ezeknek a jogoknak a biztosítása kell ahhoz, hogy a munkahelyük elvesztésétől vagy a betegségtől való félelem ne taszítsa a munkavállalókat kiszolgáltatott helyzetbe.²³

A GSZJNE-t ráadásul egyszerre terheli egyfajta koncepcionális feszültség, valamint a benne foglalt kategóriák krónikus pontatlansága. A koncepcionális feszültség abban áll, hogy az Egyezségokmány a gazdasági és szociális jogokat illetően egy maximalista és egy minimalista normatív program szerencsétlen keverékét kodifikálja.²⁴ Amikor pedig az Egyezségokmány a részes államok kötelezettségeit ragadja meg, a „fokozatos biztosítás” és a „rendelkezésre álló erőforrások” inherensen határozatlan és relativizáló kategóriáival operál.²⁵ Kezdetből aggodalomra adott okot, hogy a GSZJNE-nek ez a vonatkozása szabad kezet ad a kötelezetteknek, hogy tetszés szerint halogassák a gazdasági és szociális jogok hatékony védelmének biztosítását. Annak ellenére, hogy a GSZJNE talán a leggyakrabban és legcínikusabban megsértett emberi jogi dokumentum az ENSZ egész emberi jogi rendszerében,²⁶ az Egyezségokmány széles körű ratifikálása jó két év-

tizedig még annyi hatást sem tudott kiváltani, hogy a legfontosabb nemzetközi aktorok súlyos és sürgető problémaként fogják fel.²⁷

Abban, ahogyan a GSZJNE-t szövegezték, jellegzetesen nyilvánulnak meg a fentebb említett politikai tényezők. A fejlődő országok számára fontos volt, hogy a gazdasági és szociális jogok szerepeljenek a jogi erővel rendelkező emberi jogi normák között, de ez nem jelentette azt, hogy kihívást intéztek volna az ellen az ártalmas konszenzus ellen, amely ezekre a jogokra inkább a szociálpolitika irányelveiként, mint azonnal teljesítendő kötelezettségek forrásaiként tekint.²⁸ Az, hogy a GSZJNE nem állított fel specializált testületet az Egyezségokmány érvényesülésének monitorozására, részben ugyancsak a fejlődő (különösen az afrikai) országok ellenállásának tudható be.²⁹

Noha a GSZJNE szövegében egyértelműen megnyilvánultak a fejlődő országok ambíciói, hogy rajta hagyják a kezük nyomát a nemzetközi emberi jogi dokumentumokon, az eredmény, ironikus módon, a nyugati jóléti állam modellként való elfogadását tükrözi.³⁰ Ez a potenciális tállalkozási pont a nyugati és a fejlődő országok között tette lehetővé, hogy a GSZJNE szövegezésének kérdésében (ha hosszadalmas viták után is) kompromisszum születessen olyan országok között, amelyek egyébként mind politikai, mind gazdasági berendezkedésük tekintetében nagyon különböztek egymástól.³¹ A GSZJNE egy olyan politikai-jogi koncepció talaján áll, amely elismeri az állam kötelezettségét, hogy széles körben biztosítsa a közszolgáltatások hozzáférhetőségét és a munkavállalók egzisztenciális biztonságát, de a jogok megvalósulására nem okvetlenül tekint úgy, mint amik a kormányokon jogi értelemben számon kérhetőek lennének. Az államok nem kívánják és nem is tolerálják, hogy nemzetközi testületek érdemi felülvizsgálatot gyakoroljanak a társadalompolitikájuk felett.

Noha a nyugati országokkal szemben gyakran megfogalmazódott a vád, hogy a vonakodásuk miatt szorultak másodrendű pozícióba a gazdasági és szociális jogok,³² Jack Donnelly joggal érvel amellett, hogy – legalábbis annak a dogmatikai modellnek a fényében, amely széles egyetértés tárgyát képezte a GSZJNE megalkotásakor – a nyugati országok a gazdasági és szociális jogok valódi védelmezői.³³ Ez persze nem igazán ok az ünneplésre. Ez az alaphelyzet garantálta a gazdasági és szociális jogok marginalizálódását. A GSZJNE eredeti szabályozási mo-

dellje nem teljesíthette az emberi jogi kötelezettségek hatékony monitorozásának alapvető feltételeit.³⁴ Nincs okunk meglepődni azon, hogy a GSZJNE monitorozására tett erőfeszítések kétségbeejtően elégtelennek bizonyultak az 1980-es évek végéig.³⁵

Ha belátjuk, hogy a GSZJNE az emberi jogok védelmének egy olyan megközelítését tükrözi, amelytől az emberi jogi mozgalom sok évvel ezelőtt elmozdult,³⁶ akkor érdekes kérdésként vetődik fel, hogy hogyan sikerült kiutat találni ebből az előnytelen helyzetből. Az igazán látványos változások szinte mind az 1990-es években mentek végbe, de hiba lenne csak erre az évtizedre koncentrálni. A változások sok tekintetben visszavezethetőek korábbi fejleményekre, amelyek hatása a kilencvenes évekre adódott össze.

Először is, az emberi jogi egyezmények rendszerébe mindig is bele volt építve egy gyenge „ellenerő” a gazdasági és szociális jogok marginalizálásával szemben. Amikor 1952-ben megszületett a sokat vitatott döntés, hogy a kötelező emberi jogi normák

MINT LÁTTUK, A NYOLCVANAS ÉVEK VÉGÉRE AZ EMBERI JOGI DISKURZUS MINTEGY INTERIORIZÁLTA A KRITIKÁT, HOGY A NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEK NEM SZENTELNEK ELÉG FIGYELMET A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOKNAK, ÉS HOGY EZT A HIÁNYOSSÁGOT NEM LEHET INTÉZMÉNYI REFORMOK NÉLKÜL PÓTOLNI

anyagát két egyezségokmányra bontják, az érintettek külön hangsúlyozták, hogy ez nem jelenti a gazdasági és szociális jogok leértékelését.³⁷ Bár ezt a későbbi intézményes gyakorlat fényében nehéz komolyan venni, a két egyezségokmány egyenlőségének tétele mégis körvonalazott egy fontos elvet, amely a későbbi dogmatikai fejlődés kulcs tényezője lehetett. Az elv 1968-ban, a Teheráni Proklamációban öltött explicit

formát az emberi jogok oszthatatlanságának (*indivisibility*) doktrínájaként.³⁸ Eszerint a polgári és politikai jogok sem érvényesülhetnek a maguk teljességében, ha a gazdasági és szociális jogokat nem biztosítják. Aki tiszteli az emberi jogokat, annak az összes emberi jogot aktívan kell védelmeznie. Bár a mai napig nem teljesen egyértelmű, hogy pontosan milyen implikációi vannak, az oszthatatlansági doktrína a nyolcvanas évektől az elméleti és dogmatikai fejlődés egyik fontos tényezője lett. (Az elméleti fejlődés kulcsmozzanatait a következő részben tekintem át.)

Mindenképpen ki kell emelni két intézményes fejleményt is. Az egyik az, hogy a későbbi emberi jogi dokumentumok további kísérleteket tettek a gazdasági és szociális jogok dogmatikailag hiteles megragadására. A hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (*UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* – CEDAW) szöve-

gezésével és ratifikálásával kapcsolatos viták tartották napirenden a gazdasági és szociális jogok problematikáját.³⁹ Ennél is fontosabb számunkra, hogy a nyolcvanas években elmozdulás történt a GSZJNE eredeti dogmatikai modelljéhez képest. Mind az Emberi Jogok Bizottsága, mind a Gazdasági és Szociális Tanács felismerte annak a sokszor hangoztatott tézisnek a tarthatatlanságát, hogy az ENSZ ugyanolyan hangsúlyt helyez a gazdasági és szociális, mint a polgári és politikai jogokra.⁴⁰ Hogy legalább valami realitása legyen a tézisnek, a monitorozás gyakorlatát stabilabb intézményes alapokra kellett helyezni. Ennek eredmény lett a GSZKJB megalapítása az 1980-as évek közepén.⁴¹

Ezek az intézményi változások természetesen érdemi következmények nélkül is hagyhatták volna az emberi jogi diskurzust. Valaminek a politikai dinamikában is meg kellett változnia ahhoz, hogy az intézményi reformok egy fejlődési folyamat kezdetét, ne pedig a végét jelentsék. A fordulatot természetesen a hidegháború vége hozta el. Fentebb azt állítottam, hogy negyvenes évek végére eldőlt, hogy az emberi jogi normák hosszú ideig nem lesznek a nemzetközi kapcsolatok meghatározó tényezői. A hidegháború lezárultával, a kilencvenes évek elején merülhetett fel először komolyan, hogy ezen talán lehet változtatni. Megnyílt az út az emberi jogi normák szerepének újragondolása előtt a nemzetközi kapcsolatok rendszerében. Hosszú idő óta először esély mutatkozott az ENSZ emberi jogi mechanizmusainak érdemi reformjára. Ennek nyomán a kilencvenes évek kétségtelenül az emberi jogi diskurzus legoptimistább (és sok szempontból legizgalmasabb) korszaka lett.⁴²

A kilencvenes évek megváltozott ambícióinak legfontosabb kifejeződése minden bizonnyal a Bécsi Nyilatkozat: az 1993-ban tartott ENSZ Emberi Jogi Világkonferencia záródokumentuma.⁴³ A Teheráni Proklamációnál messze ambiciózusabb szöveg minden korábnál teljesebb áttekintést ad a nemzetközi emberi jogok dogmatikai kereteiről. (Egyebek között megtalálhatjuk itt az oszthatatlansági elv részletesebb – és valamivel pontosabb – megfogalmazását is.⁴⁴) A Bécsi Nyilatkozat ugyancsak irányt szabott egy sor későbbi intézményes változásnak. (A Bécsben született javaslatok nyomán hozták létre például az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának pozícióját.⁴⁵) A nyilatkozatnak a gazdasági és szociális jogok szempontjából is különös jelentősége van. Mint láttuk, a nyolcvanas évek végére az emberi jogi diskurzus mintegy interiorizálta a kritikát, hogy a nemzetközi in-

tézmények nem szentelnek elég figyelmet a gazdasági és szociális jogoknak,⁴⁶ és hogy ezt a hiányosságot nem lehet intézményi reformok nélkül pótolni. A Bécsi Nyilatkozat is megerősítette ezt a tendenciát. Lendületet adott például a GSZJNE Fakultatív Jegyzőkönyvére irányuló erőfeszítéseknek.⁴⁷ Ez korántsem vetett véget a gazdasági és szociális jogok körüli koncepcionális vitáknak,⁴⁸ ám megváltoztatta azok tematikáját és kilátásait.

A kérdés az, hogy a kilencvenes években felvetődött lehetőségeket milyen módon ragadták meg azok, akiknek szívügye volt a gazdasági és szociális jogok érvényesülése. Számunkra ebben az összefüggésben természetesen a GSZKJB intézményes gyakorlatai a legfontosabbak. A GSZKJB dogmatikai erőfeszítéseit nem a GSZJNE eredeti dogmatikai koncepciójának rehabilitációjára irányuló törekvés határozta meg. Inkább arról volt szó, hogy GSZJNE koncepcionális hibáit dogmatikai újítások és intézményes reformok útján kell kiigazítani. Ez nyilvánul meg például a GSZKJB következetes erőfeszítéseiben, hogy jogkörei szempontjából egy szintre kerüljön a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya monitorizálásával megbízott Emberi Jogi Bizottsággal (*Human Rights Committee*); illetve, hogy

a GSZJNE egészüljön ki egy panaszméchanizmust is magába foglaló Fakultatív Jegyzőkönyvvel.⁴⁹ (Ne feledjük, hogy a két Egyezségokmány szétválasztásának meghatározó indoka éppen az a nézet volt, hogy nem helyénvaló, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesülését ugyanolyan monitorozási eljárásoknak vessék alá,

mint a polgári és politikai jogokat.) De ide tartozik a GSZKJB-nek az a törekvése is, hogy új dogmatikai keretet adjon a részes államok emberi jogi kötelezettségeinek, és ezzel határt szabjon a „progresszív realizálás” inherensen relativizáló elvének.

Ezeket az összefüggéseket, amelyeket korábbi cikkemben már tárgyaltam,⁵⁰ ezúttal nem részletezem; fontosabbnak tartom, hogy arra összpontosítsak, miként igyekezett a GSZKJB intézményes ambícióit megvalósítani. Hogyan pozícionálta magát az emberi jogi diskurzusban? Az emberi jogi egyezményeket monitorozó testületeknek természetesen a részes államok az elsődleges kommunikációs partnerei. Intézményes ambícióikat végső soron csak a részes államok támogatásával érhetik el. Ebből első látásra az következne, hogy a GSZKJB-nek mindenekelőtt a vele kapcsolatba kerülő kormányok szimpátiájának elnyerésén kell dolgoznia. Ám a Bizottság kezdetől tisztában volt azzal, hogy saját gyakorlatának szak-

FÉLRE KELLETT SÖPÖRNI A NEGATÍV ÉS POZITÍV JOGOK KÖZÖTTI KÜLÖNBSÉGTÉLT. PONTOSABBAN KELLETT FELTÁRNI AZ EMBERI JOGOK ÉS A HATALOMNÉLKÜLISÉG (DISEMPOWERMENT) KÖZÖTTI KAPCSOLATOT

mai és politikai hitelességét ezen a módig aligha lehet megszilárdítani. Hosszabb távon az szolgálja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését, ha a GSZKJB gyakorlata elsősorban az emberi jogi aktivisták szemében válik hitelessé. A GSZKJB szakmai tekintélyét pedig azzal lehet megerősíteni, ha a bizottság dogmatikai tevékenysége az emberi jogi szakirodalom tendenciáival kerül összhangba. Ennek megfelelően a GSZKJB fontos szerepet játszott az emberi jogi NGO-k bevonásában a saját eljárásaiba. (Ennek megnyilvánulása, hogy a Bizottság „árnyékjelentéseket” fogad civil szervezetektől, hogy a részes államok által a hivatalos jelentésekben közölt információkat kontextusba helyezhesse.⁵¹) A GSZKJB ugyancsak gyakran integrált a vonatkozó szakirodalomban kidolgozott fogalmi konstrukciókat (mint a minimális kötelezettségek fogalma) általános kommentárjaiba.⁵² Mi több, az emberi jogokkal foglalkozó szaktudósok közvetlen szerepet is kaptak a dogmatikai alapok kidolgozásában. A GSZKJB értelmezése a gazdasági és szociális jogok tartalmáról főbb vonalaiban mind a mai napig a terület vezető szakértői által kidolgozott Limburgi Elvek, valamint a Maastrichti Irányelvek által kijelölt keretek között mozog.⁵³ Ezekkel a lépésekkel a GSZKJB-nek sikerült érdemben bővítenie azoknak az aktoroknak a körét, akik hozzájárulnak az intézményes és dogmatikai fejlődéshez a gazdasági és szociális jogok területén. Erre az összefüggésre és implikációra a harmadik részben még visszatérek.

GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK ÉS AZ EMBERI JOGOK KOMPLEXITÁSA

Említettem fentebb, hogy a gazdasági és szociális jogok problematikájának elemzése segít jobban megérteni az emberi jogok karakterét (mind fogalmi alapjaikat, mind pedig a jogi jellegüket), és hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesítésének nehézségei ösztönzőleg hatottak az elméleti fejlődésre. A dogmatikai újítások, amelyek a GSZKJB intézményes gyakorlataiban gyökeret vertek (például az emberi jogi kötelezettségek hármas kategorizálása) gyakran visszavezethetőek korábbi elméleti fejleményekre, és igazából csak ezek háttere előtt tűnnek igazolhatónak (és talán még életképesnek is). A GSZKJB

normáinak új dogmatikai keretbe illesztéséhez alapvető kérdések tisztázására volt szükség az emberi jogi kötelezettségek szerkezetét és terjedelmét illetően. Ugyancsak valamivel pontosabb értelmet kellett adni az oszthatatlansági elvnek.⁵⁴ Félre kellett söpörni a negatív és pozitív jogok közötti különbségtételt. Pontosabban kellett feltárni az emberi jogok és a hatalomnélküliség (*disempowerment*) közötti kapcsolatot.

Azt is a korábbiaknál pontosabban kellett tisztázni, hogy az emberi jogok hogyan különböznek a fogalmi előzményüket jelentő „természetes jogoktól”.⁵⁵ Összességében, a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos vizsgálódások az emberi jogok kifinomultabb megértése felé mutatnak. Ebben a szakaszban rövid áttekintést adok arról, hogy a gazdasági és szociális jogokra vonatkozó elméleti és dogmatikai fejlődés miként formálta az emberi jogok megértését. Természetesen nem adhatok teljes képet az elmúlt évtizedek elméleti fejlődéséről. Néhány kulcsmoz-

zanat rögzítésére szoritkozom, amelyek kiváltképpen relevánsak a GSZKJB munkájának stratégiai jelentőséget tulajdonító elemzés számára.

Az elméleti megfontolások jelentősége abban áll, hogy igen könnyű téves állításokat tenni a megfelelő dogmatikai kereteket és az igazolható emberi jogi normákat illetően, ha nem látjuk tisztán, hogy miért is kell egy sor gazdasági és szociális jogot emberi jogként elismerni. A félreértések két típusát kell különösen komolyan vennünk. Az első a gazdasági és szociális jogok óvatlan (bár gyakran jóindulatú) instrumentalizálásában áll: amikor azzal az érveléssel próbáljuk igazolni a gazdasági és szociális jogokat, hogy nélkülük leértékelődne a polgári és politikai jogok. Aki nyomorban él, és nincs hozzáférése az egészségügyi ellátórendszerhez, annak az egyesülési jog vagy a szavazati jog hatékony védelme aligha jelent vigaszt. Ez a megfontolás első látásra éppen az oszthatatlansági elv lényegét ragadja meg, elvégre szisztematikus kapcsolatot mutat ki a jogosultságok két típusa között. A probléma az, hogy egy jogosultság csak akkor érdemli meg, hogy emberi jogként ismerjük el, ha inherens értéket is hordoz.⁵⁶ Az emberi jogok között valóban vannak szisztematikus összefüggések, de csak akkor fogadhatjuk el őket egyenrangúként (ahogy azt egyébként az oszthatatlansági elv követeli), ha egymástól függetlenül is igazolhatóak maradnak.

A fogalmi probléma jobb kezelésének több módja is van. Az egyik lehetőség, hogy a gazdasági és szo-

ciális jogokat az igazságosság problematikájához kapcsoljuk: a szociális jogok azt a helyes erkölcsi intuíciót fejezik ki, hogy súlyos igazságtalanság bárkit is megfosztani az önfenntartás alapvető feltételeitől.⁵⁷ A magam részéről inkább vonzódom azokhoz a stratégiákhoz, amelyek az emberi méltóság alapvető értékét állítják a középpontba. Az egyenlő méltóság tisztelete követeli meg, hogy biztosítsuk a szabadságot és függetlenséget, ami ahhoz kell, hogy az emberek a saját kezükben tartsák a sorsukat (*empowerment*).⁵⁸ A kedvezményezetteket attól kell védeni, hogy egyoldalúan kiszolgáltatott, azaz hatalom nélküli helyzetbe kerüljenek. Ebben az összefüggésben a szociális jogok inherens értékét nem az jelenti, hogy a túlélés anyagi forrásaihoz adnak jogcímet, hanem az, hogy a függetlenség és a szabadság feltételeiként ismerjük el ezeket a jogokat.⁵⁹

A másik félreértés a jogok és a szükségletek öszszemosásából ered. Nagy a csábítás, hogy a gazdasági és szociális jogok igazolhatóságával kapcsolatos kételyekre azzal válaszoljunk, hogy az elviselhetetlen és égbekiáltó nélkülözés példáira mutatunk rá. Természetesen nem jelent különösebb nehézséget, hogy azonosítsunk olyan szükségleteket, amelyeknek kielégítése a pusztán túlélés vagy akár a társadalmi együttélés alapvető feltételeit jelenti (például hajlék, táplálék, alapvető egészségügyi ellátás iránti szükséglet). Am súlyos hiba, ha az alapvető szükségletek felismerését egyszerűen azonosítjuk a szociális jogok elismerésével. Amikor jogokat ismerünk el, nemcsak védelemre érdemes értékekre mutatunk rá. Azt is állítjuk, hogy azonosítható módon kötelezettséggé is válik a jogok védelmezése (például bizonyos szükségletek kielégítésének az elősegítése).⁶⁰

Ennek megfelelően, ha amellet érvelünk, hogy a nemzetközi jogban kötelező normává kell tenni bizonyos gazdasági és szociális jogok tiszteletét, akkor ezzel azt állítjuk, hogy az emberi méltóság olyan mozzanatai nyilvánulnak meg a gazdasági és szociális jogokban, amelyekért minden legitím kormány sajátos felelősséget visel. Ebben az összefüggésben is arra kerül tehát a hangsúlyt, hogy a gazdasági és szociális jogok védelme szükséges ahhoz, hogy a kedvezményezettek érdemi esélyt kapjanak az értékes élet megélésére.

Ha ezen a ponton tisztán látunk, akkor egy sor további kérdésben is könnyebben eligazodunk. Így például abban, hogy a gazdasági és szociális jogok milyen értelemben tekinthetők alapvetőnek, egye-

temesnek, illetve hogy specifikálhatóak-e a jogi intézményesítés céljaira.⁶¹ Itt most csak arra a kérdésre térek ki, hogy az emberi jogok hogyan viszonyulnak a szűkös erőforrások elosztásának érzékeny problematikájához. A fentiekből következően félreértés azt gondolni, hogy az emberi jogok abban az indokolatlanul leszűkítő értelemben lennének „szabadságjogok”, hogy kifejezetten csak tartózkodást követelnének a mások autonómiájába való beavatkozástól. A független életvezetés méltányos esélyének biztosítása is emberi jogi probléma. Am vajon ez azt is jelenti, hogy lehetnek olyan emberi jogaink, amelyek a szűkös javak (élelmiszer, víz, lakótér, kórházi ágy stb.) újraelosztásának vagy éppen előteremtésének kötelezettségét alapozzák meg?⁶² A gazdasági és szociális jogok érvényesítésének problematikája elkerülhetetlenül szembesít bennünket ezzel a kérdéssel.

Igazából ez a kérdés visszhangzik a negatív és pozitív jogok közötti különbségtétel körüli régi vitákban. Mint közismert, arról van szó, hogy vajon különbséget tehetünk-e a jogosultságok között azon az alapon, hogy tartózkodást vagy pozitív cselekvést követelnek a kötelezettektől. Azok számára, akik erre igennel válaszolnak, a gazdasági és szociális jogok a

pozitív jogosultságok paradigmatis példáiként jelennek meg. Ha a kategorizálás érvényes és releváns, akkor világosan megkülönböztetők azok a jogok, amelyek nem érintik érdemben a szűkös javak elosztását. A negatív és pozitív jogok szembeállítását azt sugallja, hogy az elosztási következményekkel járó pozitív jogok speciális igazolási nehézségekkel néznek szembe. A gazdasági és szociális jogok abban a színben tűntek fel, mint az állami beavat-

kozás fokozásának követelői, ezzel pedig egyszerre növelve az kormányzati önkény kockázatát, és korlátozva demokratikus döntéseket a javak elosztásának kérdésében. Ez a megközelítés rendkívül sokat ártott a gazdasági és szociális jogok hitelességének.

Nem csoda, hogy a gazdasági és szociális jogok hívei stratégiai célnak tekintették, hogy cáfolják a negatív és pozitív jogok közötti megkülönböztetés érvényességét. Azt gondolom, hogy ebben a tekintetben figyelemre méltóan sikeresnek bizonyultak, és ennek fontos következményei lettek az emberi jogi dogmatika fejlődésére nézve. A szembeállítás csak addig tűnik érvényesnek, amíg nem vesszük közelebbről szemügyre a specifikus kötelezettségeket, amelyek az egyes emberi jogokhoz kapcsolódnak. Így

például aligha találunk népszerűbb példát az ún. negatív jogokra, mint a kínzástól való mentesség szabadsága: hiszen itt első pillantásra aligha van másról szó, mint hogy a hivatalos személyek tartózkodnak attól, hogy a kedvezményezetteket kínzásnak vagy embertelen bánásmódnak vessék alá. Ám, ha számba vesszük a konkrét kötelezettségeket (ahogyan például a kínzás elleni ENSZ-egyezmény teszi⁶³), akkor ennél jóval többről van szó. Az is emberi jogi kötelezettség, hogy kriminalizálják a kínzást és az embertelen bánásmódot, hogy a kínzás alapos gyanúját minden esetben független vizsgálatnak vessék alá, illetve, hogy az rendészet és az igazságszolgáltatás területén a hivatalos személyeket oktatásban részesítsék a kínzást tiltó emberi jogi normákról. Ezek nyilvánvalóan pozitív kötelezettségek, amelyeknek teljesítése forrásokat igényel. Valójában nincsenek olyan emberi jogok, amelyekhez nem járulnak pozitív kötelezettségek, illetve amelyek érvényesítése semleges lenne a szűkös javak elosztása szempontjából (még ha igaz is, hogy egyes jogok forrásintenzívebbek más jogoknál).

Hasonló összefüggések merülnek fel, ha a problémát a tipikus szociális jogok felől közelítjük meg: nem igaz, hogy kizárólag pozitív kötelezettségeket vonnának maguk után. Így például az élelemhez való jog nemcsak azzal a köteleességgel jár, hogy a nélkülözöket táplálékkal kell ellátni. Az a nyilvánvalóan negatív köteletség is adódik a jogosultság tartalmából, hogy az állam ne vegye el az általuk megtermelt élelmet az emberektől.

A gazdasági és szociális jogokról szóló újabb irodalom a negatív és pozitív jogok megkülönböztetését inadekvátként utasítja el.⁶⁴ Ennek fontos pozitív hozadéka a pozitív–negatív különbségtétel újrakonstruálása lett. Először is, pontosabb elemzés fényében kitűnik, hogy igazából nem a jogosultságok, hanem a hozzájuk kapcsolódó kötelezettségek lehetnek pozitívak vagy negatívak.⁶⁵ Másodszor, az emberi jogok a hozzájuk kapcsolódó kötelezettségek szempontjából figyelemre méltó komplexitást mutatnak. A jogok pozitív és negatív kötelezettségek egész sorát vonják maga után: a kötelezettségek egész „spektrumát” generálják.⁶⁶

A kortárs irodalomban a kötelezettségspektrum tisztázására többnyire hármas kategorizálást használnak: „tisztel”-, „véd”- és „teljesít”-kötelezettségek (*obligations of respect, protect, fulfil*). A hármas kategorizálás Henry Shue alapművére, az 1980-ban publikált *Basic Rights*-ra vezethető vissza. Az alapjogi kötelezettségek átfogó elemzése Shue-nál elvezet a

három alaptípus azonosításához: a kötelesség, hogy ne fosszunk meg másokat bizonyos fontos javaktól (*duty to avoid depriving*); a kötelesség, hogy megvédjünk másokat a megfosztás veszélyétől (*duty to protect from deprivation*); és a kötelesség, hogy segítsük azokat, akiket megfosztottak valamitől (*duty to aid the deprived*).⁶⁷ A hármas kategorizálást dogmatikai összefüggésben éppenséggel a gazdasági és szociális jogok területén alkalmazta először Asbjørn Eide.⁶⁸ Ő dolgozta ki a mértékadó terminológiát is a három

kötelezettségtípusra (*respect, protect, fulfil*). Később pedig éppen a GSZKJB nyújtott kulcsfontosságú intézményes támogatást ennek a fogalmi stratégiának általános kommentárjaiban. A kötelezettségspektrum gondolatának terjedése ösztönzőleg hatott azokra

a törekvésekre, amelyek az emberi jogi kötelezettségek hasznos, általános érvényű osztályozásának kidolgozására irányultak.⁶⁹ Maga a hármas kategorizálás pedig egyre inkább elfogadottá vált, az emberi jogi dogmatika egyik sarokkövetként.⁷⁰

A kötelezettségspektrum egyik izgalmas következménye, hogy egyfajta dinamizmust visz az emberi jogok tartalmába. Amint rendelkezésre áll a kötelezettségek komplexebb felfogása, már nem kell feltételeznünk, hogy az emberi jogok normatív implikációi egyszer és mindenkorra rögzítve vannak. Attól függően, hogy az emberi jogok védelme milyen sajátos kihívásokkal jár egy adott társadalmi-politikai helyzetben, különböző konkrét kötelezettségekre tolodhat a hangsúly – tehát különböző kötelezettségek igényelhetnek jogi intézményesítést.

Ennek az összefüggésnek a szem előtt tartása segíti az emberi jogok és a forráselosztás problematikájának jobb megértését. Nem vitás, hogy igazolási kérdéseket vet fel, ha emberi jogi megfontolások diktálják a szűkös javak elosztására vonatkozó döntéseket. Ám mint láttuk, ezt a kihívást nem lehet azzal megkerülni, hogy csak az elosztási szempontból semleges jogokat ismerjük el valódi vagy ténylegesen érvényesíthető emberi jogokként. Az emberi jogok nem semlegesek elosztási szempontból. Ám attól függően, hogy az igazolási kérdések milyen módon vetődnek fel a forráselosztást illetően, az emberi jogi jogvédelem gyakorlata bővítheti vagy szűkítheti az effektív pozitív kötelezettségek körét. Ennek fényében igazolási szempontból nem könnyű elvi különbséget tenni a gazdasági és szociális jogok, valamint a többi emberi jog között.

Az emberi jogi kötelezettségek dinamikus jellegének egy másik következménye, hogy nem minden helyzetben és nem minden kedvezményezettel szemben

lesznek pontosan ugyanazok a kötelességek „aktívak”, és hogy az emberi jogok „biztosítása” nem okvetlenül jelenti azt, hogy a kötelezettek egyoldalúan „szolgáltatóknak” valamit a kedvezményezetteknek. Ez az összefüggés különösen fontos a gazdasági és szociális jogok szempontjából. Önmagában abból, hogy valakinek gazdasági és szociális jogai vannak, nem következik az, hogy alapvetően nem a saját erőfeszítései révén kell kielégítenie a szükségleteit. A szociális jogok működőképes rendszere a legtöbbször azt követeli, hogy gondoskodjunk magunkról és a családunkról, amennyiben ehhez megfelelő lehetőségek állnak rendelkezésre (beleértve az intézményes infrastruktúrát is).⁷¹ (Ez alól talán csak az alapvető egészségügyi ellátás és az alapfokú oktatás jelent kivételt.) Szűk értelemben azok esetében válik szükségessé, hogy „ellássák” őket, akik az önmagukról való gondoskodásra méltányolható okokból nem képesek.⁷² A gazdasági és szociális jogok nem teszik a kedvezményezetteket egy paternalista állam passzív haszonélvezőivé.⁷³ Ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a pozitív emberi jogi kötelezettségek jellemző módon szubszidiáris jelleget öltenek. A „teljesít”-kötelességek a legtöbb esetben csak akkor aktivizálódnak, ha a kedvezményezettek sajátos nehézségekkel szembesülnek.

Ebben az összefüggésben kell látnunk a gazdasági és szociális jogok, valamint a szegénység közötti kapcsolatot. A szegénység problematikája központi szerepet tölt be a gazdasági és szociális jogokról szóló diskurzusban,⁷⁴ és a szegénység jogosultságalapú megközelítésének természetesen sok előnye van.⁷⁵ Ám a jogosultságok és a szegénység kapcsolata komplex (és nemcsak azért, mert a szegénységet nehéz pontosan definiálni⁷⁶). Mint láttuk, a sürgető szükségletek önmagukban nem alapoznak meg jogosultságokat. A szegénység pusztán ténye önmagában nem bizonyítja a gazdasági és szociális jogok megsértését (mint ahogy abból, hogy valaki nem szegény, sem következik az, hogy tisztelik a gazdasági és szociális jogait).⁷⁷

A szegénység problémájának emberi jogi keretben való értelmezése alapvetően nem arról szól, hogy megalapozzuk a javakból való részesedés konkrét jogcímeit. Sokkal inkább arról, hogy a szegénységet a hatalomtól való megfosztottság (*disempowerment*) megnyilvánulásaként fogjuk fel. A szegénység a relatív hatalomnélküliség, pontosabban a szabadságok megvalósításához szükséges képességek hiányának állapota,⁷⁸ amelyben az emberek elveszítik a lehető-

séget, hogy életük kulcsfontosságú aspektusait kontrollálják.⁷⁹ A hatalomnélküliséggel való szisztematikus kapcsolat segít megérteni, hogy a szegénység nem természeti, hanem társadalmi jelenség: jogi viszonyok és tranzakciók révén termelődik ki.⁸⁰ Igazság szerint csakis emiatt lehet a növekvő egyenlőtlenség nemcsak morális, hanem jogi kérdés is.⁸¹ És csakis ebben az értelemben igaz, hogy ha ténylegesen kikényszerítenénk a gazdasági és szociális jogokat, sehol a világon nem lenne szegénység.⁸² Az emberi jogi elemzés a szegénység problémájára a társadalmi befogadás eszméjével válaszol,⁸³ és arra koncentrál, hogy ez hogyan javít a jogosultak hatalmi helyzetén (*empowerment*).⁸⁴ A javakból való részesedés bővítése alapvetően a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem egyik aspektusa, nem a jogvédelem specifikus ambíciója.

Ha ezekben a kérdésekben tisztábban látunk, azt is jobban megértjük, hogy mi a baj azzal a GSZJNE dogmatikai koncepcióját meghatározó nézettel, amely szerint a gazdasági és szociális jogokat sajátos módon kell a gyakorlatba ültetni: a gazdasági és szociális jogok esetében nem helyénvaló, hogy kialakítsuk a bírói vagy kvázi bírói úton való érvényesíthetőség

(*justiciability*) valamilyen nemzetközi modelljét.⁸⁵ Természetesen nagyon jelentős különbségek lehetnek az egyes emberi jogok között az érvényesülés feltételei szempontjából, ám nem tűnik plauzibilisnek, hogy ebből a szempontból általánosságban a gazdasági és szociális jogok, valamint a polgári és politikai jogok között találunk óriási eltérést. Az pedig egészen biztosan hamisnak tűnik, hogy a gazdasági és szociális jogok egészében véve kizárják a bírói vagy kvázi bírói úton

való érvényesíthetőséget.

Mindezt nem nehéz belátni, ha felidézünk, hogy a gazdasági és szociális jogok negatív kötelezettségeket is vonnak maguk után. Ráadásul azt sem kell elfogadnunk, hogy a pozitív kötelezettségek mind problematikusak és forrásintenzívek. Nincs okunk meglepődni, hogy a GSZKJB-nek nem okozott problémát, hogy rámutasson egy sor emberi jogi normára a GSZJNE-ben, amelyek érvényesíthetőek bírói úton is.⁸⁶ Sokkal fontosabb azonban számunkra, hogy a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos viták megmutatták az, hogy milyen leszűkítő módon gondolkodunk az érvényesíthetőség problémájáról. Némi dogmatikai leleményességgel az érvényesíthető emberi jogok köre jelentősen bővíthető, és meg lehet ta-

NEM VITÁS, HOGY IGAZOLÁSI KÉRDÉSEKET VET FEL, HA EMBERI JOGI MEGFONTOLÁSOK DIKTÁLJÁK A SZÜKÖS JAVAK ELOSZTÁSÁRA VONATKOZÓ DÖNTÉSEKET. ÁM MINT LÁTTUK, EZT A KIHÍVÁST NEM LEHET AZZAL MEGKERÜLNI, HOGY CSAK AZ ELOSZTÁSI SZEMPONTBÓL SEMLEGES JOGOKAT ISMERJÜK EL VALÓDI VAGY TÉNYLEGESEN ÉRVÉNYESÍTHETŐ EMBERI JOGOKKÉNT

lálni a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetőségének alkalmas modelljeit is akár nemzeti, akár nemzetközi szinten.⁸⁷ Az érvényesíthetőség valójában tág és rugalmas fogalom.⁸⁸ Bírói és kvázi bírói eljárásokat nemcsak arra lehet használni, hogy felülírjuk a kormányzati döntéseket, vagy hogy jogorvoslatot kínáljunk egyedi panaszokra. Bizonyos esetekben legalább ilyen fontos, hogy független fórumok segítsenek elmélyíteni a döntési folyamatok nyilvános igazolásának a kultúráját.⁸⁹

Ebben az összefüggésben kell látnunk annak a kritikának a jelentőségét, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesíthetővé tétele illegitim beavatkozást jelent a demokratikus kormányok kompetenciakörébe.⁹⁰ Különösen a nemzetközi testületeknek (mint a GSZKJB) kell tartózkodniuk attól, hogy beavatkozzanak a törvényhozói kompetenciába tartozó társadalompolitika kérdésekbe.⁹¹ Ez a kritika csak abban az esetben tűnik jogosnak, ha az érvényesíthetőség indokolatlanul szűk fogalmával operálunk. Nem kétséges, hogy a forráselosztásra vonatkozó döntéseknek mindig van legitimációs kockázata, ám ezeket a kockázatokat kezelni lehet a dogmatikai keretek alakításával és az intézményi kapacitások fejlesztésével. Mind Dél-Afrika, mind India előremutató példái annak hogyan tudnak a bíróságok közreműködni a gazdasági és szociális jogok érvényesítésében.⁹²

Az érvényesíthetőség problémájának elemzése jelzi, hogy a gazdasági és szociális jogok körüli viták által generált elméleti fejlődés komoly hatást gyakorol a dogmatikai fejlődésre. Ez látszik a nemzeti jogrendszerek szintjén,⁹³ de még világosabban a GSZKJB dogmatikai tevékenységében. Említettem fentebb, hogy a GSZKJB úttörő szerepet vállalt a jogirodalomban teret nyert fogalmi újítások dogmatikai célú felhasználásában. A Limburgi Elvek és a Maastrichti Irányelvek szerepe a GSZKJB általános kommentárjainak megalapozásában a Bizottság figyelemreméltó nyitottságát mutatja a tudományos szakértőkkel való együttműködésre. Minthogy máshol már foglalkoztam ezzel a fejlődéssel (két konkrét dogmatikai konstrukció – a kötelezettségek hármas kategorizálása és a minimális kötelezettségek – elemzésére koncentrálna⁹⁴), itt nem részletezem a dogmatikai fejlődés belső dinamikáját, hanem inkább arra fókuszálok, hogy az elméleti diskurzus által ösztönzött dogmatikai fejlődésnek milyen hozadéka van a jogvédelem gyakorlatára nézve. Fentebb hangsúlyoztam, hogy a GSZKJB-nek kezdettől határozott intézményes ambíciói voltak, és ezek jelentős rész-

ben a GSZJNE hiányosságainak kezelésére irányultak. (A minimális kötelezettségek konstrukciója részben arra szolgál, hogy korlátokat szabjon a „progresszív realizálás” relativizáló hatásainak.⁹⁵) Ennek megfelelően a GSZKJB által felkarolt dogmatikai konstrukcióknak jól érzékelhető politikai éle van. Hogy jobban megértsük a politikai vonatkozásokat, a következő szakaszban azt veszem szemügyre, hogy a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos dogmatikai és intézményes ambíciók hogyan illeszkednek az emberi jogok védelmének kortárs dinamikájához.

AZ EMBERI JOGI AKTIVIZMUS ÉS A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK

Említettem fentebb, hogy a GSZKJB gyakorlatát az az elképzelés hatja át, hogy a gazdasági és szociális jogok előmozdítása nem várható pusztán attól, hogy a részes államokat győzködjük a jogok érvényesítésének fontosságáról. A politikai környezetet, amely valamivel kedvezőbbé vált a gazdasági és szociális jogok szempontjából, csak a civil társadalom tudja tartósan fenntartani. Nyilvánvalónak látszik itt a párhuzam a polgári és politikai jogokkal: a hetvenes évek végén és a nyolcvanas években az emberi jogi aktivizmus erősödése és „nemzetköziesedése” változtatta meg visszafordíthatatlanul a politikai dinamikát. Vajon megismétlődhet ez a folyamat a gazdasági és szociális jogok vonatkozásában is?

Ugyancsak jeleztem, hogy a GSZKJB sokat tett azért, hogy partneri kapcsolatokat alakítson ki emberi jogi szervezetekkel. A Bizottság tagjai hamar megértették, hogy a GSZKJB tevékenysége akkor hoz a legnagyobb valószínűséggel eredményt (például a jogok védelme szempontjából kedvező jogszabályváltozást) egy adott kérdésben, ha az NGO-k szerepvállalása lényegi és kitaró.⁹⁶ Ennek megfelelően a GSZKJB igyekezett olyan intézményes közeget teremteni, amely vonzó az NGO-k számára. A Bizottság civil szervezeteket is bevont a gyakorlatába (például azzal, hogy fórumot biztosított számukra általános vitanapok szervezésével⁹⁷), és külön hangsúlyt fektetett arra, hogy tevékenységének nagyobb publicitást biztosítson.⁹⁸ Ennél is fontosabb számunkra, hogy a GSZKJB igyekezett dogmatikai tevékenységét hozzáigazítani az emberi jogi szervezetek prioritásaihoz.⁹⁹

Fontos megérteni, hogy miért is kell külön erőfeszítéseket tenni azért, hogy az emberi jogi aktivisták elfogadják a GSZKJB-rel való partnerséget. A monitorozó testületekkel való együttműködés haszna nem mindig egyértelmű az aktivisták szempontjából,¹⁰⁰ és ez különösen igaz a gazdasági és szociális jogok területén. Néhány évvel ezelőtt az emberi jogi aktivisták között fontos vita zajlott arról, hogy a legfontosabb szervezetek miért nem fektetnek nagyobb hangsúlyt a gazdasági és szociális jogokra. Kenneth Roth, a Human Rights Watch volt igazgatója amellett érvelt, hogy a gazdasági és szociális jogok vonatkozásában nem igazán érvényesülnek az emberi jogi szervezetek erősségei. Az emberi jogi szervezetek akciói akkor a leghatásosabbak, ha konkrét jogsértésekre tudnak koncentrálni, és képesek világosan megmutatni a közvéleménynek, hogy kik a felelősök azokért.¹⁰¹ Vagyis az erősségük a felelősök megnevezése és megszégyenítése (*'naming and shaming'*). A gazdasági és szociális jogok (amint azt fentebb jeleztem is) esetében gyakran nehéznek bizonyul az ilyen egyszerű, gyakorlati ítéletek megfogalmazása. Az emberi jogi kihívások (például az egészségügyi ellátás hiányosságai) gyakran erednek komplex, rendszerszintű problémákból, amelyek csak bevett intézményes gyakorlatok fokozatos reformjával orvosolhatóak. Ehhez jön még az is, hogy nemzetközi civil szervezetek elég kényelmetlen helyzetbe kerülhetnek, ha kívülállóként próbálják a kormányzás (és a forráselosztás) prioritásaival kapcsolatos politikai viták tematikáját befolyásolni. (Ezért szívesebben is lépnek fel helyi szervezetek vagy kezdeményezések nemzetközi támogatóiként.) Bár a vitában Leonard Rubenstein szembeszállt ezzel az állásponttal (és a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos aktivizmus egy jóval ambiciózusabb vízióját vázolta fel),¹⁰² Roth érvelése mégis elég pontosan tükrözi a főbb emberi jogi szervezetek gondolkodásmódját.

Ebből már láthatjuk, hogy a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos aktivizmus körüli bizonytalanság azokat a dogmatikai és igazolási kihívásokat idézi, amelyeket az előző szakaszban áttekintettünk. Az aggodalom végső soron itt is a források rendszerszintű elosztásába való beavatkozással kapcsolatos legitimációs problémákban gyökerezik. Az emberi jogi aktivisták ezt a kihívást alapvetően kétféleképpen próbálhatják kezelni. Az egyik mód az, hogy a gazdasági és szociális jogok érvényesülésével kapcsolatos problémák közül azokra koncentrálnak, ame-

lyek alkalmazatónak teszik a polgári és politikai jogok területén már bevált módszereket – tehát amelyek könnyebben mozgósíthatóvá teszik a közvéleményt, és amelyek kevésbé érzékenyek a forráselosztás problematikájára. A másik lehetőség, hogy az aktivizmus új mintáit alakítják ki, amelyek jobban képesek a gazdasági és szociális jogok kapcsán felmerülő komplex kihívásokra reagálni.

Mivel csak az előbbi stratégiának volt érzékelhető hatása a GSZKJB gyakorlatára, ebben az elemzésben csak ezzel foglalkozom.¹⁰³

AZ EMBERI JOGI ELEMZÉS A SZEGÉNYSÉG PROBLÉMÁJÁRA A TÁRSADALMI BEFOGADÁS ESZMÉJÉVEL VÁLASZOL, ÉS ARRRA KONCENTRÁL, HOGY EZ HOGYAN JAVÍT A JOGOSULTAK HATALMI HELYZETÉN (EMPOWERMENT)

Kétségtelenül vannak ebben a kontextusban olyan emberi jogi kihívások, amelyek nem követelnek különösebben innovatív megközelítést. Jó példaként kínálkozik a vízhez való jog problematikája.¹⁰⁴ Kevesen gondolják, hogy a tiszta ivóvízhez való hozzáférés biztosítását függővé lehetne tenni

a források elosztását illető vitatott döntésektől, vagy azt, hogy kétséges lenne az ivóvíz alapvető fontossága. Hasonló példa a kilakoltatások problémája. Itt az jelent könnyebbséget, hogy a kérdés nem az, hogy milyen feltételek mellett biztosítsunk bizonyos szűkös javakat a jogok kedvezményezettjeinek, hanem hogy meghagyjuk-e nekik azt, amit már eddig is birtokoltak. Nem véletlen, hogy az Amnesty International számos dokumentumot adott közre a kilakoltatások témájában.¹⁰⁵

Számos jel utal rá, hogy a GSZKJB maga is arra számított, hogy ezt a megközelítést kell támogatnia, és ebbe az irányba kell a jogértelmező tevékenységét fejlesztenie. Például mind a vízhez való jog, mind a kilakoltatások kérdéséről általános kommentárt adott ki.¹⁰⁶ Ezeket az erőfeszítéseket az az ambíció vezérelte, hogy a GSZKJB a gazdasági és szociális jogok olyan értelmezését nyújtsa, amelyek elősegítik az egyértelmű emberi jogi jogsértések azonosítását. Vagyis, amelyek jól szolgálják a „megnevezés és megszégyenítés” céljait. A GSZKJB fokozatosan mozdult el ebbe az irányba. Kezdetben ugyan vonakodott nyilvánítani, hogy egyes részes államok konkrét esetekben megsértették az Egyezségokmányt (nem is került erre sor 1990-ig¹⁰⁷), de azután, kiváltképpen az Maastrichti Irányelvek megjelenése után (a kilencvenes évek végétől), a Bizottság egyre inkább annak demonstrálására helyezte a hangsúlyt, hogy képes specifikálni a gazdasági és szociális jogok egyértelmű megsértésének (*violation*) mibenlétét.¹⁰⁸ Ekkor kezdte a GSZKJB azt a gyakorlatot alkalmazni, hogy az általános kommentárokból külön szakasz foglalkozik a jogosultságok megsértésének módozataival.

A gazdasági és szociális jogok dogmatikájának ilyen irányú fejlődése egyáltalán nem problémamentes. Az eredmény a GSZKJB-dogmatika alárendelése lett egy „violacionista” (*violationist*) megközelítésnek.¹⁰⁹ Ez a megközelítés sok vonatkozásban nyilvánvaló feszültségben áll a Bizottság specifikus mandátumával. A GSZJNE a jogok érvényesülésének monitorozását egy dialogikus modellben szabályozza. Ebben a modellben a monitorozás elsősorban a jogok érvényesítésével kapcsolatos pozitív és negatív tapasztalatok megosztását szolgálja. Az adekvát jogvédelem nemzetközi mércéit nem a monitorozó testület határozza meg egyoldalúan; azok inkább a részes államok és az ENSZ-intézmények közötti kommunikáció folyamatában formálódnak. Ez a modell határozza meg a GSZKJB elsődleges funkcióját: a részes államok jelentéseinek feldolgozását. Az évek során egyre inkább sürgető kérdésként merült fel, hogy hogyan viszonyulnak ehhez a modellhez a GSZKJB violacionista tendenciái.

A violacionizmus a nemzetközi emberi jogi normák szerepének egy sajátos felfogását tükrözi. Természetesen minden ország maga dönti el, hogy milyen szociális jogokat intézményesít a saját jogrendszerében, ám ezeket a döntéseket nemzetközi normák háttéré előtt kell igazolni.¹¹⁰ A violacionizmus azt feltételezi, ezeket a nemzetközi mércéket úgy lehet a leghatékonyabban specifikálni, hogy a nemzetközi testületek fokozatosan tisztázottabbá teszik, hogy melyek azok a jogsértések, amelyekre a nemzeti jogrendszerekben jogi megoldásokat kell találni. Ez mintegy leegyszerűsíti a nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók munkáját: koncentrálhatnak arra, hogy melyek a legalkalmasabb jogorvoslati modellek.

A violacionizmus következtében a GSZKJB szerepfelfogása egyre inkább a kvázi bírói funkciókat tolta előtérbe (szemben például a technikai segítségnyújtással vagy a tanácsadással).¹¹¹ A Bizottság olyan dogmatikai stratégiákat fejlesztett ki, amelyeknek gyakran nincsen textuális alapjuk a GSZJNE-ben (mint például a jogvédelem genderperspektívája¹¹²). Bizonyos értelemben a GSZKJB hozzájárult a GSZJNE-ből kiolvasható állami kötelezettségek újrakonstruálásához,¹¹³ és talán szigorításához is.¹¹⁴

Van okunk tehát azt gondolni, hogy az emberi jogi aktivistákkal való partneri viszony kialakítására irányuló törekvések egyfajta tartalmi elfogultságot eredményeztek a GSZKJB gyakorlatában. Ennek legfontosabb megnyilvánulása a Bizottság violacionista megközelítésmódja. Nem meglepő, hogy sokan kifejezetten elutasítják a GSZKJB értelmezési gyakorlatát,¹¹⁵ egyesek pedig megkérdőjelezzik a Bizottság alkalmasságát egy nemzetközi panaszmechanizmus működtetésére.¹¹⁶

A magam részéről ennyire azért nem vagyok elutasító a GSZKJB értelmezési gyakorlatával szemben. Az én aggodalmam inkább az, hogy a violacionista megközelítés sok vonatkozásban elavulttá vált. Az emberi jogok védelmének (és egyúttal az emberi jogi aktivizmusnak) olyan felfogását tükrözi, amely az 1990-es években plauzibilisebbnek tűnt. Nem véletlen egybeesés, hogy a violacionizmus elméleti alapjait 1996-ban dolgozta ki Audrey Chapman,¹¹⁷ és hogy a Maastrichti Útmutató bontotta ki először a dogmatikai implikációit 1997-ben. Talán eljött az ideje, hogy a Bizottság fontolóra vegye a monitorozás dialogikus modelljének továbbfejlesztését.¹¹⁸ Ez azonban olyan kérdés, amelynek mélyebb elemzését egy külön tanulmánynak kell felvállalnia.

BEFEJEZÉS

Ha végigtekintünk a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos elméleti és dogmatikai fejleményeken, azt látjuk, hogy a gazdasági és szociális jogok jelentőségének növekedése az ENSZ emberi jogi mechanizmusában nem valamiféle spontán vagy organikus folyamat eredménye (amelyet az vezérelt volna, hogy a kulcsszereplők egyre jobban megértik a vonatkozó jogok karakterét és fontosságát). Amit látunk, az inkább tudatos erőfeszítések sora politikai, intézményes és akadémiai aktorok egy szűk – és gyakran csak esetlegesen együttműködő – csoportja részéről: politikai küzdelem, amely hosszú idő alatt vezet részleges és gyakran kétértelmű eredményekre. Ez a küzdelem nemcsak annak elfogadtatására irányul, hogy a gazdasági és szociális jogok egyenrangúak a többi emberi joggal, hanem konkrét intézményes ambíciók megvalósítására is. Az ENSZ szintjén ez egyszerre jelentette a GSZJNE monitorozási mechanizmusainak reformját és a gazdasági és szociális jogok új dogmatikai keretben való értelmezését. De magába foglalta az emberi jogi aktivisták és a releváns ENSZ-intézmények közötti együttműködés új alapokra helyezését is. Mint láttuk, ezek a törekvések sokáig szinte teljesen irreálisak voltak, és a nyolcvanas években is csak kevés elmozdulás történt a megvalósulásuk felé. A nemzetközi emberi jogok fejlődésének politikai dinamikája egészen a hidegháború végéig rendkívül kedvezőtlen maradt a gazdasági és szociális jogok szempontjából. A kilencvenes évek azután változást hoztak. Ez az a korszak, amelyben a gazdasági és szociális jogokkal kapcsolatos konkrét ambíciók mindegyike tekintetében történt valami előrelépés. A küzdelem annak elismeréséért, hogy a gazdasági és szociális jogok valódi jogok, amelyeknek legitím helye van az emberi jogok kata-

lógusában, egyértelműen sikeresnek bizonyult – még ha ez nem is jelenti azt, hogy a sikerült rávenni a részes államokat, hogy vegyék következetesen komolyan ezeket a jogokat.¹¹⁹ Az elemzés azonban azt is megmutatta, hogy mostanra azok a konkrét ambíciók, amelyek a GSZKJB-t (és szövetségeseit) vezették az elmúlt több mint két évtizedben, mára részben elveszítették mozgósító erejüket. Azzal, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának Fakultatív Jegyzőkönyve hatályba lépett,¹²⁰ lezárult az „emancipációs” küzdelem az ENSZ emberi jogi mechanizmusain belül. Sürgető módon vetődik fel a kérdés, hogy innen merre tovább. A gazdasági és szociális jogok területén további normatív fejlődésre van szükség ahhoz, hogy a jogvédelem gyakorlata hatékonyabbá válhasson. A döntő kérdés, hogy a releváns aktorok milyen együttműködését feltételezi ez a további normatív fejlődés. A magam részéről arra hajlok, hogy ebből a szempontból a helyes irány nem a GSZKJB violacionista tendenciáinak további erősítése.

JEGYZETEK

1. BÓDIG Mátyás: Dogmatikai fejlődés és demokratikus legitimitás: reflexiók az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottságának dogmatikai teljesítményéről, *Fundamentum* 2014/3, 5–21.
2. Lásd például Ed BATES: The United Kingdom and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Economic, Social and Cultural Rights*, eds. Mashood A. BADERIN, Robert McCORQUODALE, Oxford, Oxford University Press, 2007, 257.
3. Lásd ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11–14. cikk.
4. Lásd például Adamantia POLLIS: Cultural Relativism Revisited: Through a State Prism, *Human Rights Quarterly*, 1996, 316–344, különösen 318–319.
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, 769–878, 798., Sally MORPHET: Economic, Social and Cultural Rights: The Development of Governments' Views, 1941–88, in *Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement*, Eds. Ralph BEDDARD, Dilys M. HILL, London, MacMillan, 1992, 87.
6. A koncepció legfontosabb kifejtését egy Franklin D. Roosevelt elnök által 1941-ben tartott kongresszusi beszéde, a „Four Freedoms Address” kínálja. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának (*UN Commission of Human Rights*) elnöke a negyvenes évek második felében Eleanor Roosevelt
- volt. Lásd Samuel MOYN: *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2010, 48. és 63–64.
7. Lásd például Daniel J. WHELAN – Jack DONNELLY: The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight, *Human Rights Quarterly*, 2007, 908–949, 930.
8. Lásd MOYN (6. vj.) 46–47.
9. Lásd *uo.* 76–77.
10. A kolonializmus problémájának hangsúlyozása megmutatkozik a Teheráni Proklamáció szövegében. Lásd Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights (1968), UN Doc. A/CONF. 32/41, 3. és 9. §. De már a két Egyezségokmány is jelzi ezt a tendenciát azzal, hogy mindkettőben prominens helyen (a többi tartalmi jogot megelőzően) szerepel az önrendelkezéshez való jog. Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1(1) szakasz; A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1(1) szakasz.
11. Lásd például Robert W. Cox: Ideology and the New Economic Order, *International Organization*, 1979, 257–302.
12. Lásd Peter UVIN: From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How “Human Rights” Entered Development, *Development in Practice*, 2007, 597–606, 598. M’Baye javaslatának részletes kifejtéseként lásd UNESCO Expert Meeting on Human Rights, Human Needs and the Establishment of a New International Economic Order, Paris, 1978, UNESCO Doc. SS-78/CONF.630/2, 167–202. §.
13. Ennek a folyamatnak az eredménye volt a fejlődéshez való jogról szóló ENSZ nyilatkozat. Lásd UN Declaration on the Right to Development, UN GA Res. 41/128 (4 December 1986).
14. Lásd MOYN (6. vj.) 121.
15. Lásd *uo.* 155. Ennek a döntésnek a tartós következménye, hogy az Egyesült Államok külügyminisztériuma éves jelentéseket ad ki az emberi jogok helyzetéről a világ országaiban. Lásd <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/>.
16. Fontos, hogy a polgári és politikai jogok preferálása túlélt a Szovjetunió bukását. Mind a mai napig, ha a nyugati kormányok külpolitikai célként fogalmazzák meg az emberi jogok ügyének előmozdítását, jellemzően olyan jogokra gondolnak, mint a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülési jog és a tisztességes eljárásból való jog, szemben például az alapvető egészségügyi ellátáshoz való joggal. Lásd David BEETHAM: What Future for Economic and Social Rights? *Political Studies*, 1995, 41–60, 41.
17. Lásd Kenneth ROTH: Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an In-

- ternational Human Rights Organization, *Human Rights Quarterly*, 2004, 63–73.
18. Sandra FREDMAN: *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 2.
 19. Magdalene SEPÚLVEDA: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 132.
 20. Lásd Matthew CRAVEN: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Oxford, Clarendon, 1998, 157–158.
 21. Vö. Christian TOMUSCHAT: Human Rights in a World-Wide Framework: Some Current Issues. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1985, 547–583, 566., CRAVEN (20. vj.) 138.
 22. Lásd Ellie PALMER: *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 8.
 23. Lásd *uo.*
 24. Az GSZJNE 11(1) szakasza emberi joggá emeli az élet-körülmények folyamatos javulását. Ez értelemszerűen a leggazdagabb országok jómódú polgáira is vonatkozik. Ugyanakkor a 14. cikk megelőzi azzal, hogy azok az országok, amelyekben az még nem valósult meg, két éven belül intézkedési tervet dolgozzanak ki a mindenkire kiterjedő, kötelező alapfokú oktatás bevezetésére.
 25. „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 igénybe vételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.” – GSZJNE 2(1) szakasz.
 26. Scott LECKIE: Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, 1998, 81–124, 82.
 27. Ez nem jelenti azt, hogy az olyan problémákat (mint például a szélsőséges szegénység) a nemzetközi közvélemény nem érzékeli súlyos kihívásként. Ám az ilyen problémákra adott válaszok szinte soha nem használják a gazdasági és szociális jogokat normatív keretként. Ez alapjaiban mind a mai napig nem változott. Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozat és a hozzá kapcsolódó Millenniumi Fejlesztési Célok, amelyek egyébként a nyomor és kiszolgáltatottság egy sor problémáját veszik célba, jó példát nyújtanak erre. Lásd Philip ALSTON: Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals, *Human Rights Quarterly*, 2005, 755–829.
 28. WHELAN – DONNELLY (7. vj.)935. Az 1950-es indiai alkotmány IV. fejezetében például pontosan így szerepelnek a gazdasági és szociális jogok: az állami politika irányelveiként (*directive principles of state policy*).
 29. Lásd *uo.* 940. Meg kell említeni itt azt is, hogy az ENSZ szakosított intézményei, különösen pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, ugyancsak amellel érveltek, hogy nincs szükség specializált monitorozó testület felállítására. Lásd CRAVEN (20. vj.) 35–36. Ennek okai azonban kívül esnek a jelen elemzés tematikáján.
 30. Jack DONNELLY: Human Rights, Democracy, and Development. *Human Rights Quarterly*, 1999. 608–632, 630.
 31. Lásd PALMER: *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*, 8. Vö. Susan L. Kang: The Unsettled Relationship of Economic and Social Rights and the West: A Response to Whelan and Donnelly, *Human Rights Quarterly*, 2009, 1006–1029, 1015.
 32. Lásd WHELAN – DONNELLY (7. vj.) 919.
 33. Lásd Jack DONNELLY: *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2nd ed. Ithaca – London, Cornell University Press, 2003, 65.
 34. Lásd Audrey R. CHAPMAN: A „Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1996, 23–66, 26.
 35. Lásd CRAVEN: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 39–42. Philip ALSTON: ‘Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights.’ *Human Rights Quarterly*, 1987, 332–381, 333. és 341–342.
 36. Lásd Henry J. STEINER: Social Rights and Economic Development, *Buffalo Human Rights Law Review*, 1998, 25–42, 29.
 37. Lásd WHELAN – DONNELLY (7. vj.) 930.
 38. Lásd Proclamation of Teheran, 13. §.
 39. A CEDAW szövegét 1979-ben fogadta el az ENSZ Közgyűlés, és 1982-ben lépett hatályba. A gazdasági és szociális jogok az egyezmény III. részében találhatóak (10–14. cikk).
 40. Lásd ALSTON: Out of the Abyss, 346–347.
 41. Lásd Economic and Social Council Resolution 1985/17.
 42. Ennek a periódusnak aztán a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások vetettek véget: a nemzetbiztonsági kérdések előtérbe nyomulása drasztikus módon változtatta meg a normatív fejlődés dinamikáját.
 43. Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.
 44. Lásd *uo.* 5. §.

45. Lásd *uo.* 18. §.
46. Daphne BARAK-EREZ – Aeyal M. GROSS: Introduction: Do We Need Social Rights? Questions in the Era of Globalisation, Privatisation, and the Diminished Welfare State, in *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, eds. Daphne BARAK-EREZ, Aeyal M. GROSS, Oxford – Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 5.
47. Vienna Declaration, 75. §.
48. BARAK-EREZ – GROSS: Do We Need Social Rights? 5.
49. A GSZKJB már 1992-ben formális javaslatot tett a Fakultatív Jegyzőkönyv elfogadására, és négy különböző jelentést nyújtott be a témában 1996-ban. Lásd CRAVEN (20. vj.), 98.
50. Lásd BÓDIG (1 vj.) 7–13. Lásd még Mátyás BÓDIG: Doctrinal Innovation and State Obligations: The Patterns of Doctrinal Development in the Jurisprudence of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Protection in Global Politics: Responsibilities of States and Non-State Actors*, eds. David KARP, Kurt MILLS (eds), London, Palgrave MacMillan, 2015.
51. Lásd Judith V. WELLING: International Indicators and Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 2008, 933–958, 942.
52. Ezt ugyancsak részletesen tárgyaltam korábban. Lásd BÓDIG (1. vj.) 9–11.
53. The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1987, 122–135. *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights* (1997), http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html.
54. Lásd James W. NICKEL: Rethinking Indivisibility: Towards A Theory of Supporting Relations between Human Rights, *Human Rights Quarterly*, 2008, 984–1001. Daniel J Whelan: *Indivisible Human Rights: A History*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010.
55. Világossá kellett tenni, hogy az „emberi jogok” kategóriája nem azokat a jogokat jelöli, amelyek valami természeti állapot maradványai a modern kormányzás körülményei között, hanem azokat, amelyek védelme nélkül egyszerűen nem mutatunk kellő tiszteletet az emberi méltóság iránt a társadalmi, gazdasági és politikai fejlődés egy adott szintjén. A természetes jogok koncepciójának klasszikus példájaként lásd John LOCKE: *Concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, különösen IV.21. VII.82. és IX.130. Vö. Varun GAURI: Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries, *World Development* 2004, 465–477, 466.
56. Lásd CRAVEN (20. vj.) 13.
57. Lásd BEETHAM (16. vj.) 44.
58. Vö. Kaushik BASU: Human Rights as Instruments of Emancipation and Economic Development, in *Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues*, eds. Shareen HERTEL, Lanse MINKLER, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2007, 349.
59. Asbjørn EIDE: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in *Economic, Social and Cultural Rights*, eds. A. EIDE, C. CRAUSE, A. ROSAS, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 9–28, 13.
60. Octavio L.M. FERRAZ: Poverty and Human Rights, *Oxford Journal of Legal Studies* 2008, 585–603, 589.
61. Vö. BEETHAM (16. vj.) 46.
62. 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, 462–515, 497. Vö. Maurice CRANSTON: Are There any Human Rights? *Daedalus*, 1983, 1–17, 13.
63. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni nemzetközi egyezmény, 2–4., 10., 12. és 15. cikk.
64. Lásd PALMER: *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*, 22. Todd LANDMAN: Social Science Methods and Human Rights, in: *Methods of Human Rights Research*, eds. Fons COOMANS, Fred GRÜNFELD, Menno T. KAMMINGA, Antwerp – Oxford – Portland, Intersentia, 2009, 23.
65. Lásd SEPÚLVEDA: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 173.
66. Lásd Rolf KÜNNEMANN: A Coherent Approach to Human Rights, *Human Rights Quarterly*, 1995, 323–342, 331. Ida E. KOCH, *Human Rights as Indivisible Rights: The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, 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 (18. vj.) 69.
68. *Food as a Human Right*, eds. Asbjørn Eide et al., Tokyo, The United Nations University, 1984.
69. Lásd SEPÚLVEDA: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 157–164.
70. Lásd KÜNNEMANN: A Coherent Approach to Human Rights, 327–328. Scott Leckie: Another Step Towards Indivisibility, 90–92. Sandra FREDMAN: New Horizons: Incorporating Socio-economic Rights in a British Bill of Rights, *Public Law*, 2010, 297–320, 303. Michael O’FLAHERTY: Towards Integration of United Nations

- Human Rights Treaty Body Recommendations: The Rights-Based Approach Model, in *Economic, Social and Cultural Rights*, eds. Mashood A. BADERIN, Robert McCORQUODALE, Oxford, Oxford University Press, 2007, 32.
71. Lásd James W. NICKEL: *Making Sense of Human Rights*, 2nd ed. Oxford, Blackwell, 2007, 148.
72. Lásd BEETHAM (16. vj.) 49.
73. Lásd *uo*.
74. Lásd Patrick TWOMEY: Human Rights-Based Approaches to Development: Towards Accountability, in *Economic, Social and Cultural Rights*, Mashood A. BADERIN, Robert McCORQUODALE, Oxford, Oxford University Press, 2007, 8. DENNIS – STEWART (62. vj.) 514.
75. Lásd Duncan GREEN: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxford, Oxfam International, 2008, 372.
76. Lásd CRAVEN (20. vj.) 304.
77. Lásd Maria GREEN: What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly*, 2001, 1062–1097, 1075.
78. Lásd Amartya SEN: *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 87. Mac DARROW – Amparo TOMAS: Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation, *Human Rights Quarterly*, 2005, 471–538, 477.
79. Lásd GREEN (75. vj.) 27. Vö. DARROW – TOMAS: Power, Capture, and Conflict, 478.
80. Matthew CRAVEN: The Violence of Dispossession: Extra-Territoriality and Economic, Social, and Cultural Rights, in *Economic, Social and Cultural Rights*, eds. Mashood A. BADERIN, Robert McCORQUODALE, Oxford, Oxford University Press, 2007, 73.
81. Lásd SEPÚLVEDA: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 421.
82. Lásd Shareen HERTEL – Lanse MINKLER: Economic Rights: The Terrain, in *Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues*, eds. Shareen HERTEL – Lanse MINKLER, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2007, 2.
83. Sandra FREDMAN: Positive Duties and Socio-economic Disadvantage: Bringing Disadvantage onto the Equality Agenda, *European Human Rights Law Review*, 2010, 290–304, 296.
84. Ez a megközelítés tükröződik a GSZKJB nyilatkozatában a szegénység és az GSZJNE összefüggéséről: ‘Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,’ 2001, UN Doc. E/C.12/2001/10, 3. 6. és 14. §.
85. „Érvényesíthetőség” (*justiciability*) alatt az emberi jogok biztosítására irányuló kormányzati erőfeszítések független felülvizsgálatát értem – egyéni vagy kollektív panaszokról tett állásfoglalások útján. A fogalom tágabb, mint a bírói felülvizsgálat – noha természetesen a bírói felülvizsgálatban nyilvánul meg paradigmatikusan. A kategória kiterjed az olyan panaszmechanizmusokra is, amelyek nem foglalnak magukban bírói döntést (mint például a nemzeti szintű emberi jogi bizottságok eljárásai), de a nemzetközi testületek (mint a GSZKJB) gyakorlatára is (amely hangsúlyozottan nem képez bírói eljárásokat). A bírói felülvizsgálat dogmatikai aspektusainak átfogó vizsgálatként lásd Mark TUSHNET: Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review, *Texas Law Review*, 2004, 1895–1919. Danie BRAND: Socio-Economic Rights and Courts in South Africa: Justiciability on a Sliding Scale, in *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*, ed. Fons COOMANS, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006.
86. Lásd CESCR *General Comment 3*, 1990 (‘The Nature of States Parties Obligations’) UN Doc. E/1991/23 (SUPP), 5. §. A Bizottság külön kiemeli az antidiszkriminációs rendelkezéseket a 3. cikkben, a 7(a)(i) és a 10(3) szakaszban, valamint a kötelező és térítésmentes alapfokú oktatást a 13(2)(a) szakaszban és az oktatási intézmények alapításának szabadságát a 13(4) szakaszban.
87. Lásd például Yuval SHANY: Stuck in a Moment in Time: The International Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights, in *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, eds. Daphne BARAK-ÉREZ, Aeyal M. GROSS, Oxford – Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 78–79. Sandra FREDMAN (70. vj.) 304–305.
88. Lásd SCOTT: The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms, 839.
89. Lásd FREDMAN (18. vj.) 103–104.
90. Lásd DENNIS – STEWART (62. vj.) 498. Frank I. Michelman: The Constitution, Social Rights and Liberal Political Justification, in *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, eds. Daphne BARAK-ÉREZ, Aeyal M. GROSS, Oxford – Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 23.
91. Vö. BATES (2 vj.) 299.
92. Dél-Afrikában az Alkotmánybíróság egy ésszerűségi teszten alapuló gyakorlatot alakított ki a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének vizsgálatára, amely nem próbál irányt szabni a társadalompolitikának. Ehelyett arra kérdez rá, hogy a kormány tett-e adekvát erőfeszítéseket kötelezettségei teljesítésére (például, hogy vannak-e realiztikus tervek a problémák kezelésére. Lásd BRAND: Socio-Economic Rights and Courts in South Africa. Indiában a közérdekű pereskedés (*public*

- interest litigation*) gyakorlata ugyancsak azon alapul, hogy a bíróság a közigazgatásra hagyja a konkrét intézkedések kidolgozását, ám azt a köteleiséget rója az érintett kormányzati szervekre, hogy a bíróság által jóváhagyott terveik végrehajtásról periodikus jelentéseket nyújtsanak be. Lásd Jayna KOTHARI: *Social Rights Litigation in India: Developments of the Last Decade*, in *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, eds. Daphne BARAK-EREZ, Aeyal M. GROSS, Oxford, Hart, 2007. Mindkét modellnek megvannak a gyengeségei, ám jól jelzik a dogmatikai fejlődés egy olyan irányát, amely a legitimációs kihívásokat viszonylag jól kezeli.
93. Lásd Katherine G. YOUNG: *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2012. David LANDAU: *The Reality of Social Rights Enforcement*, *Harvard International Law Journal*, 2012, 402–459.
 94. Lásd BÓDIG (1. vj.) 11–13. BÓDIG (1. vj.) 58–60.
 95. Lásd Katherine G. YOUNG: *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, *Yale Journal of International Law*, 2008, 113–175, 121.
 96. Scott LECKIE: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Catalyst for Change in a System Needing Reform*, in *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, eds. Philip ALSTON, James CRAWFORD, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 141.
 97. Lásd <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/DiscussionDays.aspx>.
 98. Lásd CRAVEN (20. vj.) 55.
 99. Ez a törekvés tükröződik a GSZKJB által felkarolt dogmatikai újításokban is, kiváltképpen pedig a minimális kötelezettségek konstrukciójában. Nem szabad elfelejteni, hogy a legtöbb emberi jogi aktivista minimális célokért kampányol. 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, 163–197, 180.
 100. Virginia DANDAN: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights and Non-Governmental Organizations*, in *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, ed. Anne F. BAYEFSKI, Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 2000, 229–230.
 101. ROTH (17. vj.) 64–65. és 67.
 102. Leonard S. RUBENSTEIN: *How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth*. *Human Rights Quarterly* 2004/26. 845–865.
 103. A másik lehetőség körvonalai az olyan, úttörő emberi jogi szervezetek munkájában körvonalazódnak, mint az eredetileg az AIDS-betegek érdekeinek képviselésére alapított Treatment Action Campaign Dél-Afrikában. Ez közvetlen kihívást intéz a rögzült hatalmi viszonyok ellen a közösségalapú aktivizmus és az olyan hagyományosabb módszerek, mint a nyilvános tiltakozás, a lobbizás és a stratégiai pereskedés (*strategic litigation*) ügyes kombinálásával. A közösségalapú aktivizmus (amely az AIDS által érintett családok körében toboroz és képez ki aktivistákat, akik azután egészségügyi intézményekben fejtik ki a tevékenységüket) elkerüli a nyugati emberi jogi aktivizmusnak azt a gyengeségét, hogy egyoldalúan függővé válik a középosztálybeli szimpatizánsok támogatásától. A közösségalapú aktivizmus gyorsan azonosíthatóvá teszi a helyben felmerült problémákat az egész szervezet számára, és kiépíti a mozgósítás infrastruktúráját is. A szervezet folyamatos interakcióban van a kormánnyal és az egészségügyi szolgáltatókkal is, és nem definiálja magát senkivel szemben. Néha az egészségügyi szolgáltatókkal szövetkezik, hogy a kormányt nyomás alá helyezze, máskor a kormány oldalán lép fel a szolgáltatókkal szemben. Bizonyos értelemben a szervezet alternatív kormányzási módszerek kísérleti terepeként működik. Éppen a mély társadalmi beágyazottsága miatt van meg a szervezetnek mind a hitelessége, mind pedig a kompetenciája ahhoz, hogy az egészséghez való jog minden aspektusát tematizálja. Lásd Mark HEYWOOD: *South Africa's Treatment Action Campaign: Combining Law and Social Mobilization to Realize the Right to Health*, *Journal of Human Rights Practice*, 2009, 14–36. YOUNG: *Constituting Economic and Social Rights*, 257–262.
 104. Patrick BOND – Jackie DUGARD: *Water, Human Rights and Social Conflict: South African Experiences*, *Law, Social Justice & Global Development*, 2008, 3–21.
 105. Lásd például: *Cambodia: Urban Development or Relocating Slums?* 2009, <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA23/002/2009/en/> ; *Looking for a Place to Call Home: Forced Evictions in Colombia*, 2015, <http://www.amnesty.org.uk/blogs/country-specialists/looking-place-call-home-forced-evictions-colombia>.
 106. Lásd CESCR *General Comment* 7, 1997 ('The Right to Adequate Housing: Forced Evictions'), UN Doc. E/1998/22. CESCR *General Comment* 15, 2002 ('The Right to Water') UN Doc. E/C.12/2002/11. Nem szabad elfelejteni, hogy a vízhez való jog valójában nem szerepel az GSZJNE-ben. A GSZKJB az Egyezségokmány 11. (megfelelő életszínvonal) és 12. (egészséghez való jog) cikkének erőterében helyezi el ezt a jogosultságot.
 107. LECKIE, (96. vj.) 135.
 108. Vö. CRAVEN (20. vj.) xii.

