

TANULMÁNY

Majtényi Balázs

Választási autokrácia kívülről:
Téves és megalapozatlan strasbourggi ítéletek a kisebbségi képviselőtről
————— 5 —————

Nagy Csongor István

A diszkriminációtilalom diszkriminatív alkalmazása:
Hogyan hajtott fejet Európa a monoetnikus nemzetállam előtt
————— 20 —————

Ujlaki Anna

Politikai kötelezettség a globális kihívások tükrében
————— 32 —————

Kirs Eszter

Történelmi reflexió mint a fiatalok ellenállásának inspirációs forrása Magyarországon:
A FreeSZFE mozgalom kvalitatív vizsgálata
————— 43 —————

FÓRUM

Dobos Balázs

Mobilizáció és demobilizáció:
A nemzetiségi részvétel főbb tapasztalatai az országgyűlési választásokon
————— 57 —————

László Róbert

Nemzetiségi képviselet vs. politikai ellenérdekeltség
————— 62 —————

Kiss Balázs

Gondolatok a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről az EJEK Bakirdzi és E.C.
Magyarország elleni ügye apropóján
————— 65 —————

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Karsai Dániel

A Tiszába fulladt migráns esete az emberi jogokkal
Képzelt különvélemény az Alhowais Magyarország elleni ügyéhez
————— 73 —————

SZEMLE

Kardos Gábor

Kutatási kézikönyv a nemzetközi emberi jogi egyezmények végrehajtásáról
————— 87 —————

TISZTELT OLVASÓINK!

A Fundamentum 1997 óta jelent meg nyomtatott formában. 2016-tól kezdődően már nincs módunk a nyomtatott változat kiadására, azóta csak elektronikusan jelenünk meg. Megtisztelő olvasói figyelmükre a jövőben is számítunk!

Kövessen minket a Facebookon is: Fundamentum
<http://www.facebook.com/fundamentumfoldresz>

TANULMÁNY

„A kisebbségi választási rendszer valódi problémái nem érthetőek meg, ha figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy egy választási autokrácia választási szabályait vizsgáljuk, ahol a parlamenti választásokon a határon túli és a magyarországi kisebbségi szavazatokat a Fidesz–KDNP parlamenti többségének a biztosítására használják. A 2010 utáni magyar autoriter rendszer erős függőségi rendszerbe kényszerítette a kisebbségi önkormányzatokat és a határon túli magyar szervezeteket. Ez a kontextus annál fájdalmasabban hiányzik a strasbourgi döntésekből, mivel az EJEE-nek és a bírósági jogértelmezésnek alapvető célja az, hogy a demokratikus társadalmakban védje az alapjogokat. Azt a szempontot, hogy a Bíróság által vizsgált magyarországi választási szabályok milyen politikai rendszerben működnek, az Egyezmény szellemisége alapján a szabad választáshoz való jog vizsgálatánál nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni.”

(Majtényi Balázs)

„Az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos európai hozzáállást szembetűnő ellentmondás jellemzi. Egyrészt, a jogi szabályozás az etnikai, kulturális, nyelvi sokszínűséget értéknek tekinti, és rendelkezik annak védelméről, beleértve a kisebbségi nyelv használatának, valamint a kisebbségi identitás kifejezésének és kinyilvánításának jogát. Másrészt, a nyelvi jogokat az európai intézmények vagy tudatosan figyelmen kívül hagyják, vagy a nyelvi identitást kiváltsággként, önként vállalt hátrányként kezelik. Emiatt komoly ellentét van a jogi szabályozás »hivatalos üzenete«, valamint az európai intézmények tényleges hozzáállása és gyakorlata között.”

(Nagy Csongor István)

„[...]a társadalmi, politikai életben számos olyan helyzet adódik, amikor egymással összeegyeztethetetlen döntési lehetőségek morális értelemben egyaránt helyesnek bizonyulnak. Egyáltalán nem egyértelmű, hogy egy politikai közösséggel

kapcsolatba kerülve, de nem tagként, hibrid vagy autoriter rezsim polgáraként, esetleg háborús helyzetben mi *várható el tőlünk* a politikai kötelezettség alapján: számos pozíciónak lehet létjogosultsága.”
(Ujlaki Anna)

„A FreeSZFE mozgalom kulcsszereplőivel készített interjúim során nyilvánvalóvá vált a csoporton belüli diverzitás. A tagok különbözőek voltak az életkorukat, a szakmai érdeklődésüket, az életmódjukat, politikai és vallási meggyőződéseiket, valamint a személyes történeteiket nézve. Ugyanakkor mind elkötelezettek voltak a kollektív ellenállás célja mellett, és mind a különböző vélemények és szempontok ütköztetésén alapuló egyeztetések mellett tették le a voksukat, ami előfeltétele volt a demokratikus közösségiségnek.”
(Kirs Eszter)

Majtényi Balázs
VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA
KÍVÜLRŐL

TÉVES ÉS MEGALAPOZATLAN STRASBOURGI ÍTÉLETEK A KISEBBSÉGI
KÉPVISELETRŐL

Ez a tanulmány az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság, Bíróság, EJEB) Magyarországgal kapcsolatos két választási ügyét vizsgálja, és amellet érvel, hogy egy autoriter rendszer választási szabályainak vizsgálata esetében a kérelmek elbírálásakor nem lehet eltekinteni a politikai rendszer vizsgálatától és kritikájától. Ennek belátásához az írás két olyan választási ügyben hozott döntést elemez, amelyek érdekes és régóta vitatott dogmatikai kérdéseket vetnek fel: az egyik a nemzeti kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselével (*Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye*¹), a másik pedig a határon túli magyarok parlamenti szavazati jogával (*Vámos Zsófia Magyarország elleni ügye*²) foglalkozik. A két választási ügy elemzése azt mutatja, hogy ha a Bíróság nem kritizálja az autoriter állam politikai rendszerét, és figyelmen kívül hagyja a társadalmi kontextust, az alacsony színvonalú döntéseket eredményez, és alássa a Bíróság tekintélyét. Ez ahhoz vezethet, hogy még a Magyarországot elmarasztaló ítéletek is legitimáló funkciót tölthetnek be a rezsim számára. Egy alapjogi bíraskodást végző szervtől ezenfelül az is elvárható, hogy érvelése megalapozott alapjogi dogmatikára épüljön.

A következőkben a magyarországi politikai rendszernek azokat az elemeit kívánom megmutatni, amelyekkel a Bíróság nem foglalkozott, így az írás ki is egészíti a döntéseket, illetve azzal foglalkozik, hogy az EJEB döntéseiből hiányzó társadalmi-politikai kontextust feltárása milyen döntésekhez vezethetett volna. Ezt a cikket a kritikai jogi tanulmányok, illetve annak a kritikai feminista projektnek a módszertana inspirálta, amely az ítéleteket feminista szemzőgből írja át, és modellt nyújt a nemek szempontjára érzékenyebb esetjoghoz.³ E módszer alkalmazásával a cikk két választási ügy példáján keresztül rámutat arra, hogy az európai bíróságok döntéshozatalába be kell építeni az alkotmányos demokrácia elnyomott magyarországi támoga-

tóinak véleményét, és újra kell gondolni, hogy az európai intézmények értékei milyen bírósági döntéseket követelnek meg.

A strasbourgi rendszerben amúgy is vannak olyan sajátosságok, amelyek megkönnyítik, hogy a tekintélyelvű rendszerek az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény, EJEE) keretein belül maradjanak: Magyarország és más autoriter államok megtehetik, hogy nem hajtják végre a strasbourgi bíróság vezető ítéleteit. Szabad média nélkül pedig a strasbourgi bíróság ítéletei is kevésbé hatnak konstruktívan a politikai közösségre, mivel Magyarország kormánya az általa felügyelt médián keresztül azt kommunikálhatja, hogy a nemzetközi bíróság a magyar emberek érdekeivel ellentétesen döntött, és a kártérítést az adókból kell majd kifizetni. Ha a nemzetközi kontroll nem működik megfelelően, és a strasbourgi bíróság nem képes rendszer szintű kritikát gyakorolni, akkor egy autoriter rendszer könnyen semmibe veheti a Bíróság döntéseit.

A strasbourgi bíróság 2015. február 17-én a *Vámos Zsófia Magyarország elleni ügyében* meghozott döntésében nem találta egyezményesértőnek azt, hogy a levélzavazás csak a magyar állampolgársággal is rendelkező, szomszédos országokban

élő magyar kisebbségi csoportok, vagyis a túlnyomó többségükben a Fideszre szavazó külföldi magyarok részére biztosított. A Bíróság a 2015-ös döntésében nem foglalkozott azzal, hogy hogyan zajlik a szavazás a határokon túl, jöllehet, amikor a döntés a 2014-es parlamenti választást követően megszületett, már jól ismertek és dokumentáltak voltak a határon

túli magyarok levélzavazataival való visszaélések.⁴

Hét évvel később, 2022. november 10-én hozta meg az EJEB a *Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügyében*, a magyarországi kisebbségek parlamenti képviseléről szóló, az egyezmény megsértését megállapító ítéletét, és mivel Magyarországot elmarasztaló ítélet született, az eset a *Vámos-ügy*nél jóval

nagyobb figyelmet kapott.⁵ Az ítélet szerint a magyarországi nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozása a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (az Egyezmény 14. cikke) összefüggésben sérti a szabad választásokhoz való jogot (az EJEE Első jegyzőkönyvének 3. cikke). A Bíróság ítélete megállapította ugyan az egyezményesértést, de nem ítélte meg a kérelmezőknek kártérítést, és nem írt elő *de facto* szankcióként működő, a jogszabályi keret módosítását szorgalmazó általános intézkedéseket, amelyek segítségével a Miniszterek Tanácsa nyomást gyakorolhatna Magyarországra a kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó választási szabályok módosítása érdekében.⁶ A magyar kormány később sikertelenül fellebezett a döntés ellen.

A tanulmányban – a kisebbségek parlamenti képviselete és a többes állampolgárság 1989-es rendszerváltás utáni történetének a bemutatása után – a két döntés ismertetésével, majd azok hiányosságaival foglalkozom, és az EJEB döntéseiből hiányzó kontextust is igyekszem bemutatni. A két eset közül a kisebbségek magyarországi parlamenti képviseletével foglalkozó ügyet tárgyalom részletesebben, mivel ebben az ügyben végül ítélet is született, hosszabb indoklással. Ugyanakkor a magyarországi társadalmi háttér és jogi szabályozás megértéséhez, amint azt a későbbiekben majd kifejtem, a két esetet együtt érdemes vizsgálni.

A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGEK ÉS A HATÁRON TÚLI MAGYAROK HELYZETE

Magyarországon – Kelet-Közép-Európa legtöbb államához hasonlóan – a 20. századra a közfelfogásban a kulturális-etnikai nemzetfelfogás, nem pedig a politikai nemzet tradíciója vált uralkodóvá, ennek az oka a trianoni békeszerződésig vezethető vissza. A trianoni békeszerződés előtt Magyarország soknemzetiségű állam volt: a lakosság majdnem fele valamilyen nemzeti kisebbséghez tartozott. Ezt követően nagy számban kerültek magyarok a határokon túlra, az így kialakuló közösségek összlétszáma az 1910-es népszámlálási adatok alapján 3,5 millió fő volt, napjainkra a szomszédos államok népszámlálási adatai szerint a határon túli magyarok száma 2 millió fő körülire csökkent. Szintén a határváltozások következtében Magyarország népessége a korábbi állapotokhoz képest jelentősen homogenizálódott,⁷

a két világháború között a kisebbséghez tartozók száma tovább csökkent, ezt követően a németek kitelepítése és a szlovák–magyar lakosságcsere gyakorlatilag betetőzte a homogenizációs folyamatot.

Az államszocializmusban az egymást követő népszámlálások rendre a kisebbségi közösségek fogyásáról számoltak be – a roma kisebbség kivételével.⁸ Így a rendszerváltás Magyarországot etnikai szempontból döntően homogén társadalomként találta, egyetlen nagyobb létszámú nemzeti kisebbséggel, a romákkal,⁹ akiknek a kirekesztett helyzete valódi társadalmi integrációs problémát jelentett (és jelent ma is). A rendszerváltást követően, az 1991-es népszámlálás óta növekszik ugyan a nemzetiséghez tartozók száma, de szignifikáns növekedést csak a 2011-es adatok mutatnak.¹⁰ Ezek mögött viszont elsősorban nem a kisebbségi közösségek valódi növekedése, hanem az állhat, hogy bár a 2001-es és a 2011-es népszámlálás is többes identitást mért, az adatfel-

vétel módszertana változott időközben.¹¹ A magyarországi lakosoknak 2001-ben hármas, 2011-ben kettes kötődés deklarálására volt lehetősége. A 2011-es népszámláláskor viszont már mindenki nemzetiségi kötődésűnek számított, aki „*akár csak az egyik szempontból (nemzetiség, anyanyelv, családi és baráti körben használt nyelv, kulturális kötődés) jelölte az adott nemzetiséghez, nyelvhez vagy kultúrához való kötődését*”.¹² A 2001-es népszámláláskor valamely kisebbség nyelvét 139 763 személy, vagyis a lakosság 1,37%-a vallotta anyanyelvének; a népszámlálás személyenként három anyanyelv megjelölését is lehetővé tette. A nemzetiségi kötődésre szintén három választ is lehetett adni: nemzetiségi kötődésűnek 318 391 személy vallotta magát, ez a lakosság 3,12%-a volt. A 2011-es népszámlálás adatai szerint, a többes identitásra is tekintettel, a bármilyen más (a többségin túli) nemzetiségi kötődéssel rendelkezők a lakosság 6,5%-át alkották.¹³ A népszámlálások adatai szerint a nemzetiségekhez tartozók létszáma mellett azoknak a száma is növekszik, akik nem válaszolnak a nemzetiségi hovatartozásra vonatkozó kérdésekre. Magyarországon a nemzetiségekhez tartozók jelentős része esetében a kisebbségi nyelv nem számít anyanyelvnek (például az örményeknek, románoknak),¹⁴ és általában csökken azoknak az aránya, akik úgy vallják magukat nemzetiséginek, hogy a kisebbségi nyelvet is anyanyelvüknek tekintik.¹⁵ A 2022-es népszámlálás nemrég közzétett adatai szerint a nemzetiséghez tartozás, az anyanyelv és a családi, baráti körben használt nyelv alapján a két legnagyobb ki-

sebbség létszáma a következőképpen alakul: a roma kisebbséghez 210 ezer fő, a német kisebbséghez 143 ezer fő tartozik.¹⁶ Magyarország etnikai és nyelvi szempontból döntően homogén országnak tekinthető, ahol – ettől nem függetlenül – a rendszerváltás óta a nemzetiségekhez tartozók számának felülmérése a politikai akarat.

A kisebbségek kulturális, személyi autonómiáján alapuló magyarországi kisebbségvédelmi rendszert a '89-es rendszerváltás után jól dokumentálhatóan egyfajta „bezzeggyereknek”¹⁷ szánták a szomszédos államok jogalkotói számára. Azaz olyan kisebbségvédelmi rendszert szerettek volna példaként megalkotni a magyarországi kisebbségek számára, amire a határon túli magyaroknak szüksége lenne az identitásuk megőrzéséhez.¹⁸ Egy ilyen modell alkalmazásához viszont nem ártott felmutatni a statisztikai adatokban is a kisebbségi közösségek nagyobb arányú jelenlétét az ország területén. Mint azt látni fogjuk, a kisebbségek parlamenti képviseletének létrehozásánál a kormányzati akarat semmit sem szándékozott a véletlenre bízni, mivel az országgyűlési választások adatai Magyarországon nem igazolják, hogy a nemzetiségi kötődés jelentős szerepet játszana a választói magatartás alakulásában, így olyan megoldást kellett keresni, ami ennek ellenére is biztosíthatja a kisebbségek országgyűlési képviseletét.¹⁹

A többes állampolgárság kérdése és a Vámos-ügy

A 2010-es alkotmányozási folyamat megelőzően fogadta el az Országgyűlés a magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását, amely az etnikai nemzethez tartozást előtérbe helyezve új honosítási eljárásban tette lehetővé a határon túli magyarok számára az állampolgárság megszerzését. A módosítás eltörölte a magyar állampolgárságú személyekre vonatkozó letelepedési kötelezettséget, megnyitva ezzel a külföldön élő magyar nemzetiségűek számára az extraterritoriális állampolgárság megszerzésének a lehetőségét.²⁰ A cél egyértelmű volt: az etnikai nemzet fogalmának elsődlegessé tétele a magyarországi közjogban, az ehhez kapcsolódó új állampolgárságpolitika pedig a magyar kormány hivatalos magyarázata szerint a szimbolikus „határokon túli nemzetegyesítést” szolgálta.²¹ Az állampolgárság ki-

terjesztése mögötti elképzelésnek megfelelően az Alaptörvény új felelősségi klauzulája a következő módon utal a határon túli magyarok összetartozására:

„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért” (D. cikk, Alapvető rendelkezések rész). A rendszer új alkotmánya, az Alaptörvény elsősorban a magyarokhoz, az etnikai nemzethez

mint az alkotmányozó hatalom forrásához szól, ez pedig radikálisan változást jelent a korábbi alkotmány politikainemzet-konceptiójához kötődő alkotmányos identitást tekintve.²² A honosítást magát gyakran úgy írják le, mint az érdekeltek politikai közösségbe való beilleszkedését; az alkotmányozással összekapcsolódó szándék is ez lehetett. Ez azonban a gyakorlatban nehezen valósulhat meg, ha az állampolgár nem él az ország területén. A Fidesz-kormány már 2017 decemberére elérte azt a saját maga elé kitűzött

célt, hogy 2018-ra az országnak egymillió határon túli állampolgára legyen; az ennél nagyságrendileg nagyobb szám elérését alapvetően az akadályozza, hogy több szomszédos állam tiltja a többes állampolgárságot, így Ukrajna, Szlovákia vagy Ausztria is.

Az Alaptörvény 2011-es elfogadását követően átalakították az országgyűlési választás szabályait, megszüntették a területi listákat, helyüket az országos pártlistákat vették át. A választási rendszer átalakítását az a cél vezérelte, hogy – különböző eszközök segítségével, például mint az egyéni mandátumok arányának növelése vagy a „gerrymandering” – „a Fidesz még a 2010-es szavazatainak jelentős részének valószínűsíthető elvesztése mellett is vezető kormányzó erő tudjon maradni”.²³ A kiépülő autoriter államot a szabályozás kialakításakor – a külhoni állampolgárok szavazati jogának szabályozásakor – is inkább a rezsim hatalmának fenntartása érdekelt, mintsem a határon túli magyarok érdekeinek védelme. A szabályozás a határon túli magyaroknak nem biztosított egyenlő státust: a szabályozás egyik jogi csavarja, hogy a határon túli magyar állampolgárok egyéniben nem szavazhatnak; csak egy listás szavazattal ruházták fel őket, noha nemzetközi egyezmények rögzítik az egyenlő választójog elvét.²⁴ A választásokon a 199 képviselőből 106 egyéni és 93 listás jelöltként jut be a parlamentbe. A határon túli szavazatok értékét csökkenti, hogy a listás mandátumokat az egyéni választókerületek töredékszavazatai is alakítják. A határon túli magyarok, eltérően a többi állampol-

gártól, levélben is szavazhatnak. A kormányzat már az új szabályozás elfogadásakor számolhatott azzal, hogy a határon túli levélszavazás tisztasága nehezen lesz ellenőrizhető, annak kontrollálására a Magyarországra érkező nemzetközi választási megfigyelőknek is kevesebb lehetősége van. A határon túli szavazatok leadása azóta is visszaélésekkel terhes. Hogy ezekre csak egy-két példát említsünk, a határon túli esetenként nyílt szavazás van, Fidesz-közeli politikai aktivisták gyűjtik össze a levélszavazatokat, vagy épp élelmiszerboltok pénztárainál adhatják le szavazataikat a határon túli magyarok.²⁵

A strasbourgi eljárást külföldön élő magyarországi kérelmezők indították, akik számára a jogi szabályozás – szemben a határon túli magyarokkal –, ahogy jelenleg, úgy 2014-ben sem biztosította a levélszavazás lehetőségét. Ők az Egyezmény 14. cikke és az Első jegyzőkönyv 3. cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a választójogok gyakorlása során diszkriminálták őket. Két kérelmező továbbá arra is hivatkozott, hogy a magyarországi szabályozás sérti a választásokon történő részvételhez való jogukat. A szabályozás értelmében a külföldön élő magyarok a magyarországi állandó lakcímük miatt nem voksolhatnak levélben, míg más külföldön élő, magyarországi állandó lakcímmel nem rendelkező választópolgárok szavazhatnak ilyen módon. A határon túli magyarok a választási szabályok szerint a magyarországi pártok listáira voksolhatnak, egyéni jelöltekre nem. S mivel nincsenek külön a határon túliaknak fenntartott mandátumok, így a megválasztott képviselő sem tudja, hogy a határon túliakat képviseli, akiknek a leadott szavazatait a pártlisták nyelik el. A szavazás így aligha a határon túli magyarok érdekeinek a képviselőtől szól, hiszen sem nekik, sem a megválasztott képviselőknek nincs tudomása arról, hogy kik jutottak be határon túlról érkező szavazatokkal a parlamentbe, illetve arról, hogy kik juttatták be őket. Eltérően a határon túli magyaroktól, azok a külföldön dolgozó, tartózkodó magyarok, akiknek van Magyarországon állandó lakcímük (és többségükben nem a Fideszre szavaznak) – és akik közül a kérelmezők is kikerültek –, csak a külképviseleteken (nagykövetségeken és konzulátusokon) adhatják le a szavazatukat. Ez utóbbi szabályozás sokak számára nehezíti meg vagy lehetetleníti el a választásokon való részvételt, hiszen a külföldön élő, magyarországi állandó lakcímmel rendelkezőknek ahhoz, hogy leadhassák a szavazatukat, esetenként több száz kilomé-

tert kell utazniuk a külképviseletig, vagy esetleg haza kell utazniuk Magyarországra.

Az ügyben a Bíróság mégsem találta egyezmény-sértőnek azt, hogy a szabályozás értelmében a levélszavazás csak a túlnyomó többségében a Fidesz-szavazó határon túli magyarok számára biztosított. A Bíróság a döntés meghozatalánál a jogszabályi keret és a vonatkozó strasbourgi esetjog ismertetésére szorítkozott, teljesen figyelmen kívül hagyva az ügyben a magyarországi társadalmi és politikai kontextust.

A Bíróság a diszkrimináció tilalmának megsértésének megállapítását azt követően utasította el, hogy megvizsgálta, van-e a megkülönböztetésnek objektív és észszerű indoka. A Bíróság elfogadta, hogy az eltérő bánásmód észszerűnek tekinthető, mivel az állandó lakcím megtartása az országhoz való kötődést mutatja. Erre reflektál a Bíróság szerint az a szabályozás, hogy az állandó lakcímmel rendelkezők jogosultak az egyéni választókerületi jelöltre és a pártlistára is szavazni, míg az állandó lakcímmel nem rendelkezők csak az utóbbira szavazhatnak. Azt is kifejtették, hogy akinek ilyen állandó kapcsolata maradt az országgal, az azt is meg tudja oldani, hogy személyesen szavazzon a választókerületében, amúgy meg, ha

A KORMÁNYZAT MÁR AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS ELFOGADÁSÁKOR SZÁMOLHATOTT AZZAL, HOGY A HATÁRON TÚLI LEVÉLSZAVAZÁS TISZTASÁGA NEHEZEN LESZ ELLENŐRIZHETŐ. ANNAK KONTROLLÁLÁSÁRA A MAGYARORSZÁGRA ÉRKEZŐ NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐKNEK IS KEVESEBB LEHETŐSÉGE VAN

nem, akkor a követségeken is voksolhat. Vagyis a döntésben a Bíróság arra jutott, hogy az állandó lakcím követelménye, amely kizárja a levélben szavazás lehetőségét a külföldön tartózkodó magyarországi állandó lakcímmel rendelkezők számára, a hátrányos megkülönböztetés megsértése alól kimentést adó objektív kritérium, mivel az „a választási rendszer észszerű megszervezésének jogos célját” szolgálja (19. pont). A magyarországi és a határon túli választópolgárok helyzete közötti különbséget tükröző szavazási szabályok szerint az, aki állandó lakóhellyel rendelkezik Magyarországon, szavazhat egyéni jelöltre, de nem szavazhat levélben; az pedig akinek nincs állandó lakóhelye Magyarországon, nem szavazhat egyéniben, de szavazhat listán. Ez a Bíróság szerint belefér az állam mérlegelési szabadságába. Nem teljesen érthető, hogy az állandó lakhely fenntartásához hogyan kötődik a haza- vagy a külképviseletre utazás kötelezettsége; persze, akár azt is lehetne állítani, hogy bizonyos jogalkotási ostobaság belefér az állam mérlegelési szabadságába. Csakhogy a Bíróság az érvelése során teljesen figyelmen kívül hagyta a jogi és politikai környezetet, vagyis azt, hogy egy választási autokráciának a rezsím szolgálatába állított választási szabályait vizsgálta.

Noha a szabályozás a választások napján külföldön tartózkodók között lakóhely alapján tesz különbséget, a különbségtétel csak látszólag semleges, mivel ebben az esetben gyakorlatilag politikai véleményen alapuló diszkriminációról van szó. Az ügyet megelőző és a kérelmek alapjául szolgáló 2014-es választásokon a határon túli szavazók 95,5%-a a Fidesz–KDNP-re szavazott, a magyarországiaknak pedig a 43,5%-a, és így a pártkoalíció a mandátumok kétharmadát szerezte meg. A 2014-es választáson a Fidesz–KDNP kétharmados többségéhez a határon túliak szavazataira is szükség volt (193 793 határon túli állampolgár regisztrált a választói névjegyzékbe, és 128 712-en voksoltak érvényesen). Romániában például a 2014-es választásokon és azt megelőzően az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács nevű, a magyar kormány által támogatott és finanszírozott civil szervezet, valamint az Erdélyi Magyar Néppárt (ekkor a Fidesz politikai szövetségese) együtt segített az állampolgársági kérelmek elbírálásában, és a választások lebonyolításakor is ők gyűjtötték össze a romániai szavazatok közel kétharmadát.²⁶

A határon túli magyarok az autoriter fordulat után – nemcsak a 2014-es, hanem mindhárom országgyűlési választáson – hatalmas többséggel a Fidesz–KDNP pártkoalícióra szavaztak (2014-ben 95,49%, 2018-ban 96,24%, 2022-ben 93,89%). A Fidesz–KDNP a nem levélben érkezett szavazatokat tekintve a következő arányban nyert: 2014-ben 43,55%, 2018-ban 47,68%, 2022-ben 52,45%. A határon túli magyarok szavazását illetően a szabályozás elsődleges motivációja feltehetően nem a szavazók feltételezett érdekeinek szolgálata, hanem a rezsimet támogató szavazataik megszerzése volt, érdemi jogi és demokratikus ellenőrzés nélkül. Bár a Bíróság ezt sem állapította meg, megalapozottan lehetne amellett érvelni, hogy a választás szabadsága is sérül, mivel a levélszavazást a Fidesz parlamenti többségének biztosítása érdekében – a szavazatok egyénértékűsége elvének megsértése mellett – vezették be, és a szabályozás átláthatatlan, a választási csalásra lehetőséget kínáló rendszert hozott létre.

A Bíróság döntése annak fényében viszont már nem meglepő, hogy a strasbourgi bíróság egy 2014-es (az *Oran Törökország elleni* ügyében hozott) ítélete nem találta egyezményesértőnek a 2007-es törökországi parlamenti választás kapcsán azt, hogy azok a török állampolgárok, akik több mint hat hónapja külföldön élnek, a törökországi arányos választási

rendszerben – ahol a képviselőket választókerületekben választják meg –, pártlistára szavazhatnak csak, független jelöltre viszont nem. A kérelmezők az ügyben a választás szabadságát illetően az Első jegyzőkönyv 3. cikkével összefüggésben a 10. és 14. cikk megsértését állították.²⁷ (A 2007-es és a 2011-es választásokon még függetlenként indultak a kurd párt jelöltjei.) Ebben az esetben egészen egyértelműnek és vitán felülinek látszik, hogy egy ilyen megoldás sérti a határon túli állampolgárok véleménynyilvánítási szabadságát, és politikai vélemény alapján diszkriminálja a független jelölteket. S az is kérdéses, hogy egy ilyen helyzetben egyáltalán hogyan lehet szabad választásról beszélni.

A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE TÖRTÉNETE

A kisebbségek parlamenti képvisellete az 1989-es rendszerváltás előtti államszocialista diktatúrában – az Orbán-rendszerhez hasonló módon – pártirányítás alatt működött. A rendszerváltás előtti utolsó, 1985 és 1990 között üléselő országgyűlésben a pártállam jóvoltából négy nemzetiség: „a délszláv” (a horvátokat, a szerbeket és a szlovénokat sorolták ebbe a kategóriába), a német, a szlovák és a román szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz.²⁸

A rendszerváltás után a jogalkotó az 1989-es alkotmány 1990-es módosításával kötelezte el magát a parlamenti képvisellet megvalósítása mellett. Az Alkotmány 68. paragrafusa ekkor a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselétét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.*” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már jogállami keretek között, de még pártállami módszerekkel – a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény. E jogszabály értelmében az országgyűlés a parlamenti választásokat követően hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét. Ezt attól függetlenül tették volna, hogy az adott kisebbség igényelte-e egyáltalán a nemzeti kisebbségként történő elismerés, így a jogszabály a magyarországi zsidóság számára is biztosította volna a parlamenti képviselétet – amely csoport később, az 1993-as kisebbségi törvény²⁹ tárgyalásakor végül nem kérte a nemzetiségi státust.

A kisebbségi szervezetek jogosan sérelmezték, hogy a törvény rendelkezései szerint a kisebbségi képviselőket nem a kisebbséghez tartozók választották volna, hanem őket, paternalista módon, a parlament jelölte volna. A jelölőbizottság az országgyűlésben képvisellettal rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők közül állt volna. A bizottság a javaslatétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviselői szervezeteinek véleményét.

A jogszabály alkalmazására azonban annak köszönhetően nem került sor, hogy a parlamenti választásokat követően, 1990. április 29-én a két legerősebb párt megkötötte az ún. MDF–SzDSz-paktumot. A megállapodással az MDF elfogadta az SzDSz köztársaságielnök-jelöltjét, Göncz Árpádot, míg az SzDSz hozzájárult a kétharmados törvények körének szűkítéséhez, továbbá, a felek döntöttek a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetéséről. A kisebbségek érdekeinek országgyűlési megjelenítése kapcsán pedig arról állapodtak meg, hogy még az 1990 és 1994 közötti parlamenti ciklusban kisebbségi ombudsmanokat választanak, akik ugyan nem parlamenti képviselők, de felszólalhatnak az országgyűlésben, és az alapjogvédelem hatékony eszközeivel (például erős vizsgálati jogosítványokkal) rendelkező jogvédő intézményekként tudnak fellépni a kisebbségek érdekében. Később egy egységes (minden kisebbség jogait védő) – akkor még a kormánytól független – kisebbségi ombudsmani intézmény jött létre, amely 1995-ben kezdte meg a működését, és a magyarországi nemzetiségi adatokból adódóan főként a romák helyzetével foglalkozott, és leginkább diszkriminációval kapcsolatos panaszokat vizsgált. A 2011-es közjogi változásokat, illetve az intézmény önállóságának elvesztését követően a kormányközeli ombudsman nemzetiségi ügyekkel foglalkozó helyettesítéséhez kerültek a kisebbségi ügyek.

A paktumban a pártok megegyeztek arról, hogy a behívásos módszer helyett – mivel e „*megoldás nem demokratikus és nem is hatékony*”³⁰ – a kisebbségi képviseletre egy új, az alkotmányosság elveivel összeegyeztethető megoldást keresnek. A megállapodáshoz fűzött jegyzet azonban a kisebbségek parlamenti képviseletének jövőbeli megvalósítását irányozta elő: „*Végül a felek már most szükségesnek tartják, hogy a választójogi törvény módosításával a következő országgyűlési választásokon a magukat nemzetiségének vallók a pártok területi listái helyett szavazhassanak a nemzeti-*

segek egymással versengő országos listáira, oly módon, hogy az egyes nemzetiségek legalább egy mandátumhoz jussanak, de ha ezt a szavazatszám indokolja, listáik között több mandátum is kiosztható legyen.”³¹

A megállapodást követően az Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott alkotmánymódosítással hatályon kívül helyezte a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt,³² s megváltoztatta az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének szövegét, az új megfogalmazás pedig már nem rendelkezett kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviseletéről: „*A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.*” Ezt a rendelkezést oly módon is lehetett értelmezni, hogy az abban foglaltak már a következő bekezdésben kinyilvánított, a területi elven szerveződő önkormányzatokkal párhuzamosan működő, a kisebbségek személyi autonómiáján alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával megvalósul-

nak: „*A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*” [68. § (4) bekezdése]. Igaz, ezt az olvasatot nehezen indokolhatóvá tette az a kérdés, hogy miért ismételné meg ugyanazt a rendelkezést az Alkotmány, valamint a pártoknak a kisebbségek parlamenti képviselete melletti elköteleződése is. Így az előbb említett alkotmányos ren-

delkezés alatt a kisebbségeknek az Országgyűlésben és az önkormányzatokban való kedvezményes képviseletét értették, esetenként olyan értelmezésben, hogy az nem feltétlenül jelenti mindkettőt együttesen. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek (Nyelvi Charta, Kisebbségvédelmi keretegyezmény) országjelentései ezt követően a kisebbségek országgyűlési képviseletének elmaradása miatt bíralták a magyar államot.

Az Alkotmánybíróság 1992-ben, már az Alkotmány új szövegét alapul véve – de a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően – megállapította, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 68. paragrafusban előírt, a kisebbségi képviselet megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének, és ezzel mulasztásos alkotmányértést idézett elő. Az indítványozó ekkor azt kifogásolta, hogy a kisebbségeknek „*sem a jelenlegi Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem biztosított*” a képviselete.³³ Felhívta továbbá a törvényhozást arra, hogy 1992 decemberéig pótolja az elmulasztott kötelezettségét. Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdése ezt követően a parlamenti képviselet kérdéséről a következő módon rendelkezett: „*A ki-*

sebbségeknek külön törvényben meghatározott módon joguk van az országgyűlési képviseletre.” Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a Harmadik Köztársaság 2010-es bukásáig nem fogadták el, noha 1994-ben az Alkotmánybíróság egy újabb beadványt követően meghozott végzésében egyértelművé tette korábbi határozatát, amikor is leszögezte azt, hogy az országgyűlési képviselet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányvétséget már az 1992-es határozatában megállapította.³⁴ A szakirodalomban és a politikusok körében ettől függetlenül tovább élt az a nézet, mely szerint az alkotmánymódosítások következtében az AB határozat alapján sem volt megállapítható az alkotmányos mulasztás ténye. Aki így látták, azok még hozzátették, hogy az AB döntései nem specifikálták, hogy kedvezményes képviseletnek, illetve parlamenti képviseletnek is léteznie kell-e, vagy azt a kedvezményes önkormányzati képviselet létrehozása már önmagában biztosította a kisebbségek számára a képviseletet. Eszerint a jogalkotó „csupán” a kisebbségi törvényben előírt kötelezettségének nem tett eleget. Ezt képviselte például már MSzP-s képviselőként, majd később kutatóként és alkotmánybíróként is Bihari Mihály vagy kutatóként Jakab András.³⁵ Bihari Mihály például 1997-ben, országgyűlési képviselőként a következőképpen szólalt fel a Parlamentben: *„Az Alkotmánybíróság sokat idézett '92-es határozata megállapítja a mulasztásos alkotmányvétséget tényként, de ez sem mondja ki azt, hogy a mulasztásos alkotmányvétséget úgy kell – vagy úgy lehet csak – megoldani, hogy a parlament biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. Sőt még azt is kimondja ez az alkotmánybírósági határozat, hogy az államalkotó tényező kifejezés tartalmának kiterjesztése egy vagy több törvényben is történhet.”*³⁶

Így a rendszerváltástól a Harmadik Köztársaság bukásáig – az alkotmányjogi szabályozás ellenére – a kisebbségek számára csupán két lehetőség adódott a parlamentbe való bekerülésre: saját etnikai pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szereznek, vagy valamelyik párt listáján keresztül juttatnak be kisebbséghez tartozó képviselőket az Országgyűlésbe. A kisebbségi szervezetek már az első demokratikus választás alkalmával is próbáltak élni mindkét lehetőséggel. Ekkor, az 1990-es választások révén az SzDSz országos listájáról a Phralipe romaszervezet két képviselője, Hága

Antónia és Horváth Aladár került be a törvényhozásba; később Péli Tamás személyében, az MSzP színeiben az országos listáról (egy parlamenti hely megüresedése folytán), még egy roma képviselő csatlakozott hozzájuk. Ezen a választáson indult egy etnikai alapon szervezett roma párt, a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja is, de csupán elenyésző számú szavazatot kapott, így nem szerzett mandátumot. A kisebbségi képviseletnek ez a módja, amikor a kisebbségi politikusok a pártlistáról jutnak be a parlamentbe, amire azóta több példa is volt, semmiképpen nem pótolhatja a saját jogon történő, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviseletet, aminek megteremtését a magyar jogalkotó – ezirányú nemzetközi kötelezettségek

hiányában is – vállalta. A parlamenti pártok színeiben való parlamenti politizálás idővel, miután a roma értelmiség és a polgári jogi harcosok kiszorultak a parlamentből, inkább annak vált az egyik színterévé, hogy a nagypártok gyarmatosították a kisebbségpolitikát. (A Fidesz roma szatelitszervezetének, a Lungo Dromnak a vezetője, Farkas Flórián 2002 és 2022 között folyamatosan parlamenti képviselő volt.) A 2022-es a választásokon elbukó ellenzéki összefogás ezen akart változtatni, amikor a közös listán három roma politikust befutó helyre tettek.

Noha a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete nem

valósult meg a Harmadik Köztársaságban, az az önkormányzatokban azonban 2005-ig létezett kisebbségi képviselet. A plurális választójog bevezetésének azt a módját, hogy a kisebbségi választói névjegyzékben szereplők eggyel több szavazócardulával rendelkezzenek az országgyűlési választásokon, már a 34/2005. (IX. 29.) AB határozat gyakorlatilag ellehetlenítette.³⁷ Ebben ugyanis, az AB-hez forduló köztársasági elnök előzetes normakontrollra vonatkozó indítványának érvelésére alapozva, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható, s ezzel a kedvezményes mandátumszerzést akkori módosítását nem tartotta összeegyeztethetőnek. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: *„Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember–egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát.”*

Még a 2010-es autoriter fordulat előtti utolsó önálló kisebbségi ombudsman, egyúttal az első roma

közjogi méltóság, Kállai Ernő 2008-ban – számos kormányzati és kisebbségi kezdeményezést követően – még egyszer nekifutott a kisebbségek kedvezményes parlamenti képvisellete megteremtésének.³⁸ Javaslati több ponton hasonlított a később megvalósult szabályozáshoz, viszont az a jelenlegi politikai rezsim által elfogadott szabályozásnál lényegesen kevesebb szavazatszám alapján osztotta volna ki a kisebbségi mandátumot egy akkor még lényegesen nagyobb, 386 képviselőből álló parlamentben. A javaslat szerint az országgyűlési választáshoz kisebbségi választói névjegyzéket kell létrehozni, ami összekapcsolandó a kisebbségi önkormányzati választásokra készített választói jegyzékkel. A javaslat értelmében a kisebbségi választópolgárok, a többségiekhez hasonló módon, két szavazattal rendelkeztek volna, és dönteniük kellett volna arról, hogy a kisebbségi listán vagy a pártlistán szereplő jelöltre szavaznak. A javaslat szerint kisebbségenként egy kedvezményes mandátumot kapott volna a legtöbb, de legalább 1000 szavazatot elérő jelölő szervezet.³⁹ A Köztársasági Elnöki Hivatal egyik vezető jogásza azonban informális megbeszéléseken nyilvánvalóvá tette az ombudsmani hivatal munkatársai számára, hogy a köztársasági elnök álláspontja az indítványban kifejtettekhez képest nem változott.⁴⁰ A fent említett, 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban a demokratikus jogállamiság fogalma kapcsán az AB utal arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. A 2010-es választások után kiépülő új rendszerben a parlamenti képviselők 199 főre csökkentett létszáma további akadályt jelentett volna ugyan a kisebbségek parlamenti képvisellete előtt, a szavazatok egyenlőértékűségére vonatkozó megfontolások már nem köztették meg a jogalkotó kezét.

Parlamenti képvisellete az autoriter rendszerben

2010-ben még a parlamenti választások előtt elfogadtak egy országgyűlési határozatot, amely valamennyi kisebbség számára javasolta az országgyűlési képvisellete elnyeréséhez esélyt nyújtó „szükséges és elégséges kedvezmény biztosítását”.⁴¹ A 2010-es választások után, májusban a kormány kétharmados többsége birtokában módosította az 1989-es alkotmány szövegét oly módon,⁴² hogy az 1. § (1) bekezdésben a képviselők létszámát 386-ról lecsökkentette „legfeljebb kettőszázra”, valamint hozzátette, hogy a „kisebbségek képviselétére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható”.⁴³

segek képviselétére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható”.⁴³

Az autoriter fordulat után elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint nemzetiségi listát csak a nemzetiségek országos önkormányzatai állíthatnak, a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább egy százalékának, de legfeljebb 1500 fő ajánlásával. A legalább három jelöltet tartalmazó listákon szintén csak olyan személyek indulhatnak, akik szerepelnek az adott nemzetiség névjegyzékében. Az országos nemzetiségi önkormányzatok listái nem kapcsolhatók össze, nem lehet közös listát állítani; a kisebbségi listára vonatkozó választási küszöb egynegyede a pártlistáról szerzett mandátumhoz szükséges szavazatok számának. Ha egy kisebbség listát állít, de arra nem szavaznak elegendően, akkor a kisebbséget szószóló fogja képviselni a parlamentben, aki nem rendelkezik szavazati joggal. Az országos listákról szerezhető 93 mandátumban beleszámítanak a nemzetiségi listákról szerzett mandátumok.

Az autoriter fordulat előtt a fő akadályt a kisebbségek magyarországi parlamenti képviselétének a megoldására az érintett csoportok (már említett) alacsony lélekszáma jelentette. Az ezt a körülményt figyelembe vevő megoldási

javaslatok, vagyis a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselétének módozatai pedig az AB szerint nehezen voltak összeegyeztethetők a választópolgárok egyenlőségén alapuló országgyűlési választási rendszerrel. Az autoriter fordulat után az Alaptörvény 2013-as, negyedik módosítása ezt az akadályt eltüntette, amikor kimondta, hogy az annak hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik.

A 2014-es választáson a kisebbségek szavazati és törvénykezdeményezési joggal nem rendelkező szószólókat választottak; a szószólók⁴⁴ részt vesznek a nemzetiségeket képviselő parlamenti bizottság munkájában; mentelmi joguk, javadalmazásuk megegyezik a parlamenti képviselőkével.⁴⁵ 2018-ban és 2022-ben a német nemzetiségi listáról pedig már egy képviselő is bejutott a parlamentbe, nevezetesen Ritter Imre (mindkét alkalommal). A szószólók parlamenti hozzászólásaikban előszeretettel mondanak köszönetet a kormánynak az elért eredményekért;⁴⁶ és van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint a megválasztott német nemzetiségi országgyűlési képviselőnek is kifejezetten „hálálkodó” viszonya van a kormánnyal.⁴⁷ A visszaélések lehetőségét jelzi, hogy az

Országos Örmény Önkormányzat a 16/2015. (március 12.) számú határozatában lemondásra szólította fel az általa előző évben jelölt örmény nemzetiségi szószólót, azt állítva, hogy hamis állítást tett az önkormányzat előtt a nemzetiségéről. ⁴⁸ A romajogok védelmének egyik élharcosa, Horváth Aladár ennek kapcsán írt arról, hogy az új szabályozás alapján miért nem lesz a magyarországi romáknak valódi parlamenti képviselője: „Elsősorban azért, mert az Országos Roma Önkormányzat nemzetiségi listáját a Fidesz rakja össze, másrészt a hazai politikai konstellációban egy roma etnikai vagy polgárjogi pártnak nincs esélye mandátumszerzésre.” ⁴⁹ Ugyancsak Horváth Aladár a Setét Jenő roma polgári jogi harcossal közösen írt cikkében pedig a következőképpen magyarázta, hogy a politikai rendszer szintjén miben változott a roma kisebbségek politikai érdekképviseleti lehetősége a Harmadik Köztársasághoz képest: „S hogy mi a különbség 2001 és 2021 között? Hogy húsz évvel ezelőtt még voltak szociális jogai a legelcsétebb társadalmi csoportoknak, mára szinte nincsenek; volt szabad média, amely hírt adott a törvénytelen, méltánytalan helyzetekről, amelyben hangot kaphatott a roma jogok védelme, képviselője is! Húsz évvel ezelőtt a leszakadó romáknak volt életerejük harcolni a megkapaszkodásért, az erősebbeknek, a kitartóbbaknak sikerült.” ⁵⁰

A Bakirdzi-ügyben hozott ítélet

Az EJEK ítélete szerint a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőjének magyarországi szabályozása sérti a szabad választásokhoz való jogot (Első jegyzőkönyv 3. Cikke) a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (az Egyezmény 14. Cikke) összefüggésben.

A következőkben arra mutatok rá, hogy az ítélet érvelése dogmatikailag gyenge, és tartalmilag nem alátámasztott. Az ítéletnek e hiányosságai álláspontom szerint abból eredeztethetők, hogy annak ellenére, hogy a magyar bíró is tagja volt az ügyben eljáró bírói tanácsnak, a döntés mégis a magyarországi politikai helyzet és jogrendszer nem megfelelő ismeretéről tanúskodik. Ez részben abból következhet, hogy a Bíróság el akarta kerülni a magyarországi jogrendszer releváns rendelkezéseinek és a választási visszaéléseknek a tartalmi tárgyalását. Részben pedig azzal függhet össze az érvelés alacsony színvonal, hogy a Bíróság nem ismeri az ítélethozatalhoz elégséges szinten a magyarországi jogi szabályozást. A következőkben arra hozok példákat, hogy a Bíróság vagy nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mi

a hatályos magyarországi hatályos szabályozás; vagy ismertette ugyan a releváns jogszabályi rendelkezéseket, de azokat érvelése során egyszerűen figyelmen kívül hagyta. A diszkriminációtilalom megsértése kérdésénél pedig az érvelés maradt el.

Amikor a döntést bírálom, természetesen nem azt állítom, hogy ne lehetne amellet érvelni, hogy a kisebbségek parlamenti képviselőjének magyarországi szabályozása egyezményesértő, hanem azt, hogy egy ilyen döntést nem szabad következetes érvelés, valamint a magyarországi politikai rendszer és a magyarországi jogi szabályozás megfelelő ismerete, kritikája nélkül meghozni.

A kisebbségek parlamenti képviselője és a választók szabad politikai választása

Kezdjük a magyarországi szabályozás nem megfelelő ismeretével: amikor az ítélet összefoglalja a vonatkozó nemzeti jogszabályokat, nem említi az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdését, amely kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviselőjével foglalkozik: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A Bíróság csupán az Alaptörvény XXXIX. cikk (2) bekezdését idézi, mely a kisebbségek helyi és országos önkormányzathoz való jogára vonatkozik, noha az Alaptörvénynek az angol szövege az interneten mindenki számára szabadon elérhető.

A Bíróság összefoglalója a magyar választási rendszerről legalábbis félrevezető, mivel azt írja, hogy „a nemzeti kisebbségi választópolgárok csak az általuk képviselt nemzeti kisebbség kisebbségi listájára és az egyéni választókerületi jelöltekre szavazhatnak, míg a többi választópolgár az egyéni választókerületi jelöltekre és a pártlistára szavazhat” (6. bekezdés, kiemelés tőlem). Valójában, ahogy azt korábban részletesebben tárgyaltam, a határon túli magyarok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre, csak a pártlistákra. ⁵¹ Az, hogy a határon túli állampolgárok levélsvavazatának tárgyalása felett elsiklott a bíróság, annál is érthetlenebb, mivel egy kevesebb mint tízmilliós ország több mint egymillió határon túli állampolgáráról van szó; ráadásul a határon túli magyarok képviselőjét a Vámos-ügyben már tárgyalta a Bíróság, és abban az ügyben is tagja volt a magyar bíró a testületnek. Nehezen lehet elképzelni azt, hogy a Bíróságnak nem volt tudomása arról, hogy a határon túli magyarok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre.