109. Elismerem, hogy a „violacionizmus” mesterkélt kifejezés, és ráadásul fülserető is. Ám nem tudok megfelelőbb magyar fordítást a *violationism* kifejezésre, ami pontosan ragadja meg, amire itt utalok. Karakterisztikus példaként lásd DENNIS – STEWART (62. vj.) 492.
110. Lásd Neta ZIV: The Social Rights of People with Disabilities, in *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, eds. Daphne BARAK-EREZ, Aeyal M. GROSS, Oxford – Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 402.
111. Lásd CRAVEN (20. vj.) 57.
112. Lásd például CESCR *General Comment 14*, 2000 (‘The Right to the Highest Attainable Standard of Health’) UN Doc. E/C.12/2000/4, 20. §.
113. Lásd például GREEN (77. vj.), 1072.
114. Lásd SHANY (87. vj.) 103.
115. A GSZKJB értelmezési stratégiáinak átfogó kritikájaként lásd Kerstin MECHLEM: Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, 905–947. Marco ODELLO – Francesco SEATZU: *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*, London: Routledge, 2013, 34.
116. Lásd DENNIS – STEWART (62. vj.) 492–495. és 503.
117. Lásd CHAPMAN (34. vj.)
118. Fontos megjegyezni, hogy egy hasonló törekvés már egy ideje jelen van az alkotmányos felülvizsgálattal kapcsolatos alkotmányelméleti irodalomban, és a dialektikus felülvizsgálat abban is fontos szerepet játszik. Lásd például Peter W. HOGG – Allison A. BUSHELL: The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn’t Such a Bad Thing after All), *Osgoode Hall Law Journal*, 1997, 75–124. Peter M. HOGG – Allison A. BUSHELL THORNTON – Wade K. WRIGHT: Charter Dialogue Revisited – or Much Ado about Metaphors, *Osgoode Hall Law Journal*, 2007, 1–65. Conor A. GEARTY: Reconciling Parliamentary Democracy and Human Rights, *Law Quarterly Review*, 2002, 248–269. Tamás GYÖRFI: Between Common Law Constitutionalism and Procedural Democracy, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, 317–338. Rosalind DIXON: Weak-Form Judicial Review and American Exceptionalism, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2012, 487–506. Az elméleti háttérrel ezekhez a vitákhoz gyakran Waldron művei jelentik. Lásd különösen: Jeremy WALDRON: The Core of the Case against Judicial Review, *Yale Law Journal*, 2006, 1346–1407. Jeremy WALDRON: Judges as Moral Reasoners, *International Journal of Constitutional Law*, 2009, 2–24. Az előrelépés ígérete abban rejlik, hogy a nemzetközi emberi jogi intézmények vonatkozásában is levonjuk ennek az alkotmányelméleti tendenciának a következményeit.
119. Ian D. SEIDERMAN, *Hierarchy in International Law: The Human Rights Dimension*, Antwerpen – Groningen – Oxford, Intersentia – Hart, 2001, 293–294.
120. *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. A jegyzőkönyv 2012-ben lépett hatályba. Jelenleg három panasz vár elbírálásra. Lásd <http://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>

KÖZELEDÉS AZ OSZTHATATLANSÁG DOKTRÍNÁJÁHOZ: A SZOCIÁLIS JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME NEK ÚJ ÚTJAI

A SZOCIÁLIS JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME A HIDEGHÁBORÚ IDŐSZAKÁBAN

A szociális jogok¹ alighanem az emberi jogok legjelentmondásosabb csoportját alkotják: miközben a nemzetközi emberi jogi kánon részét képezik, védelmük a legutóbbi időkig jellemzően a polgári és politikai jogoktól elkülönítetten, azoktól különböző kikényszerítési mechanizmus biztosításával történt, amiben markáns változások a hidegháború lezárultát, majd az ezredfordulót követően kezdődtek. A legfőbb nemzetközi emberi jogi egyezmények által szentesített különbségtétel eredendően pragmatikus célokat szolgált; nem az emberi jogok különböző területeinek merev elhatárolását. A kötelezettségteljesítések ellenőrzésének évtizedeken át egyre jobban szétváló intézményrendszere és gyakorlata azonban „ráégett” a szabályozásra, és fokozatosan elfogadottá vált az a nézet, hogy a nemzetközi közösségnek tényleges kikényszerítési szándéka legfeljebb a klasszikusnak titulált emberi jogok tekintetében lehetséges, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok pusztán ígérvények, amelyeket nem kell, s nem is illik igazán komolyan venni. Scheppele szellemes megfogalmazásában: „Az összehasonlítható alkotmányjogi konferenciákon a szociális jogok védelmét megkísérlők ahhoz hasonló udvarias elutasításban részesülnek, mint az izgatott gyerekek, akik nem elég érettek ahhoz, hogy felmérjék azoknak az egyébként nyilvánvalóan aranyos dolgoknak a következményeit, amiről beszélnek.”² Igen elterjedt, és az állampolgári jogok fejlődésére tekintettel nem is megalapozatlan az a nézet, hogy a gazdasági és szociális jogok új keletűek, kevésbé megszilárdultak, mint polgári és politikai társaik, ezért nem tartozhatnak az emberi

A KÖTELEZETTSÉGTELJESÍTÉSEK ELLENŐRZÉSÉNEK ÉVTI-ZEDEKEN ÁT EGYRE JOBBAN SZÉTVÁLÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS GYAKORLATA AZONBAN „RÁÉGETT” A SZABÁLYOZÁSRA, ÉS FOKOZATOSAN ELFOGADOTTÁ VÁLT AZ A NÉZET, HOGY A NEMZETKÖZI KÖZÖSSÉGNEK TÉNYLEGES KIKÉNYSZERÍTÉSI SZÁNDÉKA LEGFELJEBB A KLASSZIKUSNAK TITULÁLT EMBERI JOGOK TEKINTETÉBEN LEHETSÉGES, MÍG A GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK PUSZTA ÍGÉRVÉNYEK, AMELYEKET NEM KELL, S NEM IS ILLIK IGAZÁN KOMOLYAN VENNİ

jogok fősodraba, jelentőségük azokhoz képest csak másodlagos lehet.³ Másodrendűségük így történeti kialakulásukból következik, amit még hangsúlyosabbá tesznek az érvényesítésükkel kapcsolatos nehézségek. Nemzetközileg védett emberi jogként történő tételezésük tekintetében a generációk szerinti osztályozás ugyanakkor aligha lehet helytálló, hiszen a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a nemzetközi közösség a polgári és politikai jogokkal egyszerre hirdette meg az ENSZ Alapokmányában, majd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, úgy, hogy köztük a jogalkotó nem tett különbséget. Később a tartalmukat meghatározó és kikényszerítési mechanizmusait intézményesítő egyezségokmányok előkészítése is párhuzamosan zajlott, s azokat egyidejűleg fogadta el az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án. Nemi különbség csak hatályba lépésük tekintetében mutatkozik – egyébként a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya javára, amely 1976. január 3-án lépett hatályba, szemben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, amelynek esetében ez két és fél hónappal később következett be (1976. március 23-án). Közben az ENSZ szervei folyamatosan hangsúlyozták, hogy az emberi jogok két nagy csoportra bontása mesterséges különbségtelen alapszik,⁴ mégsem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy az emberi jogok csoportjai közti megkülönböztetés intézményesüléséhez maga a világszervezet is hozzájárult a két fent említett egyezségokmány elfogadásával. E döntés ágyazott meg a bő évtizeddel később kialakított terminológiai különbségtételnek. Az emberi jogokat először Karel Vasak kötötte egy 1977-ben megjelent írásában az intézményesülésük sorrendjét leképező generációkhoz, azzal a szándékkal, hogy elismertesse az ún. szolidaritási jogokra – mint az

emberi jogok legújabb, harmadik generációjára – vonatkozó igényt.⁵ Az újfajta osztályozás gyors elterjedését vélhetően segítette az is, hogy az emberi jogok generációi közti különbség hangsúlyozása kitűnően illeszkedett a kor domináns szellemi irányzatához, a polgári és politikai jogokat a gazdasági és szociális jogokkal szembeállító, a Thatcher-, illetve az USA-ban a Reagan-kormányzat által fémjelzett újjobboldali ideológiához.⁶ Ebben a milióban Vasak terminológiai újítása önálló életre kelt, és hamarosan megszületett az elhatárolás utólagos igazolását szolgáló elmélet, amely szerint az emberi jogok polgári és politikai, illetve gazdasági, szociális és kulturális jogokra hasadása a nagyhatalmi szembenállás következménye volt. E nézet szerint, míg a nyugati piacgazdaságok kormányai nagyobb hangsúlyt helyeztek a polgári és politikai jogok védelmére, addig a keleti blokk tervezetű gazdaságot működtető államai a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi védelmét próbálták erősíteni.⁷ Ezt a magyarázatot például a Whelan és Donnelly szerzőpáros kérdőjelezte meg.⁸ Szerintük a nyugat-európai jóléti államok ötvenes-hatvanas évekre tehető viharos gyorsaságú, nem kis részben munkavállalói és szociális jogokkal megtámogatott fejlődésére tekintettel aligha gondolhatja komolyan bárki is, hogy a Nyugat eleve ellenségesen viszonyult volna a gazdasági és szociális jogokhoz, és azok nemzetközi védelméhez. Felhívják a figyelmet arra, hogy az emberi jogok nemzetközi védelmének gondolata Roosevelttel 1941-es „Négy szabadság” beszédére vezethető vissza, amelyben az amerikai elnök a háború utáni világrend alapelveit hirdette meg. Az elveket különböző szabadságokkal azonosította, melyek közt harmadikként említette a nélkülözéstől mentes élet biztosítását, mint a demokratikus berendezkedés egyik biztosítékát. E szabadság az elnök gondolatmenetében a többivel (a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságával, a vallásszabadsággal, valamint a félelemtől mentes élet szabadságának⁹ biztosításával) szerves egységet alkotott. Ez a szellemiség tükröződött az Atlanti Chartában is, amelynek negyedik, ötödik és hatodik pontja tartalmazta a felek háború utáni időszakra szóló gazdasági és szociális célkitűzéseit, köztük azt, hogy a nemzetek közti együttműködésnek a munkajogi védelem szintjének emelésére, a szociális biztonság és a nélkülözéstől mentes élet biztosítására kell irányulnia. A New Deal szellemében az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatko-

A NEW DEAL SZELLEMÉBEN
AZ EMBERI JOGOK EGYETEMES
NYILATKOZATA SZÖVEGEZÉSÉNEK
MUNKÁLATAI SORÁN AZ USA NEM
VIZONYULT ELUTASÍTÓAN A
GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOKHOZ,
ÉS A NYUGAT-EURÓPAI ORSZÁGOK
SEM ADTÁK JELÉT A GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS JOGOKKAL
SZEMBENI FENNTARTÁSAIKNAK,
AZOKAT AZ EMBERI JOGOK
INTEGRÁNS RÉSZÉNEK
TARTOTTÁK

zata szövegezésének munkálatai során az USA nem viszonyult elutasítóan a gazdasági és szociális jogokhoz, és a nyugat-európai országok sem adták jelét a gazdasági és szociális jogokkal szembeni fenntartásaiknak, azokat az emberi jogok integráns részének tartották.¹⁰ Ezt bizonyítja, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megszövegezése során az amerikai tárgyalódelegáció nem kapott olyan utasítást, amely a gazdasági és szociális jogok emberi jogi jellegének megkérdőjelezésére, vagy alacsonyabb státuszú jogként való elismertetésére irányult volna. Ellenkezőleg, az amerikai képviselő Eleanor Roosevelttel (Roosevelt elnök özvegye), aki egyben a Nyilatkozat megszövegezéséért felelős bizottság elnöke is volt egy személyben, mindvégig támogatta a gazdasági és szociális jogok belefoglalását a dokumentumba. Egyes vélemények szerint az ő munkájának köszönhető az is, hogy a Nyilatkozatban a szociális ellátásokhoz való hozzáférés biztosítására a „szociális biztonsághoz való jog” (*right to social security*)¹¹ kifejezést használták, mivel ezt a *terminus technicus* az Egyesült Államokban kezdték használni a New Deal-hez kapcsolódó jogalkotás során. E jogalkotás emblematikus elemét képezte a Roosevelt elnök nevéhez köthető, 1935-ben elfogadott Social Security Act. Az új szabályozással az USA az Európában elterjedt társadalombiztosítási (*social insurance*) megoldásokkal szemben állampolgársági alapon nyújtott megélhetési garanciákat.¹²

Az eredmény közismert: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata egy dokumentumon belül, érdemi különbségtétel nélkül hirdette meg a polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális emberi jogokat. A Nyilatkozat elfogadása után a nemzetközi közösség figyelme afelé fordult, hogy miként lehet az emberi jogokat nemzetközi jogi kötelezőerővel bíró egyezségokmányba foglalni. Az Emberi Jogok Bizottsága¹³ 1950-ben – a meglévő jogi hagyományokra építő fokozatos megközelítés híveként – a legrégebb óta létező, és ezért legkevésbé ellentmondásos polgári jogokat és eljárási garanciákat tartalmazó tervezetet készítette a Gazdasági és Szociális Tanács számára; azt javasolta, hogy azokat majd a későbbiekben egészítsék ki a gazdasági, szociális, kulturális és egyéb jogokra vonatkozó eszközökkel és intézkedésekkel. Az ENSZ Közgyűlése azonban nem támogatta ezt a tervet; sőt, kifejezetten arra utasította a Bizottságot, hogy a készülõ egyezségokmány szö-

vegébe illessze be a gazdasági és szociális jogokat védő rendelkezéseket is. Noha több nyugati állam is felhívta a figyelmet a gazdasági és szociális jogok végrehajtásával kapcsolatos nehézségekre, nem próbálták együttesen megakadályozni a határozat elfogadását.¹⁴ A szövegezés munkálataiban a nyugati országok meglehetősen innovatív, a szociális jogokat támogató módon vettek részt. A munkához való jogra például Franciaország, a kedvező munkakörülményekre Franciaország és az USA, a szociális biztonsághoz, valamint a megfelelő életszínvonal biztosításához való jogra Ausztrália, a lakhatás biztosítására az USA készített szövegszerűt, a Bizottság által elfogadott előterjesztést. A nagyhatalmi szembenállást inkább a szovjet javaslatok elutasítása jelezte, amelynek oka azonban Whelan és Donnelly szerint legfőképp a szovjetek által készített szövegtervezetek kompromisszumképtelenségében rejlett.¹⁵ A jogok érvényesítését célzó eljárások már a tervezés stádiumában elkülönültek, a nélkül azonban, hogy ez érintette volna közös egyezségokmányba foglalásuk gondolatát. A két külön egyezségokmány megszövegezésének ötletével India állt elő, arra hivatkozva, hogy a polgári és politikai jogok bíróság által kikényszeríthetők, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok nem. Az ENSZ Közgyűlése végül csak 1952-ben a fenti, inkább eljárási, mintsem elvi meggondolás alapján döntött végül úgy, hogy egy közös dokumentum helyett két egyezségokmányt dolgoz ki az emberi jogok védelmére. Az egyezségokmányok megszövegezésének az 1952-es határozat nyomán elinduló duális folyamata viszont ezután már valósággal kínálta a lehetőséget a hidegháborúban szembenálló felek értékpreferenciáinak megjelenítésére. Az egyezségokmányok 1966-ban történt elfogadása hosszú időre megbontotta az eredeti, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában még tükröződő, az emberi jogok oszthatatlanságán és kölcsönös függőségén alapuló felfogást, mivel krónikusan aszimmetrikussá tette a két különböző dokumentumban foglalt jogok védelmét. A jogok kikényszerítésének kétféle megközelítése jött így létre: egy – a jogsértések vizsgálatán és szankcionálásán alapuló – a polgári és politikai jogok tekintetében, és egy másik – a jogok progresszív realizálásának (fokozatos biztosításának) előrehaladását vizsgáló, szankciókat nem alkalmazó – a gazdasági, szociális és kulturális jogok vonatkozásában.

AZ EGYEZSÉGOKMÁNYOK 1966-BAN TÖRTÉNT ELFOGADÁSA HOSSZÚ IDŐRE MEGBONTOTTA AZ EREDETI, AZ EMBERI JOGOK EGYETEMES NYILATKOZATÁBAN MÉG TÜKRÖZŐDŐ, AZ EMBERI JOGOK OSZTHATATLANSÁGÁN ÉS KÖLCSÖNÖS FÜGGŐSÉGÉN ALAPULÓ FELFOGÁST, MIVEL KRÓNIKUSAN ASZIMMETRIKUSSÁ TETTE A KÉT KÜLÖNBÖZŐ DOKUMENTUMBAN FOGLALT JOGOK VÉDELMÉT

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya lehetővé tette, hogy az egyezményben szereplő jogok tömeges megsértése esetén az államok egymással szemben független külső fórumhoz, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához fordulhassanak, míg a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában szereplő jogok tekintetében a részes országoknak csak jelentéstételi kötelezettségük volt. A kikényszerítés mechanizmusának kettőssége regionális szinten is bevett gyakorlattá vált: a polgári és politikai jogokat védő 1950-es Római Egyezmény intézményesítette annak

lehetőségét, hogy egyezményben szereplő jogai megsértése esetén bárki panasszal fordulhasson az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Ezzel szemben az Európai Szociális Kartában hosszú időn keresztül szintén a nemzeti jelentések rendszerével próbálták biztosítani a gazdasági és szociális jogok érvényesülését. Ennek következtében – különösen globális szinten – egyre feszítőbbé vált az ellentmondás az emberi jogok kölcsönös függőségét és oszthatatlanságát hirdető retorika, valamint a kettősséget tükröző jogvédelmi

gyakorlat közt. A jelentéstételen alapuló kikényszerítési mechanizmus korlátait jól jelzi, hogy 1995-ben az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához csatlakozó országok többsége még jelentéstételi kötelezettségét sem teljesítette. Akadtak olyan, az Egyezségokmányt már a 70-es években ratifikáló államok, amelyek eddig az időpontig még az első (a ratifikációtól számított két éven belül benyújtandó) nemzeti jelentésüket sem készítették el. Az adott évben a 130 részes államból 76 volt késésben jelentése benyújtásával. A benyújtott jelentések egy része igencsak felületesebbé bizonyult, vagy olyanak, ami az eredeti szándékokkal ellentétben a problémákat nem felfedni, hanem épp ellenkezőleg, elkendőzni igyekezett. A jelentéstevő országok szinte mindegyike figyelmen kívül hagyta azt a külön hangsúlyozott elvárást a jelentések készítésének irányelvei közül, hogy a megismertetendő elsődleges indikátorokat ne csak a népesség egészére vonatkozóan, hanem társadalmi csoportok szerinti bontásban is közöljék.¹⁶ A jelentéstételen alapuló kikényszerítési mechanizmus hiányosságain az érintett szervezetek (a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága az ENSZ esetében, valamint a Szociális Jogok Európai Bizottsága – korábban Független Szakértők Bizottsága – az Európa Tanács tekin-

tetében) kezdetben alternatív információforrások igénybevételével igyekeztek úrrá lenni. Noha e területeknek felhatalmazásuk van helyszíni vizsgálatok végzésére, azzal aligha képesek élni. Ezért inkább a kiegészítő információk beszerzésének intézményesítésével és az érintett jogok védelmével foglalkozó szervezetek véleményének becsatornázásával próbálkoztak. Az Európa Tanács rendszerében ezt eleinte az Európai Szociális Karta kérdőívének egyre cizelláltabbá válása, majd a jelentéstételi kötelezettség témacsoportok szerinti számonkérése jelezte. Mindkét módszer az érintett kérdések behatóbb vizsgálatának lehetővé tételére és a nemzeti jelentések szubjektivitásának visszaszorítására irányult. Az információk másik része az érdekvédelmi szervezetekkel (szakszervezetekkel, civil jogvédő szervezetekkel) folytatott párbeszédéből származott. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a polgári és politikai jogok tekintetében jól működő rendszerre próbált támaszkodni azzal, hogy igyekezett az emberi jogokat védő szervezetek részvételét biztosítani az eljárásaiban, ez azonban csak korlátozott eredményekkel járt, mivel a jogvédő szervezetek tevékenységének klasszikus területét a polgári és politikai jogok védelme képezte, s csak nagyon kevés szervezet foglalkozott a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmével. Ráadásul, mivel a monitorozás módszerei is fejletlenek voltak, az e szervezetektől származó információk rendszerezése is nehézségekbe ütközött. További akadályt jelentett, hogy a jogvédő szervezetek jelentős részének egyszerűen nem volt elegendő forrása ahhoz, hogy részt tudjanak venni a testület ülésein.¹⁷

Az 1990-es évek közepére nyilvánvalóvá vált a szociális jogok kikényszerítésére alkalmazott módszerek elégtelensége, és nagyjából ebben az időben új szereplőként az Európai Közösség is megjelent a jogvédelem színpadán. Az EK-ban a gazdasági és szociális jogok iránti érdeklődés az 1980-as években élénkült meg, ennek eredményeként született meg a Munkavállalók – hányatott sorsú – Közösségi Szociális Kartája 1989-ben, amelynek rendelkezései végül az 1997-es Amszterdami Szerződéssel beépültek az EU alapszerződési rendszerébe. Ezzel párhuzamosan, a hidegháború befejeztével megfigyelhetővé vált, hogy az említett szervezetek szemléletmódjában előtérbe került az emberi jogok védelmének az Egyetemes Nyilatkozatban megálmodott egységes architektúrája. A gyermekek

vagy a fogyatékkal élő személyek jogairól elfogadott egyezményekben már integráltan, egymáshoz szorosan kapcsolódva jelentek meg a polgári, a politikai, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok, és hasonló mintát követett az EU 2000-ben elfogadott Alapjogi Kartája is. Miközben valamilyeni szereplő esetében megfigyelhető a szociális jogok érvényesítésének erősítésére irányuló törekvés, ennek mindegyik szervezet más módját választotta.

A SZOCIÁLIS JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME NEK HIDEGHÁBORÚ UTÁNI MEGÚJÍTÁSI KÍSÉRLETEI

ENSZ: elmozdulás az egyéni jogsérelmek vizsgálata felé

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikk 1. bekezdése a részes államoktól az ott elismert jogok teljes gyakorlásának fokozatos biztosítását várja el, és a kikényszerítési mechanizmusa is az ezzel összefüggő kötelezettség teljesítésének monitorozására épült. Noha az eredeti szándékok szerint ez a megoldás az egyes államok gazdasági fejlettsége közötti különbségek figyelembe vételének lehetőségét kívánta megteremteni – azért, hogy a fejlődő országok teljesítményét ne a fejlett világhoz tartozókéval kelljen összevetni –, mindez a vártnál is kevesebb eredményre vezetett. Ennek okát Chapman¹⁸ – valószínűleg helyesen – abban látja, hogy a gazdasági és szociális jogok fogalmi tisztázatlansága miatt nem határozható meg pontosan a tartalmuk, és így a belőlük következő kötelezettségek köre sem. E fogyatékoságot közel fél évszázad alatt sem sikerült leküzdeni, részben a jogértelmezési hagyományok nemzeti szinten jelentkező hiánya, részben pedig amiatt, hogy az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának jogértelmezési erőfeszítései – az általános kommentárok révén – is csak az ezredfordulón élénkültek meg, és akkor is csupán néhány jogra korlátozottan.¹⁹ A Bizottság

ez irányú tevékenysége annak ellenére jogfejlesztő jelentőségű, hogy a folyamat során kidolgozott dogmatikai konstrukciók szinte mindegyike legitimációs problémákkal küzd,²⁰ és az ezen konstrukciók keretében kidolgozott egyes fogalmak inkább fokozzák, mintsem csökkentik az „egyet nem értést a gazdasági és szociális jogok körül”.²¹ A megújuló dogmati-

A PROGRESSZÍV MEGVALÓSÍTÁS ÉRTÉKELÉSÉT NEHEZÍTI, HOGY A JOGOK ÉLVEZETÉBEN MUTATKOZÓ TÉNYLEGES ELŐREHALADÁS SZÁMOS ESETBEN CSAK AZ ÖTÉVES JELENTÉSTÉTELI CIKLUSON TÚLI IDŐPONTBAN MÉRHETŐ TÉNYLEGESEN, MIKÖZBEN AZT A „RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ VALAMENNYI ERŐFORRÁS IGÉNYBEVÉTELÉVEL, MINDEN MEGFELELŐ ESZKÖZZEL” KELLENE ELÉRNI

ka csak részlegesen, a minimális követelmények és az azokra épülő haladéktalan teljesítést követelő kötelezettségek tekintetében tud választ adni a progresszív megvalósítás intézményesített relativizmusára. A progresszív megvalósítás értékelését nehezíti, hogy a jogok élvezetében mutatkozó tényleges előrehaladás számos esetben csak az ötéves jelentésteli cikluson túli időpontban mérhető ténylegesen, miközben azt a „rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel” kellene elérni. Az előrehaladás mérésének egyik iránya kétségkívül az országok teljesítményét mutató mérőszámok egyre bővülő körének folyamatos összevetése lehet. Ez valamiféle egységes globális statisztikai módszertan kidolgozását, a szükséges statisztikai információk megbízható gyűjtését, valamint az információk államok általi önkéntes továbbítását feltételezi. Az ENSZ ugyanakkor az első feltételt illetően nem rendelkezik kapacitásokkal, a második és harmadik tekintetében pedig ráhatással. A kilencvenes évek közepén Chapman²² vetette fel, hogy ebből a csapdahelyzetből a jogsértések azonosítására koncentrált jogvédelem kínálhat kiutat. Véleménye szerint a jogsértésalapú jogvédelem alkalmazása több előnnyel is járna. Egyfelől a globális emberi jogi rezsimben a jogsértések megakadályozása hagyományosan nagyobb prioritást kap, mint a jogok biztosításában való előrehaladás méricskélése. Másfelől ez a módszer kompatibilis a polgári és politikai jogok tekintetében alkalmazott megközelítéssel, így segít feloldani az emberi jogok generációi közti szembenállás feloldását. Ezen kívül e megközelítés nagyobb vizsztatartó erővel is bír, hiszen az emberi jogok megsértőjének szerepkörébe kerülés az, amitől a kormányzatok a leginkább tartanak. A jogsértés tényének megállapítása lehetővé teszi jóvátétel alkalmazását, amely jóval konkrétabb jogkövetkezmény annál, mint amikor absztrakt módon próbálják megállapítani azt – valamiféle meglehetősen kezdetleges állapotban lévő statisztikai indikátorrendszer alapján –, hogy az ellátások miféle szintjét kellene biztosítani.²³

Azt, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága magáévá tette ezt a megközelítést, mutatják a testületnek az ezredforduló után keletkezett általános kommentárjai (*general comments*). Az emberi jogokkal kapcsolatos állami kötelezettségek már korábban kidolgozott hármas kategorizálására²⁴ támaszkodva a jogsértő magatartások három típusát különböztetik meg; azokat, amelyek

- a) a jog tiszteletben tartásának követelményével ellentétes állami intézkedések következményei;
- b) a jog védelmére vonatkozó állami intézkedések elmulasztásának következményei;
- c) diszkriminatív jogszabályok, igazgatási gyakorlatok alkalmazásának következményei.

A védett jog tiszteletben tartásának követelményével ellentétes állami intézkedés folytán bekövetkező jogsértés például az, ha adott állam visszafejleszti, leépíti az ellátások már meglévő rendszerét, vagy aktívan támogatja nem állami szereplők erre irányuló tevékenységét. A jogvédelmi intézkedések elmulasztása miatt megvalósuló jogsértés az, amikor az állam nem alkotja meg az adott jog tényleges gyakorlását biztosító jogszabályokat, vagy az, ha nem gondoskodik azok végrehajtásáról, esetleg elmulasztja megváltoztatni a jog gyakorlásával nyilvánvalóan ellentétes jogszabályokat. Ugyancsak ellentétes a jogvédelmi kötelezettséggel az, ha az állam nem alkotja meg azokat a jogszabályokat, amelyek megvédnék a jogaikkal élő személyeket harmadik személyeknek a jog érvényesülését akadályozó vagy korlátozó

beavatkozásától. Diszkriminatívnak azok az előírások vagy gyakorlatok minősülnek, amelyek egyes csoportokat ésszerűen igazolhatatlan módon zárnak ki az ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférésből.

Az új módszertan részét képezi az egyes szociális (és esetenként gazdasági) jogok részesedési oldalának megvalósításával összefüggő állami teendők körének meghatározása is.

Az alábbiakban az általános kommentárokból említett példákkal szemléltetem az új, jogsértéseket középpontba állító jogértelmezési gyakorlat főbb pontjait három alapvetőnek nevezhető szociális jog – a szociális biztonság, az egészséghez és a lakhatáshoz való jog – példáján.

A jog tiszteletben tartásának követelményéből fakadó állami kötelezettségek megsértése

A szociális biztonság, az egészséghez és a lakhatáshoz való jog tekintetében a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága azokat az állami beavatkozásokat tekinti jogsértőnek, amelyek kellő ok nélkül korlátozzák az ellátásokhoz való egyenlő hozzáférést, valamint a szociális biztonsági programok szokásos vagy hagyományos működését.²⁵ Ebből a szempontból jogsértő magatartásnak minősül az is, ha az állam gyengíti a szociális

biztonság megteremtését biztosítani hivatott ellátások kialakított rendszerét, vagy aktívan támogatja nem állami szereplők szociális biztonságot aláásó tevékenységét.

Az egészséghez való jog tekintetében²⁶ a Bizottság elvárása, hogy az államok tartózkodjanak például azoktól az intézkedésektől, amelyek lehetővé teszik kényszergyógykezelések indokolatlan alkalmazását, a fogamzásgátló szerek és eszközök használatához való hozzáférés korlátozását, az egészségügyi információkhoz való hozzájutás szándékos ellehetetlenítését, a környezet jogellenes szennyezését. Ezen túlmenően az államoknak tartózkodniuk kell az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés korlátozásától. Jogsértő magatartásnak minősül az, ha egy állam tudatosan visszatartja az egészségügyi ellátások eredményességéhez szükséges információkat, vagy nemzetközi szerződések megkötésekor figyelmen kívül hagyja a jog tiszteletben tartásával kapcsolatos kötelezettségeit.

A lakhatás tekintetében²⁷ a jog tiszteletben tartása magában foglalja a családi életbe való önkényes állami beavatkozás tilalmát, még azoknak az esetekben is, akik jogalap nélkül tartózkodnak egy lakhatás célját szolgáló ingatlanban. Az államoknak ugyancsak tartózkodniuk kell attól, hogy akadályozzák a lakhatási feltételek megteremtésén munkálkodó csoportok tevékenységét. Jogsértőnek minősülnek azok az állami intézkedések, amelyek közvetlenül hozzájárulnak a lakhatási körülmények romlásához, miközben nem gondoskodnak kompenzációs mechanizmusok működéséről.

A jog védelmére vonatkozó állami kötelezettségek

Jogvédelmi kötelezettségük körében az államoknak olyan garanciarendszert kell működtetniük, amely biztosítja azt, hogy a szociális biztonsági rendszer juttatásait az egyének mások beavatkozásától mentesen élvezhessék. Ugyancsak jogsértő az állam magatartása, ha nem alkotja meg a szociális biztonsághoz való jog gyakorlását elősegítő jogszabályokat, vagy nem gondoskodik azok végrehajtásáról (ideértve a pl. a társadalombiztosítási járulékok behajtását). Jogsértő magatartásként azonosította ezen kívül a Bizottság azt is, ha az állam nem vette figyelembe a szociális biztonság garantálására vonatkozó kötelezettségeit a nemzetközi szerződések megkötésekor.²⁸

Az egészséghez való jog vonatkozásában a 14. számú általános kommentár²⁹ a jogvédelmi kötelezettségek közt említi az egyenlő hozzáférést bizto-

sító intézkedések megtételét, az egészségügyi privatizáció ellenőrzött körülmények közt történő megvalósítását, valamint azt, hogy a privatizációs folyamat ne vezessen a hozzáférés korlátozásához vagy minőségromláshoz. A védőintézkedéseknek ki kell terjedniük az orvosok és az egészségügyi személyzet megfelelő szintű képzésének biztosítására, valamint a szakmai normák betartására. Az állami védelemnek ugyancsak biztosítania kell azt, hogy harmadik személyek ne kényszeríthessék ki, vagy ne akadályozhassák meg az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést vagy az egészségügyi információk terjesztését.

A lakhatáshoz való jog védelméből adódó kötelezettségek közé tartozik a kényszerkilakoltatással, va-

lamint a birtoklás élvezetében való zaklatással szembeni garanciák kiépítése. Ebből következően az államoknak megfelelő garanciák biztosításával kell szabályozniuk a kilakoltatás folyamatát. E garanciák magukban foglalják, hogy a kilakoltatás elrendelése előtt a ha-

tóságoknak érdemi konzultációt kell kezdeményezniük az érintettekkel, ideértve tájékoztatásukat az ingatlan hasznosításáról. A Bizottság álláspontja szerint³⁰ a kilakoltatási eljárásoknak meg kell felelniük az alábbi feltételeknek is:

- a kilakoltatásban közreműködő személyeknek egyértelműen azonosíthatóknak kell lenniük;
- tiszteletben kell tartani azt, hogy a kilakoltatás nem hajtható végre extrém időjárási körülmények közt vagy éjszaka (kivéve azt az esetet, ha ehhez a kilakoltatandó személyek hozzájárultak).

Az állam jogvédelmi kötelezettségeinek részét képezi a kilakoltatással szembeni jogorvoslat lehetőségének biztosítása is.

A diszkrimináció tilalma

A jogalkotó nem hozhat, a jogalkalmazók pedig nem alkalmazhatnak egyes csoportokat sem közvetlenül, sem közvetve hátrányosan megkülönböztető szabályokat. Hátrányos megkülönböztetésnek az minősül, ha adott csoport tagjainak tényleges kára, hátránya származik az intézkedésből (pl. nem jutnak hozzá az ellátásokhoz, vagy nem ugyanolyan szinten vehetik azokat igénybe, mint a társadalom más csoportjainak tagjai), és az a feltétel, amelynek támasztása miatt hátrány éri őket, ésszerűen nem igazolható. Ilyen diszkriminatív gyakorlatként azonosítja a Bizottság például azt, ha az ellátást meghatározott időtartamú tartózkodáshoz kötik az országok.

Az ellátások normatív tartalmának meghatározása

A Bizottság általános kommentáiraiban a jogsértő magatartások azonosításán túl a jogok normatív tartalmának meghatározására is törekszik. A tartalmi meghatározás három fő elemből tevődik össze: a rendelkezésre állásból, az ellátások megfelelőségéből, továbbá hozzáférhetőségük biztosításából.

A rendelkezésre állás a szociális biztonsághoz való jog tekintetében azt jelenti, hogy az egyezményben részes államoknak legalább az ILO 102. sz. egyezményében meghatározott szintű védelmet kell biztosítaniuk az ott meghatározott társadalmi kockázatokkal szemben. (Az egyezmény kilenc társadalmi kockázatot sorol fel, melyek közül legalább három tekintetében szükséges a népesség – esetleg a munkavállalók – meghatározott százaléka számára az átlagjövedelemhez viszonyított szintű ellátást biztosítani.) A szociális biztonsági programoknak rendszerűen kell működniük, vagyis a rájuk vonatkozó szabályozásnak meg kell jelennie a belső jogban, közvetlen adminisztrációjuknak és annak ellenőrzésének pedig hatósági jogkörbe kell tartoznia. Az egészséghez való jog tekintetében a rendelkezésre állás az egészségügyi intézmények, jóságok és szolgáltatások intézményes biztosítását jelenti, míg a lakhatáshoz való jog esetében ez például szociális célú lakásállomány fenntartását feltételezi.

A megfelelőség követelményét a szociális biztonság garantálásakor négy dimenzióban értelmezi a Bizottság. Az 19. számú általános kommentár elsőként arra hívja fel a figyelmet, hogy az ellátások összegét és időtartamát úgy kell megállapítani, hogy az biztosítsa az egyének és családok életszínvonalának megfelelő szinten való tartását. A második követelmény, hogy az ellátásokat az emberi méltóság teljes tiszteletben tartásával kell nyújtani, különös tekintettel a diszkriminációmentes bánásmódra. A követelmények közé tartozik, hogy az imént említett megfelelőségi kritériumok meglétét folyamatosan ellenőrizzék az államok. Végül a megfelelőség részét képezi az is, hogy a járulékfizetésen alapuló rendszerekben létezzen valamiféle ésszerű kapcsolat a befizetett járulékok és a kifizetett járadékok között. Az egészségügyi ellátások megfelelősége a szolgáltatások mennyiségi mutatóinak teljesítésére vonatkozik (például 1000 lakosra legalább 3 kórházi ágy fenntartását kell biztosítani). A lakhatáshoz való jog biztosítása tekintetében

még nem beszélhetünk mennyiségi mutatókról. Ugyanakkor a megfelelőség szerves részét képezi mindhárom jog tekintetében a hozzáférés diszkriminációmentessége.

A hozzáférhetőség fontos követelménye mindhárom jog esetében a biztosított szolgáltatások megfizethetősége (illetve annak állami intézkedéssel történő biztosítása), a jogosultsági feltételek ésszerűsége és átláthatósága. A hozzáférés mindezen túl az ellátások, szolgáltatások térbeli elérhetőségének és akadálymentességének biztosítását is jelenti.

Államközi és egyéni panaszrendszer biztosítása

A Bizottság jogsértés alapú megközelítést központba állító általános kommentárai megteremtették az elvi lehetőségét annak, hogy a jogsértések vizsgálata is beépüljön a monitorozási mechanizmusba. Ez az ENSZ 2008. évi közgyűlésén realizálódott, amikor a világszervezet elfogadta a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött kiegészítő jegyzőkönyvet. A kiegészítő jegyzőkönyv lehetővé teszi, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok tömeges megsértése esetén az azt ratifikáló országokkal

szemben egy másik részes állam államközi panasz benyújtásával a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának eljárását kezdeményezze. A kiegészítő jegyzőkönyv jogsértés esetén lehetővé teszi egyének vagy csoportok számára is eljárás kezdeményezését. Államközi panasz esetén a felek érveinek és észrevételeinek összegzése alapján a Bizottság az ajánlások megfogalmazásán kívül az eljárás eredményeit éves jelentésében is ismer-

tetheti. Egyéni panaszok tekintetében a fő cél a felek (jogában sértett egyén és a jogsértő állam) közötti méltányos egyezség létrehozása. Amennyiben ez nem lehetséges, a Bizottság ajánlásokat fogalmazhat meg a jogsértő állammal szemben.

Noha az új eljárásrend sem teszi lehetővé a jogsértések esetén a nemzeti jogban alkalmazott szankciók (további jogsértő magatartástól való eltiltás, kártérítés megítélése) alkalmazását, mégis nagy előrelépést jelent a szociális és gazdasági jogok védelmét illetően, hiszen lehetővé teszi azt, hogy a jogsértést a nemzeti jelentésében jellemzően inkább elkendőzni kívánó állam helyett máshonnan – és különös hangsúllyal éppen a jogaiban sértett polgároktól – lehes-

A KÉRDÉSEK MÁSODIK KÖRE AZT IGYEKszik TISZTÁZNI, HOGY A JELENTÉSTEVŐ ÁLLAM A JOG MEGHIRDETÉSÉN TÚL MILYEN INTÉZKEDÉSEKET TESZ ANNAK VÉGREHAJTÁSA ÉRDEKÉBEN. ÍGY BE KELL SZÁMOLNI ARRÓL, HOGY LÉTEZIK-E AZ ELLENŐRZÉSRE KÖTELES HATÓSÁG; MIT ELLENŐRIZHET; SZANKCIONÁLHATJA-E, S HA IGEN, MIKÉPP A JOGSÉRTÉST; ÉS ÍGY TOVÁBB

sen információkat szerezni. Újszerű az is, hogy konkrét esetre, helyzetre vonatkozóan folytat eljárást a testület, amelyben állam és polgára ellenérdekű félként jelenhet meg, s ezáltal az eljárás számos elemében a bírósági procedúrára hasonlít. Az államtól független információforrások (potenciálisan bármely állampolgár) megjelenése és a konkrét ügyekre irányuló kontradiktórius eljárás intézményesítése jóval nagyobb visszatartó erővel hathat a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal összefüggő kötelezettségek teljesítése tekintetében, mint a kormányzati szempontokat tükröző, gyakran kozmetikázott nemzeti jelentések rendszere.

A KOLLEKTÍV PANASZ INTÉZMÉNYESÍTÉSE EURÓPÁBAN

Az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Karta kikényszerítési mechanizmusa eredetileg szintén a nemzeti jelentésekre épült. A részes államoknak az idők folyamán egyre cizelláltabbá váló kérdőív szerint kell elkészíteniük jelentéseiket arról, hogy miként teljesítik az általuk vállalt kötelezettségeket. A kérdőív a Karta-cikkek mentén először arra kérdez rá, hogy az adott jog tekintetében léteznek-e a nemzeti jogban az érvényesülést biztosító rendelkezések, s ha igen, milyen szintű jogszabályok ezek. A kérdések második köre azt igyekszik tisztázni, hogy a jelentéstevő állam a jog meghirdetésén túl milyen intézkedéseket tesz annak végrehajtása érdekében. Így be kell számolni arról, hogy létezik-e az ellenőrzésre kötelező hatóság; mit ellenőrizhet; szankcionálhatja-e, s ha igen, miképp a jogsértést; és így tovább. A nemzeti jelentéseknek statisztikai adatokat is tartalmaznia kell arról, hogy hány ellenőrzést végeztek a hatóságok; az ellenőrzések száma hogyan aránylik az ellenőrzendő tevékenységhez; milyen átlagos mutatók jellemzik azt a tevékenységet, amelyre a szabályozás vonatkozik. A kérdőív másodlagos indikátorok közlését is elvárja, így nem elegendő pl. az egyes ellátásokban részesülők országon belüli arányának meghatározása, az adatot társadalmi csoportok szerinti bontásban is közölni kell. Az elkészült nemzeti jelentéseket az Európa Tanács főtitkárához kell eljuttatni, aki a beszámolót a Szociális Jogok Európai Bizottsága részére továbbítja. A Bizottság tagjai független szakértők (általában a tudományos élet képviselői).³¹ Vizsgálatuk eredményét következtetéseik

A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGE
MIATT EZ NEHEZEN KEZELHETŐ
HELYZETEK KIALAKULÁSAVAL
FENYEGETETT, HISZEN A
KÖZÖSSÉGI JOGOT ALKALMAZÓ
TAGÁLLAMOK KÖNYNYEN
ABBA A HELYZETBE KERÜLHETTEK
VOLNA, HOGY SAJÁT EU-KONFORM
GYAKORLATUKKAL MEGSÉRTIK
NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAIKAT

ben teszik közzé; eredetileg a Karta cikkei szerinti bontásban, ma már országok szerint. A következőkben mindig megtalálhatók a Karta-cikkek értelmezésére vonatkozó, hangsúlyosan kiemelt állásfoglalások; ezek képezik a Karta esetjogának alapját, noha a nemzeti jelentésekről nem a Szociális Jogok Európai Bizottsága, hanem a Szociális Karta Kormánybizottsága hoz döntést (a SZJEB konklúziói alapján).³² A Kormánybizottság probléma esetén figyelemzetheti a jelentéstevő országot vállalásai betartására vonatkozó kötelezettségére, visszatérően előforduló jogsértést észlelve pedig ajánlás megfogalmazására tehet javaslatot, amelyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadhat el.

A nemzeti jelentések rendszerén alapuló monitorozási mechanizmust az Európa Tanács is igyekezett a kormányzattól független információk becsatornázásával kiegészíteni. Noha a szervezet az egyéni panasztétel lehetőségét mind a mai napig nem biztosítja, az Európai Szociális Karta 1995-ben született kiegészítő jegyzőkönyve intézményesítette a kollektív panaszok rendszerét. A Kartában szereplő jogok

megsértéséből eredő panaszoknak a Szociális Jogok Európai Bizottságához történő benyújtására a munkavállalók és a munkaadók európai és nemzeti érdekvédelmi szervezetei, valamint az Európa Tanács mellett résztvevő státuszszal rendelkező nem kormányzati szervek jogosultak. A panaszok kivizsgálása az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárására hasonló módon zajlik. A Bizottság először azt vizsgálja, hogy a panasz megfelel-e a formai követel-

ményeknek (panasz benyújtására jogosult szervezetől érkezett-e, kimerítették-e a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket, stb.), s csak ha ezen a szűrőn átment, akkor kezdődhet a panasz érdemi kivizsgálása. Ez alapvetően a felek írásos véleményének kifejtésén alapszik, de amennyiben a Bizottság azt szükségesnek látja, nyilvános szóbeli meghallgatást is tarthat (amire a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága épületében kerítenek sort). A testület a panaszokról határozattal dönt; a döntésről a felek mellett az Európa Tanács legfőbb döntéshozatali szervét, a Miniszteri Bizottságot is tájékoztatja. Az eljárás a Miniszteri Bizottság határozatával zárul. Amennyiben szükségesnek látja, a Bizottság ajánlást fogalmazhat meg a jogvitában álló állam számára arról, hogy milyen lépéseket várnak el tőle a Kartában foglalt jogok biztosítására.³³

A SZOCIÁLIS JOGOK VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN

*Szociális jogok az EU Alapjogi Kartájában*³⁴

Az Európai Unióban és jogelődj szervezeteiben a szociális jogi kérdések nem alapjogi szinten, hanem a gazdasági szabadságok érvényesüléséhez szükséges konkrét szociális jogalkotás formájában merültek fel. Miközben a szociálpolitika – s vele az érdemi szociális jogalkotás – nemzeti hatáskörben maradt, egyre nőtt a gazdasági integráció elmélyítését biztosító szabályok köre, aminek eredményeként az 1980-as évek közepére a közösségen belül egyre kiáltóbbá vált a gazdasági szabadságok és a szociális jogok védelme közt tátongó szakadék; vagy, másként fogalmazva, egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a gazdasági szabadságok a tagállami szociális védelmi rendszereket aláásó módon érvényesülnek. Mivel ez kikezdte a közösségi szervek legitimációját, az Európai Bizottság kezdeményezésére az 1980-as évek végén megpróbáltok a szociális jogi dimenzió – főként munkajogi vetületű – megerősítésével. A kísérlet azonban kudarcot vallott, mert az Európai Tanács – brit vétó miatt – 1989-ben nem tudta érvényesen elfogadni el a Munkavállalók Közösségi Szociális Kartáját. Konszenzus hiányában a Kartát a többi tagállam csak kötelező erő nélküli, elveket és célokat, nem pedig valódi szociális jogokat tartalmazó „ünnepélyes deklarációnak” fogadta el, így az nem tudott a közösségi szociális jogalkotás fundamentumává válni. A szociális jogi aspektusok kimaradtak a közösségi jogfejlődésnek a Maastrichti Szerződéssel fémjelvezhető, az emberi jogok felé nyitó fázisából is. Hiába került be ugyanis az Európai Unióról szóló szerződés szövegébe az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelményét előíró klauzula, mivel a szöveg az Emberi Jogok Európai Egyezményét és a tagállamok alkotmányos hagyományait jelölte meg az emberi jogok alapjaiként. Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz szociális töltetű rendelkezéseket, és a tagállamok a szociális jogok tekintetében nem rendelkeztek közösnek nevezhető alkotmányos hagyományokkal, az 1991-es alapszerződés módosítás tovább konzerválta az érdemi szociális jogalkotás hiányát. Az ezredforduló közeledtével némi pozitív változást hozott 1997-ben az Amszterdami Szerződés elfogadása, amely előír-

ta az Európa Tanács Szociális Kartájában, illetve a Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájában szereplő alapvető szociális jogok figyelembe vételét a közösség szociálpolitikai döntéseinek meghozatalakor. Noha közvetlen hatállyal bíró alanyi jogokat az Amszterdami Szerződés sem biztosított, a Bíróság számára mégis hivatkozási alapot teremtett arra, hogy a gazdasági és szociális érdekek közt létrejött egyensúlytalanságokat célba vegye.³⁵

Amikor az ezredfordulón megkezdődött az európai alkotmányozás folyamata, kezdetől fogva kérdéses volt, hogy szerepeljenek-e, s ha igen, milyen formában szociális jogok az EU leendő alkotmányában. A szociális jogok meghirdetése melletti legerősebb indokként az a furcsa ellentmondás szolgált, hogy miközben a tagállamok mindegyike részese volt az emberi jogokat, köztük a szociális jogokat is védő nemzetközi egyezményeknek, addig az EU mint közösség nem.³⁶ Vagyis, míg a tagállamnak a belső jogalkotás folyamatában figyelembe kellett vennie a nemzetközi egyezmények előírásait, addig az EU-nak – mint olyan entitásnak, amely a tagállamokra nézve kötelező rendelkezéseket írhatott elő – nem volt ilyen kötelezettsége. A közösségi jog elsőbbsége miatt ez nehezen kezelhető helyzetek kialakulásával fenyegetett, hiszen a közösségi jogot alkalmazó tagállamok könnyen abba a helyzetbe kerülhettek volna, hogy saját EU-konform gyakorlatukkal megsértik nemzetközi kötelezettségvállalásaikat.

Az Európai Unió Alapjogi Kartájának előkészítése során eltérő álláspontok fogalmazódtak meg arról, hogy a Karta tartalmazzon-e szociális jogi rendelkezéseket. A tagállamok egy része a szociális jogok elvetése mellett érvelt, főként arra hivatkozva, hogy nem lenne szerencsés, amennyiben a szociális jogokkal felvértezett Kartát a későbbiekben az Unió szociális hatásköreit bővítő dokumentumként lehetne használni. Az ezzel ellentétes álláspontot vallók szerint a Kartának mindenképpen tartalmaznia kellett volna szociális jogokat is, de – respektálva a kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos fenntartásokat – azokat két csoportra bontva kívánták meghirdetni. Az első csoportba azok a szociális rendelkezések kerültek volna, amelyeket alanyi jogokat keletkeztető módon tartottak meghirdethetőnek; mint a gyermekek védelemhez való joga, a munkát végzők emberi méltóságához való jogának tiszteletben tartása, a jogellenes elbocsátással szem-

ENNEK LEGLÁTVÁNYOSABB MEGNYILVÁNULÁSA, HOGY A KARTA MÁR SZERKEZETÉBEN IS MEGHALADJA A NEGATÍV ÉS POZITÍV JOGOK KÖZTI KÜLÖNBSÉGEKET HANGSÜLYÖZŐ HAGYOMÁNYOS DICHOTÓMIÁT: A JOGOKAT NEM AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS JELLEGE SZERINT CSOPORTOSÍTTJA, HANEM AZ EURÓPAI KULTÚRA ALAPJAIT KÉPEZŐ ÉRTÉKEK (EMBERI MÉLTÓSÁG TISZTELETE, SZABADSÁG, EGYENLŐSÉG, SZOLIDARITÁS STB.) KÖRÉ SZERVEZI

beni védelem joga, az anyaság védelme, a szülői szabadságra való jog, a munka szabad megválasztásának joga.³⁷

A szociális jogok másik csoportját programnormaként tervezték meghirdetni; úgy, hogy közvetlen biztosításukat nem, csak az ahhoz szükséges erőfeszítések megtételének igazolását várták volna el a közösségtől és a tagállamoktól. Ebbe a csoportba tartozott volna az egészség védelméhez való jog, a szociális védelemre való jog, az időseket, fogyatékos-sággal élők és a bevándorlókat megillető jogok, a lakhatás biztosításának joga. Végül a két álláspont közti kompromisszumos megoldásként a második csoportba tartozó szociális jogok is bekerültek ugyan a Kartába, de olyan horizontális korlátozó klauzula elfogadása mellett, amely kizárta, hogy a Karta rendelkezései bármilyen formában a közösségi kompetenciák kiterjesztéseként legyenek értelmezhetők.

Az Alapjogi Karta több tekintetben is eltér az emberi jogokat védő nemzetközi dokumentumokban megszokott formáktól, és feltűnő jellegzetessége, hogy az emberi jogokra vonatkozó legújabb elméleti megállapításokat igyekszik követni. Ennek leglátványosabb megnyilvánulása, hogy a Karta már szerkezetében is meghaladja a negatív és pozitív jogok közti különbségeket hangsúlyozó hagyományos dichotómiát: a jogokat nem az állami szerepvállalás jellege szerint csoportosítja, hanem az európai kultúra alapjait képező értékek (emberi méltóság tisztelete, szabadság, egyenlőség, szolidaritás stb.) köré szervezi. Ez a megközelítés tükröződik a garanciák kiépítésében is, ahol a jogalkotó figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok egyike sem érvényesül önmagában, pusztán meghirdetése által – ahhoz az állam szerepvállalására is szükség van. E pozitívumok mellett nem szabad megfeledkezni azonban arról sem, hogy a Karta különbséget tesz „jogok” és „alapelvek” közt. A Kartában biztosított „jogok” közvetlenül hatályosak, de rendelkezéseik kizárólag az uniós jog végrehajtása tekintetében kötelező erejűek. Az „alapelveknek” ezzel szemben közvetlen jogviszony-keletkeztető hatásuk nincs; az „alapelveknek” minősülő rendelkezések csak további külön jogalkotási aktusokkal hajthatók végre. A jogok és az alapelvek elhatárolása tekintetében a Karta szövege azonban nem szolgál egyértelmű eligazítással, így félő, hogy ez a dichotómia a későbbiekben a jogértelmezési kakofónia táptalajává válik.³⁸

A Kartában foglalt „jogok” értelmezése tekintetében fontos előírás, hogy azok a rendelkezések, ame-

lyek megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltaknak, a Karta alkalmazása tekintetében is azokkal azonos tartalommal bírnak.³⁹

A szociális jogok védelme szempontjából újszerű megoldás, hogy a Karta a tagállami alkotmányokból általában hiányzó szociális jogokat is meghirdet, mint például az indokolatlan elbocsátás elleni védelem, a munkavállalók megfelelő tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joga, a tisztességes megélhetést biztosító szociális támogatásokhoz és a lakhatáshoz való jog (a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem érdekében).

Az Alapjogi Karta szociális rendelkezései három csoportba sorolhatók:

- egyes speciális helyzetben lévő csoportok tagjainak jogait védő szabályok (pl. gyerekek, idősek, fogyatékkal élők jogai);

- munkavállalói jogok védelme;

- a szociális védelemhez és a szociális szolgáltatásokhoz való jogok biztosítása.

Ezek közül a szociális politikák irányát és a közösségi szociális jogalkotást közelebbről meghatározó rendelkezések a „Szolidaritás” címet viselő fejezetbe kerültek. E rendelkezések közös jellegzetessége, hogy a kényesebbek (újraelosztási viszonyokat befolyásoló) vagy a munkavállalók érdekeit jelentősen érintők) vonatkozásában az értelmezési lehetőségeiket korlátozó klauzulával találkozunk, amely szerint e jogok tekintetében a Karta előírásait „*az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel kell biztosítani*”. A korlátozás célja nyilvánvalóan az, hogy a Kartában szereplő szabályokat véletlenül se lehessen úgy értelmezni, miszerint azok felülírhatnák a nemzetállami rendelkezéseket és jogalkalmazási gyakorlatokat. Amennyiben a Bíróság ehhez tartja magát, úgy a fejezetben szereplő jogokat érintő jogsértés megállapítására csak abban az igen valószínűtlen esetben lesz lehetőség, ha egy tagállam egyáltalán nem hoz intézkedéseket a felsorolt kérdésekről.⁴⁰

A szociális (és gazdasági) jogok tekintetében az EU Alapjogi Kartájának jelentőségét egyelőre nem rendelkezéseinek ereje adja, hanem az, hogy olyan üzeneteket közvetít, amelyek hosszabb távon hozzájárulhatnak a szociális jogok jelenleginél erőteljesebb védelméhez. Ezek közé tartozik az a szerkezeti újítás, amely az alapjogoknak az általuk védett értékek mentén történő csoportosításával megszünteti a szociális (és gazdasági) jogok karanténba zártságát, valamint a polgári és politikai jogokhoz képest létező

hagyományos alárendeltségét. A másik fontos újítás az, hogy olyan jogokat is az alapjogok közé sorol, amelyek számos tagállamban nem rendelkeznek ezzel a minőséggel, így várhatóan új területekre terjeszti ki az alapjogokkal kapcsolatos diskurzusokat.

A nyitott koordináció módszere

Bár a nyitott koordináció módszere jogon kívüli eszköz, mégis érdemesnek tartom felhívni rá a figyelmet a szociális jogok nemzetközi védelme és kikényszerítése kapcsán, ugyanis a tagállami vállalások teljesítésének nyomon követésére olyan indikátorrendszert kezdtek alkalmazni, amelynek hiánya Chapman itt ismertetett felvetése szerint kimutathatóan nehezítette, hogy a szociális jogokkal kapcsolatos állami vállalások teljesítése a hagyományos – fokozatos megvalósításuk monitorozásán alapuló – módon kikényszeríthető legyen. A háromszintű indikátorrendszert az Európai Tanács 2001 decemberében Laekenben tartott csúcstalálkozóján fogadták el. *„Az elsődleges mutatók közé a társadalmi kirekesztés legfontosabb összetevőinek mérőszámai tartoznak, mint például az alacsony jövedelműek aránya, a jövedelemmegoszlás mutatói, a tartós munkanélküliek aránya. A másodlagos mutatók az elsődleges indikátorok alátámasztására és az azok által mért problémák egyéb dimenzióinak – az alacsony jövedelműek aránya a transzferjövedelmek nélkül, nagyon tartósan munkanélküliek aránya – megragadására. A harmadlagos indikátorok tekintetében a tagállamok dönthetik el, hogy azokat beépítik-e Nemzeti Akcióterveikbe (a Bizottság az egészségi állapotra, a lakhatási körülményekre vonatkozó mérőszámok alkalmazását javasolta).⁴¹* Ha a nyitott koordináció módszere önmagában nem is alkalmas a szociális jogok kikényszerítési mechanizmusának erősítésére, az ennek keretében kidolgozott indikátorrendszer átvétele hasznos segítséget nyújthat a nemzeti jelentések értékelésében.

A SZOCIÁLIS JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME NEK ÚJ IRÁNYAI

Az emberi jogok védelmének második világháború után kiépülő nemzetközi rendszere az univerzalizálás, az elidegeníthetlenség és a kölcsönös függőség esz-

méje mellett az emberi jogok oszthatatlanságát is alapértéknek tekintette. Az emberi jogok oszthatatlanságának tétele abból a feltételezésből indul ki, hogy az emberi méltóság megőrzéséhez a különböző csoportokba tartozó emberi jogok élvezetének mindegyike szükséges: a gazdasági, szociális és kulturális jogok hiánya éppúgy veszélyezteti az egyén méltóságát, mint a polgári és politikai jogoké. Ezt a szemléletet tükrözte az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, és e szemlélet jegyében kezdődött meg a jogok érvényesítését szolgáló nemzetközi egyezségokmány megalkotása is. Ez a folyamat nem az oszthatatlanság doktrínájának megkérdőjelezése miatt tört meg az 1950-es évek elején, hanem praktikusnak látszó okokból; a miatt, mert a tárgyalófelekben kételyek merültek fel a tekintetben, hogy mennyiben lehetséges az emberi jogok egyes csoportjai esetében a jogérvényesítés azonos megoldásait alkalmazni. Úgy tűnt, hogy a szociális – és részben a gazdasági – jogok

esetében, ahol a nemzetközi közösség elvárása az állam által vállalt kötelezettségek progresszív megvalósítása volt, nem alkalmazhatók megfelelően a hagyományos, bírói vagy független fórumok előtti jogorvoslatot feltételező megoldások. A kikényszerítés technikáiban feltételezett különbség vezetett ahhoz, hogy globális és regionális szinten is külön dokumentumok születtek az emberi jogok egyes csoportjainak védelmére. Ez azután a különbséget még jobban hangsúlyozó, az emberi jogok generációi

közti különbséget kiemelő terminológia kialakulásához, majd az új jobboldali ideológia térnyerését követően az emberi jogok generációit szembeállító érvrendszer kialakulásához és meggyökeresedéséhez vezetett. A hidegháború légkörében e folyamat szinte magától értetődően vezetett a nagyhatalmi szembenállást középpontba állító interpretációhoz, amely szerint a hagyományos emberi jogok a szabad világ, a második generációsak pedig a szocialista terrorrezsimek értékválasztását tükrözik. Ennél is lényegesebb volt azonban, hogy a kikényszerítési mechanizmusok 1950-es és 1960-as években rögzített keretei véglegesen távolodni látszottak egymástól: míg a polgári és politikai jogok tekintetében intézményesült a panaszjog – sőt, az egyéni bírósági jogorvoslat lehetőség is megjelent –, addig a szociális jogok érvényesítésének nemzeti jelentéstétel alapján működő rendszere képtelennek bizonyult betölteni feladatát. A hidegháború elmúltával az ideológiai alapú poli-

tikai szembenállás jelentősen enyhült, ami kedvező körülményeket teremtett az oszthatatlanság eszméjéhez való visszafordulásra, és ennek keretében arra, hogy a nemzetközi szervezetek új megoldásokkal próbálják erősíteni a szociális (valamint gazdasági és kulturális) jogok érvényesülését. Az elmúlt negyedszázadban bevezetett újításoknak két jól elkülöníthető iránya van. Az egyik ezek közül a hagyományos dogmatikához igazodva a kötelezettségvállalások progresszív megvalósítása érdekében kifejtett állami tevékenység mérésének mutatóit igyekeznek minél mélyrehatóbban kidolgozni, majd azután tökéletesíteni. Ezen a területen az EU nyitott koordinációs mechanizmusa keretében kialakított többszintű indikátorrendszer érdemel figyelmet. A másik irány alapja a hagyományos dogmatikával való – legalább részleges – szakítás, és a klasszikus emberi jogok védelmére alkalmazott jogsérelmi típusú jogorvoslati rendszer bevezetése. Ebbe az irányba tart az Európai Szociális Karta és a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kényszerítési mechanizmusa. Ez aligha értelmezhető másként, mint úgy, hogy a két szervezet emberi jogok oszthatatlanságának retorikai szinten való hirdetése után kezd elmozdulni annak gyakorlati megvalósítása felé. A folyamatot figyelve érdekes, hogy a két, nagyon régóta a progresszív megvalósítás ösvényén járó szervezet volt képes erre a megújulásra, miközben az EU – igaz, nem az emberi jogokat védő szabályozás részeként – a meghaladottnak tűnő önellenőrzési módszer keretei közt igyekeznek tökéletesíteni a szociális vállalások számonkérhetőségét.

Az Európai Uniót illetően mindenképpen említésre az is, hogy az Alapjogi Kartában a szociális jogok meghirdetése az oszthatatlanság doktrínájához legközelebb álló módon történt, vagyis úgy, hogy a szociális töltetű rendelkezések az egyéb alapjogi rendelkezésekkel váltakozva – és nem azoktól elkülönítetten – szerepelnek. A közösségi döntéshozatali mechanizmus és joggyakorlat összetettsége, valamint az esetjogi gyakorlat hiánya miatt ugyanakkor ma még nem jósolható meg, hogy mindez pusztán retorikai fogás marad-e, vagy a közösségi jogfejlődés egy pontján az Alapjogi Karta szociális rendelkezései ténylegesen iránymutatóvá válnak.

Az Európa Tanács és az ENSZ esetében egyértelműbb a helyzet. A panasztételi eljárások – akár kollektív, akár egyéni panaszok vizsgálatáról van szó – lehetővé teszik, hogy az eljáró szervek kvázi bírósági szerepbe pozicionálják magukat, amire egyébként mind a Szociális Jogok Európai Bizottsága, mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága tudatosan törekszik is. Pontosan ezt látjuk akkor, amikor a bizottságok az előttük folyó eljárásban konk-

rét panaszok kapcsán követelnek válaszokat az eljárás alá vont államtól, illetve amikor a Karta vagy az Egyezmény rendelkezéseit bírói fórumokhoz hasonlóan tényállások megállapítására használják. A testületek döntései is a bírósági ítéletekre emlékeztetnek azzal, hogy a konklúziókat részletes indokolás követi.

E fejlődés meghaladottá teszi Kardos Gábornak az ezredfordulón elhíresült hasonlatát,⁴² de egyelőre csak részlegesen. A szociális jogok kagylóhéja már nem teljesen üres, de még roppant törékeny, a magyar olvasó számára pedig a kagylóbél egyelőre elérhetetlen, hiszen Magyarország a panaszlehetőséget biztosító egyik kiegészítő jegyzőkönyvhöz sem csatlakozott.

JEGYZETEK

1. A szociális jogok a gazdasági és kulturális jogokkal együtt minősülnek a „klasszikus”, szabadságokat védő emberi jogoktól elkülönített ún. második generációs emberi jogoknak, és szabályozásuk nemzetközi szinten gyakran egy dokumentumon belül történik. A gazdasági és kulturális jogok egyes aspektusainak ugyanakkor vannak szabadságjogként tételezhető elemei is (pl. a kényszermunka tilalma vagy a tanszabadság). Ezeket együttesen is szokták szociális jogoknak hívni, de tanulmányomban a fogalom szűkebb értelmezését alapul véve azokat a jogokat tekintem a szociális jogok közé tartozóknak, amelyek a társadalomban rendelkezésre álló javakból való részesedési igényeket intézményesítik.
2. Kim Lane SCHEPPELE: *A Realpolitik Defense of Social Rights*. University of Pennsylvania Law School. Public Law and Legal Theory Research Papers. 2004, Research paper No. 52, 2.
3. Lásd pl.: Pierre de SENARCLENS: *The Politics of Human Rights*, in *The Globalization of Human Rights*, eds. Jean-Marc COICAUD, Michel W. DOYLE, Anne-Marie GARDNER, New York, United Nations University Press, 2003, 141.; Jennifer Prah RUGER: *Toward a Theory of a Right to Health: Capability and Incompletely Theorized Agreements*, *Yale Journal of Law and Humanities* 2006, 273., 282.
4. Lásd pl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Fact sheet 33, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, 9.
5. Karel VASAK: *A 30 year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, *The UNESCO Courier*, 1977 November.
6. Bővebben lásd Robert E. GOODIN: *Reasons for Welfare: The Political Theory and the Welfare State*, Princeton,

- Princeton University Press, 1988; Barbara EHRENREICH: The New Right Attack on the Welfare State, in *The Mean Season: The Attack on the Welfare State*, eds. Fred BLOCK, Richard A. CLOWARD, Barbara EHRENREICH, Frances Fox PIVEN, New York, Pantheon Books, 1987.
7. Erről bővebben lásd Adamantia POLLIS, Peter SHWAB: Introduction, in *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*, eds. Adamantia POLLIS, Peter SCHWAB, New York, Praeger, 1979; Brian HEHIR: Human Rights from a Theological and Ethical Perspective, in *The Moral Imperatives of Human Rights: A World Survey 9*, ed. Kenneth W. Thompson, Washington D.C., University Press of America, 1996; William FELICE: *The Global New Deal: Economic and Social Human Rights in World Politics*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003.
 8. Daniel J. WHELAN – Jack DONNELLY: The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight, *Human Rights Quarterly*, 2007, 908–949.
 9. Ami alatt Rooseveltt a fegyveres konfliktusok kirobbanásának megakadályozását értette.
 10. A gazdasági és szociális jogok központi helyet foglaltak el a nyilatkozattervezet első változatában, amelyet egy kanadai diplomata készített el, és ez nem változott azután sem, hogy azt a francia René Cassin ellenőrizte. A nyugati delegátusok egyike sem ellenezte a jogoknak a Nyilatkozat szövegébe való felvételét. Az Emberi Jogok Bizottságának első ülésén a szociális ügyek főtitkár helyettese, Henri Laugier például arra intette a delegátusokat, hogy „napjainkban az ember jogairól szóló nyilatkozatoknak ki kell terjednie a gazdasági és szociális területre is”. WHELAN – DONNELLY (8. vj.) 916.
 11. Jef van LANGENDONCK: The Meaning of the Right to Social Security, in *The Right to Social Security*, ed. Jef van LANGENDONCK, Oxford – Antwerpen, Intersentia, 2007, 3–5.
 12. Arthur J. ALTMAYER: *The formative years of social security*, Madison, Milwaukee – London, University of Wisconsin Press, 1966, 316.
 13. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 1946-ban felállított, a Gazdasági és Szociális Tanács alá tartozó testületként működött. 2006-tól tevékenységét az ENSZ Emberi Jogok Tanácsaként végzi.
 14. Az amerikai delegátus például aggályainak kifejtése után megszavazta a Bizottságot a gazdasági és szociális jogok egyezségokmányba emelésére utasító határozatot.
 15. WHELAN – DONNELLY (8. vj.) 928–929.
 16. Audrey R. CHAPMAN: A 'Violations Approach' for Monitoring the International Covenant of Economic, Social And Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1996, , 28–29.
 17. CHAPMAN (16. vj.)
 18. CHAPMAN (16. vj.) 35, 37. A hazai irodalomban Drinóczi foglalkozott a kérdéssel. Lásd DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006, 4., 105.
 19. Általános kommentár idáig csak a munkához, az ivóvízhez, a lakhatáshoz, az egészséghez és a szociális biztonsághoz való jog tekintetében született.
 20. Lásd BÓDIG Máttyás: Dogmatikai fejlődés és demokratikus legitimitás: reflexiók az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának dogmatikai teljesítményéről, *Fundamentum*, 2014/3. 5–21.
 21. BÓDIG *uo.* 11.
 22. CHAPMAN (16. vj.) 35–37.
 23. CHAPMAN (16. vj.) 36–42.
 24. Az emberi jogok biztosítására szolgáló állami kötelezettségek hármas kategorizálásának koncepciója – amely a jogok tiszteletben tartását, védelmét és teljesítését foglalta magában – az elméleti irodalomban bontakozó hosszabb előkészítés nyomán az 1990-es évek közepére az ún. Maastrichti útmutatóval intézményesült. Lásd The Maastricht Guidelines 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. A hármas kategorizálás kialakulásának és elfogadásának történetéről lásd BÓDIG 11–12.
 25. CESCR *General Comment 19*, 2007 ('The right to social security'), U.N. Doc. E/C. 12/GC/19.
 26. CESCR *General Comment 14*, 2000 ('The right to the highest attainable standard of health'), E/C.12/2000/4.
 27. CESCR *General Comment 7*, 1997 ('The Right to Adequate Housing: Forced Evictions'), UN Doc. E/1998/22.
 28. CESCR *General Comment 19*, 2007 ('The right to social security'), U.N. Doc. E/C. 12/GC/19..
 29. CESCR *General Comment 14*, 2000 ('The right to the highest attainable standard of health'), E/C.12/2000/4.
 30. CESCR *General Comment 7*, 1997 ('The Right to Adequate Housing: Forced Evictions'), UN Doc. E/1998/22.
 31. Ezt fejezte ki a Bizottság eredeti neve is, amely Független Szakértők Bizottsága volt.
 32. GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog*, Budapest, Osiris, 2002, 40–72., JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. E-jegyzet, Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar, 2012, 12–14.
 33. *Digest of the case law of the European Commission of Social Rights*. Council of Europe, September, 2008.
 34. A témáról bővebben lásd JUHÁSZ Gábor: Az Európai Unió szociálpolitikájának története, in *Az Európai Unió szociális politikái*, szerk. SZIKLAI István, Budapest,

- ELTE Társadalomtudományi Kar, E-jegyzet, 2012, 27–37.
35. Erre első ízben az Albany International BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie ügyben került sor, amikor a bíróság döntése indokolásában arra a következtetésre jutott, hogy az alapszerződés szociálpolitikai célkitűzései, valamint az Európai Szociális Karta és a Munkavállalók Közösségi Szociális Chartájának rendelkezései jelentőségüket tekintve egyenlően kezelendők a közösségi versenyszabályokkal. C67/96.; <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd2de4f8d307ce4d1ba7c2b47e48d6f9c6.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?text=&docid=100908&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=48944>
36. Noha az Európa Tanács tagállamai számára nem kötelező az, hogy csatlakozzanak az Európai Szociális Kartához, az EU régebbi tagállamainak mindegyikében ratifikálták azt, és az EU-hoz csatlakozni kívánó országok számára kötelező volt a Szociális Karta ratifikációja.
37. Bővebben lásd Brian BERCUSSON: Social and Labour Rights under the EU Constitution, in *Social Rights in Europe*, eds. Gráinne de BÚRCA, Bruno de WITTE (with the assistance of Larissa OGERTSCHNIG), Oxford University Press, 2005.
38. A „jogok” és „alapelvek” között az Európai Unió Alapjogi Kartájának 52. cikke tesz különbséget. 1. bekezdése szerint a Kartában elismert „jogok és szabadságok csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatók”, szemben az 5. bekezdésben megjelenő „alapelvekkel”, melyeket megállapító rendelkezések a hatásköri korlátokra tekintettel, közösségi és tagállami jogi aktusok útján hajthatók végre. Az „alapelvekre” kizárólag az ilyen aktusok értelmezése, illetve jogszerűségük megítélése tekintetében lehet hivatkozni, vagyis bíróság által közvetlenül kikényszeríthető jogokat nem keletkeztethetnek.
39. Ezek értelemszerűen csak polgári, illetve politikai jogok lehetnek.
40. A kérdésről bővebben lásd Bruno de WITTE: The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union, in *Social Rights in Europe*, eds. Gráinne de BÚRCA, Bruno de WITTE (with the assistance of Larissa OGERTSCHNIG), Oxford University Press, 2005.
41. JUHÁSZ Gábor, SZIKLAI István: Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, in *Az Európai Unió szociális dimenziója*, szerk. GYULAVÁRI Tamás, Budapest, OFA, 2004, 301.
42. KARDOS Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései*, Budapest, Gondolat Kiadói Kör, 2003.

Deák Dániel

A KÖZTEHERVISELÉS ALKOTMÁNYOS TARTALMÁNAK VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON

ELŐZMÉNYEK

2010-ben a közjogi berendezkedés szisztematikus átalakítása kezdődött el Magyarországon. A változások a közpénzügyi rendszerre és az adópolitikára is kiterjedtek. Ennek következtében megváltozott a fiskális politika számára alkotmányos szempontból irányadó közteherviselés elvének alkotmányos tartalma.

A változások következtében háttérbe szorult a fizetőképesség szempontja, felszámolták a progresszív jövedelemadóztatást, és ágazati különadókat vezettek be a bankszektorról és az energiaszektorról kezdve a telekommunikációs ágazaton át egészen a gyógyszeriparig és a kiskereskedelemig. A disztributív igazságosság feladása ultraliberális politikát sejtet, valójában azonban inkább egy túlközpontosított állam építette ki állásait, amely azonban nélkülözi a szociális gondoskodás korábban megszokott eszköztárát. Aki nem tud, vagy nem akar részt venni az állami közmunkaprogramban, annak a szociális ellátásoknak csak a morszája jut. Az ország gazdasági teljesítőképességéhez mérten nagyvonalú családi kedvezmények címzettjei kizárólag azok, akik keresnek; elsősorban azok, akik jól keresnek. A gazdaságba beavatkozó állam a korporativizmus alapján áll, privilegizált félállami testületeket épít ki (gazdasági és szakmai kamarák, akadémiák stb.), feladva a fiskális semlegesség elvét, és ún. stratégiai megállapodásokat köt kiválasztott vállalatokkal. A közpénz felhasználásának nyilvánosságára vonatkozó szabályok bizonytalanokká váltak, körük beszűkült, a törvények inflálódtak, az állam mint gazdasági szabályozó hatalom politikája öt éve folyamatosan rögtönzésektől terhes.

A fiskális politikában 2010 óta bekövetkezett változások olyan gazdaságpolitikához illeszkednek, amelyben a hangsúly a munkaalkalmak tömeges megteremtésére kerül, ami csak úgy lehetséges, ha az alacsonyan kvalifikált és államilag adminisztrált munka kerül előtérbe. Aki ebből önhibájából vagy önhibáján kívül kimarad, az a társadalom periferiájára szorul, hathatós állami segítség nélkül marad. Az elemzők szerint¹ a magyar gazdaság versenyképessége a makrogazdasági növekedés ellenére is folyamatosan

romlik, a kritikusan magas államadósság és az ország külső kitettsége lényegében nem csökkent. A versenyképesség javítását az akadályozza, hogy Magyarország messze az OECD országok szintje alatt fordít oktatásra és egészségügyre, vagyis nem költ a humán vagyoni növelésére. A versenyképesség javításának végső akadálya az, hogy alacsony szintű Magyarországon a hozzáadott érték, és a gazdaság egyre kevésbé diverzifikált. A versenyképesség javításának további jelentős akadálya a kormányzati döntéshozatal alacsony színvonala, a szabályozás kiszámíthatatlansága, illetve átláthatóságának hiánya.