Az, hogy a határon túl élő magyar állampolgárok csak a listára szavazhatnak, amint azt a korábbiakban kifejtettem, sérti az „egy ember, egy szavazat” elvét, illetve a szavazatok egyenértékűségének elvét. Még nyilvánvalóbbá teszi az egyenlőtlenségeket, ha a Magyarországon kisebbségiként élők és a határon túl kisebbségben élő magyarok szavazatának befolyását összehasonlítjuk: azt találjuk ugyanis, hogy a Magyarországon kisebbségiként élők szavazatának a súlya sokszorosa a határon túli magyarokéhoz képest a választásokon. Az alkotmányos demokráciákban az állampolgárság a politikai közösségben való egyenlő tagságot jelenti.⁵² Ennek a problémának a tárgyalását egy valótlan állítás segítségével egyszerűen elkerüli a Bíróság. Ahogy korábban említettem, az egyenlőtlen választójognak a fő indoka az, hogy a rezsim számára nem csak a csökkentett értékű határon túli, de a felerősített értékű nemzetiségi szavazatok is fontosak lehetnek a hatalom megtartásához.

Az ítélet 61. bekezdése amiatt kritizálja a jogi szabályozást, hogy akik kisebbségként regisztráltak magukat, azok „nem választhattak a különböző pártlisták között, és nem volt befolyásuk arra, hogy az országos kisebbségi listák jelöltjeit milyen sorrendben választották meg”. Ez az állítás egyszerűen téves, mivel mindenki szabadon dönthet arról, hogy feliratkozik-e a kisebbségi választói névjegyzékre, illetve később – a választás napjáig – le is iratkozhat arról, annak érdekében, hogy ne a kisebbségi, hanem a pártlistára szavazhasson. Továbbá, az ítélet elfelejti megemlíteni, hogy a kisebbségi lista állításáról, a listára kerülő jelöltekről, valamint azok sorrendjéről — elviekben legalábbis — a kisebbség tagjai által választott kisebbségi önkormányzat dönt. A kisebbségi választónak ily módon, eltérően a többségi szavazótól a pártlisták vonatkozásában, jogilag garantált befolyása van a számára releváns lista alakulására; arra, hogy azon kik és milyen sorrendben szerepelnek. Ráadásul a lista állításához az érintett választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, de nem több mint 1500 ajánlás szükséges. Vagyis az, hogy lesz-e kisebbségi lista, a kisebbségi választók és a kisebbségi önkormányzat döntése. A legutóbbi 2022-es parlamenti választáson például, feltehetően kormányzati befolyás hatására, a roma kisebbségi önkormányzat nem tudott listát állítani.⁵³

Meglepő módon a Bíróság „elfogadja a kérelmezők azzal kapcsolatos érvelését, miszerint az azonos nemzeti kisebbséghez tartozó magyarországi kisebbségi választópolgárok száma akkor sem lenne elég magas ahhoz, hogy elérje a kedvezményes választási küszöböt, ha az adott nemzeti kisebbséghez tartozó összes választópolgár az adott kisebbségi listára adta volna le szavazatát” (57. bekezdés). Az ítélet egyáltalán nem foglalkozik azzal, hogy mi történt a kérelemnek a Bírósághoz történt benyújtása óta eltelt nyolc évben, így nem említi azt sem, hogy a német kisebbség 2018-ban és 2022-ben is elérte a kedvezményes kvótát. Az ítélet arról is hallgat, hogy a német kisebbség országgyűlési képviselőjévé választott Ritter Imre korábban a Fidesz önkormányzati képviselője volt, és szinte minden kérdésben a Fidesszel szavaz.⁵⁴ A párt iránti hűségét jól mutatja, hogy megszavazta a pedagógustüntetésekre válaszul elfogadott, „bosszútörvénynek” vagy „státustörvénynek” nevezett jogszabályt, amely csorbítja a pedagógusok jogállását, érdekvégyesítési lehetőségeit és szakmai autonómiáját. Az utóbbi tényező miatt például biztosan

romlik a német nemzetiségi oktatásban tanító pedagógusok helyzete, illetve a nemzetiségi oktatás színvonala is. A Bíróság, ahogy azt a német kisebbség két ciklus óta létező parlamenti képviselőnek ignorálása mutatja, két kisebbség példájából kiindulva, tévesen tesz mind a 13 elismert magyarországi nemzeti kisebbségre alkalmazhatónak szánt, általános megállapítást. Értelemszerűen nem tesz veszi figyelembe továbbá azt sem, hogy a megválasztott kisebbségi képviselő a Fideszhez

romlik a német nemzetiségi oktatásban tanító pedagógusok helyzete, illetve a nemzetiségi oktatás színvonala is. A Bíróság, ahogy azt a német kisebbség két ciklus óta létező parlamenti képviselőnek ignorálása mutatja, két kisebbség példájából kiindulva, tévesen tesz mind a 13 elismert magyarországi nemzeti kisebbségre alkalmazhatónak szánt, általános megállapítást. Értelemszerűen nem tesz veszi figyelembe továbbá azt sem, hogy a megválasztott kisebbségi képviselő a Fideszhez

kötődik, illetve azt, hogy a Parlamentben rendre együtt szavaz a Fidesz–KDNP-vel.

A Bíróság nem foglalkozik érdemben azzal az ítéletében idézett jogszabályi rendelkezéssel sem, hogy minden olyan nemzeti kisebbséget, amely listát állított, de mandátumot nem szerzett, szavazati joggal nem rendelkező nemzeti kisebbségi szószóló képviseli a parlamentben. Itt azzal érvelhetett volna a bíróság, hogy a szószóló intézménye nem teremt valódi képviseletet.

A diszkriminációtilalom megsértésének megállapítása érvelés nélkül

Bošnjak és Derenčinović bírák közös párhuzamos véleménye joggal kritizálja az ítéletet, hogy abból a 14. cikk megsértésével kapcsolatban „szinte teljesen hiányzik az indokolás” (1. bekezdés). A diszkriminációtilalom megsértését a bíróság nehezen követhet

tő módon köti össze a kisebbségekre vonatkozó választási küszöbökkel és a kárba vesztett szavazatokkal. A magyarországi szabályozás szerint a kisebbségi listára vonatkozó választási küszöb egynegyede a pártlistáról szerzett mandátumhoz szükséges szavazatok számának. Ahogy a párhuzamos vélemény megállapítja: „A rendszer a jelenlegi formájában valóban nem garantálja a kisebbségek politikai képviseletét parlamenti képviselői hely formájában. Ez azonban a vonatkozó nemzetközi normák szerint nem követelmény” (1. bekezdés). Valóban, a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete nehezen igazolható valamilyen preferenciális parlamenti küszöb bevezetése nélkül, hiszen nehéz például azzal érvelni, hogy kettő vagy akár húsz kisebbségi választópolgárnak, legyenek bármennyire aktívak is politikailag, parlamenti képviseletet kellene kapnia, még akkor is, ha ebben az esetben nem beszélhetnénk kárba vesztett szavazatokról. A nemzeti kisebbségeknek szavazatszámától függetlenül járó parlamenti képviseletnél sokkal kevésbé aggályos egy olyan szabályozás, amely szerint egy kisebbség, amelyik úgy dönt, hogy indul a választáson, csak abban az esetben jut parlamenti képviselethez, ha elér egy bizonyos, szavazatszámában kifejezett bejutási küszöböt. A preferenciális parlamenti képviselet esetében a kisebbségnek a mandátumhoz kevesebb szavazatot kell szereznie, mint a többségnek, és a legitim különbségtétel meghatározása alapvetően nemzetpolitikai döntés. Ennek ellenére fontos lett volna, ha a Bíróság megvizsgálja, hogy a nemzetállami szabályozás milyen keretek között mozoghat. Ehhez meg kellett volna nézni a konkrét eset kapcsán a kisebbségi különjogok és a hátrányos megkülönböztetés közötti viszonyt, és normatívan meg kellett volna fogalmazni, hogy mi a minimálisan elvárható egy választási rendszertől. Továbbá fontos lett volna feltenni azt a kérdést, hogy milyen esetben mentesítenek a kisebbségi preferenciális képviselet szabályai a diszkriminációtilalom elvének alkalmazása alól. Egy ilyen összehasonlítást, illetve vizsgálatot követően a Bíróság akár általánosítható következtetéseket is levonhatott volna a kisebbségek preferenciális parlamenti képviselete – főként Kelet-Közép-Európába létrejött – különböző változatainak igazolhatóságát illetően, ami fontos hozzájárulás lett volna a kérdéstről folyó dogmatikai vitákhoz.

A Bíróság érvelését, miszerint a nemzeti kisebbségek magyarországi preferenciális parlamenti képviselete a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközne, különösen meglepővé teszi az a körülmény,

A MAGYARORSZÁGI ADATVÉDELMI RENDELKEZÉSEKKEL AZ ÍTÉLET NEM FOGLALKOZIK, ÍGY AZZAL SEM, HOGY A KISEBBSÉGI HOVATARTOZÁSRA VONATKOZÓ ADATOK KÜLÖNLEGES VÉDELME T ÉLVEZNEK

hogy ezt a főként Kelet-Közép-Európában létező intézményt az érintett államok zömmel a nemzetközi normáknak (például a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 15. cikkének) való megfelelés érdekében, az európai intézmények, köztük az Európa Tanács nyomására vezették be. Ráadásul ennek a belátásához elég lett volna megnyitni a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Magyarországról szóló véleményeit és a Miniszterek Tanácsának határozatait. A 2010-es Harmadik vélemény is nyomatékosan, ismételten intézkedést sürget a kisebbségek parlamenti képviseletének rendezése érdekében,⁵⁵ továbbá a Keretegyezmény implementációjával kapcsolatos, 2011-ben elfogadott határozat is kifejezetten ajánlja Magyarországnak a kisebbségek parlamenti képviseletének a megteremtését,⁵⁶ a 2016-ban elfogadott, vonatkozó vélemény⁵⁷ pedig üdvözli az intézmény létrehozását. A másik, szintén az Európa Tanács keretében elfogadott egyezmény, a Nyelvi Charta monitoringtestülete a Szakértői Bizottság Magyarországról szóló jelentésében 2019-ben kifejtette, hogy álláspontja szerint „a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélők képviselete a magyar parlamentben jó gyakorlatnak számít Európában”.⁵⁸

*A szavazás titkossága
és a személyes adatok védelme*

A Bíróság érvelése szerint a szavazatok titkosságának elvét is sérti a magyarországi szabályozás. A testület ezen a ponton már a szabályozás valódi problémáit is említi: „a szavazóhelyiségben az adott időpontban jelenlévők, különösen az illetékes választási bizottságok tagjai tudomást szerezhettek arról, hogy a választópolgár az országos kisebbségi listán szereplő jelöltekre adta le szavazatát” (70. bekezdés). A Bíróság ugyanebben a bekezdésben azonban nem helytálló megállapításokat is tesz: „a kisebbségi választópolgárok számára bevezetett rendszer lehetővé tette, hogy mindenki számára ismertek legyenek annak részletei, hogy egy nemzeti kisebbségi választópolgár hogyan adta le szavazatát, és hogy a kisebbségi választópolgárok választási szándékáról információkat lehessen gyűjteni, amint regisztrálták magukat. Azaz a teljes titoktartáshoz való jog nem állt a kérelmezők mint nemzeti kisebbségi választópolgárok rendelkezésére” (70. bekezdés). A magyarországi adatvédelmi rendelkezésekkel az ítélet nem foglalkozik, így azzal sem, hogy a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmet élveznek. Azt

is érdemes lett volna megemlíteni legalább, hogy a kisebbségi szavazók adataihoz a választás után a kisebbségi önkormányzatok sem férnek hozzá, és hogy a választási iratokat, köztük a szavazatokat is megsemmisítik a választások után. A szavazólapok mindenki számára történő nyilvánosságra hozatala az adatvédelmi szabályok súlyos megsértését jelentené.

A titkosság sérelme kapcsán említhető, hogy Ktistakis bírónak az igazságos elégtétel (kártérítés) elmaradását kifogásoló különvéleménye jogosan veti fel azt a szempontot, hogy a nem politikus kérelmezőtől ugyanolyan magas szintű túrési kötelezettséget várt el a tanács, mint a politikusok esetében. Ezt követően Ktistakis bíró nem túl logikusan érvel amellett, hogy mivel a magyar állam megsértette a titkosság elvét, így a két kérelmező közül a névtelenséget kérőnek nem vagyoni kártérítést is meg kellett volna ítélni. A kisebbséghez tartozók mind a szavazás, mind a pereskedés kapcsán félhetnek a nyilvánosságtól, a kétféle félelem között nincs okozati kapcsolat. Nem világos, hogy az anonimitás miért releváns tényező a kártérítés megítélés szempontjából ebben az esetben. Ha a Bíróság ugyanazt az emberi jogi jogsértést állapítja meg az örmény és a görög kérelmezővel kapcsolatban, akkor abban sem tehet különbséget köztük, hogy megítél-e nekik kártérítést. Természetesen az anonimitástól függetlenül lehetett volna úgy érvelni, hogy mindkét kérelmezőnek jár a kártérítés.

Az ítéletből mindkét kérelmezőnek megtudhatjuk a születési évét, a nemét, azt, hogy melyik településen élnek, milyen nemzetiséghez tartozónak vallják magukat, valamint azt is, hogy melyik nemzetiségi listára szavaztak; annak a kérelmezőnek pedig, aki anonimitást kért, ezen kívül megtudjuk a nevének a kezdőbetűit, a másik kérelmezőnek pedig a teljes nevét. Az anonimitást kérő kérelmező esetén nyilvánosságra hozott személyes adatok, tekintve, hogy kisebb létszámú nemzetiségről van szó, alkalmasak lehetnek a kisebbségi közéletben aktív személy kilétének és a nemzetiségi listára leadott szavazatának azonosítására. Az anonimitásnak az lenne az értelme, hogy a személy azonosítására alkalmas adatokat törlik a nyilvánosságra hozott dokumentumból, ami ebben az esetben nem történt meg. Mindenesetre nem teszi a Bíróságnak a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adatok védelméről és a szavazatok titkosságáról szóló érvelését meggyőzőbbé, hogy az anonimitást kérő kérelmező személyes adatait nyilvános elérhetővé tette az interneten. Ha egy kérelmező az adataival való visszaéléstől fél, és anonimitást kér, akkor helyes

lenne, ha az illető azonosítására alkalmas adatok az ítéletben nem jelennének meg.

ÖSSZEGZÉS

A kisebbségi választási rendszer valódi problémái nem érthetők meg, ha figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy egy választási autokrácia választási szabályait vizsgáljuk, ahol a parlamenti választásokon a határon túli és a magyarországi kisebbségi szavazatokat a Fidesz–KDNP parlamenti többségének a biztosítására használják. A 2010 utáni magyar autoriter rendszer erős függőségi rendszerbe kényszerítette a kisebbségi önkormányzatokat és a határon túli magyar szervezeteket. Ez a kontextus annál fájdalmasabban hiányzik a strasbourgi döntésekből, mivel az EJEE-nek és a bírósági jogértelmezésnek alapvető célja az, hogy a demokratikus társadalmakban védje az alapjogokat. Azt

a szempontot, hogy a Bíróság által vizsgált magyarországi választási szabályok milyen politikai rendszerben működnek, az Egyezmény szellemisége alapján a szabad választáshoz való jog vizsgálatánál nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni. Ez amiatt is fontos lett volna, mivel választási autokráci-

ákban magukat a választásokat manipulálják. Ráadásul a Bíróság korábban többször figyelembe vette – például a romák helyzetével kapcsolatos ítéleteiben kifejezetten – a társadalmi kontextust. Egy konkrét példát említve: a *D. H. és mások Csehország elleni* ügyében a Bíróság a társadalmi kontextus, azaz a roma gyerekeknek a speciális iskolákban való felülreprezentáltsága alapján állapította meg a közvetett diszkriminációt.⁵⁹

Minden bírói szervtől, így a strasbourgi bíróságtól is elvárható, hogy képes legyen a tények és a vonatkozó jogszabályok feltárására, illetve megfelelő értelmezésére. Ha egy testület Európa lelkiismereteként egyfajta európai alkotmánybírósággént kíván működni, akkor fontos, hogy ehhez az ambícióhoz minőségi ítéletek társuljanak; azokban az esetekben különösen is, amikor egy választási autokrácia választási szabályairól dönt.⁶⁰

A Bíróság azonban a tárgyalt két választási ügyben éppen a két legfontosabb előkérdést nem vizsgálta. Egyrészt, az ügyek vizsgálatakor figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy egy választási autokrácia választási szabályai vonatkozásában vizsgálta az Egyezménynek való megfelelést. Vagyis a strasbourgi bíróság nem látja, vagy nem akarja látni, hogy mi történik Magyarországon; jóllehet már a *Vámos*-ügy is az

Alaptörvény negyedik, 2013-as módosítása utáni, amikor már sok korábbi kételkedő számára is nyilvánvalóvá vált, hogy az autoriter elemek meghatározóvá váltak a magyarországi jogrendszerben. A rendszer autoriter jellege a *Bakirdzi*-ügy tárgyalására már olyan nyilvánvaló körülménnyé vált, amit nem hagyhatott volna figyelmen kívül a Bíróság. Másrészt, ebből következően sem a *Vámos*-, sem a *Bakirdzi*-ügyekben nem tárgyalta azt a kérdést a Bíróság, hogy amiképp a határon túli magyarok, úgy a magyarországi kisebbségek esetében sem beszélhetünk szabad választásról. A határon túl élők és a magyarországi kisebbségek parlamenti képviselőit is lehet olyan elemként értelmezni, amit a Fidesz parlamenti többségének biztosítása érdekében iktattak be a választási rendszerbe. Ebből következik, hogy a választás szabadságának sérelmére való hivatkozással, megfelelő minőségű dogmatikai érveléssel kellett volna mindkét ügyben az Első jegyzőkönyv 3. cikkének a megsértését megállapítani. A *Vámos*-ügyben ezt a diszkrimináció tilalmának megsértésével összhangban lehetett volna megállapítani.

JEGYZETEK

1. *Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye*, 49636/14. és 65678/14 számú kérelmek, az EJEB 2022. november 10-án kelt ítélete.
2. *Vámos Zsófia Magyarország elleni ügye*, 48145/14. számú kérelem, az EJEB 2015. február 17-én kelt ítélete.
3. Lásd például *Feminist Judgments in International Law*, eds. Loveday HODSON – Lavers TROY: Oxford, UK, Hart Publishing, 2019.
4. MAJTÉNYI Balázs: Kékcédulás levélszavazás, *Átlátszó*, 2014. április 11., https://atlatszo.hu/kozugy/2014/04/11/kekcedulas_levelszavazas/; HVG.hu: A konzulátusokon elvileg tilos szavazni. Erdélyben megtalálták a módját a „segítségnek”, *HVG.hu*, 201. április 4., https://hvg.hu/itthon/20140404_Erdely_szavazas_konzulatus.
5. KÁLLAI Péter: Preferential non-representation? Case of Bakirdzi and E.C v Hungary, *Strasbourg Observers Blog*, 2022. december 20., <https://strasbourgobservers.com/2022/12/20/preferential-non-representation-case-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/>; UNGER Anna: Putting an End to Minority Voter Disenfranchising in Hungary, *Verfassungsblog*, 2022. december 5., <https://doi.org/10.17176/20221206-001634-0>; UNGER Anna: Kedvezményes hátrány: a kisebbségek parlamenti képviselőitől – A Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye és következményei, *JTI Blog*, 2022. december 1., <https://jog.tk.hu/blog/2022/12/kedvezmenyes-hatrany-a-kisebbsgek-parlamentii-kepviseloitok/>; MAJTÉNYI Balázs: The right answer without a reasonable argument? The shortcomings of Bakirdzi and E.C. v. Hungary, *Strasbourg Observers Blog*, 2023. január 19., <https://strasbourgobservers.com/2023/01/19/the-right-answer-without-a-reasonable-argument-the-shortcomings-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/>.
6. Így járt el például a Bíróság az X és mások Albánia elleni ügyében: *X és mások Albánia elleni ügye*, 73548/17. és 45521/19. számú kérelmek, az EJEB 2022. május 31-én kelt ítélete.
7. Lásd például VÉKÁS János: Szinképek: Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségei a népszámlálások tükrében, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk. KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel, 2005, 500–530.
8. HALÁSZ Iván: Representation of National and Ethnic Minorities in the Hungarian Parliament, *Studia Iuridica Lublinensia*, 2022/5, 75.
9. MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új rubája: multikulturalizmus Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, Magyarország, 2007.
10. TÓTH Ágnes – VÉKÁS János: A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között, *Statistikai Szemle*, 2013/12, 1256–1267.
11. MORAUZSKI András – PAPP Z. Attila: Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében, *Kisebbségkutatás*, 2014/3, 89.
12. Lásd MORAUZSKI – PAPP Z. (11. vj.) 79.
13. 2011. évi népszámlálás 9. Nemzetiségi adatok, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf.
14. Lásd MORAUZSKI – PAPP Z. (11. vj.) 93.
15. Lásd MORAUZSKI – PAPP Z. (11. vj.) 94.
16. A népesség főbb jellemzői (országos és területi adatok), Központi Statisztikai Hivatal, <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/assets/nepszamlalas2022-vegleges-adatok.pdf>.
17. MAJTÉNYI Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Válaszóban a kisebbségi jogi szabályozás, *Fundamentum*, 2005/3, 109–120.
18. Balázs MAJTÉNYI: What Has Happened to Our Model Child? The Creation and Evolution of the Hungarian Minority Act, *European Yearbook of Minority Issues*, 2006/5, 397–469; MAJTÉNYI (17. vj.); Judit SANSUM – Balázs DOBOS: Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking? *Nationalities Papers*, 2020/2, 251–266, <https://doi.org/10.1017/nps.2019.80>.
19. EGRY Gábor: A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. Században, *Múltunk*, 2006/1, 189.
20. KÖRTVÉLYESI Zsolt: From „We the People” to „We the Nation” in *Constitution for a Disunited Nation Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, Central European University Press, 2012, 22.

21. Szabolcs POGONYI: Non-Resident Hungarians Get Voting Rights”, *Globalcit*, 2012. február 19., <http://globalcit.eu/non-resident-hungarians-get-voting-rights/>.
22. MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából *Állam- és Jogtudomány*, 2014/1, 77–96.
23. GYŐRI Gábor: Tovább szűkül a demokratikus akarat mozgásteret, *Fundamentum*, 2012/4, 80.
24. Balázs MAJTÉNYI – Alíz NAGY – Péter KÁLLAI: „Only Fidesz” – Minority Electoral Law in Hungary, *assungsblog*, 2018. március 31., <https://doi.org/10.17176/20180331-184547>.
25. SÍPOS Zoltán: RMDSZ-től élelmiszerboltig: úgy gyűjtik a levélzavazatokat, mintha az életük múlna rajta. *Átlátszó Erdély*, 2022. április 1., <https://atlatszo.ro/tamogatasok/magyarorszag-i-valasztasok/levelszavazatok-erdely-eurotrans-demokracia-kozpontok/>.
26. Kriszta KOVÁCS – Zsolt KÖRTVÉLYESI – Alíz NAGY: Margins of Nationality: External ethnic citizenship and non-discrimination, *Perspectives on Federalism*, 2015/1, 25.
27. *Oran Törökország elleni ügye*, 28881/07. és 37920/07. számú kérelmek, az EJEB 2014. április 15-én kelt ítélete. Lásd UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 12.
28. Lásd MAJTÉNYI (9. vj.).
29. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
30. Megállapodás, *Beszélő Hetilap*, [1990] 17., jegyzet, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/megallapodas>.
31. Megállapodás (30. vj.) jegyzet.
32. 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.
33. 35/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 204.).
34. 24/1994. (V. 6.) AB végzés (ABH 1994, 377.).
35. M. LÁSZLÓ Ferenc: Dupla vagy semmi: mit nyújthat a Fidesz?, *HVG.hu*, 2011. október 20., https://hvg.hu/itt-hon/20111019_Jakab_Andras_valasztasi_rendszer.
36. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat együttes általános vitájának folytatása, dr. Bihari Mihály hozzászólása, *Országgyűlési Napló*, 1998/336 (február 16.).
37. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat (ABH 2005, 352.).
38. A kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciója, 2008. február 6., <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbsgek-parlament-i-kepviseloinek.html>.
39. KÁLLAI Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon, in *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*, szerk. FEDINEC Csilla – ILYÉS Zoltán – SIMON Attila – VÍZI Balázs, Kalligram, Pozsony, 2013, 134.
40. A tanulmány szerzője ekkor egy rövidebb ideig a kisebbségi ombudsman hivatalának munkatársa volt.
41. 20/2010. (II. 26.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőire vonatkozó jogalkotási folyamatról.
42. Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
43. DOBOS Balázs: A nemzetiségi részvétel jellemzői az országgyűlési választásokon (2014–2018), *Parlament Szemle*, 2021/2, 60.
44. KÁLLAI Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/12.
45. 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
46. KÁLLAI Péter: Képviselő-e a képviselő? Nemzetiségi parlamenti képviselő Magyarországon. *ELTE POI-IR Working Paper Series*, 2020/6.
47. KÁLLAI Péter: Szószóló vagy képviselő? – Ritter Imre két ciklusának összehasonlító elemzése, *Regio*, 2022/3, 107.
48. Lásd DOBOS (43. vj.) 61.
49. HORVÁTH ALADÁR: Lesz-e parlamenti képviselő a cigányságnak 2022-ben?, *Mérce*, 2022. január 20., <https://merce.hu/2022/01/20/lesz-e-parlament-i-kepviselo-e-a-ciganyisagnak-2022-ben/>.
50. HORVÁTH Aladár – SETÉT Jenő: Húszéves emlék: a magyar politikatörténet és roma polgárjogi mozgalom egy nevezetes napja, *Mérce*, 2021. december 13., <https://merce.hu/2021/12/13/huszeves-emlek-a-magyar-politikatortenet-es-roma-polgarjogi-mozgalom-egy-nevezetes-napja/>.
51. SZÉKELY István Gergő – TORÓ Tibor: A fürdővízzel a gyereket is? A külföldi levélzavazás dilemmái három országgyűlési választás és két népszavazás tükrében, *Regio*, 2022/3, 207.
52. Balázs MAJTÉNYI: Recasting Political Community: The New National Identity of Hungary in *Engaging Authority: Citizenship and Political Community*, eds. Trevor STACK – Rose LUMINIELLO, London, Rowman and Littlefield, 2021, 39–56.
53. KÁLLAI Péter: How to Lose (the Almost) Guaranteed Representation – Recent Developments concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary, *ECMI Minorities Blog*, 2022. március 11., <https://doi.org/10.53779/DJPM0924>.
54. KÁLLAI (44. vj.).
55. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Hungary (adopted on 18 March 2010), 139, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c688>.

56. Resolution CM/ResCMN(2011)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary (adopted by the Committee of Ministers on 6 July 2011 at the 1118th meeting of the Ministers' Deputies), <https://www.coe.int/en/web/minorities/hungary>.
57. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Hungary (adopted on 25 February 2016), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac04b>.
58. European Charter for Regional or Minority Languages: Seventh report of the Committee of Experts in respect of Hungary (Item to be considered by the GR-J at its meeting on 13 June 2019), 9. pont, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680948778.
59. *D. H. és mások Cseh Köztársaság elleni ügye*, 57325/00 számú kérelem, az EJEB 2007. november 13-án kelt ítélete.
60. A kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciója (38. vj.).

Nagy Csongor István

A DISZKRIMINÁCIÓTILALOM DISZKRIMINATÍV ALKALMAZÁSA

HOGYAN HAJTOTT FEJET EURÓPA
A MONOETNIKUS NEMZETÁLLAM ELŐTT¹

Ez az írás az európai jogállamisági vita egy kevés figyelmet kapott aspektusára mutat rá. A tanulmány bemutatja az európai intézmények nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekkel (a továbbiakban, az egyszerűség kedvéért: etnikai kisebbségek) kapcsolatos elentmondásos hozzáállását,² amely a kötelező érvényű emberi jogi normák rovására enged teret az etnikai kisebbségekkel szemben, vagy csupán látszatintézkedéseket tesznek. Emellett diszkriminatív módon alkalmazzák a diszkrimináció tilalmának elvét. Jelentős különbség figyelhető meg az etnikai identitással és más védett identitásokkal (pl. vallás, nem, szexuális irányultság) kapcsolatos hozzáállás között. Az etnikai identitást nem részesítik abban az emberi jogi védelemben, amelyet más védett identitások számára biztosítanak.

A tanulmány három részből épül fel. Elsőként bemutatja a monoetnikus nemzetállam fogalmát, valamint azt, hogy ez miért összeegyeztethetetlen az etnikai kisebbségek alapvető jogaival. Másodszor több példán keresztül bemutatja, hogy az európai intézmények miként tagadják meg a kötelező érvényű nemzetközi emberi jogi normák érvényesítését az etnikai kisebbségekkel kapcsolatban. Harmadszor pedig bemutatja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) – az európai emberi jogok *lingua franca*-jának meghatározásáért felelős intézmény – hogyan tagadja meg az etnikai kisebbségektől azt a jogvédelmet, amelyet más védett identitásoknak könnyedén megad, noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) megkülönböztetés nélkül biztosítja ezen identitások védelmét. A tanulmányt az elemzés végkövetkeztetései zárják.

A MONOETNIKUS NEMZETÁLLAM

Egy állam identitását történetileg különböző jellemzők (pl. faj, vallás, nem, szexuális irányultság, etnikai hovatartozás, nyelv) határozhatták meg.³ Ezek a jellemzők jelölték ki, hogy ki tekinthető „első osztályú” állampolgárnak (vagy egyáltalán állampolgárnak), és közvetve meghatározták az állam jellemzőit. Ezeknek a meghatározó jellemzőknek a száma történetileg csökkenő tendenciát mutat, de a folyamat soha nem ment olyan messzire, hogy az államot etnikailag is teljesen semlegessé tegye.⁴ Néhány évszázaddal ezelőtt az minősült „igazi honpolgárnak”, akinek fehér volt a bőre, az államvallást követte, heteroszexuális volt, a domináns etnikumhoz tartozott, és beszélt az államnyelvet, lehetőleg anyanyelvként. Bár ennek a tulajdonság-halmaznak a legtöbb eleme ma már

nem játszik szerepet abban, hogy kit tekinthetünk az állampolgár ideáljának, és ezáltal első osztályú állampolgárnak, az etnikai hovatartozás (valamint az ezzel együtt járó nyelvtudás) jelentősége továbbra is megmaradt. Végül is, ha az államnak nem lenne etnikai preferenciája, akkor már nem nemzetállam lenne, hanem az összes polgárának állama.⁵

A monoetnikus nemzetállam fenti fogalma fontos következményekkel jár. Már nem a faj, a vallás és a szexuális orientáció határozza meg az állam identitását, hanem az etnikai hovatartozás. Egy államban csak a domináns etnikumnak (vagy etnikumoknak) lehet első rangú státusza, minden más etnikum csupán „türelmre” számíthat. A monoetnikus nemzetállamnak akkoriban, amikor kialakult, komoly értenyei mutatkoztak, hiszen korlátozta a diszkriminációt, és számos elnyomott társadalmi csoport előtt megnyitotta az emancipáció és a politikai közösség

A MONOETNIKUS NEMZETÁLLAMNAK AKKORIBAN, AMIKOR KIALAKULT, KOMOLY ERÉNYEI MUTATKOZTAK, HISZEN KORLÁTOZTA A DISZKRIMINÁCIÓT, ÉS SZÁMOS ELNYOMOTT TÁRSADALMI CSOPORT ELŐTT MEGNYITOTTA AZ EMANCIPÁCIÓ ÉS A POLITIKAI KÖZÖSSÉG RÉSZÉVÉ VÁLÁS LEHETŐSÉGÉT. ENNEK AZONBAN FELTÉTELE VOLT A KISEBBSÉGI ETNIKAI IDENTITÁS FELADÁSA

részévé válás lehetőségét. Ennek azonban feltétele volt a kisebbségi etnikai identitás feladása.

Az egynemzetiségű nemzetállam talán legkifejezőbb és legtömörebb meghatározását Clermont-Tonnerre⁶ adta a francia forradalom idején. A francia parlamentben (États généraux) vita alakult ki a nem katolikusok státuszáról az új rendszerben, és ennek keretében felmerült a zsidóság emancipációjának kérdése. Clermont-Tonnerre a teljes emancipációt a teljes asszimiláció feltételével ajánlotta fel: „*Mindent meg kell tagadnunk a zsidóktól mint nemzettől, és mindent meg kell adnunk a zsidóknak mint egyéneknek. [...] Egyénileg kell [francia] állampolgároknak lenniük. De egyesek majd azt mondják nekem, hogy ők nem akarnak [francia] állampolgárok lenni. Hát jó! Ha nem akarnak állampolgárok lenni, akkor mondják meg, és akkor száműzni kell őket.*”

Az idézet nagyon jól mutatja, hogy a monoetnikus nemzetállam hogyan elegyítette a befogadást és a kirekesztést. Egyrészt történelmi érdeme, hogy elvette a vallást és a faji hovatartozást mint a nemzeti identitás meghatározó jellemzőit. Ez lehetővé tette a kisebbségi közösségek számára, hogy első osztályú állampolgárokká váljanak. A monoetnikus nemzetállam nem követeli meg polgáraitól, hogy megváltoztassák a fizikailag nem megváltoztatható tulajdonságaikat (például a bőrszínüket), és tolerálja azokat a megváltoztatható tulajdonságokat, amelyek már nem tartoznak az állam identitásához (pl. vallás). A zsidóknak még csak nem is kellett áttérniük a katolikus hitre (a forradalom utáni Franciaországban egyébként sem volt már államvallása). Mind ez az első osztályú állampolgárságot választás kérdésévé tette, és kizárta a diszkrimináció legdurvább formáit. Ugyanakkor a többségitől különböző etnikai hovatartozásukhoz ragaszkodókat kizárták a politikai nemzetből. Egyszerűen fogalmazva: a kisebbségek első osztályú állampolgárok lehettek, ha már nem voltak kisebbségek. A teljes asszimiláció árán felajánlott emancipáció a biológiai lényt szólította meg, a kulturális lényre nem csupán nem tartott igényt, hanem annak kizárását célozta. A kisebbséghez tartozó személyeket nem azért kellett diszkriminálni, mert ismertek egy kisebbségi nyelvet, hanem azért, mert azt ténylegesen beszéltek. Ezt a hozzáállást nagyon jól kifejezi a „vergonha” (megszégyenítés)⁷ korszakából származó, hírhedt francia iskolai felirat, amely egyenlőség jelet tett a breton (vagy bármely más kisebbségi) nyelven történő beszéd és a köpködés közé.⁸

A monoetnikus nemzetállam által felkínált társadalmi befogadás Henry Ford híres mondásával írható le. Henry Ford nevéhez fűződik a futószalagon történő gépjárműgyártás bevezetése. Ez olcsóbbá tette a terméket, ugyanakkor megszüntette a fogyasztók választási lehetőségét, mivel minden autónak egyforma volt a kialakítása és a színe (fekete). Amikor emiatt kritizálták, Henry Ford szellemesen azt válaszolta, hogy minden vásárló olyan színű autót vehet, amelyet csak akar, feltéve, hogy az a szín, amit akar, a fekete.⁹

Az egynemzetiségű nemzetállam eszméje elméletileg a múlté. Bár az államoknak megvan a maguk etnikai identitása, a nemzetközi szerződések rendelkeznek az etnikai kisebbségek védelméről, és ez a védelem nemcsak a biológiai, hanem a kulturális lényre is vonatkozik. Egy kisebbségi személyt nemcsak nem szabad diszkriminálni azért, mert kisebbségi, hanem jogot is kell biztosítani számára etnikai identitásának kifejezésére, kinyilvánítására is.¹⁰ A világban azonban a monoetnikus nemzetállam kifejezett vagy hallgatólagos módon determinálja a jogi előírások alkalmazását, illetve alkalmazásának hiányát. Az etnikai hovatartozás egyike a különböző védett identitásoknak, és mint ilyen, a vallással, a nem-

AHELYETT, HOGY AZ ETNIKAI KISEBBSÉGEK TÖBBLETVÉDELME ÉLVEZNÉNEK, VALÓJÁBAN CSAK CSONKÍTOTT FORMÁBAN KAPJÁK MEG AZ ALAPVETŐ EMBERI JOGI VÉDELME

mel és a szexuális irányultsággal azonos rangúnak kellene lennie. Ráadásul az etnikai és nemzeti identitásra (legalábbis formálisan) az alapvető emberi jogi védelmen túlmutató, fokozott jogi garanciák is vonatkoznak (ilyen többletvédelmet irányoz elő a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló

Keretegyezmény és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája).¹¹ A világban azonban ezeket a jogokat erőteljesen háttérbe szorították a védelmükre hivatott európai intézmények. Ahelyett, hogy az etnikai kisebbségek többletvédelmet élveznének, valójában csak csonkított formában kapják meg az alapvető emberi jogi védelmet. Ennek oka az, hogy míg más védett identitások nem kerülnek konfliktusba a monoetnikus nemzetállam tabujával, így azoknak a jogi védelme teljes mértékben ki tud bontakozni, az etnikai kisebbségek esetén ez a tabu nem engedi meg a teljes körű emberi jogi védelmet.

A *Mentzen Lettország elleni* ügyében¹² az EJEB a névviselési joggal összefüggésben kimondta, hogy a hivatalos nyelv egyes államok számára ugyanúgy az alapvető alkotmányos értékek közé tartozik, mint az államterület, az állam szervezeti felépítése és a nemzeti zászló. Csak egy lépés választja el azt a gondolatot, hogy az államnyelv az államterülethez hason-

lón a nemzeti szuverenitás lelke, attól a szélsőségesen kirekesztő nézettől, hogy egy kisebbségi nyelvnek teret adni egyenértékű a szuverenitás elvesztésével.

A *Lautsi Olaszország elleni* ügyében¹³ az EJEB egyik kamarája úgy döntött, hogy az olasz jog azon előírása, miszerint az osztálytermekben feszületeket kell elhelyezni, sérti az EJEÉ-t. Az ítéletet a Nagytanács megváltoztatta, mert az – álláspontja szerint – sértette az állami identitás lényegét. A feszületet nem lehetett vallási szimbólumként kiállítani, mivel az államoknak nem lehet vallási identitása. Etnikai szimbólumként azonban ki lehet állítani, mivel az államoknak lehet etnikai identitása.¹⁴ Ahogy Bonello bíró különvéleményében fogalmazott: a szimbólum beleivódott a nemzeti identitásba, és az olasz nemzet kulturális személyiségének része.

A NEMZETI KISEBBSÉGEKET VÉDŐ JOGI NORMÁK VÉGREHAJTÁSÁNAK ELMULASZTÁSA

Ez idáig a tanulmány az érdemi, elméleti akadályokra mutatott rá. A következőkben a kevésbé transzparens technikák bemutatására kerül sorra. Ezek számos intézményt érintenek, ennek megfelelően az elemzés az egyes területeken „keresztülfekvő módon” mutatja be a vonatkozó példákat.

Az európai intézmények különböző kreatív technikákat dolgoztak ki az etnikai kisebbségeket védő normák alkalmazásának elkerülésére.¹⁵ Az eljárási „elfojtás” és a jogi előírások nyílt figyelmen kívül hagyása egyaránt része ennek a repertoárnak.

A panaszokat eljárási okokból elutasító határozatok nem mutatnak rá az érdemi problémákra; az elutasított panaszok pedig olyanok, mintha soha nem is léteztek volna. Az elutasító határozatokat általában nem teszik közzé, és néhez azokat érdemi álláspontként bemutatni, mivel – legalábbis formálisan – eljárási, technikai kérdésekkel foglalkoznak.

Az EJEB a *Pereszlényi Szlovákia elleni* ügyében¹⁶ hozott döntése ennek a technikának a kiváló példája. A szlovák médiahatóság megbírságot egy helyi televíziót, mert egy autóbalesetről sugárzott élő híradásban két tanú magyarul szólalt meg, szlovák feliratozás nélkül. A szlovák nyelvtörvény szerint¹⁷ a regionális televíziók, beleértve a magán-televíziókat is, csak akkor sugározhatnak a kisebbség nyelvén, ha a műsort szlovák felirattal látják el, vagy szlovák nyelv-

ven megismétlik. Pereszlényi úr, a televízió vezetője, panaszt nyújtott be az EJEÉ-be. Azt állította, hogy a feliratozás követelménye többletköltségeket okoz a kisebbségi televíziók számára, élő adás esetén pedig lehetetlen betartani. Az EJEÉ olyan módon utasította el a kérelmet – bizonyos formai okokra hivatkozva –, ami élesen szembement saját korábbi gyakorlattal.¹⁸ Meglepő volt az is, hogy a döntés hat év elteltével született csak meg, miközben a panaszok formai okokból történő elutasítása általában egy éven belül megtörténik, és a Bíróság az érdemi ítéleteket is igyekszik három éven belül meghozni.¹⁹ Az ügy bizarr kezelése zavarba ejtő kérdéseket vet fel, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy az EJEÉ a szlovák nyelvtörvény elfogadása óta eltelt 28 évben egyetlen azt érintő ügyet sem fogadott be.

Az EJEÉ ellentmondásos hozzáállásának fényében talán nem meglepő, hogy az Európai Unió politikai intézményei még az Európa Tanácsnál is inkább vonakodnak a kisebbségek ügyeinek felkarolásától.²⁰ Egyrészt, a kisebbségi jogok megtagadása kirívó jogsértés lenne, és súlyosan aláásná az intézmények integritását. Másrészt, az etnikai kisebbségek ügyei nagyon érzékeny kérdéseket érintenek, ám ezek idővel szublimálhatnak, ha és amennyiben ezek a kisebbségek asszimilálódnak.

A Minority SafePack története²¹ ékesen mutatja az EU politikai intézményeinek mély dilemmáját.²² A Minority SafePack-nek az volt a célja, hogy az etnikai és nyelvi kisebbségek védelmét az uniós jog részévé tegye. Első körben az Európai Bizottság elutasította az európai polgári kezdeményezés bejegyzését arra hivatkozással, hogy az EU nyilvánvalóan nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel ezen a területen. Ezt a döntést az EU Törvényszéke megsemmisítette.²³ Miután a Bizottság nyilvántartásba vette a kezdeményezést, és összegyűltek a szükséges aláírások, az Európai Bizottság megtagadta, hogy jogalkotási aktusra tegyen javaslatot, arra hivatkozva, hogy a témát az uniós jog megfelelően szabályozza.²⁴ A Bizottság ellentmondásos érvelése komoly aggályokat vetett fel. Hogyan lehetséges az, hogy az EU-nak nincs jogalkotási hatásköre a kérdésben, mégis – miként a Bizottság korábban állította – kielégítően szabályozta azt?

A Bizottság döntése annál is inkább sajnálatos, mert az európai polgári kezdeményezés fontos eleme a Bizottság azon nem túl sikeres törekvésének, hogy közelebb hozza az EU-t a polgárokhoz, és növelje az EU demokratikus legitimitását. A Minority SafePack csak a hatodik sikeres polgári kezdeményezés volt az-

óta, hogy a Lisszaboni Szerződés 2007-ben bevezette ezt a jogintézményt. A Bizottság azonban kész volt feláldozni egy fontos politikai célt (az EU demokratikus legitimitásának növelését) csak azért, hogy ne kelljen a kisebbségek helyzetével érdemben foglalkoznia. A Bizottság döntése ellentétes volt az Európai Parlament álláspontjával – az utóbbi háromnegyedes többséggel támogatta a kezdeményezést²⁵ –, és ez jelentős politikai költségekkel járt. A kezdeményezést számos nemzeti parlament – például a német Bundestag, a holland parlament és a magyar országgyűlés –, továbbá 1 123 422 aláíró támogatta. Megjegyzendő, hogy mintegy 50 millió uniós polgár (az EU lakosságának 12%-a) tartozik valamilyen őshonos nemzeti kisebbséghez.²⁶

A tagadás struccpolitikájának talán legmegdöbbentőbb példája a Beneš-dekrétumok mai szlovákiai alkalmazása. A dekrétumok úgy rendelkeznek, hogy a magyarok és a németek vagyonát kártalanítás nélkül el lehet kobozni.²⁷ A Beneš-dekrétumokat a második világháború után fogadták el, és soha nem helyezték hatályon kívül; ellenkezőleg, a szlovák parlament 2007-ben megerősítette és érinthetetlennek nyilvánította azokat. Szlovákia még mindig alkalmazza ezeket a kifejezetten diszkriminatív, etnorasszista rendelkezéseket magyar nemzetiségű állampolgárai vagyonának elkobzására. Az egyik ilyen eset – a *Bosits Szlovákia elleni* ügyében – az EJEB elé került, és a Bíróság a tisztességes eljárás megsértése miatt elmarasztalta Szlovákiát.²⁸ Megemlítendő továbbá, hogy a Beneš-dekrétumok alapján mintegy 40 telket koboztak el a D4-es autópálya építéséhez. Ez utóbbi ügy fonáksága abban áll, hogy az EU az Európai Beruházási Bankon keresztül finanszírozza a projektet. Ezekben az esetekben a szlovák állam sajátos érvelés alapján alkalmazza a Beneš-dekrétumokat:²⁹ a tulajdonosok ősei magyar nemzetiségűek voltak, akikről ezért a birtokot kártalanítás nélkül kellett volna elvenni; ha elvették volna, ma nem lenne a tulajdonosoké.

Ebben az esetben nem az etnorasszizmus ördögi természete az érdekes, hanem az Európai Bizottság érzéketlen reakciója.³⁰ A Beneš-dekrétumok ellen számos petíciót nyújtottak be az Európai Parlamentben,³¹ de a Bizottság konzisztens módon kitér a kérdés elől. Nem volt hajlandó semmilyen lépést tenni, és – nehezen értelmezhető módon – a szlovák hatóságokhoz irányította az áldozatokat alapvető jogaik védelme érdekében. Vagyis a Bizottság azt javasolta, hogy az áldozatok éppen azoknál a hatóságoknál keressenek jogorvoslatot, amelyek etnikai hovatartozá-

suk miatt diszkriminálták őket. A Bizottság két érvelést támasztott alá álláspontját. Először is megjegyezte, hogy az ügy nem tartozik az uniós jog hatálya alá, bár *Bosits Szlovákia elleni* ügye tartalmazott határon átnyúló elemet, mivel a sértett (az eredeti tulajdonos leszármazottja) magyar állampolgár és magyarországi lakos volt. Másodszor azt állította, hogy a Beneš-dekrétumokat már nem alkalmazzák Szlovákiában, noha az EJEB-nek a *Bosits Szlovákia elleni* ügyében hozott ítélete egyértelműen ennek ellenkezőjét erősítette meg.