Az Európai Bizottság legutóbbi országjelentésében a magyar adórendszerben súlyos hibákat vél felfedezni az adópolitika tervezését és kivitelezését illetően egyaránt. Az ágazati különadók hatása súlyosan versenytorzító, az alacsony keresetűek adóterhe pedig méltánytalanul magas. Progresszív jövedelemadóztatásra és vagyonadók bevezetésére lenne szükség.² Az Európai Bizottság álláspontjával megegyezően az IMF is kiemeli azt, hogy fontos lenne a progresszív jövedelemadó bevezetése, az ágazati különadók fokozatos kivezetése és a pénzügyi szektort érintő adóterhelés jelentős csökkentése. Más szavakkal az adópolitikának el kellene mozdulnia a disztributív igazságosság érvényesítése, a versenytorzító különadók leépítése és a pénzügyi szektor finanszírozási képességének felszabadítása felé.³

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény új alkotmányos helyzetet teremtett Magyarországon. A fiskális politika értékelése szempontjából a közteherviselés elvének van kiemelkedő jelentősége. Az új alkotmány átvette a korábbi alkotmányba foglalt elvet, de módosított formában. Ezáltal megváltozott a közteherviselés tartalma, és ennél fogva a fiskális politika alkotmányos alapja is. Az alábbiakban ezt vesszük számba.

A vizsgálat alapvető nehézségét az jelenti, hogy bár a közteherviselés elve kétségtelenül meghatározó jelentőségű az adópolitika szempontjából, nem mutathatók ki azonban ezzel összefüggésben olyan szigorú tartalmi elemek, amelyek megléte vagy hiánya az alkotmányosság megítélése szempontjából döntő jelentőségű lenne. Még az európai országokban is

egymástól alapvetően eltérő megoldásokat láthatunk, különösen akkor, ha az adóprogressziót vesszük figyelembe. Vannak fejlett államok (pl. Németország vagy Olaszország), ahol az adóztatás alkotmányosságának nélkülözhetetlen feltétele a progresszív jövedelemadó alkalmazása, máshol (pl. Hollandiában) a progresszív jövedelemadó alkalmazása vagy mellőzése nem alkotmányossági kérdés.

FISKÁLIS SEMLEGESSÉG, DISZTRIBUTÍV IGAZSÁGOSSÁG ÉS KÖNNYŰ VÉGREHAJTHATÓSÁG

Az adópolitikát és adózási gyakorlatot illetően szokásosan kiemelhetők az Adam Smith által megfogalmazott adózási maximák: az adóztatás alapuljon világos és egyértelmű törvényen (*certainty*), az adótörvények legyenek könnyen végrehajthatók (*convenience*), az adózás legyen hatékony (*efficiency*), továbbá méltányos (*fairness*).⁴ Az itt felsorolt elvek közül alkotmányos jelentősége inkább csak a legalitás, valamint az egyenlőségeszmenyt magában foglaló méltányosság elvének van. A hatékonyság és a könnyű végrehajthatóság elvei a fiskális politikával szemben megfogalmazható célszerűségi elvárásokhoz kapcsolódnak; fontosak, de nincs közvetlenül alkotmányos jelentőségük.

A legalitás elve azon kiemelt szempontokra irányítja rá a figyelmet, hogy jogállamban a fiskális politikától nemcsak az várható el, hogy gazdaságos legyen, de legalább ennyire az is, hogy bármiféle gazdaságossági cél megvalósítására csak törvényes korlátok között kerüljön sor. A horizontális és vertikális méltányosság elvei azt jelentik, hogy az összehasonlítható csoportokat azonos módon, illetve a különböző csoportokat megkülönböztető módon kell adóztatni. A horizontális méltányosság érvényesítésének alapja az, hogy a közösségileg szervezett szolgáltatások hasznából minden polgár részesül. A vertikális méltányosság a tagolt társadalomban szükségképpen érvényesítendő megkülönböztetésen alapul, az adófizetésre kötelezésnek ugyanis a polgárok fizetőképességéhez kell igazodnia.⁵

Az állam az adóztatásnál csak a büntetőjog eszközeivel avatkozik bele erőteljesebben a polgárok életébe, utóbbi viszont a társadalom tagjainak csak kis részét érinti, szemben előbbivel, hiszen az adózás mindenkire kihat cselekvőképességtől függetlenül. Innét nézve alkotmányos jelentősége van annak, hogy az állam adóztató hatalma törvényes korlátok közé

terelhető, kiszámítható és méltányos legyen. Az adókötelezettséget nem lehet általában megsérteni, vagyis az adójog megsértése soha nem *malum per se*, mivel az adójogban csak az adókötelezés konkrét előírásának megsértése fordulhat elő, ami viszont nem megengedhető: *malum prohibitum*.

Az Adam Smith-i alapelvekkel összefüggésbe hozhatók a fiskális politikával szemben közelebből támasztható követelmények: a semlegesség (az adóztatás a lehető legkevésbé torzítsa el a gazdasági döntéseket) és a könnyű végrehajthatóság (jó adminisztráció). E követelmények akkor teljesíthetők, ha az adópolitika nem önkénytől terhes, ami viszont akkor következhet be, ha érvényesül a diszkriminációtilalom és a konfiskáló hatású adóztatás tilalma, vagyis érvényesül az adózásban a jogegyenlőség és az adóztató állam beavatkozásának arányossága.

Az adóztatás a polgári társadalom tipikus terméke, hiszen feltételezi a tulajdonszabadságot és a parlamentáris demokráciát. Az állami jövedelemközpontosítás természetesen mindig szükséges, de az, hogy ez adógazdaságban mutatkozik meg, korántsem magától értetődő. A polgári forradalmakat megelőzően, prekapitalista közegben lényegében nem beszélhetünk adógazdaságról, hiszen a tulajdon feletti szabad rendelkezés és a képviseleti demokrácia elvei nem, vagy csak csökevényesen érvényesülnek (a rendi monarchiában már van elkülönült árutermelői tulajdon és az adókat megszavazó parlament).⁶

A piacgazdaság természetéhez igazodva az állami beavatkozás akkor minimalizálható, ha ügyleteket (számlaértékekben megmutatkozó hozzáadott értéket vagy ügyleti nyereséget) adóztatnak. A jövedelem adóztatása nemcsak a piaci alku logikáját közvetítő, az egyes ügyletekre irányított funkcionális jövedelemelosztásban, hanem személyi jövedelemelosztásban is megvalósulhat; sőt, a modern adóztató államnak ez az alapesete. Ilyenkor nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy az adófizető polgár mekkora jövedelemre tesz szert, hanem azt is, hogy ki az, aki jövedelmet szerez. Jelentőséghez jut a fizetőképesség, és ekkor eljutunk a szerződéses egyenértékűség logikájától az áldozatvállaló-képesség értékeléséig.

A folyamat értékelésétől az állapot felmérése (az ügyletektől és a jövedelemtől a felhalmozott vagyon) felé haladva előtérbe kerül az a szempont, hogy a különböző teherviselő-képességű adózók számára nem egyforma áldozatot jelent a megszerzett jövedelem nagyságával mégoly arányos (lineáris) adózás sem.

A folyamat értékelésétől az állapot felmérése (az ügyletektől és a jövedelemtől a felhalmozott vagyon) felé haladva előtérbe kerül az a szempont, hogy a különböző teherviselő-képességű adózók számára nem egyforma áldozatot jelent a megszerzett jövedelem nagyságával mégoly arányos (lineáris) adózás sem.

Ebből fakad a progresszió szükségessége a jövedelemadózásban. Ekkor az adózók közötti társadalmi különbségeket félretevő adópolitikát, amely az egyszerű kiigazító igazságosságra épít, leváltja egy magasabb rendű adópolitika, amelynek alapja az osztó (disztributív) igazságosság, vagyis a javak elosztásának hozzáigazítása az újraelosztást elszenvedők társadalmi helyzetéhez.

Noha a fejlett nyugaton válságba került a formális és szubsztantív szabályozás – vagyis az egyéni szabadságok érvényesülése és a jóléti állam –, a kapitalista termelés legitimációs válsága mégis kezelhetőnek látszik mikroszinten, az integrációs képződmények, a részvételi demokrácia és a társadalmi párbeszéd során kialakuló összetartó értékek révén. Magyarországon – és általában a közép- és kelet-európai térségben – szintén megfigyelhető a formális és szubsztantív szabályozás válsága. Az ebből adódó rések azonban nem válnak kitölthetővé önszabályozással, mivel ehhez hiányoznak az egymással együttműködő, megfelelő aktorok. A kapitalizmus legitimációs válsága ezért nem, vagy alig enyhíthető informális megoldásokkal, amelyek előfeltételeznék az élénk horizontális kapcsolatokat.

A térség országai tőke-, valamint technológiaiimportra szorultnak. A tőkevonzás érdekében kénytelenek visszavenni a disztributív igazságosságból. A magyar állam sem kerüli a jóléti rendszerek leépítését: a szociális ellátás helyett a munkahelyteremtést támogatja, akár közmunka-alkalmak megteremtésével is.

A magyar kormánypolitikára ugyanakkor 2010 óta a harcok aktivizmus jellemző. Az átfogó és mélyreható beavatkozás főbb eszközei a súlyos ágazati különadók (feladva ezzel a fiskális semlegességet), a nagyvállalatokkal kötött különmegállapodások, államosítás, kazuisztikus szabályozás, szokatlanul intenzív árszabályozás (rezsiharc). A többségi demokrácia a politikai és gazdasági szabadságok és a joguralom ellenében hat, válságba sodorva a racionális államot. A túlhatalomból viszont az adódik, hogy súlytalanná válnak az intézményes fékek (média, alkotmánybíráskodás, a számvevőszék ellenőrző hatalma stb.). E körülményekből korábban elképzelhetetlen mértékű központosítás adódik, ami pedig megbénítja a gazdasági életet, meggyöngíti a társadalom horizontális kapcsolatait, és elerőtleníti a civil szervezeteket.

Hiába szabadít fel a közteherhivatal tartalmának elszegényítése erőforrásokat, azok felhasználása csak bővülő gazdaságban lenne lehetséges, ahhoz viszont

beruházások kellenének, a beruházásokhoz hitel, a hitelhez pedig kiszámítható szabályozási környezet. Fiskális semlegességre is szükség lenne, ami azonban az ágazati különadók és az extrém fogyasztási adók (pl. a világviszonylatban kirívóan magas, 27%-os mértékű hozzáadottérték-adó) miatt nem lehetséges. Fiskális semlegesség és könnyű végrehajthatóság hiányában a disztributív igazságosság és a közteherhivatal elszegényítése hiábavaló áldozatnak tűnik.

ADÓZTATÁS AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA KERETEI KÖZÖTT

A polgárok az adóztató államtól azt várják, hogy tiszteletben tartsa a magántulajdont, amelyet az egyéni munka alapoz meg, és hogy a magántulajdonnal rendelkező polgárok szabadon maguk szervezhessék meg életüket. A polgárok ugyanakkor közösségben élnek, szerződéses úton állapodva meg a politika vitelének módjában. A polgári társadalmi berendezkedés tartópillérei ezek szerint: magántulajdon, politikai szabadság és társadalmi szerződés. Egy liberális demokráciában a polgárokat nem lehet

fizetésre kötelezni – még a közjavára sem – a beleegyezésük, pontosabban a felhatalmazásuk nélkül. Az állam azért sem avatkozhat be önkényesen, mert az államtól elvárt feladat a tulajdon védelme, így képtelenség lenne, ha az állam nem a tulajdon védelme érdekében lépne fel, hanem

a magántulajdon önkényes elvételére kerítene alkalmat.⁷ A polgároknak kötelessége – de önérdéke is –, hogy az állammal olyan viszonyra lépjenek, amely a felek kölcsönös segítségnyújtásának ad teret. A polgároktól csak akkor várható el, hogy a társadalmi szerződés részesei legyenek, átadva ezáltal a politikai képviselőt az államnak, ha az állam vagyonuk védelme és jólétük növelése érdekében lép fel.⁸

A szabadság birodalmában, az Egyesült Államokban az állam adóztatásra való felhatalmazása nem magától értetődő, csupán az 1787-es philadelphiai alkotmányozó konvención biztosítják a szövetség számára az adóztató hatalmat. Ezért megfogalmazható az adóztató állam alternatívája: vagyis, ha a hatalom alulról fölfelé épül fel, és annak alapját a helyi közösségek képezik, akkor komolyan kell venni a közvetlen demokrácia, sőt, az anarchizmus (kevés állam) lehetőségét is.⁹ Mindenesetre, az Egyesült Államok alkotmányos rendje (Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk 8. szakasz 1. pont) megengedi az adóztatást

az általános jóléti elv (*general welfare clause*) alapján, fedezendő az állami adósságszolgálat, valamint a rend- és jogvédelem kiadásait, továbbá a jóléti kiadásokat. Pontosabban, a szövetségi alkotmány egy blokkban adja meg a felhatalmazást adóztatásra és az adóbeszedésből származó közpénz elköltésére (*taxing and spending clause*).¹⁰

A szövetségi állam adóhatalmának korlátai a szövetségi jelleggel függenek össze: a) közvetett adókat csak egységesen lehet kivetni; b) az 1913-as tizenhatodik alkotmánymódosításig egyes adókat csak az államok népességével arányosan lehetett kivetni (ami akadályát képezte a progresszív jövedelemadó bevezetésének); c) tilos a tagállamok közötti exportra adót kivetni. A felhatalmazást az általános jóléti elv alapján lehetséges pozitív felhatalmazásnak tekinteni tág értelemben véve (Hamilton¹¹); de úgy is, hogy főszabályként a szövetségnek nincs adóztató hatalma, kivéve ha az célhoz kötött, ahogyan az az általános jóléti elv alapján értelmezhető (Madison¹²). Idővel Hamilton álláspontja jutott érvényre.

Az amerikai példa azt mutatja, hogy az adóztató hatalom elfogadása korántsem magától értetődő. A vita tárgyát ugyan a hatalom föderatív államszervezetben való megosztásának lehetősége képezi, de mögöttesen és lényegét tekintve a vita a demokráciáról szól; arról, hogy demokratikus viszonyok között az állam milyen feltételek mellett gyakorolhat adóztató hatalmat, illetve miként igazolható ennek a hatalomnak a gyakorlása. Ilyen értelemben ez a vita tanulságos lehet nem föderatív alkotmányos keretek között is.

A polgárok szabadsága szempontjából logikus, hogy az adóztatásnak célhoz kötöttnak kell lennie, még ha nem is az ún. céladókról van szó (vagyis egyszeri közösségi cél elérése érdekében alkalmilag kivetett adókról). Ugyanakkor, ha az adóztatás és az állami kiadások között nem értelmezhető közvetlen összefüggés, az állam jelentős hatalomhoz jut, amivel vissza is lehet élni. Szövetségi szinten egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a szövetséget a polgárok adóztató hatalommal, vagyis általános fizetési kötelezettség bevezetésének jogosítványával ruházzák fel.

Általában angolszász hagyomány az, hogy az állam adóztató hatalmának gyakorlása külön igazolásra szorul. A parlament időről időre meghatározza, hogy az állam mire költsön (appropriációs törvény), amihez képest nem szükségszerű az, hogy a bevételeket ne ugyanúgy alkalmilag biztosítsák a kormányzó hatalom számára, hanem a költségvetési cikluson túlnyú-

ló, állandó bevételi forrásokat teremtsenek meg központi adók formájában. Az állam adóztató hatalmának célhoz kötöttségi elve egyáltalán nem honosodott meg az európai kontinensen, így Magyarországon sem. Ezért a jogász számára jellemző módon föl sem merül az a kérdés, hogy minden egyes adó bevezetésének szükségességét és mikéntjét szükséges lenne külön megindokolni.

Az alkotmányos demokrácia radikális felfogása felől nézve abból kell kiindulni, hogy a kormányzat mesterséges képződmény, amely létezését csak abból nyeri, hogy a polgárok felhatalmazzák kormányukat közös ügyeik vitelére, illetve a parlamentet megfelelő képviselőikre. A cél nem az adóbevétel maximalizálásának lehetősége, hanem az, hogy oly módon lehessen felhatalmazást adni az adóbevételek maximalizálására, hogy a politikailag szervezett közösség működésének a választópolgárok által megállapított korlátai ne legyenek átléphetőek.¹³ Az adózással kapcsolatban azt a két alapvető kérdést lehet fölteni, hogy milyen szintű legyen az állami központosítás, és milyen legyen ezen belül az adók szerkezete. Ehhez kapcsolódóan egy előkérdés is föltehető: hogy egyáltalán miből származik, és miként igazolható az adóztató hatalom. Ebből következik az, hogy az adóbevételek maximalizálásának egyoldalú szemléletét ki kell egészíteni az adóztató hatalom igazolásának kérdésével, ami viszont alkotmányos mérlegelést kíván meg.¹⁴

Ha a Hobbes által leírt eredendő káoszról indulunk ki (ami korántsem szükségszerű), akkor a kényszerítés szabadságát át kell alakítani a kényszerítés monopolizálásává (az anarchiát renddé); az ilyen rendben kialakított játékszabályok betartása hozzásegít a rend fenntartásához; sőt, ha a játékszabályok készletei között is lehet választani, az az alkotmányos szabadság állapotához vezet. Mivel naivítás azt képzelni, hogy a kényszerítés hatalmával felruházott személyek jóakarató zsarnokok lesznek, a józan ész diktálja a kényszerítést, hogy a kiválasztottakra ruházott hatalmat korlátozni kell, ami elvezet a hatalommegosztás eszméjéhez, a fékek és egyensúlyok rendszeréhez, ezen keresztül pedig a jogállam működéséhez. A fentiekből következően olyan játékszabályokra van szükség, amelyek nem csupán a káosz megszüntetésére alkalmasak, hanem a monopolizált kényszerítés lehetőségének intézményes behatárolására is, és végső soron ez adja meg az alkotmány értelmét.¹⁵

A demokratikus választási szabályok alkalmazása még nem biztosíték az állam demokratikus mű-

A VITA TÁRGYÁT UGYAN A HATALOM FÖDERATÍV ÁLLAMSZERVEZETBEN VALÓ MEGOSZTÁSÁNAK LEHETŐSÉGE KÉPEZI, DE MÖGÖTTESEN ÉS LÉNYEGÉT TEKINTVE A VITA A DEMOKRÁCIÁRÓL SZÓL

ködésére. Ezen túl a hatalom intézményes megosztásának különféle eszközeit szükséges alkalmazni a ténylegesen alkotmányos demokrácia érdekében. A hatalom demokráciában szükséges korlátozásának nem elektorális eszközei közé tartoznak a közpénzügyi, ezen belül az adópolitika által alkalmazott szabályozási eszközök.¹⁶

2010 óta Magyarországon a politika az élet szinte minden szféráját áthatja, megakadályozva ezzel azt, hogy a társadalom egyes alrendszerai (gazdaság, tudomány, vallás stb.) a maguk logikája szerint legyenek képesek működni. A funkcionális differenciálódás elakadása azt jelzi, hogy az egyéni kezdeményezés és a polgári szabadság tisztelete nem szilárdult meg a fejlett nyugati társadalmakban tapasztalható szinten. Magyarországról a politikai és gazdasági rendszerváltoztatás után 25 évvel az mondható el, hogy még mindig hiányoznak azok az intézményes biztosítékok, amelyek gátját képezhetnék az egyébként normálisan szakmai és civil standardok szerint rendeződő életviszonyokba való közvetlen politikai beavatkozásnak, az erópolitizálásnak és a túlközpontosításnak. Mivel a gazdaságra a piaci hozzáférés súlyos hiányai és a fiskális decentralizáció teljes hiánya a jellemző, nemcsak a politikában és a társadalomban, de a gazdaságban sincsenek meg azok a fékek, amelyek az alkotmányos demokráciában megkívánt egyensúlyi viszonyok kialakulásához vezethetnének. Alig észlelhető például az a jelenség, hogy az adóztató hatalom és az adófizetők között kialakulnának a hagyományos, hierarchikus alá- és fölérendeltség, illetve szembenállás helyett a kapcsolatok horizontális szerveződésének formái (szabályozott alku a hatósággal, a hatályos szabályozás vitatását fair körülmények között lehetővé tevő önellenzés stb.).

JOGBAN VALÓ EGYENLŐSÉG, FIZETŐKÉPESSÉG, ADÓPROGRESSZIO

Az adóztató hatalom gyakorlását demokratikus jogállamban meg kell magyarázni tárgy, alany, nagyság és mérték szerint, a beavatkozást pedig az egyenlőségelv és a polgári szabadságokra való hivatkozással igazolni kell, egyébként adóztatás helyett csak önkényes állami beavatkozás valósul meg.¹⁷ Az egyenlőségelv alkalmazása az adózásban azt jelenti, hogy

az adóterhelés a piacgazdaságban megszerzett jövedelemre irányul, amelyből az állam a keresőképeség szerint kialakított fokozatok szerint, vagyis az állami beavatkozás számára előírt arányosságelvnek megfelelően részesedni kíván.¹⁸ Az adózásnak nemcsak az állami beavatkozás arányossága elvén kell alapulnia, továbbá az államnak nem csupán egyenlő bánásmódot kell biztosítania, hanem az is fontos, hogy eközben az állam figyelembe vegye a piacgazdaságban gyakorolható szabadsággal élő adózókat, akik a gazdaságban elért sikerüknek megfelelően különböznek egymástól. E különbözőségekre tekintettel az adóztatásnak individualizáltnak, az egyéni körülményekhez igazítottnak kell lennie. Ily módon a piacgazdasági sikerben részesedő állam az egyenlőségelv általánosságát kiegészíti az adózók konkrét körülményeinek figyelembe vételével.¹⁹

Bár az adótárgy és -mérték meghatározásában a törvényhozó nagy szabadságot élvez, miután döntött, köteles az alkotmányossági mérce figyelembe vételével következetesen eljárni (érvényesítve a jogban való egyenlőséget).²⁰ Az adószabályok következetes alkalmazásán alapuló adózásnak a piacgazdaságban való jövedelemszerzés objektív lehetőségeihez kell igazodnia (*Zustandstatbestand*). Mivel a jövedelemadó nem alapulhat a jövedelemszerzés képességén (*Sollertragsteuer*), hanem csak a ténylegesen megszerzett jövedelemen, az adózásnak igazodnia kell a ténylegesen megszerzett jövedelemhez (*Handlungstatbestand*). Az adózásnak végül igazodnia kell ahhoz is, hogy nem elegendő csupán a ténylegesen megszerzett jövedelmet figyelembe venni, hanem azt is, hogy a megszerzett jövedelem eredményezett-e tényleges gazdagodást, például osztalék felvételével, nagyobb költsékekkel stb. (*Erfolgstatbestand*).²¹

Az alkotmányjogilag értékelhető egyenlőségelvet a német irodalomban uralkodó felfogás szerint csak a fizetőképesség elvével lehet megalapozni; annak anyagi jelentést, tartalmat csak ennek révén lehet biztosítani, és igazolások hosszú sorára van szükség ahhoz, hogy a fizetőképesség elvétől el lehessen tekinteni.²² Ezt a szövetségi alkotmánybírói gyakorlat is kellőképpen alátámasztja.²³ Az Olasz Köztársaságban az alkotmány²⁴ 53. cikke kifejezetten előírja a fizetőképesség figyelembe vételét és ennek megfelelően az adóprogresszió alkalmazását.²⁵ Idézésre érdemes az alkotmánybírói 126/1979. sz. INVIM-döntése, amelyben az olasz testület úgy értékelte a fizetőképesség elvét, hogy a törvényhozó méltányos-

ságból megtisztíthatja az adóalapot a leértékelődésből adódó érték növekedéstől, ha az infláció következtében az adókötelezettség súlyosbodik, mert az adóalap megnő, miközben a növekedés nincs arányban az adózó valós teherbíró képességének növekedésével.²⁶ Az olasz alkotmánybírói gyakorlat következtében az alkotmánybírói gyakorlat nemcsak a fizetőképesség elvét tekintti alkotmányos értéknek, hanem az adóprogresszió alkalmazását is, mégpedig nem csupán a személyi jövedelemadó, hanem bármely adó tekintetében.²⁷ Magyarországon az Alaptörvény XXX. cikkébe foglalt teherbíró képesség szerinti adóztatás elvére való utalástól függetlenül lehetséges az adóprogresszió kivétele a jövedelemadózásból, ennek azonban hiányzik a kellő igazolása. Itt a jogállami fejlettség alacsonyabb szintje állapítható meg olyan körülmények között, amikor az egyenlőség-esszéményt nem lehet alátámasztani adójogi tényállások dologi tartalmának figyelembe vételével, valamint e tartalmaknak megfelelő igazolással.²⁸

ÁLLAMI BEAVATKOZÁS A PIACI SZABADSÁGOKBA

Az adóztatás beavatkozás a magántulajdonba, amit viszont védeni kell, mégpedig alkotmányos eszközökkel. Az adózás továbbá nem képzelhető el demokratikus és jogállami viszonyok között politikai képviselő nélkül. Az adótörvényhozás gyakorlása, valamint a közpénzek felhasználásának ellenőrzése a parlamenten keresztül ugyancsak az alkotmányos alapokhoz tartozik (nincsen adó parlament nélkül).

Kétezer éves európai hagyomány szerint az alkotmány funkciója a polgárt védelemben részesíteni az állammal szemben, mivel az egyén kiszolgáltatott lehet a hatalomnak, és ezért védelemre szorul. Az adózót nem csupán az védi államával szemben, hogy csak törvényben lehet előírni adófizetési kötelezettséget, hanem fejlett demokráciákban az is, hogy az adózó polgár és a hatóságok kölcsönös érdekektől vezéreltetve, illetve állampolgári öntudatból együttműködnek egymással. Ennek szabályozása szintén alkotmányos jelentőségű.

A demokratikus és jogállami körülmények között működő adóztatás mögött a gazdasági alkotmányosságnak olyan felfogása húzódik meg, amely egyaránt elutasítja a parancsuralmi gazdaságot (központi tervirányításos gazdaságot) és az olyan gazdasági libera-

lizmust, amely a szabadversenyt kizárólag a piaci erők spontán játékára bízta. Mivel a piac működése önmagában nem zárja ki a verseny eltorzulását – sőt, megbénulását –, esetenként szükség van állami beavatkozásra. Ennek gazdaságelméleti alapját képezi az állami beavatkozás keynes-i elmélete. A demokratikus Németországban a második világháborút követően szociális piacgazdaság épült ki, amely a freiburgi iskola által kidolgozott, ún. ordóliberalizmuson nyugszik. Eszerint az állam felelőssége öröködni a következő elvek fenntartásán: hatékony árrendszer, értékálló fizetőeszköz, a piacokhoz való szabad hozzáférés, a magántulajdon tisztelete, szerződési szabadság és a felelősségvállalás kötelessége.²⁹

Ahogy az egyenlőségesszémény konkretizálásában szükséges figyelembe venni a polgárok fizetőképességét, és az adóztató államnak eszerint kell adópolitikájában a különböző társadalmi csoportok között megkülönböztetéseket érvényesítenie, a fizetőképesség elvének jelentősége van az arányossági követelmény jelentésének feltárásában is. A polgári szabadságokba való állami beavatkozás arányosságának elve akkor konkretizálható, ha figyelembe vesszük, hogy a polgár gazdagodásának előfeltétele az államilag szervezett, jogilag rendezett közösség megléte. A szabadságok gyakorlásának nyilvánvalóan vannak társadalmi költségei.

A gazdagodás állam, adó és jog nélküli légtérben nem értelmezhető, vagyis nincs a társadalomnak állami beavatkozás előtti állapota. Mivel azonban a polgár gazdagodásának mégiscsak mércéje az egyéni teljesítmény, a beavatkozás arányossága is csak akkor dönthető el, ha figyelemmel vagyunk a polgár által nyújtott teljesítményre. Az arányossági mérce tehát a gyakorlatban csak a fizetőképesség, illetve tehervállaló képesség figyelembe vételével érvényesíthető és értelmezhető.³⁰ Ily módon az egyenlőségesszémény (*Gleichheitssatz*) és az adózó polgár gazdasági szabadságának eszménye (*Gestaltungsfreiheit*) a fizetőképesség elvére való hivatkozással közvetlenül összekapcsolható egymással. Máshonnet közelítve: a fizetőképesség elve nem bír ugyan közvetlenül alkotmányos tartalommal, de sem az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye, sem pedig az állami beavatkozás arányosságának alkotmányos elve nem érvényesíthető, ha nem az adózó polgár konkrét fizetőképességét kell alapul venni az állam működése, a hatóságok eljárása során. A német irodalomból vett fenti megállapítások így érvényesek a magyar alkotmányos gyakorlat megítélésékor is.

KÖZTEHERVISELÉS ÉS ETIKAI PARTIKULARIZMUS

Az adózás alkotmányos alapjának feltárásához a közteherviselés alkotmányos értékéhez kell fordulnunk, amely az Alaptörvény XXX. cikkében jelenik meg, miszerint teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.³¹ Az Alaptörvény átvette ugyan a közteherviselés fogalmát a korábbi alkotmányból, de jelentős mértékben megváltozott tartalommal. Korábban az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy adófizetés révén a természetes és jogi személyek jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően kötelesek hozzájárulni a közterhekhez.

Abban a közteher mindkét alkotmányos koncepciója megegyezik, hogy a közteherviselésre az általánosság és egyenlőség a jellemző, áttételesen pedig a fizetőképesség (*ability-to-pay*), illetve teljesítőképesség (*Leistungsfähigkeit*) szerinti adózás kötelezettségét foglalja magában. Az Alaptörvény a régi felfogást nem veti el, de a jogalkotó azt átformálta. A teherbíró képesség tekintetében a gazdaságban való részvételre utalás új elem.

E tekintetben korporatista állameszmény fejeződik ki, ahol az állam feladatának tulajdonítható az, hogy szabályozó és hatósági tevékenysége gyakorlása során felülemelkedjék az osztálytagozódáson, az állam által megszervezett politikai közösség – az egységesnek tételezett politikai nemzetet alkotó állampolgárok közössége – érdekeire figyelemmel. Ebből adódik az a lehetőség, hogy az állam, a fiskális semlegesség eszméjét feladva, adminisztratív eszközökkel átcsoportosítást végezzen az ágazatok között, erőteljesen alkalmazva például az állami felvásárlás vagy a hatósági árszabályozás eszközét, vagy különadókat bevezetve. Az adott ágazatot terhelő különadó kivételének alkotmányos indoka a gazdaságban, pontosabban az állam által szervezett társadalomban és gazdaságban elfoglalt sajátos helyzet, és ebből adódóan az adott helyzetet elfoglaló szereplőre az állam által mért felelősség.

A közteherviselés Alaptörvény szerinti alkotmányos koncepciójának jelentése csak akkor tárható fel teljesen, ha utalunk a XXX. cikkben kifejeződő rendelkezéseket megalapozó alkotmányos elvekre is. A XXX. cikk mögött közvetlenül az O) cikk lelhető fel, de az M) cikknek is jelentősége van. Az O) cikk szerint mindenki képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Ebből egyrészt kiolvasható a fi-

zetőképesség szerinti adóztatás elve, másrészt az is megállapítható, hogy a hozzájárulás kötelezettsége a közösségi feladatokból következik, azokból vezethető le. Ez helyeselhető felfogás, hiszen az adófizetési kötelezettség előírása nem öncél, hanem a közösségi feladatok közösségi finanszírozásának eszköze.

Ha a közteherviselés tartalmát tovább vizsgáljuk, figyelembe kell vennünk az M) cikkbe foglalt megállapítást is: Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán alapszik. A gazdagság forrásaként a munkát megjelölni polgári hagyomány. A kételkedni szerető Hume szerint ugyan a tulajdon véletlenszerű szerzés eredménye, lényegében egyszerű találás, Locke szerint azonban személyes erőfeszítés gyümölcse. Ennél még tovább megy Rousseau, aki a vagyonszerzés lehetőségét egyenesen a társadalom elismerésének tudja be.³² Az Alaptörvény egyértelműen a Locke által lefektetett modellt követi: az M) cikk az értékteremtő munkát összeköti a vállalkozás szabadságával, vagyis a gazdagság forrását jelentő munkát közvetlen összefüggésbe hozza a kockázattal, vállalkozói (katallaktikus) gazdasággal.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gazdagság forrásaként megjelölt munka jelentését megszorítóan kell értelmezni, a hozzáfűzött „érték-

teremtő” jelző miatt. Túl azon, hogy nem világos az értékteremtés alkotmányos jelentése – és az, hogy például milyen lehet a „nem értékteremtő” munka –, látható, hogy a jelző közbeiktatása azért történik, hogy az egyéni ambíciók közösségi keretbe foglalhatók

legyenek, hogy egyensúly legyen teremthető az egyéni szabadság és az állam által szervezett politikai közösség között. Ez kitűnik a preambulum M) cikket megalapozó rendelkezéseiből: „*valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye*” (a közösség megelőzi az egyént); „*valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése*” (államcélként a jólét megelőzi a szabadságot).

Az Alaptörvényben szabályozott közteherviselés – az adókötelezettség alkotmányos alapja – a politikai nyilatkozatokban illiberálisnak mondott³³ demokrácia keretében helyezhető el, amennyiben államcélként a jólét megelőzi fontosságában a szabadságot. A preambulumba foglalt megállapítás erényetikai felfogást fejez ki. Ebben az összefüggésben partikuláris értékek birtoklásáról – a jólét, a biztonság és a rendezett élet különböző elemeiről – van szó, amihez képest univerzalista álláspont is megfogalmazható lenne.

Ez utóbbi szerint nem elegendő egy aranszabály követése (cselekedj úgy, hogy a másik embert ne tekintsd céljaid elérése eszközeként), hanem a kanti kategorikus imperatívuszt magasabb szinten kell követni: cselekedj úgy, hogy cselekvésed mások számára mércévé váljék. Ez esetben etikai értékelés önmagában az erények birtoklása révén még nem fejezhető ki, mivel az emberek közötti kapcsolatok áttekintése is szükséges. Csak az egyik embernek a másikhoz fűződő viszonyából tűnik ki, hogy mennyire és miként etikus a vizsgált cselekvés. Az jár el etikusan, aki nem sérti meg azt az eszményt, hogy Isten előtt mindenki egyenlő, ami egyúttal elvezethet a szabadság kiteljesedéséhez is. Ahhoz, hogy az egyenlő bánásmód elve érvényesíthető legyen, az is szükséges, hogy a jogok érvényesítése során a jogalkalmazó következetes legyen. Ekkor megvalósul a jogban való egyenlőség.³⁴

Az Alaptörvényben a fentiekben vázolt fogalmi rendnek megfelelően etikai partikularizmus fejeződik ki, ami nem azt jelenti, hogy a törvény előtti egyenlőség elve ne lenne beemelve az alkotmányos rendbe, de államcélként a jó élet (partikuláris javak köre) megelőzi nemcsak a szabadság értékét, hanem a rendet és igazságosságot is, vagyis a konzisztenciakövetelményt. Ennek az is a következménye, hogy az állam az Alaptörvényből kiolvashatóan igényt tart arra, hogy a jogalkalmazók döntéseikben elérjék a materiális igazságosságot. Az univerzális etika felől nézve nincs közvetlen jelentősége annak, hogy egyes esetekben kiszolgáltatható-e a materiális igazságosság (hogy mennyire igazságosak például a javak társadalmi csoportok közötti újraelosztásának különböző esetei). Az etikai értékelés mércéje az, hogy a jogalkalmazásból kizárható-e az önkény. Ehhez arra van szükség, hogy a játékszabályok mindenki számára hozzáférhetőek legyenek, és ugyanazon játékszabályok általános érvénnyel alkalmazhatók legyenek. E tekintetben elegendő igazságos eljárási rendet teremteni, vagyis az igazságosság helyes eljárás, nem pedig a javak elosztásának kérdése.

Mivel az Alaptörvény szerint a társadalmi rend alapja az értékteremtő – vagyis a közösség számára hasznos – munka, az egyes ember becsületének az alapja pedig csak az ilyen munka lehet, már logikailag sem kizárt, hogy lehetnek olyan polgárok, akik nem érdemlik ki a megbecsülést, és ezért például nem is részesítendőek szociális gondoskodásban. Ilyen következtetés lehetősége egyáltalán nem zárható ki az Alaptörvény értelmezése során. Az illiberális demok-

rácia politikai értékének jelentése csak kollektivistá – a közösséget az egyén elé helyező – ideológiai háttérből tárható fel. Alapja az Alaptörvény tükrében az, hogy csak annak a polgárnak van becsülete, aki a közösség számára hasznos munkát végez, ami viszont ellentétes az emberi jogok liberális felfogásával, miszerint az emberi méltóság feltétlen, és minden értelmes lény hordozza a polgártársával való megegyezés lehetőségét, miáltal a szabadságát gyakorolja. Az illiberális demokrácia kurzusa által értékteremtőnek nyilvánított munka alkotmányos koncepciója összeütközésbe kerül magával az Alaptörvénnyel is, amelynek II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen.³⁵ Az Alaptörvény a hangsúlyok elrendezésében élesen különbözik az EU Alapjogi Kartájától, amennyiben utóbbi az egyént a közösség elé helyezi.³⁶

A progresszivitás kiiktatása a jövedelemadózásból azzal a céllal függ össze, hogy az állam az adózás után a partikuláris javakat (a jó élet eszközeit) minél nagyobb mértékben hagyja a polgárok rendelkezése alatt. E hozzáállás az individualizmus erőteljes kifejezése; sőt, érvényesítése során az egoizmus sem zárható ki. Az individualizmusnak ugyanakkor ellentéte az, hogy csak a közösség számára hasznosnak ítélt munka számít alkotmányosan értékteremtőnek. Az individualizmus és kollektívizmus közötti ellentmondás oly módon oldható fel, hogy a szabadság alkotmányos értéke hátrébb sorolódik. Ekkor a javak megtermelése és elosztása alapvetően már nem a polgárokon múlik, hanem a javakat biztosító államon.

Az állam célja a jó élethez és biztonságához szükséges javakkal való ellátás, de nem feltétlenül célja annak biztosítása, hogy a jó élethez és biztonságához szükséges javak előállítását és cseréjét maguk a polgárok szervezzék meg. Ha a polgárok közötti együttműködés leértékelődik, az állam

nem fektet be a nagy közösségi elosztó rendszerekbe: ahelyett, hogy fejlesztené az oktatást, az egészségügyet, a közigazgatást és a helyi önkormányzatokat, a közösségi közlekedést, a környezetkímélő lokális gazdaságokat vagy éppen a szabadidősportot, a kormányzat azt határozza meg értékként, hogy maximalni lehessen a kommersziális fogyasztást és növelni a közbiztonságot. Mivel a fogyasztani képes, de passzív és atomizált polgárok hajlamosak Misi Mó-kusként viselkedni, a közöttük a társadalom működtetése szempontjából feltétlenül szükséges együttműködés kommunikációs csatornáinak kiépítéséről és működtetéséről maga az állam gondoskodik, gyakran kinyújtott karjai – gazdasági és szakmai kamarák, irányított médiumok stb. – segítségével.

FIZETŐKÉPESSÉG ÉS ARÁNYOS JÖVEDELEMADÓZÁS

Az adókiivetés körülírható pozitív módon, és ekkor a parlament költségvetést megállapító hatásköréhez rendelhető hozzá; vagy negatívan, úgy mint a tulajdonjog korlátja.³⁷ A magyar alkotmányos szabályozási rendből következően a közterheket a kötelezeteknek elsősorban fizetőképességük – és nem valamiféle haszonelv – szerint kell viselniük. Egyaránt alkotmányos lehet – mert megfelel a fizetőképesség szerinti adóztatás elvének – a lineáris és progresszív elvonás.³⁸ A fizetőképesség tekintetében olyan alkotmányos előírással nem találkozunk, amelyből közvetlenül alapjog lenne levezethető.

Magyarországon ma sarkalatos törvény rögzíti a lineáris adózás elvét, vagyis azt, hogy az adóköteles jövedelem nagyságának változásával nem változhat az adómérték.³⁹ Ez nem összeegyeztethetetlen a tág értelemben felfogott teherbíró képesség elvével. Másrészt fogalmazva: a fizetőképesség elvének nincs olyan konkrétumai szinten megjelenő jelentése a magyar alkotmányjogban, amelyből arra lehetne következtetni, hogy a teherbíró képesség elvével ne lenne összeegyeztethető a progresszivitást kiiktató jövedelemadózás.

Az adójogi értelemben vett fizetőképesség (vagyis teljesítőképesség) elve csak természetes személyeknél értelmezhető. A vállalatok sajátos befektetési eszközként foghatók fel, amelyeknek az adóterhe része a természetes személyek befektetéseire kivetett végső adó terhének. A fizetőképesség elvének alkalmazása során nemcsak a megszerzett jövedelemre kell tekintettel lenni, hanem az adózó személyes körülményeire is. Ideális esetben nem változhat meg adózás hatására a különböző természetes személyek, illetve adózói csoportok közötti viszony, vagyis elvárás az, hogy az adózó relatív helyzete adózás után megközelítőleg azonos legyen azzal, mint amilyen adózás előtt volt. A disztributív igazságosság szempontjának követéséből pedig az a követelmény adódik, hogy az adózók közötti egyenlőtlenségek az adózás hatására csökkenthetőek legyenek.

Progresszív adózás esetén, ha az adóalap növekszik, akkor az adómértékek emelkednek; arányos (lineáris) adózás esetén utóbbiak nem változnak. Az egyszerű cserelogikát követő igazságosság a mechanikus egyenlőségen alapul, amit kifejez az arányos adózás elve: az adófizetési kötelezettség legyen arányos a jövedelmi, illetve vagyoni helyzettel. Az osztó igazságosság magasabb rendű szempontját követve azonban annak megfelelően törekszünk egyenlőségre különböző adózók között, hogy figyelembe vesszük az adózás előtt feltárható különbözőségeket.

Ennek megfelelően az adózás korrekciós funkciót is betölt, vagyis érvényesülhet a disztributív igazságosság szempontja.

A progresszivitást nélkülöző, arányos jövedelemadózás nem alkotmányellenes, azonban az áldozatvállalásról való társadalmi gondolkodásnak egy alacsonyabb szintjén fogalmazódik meg; ezért nem fogadható el a fejlett államokban. A Magyarországon jelenleg alkalmazott (és sarkalatos törvényben rögzített) arányos jövedelemadózás társadalmi következményeinek megértése szempontjából érdemes tekintetbe venni azt, hogy miként alakult a helyzet Németországban. A szövetségi alkotmány ugyan nem rögzíti a jövedelemadózás progresszivitásának követelményét, az alkotmánybírói gyakorlat mégis korán kidolgozta azt az értékrendet, amelynek megfelelően a jövedelmet adóztató szövetségi állam nem tekinthet el az osztó igazságosság magasabb rendű szempontjától.

A szövetségi alkotmánybírók „Parteipende” ítéletében már 1958-ban kimondta azt, hogy az adófizetési kötelezettség előírásakor nem elegendő a formális egyenlőség szempontjára hagyatkozni, hanem figyelembe kell venni a vagyoni különbségeket, a materiális igazságosságot is.⁴⁰ Ennek megfelelően az egyenlőség a fizetőképesség, illetve áldozatvállalás függvénye, az áldozatvállalás pedig nem lehet azonos mértékű szegénynél és gazdagnál. Ebből következően az egyenlő bánásmód követelményének csak akkor lehet megfelelni, ha az adómérték megállapításánál az adóköteles jövedelem nagyságát is figyelembe vesszük.

A problémát az váltotta ki, hogy a progresszív jövedelemadózás következtében a pártoknak juttatott adományok miatt az adóalap-csökkentési lehetőség nagyobb kedvezményt jelent a nagyobb adóköteles jövedelemmel rendelkező jövedelemadózóknak számára, ami sérti a pártok esélyegyenlőségét, végső soron a választójogi egyenlőség elvét. Ebből nem az a megoldás következik, hogy az adóprogressziót meg kellene szüntetni, hanem az, hogy párttámogatásokhoz nem szabad közvetlenül adókedvezményt társítani. A szövetségi alkotmánybírók szerint az adóprogresszió igazságos, és csak az adóprogresszió igazságos, mert a jövedelem nagyság változásával változik a fizetőképesség, amit a német törvényhozónak figyelembe kell vennie. A választójogban elégséges az, ha a formális egyenlőség érvényesül, az adójogban viszont – legalább bizonyos mértékig – a materiális egyenlőségnek kell érvényesülnie, ami pedig megköveteli a jövedelemadózás progresszivitását.

A német felfogástól eltérően a hatályos magyar alkotmány lehetővé teszi azt, hogy a jövedelemadózás progresszivitása elhagyható legyen. Groteszk voná-

sa ugyanakkor a jelenlegi magyar adópolitikának, hogy progresszivitást érvényesít az ágazati különadók területén (legújabb példa az élelmiszer-biztonsági felügyeleti díj). E téren nem indokolható semmivel az adóprogresszió; különösen nem a fizetőképességgel, ami normális esetben a progresszió alkalmazása mögött meghúzódó alapvető fiskális politikai fogalom. Magyarországon ugyanis az árbevételre vetik ki a szektorális adót, ami azonban csak eshetőlegesen hozható összefüggésbe a fizetőképességgel, hiszen a nagyobb árbevétel társulhat nagyobb kiadásokkal, ami elviszi a nyereséget.⁴¹

A piaci döntéseket amúgy is torzító ágazati különadók jelentős hátránnyal járnak a fiskális semlegesség szempontjából, mert tényleges hatásukat tekintve önkényes megkülönböztetést valósítanak meg. Ez nem is lehet másként, hiszen a gazdaság elkülönült szféráit terhelik (pénzügyi piacok, energiaszektor, telekommunikáció, gyógyszeripar, kiskereskedelem stb.), amelyeken viszont minden esetben jól érzékelhető a külföldi, illetve másik tagállamból származó tőkebefektetések koncentrációja. Nem volt nehéz tehát előre látni, hogy a progresszív szektorális adók diszkriminatív hatást váltanak ki; sőt, büntető jellegűek az e területeken befektetőkre nézve. Nyilván ez is volt a kormányzat ki nem mondott célja.

Az itt jelzett körülményekből adódik azon egészen különleges hatás, amely legalábbis az EU gyakorlatában kivételes: az adózási gyakorlatot monitorozó Bizottság adójogi intézkedéseket vizsgálva nem egyszerűen adó-, hanem versenyjogi problémákat állapít meg. A magyar adópolitika oly mértékben túllendült a még elfogadható kereteken, oly mértékben unortodoxnak minősült, hogy az adójogi értékelési normái már nem is elegendők ahhoz, hogy egy-egy adóról teljes körben véleményt lehessen mondani, illetve annak hatását egészében ki lehessen mutatni; ehhez már az adójogon túl kell menni, és például versenyjogi szempontokra kell, illetve lehet hivatkozni.

KÖZTEHERVISELÉS ÉS ADÓHARMONIZÁCIÓ

Föltehető a kérdés: hogyan függ össze egymással az EU-adóharmonizáció és a tagállami közteherviselés elvének szabályozása.⁴² Az uniós adóharmonizáció és a közteherviselés tagállami alkotmányos szabályozása között csak igen laza, egészen áttételes az összefüggés. Először is, az EU-harmonizáció nem függ össze közvetlenül az alapjogi védelemmel, ugyanis az EU-harmonizáció tárgya az, hogy a belső piaci szabadságokat ne korlátozzák a tagállamok diszkriminatív módon, és a harmonizációhoz nincs szükség

alapjogokra való hivatkozásra, azokra alapított érvelésre. Ezen túl, az alapjogok tiszteletére hivatkozás eleve korlátozott lehetőség az uniós szervek számára, mert az alapjogok csak a tagállamok alkotmányos hagyományaival összhangban értelmezhetők. Továbbá, mivel az adóztatás tagállami hatáskör, a közteherviselés alkotmányos problémája csak a tagállami alkotmányos határok között kezelhető. Problémát jelent az is, hogy a közteherviselés alkotmányosan elismert elvével összefüggésbe hozható, adójogilag értelmezhető fizetőképesség elvéből nem következnek alapjogok.

Kérdés továbbá az is, hogy hol van az adószuverenitás határa; egy tagállam meddig mehet el politikájában, és helyezkedhet szembe az EU adóharmonizációjának elmélyülésével anélkül, hogy az EU-lojalitás elvét sértené. Az is kérdés ezzel összefüggésben, hogy ha egy tagállam – pl. Magyarország – az adóharmonizációval szemben foglal állást, akkor ez hogyan hat ki a közteherviselés alkotmányos elvének érvényesítésére.⁴³ A különutas adóversenyre irányuló magyar adópolitika következtében módosulhat a közteherviselés tartalma, például a progresszió kiiktatása a jövedelemadózásban vagy a különadók esetében a fiskális semlegesség feladása (közvetett diszkrimináció) miatt, amikor a tagállam azt írja elő, hogy az adóteher-viselés összefüggésbe hozható a gazdaságban elfoglalt helyzettel, vagyis nagyobb szervezeteknek adott esetben extra adót kell fizetniük. Belátható ugyanakkor, hogy a közteherviselés tartalmának ilyen módosulása csak a belső piaci szabadságok diszkriminatív korlátozásának a problémájához vezethet, viszont nem érint alapjogokat (sem tagállami szinten, sem pedig az EU Alapjogi Kartájának szintjén).

Egyet lehet érteni azzal a véleménnyel, hogy a közteherviselés elve szükségképpen magába foglalja az általánosság, az egyenlőség, a teljesítőképesség, valamint az elkobzó jellegű adóztatás tilalmának elvét. Létezik olyan vélemény, amely szerint ez az alapvetés kiegészítendő még egy elvvel: a káros adóverseny tilalmával.⁴⁴ Ezzel szemben a valóság az, hogy amennyiben a tagállam káros adóversenyben való érintettségének következménye tiltott állami támogatás folyósítása adókedvezmények révén vagy a más tagállambeliek által dominált ágazatok diszkriminatív adóztatása, ez a tagállami politika a belső piaci szabadságok megsértését jelenti, de nem feltétlenül függ össze alapjogokkal. A harmonizáció-ellenes tagállami politika tényleg elvezethet a közteherviselés tagállami alkotmányos értékének módosulásához, de a közteherviselés alkotmányos elve a tagállamok alkotmányos hagyományain belül értelmezendő, annak nincs közvetlen kihatása az EU-jogra.

Mivel a tagállami közteher-viselési elv tartalmi módosulása nem hat ki az EU-jogra, nem tűnik helytállóknak csak EU-jogi összefüggésben értelmezhető elvet (a káros adóverseny tilalmát) a tagállami alkotmányos rendbe illeszteni. A tagállamtól elvárható, hogy az európai integráció logikájának engedelmeskedve, az unió építése során egyre magasabb fokú lojalitásra törekedjék az EU intézményei iránt, ennek azonban nem szükséges tételesen kifejeződnie a tagállami alkotmányban. A harmonizációellenes tagállami politika és a közteherviselés tagállami alkotmányos elve között tehát tényleg lehet értelmezhető összefüggés, de a közteherviselés alkotmányos értékét nem lehetséges kibővíteni olyan elvvel (a káros adóverseny tilalmával), amelynek jelentése csak határon átnyúló helyzetben, az EU-jog kontextusában tárható fel.

MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az adózás szempontjából releváns alkotmányos elvek a hatályos magyar jogban a következők: a) jogállamiság [B] cikk (1)]; b) tagállami hatáskör megosztása más tagállamokkal és az EU szerveivel [E] cikk (2)]; c) a nemzetközi jog elsőbbsége a hazai jog felett, a nemzetközi jog becikkelyezendő, a nemzetközi jogi rendelkezéseknek nincs közvetlen hatálya [Q] cikk (2)-(3)]; d) az állam védelemben részesíti az emberi jogokat, amelyek csak törvény által, alkotmányos értékek védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és nem diszkriminatív módon korlátozhatók (I. cikk); e) az alkotmány elismeri a vállalkozás szabadságát és a gazdasági versenyt (M) cikk, XII. cikk); f) az alkotmány elismeri a tulajdonhoz való jogot, tulajdon csak törvény által, kivételesen, közérdekből, arányosan és nem diszkriminatív módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett korlátozható (XIII. cikk); g) az alkotmány elismeri a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXVIII. cikk (1)], a jogorvoslathoz való jogot bíróság vagy közigazgatási hatóság döntésével szemben [XXVIII. cikk (7)]; h) a magánélet és a személyes adatok alkotmányos védelemben részesülnek (VI. cikk); i) a polgárok törvény előtt egyenlőek (XV. cikk); j) a szociális biztonság államcél (XIX. cikk); k) a közterhekhez való hozzájárulásnak a teherviseléssel (a vagyoni és jövedelmi viszonyokkal) arányosan és a gazdaságban való részvételnek megfelelően kell végbemennie (XXX. cikk).

Amikor az Alkotmánybíróság adókérdésekben nyilvánul meg, a fentiekben felsorolt elvekhez jellemzően nem méri hozzá az adózási gyakorlatot egészében és teljességében. Az Alkotmánybíróság ehelyett számos részletkérdésben merül el, ami ugyan nem azt jelenti, hogy nem alkotmányos mércét alkalmaz, a vizsgálata mégis többnyire részletkérdésekre irányul, ami a vizsgálatot technikai jellegűvé teszi. Első helyen nyilván a közteherviselés elvének alkalmazása vehető számba, amely azonban Magyarországon nincs alkotmányos értékekkel tartalmasan kitöltve. Ebből következően nem fejlődhetett ki maradandó értékeket felmutató alkotmányos gyakorlat sem. Az alkotmánybírósági gyakorlatban megjelennek a közteherviselés elve mellett olyan alkotmányos elvek is, mint az arányosság, a diszkriminációmentesség, a jogbiztonság, a szociális biztonság, a vállalkozási szabadság és a magánélet védelme. Különösen gyakran jutnak szerephez a vállalkozási szabadság és a szociális biztonság materiális szempontjai, amelyekhez hozzá lehet mérni az állam adók révén megvalósuló beavatkozásának indokoltságát.

A közjogi bevétel akkor közteher, ha közhatalmi rendelkezésen alapul, és nem szankciójellegű. Ugyanakkor például a szolidaritási alapú társadalombiztosítási bevételek megítélésénél bizonytalanság tapasztalható [amint ez a 14/1992. (III. 30.) AB határozatból is kitűnik], ami a társadalombiztosítási intézmények vegyes jellegére is visszavezethető.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság nem találta továbbá alkotmányellenesnek azt, hogy a közbefizetések egy része nemcsak hogy nem állami kiadások fedezetéül szolgál, hanem azok felhasználásáról sem az Országgyűlés dönt, hanem az adózók közvetlenül rendelkeznek róla.⁴⁶ Az adóbevétel 1%-a fölötti rendelkezés (vagy pl. a szakképzési hozzájárulás vagy az innovációs járulék kiváltási lehetősége természetbeni szolgáltatással, kiválasztott intézmények javára) áttöri a közteher hagyományos fogalmát, amennyiben a bevétel felhasználásáról nem a parlament dönt, hanem maga az adózó, és a bevétel nem globálisan folyik be a költségvetésbe, hanem a kedvezményezetteknek egy címzett csoportjához.

E vonások azt mutatják, hogy ilyen esetekben nem klasszikus adóról, hanem parafiskális eszközökről van szó, lényegében olyan szabályozókról, amelyek átmenetet mutatnak az adminisztratív szabályozók (közvetlen magatartásbefolyásolási eszközök) és az adók között, közgazdaságilag rokon vonásokat mutatva a Pigou-adóval.⁴⁷ A többségi rendelkezés lehetőségét az adókedvezmény speciális technikájaként

értelmezte, és mint ilyet, a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozónak ítélte.⁴⁸ Az adókedvezmény speciális technikájáról értekezni, amint azt az Alkotmánybíróság teszi, tévedésnek látszik, hiszen az adókötelezettség nem csökkenthető, például adományozás esetén, csak az adóbevétel felhasználásáról lehet rendelkezni, ellentétben például a NyESz befizetéssel,⁴⁹ amely valódi kedvezmény, mivel az adóhatóság az adózó saját megtakarítási számlájára utalja az adóbevétel egy részét.⁵⁰

A jelenlegi magyar, ún. vegyes társadalombiztosítási rendszer egyaránt tartalmaz önkéntes és kötelező, utóbbin belül pedig biztosítási és szolidaritási elemeket.⁵¹ Az is figyelemre méltó, hogy mivel a társadalombiztosítás – legalábbis a biztosítottaknál – még szolidaritási formájában sem közteher,⁵² a befizetések tulajdonképpen megtakarítások, amelyek a tulajdonhoz hasonló védelemben részesülnek.⁵³ Ennek az alkotmánybírói állásfoglalásnak a fényében kétségbe vonható a magánnyugdíjpénztári megtakarítások 2010-ben történt állami elvonásának alkotmányossága is, a tulajdonjog sérelmére figyelemmel, de az Alkotmánybíróság elmulasztotta a döntési lehetőséget 2011-ben, 2012-ben pedig *actio popularis* útján benyújtott kérelmet már nem lehetett tárgyalni, az új alkotmány miatt.

A foglalkoztató járulékát az Alkotmánybíróság köztehernek minősítette.⁵⁴ Ezt azóta tételes jogi szabály is rögzíti, előírva azt, hogy a természetes személynek nincs követelési lehetősége a kifizető által a munkával megszerzett jövedelem után teljesített fizetési kötelezettség okán társadalombiztosítási ellátásra.⁵⁵ Az egészségügyi hozzájárulás ugyancsak a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső, olyan adójellegű fizetési kötelezettség, amely nem teremt jogosultságot egészségügyi szolgáltatások igénybevétele.⁵⁶ Mint látható, a szolidaritási alapú társadalombiztosítás esetében előforduló megoldások vegyes jellegűek.⁵⁷ A közteher előírásának vannak jogállami kritériumai, így például a személyi igazolvány nem lehet alapja vélelmezett jövedelemnek [37/1997. (VI. 11.) AB hat.], mert nem teljesül a jogintézmények célhoz kötöttségének elve; valamint az elvárt társadalmi adó is alkotmányellenesnek minősült [8/2007. (II.28.) AB hat.], mert megalapozatlan törvényi vélelmet tartalmazott.

A célhoz kötöttség elvének alkalmazása abból a követelményből fakad, hogy a szubszidiaritás jegyében az állami beavatkozásnak a lehető legkisebb mértékre kell szorítkoznia. Az államtól csak ott várható el aktivitás, ahol az feltétlenül szükséges, és akkor is csak a kívánt mértékben. A közteherviseléssel ösz-

szefüggésben ez az elv úgy magyarázható, hogy a fizetőképesség szerinti adózás elve feltételezi a vagyoni és jövedelmi viszonyokkal arányos adóztatást, vagyis az állami kötelezésnek az adózó polgár gazdasági helyzetével összeegyeztethetőnek kell lennie. Az állami beavatkozás akkor arányos, ha a szükséges mértékre szorítkozik. A célhoz kötöttség elve tehát egyfajta arányossági kritérium is.

Az elv alkalmazására egy másik példa: a jogalkotó az arányossági követelményt sértheti azzal, hogy a vállalkozási szabadságba nem arányos módon avatkozik be, ha a készpénzes forgalomhoz a törvény kellő indokoltság hiányában joghátrányt kapcsol [31/1998. (VI. 25.) AB hat.]. Hasonlóképpen, a házipénztárhasználatához fűzött adókövetkezmények sem voltak eléggé célhoz kötöttek, ezért az Alkotmánybíróság ezeket is alkotmányellenesnek nyilvánította [61/2006. (XI. 15.) AB hat.]. A célhoz kötöttség a fentiekén túl a jogállamiságból fakadó követelmény: „A jogalkotói autonómia nem terjedhet odáig, hogy önkényesen minősítsen át egyes kötelező befizetéseket.”⁵⁸ A célhoz kötöttség nemcsak az alkotmányos szabadságok felől közelíthető meg, hanem az állam helyes eljárása, így a jogállamiság követelménye felől is (*due process*).

Az adó fogalmára elvileg lehetséges alkotmányjogi-lag érvényes meghatározást adni. Az Alkotmánybíróság egy határozatában (544/B/1997. AB hat.) meghatározza az adó alkotmányos fogalmi jegyeit. Eszerint az adó lényeges jellemzői: a) közteher jellegű, b) kötelező befizetés, c) a saját jövedelem vagy vagyon terhére és d) az államháztartás valamely alrendszere (központi költségvetés, elkülönített pénzalapok, társadalombiztosítás vagy helyi önkormányzat) javára fizetendő. Az állam, illetve a hatóság jogosult az adókötelezettséget megállapítani és az adót beszedni. Az adó lényeges jellemzői bővíthetők még az anyagi adójogszabály személyi hatályára vagy az adott adóra vonatkozó tényállási elemek szabályaival. Ezzel a konkrét adónem fogalma is meghatározhatóvá válik.

Egy másik határozat számba veszi a társadalomirányítás eszköztárának változatosságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenik a „korrektív adó” (*Lenkungssteuer*) gondolata: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervezetek fenntartásához, illetőleg — az állami újraelosztás révén — a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó — bár másodlagosan, de egyál-

talán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységi fajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít vagy nem részesít.”⁵⁹

A 62/1991. (XI. 22.) AB határozatban megjelenő követelményt, miszerint adót és más fizetési kötelezettséget csak törvényben vagy törvényi szabályozással nem ellentétes önkormányzati rendeletben lehet kivetni, úgy kell érteni, hogy nem egyszerűen törvényre, de jó minőségű törvényre van szükség, amihez képest a gyakorlatban a törvényhozás minősége hallatlanul leromlott – amint látható a reklámadó bevezetése, és gyors, szinte tragikomikus módosítása példáján, amely egyúttal a szabályozó foglyul ejtésének (*regulatory capture*) tipikus esete: a célpontot – az RTL Klub televíziótársaságot – mindenáron el kell találni.⁶⁰

Közvetett és távoli összefüggések esetében alkotmányosan elegendő a rendeleti szabályozási szint is.⁶¹ Ugyancsak nem alkotmányellenes az eljárási (alaki) jellegű szabályok rendeleti jogforrási szintje, mert ezek a szabályok az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/I. §-ával nincsenek is „közvetlen összefüggésben”.⁶² Ha az önkormányzat alkotmányosan garantált elve érvényesül, akkor a helyi adók kivetésének jogát nem lehet származékosnak tekinteni,⁶³ de attól még közteherviselésnek tekinthető a helyi adózás, csak a helyi közügyek szintjén.

A létminimum adómentessége ugyan az Alkotmánybíróság felfogásában alkotmányos követelmény, mert az állampolgárok megélhetésükhöz szükséges minimális ellátásához való jog alkotmányosan védendő, de ez az Alkotmánybíróság szerint nem csak adómentesség révén biztosítható.⁶⁴ Ha mégis komolyan vesszük az emberi méltósághoz való jogot, akkor a létminimum közvetlen adóterhelése a magyar alkotmányos gyakorlatban is nehezen védhető, bár nem tekinthető kifejezetten alkotmányellenesnek. A szerzett jogok csak feltételesen részesülnek védelemben a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban; adókérdésekben az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a kormány széles körben mérlegelhet.⁶⁵

Az adó mértéke csak akkor vet fel alkotmányosági kérdést, ha olyannyira túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy nem is a célt megvalósítására, hanem az adóalany ellehetetlenülésére irányulónak tekinthető.⁶⁶ Ma Magyarországon jogszabály rögzíti azt, hogy a munkából szerzett jövedelemre kirótt teljes közteher nem haladhatja meg a nettó jövedelmet.⁶⁷ Az adómérték nemcsak azért lehet alkotmányellenes, mert túlzó, hanem azért is, mert diszk-

riminatív.⁶⁸ A fizetőképesség elve szerinti adóztatás magába foglalja azt a lehetőséget is, hogy a szegényebbek javára pozitív diszkrimináció valósuljon meg, vagy progressziót lehessen alkalmazni a jövedelemadózásban.⁶⁹

Az adókedvezmények megállapításánál még szélesebb a jogalkotó diszkréciója az alkotmányos kötöttségekhez képest, mint egyébként.⁷⁰ Az adóztatási technikák tekintetében a jogalkotónak szintén széles körű mérlegelési lehetősége van.⁷¹ Az Alkotmánybíróság nem tartja a vélelem alkalmazását alkotmányellenesnek, az adójogban ugyanis a vélelem igen széles körben fordul elő, de esetről esetre meg kell vizsgálni, hogy miként teljesülnek az alkotmányos feltételek (célhoz kötöttség, arányosság, diszkriminációtilalom stb.); ilyen alkotmányos vélelem lehetséges pl. a cégautók magánéleltel használatával kapcsolatban.⁷²

A vállalkozás joga alkotmányosan védett, de a polgároknak nincs alanyi joga arra, hogy valamely általuk választott konkrét tevékenységet fejtsenek ki vállalkozóként. Ezzel összefüggésben, illetve erre hivatkozással nem lehet alkotmányos védelemben részesíteni azt az adózói igényt, hogy egy egyéni vállalkozó választani kíván egyéni és társasági jövedelemadózás között.⁷³ Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ha az adótörvény a színlelt szerződésekkel valósság tartalmuk alapján ítéli meg, akkor az adóhatóság nem sérti meg a szerződéses szabadság alkotmányosan védett értékét.⁷⁴ Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság nem kifogásolta a visszaható hatályú jogalkotást abban az értelemben, hogy a megváltozott adóeljárás jogi rendelkezéseket a már elkezdődött, de még be nem fejezett ügyekben is alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság azt sem kifogásolta, hogy az adóelkerülés megakadályozására hivatott, 1999-től bevezetett elveket (*generally accepted anti-avoidance rules: GAAR*) korábbi ügyekre is alkalmazni lehet. Mivel egy GAAR-rendelet maga nem tartalmaz anyagi szabályt, a jog nem változott, csak annak alkalmazása lehet a jövőben következetesebb.⁷⁵

Többször is megvizsgálva a vagyonebecslést, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem állapítható meg az alkotmányos jogok (fizetőképesség elve szerinti adózáshoz való jog, a magánélet tiszteletben tartásához való jog, jogbiztonság elve) megsértése.⁷⁶ Második vizsgálatában az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nincs szó elévült adóigény újbóli megnyitására, mert az adóhatóság a becslési eljárás során csak az elévülési időn belül eltitkolt jövedelmet tárja fel, amelynek azonban a forrása esetleg valóban az elévülési időn kívül esik, azonban az adózó érdeke föltárni a jövedelem valós forrását, hogy visz-

sza tudja utasítani az elévülési időn belül érvényesíthető adóigényt.

FŐBB KÖVETKEZTETÉSEK

Ha a közteherviselés fogalmát az adóztatást átható alkotmányos elvek és értékek fényében vizsgáljuk, kiemelhető a fizetőképesség fogalma. Nem azért, mert önmagában alkotmányos értéke lenne, hanem azért, mert sem az egyenlőség (diszkriminációtilalom), sem pedig az arányossági követelmény (a konfiskáló hatású adóztatás tilalma) nem értelmezhető, hacsak nem vagyunk tekintettel a fiskális politika dogmáira, ami viszont a fizetőképesség felfogásából olvasható ki. A magyar alkotmányjogban a közteherviselés fogalmának kiüresedését állapíthatjuk meg. Ennek okát abban látjuk, hogy a fizetőképesség elvének figyelembe vétele csak nagy általánosságban igaz, mivel a magyar adóztatási gyakorlat nélkülözi a jövedelemadóztatásban a progresszivitást. Ennek következtében az egyenlő bánásmód elve ténylegesen csak a törvény előtti egyenlőség üres általánosságát jelenti, nem hozható azonban összefüggésbe a különböző fizetőképességgel bíró adózói csoportokkal. A közteherviselés magyar alkotmányos elve az igazságosságnak csak olyan felszíni rétegével hozható kapcsolatba, mint a kiigazító igazságosság, de az adózók személyi körülményeire irányuló vizsgálat, vagyis a disztributív igazságosság figyelmen kívül marad.

A közteherviselés disztributív igazságosságtól megfosztott fogalma nem csupán a szociális biztonság leértékeléséhez vezet. Paradox módon, a közösségiségi leértékelődése nem jár együtt az egyéni szabadságok felértékelésével. Az egyéni szabadságok értékét is lejjebb kell ugyanis szállítanunk, mivel a preambulum szerint a polgár méltóságának alapja az értékteremtő munka, azt viszont a politikailag szervezett közösség határozza meg, hogy milyen munka minősíthető értékteremtőnek. Az emberi méltóság védelmének ilyen szűkös felfogása nemcsak a polgári szabadságok behatárolásához vezet, hanem a szociális biztonság leértékelődéséhez is, annak alapja ugyanis az Alaptörvény szerint már nem lehet a magyar állampolgárok között a jog által szervezett szolidaritás.

A fentiekből következően a közteherviselés alkotmányos tartalma bizonytalan azon elméleti szempontból, hogy nem alapozható meg a fizetőképesség mélyebb értelmével, és kiüresedett a gyakorlatban is, mert csak az igazságosságnak a materiális fizetőképességet nélkülöző, sekélyes tartalmával támasztható alá. A magyar jog nem tartalmaz alkotmányos ga-

ranciát arra, hogy tartalmasan érvényesíthetők legyenek a diszkriminációtilalom és a konfiskáló hatású adóztatás tilalmának alkotmányos elvei. Ez abból a szempontból nem okoz problémát, hogy a tárgyalt elvek megvalósulását az Alkotmánybíróság nem is vizsgálhatja, amikor adótörvény alkotmányosságának kérdése merül fel. Persze, amennyiben az alkotmányos probléma az Alkotmánybíróság által nem feltárható, vagyis nem szembeutó, attól még létezik; sőt, a problémát az alkotmánybírósági felülvizsgálat hiánya nyilvánvalóan csak súlyosbítja.

A közteherviselés alkotmányos tartalmának üressége, továbbá felülvizsgálhatatlansága csak súlyosbítja a magyar adópolitika azon strukturális elmentmondását, hogy a disztributív igazságosság és a közteherviselés elszegényítése hiábavaló áldozatnak tűnik, mivel a magyar adóztatási gyakorlatban a fiskális semlegesség és a jó adminisztráció is hiányzik, ilyen körülmények között pedig nem jön be az a tőke, amelyet a disztributív igazságosságot beáldozó gazdaságpolitika megcélzott. Az itt jelzett problémák csak azt illusztrálják, amit fentebb úgy írtunk le, hogy Magyarországon válságba jutott a racionális állam. A formális és szubsztantív szabályozás funkcionális zavarai nem ellentételezhetők a legitimációs réseket mikroszinten kitöltő önszabályozással, ahhoz ugyanis az állammal párhuzamos horizontális kapcsolatokra, civil szerveződésekre van szükség, amiben az ország igen gyöngye. Társadalmi bajaink kezelésében nem is adódhat fontosabb feladat, mint a civil alapok megerősítésén munkálkodni.

JEGYZETEK

1. Lásd erre vonatkozóan az Európai Bizottság és az IMF 2015 tavaszán Magyarországról közzétett, egymással egybecsengő megállapításokat tartalmazó országjelentéseit.
2. *Country report Hungary 2015*, COM(2015) 85 final, Brussels, 18 March 2015, 44–45.
3. *Hungary staff report for the 2015 Article IV consultation*, IMF, Washington, D.C., April 2015, 8.
4. ADAM SMITH: *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, ed. Cannan, Vol. 2, Methuen, London, 1904 [1776], 311–312.
5. RICHARD A. MUSGRAVE – PEGGY B. MUSGRAVE: *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York, 1989, 223.
6. A modernitás előtti időkben csak alkalmi fizetési kötelezettség mutatható ki. Rómában például vagy sarcot vetettek ki azokra, akik nem voltak római polgárok, vagy pedig a kerületenkénti vagyoni összeírás alapján eseti jelleggel fizetési kötelezettséget állapítottak meg

- polgárok terhére, amit tributumnak hívtak tekintve, hogy az adót a három kerületből (tribus) álló közigazgatási rendszerben vetették ki és szedték be. A modern gazdasági és politikai rendszerek számára a tributum második helyen említett formája nem elképzelhetetlen, de rendkívülinek mondható (az első az 1789-es francia forradalom által bevezetett általános törvény előtti egyenlőség okán értelmezhetetlen). M. WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), 1922, 624; K.A. WITTFOGEL: *Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht*, Köln, Berlin, 1962, 106; E.R.A. SELIGMAN: Public Finance, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 11–12, N.Y., McMillan, 1959, p. 640; F. LÜTGE: Finanzgeschichte, in *Handbuchwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. III. Hrs. v. E. v. BECKERATH, H. BENTE, C. BRINKMANN et al. Stuttgart, G. Fischer, Tübingen, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1961, 580–581; K. HÄUSER: Abriß der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in *Handbuch der Finanzwissenschaften*, Bd I. Hrsg. v. F. Neumark, Tübingen, J.C.B. Mohr (P. Siebeck) 1975, 10–11, 15–17.
7. JOHN LOCKE: *Two treatises of government* (1690), ed. Mark Goldie, Everyman, London, 1993, 186–187.
 8. JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *Discourse on political economy and the social contract* (1762), transl. Christopher Betts, Oxford University Press, Oxford, New York, 1994, 54–60.
 9. „If a thousand men were not to pay their tax-bills, that would not be a violent and bloody measure, as it would be to pay them, and enable the State to commit violence and shed innocent blood. This is, in fact, the definition of a peaceable revolution, if any such is possible. If the tax-gatherer, or any other public officer, asks me, as one has done, »But what shall I do?«, my answer is, »If you really wish to do anything, resign your office.« When the subject has refused allegiant and the officer has resigned his office, then the revolution is accomplished. But even suppose blood should flow. Is there not a sort of blood shed when the conscience is wounded? Though this wound a man's real manhood and immortality flow out, and he bleeds to an everlasting death. I see this blood flowing now (...) When I meet a government which says to me, »Your money or your life«, why should I be in haste to give it my money? It may be in a great strait, and not know what to do: I cannot help that. It must help itself do as I do. It is not worth the while to snivel about it. I am not responsible for the successful working of the machinery of society. I am not the son of the engineer. I perceive that, when an acorn and a chestnut fall side by side, the one does not remain inert to make way for the other, but both obey their own laws, and spring and grow and flourish as best they can, till one, perchance overshadows and destroys the other. If a plant cannot live according to its nature, it dies; and so a man.» – Henry David THOREAU: Resistance to civil government, 1849, Norton Anthology of American literature, New York, Norton, 1990, in R. C. SOLOMON: *Introducing philosophy. A text with integrated readings*, Fort Worth, TEX, Harcourt Brace, 1993, 821–822.
 10. „The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States.”
 11. THOMAS E. WOODS, JR.: *33 questions about American history you're not supposed to ask*, Three Rivers Press, New York City, 2008; ALEXANDER HAMILTON: Report on manufactures (5 December 1791), in *The Papers of Alexander Hamilton*, ed. H. C. Syrett et al., Columbia University Press, New York and London, 1961, 79.
 12. JAMES MADISON: General view of the powers conferred by the Constitution, in *The Federalist*, No. 41; JAMES MADISON: 3 March 1817 letter to the House of Representatives, in *Veto of federal public works bill, March 3, 1817*.
 13. „The stance taken in this book embodies presuppositions about political order that are not necessary in the traditional analysis. For the latter, in order to proffer advice to governments, the minimal requirement is that government exist. By contrast, our effort is premised on the notion that government derives its powers from the ultimate consent of those who are governed; that the structure of government is an artifact that is explicitly constructed or may be treated as if it is so constructed. Further, it is implicit in this model that the authorized agent of coercion, the government, may be limited in its range of action. That is, constitutions may constrain the activities of the political entity.” – Geoffrey BRENNAN – JAMES M. BUCHANAN: *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Library of Economics and Liberty, Collected works of James M. Buchanan, Vol. 9, Liberty Fund, Inc., Indianapolis, IN, first pub. date 1980, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9c1.html#Ch.%201,%20Taxation%20in%20Constitutional%20Perspective>, Chapter 1: Taxation in constitutional perspective, Para. 9.1.3. „The stance taken in this book embodies presuppositions about political order that are not necessary in the traditional analysis. For the latter, in order to proffer advice to governments, the minimal requirement is that government exist. By contrast, our effort is premised on the notion that government derives its powers from the ultimate consent of those who are governed; that the structure of government is an artifact that is explicitly constructed or may be treated as if it is so constructed. Further, it is implicit in this model that the authorized agent of coercion, the government, may be limited in its range of action. That is, constitutions may constrain the activities of the political entity.” – Geoffrey

- BRENNAN – James M. BUCHANAN: *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Library of Economics and Liberty, Collected works of James M. Buchanan, Vol. 9, Liberty Fund, Inc., Indianapolis, IN, first pub. date 1980, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9c1.html#Ch.%201,%20Taxation%20in%20Constitutional%20Perspective>, Chapter 1: Taxation in constitutional perspective, Para. 9.1.3.
14. BRENNAN – BUCHANAN (13. vj.) Para. 9.1.7.
15. BRENNAN – BUCHANAN (13. vj.) Para. 9.1.16.
16. „To a very substantial extent, modern economists have implicitly accepted the prevailing twentieth-century presumption (or faith?) that nominally democratic electoral processes are sufficient in themselves to guarantee that government activity remains within acceptable limits. [...] In some cases, constraints are also placed on the structure of government by assigning specific functions to specific units, as is the case with the decentralization of political power evidenced in a federal political structure. In general, we see such nonelectoral constitutional rules existing side by side with electoral ones, and there seems no particular reason for elevating the latter to a position of primacy.” – BRENNAN – BUCHANAN (13. vj.) Para. 9.1.18.
17. Paul KIRCHHOF: Verfassungsrechtliche und steuersystematische Grundlagen der Einkommensteuer, in Iris Ebling (Hrsg. im Auftrag der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Bd. 24): *Besteuerung von Einkommen*, Otto Schmidt Verlag, Köln, 2001, 9.
18. KIRCHHOF (17. vj.) 16.
19. KIRCHHOF (17. vj.) 18.
20. KIRCHHOF (17. vj.) 19.
21. KIRCHHOF (17. vj.) 24.
22. „Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wirkt dabei als systemtragendes Gleichheitsgebot, an dem die steuerlichen Einzelregelungen sich zu legitimieren haben. Wenn der Gesetzgeber im Einzelfall von ihm abweichen will, dann muß er eine besonders hohe Rechtfertigungsschwelle überwinden.” – Karl Heinrich FRIAUF: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und vom Ertrag, in *Steuerrecht und Verfassungsrecht*, szerk. K. H. F., Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 1989, 28–29; Joachim Lang, *Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer*, Otto Schmidt Verlag, Köln, 1988, S. 97–213; Klaus TIPKE: Über ‚richtiges Steuerrecht‘, in *Steuer und Wirtschaft, Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften*, Otto Schmidt Verlag, Köln, Jahrgang 65, Heft 3/1988, S. 262 ff. A fizetőképesség elvének figyelembe vétele Olaszországban is alkotmányos előírás, de pl. Hollandiában a fizetőképesség elve nem emelkedett alkotmányos rangra. Henry ORDOWER: Restricting the Legislative Power to Tax: Intersections of Taxation and Constitutional Law, *Electronic Journal of Comparative Law*, 2007/December, <http://www.ejcl.org/113/article113-31.pdf>, 2. Hollandiában a Legfelsőbb Bíróság a jogegyenlőség elve alkalmazása során nem kívánja meg a fizetőképesség elvének figyelembe vételét. J. L. M. GRIBNAU: Chapter 2: Equality, consistency and impartiality in tax legislation, in *Legal protection against discriminatory tax legislation; The struggle for equality in European tax law*, ed. J. L. M. G., Kluwer Law International, The Hague, 2003, 28.
23. Egy esetben alkotmányos panaszt nyújtottak be azzal kapcsolatban, hogy a gyermeknevelési támogatás nem vonható le az adóalapból, ezáltal pedig nem csökkenthető az adózás progresszivitása, ami viszont a fizetőképesség elvének figyelmen kívül hagyását jelenti, vagyis a gazdagabb szülők önkényes megítélését a szegényebbekkel szemben. Az állam azonban a bíróság szerint megteheti azt, hogy figyelembe veszi a fizetőképesség elvét az adózási teher kialakításánál. Az adólevonási kedvezmény megvonása, és ezzel az adóprogresszió enyhítésének megakadályozása gazdagabb szülők esetében nagyon is lehetséges, mert náluk a megszerzett jövedelem határhasznossága emelkedő jövedelem mellett csökken. BVerfGE 43, 108 - Kinderfreibeträge, Beschluß des Ersten Senats vom 23. November 1976, Para. C.II.
24. Approvata dall’Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata il 27 dicembre 1947, fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947 ed entrò in vigore il 1o gennaio 1948.
25. „Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”
26. L’imposta sull’incremento di valore degli immobili.
27. Enrico De MITA: Diritto tributario e Corte Costituzionale: Una giurisprudenza «necessitata», in *I cinquant’anni della Corte Costituzionale; Diritto Tributario*, a cura di L. Perrone e C. Berliri; Una relazione di Roma, 2006, Vita e pensiero, Milano, 2008, <http://www.corsomagistratitributari.unimi.it/STRUTTURA/DOTTRINA%20E%20RELAZIONI/COSTITUZIONALE/Approfondimenti/01%20De%20Mita/A-01%20De%20Mita%202cor-r.pdf>, 29 Dicembre 2014, Diritto tributario e Corte Costituzionale: Una giurisprudenza “necessitata”, 4.
28. A magyar gyakorlat bővebb kifejtésére a hátralévő fejezetekben kerül sor. Elvi szinten I. „Fizetőképesség és arányos jövedelemadózás”. Részleteiben I. „Magyar alkotmánybíróági gyakorlat”.
29. Franz BÖHM: Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in *ORDO*, Luciusverlag, Stuttgart, Bänd III (1959), S. XV–LXIV.
30. Paul KIRCHHOF: Der Schutz des Steuerpflichtigen durch Verfassungsrecht und Verfassungsrechtsprechung, in

Steuerrecht und Verfassungsrecht – Zur Rolle der Rechtsprechung bei der verfassungskonformen Gestaltung der Steuerrechtsordnung, Hrsg. Christian Lange, Bericht zum Symposium anlässlich des 75-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht am 10. Juli 2009 in der Aula der Universität, www.westfaelischersteuerkreis.de, S. 6.

31. Az idézett cikk második bekezdése szerint a közteherviselés mértékének megállapításakor figyelembe kell venni a gyermeknevelés kiadásait is. E rendelkezés a családi adózás problémájához vezet el, amellyel nem foglalkozunk.
32. Jeremy WALDRON: Property law, in *A companion to philosophy of law and legal theory*, ed. D. Patterson, Blackwell, Oxford, 1996, 16.
33. Azzal, hogy ez miben áll, és miként értékelhető, e dolgozatban nem foglalkozunk.
34. Erre nyújt példát a holland alkotmány kezdő mondata: „*Artikel 1: Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.*” („Minden Hollandiában élő személyt azonos feltételek között, egyenlő módon kell kezelni. Nem megengedett a hátrányos megkülönböztetés vallás, hitbéli meggyőződés, politikai vélemény, faj vagy nem okán, vagy bármely más okból.”)
35. „*Mivel az Alaptörvény rendelkezéseit a preambulummal – »Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka [...]« – együttesen kell értelmezni, el lehet jutni olyan értelmezésig is, hogy csak az értékteremtő munka a becsület alapja, amiből az is következhet, hogy csak annak van méltósága, aki értékteremtő munkát végez. Figyelemmel arra is, hogy a »valljuk-mondat« a »közösséget« az »egyén« elé helyezte, az együttes értelmezés megadhatja azt a kollektivistá ideológiai hátteret, amelylyel már érthető és igazolható a XIX. cikk (3) bekezdésében írt szabály, ami szerint törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Ebben a cikkben tehát az értékteremtő munkának minősül és így a közösség erejének és az egyén becsületének alapja az a munka, amely a közösség számára hasznos tevékenység. Ha tehát az egyén nem végez közösség számára hasznos tevékenységet, akkor nem járul hozzá a közösség érdekéhez, nincsen tehát becsülete sem, azaz »jogos« (»igazságos«, »alkotmányos«) az, ha nem jut szociális intézkedéshez. Ez pedig ütközhet a II. cikk első mondatába, amely szerint az emberi méltóság sértetetlen.*” – DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33, 12.
36. „*Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás* oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei központjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.” HL C 83. 2010. 3. 30., 389.
37. CSERNE Péter: A közteherviselés (70/I. §), in *Az Alkotmány kommentárja*, ed. Jakab András, Budapest, Századvég, 2009, 2654.
38. CSERNE (37. vj.) 2656.
39. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 36. § (1) bekezdés.
40. B.III.2. „*Aber auch ein Gesetz, das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt allgemein umschreibt, widerspricht dem Gleichheitssatz dann, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend (...)*.” BVerfGE 8, 51 - 1. Parteipenden-Urteil, <http://sorminiserv.uni-be.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintText&Name=bv008051>.
41. A reklámadó ellen indított jogértési eljárásban az Európai Bizottság pontosan ezt a kifogást hozta fel a tervezett magyar adóval szemben. C (2015) 1520 final. State aid No. SA.39235 (2015/C) – Hungarian advertisement tax; Brussels, 12 March 2015. L. a 35–37. bekezdéseket.
42. ERDŐS Éva: A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011. évi különszám, 46.
43. ERDŐS (42. vj.) 47.
44. ERDŐS (42. vj.) 47–48.
45. CSERNE (37. vj.) 2648.
46. 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107 és 111.
47. A Pigou-adó alkalmazása arra az elgondolásra vezethető vissza, hogy célszerű megakadályozni a vállalatokat abban, hogy nyaklók nélkül termeljenek úgy, hogy externáliákat bocsátanak ki. Problémát jelent az, hogy az ilyen termelés magánhaszon, a terheit viszont a vállalat a közösségre hárítja. Pigou-adó révén az ilyen tevékenység költségeit meg lehet fizettetni a vállalatokkal. Arthur C. PIGOU: *The Economics of welfare*, Macmillan, London, 1932, Part II, Chapter IX: Divergences between marginal social net product and marginal private net product. Pigou-adó alkalmazására legjobb példát a zöld adók nyújtanak, amelyek azt az elvárást közvetítik a környezetet terhelő gazdasági szereplők felé, hogy járuljanak hozzá a tevékenységük által kiváltott, de általuk nem viselt költségek viseléséhez. Újabban a pénzügyi szektor is látókörbe került. Sok országban vezettek be különadót a különös kockázatot jelentő,

- ilyen értelemben a pénzügyi piaci környezetet terhelő pénzügyi hiperaktivitás kezelésére.
48. 10/1998. (IV.8.) AB határozat, II.2, ABH 1998, 107.
 49. Lásd a nyugdíj-előtakarékossági számláról szóló rendelkezéseket az Szjtv. 44/B. §-ába foglaltak szerint.
 50. CSERNE (37. vj.) 2649.
 51. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188 és 190. Ez a határozat a Bokros-csomag alkotmányosságát vizsgáló egyik döntés.
 52. 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 831 és 834.
 53. CSERNE (37. vj.) 2650.
 54. 964/B/2000. AB határozat, ABH 2006, 1342 és 1345.
 55. 2011. évi CXCV. törvény, 36. § (3) bekezdés.
 56. 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234.
 57. CSERNE (37. vj.) 2650.
 58. 544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589 és 590–591. CSERNE (37. vj.) 2651.
 59. 31/1998 (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 246. CSERNE (37. vj.) 2651–2652. A korrekatív adókra I. Steven SHAVELL: The optimal structure of law enforcement, *Journal of Law and Economics*, 1993/1, 284; Katarina BERGFELD: *Lenkungsabgaben im europäischen Finanzrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2008, 17–18, 25, 27, 30.
 60. CSERNE (37. vj.) 2652. A még hatályba sem lépett törvényt módosítani kellett (a 2014. június 30-án beterveztett, a reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény eltérő szöveggel való hatályba lépéséről szóló T/467. sz. egyéni képviselői javaslattal), mert kiderült, a veszteségelhatárolás révén igénybe vehető adókedvezmény kiterjedne az RTL Klubra is. Ezek után a törvény szűkítette az elhatárolható veszteségek körét azzal, hogy elhatárolható veszteségnek már 2003-at érintő adóévben kimutathatónak kell lennie, az RTL Klub rendkívüli tőkeműveletekből származó vesztesége viszont újabb keletű. E veszteség egyébként azért lehetett a társasági adóalapot csökkentő tényező (amiből a veszteség származott), mert az adóalapot csökkentő, árfolyamnyereséggel kapcsolatos adókedvezmény körét – lényegében jogalkotói hanyagságból – túl tágan vonták meg korábban. A magyar adótörvény-alkotás problémái olyan módon sűrűsödtek össze ebben a néhány napban, hogy az párját ritkító.
 61. 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68 és 72.
 62. 27/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 723 és 725. CSERNE (37. vj.) 2652–2653.
 63. CSERNE (37. vj.) 2653.
 64. 85/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 620 és 626–627. CSERNE (37. vj.) 2657. A magyar alkotmánybírósági állásfoglalással ellentétben a német alkotmánybíróság kialakította a létminimum megadóztatásának kifejezett tilalmát. L. pl. BVerGE 82, 60 (May 29, 1990), BVerGE 87, 153 (September 25, 1992).
 65. 16/1996. (V. 3.) AB hat., ABH 1996, 61 és 67–70.; 28/B/2001. AB hat., ABH 2002, 1209. CSERNE (37. vj.) 2657.
 66. 1531/B/1991. AB hat., ABH 1993, 707 és 711, egy önkormányzati telekadó-rendeletéről; 1558/B/1991. AB hat., ABH 1992, 506 és 507, a progresszív jövedelemadó-mértékek alkalmazhatóságáról; 360/B/1996. AB hat., ABH 1998, 629 és 638, az ingatlanértékesítésből származó nyereség adóztathatóságáról; 66/2006. (XI. 29.) AB hat., ABH 2006, 725 és 738,, az állami kamattámogatást közvetítő bankhitel után fizetett kamatbevétel terhelő hitelintézeti járulékról. CSERNE (37. vj.) 2660. Az adóalapot és az adó mértékét nem lehet önkényesen megállapítani, és az is alkotmányellenes (jogállamiságot sértő), ha az egyedi adókötelezettséget tartalmazó adóhatósági határozat ellen nincs valódi jogorvoslati és érdemi bírósági felülvizsgálati lehetőség. 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, IV.3.2. bekezdés. L. VÁRNAY Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék, *Jogtudományi Közlöny*, 2005/10.
 67. 2011. évi, 36. § (2 CXCV. törvény) bekezdés.
 68. 1558/B/1991. AB hat., ABH 1992, 506 és 507; 360/B/1996. AB hat., ABH 1998, 629 és 638. CSERNE (37. vj.) 2660.
 69. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280 és 281–282. CSERNE (37. vj.) 2660.
 70. „Az AB a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatban elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy amíg „a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.” CSERNE (37. vj.) 2661.
 71. 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544 és 545–546, az adóelőleg-fizetési kötelezettség alkotmányosságáról; 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172; és 26/1995. (V.15.) AB. határozat, ABH 1995, 123, a vagyonyilatkozati kötelezettség alkotmányellenesnek nyilvánításáról. CSERNE (37. vj.) 2661.
 72. 57/1995. (IX. 15.) AB, ABH 1995, 284 és 286. CSERNE (37. vj.) 2661–2662.
 73. 54/1993. (X.13.) AB határozat, ABH 1993, 341–342, II.1. pont.
 74. 724/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 710, II.4. pont.
 75. Magyarországon ma jogszabály tiltja a visszaható hatályú adótörvényhozást, miként az adóamnesztia alkalmazását is (2011. évi CXCV. törvény, 31. §). Az amnesztiatiltalomnak mindenestre ellentmondani látszik a Stabilitás Megtakarítási Számlán keresztül elérhető adóamnesztia (2011. évi CXCV. törvény, 39/A–39/C. §§).
 76. 26/2004. (VIII. 7.) AB határozat, 125/B/2005. AB határozat, 498/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2046.

KIFELE TARTUNK A SZEGÉNYSÉGBŐL?

Látszólag minden rendben van. Ha valaki a közmeídiát hallja-látja-olvassa, kétsége sem lehet róla, hogy az ország jobban teljesít, folyamatosan javul mindnyájunk helyzete. Legalábbis a kormányzó párt így látja? „Magyarország jó úton jár, hiszen uniós szinten a legjobban teljesít a munkanélküliség csökkentésében, a munkanélküliség 7%-ra süllyedt, és már hónapok óta tartósan 4 millió fölött van a foglalkoztatottak száma. Egyre több családban váltja fel a segélyt a fizetés, a szociális rendszer átalakítása is ezt ösztönzi. A családok megélhetését ma rezsicsökkentés, családi adórendszer, bérémelelések, ingyenes gyermekétkeztetés és tankönyvellátás, értékálló fizetések és nyugdíj segíti. Magyarország ma kifelé tart a szegénységből és a reménytelenségből, a tartós gazdasági növekedés és minden idők legnagyobb gazdasági fejlesztési programja több munkahelyet és jobb megélhetést garantál a magyaroknak.”¹ Így aztán nem csoda, ha „a szegények száma Magyarországon nem nő, hanem csökken” – ahogy a miniszterelnök mondta a Parlamentben.²

Az optimizmus ragyog a tervekből is. Az idei költségvetés indokolása szerint: „A 2015. évi költségvetés megőrzi a kormányzás eddigi eredményeit. Így a családi adókedvezményeknek köszönhetően jövőre 240 milliárd forint marad a magyar családoknál.” A siker per se még nagyobb, ha éveket kumulálunk. A technikát a rezsiszámlák narancssárga soraival dolgozták ki, melyek szerint 2013 óta már mind szinte milliomosok lettünk. A módszert nagyban is lehet alkalmazni: „Az egykulcsos adó a 2011-től 2016 végéig tartó időszakban csaknem 3600 milliárdos többletjövédelmet hagy a családoknál, ebből a pénzből – családi kedvezmény formájában – csaknem 1300 milliárd forint marad a családoknál, mellyel a gyermekek felnevelését, iskoláztatását segíti az állam” – mondta a Nemzetgazdasági Minisztérium helyettes államtitkára.³

A szegénység elleni küzdelem „zászlóshajó” terve a 2020-ig teljesítendő célokat tartalmazó Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia. A 2011-ben elfogadott dokumentum még vállalta magát, alcíme így szólt: „Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák”. 2014-ben azonban kidolgozták a hivatalos újmagyar nyelvet, amelyben tiltottá váltak többek között az olyan szavak, mint a mélyszegénység vagy a gyermekszegénység. A 2014-ben frissített dokumentum alcíme: „Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák”. 2011-ben a Stratégia őszinte megdöbbenéssel tartja képtelenségnek, hogy

fenntmaradjon a szegénység és a diszkrimináció: „Tudatosan kívánjuk fenntartani azt a kétirányú megközelítést, mely egyszerre küzd a nem csak a romákat sújtó elszegényedés ellen, miközben figyelemmel kíséri, ha kell, speciális, antidiszkriminációs programokkal is a romák helyzetének alakulását. Húsz évvel a parlamenti demokrácia újbóli megszületése után ez az ügy Magyarország hitelességi kérdése is. Nem fogadhatjuk el azt az állapotot, hogy a diktatúra az élet bármely területén többet nyújtson az állampolgároknak, mint a demokrácia. Hogyan tudná értékelni a polgári szabadságot az, akit a szociális leszakadás megakadályoz abban, hogy ezt a szabadságot élvezze?”⁴ Ez a szöveg a 2014. évi frissített változathoz kiharadt – a diktatúrára utalás vagy a hitelesség miatt, ki tudja? A célok azonban a korábbiak: „A felzárkózási politika célja, hogy csökkenjen a szegénységben vagy társadalmi kizáródásban élők aránya; csökkenjen a hátrányos helyzetű gyermekek társadalmi lemaradása, gyengüljenek a szegénység átörökítésének tendenciái; csökkenjenek a roma és nem roma népesség közötti társadalmi különbségek; javuljon a roma nők helyzete.”⁵

Itt csak a gyerekek szempontjából minősítem a hivatalosan közölt tényeket és terveket.

Mi is történik körülöttük 2010 óta? Dióhéjban: a gyerekek iskolai sorsát megpecsételte a 16 évre redukált tankötelezettség. Ezért nem csak az esélyegyenlőségre törekvés vált illuzórikussá – az újmagyar szótar be is tiltotta a kifejezést. Helyébe az „esélyteremtés” kifejezés került, amely talán kevésbé számon kérhető. (Fontos hasonló változások e szövegekben, hogy a kirekesztést lassan felváltja a „kizáródás”, a felzárkóztatást a „felzárkózás”. Ezen új kifejezések közül az első a társadalom felelősségét tagadja, a második az önfelelőséget teszi kizárólagossá.) Ám az esélyteremtéssel is szembemegy minden intézkedés. A rosszabb helyre születők esélye csökken a jó iskolára, a továbbtanulásra. Egyes hatások már látszanak. 2013-ban a 16 éves gyerekek 94%-a vett részt oktatásban a korábbi 99% helyett;⁶ a korai iskolaelhagyók száma nő; a PISA-eredmények jelentősen romlottak; az érettségizettek aránya a 18 évesek között 2010-ben 64% volt, 2013-ban 59%-ra csökkent.⁷ Az államosítás gyakorlatilag megszüntette a tanulás és tanítás szabadságát. A módszerek mindenütt egyre maradibbak. A sok ismert kritika mellé csak annyit teszünk, hogy az informatikai forradalom évszázadában a magyar iskolák új kerettantervében az informatika tárgyat heti 1 órát kap a 6., 7., 8. és 9. évfolya-

mokon, valamint a gimnáziumok 10. osztályában. A szakiskolákban az informatika „szabadon választható”, azaz nem kötelező. Az oktatási kiadások 2003 óta szép folyamatossággal 6%-ról 4%-ra csökkentek. A büntető állam a gyerekeket is elérte a büntetethezesség korhatárának leszállításával, a könnyen osztható börtönbüntetéssel, az iskolarendőrséggel, az utcai igazoltatás körülményeivel, a családi pótlék megvonásával. Szegények lakáshoz évek óta nem juthatnak, mert szociális bérlakás szinte nincs, az új szocpol, a CSOK (családi otthonteremtési kedvezmény) maximális összege nem változott, csak a feltételek váltak nehezebbé a bizonytalan helyzetűek számára. A gyerekek egészségügyi és gyermekvédelmi ellátása a szegény régiókban a legrosszabb. És akkor még nem szóltunk a jövedelmekről.

A szegénység a mai, piacgazdaság-féle világban sok mindent jelent, de első renden pénzhányt.

Ki meri azt állítani, hogy egy kétgyerekes család, családi adókedvezménnyel, családi pótlékkal együtt számítva a jövedelmet, ki tud jönni 70 000 forintból, amikor épp nincs közmunka, csak segély; vagy akár 130 000-ból, ha van egy minimálbéres. És mi van, amikor semmi sincs, mert enyhe vétségek miatt is kikerülhet valaki a közmunkából, vagy mert a gyerek iskolai hiányzása miatt a családi pótlékot is, és a közmunkát/segélyt is elvették? A kétgyerekes család 2013. évi létminimuma 254 000 forint. A KSH szerinti létminimum szerény szint: nem szegénységi küszöb, inkább valóban a megélhetéshez még épp szükséges szociális minimum. Annál biztosan nem több. A fenti összegek ennek fele-harmada. A kormány ezt tudja. Ezért „játékonykodik”. Pénzt nem szeret adni, mert azt a szegények „úgyse a gyerekekre költik”. Ennek ugyan az ellenkezőjére van a legtöbb bizonyíték, de az manapság nem számít. Tehát, ami plusz van, azt természetben adják. Az óvodai-iskolai étkezést, úgy tűnik, valamennyire tényleg javítják – ez mindenképp fontos. Van emellett évente kétszeri Erzsébet-kártya, az EU által felajánlott élelmiszersomagok, alkalmasint a családi pótlék hasznos elköltését személyesen biztosító gyámügyi felügyelet.

Az őr szaporodó civil jótékonyági akciók igyekeznek betölteni. Ezeket a kormány kedveli, már ha illeszkednek a NER illemszabályaihoz, és ha nem nyújtanak csúflátványt (mint Miskolcon, ahol a szabadterei ételosztás ellen azzal érveltek, hogy még elhitetik az emberekkel, hogy baj van.) Soha ezekre ilyen szükség nem volt. Gyerekek és felnőttek éhesek. Több száz kisebb-nagyobb szervezet visz ételt és jó szót, küld csomagot gyerekeknek, illetve gyere-

kes családoknak. Ismerjük a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot és a Gyermekétkeztetési Alapítványt, talán a gyerekekhez ellen most fellépő „Nemzeti Minimum” művészeit vagy a Jó ember-díjat átvevő Szociális Csomagküldő Szolgálat elindítóját is. Ám legtöbbjükről, a többi jó emberről, akik pedig sokan vannak, még az internet sem tud.

Mi ez, ha nem a megújuló, örömkeltő társadalmi szolidaritás? És mi ez, ha nem kétségbeesett próbálkozás a nyomorúság olyan szintje ellen, amelyet egyegy pillanatra, egy-egy kicsiny körben enyhíteni lehet,

de jótékonyági megoldást találni rá nem? A cinizmus teteje az, amikor a kormányzati tanácsadó szervezi a „Minden gyerek lakjon jól” alapítványt. Házhoz viszi meghatározó lelkesedéssel a vetőmagot és az almát néhány ezer családnak. (Sőt, naposcsibét vagy malacot is küldet: „Hogy megismerjék az állattartás szépségét!”⁸) Mindezt meg-

teheti civilként. Közpénzből fizetett tanácsadóként azonban más lenne a dolga. Például azt tanácsolhatná miniszterelnökének: emelje fel a családi pótlék és a gyés 2008 óta befagyasztott összegét. Nem a szolidaritást és jótékonyt kárhoztatom. Hanem azt, hogy a gyönyörű gesztusok segítenek a kormányzatnak a valóság szépítésében, és felmentik elemi kötelezettségei alól. És azt, hogy a civil társadalom túl sok energiája merül ki ebben az erejét meghaladó küzdelemben, „*holott a sírt, hol nyugszik atyja, kellene megbotoznia*” – József Attilával szólva.

A gyerekek éhezése, ami a legtöbb kormányzati és civil erőt megmozgatja, felháborító és szívszorító. De a gyerekek sorsa ezen kívül is sok mindenben múlik. Karris Cooper és Kitty Stewart a Joseph Rowntree Alapítvány támogatásával 2013-ban áttekintett minden olyan kutatást az OECD és EU országaiban, amelyek valamilyen kapcsolatot mutatnak ki a család jövedelme és a gyerek fejlődése között. A témát valamilyen módon érintő, összesen 47 000 áttekintett kutatásból 34 kutatás mutatott ki nem csak a jövedelemhez kapcsolódó általános összefüggést, hanem olyan szigorú oksági viszonyt, amely alapján állítható, hogy a pénz önmagában is számít. Az LSE összefoglalásából idézve: „Az alacsony jövedelem közvetlenül hat a gyerekek jóllétére és fejlődésére, kognitív képességére, teljesítményére, iskolai érdeklődésére, szorongási szintjére és magatartására.”⁹ A *Nature Neuroscience*-ben 2015 márciusában tették közzé tucatnyi nagy egyetem (a Columbiától a Johns Hopkinson át a Harvardig) 25 kutatójának közös eredményeit „Családi jövedelem, szülői iskolázottság és agystruktúra gyerekekénél és serdülőknél” címen.¹⁰ A kutatás min-

den eddigénél alaposabban tárja fel az agyszerkezet és a létfeltételek közötti viszonyt. A lényeg: a szegényebb körülmények közt nevelkedőknél egyes agyterületek (agykéreg, hippokampusz) fejletlenebbek, mint jobb helyzetű társaiknál. E területek felelősek a nyelvi, emlékezeti és érvelési készségekért, vagyis központi szerepük van abban, hogy mennyire sikeresek a gyerekek az iskolában. A kutatók nem tudják pontosan azonosítani az agyfejlődés eltéréseinek egyes okait, több társadalmi ok együttes hatásáról írnak. A szegényebb gyerekek – túl azon, hogy gyakran kevesebb kognitív ösztönzést kapnak az alacsony iskolai végzettségű szülőktől – a pénzhány miatt nagyobb stressznek vannak kitéve, szennyezettebb környezetben élnek, és az is veszélyezteti a gyerekeket, ha az anyák a terhességük idején rosszul táplálkoznak.

Vagyis a pénz számít. A gyerekeseknél talán különösen. A szegénységnek sokféle mértéke van. A miniszterelnöki állítást egyik sem igazolja. A reáljövedelmek átlagosan alig 10%-kal magasabbak, mint 1990-ben, és még mindig a 2006-os szint alatt vannak. A jövedelmek eloszlását, az egyenlőtlenséget és szegénységet rendszeresen a Központi Statisztikai Hivatal (SILC/VÉKA) és a TÁRKI Monitor-felvételei mérik. Mindkét felmérés egyéni bevalláson alapul, ami azt jelenti, hogy a kapott eredmények sosem teljesek és sosem pontosak. A KSH és a TÁRKI eredményei egymástól is kicsit eltérnek. Mégis, minthogy nagyon hasonló tendenciákat mutatnak, közelítő képként használhatók. Az alábbi számítások a KSH adatain alapulnak. A jövedelmi szegények aránya a 2008 és 2010 közötti időszakra jellemző 12%-ról 14%-ra emelkedett 2013-ra az össznépeség, és 19%-ról 23%-ra a gyerekek körében.¹¹ Érdekes, hogy noha Magyarország szinte az egyetlen európai ország, ahol a kormány nem tett semmit a szegények érdekében a válság után, a romlás az első két évben lassú volt, 2010 után gyorsult fel. A 2010 utáni romlás a hiányok és kirekesztés szinte minden mutatójában megjelenik. És csaknem minden ilyen mutató esetében – kivált, ha az a gyerekszegénységhez kapcsolódik – az EU 27 tagállamát tekintve egyre lejjebb, mostanság az utolsó 2–5. helyre kerül Magyarország. Vannak országok, amelyek tudatosan törekszenek arra, hogy a gyerekekkel járó többletterheket kiegyenlítsék; vagyis, hogy ne legyen nagyobb a szegénység a gyerekek, mint az össznépeség körében. 2006 és 2010 között az EU 27 országa között öt olyan volt, amelyben tartósan kompenzálták a gyerekesek hát-

rányait. A többi országban az ollók kisebb-nagyobb mértékben nyíltak vagy záródtak. Magyarország a legkevésbé gyerekpártiak egyike, az olló tartósan nyitott a gyerekek hátrányára. Közben a szegénység falura költözik, ami radikálisan korlátoz – a gyereket illetően különösen – minden felemelkedési esélyt. 2012-ben a 18 éven aluli gyerekek közül Budapesten 19%, a falvakban 46% (a 6 éven aluliaknál ennél is több, 51%) volt szegény. Az egyenlőtlenségek mindközben feltartóztatathatatlannul nőttek. A legszegényebb és leggazdagabb 1 millió átlagjövedelme közötti szorzó 1990 táján ötszörös, 2007-ben hétszörös, 2013-ban kilencszörös volt. A gyerekek természetesen a többi korosztályhoz tartozóakhoz képest gyakrabban kerülnek a jövedelmi létra aljára. 2012-ben a gyerekek több mint fele, 52%-a tartozott jövedelmi szempontból az alsó három tizedhez (vagyis az össznépeség 30%-át jellemző jövedelmi szinthez).¹²

A sors átkáról van szó, vagy tudatos politikáról? 1990 óta nem a magyar balsors sújt. 2010-ig voltak olykor jobbítani akaró nekifutások, de egészében előbb a közöny, utóbb az ellenszenv jellemezte a kormányzat szegénységhez való viszonyát, míg nem 2008-tól, a Gyurcsány-kormány „Út a munkához” programjával kialakult a hadiállapot. 2010 óta a hadiállapot háborúvá, az ellenszenv

rasszizmussal átszőtt gyűlöletté vált – az ezzel ellentétes retorika ellenére. A szociálpolitikát ugyanis teljesen átalakította Orbán politikai eszménye és célja. A „jóléti állam” nálunk megszűnik, helyébe tudatos politikai célként fokozatosan a „munka társadalmának” rémálma lép. Ebben senki nem kap segítyt, csak ha arca verejtékével megdolgozik érte. (2015-től minden eddigi ellátás, amelyben a segély szó szerepelt, vagy díjjá, vagy

támogatássá keresztelődött át, talán a gyest kivéve. Ha csak ennyit jelentene a segélyek megszüntetése, nem is lenne nagy baj.) A segélyezést kiváltó eszköz a közmunka. Ennek két olvasata van. A kormányzat számára sikertörténet. A közmunkások kormányzati felmérések szerint elégedettek.¹³ A lassan évi 400 ezer felé haladó, napi átlagban 200 ezer fölé emelkedő közmunkás létszámmal sikerült minden statisztikát javítani. A KSH jelentései rendre a foglalkoztatás növekedését, a munkanélküliség csökkenését mutatják, többnyire nem említve, hogy a növekedésből mekkora a közfoglalkoztatás része. (A 2015. április 29-i Gyorstájékoztató szerint „79 ezer fővel dolgoznak többen, mint egy évvel ezelőtt”, pont.) Ezzel minden európai babért learatunk. Nálunk csökken

A SZEGÉNYEBB KÖRÜLMÉNYEK KÖZT NEVELKEDŐKNÉL EGYES AGYTERÜLETEK (AGYKÉREG, HIPPOKAMPUSZ) FEJLETLENEBBEK, MINT JOBB HELYZETŰ TÁRSAIKNÁL. E TERÜLETEK FELELŐSEK A NYELVI, EMLÉKEZETI ÉS ÉRVELÉSI KÉSZSÉGEKÉRT. VAGYIS KÖZPONTI SZEREPÜK VAN ABBAN, HOGY MENNYIRE SIKERESEK A GYEREKEK AZ ISKOLÁBAN

legjobban a munkátlan háztartások száma, közeledünk a vállalt foglalkoztatási arányhoz. A mélyszegénység is valamivel enyhült, fél éven át havi 30–40 000 forint plusz ezen a szinten sokat számít. A kutatások azonban nem csak sikereket látnak.¹⁴ A közfoglalkoztatás tönkreteszi a munkaerőpiacot. A többség számára zsákutca és csapda. Teljes bizonytalanságot jelent, hiszen nem szabályok, hanem személyi kapcsolatok és véletlenek döntenek a következő hónapról. Tartósítja a szegénységet és méltóságtipró. Nem véletlen, hogy főhatósága nem valamilyen gazdasági minisztérium, hanem a rendészet bástyája, a Belügyminisztérium. Vagyis a felületen javít, a velejéig beteg struktúrát és viszonyokat tartósítja. Azt még nem tudjuk, hogy hogyan alakítja a gyerekek jövőképét és tanulásra ösztönzését, ha szakmunkás apjuk sárga mellényben a falu szélén tisztítja az árkot, és hogyan hat szorongásaikra, ha nem tudják, hogy a következő hónapban lesz-e még ároktisztítás, vagy már kenyérre se lesz elég.

Számos további lépés is történt a szegények kárára, illetve a forráselosztás felfelé torzítására. 2010 óta az egykulcsos adóval 500 milliárdot átterheltek a gazdagabbakra a szegényebbekre. A rezsicsökkentéssel egyértelműen a gazdagabbak jártak jobban. Befagyasztották a mindenkinek járó családi pótlékot és gyest, de növelték a családi adókedvezményt, ami perverz módon oszlik el, ugyanis közpénzekből kevesebbet ad lentre – összegszerűen vagy arányaiban –, mint fentre. A peremhelyzetűek szinte semmit nem nyernek vele. Még a 2016-ra tervezett adó- és adókedvezmény-változások után, amelyekkel pedig minden adófizető jól jár, sem tudja a többség teljesen kihasználni a három vagy több gyerek utáni kedvezményt. A rendkívül magas fogyasztási adók az átlagnál jobban sújtják a szegényeket, akik minden pénzüket fogyasztásra költik. A közfoglalkoztatás a családok mintegy tíz százalékát érinti, köztük sok a gyerekes. A közfoglalkoztatási bért a minimálbér kétharmadára csökkentették. Az ehhez kapcsolódó foglalkoztatást helyettesítő támogatás 28 500-ról 22 800 Ft-ra, a családi segély teljes összege a 2010. évi 60 000 forintról 45 000 forintra csúszott le. A hozzájutási feltételek pedig – az önkormányzatok korrektségétől függően – egyre fantáziadúsabbak: akár egy kerti egércsalád is kizárási ok lehet.¹⁵ Hogy mennyire nem tartja az állam a pénzt a szegénységet és gyerekszegénységet csökkentő eszköznek, azt egyebek közt az is mutatja, hogy a Felzárkózási Stratégiában ilyesmire említés sem történik. A.B. Atkinson, a jövedelmi egyenlőtlenségek

A KÖZMUNKA, MINT A FOG-
LALKOZTATÁSPOLITIKA FON-
TOS ELEME. MÁR 2008-AS
BEVEZETÉSEKOR IS GAZDASÁ-
GILAG ROSSZ HATÉKONY-
SÁGÚ. TÁRSADALMILAG KÁ-
ROS VOLT

legjobb szakértője most megjelent könyvében írja: „Fejlettebb gazdaságok sosem értek el alacsony egyenlőtlenségi vagy szegénységi szintet alacsony szociális kiadásokkal, még ha más, a szegénységet érintő területeken, akár a foglalkoztatásban, jól teljesítettek is.”¹⁶

A kormányzati olvasatok, sikerhírek hallatán magam is olykor elbizonytalanodom. Ha ironikus akarok lenni, még meg is kérdelem magam, vajon tényleg nem a politikai rosszindulat vagy külföldi befolyás vezet kritikáimban immár több évtizede?

Sokatka ért már ilyen vád. De ha e kormányzati védekező vádakra legyintünk is, és semmi mást nem teszünk, mint ami a szociológus dolga – a tényeket vizsgáljuk és magyarázzuk –, akkor is baj van. Magam is unom, hogy folyton ismétlem önmagamot. Bizonyos ügyekben – mondjuk, hogy

az egyenlőtlenség káros, vagy, hogy a szegénység árt mindenkinek, de főleg a gyerekeknek – éppen fél évszázada ismertetem és értelmezem az adatokat, bírálom az állam nemlétező vagy rossz beavatkozásait. Ráadásul minden-

kori jóslataimat is sokszor megírtam, és ezek sajnos rendre beváltak. 1995-ben nem csak azt lehetett előre látni, hogy egyre lyukasabb lesz a szociális háló, és nő a szegénység. Már akkor felsejlett a „még beláthatatlan decivilizációs veszély, a társadalom szétesése bennmaradókra és kirekesztettek-re. A decivilizáció első áldozatai a munka nélkül maradók, a hajléktalanná válók, a deregulált munkaerőpiac új páriái, s mindazok, akik alacsony jövedelmük miatt nem juthatnak hozzá azokhoz a legegységesebb alapszükségletekhez – gyógyszer és orvosi ellátás, hajlék és annak fenntartása, legalább egy piacképes szakma elsajátítása, amelyekért korábban részben vagy egészben a köz felelősséget vállalt. Az ő le- és kiszakadásuk megváltoztatja a civilizáció egész arcát. A most már beszűkült, de normaszabó társadalom számára mind feleslegesebbek és egyre gyűlöltebbek. Hogyan is válaszolhatnának hát másként kirekesztésükre, mint önfeladással, vagy azzal, hogy szembefordulnak a katasztrófával? A nyomor új fenyegetései pedig »odafent« kiváltják a köz- és magánerőszak új formáit. Az iskolákra, gyógyításra fordított pénzből az elnyomó szervezetek kell erősíteni, börtönöket kell építeni. Ám a gazdagokat ez sem védheti meg teljesen, ezért gyengül az állami erőszak-monopólium, létrejönnek a fegyverhasználatra is jogosított magánrendőrségek. A sokasodó új szegényeket, hogy kirekesztésük legitimálható legyen, a hatalom bűnbakká teszi, s ebben a mechanizmusban tenyészik a rasszizmus és idegengyűlölet.”¹⁷

Mindezt – sok kollégámmal együtt – 25 év óta folyamatosan mondjuk. Az örökös visszatérésekre per-

sze megvan a mentésünk. Az, hogy a politika is iméltli önmagát. 2010 óta ráadásul az új lépések azt mutatják, hogy mindig van lejjebb. A közmunka, mint a foglalkoztatáspolitikai fontos eleme, már 2008-as bevezetésekor is gazdaságilag rossz hatékonyságú, társadalmilag káros volt. Am azóta számtalan elemét úgy módosították, hogy új kritikai elemzésekre van szükség. Az iskolai szegregáció elleni kormányzati erőfeszítések folyamatosan gyengültek, de hogy e végzetes gyakorlat törvényesítése ellen kelljen szólni, arra csak 2015-ben került sor. Szólunk, de egyre kétségbeesettebben. Egy-egy erőteljesebb demonstráció esetleg hoz valamilyen részszikert; 2015 tavaszán például néhány halálra ítélt egyetemi szak megmentését. Az egyetemi autonómia azonban minden akciózás ellenére végleg (legalábbis ennek a rezsimnek a végéig) elveszett. A média hatása pedig gyakorlatilag nulla. Az emberek túlnyomó többségéhez a kritikai hangok el se juthatnak a közmédia majdnem totális térfoglalása miatt. A kormányzat számára, ami a NER-en kívül van, az nincs.

Ha újat nem tudunk (legalábbis én nem tudok) már mondani, és ha tudjuk, hogy a *Fundamentum* összeállítás sem fogja a politikát megérinteni, akkor miért is folytatjuk? Sokat beszélnek manapság az értelmiség felelősségéről, többnyire elmarasztalóan. Biztosan osztozunk abban a közös felelősségben, hogy miért hagytuk, hogy így legyen. De még nagyobb lenne ez a felelősség, ha a beszélők is elhallgatnának. Nem csak azért, mert növeli, ki elfödi a bajt. Erkölcsei okokból is. A helyzettől függ, hogy mikor erkölcsös, mikor erkölcstelen a hallgatás. Most – sokan gondoljuk így – erkölcstelen lenne. Leginkább ezért folytatjuk.

JEGYZETEK

1. Magyarország jó úton jár a szegénység csökkentésében. Reagálás az ellenzék szegénységről szóló nyilatkozataira 2015. 02. 10. Fidesz-frakció Sajtóosztály. <http://www.fidesz.hu/hirek/2015-02-10/magyarorszag-jo-uton-jar-a-szegenyseg-csokkenteseben/>.
2. Orbán Viktor Bangóné Borbély Ildikó szocialista képviselő gyermekszegénységet kifogásoló, „Önnek, Miniszterelnök úr, volt esélye. Mit gondol, a mai gyerekeknek van?” című azonnali kérdésére válaszolt 2014. december 8-án. <http://fideszbp3.hu/?p=16728>
3. Pankucsi Zoltán, az NGM adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkára beszéde az Országos Szakmai Tanulmányi Verseny díjkiosztóján.–Az NGM már a jövőt is ismeri, 2016-ig, *Hír24*, 2015. április 24. <http://fn.hir24.hu/penzugy/2015/04/24/az-ngm-mar-a-jovot-is-ismeri-2016-ig/>
4. KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia*, 2011, <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>, 6.
5. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia II*, é.n., <http://romagov.kormany.hu/download/e/17/c0000/Magyar%20NTFS%20II.pdf>
6. Központi Statisztikai Hivatal: *A társadalmi baladás mutatószámrendszere*, 2014. http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_3.htm
7. Uo. http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_4.html
8. Lásd: <http://mindenyereklakjonjol.hu/>
9. KERRIS COOPER and KITTY STEWART: *Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review*. 2013, Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/money-children-outcomes-full.pdf>, LSE/CASE: *Does money affect children's outcomes? A review of evidence on causal links*, 2015, http://sticerd.lse.ac.uk/case/_new/research/money_matters/
10. Kimberly G. NOBLE és mások: Family income, parental education and brain structure in children and adolescents, *Nature Neuroscience* 2015/18, 773–778.
11. BASS László–DARVAS Ágnes–FARKAS Zsombor–FERGE Zsuzsa–KÓSA Eszter–KOVÁRIK Erzsébet–SZÜDI János–SZÜGYI Jerne: A gyerekes családok életkörülményei, in *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013*, szerk. FERGE ZSUSZA, DARVAS Ágnes, 2014, 71. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2012-2013.pdf.
12. Uo. 89.
13. A közfoglalkoztatásban részt vevők többsége pozitívan ítéli meg a rendszert, 2014. szeptember 10. <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/a-kozfoglalkoztatásban-reszt-vevok-tobbsege-pozitivan-iteli-meg-a-rendszert>
14. BAKÓ Tamás – CSERES–GERGELY Zsombor – KÁLMÁN Judit – MOLNÁR György – SZABÓ Tibor: *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*, 2014, <http://www.parlament.hu/documents/126660/133970/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+l%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s.pdf/e21defe4-795c-439f-8ba8-c317bc858fa8>.
15. Lásd pl. Miskolc helyi rendeletét: <http://www.miskolc.hu/dokumentum/22015-ii10-rendelet-telepulesi-tamogatas-es-az-onkormanyzat-által-nyujtott-egyeb-szociali>
16. ANTHONY B. ATKINSON: *Inequality. What Can Be Done?* 2015, Harvard University Press, 205.
17. FERGE Zsuzsa: A civilizációs folyamat fenyegetettség, *Magyar Tudomány*, 1999/10, http://epa.oszk.hu/00700/00775/00010/1999_10_01.html.

Majtényi Balázs – Majtényi György

POSZTKOLONIALIZMUS, AVAGY A TÁRSADALMI IGAZSÁGTALANSÁG POLITIKÁJA

Az államnak sokféle felfogása létezik; vannak szerzők, akik működését, létét intézményein keresztül magyarázzák. Michel Foucault írásaiban – a Jeremy Benthamtól kölcsönzött – panoptikon (*panopticon*) hasonlat az állam metaforája. A panoptikon szó a „minden” (görög *pan*) és a „látvány” (*optikum*) szavakból tevődik össze. Az intézmények e képzet szerint sajátos rendet alakítanak ki a társadalomban. Egy hatalmas épület gyűrű alakban veszi körbe a központi tornyot. Kis cellák sorakoznak benne egymás mellett; minden cellának két ablaka van, az egyik kifelé, a másik befelé nyílik, az egyik kívülről beengedi a fényt, a másikon keresztül pedig a fogoly a toronyból láthatóvá válik. A felügyelet modern intézménye ez, ahol az elzárás lényege az állandó ellenőrzés biztosítása. Más jelent e sajátos fényviszonyok közt látni és láthatónak lenni – a toronyból ugyanis mindenki látható; igaz, olyannak látszik, amilyennek a mindent és mindenkit pásztázó tekintet látja. A rabság valódi, ám az így teremtett valóság látszat és látvány csupán, a hatalom által teremtett illúzió; nagyon egyszerű és egyöntetű képet mutat. Más képet látunk ugyanarról az egyénről, ha az egészségügyi, ha a szociális vagy ha az oktatási intézmények cellájába zárják. Az elzárás lényege nem a „valóság” megmutatása, hanem az állami felügyelet biztosítása, a hatalom igazolása.¹ A hatalom addig van jelen az életükben, amíg az egyének a hatalom intézményein keresztül válnak láthatóvá.

Ebben az írásban a 2010 utáni szociálpolitikát a roma kisebbség szempontjából elemezzük. A Nemzeti Együttműködés Rendszerének kiépülése, nézetünk szerint, a politikai rendszer egészét és a romapolitikát vizsgálva is fordulatot jelent az 1989 utáni korszak – liberális demokráciát támogató – politikájához képest. Az esszé a jelenlegi állapotokra vonatkozó reflexióinkat tartalmazza.

ÚJ SZOCIÁLPOLITIKA

Ma az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően sokszor arról olvasunk, hallunk, hogy a hatalom képviselői nagy közmunkaprogramokat, építkezéseket

vizionálnak. Ám ezzel egyidejűleg az Alaptörvény alapjogi koncepciója jegyében valójában lerombolják a szociális támogatások intézményrendszerét, és átörökítik azokat a védőgátakat, amelyeket a rendszerváltás utáni kormányok korábban az oktatásban a kirekesztés, a szegregáció ellen emeltek.

Az Alaptörvény XII. cikkében a munkához való jog részeként jelenik meg a munkavégzési kötelezettség előírása, az egyén „képességeinek és lehetőségeinek” függvényében.² A dokumentum XIX. cikke a jogvédelem korábbi szintjéhez képest korlátozza a munkanélküliek jogait, a szociális támogatásra; az állástalan arra csak az „önhibáján kívül bekezdett munkanélküliség esetén jogosult”. Ugyanezen cikk 3. bekezdése szerint „törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja”. Ezek az alaptörvényi rendelkezések rombolták le a korábban a jogalkotó útjában álló, a segélyt munkához vagy társadalmilag hasznosnak tartott tevékenység végzéséhez kötő intézkedések bevezetésének alapjogi gátjait.³ Emellett az Alaptörvény a megfelelő lakhatáshoz való jog részeként felhatalmazza arra a parlamenti többséget, hogy a hajléktalanokat szankcionálja. A XXII. cikk (3) bekezdése értelmében 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”.

A kormányzat az alkotmányos felhatalmazás birtokában a jóléti állam modelljét sutba dobva látott neki az új alkotmányos keretnek megfelelő „munkalapú társadalom”⁴ megteremtésének, ami a hátrányos szociális helyzetben levő, valamint előítéletek által sújtott legnagyobb magyarországi kisebbséget, a romákat fokozottan érinti.⁵ A munkalapú társadalom jegyében született meg 2011-ben a Nemzeti Munkaterv nevet viselő közmunkaprogram (utóbb az elnevezést Magyar Munkatervre változtatták). A program megindítása mögött az a téves és előítéletes elképzelés húzódik meg, hogy a munkanélküliség okai nem külső körülmények, hanem az, hogy az egyén-

nek előnyösebb, ha segélyből él, emellett esetleg feketén dolgozik, mint ha állandó munkát vállal – tehát a kormányzat szerint azok az emberek nem dolgoznak, akik nem is akarnak. (Az elképzelés csökevényesebb formában 2010 előtt is megjelent a szocialista-liberális kormányzás idején, Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége alatt elfogadott, 2009-es „Út a munkához” programban.) A munkaerőpiacról kiszorultaknak a munkára nevelés jegyében a munkaerőpiacra való visszatérésüket nem segítő munkákat (például parlagrafümentesítést, fűnyírást, parkgondozást, erdőtisztítást) kell végezniük, különben még a minimális segélytől is elesnek.

A „közhasznú”-nak nevezett fizikai munkát gyakorlatilag kötelezően bevezető program és az azt kísérő jogszabályok az államszocializmus, illetve a második világháborút megelőző korszakok diktatorikus örökségével is rokoníthatók. Egyrészt felfedezhető bennük az államszocializmus teljes foglalkoztatásra – vagy legalábbis annak látszatára – való törekvése (amit egykor és ma is a társadalmi igazságosság biztosítékaként jelenítettek/jelenítenek meg), illetve az a szándék, hogy a szociális jogokat a munka világához kívánják kötni. Ugyanakkor különbözik is attól, hiszen az államszocializmus során kiépült szociális ellátórendszert, amelynek egyik funkciója az államtól való függés megteremtése volt, időközben radikálisan leépítették. Úgy tűnik, mintha a kormánynak – hatalomtechnikai okokból – egyre inkább szüksége volna a szegények alávételére, és a szociálpolitikának nevezett politika valódi célja pedig a kormányzást hosszú távon lehetővé tevő „többség” megteremtése lenne. A kormányzati szándék tehát a társadalomban meglévő cigány- és szegényellenes indulatok kiszolgálása révén a középosztály megnyerése, és ezzel egyidejűleg a leszakadók és a kisebbségi csoportok elkülönítése, megfegyelmezése, azaz kizárása a társadalomból. A második világháború előtti autoriter Horthy-korszak örökségével is könnyen kimutatható a kapcsolat, hiszen a program először ugyanazt az elnevezést kapta, mint a fajvédő múltú Gömbös Gyula kormányfő által 1932-ben elfogadott Nemzeti Munkaterv, amely az egyén érdekét hangsúlyozottan alárendelte a nemzetének, s a szegényeket csak munka ellenében kívánta támogatni.

A közmunkaprogram kényszermunka⁶ jellegét jelzi, hogy a törvényi szabályozás (2011. évi CVI. törvény) a „munkáért segély” elvét követve úgy rendelkezik, hogy aki nem vesz részt legalább 30 napig

az adott évben közmunkaprogramban, az kizárható a szociális ellátásokból. Három hónapra ki kell zárni a minimálbérnél jelentősen kisebb jövedelmet biztosító közfoglalkoztatásból azokat is, akik gyermeküket nem járatják iskolába, és azokat is, akik a házukat és a kertjüket nem tartják rendben. Mindehhez kapcsolódik, hogy a kormányzat a tankötelezettséget tizenhét évről tizenhat évre szállította le, továbbá az átképzés és a felnőttképzés rendszerét leépítette, nehezítve ezzel a munkaerő-piaci elhelyezkedést, és tovább rontva a szegények tanulási és ebből adódó elhelyezkedési lehetőségeit, illetve általánosságban az esélyegyenlőséget.⁷

ANTIÉGALITÁRIUS TÁRSADALOM

Magyarországon a romákról szóló szélsőjobboldali diskurzus egyre inkább mainstreammá válik, azzal feltehetően a társadalom mind nagyobb része azonosul.⁸ Feischmidt Margit három magyarországi faluban végzett fókuszcsoporthoz és etnográfiai vizsgálatra támaszkodva elemezte a cigányokról mint „másokról” szóló diskurzust és annak a „többségi” és kisebbségi identitásra gyakorolt hatását.⁹ E kutatás megmutatta, hogy a társadalomban a cigány-magyar különbségtétel alá- és fölérendeltségi hatalmi szerkezetet is jelöl, s a „többség” egyre inkább faji kategóriákban gondolkodik. Az etnikai alapú szemlélet következménye, hogy ha a társadalmi különbségek csökkennek, a rasszista, a mobilizációt akadályozó gondolkodás még akkor is az integráció akadályává lehet.¹⁰ Az előítéletes környezet gátolja a társadalmi mobilitást, s ezzel tovább gyöngíti a társadalom egalitárius jellegét.¹¹

Az utóbbi időben a kormányzat elkötelezettsége gyengült a kirekesztés, a szegregáció elleni küzdelemben. Jellemző eset a közelmúltból a köznevelési törvény 2014 végi módosítása, ennek alapján a miniszter bizonyos esetekben engedélyezheti, a roma gyerekek elkülönített oktatásának működését.¹² 2015 áprilisában az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (Chance for Children Foundation, CFCF) civil jogvédő szervezet által vitt, a nyíregyházi Huszár-telepi¹³ iskolával kapcsolatos anti-szegregációs ügyben a Kúria (a legfelső bíróság) nem találta jogellenesnek a mélyszegénységben élő roma gyerekek kisebbségi oktatásának, vallásos nevelésének álcázott iskolai szegregációt. A szegregáló Huszár-telepi iskolát 2007-ben a CFCF nyomására már

egyszer bezárta a nyíregyházi önkormányzat, de az görögkatolikus egyházi iskolaként 2011-ben újra működni kezdett. Balog Zoltán – az oktatásügyért is felelős emberierőforrás-miniszter – végig a szegregáló iskola mellett állt ki, és ő kezdeményezte a törvény módosítását is.

Az Alaptörvény rendelkezései a szociális rendszer leépítése mellett előidézik, illetve követik a romák kizárásához vezető társadalmi folyamatokat. Az Alaptörvény Negyedik módosításával a XV. cikk (4) bekezdés szövegébe új fogalomként az esélyegyenlőség mellé bekerült a társadalmi felzárkózás elősegítése: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” A felzárkózás mibenlétét illetően leginkább csak találgathatunk. Közelebb vihet a megértéshez, ha azt próbáljuk megtudni, mit értenek az esélyegyenlőségi intézkedésektől elkülönítetten nevesített fogalom alatt a kormányzati szereplők, dokumentumok: „Az, hogy a kormányzat nemcsak lehetőségeket és anyagi forrásokat kínál, hanem felelős részvételt is elvár partnereitől. Ezt fejezi ki az is, hogy felzárkózásról és nem csak felzárkóztatásról beszélünk.”¹⁴ Az állami beavatkozást vizionáló, korábban is létező „felzárkóztatás” fogalom így „felzárkózásra” változott, megjelenítve azt az elképzelést, hogy az egyén igyekezete is szükséges a sikerességhez.¹⁵ Az Alaptörvény hivatalos angol változatában – feltehetően a nemzetközi bírálatok elkerülése érdekében – a felzárkózást egész egyszerűen az „inclusion” kifejezést használva fordították félre.

A már tárgyalt Munkatervhez hasonlóan a hatalom képviselői más kormányzati dokumentumokat szintén újra és újra elővesznek; ha kell, a címüket is megváltoztatják, ahogy ez például a „romastratégia”-ként emlegetett dokumentum esetében történt (talán amiatt, hogy a folytonos cselekvés látszatát keltsék, a kormányzat odafigyelését és hatékonyságát bizonyítsák, illetve, hogy a terveket a kormányzati cselekvés folyton változó irányához igazítsák).¹⁶ A 2020-ig teljesítendő célokat tartalmazó Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011-ben még a „Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák”¹⁷ címet viselte. 2014-re azonban a mélyszegénység vagy a gyermekszegénység tabutémákká váltak, ennek megfelelően a dokumentum is új alcímet kapott „Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák”.¹⁸ A dokumentum címében is szereplő „felzárkózás” kifejezést tehát a kormány egyre gyakrabban használja. A szegénységet a kormányzat új fenyegetésként nevezi meg, s ahogy Ferge Zsuzsa megállapítja, a hatalom a le-

szakadókat bűnbakká teszi, s „ebben a mechanizmusban tenyészik a rasszizmus és idegengyűlölet”.¹⁹ Kovács Kriszta szerint az Alaptörvénynek vannak olyan rendelkezései, melyek implicit módon a roma kisebbség ellen irányulnak,²⁰ azaz a diszkrimináció közvetett formáit jelentik, és erőszakos konfliktusokat generálhatnak. A hétköznapiakban lehetőség kínálkozik például az erőszak alkalmazására; az alkotmány az önvédelem jogát kiterjeszti a tulajdon védelmére. Az alapjogi fejezet V. cikke értelmében mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadással szembeni fellépéshez.²¹ A szövegben ily módon megjelenő önvédelem joga, ahogyan Kovács megállapítja, inkább a Thomas Hobbes által vázolt természeti állapotához, mintsem az alkotmányosság modern elméleteihez köthető.²² Mindez különösen veszélyes egy olyan nyílt etnikai konfliktusokkal terhelt időszakban, amikor paramilitáris csoportok kistelepülések romák által lakott részein „járőröznek”, illetve amikor

szélsőséges mozgalmak a „cigánybűnözés” elleni fellépésre és önbíráskodásra uszítanak.

A rasszista kategóriákban való gondolkodás terjedése egy – a helyi szinten is mind nyíltabbá váló etnikai konfliktusokat érzékelte-

tő – 2010 utáni történeten keresztül is szemléltethető. 2011. március 1. és március 15. között – a romák által is lakott – Gyöngyöspata utcáin katonai jellegű ruhában napi rendszerességgel járőröztek a Szebb Jövőért Polgári Egyesület,²³ a Bettyársereg és a Véderő nevű paramilitáris alakulatok.²⁴ A Véderő „tagjainak formaruhája erősen emlékeztet a Magyar Gárda egyenruhájára, így fehér ingből, fekete mellényből, bakancsból és árpádsávos címerrel ellátott felsőruházatból áll”.²⁵ A járőrözést előre bejelentették, és azt a rendőrség tudomásul vette. Ebben az időszakban, 2011. március 6-án a szélsőjobboldali Jobbik pártrendezvényt tartott a „cigányterror” ellen, amelyen a helyi lakosok mellett megjelentek a pártnak az ország különböző részeiről érkező szimpatizánsai. A rendezvény céljaként a bejelentéskor a következőt jelölték meg: „a helyi cigány lakosság bűnözésből élő rétege által terrorizált gyöngyöspatai lakosok kérésére demonstrálunk, [...] követeljük az elkövetett jogsértések kivizsgálását és szankcionálását”.²⁶ (A településen a szegregáció és az az elleni küzdelem is hosszú múltra tekint vissza. 2014-ben a CFCF pert nyert az akkor már jobbikos többségű önkormányzat, a helyi iskola, illetve az állami intézményfenntartó ellen, mivel a gyöngyöspatai Nekcsei Demeter Általános Iskolában a roma gyerekeket származásuk

A MAI MAGYARORSZÁGI RENDSZER KOLONIALISTA ABBAN AZ ÉRTELEMBEN, HOGY AZ ALÁVE-TETT MÁSSÁGOT MEGVÁLTOZ-TATHATATLAN ÁLLAPOTTÁ TESZI

alapján 2004 és 2012 között jogellenesen különítettek el.)

Az Országgyűlés a gyöngyöspatai eseményekre ugyan a Büntető Törvénykönyv módosításával választott,²⁷ ám a konfliktust követően csak romák kerültek előzetes letartóztatásba. A gyöngyöspatai helyzetre hivatkozva a település korábbi polgármestere lemondott, és a kisváros élére az időközi választáson jobbikos polgármester került. A Jobbik polgármestere 2011 és 2014 között vezette a települést, melynek élére 2014-ben ismét a Fidesz-KDNP azaz a kormánypártok jelöltjét választották meg. A helyi politikai csatározás egyik, a különböző politikai erők által közösen deklarált ígérete a rendteremtés és ennek kapcsán a településen élő romák felügyelete. Helyi szinten általánosságban is az látszik (amint azt az idézett, Feischmidt Margit-féle kutatás²⁸ is megmutatta), hogy a magyar társadalmon belül a romák és nem romák közötti különbségtétel már nem egyszerűen társadalmi hierarchiát, alá- és fölérendeltségi viszonyokat, hanem egyértelműen hatalmi viszonyokat jelöl, amelyek a kizárás jelenségéhez és annak bármilyen eszközzel való fenntartásához kapcsolódnak.

A FORDULAT

A rendszerváltás idején még konszenzus volt a demokratikus pártok között arról, hogy a korábbi államszocialista rendszert csakis a demokratikus jogállam megteremtésével és a piacgazdaság kiteljesítésével lehet meghaladni, ahol a történések mozgatórugója az egyéni kezdeményezés és felelősség a többségi, állami akarat helyett. Ezzel szemben ma az emberi jogokat garantáló, egalitárius demokratikus jogállam koncepcióját a többségi demokrácia egy antiegalitárius változata váltja fel, amely a munkahelyi, a települési és az iskolai szegregáció végletessé válásával a roma kisebbség integrációja elé gördít újabb és újabb akadályokat.

A gyakran idézett álláspont szerint az emberi jogok alanyai a kezdetekben a „*fehér, keresztény, tulajdonnal rendelkező férfi polgárok voltak*”,²⁹ vagy még általánosabban azok, akik nem tartoztak a társadalom hátrányos helyzetű csoportjaihoz. Mindez amiatt lehetett így, mert a mindenkinek ugyanazokat a jogokat ígérő szabályozás nem volt képes kezelni a kisebbségi csoportok meglévő társadalmi hátrányait, ám a folyamat a jogok tényleges kiterjesztése felé haladt, és

halad azóta is. Ennélfogva napjainkban a nemzetközi jog, az európai jog és a liberális demokráciák is kísérletet tesznek arra, hogy a hátrányos helyzetűeket segítő intézkedésekkel mozdítsák elő az egyenlőséget. Az egyik legfontosabb kérdéssé így az emberi jogok biztosítása kapcsán az vált,³⁰ hogyan lehet nem csak a formális, hanem a szubsztantív értelemben vett egyenlőséget megvalósítani. Ezzel a trenddel szemben az illiberális magyar alkotmány nem csak a szubsztantív, hanem a formális egyenlőséget sem veszi figyelembe és nyilvánvalóan antiegalitárius karaktere van, ez pedig egyre egyértelműbben hat a társadalomra is.³¹

A Magyarországon kialakuló helyzet leginkább az „underclass”-társadalmakra és sok tekintetben az egykori gyarmatok kettévágott társadalmaira emlékeztet.³² Utóbbiaknál a gyarmatosítók és a gyarmatosítottak közötti határokat a rendőrörsök és barakkok mutatták, s a telepesek az elnyomó intézményeken keresztül kommunikáltak az elnyomottakkal.³³ Ha a koloniális társadalom közismert leírásában a telepeseket a „többségi” magyarokkal helyettesítjük, a gyarmatok lakosságának a kunyhóit a romatelepekkel, akkor a kettéosztottság, a „frontiers” metaforája alkalmazható a magyarországi nem roma–roma társadalom viszonylataira is, hiszen Magyarországon a telepek kirekesztett (romaként definiált) lakóinak az állam nem igen jelent mást, mint az elnyomás intézményeit. Ha pedig egy ilyen megosztott világ valóban felépült, az a jogállami, az egyenlőségen alapuló

fogalmak segítségével már nem írható le, hiszen az ilyen társadalom a végletes exklúzió, az integráció lehetőségének totális elutasításán alapul.

Az egyenlőség és a jogállamiság tagadásán túl a totális szegregáció és a kizárólagos faji, etnikai kategóriákban való gondolkodás a nyílt etnikai konfliktusok veszélyét is magában hordja. Ez

azt jelentheti, hogy a társadalmilag kirekesztett, faji kategóriákban definiáltak akár a „többség” ellen is fordulhatnak, ha ugyanis a kisebbségi csoportot ellenségként azonosítják, akkor a kisebbségi csoport is ellenségként azonosíthatja a valós megkülönböztetés miatt valóban létezőnek és egységesnek, csoportnak tűnő többséget.³⁴

A posztkolonialista elmélet szerint a gyarmatosítás (kolonizáció) mint narratíva teremti meg a kolonizáltságot fenntartó intézményeket, infrastruktúrát.³⁵ Az elmélet kiterjesztése szerint a kolonizáció nem kötődik a gyarmatosítás történetéhez, időhöz és tér-

hez.³⁶ Olyan elnyomó és ellenőrző technika, amely által például az európai társadalmakban a romák alávetése, elnyomása is leírható.³⁷ A mai magyarországi rendszer kolonialista abban az értelemben, hogy az alávetett másságot megváltoztathatatlan állapottá teszi. Mára intézményesült az a társadalmi gyakorlat, amely révén a többséghez és kisebbséghez kapcsolható társadalmi és kulturális különbségek hierarchikus rendszerré szerveződnek, és akként is értelmeződnek,³⁸ ami az állami intézmények gyakorlatában az állampolgárok felosztását jelenti az állam támogatására jogosultakra és jogosulatlanokra, az „érdemesekre” és az „érdemtelenekre.”³⁹ Olyan lojalitás-struktúrák alakultak ki, amelyek egyértelműen a kizárás – etnikus értelmet nyert – gyakorlatához kötődnek.

A magyar állam visszatért a történelmi időkbe, jóllehet az a többségi magyar történelem, az a magyar nemzet, amelyet sokan újból látni szeretnének, sohasem volt valóságos, és így igaz(ságos) sem lehet; csupán a mindenkori hatalom referenciája. A hatalmon levők műkedvelő történelemszemléletük közjogiasításával, az alapjogok korlátozásával, a jogvédő intézmények felszámolásával és ellehetetlenítésével lezártak egy fejezetet a romák magyarországi történelmében. A rendszerváltással kezdődő történet, úgy tűnik, véget ért, s a magyar állam ismét a Panopticon központi tornyába költözött.

JEGYZETEK

1. Jeremy BENTHAM: Panopticon, or the Inspection House, in *The Panopticon Writings*, edited by Miran BOZOVIC, London, Verso, 1995, 29–95.; Michel FOUCAULT: *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, trans. Alan SHERIDAN, New York, Pantheon, 1977, 201–217.
2. XII. cikk (1) *Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.*(2) *Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*
3. Andrew ARATO, Gábor HALMAI, János KIS eds.: *Opinion on the Fundamental Law of Hungary (2011)* <<https://sites.google.com/site/amicusbriefhungary>>, 16.
4. A „munkaalapú társadalom” kifejezést először Orbán Viktor használta 2014. július 26-án Tusnádfürdőn tartott beszédében.
5. Dorottya SZIKRA: Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014, *Journal of European Social Policy*, 2014/24, 486–500.
6. BERKOVITS Balázs: A közmunka mint fegyelmezés, <http://szuveren.hu/tarsadalom/a-kozmunka-mint-fegyelmezés>.
7. SZIKRA Dorottya: Produktív szociálpolitika <http://szuveren.hu/tarsadalom/produktiv-szociálpolitika>
8. VIDRA Zsuzsanna – Jon FOX: Mainstreaming of Racist Anti-Roma Discourses in the Media in Hungary, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2014/4, 437–455.
9. FEISCHMIDT Margit: A mindennapi nacionalizmus és a másság cigányként való megjelölése, in *Nemzet a mindennapokban. Az újnacionalizmus populáris kultúrája*, szerk. FEISCHMIDT Margit – GLÓZER Rita – KASZNÁR Katalin – ILYÉS Zoltán – ZAKARIÁS Ildikó, Budapest, L'Harmattan, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2014, 401–447.
10. FEISCHMIDT (9. vj.) 446.
11. Ernest GELLNER: The Coming of Nationalism and its Interpretation: the Myths of Nation and Class. In *Mapping the Nation*, ed. Gopal BALAKRISHNAN, London & New York, Verso, 1996, 98–132.
12. 2014. évi CV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról. 25. § Z (5).
13. Az iskola Nyíregyháza város túlnyomórészt romák által lakott Huszár-telepén működik.
14. Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. (Tartósan rászoruló-kiszegény családban élő gyermekek-romák), http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf 4.
15. Balog Zoltán beszéde – Felzárkózás-politika a XXI. században. <http://www.balogzoltan.hu/balog-zoltan-beszede-felzarkozas-politika-a-xxi-szazadban/>.
16. Lásd ehhez Ferge Zsuzsának e szám Fórum rovatában olvasható Kifelé tartunk a szegénységből? című írását.
17. Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%20C3%A9gia.pdf>
18. FERGE (16. vj.).
19. FERGE (16. vj.).
20. Kovács Kriszta: Equality: The Missing Link, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press, 2012, 190.
21. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához. (V. cikk).
22. Kovács (22. vj.) 190.
23. Az egyesületet a feloszlott Magyar Gárda tizenegy gárdistája alapította, elnöke az Új Magyar Gárda Békés megyei kapitánya lett.

24. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről, <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/203198066.pdf>.
25. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése (24. vj.)
26. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése (24. vj.) 14.
27. Gábor Attila TÓTH ed.: *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest, CEU Press, 2012.
28. FEISCHMIDT (9. vj.)
29. Ratna KAPUR: Human Rights in the 21st Century: Take a Walk on the Dark Side, *Sydney Law Review* 2006/28, 673.
30. FRAME Deliverable 3.1, www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/01-Deliverable-3.1.pdf. 37.
31. KOVÁCS (22. vj.)
32. Frantz FANON: *The Wretched of the Earth*, New York, Grove Press, 1963, 38.
33. FANON (32. vj.) 38.
34. Ez a következő a gyarmatok világát jellemző idézettel is szemléltethető: „A gyarmatok őslakosai a gyarmatosítók telepeit vágyakozva és irigységgel nézték, pillantásuk kifejezte a birtoklás iránti vágyukat is – mindenféle birtoklását: a gyarmatosító asztalához ülni, annak ágyában, lehetőség szerint feleségével hálgni.” („*The look that the native turns on the settler's town is a look of lust, a look of envy; it expresses his dreams of possession – all manner of possession: to sit at the settler's table, to sleep in the settler's bed, with his wife if possible.*”) [a szerzők fordítása], FANON (32. vj.) 38.
35. Edward W. SAID: *Orientalism*, New York, Vintage Books, 1978.
36. Peter CHILDS, R. J. Patrick WILLIAMS: *An introduction to post-colonial theory*. London, Prentice Hall, 1997.
37. Angela KÓCZÉ, Nidhi TREHAN: Postcolonial Racism and Social Justice: The Struggle for the Soul of the Romani Civil Rights Movement in the 'New Europe', in *Racism, Post-colonialism, Europe*, ed. Graham HUGGAN. Liverpool, Liverpool University Press, 2009, 50–77.
38. Walter MIGNOLO: Delinking: the rhetoric of modernity, the logic of coloniality, and the grammar of de-coloniality, *Cultural Studies*, 2007/2, 449–514.
39. Herbert J. GANS: Über die positiven Funktionen der unwürdigen Armen. Zur Bedeutung der "underclass" in den USA, *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Hg. Stephan LEIBFRIED, Wolfgang VOGES, Sonderheft 32 der „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie“, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992, 48–62.

CÉLOK ÉS ÉRTÉKEK A KÖZFOGLALKOZTATÁSBAN

Következő írásomban néhány gondolatot szeretnék megosztani az olvasókkal a közfoglalkoztatás szerepéről hazánkban, 2015-ben. Írásomban bemutatom az elmúlt években e téren végzett kutatásaim néhány mozzanatát, és kérdéseket vetek fel a közfoglalkoztatásról. Szociálpolitikusként az elmúlt tíz évben a közfoglalkoztatást mint munkaerő-piaci eszközt vizsgáltam, így ebből a nézőpontból fejtem ki gondolataimat, első sorban a közfoglalkoztatást meghatározó célok és értékek változása kapcsán. Hiszem, hogy a rovat további szerzőivel több különböző nézőpontot tudunk bemutatni, így nem törekedtem teljességre. A *Fundamentum* folyóirat Fórum rovata lehetőséget teremt számomra, hogy a kutatások nyers eredményei mellett szakmai vélekedésemet is megjeleníthessem. Amikor felkérést kapok, hogy a közfoglalkoztatásról írjak, mindig fontosnak tartom megköszönni a Budapest Esély Nkft-nél korábban működő Közfoglalkoztatási Módszertani munkacsoport tagjainak, és különösen Kulinyi Mártonnak és dr. Laczkó Zsuzsának a segítségét. Ez a módszertani munka lehetővé tette a kutatások lefolytatása mellett azt is, hogy élénk szakmai viták alakuljanak ki a közfoglalkoztatás jobbítása érdekében.

A modern társadalmak történetében számos olyan időszak volt, amikor a támogatott közfoglalkoztatás szerepe megerősödött. Egy-egy gazdasági visszaesés vagy válság esetén előnyös lehet közpénzből foglalkoztatást és jövedelmet biztosítani a munkaerőpiactól eltávolodóknak. Volt, hogy ezek a munkalehetőségek közberuházásokat segítettek (pl. a Millenniumi földalatti vagy a hansági mocsarak lecsapolása). Máskor a nincstelenek jövedelemhez jutását vagy munkára kötelezését szolgálták (ínségmunkák). Optimális esetben a közfoglalkoztatás része egy összehangolt foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek, amelynek kialakításában az érintett felek (a kormányzat mellett a munkavállalók és a munkáltatók szervezetei) is részt vesznek. A csomagban a közfoglalkoztatás mellett megfelelő súllyal szerepelnek más aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, és minden egyes álláskereső

a számára legmegfelelőbb szolgáltatásban részesül, egyéni szükségletei alapján.¹

A közfoglalkoztatási formák igen nagy változatoságot mutatnak. Mind elnevezésüket, céljaikat és szabályozásukat tekintve nagyon eltérő modelleket találunk, ha történeti szempontból vagy a nemzetközi térben vizsgálódunk. Léteznek például olyan programok, amelyek a közösségi kötődést hangsúlyozzák; olyanok, amelyek az aktivitásra, munkavégzésre fókuszálnak, és vannak „workfare”-szemléletet tükrözőek is. Ezeket a foglalkoztatási programokat ma már nem csak állami intézmények és önkormányzatok bonyolítják, hanem sok országban akár nonprofit szervezetek, a szociális gazdaság vállalkozásai és for profit vállalkozások is. A legtöbb program alacsony fizetést kínál rövid időre valamilyen közfeladat ellátásáért. A programok időtartama változó, de általában három és tizenkét hónap közt mozog. A közfoglalkoztatási programok a fejlett és fejlődő országokban egyaránt jelen vannak; sok alacsony jövedelmű országban ez a fajta munkahelyteremtés jelenti a leginkább alkalmazott munkaerő-piaci eszközt.²

A közfoglalkoztatási programok időben és térben különböző célok, illetve célok kombinációi mentén alakultak ki.