Egy másik esetben Szlovákia a szocialista korszakban elkobzott vagyontárgyak visszaszolgáltatását csak azokra a személyekre korlátozta, akik szlovák állampolgársággal és lakóhellyel rendelkeztek. Ez a követelmény az uniós jog kirívó megsértését jelentette, mivel állampolgárság alapján diszkriminált. A törvény ráadásul etnikai alapon is diszkriminatív volt: mivel a második világháború után sok német és magyar nemzetiségű csehszlovák állampolgárt űztek el a mai Szlovákia területéről, a korlátozás elsősorban őket érintette. Az áldozatoknak két lehetőségük volt

arra, hogy jogaiknak az uniós jog alapján érvényt szerezzenek. A szlovák bíróságok előtt megtámadhatták a törvényt, és kérhették a szlovák bíróságokat, hogy nyújtsanak be előzetes kérdést az Európai Bírósághoz. A szlovák legfelsőbb bíróság, bár az uniós

jog alapján erre kötele lett volna, sajnos, elutasította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.³² Így az áldozatok egyetlen esélye az maradt,³³ hogy kötelezettségzegési eljárás lefolytatását kérjék a Bizottságtól.³⁴ Azonban, sajnos, a Bizottság nem volt hajlandó fellépni.³⁵

A szlovák nyelvtörvénynek az EBESZ kisebbségi főbiztosa általi kezelése jó példa arra, hogy egy európai intézmény akár meg is tagadhatja a vonatkozó kisebbségi jogot azért, hogy elkerülje a nyelvi jogok miatti konfrontálódást. A szlovák nyelvtörvény 2009-es módosítása jelentősen korlátozta – vagy ahogy az *Economist* fogalmazott: „kriminalizálta”³⁶ – a szlovákiai kisebbségi nyelvek használatát.³⁷ A módosítás egyik legmegdöbbentőbb rendelkezése az volt, hogy megtiltotta a kisebbségi nyelvek használatát a hivatalos kommunikációban azokon a területeken, ahol a kisebbség a lakosság kevesebb mint 20%-át teszi ki.³⁸ A 2009-es módosítás által kiváltott vita eljutott az EBESZ kisebbségi főbiztosához, akinek az a feladata, hogy védje és képviselje a kisebbségi jogokat. Ennek ellenére Knut Vollebaek főbiztos gyorsan kijelentette, hogy a törvény összhangban van a nemzetközi joggal és normákkal.³⁹ Nyilatkozata komoly

megdöbbenést okozott, és ellentétben állt például a Velencei Bizottság véleményével,⁴⁰ amely szerint a jogszabály számos, a nyelvhasználat korlátozását illető pontja sértette a nemzetközi jogot. Például a kisebbségi nyelvek közintézményekben történő használatát illetően a Velencei Bizottság rámutatott arra, hogy az ilyen korlátozásokat már a *Diergaardt és mások kontra Namíbia* ügyben is a nemzetközi joggal ellentétesnek nyilvánították:⁴¹ ebben az ügyben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága azt az állami intézkedést marasztalta el, amely megtiltotta a köztisztviselőknek, hogy a hatóságokkal folytatott írásbeli vagy szóbeli kommunikáció során, beleértve az egyszerű telefonbeszélgetéseket is, afrikaans nyelven válaszoljanak. A Bizottság megállapította, hogy ez az intézkedés sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkét. Nehéz elképzelni, hogy ha a szlovák nyelvtörvény 2009-es módosítása sértette a nemzetközi jog általános normáit, miként nem sértette az azoknál szigorúbb európai normákat.

Érdekes módon az uniós intézmények is hallgattak az ügyben, bár a Bizottság elismerte, hogy a 2009-es módosítás érintette a tagállamközi kereskedelmet, és korlátozta a belső piacon belüli szabad mozgást.⁴² Ám a Bizottság, ahelyett, hogy érvényt szerzett volna az EU-jog előírásainak (és az EUSz 2. cikkében felsorolt uniós alapértékeknek), külön biztosítási portfóliót hozott létre a nyelvi sokszínűség védelmére. A többnyelvűségért felelős biztos 2007–2010 között tevékenykedett, és ennek során elegánsan szemet hunyt a nyelvi korlátozások felett.

LEHET-E A DISZKRIMINÁCIÓTILALOM DISZKRIMINATÍV? AZ EJEB JOGGYAKORLATÁNAK KATEGÓRIAKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az etnikai hovatartozás és a más típusú védett identitások (pl. vallás, nem, szexuális irányultság) tényleges védelme jelentős mértékben eltér egymástól, bár az EJEE nem ismer ilyen megkülönböztetést. Az EJEE számos identitást (pl. faj, nem, szexuális irányultság, vallás, nyelv) véd, anélkül, hogy rangsort állítana fel közöttük.⁴³ Ennek ellenére az EJEB gyakorlata az etnikai hovatartozást és a kisebbségi nyelvhasználatot lényegesen kevésbé kezeli védelmező mó-

don, mint a többi védett identitást.⁴⁴ Ennek a megközelítésnek a lényege, hogy az EJEB – anélkül, hogy „bevallaná” – csupán az etnikai származás védelmét biztosítja, az etnikai identitás kifejezésének védelmét nem, és ez eltér a más védett identitások esetében alkalmazott megközelítéstől.

Az EJEB számos esetben foglalkozott a névviseléshez való joggal, de elutasította, hogy az anyanyelven történő névhasználatot (a név anyanyelven történő anyakönyvezését) jogként ismerje el.⁴⁵ Az etnikai kisebbségeknek kettős névvel kell élniük: a magánéletben a saját nevüket használhatják, a „hivatalos szférában” azonban a valódi nevük államnyelvi megfelelőjével hivatkoznak rájuk. Bár a Bíróság elismerte, hogy az egyén neve a magán- és családi élet része, és az államnyelven történő anyakönyvezés diszkriminatív lehet, úgy döntött, hogy ez a kérdés a Bíróság által nem felülvizsgálható állami nyelvpolitika területéhez tartozik.⁴⁶ A *Mentzen Lettország elleni* ügyében a Bíróság egyenesen kimondta, hogy minden egyes szerződő állam szabadon előírhatja és szabályozhatja hivatalos nyelvének vagy nyelveinek használatát a személyazonosító okmányokban és más hivatalos dokumentumokban.⁴⁷

Az *Ádám és társai Románia elleni* ügyében⁴⁸ az EJEB úgy ítélte meg, hogy a kisebbségi nyelven történő tanulás kiváltság, és nem ellentétes az EJEE-vel, ha a tanulókat emiatt hátrányos helyzetbe hozzák. Ha a kisebbségek azt szeretnék, hogy úgy kezeljék őket, mint a többséget, akkor ne válasszák a kisebbségi nyelven oktató iskolákat. Az ügy háttere, hogy Romániában az érettségi vizsga szabályozása két módon is hátrányos helyzetbe hozta a kisebbségi tanulókat. Először is, nekik kettővel több tantárgyból kellett levizsgáznuk (kisebbségi nyelv és kisebbségi irodalom) ugyanabban az időkeretben, mint a többségi diákoknak. Megjegyzendő, hogy ugyanakkor az érettségi vizsga két választható tantárgyat tartalmazott (egy szabadon választott szakmai tárgy és egy szabadon választott idegen nyelv). Románia kiküszöbölhette volna az egyenlőtlen bánásmódot azzal, hogy megengedi a kisebbségi tanulóknak, hogy az egyik választható tantárgy helyett a kisebbségi nyelvet és irodalmat válasszák, azonban erre a szabályozás nem adott lehetőséget. Másodszor, a román nyelv és irodalom vizsgák azonosak voltak a román nemzetiségű és a kisebbségi tanulók számára. A vizsga nem vette figyelembe, hogy a kisebbségi tanulók nem román anyanyelvűek, és hogy oktatásuk túlnyomórészt egy kisebbségi nyelven folyt: ugyanazt a

vizsgát kellett letenniük, mint a román anyanyelvűeknek.

Az EJEB elismerte, hogy a két többletvizsga plusz terhet jelent, de megállapította, hogy a kisebbségi tanulók szabadon dönthetnek úgy, hogy nem kisebbségi iskolába járnak, valamint a kisebbségi tanulóknak tisztában kell lenniük azzal, hogy ha kisebbségi nyelven tanulnak, akkor az érettségi vizsgán hátrányos helyzetbe kerülnek; elkerülhették volna az egyenlőtlen bánásmódot, ha tanulmányaikat az államnyelven folytatják.

Az EJEB elismerte, hogy eltérő terhet jelent a román és a kisebbségi tanulók számára, ha román nyelv és irodalomból azonos követelmények szerinti értékelik őket, és azt is elismerte, hogy az egyenlőtlen helyzetben lévő személyekkel szembeni azonos bánásmód diszkriminációnak minősül, azonban elutasította a kérdés vizsgálatát, mivel úgy ítélte meg, hogy az nem felülvizsgálható állami hatáskörbe tartozik. A Bíróság megállapította, hogy nem feladata az állam helyett dönteni arról, hogy a tanulók milyen tantárgyakból vizsgázzanak az érettségien, illetve arról, hogy a vizsgákra milyen sorrendben és ütemben kerüljön sor. Románia jobban fel tudja mérni a helyi igényeket és feltételeket, és jobban el tudja dönteni, hogy mikor teljesül az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség követelménye.⁴⁹ Ezzel a Bíróság az ügyben a döntést annak az entitásnak a hatáskörébe utalta, amelynek eljárását a kérelmezők kifogásolták, és így Romániát saját ügyében tette bírónak.

A Bíróság érvelése teljes mértékben fejet hajt a monoetnikus nemzetállam eszméje előtt. Először is, az EJEB állításával ellentétben, a kisebbségi nyelven történő oktatás lehetősége nem kiváltság, hanem nemzetközileg garantált jog. Románia ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, és kötelezettséget vállalt arra, hogy a kisebbségi nyelven történő oktatást a középfokú oktatás szintjéig biztosítja,⁵⁰ valamint arra, hogy nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az ezzel a lehetőséggel élő tanulókkal szemben. Másodszor, maga az ítélet mutat rá azokra a statisztikákra, amelyek szerint a román nyelv és irodalom vizsgákon a magyar nyelvű tanulók sikerességi aránya 17-18%-kal alacsonyabb volt, mint román társaiké,⁵¹ míg más tantárgyakból a magyar tanulók sikerességi aránya ugyanolyan, vagy akár valamivel magasabb is volt, mint a román tanulóké. Harmadszor, a Bíróság megállapította, hogy a kisebbségi tanulók által elszenvedett hátrány annak a következménye, hogy tudatosan és önként választották az anyanyelvi tanulást, és megjegyezte, hogy

a kisebbségi tanulók nem kötelesek kisebbségi iskolába járni.⁵² Másképpen fogalmazva, a kisebbségi tanulók nem etnikai vagy nyelvi identitásuk miatt kerültek hátrányos helyzetbe, hanem ennek az identitásnak a törvényes kifejezése miatt.

Az identitáskategóriák közötti összehasonlítás azt mutatja, hogy az EJEB nem kezeli egyenlően az etnikai identitást: ettől az identitástól megtagadja azt a bánásmódot, amelyet egyébként más védett identitásoknak biztosít. A Bíróság gyakorlata szerint ugyanis a védett identitások által élvezett védelem kiterjed az adott identitás kifejezésére is. Nemcsak a hit miatti megkülönböztetés tilos, hanem a hit kifejezése miatti megkülönböztetés is. Nemcsak a homoszexualitás miatti megkülönböztetés tilos, hanem a homoszexuális életmód folytatása miatti megkülönböztetés is. Ezzel szemben az etnikai identitás esetén a Bíróság a jogi védelmet magára az identitásra korlátozza, és elutasítja annak kiterjesztését az identitás kifejezésére és megélésére.

Kétségtelen, hogy a szexuális irányultágon alapuló megkülönböztetés tilalma magában foglalja a szexuális irányultság kifejezésén alapuló megkülön-

böztetés tilalmát is. Az *E.B. Franciaország elleni* ügyében⁵³ a kérelmező örökbefogadási kérelmét lesbikus életmódja miatt nem fogadták el. Az EJEB megállapította, hogy ez sérti az EJE-t. A homoszexualitás mint védett identitás azt jelenti, hogy

az azonos neműek közötti kapcsolatot ugyanúgy el kell ismerni, mint a különböző neműek közöttit. Az EJEB szerint az államoknak a házassághoz többé-kevésbé hasonló státuszt kell biztosítaniuk az azonos nemű felekből álló párok számára,⁵⁴ bár az államok dönthetnek úgy is, hogy ezt az intézményt nem házasságnak,⁵⁵ hanem (bejegyzett) élettársi kapcsolatnak nevezik. Az EJEB soha nem utalt arra, hogy a homoszexuális életmód választás kérdése, illetve arra, hogy ha a homoszexuálisok nem ezt az életmódot folytatnák, akkor nem érné őket hátrány. A Bíróság azt sem mondta soha, hogy a homoszexuálisok csak úgy élhetnek homoszexuális kapcsolatban, hogy ezt a kapcsolatot a jog semmilyen formában nem ismeri el.

Ugyanígy, az EJEB számos esetben megállapította, hogy a transznemű embereknek joguk van a nemüknek megfelelő név bejegyzéséhez és jogi elismeréséhez.⁵⁶ A Bíróság soha nem várta el a transznemű személyektől, hogy kettős névvel éljenek, és elfogadjanak egy olyan hivatalos nevet, amely nemi identitásukkal összeegyeztethetetlen. A Bíróság szerint a nemi hovatartozással összeegyeztethetetlen név sér-

A TÖBBNYELVŰSÉGÉRT FELELŐS BIZTOS 2007–2010 KÖZÖTT TEVÉKENYKEDETT, ÉS ENNEK SORÁN ELEGÁNSAN SZEMET HUNYT A NYELVI KORLÁTOZÁSOK FELETT

ti az EJEE-ét, az etnikai identitással összeegyeztethetetlen név azonban nem.

A vallásszabadság ugyanilyen széles körű védelemben részesül. A vallásszabadság és a diszkriminációval szembeni védelem nemcsak egy adott vallásos hit miatti megkülönböztetés tilalmát jelenti, hanem a vallásos hit kifejezése miatti megkülönböztetés tilalmát is. A *Thlimmenos Görögország elleni* ügyében⁵⁷ a felperes vallási okokból megtagadta a katonai szolgálatot, és ezért elítélték. Néhány évvel később a büntetett előéletére hivatkozva megtagadták a könyvvizsgálói kinevezését. Az EJEB ez utóbbit aránytalan következménynek találta, és hangsúlyozta, hogy az EJEE-ben biztosított jogok gyakorlásához kapcsolódó megkülönböztetés tilalma akkor is sérül, ha az államok nem adnak objektív és észszerű indokolást arra, hogy miért nem kezelik különbözőképpen az egymástól jelentősen eltérő helyzetben lévő személyeket.⁵⁸ Az államnak figyelembe kellett volna vennie, hogy a kérelmező vallási okokból tagadta meg a katonai szolgálatot, és elnézőbben kellett volna bánnia vele, mint azokkal, akik a katonai szolgálatot más okokból tagadják meg. A *Cumhuriyeti Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı Törökország elleni* ügyében⁵⁹ az EJEB kimondta, hogy ha az állam bizonyos imahelyeknek kiváltságos státuszt biztosít, akkor ezt a kiváltságos státuszt nem tagadhatja meg diszkriminatív módon más elismert vallási csoportok esetében.

Az etnikai identitás és más védett identitások közötti eltérő bánásmód magyarázható az EJEB azon ellentmondásos álláspontjával, miszerint az államok nem rendelkezhetnek vallási vagy szexuális identitással, viszont lehet kizárólagos etnikai identitásuk. Bár az EJEE egyáltalán nem tesz különbséget a különböző védett identitások között, és a Bíróságtól elvárható lenne a diszkrimináció tilalmának diszkriminációmentes alkalmazása, úgy tűnik, hogy az utóbbi nem tud ellenállni a monoetnikus nemzetállam gondolatának.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos európai hozzáállást szembetűnő ellentmondás jellemzi. Egyrészt, a jogi szabályozás az etnikai, kulturális, nyelvi sokszínűséget értéknek tekinti, és rendelkezik annak védelméről, beleértve a kisebbségi nyelv használatának, valamint a kisebbségi identitás kifejezésének és nyilvánításának jogát. Másrészt, a nyelvi jogokat az

európai intézmények vagy tudatosan figyelmen kívül hagyják, vagy a nyelvi identitást kiváltsággként, önként vállalt hátrányként kezelik. Emiatt komoly ellentét van a jogi szabályozás „hivatalos üzenete”, valamint az európai intézmények tényleges hozzáállása és gyakorlata között. Ez nagyon sajnálatos, mivel az etnikai megkülönböztetés és a nyelvi megszegés nem a múlté.⁶⁰ A „vergonha”⁶¹ modern formája megjelenik a jelentős nyelvi kisebbségekkel rendelkező országokban, ahol az etnikai populizmus politikai hasznót húz a kirekesztő társadalmi előítéletekből, és ehhez időnként az etnikailag elfogult bíróságok is aktívan asszisztálnak. Ezt nagyon jól illusztrálja a román ultranacionalista politikus, Gheorghe Funar esete. Funar úr a 2014-es elnökválasztási kampány során szervezett televíziós vitában, az RMDSz jelen lévő képviselőjének címezve, a magyar nyelvet a „lovak nyelvének” nevezte, és azt ígérte, hogy elnökké választása esetén teljesen betiltja azt. Az Országos Diszkriminációellenes Tanács (CNCD) elmarasztalta, de a román legfelsőbb bíróság a bírság kiszabását megsemmisítette. Megdöbbenő és abszurd módon a bíróság azt állította, hogy a megnevezés nem volt sem sértő, sem megalázó, mert a lovak „kedves állatok”.⁶²

Az európai struccpolitikát nagyon jól illusztrálja az, ahogyan Klaus Iohannis román elnök gyűlöletbeszédét Európa kezelte. Klaus Iohannis, annak érdekében, hogy megszerezze az ultranacionalista román szavazók támogatását, megalázta országa legnagyobb etnikai kisebbségét azzal, hogy nyilvános beszédében kigúnyolta annak nyelvét, és gyűlöletet szított azzal, hogy támogatta a román szélsőjobboldal egy hírhedt összeesküvés-elméletét. Egy több évvel korábban benyújtott, regionális decentralizációra és a nyelvi jogok kiterjesztésére vonatkozó parlamenti javaslatra reagálva felelevenítette azt az összeesküvés-elméletet, miszerint a magyar kisebbség, amely a lakosság mindössze 6%-át teszi ki, „el akarja lopni Erdélyt”. Ezt az összeesküvés-elméletet a kommunista Románia arra használta, hogy igazolja a magyarok üldözését és szisztematikus diszkriminációját. Az Országos Diszkriminációellenes Tanács megállapította, hogy a diszkriminatív kijelentés sértette a romániai magyarok emberi méltóságát, és pénzbírságot szabott ki.⁶³ A határozatot a bukaresti fellebbviteli bíróság megerősítette,⁶⁴ a román legfelsőbb bíróság azonban végül megsemmisítette. Nem sokkal a kisebbségi nyelv elleni gyűlöletbeszédet követően Iohannis elnök megkapta a Nemzetközi Nagy Károly-díjat, töb-

AZ EJEB – ANÉLKÜL, HOGY „BEVALLANÁ” – CSUPÁN AZ ETNIKAI SZÁRMAZÁS VÉDELME T BIZTOSÍTTJA, AZ ETNIKAI IDENTITÁS KIFEJEZÉSÉNEK VÉDELME T NEM, ÉS EZ ELTÉR A MÁS VÉDETT IDENTITÁSOK ESETÉBEN ALKALMAZOTT MEGKÖZELÍTÉSTŐL

bek között „a kisebbségek és a kulturális sokszínűség védelméért”.⁶⁵ A díjátadó ünnepségen Charles Michel, az Európai Tanács elnöke méltatta őt, amiért „erőteljesen és buzgón védelmezi valamennyi kisebbség tiszteletét és befogadását”.⁶⁶ Felmerül a kérdés, hogy mit kell tennie egy politikusnak ahhoz, hogy méltatlanná váljon a Nemzetközi Nagy Károlydíjra, ha az etnikailag motivált gyűlöletbeszéd és a nyelvi gyalázkodás nem elég hozzá.

Bár a kisebbségi kérdés az EU lakosságának 12%-át érinti, a kérdés az EU jogállamisági ingerküszöbe alatt maradt. A nemzetállamok monoetnicitásának kiszolgálásával az EU egy kiváló lehetőséget szalaszt el arra, hogy növelje az EU népszerűségét, és megerősítse az európai alkotmányos identitást. Több oka van annak, hogy az európai intézmények miért hajlamosak megsérteni éppen azt a jogállamiságot, amelynek védelmére olyan komoly erőfeszítéseket tesznek.

Egyrészt, a nemzeti kisebbségek jogi védelmének kérdése sokak számára biztonságpolitikai köntöst visel,⁶⁷ és az EU egyes tagállamaiban emiatt nagyon szenzitív kérdés. Ennek alapja az a tévhit, hogy az etnikai kisebbségek védelme növeli a szeparatizmus kockázatát, és destabilizációhoz vezet. Ezt az érvet az ukrajnai háború is erősíti – mintha az Ukrajnában vagy más európai országokban élő orosz kisebbségi csoportok jogainak megtagadása csökkentené a biztonsági kockázatokat. Fonák módon az európai passzivitást ezzel ellentétes körülménnyel is magyarázzák: az etnikai kisebbségek védelmére sokan az etnikumközi konfliktusok „nyugtatójaként” tekintenek, ami elveszti jelentőségét, miheyst nincs enyhítendő biztonsági kockázat. Ezt az érvet is megerősíti az ukrajnai háború, hiszen semmilyen kisebbségvédelmi szabályozás nem tudta volna kiküszöbölni, hogy Oroszország a kérdést a „különleges katonai művelet” ürügyeként használja. Könnyen belátható, hogy mindkét érve nem lehet egyszerre érvényes, és valójában egyiknek sincs köze az etnikai kisebbségek alapvető jogaihoz.

Másodszor, az etnikai kisebbségek iránti empátia az EUSz 2. cikkében felsorolt európai értékek egyik

mostohagyereke. A kérdés európai érzékelése rendkívül aszimmetrikus. Egyes országokban a kisebbségi kérdés mindennapi tapasztalat, mivel a lakosság jelentős része egy őshonos kisebbséghez tartozóként azonosítja magát, míg más országokban egyáltalán nincs ilyen tapasztalat (noha a fentiekben feltárt problémák az új kisebbségek nyelvhasználatával és más diszkriminációs esetekkel összefüggésben is értelmezhetők). Ezzel szemben például a szexuális kisebbségek minden társadalomban ugyanolyan arányban vannak jelen, és az üldöztetésükkel és diszkriminációjukkal kapcsolatos tapasztalatok egész Európában általánosak. A nemi, vallási és szexuális diszkrimináció ismerős és könnyen érthető az egész EU-ban, míg az etnikai kisebbségek csak egyes országokban jellemzőek, máshol a problémáik teljesen ismeretlenek. Ezért a kisebbségvédelmi normák érvényesítése úgy ütközik egyes országok nemzeti ér-

zékenységébe, hogy közben nem hoz európai szintű politikai hasznot. Cinikusan fogalmazva: miért kellene törődni ezekkel az értékekkel, ha az érvényesítésük jelentős, míg ignorálásuk csekély poli-

tikai költségekkel jár?

Bármi is áll az európai hozzáállás hátterében, a fentiek egyike sem indokolhatja a kötelező érvényű európai normák ignorálását és a jogállamiság féltreteletét. Az európai intézmények hozzáállása valójában éppen annak a megalkuvó, sokszor képmutató gondolkodásnak a megnyilvánulása, amely ellen az európai jogállamisági mozgalom küzd. Az emberi jogok védelmére éppen olyan esetekben van szükség, amikor a politikai haszonelvűség nem indokolja a fellépést; ezek azok az esetek, amikor valóban szükség van rá. A kisebbségeket, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat, a megbélyegzés és üldöztetés áldozatait védeni kell, mert ez a törvény. Mind az EU, mind az Európa Tanács a legmagasabb szinten tett jogi kötelezettségvállalásokat e tekintetben. Ha van egy alaptétel, amit az elmúlt évtized megtanított nekünk, akkor az az, hogy az alapértékeket nem szabad alku tárgyává tenni, és a jogállamiság tekintetében nincs és nem is lehet kompromisszum. „Legyen igazság, még ha le is szakad az ég.”⁶⁸

JEGYZETEK

1. A szerző köszönettel tartozik Fiala-Butora Jánosnak, Halmai Gábornak, Kovács Bálintnak, Pap András Lászlónak és Tárnok Baláznak a tanulmánnyal kapcsolatos észrevételekért. A jelen elemzés részletesen merít a szerző alábbi tanulmányából: Csongor István NAGY: Is minority language use a right or a privilege? European institutions' contribution to the decline of linguistic diversity, *Language Problems & Language Planning*, 2023/2, 136–159.
2. Az „etnikai” és „nemzeti” kisebbségek meghatározásával kapcsolatban lásd PAP András László: Genealogy in Law as a Technology for Categorizing, Contesting and Deconstructing Monoracialism, *Genealogy*, 2023/1, 3–4.
3. Lásd Dimitry KOCHENOV: *Citizenship*, MIT, 2019, 88–104.
4. Az európai nyelvhasználat szabályozásának történeti bemutatását illetően lásd NAGY Noémi: *A hatalom nyelve – a nyelv hatalma*, Dialóg, 2019, 39–197.
5. Kis János: Túl a nemzetállamon, in K. J.: *Az állam semlegessége*, Atlantisz Kiadó, 1997, 129–185. (A nemzetállam definíció szerint nem lehet etnikailag semleges.) Lásd továbbá Janos Kis: State Neutrality, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michel ROSENFELD – András SAJÓ, Oxford University Press, 2012, 318–335.
6. „Discours sur les minorités religieuses et les professions discutables” (1789. december 23.). Lásd Lynn HUNT: *The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History*, Bedford – St. Martin's, Boston – New York, 1996, 86–88.
7. A Vergonha okszitánul „megszégyenítést” jelent, és arra a korszakra utal, amikor a francia kormány különböző diszkriminatív intézkedéseket alkalmazott a kisebbségi nyelvek beszélőinek elnyomására és megbélyegzésére. Lásd Julie Tetel ANDRESEN – Phillip M. CARTER: *Languages In The World: How History, Culture, and Politics Shape Language*, John Wiley & Sons, 2016, 73.
8. „Tilos a földre köpni és bretonul beszélni.” Lásd Elmar TERNES: The Breton Language, in *The Celtic Languages*, ed. Donald MACAULAY, Cambridge University Press, 1992, 377.
9. Samuel CROWTHER – Henry FORD: *My Life and Work*, Doubleday, 1922, 72.
10. Lásd a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 7. cikkének (2)–(4) bekezdése; Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 4. cikke és 6. cikkének (2) bekezdése.
11. Ezzel kapcsolatban lásd Björn ARP: *International norms and standards for the protection of national minorities: Bilateral and Multilateral Texts With Commentary*, Brill, 2008.
12. *Mentzen Lettország elleni* ügye, 71074/01. számú kérelem, az EJEB 2004. december 7-én kelt határozata.
13. *Lautsi és mások Olaszország elleni* ügye, 30814/06. számú kérelem, az EJEB 2009. november 3-én kelt ítélete.
14. Brett G. SCHARFFS: Kokkinakis and the Narratives of Proper and Improper Proselytizing, in *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Belief: The 25 Years since Kokkinakis*, eds. Jeroen TEMPERMAN – T. Jeremy GUNN – Malcolm D. EVANS, Brill, 2019, 177. („An observer of the Court's work could be forgiven for concluding that the Court is acting in an unprincipled and ad hoc manner, invoking distinctions that do not exist in the law when it suits their purpose, making sweeping conclusions about what is proper and improper, and reaching contradictory conclusions about the proselytising effect of overt but silent religious symbols.”)
15. Úgy tűnik, hogy ezen a területen a jog és a gyakorlat közötti éles eltérés általánosabb jelenség. Lásd Anna K. MEIJKNECHT: *Minority protection: Standards and reality: implementation of Council of Europe standards in Slovakia, Romania and Bulgaria*, T.M.C. Asser Press, 2004; *Practice of Minority Protection in Central Europe*, eds. Emma LANTSCHNER – Sergiu CONSTANTIN – Joseph MARKO, Nomos, 2012.
16. *Július Pereszlényi–Servis TV-Video Szlovákia elleni* ügye, 25175/15. számú kérelem, az EJEB 2021. május 25-én kelt határozata.
17. A Szlovák Köztársaság államnyelvéről szóló 270/1995. sz. törvény. A szlovákiai kisebbségi nyelvhasználatról lásd Liudmila MIKALAYEVA – Guido SCHWELLNUS – Lilla BALÁZS: The Revocation of Minority Protection Rules in New EU Member States Language and Education Policy in Slovakia and Latvia, *L'Europe en Formation*, 2012/2, 379; Vass Ágnes: Miért nem lehet, ha szabad? A kisebbségi nyelvhasználat helyzete Szlovákiában, *Pro Minoritate*, 2013/különszám, 42–59; Ágnes VASS: If yes, why not? Minority language use and accommodation of minority language rights in Slovakia, *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 2015, 43–56.
18. Az EJEB-nek a *Pereszlényi Szlovákia elleni* ügyében az eljárási szabályokkal kapcsolatban követett értelmezése összeegyeztetetlen a Bíróság számos korábbi határozatával. Lásd pl. *Andrášik és mások Szlovákia elleni* ügye, 57984/00. számú kérelem, az EJEB 2002. október 22-én kelt határozata; *Orange Slovensko Szlovákia elleni* ügye, 43983/02. számú kérelem, az EJEB 2006. október 24-én kelt határozata; *Mazurek Szlovákia elleni* ügye, 16970/05. számú kérelem, az EJEB 2009. március 3-én kelt határozata; *Bubláková Szlovákia elleni* ügye, 17763/07. számú kérelem, az EJEB 2011. február 15-én kelt ítélete.

19. Lásd: European Court of Human Rights: ECHR in 50 questions. 2021. 9. [_ https://www.echr.coe.int/documents/50questions_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/50questions_eng.pdf); European Court of Human Rights: *Annual Report 2021*, Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022, 8, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2021_ENG.pdf.
20. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának „formalista, felületes és elutasító” hozzáállásának bemutatását lásd FIALA-BUTORA JÁNOS: Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Language Charter: Unified standard or divergence?, *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2019/2, 7.
21. Lásd TÁRNOK BALÁZS: *Mire elég egymillió aláírás?*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023.
22. A EU jogvédelmi kudarcáról a nemzeti kisebbségek megfelelő védelmét illetően lásd DIMITRY KOCHENOV: A Summary of Contradictions: An Outline of the Main Internal and External EU’s Approaches to Ethnic Minority Protection, *Boston College International and Comparative Law Review*, 2008/1, 1–51.
23. T-646/13. sz. ügy *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, ECLI:EU:T:2017:59.
24. Communication on the European Citizens’ Initiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe, C(2021)171. Bár az uniós jogot három jogalkotó szerv (Bizottság, Parlament, Tanács) együttesen fogadja el, a jogalkotási folyamatot csak a Bizottság jogosult jogalkotási javaslat benyújtásával elindítani. A Bizottság határozatát az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt ismét megtámadták. A Törvényszék elutasította a keresetet; T-158/21. sz. ügy: *Az Európai Polgári Kezdeményezés „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2022:696. Az ítélet ellen fellebbezés nyújtottak be; C-26/23. P. sz. ügy *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*.
25. Press Release: „Minority SafePack”: Parliament supports proposals for diversity across EU, *European Parliament News*, 2020. december 17., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93639/minority-safe-pack-parliament-supports-proposals-for-diversity-across-eu>.
26. Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (Federal Union of European Nationalities): Minority SafePack: az Európai Bizottság cserbenhagyta az őshonos kisebbségeket, *FUEN.org*, 2021. január 14., <https://www.fuen.org/en/article/Minority-SafePack-az-Europai-Bizottsag-cserbenhagyta-az-oshonos-kisebbségeket>.
27. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 104/1945. sz. határozata a németek, magyarok, valamint a szlovák nemzet áruói és ellenségei tulajdonában lévő mezőgazdasági javak elkobzásáról és gyorsított újraelosztásáról, valamint az ehhez kapcsolódó 12/1945. sz. elnöki rendelet.
28. *Bosits Szlovákia elleni* ügye, 75041/17. számú kérelem, az EJEB 2020. május 19-én kelt ítélete.
29. Balázs TÁRNOK: Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union, *EUStrat*, 2020. július 15., <https://eustrat.unike.hu/hirek/2020/07/15/slovakia-still-applying-the-benes-decrees-principle-of-collective-guilt-in-the-european-union>.
30. Balázs TÁRNOK: EP committee demanding action of the European Commission on the Beneš Decrees, *EU-Strat*, 2021. január 27., <https://eustrat.unike.hu/hirek/2021/01/27/ep-committee-demanding-action-of-the-european-commission-on-the-benes-decrees>.
31. Lásd pl. a Bizottsághoz intézett E-001388/2021. sz. írásbeli választ igénylő kérdést, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388_EN.html. A Bizottság válasza elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388-ASW_EN.html. A Bizottsághoz intézett E-003262/2021. sz. írásbeli választ igénylő kérdést lásd: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003262_EN.html.
32. A Bizottsághoz intézett E-002657/2021. sz. írásbeli választ igénylő kérdés, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002657_EN.html.
33. A Bizottsághoz intézett E-002655/2021. sz. írásbeli választ igénylő kérdés, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002655_EN.html.
34. A Bizottsághoz intézett E-002657/2021. sz. írásbeli választ igénylő kérdés, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002657_EN.html.
35. Joint answer given by Mr Reynders on behalf of the European Commission, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002655-ASW_EN.html.
36. The Economist: Hovorte po slovensky!* Slovakia criminalises the use of Hungarian, *The Economist*, 2009. július 30., https://www.economist.com/world/europe/displayStory.cfm?story_id=14140437.
37. A 2009-es módosítással kapcsolatban lásd Lukasz WARDYN – Jan FIALA: The 2009 Amendment of the Slovakian State Language Law and Its Impact on Minority Rights, *Polish Yearbook of International Law*, 2011, 153.
38. Lásd European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 555/2009 (Strasbourg, 8 October 2010), 48–57. pont.
39. Opinion of the OSCE High Commissioner on National Minorities on Amendments to the Law on the State Language of the Slovak Republic, the Hague, 22

- July 2009. Lásd Amendment to the Act on the State Language of the Slovak Republic (Non-Paper), HDIM.DE/0213/09 (1 October 2009), <https://www.osce.org/files/f/documents/f/4/39022.pdf>. A főbiztos nyilatkozatát befolyásolhatta az a megfontolás, hogy a szlovák nyelvtörvény körüli vita nem jelentett biztonsági fenyegetést. A nemzeti kisebbségek védelmének változó indoklásáról és logikájáról lásd Athanasia SPILIOPOULOU ÁKERMARK: *Justifications of Minority Protection in International Law*, Brill, 2021.
40. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 555/2009 (Strasbourg, 8 October 2010).
 41. J.G.A. Diergaardt (*a Rehoboth Basters Közösség néhai kapitánya*) és társai kontra Namibia, 760/1997. sz. beadvány, 2000. szeptember 6.
 42. Opinion on the Implementing Principles to the Slovak State Language Law Prepared by the European Commission's Legal Service (2010), <https://perma.cc/C5PJ-9G2G>. Lásd Csongor István NAGY: Do European Union Member States Have to Respect Human Rights? The Application of the European Union's 'Federal Bill of Rights' to Member States, *Indiana International & Comparative Law Review*, 2017/1, 2.
 43. Lásd az EJEE 14. cikkét.
 44. Az EJEB nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlatának általános áttekintését illetően lásd NAGY Noémi: „Nesze semmi, fogd meg jól”: A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának joggyakorlatában, *Pro Minoritate*, 2020/3, 3. Az EJEB és az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának összehasonlítását illetően lásd Noémi NAGY: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, *Central and Eastern European Legal Studies*, 2018/2, 247.
 45. Lásd *Mentzen Lettország elleni* ügye, (12. vj.), *Bulgakov Ukrajna elleni* ügye, 59894/00 számú kérelem, az EJEB 2007. szeptember 11-én kelt ítélete; *Baylac-Ferrer és Suarez Franciaország elleni* ügye, 27977/04. számú kérelem, az EJEB 2008. szeptember 25-én kelt határozata. Lásd ezzel kapcsolatban Aistė MICKONYTĖ: The Right to a Name Versus National Identity in the Context of EU Law: The Case of Lithuania, *Review of Central and East European Law*, 2017, 325–363.
 46. *Bulgakov Ukrajna elleni* ügye, (45. vj.), 43. bekezdés a) pont.
 47. *Mentzen Lettország elleni* ügye, (12. vj.), B.2. b) pont.
 48. *Ádám és társai Románia elleni* ügye, 81114/17. számú és 5 másik kérelem, az EJEB 2020. október 13-án kelt ítélete. Lásd VARGA Péter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a nemzeti kisebbségi iskolák diákjai érettségi többletterhének ügyében, *Kisebbségi Szemle*, 2020/3, 59–70.
 49. *Ádám és társai Románia elleni* ügye (48. vj.) 93. bekezdés.
 50. Lásd a 148. sz. szerződéshez (Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája) fűzött fenntartásokat és nyilatkozatokat, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=0>.
 51. *Ádám és társai Románia elleni* ügye (48. vj.) 8. bekezdés.
 52. *Ádám és társai Románia elleni* ügye (48. vj.) 101. bekezdés.
 53. *E.B. Franciaország elleni* ügye, 43546/02. számú kérelem, az EJEB 2008. január 22-én kelt ítélete.
 54. *Vallianatos és társai Görögország elleni* ügye, 29381/09. és 32684/09. számú kérelmek, az EJEB 2013. november 7-én kelt ítélete; *Fedorova és társai Oroszország elleni* ügye, 40792/10., 30538/14. és 43439/14. számú kérelmek, az EJEB 2021. július 13-án kelt ítélete. Az *Oliari és társai Olaszország elleni* ügyében (18766/11 & 36030/11. számú kérelmek, az EJEB 2015. július 21-én kelt ítélete) az azonos nemű pár külföldön kötött házasságot, de Olaszország nem ismerte el kapcsolatukat azonos neműek polgári házasságaként. Az EJEB megállapította, hogy ez sérti az EJEE-t.
 55. *Schalk és Kopf Ausztria elleni* ügye, 30141/04. számú kérelem, az EJEB 2010. június 24-én kelt ítélete; *Hämäläinen Finnország elleni* ügye, 37359/09. számú kérelem, az EJEB 2014. július 16-án kelt ítélete; *Chapin és Charpentier Franciaország elleni* ügye, 40183/07. számú kérelem, az EJEB 2016. június 9-én kelt ítélete.
 56. *X és Y Románia elleni* ügye, 2145/16 és 20607/16. számú kérelmek, az EJEB 2021. január 19-én kelt ítélete; *Y. T. Bulgária elleni* ügye, 2145/16 és 20607/16 számú kérelmek, az EJEB 2021. január 19-én kelt ítélete; *A. P., Garçon és Nicot Franciaország elleni* ügye, 79885/12. számú kérelem, az EJEB 2017. április 6-án kelt ítélete; *S.V. Olaszország elleni* ügye, 55216/08 számú kérelem, az EJEB 2018. október 11-én kelt ítélete. A témáról lásd Lena HOLZER: Legal gender recognition in times of change at the European Court of Human Rights, *ERA Forum*, 2022/2, 165–182.
 57. *Thlimmenos Görögország elleni* ügye, 34369/97. számú kérelem, az EJEB 2000. április 6-án kelt ítélete.
 58. *Thlimmenos Görögország elleni* ügye (57. vj.) 44. bekezdés.
 59. *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı Törökország elleni* ügye, 32093/10. számú kérelem, az EJEB 2014. december 2-án kelt ítélete, 48–49. pont.
 60. A Szlovákiában tapasztalható nyelvi megsegítő gyakorlat és a közszolgáltatások – köztük a sürgősségi orvosi ellátás – megtagadásával kapcsolatban lásd János

- FIALA-BUTORA: Linguistic Discrimination and Linguistic Equality – Three Models of Coexistence, *MTA Law Working Papers*, 2022/10, <https://jog.tk.hu/en/mtawp/linguistic-discrimination-and-linguistic-equality-three-models-of-coexistence>.
61. NAGY (4. vj.) 83–88.
62. Lásd: De ce a câştigat Gheorghe Funar procesul cu CNCD și udemeristul Tanczos Barna, *JustNews*, 2022. október 24., <https://justnews.ro/de-ce-a-castigat-fostul-primar-al-clujului-gheorghe-funar-procesul-cu-cncd-si-udemeristul-tanczos-barna-dupa-ce-a-spus-ca-maghiara-e-limba-cailor/>.
63. Országos Diszkriminációellenes Tanács 443/20. 05.2020 sz. határozata.
64. A Bukaresti Fellebbviteli Bíróság 2021. január 29-én kelt, 100. sz. polgári ítélete.
65. Karlspreis 2020/21: Begründung des Direktoriums der Gesellschaft für die Verleihung des Internationalen Karlspreises zu Aachen an den Präsidenten von Rumänien, Klaus Iohannis, <https://www.karlspreis.de/en/news/charlemagne-prize-2020-21>.
66. Charles Michel elnök beszéde a Klaus Iohannisnak adományozott Nemzetközi Nagy Károly-díj átadási ünnepségén, 2021. október 2., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/02/speech-by-president-charles-michel-at-the-award-ceremony-of-the-international-charlemagne-prize-to-klaus-iohannis/>.
67. Lásd Roberta MEDDA-WINDISCHER – Andrea CARLÀ: At the intersection of language, conflict, and security: Theoretical and empirical perspectives, *Language Problems and Language Planning*, 2022/2, 113–130.
68. „Fiat iustitia ruat cælum.”

POLITIKAI KÖTELEZETTSÉG A GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN*

A politikai kötelezettség kérdése arról szól, hogy kötelesek vagyunk-e engedelmeskedni a törvényeknek. Bár számos erős indokunk lehet a törvények betartására, és számos jó érve arra, hogy miért szolgálja ez a magunk és a demokratikus politikai közösség javát, a törvényeknek való engedelmesség mint kötelezettség kérdése már számos kihívást vet fel. A politikai kötelezettség fogalmából következően ugyanis igazolásra szorul, hogy miért köteles egy adott állam valamennyi polgára betartani a törvényt annak pontos tartalmától függetlenül, esetről esetre történő mérlegelése helyett pusztán azért, mert az a törvény.

A normatív politikaelmélet szempontjából a politikai kötelezettség létének igazolása nehézséget okoz: a témával foglalkozók számos módon próbálkoztak már a törvényeknek való engedelmesség igazolásával, de egy megközelítés sem bizonyult maradéktalanul sikeresnek e tekintetben. A legtöbb elmélet ugyanis egy vagy több általános morális elvből igyekszik levezetni a politikai kötelezettséget; kivételt képeznek azok az elméletek, amelyek például a közösség tényéből eredeztetik az engedelmesség indokát. A problémát az okozza, hogy valamennyi kísérlet csak sajátos feltételek fennállása esetén képes magyarázatot kínálni a politikai kötelezettség létre.

A tanulmány célja, hogy szisztematikusan áttekintse a politikai kötelezettség legismertebb elméleteit, rámutatva azok sajátos korlátaira néhány globális kihívás tükrében. A különböző típusú megközelítések korlátairól már sok szó esett a szakirodalomban az elmúlt fél évszázadban, amióta a téma a kortárs politikaelmélet egyik legfontosabb kérdésének tekinthető. Az elméletek tesztje rendszerint annak vizsgálatából áll, hogy elméleti sikon, ideális körülmények között hogyan igazolhatnák egy állam polgárainak engedelmességét az állam irányában. Az elmúlt néhány év történései azonban számos régi és új kihívás felé fordították a társadalomtudományok figyelmét, mint például az éghajlaltváltozás és a tömeges migráció, az autoriter és hibrid rezsimek térnyerése, vagy a háborúk és nukleáris fenyegetések. Ezek kapcsán világos, hogy a gyakorlatban a törvényeknek való en-

gedelmesség kérdése nem feltétlenül csak a liberális demokráciákban állampolgársággal rendelkező egyének politikai kötelezettségének kérdéseként merül fel. Nem csak az érdekes tehát, hogy „laboratóriumi” vagy akár tökéletlen, de demokratikus körülmények között mit mondhatunk a politikai kötelezettségekről. Egyaránt fontosak lehetnek olyan kérdések, mint például az, hogy milyen politikai kötelezettségei vannak az adott állam tagjainak nem tekintett embereknek, be kell-e tartaniuk a törvényeket az autoriter és hibrid rezsimek polgárainak. Ebből a nézőpontból a politikai kötelezettség normatív megközelítései a jogállamiság problematikájára is ref-

lektálhatnak: politikaelméleti nézőpontból jogosan merül fel a kérdés, hogy milyen kötelezettségei vannak a magyar állampolgároknak, ha az állam nyilvánvalóan megszűnt jogállamként működni.¹ Hasonlóképp merül fel a kérdés, hogy milyen politikai kötelezettségei vannak az orosz–ukrán háborút az ukrán vagy épp az orosz oldalról elszenvető egyéneknek. Még egy feltűnően igazságtalan rezsimben vagy háborús körülmények között sem mondhatjuk teljes meggyőződéssel, hogy e kedvezőtlen vagy súlyosan igazságtalan feltételek fennállása miatt egyszerűen értelmetlen lenne a törvények betartásáról beszélnünk, és még ilyen körülmények között is kérdés lehet, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyhatjuk-e a hatalom birtokosai felől érkező különféle autoritásigényeket. De vajon beszélhetünk-e politikai kötelezettségről, vagy inkább csak jó okaink maradnak ilyen helyzetben az engedelmességre? A tanulmány e kérdésekre keresi a választ, és annak fényében teszi próbára a politikai kötelezettség elméleteit, hogy mennyiben képesek meggyőző igazolást nyújtani az engedelmességre a globális kihívások által teremtett különféle körülmények között.

A tanulmány felépítése a következő: az első rész azt mutatja be, hogy milyen kritériumoknak kell megfelelnie a politikai kötelezettség sikeres elméleteinek, a második rész a politikai kötelezettség elméleteit és sajátos kihívásait veszi górcső alá, a harmadik rész pedig a globális kihívások tükrében értékeli a különböző típusú elméleteket.

A POLITIKAI KÖTELEZETTSÉG IGAZOLÁSA

A politikai kötelezettség fogalma mögött súlyos erkölcsi dilemma húzódik. A kortárs diszkusziót uráló liberális politikaelméleti hagyomány alapelve az egyéni autonómia. Az állam (vagy bárki más) felől az egyén engedelmségére irányuló bármilyen igény értelemszerűen konfliktusba kerül az egyén szabadságával, amely lehetővé teszi számára, hogy szabadon válassza meg saját céljait, valamint a célokhoz szükséges eszközöket. Éppen ezért a törvényeknek való engedelmeskedés *igazolásra* szorul, még hozzá olyan indokok segítségével, amelyek ugyanezen a liberális paradigmán belülről mutatnak rá, hogy az egyéni szabadság korlátozása a politikai kötelezettség vonatkozásában nem önkényes.

Egy jobbára igazságosan működő társadalomban, demokratikus körülmények között – ahol működik a jogállam, és ahol az alkotmányosság valóban az alkotmányos értékek védelmére irányul –, joggal *érezhetjük* állampolgárként azt, hogy kötelességünk betartani a törvényeket. Akik tapasztalták – vagy legalábbis el tudják képzelni – ezt az érzést, azok számára e mögött a tapasztalat mögött gyakran jóval több áll a törvény be nem tartásáért járó szankcióktól való pusztán félelemtől. Inkább arról van szó, hogy ilyen körülmények között méltán számíthatunk arra, hogy az engedelmségünk – és persze mások kölcsönös engedelmsége – kollektív javakat (például biztonságot, kiszámíthatóságot, stabilitást) fog eredményezni, ezért egyéni engedelmségünk eredményeképp összességében mindannyian jobb helyzetbe kerülünk annál, mint ha teljes szabadságban, de éppen ezért mások fenyegetésétől védtelenül élnénk. Habár empirikus nézőpontból izgalmas kérdés, hogy pontosan mi motiválja az állampolgárokat a törvények betartására, a politikai kötelezettségre vonatkozó normatív politikaelmélet nézőpontjából nem feltétlenül van jelentősége ennek a kérdésnek. Ennek az az oka, hogy az efféle érzések egyéni és kollektív szinten is hasznosnak bizonyulhatnak a törvényesség fenntartásában, önmagukban mégsem alkalmasak a politikai kötelezettség igazolására. A kötelezettség egyrészt nem alapulhat érzéseken, hiszen épp az a lényege, hogy nem eseti alapon és egyénileg mérlegelünk; a kérdése az, hogy milyen indokok szólnak amellett, hogy betartsuk a törvényt, illetve, hogy valóban van-e általános kötelezettségünk annak betartására.