Munkaerő-piaci integráció: A közfoglalkoztatási programok elsődleges célja lehet az, hogy segítse a résztvevők integrációját/reintegrációját a nyílt munkaerőpiacon. A munkaerő-piaci szemlélet alapja az, hogy a modern társadalmakban a munkanélküliség nem az egyének viselkedéséből, hanem a gazdaság működéséből adódik.³A foglalkoztatáspolitikai eszköztárának alkalmazása, a reintegrációt segítő egyéni szolgáltatások, képzések, kompetenciafejlesztési programok célja lehet az, hogy az álláskeresők az elsődleges munkaerőpiacon is megtalálják a helyüket. E programok jellemzően személyi fejlesztési, képzési elemeket tartalmaznak, és változatos munkalehetőségeket kínálnak. A reintegrációra fókuszáló közfoglalkoztatás olyan befogadó munkakörülményeket és elvárásokat teremt, amely a legközelebb áll a piaci munka-

TÖBBSÉGÜK NEM IS GONDOLJA, HOGY A KÖZFOGLALKOZTATÁSNAK BÁRMENNYI KÖZE IS LENNE A PIACI MUNKAHELYEKHEZ, HISZEN A KÖZFOGLALKOZTATÓK SOKSZOR KIFEJEZETTEN VERSENYTÁRSAI A PIACI MUNKAADÓKNAK

helyekhez; akár a szociális gazdaság keretein belül is működhet.

Aktivitás fenntartása, fejlesztése: A munkaerőpiactól legtávolabb lévők munkaszocializációjának fenntartása/fejlesztése, valamint a munkára kész állapot megteremtése vagy éppen megőrzése ugyancsak célja lehet a közfoglalkoztatási programoknak. A munkanélküliek a gazdaság tartalékseregének tekinthetők, akik mozgósíthatóak helyi vagy nemzetgazdasági szintű gazdasági fellendülés esetén.⁴ Az ezen a megközelítésen alapuló programok szabályozottak, a résztvevőknek sokszor valamilyen formájú együttműködési kötelezettsége van a munkaerő-piaci intézményrendszerrel. A közfoglalkoztatás munkateszt lehet a potenciális munkaadóknak, az új befektetőknek is lehetőséget nyújt a megfelelő munkakészséggel rendelkezők kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására.

Szegénységnyíbtés: A szegénységnyíbtés során az elsődleges cél a jövedelemszerzési lehetőség biztosítása a résztvevők számára, jövedelmi szegénységük időleges enyhítése. Ez a cél magába foglalhatja a mélyszegénységben élők támogatását, de a tartós munkanélküliségben élők szegénységi küszöb felett tartása is cél lehet. Az e célt szolgáló programok jellemzően nem számolnak nyílt munkaerő-piaci kimenetekkel; alacsony, de széles körben elérhető jövedelmet biztosítanak a legszegényebbeknek, akik számára a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedésre az adott gazdasági helyzetben nincs esély. E célnak egyik eklatáns példája az indiai Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Program (NREGA), amely valószínűleg a világ legnagyobb közfoglalkoztatási programja (2008–2009 során 21 millió ember vett részt benne).

Együttműködésre kötelezés: Sok közmunkaprogramban megjelenik az együttműködésre kötelezés eleme is, vagyis az álláskeresők a támogatás vagy segélyjogosultság megszerzése és fenntartása érdekében kötelesek bizonyos mennyiségű közmunka végzésére. E szemlélet történeti hátterét az inségmunka és a dologházak jelentik. A Mária Terézia által bevezetett rabdolgoztató házak – később dologházak – egyszerre működtek regulázó és szociális intézményként.⁵ A XX. század elején viszont már egyre nagyobb hangsúlyt kapott a kényszer helyett a szükség; 1932-ben a Nemzeti Munkaterv az inségmunka kapcsán már a „segélyért munkát”-elvet tartotta szem előtt.⁶ Ez a kötelezés tért vissza az „Út a munkához” program során, majd azóta is egyre nagyobb szerepet kap. De ez a kötelezés a „workfare”-modellek egyik alapja is.

A workfare-szemléletben a jóléti ellátások kondicionálisak, és ezek a kondíciók sok esetben a munkaerő-piaci esélyek javításához kapcsolódnak (önkénység, képzésben való részvétel stb.).

Hazánkban e célok a különböző időszakokban különböző hangsúllyal jelentek meg a jóléti intézkedések történelme során. Nem állíthatjuk, hogy lineáris történeti fejlődésnek lehetünk tanúi, hiszen bizonyos elemek időről időre visszatérnek, vagy gyengülnek (ilyen például a kötelezés eleme).

Egy, az Esély Labor Egyesület által 2012-ben folytatott kutatás a közfoglalkoztatást szervező, közfoglalkoztató szervezetek szempontjait vizsgálta.

A KÖZFOGLALKOZTATÁS SZERVEZŐI ÉS A KÖZFOGLALKOZTATOTTAK KÖRÉBEN A NYÍLT MUNKAERŐ-PIACI INTEGRÁCIÓ CÉLJA EGYRE INKÁBB HÁTTÉRBE SZORUL. SZINTE EL IS TŰNIK

A válaszadók szerint e foglalkoztatás célja elsősorban az olcsó munkaerő biztosítása az önkormányzatok számára, valamint a segélyezett szűrése, aktiválása. Ugyancsak magas volt az egyetértés abban, hogy a közfoglalkoztatás csökkenti a munkanélküliek, illetve a segélyezett számát. Bár

a tartós munkanélküliség kezelését nem várják el a közfoglalkoztatók, de egyértelmű, hogy amíg közmunkán van a személy, addig megtakarítható a számára kifizetendő segély. A leginkább elutasított célállítás az volt, hogy a közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére”.⁷ Egy korábbi felmérés, amely az „Út a munkához program” idején készült, megállapította, hogy a felmérés résztvevőinek 6%-a találta a közfoglalkoztatást a tartós munkanélküliség kezelésére alkalmas eszköznek, 67%-uk szerint viszont csak átmeneti megoldást nyújthat.⁸ Ugyancsak nagy elutasítással találkozott az az állítás, hogy a közfoglalkoztatás hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez.

A közfoglalkoztatottakra vonatkozó, 2012 és 2014 közt zajló panelkutatásunkban azt vizsgáltuk, hogy mik lehetnek a közfoglalkoztatás céljai az egyes szereplők számára. Megpróbáltuk bemutatni, hogy miként élnek meg maguk a résztvevők a közfoglalkoztatást. A közfoglalkoztatás legnagyobb előnyeként a megélhetést, a többletjövedelmet emelték ki a résztvevők. 61%-uk szerint fontos, hogy ezzel a jövedelemmel hozzájárulnak a család bevételeihez; a megkérdezettek közel fele ezzel a jövedelemmel megélhetést biztosított családjá számára. Így a közfoglalkoztatás a családfenntartói státuszt is erősítette esetükben, valamint ténylegesen magasabb jövedelmet biztosított számukra az elérhető segélyeknél. (Persze nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy csak azok számára elérhető ez a jövedelem, akik bekerülhetnek a programokba.) Többben jelezték, hogy nyugdíjszer-

ző időnek minősül, így közelebb kerülhetnek a biztonságot jelentő nyugdíjba vonuláshoz.

A válaszadók tehát a közfoglalkoztatás szegényesítő funkcióját tartották a legfontosabbnak. Ugyancsak előkerült, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságához 30 nap munkaviszonyt kell igazolni, ami a közmunkával teljesíthető. Vagyis a kötelezés is komoly szerepet játszik a közmunka elvállalásában.

„Azért jó a közmunka mert több a keresetem, mint 22 500 Ft, és gyűlnek a nyugdíjas évek, meg amúgy sincs más munkahely.”

„Nekem jó így, mert nem segélyből kell élni. A gyermeket el lehet tartani. Tudok rezsit fizetni is.”

A közfoglalkozottak csak kevés hosszú távú lehetőséget láttak. A közfoglalkoztatás reintegrációs funkcióját nagyon jelentéktelennek tartják. Sőt, néhányan egyenesen romboló hatásúnak vélték maguk is a közmunkát. Többségük nem is gondolja, hogy a közfoglalkoztatásnak bármennyi köze is lenne a piaci munkahelyekhez, hiszen a közfoglalkoztatók sokszor kifejezetten versenytársai a piaci munkaadóknak.

A közfoglalkoztatás hátrányai közül legtöbben a kevés fizetést emelték ki (29%), amit árnyaltabban kell értelmeznünk. Hiszen a fizetés valóban alatta marad a minimálbérnek: sok közmunkás korábban ugyanezért a munkáért magasabb fizetést kapott (hiszen sokan akár már évek óta dolgoznak a közfoglalkoztatásban). De többségük számára csak szociális jövedelmek lennének elérhetőek közmunka hiányában, és bizony azokhoz képest a közmunka is több pénzt hoz (ha nem is sokkal). Az elmúlt években csökkenő segély összegéhez képest (ráadásul a segélyhez való hozzáférés is egyre nehezebb) a közfoglalkoztatás keretében megszerezhető jövedelem akár áhitottan magasnak is tűnhet. Többen ki is emelték, hogy így azért többet tudnak keresni, mint amennyi a segély. A fizetés csökkenését különösen azok nehezményezik, akik már hosszabb közmunkás múlttal rendelkeznek, és a jelenlegi jövedelmük nagyságát a korábban tapasztalt szinthez hasonlítják.⁹

Orbán Viktor 2015. március 6-ai beszéde¹⁰ plasztikusan mutatta be azt a kormányzati tendenciát, amely a közfoglalkoztatás (aktuálisan) elsődleges célját a szegényesítő és a kötelezés irányába mozdítja. Vagyis – a miniszterelnök mondatai szerint – a segélyezést felváltja a közfoglalkoztatás. (Akárcsak az 1932-es Nemzeti Munkatervben.) Ezzel kimon-

dottan is a szegényesítő funkciót helyezi előtérbe. Ez a szemlélet a közfoglalkoztatást kiemeli a munkaerő-piaci eszközök köréből, és a szociális ellátórendszer részévé teszi; mindezt úgy, hogy a kötelezés és a helyi függőségi viszonyok erősödése egyre kiszolgáltatottabbá teszi a szegénységben élőket. Ezt a tendenciát tovább erősíti egyes normatív segélyek (pl. a lakásfenntartási támogatás) települési hatáskörbe irányítása. A közfoglalkoztatásra fordított összeg ugrásszerűen nőtt az elmúlt években, ezzel párhuzamosan a többi aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz támogatása csökkent, vagyis a foglalkoztatáspolitikai jelentős részét egy (a jelen formájában) nem kifejezetten foglalkoztatási célú eszköz határozza meg.

Ezzel mintegy konkurens programként továbbra is jelen van a Start-munka programok termelési célja is, amely a munkaerő-piaci integrációt befogadó szociális vállalkozási modellek létrehozását ösztönzi. *„A kistérségi Start-munka mintaprogram mezőgazdasági projektjében részt vevők esetében az önellátás lehetőségének biztosítását, majd a védett környezetben (szociális szövetkezet), szakmai segítséggel történő munkavégzést követően elérhető cél a nyílt munkaerőpiacra történő kilépés”* – tájékoztatta a Népszabadságot a felelős minisztérium.¹¹ A Start-munka programok céljaikban és eszközeikben is jelentősen különböznek a többi foglalkoztatáspolitikai kezdeményezéstől, és előre-

mutató jó gyakorlatoknak adnak teret; sajnos, csak kis számban.

A közfoglalkoztatás szervezői és a közfoglalkoztatottak körében a nyílt munkaerő-piaci integráció célja egyre inkább háttérbe szorul, szinte el is tűnik. A közfoglalkoztatottak – az egyre növekvő létszám nyomása alatt – igyekeznek minél több helyi lakost bevonni, ezzel a szegénységet enyhíteni, tesztelni az érdemes, „munkára hajlandó szegényeket”,¹² valamint költségkímélő módon munkaerőt biztosítani közfeladataik ellátására. Számukra a közfoglalkoztatás munkaerő-piaci funkciói nem relevánsak, nem reálisak. A közfoglalkoztatottak nem érzik azt, hogy ez a fajta foglalkoztatás olyan készségeket, kompetenciákat fejlesztene, amelyek elvezetnek az elhelyezkedéshez. Nem is rendelkeznek munkaerő-piaci képességeket fejlesztő erőforrásokkal. Valójában a jól teljesítő közmunkások megtartása az érdekük, különösen az értékteremtő, termelő közfoglalkoztatásban.

A közfoglalkoztatottak képe hasonló. Jövőképük sok esetben beszűkült, és kevesen látnak kitörési le-

A KÖZFOGLALKOZTATOTTAK KÉPE HASONLÓ. JÖVŐKÉPÜK SOK ESETBEN BESZŰKÜLT, ÉS KEVESEN LÁTNAK KITÖRÉSI LEHETŐSÉGET A KÖZFOGLALKOZTATÁSBAN. SZÁMUKRA A KÖZMUNKA KÖNNYEN ELÉRHETŐ ÉS A SEGÉLYEZÉS NÉL MEGASABB JÖVEDELMET BIZTOSÍTÓ LEHETŐSÉGGÉ VÁLT. AMELYBŐL TULAJDONKÉPPEN NEM IS SZÜKSÉGES KITÖRNI

hetőséget a közfoglalkoztatásban. Számukra a közmunka könnyen elérhető és a segélyezésnél magasabb jövedelmet biztosító lehetőséggé vált, amelyből tulajdonképpen nem is szükséges kitorlni. A legnagyobb igény a tartósság iránt mutatkozik, vagyis a közfoglalkoztatás a résztvevők többsége számára olyan munkaforma, amely elfogadható jövedelmet nyújt (amíg van), és még mindig kiszámíthatóbb, mint például a szürke foglalkoztatásban való részvétel a nyílt munkaerőpiacon. Így a közfoglalkoztatás az álláskeresés és a piaci elhelyezkedés tekintetében ellenőszöntözővé válik.

A bemutatott tendenciák is alátámasztják a közfoglalkoztatás teljes funkcióváltását. Immár nem a foglalkoztatáspolitikai eszközöként tekintenek a szereplők a közfoglalkoztatásra, nem jelenik meg a nyílt munkaerő-piaci integráció igénye, hanem a szegénységnyhítás és a segélyért cserébe elvárt aktivitás kerül előtérbe. Ez a folyamat minden szereplőben csökkenti annak igényét, hogy aktív lépéseket tegyen az elhelyezkedés érdekében. Ezt mutatja azon kutatási eredményünk is, amely szerint a megkérdezett közfoglalkoztatottak álláskeresési aktivitása drasztikusan visszaesett 2013–14 során. Az Esély Labor Egyesület kutatásában részt vevő közfoglalkoztatottak közül az utolsó kérdézési hullám idején (2014. február–március) már csak 15%-uk keresett munkát az egy évvel korábbi 42%-al szemben, 13%-uk nézett álláshirdetéseket (ez az arány korábban 47%-os volt), és csak 8% jelentkezett valamilyen állásra (a korábbi 33%-al szemben). Állásinterjúra gyakorlatilag már senki nem ment el, pedig korábban minden ötödik megkérdezett (19%) jelezte, hogy ezt is megtette egy piaci munka reményében.¹³

JEGYZETEK

1. *Közfoglalkoztatási ismeretek*, szerk. KULINYI Márton, Budapest, Budapest Esély Nkft., 2013.
2. Gordon BETCHERMAN – Karina OLIVAS– Amit DAR: *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries* Washington, The World Bank, 2004.
3. William H. BEVERIDGE: *Unemployment. A Problem of Industry*, Longmans Green, London, 1909.
4. BÁNFALVY Csaba: *A munkanélküliség*, Budapest, Magvető Kiadó, 1989.
5. Friedrich ENGELS: *A munkásosztály helyzete Angliában* Budapest, Szikra, 1954.
6. GYÁNI Gábor: Közmunka a Horthy-korban, *História*, 2011/7, 30-33.
7. KOLTAI Luca – KULINYI Márton: *A közfoglalkoztatást szervezők értékei*, Budapest, Esély Labor Egyesület, 2013.
8. PETZ Raymund: *Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése*, Budapest, MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt., 2011.
9. KOLTAI Luca: *A közfoglalkoztatottak jellemzői*, Budapest, Esély Labor Egyesület 2013
10. Orbán: A közmunka kiütötte a szocializmust, jöhet a teljes foglalkoztatottság, *HVG.hu*, 2015. március 6.
11. *Nyolcezren kapnak végzettséget* Népszabadság Online, 2012. február 14.
12. Forrás: Interjú egy kistelepülés polgármesterével, 2013.
13. KOLTAI Luca: *Közfoglalkoztatási körülmények és aktivitás*, Budapest, Esély Labor Egyesület, 2014.

ÁLDOTT SZEGREGÁCIÓ

A Kúria a nyíregyházi iskolai reszegregációs ügyben hozott döntése 2015. április 22-ét a magyar oktatásügy és az integráció fekete napjává tette.¹ Az ítélet szerint sem Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata, sem pedig a Hajdúdorogi Egyházmegye, illetve annak két nyíregyházi iskolája nem sértette meg az egyenlő bánásmód követelményét, nem szegregálta a Nyíregyháza Huszár telepén élő roma gyermekeket, s a bíróság elutasította a CFCF közérdekű igényérvényesítés keretében benyújtott valamennyi keresetét.

A határozat értelmében tovább működhet Nyíregyháza Huszár-telep nevű részén a görögkatolikus iskola, a szabad iskolaválasztásra és a vallásszabadságra hivatkozással. Történt ez annak ellenére, hogy a perben bebizonyosodott, hogy a tanulók szinte valamennyien romák. Az ezen írás tárgyát képező reszegregációs per volt az első, amelyet a CFCF tizenegy éves működése során a Kúria előtt elvesztett, és először mondta ki jogerősen magyar bíróság, hogy a jogvédők által kifogásolt iskola működése azon szűken meghatározott esetek körébe tartozik, amikor a törvény kifejezetten lehetővé teszi az elkülönítést.

ELŐZMÉNYEK

Az ügy 2006-ban kezdődött, amikor a CFCF pert indított a nyíregyházi önkormányzat ellen; amiatt, mert az nem számolta fel – illetve fenntartotta – a Nyíregyháza szélén található Guszev-telepen – vagy más néven Huszár-telepen – működő szegregált, 13. számú Általános Iskolát. Mint sok magyar nagyvárosban, Nyíregyházán is volt és jelenleg is van szegénytelep, ahol többségében cigány emberek élnek. A Huszár-telep egy szegregátum, zárványterület, ahonnan tömegközlekedéssel nehezen és hosszú idő alatt érhető el a belváros. A 2006-ban indult eljárás célja az volt, hogy a roma gyerekeket az iskolafenntartó önkormányzat integrálja a város többi általános iskolájába. A per nyomására 2007-ben bezárták az iskolát, és annak tanulóit – kevesebb mint 200 gyereket – a város hat kijelölt belvárosi iskolájában he-

lyezték el. A telep földrajzi elhelyezkedése miatt a városi önkormányzat iskolabuszt indított a gyerekeknek, akik kísérettel, ingyenesen juthattak el így a belvárosi iskolákba.

A 2010-ben hivatalba lépett új városvezetés azonban a deszegregáció okozta problémákat, a főként a felsőbb évfolyamokból integrált gyerekek beilleszkedési nehézségeit, valamint a többségi szülők panaszait úgy kívánta orvosolni, hogy újranyitotta a szegregált iskolát. Fondorlatos módon azonban nem az önkormányzat, hanem egy egyház – a görögkatolikus egyház Hajdúdorogi Egyházmegyéje – nyitott iskolát a telepen, a korábbi 13. sz. Általános Iskola épületében. 2011. május 31-én az önkormányzat és az egyház között megkötött szerződés csomag hozta létre a Huszár-telepi Sója Miklós Görögkatolikus Általános Iskolát, amely alapján az egyház ingyenesen megkapta a telepi iskolaépületet és a működést elősegítő rendszeres pénzügyi támogatást, ennek fejében pedig vállalta, hogy végre megnyitja kapuit a cigány gyermekek előtt is – persze a telepen –, cigánypasztorációs tevékenysége keretében. A görögkatolikusok ugyanis hosszú évek óta jelen voltak Nyíregyházán, a belvárosban általános, közép- és főiskolát is működtettek, oda azonban elvételre jártak cigány gyermekek. Az új telepi egyházi iskolába – amely kezdetben a belvárosi elitintézmény, a Szent Miklós Görögkatolikus Iskola tagintézményeként működött – 16 első osztályos tanuló iratkozott be a 2011/2012-es tanévben. Az iskola tanulói a Huszár-telepen mélyszegénységben élő cigány családok gyermekei közül kerültek ki.

Miután a CFCF többször is hiába próbálta lebeszélni az egyházi vezetőt az iskolanyitásról, személyiségi jogi pert indított az egyenlő bánásmód megsértése miatt a reszegregációt kiütő önkormányzattal szemben, majd később perbe vonta az egyházat. A CFCF keresettel támadta az önkormányzat és az egyház között létrejött együttműködési megállapodást, annak nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközése okán. Kérte annak megállapítását is, hogy az önkormányzat a tulajdonában álló iskolaépület ingyenes használatba adásával, az iskolabusz megszüntetésével és az egyház számára anyagi támogatás nyújtásával a Huszár-telepi cigány gyerekeket nemzeti alapon jogellenesen elkülönítette a nem cigányoktól. A görögkatolikus egyházat egyrészt mint szerződő felet, másrészt mint a saját intézményei körében is elkülönítést alkalmazó fenntartót perelte az alapítvány.

* A szerző az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CFCF) munkatársa, a perben az alapítvány képviselő ügyvéd. A szerző köszönetet mond Dinók Henriettnek a cikk megírásához nyújtott segítségért.

Az elsőfokú bíróság által lefolytatott, igen alapos bizonyítási eljárás olyan elismert szakemberek, kutatók tanúvallomásait rögzítette, mint Kertesi Gábor és Havas Gábor, akik az alpereseken és az oktatásért felelős miniszteren kívül sokakat meggyőztek arról, hogy csakis az integráció a járható út, amit szegregált közegben még „felzárkóztatás” címén sem lehet kivitelezni.

A Nyíregyházi Törvényszék 2014. február 28-án hozott ítéletében a szerződés semmisségére és a jogsértés megszüntetésére vonatkozó kérelmek kivételével helyt adott a felperesi keresetnek, s megállapította mind az önkormányzat, mind az egyház felelősségét a roma gyermekek jogellenes elkülönítésében. Az elsőfokú bíróság külön rámutatott arra, hogy nem szolgálhatott a görögkatolikus egyház kimentéséül az a tény, hogy az iskola felekezeti oktatást nyújtott, hiszen a perben felmerült bizonyítékok szerint a telepi iskolát nem a szülők kezdeményezésére nyitották meg, s azt ők nem is annak felekezeti jellege miatt választották. A bíróság kötelezte az alpereseket a jogsértés abbahagyására, és eltiltotta őket a további jogsértésektől.

Az alperesek fellebbezése nyomán a Debreceni Ítéletábrla 2014. november 6-án helybenhagyta az elsőfokú ítéletet, s kiszólt az ügyben önként tanúskodó Balog Zoltán miniszternek is: míg a miniszter véleménye szerint a szegregált környezetben működő iskola lehetővé teszi a felzárkózást, és elősegíti, hogy az integráció sikeres legyen, a bíróság – ítéletében Gordon W. Allportot, a tárgyaláson pedig az ún. Little Rock Nine²-esetet idézve – hangsúlyozta: bár a szegregációt pusztán a jog eszközeivel megszüntetni nem lehet, de miként azt az amerikai példa is mutatja, az adminisztratív úton támogatott szegregáció ellen adminisztratív eszközökkel kell fellépni.

Az alperesek felülvizsgálati kérelme alapján a per a Kúria előtt folytatódott. S bár az idézést még Baka András tanácsa adta ki, az ítéletet érdekes módon már egy másik, a Mészáros Mátyás vezette tanács jegyzi. Bár arra nem derült fény, hogy mi tette szükségessé a cserét, azt fontos látni, hogy mindkét tanács ítélezett már a CFCF szegregációs pereiben. A Baka-tanács járt el a győri és a gyöngyöspatai ügyben, míg Mészáros Mátyás tanácsa ítélt a hajdúhadházi, a jászladányi, a kaposvári, valamint az indokolatlan fogyatékos minősítéssel kapcsolatos nyíregyházi és a miskolci kártérítési ügyekben is. Időközben ráadásul a nyíregyházi döntést a Kúria elvi bírósági határozattá minősítette,³ vagyis nem arról van szó, hogy az ügyben eljáró tanács önjáró módon döntött. Az ítéletet ezek szerint a Kúria polgári szakágú elvi közzétételi

tanácsa is úgy ítélte meg, mint amely a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatnak tekintendő.

A Kúria két héttel az első osztályosok beiratkozására kijelölt időpontot követően, 2015. április 22-én úgy döntött, hogy nem jogellenes cigánypasztorációs indokkal külön egyházi iskolát fenntartani a cigány híveknek.

A Kúria ítéletének alábbi elemzése csak a számunkra leglényegesebb, a jogszerű elkülönítés igazolásával kapcsolatos jogértelmezési kérdéseket érinti, s területi okokból kifolyólag nem tér ki további, például a reszegrációt megálmódó és részben finanszírozó önkormányzat sommás felmentéséből adódó aggályokra. Emellett a cikkben az ügy politikai összefüggéseit sem tárgyaljuk, miként a per által generált jogalkotási igényre is csak érintőlegesen térünk ki.

A JOGELLENES ELKÜLÖNÍTÉS TILALMA ÉS A JOGSZERŰ ELKÜLÖNÍTÉS ESETEI

A nemzetiségi alapú iskolai szegregáció a roma gyermekek nem roma társaiktól való fizikai elkülönítését jelenti, amely a roma tanulók egyes osztályokban vagy egész iskolákban tapasztalható felülreprezentáltságában ölt testet. A szegregáció akadályozza a roma tanulók társadalmi integrációját, erősíti a sztereotípiákat és a többségi társadalom rasszista attitűdjeit a kisebbségi csoportokkal szemben. Következésképpen a szegregáció önmagában káros; mind a többségi, mind a kisebbségi csoportokra nézve.⁴

A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv (Faji Egyenlőségi Irányelv)⁵ értelmében tilos személyek között faji vagy etnikai alapon különbséget tenni, két kivételtől eltekintve. Egyrészt a foglalkoztatás területén enged teret az irányelv a faji vagy etnikai alapú különbségtételnek az ún. döntő foglalkoztatási követelmények esetében, másrészt pedig akkor, ha a különbségtétel egy olyan pozitív (megerősítő) intézkedésben nyilvánul meg, amelynek célja „[a] teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása”, s amely „a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására” irányul.⁶ Nyilvánvaló, hogy az oktatás területén a Faji Egyenlőségi Irányelv értelmében kizárólag az esélykiegyenlítő pozitív intézkedések adhatnak kivételt az egyenlő bánásmód követelménye alól.

A Faji Egyenlőségi Irányelvet átültető, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) 10. § (2) bekezdése a Faji Egyenlőségi Irányelvben nem nevesített, de egyébként a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek megfelelő, a strasbourgi gyakorlatban pedig többször közvetett diszkriminációként megjelenő diszkriminációs formát, a jogellenes elkülönítést is szabályozza. E szerint tiltott az olyan rendelkezés, amely az Ebktv. 8. §-ában meghatározott védett tulajdonságok alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.

A Faji Egyenlőségi Irányelv 5. cikkében foglalt, pozitív intézkedésekre vonatkozó szabályt az Ebktv. 11. §-a ültette át; azzal, hogy az előnyben részesítő intézkedések – feltéve, hogy azok megfelelnek a jogszabályi feltételeknek – nem sértik az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Ebktv. további speciális szabályozást is tartalmaz kimondottan a faji, nemzetiségi és a bőrszínen alapuló hátrányos megkülönböztetés esetére. Ez egyrészt az általános kimentési szabályok alkalmazásának tilalmát jelenti, ami alapján például nem lehet a faji alapú megkülönböztetésnek ésszerű indokát adni, másrészt szektorspecifikus szabályokat is tartalmaz. A jogellenes elkülönítés oktatásban fellelhető speciális alakzatát a törvény 27. § (3) bekezdés a) pontja nevesíti, az Ebktv. 28. §-a pedig meghatározza a nemzetiségi, vallási és nemi alapú oktatási szegregáció alóli kivételek körét.

Az Ebktv. 28. § (2) bek. a) pontja szerint jogszerű az elkülönítés, ha a közoktatási intézményben:

1) a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek,

2) amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását,

3) feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri,

4) továbbá, ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.

S hogy mi a különbség a nemzetiségi és a felekezeti kimentés között? A bíróságok jogértelmezését meglehetősen direkt módon igyekezett segíteni Szabó Máté korábbi ombudsman, amikor a CFCF felkérésére a nyíregyházi perre tekintettel vette számon a kimentési lehetőségeket. A biztos szerint „[a] nemze-

tiségi nevelés-oktatás elkülönítéssel való megszervezése csak a nemzetiségi hovatartozás vonatkozásában nem minősül jogellenes elkülönítésnek, minden más, az Ebktv. 8. §-ában szabályozott védett tulajdonság alapján történő további elkülönítés jogellenes lehet. S ugyanígy, a hitéleti alapon jogszerűen megszervezett elkülönítő nevelés-oktatás sem mentesít minden más szempontú elkülönítés jogellenességének a megállapíthatósága alól.”⁷

A nemzetiségi alapú elkülönítés kapcsán a szülő akaratának a nemzetiségi alapú elkülönítésre kell irányulnia, azt kell kezdeményeznie, az ilyen elkülönít-

tett oktatással szembeni pedig tartalmi követelmény, hogy a nemzetiségi tartalom is indokolja az elkülönítést. Ezen feltételeknek például könnyen meg tud felelni egy horvát tanítási nyelvű, horvát nemzetiségi iskola. Ezzel szemben a vallásos nevelés esetében nyilvánvaló, hogy a szülő iskola-

választási akaratának arra kell irányulnia, hogy gyermekét vallási alapon különítsék el, s nem más egyéb jellemzője alapján, és hogy maga a vallásos nevelés tartalma indokolja a külön osztályt vagy iskolát. Nem mindegy tehát, hogy melyik kimentési tesztet hívja fel a bíróság, hiszen ettől függ, hogy az alperesnek mit kell bizonyítania.

A perben tehát lényeges kérdés volt, hogy a nyíregyházi iskolaügyben melyik kimentést kellett (volna) használni, hiszen a cigány többségű iskolát az egyház nem nemzetiségi, hanem felekezeti oktatás keretében működteti. Miután nem vitatottan a Sója Miklós Általános Iskola nemzetiségi oktatást egyáltalán nem nyújtott, így a nemzetiségi kimentésre az egyház nem is hivatkozhatott. S bár álláspontunk szerint önmagában ez a körülmény elegendő lett volna a jogsértés megállapítására, már csak az alapvető jogok biztosának perben csatolt állásfoglalása alapján is, a perben eljáró bíróságok vizsgálták, hogy a vallási kimentés feltételei teljesülnek-e. Az egyházi kimentés ugyanis erre irányult, tehát ebben végül is döntenie kellett a bíróságnak, de mégsem lett volna megkerülhető annak értékelése is, hogy vajon az egyébként jogszerűen megszervezett vallásos nevelés egyúttal megfelel-e a nemzetiségi kimentés által támasztott követelményeknek is. Persze ez bonyolítja a bizonyítást, hiszen akkor a szülőknek egyszerre kellett volna roma nemzetiségi és vallásos nevelést is választaniuk és kezdeményezniük, továbbá az oktatás tartalmának is olyannak kellett volna lennie, amely mindkét szempontból indokolja a külön nevelést. A bizonyításnak a vallási kimentésre való leszűkítése a per legfontosabb körülménye felett huny szemet: hogy az iskolába cigány gyerekek jártak.

A bíróságoknak úgy kellett volna az ügyet kezelniük, mint egy többes diszkriminációs ügyet (még ha nem is az), ahol a különböző érintett védett tulajdonságok vonatkozásában külön-külön kell vizsgálni a kimentést; már amennyiben azok másféle feltételeket támasztanak. A Nyíregyházi Törvényszék azonban – miután konstata, hogy nemzetiségi oktatás nem folyik az iskolában –, azt vizsgálta, hogy „a szülők önkéntes választása szerinti felekezeti oktatásban való részvétel céljából kifejezetten erre irányuló szülői kezdeményezés eredményeképpen létesült-e az intézmény”. Ezzel a megközelítéssel a Debreceni Ítéltábla is egyetértett.

A Kúria is kizárólag a vallásos nevelésre vonatkozó tesztet alkalmazta, mégpedig úgy, hogy a kimentési szabályban foglalt feltételek közül kizárólag az iskolaválasztás önkéntességére koncentrált; nem vizsgálta, hogy az oktatás tartalma indokolja-e a nemzetiségi alapú elkülönítést is, vagy hogy a gyermekeket a perben meghallgatott (szakértő) tanúk vallomása alapján az elkülönítésből adódóan hátrány éri-e.

EURÓPAI ÉS NEMZETKÖZI NORMÁK SÉRELME?

Láthattuk, hogy míg az Ebktv. előnyben részesítésre vonatkozó szabályai egyértelműen az Faji Egyenlőségi Irányelv 5. cikke szerinti pozitív intézkedéseknek feleltethetőek meg, addig a nemzetiségi oktatás mint a nemzetiségi elkülönítés alóli mentesülés lehetőségét az irányelv alapján látszólag már meg sem szabadna engedni. A kérdés az, hogy mennyiben indokolhatja az elkülönítést a nemzetiségi oktatás működtetésének célja.

Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló, az 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel kihirdetett UNESCO-egyezmény kifejezetten lehetővé teszi a kisebbségi oktatás megszervezését. Az Egyezmény 2. cikk b) pontja értelmében „nem tekintendő megkülönböztetésnek a nyelvi okból szervezett külön oktatás, amely megfelel a tanulók szülei vagy törvényes gyámjuk kívánságának, a részvétel, illetve ezen intézetek látogatása szabadon választható, és az itt nyújtott oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által esetleg előírt vagy elfogadott normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében”. Az Egyezmény 5. cikk c) pontja pedig elismeri a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint –

az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását. Látható, hogy az Ebktv. 28. § (2) bekezdése szerinti nemzetiségi oktatáson alapuló kimentés az UNESCO-egyezményben foglaltaknak felel meg, így ez az irányelvhez képest valóban többletet jelent, de nemzetközi kötelezettségből következő kitétel.

Az uniós jog jelenleg nem szabályozza az oktatás területén a vallási alapú megkülönböztetés tilalmát.

Egyedül a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv (Foglalkoztatási Keretirányelv) rendelkezik a vallási alapú hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, de az is csak a foglalkoztatás területén. Az Foglalkoztatási Keretirányelv 4. cikk (2)

bekezdése a pozitív intézkedéseken túl kifejezetten lehetővé teszi az egyházaknak és más vallásos szellemiségű szervezeteknek, hogy különbséget tegyenek – a foglalkoztatás területén – vallási alapon. Ennek azonban korlátot is szab a keretirányelv: az ilyen jellegű, jogszerű vallási alapú megkülönböztetés esetében is figyelembe kell venniük a tagállamok alkotmányos rendelkezéseit és elveit, továbbá a közösségi jog általános elveit, és nem igazolható más alapokon nyugvó hátrányos megkülönböztetés. Akkor *mutatis mutandis* a vallási alapon megengedett iskolai elkülönítés sem valósíthat meg más védett tulajdonságon alapuló diszkriminációt? S bár a szolgáltatások területét lefedő, horizontális antidiszkriminációs irányelv elfogadása már jó ideje várat magára, ha egyszer mégis elfogadják, feltételezhetően az egyházi iskoláknak sem lesz megengedett a faji vagy etnikai alapú diszkrimináció.

Ebből következően álláspontunk szerint a nyíregyházi ügyben nem alkalmazhatta volna a Kúria a valláson alapuló elkülönítésre vonatkozó szabályokat anélkül, hogy egyúttal a felperes CFCF által valószínűsített nemzetiségi alapú elkülönítésre vonatkozó kimentési tesztet is lefuttatta volna.

Az Ebktv. 28. § (2) bekezdése jelenleg egy bekezdésen belül szabályozza a vallási és nemzetiségi kimentést, s nem tesz világos különbséget a két elkülönült oktatási forma között. S bár az antidiszkriminációs kódex több mint tíz éve hatályba lépett, eddig nem merült fel a nyíregyházi ügyhöz hasonló jogalkalmazási probléma.

Ami miatt sürgősen rendezni kell – jogalkotás útján – a félreértésre okot adó rendelkezést, annak indoka az, hogy az utóbbi években ugrásszerűen – egyes számítások szerint három év alatt ötven százalékkal

– nőtt az egyházi fenntartású köznevelési intézmények aránya,⁸ s a Kúria ítélete után semmi sem szabgátat annak, hogy a több száz roma többségű általános iskolából egyre több kerülhessen át, a Huszártelepi példából okulva, romapasztorációs vagy más nemes céllal a jó szándékú egyházakhoz.

Ezt a tendenciát némiképp elősegítheti a köznevelési törvény tavaly decemberi módosítása nyomán jelenleg is készülöben lévő kormányrendelet, amelynek kiszivárogtatott változata részleteiben szabályozná a vallási és/vagy nemzetiségi elkülönítés „lepapírozását”; vagyis végre mindenki számára rendelkezésre állna a nyomtatvány, amelynek aláírásával kifejezetten az elkülönített oktatáshoz járulhatna hozzá a szülő.⁹ A kormányrendelet az Ebktv. jogszereű elkülönítésre vonatkozó feltételeit szabályozná tovább: azt pontosítva, hogy milyen eljárás és nyomtatvány alkalmazása szükséges az elkülönítés kezdeményezéséhez vagy annak önkéntes választásához.

Miként arra az alapvető jogok biztosa és nemzetiségek jogaiért felelő helyettese egy friss jelentésében rámutat, az Ebktv. 28. §-a kizárólag azt a célt szolgálja, hogy a szülőknek a nevelés megválasztásához való jogát összekapcsolják a nemzetiségi és vallási alapú identitás kiteljesítésének, a nemzetiségi és a vallásos-hitéleti alapú személyes autonómia megvalósításának lehetőségével.¹⁰ Az elkülönítés csak nagyon szigorú feltételek mellett jogszereű, a 28. § ezen kivételek körét szabályozza, ezért szűken értelmezendő. A biztosok is arra az álláspontra helyezkednek, hogy a megalkotás előtt álló szabályozás nem moshatja össze a nemzetiségi és vallásos oktatási formát, s így nem eredményezheti a garanciális szabályok gyengítését.

A kormányrendelet megalkotására felhatalmazó törvényt módosítás közvetlen előzménye, hogy a másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla döntését követően az Emberi Erőforrások Minisztériuma sajtóközleményben adta mindenki tudtára, hogy „szükséges megvizsgálni, milyen jogszereű módjai lehetnek azon iskolák működtetésének, amelyek a hátrányos helyzetű gyerekek esélyteremtő felzárkóztató oktatását segítik”.¹¹

Még két hét sem telt el, és 2014. november 18-án meg is született a kormány T/2085. számú, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) módosításáról szóló törvényjavaslata, melynek a 27. § (5) bek. z) pontja értelmében a kormány felhatalmazást kapna arra, hogy rendeletben határozza meg a szegregált oktatás alóli kivételeket. A törvényt módosítással szembeni heves civil tiltakozás ellenére a Parlament persze megszavazta a módosítót, s ez alap-

ján készült vagy készülődik a kiszivárgott kormányrendelet-tervezet.

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotás és jogalkalmazás egymást kiegészítve erősíti a szegregációs folyamatokat, mégpedig úgy, hogy a végrehajtási jogszabályokban és döntésekben lényegében részletes útmutatóval látják el a szegregált intézményt létrehozni kívánókat.

A SZÜLŐK AKARTÁK

A roma gyerekek iskolai elkülönítése *mellett* érvelők előszeretettel hagyatkoznak a roma szülők szegregációs igényeire; vagyis hogy gyermekük szegregált oktatását ők maguk akarják, s a mindenek fellett álló szabad iskolaválasztáshoz való jognak megfelelően ezt lehetővé is kell tenni számukra. Vagyis a szegregáció okai maguk a cigányok. Természetesen egy körülbelül öt perces beszélgetést követően kiderül, hogy a szülők szempontjából mi szól a teleszerű lakókörnyezet közelében fekvő szegregált iskola *mellett*: elsősorban közelsége, s persze az is, hogy azt a szülők ismerik, több esetben korábban maguk is oda jártak, míg a távolabbi, többségi iskolákról nincs, vagy rossz tapasztalatuk van: bűdösnek, koszosnak mondják ott a cigányokat, lenézik őket, s egyébként is magasabb az osztálypénz és a kirándulások költsége, és persze ott van még a buszjegy ára is.

Hogy ilyen körülmények között a többségtől egyébként fizikailag is elszeparálva, extrém szegénységben élő emberek szabadsága meddig terjed, nem költői kérdés. A roma gyerekeket a telepről a kijelölt belvárosi iskolába szállító ingyenes iskolabuszt éppen akkor szüntette meg az önkormányzat, amikor beindult az egyházi iskola, másrésztől ingyenes szolgáltatásokkal, élelmiszer csomaggal támogatták a szülők egyházi iskola melletti döntését.

Hogy a szülő milyen jellegű oktatáshoz járul hozzá, annak azért van kitüntetett jelentősége az iskolai szegregációs ügyekben, mert a jogszereű (nemzetiségi vagy vallási alapú) elkülönítés egyik feltétele, hogy azt a szülők kezdeményezzék, illetve azt önként válasszák – számos egyéb feltétel teljesülése mellett.

A szülők iskolaválasztásával, döntésével, hozzájárulásával a Legfelsőbb Bíróság már több ítéletben is foglalkozott. Elsőként a hajdúhadházi szegregációs perben vizsgálta, hogy a cigány kisebbségi oktatás örve alatt külön oktatott roma gyerekek szülei vajon mihez is adták hozzájárulásukat, s hogy az megfelleltethető-e az Ebktv. 28. § (2) bek. a) pontja sze-

rinti szülői kezdeményezésnek, illetve önkéntes választásnak.

A jászladányi szegregációs ügyben,¹² ahol egy alapítványi iskola létrehozásával az önkormányzati iskola épületéből leválasztottak egy részt a tehetősebb, s így főként nem cigány gyerekeknek, Mészáros Mátyás tanácsa még úgy foglalt állást, hogy „[n]yilvánvaló ugyanis, hogy az elkülönítés alapjául szolgáló védett tulajdonságú gyermekek szülei nincsenek anyagilag abban a helyzetben, hogy az iskola szabad megválasztásának jogával éljenek[,] és a tandíjfizetési kötelezettséget vállalva gyermeküket az alapítványi iskolába írassák”. A hivatkozott alapítványi iskola tandíja akkor havonta 3000 forint volt, míg a Huszár-telepi kisgyermekes iskolába járása szülői kísérettel ennek háromszorosa.

A hajdúhadházi szegregációs ügyben a Legfelsőbb Bíróság a cigány kisebbségi oktatást kérő szülői nyilatkozatok tartalmi elemzésével jutott arra az álláspontra, hogy azok nem értékelhetők elkülönült osztályokban vagy csoportokban való oktatáshoz való tudatos szülői hozzájárulásként.¹³

A győri iskolai szegregációs ügyben¹⁴ a perben eljáró bíróságok ugyancsak tartalmi vizsgálat alá vetették azokat a szülői kérelmeket, amelyeket a beiratkozás alkalmával, a cigány kisebbségi oktatás megszervezése érdekében tölthettek ki a szegregált Kossuth Lajos Általános Iskolában tanuló szülei. S bár a nyilatkozatok már a formai hiányosságok (dátum, aláírás hiánya) miatt sem támaszthatók alá az önkéntes elkülönülésről szóló alperesi érveket, a bíróságok tartalmi vizsgálatot is elvégezve megállapították: „az nem derül ki, hogy a szülők valamennyi információ birtokában döntöttek volna a perbeli oktatási intézmény mellett”.¹⁵ A bíróságok szerint ugyanis a cigány kisebbségi oktatás megszervezésére irányuló formanyomtatványokból önmagában nem derül ki az, hogy a szülők az iskolaválasztáskor tisztában lettek volna például azzal, hogy kisebbségi oktatást nem homogén etnikai környezetben is kérhetnek.

Az önkéntes elkülönülésre vonatkozó tudatos szülői akaratnyilvánításra még abból sem lehetett következtetni a kaposvári szegregációs ügyben, hogy a szegregált iskolába a beiskolázási körzeten kívülről is iratkoztak be tanulók, akiknek a szülei cigány kisebbségi oktatást is kértek.¹⁶ Olyannyira nem, hogy a Legfelsőbb Bíróság kiemelte: „Nem tekinthető ugyanis az egy oktatási intézményben való elkülönítésre irányuló tudatos szülői akaratnyilvánításnak a szülők népi ismereti oktatáshoz való hozzájárulása, illetve az iskolaválasztásban kifejezésre jutó döntése és az a körülmény sem, hogy az időközben történt körzetmódosításokra fi-

gyelemmel az iskola 2009 szeptemberében beíratott közel 157 tanulója közül 66 tanuló az oktatási körzeten kívül lakik.”¹⁷ Ebből következik, hogy ha egy szülő szegregált iskolát választ gyermekének, és oda beíratja, nem jelenti azt, hogy egyúttal hozzá is járult volna, hogy gyermekét szegregálják.

Ilyen előzmények után a nyíregyházi iskolaügyben is szükségesnek látszott a beiratkozáskor kitöltött jelentkezési lapok tartalmi és formai elemzése, bár azt hozzá kell tenni, hogy a bírói gyakorlat mindössze arra ad választ, hogy milyen tartalmú nyilatkozat nem felel meg az önkéntes elkülönítésre irányuló szándék igazolására, támpontot ugyanakkor nem ad (talán indokoltan), hogy mit kellett volna beírni a nyilatkozatba ahhoz, hogy a bíróságok elfogadják. Ezt a „hiányt” azonban hamarosan a már hivatkozott kormányrendelet pótolhatja.¹⁸

A telepi iskolát választó szülők ún. „előjelentkezési lapon” adtak számot iskolaválasztásuk indokáról és felekezeti hovatartozásukról. Ennek a nyomtatványnak az aláírásával kérték gyermekük vallásos nevelését is. A jelentkezési lapok tartalmi elemzésével feltárható utólag is, hogy mire irányult a Sója Miklós Általános Iskolát választó szülők akarata, s azt milyen információk birtokában nyilvánították ki. Mindezek előtt azonban felvetődik a

ÚGY TŰNIK, HOGY A MAGYAR JOGALKOTÁS ÉS JOGALKALMAZÁS EGYMÁST KIEGÉSZÍTVE ERŐSÍTI A SZEGREGÁCIÓS FOLYAMATOKAT

kérdés: ki kezdeményezte az iskolanyitást, hiszen a telepen már négy éve nem működött általános iskola. Hogy bizonyosan nem a telepi szülők járták ki Kocsis Fülöp püspöknél (azóta érsek), hogy legyen szíves iskolát nyitni, az al-

sobb bíróságok előtt bizonyítást nyert, hiszen okirati bizonyítékok és egy egyházi képviselő tanúvallomása is ezt támasztotta alá. Ráadásul maga Kocsis Fülöp ismerte el azt a tény, hogy a polgármester unszolására nyitott a telepen iskolát.

Mindezek után látszólag felesleges vizsgálni, hogy az iskolát választó szülők akarata vajon elkülönítésre irányult-e, hiszen a konjunktív feltételek egyike (kezdeményezés) már biztosan nem teljesült.

A Sója Miklós Általános Iskolába beadott 29 jelentkezési lapból mindössze egy lapon szerepel az iskolaválasztás okaként a vallásos nevelés. A válaszadók többsége a papírforma szerint a lakóhely közelségével, az oktatásba vetett bizalmával indokolta döntését, de voltak olyanok is, akik abban reménykedtek, így majd nem lesz „fajgyűlöletnek” kitéve gyermekük. Az egyik roma édesanya, akit az egyházi alperes citált tanúként a bíróság elé, el is mondta a bíróságon, hogy azért íratta gyermekét a Sója Miklós Általános Iskolába, mert ez egy roma iskola, ahol nem lesz kiközösítve a gyermeke. Persze nem ő az egyetlen

len, aki félti gyermekét az integrált közegetől; nem is véletlenül, hiszen az iskolanyitást bizonyosan megelőzte azon szülők – integrációval szembehelyezkedő – nyomásgyakorlása, akik nem szívesen láttak cigány gyereket a gyerekük osztályában, s ezt a városvezetés tudára is adták. Ilyen körülmények között sem állítható azonban, hogy a szülő a nemzetiségen alapuló szegregált oktatáshoz járult hozzá, s nem egyfajta kényszermegoldásként döntött az első tanév követően már mindenki számára egyértelműen homogén etnikai közeget nyújtó iskola mellett.

Míg az előjelentkezési lapok és a szülők tanúvallomásai arról szolgáltatottak adatot, hogy mire irányult az iskolát választó szülők akarata, addig az okirati bizonyítékok azt igazolták, hogy az iskolanyitást nem a szülők, hanem Nyíregyháza polgármestere kezdeményezte.

Mindezen adatok alapján a Nyíregyházi Törvényszék, majd pedig a Debreceni Ítéltábla is arra a megállapításra jutott, hogy nem teljesült az Ebktv. 28. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti, szülői kezdeményezésre vonatkozó feltétel, amely nélkül az elkülönítés, még ha minden további feltételnek meg is felelt volna, jogellenes.¹⁹

A Kúria azonban újfajta értelmezést adott az Ebktv. hivatkozott cikkének. Egyrészt csak azt vizsgálta, hogy szabad vallásgyakorláshoz fűződő jogukkal élve informált döntést hoztak-e a szülők, de azt nem, hogy egyúttal a nemzetiségi alapú elkülönítéshez is adtak-e hozzájárulást, illetve hogy az oktatás nemzetiségi szempontból igényli-e egyáltalán a különnevelést. A Kúria szerint „nem valósít meg jogtalan elkülönítést az önkéntesség alapján vallási okokból fenntartott oktatási intézményben végzett oktatási, nevelési tevékenység, ha az a szülők kívánásának megfelelő oktatást nyújt, a gyermeket hátrány nem éri, számukra az oktatás azonos minősége biztosított”. Ez azon mondatok egyike az ítéletben, amely a korábbi bírói gyakorlat fényében teljességgel megmagyarázhatatlan.

Ami még meglepőbb, az az, hogy míg az Ebktv. 28. § (2) bek. a) pontja alapján az elkülönítésnek a szülők kezdeményezésén és önkéntes választásán kell alapulnia, a Kúria szerint ez a rendelkezés kizárólag az önkéntességet kívánja meg, vagyis azt, „hogy a szülők vagy a gyám szabad akarat elhatározásán kell alapulnia az adott oktatásban való részvételnek”.²⁰ Ezzel a Kúria tulajdonképpen azt állítja, hogy nem kell, hogy az elkülönítő oktatást a szülők kezdeményezék (a világos törvényszöveg ellenére), így jelen esetben sem lehetett az egyház kimentésének gátja, hogy a telepi iskolát a polgármester kezdeményezte, és nem

a telepi roma hívek. Újfajta megközelítése alátámasztásul visszaüt a kisebbségi ombudsman 2005-ös beszámolójára – mintha a szülői kezdeményezést megkívánó tételes jogi norma világos előírását leronthatná egy tíz évvel ezelőtti ombudsmani beszámolóban foglalt jogértelmezés. De még ha erre látna is lehetőséget a Kúria, az már semmiképpen sem magyarázható meg, hogy hogyan hivatkozhat egy olyan ombudsmani anyagra, amely sehol sem állítja, hogy a szülői kezdeményezés követelményén felül kellene emelkedni! Kaltenbach Jenő a beszámoló hivatkozott részében az Ebktv. 28. §-án megy végig, egyenként értelmezve a jogszerű elkülönítés feltételeit, kifejezetten pedig a jogszerűen megszervezett kisebbségi oktatással szemben támasztott követelményeket. S valóban azt írja: „a kisebbségi oktatás három lényeges ponton különbözik a szegregációtól: az önkéntességben, az elkülönítés céljában, valamint az azonos minőség biztosításában”.²¹ A kisebbségi ombudsman hivatkozik továbbá azokra a nemzetközi egyezményekre, amelyek megengedik az önkéntes elkülönítést, azonban sehol sem állítja, hogy a tételes szabályozáshoz képest a szülői kezdeményezés követelménye másodlagos vagy teljesen elhagyható lenne. Nem is tehet-e ezt, hiszen a kisebbségi oktatás megszervezése korábban és jelenleg is szülői kérelemhez volt kötve, nem is vitás, hogy a kisebbségi (ma már nemzetiségi) oktatás kizárólag a szülő kezdeményezésére szervezhető meg. Az eddigi gyakorlat ugyanakkor megmutatta, hogy önmagában a kisebbségi oktatás megszervezésére irányuló kérelem még nem értelmezhető az elkülönült oktatáshoz való beleegyezésként.

S mielőtt még bárki azzal a kézenfekvő érveléssel jönne, hogy talán a gyermekek legjobban felfogott – a hivatalos magyar fordítás szerint „mindenek felett álló” – érdeke²² vagy netalán a közérdek megkívánja, hogy a szülő ne választhasson szegregált oktatást gyermekének: a Kúria ezt a szálát is elvarrta. A D. H. és társai kontra Cseh Köztársaság²³ ügyre hivatkozó CFCEF ugyanis állította: sem a szabad iskola-választáshoz, sem pedig a szabad vallásgyakorláshoz való jog nem teszi lehetővé, hogy a szülő gyermeke számára faji alapon elkülönítő oktatást válasszon. A hivatkozott cseh ügyben ugyanis az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a papíron szülői kérésre speciális iskolába helyezett roma tanulók esetében azt állapította meg, hogy a szülő speciális oktatáshoz való hozzájárulása egy „olyan joglemondó nyilatkozattal érne fel, amely felmentést ad az egyenlő bánásmód követelménye alól. A Bíróság esetjoga értelmében azonban az Egyezményben biztosított jogról

csupán akkor lehet lemondani – már ha az ilyen joglemondó nyilatkozat megengedhető –, ha a lemondás ténye vitán felül áll, és ha a nyilatkozatot a tények teljes ismeretében adták, azaz ha az tájékozott beleegyezés eredménye és megkötés nélküli”.²⁴ Ezt követően a bíróság részletesen taglalta, hogy a szóban forgó esetben mit is ért ”informált döntés” alatt, végül pedig kimondta, hogy még ha tájékozott beleegyezésről is lett volna szó, nem fogadható el az ilyen „egyoldalú joglemondó nyilatkozat a faji alapú egyenlő bánásmód követelmények teljesítése alól, mert ez fontos közérdekekkel lenne ellentétes.”²⁵

Nyilvánvaló tehát, hogy a jogszerűen megszervezett felekezeti oktatáshoz hozzájáruló szülők ahhoz nem adhatták volna beleegyezésüket, hogy gyermekeiket egyúttal faji alapon is elkülönítsék, hiszen ez a közérdekekkel lett volna ellentétes. A Kúria a felperes ezen érveit azzal utasította el, hogy ítéletében újra értelmezte a D. H.-ítéletet, hiszen indokolása szerint abban a szülők a gyermekek oktatáshoz való jogáról nem mondhattak le (a speciális iskolákban ugyanis alacsonyabb minőségű oktatásban részesültek a roma gyermekek), míg a nyíregyházi telepi iskola esetében az oktatás megfelelő minősége nem volt vitatott. A fenti idézet alapján ugyanakkor könnyen belátható, hogy téves volt a Kúria értelmezése, az EJEK ugyanis egészen világosan faji alapú különbségtételre utal, jóllehet a hivatkozott ügyben (is) az oktatáshoz való joggal összefüggésben érte diszkrimináció a kérelmezőket.

A fentiekből látható, hogy a Kúria a szülői kezdeményezés és beleegyezés elvét – a törvény szövegével és szellemével ellentétes módon – a beleegyezésre szűkítette le, és kizárólag a vallási elemet vizsgálta – eltekintve a faji elkülönítés vizsgálatától –, és itt is csak a bizonyítékokkal ellentétes következtetés révén juthatott arra, hogy a szülők beleegyezése a vallásos nevelésre vonatkozóan megvalósult. A törvénnyel és a tényekkel szembeni küzdelem során ráadásul elbukott a D. H.-ítéletből levezethető követelmény, hogy senki nem mondhat le a gyermeke faji diszkriminációtól mentes oktatáshoz való jogáról.

AZ ELKÜLÖNÍTÉS TARTALMI INDOKA

Tegyük fel, hogy minden beiratkozó szülő tisztában volt azzal, hogy gyermeke görögkatolikus oktatásban fog részesülni; sőt, az iskolanyitás kezdeményezésében is része volt. (Bár láttuk, hogy ezek egyike sem teljesült.) Ahhoz azonban, hogy az elkülönítés jog-

szerű legyen, még további három feltételnek is teljesülnie kell (az iskola célja vagy tanrendje indokolja az elkülönítést; az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri; az oktatás megfelel az állami követelményeknek). Talán a második feltétel a legfontosabb: vagyis, hogy az oktatás célja, illetve tartalma is indokolja, hogy külön iskolában vagy osztályban tanítsák a gyerekeket.

Nemzetiségi kimentés esetén itt tipikusan azt kell a fenntartónak bizonyítania, hogy a nemzetiségi oktatás tanrendje vagy az oktatás nyelve kizárja azt, hogy ez a típusú oktatás többségi (integrált) közegben is biztosítható legyen. Ezt azonban eddig egyik roma nemzetiségi oktatásra hivatkozó szegregátornak sem sikerült bizonyítania. A roma nemzetiségi oktatás egyébként ma az iskolai elkülönítés egyik legelterjedtebb „fedőtörténete”: véletlenül azokban az iskolában folyik a roma identitás megerősítése érdekében nemzetiségi oktatás, amelyek hagyományosan a cigány gyermekek gyűjtőhelyeiként

funkcionáltak. A roma nemzetiségi oktatásról igen részletes és átfogó jelentést adott ki az alapvető jogok biztosa, amelyben határozottan rámutat arra, hogy a „roma nemzetiségi oktatás és az iskola/tanulók rossz teljesítménye – ha csupán indirekt módon is, de – a gyakorlatban szorosan összetartozó fogalmak”.²⁶

Nincs azonban kimunkált bírói gyakorlat arra, hogy az elkülönítés indokoltságát egy felekezeti iskolának miként szükséges alátámasztania. Érdekes módon a Kúria idézi a Károli-döntést,²⁷ nevezetesen annak jogszerűségét hangsúlyozza, hogy az egyház „a lelkesi és vallásstanári képzés során legitím és ugyancsak felülbíráhatatlan módon jeleníti meg az egyház e kérdésben vallott felfogását”. Bár az ítéletből nem derül ki, hogy a görögkatolikus cigány többségű iskolát mely hitéleti, vallási elgondolás legitimálja, talán a cigánypasztorációs cél lehet az, amely a Kúria szerint megteremt a lehetőséget a cigány gyermekek külön nevelésére. Az indokolásban egyetlen helyen történik utalás a romapasztorációra, mégpedig a felperes valószínűsítési kötelezettsége körében. A Kúria elismeri, hogy a felperes valószínűsítette, hogy a Huszártelepi iskolába túlnyomórészt roma tanulók járnak, amit szintén alátámaszt, hogy az egyházi alperesek szándéka az iskola átvételével és működtetésével a romapasztoráció volt, „ami elfogadható[,] és nem merült fel olyan adat, amely ezt az indokot kétségessé tenné. Ebből viszont okszerűen levonható az a következtetés, hogy a II-IV. r. alperesek olyan helyen keresték működtethető iskolát, ahol romapasztorációs tevékenységük eredményes lehet, azaz[,] ahol a tanulók egésze vagy nagyobb többsége a cigány etnikumhoz tartozó gyerekekből áll”.

Mindezek ellenére, talán csúsztatás lenne azt állítani, hogy az Kúria szerint azért teheti meg az egyház, hogy szegregált lakótelepen nyit iskolát (amelyet korábban épp a szegregáció miatt zártak be), mert cigánypasztorációs céljai csak így, ilyen etnikai közegben valósíthatók meg, hiszen ez így ebben a formában nem jelenik meg az ítéletben, arra csak következtetni lehet esetleg. Azonban ugyanerre a következtetésre jutott az alapvető jogok biztosa is legutóbbi, oktatási elkülönítéssel foglalkozó jelentésében: álláspontja szerint is az olvasható ki a Kúria ítéletéből, hogy az egyház cigánypasztorációs céljai teszik indokolttá az elkülönítést.²⁸ S miként egy kolléga szellemenesen megjegyezte, ha ez így van, akkor mi lenne a gátja annak, hogy melegpasztoráció néven az LMBTQI embereket is elkülönítsék – és a sor folytatható.

A Kúria végül megadja az indokát az elkülönítésnek. Ítélete szerint a szülőnek nem csupán arra van joga, hogy gyermekének vallásos nevelést biztosító iskolát válasszon, de arra is, hogy a lakóhelyéhez közeli egyházi iskolába járjon! Hiszen ha nem lenne meg ez a joga, akkor bizony semmi sem indokolná, hogy a görögkatolikusoknak miért kell Nyíregyházán külön egyházi iskolát fenntartaniuk a cigányoknak és a belvárosban a nem cigányoknak. És mivel ehhez joguk van a szülőeknek, a Kúria szerint már nem is releváns, hogy egyébként mivel indokolták a jelentkezési lapokon az iskolaválasztást.²⁹ S bár a Kúria szerint átjárható a két intézmény, vagyis valóban érvényesül az iskolaválasztás szabadsága, valamiért mégsem buszoznak a belvárosból gyerekek a Guszevbe, sem pedig fordítva.

A nyíregyházi iskolaügy talán azért is nevezhető a balogi közoktatás állatorvosi lovának, mert nemcsak egyházi fenntartású intézményről van szó, amelyek terjedését a miniszter támogatja, szorgalmazza, de az egyúttal a felzárkóztató oktatást is homogén etnikai közegben képzelel el. Az egyház a perben ugyanis azzal is érvelt, hogy az Ebktv. jelenlegi kimentési szabályai aránytalanul megnehezítik, adott esetben ellehetetlenítik az Alaptörvény társadalmi felzárkóztatásra vonatkozó rendelkezéseit.³⁰ Az Ebktv. rendelkezései az egyházi képviselő szerint „indokolatlan túlsúlyt tartalmaznak a diszkrimináció tilalmát illetően, nem feleltethetőek meg a társadalmi felzárkózás követelményének”.³¹ Erre tekintettel az egyházi alperesek indítványozták az Ebktv. alkotmányosságának felülvizsgálatát, kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását.

A Kúria azzal utasította el az indítványt, hogy az Ebktv. alperesek által sérelmezett, az általános ki-

mentést kizáró rendelkezését éppen a Faji Egyenlőségi Irányelvre figyelemmel iktatta be a jogalkotó 2006-ban, s azt a bíróság még az új Alaptörvényre tekintettel sem találta aggályosnak. Amivel azonban adós maradt a Kúria, az annak tisztázása, hogy a társadalmi felzárkóztatás mint állami kötelezettség hogyan viszonyul az esélyegyenlőséghez és a diszkrimináció tilalmához; egyáltalán, hogyan kérhető számon a felzárkóztatás elmaradása, amikor sem a felzárkózásnak, sem a felzárkóztatásnak nincs jogi definíciója; nem tudni, hogy mi a tartalma ezeknek a fogalmaknak, vagy hogy pusztán politikai hívószavak-e. S bár látványosan könnyen lesöpörhető az asztalról minden olyan jogi érvelés, amely a diszkrimináció tilalmát a

felzárkózási igényre tekintettel megkérdőjelezi, az emberierőforrás-miniszter nyilatkozatai a mai napig visszaköszönnek az állami intézményfenntartó hivatalos dokumentumaiban. Így például a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) Pilisvörösvári Tankerületének egy szegregált iskolát érintő átszervezési javaslatában, amely az elkülönítést nem megszüntetni, hanem kibővíteni kívánta. A szóban forgó átszervezési javaslat indoklása szerint „Balog Zoltán miniszter úr álláspontját e témakörben megismertük. Meggyőződésünk, hogy elképzelésünk és a fentebb vázolt átszervezési javaslatunk [beilleszthető] az állam által elképzelt nevelési-oktatási törekvésekbe. [...] hátrányos helyzetű gyermekek oktatása, tehetség gondozása, felzárkóztatása előfeltétele annak, hogy felnőtt korukra részt tudjanak vállalni a társadalom szociális és gazdasági életében a többi állampolgárral azonos feltételek mellett.”³² Vagyis a KLIK – a miniszterhez hasonlóan – mint ha úgy vélné, hogy a homogén etnikai közegben történő felzárkóztatás az előfeltétele a (csak felnőtt korban esedékes) társadalmi beilleszkedésnek. S bár végül éppen a miniszter akadályozta meg az átszervezést a javasolt formában, látható, hogy a tárca felzárkózásról alkotott és kommunikált elképzelései az oktatás-irányítás legalsóbb fórumaira is beszivárogtak.

Ez azért is rémisztő, mert még az integrációt támogató korábbi kormányzati kommunikáció és támogatáspolitikája sem volt képes arra, hogy érdekeltté tegye a helyi önkormányzatokat a deszegregációban. Miként arra a Debreceni Ítéltábla is rámutatott, a jog önmagában elégtelen eszköz az iskolai szegregáció megszüntetéséhez. Mégis úgy tűnik, mára ez az egyetlen lehetőség. Amikor 2013-ban az állam elvette az iskolákat az önkormányzatoktól, meglelt volna a történelmi lehetősége, hogy fellépjen az elkülönítéssel szemben (is). A szegregáció 2010 óta rohamosan nő, és ez a tendencia 2013-ban sem állt

meg.³³ Az államosítás egyelőre nem hozott megoldást, hiszen még azokon a településeken sem avatkozott be a KLIK, ahol jogerős ítélet mondja ki a szegregációt (például Kaposváron vagy Győrben). De mit is várhatunk egy olyan központi hivataltól, amelynek minisztere abban hisz, hogy a cigány gyerekeket elkülönítve kell felzárkóztatni? A Kúria döntése után nehéz nem pesszimistának lenni, hiszen míg eddig a kérdés az volt, végrehajtja-e majd a KLIK az ítéleteket, ma már az, lesz-e mit végrehajtani.

HOGYAN TOVÁBB?

A per jogerősen lezárult, s miután a CFCF közérdekű igényérvényesítőként lépett fel egyéni érintettek perben állása nélkül, így sem az Alkotmánybíróság, sem az EJEB nem vizsgálhatja felül a Kúria döntését. Miként az a győri szegregációs per nyomán kiderült, az Alkotmánybíróság saját hatáskörét szűken értelmezve csak természetes személyeknek, vagy az adott ügyben közvetlenül érintett konkrét szervezeteknek biztosítja a bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatát.³⁴ Ettől eltér Kiss László meglehetősen progresszív különvéleménye (amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott), amelyben elismerte, hogy az alapjogok érvényesítésének is előfeltétele a kellő tájékozottság, s hogy az évekig tartó jogérvényesítési eljárás nyilvánosságával gyakran együtt járó társadalmi megvetettség, stigmatizáció bizony visszatartja a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat jogaik érvényesítésétől. Ezért a panaszeljáráshoz szükséges érintettség fogalmát különvéleménye szerint az Alaptörvény esélyegyenlőségi klauzulájának figyelembe vételével kellett volna értelmezni, lehetővé téve a közérdeket érvényesítő CFCF panasztételi jogát. Az EJEB az Alkotmánybíróság döntésével szemben előterjesztett kérelmet – ugyancsak érintettség hiánya okán – elutasította.³⁵ Amint erre a különvélemény is rámutatott, az érintettség ilyen értelmezése teljesen kiüresíti a közérdekű igényérvényesítést, legalábbis abban az értelemben, hogy a közérdekű keresetek alapján indult rendes bírósági eljárások kikerülnek az alkotmányossági felülvizsgálat köréből. Ennek elkerülése érdekében szükséges lenne az Ebktv. és az Abtv. összehangolása, valamint az alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségének megteremtése közérdekű igényérvényesítésként indított perekben is. Sajnos, azt viszont már nem fogjuk megtudni, hogy az Alkotmánybíróság milyen álláspontot képvisel a nyír-

KÉRDÉS, HOGY A JOGSÉRTÉS KÖZVETLEN ÉRINTETTJEI [...] HA AKARNAK, FORDULHATNAK-E KÖZVETLENÜL AZ EJEB-HEZ AZZAL, HOGY A KÚRIA DÖNTÉSE ALAPJÁN HATÉKONY JOGORVOSLATRA NEM SZÁMÍTHATNAK

egyházi iskolaügyben. Talán hamarosan mégis kiderül, hogy tényleg zsákutca-e a közérdekű igényérvényesítés. Kérdés, hogy a jogsértés közvetlen érintettjei – a Sója Miklós Iskolát választó Huszártelepi roma családok – „megugorhatják-e” a hazai bíróságokat, s ha akarnak, fordulhatnak-e közvetlenül az EJEB-hez azzal, hogy a Kúria döntése alapján hatékony jogorvoslatra nem számíthatnak.

Egy azonban biztos: az Európai Bizottság érdeklődéssel követi az eseményeket, s nem kizárt, hogy éppen a Kúria jogértelmezése ültetheti Magyarországot szégyenpadra – a cseh és szlovák kormányok után – a roma gyerekek elkülönítése miatt indított kötelezettségszegési eljárás során. Jó lenne azonban nem „külső” segítségre várni, hanem a több tízezer gyermeket érintő apartheid oktatáspolitikának egyszer s mindenkorra önként véget vetni.

JEGYZETEK

1. A Kúria 2015. április 22-i, Pfv.IV.20.241/2015/4. számú ítélete. Az ügyben született valamennyi ítélet elérhető a CFCF honapján: <http://cfcf.hu/jogi-dokumentum%C3%A1r>.
2. A „Little Rock Nine” kilenc afro-amerikai fiatal takar, akik az amerikai Legfelsőbb Bíróság mérföldkőnek számító *Brown v. Board of Education* döntését követően a központilag elrendelt integráció úttörőiként vonultak be a történelembe, miután 1957 őszén beiratkoztak a Little Rock Central High School középiskolába. Az arkansasi kormányzó szegregációpártiakat támogató intézkedései miatt végül Eisenhower elnök közbeavatkozására volt szükség, aki katonákat rendelt ki a diákok kíséretére az iskolába járáshoz. Lásd például ezt az értékelést az érintett állam legfelsőbb bíróságának későbbi bírójától, aki maga is a szegregált iskolába járt a híres beiratkozást megelőző évben: Robert L. Brown: *The Third Little Rock Crisis*, *The Arkansas Historical Quarterly*, 2006/1, 39–44.
3. EH 7/2015. polgári elvi határozat.
4. Desegregation and Action for Roma in Education-Network (DARE-Net projekt): *Kézikönyv a magyarországi iskolai szegregációs ügyek dokumentálásához és monitorozásához*, 2014, elérhető: <http://www.dare-net.eu/cms/upload/file/guide-for-monitoring-and-documenting-school-segregation-hungary-hungarian-2014.pdf>.
5. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való

- tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, L 180. szám, 2000.07.19.
6. Faji Egyenlőségi Irányelv, 5. cikk.
 7. Az Alapvető Jogok Biztosának tájékoztatása, AJB-1165/2013., 2013. február.
 8. Titkolták a számokat, elithálózatot épít az állam, *Nép-szabadság*, 2015. január 12., <http://nol.hu/belfold/elithalozatot-epit-az-allam-1509167>.
 9. A rendelettervezet a Roma Sajtóközpont egy cikk keretében hozta nyilvánosságra (<http://romasajtokozpont.hu/a-kormany-szerint-hazudunk-nem-mondjak-miben/>), amelyben a kormányzat egy korábbi cikkre írt válaszára reagált. Előzmények: <http://romasajtokozpont.hu/megis-torvenyes-lesz-az-iskolaiszegregacio-vallasi-alapon/>; <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/reagalas-a-roma-sajtokozpont-valotlan-allitasaira>. A rendelettervezet nyilvánosságra került szövege: <http://romasajtokozpont.hu/wp-content/uploads/2015/06/kormanyrendelet.pdf>.
 10. Az alapvető jogok biztosa és Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettese jelentése az AJB-6010/2014. számú ügyben az oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról, 24.
 11. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárságának 2014. november 6-i sajtóközleménye. <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/sajtokozlemeny>.
 12. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 16.P.20.812/2007., Debreceni Ítéltábla, Pf. I.20.095/2010/6., Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.037/2011/7., az ügy részletes leírása elérhető: <http://cfcf.hu/j%C3%A1szlad%C3%A1ny-m%C3%A9g-mindig>.
 13. A Legfelsőbb Bíróság 2008. november 19-i ítélete, Pfv. IV.20.936/2008/4., 18. o.
 14. Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság, 3.P.20.950/2008/36., Győri Ítéltábla, Pf.V.20.416/2010/3., Kúria Pfv.IV.20.068/2012/3., Alkotmánybíróság IV/3311-9/2012.,
 15. A Győri Ítéltábla 2011. október 4-i ítélete, Pfv.V.20.416/2010/3., 7.
 16. A Pécsi Ítéltábla 2010. május 20-i ítélete, Pf. I.20.061/2010/7., 9. A kaposvári ügy leírása elérhető: <http://cfcf.hu/kaposv%C3%A1r-ii-deszegreg%C3%A1ci%C3%B3s>.
 17. A Legfelsőbb Bíróság 2010. november 24-i ítélete, Pfv. IV.21.568/2010/5., 5.
 18. A rendelettervezet nyilvánosságra került szövege: <http://romasajtokozpont.hu/wp-content/uploads/2015/06/kormanyrendelet.pdf>. Az ügy körülményeiről lásd a 8. végjegyzetet.
 19. A Nyíregyházi törvényszék 2014. február 28-i, 10.G.15-13-040 099/22. sz. ítélete, 32. o.; a Debreceni Ítéltábla 2014. november 6-i, Gf.I.30.347/2014/10. számú ítélete, 18.
 20. A Kúria Pfv.IV.20.241/2016/4. számú, 2015. április 22-i ítélete, 18.
 21. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2005-ös évről, VI. fejezet 3.4., http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/04-29-2008_10_43_30/besz_2005.html.
 22. 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről, 3. cikk. Az angol eredetiben: „the best interests of the child”.
 23. D. H. és társai kontra Cseh Köztársaság, 57325/00. sz. kérelem, a Nagykamara 2007. november 13-i ítélete.
 24. Uo. 202. §.
 25. Uo. 204. §.
 26. Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettese jelentése a nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetéről, AJB-3894/2012.
 27. A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.678/2005/5. számú döntése.
 28. Az alapvető jogok biztosa és Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettese jelentése az AJB-6010/2014. számú ügyben az oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról, 17.
 29. A Kúria 2015. április 22-i, Pfv.IV.20.241/2015/4. számú ítélete, 21.
 30. II-IV. r. alperesek 2014. november 4-i beadványa, 3.
 31. Uo.
 32. Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Pilisvörösvári Tankerülete, Piliscsabai Jókai Mór Általános Iskola (profilbővítési) átszervezési javaslata, 2015. február 19., <http://cfcf.hu/sites/default/files/1.%20Mell%C3%A9klet%20-%20sz.%20J%C3%B3kai%20iskola%20%C3%A1tszervez%C3%A9se%20%281%29.pdf>.
 33. A közoktatás indikátor rendszere, 2015, MTA KRTK KTI, 130., <http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>.
 34. Az Alkotmánybíróság 2013. június 17-i, IV/3311-9/2012. számú végzése, 2.
 35. Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány Magyarország elleni ügye, kérelem száma: 786/14, 2014. március 25, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":\["786/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 3. ÉS 8. CIKKE A KÍNZÁS ÉS EMBERTELEN BÁNÁSMÓD TILALMA; A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG

Elberte Lettország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. Dzintra Elberte férje, Egils Elberts, 2001. május 19-én autóbalesetben elhunyt. A holttestet a balesetet követő napon átszállították az országos igazságügyi orvostani központba (*Valsts tiesu medicīnas ekspertīžu centrs*), ahol felboncolták. A kérelmezőnek a gyászszertartáson feltűnt, hogy néhai férje lábai össze voltak kötve, a holttestet így temették el.