Még a polgári engedetlenség kivételes esete sem arról szól, hogy a polgári engedetlenné váló személy „csalódott” egy törvény, jogszabály vagy döntés miatt, ezért „csalódottsága jeléül” törvényt szeg. Éppen arról van szó, hogy ebben az esetben a törvényt szegés a törvényesség helyreállítására, illetve ennek érdekében a politikai közösség figyelmének felkeltésére irányul.² Másrészt veszélyes volna a kötelezettség érzésére alapozni magát a kötelezettséget, mivel el tudunk képzelni olyan rezsimeket, amelyekben a politikai közösség tagjai manipuláció, „hamis tudat” vagy különféle vélt és valós veszélyektől való félelmek (például tényleges vagy politikai retorika révén kreált „válságoktól”, külső fenyegetésektől vagy egyenesen a hatalom birtokosaitól) miatt érzik úgy, hogy engedelmséggel tartoznak a hatalmon lévők felé. Azonban nehéz volna meggyőzően érvelni amellett, hogy az efféle érzések bárkit engedelmségre *köteleznének*.³

A politikai kötelezettség tehát azt jelenti, hogy általános morális követelmények szükségeltetnek ahhoz, hogy az állampolgárok az állam törvényeinek engedelmeskedjenek, politikai intézményeit pedig támogassák.⁴ Hogy honnan fakadhatnak ezek a morális követelmények, arra az antikvitásban találjuk a legkorábbi, egyúttal egészen szisztematikus magyarázatot. John Simmons háromféle stratégiát rekonstruál Platón dialógusában, a *Kritónban*, amelyek segítségével Szókratész megindokolja, miért nem hagyja Kritónnak, hogy megszöktesse őt a börtönből, megmentve a rá kiszabott halálbüntetéstől, amelyet igazságtalanul vetettek ki rá az ifjúság megrontásáért és istenkáromlásért.⁵ Az első érv arra vonatkozik, hogy Szókratész speciális viszonyban, afféle apa–fiú kapcsolatban áll az állammal, amely komoly szerepet játszott a neveltetésében, tanítatásában, sőt, egyáltalán abban, hogy megszületett, ezért Szókratész engedelmséggel tartozik felé. A második érv szerint Szókratész részesült azoknak a javaknak a sokaságából, amelyeket az állam nyújt a polgárai számára, és amelyeket az engedelmségével köteles viszonzni. A harmadik érv szerint Szókratész hallgatólagosan beleegyezett, hogy engedelmeskedik a törvényeknek, még ha ezek közül némelyik számára kedvezőtlennek bizonyulna is.⁶

Az engedelmséget megalapozó morális követelményeknek tehát egészen eltérő forrásai lehetnek: ilyen a kötelezettség alanyának szerepe, tagsága a politikai közösségben, a különféle kollektív javakból való részesedése, valamint az akaratlagos (vagy esetleg

hipotetikus) hozzájárulása. Egyelőre tegyük félre a kérdést, hogy ezek mennyiben kínálnak *konzekvens* magyarázatot a politikai kötelezettségeink létre.

A politikai kötelezettséget igazoló különféle elméletek *sikerességének* kritériumait illetően jobbra egyetértés uralkodik a szerzők között. Az engedelmisség igazolásának először is morálisnak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy esetről esetre történő mérlegelés helyett független *morális* indokoknak (egy, esetleg több morális elvnek) kell magyaráznia az engedelmisséget, azaz az erkölcsi indokoknak felül kell írniuk az állampolgárok cselekvési indokait.⁷ Ezt a követelményt nevezhetjük a *tartalomfüggetlenség* kritériumának is: az engedelmisségnek függetlennek kell lennie annak a konkrét igénynek a tartalmától, amelyet az autoritás adott esetben az állampolgárokkal szemben támaszt.

Másodszor, az *általánosság* kritériuma azt követeli meg, hogy a politikai kötelezettség a politikai közösség valamennyi tagjára, ne csak a társadalom egy szeletére vonatkozzon.⁸ Az általánosság kritériumát egy másik vonatkozásban is meg szokták említeni, mondván, hogy a követelmény arra irányul, hogy az engedelmisség az autoritás felől érkező igények széles körére vonatkozzon. A törvények betartása mellett ide tartozhat a kilátásba helyezett szankciók elfogadása, az intézmények fenntartása, az aktív politikai részvétel, sőt, akár ide sorolhatjuk a tiltakozást és a polgári engedetlenséget is, amennyiben az állampolgárok úgy érzékelik, hogy egy rendelkezés súlyosan sérti a társadalom bizonyos tagjainak jogait.⁹ Paradox módon úgy tűnik, hogy az engedelmisség magában rejt valamiféle éberséget, illetve lehetőséget az eseti mérlegelésre. Valójában inkább arról van szó, hogy az engedelmisség nem feltételez vak hitet, hiszen a politikai közösség tagjai nem csupán *alanyai* az állam autoritásának, hanem *szerzői* is egyben.

Harmadszor, az elméletnek meg kell oldania a *partikularitás* problémáját, azaz igazolnia kell, hogy a politikai kötelezettség egy bizonyos állam felé irányul, magyaráz az egyén annak az államnak köteles engedelmeskedni, amelynek alávetettje.¹⁰ Sok elmélet ezen a kritériumon bukik el, nem véletlenül: az általános morális elvekből származtatott politikai kötelezettség esetében valahogyan le kell vezetni, hogy az általános morális kötelezettség egy specifikus autoritásra vonatkozik, még hozzá nem akármelyikre (például nem egy általunk választott államra vagy a legigazságosabb államra), hanem a saját államunkéra.

Ezek olyan szigorú kívánalmak, amelyeket nem minden elmélet tud kifogástalanul teljesíteni, ennek

folytán vannak, akik arra a következtetésre jutnak, hogy politikai kötelezettségek nem is léteznek: szerintük filozófiai értelemben nem igazolható az államnak való engedelmisség. A *filozófiai anarchisták* közül kiemelhető John Simmons, aki *a posteriori* utasítja el az effajta kötelezettségek létét, mivel arra következtet, hogy mindaddig, amíg nem találunk olyan elméletet, amely sikeresen teljesítené a szükséges kritériumokat, addig legfeljebb a korábban már említett jó indokaink maradnak az engedelmisségre, kötelezettségünk azonban nincs.¹¹ A filozófiai anarchizmuson alapuló érvelés másik útja, ha az autonómia és az autoritás összeütközése miatt *a priori* igazolhatatlannak tekintjük a politikai kötelezettséget.¹²

Nem mondhatjuk egyszerűen azt, hogy a politikai kötelezettség körüli vita pusztán a kritériumok teljesítése körül forog: a probléma összetettebb annál. A politikai kötelezettség körüli kortárs viták viszonylag korai fázisában – amikor elsősorban a beleegyezés valamilyen formájából kiinduló archetipikus megközelítésekre összpontosított a szakirodalom –, Hanna Pitkin arra mutatott rá, hogy mialatt egyes politikai gondolkodók látszólag a politikai kötelezettség kérdésével foglalkoznak, valójában egészen

különböző részkérdések foglalkoztatják őket, például a politikai kötelezettség korlátai, a szuverenitás birtoklása, a legitimitáció problémája vagy az igazolás módja.¹³ Különbőség lehet abban is, hogy a politikai kötelezettséget vagy az állam (vagy a kormányzat) és a

polgára közötti vertikális viszonyban látják megvalósulni, vagy a tagok közötti horizontális viszonyban.¹⁴ A teoretikusok között komoly egyet nem értés uralkodik továbbá azzal kapcsolatban, hogy kizárólag *igazságos* rezsimek, másszóval „morális” közösségek esetén beszélhetünk-e politikai kötelezettségekről, vagy bármely rezsim típus esetén, például illiberális és nyíltan autokratikus rezsimekben is értelmezhető-e a az engedelmisség igazolása.¹⁵

E tekintetben rajzolódik ki igazán a politikai kötelezettség problémájának gyakorlati oldala: empirikus felmérések alapján a Föld népességének csupán kevesebb mint fele él demokratikus rezsimben, a szabadságjogok megvalósulása tekintetében pedig még ennél is alacsonyabb az arány.¹⁶ Ezeket az arányokat tekintve nagyon is releváns kérdés, hogy milyen politikai kötelezettségei vannak azoknak az embereknek, akik felé nem demokratikus, szabadságjogokat nem biztosító államok irányából érkeznek különböző autoritásigények. Be kell-e tartaniuk a törvényeket, vannak-e egyéb kötelezettségeik az állam és a többi állampolgár felé? A következő fejezet sorra ve-

AZ ENGEDELMESSÉG NEM FELTÉTELEZ VAK HITET, HISZEN A POLITIKAI KÖZÖSSÉG TAGJAI NEM CSUPÁN ALANYAI AZ ÁLLAM AUTORITÁSÁNAK, HANEM SZERZŐI IS EGYBEN

szi, hogy alapvetően milyen alapon igazolható a politikai kötelezettség, és mik az egyes megközelítések erősségei és korlátai.

A POLITIKAI KÖTELEZETTSÉG ELMÉLETEI

Térjünk vissza ahhoz a kérdéshez, hogy mennyiben képesek a politikai kötelezettség különféle elméleti konzekvens magyarázatot adni a politikai kötelezettségek létrejöttére. Ahogy korábban említettem, a politikai kötelezettség igazolhatóságával szemben szkeptikus filozófiai anarchizmustól eltekintve a legtöbb elmélet egy vagy több morális elvből igyekszik levezetni az államnak való engedelmisséget.

A politikai kötelezettség problémája a szerződéselméleti hagyományból ered. Hobbes és Locke nyomán a politikai kötelezettség igazolásának eredetileg az állam polgárainak beleegyezésén kellett alapulnia. Mivel a politikai kötelezettség kapcsán az erkölcsi dilemmát az állam autoritásának (közel feltétlen) elfogadása és az egyéni autonómia közötti feszültség okozza, természetes, hogy a liberális paradigmán belül adott válaszok, a dilemma feloldására tett kísérletek sokáig a *voluntarizmus* valamilyen formáján alapultak. Épp ezért tekinthetjük az önkéntes beleegyezésre alapozó elméleteket a politikai kötelezettség paradigmatis megközelítésének.¹⁷ Bár a *valódi beleegyezés* oldaná fel legdirektebb módon a dilemmát, a politikai kötelezettség voluntarista megközelítései nem túl sok figyelmet fordítanak erre a lehetőségre, amivel szemben azonnali empirikus ellenvetés hozható fel – miszerint a valóságban csak igen kevés állam jött létre a leendő állampolgárok valódi beleegyezése alapján, és ha egy-két kivételes példát találunk is a történelemben, a felhatalmazás ezek esetében is csak a társadalom tagjainak azon szűk körére vonatkozna, akik ténylegesen a hozzájárulásukat adták, ami egyrésztől kizárná az adott társadalomban politikai szubjektumnak nem tekintett rétegeket, és a generációkon átívelő politikai kötelezettség lehetőségét is kizárná.

Ezzel szemben a *hallgatóságos beleegyezés* mint elképzelés, amely épp az empirikus ellenvetés kihívásait küszöbölné ki, számos sajátos problémát vet fel, amelyek elsősorban ahhoz a kihíváshoz kapcsolódnak, miszerint az ilyen típusú implicit beegyezés – mint az ellenzés hiánya, a közjavakból való részese-
dés elfogadása, az adott állam területén maradás vagy

esetleg a politikai részvétel – normatív ereje messze elmarad a valódi hozzájárulásban rejlő normatív erő-
től – azon túl, hogy az sem világos, hogy az előbbi tényezők melyikét értelmezhetjük valóban a saját alá-
vetésünkhöz való hozzájárulásként.¹⁸

A *hipotetikus beleegyezés* egészen sajátos eszköznek tekinthető annak vizsgálatához, hogy ideális körülmények között az észszerűen gondolkodó egyének hozzájárulásukat adnák-e egy adott lépéshez. A hipotetikus beleegyezés koncepciójára alapozott politikai kötelezettség így arra világít rá, hogy hogyan jön létre a politikai kötelezettség az állam, valamint azok között, akik bizonyos körülmények fennállása esetén beleegyeznének az állam létrehozásába és fenntartásába.¹⁹

Összességében tehát a politikai kötelezettség paradigmatis, önkéntes – valódi, hallgatóságos és hipotetikus – beleegyezésen alapuló elméleti, köztük Berané és Pitkiné, voluntarista jellegük folytán jelentős korlátokba ütköznek, ami miatt sok szerző be is látta, hogy ezek az elgondolások nemigen alkalmasak az autoritás és az engedelmisség konfliktusának feloldására. A kortárs szakirodalom tehát alternatív megoldásokat igyekezett találni a politikai kötele-

zettség igazolására, a társadalmi szerződés gondolata helyett a korábban már említett *Kritón* című dialógusban rejlő szokratészi igazolásmódokhoz visszanyúlva.

A *hála* koncepcióján alapuló, először a filozófiai anarchista Simmons által megfogalmazott és egyúttal elutasított elmélet lényege, hogy az állampolgár javakat kap az államtól, amit hálája jelé-

ül köteles valamilyen módon viszonzni. A viszonzás egyik lehetséges módja a törvénynek való engedelmeskedés, így – mivel valamennyi állampolgár részesül az állam nyújtotta közjavakból – létezik mindenre vonatkozó, általános politikai kötelezettség. Maga Simmons ennek a gondolatmenetnek leginkább az első lépését kritizálja, azt állítva, hogy a részesedés valamilyen jószágból önmagában még nem hozza létre a viszonzás kötelezettségét, valamint arra is rávilágít, hogy csak abban az esetben alapozhatnánk a hála koncepciójára a politikai kötelezettséget, ha az engedelmisség volna az egyetlen út az állam által juttatott javak viszonzására.²⁰ A hálára alapozó elmélet korrekciója Walker nevéhez fűződik, aki finomítani igyekszik Simmons megközelítésén. Az ő megközelítésében a hálán alapuló kötelezettség a jótévő (ebben az esetben az állam) érdekeivel szemben való cselekvés tilalmát foglalja magában, és mivel minden állampolgár részesedik az állam nyújtotta ja-

vakból, ezért egyetlen állampolgár számára sem engedélyezett az állam érdekeivel ellentétesen cselekedni, és ez az elvárás a törvények betartására is kiterjed.²¹

Az állam nyújtotta javakra hivatkoznak a *méltányosság* vagy *fair play* elvére alapozó elméletek is. A méltányosságra és az ahhoz szorosan kapcsolódó *reciprocitás* elvére apelláló elméletek közvetlenül, a (liberális politikai filozófia szempontjából aggályos) hála fogalma nélkül igyekeznek igazolni a politikai kötelezettséget. Ezek az elméletek, amelyek közül elsősorban Rawls korai kötelezettségelmélete említen-dő, abból indulnak ki, hogy amennyiben részt veszünk egy kölcsönösen előnyös és jobbára igazságos társadalmi kooperációs sémában, az ebből ránk eső javakat kötelesek vagyunk engedelmesség formájában viszonzni a kooperációs séma többi tagja számára.²² Ez a gondolat jelenik meg Klosko sajátos, több elvre alapozó megközelítésében is.²³

Az előbbinél ismertebb, Rawlshoz is kapcsolódó megközelítés a *természetes kötelesség* elvére alapoz. A természetes kötelességen alapuló elméletnek számos híve akad a szakirodalomban, Rawls és a szintén említett Klosko mellett Renzo, Stiliz, Wellman és Waldron, valamint Miklósi is ehhez a csoporthoz sorolható.²⁴ A természetes kötelességen alapuló elméletekben közös, hogy az állam *szükségyszerűségének elvére* alapozva arra mutatnak rá, hogy az állam polgárai kizárólag az állam révén juthatnak bizonyos alapvető javakhoz; vagy közvetlenül – például a jóléthez –, vagy közvetve, az igazságos intézmények létrehozása és fenntartása révén.

Akár az előbb bemutatott elven alapuló *hobbésziánus*, akár az utóbbi megközelítésen alapuló *kantiánus* elgondolást nézzük, mindkettőnek az a lényege, hogy a szükségesség érve minden állampolgártól megköveteli, hogy alávesse magát az állam autoritásának, mivel az állam kizárólag az állampolgárok engedelmissége révén tudja a szóban forgó javakat biztosítani. A természetes kötelességre alapozó elméletek legnagyobb kihívása az, hogy a partikularitás feltételének meg tudnak-e felelni: mivel ezek a minden egyént egyenlően megillető univerzális kötelességeinken alapszanak, valamennyi elmélet arra kényszerül, hogy további magyarázat révén igazolja, hogy minden állampolgár pontosan és elsősorban a „saját” állama felé tartozik engedelmisséggel, nem valamennyi állam felé, egy szabadon választott állam felé vagy (a kantiánus elméletek esetében) az igazságosságot leginkább megvalósító állam felé.²⁵

Széles kört alkotnak az *asszociatív* elméletek is, amelyek magából a politikai közösségből eredeztetik a politikai kötelezettséget. Ezeknek a megközelítéseknek két irányát különböztethetjük meg: a *kommunitárius* és a *tagságalapú* megközelítéseket. A MacIntyre és Sandel nevéhez kapcsolódó komunitárius megközelítések szerint a politikai közösség tagjainak közös identitása – a közösséggel való azonosulása – inherensen magában hordozza a közösség egésze felé irányuló politikai kötelezettségeinket.²⁶ Hardimon szokatlan, *szerepkötelezettségről* szóló elméletét is a komunitárius elméletek közé sorolhatjuk e tekintetben, mivel ez az elmélet abból indul ki, hogy az erkölcsi életünknek létezik egy elengedhetetlen intézményes dimenziója, ami azt jelenti, hogy szükség-szerűen identifikáljuk magunkat társadalmi szerepekkel, amelyek sajátosan politikai kötelezettségek is együtt járnak.²⁷

Az asszociatív elméletek másik csoportjába azokat a tagságalapú elméleteket sorolhatjuk, amelyek a politikai közösség tagjai közötti *speciális kapcsolat-ra* alapozzák a politikai kötelezettséget. Többek között Dworkin, Horton, Miller, Scheffler és Tamir el-

mélete is arra az egyszerű tényre alapozza az engedelmisséget, hogy mindannyian beleszületünk egy politikai közösségbe, és ez azonnal morális kötelezettségeket hoz létre a többi állampolgárral való viszonyunk vonatkozásában. Az egyik ilyen alapvető kötelettség az, hogy betartsuk a törvényt.²⁸

Az asszociatív elméletek értelemszerűen könnyebben birkóznak meg a partikularitás követelményével, hiszen azon alapulnak, hogy vannak olyan partikuláris kötelezettségeink, amelyeket nem az univerzális kötelességeinkből vezethetünk le – azok lététől függetlenül –, hanem eredendően partikuláris kapcsolatainkban jönnek létre. Emiatt azonban más, sajátos kihívásokkal kell szembenézniük ezeknek az elméleteknek: az identitás fogalma olyan szűrőt jelenthet, amely egyrészt megnehezíti, hogy a politikai kötelezettséget azok esetében is igazoljuk, akik nem azonosulnak a politikai közösséggel – bár az állam autoritása rájuk is irányul –, illetve ellentmondásos azok esetében, akik annak ellenére identifikálják magukat az adott politikai közösséggel, hogy jogi értelemben nem tagjai annak.²⁹ Továbbá, a tagság tényével kapcsolatban az egyik legsúlyosabb kihívást a politikai kötelezettség eredendően lokális jellegének alátámasztása jelenti.³⁰

Bár a fenti összefoglaló reflektálni igyekszik a politikai kötelezettség elméleteinek legismertebb típu-

A POLITIKAI KÖTELEZETTSÉG IGAZOLHATÓSÁGÁVAL SZEMBEN SZKEPTIKUS FILOZÓFIAI ANAR- CHIZMUSTÓL ELTEKINTVE A LEGTÖBB ELMÉLET EGY VAGY TÖBB MORÁLIS ELVBŐL IGYEK- SZIK LEVEZETNI AZ ÁLLAMNAK VALÓ ENGEDELMESSÉGET

saira, fontos elkülönítenünk egy olyan megközelítést is, amely részben túlmutat a bevett csoportosításon, mivel nem egy sajátos elméletcsaládról, hanem a politikai kötelezettség kérdésének sajátos nézőpontjáról van szó. A politikai kötelezettség *feminista* – elsősorban Hirschmann és Pateman nevéhez fűződő – megközelítései

a szakirodalom *voluntarista* jellegét kritizálva születnek meg, és ahogyan a globális kihívások tükrében látni fogjuk, a politikai kötelezettség alternatív megközelítését jelentik: az autoritás és engedelmisség között feszülő dilemma olyan dimenzióit is megvilágítják, amelyekre a többi elméletcsoport kevésbé reflektál. Pateman a beleegyezés liberális koncepcióját kritizálja amiatt, mert a társadalom kis szeletének esetében magyarázza csupán a hozzájárulást (sőt, szerinte e hozzájárulást épp a nem beleegyezésen alapuló társadalmi viszonyok teszik lehetővé).³¹ Hirschmann pedig kifejezetten arra mutat rá, hogy sokak – elsősorban a nők – számára a kötelezettség egyszerűen *adott*.³²

Ahogy rámutattam, a politikai kötelezettség különböző elmélettípusai különböző módokon, sajátos kihívásokkal szembenézve igyekeznek a törvények betartására, illetve a politikai autoritás egyéb formáinak való engedelmeskedésre vonatkozó morális kötelességünket alátámasztani. A kihívások folytán egyetlen elmélet sem magyarázza kifogástalanul a politikai kötelezettséget. A tanulmány hatóköre korlátozott, így célja nem is az, hogy kidolgozott megközelítést kínáljon a politikai kötelezettségre vonatkozóan, állást foglalva az elmélettípusok egyike mellett. A következő rész célja az, hogy néhány égető globális kihívás tükrében tegye próbára a különféle megközelítéseket, segítendő egyrészt az elméletek közötti eligazodást, másrészt némi praktikus megfontolással szolgálva a tekintetben, hogy milyen sajátos kihívások merülnek fel az autoritás és engedelmisség közötti feszültségből adódóan, amennyiben a politikai kötelezettséget kevésbé ideális kontextusba helyezzük.

GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK: MIKOR ÉS KINEK KELL ENGEDELMESEKEDNÜNK?

Mit mondhatunk el tehát a politikai kötelezettség elméleteiről, amennyiben globális kihívások tükrében vizsgáljuk azokat? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához először azonosítanunk kell az állam és a pol-

A POLITIKAI KÖTELEZETTSÉG PROBLÉMÁJA A SZERZŐDÉS- ELMÉLETI HAGYOMÁNYBÓL ERED. HOBBS ÉS LOCKE NYO- MÁN A POLITIKAI KÖTELE- ZETTSÉG IGAZOLÁSÁNAK ERE- DETILEG AZ ÁLLAM POL- GÁRAINAK BELEEGYZÉSÉN KELLETT ALAPULNIA

gárai közötti vertikális vagy az állampolgárok közötti horizontális viszonyt jelentősen befolyásoló kihívásokat, amelyek sajátos dilemmákat vethetnek fel az autoritás forrásának (igazságtalan) jellegéből vagy épp a több irányból (több állam felől) érkező autoritásigényekből fakadóan. A leginkább szembevetendő kihívások közé a

migrációt, az autokratikus és hibrid rezsimek polgárainak helyzetét és – az orosz–ukrán háború tanulságaként – a háborús helyzetet sorolhatjuk.³³

A politikai kötelezettség problémáját rendszerint az állam és az állampolgár között létrejövő (vagy meglévő) sematikus viszonyban szokás értelmezni; eszerint a kérdés az, hogyan igazolhatjuk, hogy azok az egyének, akikre az állam autoritásigénye irányul, kötelesek általánosságban, egyéni motivációikat, céljaikat, elképzeléseiket és érzéseiket figyelmen kívül hagyva engedelmeskedni az autoritás forrásának. Az engedelmisség elsődleges tárgyai pedig a törvények. A politikai kötelezettség absztrakt problémája mögött éppen ezért rendkívül praktikus kérdések húzódnak: mikor, milyen körülmények között és miért kell betartanunk a törvényt? A három említett globális kihívás arra mutat rá, hogy bizonyos körülmények között megváltozhat az egyének felé irányuló autoritás forrása, esetleg az autoritás jellege, illetve végbemehet az autoritás alanyainak körében olyan változás, amely megváltoztatja azt a viszonyt, amelylyel eredetileg magyarázni igyekeztünk a politikai kötelezettséget. A következőkben a szóban forgó három kihívást tekintve teszem próbára a különböző elmélettípusokat.

Vegyük először a határokon átívelő migráció kérdését. Az elmúlt évtizedben – részben a 2015-ös európai menekültválság, részben a migráció átpolitizálása folytán – egyre nagyobb figyelem irányul mind a közbeszédben, mind a társadalomtudományokban a nemzetállami határokon átnyúló migráció jelensége felé. Bár egyre nagyobb a szakirodalma a migrációban rejlő sajátos kihívásoknak, a normatív politikaelmélet nézőpontjából az egyik legérdekesebb kérdés az adott országban állampolgársággal nem rendelkező migráns és a politikai autoritás viszonyát érinti. E tekintetben a leginformatívabbak azok az elméletek lehetnek, amelyek a politikai kötelezettséget a beleegyezésre és a természetes kötelességre alapozzák. A beleegyezés kapcsán az az érdekes, hogy a szakirodalomban széles körben elvetett *valódi* beleegyezés gondolata épp a migráns emberek egy sajátos csoportja, az állampolgárságot szerző bevándorlók esetében állja meg a helyét: az állampolgári

státusz megszerzésére irányuló eljárás általában a kérdéses személyek *formális* hozzájárulását követeli meg (szemben a születéssel szerzett állampolgársággal). Ugyanakkor kérdéses, hogy mennyiben alapozható az állampolgárságot szerző migránsok politikai kötelezettsége egy olyan elgondolásra, amely nem alkalmas az összes többi állampolgár engedelmisségének igazolására.³⁴ A természetes köteletség elméletei – a kötelesség alapvetően univerzális jellege miatt – lehetővé teszik, hogy a politikai kötelezettség több *rétegéről* beszéljünk, vagyis ezek az elméletek arra is rámutatnak időnként, hogy az állampolgár „saját” állama iránti kötelezettségei mellett milyen sajátos kötelességei vannak más államok felé. Így például nem ügködhetünk más államok – igazságos – jogrendszerének vagy kormányzatának aláadásán, függetlenül attól, hogy fizikailag ott tartózkodunk-e vagy sem.³⁵ Nem világos azonban, hogy mi következik a természetes kötelességen alapuló politikai kötelezettségből olyan esetekben, amikor egy nem igazságos vagy kifejezetten elnyomó állammal kerülünk kapcsolatba. Hasonlóan homályos, hogy miként igazolható a migránsok politikai kötelezettsége a méltányosság elve alapján: ha például valaki, aki nem állampolgár, csak korlátozott mértékben részesedik az állam nyújtotta javakból, akkor milyen mértékben kell az engedelmisségével viszonzni ezeket a javakat? Lehetséges-e egyáltalán a részesedéshez mérten valamilyen mércét meghatározni az engedelmisségre? Az asszociatív elméletek kapcsán problémát jelent annak tisztázatlansága, hogy a migránst tekinthetjük-e tagnak a politikai közösségben, és ha igen, akkor milyen körülmények esetén tekinthetjük tagnak, továbbá az sem világos, hogy többszintű (több politikai közösség felé irányuló) tagság esetén melyik irányba tartozik engedelmisséggel a migráns, főleg, ha a különböző irányból érkező autoritásigények ütköznek egymással, azaz mást és mást követel meg két különböző állam az egyéntől.

Ez a problematika még feltűnőbb az autokratikus és hibrid rezsimek példája esetében. Ahogy korábban említettem, az egyes elméletitípusokon belül sem értenek egyet a szerzők azzal kapcsolatban, hogy a politikai kötelezettség csakis „igazságos” – más szóval „morális” – politikai közösségben, illetve politikai intézményrendszer keretei között érvényes, vagy bármilyen rezsimek esetén fennáll. Első ránézésre könnyű volna azt mondani, hogy egy igazságatlan, elnyomó rezsimek részéről nem tekinthető érvényesnek az egyének felé irányuló autoritásigény. Térjünk vissza egy

pillanatra a tanulmány elején felvetett problematikára a jó indokok, valamint az engedelmisséggel kapcsolatos, sajátos érzület vonatkozásában. Ha valaki úgy érzi, hogy az állam rászolgált az ő engedelmisségére, ez a körülmény még nem jelenti azt, hogy erkölcsi értelemben valóban igazolható az engedelmisség. Önmagában az, hogy egy állam jobbra igazságosnak mondható, még nem jelenti azt, hogy politikai kötelezettségünk lenne az irányába. Ezzel párhuzamosan azt is mondhatjuk, hogy nem feltétlenül van jogunk megszegni a törvényt egy állam igazságtalansága miatt. Ez azt is jelenti, hogy nem csak *jó indokaink* lehetnek a törvények betartására, hanem sajátos kötelezettségeink is. Egy igazságatlan, nem demokratikus rezsimek

is nyújthat az alanyai számára olyan *erkölcsileg semleges* javakat, amelyek függetlenek a rezsimek jellegétől, és ennek folytán észszerűtlen volna a törvényeit nem betartani. Vegyünk egy egyszerű példát: valamennyi állammal választania kell a jobboldali vagy a baloldali közúti közlekedés között, és valamennyi állampolgárnak jó oka van e döntésnek megfelelően közlekedni. Számos érv állhat amellett, hogy még egy igazságatlan politikai berendezkedés is jobb, mint a politikai rend hiánya, és a káosz elkerülése végett általános kötelezettségünk van az engedelmisségre. Emellett morális kötelezettségeinkből, illetve politikai kötelezettségeinkből is fakadhat az, hogy még egy igazságatlan rezsimekben is megőrizzük tisztességünket, például ellenzéki képviselőként, bíróként, jogászként vagy közpénzen foglalkoztatott tanárként, kutatóként, egészségügyi dolgozóként. Bár ezekkel a szerepeinkkel kapcsolatban súlyos retorziók érhetnek bennünket, és ezzel összefüggésben életbevágó morális dilemmákkal szembesülhetünk, mégis ezek teszik lehetővé, hogy a szerepünkben kifolyólag az erkölcsileg helyes irányba billentsünk egy ügyet.³⁶

Fontos megjegyezni, hogy liberális demokráciákban is születhetnek igazságatlan törvények, és működhetnek igazságatlan társadalmi és politikai gyakorlatok. Ezekben a rezsimekben azonban a lehetőségek gazdagabb tárháza áll rendelkezésünkre, hogy fel akarjuk hívni a figyelmet a kérdéses törvényekre, illetve gyakorlatokra – a tiltakozásoktól kezdve a sztrájkon át a polgári engedetlenségig. A különbség itt abban áll, hogy egy-egy igazságatlan vagy erkölcstelen döntés önmagában még nem befolyásolja a politikai kötelezettségünket: ha nem értünk egyet egy döntéssel, még mindig lehetőségünk van demokratikus úton változást elérni. Ahogy korábban említet-

tem, a politikai kötelezettség lényege éppen az egyének általános engedelmissége: nem esetről esetre történő mérlegelés alapján döntjük el, hogy betartjuk-e a törvényt vagy sem. Emlékezzünk vissza Szókratész esetére, akit nyilvánvalóan igazságtalanul ítélték ugyan halálra, mégis úgy gondolja, hogy még ez a nagyon súlyos ítélet sem hatalmazza fel arra, hogy felfüggesztettnek tekintse az engedelmisségen nyugvó kapcsolatát az állammal.

Az autokratikus és hibrid rezsimek esetében azok az elméletek állják ki a próbát (azaz alkalmasak arra, hogy magyarázzák és leírják a politikai kötelezettséget), amelyek nem az igazságos intézmények fenntartásának köteleességében látják megvalósulni a politikai kötelezettséget. Ebben az esetben a politikai kötelezettség magyarázatára a legkevésbé azok az elméletek – a természetes köteleességre alapozóak (legalábbis a kantianus megközelítések) – megfelelők, amelyek a migráció kapcsán felmerülő kihívás kapcsán a legalcalmasabbnak bizonyultak a feladatra. A méltányosságra alapozó elméletek szempontjából mondhatjuk azt, hogy mivel még a nem demokratikus államok is nyújtanak bizonyos javakat a polgáraiknak, ezért esetükben is lehetséges reciprocitáson alapuló politikai kötelezettségre alapozni. A probléma itt viszont az ezzel az elmélettel – a hálára alapozó elmélethez hasonlóan –, hogy az ilyen rezsimek gyakran informális kapcsolatokra alapoznak, vagy akár teljes társadalmi csoportoktól vonják meg az alapvető jogokat, ami miatt kérdéses, hogy mindenki azonos vagy közel azonos mértékben részesül-e a közjavakból, amelyekért cserébe engedelmisséggel tartozna. Az asszociatív elméletek szempontjából kevésbé tűnik relevánsnak a rezsimek jellege: a tagságalapú elméleteknél a tagság pusztán tényéből fakadhat a politikai kötelezettségünk. A beleegyezés elméletei kifejezetten problematikusnak tűnnek ilyen keretek között: sem a tényleges, sem a hallgatóságos beleegyezés nem tűnik valódinak ebben az esetben (elsősorban az autokratikus, de gyakran a hibrid rezsimek is apellálnak a rendkívül széles körű társadalmi támogatottság látszatára, a valóságban azonban ritkán van mögöttük olyan mértékű támogatás, mint amit a látszat sugall).³⁷ A hipotetikus beleegyezés koncepciója épp annak alátámasztására szolgálhatna meggyőzően, hogy miért *nem* fogadnák el az egyének az efféle politikai intézményrendszert.

Végül vegyük szemügyre a háborúval kapcsolatos normatív kihívásokat. Az orosz–ukrán háború esetét

tekintve számos szereplő révén alakul súlyos dilemmává a politikai kötelezettség. Egyrésztől kérdés, hogy köteles-e a megtámadott Ukrajna állampolgára (aki megfelel a katonai szolgálat meghatározott feltételeinek) akár az élete árán is védelmezni a hazáját. Másrésztől kérdés, hogy a nyilvánvalóan erkölcsstelen háborút folytató Oroszország polgárai kötelesek-e részt venni a háborúban, vagy efféle politikai kötelezettségüket felülírják általános morális köteleességeik. Harmadrésztől felmerül, hogy a háborúban való részvétel ellenzésének *erkölcsi* kötelesege egyben a részvétel megtagadásának *politikai* kötelezettségeként is értelmezhető lehet. Milyen erkölcsi kötelesegei vannak ezeknek az embereknek, és mit mondhatunk a politikai kötelezettségeikről? Megszüntethetik-e a hazájuk iránti politikai kötelezettségüket *emigráció* vagy *dezertálás* révén? És mit mondhatunk a politikai kötelezettségeikről abban az

esetben, ha ezzel a két lehetőséggel nem számolnak? Harmadrészt kérdéses, hogy kívülről van-e politikai kötelezettségünk arra, hogy nyomást gyakoroljunk a saját államunkra (kormányzatunkra) a háború kérdésével kapcsolatos állásfoglalást illetően.

Ezekben a kérdésekben az autoriter és a hibrid rezsimek esetéhez hasonlóan keveset mondhatunk a beleegyezés koncepciója (nem véletlenül, hiszen az egyik résztvevő fél autoriter rezsime).

Az orosz állampolgárokat illetően azt mondhatjuk, hogy még ha beleegyezésüket is adták (például hallgatóságosan) vagy adnák (hipotetikusán) az orosz állam létrehozásához és fenntartásához, a hozzájárulásuk nem korlátlan, így nem vonatkozik bármire, amit Putyin elnök megkövetel tőlük. Ukrán oldalon érdekesebb a helyzet, a beleegyezés koncepcióját használva könnyű lehet úgy érvelni, hogy az állampolgárok hozzájárultak ahhoz, hogy háborús helyzetben is elvárhasák tőlük politikai kötelezettségük teljesítését, így kötelezhetőek legyenek arra, hogy akár fegyverrel védjék a hazájukat (noha ez az érv nem oldja fel az ezzel járó számtalan morális dilemmát). Az utóbbi esetre értelmezhető a méltányosság elve is: mivel az ukrán állam alapvető javakat adott – és ad továbbra is – a polgárai számára, ezért érvelhetünk úgy, hogy az utóbbiak ezt kötelesek a maradásukkal és akár az aktív szolgálatukkal viszonzni. Ugyanakkor számos probléma merül fel: kérdéses, hogy mennyire tudja biztosítani bármely háborúban részt vevő állam a biztonságot vagy a különböző szabadságjogokat mint alapvető javakat. Az asszociatív elméleteket tekint-

ve, érdekes módon, egyaránt lehet mellett érvelni, hogy a tagság ténye sajátos kötelezettségeket hoz létre számomra a többi állampolgár felé, és ennek részeként háborús helyzetben is fennmarad a kötelezettségem az autoritásigényeknek való megfelelésre, ugyanakkor ebből a pozícióból úgy is érvelhetünk, hogy a politikai kötelezettségem a többi tag felé a *pacifizmus* révén (az autoritásigényeknek csak részben megfelelvén) teljesíthetem mint állampolgár. A természetes köteleesség elméletei első pillantásra világos megoldással szolgálnak háborús esetre (hiszen a lokális politikai kötelezettségünket itt általános, univerzális köteleességekből eredeztettük), így könnyen következtethetnénk arra, hogy ezek az elméletek minden esetben a pacifizmus jegyében való cselekvést követelnék meg az állampolgárok részéről. Ezzel szemben mégis fontos elem, hogy általában valamilyen külső elv segítségével lokalizálják a természetes köteleességet, ami miatt a politikai kötelezettség továbbra is az állam és polgára közötti viszonyban testesül meg, ezt a speciális kapcsolatot pedig nem rúghatja fel egyoldalúan az állampolgár még a háborús helyzetben sem (leszámítva a bukott az állam esetét, amikor magától szűnik meg a speciális viszony, mivel az állam nem képes többé *államként* működni).

Egy elméletcsoport sem tudott tehát egzakt megoldást kínálni az itt azonosított globális kihívások mindegyikére. Ezekben az esetekben nyújthatnak kapaszkodót a politikai kötelezettség feminista megközelítései, amelyek arra mutatnak rá, hogy bizonyos esetekben egyszerűen politikai kötelezettségek között találjuk magunkat. A kérdés, amelyre válaszolnunk kell, hogy milyen esetekben vannak jó okaink *nem teljesíteni* azokat.

ÖSSZEGZÉS

A tanulmány a politikai kötelezettség problémáját igyekezett újszerű nézőpontból vizsgálni. Leszögezhető, hogy a normatív politikaelmélet megalapozott indokkal tekint úgy elméleti problémákra, köztük a törvényeknek való engedelmeskedés *kérdésére*, hogy a politikai közösség, illetve tagjai leegyszerűsített *képével dolgozik, vagy kizárólag a liberális demokrácia keretein belül értelmezi az adott kérdést. Ugyanakkor épp a politikai kötelezettség absztrakt kérdése mögött húzódó mindennapi gyakorlati kérdések miatt merül fel, hogy amennyiben elfogadjuk azt a gondolatot, hogy erkölcsi ér-*

telemben vett kötelezettségünk betartani a törvényt, akkor hogyan formálódik ez a kötelezettség bizonyos *súlyosbodó*, ám nem feltétlenül ritka körülmények közepette. A tanulmány arra tett kísérletet – miután vázolta a politikai kötelezettség problémáját, majd bemutatta a problémára választ kínáló legismertebb elméleteket –, hogy néhány globális kihívás tekintetében próbára tegye a különféle megközelítéseket. Bár bizonyos kihívások kapcsán egyes elméletek sokkal inkább kiállták a próbát, mint *mások*, *összességében nincs olyan elméletcsoport, amely együttesen magyarázat*

találjuk magunkat. A kérdés, [...] hogy milyen esetekben vannak jó okaink nem teljesíteni azokat

teljesítő tekintve a politikai kötelezettségeinkre vonatkozóan. Az interpretáció iránya sok esetben nem világos, ami arra sarkallhatja a politikaelmélettel foglalkozókat, hogy továbbgondolják a probléma értelmezését. Bár úgy tűnhet, hogy ez a konklúzió nagyon alacsonyra teszi a lécet, egy rendkívül fontos dologra mégis rávilágít: a társadalmi, politikai életben számos olyan helyzet adódik, amikor egymással összeegyeztethetetlen döntési lehetőségek morális értelemben egyaránt helyesnek bizonyulnak. Egyáltalán nem egyértelmű, hogy egy politikai közösséggel kapcsolatba kerülve, de nem tagként, hibrid vagy autoriter rezsim polgáraként, esetleg háborús helyzetben mi *várható el tőlünk* a politikai kötelezettség alapján: számos pozíciónak lehet létjogosultsága. Ilyen értelemben a politikai kötelezettség kérdését érdemes lehet nemcsak a politikaelmélet *által feltételezett* sztenderd adottságok, hanem kevésbé ideális körülmények közepette is vizsgálni.

JEGYZETEK

* A tanulmány az FK-138367 számú Politikai normativitás című projekt keretében, az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, az NKFIH-1280-2/2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

1. Lásd a magyar jogállamiságról szóló vitát a *Fundamentum* korábbi számaiban (a *jogállami gondolkodás csapdájáról* a 2018/2-3. és a 2019/1-2. számokban, valamint nemrégiben az *alkotmányos helyreállításról* szóló 2022/1-2. számban).
2. John RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, ford. Krokovay Zsolt, Budapest, Osiris Kiadó, 1997, 431.
3. John A. SIMMONS: *Political Obligation and Authority*, in *The Blackwell Guide to Social and Political Philosophy*,

- ed. Robert L. SIMON, Oxford, UK, Blackwell Publishers Ltd, 2002, 17–37, 22.
4. Uo. 17.
 5. Uo. 23–24.
 6. PLATÓN: Kritón, in *A bölcsesség szeretete*, ford. DEVECSERI Gábor, Szentendre, Interpopulart Könyvkiadó, 1993.
 7. Kis János: Népszuverenitás, *Fundamentum*, 2006/2, 5–54.
 8. Michael HUEMER: *The Problem of Political Authority: An Examination of the Right to Coerce and the Duty to Obey*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire – New York, Palgrave Macmillan, 2013, 12; George KLOSKO: *Political Obligations*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2005, 11–12.
 9. Bihkhu PAREKH: A Misconceived Discourse on Political Obligation, *Political Studies*, 1993/2, 236–251.
 10. John A. Simmons: *Moral Principles and Political Obligations*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press, 1979, 31–35, valamint *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*, Cambridge – New York, Cambridge University Press, 2001, 17.
 11. Lásd SIMMONS (10. vj.). Lásd még: HUEMER (8. vj.).
 12. Robert Paul WOLFF: *In Defense of Anarchism*, Berkeley, University of California Press, 1998.
 13. Hanna PITKIN: Obligation and Consent–I, *American Political Science Review*, 1965/4, 990–999.
 14. Dorota MOKROSIŃSKA: *Rethinking Political Obligation: Moral Principles, Communal Ties, Citizenship*, Palgrave Macmillan, 2014.
 15. Az előbbihez sorolható például Ronald DWORKIN: *Law's Empire*, Cambridge, Belknap Press, 1986; John HORTON: Defending Associative Political Obligations: A Response to Richard Vernon, *Political Studies*, 2007/55, 880–884; az utóbbihoz Margaret GILBERT: *A Theory of Political Obligation*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Szűcs Zoltán Gábor: Political Obligations in Illiberal Regimes, *Res Publica*, 2020/4, 541–558. Lásd még: Bass van der VOSSEN: Associative Political Obligations, *Philosophy Compass*, 2011/7, 477–487.
 16. Az EIU demokráciaindex alapján 2021-ben a világ népességének kevesebb mint fele (45,7%-a) élt demokratikus rezsimben, a Freedom House 2021-es felmérése alapján pedig a világon tízből nyolc állampolgár nem szabad (vagy csak részben szabad) besorolású országban él, ráadásul mindkét adat csökkenő tendenciát mutat. Lásd: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> és <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>.
 17. Lásd Harry BERAN: In Defense of the Consent Theory of Political Obligation and Authority, *Ethics*, 1977/3, 260–271; PITKIN (13. vj.) és Obligation and Consent–II, *The American Political Science Review*, 1966/1, 39–52; Joseph Tussman: *Obligation and the Body Politic*, New York, Oxford University Press, 1960.
 18. Lásd HUEMER (8. vj.) 22–35.
 19. John A. SIMMONS: Political Obligation and Consent, in *The Ethics of Consent*, eds. Franklin MILLER – Alan WERTHEIMER, Oxford, Oxford University Press, 2010; HUEMER (8. vj.) 36–58.
 20. Lásd SIMMONS (10. vj.), VII. fejezet.
 21. A. D. M. WALKER: Political Obligation and the Argument from Gratitude, *Philosophy & Public Affairs*, 1988/3, 191–211.
 22. John RAWLS: Legal Obligation and the Duty of Fair Play, in *Law and Philosophy*, ed. Sidney Hook, New York, New York University Press, 1964, 3–18.
 23. George KLOSKO: *Political Obligations*, Oxford – New York; Oxford University Press, 2005.
 24. John RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, Budapest, Osiris Kiadó, fordította: Krokovay Zsolt, 1997; KLOSKO (22. vj.). Továbbá Massimo RENZO: State Legitimacy and Self-defence, *Law and Philosophy*, 2011/5, 575–601; Anna STILZ: *Liberal Loyalty: Freedom, Obligation, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 2009; Jeremy WALDRON: Special Ties and Natural Duties, *Philosophy & Public Affairs*, 1993/22, 3–30; Christopher Heath WELLMAN: Liberalism, Samaritanism, and Political Legitimacy, *Philosophy & Public Affairs*, 1996/3, 211–237; Christopher Heath WELLMAN – John SIMMONS: *Is There a Duty to Obey the Law? For and Against*, Cambridge – New York Cambridge University Press, 2005, 1–89; MIKLÓSI Zoltán: A politikai közösség határai, *Fundamentum*, 2006/2, 33–43.
 25. A partikularitás problémájáról lásd bővebben SIMMONS (3. vj. és 10. vj.), lásd még MIKLÓSI (24. vj.) és Uő: Politikai kötelezettségek: A partikularitás problémája, *Kellék*, 2005/27–28, 223–234. A partikularitás kérdése a *demokratikus határvonás* problémájával kapcsolódik, ebben a kontextusban lásd: John A. SIMMONS: Democratic Authority and the Boundary Problem, *Ratio Juris*, 2013/3, 326–357; Uő: *Boundaries of Authority*, Oxford University Press, 2016, MIKLÓSI Zoltán – KAPELNER Zsolt: Rethinking the Boundary Problem, in *Cosmopolitanism and Its Discontents: Rethinking Politics in the Age of Brexit and Trump*, ed. Lee WARD, London, Rowman & Littlefield, 2020, 179–197.
 26. Alasdair MACINTYRE: *After Virtue: A Study in Moral Theory*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007; Michael SANDEL: *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge – New York, Cambridge University Press, 1998.
 27. Michael HARDIMON: Role Obligations, *The Journal of Philosophy*, 1994/7, 333–363.

28. DWORKIN (15. vj.), HORTON (15. vj.), David MILLER: *On Nationality*, Reprint, Oxford, Oxford University Press, 1999; Samuel SCHEFFLER: *Boundaries and Allegiances*, Oxford: Oxford University Press, 2001; Yael TAMIR: *Liberal Nationalism*, 3rd printing, Princeton, Princeton University Press, 1995. Ide sorolható még GILBERT (15. vj.) és MOKROSIŃSKA (14. vj.).
29. Szűcs Zoltán Gábor: A Realist Membership Account of Political Obligation, *Ethical Theory and Moral Practice*, 2023/5, 635–650.
30. Vernon sorra veszi az asszociatív elméletekkel kapcsolatos problémákat, amelyek abból fakadnak, amikor a lokális kontextusban létrejövő kötelezettségeket eleve lokálisnak, az általános kötelelességekre vissza nem vezethetőnek tekintjük. Richard VERNON: *Cosmopolitan Regard: Political Membership and Global Justice*, New York, Cambridge University Press, 2010.
31. Carole PATEMAN: *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, New York, John Wiley and Sons, 1979; Uő: *The Sexual Contract*, Stanford, Stanford University Press, 1988.
32. Nancy HIRSCHMANN: Freedom, Recognition, and Obligation: A Feminist Approach to Political Theory, *The American Political Science Review*, 1989/4, 1227–1244; Uő: *Rethinking Obligation: A Feminist Method for Political Theory*, 1992.
33. Természetesen más súlyos kihívásokat is azonosíthatnánk, például az éghajlatváltozás politikai és társadalmi következményeit vagy a valamennyi rezsimtípust fenyegető dezinformációs és manipulációs technológiák robbanásszerű terjedését. Azt is fontos megjegyezni, hogy az itt felsorolt kihívások némelyike szoros összefüggésben állhat egymással, ugyanakkor az elemzés szempontjából érdemes lehet azokat analitikusan elkülöníteni. Másutt bővebben tárgyalom a politikai kötelezettség problémáját a migrációra vonatkozóan, lásd: UJLAKI Anna: Politikai kötelezettség az állampolgárságon túl: hogyan magyarázhatók a nem állampolgárok politikai kötelezettségei? *Politikatudományi Szemle* 2023/1, 59–79. A *kihívásként* értett migráció fogalmát mindkét esetben a hazai közbeszédben bevett megfogalmazásával ellentétesen használom, azaz nem a tömeges migráció célszágaira leselkedő sajátos veszélyekre utalok, hanem azokra a normatív értelemben vett nehézségekre, amelyekkel a tényleges és a potenciális migránsok néznek szembe.
34. Erről lásd bővebben: UJLAKI (33. vj.).
35. Elsősorban WALDRON (24. vj.); lásd még MOKROSIŃSKA (14. vj.), STILZ (24. vj.).
36. Az illiberális rezsimekben felmerülő sajátos politikai kötelezettségekről lásd: Szűcs Zoltán Gábor: Political Obligations in Illiberal Regimes, *Res Publica*, 2020/4, 541–558. Szűcs tipológiájában sajátos szerepe van a nem demokratikus rezsimekben hivatást betöltőknek, ehhez kapcsolóan lásd még a magyar jogásztársadalom saját szerepéhez fűződő elképzeléseiről szóló vitát a *Fundamentum* hasábjain (1. vj.).
37. Vegyük például a „nemzeti konzultáció” jelenségét, amellyel az Orbán-rezsim igyekszik egy-egy ügyben alátámasztani a saját széleskörű támogatottságát.

Kirs Eszter

TÖRTÉNELMI REFLEXIÓ MINT A FIATALOK ELLENÁLLÁSÁNAK INSPIRÁCIÓS FORRÁSA MAGYARORSZÁGON

A FREESZFE MOZGALOM KVALITATÍV VIZSGÁLATA*

Szabad oktatás, a minőségi oktatáshoz és kutatáshoz való hozzáférés, egyetemi autonómia, az alkotás szabadsága; az érintettek bevonásán, a velük való konzultáción alapuló döntéshozatal az oktatási ügyekben. A felsőoktatási intézmények ideális működéséhez kapcsolódó értékek visszatérően vezérelték az illiberális hatalommal szemben ellenvéleményüket hallató fiatalok kollektív akcióit az elmúlt években. A Nemzeti Együttműködés Rendszerében mára már hagyománya van az ifjúsági ellenállásnak az első egyetemfoglalást szervező Hallgatói Hálózat (HaHa), a CEU melletti tüntetéseket szervező diákok csoportjai, a Színház- és Filmművészeti Egyetem ügyében egyetemet fogláló hallgatók kollektívája (FreeSZFE), napjainkban pedig a pedagógusok ügye mellett kiálló diákok közössége újra és újra példát mutatnak az örendelkezés védelmének lehetőségeire. Ha a kollektív akciókba névtelenül becsatlakozók – Budapesten legalábbis – nem is vállalnak egzisztenciális kockázatot, az akciók szervezői latolgathatják a látható közreműködésük következményeit tanulmányaikra, karrierlehetőségeikre. Miért döntenek mégis a csend helyett a hangos kiáltás és kiállítás mellett? Gondolnak-e az ellenállás hagyományának korábbi megnyilvánulásaira? Elmélkednek-e azon, hogy a társadalmi felelősség vezérelte-e az elődjeiket, és hogy milyen állami jogsértésekre kellett korábban reagálnia az állampolgároknak egyéni és kollektív (ellen)vélemény nyilvánítással? A korábbi jogsértő politikai rendszerek, mint a náci és kommunista rezsimek alatti ellenállás történeteit ismerik, azok inspirálják őket? Megfogalmazódik bennük, hogy azoknak a történeteknek ma is érvényes morális tanulságai vannak? Ezek nyomán a társadalmi és politikai igazságtalanságokra érzékenyebbé, az ellenállásban való aktív közreműködésre hajlamosabbá válnak? A 2020. évi FreeSZFE egyetemfoglalás szervezői kapcsán gon-

dolkodtam ezeken a kérdéseken, az alább ismertetett eredményekhez vezető, interjú kutatás során.

KOLLEKTÍV EMLÉKEZET ÉS DEMOKRATIKUS ELLENÁLLÁS

Egy illiberális rezsimben a fiatal polgárok cselekvése, illetve passzivitása meghatározó tényező a rendszer fennmaradása, fokozatos vagy éppen radikális változása szempontjából. A demokratikus berendezkedéshez való visszatérés vagy átmenet lehetőségének alapját képezi a fiatal felnőtt polgárok, a jövő döntéshozóinak politikai tudatossága, kiegyensúlyozott információszerezésre, jogérvényesítésre, valamint autonóm gondolkodásra és az intézmények védelmére való törekvése. Mindemellett a szakmai és közéleti diskurzusban globális problémaként szerepel az ifjúság politikai apátiája. A probléma okaiként merül fel, hogy a fiatalok kizárva érzik magukat a politikai rendszerből, és a politikai döntéshozók elmulasztják megválaszolni az életükben alapvető jelentőségű kérdéseket.¹ A fiatalok apátiáját a demokrácia hanyatlásának egyik szimbólumaként említik.² Ugyanakkor a fiatal polgárok pártpolitika iránti érdeklődésének hiánya nem jelenti azt, hogy ne lennének érzékenyek olyan globális kihívásokra, melyek a saját létezésüket is meghatározzák (mint a klímaváltozás vagy az oktatás válsága). Ezekben a témákban a politikai részvétel alternatív formáit aktívan gyakorolják: petíciókat írnak alá, tüntetéseken, bojkottokban vesznek részt.³ Az ifjúság a kollektív ellenállás motorjává válhat olyan politikai rendszerekben, mint a magyar plebiszciter vezérdemokrácia. Ennek azonban gátat szabhat a politikai apátia. Egy közelmúltbeli szociológiai kutatás arra az eredményre jutott, hogy csak minden ötödik magyar fiatal érdeklődik a politika

iránt. Kevesebb mint 20 százalékuk beszélget rendszeresen politikai témákról. Több mint 50 százalékuk érzi azt, hogy a nemzeti politika nem képviseli az érdekeiket. Az alternatív akciókban való részvételi arány viszonylagosan alacsony. A 2021. évi kérdőíves kutatás szerint a válaszadók 26 százaléka írt alá valamilyen releváns petíciót, 13 százalék vett részt tüntetésen, és 23 százalék működött közre valamely politikai vagy környezeti célt szolgáló bojkottban.⁴

A magyar politikai rendszerben, ahol több mint egy évtizede zajlik az illiberális rezsimszisztematikus építése, a fiatalság politikai szocializációja és a fiatalok ellenállásának mozgatórugói izgalmas kérdéseket hordoznak a politikai rendszer fennmaradására és a civil társadalom ellenállásában mutatkozó lehetséges trendekre nézve. Az ifjúsági ellenállás elmélyült vizsgálata a konkrét körülmények gondos figyelembevételével lehetséges,⁵ ez pedig indokolja az esetelemzés módszerét.

A politikai szocializáció⁶ keretében az oktatási intézmények a főszereplők között említhetők. Az iskolákban mind a formális, mind az órákon kívüli tanulási élmények jelentős hatást gyakorolhatnak a tanulók politikai szocializációjára. A társadalomismeret, a történelem vagy az állampolgári ismeret órák közvetlenül befolyásolhatják azt a kognitív folyamatot, melynek során a diákok a különböző politikai kontextusokban lehetséges egyéni magatartásformákról tanulnak. Ezeket túl, a hivatalos tanításon kívüli foglalkozások (például diákszéna, olvasókör, filmklub, önkéntesmunka) ugyancsak meghatározói lehetnek a közügyekhez való egyéni hozzáállásnak.⁷ Fejlesztik a fiatal polgárok hatékonyságát a politikai részvételben, akár a vitában való aktív részvételtől van szó, akár egy esemény szervezéséről.⁸ Az oktatásnak komoly lehetősége lenne arra, hogy a közügyek széles csoportját és azok kapcsán különböző véleményeket hozzon közel a diákokhoz, ami növelheti a tudatosságukat, érzékenységüket, a közügyekről való kritikus gondolkodásukat, valamint az aktív részvételüket.⁹ E szempontból a tanulmányban elsődlegesen a történelemoktatás hatását tárgyalom a politikai szocializációra, illetve közelebbről az ellenállásban való aktív közreműködésre.

Ahogy Myoung és Liou állítja, „a kollektív emlékezet koncepciója még nem épült be a politikai szocializáció tárgyalásába, holott be kellene épülnie”. A politikai szocializáció lényeges eleme az azzal kapcsolatos tudatosság, hogy a pozitív történelmi események milyen előnyökkel járnak a politika és a társadalom működésére nézve, másfelől pedig, hogy a nemzeti vagy regionális traumatikus történetek milyen negatív hatással járnak.¹⁰ A hazai kontextusban fontos üzeneteket hordoz például, hogy a magyar hatóságok miként segítették elő a holokauszt idején végrehajtott, tömeges deportálásokat; hogy a kommunista hatalom milyen politikai eszközökkel korlátozta az egyéni szabadságjogokat és autonómiát; hogy a civil ellenállás hogyan működött a múltbéli elnyomó rezsimekben; vagy épp az, hogy milyen lehetőségek nyíltak meg az állampolgárok előtt a rendszerváltással. Az, hogy a döntéshozó pozícióban lévő politikai szereplők nem tették lehetővé, hogy széleskörű szakmai és társadalmi bevonásra és kiegyensúlyozott történelmi dialógusra épülő tényfeltárási folyamat menjen végbe a náci és kommunista múltrol, meggátolta, hogy a kollektív történelmi reflexió jelentősebben hozzájáruljon a tudatos és aktív állampolgársághoz. Ebben az összefüggésben merül fel a kérdés, hogy a kollektív emlékezet (vagy annak hiánya) hogyan formálja a demokratikus ellenállás egyéni és kollektív cselekedeteit. Különösen érdekes ez, ha azt szeretnénk feltárni, hogy milyen motivációs tényezők húzódnak a mai fiatalság ellenállása mögött, azaz olyan fiatal felnőttek cselekedetei mögött, akiknek nincs saját közvetlen tapasztalatuk a 20. századi totalitárius és poszttotalitárius rendszerekről. Ennek nyomán fogalmaztam meg a kutatási kérdéseket:

1. A kollektív történelmi emlékezet úgy jelenik meg a magyar történelemoktatásban, hogy az befolyásolni tudja az aktív polgárságot és ellenállást a jelen illiberális rendszerben?

2. A történelmi reflexió játszik-e bármilyen szerepet abban a kognitív folyamatban, ami a kollektív ellenállásban való aktív közreműködésre vonatkozó, egyéni döntéshozatal során zajlik?

A kutatási kérdéseket a FreeSZFE mozgalomról szóló kvalitatív, interjúkutatással vizsgáltam. Bár a 2020. évi egyetemfoglalással járó kollektív ellenállás mozgalomként való meghatározása vitatható, az egyszerűség kedvéért hívom így, és kizárólag az egyetemi autonómia védelméért szervezett ellenállási események során kialakult *ad hoc* közösséget értem alatta, a FreeSZFE Egyesület nem képezi a kutatásom tárgyát.

3. A frontális, elidegenítő történelemoktatás nem vált ki ellenállásra való hajlandóságot illiberális rendszerekben.

Az első néhány interjú alapján a következő hipotéziseket körvonalaztam:

1. A frontális, elidegenítő történelemoktatás nem vált ki ellenállásra való hajlandóságot illiberális rendszerekben.

2. A történelmi reflexió játszik-e bármilyen szerepet abban a kognitív folyamatban, ami a kollektív ellenállásban való aktív közreműködésre vonatkozó, egyéni döntéshozatal során zajlik?

A kutatási kérdéseket a FreeSZFE mozgalomról szóló kvalitatív, interjúkutatással vizsgáltam. Bár a 2020. évi egyetemfoglalással járó kollektív ellenállás mozgalomként való meghatározása vitatható, az egyszerűség kedvéért hívom így, és kizárólag az egyetemi autonómia védelméért szervezett ellenállási események során kialakult *ad hoc* közösséget értem alatta, a FreeSZFE Egyesület nem képezi a kutatásom tárgyát.

2. A 20. század történelmére való reflexió, különös tekintettel a náci és kommunista rezsimekre, növeli a tudatosságot az egyéni és intézményi autonómia elleni támadások eseteiben, és ezáltal hatást gyakorol az ellenállásban való részvételre irányuló döntéshozatal folyamatának kognitív mozzanataiban.

EGYETEMI AUTONÓMIA ÉS AZ SZFE ÜGYE

Mielőtt ismertetem a kutatás eredményeit, illetve a kutatási kérdések és hipotézisek nyomán megfogalmazódott következtetéseket, röviden felidézem a FreeSZFE mozgalom kontextusát adó, közelmúltbeli történéseket.

Az egyetemi autonómia kérdése a NER korai szakaszától napirenden van: 2011-ben a Budapesti Corvinus Egyetem átalakításának hírére szerveződött, majd az egyéb oktatási ügyekben 2012-13-ban megvalósított, egyetemfoglalással is járó HaHa-demonstrációkkal jelent meg az ifjúsági ellenállás színterén. A kancellári rendszer 2014-es bevezetése¹¹ pedig további intenzív szakmai és közéleti diskurzus tárgyává tette a témát. Az intézményi szinten jelentkező kormányzati lépések sorában a CEU 2017-ben kezdődő ügye váltott ki újabb komoly tünteteshulámot mind a fővárosban, mind azon kívül. A CEU-ügyet illetően 2020-ban az Európai Unió Bírósága megállapította a magyar állam felelősségét többek között az akadémiai szabadság megsértésében.¹² De a kár bekövetkezett, a CEU 2019-ben már új, bécsi székhelyén indította el az Egyesült Államokban akkreditált képzéseit.¹³ 2018-ban, a hagyományos keresztény értékek védelmére hivatkozva a kormány törölte a társadalmi nemek szakot az akkreditált mesterképzések listájáról. Fokozatos lépésekkel haladt a kormány a felsőoktatás átfogó átalakítása, az egyetemi modellváltás felé. 2019 és 2021 között kevés kivétellel az összes egyetemet átalakították, állami fenntartású intézményekből közalapítványok, illetve azok kuratóriuma által irányított magánintézményekké lettek. A kuratóriumi tagok kormányzati akaratra megfelelő kiválasztása nem volt átlátható. Mindeközben az egyetemi ügyekben addig a legmagasabb testületi szinten döntési jogot gyakorló szenátusok hatáskörét jelentősen megnyirbálták. Az érintett egyetemek oktatói, kuta-

tói elveszítették a közalkalmazotti státuszból eredő, az egyéni autonómiát is védő garanciákat.¹⁴

Ebbe a szélesebb összefüggésbe ágyazódott be az SZFE ügye. 2020 augusztusában felállították az alapítványi kuratóriumot Vidnyánszky Attilával az élen, szeptemberben megtörtént a szenátus hatáskörének átalakítása az egyetemi vezetéssel való egyeztetés nélkül. Számos egyetemi vezető és oktató mondott fel tiltakozásképpen. Az SZFE-n működő hallgatói önkormányzat által készített felmérésben részt vevő 210 hallgató mind egyet nem értését fejezte ki az intézményi reform módja és kivitelezése kapcsán.¹⁵ A hallgatók utcabált rendeztek a távozó oktatók búcsúztatásaként, támogatók ezrei csatlakoztak hozzájuk, és az esemény demonstrációvá nőtt, majd az SZFE épületének birtokba vételéhez vezetett. Az egyetemfoglalás 71 napig tartott, 2020. november 9-ig, amikor a kormány elrendelte az egyetemi épületek bezárását a koronavírus-járvány miatt, és a hallgatók a köz-

egészségügyi megfontolásokra tekintettel elhagyták az épületet.¹⁶ A blokádot rendszeres, a kollektív ellenállás lehetséges formáiról szóló találkozók előzték meg a hallgatók és oktatók szűk körének részvételével, az egyetemfoglalás alatti kollektív akciókban azonban az SZFE-hallgatók többsége részt vett, és intézményen kívüli támogatók ezrei csatlakoztak hozzájuk. Tanköztársaságot hoztak létre az önképzés céljával, az operatív döntések több száz hallgató részvételével zajló fórumokon

születtek. Az ellenálló diákok és tanáraik szakmai készségeiknek köszönhetően innovatív, kreatív színpadi eszközökkel szerveztek demonstratív performanszokat, utcai megmozdulásokat. Megszületett a FreeSZFE mozgalom.

Vidnyánszky Attila azt állította, hogy a demonstrációkat baloldali pártok irányították, és az egyetemet elfoglaló diákokat ismert baloldali aktivisták képezték ki. Ezzel szemben Upor László, az egyetem korábbi rektora, aki a modellváltás ellen tiltakozva mondott le pozíciójáról, úgy foglalt állást, hogy az akciók csak az autonómia védelméről szóltak.¹⁷ Bár a kormány nem vette figyelembe a demonstráló közösség követeléseit, és a modellváltás végbement az SZFE esetében is, a FreeSZFE mozgalom rendkívüli ellenállási történetként vésődött a demokratikus ellenzék kollektív emlékezetébe.

Számos külső szemlélő látta a FreeSZFE-t homogén közösségként mindkét oldalon. Kormánypárti hangok dekadens, liberális, erkölcsi romlásra hajla-

mos társaságként festették le a résztvevőket, miközben a támogatók közül sokan ártatlan és bátor szabadságharcosokként tekintettek rájuk, azzal a reménnyel, hogy a mozgalom majd felrázza a magyar társadalom lelkiismeretét, és elhozza a rendszerváltást. A FreeSZFE mozgalom kulcsszereplőivel készített interjúim során nyilvánvalóvá vált a csoporton belüli diverzitás. A tagok különbözőek voltak az életkorukat, a szakmai érdeklődésüket, az életmódjukat, politikai és vallási meggyőződéseiket, valamint a személyes történeteiket nézve. Ugyanakkor mind elkötelezettek voltak a kollektív ellenállás célja mellett, és mind a különböző vélemények és szempontok ütköztetésén alapuló egyeztetések mellett tették le a voksukat, ami előfeltétele volt a demokratikus közösségiségnek.¹⁸ Vajon miért döntöttek úgy egytől egyig, hogy konfrontálódnak a hatalommal, kockára teszik a személyes karrierlehetőségeiket, és kiállnak a művészeti szabadság és az egyetemi autonómia védelméért? Ez a kérdés forgott a fejemben, miközben a mozgalom vezetőivel beszélgettem.

AZ INTERJÚKBÓL SZÁRMAZÓ ADATOK KEZELÉSE ÉS ELEMZÉSE

A kvalitatív interjúkat 2022 februárjától áprilisig készítettem. A 15 interjúalany különböző életkorú volt (az interjúalanyaim közül 13-an 22 és 29 év közöttiek voltak, és volt egy 32 és egy 35 éves interjúalanyom), és különböző alap- és mesterképzéseken (pl. színház-, illetve filmrendező, forgatókönyvíró, dramaturg, színművész) vettek részt az SZFE-n. Egy közvetítő segített a kiválasztásukban, aki maga is aktív szerepet játszott a mozgalomban, és átfogóan látott rá a kulcsszereplőkre. Az interjúalanyokat a vezető szerepükre tekintettel választottam ki: például moderátorok voltak a fórumokon, tüntetéseket készítettek elő, vagy épp a hallgatói önkormányzat képviselőjében jártak el. A 1,5-2 órán át tartó, félig strukturált interjúk a jelen tanulmányban tárgyaltakon túli, szélesebb körben felmerülő témákra is kiterjedtek.

Az interjúvázlat négy témakört ölelt fel:

1. Vélemény a demokrácia hanyatlásáról és az ellenállásról, különös tekintettel a civil aktivizmusban való részvételre.
2. A mozgalom identitása.
3. A személyes motiváció körülményei (családi háttér, kognitív vagy érzelmi folyamat, személyes kockázatok mérlegelése).
4. Vélemény az európai és magyar történelemről és annak hazai oktatásáról.

A kvalitatív interjúk módszere kézenfekvő volt, hiszen a mozgalom vezetőinek személyes szemszö-

gére és felfogására voltam kíváncsi. Az interjúvázlatot rugalmasan használtam. Az interjúkat és azok adatait magam készítettem.

Minden interjú kezdetén írásbeli hozzájárulást kértem az adatok kezeléséhez, miután elmagyaráztam a kutatási célt és a tervezett lépéseket. Az interjúkra a legtöbb esetben magánkörnyezetben került sor (a saját otthonomban), vagy egyes esetekben az interjúalany által választott, csendes, nyilvános helyen, így a beszélgetések bizalmassága fizikai értelemben is biztosított volt.

Az adatokat tematikus elemzéssel dolgoztam fel a kutatási kérdések (a kollektív történelmi emlékezet megjelenése a történelemoktatásban mint a tudatos állampolgárságra hatást gyakorló tényező, illetve a történelmi reflexió szerepe a kollektív ellenállásban való részvételtől szóló döntés meghozatalában) nyomán. A tematikus elemzés módszere ideális volt, mivel lehetővé tette, hogy közelebbről ismerjem meg az ifjúsági ellenállási mozgalom vezetőinek személyes motivációit, tudását, és meghatározzam a kulcsfogalmakat (pl. családi történetek és kultúra mint a történelem ismeretének forrásai; az ellenállás aktív tagjainak felfogása a hatalom természetéről és az áldozatok szenvedéséről; a történelmi eseményektől való távolság; hatásos oktatási módszerek; politikai szocializáció és egyéni felelősség). Ez elősegítette az adatok értelmezését az átiratok feldolgozása során, valamint a kutatási kérdések szempontjából releváns információk azonosítását.¹⁹

A két hipotézis (a frontális és elidegenítő történelemoktatás nem fejt ki hatást a tudatos állampolgárságra; a történelmi reflexió releváns az ellenállásban való közreműködésről szóló döntés meghozatalakor) az első interjú tapasztalatain alapult, és az érvényességüket a kutatási kérdések keretei között, a kulcsfogalmakra fókuszálva vizsgáltam.

AZ INTERJÚKBÓL NYERT INFORMÁCIÓK

Az európai és magyar történelemre való reflexióról és az oktatásról a következő konkrét kérdések vezérfonala alapján beszélgettünk az interjúalanyokkal:

1. A 20. századi totalitárius és poszttotalitárius rezsimekhez kapcsolódó történetek ismerete megerősítette a társadalmi és politikai igazságtalanságokra való érzékenységet? Inspirált ez az ellenállásban való aktív részvételre?

2. A történelmi reflexió játszott bármilyen szerepet a mozgalom identitásában és stratégiaalkotásában?

3. Melyek voltak a legfontosabb információforrások a 20. századi történelmi események ismeretére nézve?

4. A hivatalos történelemoktatás mennyiben segítette elő a múltbéli elnyomó rendszerek működésére való érzékeny és tudatos reflexiót?

5. Milyen morális tanulságokat hordoznak az ezekhez a rendszerekhez fűződő, történelmi tapasztalatok, melyek érvényesek a mai magyar kontextusban?

A totalitárius és poszttotalitárius rezsimek ismerete mint a személyes motiváció forrása

Az interjúalanyok egyike sem állította, hogy a történelmi reflexió közvetlen hatást gyakorolt volna a társadalmi igazságtalanságok iránti érzékenységre vagy a mozgalomban való aktív közreműködésre. A 15 interjúalany közül 6 vélt közvetett hatást felfedezni. Egyikük sem idézett fel olyan konkrét történetet a múltbéli elnyomó rezsimek korszakából, amelyre tudatosan reflektált volna, miközben eldöntötte, hogy csatlakozik a mozgalomhoz. Ehelyett családi történeteket osztottak meg (például egy nagymama történetét, akit egy malomban rejtegettek a második világháború alatt, ami meghatározta az édesanya, és rajta keresztül az interjúalany személyiségét). Egyikük némileg homályos gondolatokat idézett fel a fiatalok ellenállásáról általában (az ellenállásra mint „szexi” attitűdre utalva). Említettek az ellenállást, ahogy az a popkultúrában jelenik meg (például az 1950-60-as évekbeli amerikai polgári jogi mozgalmat a hiphop zenével összefüggésben). Általános ismereteket osztottak meg az elnyomó rezsimek módszereiről és az áldozatok szenvedéséről (konkrét történetek említése nélkül). Egyetlen interjúalany állította, hogy a náci és kommunista korszakok ismerete hozzájárult ahhoz, hogy ellenálljon a hatalommal szemben.

Ezeket az önreflexión alapuló válaszokat hallva elgondolkodtam, hogy vajon miért játszik ilyen csekély szerepet a történelmi reflexió az ellenállásban való részvételre irányuló döntésben. Az interjúalanyok három magyarázattal szolgáltak:

1. Távolinak érzik a történelmi eseményeket, azok nem tűnnek relevánsnak a jelenlegi közállapotok, közügyek szempontjából. A távolságot szubjektív értelemben értették, egy interjúalany szerint a történelmi eseményekről elméletben gondolkodunk, beszél-

lünk, miközben a jelenlegi igazságtalanságok mély érzelmeket mozgósítanak.

2. Több interjúalany számolt be arról, hogy nem érdekelte őket a történelem, mielőtt személyes tapasztalatokat szereztek a hatalommal való konfrontációról. Az SZFE-t érő kormányzati támadások után kezdtek el foglalkozni a jogsértő rendszerekkel kapcsolatos történelmi eseményekkel. A hatalommal való személyes konfrontáció tette őket nyitottabbá a tudatosabb történelmi reflexióra. Olvasmányokat kaptak másoktól az egyetemfoglalás alatt (pl. Merle Üvegfal mögött c. regényét), demonstratív performanszt készítettek elő az 1956-os forradalom évfordulója kapcsán.

3. Harmadik okként azt említette egy interjúalany, hogy nem kellett párhuzamos történeteket keresni a történelemben, minthogy az SZFE ügyében mutatózó igazságtalanság nyilvánvaló volt.

Míg az interjúalanyok egyike sem látott közvetlen kapcsolatot a történelmi reflexió és a FreeSZFE mozgalomban való közreműködésről szóló döntés között, néhányan úgy nyilatkoztak, hogy másképp cselekedtek volna, ha nem tudtak volna a múltbéli elnyomó rezsimekről, és hogy mindenkinek el kellene gondolkodnia arról, hogy mi történt itt néhány évtizeddel ezelőtt.

Történelmi reflexió és a mozgalom identitása, stratégiaalkotása

A személyes motiváción túl felmerült bennem a kérdés, hogy a történelmi reflexió megjelent-e azokon az egyeztetéseken, ahol a mozgalom tagjai a lehetséges kollektív identitásukat, illetve az ellenállás megfelelő eszközeit keresték. Az interjúalanyok közül senki nem tudott felidézni olyan beszélgetést, ahol a történelem lett volna a figyelem középpontjában, sem a nyári előkészítő tervezés, sem az őszi egyetemfoglalás során tartott fórumok idejéről.

A történelmi párhuzamok nem képezték alapját valamiféle kollektív identitásnak. Több interjúalany kifejezetten hangsúlyozta, hogy nem vonna párhuzamot önmaguk és a „véresebb” idők (mint a holokauszt vagy az 1956-os forradalom) ellenállói között. Az egyikük a családi nevelésről beszélt; arról, hogy a korábbi rendszerekkel való tapasztalatok alapján sosem merülhetne fel otthon, hogy összehasonlítsák a náci és kommunisták alatt hozott emberi áldozatokat a jelenlegi kormánnyal szembeszegülő emberek helyzetével: „Másképp szenvedtek akkor az emberek, ne-

„*...nem csak diplomám nem lesz, de nem visznek el kivégezni.*” Ugyanakkor látnak párhuzamokat a múltbéli jogsértő és a jelenlegi illiberális rezsim között a morális értékek, a szabadság állami elnyomással szembeni védelmének jelentősége szempontjából.

A történelmi reflexió pragmatikus formában jelent meg az ellenállás megfelelő eszközeinek keresése során. Ez egy nagyon szűk szeletét érintette a közel-múltnak, elsődleges figyelemmel korábbi egyetemfoglalásokra és sporadikus eszmecserékkal általában az ellenállás történetiségéről. Szinte az összes interjúalany említette a *Blokada* című, Igor Bezinović által rendezett dokumentumfilmet, amely a 2009-es zágrábi egyetemfoglalásról szól, és amelyet együtt néztek meg a saját egyetemfoglalásuk alatt. Szinte mindannyian olvasták Szerđa Popović *Útmutató a forradalomhoz* című könyvét. Másrészt visszatérően hoztak szóba egy indiai hallgatót, aki megosztotta velük a saját hazai tapasztalatait egy filmiskola elfoglalása kapcsán.

Érdekes volt még az identitás szempontjából az SZFE oktatóinak magatartása a szakmai integritás és a hitelesség vonatkozásában. Az egyik interjúalany arra tért ki, hogy az oktatói kar egyes tagjai mint elismert művészek hogyan használják a történelmet a munkájuk során, hogyan játsszák el erkölcsi értékek bajnokainak szerepét a színpadon, miközben nem tesznek semmit a valóságban, ha ugyanazokat az értékeket kellene védelmükbe venni. Ez a kritika volt a Nemzeti Színház előtti flashmob konceptuális alapja is. Márai *A kassai polgárok* című drámájából olvastak fel részleteket, miközben a Nemzetiben éppen játszották a darabot Vidnyánszky Attila rendezésében.²⁰

Legfontosabb információforrások

A történelmi reflexiót az interjúalanyok nem vélték a személyes motiváció vagy a kollektív identitás elsődleges forrásának. A közvetett hatást illetően érdekelt, hogy általában véve melyek voltak a legfontosabb információforrásaik a 20. század történelméről, illetve az akkori elnyomó rezsimokról, és hogy a formális oktatás az információforrások közé tartozik-e. A következő információforrások kerültek szóba:

1. Az egyéni érdeklődés nyomán kézbe vett olvasmányokat 6 interjúalany említette. Számos könyvet és dokumentumot konkrétan felemlgettek, mint például Gábor Zoltán *Orgia* című, nyilas atrocitásokról szóló regényét, Térey János *Kazamaták* című,

1956-hoz kapcsolódó drámáját, illetve az Állambiztonsági Szolgálatok Levéltárát is megemlítették mint információforrást.

2. A popkultúra, illetve a filmek mint források 6 interjúalany esetében merültek fel. Külön említették Bertolucci *Álmodozók* című filmjét, a Fábri Zoltán rendezte *Ötödik pecsétet*, valamint a hiphop zenét.

3. Az iskolát 6 interjúalany említette bármely különös, konkrét élmény felidézése nélkül.

4. A családtagok és barátok 5 beszélgetés során kerültek szóba. Például az egyik interjúalany arról mesélt, hogy miként adta át a zsidó édesanyja a holokauszt történetét. Egy másik interjúalany a zsidó volt barátnőjét említette, aki a saját családi történeteit adta át, megint más a történelemtanár édesapját hozta fel, illetve említettek családi utakat különböző emlékhelyekre.

5. A színházról 3 interjúalany beszélt, külön említve a középiskolások bevonásával működő *Személyes történelem* színházi projektet, valamint a holokauszt emlékeire épülő, *Sóvirág* című táncelőadást.

Bár említés szintjén megjelent az iskola, a többi információforrásról részletekbe bocsátkozva beszéltek az interjúalanyok. Egyetlen konkrét, az iskolához vagy a történelemoktatáshoz kapcsolódó történet, élmény sem merült fel spontán módon. Egyetlen interjúalany jelentette ki, hogy a középiskolai történelemoktatás jelentős hatást gyakorolt a gondolkodására, de hozzáfűzte, hogy azon kevés kiváltságosokhoz tartozik, akik nagyon színvonalas történelemoktatást kaptak a középiskolában. Ezzel el is jutunk a történelemoktatásra irányuló konkrét kérdéshez.

Élmények a hivatalos történelemoktatás kapcsán

A 15 interjúalany közül mindössze 4-en állították, hogy magas színvonalú történelemoktatásban részesültek a középiskolában. Mind a 4-en budapesti, alapítványi vagy tehetséggondozásban kiemelkedő középiskolákba jártak. Az interjúalanyok egybehangzó benyomása, hogy a legtöbb középiskolában alacsony színvonalú a történelemoktatás; frontális, lexikai tudás átadását célozza a múlton való töprengést inspiráló történetek megosztása helyett. A tananyagban szereplő információk tömege miatt sok esetben az órákon el sem jutnak a 20. század második feléig. A történelmi eseményekkel kapcsolatos iskolai megemlékezéseket pedig formálisként, elidegenítőként írták le. Sporadikusak a pozitív tapasztalatok, me-

lyek általában egy adott tanár készségeihez, illetve a kötelező órákon kívüli foglalkozásokhoz kötődnek.

A tanárok következő pozitív tulajdonságait és módszereit említették: képes bensőséges, személyes hangvételben beszélni; összeköti a múltbéli eseményeket az aktuális közügyekkel; filmeket használ viták kiváltásához; áldozatok és elkövetők személyes történeteiről mesél; saját családi történeteket oszt meg; hangsúlyozza a történelmi események fontos mozzanatait.

Az interjúalanyok csupán néhány olyan emlékezetes oktatási módszert idéztek fel, melyek mélyre vészték a történelmi eseményekből adódó morális tanulságokat, és potenciálisan növelték a társadalmi és politikai igazságtalanságok iránti érzékenységet. Ezeket a ritka tapasztalatokat összekötötték a jelenlegi közállapotokkal, illetve egyenlőtlenségekkel kapcsolatos tudatossággal és az ellenállásra való nyitottsággal. Az egyik interjúalany például meg volt győződve arról, hogy egy, a holokauszthoz kapcsolódó tényellenőrző gyakorlat értette meg a diákokkal, hogy a közügyekről való tájékozódás az átlagpolgár feladata és felelőssége.

Több interjúalany véli úgy, hogy a személyes hangvétel és a diákok partnerként kezelése előfeltételei az érzékenyítésnek. Egyikük felidézett egy órát, ahová a tanár behozott egy menórát, és így mesélte el az édesapja történetét, aki éhen halt Auschwitzban. Egy másik interjúalany egy fakultatív történelemoktatási programra emlékezett vissza, ahol a diákok választhatták ki, hogy mely témákkal szeretnének foglalkozni. Ezután mind a tanár, mind ők felkészültek a választott témákból, és „egymástól tanultak” vitára bátorító környezetben.

Egy interjúalany kitért arra, hogy interjúk készítése és hallgatása segít a morális választási helyzetekről és az azokban adódó felelősségről való tanulásban. Ennek kapcsán egy október 23-áról szóló iskolai ünnepnapot idézett fel, amikor a szünetekben a diákoknak a saját nagyszüleikkel készített interjúi szóltak az iskolai hangszórókból.

Az interaktív foglalkozások ritkák a történelemórákon. Egyetlen interjúalany említett egyet, ami az aktív ellenállás érzését idézte elő. Egy március 15-i emléknapon, egy színpadvezető ötlete alapján, diákok egy kis csoportja berontott az órákra, és „kirángatták” a többi diákot, hogy csatlakozzanak a „forradalomhoz”.

A történelmi eseményekről szóló, dokumentarista olvasmányok feldolgozását olyan eszközként említették, mint ami az emberi történetek részleteit érzékletesen hozza közel az olvasókhöz.

A fenti eszközök a legtöbb magyar középiskolában nem tartoznak a történelemtanárok módszerei

közé. Ezáltal a történelem távoli marad, és az aktuális igazságtalanságokra való egyéni reflexió szempontjából irrelevánsnak tűnik, ahogy azt több interjúalany hangsúlyozta. Elgondolkodtató az egyik interjúalany felvetése a színvonalas történelemoktatás hiánya és az illiberális rezsim létezése közötti összefüggésről. Ez az interjúalany egy színvonalas történelemoktatást nyújtó középiskolába járt. Meglátása szerint az iskolában szerzett történelemtudása különösen érzékenyvé tette a társadalmi egyenlőtlenségek és a politikai igazságtalanság eseteire, és tudja, hogy ezzel a pozitív iskolai tapasztalattal a kiváltásos kevesek közé tartozik. Azon a kérdésen elmélkedett, hogy ha mindenki ilyen magas színvonalú oktatásban részesülne, vajon létezne-e a jelenlegi illiberális rezsim Magyarországon.

A múltbéli elnyomó rezsim morális tanulságai

Az első hipotézisemet visszaigazolták az interjúk. Eszerint a formális történelemoktatás jelenlegi formájában nem segíti elő az illiberális rendszerrel szembeni ellenállást. A másik hipotézist is meg kellett vizsgálnom közelebbről. A célom az volt, hogy kiderítsem, a 20. század történelmének (bármely forrásból származó) ismerete játszhat-e említésre méltó szerepet a hatalommal való szembeszállásról hozott egyéni döntésekben.

Megkértem az interjúalanyokat, hogy gondolkodjanak a náci és kommunista rendszerekről, és mondják el, hogy látnak-e a hozzájuk fűződő történelmi tapasztalatokban olyan morális tanulságokat, melyeket észben kell tartania a magyar állampolgároknak a jelenlegi politikai helyzetben. A válaszok azt mutatták, hogy a korlátozott hatású, formális történelemoktatásból és egyéb forrásokból származó történelmi ismeretek értékes egyéni megfontolásokat eredményeznek.

Voltak interjúalanyok, akik az elnyomó rendszerek ciklikusságáról gondolkodtak, összehasonlították azokat, és az állampolgárok visszatérő magatartásformáiról elmélkedtek. Annak a véleményüknek adtak hangot, hogy a magyar társadalom hozzácsokott az egyéni szabadságjogokat korlátozó kormányzati hatalomhoz, és sosem nőtt fel a demokráciához: *„Vannak olyan népek, országok, amelyekben örökletesek ezek a szar rendszerek. Kérdés, hogy át lehet-e ezeket lépni. A magyar emberek azért is cinikusak, mert olyan, mintha ezeket nem lehetne átlépni. Gondoljunk csak a fiatal Orbán Viktorra csillogó szemekkel, majd 30 év múlva...”*

A politikai apátia gyökerének látják, hogy a magyarok többsége úgy érzi, nincs beleszólása a politi-

kai döntéshozatalba, és az egyéni egzisztencia, jóllét fenntartására vagy létrehozására törekszik, és ennek érdekében elfogadja a hatalom játékszabályait. Az elnyomó rezsimmekhez szokott állampolgárok hajlamosak elfogadni egy paternalista kormányt, és elidegenedni a közügyektől amiatt a benyomás miatt, hogy úgysem lehet ráhatásuk a folyamatokra: „A társadalom kevésbé érzi felelősnek magát a sorsáért, és ez a kommunizmusban gyökerezik. A közügyekre úgy tekintenek, mint amiről majd az állam gondoskodik, és a társadalom gyerekstátuszban tanulta meg kezelni önmagát. [...] Törvénybe foglalnak dolgokat úgy, hogy nem nézik meg, hogy mi a valóság, hogyan működik

a társadalom. Ahelyett, hogy azért hoznának szabályokat, hogy a különböző társadalmi csoportok együtt tudjanak élni, maga a törvény alkot fogalmakat társadalmi konstrukciókról, mint például a család, a fogalomalkotás célja pedig, hogy ideológiai irányokat mutasson. Ez ismerős a történelemből, és erre érzékenyek kellene lenni.” – „Amikor nem volt valódi demokrácia, az szélsőségesen jogsértő helyzetekhez vezetett. [...]

Minden társadalmi közösség látja, hogy azok a rendszerek és gyakorlatok nem voltak helyesek. Ehhez képest mostanában sírógörcsök kerülgetnek, azt érzem, hogy a magyar társadalom és emberek semmit nem tanultak. Nem ismerik fel, hogy ez ugyanaz a mechanizmus, arrafelé haladunk.”

Az interjúalanyok különös hangsúlyt helyeztek a múltbéli totalitárius és a jelenlegi illiberális rendszerek közötti különbségtételre. Az egyéni attitűdre tekintettel több esetben hangzott el, hogy az ellenállás megtorlásának súlyosságában mutatkozó különbség nagyobb felelősséget helyez a mai állampolgárokra: „A durvább rendszerekhez képest ez a fajta szoft elnyomás lassan csinálja ki az embert. Lassú kivéreztetés, soha nem tudod, milyen következményekkel kell szembenézned. Karaktergyilkolnak, olyan törvényt alkotnak, ami lassan elpusztít.” – „[A múltbéli elnyomó rezsim tapaszlatatai azt mutatják, hogy] az ember erősebb, mint gondolja, mindig lehet ellenállni.” – „[A kulcskérdés, hogy] hol a határ? Mi az, amit még elviselsz, mikor vállalod be azt, hogy most már kockázat is jöhet, de fel kell állni? Fél éven keresztül ment az előkészületek során, hogy ez is vörös vonal, ez is vörös vonal, aztán birtelen egy estén elkezdődött az egyetemfoglalás. A társadalomnak ezt tanulnia kellene, hogy hol a határ, mikor kell fellépni, mert a helyzet már elfogadhatatlan.”

A kollektív cselekvés jelentősége is szóba került, miközben az autonóm cselekvés múltbéli és jelenle-

gi lehetőségeit és korlátait hasonlították össze: „A tanulság, hogy nem biztos, hogy eljut a véleményed a döntéshozókig, és ha fekete-fehéren igazad van, akkor sem születik feltétlenül olyan döntés, ami ennek megfelelne. A mi esetünkben is egyértelmű volt az egyetem elvételeinek igazságtalansága, de a fejünk felett eldöntötték. Ebben a helyzet hasonló a kommunizmushoz. Több energiával kell hangot hallatni, ez tennivalója lenne az átlagembernek. Kell, hogy elérjen az ellenállók közössége egy kritikus számot, hogy azt már ne lehessen ignorálni. Abban változott a helyzet, hogy nem ér olyan retorzió, mint régen, legfeljebb a munkahelyed vehetik el, de nem börtönöznek be.”

Az ellenállás képessége és szándéka nagyban múlik a közügyek intézésére vonatkozó tájékozottságtól. Egy illiberális rezsim működésének alapköve a kormányzati propaganda, mely torzított információkat közvetít tömegeknek. Az interjúalanyok az emberek manipulálásáról is beszéltek a náci és a jelenlegi illiberális rendszer összehasonlítása során. Kitértek az alapértékek, az igazság és a hatalom ütközésének eseteire, valamint a félelemre mint a hatalom megtartásának eszközére: „Mindenkinek egyénileg kell figyelnie arra, hogy ne tudja megvezetni a politika, hogy a közhangulat ne feledtesse el az alapvető értékeket. A holokauszt megmutatta, hogy az emberek megszűnnek embernek lenni más emberek szemében a tömegmanipuláció hatására. Tanulság, hogy a hatalom, az csak hatalom, az nem képvisel tehetséget vagy értéket, az szimplán egy erő. Ez ne tudja megtéveszteni az embert! [...] Hiába tudtuk, hogy az igazság a mi oldalunkon volt, vannak olyan reflexeink, hogy megijedünk a hatalomtól. Ebből a szempontból mindig erősíteni kellett egymást, emlékeztetnünk kellett egymást, hogy az agresszor magatartása elfogadhatatlan.” – „Mindig jobban félünk a hatalomtól, mint amennyire valóban kellene, és ez mindig a hatalmat szolgálja. Sokkal többször lehet nemet mondani, mint ahányszor nem lehet, még a mostaninál sokkal brutálisabb helyzetekben is.”

A TÖRTÉNELMI REFLEXIÓ JELENTŐSÉGE AZ IFJÚSÁGI ELLENÁLLÁSBAN

A jelen kutatás során a FreeSZFE mozgalom vezető tagjainak személyes motivációit vizsgáltam félig strukturált interjúk alapján. Arra jutottam, hogy míg a formális oktatás és a fakultatív oktatási programok

hathatnak a tudatos állampolgárságra, a kritikai gondolkodásra és a közügyekben való aktív részvételre,²¹ a magyar történelemoktatás jellemzően nem él ezekkel a lehetőségekkel a jelenlegi ifjúsági ellenállásra tekintettel. Ugyanakkor a kutatási eredmények azt is demonstrálják, hogy a történelmi reflexió releváns a kollektív ellenállásban való aktív közreműködésre irányuló döntéshozatal kognitív folyamatában.

Az iskolán kívüli források hatásosabbnak mutatkoztak a magyar formális történelemoktatáshoz képest. A legtöbb interjúalany spontán emlékeként olyan családi történeteket, illetve kulturális élményeket idézett fel, melyek morális tanulságokat rögzítettek bennük a kutatás szempontjából releváns történelmi események kapcsán. Inspirációs forrásként került szóba egy nagymama, akit egy malomban rejtegettek a második világháború alatt, valamint több további hozzátartozó, aki megosztotta a holokauszthoz vagy kommunizmushoz fűződő tapasztalatait. Ezek a történetek az áldozatok szenvedése iránti érzékenységet erősítették, és tudást közvetítettek a hatalom valódi természetéről. A polgárjogi mozgalom történetei merültek fel, mint a hatalommal való szembeszállás egyéni felelősséget tudatosító, inspirációs források. Az interjúalanyok részletesen tértek ki a náci és a kommunista rezsimről szóló szépirodalmi művekre, színdarabokra és filmekre. Egyikük sem idézett fel spontán módon olyan konkrét, történelemoktatáshoz kapcsolódó élményt, amely befolyásolhatta a jelen kormánnyal szembeni ellenállásra irányuló egyéni döntését. További specifikus kérdéseket kellett feltennem, hogy releváns emlékek felidézésére ösztönözsem az interjúalanyaimat. Erre a külön ráhatásra említettek sporadikus pozitív tapasztalatokat; olyan alkalmakat, amikor a tanárok oly módon adták elő bizonyos elnyomó rendszerek történetét, hogy az relevánsnak tűnt az aktuális közügyekre, az autonómia és az emberi jogok kérdéseire nézve. Ezek az alkalmak azért maradtak meg az emlékezetükben, mert a tanár személyes hangon szólította meg őket (egyéni készségek tényezője), helyi történetekről hallottak szemléletes részleteket (interjúkon, illetve dokumentarista jelentéseken alapuló foglalkozások), vagy a foglalkozások interaktív, bevonó jellegűek voltak (például tényellenőrző gyakorlatok, szerepjáték). Ezek a pozitív tapasztalatok az egyes tanárok személyes tehetségén múltak, illetve a kötelező oktatáson kívüli vagy a hangsúlyos társadalomtudományi nevelést nyújtó, élvonalbeli középiskolákban szervezett programokhoz kapcsolódtak. Az

A MAGYAR EMBEREKET A LEGTÖBB INTERJUALANY OLYAN TÁRSADALOMKÉNT LÁTJA, AMELY HOZZÁSZOKOTT AZ EMBERI JOGOKAT, EGYÉNI ÉS INTÉZMÉNYI AUTONÓMIÁT SÉRTŐ KORMÁNYOKHOZ

említett vagy azokhoz hasonló hatásos módszerek alapvetően nincsenek beépítve a kötelező történelemoktatás rendszerébe.

A kutatási eredmények visszaigazolták a hipotézist, miszerint a kollektív történelmi emlékezet, ami alapvető jelentőségű a politikai szocializáció szempontjából,²² nem jelenik meg oly módon a magyar történelemoktatásban rendszerszinten, hogy számottevően hozzájáruljon az aktív és tudatos állampolgársághoz, valamint a jelen illiberális rezsimmel szembeni ellenálláshoz vezessen. Épp ellenkezőleg: a kötelező történelemórák és iskolai megemlékezések sokszor elidegenítő hatást gyakorolnak a történelmi tapasztalatok vonatkozásában. Ezáltal a történelemoktatás során nem aknázzák ki a tudatos és aktív állampolgári attitűdre való ösztönzésre és a politikai apátia megelőzésére vonatkozó lehetőségeket.²³

A második kutatási kérdésem az volt, hogy a történelmi reflexió játszik bármilyen szerepet az aktív ellenállásra vonatkozó egyéni döntéshozatal kognitív folyamatában. Kiindulásképpen rögzítendő, hogy az interjúk során gyűjtött adatok azt sugallják, hogy ez a döntési folyamat sokkal inkább érzelmeken, mint tudatos eszmefuttatáson alapul. Másfelől azon válaszok alapján, melyeket az interjúalanyok tudatos önreflexió alapján adtak – miközben szubjektív értékelést nyújtottak az előzetes történelemtudásuk és az ellenállásra irányuló döntés közötti oksági összefüggésről –, úgy tűnik, hogy a történelmi reflexió hatásos tényező lehet(ne). A kutatási eredmények alátámasztották a második hipotézist, miszerint a történelmi reflexió jelentékeny relevanciával bír a tiltakozásban való közreműködésre vonatkozó döntést illetően. Számos interjúalany számolt be arról, hogy távol érzi magát a történelmi eseményektől, ehhez képest az akadémiai autonómiát ért kormányzati támadásokhoz fűződő igazságtalanságok mély érzéseket váltottak ki benne. Míután azonban konkrétan kérdeztem őket a múltbéli elnyomó rezsim és a jelenlegi illiberális rezsim közötti hasonlóságokról és különbségekről, valamint ezen rezsim hatásáról a társadalom működésére, mindannyian olyan válaszokat adtak, melyek érzékeny tudatosságot tükröztek a múlt jelenleg is érvényes morális tanulságai vonatkozásában.