2003 márciusában a lett rendőrség vizsgálatot indított emberi szervek és szövetek 1994 és 2003 között történt illegális eltávolítása ügyében. Ennek során megkeresték Dzintra Elbertét is, és tájékoztatták arról, hogy a temetés előtt az igazságügyi orvostani központban szöveteket távolítottak el a néhai férje testéből. A szöveteket azután – egy államilag jóváhagyott megállapodás keretében – egy német gyógyszergyártó cégnek továbbították, amely bioimplantátumokat készített belőlük.

A kérelmező feljelentése nyomán nyomozás indult. Az eljárás során a hatóságok azzal szembesültek, hogy az eset idején hatályos, az elhunyt személyek testének védelméről és az emberi szervek és szövetek eltávolításáról szóló törvény rendelkezéseit többféle módon is lehetett értelmezni. A jogszabály kimondta, hogy mindenkinek joga van szerveinek vagy szöveteinek eltávolításához hozzájárulni vagy az ellen tiltakozni. Az érintett nyilatkozatát rögzítették az egészségügyi dokumentációjába, valamint – egy pecsét formájában – az útleveleibe is. Szerveket, illetve szöveteket azonban nyilatkozat hiányában is el lehetett távolítani, kivéve, ha az ellen a legközelebbi rokonok tiltakoztak.

Az igazságügyi orvostani központ véleménye szerint a lett rendszer az ún. feltételezett beleegyezésen alapul, amelynek értelmében a szervek vagy szövetek eltávolíthatók azon személyek testéből, akik életükben nem tiltakoztak e beavatkozás ellen. Mivel sem Egils Elberts, sem pedig a kérelmező nem tett ilyen nyilatkozatot, az igazságügyi orvostani központ munkatársa jogszerűen eltávolíthatta a szöveteket a holttestből. A nyomozóhatóság ezzel szemben azon

az állásponton volt, hogy Lettországban a törvény szerint működő rendszer alapja a tényleges beleegyezés; ennek értelmében holttestből szerv vagy szövet csak akkor távolítható el, ha ez egyén ehhez még életében kifejezetten hozzájárult, illetve ennek hiányában akkor, ha hozzátartozói abba beleegyeznek.

Az értelmezésbeli bizonytalanságot végül a lett törvényhozás oldotta fel. A 2004-ben módosított törvény egyértelművé tette, hogy Lettország a feltételezett beleegyezésen alapuló rendszert alkalmazza. A rendőrség emiatt – korábbi álláspontját megváltoztatva – előbb 2005 decemberében, majd 2006 januárjában bűncselekmény hiányában megszüntette az eljárást. Ezt követően azonban a legfőbb ügyészség többször is megsemmisítette az nyomozást megszüntető rendőrségi határozatokat, ezért a vizsgálat több alkalommal is újra indult. A fellebbviteli ügyészek ugyanis azon az állásponton voltak, hogy az igazságügyi orvostani központ munkatársa megsértette a vonatkozó jogszabályokat, így a szövetek eltávolítása jogellenes volt.² 2008. április 14-én azonban elévülés miatt ismételtelen megszüntették az eljárást.

Az igazságügyi orvostani központ egyik munkatársa mindeközben – eljárási hibákra hivatkozva – panaszt tett a rendőrség és az ügyészek ellen, így az ügy bírósági útra terelődött. 2008. június 26-án az illetékes törvényszék kimondta, hogy az érintett szakértőnek nem kellett értesítenie a kérelmezőt a hozzájárulási vagy tiltakozási jogának gyakorlásával kapcsolatban, az elhunyt személyek testének védelméről, valamint az emberi szervek és szövetek eltávolításáról szóló törvény ugyanis nem írt elő számára ilyen kötelezettséget. A testület ezért megsemmisítette a 2008 áprilisában született határozatot, és az ügyet visszaküldte a rendőrséghez. Utóbbi 2008. június 27-én bűncselekmény hiányában végleg lezárta a nyomozást.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező azt kifogásolta, hogy a férje szöveteit a hozzájárulása nélkül távolították el. Továbbá azt állította, hogy a szövetek eltávolításának körülményeit illetően a lett hatóságok teljes bizonytalanságban tartották őt, valamint azt, hogy súlyos lelki megrázkódtatást okozott számára annak felfedezése a temetés előtt, hogy a férje lábai össze vannak kötözve. Végezetül azt is sérelmezte, hogy a lett jogszabályok lehetővé tették a szervek vagy szövetek eltávolításával kapcsolatos jogosultságok eltérő értelmezését. Dzintra

Elberte a kérelmében az EJEE 8., 3. és 13. cikkére hivatkozott.

*A döntés.*³ Miután röviden ismertette az ügy sorát a nemzeti eljárásban, az EJEB felsorolta a vonatkozó nemzetközi és uniós, illetve nemzeti jogszabályokat. A Bíróság mindezek után először a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben vizsgálta meg az esetet.

A Bíróság korábbi esetjogát áttekintve felidézte, hogy már több kegyeleti kérdést is a „magánélet” és a „családi élet” tág fogalmainak körébe sorolt. Így például a kérelmezők magán- és családi életébe való beavatkozásnak minősítette azt, amikor a hatóságok késedelmesen szolgáltatták vissza a szülők részére gyermekük holttestét. Hasonló megállapításra jutott azokban az esetekben is, amikor a nyomozóhatóságok megtagadták az elhunyt személyek maradványainak kiadását a hozzátartozók részére. Elberte asszony kérelméhez hasonló eset viszont még nem fordult elő az ítélkezési gyakorlatban. Mivel azonban a felek nem vitatták, az EJEB megállapította, hogy a kérelmező joga a férje szöveteinek eltávolításához való hozzájárulásra az Egyezmény 8. cikkének hatálya alá tartozik.

Az Bíróság először is konstataulta, hogy a lett hatóságok beavatkoztak a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába, mivel a megfelelő tájékoztatás hiányában Dzintra Elberte nem gyakorolhatta a vonatkozó törvény által a részére biztosított tiltakozási jogot.

A beavatkozás törvényességével kapcsolatban az EJEB abból indult ki, hogy a lett hatóságok különbözőképpen értelmezték az említett törvény előírásait. A testület szerint az Igazságügyi Orvostani Központ, a rendőrség, az ügyészség és illetékes lett bíróság közötti egyetértés hiánya arra utal, hogy a vonatkozó jogszabály nem határozta meg kellőképpen az eljáró szakemberek vagy hatóságok kötelezettségeit és mérlegelési jogkörét.

A Bíróság felidézte továbbá, hogy a törvényesség elvéből következően az államok kötelesek biztosítani az általuk hozott jogszabályok végrehajtásának jogi és gyakorlati feltételeit. Álláspontja szerint azonban a lett rendszer nem felelt meg ennek a követelménynek: noha a kérelmező jogosult lett volna kifejezni álláspontját a szövetek eltávolításával kapcsolatban, a megfelelő tájékoztatást biztosító előírások hiányában nem rendelkezett információval e jog gyakorlását illetően.

A Bíróság kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban is, hogy a vonatkozó jogszabályok megfelelő védelmet nyújtanak az önkényeskedés ellen. Az ügyben szereplő, államilag jóváhagyott megállapodás keretében végrehajtott szöveteltávolítás ugyanis nem el-

szigetelt eset volt, hanem számos néhai lett állampolgárt érintett. Ez a helyzet fokozottan indokolta a megfelelő intézkedések meghozatalát. A garanciális rendelkezések hiányában azonban a kérelmező nem tudta kellően felmérni, hogy milyen módon gyakorolhatná a számára biztosított tiltakozási jogot.

A testület ezért megállapította, hogy a vonatkozó lett jogszabályok tekintetében nem teljesültek a jog minőségével kapcsolatos követelmények. A kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogába való beavatkozás ezért nem felelt meg a törvényben meghatározottság kritériumának. Következésképpen sérült az Egyezmény 8. cikke.

A kínzás tilalmával kapcsolatban az EJEB-nek azt kellett eldöntenie, hogy – figyelemmel az eset körülményeire – Dzintra Elberte szenvedése elérte-e azt a szintet, amely révén az ügy az az Egyezmény 3. cikkének hatálya alá tartozhat. A bírósági gyakorlat következetesen elismeri a súlyos emberi jogi jogsértéseknek az áldozatok családtagjaira gyakorolt pszichés hatásait. Ahhoz azonban, hogy a lelki szenvedés okozása embertelen vagy megalázó bánásmódot valósítson meg, további speciális tényezőknek kell fennállnia. Ilyennek minősül például a kérelmező és az áldozat közötti szoros családi kapcsolat, valamint az a mód, ahogy az adott ügyben illetékes hatóságok eljártak.

A Bíróság a jelen ügyben mindenekelőtt azt vette figyelembe, hogy Elberte asszony szenvedései meghaladták a közeli hozzátartozók elhalálásával járó gyász megszokottnak tekinthető mértékét. Egyrészt szorongás alakult ki benne amiatt, hogy hosszú időn keresztül nem szerezhette bizonyosságot arról, hogy néhai férje holttestéből milyen szöveteket távolítottak el, milyen módon és milyen célból. Dzintra Elberte ugyanis csak a hivatalos rendőrségi vizsgálatot megkezdését követően szerzett tudomást az igazságügyi orvostani központban folyó tevékenységről. Másrészt az a mód, ahogyan az érintett hatóságok eljárak, valamint a jogértelmezésbeli bizonytalanságok a tehetetlenség érzetét keltették a kérelmezőben egy olyan helyzetben, amikor a magánéletének egy különösen érzékeny aspektusát érintő személyiségi jogának, a férje testéből való szövetkivétel megtagadásához való jogának sérelmével szembesült. Ezt tovább súlyosbította a tény, hogy nem részesülhetett megfelelő kártérítésben. Végezetül pedig szenvedést okozott a számára az a felismerés is, hogy férjét valószínűleg az igazságügyi orvostani központban történtek miatt temették el összekötözött lábakkal.

Az EJEB hangsúlyozta, hogy a szervek és szövetek transzplantációja tekintetében nemzetközi szinten elismert alapelv az emberi testtel való méltó bá-

násmód, amely kiterjed a halált követő állapotra is. A testület szerint a vonatkozó nemzetközi instrumentumok célja egyértelműen az, hogy „mindenki” számára biztosítsák az emberi méltóságot, önazonosságot és integritást. E védelem minden már megszületett személyt megillet; függetlenül attól, hogy az érintett életben van-e, vagy esetleg már elhunyt.⁴

A Bíróság végül felidézte, hogy az állandó gyakorlat értelmében az emberi méltóság tiszteletben tartása az Egyezmény lényegének kiemelkedően fontos eleme. A bánásmód az Egyezmény 3. cikke szerint akkor minősül „megalázóknak”, ha az lealacsonyító az egyénnel szemben, és ellentétes az emberi méltóság tiszteletben tartásának elvével. Mivel pedig a kérelmező szenvedését nemcsak a jogainak sérelme és az igazságügyi orvostani özpont eljárása körüli bizonytalanság okozta, hanem a férje holttestével való bánásmód is gyötrelmet okozott számára, az EJEB ezért megállapította a kínzás tilalmának sérelmét.

A kérelem fennmaradó részét a testület nem tartotta szükségesnek külön vizsgálni.

Kommentár. Az Elberte-ügyben hozott ítélet rövid időn belül a második olyan döntés, amelyben az EJEB a szerv- és szöveteltávolítás letterszági, feltételezett beleegyezésen alapuló rendszerét kifogásolta. A testület a Petrova Letterszág elleni ügyéhez hasonlóan jelen esetben is azt állapította meg, hogy a megfelelő garanciák hiánya miatt a kérelmező nem gyakorolhatta néhai férje testével kapcsolatban a hozzátartozók számára egyébként a vonatkozó törvényben biztosított tiltakozási jogosultságot.⁵

Dzintra Elberte esetének érdekessége ugyanakkor az az érvelés, ahogyan a testület megállapította a kínzás tilalmának megsértését, a kérelmezőnek okozott lelki szenvedést alapul véve. A Bíróság ugyanis a jelen ügyben abszolút elsőbbséget adott az ún. procedurális igazságosság érvényesülésének. E fogalom értelmében az érintetteket gyakran nem is az általuk indított eljárás eredménye, hanem sokkal inkább az eljárás lefolytatásának módja érdekli. Az procedurális igazságosság érvényesülése olyan tényezők mérlegelését teszi szükségessé, mint a részvétel lehetősége, az eljáró szervek semlegessége, a kérelmezőnek kijáró tisztelet, illetőleg az eljáró szerv részéről tanúsított hozzáállás.⁶ Az említett faktorokat az EJEB rendszerint figyelembe veszi az EJEE-ben foglalt jogokból eredő ún. eljárási kötelezettségek érvényre juttatása során.

Az EJEB azonban nem minden esetben mérlegeli a procedurális igazságosság kérdéseit. Példaként az Elberte-ügyhöz némileg hasonló Mehmet és Bekir Şentürk által Törökország ellen indult eljárás említhető.⁷ Az eset alapját az képezte, hogy Mehmet

Şentürk terhes felesége, miközben egyik kórházból a másikba szállították át, során meghalt. Ezt megelőzően a kérelmező és az elhunyt több egészségügyi intézményt végigjárt orvosi segítséget keresve, a megfelelő ellátást azonban sehol sem kapták meg, a nő súlyos egészségi állapotáért felelős elhalt magzat eltávolításáért ugyanis az orvosok nem tettek semmit. Az első kérelmezőnek emiatt először is szembe kellett néznie a felesége és a meg nem született gyermeke elvesztésével, valamint azzal a „kafkai” élménnyel, amelyet az öt különböző kórház felkeresése jelentett.⁸ Az strasbourgi testület azonban nem találta szükségesnek a Mehmet és Bekir Şentürk kérelmének ezt – a 3. cikk alapján – sérelmező vonatkozását megvizsgálni, így a procedurális igazságosság tekintetében kifogásolható módon járt el.

A Bíróság Dzintra Elberte esetében viszont pontosan az eljárási igazságosság elemeit vette figyelembe, amikor a kérelmezőnek okozott szenvedés súlyosságát mérlegelte: egyrészt a szövetek eltávolításának körülményeire vonatkozó információk hiánya mellett az illetékes hatóságok eljárását, a jogértelmezéssel bíró bizonytalanságokat és a kártérítés elmaradását. A testület e tényezőkre alapozva állapította meg, hogy a nő gyötrelmei meghaladták a gyász szükség-szerű mértékét. Az ügy körülményeinek empatikus vizsgálata ily módon lehetőséget teremt, hogy a hasonló jogsértést megélt kérelmezők a jövőben megfelelő elégtételt kapjanak az EJEB előtt.

Buzás Péter

AZ EGYEZMÉNY 6. CIKKE TISZTESSÉGES TÁRGYALÁSHOZ VALÓ JOG

Urechean és Pavlicenco Moldova elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmezők ellenzéki politikusok. Két televíziós műsorban a moldovai elnökkel készítettek interjúkat különböző témákban (pl. gazdaság, igazságszolgáltatás, külpolitika, választások). Az interjúk során az elnök kijelentette, hogy az első kérelmező – aki Chişinău polgármestere volt – „a korrupció nagyon erős, maffia-típusú rendszerét hozta létre”, míg a második „egyenesen a KGB-től érkezett”. Mindkét politikus becsületsértési eljárást kezdeményezett, de a moldovai bíróságok álláspontja szerint az elnök mentelmi jogot élvez, ezért nem vonható felelősségre a mandátumának gyakorlása során kifejezett véleménye miatt.

*A döntés.*¹⁰ A kérelmezők szerint azzal, hogy a hazai bíróságok elutasították a becsületsértési keresetük érdemi vizsgálatát, megsértették az Egyezmény 6. cik-

kének (1) bekezdésében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jogukat. Az nem volt vitás, hogy a kérelmezők bírósághoz való hozzáféréseinek joga korlátozva volt azáltal, hogy a hazai bíróságok elutasították az elnökkel szemben benyújtott becsületsértési keresetük érdemi vizsgálatát. A felek azt is elfogadták, hogy a korlátozás „törvényben meghatározott” volt, és legitím célt szolgált. A kérdés az, hogy megfelelő egyensúlyt teremtettek-e az egymással versengő érdekek között, azaz az elnök hivatalának gyakorlása során történő véleménynyilvánítási szabadságának védelméhez fűződő közérdek, valamint a kérelmezők bírósághoz való hozzáféréseinek érdeke, illetve azon érdeke között, hogy a panaszukra indokolással ellátott választ kapjanak.

A moldovai alkotmány 81. § (2) bekezdése szerint az elnök mentelmi jogot élvez, ám ez a véleménynyilvánítása tekintetében nem abszolút: az csak a megbízatásának gyakorlása során kifejezett véleményekre terjed ki. Az elnökkel szembeni rágalmazási eljárás kizárása kivételt képezett a rágalmazó és sértő véleményekért viselt polgári jogi felelősségre vonatkozó általános szabálya alól. A Bíróság rámutatott, hogy bár az államfőnek nem feladata – ellentétben egy parlamenti képviselővel –, hogy részt vegyen a nyilvános vagy a politikai vitákban, egy demokratikus társadalomban elfogadhatónak kell lennie, hogy az államok bizonyos, funkcióhoz kapcsolódó immunitást nyújtanak az államfőknek annak érdekében, hogy megvédjék a véleménynyilvánítási szabadságukat a funkciójuk gyakorlása során, és ezzel fenntartsák a hatalmi ágak szétválasztását. Ám az ilyen mentességet – a polgári jogi felelősség általános szabálya alóli kivételt – szabályozni kell, és világos módon és szűken kell értelmezni. Azonban az elnök mentelmi jogára vonatkozó alkotmányos rendelkezések nem határozták meg a rágalmazási perekkel szembeni mentesség határait, és az alkotmánybíróság sem értelmezte azt. A Bíróság szerint a moldovai bíróságok nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy az elnök a kijelentéseit a megbízatásának gyakorlásán belül tette-e. Ráadásul az elnöknek biztosított mentelmi jog örökre szólt, és abszolút volt, amit a becsületsértési keresetekkel szemben sem lehetett felfüggeszteni. A kérelmezők így mandátumának lejárta után sem fordulhattak bírósághoz. A mentelmi jog ily módon történő alkalmazása – anélkül, hogy tovább vizsgálnák a közérdek versengő szempontjait – azt szolgálja, hogy az államfőt mindenre kiterjedő mentességgel ruházzák fel. A Bíróság szerint az ilyen, teljes körű sérthetetlenség és immunitás biztosítása kerülendő.

A másik kérdés, amelyet vizsgálni kell, az alternatív lehetőségek hiánya. A kormány azt állította, hogy a kérelmezőknek mint politikusoknak a médi-

át kellett volna igénybe venniük, hogy kifejezzék álláspontjukat az elnök rájuk vonatkozó állításairól. A második kérelmező meg is próbált műsoridőt kérni attól a csatornától, ahol az államfő a vitatott kijelentéseit tette, de hiába. A Bíróság ennek kapcsán rámutatott, hogy az idő tájt Moldovában csak két országos lefedettségű sugárzó televíziós csatorna létezett, amelyek közül az egyik nem volt hajlandó műsoridőt biztosítani az egyik kérelmezőnek, a másik pedig a közszolgálati televízió volt. Tekintettel erre, valamint a Manole és mások Moldova elleni ügyben¹¹ az állami televízió cenzúrázási gyakorlatára tett megállapításokra, a Bíróság nem volt meggyőződve arról, hogy a kérelmezők rendelkezésére hatékony eszközök álltak volna arra, hogy az államfő által főműsoridőben, egy országos lefedettségű televíziós csatornában ellenük felhozott vádakot kivédjék. A Bíróság ezért 4:3 arányban kimondta, hogy az a mód, ahogyan a mentelmi jogot a jelen esetben alkalmazták, aránytalanul korlátozta a kérelmezők bírósághoz való hozzáféréseinek jogát, amivel megsértették az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdését.

A különvéleményt megfogalmazó bírák szerint a hazai bíróságok megfelelően alátámasztották, hogy az elnök kijelentései a mandátumának gyakorlásának körébe tartoztak. Szerintük a Manole-ügyben tett, az állami televízió cenzúrájára vonatkozó megállapítások irrelevánsak. A kérelmezők élhettek volna a válaszadás jogával vagy más, hazai jogszabályok által nyújtott alternatív jogorvoslati lehetőséggel a becsület, a méltóság és a szakmai jóhírnév megsértésének esetén. A kérelmezők politikusi minőségükben azon személyek kategóriájába estek, akik tetteiket nemcsak a sajtó, hanem – és mindenek előtt – a közérdeket képviselő testületek alapos ellenőrzésének is kiteszik, ennek következtében a jó hírnevük sérelmének kockázata elkerülhetetlen. Szerintük tehát a 6. cikk (1) bekezdését nem sértették meg.

Kóczián Sándor

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

D. és mások Belgium elleni ügye¹²

Az ügy körülményei. D. és R. – egy közelebbről meg nem nevezett időpontban – Ukrajnába utazott, ahol 2013. február 26-án póttanyaság¹³ útján világra jött A. A házaspár bejelentette a gyermek születését az ukrán hatóságoknak, amelyek kiállították számukra

a születési anyakönyvi kivonatot, amelyben D.-t apaként, R.-t pedig anyaként tüntették fel. A dokumentumban nem szerepelt utalás a pótanyságra.

2013. március 15-én a kérelmezők útlevél kiállítását indítványozták a kijevi belga nagykövetségnél A. számára. A kérelem teljesítését azonban a külképviselet megtagadta, mivel a házaspár nem tudta bemutatni az R. terhességét és kórházi kezelését alátámasztó igazolásokat.

2013. március 19-én ezért a házaspár az illetékes brüsszeli bírósághoz fordult, azt kérve, hogy kötelezze a nagykövetséget a szükséges dokumentum kiállítására. A testület azonban 2013. április 5-én megalapozatlannak találta a keresetüket, mivel több kérdés vonatkozásában nem tudták azt elégséges bizonyítékokkal alátámasztani. A törvényszék külön is kiemelte az alkalmazott mesterséges megtermékenyítési technika, A. születésének körülményei és a vérségi kapcsolat bizonyíthatatlanságát mint a döntése alapjául szolgáló indokokat. D. és R. fellebbezett a határozat ellen.

2013. április 25-én a házaspárnak vissza kellett térnie Belgiumba, mivel az ukrán tartózkodási engedélyük lejárt. Ezt követően azonban többször is meglátogatták A.-t Ukrajnában.

2013. július 31-én a brüsszeli fellebbviteli bíróság helyt adott a kérelmezők keresetének. A döntést a testület egyrészt arra alapozta, hogy számos – időközben a rendelkezésére bocsátott – bizonyíték alátámasztja a férj biológiai apaságát. Másrészt az apa és a gyermek közötti kapcsolat elismerése nem sértené a belga közrendet. Végül pedig a bíróság szerint A. fogantatása és születésének körülményei megfeleltek az ukrán jogszabályoknak. A testület ezért arra utasította a belga hatóságokat, hogy állítsák ki a gyermek Belgiumba utazásához szükséges okmányokat.

2013. augusztusában a kérelmezők és a gyermek hazatért Belgiumba, ahol azóta is élnek.

Az EJEB-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők egyrészt kifogásolták, hogy a belga hatóságok nem engedélyezték A.-nak a beutazást Belgium területére. Másrészt azt, hogy e döntés miatt időlegesen elválasztották őket a gyermektől, ami súlyosan károsította a közöttük fennálló kapcsolatot. Szerintük ez az eljárás sértette az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát. Végeterül pedig azt panaszolták, hogy nem állt rendelkezésükre megfelelő jogorvoslat, amelyet a hazai eljárások elhúzódása miatt igénybe vehettek volna. A kérelmükben az Egyezmény 3., 6., 8. és 13. cikkének sérelmére hivatkoztak.

*A döntés.*¹⁴ Miután röviden ismertette az ügy sorát a nemzeti hatóságok előtt, valamint a vonatkozó nemzeti jogszabályokat, az EJEB először is az Egyezmény 37. cikk (1) bekezdése alapján törölte az ügy-

lajstromból a belga hatóságoknak az utazási okmányok kiállítását visszautasító döntése elleni kérelmet, tekintettel a brüsszeli fellebbviteli bíróság 2013. júliusában meghozott ítéletére.

A testület ezt követően a kérelmezők és a gyermek ideiglenes elválasztását vizsgálta meg a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben. Emlékeztetett arra, hogy a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog feltételezi a család meglétét, vagy legalábbis egy olyan kapcsolat fennállását, amely potenciálisan azzá fejlődhet. Ezzel kapcsolatban az EJEB megjegyezte, hogy a kérelmezők fel kívánják nevelni A.-t, és lépéseket tettek annak érdekében, hogy családi életet élhessenek. Belgiumba történő hazatérésük óta a kérelmezők és a gyermek oly módon él együtt, amely nem különbözik a „család” hétköznapi fogalmától. Következésképpen a Bíróság megállapította az EJEE 8. cikkének alkalmazhatóságát.

A felek nem vitatták, hogy a belga hatóságoknak a gyermek utazási okmányainak kiállítását elutasító döntése, valamint ennek következtében a szülők és a gyermek ideiglenes szétválasztása beavatkozást valósított meg a kérelmezők családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogába. E beavatkozás csak olyan, „törvényben meghatározott” esetekben minősül jogszerűnek, ha arra bizonyos, az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott legitim célok érdekében egy demokratikus társadalomban szükség van.

Az EJEB megállapította, hogy a beavatkozás megfelelt a törvényesség követelményének. A belga hatóságok ugyanis az útlevélekről szóló törvény, valamint a nemzetközi magánjogi kódex alapján jártak el. Elfogadta továbbá, hogy a kifogásolt intézkedés legitim célja egyrészt a „bűncselekmények megelőzése” volt, különös tekintettel az emberkereskedelem elleni fellépésre. Másrészt, hogy a beavatkozásra a pótanysa és a gyermek „jogainak és szabadságainak védelme” érdekében került sor.

A szükségesség vizsgálatánál a Bíróság hangsúlyozta, hogy amikor a tagállamok között nincs konszenzus a kérdéses érdekek fontosságát vagy védelmének módját illetően, az egyes országokat megillető mérlegelési szabadság széles lesz. Ez különösen azokban az esetekben lesz igaz, amelyek érzékeny morális és etikai kérdéseket vetnek fel.

A testület először is megállapította, hogy a kérelmezők három hónapig és tizenkét napig – 2013. április 25-től augusztus 5-ig – voltak távol a gyermektől. Ezalatt azonban kétszer is rövid látogatást tettek A.-nál Ukrajnában. Az általuk kezdeményezett bírósági eljárás, amelynek eredményeként a brüsszeli fellebbviteli bíróság elrendelte az úti okmányok kiállítását a gyermek számára, négy hónapig és tizen-

két napig tartott. A testület elismerte, hogy a távollét szorongásérzetet és stresszt kelthetett a kérelmezőkben; továbbá, hogy az első hónapokban fenntartott kapcsolat a hozzátartozókkal jelentős hatást gyakorol a gyermek lelki fejlődésére. Ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy sem a külön töltött idő, sem pedig a kifogásolt eljárás nem volt indokolatlanul hosszú.

Az EJEB továbbá kimondta, hogy az Egyezmény nem kötelezi arra az államokat, hogy a hatóságok megfelelő vizsgálata nélkül engedélyezzék a póttanyaságból született gyermek beutazását. Ráadásul, a kérelmezők tisztában voltak a szükséges utazási iratok beszerzésének menetével, illetőleg azzal, hogy az bizonyosan hosszabb időt fog igénybe venni. Belgium sem vonható felelősségre amiatt, hogy a házaspár nem maradhatott Ukrajnában a tartózkodási engedély lejártát követően.

A fentiekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a belga hatóságok a rendelkezésükre álló mérlegelési szabadság határain belül jártak el azáltal, hogy 2013. július 31-ig nem engedélyezték A. beutazását. Következésképpen a kérelem ebben a vonatkozásban megalapozatlannak minősült, és ezért azt a testület elutasította.

Az EJEB a kínzás tilalmával kapcsolatban kiemelte, hogy az Egyezmény 3. cikkére alapozott kérelmeket megfelelő bizonyítékokkal kell alátámasztani ahhoz, hogy megalapozottak legyenek. Az ügy megítélése során ezért a testület a „minden kétséget kizáró bizonyíték” standardjára támaszkodott.

Ahhoz, hogy az embertelen vagy megalázó bánásmód a 3. cikk hatálya alá tartozzon, át kell lépnie egy bizonyos szintet. A minimális szint azonban relatív, mindig az adott eset körülményeitől függ: figyelembe kell venni például a bánásmód természetét, körülményeit, végrehajtásának módját, módszerét, időtartamát, fizikai vagy mentális hatásait, illetve – néhány esetben – az áldozat nemét, életkorát és egészségi állapotát is. Tekintettel kell lenni továbbá arra is, hogy mi volt a bánásmód célja, indoka, illetve motivációja.

A releváns tények vizsgálata alapján a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők nem bizonyították minden kétséget kizáróan, hogy A. olyan bánásmódban részesült a távollétük alatt, ami káros lett volna a számára. Bár a házaspár számára nyilvánvalóan megterhelő volt a kifogásolt időszak, az eset körülményei nem érték el a 3. cikk által megkövetelt minimumszintet. Következésképpen a kérelem a kínzás tilalma vonatkozásban is megalapozatlan, és ezért azt a testület szintén elutasította.

A testület a kérelem fennmaradó részét elutasította.

Az ügy körülményei. Šárka Dubská 2010-ben, második terhessége alatt úgy határozott, hogy gyermekét a saját otthonában hozza világra. Amikor a kérelmező az otthonszülés feltételeiről érdeklődve levelet írt az egészségbiztosítójának, azt a felvilágosítást kapta, hogy a biztosítása nem terjed ki az intézményen kívüli szülés költségeinek fedezésére. Arról is tájékoztatták, hogy a bábák csak olyan helyen vezethetnek szülést, amely rendelkezik a vonatkozó jogszabályban meghatározott technikai felszereltséggel. A kérelmező végül 2011 májusában, egyedül hozta világra gyermekét az otthonában. Šárka Dubská az eset miatt a cseh Alkotmánybírósághoz (*Ústavní soud*) fordult, alkotmányjogi panaszát azonban a testület – a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányára hivatkozva – elutasította.

Alexandra Krejzová már az első két gyermekének is az otthonában adott életet; így, amikor 2011-ben harmadszorra is terhes lett, ismét az intézményen kívüli szülést kívánta választani. Az ebből a célból megkeresett bábák azonban rendre elutasították, mivel tartottak az otthonszüléshez nyújtott asszisztencia miatt esetlegesen rájuk háruló hátrányos jogkövetkezményektől. A kérelmező ezért végül 2012. május 7-én hozta világra gyermekét a Vrchlabí településen található „anyabarát” kórházban, 140 kilométerre prágai otthonától.

Bár az otthonszülést nem tiltják a cseh jogszabályok, a vonatkozó törvények értelmében csak a megfelelő engedély birtokában lehet egészségügyi szolgáltatásokat nyújtani. Ennek kiváltását szigorú feltételek teljesüléséhez kötötte a jogalkotó. Külön miniszteri rendelet meghatározza meg például azt, hogy milyen technikai eszközökkel kell felszerelni az egészségügyi szolgáltatóhelyiségeket. Utóbbi jogszabály az intézményen kívüli szülés esetében olyan előírásokat tartalmaz, amelyeknek a magánlakások semmiképpen nem tudnak megfelelni. Az a bába viszont, aki az előírások megszegésével nyújt egészségügyi szolgáltatást, bírság fizetésére kötelezhető.

Az EJEB-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők azt kifogásolták, hogy a cseh szabályozás sérti az EJEE 8. cikkében foglalt magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogukat.

*A döntés.*¹⁶ Miután röviden ismertette az ügy sorát a nemzeti eljárásban, az EJEB felsorolta a vonatkozó nemzeti és nemzetközi jogszabályokat. Ezt követően pedig a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben vizsgálta meg az esetet.

A testület – korábbi gyakorlatát felidézve – megjegyezte, hogy a gyermekszülés az anya magánélet-

ének egy különösen intim aspektusa, amely a testi és lelki integritással, az egészségügyi beavatkozásokkal, a reprodukív egészséggel és az egészségügyi adatok védelmével kapcsolatos ügyeket is érinti. A szülés körülményeivel, így annak helyszínével kapcsolatos döntések ezért az anya magánéletének részét képezik.

A Bíróság úgy határozott, hogy az esetet a 8. cikk negatív aspektusa szemszögéből vizsgálja meg. Megállapította, hogy a cseh szabályozás beavatkozást valósított meg a kérelmezők magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogának gyakorlásába, mivel nem tette lehetővé a számukra a bábák jelenlétét az otthoni szülés során. E beavatkozás adekvát jogszabályi alappal rendelkezett, ezért megfelelt a törvényesség kritériumának. Továbbá jogszerű célra, nevezetesen az újszülöttek és az anyák egészségének és biztonságának védelmére irányult.

Az EJEB a beavatkozás szükségességének és arányosságának vizsgálatánál abból indult ki, hogy az otthoni szülés lehetősége és feltételei tekintetében nincs világos közös alap az Európa Tanács tagállamai között. Egy harminckét jogrendszer felölelő vizsgálat szerint tizenhat ország – többek között Magyarország – lehetővé teszi a nők számára az otthoni szülés bizonyos feltételek teljesülése esetén. Tizenhat országban azonban nem szabályozott jogilag ez a gyakorlat. Ezekben az államokban igen eltérő az intézményen kívüli szülés megítélése: néhányban megtűrik, máshol fontolóra vették a szabályozás lehetőségét, egyes helyeken viszont a bábáknak szankciókkal kell szembenéznük, amennyiben részt vesznek egy ilyen szülés levezetésében.

Az EJEB szerint a kérelmezők panasza ugyanakkor komplex egészségpolitikai kérdést érint, amely megköveteli az intézményben történő és az intézményen kívüli szülés kockázataival kapcsolatos – szakértőktől, illetve tudományos forrásokból származó – adatok értékelését a nemzeti hatóságok részéről. Az otthoni szülés ráadásul olyan általános társadalmi és gazdasági problémákat is felvet, mint a források megfelelő elosztása: az otthoni szüléssel kapcsolatos sürgősségi ellátás finanszírozására fordított összegeket adott esetben más területekről, például a szülészeti osztályokkal rendelkező kórházaktól kell elvonni. A Bíróság szerint emiatt az államokat széles mérlegelési szabadság illeti meg e gyakorlat szabályozása tekintetében.

A testület figyelembe vette, hogy a cseh hatóságok elsősorban az újszülöttek érdekeit tartották szem előtt a szabályozás kialakítása során. Ezzel kapcsolatban kitért arra, hogy a gyermek "mindenek fellett álló¹⁷ érdekeinek" védelme bizonyos esetekben felülírhatja a szülő érdekeit. Az anya egyes döntései a

szülés helyét, körülményeit vagy módját illetően fokozott kockázatot jelenthetnek az újszülött egészségére és biztonságára nézve. A kérelmezőknek ugyanakkor lehetősége volt arra, hogy a saját választásuk szerinti kórházban szülessen, ahol – elméletileg – tiszteletben tartják a szüléssel kapcsolatos kéréseiket.

Az EJEB továbbá megállapította, hogy a kutatók többsége szerint az otthoni szülés nem jelent nagyobb veszélyt a kórházinál, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek. Az egyik, hogy az intézményen kívüli szülés csak alacsony kockázatú terhesség esetén engedhető meg. A szülést képzett bábának kell vezetnie, aki képes észlelni az esetleges komplikációkat, és – szükség esetén – kórházba tudja irányítani az anyát, amire nagyon rövid idő sort kell tudni keríteni. Ennek fényében azonban a konzervatív cseh szabályozás inkább növeli a kockázatokat: az otthoni szülésnél nem segédkezhetnek egészségügyi szolgáltatók, és nem megoldott a specializált sürgősségi ellátás sem.

A testület ugyanakkor azt is elismerte, hogy még egy problémamentes terhesség esetén is felléphetnek váratlan komplikációk a szülés során. Egy kórházi szülés esetén az intézmény azonnal biztosítani tudja az anya és gyermeke számára szükséges ellátást, míg ez otthoni szülés esetén nem valósítható meg; még akkor sem, ha képzett baba kíséri a szülést. A kórházba szállítás pedig fokozott kockázatot jelenthet az újszülöttnak és a szülő nőnek is. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a cseh szabályozás nem okozott aránytalan vagy túlzott kényelmetlenségeket a kérelmezők számára.

A testület végül megjegyezte, hogy a hatóságoknak folyamatosan felül kellene vizsgálni a vonatkozó normákat, figyelembe véve a fejleményeket az orvoslás, a tudomány és a jog terén. A cseh egészségügyi minisztérium ennek eleget is tett, így 2014. január 1-jétől a cseh nők alacsony kockázatú terhesség esetén választhatnak: vagy kórházban maradnak a szülést követő 72 órán keresztül, vagy baba segítségével világra hozhatják gyermeküket az egészségügyi intézményben, és 24 óra múltán távozhatnak.

A fentiekre tekintettel az EJEB úgy ítélte meg, hogy a cseh hatóságok az otthoni szülésre vonatkozó szabályozás kialakítása és alkalmazása során nem lépték át a számukra biztosított mérlegelési szabadságot, illetőleg megfelelő egyensúlyt teremtettek a versengő érdekek között. A testület ezért nem állapította meg a kérelmezők magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogának sérelmét.

Kommentár. Dubská és Krejzová Csehország elleni ügye a második olyan ítélet, amelyben az EJEB az otthoni szülés kérdéskörét tárgyalta az Egyezmény-

ben biztosított jogok szemszögéből. A testület korábban Ternovszky Magyarország elleni ügyében¹⁸ mondta ki először, hogy a szülővé válás körülményeinek megválasztásához való jog az Egyezmény 8. cikkének hatálya alá tartozik. Amíg azonban a magyar szabályozás nem felelt meg a törvényesség követelményéből fakadó elvárásoknak, a Bíróság a cseh jogszabályok tekintetében ilyen kifogást nem emelt.

Az ügyet az teszi érdekessé, hogy a kérelem vizsgálata lehetséges lett volna a 8. cikk negatív és pozitív aspektusából is.¹⁹ Amíg a bírák többsége az előbbire alapuló érvelést választotta, addig Ganna Yudkivska az ítélethez csatolt párhuzamos indoklásában, Paul Lemmens pedig a különvéleményében a 8. cikkből fakadó pozitív kötelezettségekből indult ki. Ezek olyan jogi és egyéb intézkedések megtételét foglalják magukban, amelyek a magánélet tényleges tiszteletben tartását biztosítják az egyének közötti kapcsolatokban.

A cseh szabályozás – szemben a Ternovszky-esettel – nem tiltotta általánosságban az otthonszülést. Éppen ellenkezőleg, a vonatkozó jogszabályok lehetővé tették az intézményen kívüli szülést. A kérelmezőknek jogában állt meghatározni a gyermekük világrahozatalának körülményeit, választani a kórház vagy az otthonuk között. Šarka Dubská és Alexandra Krejzová ezzel szemben azt kifogásolta, hogy a vonatkozó jogszabályok olyan feltételeket állapítottak meg az otthonszülés tekintetében, amelyeknek a gyakorlatban csak rendkívül nagy nehézségek árán lehetett volna megfelelni. A testület ezért ugyanúgy mérlegelhetett volna azt, hogy Csehország megfelelő biztosította-e a kérelmezők 8. cikk által védett jogának tényleges tiszteletben tartását.

A pozitív kötelezettségek érvényesülése keretében ugyanakkor a Bíróság továbbra is vizsgálhatta volna, hogy a cseh hatóságok az otthonszülésre vonatkozó szabályozás kialakítása és alkalmazása során megfelelő egyensúlyt teremtettek-e a versengő érdekek között. Így végeredményben ugyanarra a következtetésre juthatott volna, mint a negatív aspektussal összefüggésben.

*Paradiso és Campanelli Olaszország elleni ügye*²⁰

Az ügy körülményei. Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli több sikertelen mesterséges megtermékenyítési kísérletet követően béranyai szolgáltatás igénybe vétele mellett döntöttek.²¹ Ebből a célból felvették a kapcsolatot egy Moszkvában működő aszisztált reprodukciós klinikával, valamint megkötötték a béranyasági szerződést az orosz Rosjurconsulting nevű szervezettel. 2010. június 19-én két embrió

ültettek a béranya méhébe; az embriókat a megállapodás szerint egy ismeretlen harmadik nő petesejtjeiből és Giovanni Campanelli hímvarsejtjeiből hozták létre. Az eljárás eredményeként 2011. február 27-én egy fiú született. A vonatkozó orosz törvényeknek megfelelően az anyakönyvi kivonaton a házaspárt tüntették fel szülőként.

2011 áprilisában Donatina Paradiso kérelmezte a moszkvai olasz konzulátusnál a gyermek Olaszországba utaztatásához szükséges iratok kiállítását. A megfelelő dokumentumok benyújtását követően a hatóság eleget tett a kérelemnek, így anya és fia április 30-án megérkezett az olasz Colletortóba. Giovanni Campanelli még azon a napon indítványozta gyermekük születésének nyilvántartásba vételét a helyi önkormányzatnál.

2011. május 5-én az olasz hatóságok vádat emeltek a házaspár ellen a gyermek családi állásának megváltoztatása és csalás miatt, valamint meggyanúsították őket az örökbefogadásra vonatkozó olasz jogszabályok megsértésével is. Ezzel párhuzamosan a kiskorúak ügyében eljáró campobassói bíróság (*Tribunale per i Minorenni di Campobasso*) előtt is eljárás indult a gyermek örökbefogadásával kapcsolatban.

2011. július 7-én a bíróság DNS-vizsgálatot rendelt el abból a célból, hogy megállapítsák a gyermek biológiai apjának kilétét. A teszt kimutatta, hogy nem Giovanni Campanelli a gyermek vér szerinti apja. A moszkvai klinikán ugyanis – az erre vonatkozó megállapodással ellentétben – egy harmadik személy hímvarsejtjeit használták fel a mesterséges megtermékenyítéshez.

2011 augusztusában az olasz hatóságok hivatalosan megtagadták a gyermek születésének nyilvántartásba vételét. E döntés ellen a kérelmezők fellebbeztek. A fellebbviteli bíróság azonban egy 2013. április 4-én meghozott – jogerős – döntésében helybenhagyta a nyilvántartásba vétel elutasítását. A testület a döntését arra alapozta, hogy egyik kérelmező sem minősül szülőnek a gyermek tekintetében, a fiú ugyanis egyikükhöz sem kötődik genetikailag. Az Oroszországban kiállított születési anyakönyvi kivonat ezért hamis információkat tartalmaz, így annak nyilvántartásba vétele ellentétes lenne az olasz közrenddel. Ezen a tényen a bíróság álláspontja szerint az sem változtat, hogy a kérelmezők végig jóhiszeműen jártak el, és nem voltak tudatában annak a ténynek, hogy nem Giovanni Campanelli ivarsejtjeit használták fel a mesterséges megtermékenyítéshez. A testület végül új születési okiratok kiállítását rendelte el, amelyben a szülőket ismeretlen személyként tüntették fel a hatóságok.

2011. október 20-án a kiskorúak ügyében eljáró bíróság határozatot hozott a gyermek elhelyezését il-

letően. A testület szerint a házaspár megsértette a nemzetközi örökbefogadásról szóló olasz törvényt azáltal, hogy – vérségi kapcsolat hiányában – nagyobb összeget fizetett a szülőanyának, aki ezért cserébe lemondott a gyermekéről. Az asszisztált reprodukció eljárásokról szóló törvényt is megsértették, amely kifejezetten tiltja a harmadik személyek ivarsejtjeinek felhasználásával történő – ún. heterológ – mesterséges megtermékenyítést. A kérelmezők által elkövetett tett súlyossága a bíróság szerint megkérdőjelezi a házaspár gyermeknevelési és érzelmi kapacitásait. Az előállt helyzet orvoslása érdekében ezért elrendelte a gyermek azonnali elválasztását a kérelmezőktől, valamint gyámság alá helyezését annak érdekében, hogy új örökbefogadókat találjanak a számára. A testület ugyanakkor elismerte, hogy a döntés miatt a fiú lelki sérülést szenvedhet, de álláspontja szerint – tekintettel a kérelmezőkkel eltöltött idő rövidegére – az elszenvedett traumát gyorsan fel fogja dolgozni.

Ezt követően a gyermeket egy otthonban helyezték el, amelynek hollétéről a kérelmezőket nem tájékoztatták, és a kapcsolattartást sem engedélyezték a számukra.

A kérelmezők fellebbezést nyújtottak be a kiskorúak ügyében eljáró bíróság ítélete ellen a campobassói fellebbviteli bírósághoz, amely azonban 2012 februárjában meghozott döntésében elutasította a kérelmeket.

A fiút 2013 januárjában örökbe fogadták, három hónappal később pedig új személyazonosságot kapott.

A kiskorúak ügyében eljáró bíróság végül, 2013. június 5-én hozott ítéletében megállapította, hogy a kérelmezők nem járhatnak el a továbbiakban a gyermek örökbefogadása iránt indított eljárásban, mivel nem a szülei, illetve nem is rokonai a kislánynak.

Az EJEB-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők – saját maguk és a fiú nevében – a gyermek tőlük való elválasztását, valamint az anyakönyvi kivonat nyilvántartásba vételének megtagadását kifogásolták. Panaszukban az Egyezmény 6., 8., a 8. cikkel együttesen a 14., illetve a 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk sérelmére hivatkoztak.

*A döntés.*²² Miután röviden ismertette az ügy alakulását a nemzeti hatóságok előtt, valamint a vonatkozó nemzeti és nemzetközi jogszabályokat, az EJEB először abban a kérdésben határozott, hogy a kérelmezők képviselhetik-e a gyermeket a strasbourgi eljárásban. Ebben a tekintetben azt vette figyelembe, hogy Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli sem biológiai, sem pedig jogi értelemben nem minősül a fiú szüleinek. A Bíróság ezért megállapította, hogy

nem jogosultak a gyermek képviselőjében eljárni, és a nevében benyújtott panaszukat elutasította.

A testület ezt követően a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben vizsgálta meg az esetet. Emlékeztetett arra, hogy a „családi élet” tiszteletben tartásához fűződő jog feltételezi a család meglétét, vagy legalábbis egy olyan kapcsolat fennállását, amely potenciálisan azzá fejlődhet, még ha ezt a viszonyt a hatóságok jogilag nem is ismerik el. Ezzel kapcsolatban az EJEB megjegyezte, hogy a kérelmezők a gyermek fejlődése szempontjából kulcsfontosságú periódusban, három hónapos korától kezdve hat hónapon keresztül álltak kapcsolatban a fiúval. Noha ez az időszak viszonylag rövidnek minősül, Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli végig szülőkként léptek fel. Így fennállt a *de facto* családi élet a házaspár és a gyermek viszonyában.

Továbbá az Egyezmény 8. cikke védi a „magánéletet” is, amely felöleli a társas kapcsolatok létesítésének jogát, így a szülőség jogi elismerését is. Mivel pedig az orosz születési anyakönyvi kivonaton Giovanni Campanellit nevezték meg a gyermek apjaként, valamint – az apaság elismerése céljából – a kérelmező alávetette magát a DNS-vizsgálatnak, az olasz hatóságok eljárása érintette a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogát is.

Következésképpen a Bíróság megállapította az EJEE 8. cikkének alkalmazhatóságát.

Az olasz hatóságok azáltal, hogy nem ismerték el a kérelmezők és a gyermek közötti fennálló viszonyt, valamint a fiú elválasztása révén beavatkoztak a kérelmezők magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogába. E beavatkozás csak olyan, „törvényben meghatározott” esetekben minősül jogszerűnek, ha arra bizonyos, az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott legitim célok érdekében egy demokratikus társadalomban szükség van. A „szükségesség” követelményének értelmében a beavatkozásnak nyomós társadalmi érdeken kell alapulnia, és arányban kell állnia a kitűzött céllal.

Az EJEB megállapította, hogy a beavatkozás megfelel a törvényesség követelményének. Az olasz hatóságok ugyanis a nemzetközi magánjogról és az örökbefogadásról szóló törvények rendelkezései alapján jártak el. Elfogadta továbbá, hogy a kifogásolt intézkedések legitim célja egyrészt a „zavargás megelőzése” volt – mivel a kérelmezők cselekménye sértette a nemzetközi örökbefogadásról szóló törvényt, illetve a heterológ mesterséges megtermékenyítés is tiltott volt –; másrészt, hogy a beavatkozásra a gyermek „jogainak és szabadságainak védelme” érdekében került sor.

A szükségesség vonatkozásában a Bíróság azt vizsgálta meg, hogy az olasz jog alkalmazása során a hatóságok mennyiben teremtettek egyensúly a közérdek, valamint a kérelmezők érdeke, nevezetesen a magán- és családi életük tiszteletben tartása között.

A testület figyelembe vette, hogy a kérelmezők több sikertelen mesterséges megtermékenyítési kísérletet követően hosszú éveken keresztül vártak arra, hogy örökbe fogadhasanak egy gyermeket. E vágyuk azonban nem teljesült, ezért vették igénybe a Rosjurconsulting és a moszkvai klinika szolgáltatását. Mindvégig jóhiszeműen jártak el, és amikor kiderült számukra, hogy nem a férj hímivarsejtjeit használták fel a megtermékenyítési eljárás során, nagy megrázkódtatás érte őket. Ugyanakkor biológiai értelemben egyikük sem kötődik a gyermekhez, amikor tehát az hatóságok következetesen alkalmazták az olasz jogot a szülő-gyermek viszony fennállásának megállapítása céljából, és figyelmen kívül hagyták a külföldön elismert jogi szülői státuszt, nem hoztak ésszerűtlen döntést.

Az EJEB-nek ezt követően abban a kérdésben kellett határoznia, hogy a meghozott intézkedések során az olasz hatóságok tekintettel voltak-e a gyermek „mindenek felett álló érdekére”. Ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy a campobassói kiskorúak ügyében eljáró bíróság annak érdekében választotta el a fiút a kérelmezőktől, hogy véget vessen egy általa törvényellenesnek tartott helyzetnek. Ugyanakkor a közérdekre való hivatkozás nem jelent korlátlan felhatalmazást ezen intézkedés meghozatalára, mivel az államnak figyelembe kell lennie a gyermek érdekét: a családból való kiemelés egy olyan extrém intézkedés, amelyet csak legvégső esetben szabad végrehajtani. Ahhoz, hogy egy ilyen beavatkozás indokolt legyen, a cél csak a közvetlenül veszélyeztetett gyermek védelme lehet. A vonatkozó gyakorlat szerint a veszély mértékének nagyon magasnak kell lennie.

A Bíróság szerint nem álltak fenn olyan indokok, amelyek szükségessé tették volna a kifogásolt intézkedést. Egyrészt az érv, miszerint a fiú idővel olyan szoros érzelmi kapcsolatot alakított volna ki a kérelmezőkkel, ami egy későbbi kiemelést rendkívül problematikussá tett volna, nem indokolhatta az azonnali beavatkozást, másrészt önmagában a büntetőeljárás megindulása sem teszi azt szükségessé. Ráadásul az olasz hatóságok szakértői vizsgálat nélkül kérdőjelezték meg a házaspár gyermeknevelési és érzelmi kapacitásait, annak ellenére, hogy korábban örökbe fogadásra alkalmasnak találták őket. Mindemellett a gyermek csak két év elteltével kapott új személyazonosságot, miközben az olasz hatóságoknak biztosítania kellett volna, hogy ne szenvedjen hátrányo-

kat a születése körülményei miatt az állampolgárság megszerzése vagy az identitás tekintetében.²³

A Bíróság ezért megállapította, hogy azokat a tényezőket, amelyekre az olasz hatóságok az intézkedéseiket alapították, nem voltak relevánsak így a beavatkozás során nem teremtettek megfelelő egyensúlyt a vonatkozó érdekek között. Következésképpen sérült Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joga.

Az EJEB ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy – a gyermek és az őt befogadó család tagjai között kialakult érzelmi kötődésre tekintettel – az államnak nem kell visszahelyeznie a fiút a kérelmezők felügyelete alá.

A testület a kérelem fennmaradó részét elutasította.

Kommentár. A Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli kérelmével kapcsolatban hozott ítélet – Mennesson²⁴ és Labassee²⁵ Franciaország elleni ügyi után – a harmadik jelentős eset, amelyben a külföldön bér- vagy dajkaanyaságból születő gyermek státuszának elismerésével foglalkozik a strasbourgi testület.²⁶ A döntés azonban sokkal inkább koncentrált a gyermek kiemelésére és gyámság alá helyezésére, semmint a béranyasággal kapcsolatban vitatott, jogi és erkölcsi problémákat felvető kérdésekre.²⁷ Az ítélet ugyanakkor jelentősen el is tér az előzőektől: az EJEB az ügy egy „különleges aspektusa” szempontjából továbbfejlesztette a korábbi gyakorlatát. Ennek köszönhetően, amennyiben véglegessé válik, hatással lehet egyes európai államok vonatkozó gyakorlataira.

A Mennesson-ügyben az egyik kívánságszülő²⁸ a gyermekek biológiai apja is volt egyben. Mivel a biológiai leszármazás minden egyén személyiségének fontos része, ezért az EJEB alappal állapította meg, hogy nem szolgálja a gyermekek legfőbb érdekét az, ha megfosztják őket egy ilyen jellegű jogi viszonytól, amennyiben a kapcsolat „biológiai valósága” bizonyított. Ezzel szemben Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli nem állt genetikai kapcsolatban a gyermekkel, így a kérelmezők szempontjából a Bíróságnak egy további szempontot, a csecsemővel eltöltött időt kellett figyelembe vennie. Ezért hivatkozott a testület a kérelmezők és a fiú által együtt töltött fél éves időtartamra, és hívta fel arra a figyelmet, hogy az az emberi fejlődés szempontjából jelentős, háromtól kilenc hónapos korig terjedő időszakra esett. Ez egy olyan periódus ugyanis, amikor rohamos fejlődésnek indul a gyermek érzékelő, értelmi és érzelmi képessége, valamint a mindennapi interakciók révén megszilárdul a kötődés a családtagjaival. Az

EJEB erre támaszkodva mondta ki, hogy fennállt a *de facto* családi kötelék a kérelmezők és a fiú között.

Az EJEB e megállapítását két korábbi ítéletére alapozta. Az egyik a Wagner és J.M.W.L. Luxemburg elleni ügye volt, amelynek alapját az képezte, hogy a nagyhercegség nem ismert el jogszerűnek egy Peruban történt örökbefogadást.²⁹ Ebben az ügyben a testület azért állapította meg a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog alkalmazhatóságát, mert az örökbefogadó és örökbefogadott között tényleges családi kapcsolat állt fenn tíz évig. Moretti és Benedetti Olaszország elleni ügyében pedig az alapján jutott erre a következtetésre, hogy a kérelmező házaspár egy csecsemőt egy hónapos korától kezdve tizenkilenc hónapon keresztül gondozott, mígnem a hatóságok másnál helyezték el a gyermeket.³⁰ Az említett ügyekben figyelembe vett időtartamok jelentősen hosszabbak annál, amelyet a Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli a gyermekkel töltött. A Bíróság tehát jelentősen lecsökkentette a *de facto* családi kapcsolat fennállásához szükséges időkeretet, noha nem teljesen függetlenül az érintett viszonyok minőségétől és az érintettekre gyakorolt hatásától.

Érdemes megjegyezni, hogy az ítélethez Guido Raimondi és Robert Spano különvéleményt fűztek. A bírák arra a konklúzióra jutottak, hogy a többségi döntés alapjaiban kérdőjelezi meg az állam azon döntési lehetőségét, hogy ne ismerje el jogilag a bér- vagy dajkaanyaság következményeit – ez a fajta mérlegelési szabadság tehát megszűnt. E megállapítás azonban figyelmen kívül hagyja azt a trendet, amelyet az EJEB ítéletei az utóbbi időben elindítottak e téren. Már a Mennesson-ügyben hozott döntés felvetette annak szükségességét, hogy a konzervatív szabályozást előnyben részesítő országok változtassanak az addigi politikájukon, és lépéseket tegyenek a vonatkozó jogszabályok módosítására. A testület ugyanis felismerte a bér- vagy dajkaanyasággal kapcsolatos „turizmus” veszélyeit, és az ilyen beavatkozások nyomán világra jött gyermekek jogi helyzete körüli bizonytalanságokat. Az ilyen beavatkozások nyomán születettek a kívánságszülők állampolgársága szerinti országokban sok esetben bizonytalan jogi helyzettel néznek szembe. A megfogant gyermekek és a kívánságszülők közötti leszármazási viszony elismerésének megtagadása így jelentősen kihat a megszülető gyermek identitására.

A Bíróság az elé kerülő ügyek megítélése során két út között választhatott. Az egyik az, hogy teret enged az államokat megillető mérlegelési szabadságnak, és rájuk bízta a szabályozás kialakítását. Ez azonban az jelenlegi helyzet konzerválását eredményezte volna. A másik lehetőség az, hogy a testület adott esetben megállapítja a jogellenességet arra tekintet-

tel, hogy a gyermek „mindenek felett álló érdeke” megköveteli az államoktól a már fennálló családi kapcsolatok tiszteletben tartását és védelmét. Az EJEB az utóbbi megoldást választotta, így feltehetően ennek eredményeképpen háttérbe szorulnak majd a nemzeti jogrendszerekben alkalmazott azon tilalmak, amelyek szemben állnak a bér- vagy dajkaanyaságból született gyermekek érdekeivel és jogaival.

Feltehető, hogy a jelenleg még csak kialakulófélben lévő ítélkezési gyakorlat tovább bővül a közeljövőben, mivel több olyan ügy is a testület előtt van, amely ezt a területet érinti.³¹ Amennyiben ezekben az ügyekben az EJEB következetesen alkalmazza a korábbi esetekben lefektetett elveket, azzal nagyban hozzájárulhat az egységes tagállami gyakorlat kialakulásához.

Buzás Péter

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Matúz Magyarország elleni ügye*³⁶

Az ügy körülményei. A kérelmező Matúz Gábor televíziós újságíró, aki 2001-től a közszolgálati televízió (Magyar Televízió Zrt.) alkalmazásában állva az Éjjeli Menedék című kulturális műsor szerkesztője és műsorvezetője, valamint a szakszervezet vezetője is volt. Az új kulturális igazgató – Baló György – kinevezését követően megpróbált kapcsolatba lépni a televízió elnökével, mivel az új igazgatónak a műsor módosítására és megvágására irányuló utasításairól úgy vélte, hogy azok cenzúrát valósítanak meg. Panaszára nem kapott választ. 2003. június 6-án az Éjjeli Menedék főszerkesztője, Siklósi Beatrix levelet intézett az MTV Közalapítványának kuratóriumához, amelyben kifejtette, hogy az új kulturális igazgató kinevezése a műsorszám cenzúrázásához, egyes tartalmak módosításához és törléséhez vezetett. Az ügy kapcsán 2003. június 19-én egy cikk jelent meg a Magyar Nemzet Online-on,³⁷ amely a levelet is közzétette. 2004-ben az újságíró kiadta „Az antisziszta és a hungarista – Titkok a Magyar Televízióból” című könyvét, amely azon interjúk kivonatát tartalmazta, amelyeket a műsor végül nem sugárzott. A könyv belső levélváltásokat, valamint a kérelmezőnek a műsorról szemben alkalmazott cenzúrával kapcsolatos véleményét is tartalmazta. A könyv megjelenését követően, 2004 novemberében az újságíró azonnali hatállyal elbocsátották azzal az indokkal, hogy megsértette a munkaszerződésében foglalt titoktartási záradékot.

A kérelmező az elbocsátás ellen bírósághoz fordult. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság szerint a kérelmező a munkáltatójáról szóló információ közzétételével megszegte a munkaszerződésében foglalt kötelezettségeit. A kérelmezőt a szakszervezet elnöki tisztsége sem mentesítette a titoktartási kötelezettség alól. A Fővárosi Ítéltábla is úgy ítélte meg, hogy a könyv megjelenése káros hatással lehetett a közszolgálati televízió hírnevére. A vitatott intézkedés nem minősült joggal való visszaélésnek a munkáltató részéről, mivel a kérelmező a munkaszerződés aláírásával önként vállalta véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását. A kérelmező a Legfelsőbb Bíróság előtt azzal érvelt, hogy a könyv megírása az utolsó lehetőség volt számára, mivel más úton nem tudta elérni a cenzúrázási gyakorlat megváltoztatását, miután a közszolgálati televízió vezetősége nem indított vizsgálatot. A televízió is csupán arra hivatkozott, hogy a kérelmező megszegte a titoktartási kötelezettségét, miközben nem cáfolta azt, hogy cenzúrázás történt. A bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az ügy hatálya csak arra terjedt ki, hogy a kérelmező megszegte titoktartási kötelezettségét, és visszautasította annak vizsgálatát, hogy az adott esetben a véleménynyilvánítás szabadsága felülírhatta-e azt.

*A döntés.*³⁸ A kérelmező szerint a közszolgálati televíziótól történő elbocsátása a könyv közzététele miatt megsértette a véleménynyilvánítás szabadságához, illetve különösen az információk és eszmék terjesztéséhez fűződő jogát. Azzal érvelt, hogy újságíróként és a közszolgálati televízió szakszervezetének elnökeként joga és kötelessége volt, hogy tájékoztassa a nyilvánosságot a köztelevízió állítólagos cenzúrájáról. A könyvben tett kijelentéseket soha nem cáfolták. A hazai bíróságok az elbocsátásának felülvizsgálata során nem vették figyelembe az Egyezményben biztosított jogait. Elfogadták, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága jogszerűen korlátozható a munkaügyi viszonyokban, függetlenül az ügy természetétől és körülményeitől. A kormány ezzel szemben azzal érvelt, hogy a kérelmezőt mint a közszolgálati televízió munkavállalóját munkaszerződés és titoktartási kötelezettség kötötte. Az, hogy a szakszervezet elnöke volt, nem mentesítette őt a munkaszerződésből eredő kötelezettségek teljesítése alól. A könyv előzetes engedély nélküli közzétételével, valamint a bizalmas információk feltárással pedig megszegte kötelezettségeit, ami indokolttá tette elbocsátását. A kérelmező névvel azonosított személyek nyilatkozatait és leveleit tette közzé. Az ilyen személyes adatok bármilyen módon történő nyilvánosságra hozatala előtt be kellett volna szereznie az érintett személyek hozzájárulását, amit a kérelmező elmulasz-

tott. A kormány szerint nem történt beavatkozás a véleménynyilvánítás szabadságába, hiszen a könyv megjelent, annak tartalma bárki számára hozzáférhetővé vált.

A Bíróság mindenekelőtt rámutatott, hogy a kifogásolt intézkedés lényege a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódott. Emlékeztetett arra, hogy a 10. cikk általánosságban a munkahelyekre is vonatkozik. A kérelmező az állami tulajdonban lévő közszolgálati televízió alkalmazásában állt a munka törvénykönyve alapján. E tekintetben a 10. cikk nem csak a közjogi, hanem a magánjogi munkaviszonyokra is alkalmazandó. Emellett bizonyos esetekben az államnak pozitív kötelezettsége, hogy megvédje a véleménynyilvánítás szabadságát még az egyének egymás közötti viszonyainak terén is. A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a kérelmező fegyelmi intézkedésként történő elbocsátása a könyv megjelentetése miatt, amely bizalmas információkat tartalmazott munkáltatójáról, beavatkozást jelentett a 10. cikk által védett jog gyakorlásába. A beavatkozás „törvényben meghatározott” volt – a munka törvénykönyvről szóló törvény 96. § (1) bekezdése –, amely a bizalmas információk felfedése megakadályozásának, valamint a jóhírnév és mások jogainak védelmének törvényes célját szolgálta.

Jelen esetben – amely hasonlít azokhoz, ahol újságírók nyilvánosan kritizálták a közszolgálati televíziós műsorszolgáltatót – a kérelmező újságíró a könyvben bírálta felettesei és munkáltatója magatartását. Ez is felveti annak problémáját, hogy hol húzhatók meg az alkalmazásban álló újságírók lojalitásának határai, és milyen korlátok alkalmazhatók rájuk a nyilvános viták során. A munkavállalók ugyanis lojalitással és diszkrécióval tartoznak a munkáltatójuk felé. Ennélfogva a kérelmező elbocsátása a bizalmas dokumentumok nyilvánosságra hozatala miatt önmagában nem összeegyeztethetetlen a 10. cikkel. A Bíróság szerint a kérelmező helyzete – egy közszolgálati televízió által alkalmazott újságíró – megkülönböztethető attól a munkavállalótól, aki a közzférában tapasztalt jogellenes magatartást vagy a munkahelyen előforduló méltánytalanságot jelzi, vagy amikor az érintett munkavállaló vagy köztisztviselő az egyetlen, aki tudatában van annak, hogy mi történik a munkahelyén, és ezáltal ő van a legalkalmasabb helyzetben ahhoz, hogy a köz érdekében fellépve figyelmeztesse a munkáltatót vagy a nagyközönséget. Ugyanakkor nem szükséges vizsgálni, hogy a közszolgálati televízió – amely döntő szerepet játszik a társadalmi kommunikációban – munkavállalója a 10. cikk szempontjából a köztisztviselő kategóriájába tartozik-e; azért, mert a közszolgálati tele-

vízió műsorszerkesztésének átláthatóságához fűződő közérdek minden esetben szükségessé teszi a vitatott intézkedés arányosságának hazai vizsgálatát.

Amikor egy személy véleménynyilvánítási szabadságát kell mérlegelni a munkáltatók jogával szemben, a Bíróság szerint a következő kritériumok veendő figyelembe: a nyilvánosságra hozott információk közérdekűsége; a közzétett információk hitelessége; a munkáltatónak a közzététel eredményeként okozott kár; a munkavállaló cselekedetének indítékai; a diszkreció kötelezettsége fényében az információ nyilvánosságra hozatalára végső esetben, a felettes vagy más illetékes szervnél történő felfedést követően került-e sor; a kiszabott szankció súlyossága. A kérelmező azt állította könyvében, hogy a közszolgálati televízió kulturális igazgatója által tanácsolt változtatások nem fértek össze az újságírói szabadság elveivel, és a műsórát érintő módosítások és vágások cenzúrának minősültek. Ilyen körülmények között – szem előtt tartva a közszolgálati műsorszolgáltatók függetlenségének fontosságát – a Bíróság úgy vélte, hogy a könyv, noha harmadik személyekről is tartalmazott információkat, lényegében közérdekű kérdést érintett. Megjegyzendő, hogy ezek a személyek nem emeltek semmilyen panaszt a vitatott kiadvány miatt. A Bíróság elfogadta a kérelmező azon érvét, hogy újságíróként és a szakszervezet elnökeként joga és kötelessége volt, hogy nyilvánosságra hozza a szóban forgó dokumentumokat, és kommentáljon egy közérdekű ügyet annak ellenére, hogy a munkaszerződése titoktartási záradékot tartalmazott. A kérelmező szakmai és szakszervezeti szerepét együttesen kell figyelembe venni annak vizsgálatakor, hogy a panaszolt beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban. Tekintettel az újságírók társadalomban játszott szerepére és azon felelősségére, hogy hozzájáruljanak és ösztönözzék a nyilvános vitát, a diszkreció kötelezettsége és a titoktartási korlátok nem alkalmazhatók egyformán az újságírókra, miután funkciójuk természetéből adódik az információk és nézetek közlése. A kérelmező lojalitási kötelezettségeit, illetve a rá vonatkozó korlátozásokat a műsorszolgáltató közszolgálati jellegével szemben kell mérlegelni. Ezért a hazai hatóságoknak különös figyelmet kellett volna fordítani a kérelmező magatartásának közérdekűségére.

Ami a pontosság kritériumát illeti, sem a munkáltató, sem a bíróságok nem állították, hogy a kérelmező által közzétett dokumentumok nem hitelesek, vagy hogy a megjegyzéseinek nincs ténybeli alapja. Bár a könyv sérthette a közszolgálati műsorszolgáltató hírnevét, kérdés, hogy szükséges volt-e az információk közzétételének megakadályozása, amikor azok

a nyilvánosság számára már hozzáférhetőek voltak. A Bíróság ugyanis rámutatott, hogy a könyv kiadása előtt egy online cikk is megjelent, amely beszámolt az állítólagos cenzúráról. Így bár a dokumentumok nyilvánosságra hozatala a titoktartási kötelezettség megsértését jelentette, de a történet lényegében már korábban hozzáférhetővé vált egy online közleményen keresztül, és sokak számára ismert volt. Ami a nyilvánosságra hozatal indítékait illeti, a kérelmező arra hivatkozott, hogy jóhiszeműen járt el, annak érdekében, hogy felhívja a közvélemény figyelmét a közszolgálati televízió működő cenzúrára. A cselekményt motiváló személyes sérelem vagy ellentétek, illetve a várható személyes előny – ideértve a pénzügyi nyereséget – nem tesz indokolttá magas szintű védelmet. Ám a kérelmező indítékait nem kérdőjelezték meg a hazai bíróságok előtt, például azt, hogy a kérelmező azért szerepeltetett bizalmas dokumentumok a könyvben, hogy alátámassza a cenzúráról szóló érveit. A kérelmező arra vonatkozó döntése, hogy a vitatott információkat és dokumentumokat nyilvánosságra hozza, azon alapult, hogy a közszolgálati televízió elnökének írt levelére nem érkezett válasz. A Bíróság így meggyőződött arról, hogy a könyv megjelentetésére csak azután került sor, miután a kérelmezőnek kialakult az a benyomása, hogy akadályozzák abban, hogy a közszolgálati televízió belül orvosolhassa az újságírói munkájára vonatkozóan észlelt beavatkozást.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a kérelmezőre meglehetősen szigorú szankciót szabtak ki: a munkaviszonyának azonnali hatályú megszüntetését. A hazai bíróságok szerint az a pusztán tény, hogy a kérelmező kiadta a szóban forgó könyvet, elegendő annak megállapításához, hogy a munkáltatója sérelmére járt el. Azonban figyelmen kívül hagyták a kérelmező azon érvét, miszerint a véleménynyilvánítási szabadságát gyakorolta: a hazai bíróságok csupán annak kimondására szorítkoztak, hogy a kérelmező megszegte szerződéses kötelezettségeit. A Legfelsőbb Bíróság egyértelműen kijelentette, hogy az ügy tárgya csupán egy munkaügyi vita, amely nem érinti a kérelmező alapvető jogait. Így a korlátozás mértéke indokoltságának megítélésakor nem vizsgálta a könyv témáját és annak kontextusát. A Bíróság kimondta – tekintettel egyfelől a véleménynyilvánítási szabadságának fontosságára a közérdekű ügyeket illetően, valamint a kérelmező szakmai kötelezettségeire és felelősségére, másfelől a munkavállalók kötelezettségeire és felelősségére a munkáltatók felé –, hogy a beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”. Az Egyezmény 10. cikkét tehát megsértették.

Az ügy körülményei. A kérelmező ügyvéd 2003 márciusában a Battonyai Kerületi Bíróság előtt egy polgári perben egy vadásztársaságot képviselt. Az ügyvéd fellebbezést nyújtott be a másodfokon eljáró Békés Megyei Bírósághoz, amelyben az elsőfokú eljárás felülvizsgálata mellett azt is kérte, hogy vizsgálják meg az eljáró bíró szakmai hozzáértését, akit elfogultsággal vádolt. Az indítvány beérkezését követően a bíróság a Békés Megyei Ügyvédi Kamarának továbbította a fellebbezést, mivel úgy vélte, hogy az ügyvéd által tett állítások alkalmasak fegyelmi eljárás megindítására. A kamara 2003 áprilisában értesítette a kérelmezőt a fegyelmi eljárás megindításáról, amelynek eredményeként szándékos fegyelmi vétség elkövetése miatt 170 000 forint bírság megfizetésére kötelezte. A testület szerint az ügyvédet nem azért bírságolták meg, mert megkérdőjelezte az elsőfokú bíró szakmai kompetenciáját, hanem az általa használt hangnem miatt, amellyel megsértette a bíróság méltóságát. Az ügyvéd a döntés bírósági felülvizsgálatát kérte, ám azt a Fővárosi Bíróság 2009. júniusi határozatával elutasította. A bíróság nem értett egyet az ügyvéd azon állításával, hogy a kifogásolt kijelentésekkel csupán eljárási jogait gyakorolta; vagyis, hogy az eljáró bíró kizárását kérte elfogultság miatt. A bíróságot mint intézményt – és nem csupán az eljáró bírót – azzal vádolta, hogy kijátsszák a törvényt. A kérelmező felülvizsgálatra vonatkozó kérelmét 2010 áprilisában a Legfelsőbb Bíróság is elutasította. Az indokolás szerint a fellebbezésben foglalt megjegyzések – mivel azt az elsőfokú eljárás után nyújtotta be – nem tekinthetők az eljáró bíró elleni elfogultsági indítványnak. Hozzátette, a fegyelmi intézkedés oka a beadványának hangneme volt, és nem az, hogy megkérdőjelezte a bíró szakmai hozzáértését.

*A döntés.*⁴⁰ A kérelmező szerint azzal, hogy az igazságszolgáltatás méltóságának megsértése miatt fegyelmi vétségért megbírságot, megsértették azt a jogát, hogy ügyvédként szabadon fejezhesse ki magát. Állítása szerint az indítványban kifejtett szavai eljárási jogai gyakorlásának számítotak: csupán fel kívánta hívni a figyelmet az eljáró bíró teljesítményére, és az indítványa tartalmazta az állításait alátámasztó minden lényeges indokot. A kormány szerint a hazai bíróságok megoldották a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága és a bíróságok méltóságának védelme közötti konfliktust azzal, hogy a releváns érdekeket a 10. cikk elveivel összeegyeztethető módon mérlegelték. A kormány álláspontja szerint a kérelmező túllépte a véleménynyilvánítás szabadságának határait a bírósággal szemben használt tiszteletlen nyelvezettel és hangnemmél, valamint az eljáró bíró szak-

mai alkalmatlanságára való hivatkozással. A kijelentései azt sugallták, hogy a bíróság egészében asszisztált a törvény kijátszásához. A kérelmező más módon is kifejezhette volna elégedetlenségét. Ha elfogultsági indítványt nyújtott volna be, úgy olyan kifejezéseket használhatott volna, amelyek nem ártanak a bíróság méltóságának. A kérelmezőre kiszabott pénzbírság összege pedig nem tekinthető aránytalannak.

A Bíróság elismerte, hogy a kérelmező fegyelmi vétség miatti történő bírságolásával beavatkozás történt a véleménynyilvánítás szabadságába, ami az igazságszolgáltatás tekintélyének fenntartását célozta. Meg kellett vizsgálni, hogy a nemzeti hatóságok megfelelő egyensúlyt teremtettek-e a bíróságok tekintélye védelmének szükségessége és a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága között. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy „az igazságszolgáltatás tekintélye” kifejezés elsősorban azt foglalja magába, hogy a bíróságok – a széles közvélemény által is elfogadottan – a megfelelő fórumai a jogok és kötelezettségek megállapításának és a vitás kérdések elrendezésének illetve, hogy a széles nyilvánosságnak tisztelnie és bízniuk kell az igazságszolgáltatás működésében. A bíróságok az igazságosság garanciái, és alapvető szerepük van a jogállamiságban. Munkájuknak közbizalmat kell élveznie, ezért a bíróságokat meg kell védeni a megalapozatlan támadásokkal szemben. A bíróságok azonban, mint minden más közintézmény, nem kerülhetik el a kritikát és az ellenőrzést. Tehát, a felek jogosultak kommentálni az igazságszolgáltatás működését a jogaik védelme érdekében, viszont kritikájuk nem léphet túl bizonyos határokat. Világos különbséget kell tenni a bírálat és a sértés között. Ha egy megnyilvánulás egyedüli célja a bíróság vagy a bíróság tagjainak megsértése, annak szankcionálása elvben nem jelenti a 10. cikk megsértését.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az ügyvédek státusza különleges. Kulcsszerepet játszanak az igazságszolgáltatásban, mivel ők közvetítenek az emberek és a bíróságok között. Ezért joggal várható el tőlük, hogy hozzájáruljanak az igazságszolgáltatás megfelelő működéséhez, illetve fenntartsák a közvélemény igazságszolgáltatásba vetett bizalmát. Az ügyvédek azon szerepe, hogy megvédjék ügyfeleik érdekét, arra is kiterjed, hogy érválasztásuk során mennyiben veszik figyelembe a fontosság és a hasznosság szempontjait. Adott esetben nehéz döntési helyzetet jelenthet számukra, hogy kifogást vagy panaszt emeljenek-e a bíróság magatartására vonatkozóan vagy sem, szem előtt tartva az ügyfél érdekeit. Ahhoz, hogy a közvélemény bízni tudjon az igazságszolgáltatásban, mindenekelőtt abban kell bízni, hogy az ügyvédi szakma megfelelő képviselőt tud nyújtani számára. Ebből következően, még egy vi-

szonylag enyhe büntetés esetleges „dermesztő hatását” is fontos tényezőként kell figyelembe venni a bíróságok és az ügyvédek közötti megfelelő egyensúly megteremtésekor, a hatékony igazságszolgáltatásra való törekvés kontextusában. A Bíróság azt is megismételte, hogy bár az ügyvédek kétségtelenül jogosultak kommentálni a nyilvánosság előtt az igazságszolgáltatás működését, a kritikájuk nem léphet túl bizonyos határokat. Megfelelő egyensúlyt kell teremteni a különböző érdekek között: a nyilvánosságnak a bírósági döntésekről szóló információkhoz való hozzáféréshöz való joga, a megfelelő igazságszolgáltatás követelményei és a jogi szakma méltósága között.