Ezek a válaszok magukba foglaltak részletes észrevételeket a náci és kommunista rendszerek jogsértéseit elszenvedő áldozatok helyzetéről; az életveszélyről, ami az egyéni ellenállással járt, és ezzel ösz-

szehasonlításban a mai, ellenállásra sokkal nyitottabb egzisztenciális térről. Minden interjúalany beszélt az egyéni szabadságjogok védelmének jelentőségéről mind a múltbéli, mind a jelenlegi rendszerrel összefüggésben, valamint ebben az állampolgári bátorság és az emberi értékek tudatosításának szerepéről a kormányzati propaganda által közvetített üzenetekkel szemben. Egy különösen érdekes észrevétel összekötötte a szakmai integritást a hatalommal való szembehelyezkedéssel a társadalmi és politikai igazságtalanság eseteiben: az Oscar-díjas *Mefisztó* országában nyilvánvalónak kell lennie az összefüggésnek. Henrik, a főszereplő náci támogatással építette karrierjét; mondván, hogy ő csak egy színész, nincs dolga a politikával. Az egyik interjúalany szóba hozta azokat az SZFE-n oktató tanárokat, akik nem hallatták hangjukat az egyetem autonómiáját ért kormányzati támadások idején. Bár a színpadi munkájukban felhasználják a történelmet, a valóságban nem cselekednek annak ma is érvényes morális tanulságaira tekintettel.

Volt olyan interjúalany, aki jogsértő rendszerek ciklikus váltakozásaként tekint a 20. századi totalitárius, poszttotalitárius és a jelenlegi illiberális rezsim történetére, ami meghatározza a politikai szocializációt. A magyar embereket a legtöbb interjúalany olyan társadalomként látja, amely hozzászókkott az emberi jogokat, egyéni és intézményi autonómiát sértő kormányokhoz. A kormányok paternalista megközelítéssel gyakorolják a hatalmat, így a társadalom tagjai nem érzik felelősnek magukat a közügyek alakulásáért. Az interjúalanyok reflektáltak a politikai apátiára mint a demokrácia hanyatlásának elemére,²⁴ és a hatalommal való szembehelyezkedés egyéni felelősségére a történelmi tapasztalatok fényében. Szóba kerültek a megkésett és nem hatékony civil tiltakozás következményei azzal a fájdalmas gondolattal együtt, hogy a magyar társadalom nem tanult a múltbéli élményekből, és „ugyanabba az irányba haladunk”.

A jelen kutatás korlátai nyilvánvalóak. Bár rengeteg hasznos adatot gyűjtöttem a félig strukturált mélyinterjúk készítése során, azonban nem lehet általánosítani az eredmények alapján. Ugyanakkor a kutatási eredmények átültethetők, és felhasználhatók olyan kutatásokban, melyek az ifjúsági ellenállás mögötti személyes motiváció gyökereit vizsgálják jogsértő rezsimok összefüggésében. További kutatásnak lenne érdemes feltárnia, hogy miként fejleszthetők az oktatási módszerek, hogy elősegítsék az összehasonlító gondolkodást a demokrácia hanyatlásával és a hatalomkoncentrációval szembeni küzdelem múltbéli és aktuális vonatkozásaira tekintettel. Nyilvánvaló további lépést jelenthet a kutatás folytatása más ma-

gyarországi ifjúsági ellenállási mozgalmak tagjaival, illetve a közép-kelet-európai régió más (hasonló történelmi tapasztalatokkal rendelkező) országaiban kollektív ellenállást gyakorló fiatal közösségekkel, azaz a céllal, hogy feltárjuk a történelemoktatási módszerek fejlesztésének szükségességét a demokratikus intézmények helyreállítása, illetve megerősítése érdekében.

JEGYZETEK

- * Köszönöm az elgondolkodtató beszélgetéseket interjúalanyaimnak, Antal Bálintnak, Bagossy Júliának, Bódi Zsófinak, Csernai Mihálynak, Dohy Balázsnak, Elefánti Emmának, Hámor Annának, Heppes Áronnak, Kabdebon Dominiknak, Milovits Hannának, Soltészky Ráhelnek, Szentpéteri Áronnak, Vermes Dorának, Veszelyovszki Jankának és Zsille Sárának. Megtiszteltek a bizalmukkal. Különös hálával tartozom Aujeszky Nórának, aki nélkül nem érhettem volna el az interjúalanyaimat. Lenyűgözött a segítőkészsége és gondossága.
1. Jacqueline BRIGGS: *Young People and Political Participation*, London, Palgrave Macmillan, 2017, 4–5.
 2. Ayo OYELEYE: Lost and found? Globalised neoliberalism and global youth resistance, *Critical Arts*, 2014/1, 59.
 3. BRIGGS (1. vj.) 66–69.
 4. BÍRÓ-NAGY András – SZABÓ Andrea: *Youth Study Hungary 2021: Discontent, Polarisation, Pro-Europeanism*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022, 52–56.
 5. *Youth Resistance Research and Theories of Change*, eds. Eve TUCK – K. Wayne YANG, New York, Routledge, 2014.
 6. Az egyén társadalmi helyzetének megfelelő, társadalmi mintákról való tanulási folyamata, melyet különböző társadalmi szereplők és intézmények határoznak meg, és mely kialakítja az egyén politikai összefüggésekhez való viszonyát. – Virginia SAPIRO: Not Your Parents' Political Socialization: Introduction for a New Generation, *Annual Review of Political Science*, 2004/7, 3; Nicolle PFAFF: Youth culture as a context of political learning, *Youth*, 2009/2, 169.
 7. Eunjung MYOUNG – Pey-Yan LIU: Adolescents' Political Socialization at School, Citizenship Self-efficacy, and Expected Electoral Participation, *Journal of Youth and Adolescence*, 2022, 1306; Frank REICHERT – Murray PRINT: Civic participation of high school students: the effect of civic learning in school, *Educational Review*, 2018/3, 319; Ian DAVIS – Mark EVANS: Encouraging Active Citizenship, *Educational Review*, 2002/1, 70–71; Jen WEISS: Valuing youth resistance before and after public protest, *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 2011/5, 595–599.

8. Henry E. BRADY – Sidney VERBA – Key Lehman SCHLOZMAN: Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation, *The American Political Science Review*, 1995/2, 273.
9. Saifuddin AHMED – Teresa GIL-LOPEZ: Incidental news exposure on social media and political participation gaps: Unraveling the role of education and social networks, *Telematics and Informatics*, 2022, 101764, 4; PFAFF (6. vj.) 168; William A. GALSTON: Civic Education and Political Participation, *Political Science and Politics*, 2004/2, 263–266; Joseph E. KAHNE – Susan E. SPORTE: Developing Citizens: The Impact of Civic Learning Opportunities on Students' Commitment to Civic Participation, *American Educational Research Journal*, 2008/3, 740–743, 754–757; Avril KEATING – Jan Germen JANMAAT: Education Through Citizenship at School: Do School Activities Have a Lasting Impact on Youth Political Engagement? *Parliamentary Affairs*, 2016/2, 423–424; Joana LOPES – Thomas BENTON – Elizabeth CLEAVER: Young people's intended civic and political participation: does education matter? *Journal of Youth Studies*, 2009/1, 13–14; Nathan MANNING – Kathy EDWARDS: Does civic education for young people increase political participation? A systematic review, *Educational Review*, 2014/1, 40–41.
10. MYOUNG–LIOU (7. vj.) 10–11.
11. 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 13–13/A.
12. Európai Bizottság kontra Magyarország, C-66/18, az Európai Unió Bírósága 2020. október 6-án kelt ítélete.
13. ENYEDI Zsolt: Democratic Backsliding and Academic Freedom in Hungary, *Perspectives on Politics*, 2018/4, 1067–1074.
14. PAP András László: Academic Freedom: A Test and a Tool for Illiberalism, Neoliberalism, and Liberal Democracy, *The Brown Journal of World Affairs*, 2021/2, 2–18; Andrew RYDER, *The Challenge to Academic Freedom in Hungary: A Case Study in Authoritarianism, Culture War and Resistance*, De Gruyter, 2022; Kováts Gergely – Rónay Zoltán, *Academic Freedom in Hungary*, Budapest, CEU, 2021; DRINÓCZI Tímea: Loyalty, Opportunism and Fear – The forced privatization of Hungarian universities, *Verfassungsblog*, 2021. február 5., <https://verfassungsblog.de/loyalty-opportunism-and-fear/>.
15. URFI Péter: Felmérés: az SZFE hallgatóinak 100 százaléka elutasítja, ahogy az egyetem Vidnyánszkyék kezébe került, *444.hu*, 2020. augusztus 31., <https://444.hu/2020/08/31/felmeres-az-szfe-hallgatoinak-100-szazaleka-elutasitja-abogy-az-egyetem-vidnyanszkyek-kezebe-kerult>.
16. FREI Balázs: After 71 Days, Theatre Uni Blockade Ends Due to New Coronavirus Restrictions, *Hungary Today*, 2020. november 11., <https://hungarytoday.hu/szfe-barricade-blockade-restrictions/>.
17. SZUROVEZC Illés: Vidnyánszky: Az SZFE tüntetés a baloldali pártok kampánynyitója volt, *444.hu*, 2020. október 27., <https://444.hu/2020/10/27/vidnyanszky-az-szfe-tuntetes-a-baloldali-partok-kampanynyitoja-volt>.
18. Kathleen Knight ABOWITZ: A Pragmatist Revisioning of Resistance Theories, *American Educational Research Journal*, 2000/4, 885.
19. Alan BRYMAN: *Social Research Methods*, Oxford University Press, 2016, 584–589.
20. Fidelio: Flashmobot szerveztek a Nemzeti elé az SZFE diákjai, *Fidelio*, 2020. szeptember 22., <https://fidelio.hu/szinhaz/flashmobot-szerveztek-a-nemzeti-ele-az-szfe-diakjai-157996.html>.
21. AHMED–GIL-LOPEZ (9. vj.); PFAFF (6. vj.); GALSTON (9. vj.); KAHNE–SPORTE (9. vj.); KEATING–JANMAAT (9. vj.).
22. MYOUNG–LIOU (7. vj.).
23. BRIGGS (1. vj.).
24. OYELEYE (2. vj.).

FÓRUM

„Összességében az Országgyűlés munkájában való részvétel adott is valamit a nemzetiségeknek: a szószólók esetében a formális jogokon kívüli az informális, folyosói lobbizás és forrásszerzés lehetőségét, valamint egy állandó parlamenti bizottságot, amely nem csupán hasznos interetnikus fórumként szolgál, hanem hozzájárult a nemzetiségi érdekek látványosabb megjelenítéshez is miközben a nemzetiségi választók számottevő része nincs ösztönözve identitásának felvállalására, hiszen a szószólókra leadott szavazataik nem hasznosulnak.”

(Dobos Balázs)

„Amíg a kétharmados többséget birtokló politikai erő a haszonélvezője a nemzetiségi képviselőket eltorzító szisztémának, aligha érdemes annak demokratizálására számítani – hiába hever a lábunk előtt a megoldás receptje.”

(László Róbert)

„Megítélésem szerint a szabályozás keretében elengedhetetlen az adott – politikailag homogén egységként nem kezelhető – nemzetiségi közösségeken belüli verseny lehetőségének megteremtése, ami lehetővé teszi, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok ne kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzatuk által állított, zárt nemzetiségi listájukra adhassák le szavazatukat.”

(Kiss Balázs)

MOBILIZÁCIÓ ÉS DEMOBILIZÁCIÓ

A NEMZETISÉGI RÉSZVÉTEL FŐBB TAPASZTALATAI AZ ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOKON*

A 2022-es év történései, mindenekelőtt a roma nemzetiségi listaállítás és ezáltal a szószólói vagy a kedvezményes parlamenti mandátum meghíúsulása az ország legnépesebb kisebbsége számára, az országgyűlési választások eredményei, majd utóbb az EJEB által novemberben közzétett döntés a *Bakirdzi és E. C. Magyarország elleni* ügyében,¹ ismételten ráirányították a figyelmet a nemzetiségek parlamenti részvételének keretét adó, a 2010-es évek elején kialakított rendszer problémáira. Ezeknek a kérdéseknek a tárgyalása azonban nem különíthető el a választási rendszer további elemeinek a vizsgálatától.

A roma nemzetiségi listaállítás kudarcá kapcsán fontos fejleménynek bizonyult, hogy a választásokat megelőzően, 2021. november elejére a nemzetiségi választói névjegyzékben az országgyűlési választásokra is kiterjedően regisztrált roma választók száma 33 ezer fő fölé emelkedett, és ezzel mintegy ezer fővel meghaladták az ugyanígy regisztrált német választók számát, akik a korábbi választáson teljes jogú nemzetiségi mandátumhoz tudták juttatni a listavezető Ritter Imrét. Ugyanezen hónapban, az Országos Roma Önkormányzat közgyűlésének utóbb megsemmisített listaállítását kommentálva, többen előrevetítették a német melletti második, roma nemzetiségi mandátum lehetőségét is a tavaszi választásokon.² A két korábbi választás adatait alapul véve azonban még ez a szám is valószínűsíthetően kevés lett volna a kedvezményes kvóta eléréséhez. 2014-ben ugyanis 72%, 2018-ban pedig 74% volt a nemzetiségek átlagos részvétele az országgyűlési választásokon, közülük viszont a roma választók részvétele volt a legalacsonyabb, 46%, ami négy évvel később sem érte a 48%-ot. Ráadásul a nemzetiségi átlagot messze meghaladó volt a roma nemzetiségi listára leadott érvénytelen szavazatok aránya: 2014-ben közel 29%, 2018-ban pedig már több mint 35%(!). Az utóbbi választás esetében közel 250 szavazókörben a roma nemzetiségi listára le-

adott szavazatok mindegyike érvénytelen volt. Az érvénytelen voksok ilyen magas részaránya, illetve a jelenség okainak felderíthetlensége – tekintve, hogy maga a választó kevésbé tud hibázni akkor, ha csak egy rubrikába lehet ikszelnie – mindenesetre tovább növeli a rendszerrel kapcsolatos kérdőjelek számát. Ezek a tényezők aligha voltak komolyan számításba véve a következő hetek listaállítást övező politikai küzdelmeiben, amelyek végül a roma nemzetiségi listaállításának meghíúsulásához vezettek.³ Másrészt a teljes képhez hozzátartozik, hogy az EJEB ítélete számos körülmény és jogszabályi előírás figyelmen kívül hagyásával, egyes jogszabályhelyek téves interpretálásával, valamint a diszkrimináció megállapításának korántsem világos indoklásával együtt⁴ jutott arra az összességében helyes következtetésre, hogy jogsértő ez esetben a szavazatok titkosságának a sérelme, a valódi választási lehetőség elmaradása, illetve az, hogy a kedvezményes kvóta feltételeinek való megfelelés a nemzetiségek túlnyomó többsége számára gyakorlatilag esélytelen.

Miközben a kedvezményes parlamenti képviselő megteremtése a kisebbségek egyik legfőbb politikai-közjogi törekvésévé vált 1990 után,⁵ az 1990-ben módosított alkotmány azon megfogalmazása vitatottnak bizonyult, hogy „a Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják”⁶ – hogy a jogalkotó a képviselőbe vajon beleértette-e a parlamenti képviselőt is, és ennél fogva fennállt-e ezzel kapcsolatban mulasztásos alkotmány-sértés. Az 1993-as kisebbségi törvény már világosabban fogalmazott, amikor kimondta, hogy: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.”⁷ Azonban a későbbi ciklusokban kidolgozott különféle megoldási javaslatok egyike sem kapta meg a kellő támogatást. A nemzetközi szervezetek országjelentéseiben leginkább csak ezen önkötelezés betartásának elmaradása miatt fogalma-

AZ UTÓBBI VÁLASZTÁS ESETÉBEN KÖZEL 250 SZAVAZÓKÖR-
BEN A ROMA NEMZETISÉGI
LISTÁRA LEADOTT SZAVAZA-
TOK MINDEGYIKE ÉRVÉNYTE-
LEN VOLT. AZ ÉRVÉNYTELEN
VOKSOK ILYEN MAGAS RÉSZ-
ARÁNYA, ILLETVE A JELENSÉG
OKAINAK FELDERÍTHETLENSÉGE
– TEKINTVE, HOGY MAGA A
VÁLASZTÓ KEVÉSSÉ TUD HI-
BÁZNI AKKOR, HA CSAK EGY
RUBRIKÁBA LEHET IKSZELNIE
– MINDENESETRE TOVÁBB NÖ-
VELI A RENDSZERREL KAPCSO-
LATOS KÉRDŐJELEK SZÁMÁT

zódott meg bírálat.⁸ Nemzetközi szinten tehát – tekintve, hogy az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében megfogalmazott, a közügyekben való hatékony részvétel biztosítására vonatkozó követelmény mellett nincs más, részletesebb és kötelező erővel bíró nemzetközi előírás – az ezirányú ajánlások is leginkább arra szoríthatnak, hogy az érintett országok a helyi sajátosságaik, többek között a választási rendszereik figyelembe vételével miként törekedjenek arra, hogy a választók akarata minél inkább kifejezésre jusson a döntéshozó testületekben. Olyan mechanizmusokra van szükség, amelyek lehetőséget biztosítanak egyáltalán magára a kisebbségi részvételre, és ezáltal a döntések befolyásolására.⁹

A gyakorlati megvalósításnak számos példája akad, a kisebbségi pártok nyilvántartásba vételének megkönnyítésétől kezdve a garantált parlamenti helyekig, csak a környező országokat tekintve. A legerjedtebbnek ebben a körben a bejutási küszöb csökkentése vagy eltörlése számít az összes kisebbség vagy egyes kisebbségek számára az arányos vagy a vegyes választási rendszerek listás ágán, ilyen megoldásokkal találkozunk Lengyelországban, Montenegróban, Németország Schleswig-Holstein tartományában és Szerbiában. Horvátországban, Koszovóban, Romániában és Szlovéniában viszont garantált képviselő van a kisebbségeknek, jöllehet, a horvát és szlovén rendszerben a kisebbségi képviselőket az arányostól eltérően, többségi módon választják meg, Romániában pedig egyfajta alternatív küszöb érvényesül a gyakorlatban a magyaron kívüli kisebbségek szervezetei számára az alsóházban. Bosznia-Hercegovinában, a bosnyák–horvát Föderáció parlamentjének felsőházában is garantált helye van a kisebbségeknek, ám a mandátumhoz jutásuk közvetett úton történik. Az említett példák mind megvannak a maguk sajátosságai és ellentmondásai, a magyarországi viszonyokra való átvihetőségük pedig meglehetősen kérdéses. Az arányos ágon a bejutási küszöb eltörlése vagy csökkentése szükségszerűen felerősítené azokat a vitákat, hogy mely civil szervezetek minősülnek kisebbségi szervezetnek – hogy nem indulnának-e alkisebbségi szervezetek a kedvezményes mandátumért. Továbbá, aligha van napjainkban politikai realitása akár a felsőház bevezetésének, akár mind a 13 fenntartott, teljes jogú kisebbségi mandátumnak. A környező országokban ráadásul kevés összehasonlítható empirikus adat áll ren-

A KÖRNYEZŐ ORSZÁGOKBAN RÁADÁSUL KEVÉS ÖSSZEHA-SONLÍTHATÓ EMPIRIKUS ADAT ÁLL RENDELKEZÉSRE ARRA VONATKOZÓAN, HOGY A MEGVÁLASZTOTT KISEBBSÉGI KÉPVISELŐK A PUSZTA JELENLÉTÜK MELLETT KÉPESEK-E BEFOLYÁSOLNI – ÉS HA IGEN, MENNYIBEN – A KÖZÖSSÉGEIKET ALAPJAIBAN ÉRINTŐ DÖNTÉSEKET, AZAZ, HOGY MENNYIRE HATÉKONY A KÉPVISELETÜK

delkezésre arra vonatkozóan, hogy a megválasztott kisebbségi képviselők a puszta jelenlétük mellett képesek-e befolyásolni – és ha igen, mennyiben – a közösségeiket alapjaiban érintő döntéseket, azaz, hogy mennyire hatékony a képviselőjük. A fenti mechanizmusok alkalmazásának van olyan veszélye is, hogy a kisebbségi képviselő egyfajta „zárvány” lesz, ami nem ösztönzi a többi pártot a kisebbségi érdekek felkarolására, vagy kirakatintézménnyé válik, amivel az illető ország kisebbségpolitikájának nemzetközi standardokat felülmúló voltát lehet propagálni.

A magyarországi nemzetiségek saját jogú és kedvezményes képviselőjének szükségességével, indokoltságával, majd pedig kivitelezésével kapcsolatban egyaránt felmerültek mind alkotmányossági, képviselőtelméleti, mind pragmatikus-politikai aggályok, kezdve azzal, hogy az összetett, érdektagolt társadalmi viszonyokból miért pont a nemzetiségek érdekeit kell intézményesen kiemelni és megjeleníteni.¹⁰ A kritikák másik csoportja a jogalanyiságra vonatkozik, vagyis arra, hogy továbbra sincs kizárva az etnobiznisz lehetősége, hiszen bármely választásra jogosult magyar állampolgár – kizárólag önbevallás alapján, valós kötődés nélkül – nyilatkozhat úgy, hogy az adott közösséghez tartozik, és szavazhat a nemzetiség listájára.¹¹ Ugyancsak többen foglalkoztak azzal, hogy a kedvezményes mandátumszerzés mennyiben sérti a választójog általánosságát és egyenlőségét,¹² titkosságát,¹³ a szabad jelölt- és listaállítást, a népképviselő elvét, valamint a képviselői mandátum egyenlőségét és szabadságát.¹⁴ A részben már a gyakorlati működést érintő kritikák azt az eshetőséget is számba vették, hogy egy kisebbségi képviselő tettei, döntései kedvezőtlen fényt vetnek az általa képviselt közösségre; valamint azt, hogy kiélezett politikai viszonyok esetén a kisebbségi képviselő akár a mérleg nyelve szerepbe is kényszerülhet.¹⁵

Mindezek mellett kiemelnék a jelen keretek között egy további fontos kritikai szempontot; azt, hogy a rendszer a legnagyobb lélekszámú nemzetiségeket, legfőképp a németeket és a romákat kivéve nemigen ösztönöz a nemzetiségi identitás közéleti felvállalására, a szélesebb körű választói részvételre, illetve a nemzetiségi szószólók kellő választói háttérének, reprezentativitásának és legitimitásának a megteremtésére. Másként fogalmazva: egyfelől, a rendszer kialakítása során érződött valamilyen szintű törekvés a parlamenti képviselő és részvétel – hazai és külföldi

kritikákat egyaránt kiváltó – rég fennálló megoldatlanságának rendezésére. Másfelől viszont a Nemzeti Együttműködés Rendszere keretei között minderre oly módon került sor, hogy a jelenlegi, a többségi elemet felerősítő választási rendszerben a parlamenti többség sorsa leginkább az egyéni választókerületekben dől ugyan el, a nemzetiségi választók – és közülük is elsősorban a legnagyobb lélekszámú, politikailag releváns nemzetiség tagjai, a pártok által gyakorta könnyen mozgósíthatónak tartott romák – azért mégis inkább a pártlistákra való szavazást részesíték előnyben. Meglehet, hogy a szabályok a nemzetiségek vélt vagy valós érdekeire is reflektálnak, vagyis arra, hogy számos szomszéd országgal ellentétben Magyarországon aligha voltak jelei a jelentős méretű etnopolitikai mobilizációnak, az etnikai – az 1998-ban induló Nemzetiségi Fórum kivételével mind roma – pártok egyike sem tudott mandátumot szerezni a korábbi választásokon. Azonban az, hogy a szószólók megválasztása nincs minimális érvényességi küszöbhez kötve, szükségszerűen felveti a reprezentativitás és legitimitáció kérdését.

Az etnikai szavazás gyakorta nem írható le a racionális választás magyarázataival, de érdemes végiggondolni, hogy egyáltalán mennyiben érdemes egy nemzetiségi választónak a jelen magyarországi keretek között regisztrálnia és elmennie szavazni. A nemzetiségi részvétel lehetséges akadályai és ösztönzői sorában elsőként az a szempont látható, hogy ha nemzetiségi minőségében kíván valaki részt venni az országgyűlési választásokon, azt csak némi többleterőfeszítéssel, nyilatkozattétellel teheti meg, sőt, a regisztráció alapesetben csak a nemzetiségi önkormányzati választásokon való részvételre terjed ki. Nem zárható azért ki, hogy van, hogy aki már magától a nyilvántartásba vételtől, illetve a szavazókörben a hovatartozásának nyilvános felvállalásától is idegenkedik,¹⁶ és ez visszatarthatja a regisztrációtól. Továbbá, a nyilatkozat beküldésének kérdése választásra kényszeríti az érintettet abban a tekintetben, hogy a nemzetiségi identitását vagy a politikai-ideológiai preferenciáit helyezi-e előtérbe, vagyis, hogy a nemzetiségi vagy a pártlistára szavaz-e inkább. Nincs lehetősége a többes identitás kifejezésére, noha a magyarországi nemzetiségek túlnyomó többségét ez jellemzi – döntően nemzetiségi és magyar kettős identitás –, sem pedig arra, hogy egy esetleges közös nemzetiségi listát támogasson, noha az utóbbi nagyobb bejutási esélyekkel is kecsegtetne. Le kell mondania a pártlistára való szavazásról, és csak a

MAGYARORSZÁGON ALIGHA VOLTAK JELEI A JELENTŐS MÉRETŰ ETNOPOLITIKAI MOBILIZÁCIÓNAK. AZ ETNIKAI – AZ 1998-BAN INDULÓ NEMZETISÉGI FÓRUM KIVÉTELÉVEL MIND ROMA – PÁRTOK EGYIKE SEM TUDOTT MANDÁTUMOT SZEREZNI A KORÁBBI VÁLASZTÁSOKON

nemzetisége egyetlen listájára szavazhat; nem választhat alternatívák közül, miközben a nemzetiségek többsége esetében nincs valós esélye a kedvezményes mandátumszerzésre. Az a megoldás, hogy az országos önkormányzat az egyedüli listaállító, úgy tekint a nemzetiségekre, mintha azok homogén egységek lennének, miközben számos országos testületben – az arányos választásukból is adódóan – több különböző szervezet képvisel egy-egy nemzetiséget, nem beszélve arról, hogy még ott is lehetnek a képviselők között ellentétek, ahol egy közös listán nyertek mandátumot. Visszatartó erővel bírhat tehát, ha a választó történetesen kisebbségben van a közösségén belül, nem szimpatizál a közgyűlési helyek többségét birtokló kisebbségi szervezettel vagy a listavezető személyével. Ráadásul, ha a választásokon nő a részvétel, akkor a magasabb részvétel még tovább emeli a nemzetiségek számára a kedvezményes kvótát. A nemzetiségi szószóló – akinek a megválasztása reálisabb cél, mint a teljes jogú nemzetiségi mandátum megszerzése – pedig a lista első jelöltje lesz akár egyetlen érvényes szavazat nélkül is, tehát még az sem szükséges a pozícióba kerüléshez, hogy legalább az illető saját magára szavazzon.

Az is kérdés, a másik oldalról nézve, hogy a jelölt szervezetek, vagyis az országos önkormányzatok maguk mennyiben érdekeltek a mozgósításban – a választók regisztrációjára és szavazásra buzdításában –, kiváltképp akkor, ha csak a szószólói tisztség elérésének esélye adott számukra. A választásokon való induláshoz, a jelöltállításához az esetek többségében kevesebb mint tucatnyi támogató is elegendő volt. De hogy ne elégedjenek meg ennyivel, a szószóló legitimitációján, presztízsén kívül valamelyest akár a szélesebb körű nemzetiségi mobilizáció irányába hathat az a körülmény, hogy a nemzetiségi listák jelentős részben a regisztrált választóik arányában részesülnek kampánytámogatásban;¹⁷ megemlítendő azonban, hogy a támogatás megállapítását és folyósítását követően még kérhették a nemzetiségi választói névjegyzékből való törlést az azon szereplők. Ilyen körülmények között – arra való tekintettel, hogy a nemzetiségi listára leadott szavazat nem hasznosul – Bodnár Eszter szerint a legracionálisabb megoldás az érintett választók számára az lehet, ha a nemzetiségi lista felállítását követően visszajelentkeznek, és a pártlistás szavazást választják.¹⁸ Megjegyzendő, hogy a mandátumszerzésre matematikailag esélyes roma kisebbség körében előzőleg felmerült egyfajta „regisztrációoptimalizálás” gondolata,¹⁹ vagyis az, hogy

tulajdonképpen elegendő lenne ahhoz, hogy a lista-vezető megszerezze a kedvezményes mandátumot, ha a roma választóknak csak egy kisebb része regisztrálná magát nemzetiségiként.

A tapasztalatok szerint a nemzetiségek többsége esetében (a romákat nem számítva) emelkedett ugyan az országgyűlési választásokra is regisztrálók száma 2022-re a 2018-as számokkal összehasonlítva, de lévén, hogy a németek körében ezer főt is meghaladó csökkenés következett be, a regisztrált választók összesített száma csökkent a négy évvel korábbihoz képest. Ez azt jelentette, hogy a 12 nemzetiséget tekintve átlagosan már csak kevesebb mint minden negyedik választó döntött úgy, hogy a regisztrációját az országgyűlési választásokra is kiterjeszti. A korábbiakhoz hasonlóan, sokan kérték a törlésüket a nemzetiségi listáról a választásokat megelőzően. Végül a regisztráltak száma választókerületi átlagban 400-nál is kevesebb volt, a nemzetiségi szavazók tehát aligha veszélyeztették a pártok esélyeit. Noha a részvételi arány magas volt a körükben, de a nemzetiségi listákra leadott érvényes szavazatok átlagosan csak negyedét, a németek nélkül csak ötödét tették ki a 2019-ben az országos nemzetiségi önkormányzatok listáira leadott voksoknak, magyarán, számos nemzetiség esetében az országos testületek mögött ötször annyi választó támogatása áll, mint ahányan a 2022-es országgyűlési választásokon nemzetiségiként szavaztak.

Míg a nemzetiségi önkormányzati rendszer a népszámlálási nemzetiségi népesség körülbelül kétharmadát képes csak helyi szinten lefedni, a parlamenti választásokra regisztrálók túlnyomó többsége, átlagosan 87%-a azokról a településekről került ki, ahol működik vagy korábban működött az adott nemzetiségnek önkormányzata. Vagyis, a nemzetiségi önkormányzati rendszernek ösztönző hatása van a parlamenti választásokon való nemzetiségi részvételre, még ha a településszerkezeti különbségekből adódóan nemzetiségenként eltérő mértékben is. A fent említett körülmények azonban figyelemre méltó helyi mintázatokhoz vezettek: nem mutatkozott feltétlenül egyenes összefüggés a helyi közösségek létszáma, illetve a nemzetiségi vagy az országgyűlési választásokra regisztrálók száma között, magyarán nem minden esetben igaz, hogy ahol több nemzetiségi lakos él, ott szükségszerűen többen regisztrálnak a nemzetiségi, majd az országgyűlési választásokra. Egyes kisebb lélekszámú nemzetiségek (bolgárok, görögök, lengyelek, örmények) esetében sok helyen az is kétséges, hogy legalább az önkormányzataik elnökei, képviselői regisztráltak-e. Más nemzetiségek is egyes régiókban, illetve településeken rendkívül alul- vagy felülreprezentáltak voltak a vá-

lasztók számát tekintve a nemzetiségi önkormányzati választásokhoz képest, például az osztrák határ mentén élő horvátokat vagy az északi megyék szlovák választóit – az alföldiekhez képest – kevésbé mozgósította a nemzetiségi lista. A román többségű Méhkeréken például 2019-ben 1153 román választó szerepelt a nyilvántartásban az önkormányzati választásokkor, de 2022-ben csak 14-en kívántak románként részt venni a parlamenti választásokon; Bedőn, Pocsajon és Pusztatölakán még ennél is kevesebben. Hasonlóan, a bolgárok esetében Halásztelken a 172 főhöz képest csak 13-an, a görögök esetében Beloianniszbán a 209-hez képest csak 19-en, a lengyelek esetében Győrben a 239-hez képest csak 7-en, vagy a ruszinok esetében Komlóskán a korábbi 141-hez képest csak 10-en regisztráltak. Az utóbbi kapcsán érdekességként említhető, hogy míg 2018-ban még senki sem kívánt a ruszin listára szavazni Gyöngyösön, 2022-ben már 76 főre nőtt a ruszin választók száma.

Egyéni és csoportszinten kétségkívül számos szubjektív tényező, azonosulás, motiváció, valamint külső politikai-intézményi ösztönző és akadály áll annak háttérében, hogy kik, hol és miért vettek részt nemzetiségi választókként az országgyűlési választásokon. A népszámlálási és az önkormányzati adatokhoz képest azonban az, hogy a parlamenti választásokon a nemzetiségi választók néhány településen koncentrázódtak, a helyi adottságok fontosságára, a település és a választókerület politikai viszonyaira, a lokális nemzetiségi létszámra, a pártkötődés és a nemzetiségi identitás erősségére, vagy a személyi és szervezeti hálózatok révén akár csak a néhány településre, régióra koncentrázó mozgósításra, egyfajta „optimalizálásra” világíthat rá. De jelezheti az intézmény iránti bizalmat, a közösségen belüli erőviszonyokat, a szószóló ismertségét, a választói szimpátiát is, illetve azt, hogy a választások tétnélkülisége, az alternatíva hiánya következtében sokan nem terjesztették ki a regisztrációjukat az országgyűlési választásokra még azokon a településeken sem, ahol számottevő nemzetiségi lakosság él.

Összességében az Országgyűlés munkájában való részvétel adott is valamit a nemzetiségeknek: a szószólók esetében a formális jogokon kívüli az informális, folyosói lobbizás és forrásszerzés lehetőségét, valamint egy állandó parlamenti bizottságot, amely nem csupán hasznos interetnikus fórumként szolgál, hanem hozzájárult a nemzetiségi érdekek látványosabb megjelenítéséhez is,²⁰ miközben a nemzetiségi választók számottevő része nincs ösztönözve identitásának felvállalására, hiszen a szószólókra leadott szavazataik nem hasznosulnak.

JEGYZETEK

- * A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal K143523. számú, „A kisebbségek parlamenti képviselői nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselő?” c., valamint a K134962. számú, „A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása” c. projektek támogatásával készült.
1. Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye, 49636/14 és 65678/14 számú kérelmek, az EJEB 2022. november 10-án kelt ítélete.
 2. Lásd például TÓTH Gergely: Elbukhatta a Fidesz a legolcsóbb képviselői mandátumot, *Telex.hu*, 2021. november 30., <https://telex.hu/valasztas-2022/2021/11/30/roma-nemzetisegi-lista-agocs-janos-lungo-drom-kisebbségi-mandatum>.
 3. Részletesebben lásd KÁLLAI Péter: How to Lose (the Almost) Guaranteed Representation – Recent Developments concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary, *ECMI Minorities Blog*, 2022. március 11., <https://www.ecmi.de/infocchannel/detail/ecmi-minorities-blog-how-to-lose-the-almost-guaranteed-representation-recent-developments-concerning-roma-parliamentary-representation-in-hungary>.
 4. Lásd MAJTÉNYI Balázs: The right answer without a reasonable argument? The shortcomings of Bakirdzi and E. C. v. Hungary, *Strasbourg Observers*, 2023. január 19., <https://strasbourgobservers.com/2023/01/19/the-right-answer-without-a-reasonable-argument-the-shortcomings-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/>.
 5. Lásd például LÁSZTITY Péro: Parlamenti képviselőt a nemzetiségeknek! *Barátság*, 1997. szeptember 15., 1843–1844.
 6. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 68. § (3).
 7. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 20. § (1).
 8. BALOGH Lídia – HALÁSZ Iván – PAP András László: Egyenlőség, kisebbségi jogok, nemzetpolitika 2010 és 2018 között, in *A magyar jogrendszer rezilienciája*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, Budapest, ORAC Kiadó Kft., 2022, 271.
 9. *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* & *Értelmező Jegyzék*, The Hague, Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/30333.pdf>.
 10. PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéről, *Tudományos Dialóg* 1998/2, 72–78. SZENTE Zoltán: Egy-vagy kétkamarás Országgyűlést?, in *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?*, szerk. TÉGLÁSI András, Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011, 87.
 11. CHRONOWSKI Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/1, 11; ERDŐS Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatban, in *Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.*, szerk. KÁLMÁN János, Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013, 254–255.
 12. Újabb elemzésként lásd például KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I., *Közjogi Szemle*, 2022/2, 60–74.
 13. BODNÁR Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban, *Közjogi Szemle*, 2012/1, 43.
 14. ERDŐS Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások, *Parlamenti Szemle*, 2017/2, 24–25.
 15. Lásd például MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon, *Magyar Jog*, 2015/10, 586.
 16. A szavazat titkossága kapcsán, a probléma mértékére jellemző, hogy 2022-ben a 10 243 szavazókörből összesen 7005-ben volt legalább egy regisztrált nemzetiségi választó, és ez utóbbiak közel felében, 3460 esetben egy nemzetiséget csak egyetlen választó képviselt.
 17. 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről, 1. sz. melléklet.
 18. BODNÁR (13. vj.) 43.
 19. KÁLLAI Péter: Képvisel-e a képviselő? Nemzetiségi parlamenti képviselő Magyarországon, *ELTE POL-IR Working Paper Series*, 2020/6, 6.
 20. MÓRÉ Sándor: Érdemi befolyás vagy statisztaszerep? A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlésben (2018–2022), *Regio*, 2022/3, 110–126.

NEMZETISÉGI KÉPVISELET VS. POLITIKAI ELLENÉRDEKELTSÉG

Minden, ami a 2022. november 10-ei strasbourgi ítéletben¹ szerepel, a szűk értő közönség számára 2011. november 20-a óta világos volt: ezen a napon nyújtott be Lázár János új választójogi törvényre vonatkozó javaslatot,² benne a nemzetiségek számára – papíron – kedvezményesen biztosított mandátumszerzési lehetőséggel. Még a választási rendszerrel foglalkozók körében is kisebbségben vannak azok, akik a nemzetiségimandátum-szerzés módjában és annak következményeiben elmélyedtek volna, de akik megtették, azonnal látták azokat az anomáliákat,³ amelyekről az Emberi Jogok Európai Bírósága – 2023. április 3-a óta jogerős – ítélete is kimondta, hogy tarthatatlanok.

A határozat szerint a nemzetiségi választási rendszerben, többek között, nem biztosított kellően a választók véleményének szabad kifejezése, valamint sérül a választás titkosságához való jog, továbbá alapvető jogkorlátozás, hogy a 13 magyarországi kisebbségből 11-nek nincs esélye arra, hogy parlamenti képviselőt válasszon.

Arra a teoretikus esetre, ha a belátható jövőben valamikor megszületne a politikai akarat a nemzetiségi képviselőtisztség, arányos, méltányos, nem melleleg szabad versengésen alapuló rendszerének megteremtésére, érdemes áttekinteni, hogy a jelenlegi szabályozás mely hibáit kellene mindenképp orvosolni, és mi volna ennek a leghatékonyabb módja.

A PROBLÉMA

Ha azt a kérdést kell megválaszolnunk, hogy mi a nemzetiségimandátum-szerzés szabályozásának legfőbb hibája, nincs nehéz dolgunk, sőt, még a laikus közönség számára is érthető: nincs verseny. Még a Kádár-rendszerben is odafigyeltek arra, hogy amikor „választásokat” tartottak, legalább két név szerepeljen a szavazólapon. Ezzel szemben a mai Magyarországon létezik olyan választástípus – jelesül a nemzetiségi képviselő választása –, amely során még a választási versengés látszata sincs meg. A hatályos or-

szággyűlési választási rendszerben ugyanis, ha a választópolgár nemzetiségiként kíván szavazni, akkor (a pártlistákat lajstromozó helyett) egy olyan szavazólapot kap, amelyen az országos nemzetiségi önkormányzat által állított *egyetlen* lista szerepel, és legfeljebb azt döntheti el, hogy a mellette található *egyetlen* karikába belerajzol-e egy X-et vagy sem. Nincs olyan szervezet, mozgalom, párt, amely alternatív listát állíthatna, így tehát a választópolgárnak nincs tényleges választási lehetősége. Az országgyűlési választásnak ez az ága ezért nem felel meg a demokratikus versengés alapkövetelményeinek.

További probléma, hogy a kedvezményes mandátumra elvileg mind a 13 nemzeti kisebbség jogosult lehet, de valójában csak a roma és a német kisebbség

esetében van reális esély az ehhez szükséges mintegy 20-30 ezer szavazat begyűjtésére, egyszerűen azért, mert a többi 11 nemzetiség lélekszáma az önbevalláson alapuló népszámlálási adatok szerint ennél kevesebb – ahogy azt részletesen kifejti Kovács László Imre,⁴ valamint a Fórum rovat további szerzői. Nem túlzás kijelenteni, hogy a szabályozás átveri a nemzetiségeket: a törvény betűje látszólag megteremti a teljes értékű parlamenti mandátum megszerzésének lehetőségét, de a kedvezményes kvótát – nyilván-

valóan előzetes modellszámításokra alapozva – úgy alakították ki, hogy a 13-ból 11 nemzetiségnek esélye se legyen a mandátumszerzésre.⁵

Kétségtelen, hogy ha egy 199 fős parlamentben kedvezményesen szerzett, teljes értékű mandátuma lehetne akár 13 nemzetiségnek (ezek között jó néhány nagyon kis lélekszámúnak is), az alapvetően borítaná fel a politikai erőviszonyokat, aránytalanul hátrányos helyzetbe hozva a pártokat és jelöltjeiket. Mi sem teszi nyilvánvalóbbá, hogy a pártok részéről minden szereplő tisztában van azzal a körülménnyel, hogy legfeljebb két mandátum sorsáról dönthetnek a nemzetiségi listákra leadott szavazatok, mint az, hogy soha egyetlen párt sem sürgette komolyabban a rendszer felülvizsgálatát. Ha ténylegesen tucatnyi mandátummal kevesebben osztozhatnának, bizonyo-

san támadták volna az amúgy is vitatott választási rendszernek ezt az elemét (is).

A harmadik, de távolról sem kis jelentőségű probléma, hogy a rendszerbe bele van kódolva a kedvezményes mandátum foglyul ejtésének lehetősége – ami 2018 óta már nem is csak elvi fenyegetettség. A nemzetiséglista-állítást monopolhelyezete ugyanis törvényszerűen bevonzza a nemzetiségi képviselőkhöz fűződőnél erősebb politikai érdeket: aki a listaállításban képes befolyásolni a mandátumszerzésre esélyes nemzetiségi önkormányzat döntéshozóit, az ráteheti a kezét egy vagy akár két nemzetiségi parlamenti mandátumra is. Sőt, annak sincs akadálya, hogy egy párt megszervezze, hogy kellő számú támogatójuk nemzetiségiként regisztráljon, így az ő szavazataikkal „olcsóbban” juthatnak egy *de jure* nemzetiségi, *de facto* a párt frakcióját erősítő mandátumhoz.

Eleinte – már magasabb lélekszáma okán is – az Országos Roma Önkormányzat tűnt a leginkább veszélyeztetettnek, végül az eddigi három választás során – eltérő, itt nem tárgyalt okokból – sem a roma nemzetiség, sem az őket esetlegesen kihasználók nem kerültek a kedvezményesmandátum-szerzés közelébe.

A német nemzetiségi listán viszont mind 2018-ban, mind 2022-ben parlamentbe jutott Ritter Imre, akinek kormánypárti kötődése mindig is közismert volt, 2010-ben Budaörsön polgármesterjelöltként is ringbe szállt Fidesz-KDNP színekben,⁶ sőt, 2018 óta szinte mindig együtt szavazott a kormányoldallal. Még ha mindez a véletlen műve volna is, akkor is tény, hogy a rendszerben benne van a nemzetiségi mandátummal való visszaélés lehetősége, amellyel hipotetikusán bármely politikai szereplő élhet. Egyelőre nem volt olyan kétharmados parlamenti szavazás, amelynek során Ritter Imre szavazata döntő lett volna, de bármikor előfordulhat a jövőben, hogy akár a minősített, akár az egyszerű többség múlik egy nemzetiségi képviselő parlamenti helyezkedésén.

A RECEPT

Adott tehát (1) a választási versengés hiánya, (2) 11 nemzetiség számára a mandátumszerzési mézesmadzag álságossága, (3) a rendszerbe kódolt visszaélési lehetőség. Kérdés, hogy a jóhiszeműen eljárni kívánók hogyan közelítsenek egy esetleges reformhoz; úgy, hogy mindhárom probléma kiküszöbölése sikerüljön.

Először is azt a kérdést kell feltenni, hogy valóban indokolt-e, hogy teljes értékű, kedvezményes mandátumot biztosítsunk a magyarországi nemzetiségek

számára; nem volna-e elegendő a szószólói poszt biztosítása.

Erről kell meghozni a politikai döntést, amelyet széleskörű társadalmi egyeztetésnek kell megelőznie. Nem csak a nemzetiségek képviselőit szükséges bevonni a folyamatba, hiszen a teljes politikai közösséget érintő ügyről van szó. Ehhez érdemes volna megvizsgálni, hogy milyen eredményeket ért el 2018 óta az egyetlen teljes értékű mandátummal rendelkező nemzetiségi képviselő, valamint a nemzetiségi szószólók, akik a különböző ciklusokban 11-13 főnyien voltak. Hasznos volna egy kutatás arról is, hogy mennyire elégedettek a munkájukkal a nemzetiségekhez tartozó állampolgárok. Javaslatokat lehetne továbbá tenni arra, hogy milyen jogosítványokkal lehetne még felruházni a szószólókat.

Ha a folyamat végén az a döntés születik, hogy igen, szükség van a teljes értékű nemzetiségi mandátumra, akkor meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy mind a 13 nemzetiség számára elérhető kritériumok mentén és tényleges választási versengés révén válasszák meg nemzetiségi parlamenti képviselőjüket az arra jogosultak. Legkésőbb ezen a ponton már a pártok számára is jelentőséggel bírna a módosítás, hiszen már nem 0, 1 vagy 2, hanem 13 listás mandátummal kevesebb jutna nekik. Ezt egyféleképp lehetne ellensúlyozni: az Országgyűlés létszámának drasztikus emelésével. Aligha volna a nagyobb támogatottsággal rendelkező pártok között olyan, amelyik ezt javasolni merné: a parlament létszámának 200 főben való maximalizálása ugyanis a politikai demagógia megkövesedett szimbóluma a mai Magyarországon.⁷ Nem látszik tehát olyan reálisan kivitelezhető megoldás, amelynek keretében 13 nemzetiségi képviselő teljes értékű mandátumot szerezhetne – vélhetően ezzel az érintett nemzetiségek is egyetértenek.

A másik lehetőség, hogy lemondunk a teljes értékű kedvezményes mandátumról, de a szószólói mandátum odaítéléséhez valódi versengési helyzetet teremtünk. Megszűnne a listaállítás monopoliuma, a nemzetiségek tehát tényleges választás keretében dönthetnének arról, hogy ki legyen a szószólójuk. Ebben a megoldásban a legtöbb párt egyáltalán nem volna ellenérdekelt, mivel a parlament létszáma nem módosulna. A kormány–ellenzék relációtól távol kerülne a nemzetiségi mandátum ügye, ezáltal ténylegesen a nemzetiségi képviselő megteremtéséről szólhatna a választási versengésnek ez a szelete. A kisebb lélekszámú nemzetiségek diszkriminációja is megszűnne, hiszen mind a 13 nemzetiség azonos feltételek mellett választhatná meg a szószólóját.

A nemzetiségi mandátum ezzel a megoldással kicemereghetne a politikai visszaélések csapdájából: ha nincs hatása a parlament összetételére, jóval kisebb érdek fűződik az esetleges rosszhiszemű befolyásolásra.

További előny, hogy ebben az esetben semmi akadálya nem lenne annak, hogy a nemzetiségekhez tartozóknak (az egyéni kerületi jelöltekre, illetve a pártlistákra leadott mellett) harmadik szavazatuk is legyen, hiszen ez utóbbival nem befolyásolnák a parlament összetételét. A strasbourgi ítélet ugyanis kifogásolta azt a jelenlegi gyakorlatot is, hogy a nemzetiségekhez tartozó magyaroknak dönteniük kell, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavazzanak – ez tehát szintén megoldódna.

Felmerülhet, hogy a teljes értékű nemzetiségi mandátum eltörlésével szerzett jogot vennénk el a nemzetiségektől. A 13-ból 11 nemzetiség esetében azonban a hatályos jogszabály csak egy illúziót tart fenn, esetükben tehát nem beszélhetünk szerzett jog elvételéről. A roma és a német nemzetiség esetében ez kétségkívül felmerülhet, éppen ezért volna szükség egy olyan, széles körű egyeztetésre, amelynek keretében kiderülhetne, hogy mik azok a célok, érdekek, értékek, amelyek miatt az egész intézmény fontos, és hogy ezek érvényesíthetők-e a szószólói mandátum jogköreinek kibővítésével, illetve a szószólók megválasztásának demokratizálásával. Biztosak lehetünk benne, hogy lehetséges volna minderről érdemi párbeszédet folytatni, ami minden nemzetiség számára elfogadható eredményt hozna.

AZ ELLENÉRDEKELTSÉG

A rendszer demokratizálásának nem a nemzetiségek a tényleges akadályai, hanem a zavaros rendszert megalkotó Fidesz ellenérdekeltsége; a magyar kormány 2023 februárjában kérte a strasbourgi döntés felülvizsgálatát,⁸ amit hamar elutasítottak.⁹ Mivel azonban az ítélet nem tesz ajánlást arra, hogy a jogalkotó milyen módon oldja fel az anomáliákat, és határidőt sem szab hozzá, meglehetősen nagy a kormánypárt mozgástere. Az elmúlt bő 13 év tapasztalata alapján biztosra vehetjük, hogy minden időhúzási keretet ki fog meríteni, és ezt követően sem számíthatunk a demokratikus versengés feltételeinek megteremtésére. Jóval valószínűbb, hogy egy tessék-lássék törvénymódosítással kell beérnünk majd – ha egyáltalán veszik a fáradságot a látszat megteremtésére.

Amíg a kétharmados többséget birtokló politikai erő a haszonélvezője a nemzetiségi képviselőt eltorzító szisztémának, aligha érdemes annak demokratizálására számítani – hiába hever a lábunk előtt a megoldás receptje.

1. Bakirdzi és E. C. Magyarország elleni ügye, 49636/14 és 65678/14 számú kérelmek, az EJEB 2022. november 10-én kelt ítélete.
2. T/5006. sz törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról, 2011. november 20., <https://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>.
3. Kovács László Imre: A nemzetiségi képviselőt az új választási rendszerben, *Választásrendszer.hu*, 2011. december 2., <https://www.valasztasrendszer.hu/?p=1940340>.
4. Kovács (3. vj.).
5. A kedvezményes mandátum számításának módja: összesítjük a bejutási küszöböt elérő pártlistákra, illetve a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat (a töredék-szavazatokat is beleértve; 2018-ban ez 8 865 389 szavazat volt), majd az így kapott összeget először elosztjuk az országos listán megszerezhető mandátumok számával (93-mal), ezzel megkapjuk azt az átlagos szavazatszámot, ami egy pártlistás mandátumhoz szükséges (2018-ban ez 95 326 volt). Ezt az értéket 4-gyel elosztva pedig megkapjuk azt a szavazatszámot, amely egy kedvezményes mandátum megszerzéséhez elegendő (ez a kedvezményes kvóta; 2018-ban ez 23 831 volt). Amely nemzetiségi lista eléri ezt a szavazatszámot, kap egy kedvezményes mandátumot (2018-ban ez a német nemzetiségi listának sikerült, 26 477 szavazattal). Ahány nemzetiségnek sikerül kedvezményes mandátumot szerezni, annyival csökken a pártlisták között kiosztható listás mandátumok száma, így biztosítva, hogy az Országgyűlés létszáma mindenképp 199 fős legyen (2018-ban a 106 egyéni kerületi és az 1 nemzetiségi mandátum mellett 92 pártlistás mandátumot osztottak ki). Azoknak a listáknak a vezetői pedig, amelyekre kevesebb szavazat érkezett, nemzetiségi szószólóként kerülnek be a parlamentbe, tehát nem nyernek teljes értékű mandátumot, a 199 képviselőbe nem számítanak bele.
6. Budaörs település választási eredményei, Önkormányzati választások, 2010. október 3., elérhető a Nemzeti Választási Iroda honlapján: <https://static.valasztas.hu/dyn/ov10/outroot/onktjk3/14/tjk14015.htm#pj14015.htm>.
7. László Róbert – Juhász Attila: A „kisebbsparlamentezés” csapdájában, *Társadalom & Politika*, 2010/1, 162–169, http://www.valasztasrendszer.hu/wp-content/uploads/LaszloRobert-JuhaszAttila-AKisebbsparlamentezesCsapdajaban_100310.pdf.
8. LENGYEL Tibor: Újabb frontot nyit a kormány, nem hajt végre egy strasbourgi ítéletet, *HVG.hu*, 2023. február 14., https://hvg.hu/itthon/20230214-Ujabb_frontot_nyit_a_kormany_nem_hajt_vegre_egy_strasbourgi_iteletet.
9. LENGYEL Tibor: Épp most esnek neki a választási törvénynek, de muszáj lesz újra átírni, mert pert veszített a kormány Strasbourgban, *HVG.hu*, 2023. május 19., https://hvg.hu/itthon/20230519-Valasztasi_torveny_nemzetisegi_voksolas_per_itelet_kormany_Strasbourg.

GONDOLATOK A NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELETÉRŐL AZ EJEB BAKIRDZI ÉS E. C. MAGYARORSZÁG ELLENI ÜGYE APROPÓJÁN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *Bakirdzi és E. C. Magyarország elleni* ügyben¹ hozott ítéletében² egyhangúlag állapította meg, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét önállóan, valamint az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasva.³

Az EJEB által vizsgált témakör alaposabb megértése érdekében – eltekintve az ítélet részletes elemzésétől⁴ – elengedhetetlen négy kérdéskört röviden áttekinteni.

Elsőként kiemelten fontos az EJEB ítélete mögött húzódó elvi tételek feltárása. Másodsorban az EJEB által megfogalmazott elvi tételek mentén tanulságos azt is vizsgálni, hogy miként vélekedtek a nemzetiségi közösségek képviselői a számukra az Országgyűlés munkájában való részvételt biztosító választási rendszer egyes elemeiről az EJEB ítéletét megelőzően, és hogyan fogadták az ítéletet. Harmadrészt szükséges annak azonosítása is, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviseletének megteremtésével kapcsolatban milyen belső jogi kötelezettségek, nemzetközi fórumok és szomszédos államok által megfogalmazott ajánlások terhelték, illetve terhelik Magyarországot. Végül arra is érdemes kitérni, milyen módon hajtható végre az EJEB ítélete, és milyen elvek szem előtt tartásával kerülhet sor a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer megreformálására.

AZ EJEB ÍTÉLETÉNEK ELVI TÉTELEI

Az EJEB ítélete mögött – az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéből és az EJEE 14. cikkéből fakadóan – három elvi tétel húzódik meg.

Egyrészt a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételének előmozdítása érdekében az állam által bevezetett kedvezményes küszöbérték nem teheti megterhelőbbé a nemzeti kisebbségi mandátumszerzéshez szükséges szavazatok összegyűjtését, mint a pártlistáról történő mandátumszerzés esetében, és nem járhat negatív hatással a nemzeti kisebbségi választópolgárok azon lehetőségét illetően, hogy a választási folyamatban a többi választópolgárral egyenlő feltételek mellett vegyenek részt.⁵ Másrészt az a választási rendszer, amelyben a nemzeti kisebbségi választópolgárok – politikai nézeteiktől

függetlenül – kizárólag a saját nemzetiségük zárt listájára adhatják le szavazatukat, nem teszi lehetővé, hogy választói akarataikat valóban kifejezzék, vagyis nem biztosítja a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során.⁶ Harmadrészt az a választási rendszer, amelynek sajátosságai következtében fennáll annak kockázata, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó választópolgár szavazata közvetve mindenki számára megismerhetővé válik, nem garantálja a szavazás titkosságához való jogot.⁷

AZ ORSZÁGGYŰLÉS MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK BIZOTTSÁGÁNAK VÉLEMÉNYE A PRIORI ET A POSTERIORI

A Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer értékeléséhez nélkülözhetetlen annak megismerése, hogy miként vélekednek arról a nemzetiségi közösségek képviselői. E vizsgálatra alkalmas eszközt szolgáltat az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága (NEB) jegyzőkönyvének – a teljesség igénye nélkül – történő áttekintése.

A NEB ülésein a választási rendszerrel kapcsolatban többször fogalmazódott meg kritikaként, hogy

a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelölt mellett zárólag nemzetiségének listájára voksolhat, pártlistára azonban nem szavazhat. Elhangzott az is, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok sok esetben nem kívánnak lemondani pártlistás szavazatukról, és részben ezzel is magyarázható a nemzetiségi listák alacsony támogatottsága. Alkalmanként egyértelmű igény fogalmazódott meg arra vonatkozóan, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok egyéni választókerületi jelölt mellett pártlistára és nemzetiségi listára egyaránt szavazhassanak.⁸ E kritikai észrevételeknek Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló a NEB véleményének eladójaként felszólalásában az Országgyűlés ülésén is hangot adott.⁹ Ervek hangzottak el a NEB ülésén továbbá amellett, hogy a nemzeti-
 ségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget az Országgyűlésben „képviselő” nemzetiségi szószóló kvázi delegálása helyett szükség volna a rendszer elmozdulására a tényleges választás, nevezetesen a versengő jelölők szervezetek közötti választási verseny irányába, az országos nemzetiségi önkormányzati választások analógiájára.¹⁰ A nemzetiségi közösségek képviselői a NEB ülésein több esetben arra is rámutattak, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok esetében sérül a szavazás titkosságának elve, hiszen az adott időpontban a szavazóhelységben jelenlévők, különösen a szavazatszámoló bizottság tagjai, tudomást szereznek arról, hogy a nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgár a nemzetiségi listára kíván szavazni, illetve a választópolgárt a szavazatszámolás során is össze lehet kapcsolni szavazatával, különösen olyan szavazóköri körökben, ahol a regisztrált nemzetiségi választópolgárok száma alacsony.¹¹

A bemutatott kritikai észrevételek mellett fontos kiemelni azonban azt is, hogy a NEB tevékenysége során eddig egyetlen alkalommal sem fogalmazott meg a bizottság tagjai többségének támogatását élvező, a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer átfogó módosítására irányuló törvényjavaslatot.

A NEB az EJEB ítéletének közzétételét követő ülésein – a kézirat lezárásáig – mindössze két alkalommal, az „Egyebek” napirendi pont keretében foglalkozott az EJEB megállapításaival.¹²

A NEB ülésén elsőként Koranisz Laokratisz görög nemzetiségi szószóló kérte a bizottságot, hogy

A KÖZÜGYEKBE VALÓ HATÉKONY RÉSZVÉTEL TÖBBEK KÖZÖTT A TÖRVÉNYHOZÓ TESTÜLETEKBE VALÓ (ÉRDEK)KÉPVISELETTEL, JELLEMZŐEN VÁLASZTÓJOGI KEZVEZMÉNYEK BIZTOSÍTÁSÁVAL VALÓSÍTHATÓ MEG

foglalkozzon az EJEB ítéletének megállapításai val.¹³

A felvetésre vegyes visszajelzések érkeztek a bizottság tagjai részéről. Paulik Antal szlovák szószóló és Ritter Imre német nemzetiségi képviselő kiemelte, hogy az EJEB ítélete – az EJEE 42. cikke és 44. cikke alapján – nem végleges, így azzal egyelőre nem indokolt érdemben foglalkozni.¹⁴ Paulik Antal egyúttal azonban egyetértését fejezte ki az EJEB ítéletével, sérelmezve, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok a nemzetiségi lista mellett pártlistára is szavazhassanak. Ritter Imre német nemzetiségi képviselő, a NEB elnöke pedig törvénymódosítás elkészítését vetítette előre egy munkacsoport keretében.¹⁵ Egy későbbi ülés során Koranisz Laokratisz görög nemzetiségi szószóló váratlanul elhatárolódott attól, hogy az EJEB ítéletével összefüggésben bármi-
 fele szerepet vállaljon.¹⁶

A kézirat lezárásakor még nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a NEB, illetve a nemzetiségi közösségek képviselői milyen szerepet kívánnak vállalni az EJEB ítéletének végrehajtása során, azonban a kezdeti rezignált hozzáállásuk – különösen akkor, ha ezt összevetjük korábbi aktivitásukkal és több esetben éles kritikai hangvételükkel – lesújtó távlatot fest.

FENNÁLL-E NEMZETI VAGY NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉG A NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYÜLÉSI KÉPVISELETÉNEK MEGTEREMTÉSÉRE?

A Magyarországon élő nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatos belső jogi kötelezettségek sorában első helyen szerepel, hogy megteremtésének elmaradásával összefüggésben az Alkotmánybíróság (AB) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

Az AB már legelső e tárgyban hozott határozatában rámutatott arra, hogy „[a] *képviselőt szükséges feltevétele annak, hogy a [nemzetiségek] államalkotó tényezői szerepüket betölthessék*”. Az AB szerint ugyanakkor „[a nemzetiségek] általános képviselőtételének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon”, ezért megállapította a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzet fennállását, és az Országgyűlést felhívta annak pótlására.¹⁷

Későbbi döntésében az AB a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek elmulasztását kifogásoló indítványt arra hivatkozással utasította vissza, hogy korábbi, „35/1992. (VI. 10.) AB határozata a [nemzetiségek] országgyűlési képviselői tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértéktést már megállapította”, az indítványban felvetett kérdés *res iudicata*, azaz ítélt dolognak minősül.¹⁸

A nemzetiségek országgyűlési képviselői megteremtésének elmaradásával összefüggésben fennálló alkotmányos mulasztással kapcsolatos legutolsó döntésében – hivatkozva a testület korábbi megállapításaira is – az AB elnöke rámutatott, hogy az indítványban felvetett kérdéskör az alkotmánybírósági gyakorlatában „*ítélt dolognak minősül*”.¹⁹

Megítélés szerinti az AB már első érdemi határozatában helyesen azonosította a nemzetiségeknek az Alkotmányból fakadó jogát az országgyűlési képviselőkhöz. E megállapítás alátámasztható azzal, hogy a határozat – hivatkozva a rendelkezések közötti szoros összefüggésre – az Alkotmány 68. § egészének vizsgálatával foglalkozott. Az AB a határozat rendelkező részében az Országgyűlés jogalkotói mulasztását és annak alkotmányellenességét az Alkotmány 68. § teljes egésze tekintetében állapította meg, és kötelezte a jogalkotót, hogy törvényalkotási kötelezettségének tegyen eleget. A határozat indokolása két területet nevesített. Az AB alkotmányellenesnek minősítette egyrészt, hogy a nemzetiségek általános képviselőinek biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, másrészt mulasztásként értékelte a helyi és országos önkormányzatok létrehozásához fűződő jog gyakorlásának feltételeit és körülményeit biztosító törvényi szabályozás késedelmét.²⁰ Az Alkotmánybíróság helyesen ismer fel az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdései közötti különbséget, szétválasztva azt általános, továbbá helyi és országos önkormányzati képviselőkhöz fűződő jogra.²¹ Az alkotmányellenes mulasztást az AB az Alkotmányban biztosított többletjogok kibontását szolgáló törvény(ek) megalkotásának elmaradása miatt az Alkotmány 68. § egészét illetően állapította meg. Az AB későbbi végzése következetesen utasította vissza a mulasztásos alkotmányértéktést megállapítására irányuló indítványt, és minősítette helyesen a mulasztás tényét ítélt dolognak. Az AB által azonosított mulasztások közül ekkorra a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához való joga, helyi önkormányzati képviselői szabályozásra került, megszüntetve a fennálló alkotmányellenes mulasztást. A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek kidolgozására azonban a nem-

zeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben (Nektv.) nem került sor, a kérdés rendezését a Nektv. 20. § (1) bekezdése külön törvény szabályozása alá utalta. Az AB végzésének indokolása értelmében: „Az előzőekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai ki-

sebbségek országgyűlési képviselői tekintetében fennálló alkotmányos mulasztásos alkotmányértéktést már megállapította.”²² Lényegében a végzés nem tett mást, mint felmérte a korábbi határozat óta elvégzett törvényalkotási munkát, és a korábban megállapított mulasztások közül egyeseket kielégítettnek tekintett. Az AB nem tehetett azonban így az általános képviselőkhöz fűződő jog kapcsán, hiszen továbbra is fennállt a korábbi határozatában megállapított alkotmányellenes mulasztás az országgyűlési képviselői biztosításának tekintetében.

A Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségek vonatkozásában kiemelendő a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (Kisebbségi Keretegyezmény) 15. cikke, amely többek között a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének előmozdítását célozza.

Kétségtelen, és az EJEB is utal arra az ítéletében, hogy a Kisebbségi Keretegyezmény részes feleként Magyarország széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy miként közelítse meg a Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikkében meghatározott célt.²³ Nem fogadható el ugyanakkor az EJEB azon érvelése, amely szerint az EJEE és az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyve még a Kisebbségi Keretegyezmény fényében értelmezve sem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy a nemzeti kisebbségi közösségeknek, illetve tagjaiknak kedvezményes választójogot biztosítsanak. A Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikke valóban nem szól *expressis verbis* a parlamenti képviselői megteremtéséről, ugyanakkor a kulturális, társadalmi, gazdasági életben és a közügyekben való részvételhez szükséges feltételek megteremtését várja el a szerződő felektől. A Kisebbségi Keretegyezmény 1. cikke továbbá megteremti a kapcsolatot a Kisebbségi Keretegyezményben foglalt jogok és az emberi jogok, vagyis az EJEE között. A Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikke angol szövegében a *hatékony* részvétel („effective participation”) lehetőségének biztosítását várja el, szemben a magyar szöveggel, amelynek hivatalos fordításából a *hatékony* jelző kimaradt.

A Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának értelmezése szerint a közügyekben való ha-

tékony részvétel többek között a törvényhozó testületekben való (érdek)képviseléssel, jellemzően választójogi kedvezmények biztosításával valósítható meg.²⁴ Az is nyilvánvaló azonban, hogy a nemzeti kisebbségek közvetlen parlamenti képvisellete mellett számos más eszköze lehet a közügyekben való hatékony részvétel megteremtésének.²⁵ A parlamenti képviselletek nem tekinthető kizárólagos eszköznek a Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikkében foglaltak végrehajtására.

A Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikkében szereplő, a magyar fordításból elhagyott *hatékony* jelző ugyanakkor meggyőződésem szerint túlmutat az EJEB azon állításán, amely szerint nem létezik semmilyen, a szerződő feleket terhelő nemzetközi kötelezettség a hatékony, megkülönböztetésmentes parlamenti döntéshozatalban való részvételhez szükséges feltételek megteremtésére.

E körben szükséges kiemelni azt is, hogy 2012 előtt a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága véleményeiben, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága határozataiban visszatérően rámutatott a nemzetiségek országgyűlési képviselőknek hiányára Magyarországon, és sürgette annak megteremtését.²⁶

Fontos szempont továbbá, hogy a Magyarország és a szomszédai által megkötött alapszerződések és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a Kisebbségi Keretegyezménnyel közel azonos módon rendelkeznek a nemzeti kisebbségek közügyekben, politikai és közéletben való részvételének biztosításáról, nem lépnek túl azonban a multilaterális egyezményben vállalt kötelezettségeken. Megállapítható, hogy az alapszerződések és a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések alapján létrehozott kisebbségi vegyes bizottságok működésük során állandó témaként foglalkoztak a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőknek kérdésével. A kisebbségi vegyes bizottságok tevékenységük során a nemzetiségek országgyűlési képviselőknek megteremtésével összefüggésben Magyarország részére számos, alkalmanként kifejezetten konkrét ajánlást fogalmaztak meg.²⁷

KÉRDÉSEK A TAGÁLLAMI VÉGREHAJTÁS KAPCSÁN

Vitathatatlan, hogy az EJEB ítéletének végrehajtása Magyarországon vonatkozásában részben nemzetközi jogi, részben belső jogi kötelezettség. Az EJEB

ugyanakkor nem írta elő az ítélet végrehajtásának módját, és nem írt elő konkrét kötelezettséget sem Magyarország számára. Magyarország – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ellenőrzése mellett²⁸ – szabadon választhatja meg az ítélet végrehajtásának módját; feltéve, hogy ez a mód összhangban van az EJEB ítéletével.²⁹ Az EJEB ítéletének tagállami végrehajtásával összefüggésben kiemelendő ugyanakkor, hogy a peresztes fél köteles a jogsérelem megszüntetése és következményeinek orvoslása érdekében általános intézkedéseket hozni a hazai jogrendszerében.³⁰ Ez azt is jelenti, hogy az EJEB ítélete alapján az egyezményesítő jogszabályt módosítani kell, vagy hatályon kívül kell helyezni.³¹

Az EJEB ítéletéből származó kötelezettségek kapcsán elengedhetetlen néhány megállapítás. Az EJEB vitathatatlanul felrója, hogy a magyar szabályozásból a párhovatarozás feladásának kötelezettsége következik, és az Európa Tanács vonatkozó dokumentumai között hivatkozza a Velencei Bizottság véleményét, amely a nemzeti kisebbségek minimális képviselőknek biztosítása érdekében olyan megoldást is elképzelhetőnek tart, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek

mind az általános, mind a nemzetiségi listára történő szavazáshoz legyen joguk,³² az EJEB ugyanakkor nem fogalmaz meg egyértelmű kötelezettséget Magyarország számára a plurális választójog bevezetését illetően. Kétségtelenül helytálló az EJEB megállapítása abban a tekintetben is, hogy a kvótarendszer nem teremt valós lehetőséget tizenegy nemzetiségi

közösség vonatkozásában a mandátumszerzésre, ahhoz ugyanis a szavazatok effektív egyenlőségének a hatályos szabályozás szerintinél is nagyobb torzítására volna szükség, erre vonatkozó kötelezettséget az EJEB ítélete azonban szintén nem fogalmaz meg.

Az EJEB ítéletének végrehajtásához megítélés szerint a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer átfogó és több pontját érintő módosítása szükséges.

Megítélés szerint a szabályozás keretében elengedhetetlen az adott – politikailag homogén egységként nem kezelhető – nemzetiségi közösségeken belüli verseny lehetőségének megteremtése, ami lehetővé teszi, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok ne kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzatuk által állított, zárt nemzetiségi listájukra adhassák le szavazatukat. Ennek egyik módja lehet, hogy az országos nemzetiségi önkormányza-

tok nyílt listákat állítanak, amelyek jelöltjeit a választópolgárok preferenciáik szerint rangsorolhatják (preferenciális szavazás). Az EJEB ítélete végrehajtásának másik módja – a szabad választásokhoz való joggal összefüggésben – az volna, ha a jogalkotó lehetőséget teremtene a különböző nemzetiségi jelölő szervezetek által állított nemzetiségi listák közötti versenyre, ami biztosítaná a nemzetiségi közösségek véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során.

Meggyőződésem, hogy a szabad választásokhoz való joggal összefüggésben fent megfogalmazott esetleges módosítások lehetővé tennék a szavazás titkosságához való jog érvényesülését is. A nyílt nemzetiségi listán belüli preferenciális szavazás vagy a versengő nemzetiségi listák közötti választás megteremtése ugyanis kizárná annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi választópolgár azonosításához fűződő legitim célon túlmutatóan a nemzetiségi választópolgár szavazatának tartalma a szavazatszámoló bizottság tagjainak, potenciálisan pedig a szavazóhelységben tartózkodó más választópolgároknak is a tudomására jusson.

Magyarországon – a kedvezményes mandátumszerzés biztosítása érdekében – a többes szavazás lehetőségének megteremtésére jelenleg kizárólag az Alaptörvény módosításával kerülhetne sor, amire alig mutatkozik politikai szándék. A megoldást keresve figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy a választójog egyenlősége kizárólag akkor értelmezhető és betartandó követelmény, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek részt,³³ így amennyiben az Országgyűlés munkájában kizárólag nemzetiségi szószólók vehetnének részt, és emellett nem volna lehetőség a kedvezményes mandátumszerzésre, álláspontom szerint nem volna alkotmányos akadály a többes szavazás jogszabályi intézményesítésének, ezzel pedig a nemzetiséghez tartozó választópolgárok számára lehetővé válna, hogy pártlistákra, illetve nyílt nemzetiségi listák versengő jelöltjeire vagy versengő nemzetiségi listákra egyaránt leadhassák szavazataikat.

Függetlenül attól, hogy a jogalkotó milyen módot választ az EJEB ítéletének végrehajtására, hangsúlyozandó, hogy a tagállami végrehajtás, a vonatkozó jogszabályok módosítása során elengedhetetlen az érintett nemzetiségi közösségek véleményének beszerzése, álláspontjának megismerése. Emlekeztetni kell azonban arra is, hogy a nemzetiségi közösségek álláspontja nem feltétlenül egységes az Országgyűlés munkájában való részvételük, országgyűlési képviseletük módjának, hatékonyságának megítélését illetően. Ebben az összefüggésben az sem bizonyos, hogy az Országgyűlés Magyarországi Nemzetiségek

Bizottságának véleménye feltétlenül megegyezik az országos nemzetiségi önkormányzatok álláspontjával.

ZÁRSZÓ

Végezetül érdemes rámutatni arra is, hogy a kormány az EJEE 43. cikk 1. bekezdése alapján kérte az ügynek a Nagykamara elé terjesztését. A Nagykamara eljárása a kézirat lezárásakor még folyamatban volt. Kérdéses, hogy amennyiben a Nagykamara elutasítja a kormány kérelmét, az ítélet végrehajtására mikor és milyen formában kerül sor.

JEGYZETEK

1. 49636/14. és 65678/14. számú kérelem.
2. Az EJEB 2022. november 10-én kelt ítélete (a továbbiakban: Ítélet).
3. Az ítélet összefoglalóját lásd Kiss Balázs: Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye, *Fundamentum*, 2023/1, 109–112.
4. Az ítélet elemzését lásd SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet – Kiss Balázs: Felemás megoldás – észrevételek a nemzetiségi választójog újabb vitájának margójára. EJEB ítélet a Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben, *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1, 69–80.
5. Ítélet, § 58.
6. Ítélet, § 66.
7. Ítélet, § 70.
8. NEB-3/2018. sz. ülés, Paulik Antal szlovák nemzetiségi szószóló hozzászólása, 7.; Szolga József horvát nemzetiségi szószóló hozzászólása, 8.; Dr. Rónayné Slaba Ewa Maria lengyel nemzetiségi szószóló hozzászólása, 10.; Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló hozzászólása, 11.; Szuperák Brigitta ukrán nemzetiségi szószóló hozzászólása, 13.
9. Országgyűlési Napló, 17. ülésnap, 2018. július 3., Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló felszólalása, 2061.
10. NEB-3/2018. sz. ülés, Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló hozzászólása, 8.
11. NEB-1/2014. sz. ülés, Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószóló hozzászólása, 35.; NEB-3/2018. sz. ülés, Szolga József horvát nemzetiségi szószóló hozzászólása, 9.
12. NEB-15/2022. sz. ülés, Egyebek, 9–10. és NEB-17/2022. sz. ülés, Egyebek, 10.
13. NEB-15/2022. sz. ülés, Koranisz Laokratizs görög nemzetiségi szószóló hozzászólása, 9.
14. NEB-15/2022. sz. ülés, Paulik Antal szlovák szószóló hozzászólása, 9–10.; Ritter Imre német nemzetiségi képviselő hozzászólása 10.

15. NEB-15/2022. sz. ülés, Ritter Imre német nemzetiségi képviselő hozzászólása, 10. és NEB-17/2022. sz. ülés, Ritter Imre német nemzetiségi képviselő hozzászólása, 10.
16. NEB-17/2022. sz. ülés, Koranisz Laokratisz görög nemzetiségi szószóló hozzászólása, 10.
17. 35/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 204, 205.
18. 24/1994. (V. 6.) AB határozat, ABH 1994. 377, 378.
19. 760/I/2003. AB elnöki végzés, ABH 2004. 2265, 2266.
20. 35/1992. (VII. 10.) AB határozat, ABH 1992. 204, 204–205.
21. Vö. MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in *Az Alkotmány kommentárja II.*, szerk. JAKAB András, Budapest, Századvég, 2009, 2398–2431.
22. 24/1994. (V. 6.) AB végzés, ABH 1994. 377, 377–378.
23. Ítélet, § 54.
24. Tove H. MALLOY: Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, eds. Rainer HOFMAN – Tove H. MALLOY – Detlev REIN, Leiden–Boston, Brill–Nijhoff, 2018. 278–282.
25. Vö. uo., 278–287.
26. ACFC: First Opinion on Hungary, 22 September 2000, 48.; ResCMN(2001)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary, 21 November 2001, 1. ACFC: Second Opinion on Hungary, 9 December 2004, 18, 109–112, 134–135.; ResCMN(2005)10 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary, 14 December 2005, 1.b), 2. ACFC: Third Opinion on Hungary, 18 March 2010, 19, 30, 136–139.; CM/ResCMN(2011)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary, 6 July 2011, 1.b), 2.
27. A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek megteremtésével összefüggésben a kisebbségi vegyes bizottságok által Magyarország részére megfogalmazott ajánlásokról részletesen lásd KISS Balázs: A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése a kétoldalú szomszédsági kapcsolatokban, *Jogi Tanulmányok*, 2022/23, 35–49.
28. EJEE 46. cikk 2. bekezdés.
29. 39221/98, 41963/98. számú kérelmek, az EJEB 2000. július 13-án kelt ítélete, § 88.
30. Vö. 32772/02. számú kérelem, az EJEB 2009. június 30-án kelt ítélete, § 85.
31. BODNÁR Eszter: 46. cikk Az ítéletek kötelező ereje és végrehajtása, in *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kommentárja*, szerk. SONNEVEND Pál – BODNÁR Eszter, Budapest, HVG-ORAC, 2021, 539–540.
32. CDL-AD (2002) 23 Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. 23.
33. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 107.

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

„2016 júniusában egy szíriai férfi belefulladt a Tiszába, miközben megpróbált Magyarország területére jutni. 2023. február 2-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága az elhunyt testvére által benyújtott panasz alapján indult ügyben elmarasztalta Magyarországot az élethez való jog, valamint a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának megsértése miatt.”

(Karsai Dániel)

A TISZÁBA FULLADT MIGRÁNS ESETE AZ EMBERI JOGOKKAL

KÉPZELT KÜLÖNVÉLEMÉNY AZ ALHOWAIS
MAGYARORSZÁG ELLENI ÜGYÉHEZ

2016 júniusában egy szíriai férfi belefulladt a Tiszába, miközben illegálisan próbált Magyarország területére jutni. 2023. február 2-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az ügyben elmarasztalta Magyarországot.¹ A határozat számos nagyon izgalmas kérdést feszeget, így az élethez való jog, valamint a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának tartalmát. Teszi mindezt az illegális migráció elleni küzdelem kontextusában, amittől a döntés még inkább aktuális és gondolatébresztővé válik. Az ítélettel szemben ugyanakkor számos kritikai észrevétel van. Az alábbiakban bemutatom a határozatot, annak kritizálható pontjait, és megpróbálok alternatív döntési lehetőséget is bemutatni.

Kritikai meglátásaim két fő szemponthoz kapcsolódnak. Egyfelől azt vizsgálom, hogy a szűken vett szakmai normákat tekintve helyesek-e a Bíróság megállapításai. Másodszor – és ez talán meglepő lehet – azt mérlegetem, hogy mennyire közérthető az ítélet. Ez ugyanis egy nagyon fontos, de sokszor figyelmen kívül hagyott aspektus. Nem szabad szem elől téveszteni ugyanis, hogy emberi jogai mindenkinek vannak, nemcsak azoknak, akik értenek hozzá. A Bíróság ítéletei tehát akkor igazán hatékonyak, ha nem csak egy szűk, emberi jogokra specializálódott elit, hanem a jogban járatlan nagyközönség is könnyen megérti azokat.

Az ítélet kimondta az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 2. cikkének (az élethez való jog) és 3. cikkének (kínzás, embertelen bánásmód tilalma) megsértését. A Bíróság az élethez való jog esetében az úgynevezett eljárásjogi és a szubsztantív sérelmet egyaránt megállapította. Más szóval felrótta Magyarországnak, hogy – ezen a ponton most leegyszerűsítve a kérdést – elvette valakinek az életét, valamint az ügyet nem is vizsgálta ki megfelelően: nem nyomozott elvárható gondossággal, és a felelősöket sem találta meg. Az

Egyezmény 3. cikke tekintetében csak az eljárásjogi sérelmet találta megállapíthatónak a bíróság.

A TÉNYEK

2016 júniusában kilenc személy – egy háromgyerekes iraki család és négy szíriai felnőtt férfi – próbált meg illegálisan átjutni Magyarországra, Szerbia irányából, embercsempészek csónakjában. Az indítványozó az egyik szíriai férfi, akinek az események során elhunyt másik szíriai férfi a testvére volt. Pár méterre a magyar parttól a csónak elakadt a sűrű nádban. Az utasok kiszálltak belőle, és beleereszkedtek a mellkasig érő vízbe. Az embercsempészek visszahúzták a csónakot a szerb oldalra. Az illegális határátlépők ekkor rendőröket és katonákat láttak meg a folyó magyar oldalán. A Bíróság tényleírásában az szerepel, hogy a rendőrök rá is kiabáltak a migránsokra: „Menjetek vissza Szerbiába!” Ez azonban csak az indítványozó verziójában szereplő eleme a történetnek; a másik oldal tagadja, hogy így történt volna.

Rövid tétovázás után az iraki család megpróbált kijutni a magyar partra. Ezt a határőrök – a felek vitatják, hogy milyen eszközökkel, de – megakadályozták. A panaszos és a többi életben maradt migráns szerint (akiket a későbbiekben mind kihallgattak) a határőrök arabul kiabáltak velük, követ megdobálták őket, és könnygázt is bevetettek ellenük, sőt, „elengedték a porázzról az örkutyákat”.

Az indítványozó, a testvére és az unokatestvére úgy döntöttek, hogy inkább visszaúsznak Szerbiába. Az indítványozónak és az unokatestvérenek sikerült elérniük a szerb partot, a testvére viszont belefulladt a Tiszába. Ebben a tekintetben fontos hangsúlyozni, hogy az indítványozó többször megismételt tanúvallomása szerint az elhunyt jó úszó volt. Nem egyértelmű, hogy a magyar hatóságok mennyi idő elteltével láttak neki a keresésének, illetve milyen erőfeszí-

téseket téve próbálták kimenteni, de egy fél órát bizonyosan ezzel töltöttek. Sajnos, eredménytelenül: a holttestét végül csak két nappal később találták meg. Az indítványozót közben még aznap elfogták a szerb hatóságok, és ki is hallgatták az eseményekről.

A negyedik szíriai illegális határátlépő ott maradt a nádasban, mert nem tudott úszni. Megvárta, míg elmennek a határőrök, ezután a vízben gázolva elérte a folyópartot, és belépett Magyarország területére, ahol nem sokkal később elfogták. Hogy mi történt az iraki családdal, az nem teljesen világos. Anynyi biztos, hogy a magyar hatóságok mentették ki őket a folyóból, mentőhajóval. A három gyerekből kettő már a kihülés állapotában volt. Azt a kérdést illetően, hogy megpróbálták-e ők is visszaúszni, eltérő az iraki édesanya és édesapa vallomása.

A szerb és magyar határvédelmi hatóságok már a tragikus esemény napján találkoztak. A szerb hatóságok átadták az indítványozó friss tanúvallomásának összefoglalóját a magyar félnek. A magyar hatóságok rámutattak, hogy a Tisza veszélyes átkelőhely, és korábban is érték már balesetek a folyón átkelni próbáló migránsokat. A magyar hatóságok javaslata szerint ezért a szerbeknek úgy kellene kivitelezniük a határellenőrzést, hogy senkit se szállhasson vízre.

A magyar hatóságok többször kihallgatták az indítványozót, az elfogott negyedik szíriai férfit, valamint az iraki család felnőtt tagjait. Az események másnapján jelentést tett a szektorvezető, a mentőhajón szolgálatot teljesítő két rendőr, valamint tíz további rendőr.² A járőrökkel való őrszolgálatot teljesítő rendőröket viszont nem hallgatták meg az ügyben.

Mínt hogy a rendőrök és az illegális határátlépők nyilatkozatai között ellentmondások feszültek, a Csongrád Megyei Rendőr-Főkapitányság büntetőeljárást kezdeményezett ismeretlen tettes ellen, „bántalmazás hivatalos eljárásban” gyanújával, két nappal az események után.³

Az indítványozó testvérének holttestén végzett boncolás jegyzőkönyve szerint az áldozaton nem voltak külsérelmi nyomok, és nem lehetett megállapítani semmilyen alapbetegséget. A későbbiekben toxikológiai vizsgálatra is sor került, melynek eredménye szerint toxikus anyagra, kábítószerre vagy könnygázra utaló nyom nem volt kimutatható. Egy későbbi kiegészítő jelentés ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a könnygáz nyomait csak közvetlenül az annak való kitettség után lehet kimutatni. Mínt hogy az elhunyt teste több napot töltött a vízben, erre a kérdésre egyértelmű választ adni már nem volt lehetséges.⁴

A nyomozás során az iraki családapát már nem lehetett meghallgatni, mert ismeretlen helyre távozott egy befogadóközpontból. Az eljárás során meghall-

gattak számos szolgálatot teljesítő rendőrt, illetve rendőri vezetőket is, akik fenntartották azon vallo-másukat, miszerint semmilyen erőszakos cselekményt nem követtek el, és hogy angolul beszéltek az illegális határátlépést megkísérlőkhez. A halálessetel kapcsolatban a szolgálatot teljesítők – ideértve az őrtoronyban szolgálatban lévő személyeket is – azt állították, hogy azonnal jelentették a parancsnokuknak, amikor meglátták, hogy valaki elsüllyedt a vízben. A mentőhajó 5-10 percen belül megérkezett, amelynek segítségével fél órán keresztül kutattak az eltűnt után, sikertelenül.⁵

Az eljárás során a szektor katonai parancsnoka is vallomást tett, miszerint négy katona járőrözött a területen a kérdéses éjszakán, de azt nem tudja, hogy kik. Az eseményekről értékelhető felvilágosítást nem nyújtott. A későbbiekben sikerült azonosítani a négy katonát, akiből három vallomást is tett, de érdemi információkkal ők sem szolgáltak.⁶

A mentőhajón szolgálatot teljesítő két rendőr vallomása szerint éppen visszatérőben voltak a kikötőbe, amikor utasítást kaptak a nádasban rejtőző emberek kimentésére. El is indultak, és elmondásuk szerint észrevettek egy kabátot és egy üres hátizsákot a vízben. Ezt jelentették, és vezetői utasításra keresé-be fogtak, fél órán keresztül kutattak, de senkit nem találtak a vízben. Ezek után kerítettek sort a nádasban lévő iraki család kimentésére.⁷

A nyomozás során az indítványozó ügyvédje észrevételeket nyújtott be az ügyészséghez. Az ügyvéd számonkérte a nyomozó hatóságokon, hogy számos hivatalos személy, köztük a négy katona, valamint a kutyás rendőrök azonosítására és meghallgatására nem került sor. Az indítványozó jogi képviselője rámutatott: az iraki édesapa és a negyedik szíriai férfi egybehangozóan állította, hogy köveket dobtak rájuk, könnygázt vetettek be ellenük, és felszólították őket a Szerbiába való visszatérésre. Ezért indítványozta a szektor katonai parancsnokának, a szolgálatot teljesítő katonáknak, valamint a kutyás rendőröknek az azonosítását és meghallgatását; továbbá, a vallomást tevő két migráns meghallgatását is kérte. A jogi képviselő kérelmét azonban elutasították. Az ügyészség álláspontja szerint a kutyás rendőrök meghallgatására nem volt szükség, mert nyilvánvalóan nem vetettek be rendőrkutyákat az incidens során. Az ügyészség továbbá rámutatott arra a körülményre is, hogy a negyedik szíriai férfit és az iraki családot nem lehet meghallgatni, mert időközben elhagyták Magyarországot.⁸

Az ügyészség 2016 októberében megszüntette a nyomozást, mivel álláspontjuk szerint nem lehetett minden kétséget kizáróan megállapítani az erőszak alkalmazását; a vallomások közti ellentmondásokat

nem lehetett föloldani, és további bizonyítékok beszerzésére sem volt mód. Az indítványozó jogi képviselője panasszal élt a döntéssel szemben, kérve az eljárás folytatását, mondván, hogy igenis van bizonyíték a fizikai erőszak alkalmazására; kifogásolta ezen kívül azt is, hogy a két illegális határátlépő előszöri és másodszöri kihallgatása között túl sok idő telt el. A jogi képviselő továbbá felhívta a figyelmet a mentőakcióval kapcsolatos ellentmondásokra. Végezetül amiatt tett panaszt, hogy a nyomozás nem terjedt ki a „segítségnyújtás elmulasztása”, és a „kiskorú veszélyeztetése” bűncselekményekre. Álláspontja szerint az ügyészség nem alkalmazta megfelelően a bizonyítási szabályokat, amikor minden kétséget kizáró bizonyítékokat várt el az indítványozói oldalról (miközben ilyen elvárás majd csak a bírósággal szemben, a bírósági ítélet kapcsán lett volna megfogalmazható). 2017 februárjában a Legfőbb Ügyészség elutasította az indítványozó panaszát, azzal indokolva a döntést, hogy az első fokon eljárt ügyészség bizonyítékértékelése és jogkövetkeztetései is helyesek voltak.⁹

A JOG

A Bíróság a jogi kontextus ismertetését a releváns hazai jog meglehetősen lakonikus bemutatásával kezdte: mindösszesen a Büntető Törvénykönyv 301. §-át idézte, mely a „bántalmazás hivatalos eljárásban” bűncselekményt definiálja. Az ítélet semmilyen további magyar jogszabály vagy joggyakorlat ismertetését nem tartalmazza. Ez nagy hiányosság – jelentőségének elemzésére a későbbiekben visszatérek –, és még akkor is zavaró, ha a háttérben csupán az az ítéletszerkesztési „takarékoság” áll, amely a növekvő munkateher miatt egyre többször figyelhető meg a strasbourgi döntésekben. A Bíróság ezután röviden bemutatta a relevánsnak tartott Európa tanácsi dokumentumokat, valamint a magyarországi „migránsválság” kapcsán készült különböző országjelentéseket, melyek nem festettek túl pozitív képet a magyar hatóságok eljárási gyakorlatáról.

A befogadhatóság elemzése

A 2. és 3. cikk eljárási ágára vonatkozó panasz befogadhatóságának körében a Kormány érdemi védekezést terjesztett elő; nevezetesen azt, hogy az indítványozó nem merítette ki az összes hazai hatékony jogorvoslatot, ugyanis nem indított polgári kártérítési keresetet hivatali jogkörben okozott kár megtérítéséért. A korábbi ügyekből jól ismert és rendre sikertelen felvetést a Bíróság ezúttal is elutasította. Az el-

utasítás indoka az volt, hogy a polgári peres eljárás nem lett volna alkalmas a haláleset körülményeinek felderítésére és az esetleges felelősök megbüntetésére – ami az érintett egyezményes jogok eljárásjogi ágának lényege –, hanem csak kártérítés megítélésére. A Bíróság azt az elvet nem hangsúlyozta külön, hogy ha van egy hatékony jogorvoslat a nemzeti jogban valamely jogsérelemre, és azt az indítványozó igénybe veszi, akkor egy másik esetlegesen hatékony jogorvoslatot már nem kell kimeríteni. A büntetőeljárás kezdeményezése ebben az ügyben – ahogy minden más hasonló esetben is – hatékony jogorvoslatnak tekintendő, tehát eleve ebből az okból sem fogadta el a Bíróság a Kormány felvetését. Sajnálatos, hogy a Bíróság sem ezen a ponton, sem később nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az Egyezmény 2. és 3. cikkének szubsztantív ágával – vagyis azzal, hogy Magyarország ténylegesen megsértette-e a hivatkozott egyezményes jogokat – kapcsolatban a Kormány által hivatkozott hazai jogorvoslat tényleg hatékony-e. A kérdés egy mondattal elintézhető lett volna, és a fentiekben kifejtettek fényében erre a válasz ugyanaz lett volna.

A jogorvoslati kérdés vizsgálatát követően a Bíróság megállapította, hogy az indítvány befogadhatósági szempontból hiánytalan, és az indítványt elfogadhatónak nyilvánította.¹⁰ Ez a rendelkezés az Egyezmény 3. cikke kapcsán talán kissé elsietett volt, mely kérdésre később visszatérek.

Az élethez való jog, valamint a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának eljárásjogi megsértése

Az ügy érdemi vizsgálatának keretében a Bíróság az eljárásjogi ág elemzésébe fogott. Az élethez való jog, valamint a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának eljárásjogi vonatkozásait a Bíróság együtt vizsgálta, ugyanis a vonatkozó sztenderdek gyakorlatilag azonosak. Saját gyakorlatát a Bíróság ehelyütt részletesen nem ismertette, csak utalt más összefoglaló döntésekre.¹¹ Ez az Ítélet közérthetősége szempontjából nagy hiányosság, ami egyébként a Bíróság számos más döntésében is megfigyelhető az utóbbi időben. Az alkalmazott megoldást valószínűleg csupán szövegrövidítési, illetve szövegezés-optimizálási szempontok vezérlik, de a Bíróság esetjogában járatlanok számára így kevésbé érthető, hogy milyen szempontok alapján hozta meg a Bíróság a döntését. A releváns strasbourgi esetjog ráadásul nem is terjedelmes, így a szerepeltetése túlzott fáradságot sem okozott volna az olvasóknak.