Jelen esetben a kérelmező egy ügyfél jogi képviselőjeként járt el egy polgári eljárásban. Az általa írt írásbeli beadványban az eljáró bírót szakmai hozzá nem értéssel vádolta. Ennélfogva a megfelelő igazságszolgáltatás védelmének követelményeit és a jogi szakma méltóságát nem a közérdeklődésre számot tartó témák nyílt megvitatásának érdekében illetve a sajtószabadsággal kell összevetni. A Bíróság hozzátette, hogy a kifogásolt megjegyzések nem csak az ítélet indokolását kritizálták. A részben szarkasztikus, részben nyíltan sértő kijelentések az eljáró bíró szakmai képességének lekicsinylésével értek fel, illetve arra utaltak, hogy a bíróság kijátszotta a törvényt. A kérelmező minden bizonnyal anélkül is ki tudta volna fejezni a határozattal szembeni érdemi kritikáját, hogy kifogásolható nyelvezetet használ. A Bíróság rámutatott arra, hogy a kérelmezőt ügyvédként kötötték a szakmai etikai szabályok, és joggal várható el, hogy hozzájáruljon az igazságszolgáltatás megfelelő működéséhez, illetve fenntartsa a közvélemény igazságszolgáltatásba vetett bizalmát. A kérelmezőt csupán bírsággal szankcionálták, amelynek összege nem volt túlzott, a fegyelmi eljárás pedig nem járt következményekkel hivatásának gyakorlására. A Bíróság ezért úgy vélte, hogy a fegyelmi tanács és a hazai bíróságok által a beavatkozás igazolására felhozott indokok elégségesek és megfelelőek, és a kérelmezőre alkalmazott szankció nem volt aránytalan az elérni kívánt törvényes céllal. A beavatkozás ezért szükségesnek tekinthető egy demokratikus társadalomban, az Egyezmény 10. cikkét tehát nem sértették meg.

*Haldimann és mások Svájc elleni ügye*⁴¹

Az ügy körülményei. 2003-ban a svájci német nyelvű SF DRS televíziós csatorna riportot készített az életbiztosítások értékesítéséről, a biztosítási alkuszok gyakorlata miatti elégedetlenséggel összefüggésben. A csatorna egyik újságírója ügyfélnek adta ki magát

egy biztosítási ügynöknél, és a találkozó helyszínén két rejtett kamerát is elhelyeztek. A találkozó végén az újságíró felfedte, hogy a beszélgetés valójában egy interjú volt, amelyet újságírói célból filmre vettek. Nem sokkal ezután a felvételtől az alkusz arcának kitakarásával és a hangjának eltorzításával részleteket sugároztak a televízióban. Az ügynök feljelentése nyomán a műsor készítésében és szerkesztésében részt vevő újságírók ellen büntetőeljárás indult. Bár a hazai bíróságok elismerték, hogy a biztosítások gyakorlatával kapcsolatos információk megszerzéséhez jelentős közérdek fűződött, az újságírókat a svájci büntető törvénykönyv 179. cikke alapján mások beszélgetésének engedély nélküli rögzítése és közvetítése miatt pénzbírságra ítélték.

*A döntés.*⁴² A Bíróság mindenekelőtt rámutatott, hogy a biztosítási alkusz képmását és hangját az irodájában a tudta nélkül vették fel, és a beleegyezése nélkül sugározták, és bár csak anonimizált formában, de róla negatív képet kialakító módon. A beavatkozás célja ezért a jóhírnév és mások jogainak védelme, azaz az alkusz saját képmásának, hangjának és jóhírnevének védelme volt. A Bíróság ezúttal is hangsúlyozta a sajtó demokratikus társadalomban betöltött alapvető szerepét, és rámutatott, hogy ezeket az elveket nemcsak a nyomtatott sajtóra, hanem az audiovizuális médiára is alkalmazni kell. A 10. cikk (2) bekezdése értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága „kötelezettségekkel és felelősséggel” jár, amely a médiára is vonatkozik, még azon kérdések esetén is, amelyek megtárgyalásához jelentős közérdek fűződik. Sőt, a „kötelezettségek és felelősség” különös fontosságúak amikor egy konkrét személy jó hírnevének megsértéséről, illetve mások jogainak aláásásáról van szó. Ezért különleges okok szükségesek ahhoz, hogy a média felmentést kaphasson a magánszemélyeket rágalmozó tényállítások ellenőrzésére vonatkozó általános kötelezettség alól. Hogy léteznek-e ilyen okok, az elsősorban a rágalmozás természetétől és mértékétől függ, illetve attól, hogy mennyiben volt ésszerű, hogy a média megbízhatónak tekintette a forrásait. A Bíróság hozzátette, hogy bárki – beleértve az újságírókat is –, aki a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorolja, „kötelezettségeket és felelősséget” vállal, amelyek terjedelme a helyzetétől és az általa használt technikai eszközöktől függ. Így az újságírók a 10. cikk által nyújtott védelem alapján elvileg nem mentesülnek azon kötelezettségük alól, hogy tiszteletben tartásuk az általános büntetőjogi rendelkezéseket. Ez akkor is érvényes, amikor a sajtó a közönség körében komoly aggodalmat keltő ügyeket tárgyal.

Annak vizsgálatakor, hogy egy beavatkozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban a jóhírnév

vagy mások jogainak védelme érdekében, a Bíróságnak meg kell győződnie, hogy a hazai hatóságok megfelelő egyensúlyt teremtettek-e az Egyezmény által garantált, potenciálisan ütköző két érték védelme során, nevezetesen a 10. cikk által védett véleménynyilvánítás szabadsága és a 8. cikkben foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jog között. A Bíróság megismételte azt is, hogy a jóhírnév védelméhez való jog a 8. cikk által védett magánélet tiszteletben tartásához való jog részét képezi. Ahhoz viszont, hogy a 8. cikket a Bíróság számításba vegye, a jóhírnév sérelmének el kell érnie egy bizonyos – súlyos – mértéket, és oly módon kell kárt okoznia, hogy azzal sértse „a magánélet tiszteletben tartásához való jog személyes élvezetét”. Amikor a véleménynyilvánítás szabadságát a magánélethez való joggal szemben kell mérlegelni, a következő szempontokat kell figyelembe venni: hozzájárulás a közérdekű vitához; az érintett személy mennyire ismert, és mi 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 jelen eset sajátossága egyrészt, hogy a kérelmező nem széles körben ismert közszereplő volt, másrészt a kérdéses dokumentumfilm nem a sértett személyének bírálatát, hanem egy konkrét kereskedelmi gyakorlat leleplezését célozta. A riport egy nagyon fontos, közérdekű kérdést – a fogyasztók jogainak nem megfelelő védelmet a biztosítások területén – érintett. A felek egyetértettek abban, hogy a rejtett kamera használata a belső jog alapján nem volt teljesen tiltott, az szigorú feltételek mellett megengedett volt. A svájci sajtótanács 2007-es döntése szerint erre akkor volt lehetőség, ha az információk közzétételéhez nyomós közérdek fűződött, és a kérdéses információkat nem lehetett másként megszerezni. Az újságírók által bemutatott tények valóságát soha nem vitatták, és az újságírói etikai normák megsértése sem volt megállapítható az ügyben.

Figyelembe kell venni a riport közzétételének módját, valamint azt, ahogyan az érintett személyt a riportban ábrázolták. A Bíróság szerint a beszélgetésről készült felvétel csak korlátozott kárt okozott az alkusz érdekeit tekintve, mivel magához a hangfelvételhez csak egy szűk kör fért hozzá. Ugyanakkor a felvételt egy olyan riport keretében sugározták, amely meglehetősen negatív volt a sértettre nézve. A Bíróság megismételte, hogy az audiovizuális média hatása sokkal közvetlenebb és erőteljesebb, mint a nyomtatott sajtóé. Döntő tényező viszont, hogy az újságírók az alkusz arcát eltakarták, a hangját eltorzították, és az interjúra nem az üzlethelyiségében ke-

rült sor. A Bíróság ezért megállapította, hogy az alkusz – aki nem kívánt reagálni az interjúra – magánéletébe történő beavatkozás nem volt elég komoly ahhoz, hogy felülmúlja a közvélemény arra vonatkozó érdekét, hogy hozzáférjen a biztosítások területén elkövetett visszaélésekről szóló információkhoz. Annak ellenére, hogy a kiszabott pénzbírságok viszonylag enyhék voltak, a büntetőjogi szankciók alkalmassak voltak arra, hogy elbátortalanítsák a médiát a kritika közzétételétől, még ha a kérelmezőket nem is fosztották meg a riportjuk sugárzásának lehetőségétől. A Bíróság ezért – egy különvélemény mellett – kimondta, hogy a beavatkozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, és megállapította a 10. cikket megsértését.

Kóczyán Sándor

JEGYZETEK

1. 61243/08. számú kérelem.
2. Az egyik vizsgálat nyomán kiderült, hogy 1999 és 2002 között 495 elhunytól vettek szöveteket az igazságügyi orvostani központ munkatársai. Az intézmény eladta az eltávolított szerves anyagokat a német gyógyszergyártónak, és az így befolyt pénzből egészségügyi felszereléseket, eszközöket, technológiát és számítógépet vásárolt lett kórházak számára. A társaság által fizetett összegből vásárolt termékek értéke jócskán meghaladta az eladott szövetek értékét.
3. Az EJEB 2015. január 13-án kelt döntése.
4. Ebben a körben külön is megemlítené az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezményéhez kapcsolódó, az emberi eredetű szervek és szövetek átültetéséről szóló, Genfben, 2005. május 4-én aláírt Kiegészítő Jegyzőkönyve (Magyarországon kihirdette: az 2006. évi LXXX. törvény). A jegyzőkönyvhöz fűzött értelmező jelentés szerint az instrumentum célja – többek között – az élő vagy elhunyt szerv- és szövetdonorok jogainak meghatározása és védelme. A Kiegészítő Jegyzőkönyv „Az emberi test tisztelete” címet viselő 18. cikke továbbá kifejezett rendelkezést tartalmaz a holttesttel való bánásmód minőségével kapcsolatban, amikor kimondja, hogy „[a]z eltávolítás során az emberi testet tisztelettel kell kezelni és minden ésszerű intézkedést meg kell tenni a holttest helyreállítása céljából”.
5. 4605/05. számú kérelem, az EJEB 2014. június 24-én kelt ítélete.
6. Eva BREMS – Laurens LAVRYSEN: Procedural Justice in Human Rights Adjudication: The European Court

- of Human Rights, *Human Rights Quarterly* 2013, 180–182.
7. 13423/09. számú kérelem, az EJEB 2013. április 19-én kelt ítélete (Az ítélet összefoglalóját lásd: *Fundamentum* 2013/4. 115–116.).
 8. Saïla Ouald CHAIB: Mehmet Şentürk and Bekir Şentürk v. Turkey: The Court could have shown more empathy http://strasbourgobservers.com/2013/05/24/mehmet-senturk-and-bekir-senturk-v-turkey-the-court-could-have-shown-more-empathy/#_ftnref3
 9. 27756/05. és 41219/07. számú kérelmek.
 10. Az EJEB 2014. december 2-án kelt ítélete.
 11. Manole és mások Moldova elleni ügye. 13936/02. számú kérelem, az EJEB 2009. szeptember 17-én kelt ítélete.
 12. 29176/13. számú kérelem.
 13. A béranyaságot és a dajkaanyaságot összefoglaló néven pótanyaságnak nevezik a hazai szakirodalomban (vö. NAVRATYL Zoltán: *A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reprodukzív klónozásig*. Gondolat, Budapest, 2012.). Mivel nem áll rendelkezésre adat arra vonatkozóan, hogy a kérelmezők vajon pénzt fizettek-e a gyermek kihordásáért, vagy esetleg csupán az anya terhességgel és szüléssel kapcsolatban szükségszerűen felmerülő kiadásait térítették meg, célszerű az átfogó megnevezést használni.
 14. Az EJEB 2014. július 8-án kelt végzése.
 15. 28859/11. és 28473/12. számú kérelmek.
 16. Az EJEB 2014. december 11-én kelt ítélete.
 17. Hivatalos magyar fordítás: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről, 3. cikk. Az angol eredetiben: „the best interests of the child”.
 18. 67545/09. számú kérelem, az EJEB 2010. december 14-én kelt ítélete.
 19. Laurens LAVRYSEN: Dubská and Krejzová v. Czech Republic: a ‘negative’ or ‘positive’ right to give birth at home? <http://strasbourgobservers.com/2015/02/02/dubka-and-krejzova-v-czech-republic-a-negative-or-positive-right-to-give-birth-at-home/>
 20. 25358/12. számú kérelem.
 21. Béranyának minősül az a nő, aki pénzért vállalja más gyermekének kihordását és megszületését. A dajkaanya ezzel szemben mindezt ingyenesen, ellenszolgáltatás nélkül vállalja, esetleg a terhességgel és szüléssel kapcsolatban szükségszerűen felmerülő kiadásainak megtérítését kérheti. Lásd NAVRATYL (13. vj.) Az olasz hatóságok szerint Donatina Paradiso és Giovanni Campanelli közel 50 000 eurót fizetett a béranyának.
 22. Az EJEB 2015. január 27-én kelt döntése.
 23. A testület hivatkozott a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 7. cikkére, amely szerint „[a] gyermeket születésekor anyakönyvezzik, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen, és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék”. A részes államok továbbá kötelezettséget vállaltak arra, hogy gondoskodnak ezeknek a jogoknak érvényre juttatásáról.
 24. 65192/11. számú kérelem, az EJEB 2014. június 26-án kelt ítélete.
 25. 65941/11. számú kérelem, az EJEB 2014. június 26-án kelt ítélete.
 26. D. és Mások Belgium elleni ügyét (29176/13. számú kérelem) 2014. július 8-án hozott határozatában az EJEB elutasította. Érdekes, hogy a döntést szintén a Paradiso és Campanelli-ügyet tárgyaló Második Szekció hozta meg.
 27. Kérdések és válaszok az ügy kapcsán, sajtóanyag: www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Paradiso_and_Campanelli_ENG.pdf.
 28. Ld. NAVRATYL Zoltán: *Az anyaság útvesztői. A dajkaanyaság és béranyaság rejtelmői a jogi szabályozásban, különös tekintettel az Egyesült Államokra*. Iustum Aequum Salutare 2010/3. 191.
 29. 76240/01. számú kérelem, az EJEB 2007. június 28-i ítélete.
 30. 16318/07. számú kérelem, az EJEB 2010. április 27-i ítélete.
 31. Laborie (44024/13. számú kérelem), Foulon (9063/14. számú kérelem) és Bouvet (10410/14. számú kérelem) Franciaország elleni ügyei.
 32. 43835/11. számú kérelem.
 33. Az EJEB 2014. július 1-én kelt ítélete.
 34. 7525/76. számú kérelem, az EJEB 1981. október 22-én kelt ítélete. Lásd még Norris Írország elleni ügye (10581/83. számú kérelem, 1988. október 26.) és Modinos Ciprus elleni ügye (15070/89. számú kérelem, 1993. április 22.).
 35. Von Hannover Németország elleni ügye. 59320/00. számú kérelem, az EJEB 2004. június 24-én kelt döntése.
 36. 73571/10. számú kérelem.
 37. Az Éjjeli Menedék tiltakozik a cenzúra miatt. *Magyar Nemzet Online*, 2003. június 19. <http://mno.hu/migr/az-ejjeli-menedek-tiltakozik-a-cenzura-miatt-719786>
 38. Az EJEB 2014. október 21-én kelt ítélete.
 39. 66232/10. számú kérelem.
 40. Az EJEB 2015. január 27-én kelt ítélete.
 41. 21830/09. számú kérelem.
 42. Az EJEB 2015. február 24-én kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

29/2014. (IX. 30.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés – közérdekű adat megismeréséhez való jog

Az alapvető jogok biztosa a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (továbbiakban: Mavtv.) minősítési eljárást szabályozó rendelkezéseinek (5-6. §) utólagos normakontrollját kezdeményezte.

Az ügy előadója *Lévay Miklós* volt.

Az Mavtv. érintett rendelkezései szerint egy adat akkor védhető minősítéssel, ha az törvényben meghatározott védhető közérdek körébe tartozik (Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje stb.), és e közérdeket károsítaná az adat nyilvánosságra hozatala vagy a jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele, ezért szükséges az adat megismerhetőségének korlátozása. A minősítés kezdeményezőjének a minősítési javaslatban ismertetnie kell mindazokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik. A minősítő döntésének tartalmára nézve azonban nincs további rendelkezés az Mavtv.-ben. A minősített adat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 27. § rendelkezése értelmében nem ismerhető meg. A minősítés felülvizsgálatának a közérdekű adat kiadásának megtagadása miatt indított perben sincs helye.

Az alapvető jogok biztosa szerint a minősítési eljárás szabályozásának hiányosságai miatt az Mavtv. aránytalanul korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt, közérdekű adat megismeréséhez való jogot. Az ombudsman érvelése szerint ilyen hiányosság az, hogy a szabályozás nem tartalmazza az ún. közérdekűségi tesztet, nincs előírva a minősített adat egyértelmű megjelölése, illetve minősítési javaslatától eltérés esetén a minősítő nem köteles indokolni döntését.

Figyelemmel arra, hogy mind a korábbi Alkotmány, mind az Alaptörvény biztosítja a közérdekű adat megismeréséhez való jogot, az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tartotta korábbi gyakorlatát. Az AB következetes gyakorlata szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog a kommunikációs jogok jogegyüttesébe tartozik, s mint ilyen, szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk

(1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával, a X. cikk (1) bekezdésébe foglalt tudományos kutatás, tanulás, valamint a tanítás szabadságával, továbbá a B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értékével. Ebből következően kitüntetett alkotmányos védelmet élvez, ezért az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.

Ezen elvi alapokból kiindulva végezte el az Alkotmánybíróság az Mavtv. alapvető jogok biztosa által kezdeményezett normakontrollját. Először azt az indítványozói kifogást vizsgálta meg, amely a „közérdek-teszt” hiányát kifogásolta. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Infotv. 27. § alapján valóban a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdek vizsgálata nélkül kell elutasítani a minősített adat megismerésére irányuló kérelmet. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az Mavtv. alapelvi rendelkezései rögzítik a szükségesség és arányosság elvét. Ez lehetővé teszi, hogy magában a minősítési eljárásban mérlegeljék a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő közérdek súlyát.

Összességében az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az Mavtv. nem zárja ki a minősítési eljárás során a „közérdek-teszt” alkalmazását, ugyanakkor olyan kifejezett rendelkezést sem tartalmaz, amely azt előírná. Ezért az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként határozta meg a minősítési döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdek figyelembe vételét is.

A testület szintén alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a minősítő köteles részletesen megindokolni döntését, ha az előterjesztett minősítési javaslatától eltér. A minősítésről szóló döntés indokolásának hiánya ugyanis egyet jelent az ellenőrizhetőség hiányával, és gyakorlatilag a minősítő diszkrecionális jogkörébe utalja az adat minősítése felőli döntést. E vonatkozásban pedig már a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában határozottan állást foglalta a testület, amikor kimondta, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők.

Hasonlóképpen megengedhetetlennek tartotta az Alkotmánybíróság a minősítéssel nem érintett ada-

tok nyilvánosságának korlátozását pusztán azon az alapon, hogy azok a minősített adatokkal egy dokumentumban szerepelnek. Ez esetben szintén arra a megállapításra jutott a testület, hogy az Mavtv. nem tiltja kifejezetten az adatok pontos megjelölését, azonban azt előíró rendelkezést sem tartalmaz. Ezért alkotmányos követelményként rögzítette határozatának rendelkező részében, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, és annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell.

Mivel az alkotmányos követelmények meghatározásával biztosítható az Mavtv. 5. és 6. §-ának alkotmányos alkalmazása, ezért a hivatkozott rendelkezések megsemmisítésére irányuló ombudsmani indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

A határozathoz annak előadó bírāja, *Lévay Miklós* fűzött párhuzamos indokolást. Álláspontja szerint alkotmányossági problémát jelent, hogy a közérdekből nyilvános, de minősített nyilvánított adatot megismerni akaró személy nem kezdeményezheti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH) titokfelügyeleti eljárását. Ez az a közigazgatási hatósági eljárás, amelynek keretében a NAIH ellenőrzi a minősítés szabályszerűségét. Ez az eljárás azonban hivatalból indul, és akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha azt az adatot megismerni kívánó személy bejelentésén alapuló vizsgálat előzte meg. Így az adatot megismerni szándékozó személy számára semmilyen eljárás nem áll rendelkezésre az adatot a nyilvánosság elől elzáró minősítési döntéssel szemben. Márpedig amennyiben a jogrendben nincs olyan eljárás, amely alkalmas a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntését érdemben felülvizsgálni és felülbírálni, úgy nem lehet kikényszeríteni, hogy a minősítő csak azokat az adatokat minősítse, amelyek esetében az valóban elkerülhetetlen. A párhuzamos indokoláshoz *Bragyova András*, *Kovács Péter*, *Paczolay Péter* és *Stumpf István* alkotmánybírák is csatlakoztak.

Szívós Mária azonban az alkotmánybírák többségével ellentétben azon az állásponton volt, hogy az Mavtv. a megfogalmazott alkotmányos követelmények nélkül is kielégítette az Alaptörvényből eredő követelményeket. Ugyanis véleménye szerint az Mavtv. rendelkezéseiből, figyelemmel annak alapvető szabályaira is, már most is minden olyan követelmény egyértelműen levezethető, amit az alkotmánybírák többsége e határozat rendelkező részében külön alkotmányos követelményként megfogalmazott.

Enyedi Krisztián

Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés – kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma

A Fővárosi Törvényszék több, előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordult, és kezdeményezte a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésének normakontrollját. A támadott rendelkezés szerint a „zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson”. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés sérti a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, és ezzel az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésébe és az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkébe ütközik. A Fővárosi Törvényszék ezért indítványozta a támadott rendelkezés megsemmisítését.

Az indítványozó arra is rámutatott, hogy a hivatkozott IM rendelet 2010. november 24-ét megelőzően kógens szabályt tartalmazott a zárkák méretére vonatkozóan. Azonban a korábbi jogszabálysöveg „legalább” kitételét a 10/2010. (XI. 19.) KIM rendelet a „lehetőleg” és „lehetőség szerint” kifejezésekkel cserélte fel. Ezért a Fővárosi Törvényszék másodlagosan indítványozta ennek a rendeletmódosításnak a megsemmisítését.

Az ügy előadó bírāja *Szívós Mária* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során áttekintette Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó joggyakorlatát. Ennek során megállapította, hogy a strasbourgi székhelyű testület már négy alkalommal is elmarasztalta Magyarországot a fogvatartottak zsúfolt elhelyezése miatt. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Egyezmény és az Alaptörvény szinte azonos módon szabályozza az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát. A következőket alkotmánybírói gyakorlat szerint az alapjogok érvényesülésének minimális mércéje a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szint. Ezért a testület jelen ügyben hangsúlyozottan irányadónak tekintette a strasbourgi bíróságnak az Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.

Ennek eredményeként megállapította, hogy az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából eredő követelmény szerint a többszemélyes zárkában fog-

vatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja az emberi méltósághoz való alapjog sérelme nélküli elhelyezést. Ebből következően a jogalkotó kötelezettsége, hogy kógens jogszabályban határozza meg a fogvatartottak részére biztosítandó mozgástér minimális mértékét. A támadott rendelet a 2010-es módosítását követően már nem tartalmaz ilyen rendelkezést, ezért sérti az Egyezmény 3. cikkét, valamint az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság a „mozaikos megsemmisítésre” nem látott lehetőséget, figyelemmel arra, hogy a „lehetőleg”, illetve „lehetőség szerint” szövegrész nélkül a rendelkezés kizárólag a 6 köbméter légtér, illetve 3 és 3,5 négyzetméter mozgástér kötelező biztosítását írja elő, amely értékektől a fogvatartottak számára kedvezőbb irányba sem biztosított az eltérés. A rendelkezés teljes, *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítése következtében pedig nem állna rendelkezésre semmilyen, a fogvatartottak részére biztosítandó lég-, illetve mozgástér mennyiségére vonatkozó jogszabályi előírás. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést *pro futuro* hatállyal, 2015. március 31. napjával semmisítette meg.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság érdemi elbírálás nélkül visszautasította a 10/2010. (XI. 19.) KIM rendelet vizsgálatát. Ugyanis már több AB határozatában rögzítette, hogy az alkotmányossági vizsgálatot nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály vonatkozásában kell lefolytatni.

Az AB határozathoz több különvéleményt is csatoltak. *Balsai István* szerint a többségi indokolás nem adott kellő megalapozottságot a támadott jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének és ezáltal alaptörvény-ellenességének kimondására. Álláspontja szerint a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlata, amely a konkrét egyedi esetekben az egyedi körülményeket vizsgálva értelmezi az Egyezmény szövegét, nem azonosítható magával az Egyezménnyel.

Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint az Alkotmánybíróságnak az indítvány elutasítása mellett fel kellett volna hívnia a jogalkotót, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést. Különvéleményéhez *Lenkovics Barnabás* is csatlakozott.

Jubász Imre különvéleményében kifejtett álláspontja szerint a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatából eredő jogszabályi változások foganatosítása a jogalkotó kompetenciája. Az Alkotmánybíróság pedig

akkor semmisíthet meg jogszabályi rendelkezést, ha az az Alaptörvénybe ütközik, vagy nemzetközi szerződést sért. Jelen ügyben azonban a megsemmisítés feltételei álláspontja szerint nem voltak igazolhatók.

Salamon László különvéleményében azt fejtette ki, hogy a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének kimondását követően az Alkotmánybíróságnak mellőznie kellett volna a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Szerinte ugyanis ebben az esetben is irányadó az a gyakorlat, miszerint több megsemmisítést megalapozó okra hivatkozás esetén az Alkotmánybíróság nem bocsátkozik az indítvány további hivatkozásainak vizsgálatába egy ok fennállásának megállapítása után.

Hasonlóképpen vélekedett erről a kérdésről *Varga Zs. András* is különvéleményében. Emellett kifejtette, hogy az IM rendelet támadott rendelkezése valójában nem bír kötelező erővel, így jogszabálynak sem tekinthető. Ezért álláspontja szerint mulasztással elkövetett alaptörvény-ellenesség megállapításának lett volna helye. *Varga Zs. András* vitatta az Alkotmánybíróság módosító jogszabályok vizsgálatának visszautasítására vonatkozó gyakorlatát.

Enyedi Krisztián

34/2014. (XI. 14.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés – hatalommegosztás elve

Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés – vállalkozáshoz való jog

Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – hátrányos megkülönböztetés tilalma

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljáráshoz való jog

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés – jogorvoslathoz való jog

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés – bírói függetlenség elve

Több bírói indítvány kezdeményezte a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Tv.) egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) a bírói kezdeményezéseket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

A Tv. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: új Ptk.), valamint a Polgá-

ri Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) szerinti tisztességtelenség definíciójához képest új definíciót állapít meg, vagyis utólag normatív tartalmat ad a definíciónak, ami az indítványozók szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik. A Tv. azáltal, hogy a szerződési feltételt tisztességtelenségnek minősíti, és – annak vitatása esetén – a kikötés alkalmazóját perindításra kötelezi, a tisztességes eljárásához való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását valósítja meg. Az indítványok a tisztességes eljárásához való jog sérelmét látták abban is, hogy mind a per megindítására, mind pedig annak lefolytatására rendkívül szűk határidőket állapított meg a Tv., valamint abban, hogy az illetekekről szóló törvényhez képest magasabb illeteket ír elő.

A jogállamiság követelményének sérelmét eredményezi az indítványozók szerint, hogy a Tv. nem határozza meg pontosan a „devizaalapú szerződések” fogalmi körét. Nem volt egyértelmű továbbá, hogy ha a szabályozás indoka a pénzügyi és gazdasági válság volt, akkor a módosítás miatt nem csak 2008 őszétől alkalmazandó. Jobbizonytalanságot eredményezett az indítványok szerint az is, hogy a Tv. nem zárta ki alkalmazásának lehetőségét azon szerződések esetében, amelyekben a kölcsönszerződés teljesítésének kötelezettsége megszűnt (végtörlesztés, ingatlan állam általi megvásárlása). A Tv. alapján nem egyértelmű továbbá, hogy kit illet meg a perindítás joga akkor, ha egy követelés átruházását követően, de a Tv. hatályba lépését megelőzően jogutód nélkül megszűnt pénzügyi intézmény követelését nem a pénzügyi intézmény szerezte meg. A jogállamiság elvébe ütközőnek találták az indítványozók, hogy a kikötések tisztességtelenségének vélelmét kizárólag a Tv. alapján megindított perrel lehet megdönteni, ráadásul, ha erre nem került sor, akkor a Tv. szerinti kikötések mindenkire kiterjedő hatállyal válnak semmissé. A jogbiztonság sérelmét eredményezi továbbá, hogy a Tv. a pénzügyi intézményeket a velük magánjogi jogviszonyban nem álló állammal szembeni perindításra kötelezi, ráadásul a szerződéses partnerek (fogyasztók, adósok) még beavatkozóként sem vehetnek részt.

A Tv. a kellő felkészülési idő követelményét sem a pénzügyi intézmények, sem a bíróságok számára nem biztosította, egyúttal az indítványok rámutattak arra is, hogy a pénzügyi intézményeknek biztosított harminc napos jogvesztő perindítási határidő a Tv. hatályba lépését követő napon indult, ugyanakkor a per szabályaira vonatkozó előírások csak nyolc nappal később léptek hatályba, ezért a törvény hatálybalépésének napja nem állapítható meg egyértelműen.

A Tv. egészének közjogi érvénytelenségét az indítványozók abban látták, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) értelmében az Európai Központi Bank (továbbiakban: EKB) hatáskörébe tartozó valamennyi jogszabálytervezettel kapcsolatban konzultálniuk kell a nemzeti hatóságoknak, azonban a konzultációra ez esetben nem megfelelően került sor, hiszen az EKB véleménye a törvény elfogadását követően érkezett csak meg.

Az indítványozók szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmét is megvalósítja a szabályozás, mert a sikertelen kézbesítés esetére nem írja elő kötelezően a bírósági kézbesítőnek azt, hogy értesítőt hagyjon a címzett részére, továbbá a felülvizsgálati kérelem benyújtására az átlagosnál rövidebb idő áll rendelkezésre.

A vállalkozáshoz való jog sérelmét arra alapították, hogy a Tv. a kölcsönszerződések megkötésekor hatályos jogszabályi környezet által megengedett joggyakorlatot minősíti utólag jogellenessé, ezáltal a pénzügyi intézmények pénzügyi szolgáltató tevékenységét korlátozza.

Az indítványok végül hivatkoztak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is, mivel a Tv. a peres felek részére az egyes eljárási cselekményekre nem biztosít egyenlő felkészülési időt, míg a bírói függetlenséget sérti, hogy a Tv. a régi Ptk. rendelkezéseit visszaható hatállyal értelmezi, egyúttal előírja a bíróságok számára, hogy egy már hatályban nem lévő törvény rendelkezéseit miként kötelesek értelmezni és alkalmazni.

Az ügy előadó bírója *Lenkovics Barnabás* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy az alkotmányossági vizsgálat kizárólag az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötéseket érintő törvényi rendelkezésekre terjed ki. Ezt követően az indítványok által érintett alkotmányi tárgykörök mentén vizsgálta a Tv. egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát.

A jogbiztonság sérelmét állító indítványi elemeket a döntés két aspektusból vizsgálta. Egyrészt az alaptörvény-ellenességet formai okból állító résszel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az AB-nak nincsen hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály formai vagy tartalmi értelemben az Európai Unió jogával összhangban került-e elfogadásra, ezért a jogszabály közjogi érvénytelenségét – az EKB-val történő konzultáció hiányára vonatkozó indítványt – nem vizsgálta. Arra a kérdésre, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérül-e a jogbiztonság követelménye, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel válaszolt. Az AB kiemelte, hogy a konkrét Tv.-i időpontokat nem önmagukban kell vizsgálni, hiszen elsődlegesen annak van jelen-

tősége, hogy a Tv. rendelkezései pontosan milyen tartalmat hordoznak, és egyúttal milyen többletkötelezettséget írnak elő. Az AB először is arra hívta fel a figyelmet, hogy a tisztességtelen szerződési feltételek vizsgálatakor irányadó, egységes ítélkezési gyakorlat érdekében megalkotott 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény (továbbiakban: PK vélemény), illetve a 2/2014. Polgári jogegységi határozat elfogadásakor a pénzügyi intézmények számára már egyértelmű volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetében az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják megítélni a vitatott szerződési kikötéseket. Bár a peres eljárás szabályai valóban a Tv. kihirdetését követő 8. napon léptek hatályba, ugyanakkor felkészülési időt igénylő rendelkezés csak az volt, amely előírta, hogy ha nem kezdeményeznek peres eljárást, akkor a tisztességtelenséget vélelmező szerződési kikötések semmisnek tekintendők. A jogkövetkezmények azonban azonnal bekövetkeznek, ezért a pénzügyi intézmények jogi helyzetét jelentős mértékben befolyásolja a perindítás esetleges elmaradása, amelyre a Tv. által biztosított felkészülési idő rövidnek tekinthető. Az AB kiemelte azt is, hogy a pénzügyi intézményeknek egy viszonylag hosszú időszak (nagyjából 10 év) során alkalmazott általános szerződési feltételek vonatkozásában kellett megvizsgálniuk, hogy a kikötések az új Tv. szerint tisztességtelennek tekinthetők-e, és jogvesztő határidőn belül kellett pert indítaniuk. Fontosnak tartotta a döntés kiemelni azt, hogy a törvényi vélelem az általános szerződéseken belül egy kisebb, pontosan körülhatárolható részt érint, vagyis nem okozhat a keresetindítás lehetőségét ellehetetlenítő problémát. Az AB végül megállapította, hogy a forintalapú szerződések vonatkozásában biztosított 120 napos határidő nem tekinthető rövidnek. A devizaalapú szerződések esetében a 30 napos időtartam általánosságban rövid ugyan, de – figyelemmel a társadalmi probléma gyors megoldásának igényére – nem tekinthető a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban annak van jelentősége, hogy a Tv. anyagi és eljárási szabályai a korábban hatályos szabályokhoz képest hátrányosabb jogi környezetet hoztak-e létre, azaz a fogyasztói kölcsönszerződések egyes kikötéseinek tisztességessége a Tv. hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokat illetően másként volt-e megítélhető, mint annak hatályba lépését követően. Mindenekelőtt megállapítást nyert, hogy a tisztességesség követelménye mind az új, mind pedig a régi Ptk.-ban érvényesült. A régi Ptk. hatálya alatt a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény ugyanakkor lehetővé tette a kamat, a díj és az egyéb szerződési feltételek tekintetében az

egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást, azonban – az AB szerint – ez csak egy „felhatalmazó típusú rendelkezés” volt, vagyis a jogalkotó nem zárta ki a régi Ptk. alkalmazhatóságát, és nem határozott meg szerződési feltételt, így ez nem minősülhet tisztességtelennek, hiszen az ezen alapuló szerződésmódosításoknak kezdettől fogva korlátját képezte a jóhiszeműség és tisztesség elve. A Tv. tehát nem a közjogi értelemben vett visszaható hatályú jogalkotás sérelmét valósítja meg, hanem a polgári jogi érvénytelenségből fakadó következményeket tartalmazza. Az egyoldalú szerződésmódosítás tisztességességének feltételeivel kapcsolatos jogértelmezést ugyan utólag foglalták jogszabályba, de ezek a követelmények már kezdettől fogva levezethetők voltak az általános jogszabályi rendelkezésekből, annak mércéje nem változott. A Tv. tehát nem alkotott viszszaemléleg új anyagi jogszabályt, hanem az érintett időszakban mindvégig hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és alkalmazandóvá tett értelmezését emelte jogszabályi szintre, így a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése nem állapítható meg.

A testület ezt követően megállapította azt is, hogy a „devizaalapú szerződések” fogalom nem veti fel a normavilágosság sérelmének kérdését. Ilyen jellegű szerződések ugyanis tömegesen jöttek létre, lényegük közismert.

Az indítvány a jogbiztonság sérelmét látta abban, hogy a tisztességtelenség vélelmének megdöntésére irányuló perek csak a Tv. mint speciális eljárás alapján indíthatók, ilyen megoldás ugyanakkor más polgári jogvitában nem lehetséges. Az AB szerint a speciális eljárás nem sérti a jogbiztonságot, ugyanis a szabályozás indoka az, hogy az ugyanazon szerződési kikötéseket azonos elvek alapján, az ügyfelek szempontjából *erga omnes* hatályú ítélettel záruló eljárásban vizsgálja a bíróság. A jogalkotói szándék ráadásul az volt, hogy a tömeges perindítást elkerüljék, amely az igazságszolgáltatás megbénulásához vezetett volna.

Az AB azon indítványi elemet is elutasította, amely a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tartotta, hogy a pénzügyi intézményeknek úgy kell megindítaniuk a Tv. által szabályozott pert, hogy az annak jogkövetkezményeit megállapító jogszabály még nem ismert. Az indokolás kifejtette, hogy a kikötés érvényessége vagy érvénytelensége nem függ az elszámolástól mint jogkövetkezménytől. Az indítványok egyike a Tv. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását arra hivatkozással kérte, hogy a követelések elévülésére vonatkozó rendelkezések a régi Ptk. módosítása nélkül előírják, hogy a bíróság

gok hogyan értelmezzék a vonatkozó szabályokat, így a több mint öt éve nem érvényesített (elévült) követelések újra érvényesíthetővé válnak. A döntés szerint alkotmányosan elfogadható, hogy az olyan hosszú távon fennálló szerződéses jogviszonyok esetében, mint amilyenek a fogyasztói kölcsönszerződések is, a szerződés keretében létrejött egyes követelések nem évülnek el a szerződés egészének fennállása alatt – amíg az adós tartozása fennáll –; az egyes befizetések, követelések elévülése külön-külön nem kezdődhet meg.

Az AB ezt követően a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állító indítványokat vizsgálta. Az indítványokat három részre osztotta. Egyrészt azokra, amelyek a rövid törvényi határidőkben látták a hatékony jogvédelem sérelmét; másrészt, amelyek az egyes speciális eljárási szabályok miatt (kézbesítési vélelem megdöntése lehetőségének kizárása, magasabb illeték) a bírósághoz fordulás jogának sérelmét állították; harmadrészt pedig, amelyek szerint a folyamatban lévő perek felfüggesztése az ügy eldöntésének lehetőségét a törvényes bírótól vonja el.

A rövid törvényi határidőkkel kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat lényegi kérdése az volt, hogy a keresetindítási határidő rövidege – mint a bírósághoz fordulás jogának, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak a korlátozása – megfelel-e a szükségesség-arányosság követelményének. Az AB mindezekelőtt felhívta a figyelmet arra, hogy a deviza- és forinthitelezésből eredő vitás kérdések összetársadalmi, nemzetgazdasági jelentőségűek, ezért kizárólag a hagyományos kétpólusú polgári peres keretek között nem oldhatók meg hatékonyan, és önmagában az eljárás során alkalmazandó rövidebb határidők még nem eredményeznek alaptörvény-ellenességet. Az alapul szolgáló polgári perek alapvetően ténykérdések okirati bizonyításából állnak, a hosszabb időt igénybe vevő bizonyítási eszközök alkalmazása – mint például szakértők bevonása – nem indokolt. Ezt követően az AB megállapította, hogy az a tény, hogy a bizonyítási teher miatt a rövid határidők a felperes jogait erőteljesebben érintik, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, és nem sérül a fegyverek egyenlőségének elve sem. A kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságával összefüggő indítványi elemmel összefüggésben a döntés hangsúlyozta, hogy egy eljárást gyorsító rendelkezésről van szó, amelynek esetében az alaptörvény-ellenes helyzet a Pp. azon garanciális szabálya miatt zárható ki, miszerint a bírónak a tárgyalás megnyitása előtt hivatalból észlelnie kell, ha valamelyik fél a tárgyaláson nem jelenik meg; vagyis azt, hogy a szabályszerű idézés megtörtént-e vagy sem. Továbbá, a magasabb eljárási illetékekkel össz-

szefüggésben a döntés kifejtette, hogy az sem a jogorvoslathoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal nincs érdemi összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme az eljárás egyes elemei vonatkozásában, külön-külön nem állapítható meg, az eljárásrend egészével kapcsolatos alkotmányos aggályok sem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét. Ugyanakkor, a fentiekén túl az AB felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy ha összetársadalmi, gazdaság- és pénzügy-politikai, valamint szociális és más társadalmi szempontok indokolták is tennék rendkívüli megoldások alkalmazását, ilyen eszközökkel a jogalkotó csak kivételes esetben, a lehető legszűkebb terjedelemben élhet.

A vállalkozáshoz való jog sérelmét állító indítványi elemmel kapcsolatban az AB rámutatott arra, hogy a Tv. nem tartalmaz a vállalkozáshoz való alapjogot érintő, azt korlátozó előírást. Az indítvány nincsen összefüggésben a vállalkozáshoz való joggal, hiszen annak sérelme csak akkor lenne megállapítható, ha az a vállalkozóvá válás lehetőségét korlátozná.

A bírói függetlenség sérelmével kapcsolatban az AB arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény szerint a bírák függetlenségének alapvető eleme, hogy csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. A bírói függetlenség nem a jogszabályoktól való függetlenséget jelenti, hanem a jogszabályoknak való alávetettség a függetlenség biztosítója.

Az AB végül az indítványnak a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos elemét arra hivatkozással utasította el, hogy abból hiányzik az érdemi elbírálást lehetővé tevő alkotmányjogi kérdés.

Jubász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolásában egyetértett a többségi állásponttal, ugyanakkor hiányolta az Európai Unió hazai jogba implementált irányelvi rendelkezései és a bírósági gyakorlat összevetését a megtámadhatóság és a semmisség problémakör vonatkozásában.

Salamon László párhuzamos indokolásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a visszaható hatály vizsgálatakor meg kell különböztetni a jogalkotást és a jogalkalmazást. Véleménye szerint ugyanis a jogalkalmazás során megvalósuló jogértelmezés természeténél fogva „visszaható hatályú”. A tilalom csak a jogalkotás terrénumán érvényesül, a jogértelmezést tartalmazó bírói gyakorlat jogszabályba emelése ugyanakkor nem tekinthető jogalkotásnak, így erre a visszaható hatály tilalma sem vonatkozhat.

Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában amellest érvelt, hogy ha jogszabály határozza meg a szerződés tartalmát, akkor az nem módosítja, hanem helyet-

tesíti a felek megállapodását. A szerződések tartalmát meghatározó jogszabályi rendelkezések konstitutív hatályúak, míg abban az esetben, ha a szerződések tartalmát meghatározó törvény tartalmi elemeit utóbb más törvény ismételt tartalmazza, akkor az újabb törvénynek a szerződésekre vonatkozóan csak deklaratív hatálya lesz. Az indoklás azon részét, amely arra vonatkozik, hogy a Tv.-nek nincsen visszamenőleges hatálya, azzal kívánja kiegészíteni, hogy azért nincsen, mert az abban foglalt törvényi elvek deklaratív hatályúak. A párhuzamos indoklás ezt követően a polgári jogi generálklauzulák alkotmánykonform értelmezése alapján azt állapítja meg, hogy a 2004. május 1. napján hatályos jogszabályok értelmében a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú szerződésmódosítása csak akkor volt tisztességes, ha azok megfeleltek a Tv.-ben felsorolt, de egyébként a már akkor hatályos szabályok alapján konstitutív hatállyal a polgári anyagi jogban érvényesülő szabályoknak. A végkövetkeztetése az, hogy a Tv. csak deklaratív hatállyal bír, a szerződések tartalmát – visszamenőleges konstitutív hatállyal – nem módosította.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében azt vizsgálta, hogy a támadott szabályoknak van-e tiltott visszaható hatálya. Hangsúlyozta, hogy alkotmányosan is alátámasztható az, ha az állam jogalkotás útján avatkozik be a fogyasztók nagy tömegét érintő probléma kezelése érdekében, a szabályalkotási kötelezettség az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is következhet. Ugyanakkor valamely alkotmányos cél (államcél) elérése érdekében az állam szervei sem tehetnek meg mindent, ez ugyanis a magyar alkotmányosság és alkotmánybíráskodás végét jelentené. A jogállami-alkotmányossági kritériumokat nem lehet átértékelni vagy feladni – még a gazdasági körülmények nehezedése esetén sem –, az alkotmánynak még rendkívüli helyzetekben is garantálnia kell „*azt, amit ígér*”. Figyelemmel arra, hogy a pénzintézetek az inkriminált időszakban a Tv. által teremtett jogi helyzettől eltérő jogi környezetben nyújtottak hitelt, így a Tv. a tiltott visszaható hatály tilalmába ütközik, ugyanis nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményének. A Tv. az új jogszabályi kritériumok meghatározásával – hosszú ideje hatályban lévő szerződések tekintetében – a szerződéskötés időpontjára visszaható hatállyal változtatta meg a felek szerződéses viszonyait. Az alkotmánybíró kiemelte azt is, hogy lett volna kevésbé korlátozó eszköz is, így például a *lex Rhodia* kármegosztási-felelősségi alakzatának alkalmazása. Az alkotmánybíró szerint a Tv. a tisztességtelenség definíciójával nem a polgári jogi érvénytelenség fogalmát tölti meg

tartalommal, hanem a régi Ptk. és az új Ptk. definíciójától eltérő meghatározást ad, így visszamenőleges hatállyal, új definíció alapján minősít szerződéses rendelkezéseket tisztességtelenné. Az állam alperesi pozíciójával kapcsolatban kifejtette, hogy az elvonja az adósok önrendelkezési jogából fakadó perbeli rendelkezési jogát, ezért alaptörvény-ellenes. A magasabb illetékmérték vonatkozásában megállapította, hogy csak a rendkívüli mértékű, „büntetőadóhoz” hasonló illetékmérték jelent alkotmányossági problémát. Tekintettel továbbá arra, hogy nem alapjog-korlátozásról van szó, ezért az AB-nak le kellett volna folytatnia egy ésszerűségi tesztet. A jelen helyzetben kirívó mértékű illeték összegek közötti különbségnek nincsen ésszerű indoka. Különvéleményét összegezve arra hívta fel a figyelmet, hogy alkotmányos jogállamban az egyébként alkotmányos célt csak alkotmányos eszközzel, móddal és tartalommal lehet elérni, a Tv. ennek a követelménynek azonban nem felel meg.

Lévay Miklós különvéleményében hangsúlyozta, hogy a Tv. alapjául szolgáló politikai törekvés alkotmányosan igazolható, ugyanakkor annak számos megoldása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A Tv. elsődlegesen figyelmen kívül hagyja az államhatalmi ágak megosztásának elvét, hiszen a jogalkotó olyan feladatot ró a bíróságokra, amelynek teljesítése során sérül a bírói függetlenség, mivel nem biztosítja a függetlenség kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat, ezért a tisztességes eljárás követelményének sérelmét is okozza. Abban az esetben, ha az eljárás formálisan bírói úton történik, de a tényleges döntés a bíróságon kívüli hatalmi ág kezébe kerül, akkor a fentiekén túl a hatalommegosztás elve is sérül. Az alkotmánybíró szerint alkotmányellenes szűkítésnek minősül, ha a határozat meghozatala szempontjából releváns bizonyítást a Tv. általános jelleggel korlátozza. Sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, ha az egyébként is szűkre szabott, a keresetlél benyújtására előírt határidőn belül felmerülő bizonyítást kizárja a Tv. A különvélemény rámutat arra is, hogy a bizonyítási teher megfordítása aggályos, tekintettel arra, hogy az állam – mint jogalkotó – kerül alperesi pozícióba, ugyanakkor nem rajta van a bizonyítási teher. Az alkotmánybíró kifejtette, hogy a fegyveregyenlőség elvének a polgári eljárásokban is érvényesülnie kell, ekként helytálló azon indítványi érv, amely szerint a Tv. rendelkezései a Pp. szabályait egyoldalúan, a felperes hátrányára változtatják meg. A különleges eljárási rend – a rövid határidőkkel, a bizonyítási teher megfordításával – közvetlenül alaptörvény-ellenes. Az alapvető jogok érvényesülése, érvényesíthetősége szempontjából különösen

aggasztónak tartja, hogy az AB csupán jelzést küld a jogalkotónak arra nézve, hogy ilyen eszközökkel a jövőben – ösztársadalmi, gazdaság- és pénzügy-politikai, illetőleg szociális és egyéb társadalmi szempontokra hivatkozva – csak kivételes esetben, a legszűkebb terjedelemben élhet.

A többségi döntéshez *Paczolay Péter* is írt különvéleményt, amelyben amellet érvelt, hogy a Tv. által felállított vélelem visszaható hatálya miatt alkotmányellenes. Hangsúlyozta, hogy a bírói joggyakorlat kodifikálása nem tilos, a Tv. ugyanakkor túllép a bírósági gyakorlaton, új követelményeket, mércét állapít meg a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosítására, így visszaható hatállyal szabályoz.

Pokol Béla különvéleményében kifejtette, hogy megalapozott volt azon indítványozói érvelés, miszerint a devizaalapú hitelekkel kapcsolatos ügyekben a 30 napos jogvesztő határidő alaptörvény-ellenes, mivel ez a határidő nem tekinthető ésszerűnek, szemben a forinthiteles ügyekre vonatkozó 90–120 napos határidővel. Az indokolást a visszaható hatály alkotmányos megítélése vonatkozásában kívánta kiegészíteni. A visszaható hatály értelmezésének szerinte csak azon megoldása fogadható el, amely a tartós jogviszonyokat illető jogváltoztatásoknál lehetővé teszi új szabályozással egy múltban létrejött jogviszony terhebbé tételét, viszont ezt csak a jövőre vonatkozóan lehet elrendelni.

VÉLEMÉNY

A döntéssel kapcsolatos vélemény, tartalmi kapcsolódás miatt a 2/2015. (II. 2.) AB határozattal együtt, annak ismertetését követően található.

Mészáros Gábor

35/2014 (XII. 18.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény VII. cikk – vallásszabadsághoz való jog
Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés – egyesüléshez
való jog
Alaptörvény XIII. cikk – tulajdonhoz való jog*

Az indítványozó jogi személy; 2012. február 29-ig egyházként működött, de jogállását a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat (továbbiakban: OGYh.), illetve a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (továbbiakban: Ehtv.) következtében elvesztette. 2012. március 1-jétől egyesületnek minősült. Az alkotmányjogi

gi panasz a Szolnoki Törvényszék és a Debreceni Ítéltábla döntéseit tartotta alaptörvény-ellenesnek. A Szolnoki Törvényszék 2012. november 12-én meghozott végzésében az Ehtv. 35. § (3) bekezdése alapján elrendelte az indítványozó kényszer-végelszámolását, illetve jogutód nélkül megszüntette, arra hivatkozással, hogy az Ehtv. 35. § (1) bekezdése szerint az egyházként el nem ismert civil szervezeteknek 2012. február 29-ig nyilatkozniuk kellett azon szándékukról, hogy tovább kívánnak-e működni egyesületként, azonban az indítványozó ilyen tartalmú kérelmet nem terjesztett elő. A Debreceni Ítéltábla 2013. január 15-i végzésében az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. Az indítványozó szerint a bírói döntések sértik a vallásszabadsághoz, egyesüléshez és tulajdonhoz való jogát, mert alaptörvény-ellenes jogszabályon alapulnak, hiszen az Alkotmánybíróság 2013. március 1-jén kelt 6/2013. AB határozatában – amely az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panaszt is elbírált – visszaható hatállyal megsemmisítette az Ehtv.-nek az indítványozót egyesületté minősítő rendelkezéseit, továbbá megállapította, hogy egyházi jogállását nem veszítette el.

Az alkotmányjogi panasz benyújtását (2013. március 7.) követően megváltozott a jogszabályi környezet. Az Alaptörvény negyedik módosítása és a 2013. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Ehtvmód.) 2013. augusztus 1-jei, illetve szeptember 1-jei hatállyal módosította az Ehtv. rendelkezéseit. A módosított 33. § értelmében az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata (továbbiakban: Abh1.) alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését e rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezhette volna. Az indítványozó ezt nem tette meg, mert szerinte az Abh1. kihirdetésétől kezdve azonos szabályok vonatkoztak rá, mint az Ehtv. mellékletében szereplő egyházakra. Az Alkotmánybíróság az eljárása során az előbbieken túl azt is kiemelte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a 2014. szeptember 9-én jogerőssé vált Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország ügyben hozott döntésében az indítványozó vonatkozásában is megállapította Egyezmény sérelmét az egyesülési szabadságra (11. cikk) vonatkozóan, a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben.

Az ügy előadó bírója *Stumpf István* volt.

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) először azt elemezte, hogy nem teszi-e okafogyottá az alkotmányjogi panaszt az indítványozó jogi személyisé-

gének megszűnése. A testület – tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslatjellegeré – kimondta, hogy nem eredményezi az indítvány okafogyottá válását, ha az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának indoka éppen a jogi személy megszüntetésével áll összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az indítványt, mert az Abh1.-ben a testület az Ehtv. vonatkozó részeit visszamenőleges hatállyal alaptörvény-ellenesnek ítélte, és azokra nézve általános alkalmazhatósági tilalmat állapított meg. Ennek következtében az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem volt kikényszeríthető. Az AB megállapította, hogy jóllehet ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességéről az alkalmazásuk időpontjában az eljáró bíróságoknak még nem volt tudomásuk, azok az akkor hatályos rendelkezések alkalmazásával jártak el, és nem értelmezték azokat tévesen, de a visszaható hatályú megsemmisítés miatt ezen rendelkezések bármely időpontban történő alkalmazása alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette a két támadott bírói döntést, és az alapvető jogok sérelmének orvoslására vonatkozóan megállapításokat tett.

Az AB megállapította, hogy bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje, de a hatalom megosztásának alkotmányos elvével összhangban még alapvető jog sérelmének orvoslása érdekében sem alkothat jogot, vagy járhat el egyedi ügyekben a bíróságok és hatóságok helyett. A testület hangsúlyozta, hogy ha nincsen jogszabály által egyértelműen meghatározott eljárás a jogsérelm orvoslására, akkor a feladatkörük szerint érintett hatóságok, illetve a jogalkotó tevőlegesen közreműködésére is szükség van, mivel az AB döntése mindenkire kötelező, illetve az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden közhatalmat gyakorló szerv a címzettje.

A határozathoz öt bíró fűzött különvéleményt. *Dienes-Oehm Egon* szerint a többség azért döntött rosszul, mert nem vette figyelembe az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítását és az Ehtv. módosításait, amely szerint az Abh1. indítványozói között szereplő egyházaknak 30 napon belül kérniük kellett volna egyházkénti elismerésüket. Mivel ezt az indítványozó nem tette meg, *Dienes-Oehm* szerint téves a jogszerűen hozott bírósági döntések megsemmisítése. A különvéleményhez *Balsai István* és *Salamon László* csatlakozott.

*Szívós Mária Dienes-Oehm Egon*hoz hasonlóan úgy érvelt, hogy az Ehtv. módosításainak hatályba lépésével az alkotmányjogi panasz okafogyottá vált, ezért az eljárást meg kellett volna szüntetni. *Szívós* utalt arra, hogy az indítványozó tudatosan és szándékosan mulasztotta el az új szabályok alapján kezdeményezni egyházkénti elismerését, és „*az Alkotmánybíróság eljárásának folytatását kizárólag vagyontemelés céljából kérte, mert időközben rádöbbsent arra, hogy saját mulasztása vagyona elvesztését eredményezheti.*” [64] A különvéleményhez *Balsai István* és *Juhász Imre* csatlakozott.

Zsugyó Virág

36/2014. (XII. 18.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljárásához való jog, bírósághoz fordulás joga
Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés – jogorvoslat-hoz való jog

A Kúria felülvizsgálati tanácsa eljárása felfüggesztése mellett kezdeményezte a konkrét ügyben alkalmazandó, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) egy szövegrésze alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását az Alkotmánybíróságtól (továbbiakban: AB). Kérte továbbá az eljárásban alkalmazandó diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. (továbbiakban: Tvr.) 5. § (1) bekezdésének „bíróságra vagy más” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását is. Az alapul szolgáló ügyben az alperes Regionális Központ (továbbiakban: REC) a felperessel fennálló munkaviszonyát rendes felmondással megszüntette, majd tájékoztatta a felperest, hogy rendes jogorvoslattal a Pest Megyei Munkaügyi Bírósághoz fordulhat. Az elsőfokú bíróság 2009. május 22-én megállapította, hogy az alperes jogellenesen szüntette meg a felperes munkaviszonyát, illetve azt, hogy a REC a Magyar Köztársaság területén az ország jogszabályainak alárendelten működik. A fellebbezés folytán eljáró másodfokú bíróság a pert megszüntette, figyelemmel a Rendelet joghatóság alóli mentességére, és megállapította, hogy a jogorvoslati tájékoztatás nem minősül menteségről való lemondásnak. Az ezt követő felülvizsgálati eljárás során az indítványozó rámutatott arra, hogy az

együttesen alkalmazandó Rendelet, valamint Tvr. egy-egy szövegrésze alkotmányellenes. Az alkotmányossági aggály abban áll, hogy a szabályozás alapján kizárt, hogy a felperes munkaviszonyának megszüntetése kapcsán jogorvoslatban részesüljön, ami ellentétes a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslat-hoz való joggal. A Rendelet ráadásul számos alapjogra vonatkozó korlátozást is tartalmaz, ezért a szabályozási szint elégtelensége is alkotmányossági problémákat vet fel, amelyet az indítványozó szerint a jogalkotó azóta törvény elfogadásával kezel, jelen ügyben azonban a Rendelet alkalmazandó, ezért annak alaptörvény-ellenessége vizsgálható. A Tvr. alkotmányossági vizsgálatát az indítványozó arra alapította, hogy a joghatóság alóli mentesség kérdésben a felügyeleti szerv a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben határoz, amely határozat a bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező, ez pedig sérti a bírósághoz fordulás jogát és a bírói függetlenséget.

Az ügy előadó bírója *Dienes-Oehm Egon* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy a REC egy nemzetközi tevékenységre létrejött szervezet, amely bár magyarországi székhellyel alakult, és napi feladatai ellátása, valamint céljai megvalósítása érdekében magyar jogi személyiséggel bír, azonban az alapítók céljainak megfelelő *de facto* nemzetközi szervezetként került elismerésre. A REC a Magyar Köztársaság területén az ország jogszabályainak megfelelően tevékenykedik, ugyanakkor a Rendelet joghatóság alóli mentességet garantált a REC, illetőleg annak tulajdona és pénzeszközei vonatkozásában, kivéve, ha a REC kifejezetten lemond e mentességről. Az AB ezt követően kifejtette, hogy jelen alkotmányossági vizsgálat lényegi tárgya a nemzetközi szerződéssel létrehozott REC-nek biztosított joghatóság alóli mentesség tartalmának és alkotmányos korlátainak meghatározása. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a joghatóság – nemzetközi jogi értelemben – a szuverén állam joga. Ehhez kapcsolódóan az immunitás mint mentesség a nemzetközi szervezet számára az idegen állam bírói joghatósága alóli mentességet jelenti, a másik fél számára pedig azt, hogy nem vonható bírósági eljárás alá. A nemzetközi jogban általában ismert a nemzetközi szervezet autonómiája munkajogi ügyekben, de ez az autonómia nem feltétel nélküli, biztosítani kell olyan alternatív eljárási utat, amely alkalmas a munkaügyi viták elbírálására, az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása érdekében. Az AB ezzel összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) esetjogát is áttekintette, és megállapította, hogy a nemzetközi szervezet és alkal-

mazottai közötti munkaügyi jogvita elsődlegesen a szervezet autonómiájának körébe esik, vonatkozik rá a joghatóság alóli mentesség. Ez kivételt jelent a tisztességes eljáráshoz való jog alól, ugyanakkor a korlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség-arányosság követelményének.

Az AB a REC immunitása kérdésével kapcsolatban mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy ha kifejezetten nem mond le a joghatóság alóli mentességről, akkor a Rendelet ezen szabálya sérti-e a bírósághoz fordulás jogát. A döntés mindenekelőtt kiemelte, hogy a REC függetlenségének biztosítása mellett a vele munkaviszonyban álló alkalmazottnak a bírósághoz fordulás jogát is figyelembe kell venni a joghatóság alóli mentesség értelmezésekor. A nemzetközi szervezetek részére biztosított immunitás tehát a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. A korlátozás szükségességével kapcsolatban a határozat kifejtette, hogy a jogintézmény a nemzetközi szervezet funkciójának biztosítására szolgál, védi feladata ellátásában az állami beavatkozástól. Az alkalmazottak kiválasztása a szervezet céljainak elérését közvetlenül szolgálja, ezért ebben a körben a részére garantált immunitás az Alaptörvény Q) cikke vonatkozásában is szükséges korlátja lehet a bírósághoz fordulás jogának.

Ezt követően az AB azt vizsgálta, hogy a bírósághoz fordulás jogának korlátozása arányban áll-e az immunitás céljával, azaz a nemzetközi szervezet függetlenségének és háborítatlan működésének biztosításával. Az immunitásra vonatkozó rendelkezés csak akkor tekinthető alkotmányos alapjog-korlátozásnak, ha az immunitás nem zárja ki teljesen, hogy a munkavállaló jogi igényeit érvényesítse a munkáltatóval szemben. A bíróság tehát joghatósága hiányának megállapítása feltételeként köteles megvizsgálni, hogy az adott szervezet joghatóság alóli mentességet élvez-e, és a szervezet e mentességről lemondott-e; amennyiben a mentességről nem mondott le, úgy az alkalmazottnak biztosítottak-e másik eljárást jogi igényeinek hatékony érvényesítése érdekében. A Rendelet immunitásszabályának alkalmazása során alkotmányos követelményként került megállapításra, hogy az immunitás a szervezetet csak abban az esetben illeti meg munkaügyi jogvitában, ha a munkavállaló ezáltal nem esik el vélt vagy valós jogi igényének bírói vagy más hatékony eljárásban történő érvényesítésétől. Ha ez a feltétel nem teljesül, a bíróság nem állapíthatja meg a joghatóság kizárását.

A szabályozási szint kérdésével összefüggésben az AB az indítványt arra hivatkozással utasította el, hogy a jogi helyzet a Rendelet hatályon kívül helyezésével és a kérdés törvényi szintű rendezésével stabilizálódott.

Az AB ezt követően megállapította, hogy az a megoldás, miszerint a miniszter határozata lényegében kitölti a bíróság döntésének tartalmát – vagyis a bíró nem mérlegelheti, hogy fennáll-e a joghatóság hiánya, hanem pusztán határozatba foglalja a miniszteri határozat tartalmát – sérti az ítékezés függetlenségét. Persze, ez nem zárja ki, hogy a mentesség kérdésében az illetékes miniszter más formában állást foglaljon, de ez az állásfoglalás nem lehet kötelező a bíróságra. Önmagában az, hogy a diplomáciai vagy egyéb nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség kérdésében a külpolitikáért felelős miniszter rendelkezik szakértelemmel, nem indokolja olyan szabályozás kialakítását, amely sérti a bírói függetlenséget. Az AB ezért megállapította, hogy a Tvr. vonatkozó rendelkezése sérti a jogorvoslathoz való jogot, és kimondta a vonatkozó rendelkezések folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának tilalmát.

Kiss László különvéleményében az alkotmányos követelmény megállapítását vitatta. Véleménye szerint mindenekelőtt azt kellett volna tisztázni, hogy a konkrét ügyben „külföldi”, avagy „nemzetközi jog” alkalmazásáról van-e szó. Ennek eldöntése végül azt is eredményezhette volna, hogy az AB visszautasítja az indítványt a joghatósága hiányára tekintettel. Bár maga is arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált ügy háttérben nemzetközi jog áll, azonban nem fogadta el azt a formalista felfogást, amely az AB joghatóságának fennállását attól teszi függővé, hogy magyar norma kihirdette-e az adott normát, annak tartalmi felülvizsgálata nélkül. Az alkotmányos követelmény helyett más hatásköri, hatalommegosztási követelményeket inkább tiszteletben tartó eszköz – így a jogalkotással okozott kár alkotmánybírói megállapítása és a jogalkotó kötelezése a mulasztásból eredő kár reparációjára – alkalmazását tartotta volna indokoltnak.

Salamon László különvéleményében kifejtette, hogy a Tvr. vonatkozó rendelkezése nem sérti a bírói függetlenség elvét. A problémás kérdés ugyanis olyan mértékben speciális szakkérdés, amelynek megválaszolásához a külpolitikáért felelős miniszter rendelkezik szaktudással. A miniszteri felelősség pedig akkor töltheti be rendeltetését, ha abban az esetben, amikor valamely más, a végrehajtó hatalomtól független hatalmi ág döntésének külpolitikát érintő hatása van, a miniszter nyilatkozata üggyöntő. Nem értett továbbá egyet az alkotmányos követelmény megállapításával sem. Salamon szerint az AB-nak az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett biztosítani kellett volna a jogalkotónak a lehetőséget, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és az Alaptörvény összhangját megteremtse.

Mészáros Gábor

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság
Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény XIII. cikk – tulajdonhoz való jog
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció tilalma
Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – választójog

A Kecskeméti Közigazgatási Bíróság kezdeményezte az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítását és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását. A támadott rendelkezés szerint az országgyűlési képviselőjelölt köteles visszafizetni az állam által biztosított kampánytámogatást, ha nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át.

Az ügy előadó bírója *Lévay Miklós* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítványt több elemében elbírálásra alkalmatlannak ítélte meg. Két vonatkozásban, a passzív választójog és a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetés tekintetében találta érdemben elbírálhatónak az indítványt.

A testület szerint a passzív választójog (választhatóság) szempontjából az alkotmányossági aggály ügy és annyiban merül fel, hogy ez a fajta visszafizetési kötelezettség visszatartó erővel bír-e a passzív választójog konkrét gyakorlása szempontjából. A szükségesség-arányosság tesztjének lefolytatása során a testület megállapította, hogy a választások tisztaságának megőrzése és a választási eljárásnak a demokratikus legitimitáció biztosításában megnyilvánuló funkciója olyan alkotmányos értékkel bír, amely korlátot állíthat a passzív választójog parttalan érvényesülésének. Ugyanis megszorító feltételek hiányában parttalan, mi több, akár üzletszerűvé is válhatna a jelöltállítás, ezért a vizsgált korlátozást az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján szükségesnek ítélte.

Az arányosság vizsgálata során a testület megállapította, hogy a 2014. április 6-ai választásokon a 2%-os küszöb kevesebb mint ezer szavazat összegyűjtésével teljesíthető volt. Tehát, a jelöltté váláshoz szükséges ötszáz ajánlás kétszeresénél kevesebb szavazat is elég volt a küszöb átlépéséhez, és ez a szám még teljes részvétel esetén sem emelkedne kétezer fölé. Ezért az Alkotmánybíróság a korlátozást arányosnak ítélte meg.

A testület a politikai véleménynyilvánítás tekintetében sem állapította meg hátrányos megkülönböztetés fennállását. Rámutatott ugyanis arra, hogy nem a jogszabály, hanem a választópolgárok közössége

tesz – egyébként szükségképpen – különbséget az egyes párttámogatott vagy éppenséggel ilyennel nem rendelkező jelöltek között a saját aktuális politikai véleményének megfelelően. Ezért a támadott szabályozás és az Alaptörvény által tilalmazott hátrányos megkülönböztetés között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

Enyedi Krisztián

1/2015. (I. 16.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás és jó hírnév tiszteletben tartásához való jog

Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés – tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog

Az eljárás alapjául szolgáló ügyben az indítványozót egy magánszemély iWiW-felhasználói adatlapján¹, személy szerint megnevezve, az állatai között tüntette fel, valamint ügyvédi minőségét is érintően a jó hírnevét és hitelét rontó bejegyzéseket szerepeltetett. Az indítványozó ügyvéd alkotmányjogi panaszában kérte a Fővárosi Ítéltábla mint harmadfokú bíróság 3. Bhar.16/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének, valamint XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel. Az indítványozó az alapügyben mint magánvádló vett részt. Az ügyvéd szerint az Ítéltábla alaptörvény-ellenesen adott nagyobb teret a szólás szabadságának a jó hírnév és a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben azzal, hogy becsületsértés elkövetésében nem találta bűnösnek a vádlottat. Az Ítéltábla azzal indokolta döntését, hogy az ügyvéd olyan közszereplőnek tekintendő, aki túrni köteles az ügyben szereplő és ahhoz hasonló kifejezéseket.

Az ügy előadó bírója *Balsai István* volt.

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról döntött először. A testület kiemelte, hogy büntetőeljárásban önmagában a sértetti minőség nem alapozza meg az indítványozói érintettséget, de mivel az indítványozó magánvádlóként lépett fel az ügyben, és személyére vonatkozóan alapjogát érintő bírósági döntés született, ezért az AB elfogadta érintettségét.

Az AB érdemi vizsgálatát a jó hírnévhez való jog és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonyával foglalkozó korábbi döntéseinek összefoglalásával kezdte. A 36/1994. (IV. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a hatóság, illetve hivatalos személy becsületének és jó hírnevének büntetőjogi védelme és a szabad véleménynyilvánításhoz

való jog szabadsága összefüggéseit vizsgálva kimondta, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal ezen személyek becsületének, jó hírnevének büntetőjogi védelme. A határozat ugyanakkor azt is megállapította, hogy az alkotmányosan védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatban tágabb, mint más személyek esetében. A véleménynyilvánításnak kitüntetett szerepe van, de az emberi méltóság, becsület, jó hírnév adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának korlátja lehet.

Az Alaptörvény rendelkezései kapcsán az AB megállapította, hogy „Az emberi méltósághoz való jog azonban nem egyszerű versengő alapjogként szerepel, hanem azt az Alaptörvény IV. módosítása értelmében, mintegy kiemelten védett alapjogot a véleménynyilvánítás elé helyezve kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.” [32]

A testület a konkrét ügy kapcsán azt állapította meg, hogy az Ítéltábla helytelenül sorolta az ügyvédet a nagyobb türesei kötelezettséggel rendelkező közszereplők közé. Az AB szerint az ügyvédként eljáró személy pusztán ügyvédi minősége miatt nem tekinthető sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak. A bíróság tehát helytelenül értelmezte az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, amikor az ügyvédként bejegyzett személyt az igazságszolgáltatás más jogi végzettségű résztvevőivel azonos minőségben szereplőnek ítélte. Az Ítéltábla döntését az AB alaptörvény-ellenesnek találta, mivel a fentiek alapján nem volt alkotmányos indoka annak, hogy a becsületsértés a sértett-magánvádló ügyvédi minőségére tekintettel ne lett volna büntetendő. Az ítélet tehát a testület szerint alaptörvény-ellenesen terjesztette ki a véleménynyilvánítás szabadságát, ami miatt sérült a panaszos emberi méltósága és jó hírnévhez való joga.

Az AB a bizonyítási eljárás hibáival kapcsolatos indítványi részeket hatáskör hiányában visszautasította, mert a konkrét ügyekben való ítélkező tevékenység nem képezheti alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát. Alkotmányjogi panasz keretében csak arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül a bírói döntést, és kiküszöbölje az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.

A határozathoz *Lévay Miklós*, *Paczolay Péter*, *Stumpf István* és *Sulyok Tamás* fűzött párhuzamos indokolást.

Lévay Miklós szerint a testület nem határozta meg helyesen a visszautasítás jogalapját. Álláspontja szerint az érdemi összefüggés hiányára tekintettel kellett volna visszautasítani az Ítéltábla bizonyítási eljárására vonatkozó panaszt, mert az indítványozó

által felhívott alaptörvényi rendelkezés (XXIV. cikk) nem a bírósági, hanem a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. Lévay abban sem értett egyet a többséggel, hogy az érintettséget az állami büntető igény érvényesítésének kontextusába helyezte, mert az alkotmányjogi panasz csak valamely alapjog sérelme miatt nyújtható be, csupán az állam büntető igényének teljesítése vagy elmaradása miatt nem. Lévay szerint az érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára tenné ezt lehetővé.

Paczolay Péter véleménye szerint a többségi döntés indokolatlan módon tér el a korábbi gyakorlat elvi tételeitől, továbbá a bírói gyakorlatot érdemben nem segítő érvelést tartalmaz. A határozat a támadott bírói döntés logikáját követve arra helyezi a hangsúlyt, hogy az indítványozó ügyvéd közszereplő-e, jóllehet *Paczolay* szerint mindenekelőtt annak a kérdésnek van döntő jelentősége, hogy a megszólaló a közügyek vitájában fogalmazta-e meg álláspontját. Az alkotmánybíró álláspontja szerint a tényállásból semmi nem utalt arra, hogy a kifogásolt megjegyzések közügyek megvitatásához kapcsolódtak volna, így ennek hiányában jelen ügyben nem alkalmazhatók a közéleti szereplők fokozott bírálhatóságának mércéi. A párhuzamos véleményhez *Lévay Miklós* és *Stumpf István* is csatlakozott.

Stumpf István szerint a többségi döntéshez képest alaposabb vizsgálatot igényelt volna, hogy a büntető bíróság ítélete sértheti-e egyáltalán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, ha az indítványozó a vád képviselője, aki az állam büntető igényét érvényesíti a bíróság előtt. *Stumpf* azon a véleményen volt, hogy ne pusztán a magánvádlói minőség és az alapjogi érintettség – ami a legtöbb sértett által valószínűleg felhozható lesz – legyen az alkotmányjogi panasz befogadásának indoka.

Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában arra hívta fel a figyelmet, hogy jelen ügyben nem pusztán a jó hírnév sérelme merült fel, hanem közvetlenül magának az emberi méltóságnak, az alapjog érinthetetlen magjának a sérelme is.

Zsugyó Virág

3013/2015. (I. 27.) AB VÉGZÉS

Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés – nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása

A másodfokon eljáró Szegedi Ítéltábla a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, illetőleg a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C.

törvény (továbbiakban együtt: Btk.) azonos tartalmú rendelkezésének az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkébe ütközését állította, egyúttal a folyamatban lévő ügy felfüggesztésével az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) eljárását kezdeményezte. A Btk. vonatkozó szakasza szerint ugyanis az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt terhelt nem bocsátható feltételes szabadságra, ami nincs összhangban az Egyezménnyel, illetve az annak alapján eljáró Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) gyakorlatával, amely szerint minden fogvatartottnak biztosítani kell a rehabilitáció lehetőségét és a szabadulásra való esélyt. Az életfogytig tartó börtönbüntetésre ítéltnek joga tudni az ítélet meghozatalakor, hogy hogyan kell viselkednie ahhoz, hogy szabadulásra esély nyíljon. Bár az EJEB az indítvány benyújtásakor még nem hozott olyan jogerős ítéletet, amely ilyen ügyben elmarasztalta volna Magyarországot, ugyanakkor valamennyi Nagykamara által hozott ítéletnek kötelező hatálya van, Magyarország esetében az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján.

Az ügy előadó bírója *Paczolay Péter* volt.

Az AB hangsúlyozta, hogy az indítvány benyújtását követően lényegesen módosult a jogi helyzet, amelyre az indítvány okot adott. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 59. §-a alapján az AB a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetében az eljárást megszüntetheti. Figyelemmel arra, hogy az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem állt fenn – a jogi helyzet megváltozása miatt –, ezért az AB az eljárást megszüntette.

Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolásában arra mutatott rá, hogy indokolt lett volna az indítvány utáni jogalkotás fényében a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés jogintézményének részletes vizsgálata. Az életfogytig tartó szabadságvesztés akkor tekinthető az Egyezménnyel összhangban állónak, ha fennáll a szabadlábra helyezés és a felülvizsgálat lehetősége, azonban a felülvizsgálatra vonatkozó szabályozásnak és gyakorlatnak világosnak, nyilvánosnak kell lennie. A bírónő röviden utalt az EJEB gyakorlatára is, és megállapította, hogy a jelenlegi 40 évvel szemben körülbelül 25 év leteltét követően kellene sort keríteni a feltételes szabadságra bocsátás vizsgálatára, továbbá garanciális kérdés, hogy a köztársasági elnök kegyelmi döntését megalapozó indokok ismertek és hozzáférhetőek legyenek.

Salamon László párhuzamos indokolásában amellett érvelt, hogy az eljárás megszüntetésének a többségi döntéstől eltérően más indoka van. Felhívta a figyelmet arra, hogy tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem zárja ki az államfői kegyelem vagy a közkegyelem lehetőségét. Egyúttal pedig jelezte,

hogyan az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést intézményesíti, ezért a bírói indítvány végső soron az Alaptörvény felülvizsgálatára irányul, amelyre az AB-nak nincsen hatásköre.

Lévay Miklós különvéleményében – amelyhez Kiss László is csatlakozott – amellyel érvelt, hogy az indítvány előterjesztését követően beállt jogi helyzet vizsgálatát az AB-nak el kellett volna végeznie. Az eljárás megszüntetését a döntés az Abtv. és az ügyrendje alapján arra alapította, hogy az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, az indítvány egyéb okból tárgyalanná vált. Az érvelés az alkotmánybíró szerint nem megalapozott, előtte ugyanis el kellett volna végezni a megváltozott helyzet tartalmi vizsgálatát. A többségi döntés nem szolgál magyarázattal arra, hogy az indítvány miért vált tárgyalanná. Fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az indítvánnyal támadott Btk. szerinti rendelkezéseket a jogalkotó nem módosította, így a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés továbbra is része a hazai büntetőjogi szankciórendszernek, ezért az indítvány nem vált tárgyalanná, ráadásul az intézmény Egyezményrel és az EJEB gyakorlatával való összhangja megkérdőjelezhető. Nem áll meg továbbá az okafogyottság azon az alapon sem, hogy az adott eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn. Az indítvány benyújtását követően az EJEB a Magyar László kontra Magyarország ügyben² elmarasztalta hazánkat, mivel a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe tartozó kegyelem intézménye nem nyújt kellő garanciát a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték reményhez való jogának érvényesüléséhez. Lévay szerint az AB nem hozhatott megalapozott döntést arról, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés szabályozásának az Egyezménybe ütközése fennáll-e, mivel a releváns vizsgálatot nem végezte el.

VÉLEMÉNY

Mindenképpen akceptálható a különvéleményt jegyző alkotmánybírók, valamint a párhuzamos indokolást író Czine Ágnes azon felvetése, miszerint az AB-nak az indítványt követően beállt jogi helyzetre figyelemmel el kellett volna végeznie az alkotmányossági vizsgálatot. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés intézményének továbbá nem csak az Egyezményhez való viszonyát, hanem az Alaptörvénnyel való összhangját is felül kellett volna vizsgálni. Az indítvány továbbá a Btk. vonatkozó rendelkezését támadta, amelyet az azt követő jogalkotás érdemben nem érintett, mivel a büntetések, az intézkedések, az egyes kényszerintézkedések és a szabály-

sértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény módosult. Az indítvány emiatt nem vált okafogyottá. Ráadásul az indítvány benyújtását követően az EJEB elmarasztalta Magyarországot. Érdemes még utalni Salamon László álláspontjára, miszerint az Alaptörvény intézményesíti a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést, ezért az indítvány elutasításának azért is helye lenne, mert az az Alaptörvény felülvizsgálatára irányul. Az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés második mondata pontosan arról rendelkezik, hogy tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki. Ez a rendelkezés nem teszi kötelezővé a büntetést, hanem pusztán lehetőséget biztosít annak alkalmazására, egyúttal korlátozást is jelent arra az esetre, ha a jogalkotó ilyen büntetést alkalmazna. Az indítvány így nem értelmezhető akként, hogy az az Alaptörvény felülvizsgálatára irányult volna.

Mészáros Gábor

2/2015. (II. 2.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés – hatalommegosztás elve*

*Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztesség
eljáráshoz való jog*

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés – bírói függetlenség elve

A Fővárosi Ítéltábla több bírói tanácsa – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz (továbbiakban: AB) fordult, a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Tv.) egyes rendelkezései alaptörvényellenességének megállapítását kérve. Az indítványozók szerint az állam közérdekvédelmi funkciójától meg kell különböztetni azon jogát, amelyet egy polgári jogi kötelelem alanyaként gyakorolhat. Az indítványozók kifejtették, hogy az állam és egy pénzügyi intézmény között még közvetve sem állhat fenn olyan polgári jogi jogviszony, amelynek védelme érdekében a felperesnek az állammal szemben kellene pert indítania. A vonatkozó szerződéses jogviszonyok tekintetében a magyar állam nem polgári jogi jogalany. A Tv. ezzel ellentétes megoldása a jogállamiság és a hatalommegosztás elvét sérti. A jogállamiság sérelmét jelenti továbbá, hogy a magyar állam alperesi szerepe a perben nem értelmezhető, hiszen a perbeli jogképesség alapjaként nem rendelkezik olyan jogokkal, amelyeket az ítélet jogerőre emelkedése esetén

a fogyasztókra származtathat. Az állam bizonytalan perbeli helyzete és a jogszerzés hatályának szabályozatlansága pedig kétségessé teszi a bírósági döntések személyi és tárgyi hatályát. Az indítványozók a jogállamiság sérelmét látták abban is, hogy az ítéletek alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy annak jogereje mely személyekre, azonos milyen ténybeli alapról származó jogaira és kötelezettségeire terjed ki. A probléma tehát jogértelmezéssel sem oldható fel. Az indítványozók szerint a Tv. nem veszi figyelembe a már meghozott határozatok alaki és anyagi jogerejét, ugyanis a szerződési feltételek semmisségét a perindítástól és annak kimenetelétől függetlenül jogi tényként kell kezelni. Ez a megoldás pedig a jogerő alkotmányos indokok nélküli áttörését eredményezi. Az indítványozók kiemelik azt is, hogy a Tv. hatálya alatti időszakban az igazságszolgáltatás demokratikus jogállami környezetben működött. A tisztességes eljárásról szóló jog sérelmét eredményezi szerintük, hogy az eljáró bíró a különleges szakismeretet igénylő következtetéseket pusztán a logika szabályai alapján, szakértői segítség nélkül kénytelen levonni, hiszen szakértő igénybevétele az eljárási határidők nem teszik lehetővé, a bizonyítás így okirati bizonyításra korlátozódik. Továbbá, az ítélet formálissá is válik, mert a bírónak rövid idő alatt több ezer oldalas peranyagot kell áttanulmányoznia anélkül, hogy a kereseti kérelmeket elkülöníthetné, minek következtében a bíró ítélezési feladatát nem tudja a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) szabályai szerint ellátni. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó nem biztosítja a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére épülő, megalapozott ítélezés eljárási jogi feltételeit, akkor sérül a bírói függetlenség alkotmányos elve is.

Az ügy előadó bírója *Lenkóvics Barnabás* volt.

Az AB mindenekelőtt hivatkozott arra, hogy a 34/2014. (XI. 14.) számú határozatában (továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Tv. több rendelkezésének alkotmányosságát, így az ítéletek *erga omnes* hatállyal összefüggésben megállapította, hogy ítélt dologról van szó, ezért az indítványt ebben a részében visszautasította.

Ezt követően az AB az állam polgári jogi, perbeli jogalanyiségének a hatalommegosztás elvével és a jogállamisággal való kapcsolatát vizsgálta. Mindenekelőtt hivatkozott arra, hogy a polgári jogi jogalanyiséghez általában a perbeli jogképesség is kapcsolódik, de kivételes esetekben el is térhet tőle. A perbeli jogképességtől elkülönül a perbeli legitimáció, amely a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik. Az AB – hivatkozva az Abh.-ban kifejtettekre – megállapította, hogy jelen ügy-

ben a perbeli legitimációt közvetve az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapozza meg, mivel az ott ismertetett rendkívüli körülmények szükségessé tették az állam polgári eljárásban történő szerepvállalását. Az AB hangsúlyozta, hogy az állam magánjogi és közjogi minősége nem választható el élesen egymástól. Az állam az eljárásban a gyengébb felek érdekeinek érvényesítőjeként vesz részt, és nem mint az egyik hatalmi ág. A Tv. az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban született. Az állam alperesi helyzete továbbá a jogviták gyors, hatékony befejezését és a közérdek védelmét szolgálja.

Az indítványnak a jogbiztonság sérelmével kapcsolatos részében az AB kifejtette, hogy a Tv. tárgyi hatályából pontosan lehet következtetni annak személyi hatályára. A döntés felhívta a figyelmet arra, hogy egyáltalán nem szokatlan jelenség, ha egy polgári perben a tömegesen felmerülő igényeket az anyagi jogosultaktól eltérő szereplők érvényesítik. Ez pedig különösen iránymű azokban az esetekben, amikor az igény érvényesítéséhez közérdek fűződik – mint jelen esetben a fogyasztóvédelem. A testület szerint az állam szerepe a fogyasztók érdekeinek védelme, és mivel az állam egy konkrét szerződéses kikötés vonatkozásában átvállalta a fogyasztótól és a közérdekű kereset előterjesztésére jogosulttól az igényérvényesítést, ez összhangban van a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményével.

A jogerő áttörésével kapcsolatban a döntés megállapította, hogy arra csak kellő súlyú alkotmányos indok meglétének igazolása esetén van lehetőség. A 10/1992. (II. 25.) AB határozatból az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem annak hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Az „érinthetlenség” alól ugyanakkor kivételt jelenthet, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenül teszi, és egyúttal nem okoz a céljához képest aránytalan sérelmet. A Tv. a bírói ítélettel lezárt jogviszonyokra azért terjesztette ki hatályát, mert a pereszes adósokat azonos módon kívánta kezelni az ilyen pereket nem indító adósokkal. Az AB rámutatott arra, hogy a fogyasztói kölcsönszerződések adóssai az egyensúlytalan szerződési feltételek teljesítésének kényszerre következtében olyan gazdasági szükséghelyzetbe kerültek, amely az önrendelkezési szabadságukat kiüresítette, ez a helyzet pedig emberi méltóságukat is sérti. A jogalkotó ezzel az alaptörvény-konform megoldással kisebb érdeksérelmet okozott a pénzügyi intézményeknek, mint a pereszes adósoknak okozott volna azzal, ha az elszámolásból kimaradtak volna.

Az AB végül a tisztességes eljárásról szóló jog sérelmét állító azon indítványi elemet vizsgálta, amely azt kifogásolta, hogy a Tv. alapján az ítélet formális-

sá válik. Az AB fenntartotta az Abh.-ban foglaltakat, miszerint a szabályozott perek alapvetően ténykérdések okirati bizonyításáról és az ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről szólnak, ezek pedig nem teszik szükségessé szakértő bevonását. Az AB rámutatott arra, hogy a Pp. alapján igénybe vehető bizonyítási eszközök körét a Tv. nem korlátozza, azokról – és a bizonyítás terjedelméről – az eljáró bíró dönt. Az eljárási határidők rövidege pedig összhangban van a rendkívüli mértékben leszűkített tárgyú per lefolytatásának időigényével, a bizonyítás lehetőségétől a bíróságot és a feleket nem fosztja meg.

Czine Ágnes párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy az államnak a fogyasztóvédelemmel összefüggésben lévő közjogi minősége a jogalkotásban jelent meg, de nem a perbeli legitimitációval összefüggésben. Az Alaptörvényből levezethető az állam kötelezettsége a jogalkotásra és a peres eljárás rendjének kialakítására vonatkozóan, ugyanakkor az ez alapján folyó perekben az állam már nem valamely hatalmi ágat jeleníti meg és nem is a gyengébb felek érdekeinek érvényesítője, hanem egyenrangú fél, akit nem illetnek meg többletjogosítványok. Ezzel tehát szétválik az állam közjogi és magánjogi minősége, egyúttal nem sérül a hatalommegosztás elve. *Czine* a jogerő áttörése kérdésében egyetértett azzal, hogy az jelen ügyben nem vezet a jogbiztonság elvének sérelméhez, mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az általános egyenlőségi szabály olyan kivételes indok, alkotmányos elv, amely a jogerő áttörése folytán megalapozhatja a korábban létrejött jogviszonyokba való beavatkozást.

Sulyok Tamás párhuzamos indoklásában szintén a jogerő feltörésének kérdésével összefüggésben jutott arra a megállapításra, hogy a Tv. hatályba lépését követően megindított, törvényi vélelem megdöntése iránti perekben megszülető jogerős ítéletek azért nem törlik fel a korábban, egyedi perekben meghozott ítéletek jogerejét, mert a Pp. szerinti anyagi jogerő feltörésére vonatkozó konjunktív feltételek nem valósulnak meg, így legfeljebb a jogerős ítéletek párhuzamosságáról lehet szó. Az ítéletek közötti esetleges tartalmi ellentét pedig nem veti fel a jogerő áttörésének problémáját.

Kiss László különvéleményében hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem több álcélnál, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem elegendő az alapjogok korlátozásához. A perbeli önrendelkezési jog teljes elvonását jelenti továbbá, hogy a közfeladatra (ti. a fogyasztók védelmére és érdekeik képviselésére) hivatkozás megalapozhatja azt a törvényi megoldást, amely szerint a közvetlenül érintett hitelesek még csak beavato-

zóként sem vehetnek részt saját ügyük intézésében. A hatalommegosztás elvével és az állami főhatalom funkcióival kapcsolatos többségi állásponttal szemben az alkotmánybíró amellelt érvelt, hogy az állam a hatalmával visszaélve teremtett olyan helyzetet, amelyben az ellenérdekű fél hátrányosabb helyzetbe került. Az AB döntése nem kisebb kérdést vet fel jelen ügyben, mint a hatalommegosztás elvével kapcsolatos paradigmaváltását. *Kiss* rámutatott arra, hogy az Alaptörvény elfogadását követően (és némileg azt megelőzően is) az Országgyűlés a kétharmados felhatalmazással félretette a hatalommegosztás követelményét, magát a legfelsőbb államhatalmi szervként aposztrofálta, és ennek következtében felbomlott a fékek és ellensúlyok rendszere. Álláspontja szerint az AB azáltal, hogy a fogyasztók jogainak védelmére vonatkozó indokokat részesítette előnyben, gyakorlatilag elismerte a törvényhozó hatalom szupremáciáját, amely a hatalommegosztás súlyos sérelmét jelenti, egyúttal „szabad átjárhatóságot” biztosít a törvényhozó hatalomnak az egyes hatalmi ágak között. A jogerő áttörésével kapcsolatban kifejtett többségi álláspont a bíró szerint a jogbiztonság elvére vonatkozóan 1992 óta kialakított gyakorlat felülbírálatát jelenti. A döntés ráadásul a szükségességi-arányossági teszt alkalmazása helyett anyagi igazságossági érvek mentén igazolja a jogerő áttörését.

Lévay Miklós is különvéleményt fogalmazott meg, melyben az Abh.-hoz fűzött különvéleményét fenntartotta, egyúttal hangsúlyozta, hogy a Tv. nem biztosítja a bírák számára a függetlenség biztosítékaként érvényesülő, megfelelő eszköztárat, így sérti a tisztességes eljárás követelményét.

Pokol Béla azért nem értett egyet a többségi határozat rendelkező részével, mert álláspontja szerint az olyan formula Alaptörvénybe iktatását jelenti, amely gyakorlatilag alaptörvény-kiegészítést eredményez, erre pedig az AB-nak nincsen hatásköre.

VÉLEMÉNY

Az alapul szolgáló jogszabály, valamint a tartalom azonosága miatt a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatról és a 2/2015. (II. 2.) AB határozatról egységes vélemény megtétele indokolt. A döntés mindkét esetben nem kisebb kérdésről, mint a különleges helyzetben érvényes alkotmányos minimumról, valamint az ilyenkor döntésre jogosult jogköréről (vagy annak korlátairól) szól, még akkor is, ha mindezt az AB kifejezetten nem mondja ki. Egyedül a különvélemények – ezen belül pedig főként Kiss László alkotmánybíróé – utalnak a kérdés valós súlyára. A Tv. maga is a gazdasági világválság hatásának ered-

ménye, vagyis egy különleges helyzetnek, a gazdasági szükséghelyzetnek egy, a társadalom jelentős részét érintő manifesztuma.

A második döntés különvéleménye is hangsúlyozza, hogy a Tv. államcélon, közfeladaton alapuló jogkorlátozást valósít meg anélkül, hogy az AB eddigi alapjogkorlátozással kapcsolatos tesztjét, követelményét figyelembe vette volna. Ebből pedig az következik, hogy az állam a társadalom széles rétegeit érintő problémára hivatkozással, az állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredő szabályalkotással az eddigi alapjogvédelmi mechanizmust megkerülheti, és ennek nincsen valós kontrollja. Az AB tehát azáltal, hogy elismerte a Tv. tartalmát, az abban foglalt jogkorlátozásokat, anélkül, hogy érdemi korlátozási tesztet lefolytatott volna, gyakorlatilag elismerte a kétharmados parlament döntési jogának kizárólagosságát és felülbíráhatatlanságát különleges helyzetekben. A kivételes helyzetekben való jogkorlátozás szempontjából a jogirodalomban két álláspont figyelhető meg. Az egyik gyakorlatilag elismeri, hogy a hagyományos jog (így az alkotmány) szabályai, az állam, a társadalom megővése érdekében „felfüggeszthetők” (ennek számtalan formája lehet, például speciális alkotmányi szabályok alkalmazása, a döntési kompetencia egyetlen szervre vagy személyre telepítése stb.). A másik álláspont szerint még különleges helyzetekben sem függeszthető fel az alkotmány(osság) minimuma, ellenkező esetben az alkotmányosság – végső soron pedig a demokratikus államrend – eróziója visszafordíthatatlanná válna. A többségi döntés az előbbi állásponthoz áll közel, a különvélemények pedig sokkal inkább az utóbbihoz. Álláspontom szerint a vita eldöntésének az a kulcsa, hogy a krízishelyzet kialakulása és az arra adandó válasz között mennyi idő áll rendelkezésre. Egy példával élve: ha váratlan terroristámadás éri az országot, akkor a pánik, a sokk és a félelem miatt gyors, látványos, azonnali intézkedést vár el a társadalom többsége az államtól, ebben az esetben tehát a sürgősség (az amerikai irodalomban: „azonnali szükség” vagy „szükségyszerűség”) miatt kevésbé lehetséges a hagyományos (alkotmányos) szabályok betartása. A jogkorlátozás az alapvető jogkorlátozási tesztek félértelével és pusztán a közérdekre hivatkozással fog bekövetkezni (más kérdés, hogy utólag az intézkedések alkotmányossági felülvizsgálata elengedhetetlen). Ilyen helyzetekben – az azonnali intézkedési kötelezettség miatt – nagyobb az esélye az „alkotmányos minimum” figyelmen kívül hagyásának. A valóságban az intézkedések előzetes alkotmányossági kontrollja nem reális elvárás – ez persze nem jelenti azt, hogy ez a jó és követendő eljárás. A jelen döntések alapjául szolgáló gazdasági krízis is különleges helyzetnek tekinthető, ugyanakkor a konkrét ügyben éppen az azonnali szükség hiányzik. Ebből következően olyan különleges helyzetről beszélünk, ahol lett volna idő az alkotmányos minimum megtartásával kezelni a problémát.

Az alkotmányos minimum számonkérése pedig az AB feladata lenne. Fontos a probléma kezelése, de – egyetértve Kiss László érveivel – az alkotmányosság minimumának, az alkotmány „ígéretének” betartása alól nem tehetők kivételek.

Mészáros Gábor

3023/2015. (II.9.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog

Alaptörvény XXVII. cikk – szabad mozgáshoz való jog

Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (2007. évi XCII. törvény)

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, mert a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdése úgy módosult, hogy kikerült a törvényből az akadálymentesítés megvalósítására vonatkozó határidő. Az indítványozó szerint sérti az emberi méltósághoz és a szabad mozgáshoz való jogot, továbbá ellentétes a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezménnyel (továbbiakban: CRPD), hogy az akadálymentesítésre a törvény nem tűz határnapot, csupán annyit ír elő, hogy az átalakításokat „fokozatosan” kell végrehajtani a közösségi közlekedési eszközökön, pályaudvarokon, állomásokon és megállóhelyeken.

Az alapvető jogok biztosa szerint az egyenlő emberi méltóságból és az esélyegyenlőség megteremtésére vonatkozó kötelezettségből – Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés – következően az állam kötelessége felszámolni a mozgáskorlátozott személyek súlyosan egyenlőtlen helyzetét. Az indítványozó rámutatott arra, hogy az akadálymentesítés befejezésének eredetileg 2010. január 1-jei határidejét a jogalkotó egyszer már kitolta 2013. január 1-jére. A biztos a határidő teljes elhagyását visszalépésnek értékelte, mert szerinte erre csak különös indok alapján kerülhetne sor, és a kizárólag gazdasági nehézségekre való hivatkozás nem tekinthető ilyennek. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását azért kérte, mert álláspontja szerint a vállalt kötelezettségek „fokozatos” megvalósítása az anyagi források hiányára való hivatkozással a teljesítés elmaradásához vezethet, és így a fogyatékkal élő személyek jogai sérülnek.

Az ügy előadó bírója *Stumpf István* volt.

Az indítvánnyal összefüggésben az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) áttekintette a fogyatékkal élők közötti közlekedésben történő részvételét elősegítő szabályokat, és közforgalmú menetrend alapján

végzett személyszállításhoz való hozzáférést biztosító normákat. A testület ezt követően azt vizsgálata meg, hogy az egyenlő emberi méltóságból és a szabad mozgáshoz való jogból levezethető-e alapjog vagy állami kötelezettség a menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások akadálymentesítésére, illetve arra vonatkozó konkrét határidő megállapítására. Az Alkotmánybíróság szerint az előbb említett alapjogokból és az esélyegyenlőség megteremtésére vonatkozó kötelezettségből levezethető, hogy az államnak intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy a tömegközlekedéshez való egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit megteremtse. Ez a testület érvelése szerint konkrét határidőt tartalmazó előírás nélkül is az állam állandó kötelezettsége. Éppen ezért nem alaptörvény-ellenes, hogy az akadálymentesítést az Sztv. módosult szövege szerint nem konkrét határnapra kell teljesíteni, hanem csak „fokozatosan.” Az AB szerint ezzel az állam nem kapott felmentést az Alaptörvényből eredő kötelezettségének teljesítése alól, így nem valósult meg az indítványozó által támadott visszalépés. A testület megjegyezte továbbá, hogy az akadálymentesítés elmaradása miatt sérelmet szenvedetteknek többféle lehetősége (személyiségi jogi per, panasz) van igényérvényesítésre.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor az AB megállapította, hogy a CRPD szövegéből csak annyi következik, hogy az intézkedéseket fokozatosan, az állam rendelkezésére álló erőforrások felső határáig kell megtenni. Konkrét határidő vagy határnap kijelölését nem teszi kötelezővé a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény, ezért a testület nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

A határozathoz Czine Ágnes párhuzamos indokolást fűzött, két alkotmánybíró pedig nem értett egyet a többségi döntéssel.

Czine Ágnes szerint a mozgáskorlátozott személyeknek nincs ugyan joga a konkrét határidőhöz kötött akadálymentesítésre, de ez nem foszthatja meg őket az egyéni igényérvényesítés lehetőségétől abban az időszakban, mialatt az állam nem tesz eleget a kötelezettségének. Többek között a Kúria egy döntésére hivatkozott, amelyben a bíróság kimondta, hogy csak akkor van helye kimentésnek, ha az állam (a konkrét esetben a buszpályaudvar üzemeltetője) ténylegesen is intézkedéseket tesz az akadálymentesítés megvalósítása érdekében. Czine álláspontja szerint a fokozatos megvalósítás magában foglalja a tényleges intézkedésre vonatkozó kötelezettséget, ami megalapozza az állam felelősségre vonását különböző fórumok előtt.

Kiss László különvéleményében amellet érvelt, hogy az akadálymentesítéssel kapcsolatos feladatok

határidejét folyamatosan kitoló tendencia (az eredeti határidő módosítása majd teljes eltörlése) jogbizonytalanságot okoz, és sérti az esélyegyenlőség megteremtését, továbbá a nemzetközi kötelezettségvállalások szempontjából is tarthatatlan. Kiss szerint – akárcsak az indítványozó szerint – a fokozatosság visszalépést jelent, ami alapjogok esetén csak különös indok miatt képzelhető el. Úgy véli, hogy a visszalépés indoka nem alapulhat kizárólag gazdasági nehézségeken.

A döntéshez Lévay Miklós is különvéleményt fűzött. Szerinte mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, mert a támadott jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Lévay különbséget tesz az alkotmányossági szint és konkrét helyzet között. Úgy véli, hogy az esélyegyenlőség megteremtése valóban olyan alaptörvényi kötelezettség, amely az államot folyamatosan terheli, de mivel ebben az esetben egy jól körülhatárolható területről, a tömegközlekedésről van szó, ezért a határidő megállapítása elengedhetetlen. E nélkül ugyanis sérül a fogyatékkal élők emberi méltósága és a jogbiztonság is, mivel kiszámíthatatlanná válik az állami működés (ami a fogyatékkal élők számára a személyes sorsuk alakulását is kiszámíthatatlanná teszi).

Zsugyó Virág

3024/2015. (II. 9.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság

Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés – vállalkozás szabadsága

Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése – vállalkozáshoz való jog

Alaptörvény XIII. cikk – tulajdonhoz való jog

Alaptörvény XV. cikk – diszkrimináció tilalma

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában több jogszabályt [2013. évi CCXXXII. törvény a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról (továbbiakban: Ntt.), 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. r.), 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (továbbiakban: Rendelet)] támadott, amelyek a tankönyvpiac állami megszervezését, a tankönyvvé minősítés kritériumait szabályozzák. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó a korábban kialakult és hosszabb ideje működő piaci viszonyokba előzetes vizsgálat nélkül, súlyosan piackorlátozó, illetve monopolizáló módon, szakmai szempontokat mellőzve avatkozott be. A rendelkezések a tankönyvkiadóknek a jogszabályok hatályba lépése előtt végrehajtott,

immáron feleslegessé vált fejlesztési és egyéb költségeit illetően nem kártalanítják, így azok sértik az érintettek tulajdonhoz való jogát. Az indítványozó szerint a jogszabályi rendelkezések révén megvalósuló állami beavatkozás ellentétes a jogállamiság elvével, a szabályozást végrehajtó intézmények [Oktatókutató és Fejlesztő Intézet (továbbiakban: OFI), Könyvtárellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft., Nemzeti Tankönyvtanács] kijelölése diszkriminatív, illetve sérti a vállalkozás szabadságát. Sértik továbbá a tanulás és a tanítás szabadságát, és ezzel összefüggésben is a vállalkozáshoz való jogot, mivel a támadott jogszabályi rendelkezések lényegében megszüntették a tankönyvkiadási tevékenység végzésének további lehetőségét. Az indítványozó szerint a rendelkezések ellentétesek a hátrányos megkülönböztetés tilalmával is, mivel a jogi szabályozás megváltoztatása eredményeként a hasonló tevékenységet végző piaci szereplők aránytalanul eltérő bánásmódban részesülnek.

2014. január 1-jén lépett hatályba az Ntt., amely a folyamatban lévő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállításáról rendelkezett. Ezt az indítványozó szerint visszamenőleges hatállyal terjesztette ki azon könyvekre, amelyeket korábban már jóváhagyásra benyújtottak. Továbbá az Ntt. megalkotásával az állam a már meglévő, tartósan kialakult piaci viszonyokba avatkozott be, piacszűkítő és monopolizáló intézkedéssel. Az intézkedés a bevezetése előtt nem biztosított több éves türelmi időt annak érdekében, hogy az érintett piaci szereplőknek módjuk legyen veszteségeiket minimalizálni, és gazdasági stratégiájukat az új helyzethez alakítani. A Korm.r. megalkotásával a Kormány kijelölte a tankönyvellátásban közreműködő szervezeteket, mellyel a korábban teljesen szabad piaci alapú tankönyvfejlesztést és kiadást monopolizálta. A Rendelet az indítványozó szerint diszkriminatív helyzetet teremtett azzal, hogy az OFI-n kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra, továbbá a miniszteri pályázatban kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak a más könyvekre előírt formai és jogi követelmények, és sehol sem kerültek szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb feltételei. Ráadásul az új szabályozással a korábban már engedélyt kapott könyvek egy évet veszítettek az eredetileg öt tanévre szóló engedélyükből. Az iskolai tankönyvrendelés elküldésének lehetősége fenntartói jóváhagyáshoz kötötté vált. A rendelet lehetővé tette a kartonált borítójú könyvek tartós tankönyvként való engedélyeztetését, miközben a piaci kiadók számára korábban kizárólag a keménytablás vagy flexibilis kötésmódú könyvek esetében volt erre lehetőség. Az indítványozó hivatkozott még az Emberi

Erőforrások Minisztériuma (EMMI) köznevelésért felelős államtitkára és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnöke által a tankerületi igazgatóknak és az iskolaigazgatóknak címzett levelére, amelyből megállapítható, hogy az állami fenntartású iskolák és az ott tanító pedagógusok az addigi gyakorlattól eltérően nem a hivatalos tankönyvjegyzékről, hanem egy rendkívül leszűkített tankönyvlistánól rendelhetnek csak tankönyvet. Az indítványozó szerint diszkriminatív, hogy amíg a nem állami fenntartású iskolák a tankönyvjegyzékről valamennyi tankönyvet szabadon rendelhették, addig a KLIK fenntartásában álló iskolák kizárólag a szűk, „javasolt” listáról választhattak.

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálta, amelyeket megfelelőnek talált. Majd előrebocsátotta, hogy az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében, valamint XV. cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján az alapfokú oktatás rendszert, továbbá az abban való saját részvételét az állam felülvizsgálhatja, és ez egyben folyamatos kötelezettsége is. Az AB azt is kiemelte, hogy a tankönyvellátó rendszer átalakításának célja az egységesség, a színvonal biztosítása, az állami kontroll és az olcsóbb tankönyvellátás volt.

Az indítványozó többek között a jogállamiság sérelmére is hivatkozott, melynek kapcsán a testület kimondta, hogy alkotmányjogi panasz keretében csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálódik, mert alkotmányjogi panasz csak alapvető jogok sérelme esetén nyújtható be. Az AB szerint a támadott rendelkezések vonatkozásában a visszamenőleges hatályú jogalkotást megállapítani nem lehet, ezért az indítványt ezen részében az Alkotmánybíróság elutasította. A testület szerint nem sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, hogy tankönyvként kizárólag olyan könyv hozható forgalomba, amelyet az új törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet alapján nyilvánítottak tankönyvvé, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek főszabály szerint tankönyvként nem hozhatók forgalomba; vagy hogy a folyamatban levő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállításáról rendelkezett a törvény, visszamenőleges hatállyal kiterjesztve azon könyvekre, amelyeket a kiadók – éppen az állam ösztönzésére, jóhiszeműen – átdolgoztak, és korábban jóváhagyásra benyújtottak. Az AB úgy érvelt, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma az anyagi jog alapján már létrejött jogviszonyokra vonatkozik, de az indítványozó esetén nem áll fenn ilyen, mert a támadott szabályozás a jövőre nézve változtat a tankönyvellátás rendszerén.

A kellő felkészülési idő vizsgálata kapcsán az AB kifejtette, hogy a jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfelelése az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, és nem a jogszabály gazdasági következményeire való felkészülést. A testület szerint az Ntt. rendelkezéseihez igazodó, jogkövető magatartás tanúsításához külön felkészülésre nem volt szükség, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

Érintettség hiányában utasította vissza az indítvány azon részét az AB, amely az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás, illetve tanítás szabadságával ellentétesnek tartotta a Rendelet 2. § (2) bekezdését, valamint 30. § (2) bekezdését, mert az indítványozó egy tankönyvkiadó.

Az alkotmányjogi panasz a vállalkozáshoz való jog sérelmét is állította. Az AB korábbi gyakorlatára hivatkozva azt állapította meg, hogy a vállalkozás joga nem korlátozhatatlan: „*senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához.*” A vállalkozáshoz való jog csupán annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [35] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az iskolák választási lehetőségének szűkítése önmagában nem okozza a szolgáltató(k) vállalkozáshoz való jogának sérelmét. Ez a korlátozás a testület szerint alapvetően a felhasználók, az iskolák választási lehetőségeinek korlátozását jelenti az általuk felhasználható tankönyvek tekintetében. Az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelmét ebben az összefüggésben nem állapította meg az AB.

A tulajdonhoz való jog kapcsán sem talált alaptörvény-ellenességet a testület. Az AB szerint a vállalkozás árbevételének a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkezett csökkenése, vevőkörének csökkenése, szellemi termékeinek leértékelődése, a gazdálkodás felmerülő költségeinek megnövekedése semmiképp sem tekinthető a tulajdon korlátozásának, sem elvonásának.

Az indítványnak a diszkrimináció tilalmára hivatkozó részét is elutasította az Alkotmánybíróság. Nem diszkriminatív például, hogy kísérleti tankönyvfejlesztésben kizárólag az OFI vehet részt, továbbá az sem, hogy az OFI-n kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra. Az AB szerint az OFI a közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott – és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai – feladatokat ellátó költségvetési szervként még a részleges jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás

szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezettel. Ebből következően az indítványozó és az OFI nem tartozik azonos csoportba, ami miatt helyzetük nem összehasonlítható, és így nem valósul meg a hátrányos megkülönböztetés.

A határozathoz *Pokol Béla* és *Stumpf István* párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes*, *Kiss László* és *Lévay Miklós* különvéleményt csatoltak.

Stumpf István párhuzamos indokolásában rámutatott arra, hogy az AB elmulasztotta tágabb kontextusban értékelni a vállalkozáshoz való jog esetleges sérelmét, mert nem vette figyelembe, hogy a jogalkotó a keresleti oldal szabályozásán keresztül szűkítette le az indítványozó vállalkozási lehetőségét. *Stumpf* szerint a vállalkozás szabadságának védelme során nem csupán általánosságban a vállalkozás lehetőségét kellene védeni, hanem bármely konkrét vállalkozási tevékenység folytatásának a lehetőségét is, mert e nélkül a vállalkozáshoz való jog tartalma kiüresedik. A kellő felkészülési idő kapcsán *Stumpf* felvetette, hogy a testület tisztázza le gyakorlatát, mert „*egy alapjogot érintő kedvezőtlen szabályozási változásnak – még ha az egyébként absztrakt módon tartalmilag összhangban is áll az Alaptörvényvel – előreláthatóan és kiszámíthatóan kell bekövetkeznie, ellenkező esetben a jogállamiság sérelmén keresztül a szabályozással érintett Alaptörvényben biztosított jog (pl. vállalkozás szabadsága, szociális biztonság) sérelmét eredményezheti, különösen, ha nem társul hozzá megfelelő kompenzáció.*” [81]

Czine Ágnes nem értett egyet a többségi döntéssel, mert szerint a támadott szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot. Amellett érvelt, hogy az indítványozó jövőbeli szolgáltatásai jellegüket tekintve alanyijog-közeliek, ezért azok tulajdoni várománynak minősülnek, vagyis alkotmányos védelemben részesülhetnek. A tankönyvellátás 2014. január 1-jén hatályba lépett szabályozása pár hónapon belül átalakította a tankönyvellátás korábbi rendszerét. Ennek következtében az indítványozó korábbi meghatározó jelenléte a tankönyvellátás piacán jelentősen visszaesett, az évekre előre kiszámítható és tervezhető jogszerzés lehetőségét rövid időn belül megszüntették, ami a tulajdonhoz való jog korlátozását eredményezte. Az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozhatósága körében *Czine* szerint a tankönyvellátás ingyenességéhez fűződő közérdeket legitim cél lehet, de úgy gondolja, hogy a korlátozó rendelkezéseket ebben az esetben is csak felmenő rendszerben lehetne bevezetni.

Kiss László szerint a határozatnak meg kellett volna állapítania a jogbiztonság, a vállalkozáshoz való jog,

a tulajdonhoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét az indítványban hivatkozott indokok szerint.

Lévay Miklós szerint a támadott szabályozás hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Nem értett egyet a többségi döntéssel abban, hogy az Alkotmánybíróság az OFI-t költségvetési szerv jellege miatt kiemelte a támadott szabályok hatálya alá tartozó alanyok homogén csoportjából. Lévay szerint az AB gyakorlatából az következett volna, hogy a csoportképző ismérv a szabályozási koncepció, ami alapján az OFI-ra és az indítványozóra mint a tankönyvpiac szereplőire azonos jogszabályok irányadóak.

VÉLEMÉNY

Az AB korábbi gyakorlatában kifejtett elveket nem követve súlyosan alapjog-korlátozó döntést hozott. Jelen ügyben a „technika” az volt, hogy a testület el sem jutott az alapjogok korlátozása esetén alkalmazott szükséges-

ségi-arányossági vizsgálathoz. Ezt úgy érte el, hogy ki mondta: az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelme ebben az összefüggésben nem állapítható meg. Vagy az indítványozó gazdasági tevékenységét nem tekintette tulajdoni várománynak, vagy az OFI-t és a többi tankönyvkiadót nem tekintette azonos csoporthoz tartozónak a tankönyv-kereskedelelem piacán (azért, mert az OFI-nak egyéb tevékenységei is vannak). Tehát az AB megelőzte – és ezzel visszautasította – azt, hogy érdemben vizsgálnia kelljen a tankönyv-kereskedelelem államosításának alkotmányosságát.

Zsugyó Virág

JEGYZETEK

1. Az iWiW egy magyar közösségi weboldal volt, amely – eredetileg WiW néven – 2002 és 2014 között működött.
2. Az ügy összefoglalója a Fundamentum 2014/4. számában olvasható.

*Both Emőke, Kovács Krisztina**

JOGON KÍVÜL – AZ INTEGRÁCIÓ ÁRA

A BAGÁZS KÖZHASZNÚ EGYESÜLET JOGKLINIKA PROGRAMJÁRÓL

Bag Budapesttől 40 km-re található község, kb. 4000 fős lakossággal. Az itteni romatelepe megközelítőleg 400 lelket, azaz 80 családot számlál. A BAGázs Közhasznú Egyesület immár négy éve dolgozik a bagi romatelepen a társadalmi integráció érdekében. A BAGázs a társadalmi esélyegyenlőséget az egyéni felelősségvállalás erősítésén keresztül, folyamatos közösségi párbeszéddel törekszik elérni. Célja, hogy létrejöjjön egy olyan közösségfejlesztésen alapuló romaintegrációs modell, amely országszerte segíti a szakembereket és a szegrécióval küzdő közösségeket. Az egyesület segítséget nyújt abban, hogy a telepen élők motiválttá és képessé váljanak saját maguk számára célokat megfogalmazni, és azok megvalósítása érdekében lépéseket tenni. Dolgozik azon, hogy a telepen élők olyan eszközökre és tudásra tegyenek szert, amelyek növelik választási lehetőségeiket, és segítenek kikerülni a jelenlegi élethelyzetükkel együtt járó kényszerpályák – azaz a drogok és a kábítószerfüggőség, az erőszakon és a felelősség áthárításán alapuló konfliktuskezelés, a bűnözés és a jogon kívülség – által generált csapdából. A BAGázs célja továbbá, hogy a társadalom segítségére legyen a szegregált élethelyzetek felismerésében és megértésében, hogy az integráció érdekében a közösség minden tagja tudatosan használja eszközeit.

Minden éremnek két oldala van, tartja a mondás. Képzelnék el társadalmunkat úgy, mint amelyben minden ember értékes, mindenkit ugyanazok a jogok illetnek meg, és ugyanazok a kötelezettségek terhelnek. A társadalmak heterogenitása miatt jelen lévő kisebbségek ugyan úgy szerves alkotóelemei kell, hogy legyenek a rendszernek, mint az adott többség. Azonban ezeket a kisebbségeket körbeveszi egy láthatatlan fal, amelyet addig nem láthatnak, amíg nem ismerik fel saját korlátaikat. A körülöttük lévő falat az egyének elkezdhetik lebontani azzal, hogy befejezik a nyolc osztályt, érettségit és szakmát szereznek, hogy munkát találjanak, és – valóban legális életvitelt folytatva – fizetnek az áramért, a fáért. Ezt a falat csak ők, csak belülről tudják elkezdni lebontani, ha elfogadják és betartják a társadalmi együttélés alapvető szabályait. De ez nem lesz elég az integrációhoz, mert

ezen az akadályon túl még egy falba fognak ütközni, amit nevezhetünk előítéletnek. Ezt a falat csak akkor fogják meglátni, ha elkezdik végiggondolni, megtagasztalni, hogy mi történik körülöttük, amikor olyan élményeket szereznek, mint például: „*Betelefonálok az állásajánlatra, megmondom, hogy Lakatosnak hívnak, és már le is tették a telefont.*” Vagy: „*Azt mondták, hogy mi, amikor ott dolgozunk a kerteknél, küessük, hogy honnan lehetne lopni, és megsúgjuk a többieknek.*”¹ Ezt a falat a többségi társadalom építette, és ezt neki kell elkezdni lebontani. Tehát mindannyiunknak dolgoznia kell azon, hogy korlátok nélküli, integrált társadalomban élhessünk.² A BAGázs pedig azért munkálkodik, hogy egyszerre segítse mindkét fal lebontását, egymással párhuzamosan fejlesztve a kisebbséghez tartozókat és érzékenyítve a többséget.

Az egyesület immár négy éve kínál változatos programokat azért, hogy a közösség fejlődhessen, és az emberek könnyebben elérjék kitűzött céljait. Először egy mentorprogram indult, amelyben sorstárs és kortárs mentorok segítettek mentoráltjaikat céljaik megfogalmazásában, majd később támogatták megvalósításukat is. A mentorprogramok fókuszában az együttműködés, a közös munka, legfőképp mentor és mentorált egymást segítése állt. A BAGázs a kezdetekkor a fiatalabb generációkkal dolgozott együtt, az egyik legrégebbi program, az Iskolai Közösségi Szolgálat is hozzájuk kapcsolódik. Ennek keretein belül egyetemisták és gimnazisták tartanak alapkészségeket fejlesztő foglalkozásokat a telepi gyerekeknek, korrepetálásra és a házi feladatok megoldására pedig a Tanoda Program keretén belül van lehetőség. Másrészt, az egyesület programjainak egy részével a felnőtt telepieket célozza, és segíti őket abban, hogy életvezetési kvalitásaik fejlődjenek. Ilyen a Kiskert Program, ahol a résztvevők vetőmagot és palántákat kapnak, amelyeket saját kertjükben nevelnek, vagy a Társadalmi Vállalkozás Program, ahol a résztvevők üzleti tervet készítenek, majd megtanulják, hogyan kell sikeres vállalkozást létrehozni, és végül megvalósíthatják ötletüket a BAGázs támogatásával.

Továbbá ilyen a Jogklinika Program is, amely 2014 szeptemberében indult útnak a Vodafone Magyarország Alapítvány támogatásával. A „Főállású Angyal” pályázatban a BAGázs arra vállalkozott, hogy olyan programot dolgoz ki és valósít meg, amely segítsé-

* Both Emőke a BAGázs Közhasznú Egyesület elnöke, Kovács Krisztina a BAGázs Jogklinika programfelelőse

gére lehet a bagihoz hasonló szegregált, mélyszegény telepeken dolgozó szakmai szervezeteknek és az ott élőknek is a társadalmi szakadék felszámolásában.

A Jogklinika Program keretében végzett előzetes felméréseink alapján a bagi telepen négy nagy problémakörrel beszélhetünk. A szociális ügyek (szociális támogatások és gyermekek védelme), a tulajdonviszonyok rendezetlensége (a házak adás-vétele egymás között, „becsületszóra”), az adósságcsapda (magas tartozások, ami miatt az otthonok nagy része közművesítetlen és végrehajtás alatt áll), és az illegális életvitel (az adósságcsapda és a reményvesztettség generálta kirekesztődés). Elsősorban ezek a problémák szilárdítják meg a telepiek jogon kívüli helyzetét. Ez a jogon kívüli helyzet a telepiek számára azt jelenti, hogy a fizetési felszólítások, a végrehajtási lapok, a hivatalos levelek mind, következmények nélkül a szőnyeg alá söpörhetőek. Az állampolgárság számára pedig azt jelenti, hogy ezek az emberek nem tartják be a társadalmi együttélés alapvető szabályait, kibújnak a kötelezettségeik alól, ezért nem érdemesek az integrációra.

A Jogklinika Programban elsődleges célunk, hogy megszüntessük a jogon kívüli helyzetet, ami a falu és a telep, illetve a többségi társadalom és a mélyszegénységben élő, kirekesztett csoportok között fennálló feszültség elsődleges forrása. Ennek érdekében mindenekelőtt fel kell számolnunk az adósságspirálokat, mert az egyre növekvő, kifizethetetlen adósságok nemcsak a telepiek kilátástalanságát erősítik, hanem a többségi társadalom ellenszenvét is táplálják. Mindemellett fontos feladatunk, hogy erősítsük a jogtudatosságot, hogy felelősségre tanítsuk és motiváljuk az embereket jövőjük alakítása iránt. Ezen folyamatokon keresztül válthatja fel a szegregációt és a reményvesztettséget az igazi közösséghez tartozás érzése, és így tartható fenn a generációkon átívelő társadalmi integráció. Fontos, hogy a telepen élők erőfeszítéseit folyamatosan kommunikáljuk a helyiek felé, hogy bevonjuk őket a munkába, mert a falubeliek csak így láthatják meg a másik oldal helyzetét. Rendszeresen megjelenünk a helyi újságban, és aktívan együttműködünk a helyi képviselő-testülettel, hogy elindulhasson egy mellérendelt partneri viszonyon alapuló együttműködés a telepen élők és a falubeliek között.

STRUKTÚRA, AVAGY NYISSUNK ABLAKOT A FALON

A Jogklinika Program két részből áll, az általános jogsegély- és az adósságkezelés-programelemből. Az általános jogsegély keretein belül heti egy-két nap-

ban ügyfelfogadást tartunk az ELTE ÁJK joghallgatóival – akiket a Kriminológiai Tanszék neve alatt hirdetett *Jogi segítségnyújtás a bagi romatelepen* című fakultatív óra keretein belül vontunk be a munkába –, amikor felkereshetnek a telepiek, intézendő hivatalos ügyeikkel kapcsolatosan.

Legelső ügyünk rögtön magasra tette a léceket. Képzelnünk el egy egykeresős családot, ahol kizárólag az apa fizetéséből tartanak el kilenc kiskorú gyereket. Az apa két gyerek után tartásdíjra jogosult, amit a bíróság volt élettársával szemben ítélt meg neki. A nő nem fizet. Mit tesz az apa? Vár, talán elmegy a bíróságra, ott megmondják neki, hogy meg kell indítania a végrehajtási eljárást az adós ellen, és itt véget is ér a történet. Ez az apuka szeptemberben megállított az utcán, és azt mondta, hogy halott a Jogklinika Programról, és szeretne segítséget kérni. A joghallgatók bevonásával elkészítettünk egy bírósági beadványt, melyben kértük a végrehajtási eljárás megindítását. De önmagában a végrehajtási eljárás megindulása nem segített a helyzetükön, mert még mindig pénzt kellett szerezniük a gyerekek eltartására. A végrehajtó január elején behajthatatlannak nyilvánította a tartozást, ezt követően együtt nyújtottuk be a kérelmet az állam által megelőlegezett gyerektartás iránt.

Az elmúlt egy év alatt az ELTE joghallgatóinak közreműködésével megkötöttünk megannyi részletfizetési megállapodást, mellyel kedvező feltételek mellett törleszthetők az adósságok. Beszereztünk számos rég eltűnt iratot, mellyel megkezdődhetett a szociális ellátásokkal kapcsolatos helyzet rendezése, és tanácsot adtunk – a jövőre nézve – több régi sérelem tekintetében.³

A *Jogi segítségnyújtás a bagi romatelepen* című fakultatív óra nagyon népszerű a hallgatók körében; azért, mert a mindennapi élet tapasztalatain keresztül gyakorlatra tanít. Ahogy a joghallgatók írták: „Nagyon sokat tanultam az órán, nem könyvekből, hanem a tapasztalatok és a tények alapján.” – illetve: „Ezen az órán valós problémákkal foglalkoztunk, amiket testközelben is átélhettünk, nem csak egy papírra firkantott jogeset volt.” – vagy: „Az órán rengeteg gyakorlati tapasztalatot sikerült szerezniem, és rá kellett jönnöm, hogy a hétköznapi életben egyszerűnek tűnő problémák is jelentős fejtorést okozhatnak, ha az ember jogilag meg szeretné oldani őket.” A joghallgatók értékelései alapján ez az óra lényeglátásra és hatékonyságra ösztönöz, megtanítja értékelni saját életüket, eredményeiket, és érezhetően érzékenyebbé teszi őket a társadalom mélyen gyökerező problémái iránt.

A program második, adósságkezeléssel foglalkozó eleme sokkal összetettebb és sokkal magasabb szinten megvalósuló, ún. magas küszöbű szolgáltatás. Az ebben való részvétel számos feltételhez kötött, és csak

azok a telepiek kerülhetnek be, akik teljesítik ezeket. Egyénileg és csoportosan is együtt dolgozunk a résztvevőkkel, hogy minimálisra csökkentsük az adósság(ok) teljesítésével járó rizikót. A kiválasztási időszakban (2015. január 31-ig) egyéni konzultációra voltak kötelesek a résztvevő személyek az általános jogsegély keretein belül, ahol szociális és gazdasági helyzetüket, tartozásaik mértékét együtt térképeztük fel, és közösen dolgoztunk ki egy fél éven keresztül tartható adósságkezelési stratégiát. A csoportoknak pedig tájékoztató fórumokat tartottunk az őket közvetlenül érintő és jelentős nehézségeket okozó témákban, mint például: végrehajtási eljárások, tulajdonviszonyok, a hitel és természet, valamint az adósságkezelés. A kiválasztás során mérlegeltük az egyes családok elkötelezettségét a program iránt, fizetési hajlandóságát, felelősségtudatát és motivációját. Az adósságkezelés a gyakorlatban ez év márciusában kezdődött.

A Jogklinika Program gyakorlati megvalósulása során törekszünk Bag Község Önkormányzatával minél szorosabban foni az együttműködésünket, hiszen össztelepülési érdek a romák helyzetének rendezése és a település lakosait fogva tartó adósságcsapda felszámolása. A helyi önkormányzat mellett együtt dolgozunk a tartozásokkal érintett szolgáltatókkal és a helyi végrehajtó szervvel is, a hatékony és tartós problémamegoldás érdekében. A továbbiakban tematikusan mutatjuk be a legfontosabb problémákat és azt, hogyan szorítják magas falak közé a telepen élő embereket.

FALAK KÖZÖTT

Szociális ügyek

Kiemelten fontos kategória az összefoglalóan „szociális ügyekként” elnevezett problémacsoport. Ez alatt nem csak a rossz munkaerő-piaci helyzet és a kevés munkalehetőség miatti különböző állami és önkormányzati támogatások igénylésével kapcsolatos ügyintézés kell érteni, hanem ide tartozik a közmunkaprogramban való részvétel, illetve a különböző diszkriminációs ügyek is. Az utóbbi két ügytípus egyébként nem tartozik a Jogklinika Program fő profiljába, és sokkal inkább passzív háttértevékenységet jelent, mint aktív jogi segítségnyújtást. A BAGász törekszik Bag Nagyközség intézményeivel a kölcsönös együttműködésen alapuló, jó szakmai viszony kialakítására, hiszen a társadalmi integráció ezen intézmények segítségével nélkül aligha valósulhat meg. Éppen ez okból kifolyólag összehangoljuk a különböző klubokat (Női-, Férfi- és Fiatalklub) a Jogklinika Program céljaival, és arra használjuk fel azokat, hogy drámapedagógia és szituációs gyakorlatok segítségével felkészítsük a telepieket a mindennapi

élet várhatóan konfliktusos szituációira, higgadtságot igénylő nehéz helyzeteire.

A munka aktív jogi segítségnyújtó részét – az egyetemisták közreműködésével – a szociális támogatók igénylése teszi ki. Az esetek többségében a gyerekek után felvehető támogatásokról érdeklődnek a szülők, jellemzően a közgyógyellátási támogatásról és az ápolási díjról (ritkábban a beteg gyerekek után járó meghosszabbított gyermekgondozási segélyről). A telep képéhez tartozik, hogy nincs aszfaltozott út, hanem homok és sár borítja az utcákat, a házak omladoznak, rosszul szigeteltek, sok helyen nincs rendes fűtés vagy fürdőszoba. A legtöbb gyerek átmeneti vagy állandó ápolásra szorul (jelentős százalékuk asztmától szenved). Az ápolási díj megállapítására a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: szociális törvény) vonatkozik. A törvény szerint ezt a fajta támogatást a járási hivatal állapítja meg (jelen esetben az aszódai) annak, aki közeli hozzátartozóként fogyatékos vagy kiskorú súlyosan beteg személy gondozását végzi. 2015-ben az ápolási díj összege 29 500 forint. Sok család választja a jövedelemszerzésnek ezt a formáját, tekintve, hogy az önkormányzati közmunkaprogramban hat-, illetve nyolc órában dolgozva (az ápolási díjhoz képest) 10 000, maximum 20 000 forint többlet tehetnek szert havonta. A törvényi szabályozás értelmében ápolási díj folyósítása mellett, napi négy órát meghaladó munkaviszonyt létesíteni nem lehet, ami szintén akadályozza a munkavállalást a beteg gyereket ápoló családokban. Ha lehetőség adódik munkaviszony létesítésére, akkor általában közgyógyellátási támogatás igénylése miatt keresik fel a Jogklinika Programot a beteg gyereket gondozó szülők. A közgyógyellátási támogatás igényléséről szintén a szociális törvény rendelkezik. A támogatás lényege, hogy a szociálisan rászoruló személyek részére az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadásokat valamilyen szinten kompenzálja. Alanyi, normatív és méltányossági jogcímen lehet igényelni. Az alanyi és normatív közgyógyellátásra való jogosultságról a járási hivatal, a méltányossági közgyógyellátásra jogosultságról a települési önkormányzat képviselő-testülete dönt.⁴ A gyakorlatban ez úgy néz ki, hogy a háziorvos egy igazolásban megnevezi az alkalmazandó terápiához szükséges gyógyító ellátásokat és azok mennyiségét, gyógyszerek esetében a gyógyszer formáját, mennyiségét és adagolását. A háziorvos igazolása alapján az egészségbiztosítási szerv állapítja meg a gyógyszerárát (amelynél a törvényben vagy az önkormányzat rendeletében meghatározott minimum összeg elérése a jogosultság feltétele), de nem a konkrétan felírt gyógyszer, hanem a benne lévő hatóanyag legalacsonyabb piaci árának megfelelően.

Így fordulhat elő, hogy a gyakorlatban a tízezer forintot is meghaladó havi egészségügyi költségek nagymértékben lecsökkennek a hatósági eljárásban, ami akár a támogatási igény elutasításához is vezethet. Márciusban az állam több támogatást eltörölt, illetve az új szociális törvényben az önkormányzatokra bízta szétosztásukat. A telepieket ezek közül a lakhatási támogatás elvonása érintette a legérzékenyebben. Az 5–10 000 forint közötti összegeket főként a rezsi-költségek fedezésére fordították a helyeik, mostantól viszont – amúgy is alacsony – jövedelmükből kell kigazdálkodniuk az áram és a víz árát.⁵

Habár a BAGász alapelve, hogy nem adományoz, és a szociális segélyek igénylése egyfajta adománynak is tekinthető, mivel nem kell megdolgozni érte, mégis fontos, hogy ezek az ügyek ne sikkadjanak el, hogy az igénylés jogával minden érintett tisztában legyen. A rossz szociális helyzet nem oldható meg a rossz anyagi helyzet tartós javulása, azaz a munkaerő-piaci válságból, az adósságcsapdából való kilábalás nélkül. Évek, akár évtizedek is eltelhetnek a pozitív változásig. Addig is minden lehetőséggel élni kell, amely a családok életkörülményeit kedvezőbbé teheti, miközben továbbra is arra ösztönözzük őket, hogy hosszú távon gondolkodva, ne a segélyekre alapozzanak, hanem – oktatásban és képzésben való részvétellel és ezzel munkaerő-piaci esélyeiket növelve – állandó munkavállalóként tegyenek szert biztos jövedelemre.

Tulajdonviszonyok

„A házakat nem írják annak a személynek a nevére, aki kifizeti a házat, az emberek csupán átvándorolnak, semmi jogi lépést nem tesznek, hogy hivatalosan is átírják a tulajdont. Így a legtöbb embernek még a nevére sincs a ház, vagyis nem az igazi tulajdonos lakja, ezért nem tud intézkedni sem, mivel ezt így nem teheti meg. Valahol az eredeti tulajdonosok rég meghaltak, vagy lehetetlen kinyomozni, hogy hol vannak, ami szintén nehezíti a folyamatot.”⁶ Két hónapot vett igénybe a felmérés, ami a tulajdoni lapon bejegyzett, a népszerűségi nyilvántartásba bejelentett és a ténylegesen az adott ingatlanban lakó települési családokról készült. A helyzet bonyolultságát fokozza, hogy a települési önkormányzat bejelentkezési tilalmat hirdetett, így a hivatalos nyilvántartás és a valóság nagyban eltérő képet mutatnak.

Milyen veszélyei vannak a tulajdonviszonyok egyfajta rendezetlenségnek? A Polgári törvénykönyv⁷ a tulajdonos jogosultságai között a birtoklás-, a használat és hasznok szedésének jogát és a rendelkezési jogot, kötelezettségei között pedig a terheknek és a dologban beállott olyan kárnak viselését említi, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni. A károkozó megtalálása pedig már a tulajdonos kötelessége. Nem szükséges mélyreható elemzés ahhoz,

hogy világossá váljon, a tulajdoni helyzet rendezetlensége a jogszerű életet számos elemében lehetetleníti el. Nap mint nap keresnek fel olyan problémákkal, amelyeknek nincs hosszú távú megoldása a tulajdonviszonyok tisztázása nélkül. A legtöbb család szembesült már azzal, hogy nem tudnak új lakót bejelenteni az általuk használt ingatlanba, nem tudnak intézkedni a közműveknél, és nem tudnak tulajdonosként eljárni más hivatalos ügyben sem. De a leszakadás nem itt ér véget. Vegyük példának azt a helyzetet, amikor valaki nincs az adott településen bejelentkezve, pedig életvitelszerűen ott tartózkodik. Csak hosszadalmas és nehézkes – sőt, sok esetben az adott személy számára nem is ismert – eljárás lebonyolítása során részesülhet a lakcímhez kötött egészségügyi, oktatási, munkaerő-piaci és szociális ellátásokban. Ez a telepen különösen a nem bejelentett gyerekek óvodai és iskolai nevelésben való részvétele kapcsán okoz súlyos problémát.

Adósságcsapda és illegális életvitel

Az adósságcsapda egy rendkívül összetett probléma, melynek kezelésére nincsen egyszerű, jól bevált módszer. A különböző kormányok más-más eszközökkel igyekeztek javítani a helyzeten, de az eladósodás mértékének drasztikus emelkedését szemlélve úgy tűnik, mindez nem elég. Az 1990-es évektől napjainkig a létminimum értékek⁸ csaknem tízszeresükre nőttek, és mintegy hárommillió ember kényszerül egyik napról a másikra túlélni. A bagyi telepen a legnagyobb problémát a közüzemi díjhátralékok és a különböző hiteltartozások jelentik. A szinte feltétel nélkül igényelhető banki „uzsorakölcsönök”, lakossági folyószámlahitelek többszázszázalékos tartozásokként halmozódtak fel egy-egy háztartásban, míg a közüzemi díjhátralékok miatt a legtöbb lakásban éveken keresztül elkezelték a víz- és áramszolgáltatást.

De a közüzemi díjhátralékok felhalmozódása nem a szegregált telepek sajátos jellemzője, hanem az egész magyar társadalmat sújtó általános jelenség. Az eladósodásnak számos gazdasági és társadalmi oka van, egészen a rendszerváltásig visszavezetve. A gazdasági rendszerváltással a háztartások bevételi- és kiadási struktúrája megváltozott, az árak piacivá válása és az ártámogatások nagy részének megszüntetése következtében a háztartások jelentős része nem tudta szinten tartani fogyasztását. Emellett a tömeges munkanélküliség átalakította a családok addigi szerkezetét: nőtt az inaktívok, az eltartottak családon belüli aránya, és a háztartások számára egyre nagyobb terhet jelentett a lakhatással kapcsolatos kiadások fedezése.⁹ Mindez azokat a háztartásokat érintette a legsúlyosabban, amelyek tartósan jövedelemhiányosnak bizonyultak, ami ahhoz vezetett, hogy az adós-

ságtól való idegenkedést felváltotta a szükséglet-kielégítés elsődlegessége, és családok tömegei kerültek kilátástalan adósságcspadba.

A helyiek így látják a problémát: „*Számos probléma van a telepen jogi szempontból is, ami szintén elősegíti a kirekesztettséget és az elszigetelődést. Első részben az áram illegális használata, ami félelmet, bizonytalanságot jelent a telepi emberek, családok számára. A veszélyről nem is beszélve, mivel nem szakemberek szerelik le és fel az áramot. A rengeteg bírság, amit lehetetlen kifizetni, így a következmény a börtön, amikor jönnek az ÉMÁSZ küldöttei rendőrök kíséretében. Ami ezen a vonalon [ÉMÁSZ] még nagy csapda, az a legális visszakötés, mivel csak akkor kötik vissza, ha a ház tulajdonosa intézkedik, és kifizeti a tartozást. Vagyis tudja, hogy hová menjen, mit csináljon, de mindenek előtt a nevének legyen a ház, és ki is fizesse a több százszezres büntetéseket, tartozásokat. Igen, innen ered a következő akadály, a tulajdonviszonyok.*” Nagyon sok olyan háztartás van a bagi telepen, ahol már évtizedek óta nem használnak legálisan áramot. Már rég feledésbe merült, hogy kinek a nevének volt a szolgáltatás, azaz ki volt fogyasztóként bejegyezve, már rég használhatatlanná váltak a vezetékek és a mérőórák kialakított helyek.

A BAGázs Jogklinika Programja jelenleg is azon dolgozik, hogy az ÉMÁSZ felé előtörlesztés kezdődhessen, az arra jogosult telepiak védendő fogyasztóvá váljanak, és az adósságszpirál megállítása érdekében előrefizetős mérőórák kerüljenek felszerelésre. De nemcsak a nagy összegű tartozások jelentenek problémát, sokkal inkább az, hogy sokan már évek óta nem fogyasztók, azaz nincs, akit védendőnek lehetne nyilvánítani, annak ellenére, hogy a jogosultsági feltételek¹⁰ – a szociálisan hátrányos helyzet, a meghatározott szociális támogatásokban való részesedés – fennállnak. Szintén nagy gondot okoz az a helyzet is, amikor az ingatlant nem a tulajdonosok, hanem a „becsületszóra vásárlók” lakják, és ők szeretnének intézkedni a legális áramhasználat ügyében. A jogilag tulajdonosok engedélyének megszerzése legtöbbször túlzott energia-befektetést igénylő, időigényes feladat, és csak néhány esetben vezet eredményre. A Jogklinika Program prioritásként kezeli az áramtartozások kérdését, mert mindkét oldal kiemelten érdekelt a probléma rendezésében. A telepiak azért, mert az illegális áramhasználat életveszélyes (rákötés a vezetékre), illetve nagy összegű pénzbírságot, végső esetben szabadságelvonó büntetést vonhat maga után, és a társadalmi integráció erősen érzékelhető, komoly feszültségeket generáló gátja. Az önkormányzat és a falu azért érdekelt az ügyben, mert az „ÉMÁSZ-kérdés” megoldása nemcsak a tulajdonviszonyok rendezéséhez vinne közelebb, hanem a bűnözési fertőzöttség csökkenését, a lakók norma-

követőbb életvitelét is eredményezné, azaz dinamikusan segítené az integrációt.

Készült egy kimutatás a telepi háztartásokról – a bagi önkormányzat által lekért 2012-es tulajdoni lapok alapján – az egyes szolgáltatók felé háztartásonként fennálló tartozásokról, valamint arról, hogy ezek közül melyek kerültek végrehajtási eljárás alá. Csak a telepen 38 ingatlanra vezetnek végrehajtást, amely ügyek között nem egyszer fordul elő, hogy egy ingatlant 4-5 különböző végrehajtás is terhel. Sokszor jutnak az ügyek a végső szakaszba, azaz ingatlanárverésig. Aggasztó a telepiak hozzáállása is a kérdéshez, mert körükben az az elfogadott álláspont, hogy „*egymás házára úgysem teszünk ajánlatot*”, vagy: „*Ki venné meg ezeket a házakat? Ki akarna egy cigánytelepre költözni?*” A becsértékek általában közelednek a milliós nagyságrendhez a telepen, nem valószínű tehát, hogy vételi ajánlat az itt lakóktól várható. Azonban nagyon is reális a veszélye annak, hogy a mai magyar közhangulatban egy politikailag a „rendcsinálás” mellett elkötelezett önkormányzat felvásárolja az árverés alatt álló ingatlanokat, és választ, hogy tulajdonosként szociális bérlakást ad vissza a lakóknak, vagy eldózerolja a nem kívánatos elemeket. Az ingatlanárverés szabályai szerint az árverési vevőnek az árverési jegyzőkönyv aláírásával egyidejűleg vagy a jogorvoslat elbírálását követő 15 napon belül (maximum egyszer két hónapig terjedő halasztást adhat a végrehajtó) kell megfizetnie a teljes vételárat. Amennyiben ezt megtette, és az árveréstől számítva 30 nap eltelt, akkor a végrehajtó a megvásárolt ingatlant átadja a vevőnek.¹¹ A korábbi adósnak és az ő jogán ott lakóknak ennyi idő áll a rendelkezésére, hogy az ingatlant minden ingóságaikkal együtt elhagyják. Ha nem így tesznek, akkor a végrehajtó rendőri szerv közreműködését is kérheti az ingatlan átadásához.

Adósságkezelő programunkban húsz család vesz részt, akiknek kétheti rendszerességgel támogató csoportot tartunk, a köztes időben pedig egyénileg segítjük őket, hogy kitűzött céljaikat biztosan elérjék. Az első körös program szeptember 30-ig tart, ennek ideje alatt a csoportos és egyéni támogatás és jogi segítségnyújtás mellett célunk külsős személyek bevonása (pl. helyi önkormányzat, helyi végrehajtó) és szolgáltatók felkeresése (pl. áramszolgáltató, helyi vízművek, hitelező bankok), valamint programunk nyilvánosságának és támogatásának biztosítása.

FALAK NÉLKÜL?

Magas a fal, ami társadalmunk tagjai között húzódik. Egyik oldalon nem értik, hogy miért járna vala-

kinék ingyen az, amiért másnak dolgozni kell, hogy miért kell csaknem végzetes hibát elkövetni a segítségért. A másik oldalon nem értik, hogy miért utasítják el őket, és miért csak éppen annyi a segítség szorult helyzetükben, hogy „éhen ne haljanak”. A többség számára elképzelhetetlen egy adás-vétel vagy kölcsön szerződéskötés nélkül, és elképzelhetetlen, hogy valaki a pusztán léttel halmozzon fel kifizethetetlen tartozásokat. A valóság viszont azt mutatja, hogy igenis létezik az a kilátástalanság, létezik az a tapasztalatlanság vagy tudatlanság, amikor logikusnak tűnnek az ilyen képtelen döntések. Ez viszont senkit sem mentesít a döntéssel együtt járó felelősség alól.

A BAGázs olyan emberekkel dolgozik Jogklinika Programjában, akik már megérték a cselekvésre, akik tanultak a korábbi hibákból, és tenni akarnak a változásért. A program kiválasztási időszakában hetente jártak a jogsegélyalkalmakra konzultáció céljából, hivatalos úton tisztázták adósságaik mértékét és természetét, kiszámolták háztartásuk havi egyenlegét, és elkezdtek fizetni régóta gyűlő tartozásaikat. Március óta ezek az emberek rendszeresen és aktívan részt vesznek az egyéni megbeszéléseken és a támogató csoport ülésein, ahol nemcsak a BAGázs munkavállalóit, de egymást is motiválják a munkában. Ezek az emberek a belső fal mellé léptek, és elkezdték lebontani azt. Egy – a programban résztvevő – telep férfi szavait kölcsönözve: *„Hajlandóságot, együttműködést kell mutatni, először a kulcsembereket kell meggyőzni mindkét oldalon. Fontos, hogy kiépüljön a bizalom. Nem szabad, hogy kívülről csak azt lássák, hogy csak kérünk és kérünk. Meg kell mutatni, hogy lehet más, és utána azok is beállnak a sorba, akik maguktól nem akartak változni.”* De hiábavaló az erőfeszítésük, ha az előítéletek falán túl nem történik semmi, ha a többség nem akarja, vagy éppen nem tudja meglátni tetteiket. A BAGázs és a hasonló civil szervezetek munkája ablakot vág a falon, amelyen keresztül az emberek legalább láthatják egymást a két oldalon.

A BAGázs és a Jogklinika Program célja, hogy az előbbieken vázolt jogon kívüli helyzet mielőbb megszűnjön, és az általa generált társadalmi konfliktusok feloldódjanak. A részletekben történő tartozásrendezés segítése, a végrehajtási eljárások szüneteltetése, majd megszüntetése, a tulajdonviszonyok rendezése, illetve az adósságcsapda felszámolása a legfontosabb feladatunk. Az egyesület létfontosságú alapelve, hogy nem a telepiek helyett dolgozunk, hanem a telepiekkel együtt teszünk az integrációért. Ezáltal megtanítunk felelősséget vállalni, ezáltal motiválunk, és ezáltal bizonyítunk az ösztársadalomnak, hogy nem feledkezhet meg közel hárommillió emberről. De tudjuk azt is, hogy a politikai és jogalkotói akaratnak is vál-

toznia kell ahhoz, hogy a szegregált telepeken, a mélyszegénységben élők másokkal egyenrangú tagjai lehessenek társadalmunknak.

JEGYZETEK

1. A BAGázs Jogklinika Programjában elhangzott tapasztalatok a telepiektől.
2. BOTH Emőke: *Korlátok/vagyok, aki nem kell* című előadása a Társaság a Szabadságjogokért 2014. december 4-én tartott rendezvényén, <https://www.youtube.com/watch?v=jTa0JzMXCvw&feature=youtu.be>
3. Többségében diszkriminációról van szó, amit a telepiek nem tudtak beazonosítani jogi szempontból, és beszélgetéseink alkalmával újra és újra felhozták ezeket a régi emlékeket, mindannyiszor megalázottként, sértettként emlékezve vissza a történetekre.
4. A szociális törvény módosulása kapcsán önkormányzati hatáskörbe utalt szociális támogatások közül a méltányossági közgyógyellátást mint az önkormányzattól igényelhető támogatási ellátást, Bag Község Önkormányzatának rendelete nem tartalmazza. Lásd Bag Nagyközség Önkormányzat képviselő-testületének 2/2015 (II.16.) önkormányzati rendelete a pénzügyi és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, elérhető: http://www.bagfalu.hu/rendelet/1502_rend.pdf
5. Az Abcúg online újság riportere Szurovecz Illés 2015. április 22-én készített interjút az Adósságkezelésben részt vevő két családdal, illetve a Bag Község Önkormányzata jegyzőjével, <http://abcug.hu/ne-kerjen-segelyt-ugysincs-ra-penz/>
6. Egy telep munkatársamat idézve a Jogklinika Program kapcsán.
7. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
8. KSH adatsor, lásd: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc011.html, továbbá KSH adatsor, Szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázatának kitétek aránya kor és nem szerint, elérhető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc013.html
9. Módszertani ajánlások szociális szolgáltatóknak (készítették: Debrecen Megyei Jogú Város Családsegítő- és Gyermekjóléti Központja Hajdú Bihar Megyei Gyermekjóléti Módszertani Központ, SzocioNet Dél-Dunántúli Regionális Módszertani Humán szolgáltató központ, Miskolci Családsegítő Központ), Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010, <http://www.ncsszi.hu/kiadvanyok/onallo-kiadvanyok/16/news>
10. 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról 64–65. §
11. 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról.

ABSTRACTS

ESSAYS

Mátyás Bódig analyses the doctrinal framework of economic and social rights. When the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights entered into force, the emancipation process of these rights ended in the framework of the UN system. But according to the author, there is a need for further normative improvement in the field of economic and social rights to make the protection of these rights more effective.

Gábor Juhász examines the history of social rights. According to the author, since the Cold War the international community has turned to the principle of the indivisibility of human rights and has tried to find new ways to foster the justiciability of these rights. As a result of this process the shell of social rights is not empty any longer, it is still extremely fragile though. The inside of the shell is not available for the Hungarian reader since Hungary has not ratified any of the international protocols which ensure the possibility of complaints.

Dániel Deák argues, based on his overview of the recent Hungarian developments in tax policy, that the principle of burden sharing has become empty with the disregard of concerns of distributive justice. However, this does not mean that there is a parallel empowerment of the individual, now freed from bonds of solidarity, because the Fundamental Law of Hungary seeks to define what individual work counts as valuable. This situation is aggravated by the lack of constitutional guarantees or the impossibility of their enforcement. Given that both sector neutrality (normally enforceable through the principle of non-discrimination) and good administration is missing, giving up on considerations of distributive justice proves to be a sacrifice without actual effect, not attracting the capital that was sought after in the first place.

FORUM

Zsuzsa Ferge, Balázs Majtényi and György Majtényi, and Luca Koltai examine the structure, aims, and effects of elements of recent Hungarian social policy, especially the so-called public work scheme. They find worsening trends, deepening divides, and a view of an emerging new Panopticon.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Adél Kegye comments on the recent decision of the Curia of Hungary that took an unprecedented turn to allow continuing segregation. The judgment in question fails to address a number of questions that have been established both in Hungarian and in the Strasbourg case law. Outlawing segregation is a member state obligation under EU law, with strictly defined exceptions, yet, the decision failed to consider the case as one of discrimination based on ethnicity, avoiding questions of adequate justification and the possible disadvantages, and instead took the case as it was presented by the defendants: one about religious education. To avoid the conclusion of an illegal practice with the re-opening of a religious, Roma-only school, the judgment treats the question of parental consent liberally and leaves it unclear what we should understand as the actual legally acceptable justification for segregation in these and similar cases. Given the converging tendencies in executive and judicial approaches in favor of upholding educational segregation and the procedural hardships to challenge these decisions before the Constitutional Court and the ECtHR, the article considers the possible role of the European Commission.

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 RIGHTS

Emőke Both and Krisztina Kovács describe the activities of the BAGázs Public Benefit Organization, carried out in a segregated community in the city of Bag, which are aimed to ameliorate the economic and social status of the locals and to help their integration into the majority of the society. The authors focus mainly on the Legal Clinic Program, which was brought to life for the purpose of serving as a model for the solution of the typical problems in a segregated community, especially those in the areas of social aid, property rights and debt-management.