Minthogy a saját érvelésem szempontjából is lényeges az említett esetjog, ezért azt a következőkben

röviden összefoglalom. A legfontosabb elvárás, hogy a hatóságok hatékony nyomozást folytassanak le. Hatékony nyomozásnak az minősül, amely alkalmas a tényállás megállapítására, a felelősök azonosítására, valamint, ha szükséges, a megbüntetésükre. A Bíróság a korábbi ügyekben azt is hangsúlyozta, hogy a hatóságoknak hivatalból kell eljárniuk, az áldozat nem tehető felelőssé a nyomozati cselekmények elmaradásáért. A Bíróság ugyanakkor azt is leszögezte, hogy ez az eljárásjogi kötelezettség nem eredménykötelem. Vagyis nincs követelhető meg bizonyos személyek vád alá helyezése és elítélése, amennyiben ez a hatóságoknak nem felróható okból marad el. Továbbá, a hatóságok számára az eljárásra kötelezettség nem jelenthet lehetetlen elvárást, illetve aránytalan terhet. Mindazonáltal a hatóságoknak minden észszerű lépést meg kell tenniük a bizonyítékok összegyűjtésére és a tényállás tisztázására, így különösen a nyomozás végkövetkeztetései alapos, objektív és pártatlan megállapításokon kell alapulniuk. Amennyiben nyilvánvaló, hogy nem került sor bizonyos, szükséges nyomozási cselekményekre, az megkérdőjelezi az eljárás hatékonyságát. A Bíróság leszögezte, hogy noha a tényállás megállapítása tekintetében nem veszi át az elsőfokú, nemzeti bíróság szerepét, az ügyet „megfelelő alapossággal” vizsgálja akkor is, ha a nemzeti hatóságok már vizsgálták a kérdést. Végezetül a Bíróság rámutatott arra, hogy a nyomozás hatékonysága nem ítéhető meg egy egyszerű nyomozati cselekménylista alapján; az eset összes lényegi paraméterét vizsgálni kell.¹² A nemzeti hatóságok feladata, hogy eljárásuk jogszerűségét bizonyítsák. Ha maga az érintett cselekménye ad okot a hatóság eljárására, a Kormányt terhelő bizonyítási kötelezettség kevésbé szigorú a fizikai erő alkalmazása tekintetében.¹³

A Bíróság az előbbieken ismertetett elveket a konkrét ügyre is alkalmazta. Kiindulásként leszögezte, hogy a magyar hatóságok a kínzás, embertelen bánásmód megsértésének megalapozott gyanújával találkoztak. Továbbá, ki kellett vizsgálniuk a körülményeit az indítványozó testvére elhunytának is. A Bíróság rögzítette, hogy a rendőrség késlekedés nélkül megindította a nyomozást, „bántalmazás hivatalos eljárásban” bűncselekmény tárgyában. A Bíróság szerint azonban ez a lépés nem volt elégséges, ezen nyomozás ugyanis csak az állítólagos rendőrségi bántalmazásra terjedt ki, nem célozta annak kiderítését, hogy terheli-e mulasztás a hatóságokat az elhunyt életének védelme tekintetében. A Bíróság ugyanakkor kifejezetten leszögezte, hogy tartózkodik annak megállapításától, hogy a magyar jog szerint milyen egyéb eljárásnak kellett volna lefolynia; egyszerűen csak rögzíti a nyomozás hiányát az élet-

hez való jog tekintetében.¹⁴ A Bíróság továbbá kifejtette azon álláspontját, hogy egy-egy haláleset rendszerszerű hibák következménye is lehet, nem feltétlenül egyéni felelősség kérdése. A Bíróság szerint a magyar hatóságok ezt az aspektust egyáltalán nem vizsgálták. (Ez utóbbi megállapítást az ítéleti tényállás nem teljesen támasztja alá; erre a kérdésre az élethez való jog szubsztantív ágának megsértése kapcsán még visszatérek.) Akárhogyan is, de végül a Bíróság arra a következtésre jutott, hogy az élethez való jog állítólagos megsértését a magyar hatóságok nem vizsgálták ki megfelelően.¹⁵

Az Egyezmény 3. cikke kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a hatóságok az első szükséges lépéseket megtették; nevezetesen orvosszakértői, illetve toxikológiai szakvéleményt szereztek be, valamint kihallgatták a rendőröket, továbbá az indítványozót és a negyedik szíriai migránst (aki, mint emlékezhetünk, partra tudott lépni a Tisza magyarországi oldalán). A hatóságok ezen a ponton egymásnak ellentmondó verziókkal találkoztak a történetek tekintetében. Arra ugyanakkor a Bíróság is rámutatott, hogy az orvosszakértői vélemény szerint az elhunyt nem volt sérülés, a könnygázhasználat kérdésének tekintetében pedig nem lehetett egyértelműen állást foglalni. A Bíróság szerint a nyomozás megszüntetését illetően a magyar hatóságok szinte kizárólag az eseményekben részt vevő rendőrök nyilatkozataira támaszkodtak. Az indítványozó vallomását figyelmen kívül hagyták, valószínűleg azért, mert azt nem támogatta más bizonyíték.¹⁶

A Bíróság számára megalapozatlannak tűnt a magyar hatóságok részéről az a lépés, hogy elfogadták a rendőröknek az illegális határátlépőkével ellentétes vallomását, hiszen a rendőrök vallomása lehetett szubjektív, illetve akaratlanul pontatlan, de célozhatta akár a büntetőjogi felelősség elkerülését is. A Bíróság rögzítette, hogy a nyomozás kimenetele jelentős részben szóbeli vallomások tartalmán, illetve azok ellentmondásainak feloldásán alapult. A hatóságok rendelkezésére álltak vallomások az iraki szülők és a negyedik szíriai férfi részéről, melyeket a menekültügyi eljárás során tettek. De az utóbbiak közül senki sem tett vallomást a nyomozás során, illetve mindannyian el is hagyták Magyarországot a nyomozás befejezte előtt. Az idő múlásával ezért az indítványozó a tanúk eltűnése miatt nem tudott további bizonyítékokkal szolgálni. A Bíróság azt is hiányolta, hogy a hatóságok nem próbálták felkutatni a tanúkat, és más módot sem kerestek a tényállás ellentmondásainak feloldására. A Bíróság továbbá kifogásolta azt is, hogy az eset idején szolgálatot teljesítő rendőrök közül nem mindenkit azonosították és nyilatkoztattak a történetekről. Ezt illetően a Bíróság

hangsúlyozta, hogy bár kétségtelenül voltak kutyás rendőrök is a helyszínen, őket sosem hallgatták meg. Összességében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a magyar hatóságok nem tettek meg minden észszerű erőfeszítést a bizonyítékok összegyűjtésére és a tényállás megállapítására. A Bíróság szerint mindez annyira megkérdőjelezi a nyomozás megbízhatóságát és hatékonyságát, hogy megállapítható az Egyezmény 2. és 3. cikkei eljárásjogi ágának megsértése.¹⁷

*A Bíróság érvelésének kritikája
az eljárásjogi ág tekintetében*

Az, hogy az Egyezmény 2. és 3. cikkével kapcsolatos nyomozás elégtelen volt, védhető, de nem vitathatatlan álláspont, különösen a 3. cikk vonatkozásában. Ez a kérdés szorosan összefügg ugyanis a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának szubsztantív megsértésével. Megkérdőjelezhető ugyanis, hogy történt-e egyáltalán bántalmazás. Ezen a ponton persze rögtön felvehető, hogy pont a nyomozás elégtelensége miatt nem tudjuk pontosan, hogy mi történt. Jelen ügyben azt senki nem állítja, hogy a magyar hatóságok semmiféle nyomozást nem végeztek. Bizonyos tényei a tragikus eseménysorozatnak nem is kérdésesek; az alábbiakban összefoglalom ezeket. Sötétben vagy félhomályban kilenc személy érkezett a magyar–szerb vízi határhoz. Embercsempészek segítségével mind megközelítették ugyan a Tisza magyar partját, de közülük néhányan nem tudtak partra szállni. A magyar parton magyar határőrök, illetve rendőrök voltak. Az érintettek és a magyar hatóságok tagjai között valamiféle (tisztázatlan) interakcióra került sor. A határátlépést megkísérlők közül hárman végül úgy döntöttek, hogy felöltözve, hátizsákkal visszaúsznak Szerbiába. Nem tudjuk bizonyosan, hogy a magyar rendőrök milyen eszközöket vetettek be, kiabáltak-e (angolul vagy arabul), esetleg megbájták-e az úszókat, netán rájuk eresztették-e a kutyákat. Az viszont ténykérdés, hogy az orvosszakértői vélemény külsérelmi nyomot nem talált az elhunyt. Ezt a szakértői véleményt az eljárás során az indítványozó sem vitatta. Azaz ítéleti bizonyossággal elfogadható, hogy a rendőrök, ha dobtak is követ a szír férfi irányába, az sérülést nem okozott. Lehetséges az is, hogy az örök „elengedték a kutyákat”, de kutyaharapás sem történt.

Ezen a ponton nem szabad elfelejteni, hogy stresszhelyzetben, sietve hozott döntéseket értékelünk, mind a migránsok, mind az eljáró rendőrök részéről. Ugyanakkor, érvelhető verzióként, felvetem azt is, hogy az indítványozó testvére, ha komoly sérülései lettek volna, nem próbált volna meg visszaúszni a

szerb oldalra. Ismételten hangsúlyozni kell viszont, hogy az objektív szakértői vélemények szerint nem voltak sérülések az elhunyt. Nem életszerűtlen tehát az a verzió, hogy az indítványozó, a testvére és az unokatestvérük, amikor látták, hogy nem fognak tudni belépni Magyarországra, inkább a Szerbiába való visszatérés mellett döntöttek.

Visszatérve most már a szűken vett nyomozásra, ahogy maga a Bíróság is rögzíti, az ügyben érintett szinte összes résztvevőt kihallgatták, kivéve – ez vitathatatlan és fájó hiány – a kutyás rendőröket. Az is bizonyos, hogy mind az érintetteknek, mind a magyar hatóságok képviselőinek érdekében állhatott a valós történet megszerkesztése. Ezt egyébként a Bíróság is így gondolta, amint az fentiekből már kitűnhetett. A Bíróság, számomra meglepő módon, a magyar államnak róta fel azt, hogy az indítványozón kívül az egyéb érintetteket már nem lehetett ismételten meghallgatni a nyomozás során. Azzal, hogy a Bíróság ezt a nyomozás hatékonysága kapcsán a magyar állam terhére róta, valójában kettős mércét állított fel. Egyfelől – helyesen, a Bíróság egyéb döntései alapján is – elvárjuk Magyarországtól, hogy a joghatósága alá kerülő illegális bevándorlókkal emberségesen bánjon. A konkrét ügyben viszont felrójuk neki, hogy nem korlátozta a mozgásszabadságukat – nem tartotta őket kvázi börtönben –, csupán azért, hogy egy folyamatban lévő nyomozás keretében esetlegesen tanúvallomás legyen tőlük beszerezhető. A magyar állam elmarasztalását egy további hiányosság is megkérdőjelezhetővé teszi. Ez nem valaminek, hanem valakinek a hiánya: nevezetesen az indítványozóé. Ő ugyanis elhunyt testvére nevében (pontosabban helyette) fordult a Bírósághoz. De ha kicsit jobban átgondoljuk a történetet, az indítványozó és testvére (majdnem) végig együtt voltak az események során.

Nem túlzás azt állítani, hogy ugyanazokon a dolgokon mentek keresztül. Ha az elhunyttal kapcsolatban felmerült az élethez való jog megsértésének lehetősége, az indítványozóval kapcsolatban miért maradt el ugyanennek a felvetése? (Az indítványozó saját magát illetően csak a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának megsértése miatt nyújtott be panaszt, a 2. cikk alatt nem, pedig a Bíróság esetjoga értelmében az élet veszélyeztetése is ezen cikk hatálya alá esik.) Az, hogy ő saját nevében nem fordult Strasbourghoz e tekintetben, az egész történetet aláássa indítványozói szempontból (az élethez való jog szubsztantív megsértése kapcsán erre az évrre is vissza fogok még térni).

Összességben tehát az Egyezmény 3. cikkének eljárásjogi ága nem feltétlenül sérült. A félreértések elkerülése végett azt leszögezem, hogy a magyar szervek nyomozása nem volt tökéletes. Ugyanakkor eb-

ben az ügyben az érintettek okot adtak a hatóság eljárására, hiszen illegálisan próbálták meg átlépni a magyar határt. A Bíróság fentebb ismertetett gyakorlata értelmében az ilyen esetekben a kivizsgálási kötelezettség szűkebb. Az sem világos továbbá, hogy a Bíróság a nyomozás vitathatatlan hiányosságait miért ítélte olyan súlyosnak, hogy kimondható legyen az Egyezmény megsértése. Milyen jogi vagy szakmai sztenderd alapján döntött a Bíróság?

Vagyis úgy tűnik, hogy a Bíróság nem azt várta el a magyar államtól, hogy minden tőle telhetőt megtegyen az igazság kiderítése céljából, hanem azt, hogy minden elképzelhető nyomozati cselekményre sort kerítsen. Ilyen sztenderd viszont nem létezik az Egyezménnyel kapcsolatban. A vitathatatlan hiányosságok az eset speciális körülményeiből és a való élet realitásaiból következtek. Nem állítható tehát, hogy a magyar állam nem tett meg mindent a tényállás felderítése és a felelősök megtalálása érdekében, ami ebben a konkrét – a 3. cikk ingerküszöbét talán el sem érő – ügyben tőle elvárható lett volna.

Az élethez való jog szubsztantív ágának sérelme

Térjünk most át az Ítélet következő részére, mely az Egyezmény 2. cikkének szubsztantív megsértésével foglalkozik.

Ebben a körben a befogadhatósággal összefüggésben röviden megismétlem, hogy a hazai hatékony jogorvoslatok kimerítését ebben a körben is vizsgálni lehetett volna, de a Kormány esetleges ez irányú felvetése ebben a körben sem vezethetett volna eredményre.

A Bíróság az élethez való jog szubsztantív megsértése kapcsán kiindulásként rámutatott arra az állandó gyakorlatára, miszerint ilyen ügyekben a bizonyítás az érintett államot terheli.¹⁸ Az élethez való jog nemcsak azt jelenti, hogy az állami szerveknek tilos kioltaniuk valakinek az életét, hanem tevőleges kötelezettséget is ró az államokra. Azaz, az államoknak megfelelő lépéseket kell tenniük a fennhatóságuk alá tartozó személyek életének védelme érdekében. Ez a kötelezettség abban az esetben is felmerül, ha az érintett „veszélyes tevékenységet végez”, továbbá kifejezetten vonatkozik a fegyveres erők akcióira is.

A Bíróság állandó gyakorlata értelmében a tevőleges kötelezettség körében elvárja a Részes Államoktól, hogy megfelelő szabályozást fogadjanak el

az emberek biztonsága érdekében, és hogy biztosítsák a szabályozás hatékony érvényesülését.¹⁹

Rendőrségi akciók megtervezését és ellenőrzését illetően a Bíróság azt vizsgálja, hogy vajon a hatóságok megfelelő lépéseket tettek-e az életveszély minimalizálása érdekében, és hogy nem felelőtlenül választották-e ki az alkalmazott eszközöket. A rendőrség működését a nemzeti jognak kell szabályoznia, de annak megfelelő és hatékony biztosítékokat kell tartalmaznia az önkényességgel és az erővel való visszaéléssel szemben, valamint a balesetek elkerülése érdekében.²⁰

A mentőakciók kapcsán a Bíróság kifejtette, hogy különböző helyzetekre különböző szigorúságú elvárásokat kell alkalmazni. Az ellenőrzés mértékének függenie kell attól, hogy a hatóságok mennyire kontrollálják a helyzetet, illetve a döntéshozatalt. Az ellenőrzés során az adott helyzetet megnehezítő egyéb tényezőket is figyelembe kell venni. Egy mentőakció megtervezése és kivitelezése azonban normál esetben is nagyfokú szigorúságot követel.

Az állam életvédelmi kötelezettsége kiterjed a mentőszolgálatok működtetésére is. A körülményektől függően ez a kötelezettség túlmehet a tűzoltó- vagy mentőszolgálat – beleértendő a légi és vízi mentést – működtetésén. Az állam kötelezettsége ezt illetően is kiterjed a megfelelő jogszabályi háttér biztosítására, valamint a szabályozás hatékony működtetésére.

A fenti elveket a Bíróság a konkrét ügyre is alkalmazta. Mindenekelőtt ismét rámutatott arra, hogy a történeteket illetően a hatóságok és a migránsok verziói között ellentmondás feszül. A Bíróság szóhasználat

viszont az ítélet ezen részében azt az érzetet kelti, hogy az érintettek elmondása mintegy „megcáfolja” a hivatalos verziót. Szintén az elfogultság kellemetlen érzését kelti az olvasóban, hogy a Bíróság – mindenfajta további elemzés nélkül – azt állítja, hogy „figyelembe vette” egyéb nemzetközi szervezetek magyarországi helyzettel kapcsolatos jelentéseit.²¹ Ha az említett jelentések, illetve az azokban megfogalmazott vélemények jelentősen befolyásolták volna a Bíróságot az ügy eldöntését illetően, az figyelemre méltó lenne, de valójában kérdéses, hogy a konkrét ügyben ez így történt-e. Az ügy tárgyát képező események előtt akár évekkel született dokumentumok relevanciája valójában látszólagos – illetve, külön indokolást igényelt volna, hogy miért tekintette a Bíróság ezeket relevánsnak. Kicsit figyelmesebb olvasásra ennek hiánya

azért is feltűnő, mert a Bíróság valójában nem mondja meg, hogy a jelentésekben foglalt információk figyelembevétele mit eredményezett a döntést illetően. Megerősítette, hogy a magyar államnak oka van a pironkodásra? Vagy éppen ellenkezőleg, az illegális határátlépők a felelősek a törtétekért? (A dokumentumok idézett részeit nézve, a Bíróság valószínűleg az előbbire hajlott.) Az államot amúgy is kétségtelenül bizonyítási kötelezettség terheli, ha azt állítja, hogy nem sértették meg az érintett élethez való jogát. Azaz, ilyen ügyekben eleve az a vélelem, hogy az állam felelőssége megállapítható. A Bíróság adós maradt annak megválaszolásával is, hogy mit adnak hozzá vagy vesznek el ezen megfontolásból az idézett nemzetközi dokumentumokban közöltek.

A Bíróság továbbá „figyelembe vette, hogy a boncolás során nem találtak külsérelmi nyomokat az elhunyt”.²² Ez az elsőre objektivitásra törekvőnek tűnő megjegyzés valójában felesleges, sőt, félrevezető. Mégpedig azért, mert egy olyan ügyben beszélünk az élethez való jog megsértéséről, ahol senki nem állítja, hogy a magyar állam szervei szándékosan kioltották az indítványozó testvéreinek életét. Csak és kizárólag az a jogvita tárgya, hogy a hatóságok minden racionálisan elvárható megtekintés-e az elhunyt életének a megmentése érdekében. Tehát irreleváns, hogy szenvedett-e sérüléseket az elhunyt, hiszen ezért a magyar állam bizonyosan nem tehető felelőssé.

A Bíróság ezután sokadszorra felhozta, hogy a törtéteket illetően a felek verziói között feloldhatatlan ellentmondás feszül, és mindezért nem tudja ítéleti bizonyossággal megállapítani, hogy a hatóságok bevetettek-e könnygázt, illetve kutyákat az elhunyt ellen, vagy megdobálták-e. A Bíróság azt is megismételte, hogy ez a bizonytalanság a nyomozás hiányosságaiából fakad.²³ A Bíróság ezen a ponton keveredik talán a legnagyobb ellentmondásba. Az ítéletben korábban már kimondta ugyanis az élethez való jog eljárásjogi ágának megsértését, azaz felrótta a magyar hatóságoknak, hogy nem megfelelően vizsgálták ki az ügyet, és ha visszaemlékszünk, a Bíróság ebben a körben még radikálisabb álláspontot foglalt el: azt állította, hogy a magyar hatóságok semmilyen vizsgálatot nem végeztek az üggyel kapcsolatban. Az érvelés kedvéért felteszem, hogy a Bíróság ezen meglátása helyes. Ebből viszont minden további nélkül következne az élethez való jog szubsztantív ágának megsértése is. Mégpedig azért, mert ha semmilyen nyomozás nem folyt, akkor kizárható, hogy a magyar állam eleget tudott volna tenni a bizonyítási kötelezettségének. Ezért a Bíróság az élethez való jog szubsztantív ága megsértésének megállapítása alól sem menekedhet, ha így tekint a nyomozás kérdésére az ügyben.

Az, hogy a Bíróság nem ezt mondta ki, hanem további érdemi érvelést adott elő, legalábbis ellentmondásos. Ha egyszer a Bíróság megállapította, hogy nem áll rendelkezésre elegendő tény – és ez tekinthető olyan súlyos hiányosságnak, ami megvalósítja az élethez való jog eljárásjogi ágának megsértését –, akkor a szubsztantív ággal kapcsolatos kérdés érdemi eldöntéséhez egyszerűen nincs elég információ. Ezen a ponton szerintem a testületnek meg kellett volna állnia és kimondania, hogy az Egyezmény 2. cikke érdemi megsértésének megállapítása nem lehetséges. (Hogy egy kicsit előreszaladjak, az Egyezmény 3. cikkével kapcsolatos érdemi elutasítás indokolásából is az tűnik ki, hogy ez világos volt a Bíróság számára.)

Az Ítélet 2. cikkel kapcsolatos „(érdemi) indokolás” önmagában is vitatható. Az ugyanis nem állítható, hogy a mentőakciónál semmilyen információt nem tárt volna fel a nyomozás. Ez csak a Bíróság álláspontja, ami a saját maga által megállapított tényállással némiképp ellentétes. Éppen ezért én is veszem a bátorságot, hogy a saját verziómmal előálljak, az Ítélet szövege alapján bizonyosnak tűnő tények alapján.

A Bíróság úgy vélte, hogy az áldozatoknak semmilyen hanyagság vagy felelőtlenység nem róható fel. Rámutatott, hogy a magyar hatóságok végeztek a határ őrzését, amikor a baleset történt. Közismert tény, hogy a Tisza veszélyes átkelőhely, és legalább egy korábbi balesetről tudni lehet, melynek során egy illegális határátlépő megsérült. Továbbá, a Bíróság szerint a rendőrök tudtak a migránsok érkezéséről, ugyanis hamar észrevették az átkelési kísérletet. A Bíróság szerint az érintettek felöltözve, hátizsákkal vártak a vízben, ami még veszélyesebbé tette a helyzetet. Ezt illetően a Bíróság jelentős körülménynek tekintette azt is, hogy az iraki család tagjait (miután kimentették őket a vízből), kórházba kellett szállítani, és az egyik gyerek kritikus állapotban volt. Mindezek alapján a Bíróság összességében arra a következtetésre jutott, hogy a hatóságok előtt ismert volt a valós és elkerülhetetlen veszély, mellyel a migránsok szembesültek. Mindezért az is egyértelmű, hogy a hatóságoknak kötelességük lett volna megvédeni a migránsok életét.²⁴

A Bíróságnak tehát meg kellett arról győződnie, hogy a hatóságok teljesítették-e az ún. tevőleges kötelezettségüket az élethez való jog kapcsán, azaz tettek-e lépéseket az indítványozó testvéreinek – nyilvánvalóan veszélyben lévő – élete megvédésére.²⁵ Ennek keretében a Bíróság hangsúlyozta: az államoknak kötelesek megelőző lépéseket tenni a tudomásukra jutott életveszélyes helyzetek elhárítása érdekében. Mindazonáltal, ez a kötelezettség nem egyenlő annak elvárásával, hogy a hatóságok sikeresen mentse-

nek meg mindenkit. Vagyis gondossági, nem pedig eredménykötelemről van szó.

A Bíróság szilárd esetjoga szerint a részes államok ellenőrizhetik a külföldiek belépését és tartózkodását, valamint a külföldieket adott esetben ki is utasíthatják. Mindazonáltal, az Egyezmény előírásait akkor is be kell tartania egy államnak, ha nagyobb számban érkező határátlépőkkel találkozik. A Bíróság a konkrét ügy kapcsán arra is rámutatott, hogy a strasbourgi vizsgálat nem a határellenőrzés egészére, hanem csak arra fókuszált, hogy voltak-e olyan hiányosságok, melyekkel közvetlenül összefüggött az indítványozó testvérének halála.²⁶

A Bíróság megállapította, hogy a tárgyalt időszakban a Magyarországra belépők száma megnövekedett, és ezzel a kihívással a hatóságoknak foglalkozniuk kellett. A magyar határőrizeti szervek tudhaták, hogy valószínűleg migránsok jelennek meg a zöldhatáron. A Bíróság megismételte, hogy a Tiszán már korábban is történtek balesetek, ezért a jelen eset körülményei nem tekinthetők különlegesnek. Éppen ellenkezőleg: többé-kevésbé rutinjellegű határellenőrzési akcióról volt szó. A magyar hatóságoknak megvolt a kellő tudásuk a veszély felméréséhez és ahhoz, hogy megfelelően megszervezzék a tevékenységüket. Mindazonáltal a jelen ügyben a Bíróság szerint semmi nem utalt arra, hogy a szolgálatot teljesítő rendőrök bármilyen előzetes terv alapján jártak volna el, a folyón átkelők életének védelmét célozva. Nincs arra utaló információ, hogy a hatóságok gondosan figyelték volna a határátlépőket szállító hajót, vagy bármilyen erőfeszítést tettek volna a határátlépők fogadására és partra szállítására. Mindebből a Bíróság arra következtetett, hogy a magyar hatóságok nem tettek meg minden tőlük észszerűen elvárható erőfeszítést, hogy elkerüljék a valós és tényleges életveszély kialakulását.²⁷

A Bíróság szerint a mentőakció nem tekinthető spontánnak, hiszen a fentiek értelmében a magyar hatóságoknak tudomásuk volt arról, hogy a Tisza szóban forgó szakasza átkelőpontként használatos, vagyis lett volna lehetőségük speciálisan felkészülni a vízi balesetekre. Továbbá, minthogy a hatóságok tudták, hogy migránsok közelednek egy csónakban, tudtak volna kutató-, illetve mentőexpedíciót szervezni. Ez azonban, a Bíróság állítása szerint, nem történt meg. A Bíróság leszögezte, hogy a mentőhajó csak akkor indult a helyszínre, amikor értesültek róla, hogy az iraki család tagjai a vízben vannak. Csak ekkor látták meg a vízben úszó kabátot és hátizsákot, és csak ezután kezdték el keresni a többi embert. Az tehát nem volt világos a Bíróság számára sem, hogy a vízi mentést végző rendőrök értesültek-e

arról előzetesen, hogy az indítványozó testvére bajban van.²⁸

A Bíróság szerint a tanúvallomásokból az tűnt ki, hogy nem volt egyértelmű fontossági sorrend felállítva az eljáró hatóságok képviselői számára. Azt a Bíróság is elismerte, hogy az utóbbiaknak nehéz döntési helyzetben kellett cselekedniük: választaniuk kellett egy család megmentése és egy vízben eltűnt személy keresése között. Semmilyen helyzetértékelés nem született a többszörös veszély elhárítását illetően, így a helyzet romlása a Bíróság álláspontja szerint jelentős mértékben betudható annak, hogy az eljárás nem volt megfelelően átgondolt. A Bíróság azt azért elismerte, hogy lehetnek olyan helyzetek, amikor több cselekvési lehetőség közül kell választani, illetve váratlan fejleményekre kell megoldást keresni. Mindazonáltal, a Bíróság szerint a hatóságok képviselői semmilyen erőfeszítést nem tettek az indítványozó testvérének megtalálására, miután a mentőhajó elhagyta a helyszínt. Továbbá, a Bíróság véleménye szerint az a körülmény, hogy csak egyetlen mentőhajó legénysége állt rendelkezésre, akiknek egyidejűleg kellett volna segíteniük az iraki családon és megtalálniuk az indítványozó testvérét – megalapozza annak megállapítását, hogy noha a rendelkezésére álló kapacitások nem voltak elégségesek, a hatóságok nem kértek segítséget a veszélyhelyzet elhárításához. Mindezért összességében a Bíróság megállapította az Egyezmény 2. cikke szubsztantív ágának megsértését is.²⁹

*A Bíróság érvelésének kritikája
a szubsztantív ág tekintetében*

Álláspontom szerint a Bíróság meglehetősen sajátosan értékeli a rendelkezésre álló, amúgy is nagyon hiányos információkat. Más szóval: tulajdonképpen azt sem lehet megtudni az Ítéletből, hogy a Bíróság valójában milyen mérce alapján végezte el az értékelést.

Korábban a Bíróság maga ismertette arra vonatkozó esetjogát, hogy a részes államoknak megfelelő jogi háttérrel kell biztosítaniuk, és annak gyakorlati alkalmazását be kell bemutatniuk a fegyveres erők működésével kapcsolatban. Az Ítéletből nem derül ki, hogy a Kormány ilyen irányú védekezést elővezetett-e, de ettől függetlenül is célszerű lett volna bemutatni és értékelni a releváns jogszabályi háttérrel és az esetleges joggyakorlatot. Ehhez képest ilyen érvelés egyáltalán nincs az Ítéletben, a vonatkozó magyar jog nem kerül bemutatásra, a Bíróság mindösszesen a Büntető Törvénykönyv egy passzusát idézi. Mindez álláspontom szerint megkérdőjelezi az ítélet megalapozottságát.

Jelen ügyben ez a mulasztás különösen érzékeny témát érint. Az ügy tárgya ugyanis tág értelemben az illegális bevándorlás elleni küzdelem, és tudjuk, hogy már eleve abban a tekintetben is nagyon megosztott a társadalom, hogy „küzdeni” kell-e a jelen-ség ellen. Ezt a kérdést a jelen tanulmányban nem is kívánom megvitatni, mert túlfeszítené a kereteket. Annyi bizonyos, hogy az illegális határátlépés: jogszerűtlen. Jogszerűtlen cselekedetek ellen az államnak joga és kötelessége fellépni. Hogy ennek során a hatóságok mit tehetnek meg, milyen eszközöket használhatnak – különös tekintettel a fizikai erő alkalmazására –, azt jogszabályban pontosan meg kell határozni, ügyelve az emberi jogok sérelmének kiküszöbölésére.

Jelen ügyben azonban a Bíróság olyan fokú racionalitást várt el a hatóságoktól, ami irracionális. Az eljáró hatóságok képviselőinek gyakorlatilag nulla információ birtokában kellett dönteniük és cselekedniük; minden akkor és ott, rövid idő alatt következett be, mindenre percek alatt kellett reagálni. Egy ilyen szituációról olvasva nagyon könnyen az utólagos okoskodás hibájába eshet az ember – és álláspontom szerint a Bíróság is ebbe a hibába esett. Megismétlem, hogy ez különösen annak fényében tűnik valószínűnek, hogy az irányadó nemzeti jogot és gyakorlatot a Bíróság nem mutatta be. Tehát nem tudjuk meg az Ítéletből, hogy mik is lennének a „hideg fejjel” kidolgozott magyar sztenderdek, melyek természetesen lehetnek megfelelőek vagy nem. Történt egy tragikus haláleset, amely minden jóérzésű embert ösztönösen megráz – a Bíróság munkatársait is. De a személyes érzések nem befolyásolhatják az ítélet lehetőség szerint minél józanabb megfontolását. A józanság nem érzéketlenséget jelent, éppen az ellenkezőjét.

Kétségtelen tény, hogy az áldozat életét nem sikerült megmenteni. Ugyanakkor kiindulásként a Bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az ilyen jellegű esemény mennyire gyakori, vagy legalábbis mekkora a reális esélye a bekövetkezésnek. Ez – tetszik, nem tetszik – statisztikai kérdés is. A Bíróság nem vizsgálta, hogy hány hasonló haláleset történt az eseményekhez közeli időpontban. Az internet tanúsága szerint 2009 októberében egy tragikus incidens során 15-en fulladtak a Tiszába, miközben illegálisan próbáltak Magyarország területére jutni.³⁰ Másik két alkalommal – 2015 júliusában és 2017 februárjában, hasonló körülmények között – egy-egy személy hunyt el.³¹ Mintegy hét évnyi időtartam alatt tehát három emberéletet követelő incidens történt. Vitatható, hogy ebből a számból az következne: a Tisza

mint zöldhatár-átkelőhely olyan mértékben veszélyes, hogy az állandó, aktív monitorozást igényelne a magyar szervek részéről.

Természetesen a halálesetek száma önmagában nem feltétlenül perdöntő abban a tekintetben, hogy milyen megelőző intézkedéseket kell alkalmazni, milyen protokollokat kell bevezetni. A kérdés tehát eldönthetetlen. Ha szem előtt tartjuk az emberi élet kiemelt fontosságát, ám nem hagyjuk, hogy ez a természetes és kívánatos érzés eltorzítsa az ítélőképességünket, akkor további adatokra van szükségünk a kérdés megítéléséhez. Pár példa: milyen hosszú a magyar–szerb határ tiszai része? A vizsgált és az azzal összehasonlítható időszakokban hányan próbáltak meg illegálisan átkelni a Tiszán? Az illegális határátlépők hány százalékát érte valamilyen baleset? Hány migránst kellett kimenteni a vízből? Ténylegesen mekkora humán erőforrás állt a határőrök rendelkezésére? A sor még hosszan folytatható lenne.

Ezeknek a megfontolásoknak fájó a hiánya. A Bíróság egy ritka, de nagyon erős hatást kiváltó eseményből – egy ember vízbe fulladása – vonta le azt az általános következtetést, miszerint általában fennáll az életveszély „a Tiszán”, még hozzá folyamatosan, amelynek elhárítása érdekében a magyar állam-

TULAJDONKÉPPEN AZT SEM LEHET MEGTUDNI AZ ÍTÉLETBŐL, HOGY A BÍRÓSÁG VALÓJÁBAN MILYEN MÉRCE ALAPJÁN VÉGEZTE EL AZ ÉRTÉKELEST

nek sokkal hatékonyabb intézkedéseket kellett volna tennie. Ha a Bíróság tágabb keretbe helyezi az ügy megítélését, könnyen lehet, hogy más következtetésre jutott volna.

Ezen a helyen csak röviden utalok vissza az élethez való jog eljárásjogi ága alatt kifejtett hiányosságra, nevezetesen arra, hogy az indítványozó nem állította saját nevében az élethez való jog sérelmét. Pedig arra egyértelmű esetjog van – magyar ügy is van³² –, hogy életveszély okozása esetén haláleset bekövetkezése *nélkül* is lehet az Egyezmény 2. cikkére hivatkozni. Ha azt rójuk fel a magyar hatóságoknak, hogy nem tettek meg mindent annak érdekében, hogy migránsok vízbe kerülésének esetére legyen megfelelő mentési terv, illetve gyakorlat, különben az érintettek nagyon is reális életveszélynek vannak kitéve, nos, ez magát az indítványozót is érintette: a Bíróság logikáján belül maradván, az indítványozó élethez való joga is sérülhetett.

A Bíróság végezetül a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának szubsztantív ágát vizsgálta. Kiindulásként leszögezte, hogy az indítványozó kizárólag a rendőrök erőszakos fellépését panaszolta, a rendőri fellépés esetleges pszichés hatásaira nem panaszzkodott. A Bíróság álláspontja szerint a Kormány viszont az esetleges fizikai sérülések kapcsán csak a lelki hatásokat vitatta.³³ Valójában azonban az ügy érdemé-

ben a Kormány tagadta, hogy a rendőrök fizikai erőt alkalmaztak volna, így tehát tagadta annak testi és lelki következményeit is. Azt gondolhatjuk, hogy ez a két aspektus szorosan összefügg, és együtt értékelendő. Akárhogyan is, a Bíróság – ellentétben az élethez való jognál kifejtettekkel – nem tudta kétséget kizáróan megállapítani, hogy fizikai erőt használtak volna. Ezért (sommás indokolás után) az Egyezmény 3. cikkének szubsztantív megsértését nem állapította meg. Számomra eleve kétséges, hogy megfelelő komolyságú lehetett-e a 3. cikk sérelmének panaszlása – az állított sérelem valószínűsíthetően el sem érte a 3. cikk alkalmazhatóságának küszöbét³⁴ –, álláspontom szerint emiatt a panasz ezen részét elfogadhatatlannak kellett volna nyilvánítani.

Utolsóként még egy jelentős hiányosságot említek az ügy kapcsán: nem kapott figyelmet az a kérdés, hogy mi volt Szerbia szerepe. Három migráns a határon történt incidens során vissza akart úszni Szerbiába. Tragikus módon az egyiküknek ez nem sikerült. Hol volt mindeközben a szerb határőrség? A szerb hatóságok (ez még az ügy hézagos leírásából is kitűnik) részt vettek az ügyben, hiszen az indítványozót először ők hallgatták ki, részéről az első tanúvallomásra Szerbiában került sor. A tragikus incidens napján egyeztettek a magyar és szerb határőrvédelmi szervek a határvédelmi gyakorlat esetleges fejlesztéséről. Tehát az ügyben a szerb hatóságok is érintettek voltak, ehhez képest ezzel a kérdéssel az ítélet egyáltalán nem foglalkozik. Természetesen ez sem egyszerű kérdés, hiszen Szerbia strasbourg-i beperléséhez szükség lett volna a szerbiai hatékony hazai jogorvoslatok kimerítésére. Amennyiben ez bármilyen okból nem történt meg, Szerbiát nem is lehetett volna felelősségre vonni a Bíróság előtt.

Továbbmenve azonban ezen a gondolati vonalon, a Kormány részéről is meglepő, hogy meg sem próbálta áttolni a felelősséget a szomszédos országra. Szerbia kihagyása az ügyből – a jogi és eljárásjogi aspektusokon túl – ellentétes a józan ésszel is. Az ügy lényege ugyanis az, hogy egy migráns visszaúszik Szerbiába, és tragikus körülmények között belefut a folyóba. A Tisza határfolyó, egy része magyar felségterület, egy másik része szerb. Nem tudhatjuk, hogy a tragikus esemény pontosan melyik ország fennhatósága alatt következett be. A Bíróságnak foglalkoznia kellett volna ezzel az aspektussal, hiszen egy ilyen helyzetben mindenképpen ki kell deríteni, hogy melyik ország területén történt az ügyre okot adó esemény. Vagy mindkét tagállam felelős? Ha

igen, milyen mértékben? A kérdések sora még folytatható lenne, bár elfogadom, hogy ezen kérdések megválaszolása után is megállapítható lenne Magyarország felelőssége.

KONKLÚZIÓ

Összességében tehát azt gondolom, hogy az élethez való jog eljárásjogi és szubsztantív ágára vonatkozó ítéleti rendelkezésekkel éppen egyet is lehetne érteni, de az indokolás helyenként hiányos és ellentmondásos, nem meggyőző. Azt a véleményemet is vállalom, hogy ha döntési helyzetben lettem volna, én személy szerint e tekintetben eleve a panasz elutasítására hajlottam volna.

Az Egyezmény 3. cikke megsértésének kimondását pedig még problematikusabbnak látom. Számomra még az is kérdéses – a fent részletesen kifejtett érveimet itt nem ismétlem meg –, hogy egyáltalán az Egyezmény 3. cikkének tárgyi körébe esik-e az ügy.

Az incidens súlyát egy percig sem alábecsülve, azt gondolom, hogy a Bíróságnak ebben az – egyébként fontos és szakmai szempontból érdekes – ügyben nem sikerült kielégítően megválaszolnia azt az alapvető kérdést, hogy hatósági mulasztás vezetett-e a halálesethez, vagy tragikus baleset történt.

JEGYZETEK

1. *Alhowais Magyarország elleni* ügye, 59435/17. számú kérelem, a Bíróság 2023. február 2-án kelt ítélet (a továbbiakban: Ítélet).
2. Ítélet (17–21).
3. Ítélet (23–24).
4. Ítélet (25, 44).
5. Ítélet (32–37).
6. Ítélet (38–41).
7. Ítélet (42–43).
8. Ítélet (45–46).
9. Ítélet (47–49).
10. Ítélet (73).
11. Ítélet (77).
12. *S.M. Horvátország elleni* ügye, a Bíróság 2020. június 25-én kelt nagykamarai ítélete (313–319).
13. Ítélet (71).
14. Ítélet (78–81).
15. Ítélet (83–84).
16. Ítélet (85–87).
17. Ítélet (89–93).

18. Ítélet (106–107).
19. Ítélet (108–109, 113).
20. Ítélet (115).
21. Ítélet (120–121).
22. Ítélet (121).
23. Ítélet (123).
24. Ítélet (127, 129).
25. Ítélet (130, 131).
26. Ítélet (132, 133).
27. Ítélet (134, 136).
28. Ítélet (137, 140).
29. Ítélet (141, 145).
30. NÉMET Tamás: Felmentették a tizenöt koszovói menekült halálával járó embercsempészet vádlottjait, *Index.hu*, 2015. december 3., https://index.hu/belfold/2015/12/03/koszovo_menekultek_halal_tisza_embercsempeszek_itelet/.
31. HVG.hu: Belefulladt egy migráns a Tiszába, a mentőket nem engedték át a szerbek, *HVG.hu*, 2015. július 21., https://hvg.hu/itthon/20150721_Belefulladt_egy_migrans_a_Tiszaba_a_vizim; VajMa: Tragédia a Tiszán: Leszakadt a migráns alatt a jég, eltűnt a folyóban, *Vajdaság Ma*, 2017. február 6., <https://m.vajma.info/cikk/szerbia/24516/Tragedia-a-Tiszan-Leszakadt-a-migrans-alatt-a-jeg--eltunt-a-folyoban.html>.
32. *Haász és Szabó Magyarország elleni ügye*, 11327/14. számú kérelem, a Bíróság 2015. október 10-én kelt ítélete.
33. Ítélet (147, 150).
34. A bíróság állandó gyakorlata, hogy a panaszolt bánásmódnak bizonyos minimum súlyosságot el kell érnie. Jelen ügyben semmilyen sérülést nem szenvedett sem az elhunyt, sem az indítványozó.

SZEMLE

„Az utóbbi évtizedben divatba jöttek – és jó, hogy így történt – a jogrendszer egyes területeit átfogóan vizsgáló kutatási kézikönyvek. A hagyományos kézikönyvekhez képest az ilyen kötetek esetében fokozott a törekvés arra, hogy a területről nyújtott átfogó ismeretek eredeti kutatásokon nyugodjanak, a tanulmányok szemlélete kritikai legyen, és a szerzők különös figyelmet fordítsanak a komplex és gyakran nem kellő súllyal kezelt kérdésekre. A nemzetközi emberi jogok végrehajtásáról szóló kutatási kézikönyv jól illeszkedik a sorba, a nemzetközi emberi jogi egyezményeknek való megfelelés kérdéskörét tárgyalva.”

(Kardos Gábor)

Kardos Gábor

KUTATÁSI KÉZIKÖNYV A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI EGYEZMÉNYEK VÉGREHAJTÁSÁRÓL*

A hidegháború végét követően úgy tűnt, elérkezett az emberi jogok kora. A megszűnése előtt néhány héttel még a Szovjetunió is elfogadta, hogy egyetlen állam sem utasíthat vissza emberi jogi bírálatot arra való hivatkozással, hogy az belügyeibe történő beavatkozás lenne. (Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a konkrét megállapítást ne vitathatná.) A polgári és politikai jogok alapvető jelentősége és a nemzetközi emberi jogi ellenőrző mechanizmusok fontossága, ideértve az egyéni panaszjogot is, széleskörűen vallott állásponttá vált. Sőt, az is, hogy a korábbi évtizedek nemzetközi emberi jogi jogalkotása után a végrehajtás időszaka érkezett el. Ennek az időszaknak meg kellett határoznia, hogy miről is szóljon a politika. Így a nemzetközi emberi jogi egyezményekre politikai cselekvési programként tekintettek.

A helyzet azonban az elmúlt évtizedekben megváltozott. Hangsúlyossá váltak a helyi tradíciók, politikai, jogi és kulturális különbségek, amelyek viszonylagossá tehetik az emberi jogi problémákat, illetve az a nézet, hogy e problémák gyakori felemlegetése valójában hegemonikus törekvéseket szolgál. E mellett az idő múltával mind több és több gyakorló politikus kezdte a politikum félreértésének tekinteni azt a megközelítést, hogy mind a belső, mind a nemzetközi politikacsinálásnak az emberi jogok megvalósítására kell szűkülnie. A nemzetközi ellenőrző mechanizmusok keretében kapott bírálatok inkompetens beleszólásnak kezdtek tűnni, és mintha a felülvizsgálati folyamatok jelentősége egyre inkább csupán abból kezdett volna állni, hogy az adott kérdésben visszaigazolja az érintett állam álláspontját. A nemzetközi ellenőrzési testületek állásfoglalásai pedig nem annyira a jog, mint inkább a testületekben ülő, demokratikus legitimáció nélküli jogászok uralmának eszközeiként váltak bírálat tárgyává.

A sokat ígérő elnevezés – az emberi jogok kora – mára kikopott a használatból. Mi több, az emberi jogi imperatívusz következményei ahhoz az angol nyelvű

szójátékhoz vezettek, amely szerint korunk nem *age of human rights*, hanem valójában *cage of human rights*. Olyan korszak, amely megkísérli kettrebe zárni a világtörténelmet, úgy, hogy az mindössze emberi jogi folyamatként értelmezhető, és ez a *hübriszt* táplálja. A korszellemet egyre inkább jellemző egzisztenciális szorongás, illetve fatalista hedonizmus, valamint ezek politikai következményei nem kedveznek a nemzetközi emberi jogi normák társadalmi megértésének és elfogadásának.

Mindehhez társul a nemzetközi jogot és a nemzetközi intézményeket övező közkeletű szkepszis. A szikár tény persze az, hogy az emberi jogok védelme a belső, alkotmányos szervek feladata, és a nemzetközi védelem csupán kiegészítő jellegű. A nemzetközi védelem egyes esetekben utólagos korrekcióra hív fel, és standardokat állít az államok elé. Jogi védelmet csupán kivételesen, a nemzetközi emberi jogi bíróságok útján garantál, továbbá intézményei útján biztosítja egy-egy kérdés megvitatását, a párbeszéd fenntartását. A különböző nemzetközi szervezetek keretében kötött egyezmények, így az emberi jogi szerződések nem megfelelő végrehajtásából eredő kockázatok csökkentésére a részes államok ellenőrző, illetve általában beszámoltató mechanizmusokat hoznak létre, amelyek a teljesítés megfelelő jellegét vizsgálják, többnyire csupán ajánlásokkal zárva eljárásukat.

Az a tény, hogy a nemzetközi emberi jogi felülvizsgálati rendszerek felállításába belemennek az államok, értékelhető úgy, hogy általában komolyan kívánják venni a végrehajtás kérdését. Kevésbé optimista értékelés szerint inkább az esetleges egyezményesértékekért való nemzetközi jogi felelősség, az államfelelősség intézményes elkenéséről van szó. A felelősség megállapítására (a nemzetközi emberi jogi bíróságok határozataitól eltekintve) ugyanis a felülvizsgálati eljárások végén csak közvetett – „itt és ott kell azon javítani”, mondják az ajánlások – és

* Rainer GROTE – Mariela MORALES Antoniazzi – Davide PARIS (eds.): *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*, Research Handbooks in Human Rights, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, (UK) – Northampton (MA, USA), 2021.

nemzetközi jogilag nem kötelező módon kerül sor, formális jogkövetkezmények beállta nélkül.

Persze, a végrehajtás felett őrkdő, autonóm interpretációra felhatalmazott nemzetközi testületek teleologikus, és ebből következően dinamikus szerződésértelmezése átrajzolja a részes államok részéről gyakorta tapasztalható feltevést az emberi jogi szerződésekbe foglalt kötelezettségek eleve teljesítettségéről. Sokkal könnyebb egyetérteni a tömören deklarált jogokat tartalmazó egyezményi szövegekkel, mint a felülvizsgálat eredményeként ajánlás formájában megfogalmazott elvárásokkal, illetve kiváltképpen az emberi jogi bíróságok egyéni ügyekben hozott kötelező döntéseivel. A rendszer működéséhez az szükséges – amint a nemzetközi szakirodalomban ezt többen is megfogalmazták –, hogy az államok értékelése szerint az együttműködés és az ellenőrzés hasznai meghaladják számukra a végrehajtási költségeket. Azaz, akkor éri meg az állam számára a végrehajtás, ha az növeli a legitimitását és a nemzetközi presztízsét, anélkül, hogy veszélyeztetné a hatalmi konstrukciót.

Az utóbbi évtizedben divatba jöttek – és jó, hogy így történt – a jogrendszer egyes területeit átfogóan vizsgáló kutatási kézikönyvek. A hagyományos kézikönyvekhez képest az ilyen kötetek esetében fokozott a törekvés arra, hogy a területről nyújtott átfogó ismeretek eredeti kutatásokon nyugodjanak, a tanulmányok szemlélete kritikai legyen, és a szerzők különös figyelmet fordítsanak a komplex és gyakran nem kellő súllyal kezelt kérdéseknek. A nemzetközi emberi jogok végrehajtásáról szóló kutatási kézikönyv (*Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*) jól illeszkedik a sorba, a nemzetközi emberi jogi egyezményeknek való megfelelés kérdéskörét tárgyalva. A kutatási kézikönyv a Max Planck Összehasonlító Közjogi és Nemzetközi Jogi Intézetben (Heidelberg) készült, a szerkesztők az intézet volt és jelenlegi munkatársai. Rainer Grote és Mariela Morales Antoniazzi jelenleg is ennél az intézménynél dolgozik, míg Davide Paris a Foggiai Egyetemen.

Az 546 oldal hosszú könyv címlapján egy fénykép szerepel, amelyen egy tengerparton sétáló fiú látható, akinek az árnyéka és az ég tükröződik a dagályból maradt tócsa felszínén. A kötet elején a szerkesztők reflektálnak a fényképre: amint írják, az olvasó hamarosan felismeri, hogy az államok gyakorlata nem tükrözi olyan élesen a nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiket, mint a képen a víz az embert és az eget.

Ami a kötet felépítését illeti, az alapvető fogalmakat és problémákat megvilágító bevezető fejezet után

– amit a szerkesztők írtak – az első rész Európával foglalkozik. Az egyes fejezetek az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) határozatai végrehajtásának ellenőrzésével foglalkozó mechanizmust, továbbá esettanulmányként az azoknak történő megfelelést vizsgálja Ausztria, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország, Oroszország, Spanyolország, valamint az Egyesült Királyság jogrendszerében, figyelmet fordítva a nemzetközi szerződések és kiemelten a nemzetközi emberi jogi szerződések belső jogi helyzetére, a végrehajtó hatalom, a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a civil társadalom szerepére.

A bevezető fejezet a nemzetközi emberi jogi normák végrehajtásának kérdését a nemzetközi jog paradigmája megváltozásának távlatába helyezi. A nemzetközi jog természetesen ma is főként államközi jog, de az emberi jogok nemzetközivé válásával az állami érdekek érvényesítése mellett alapvetővé vált a humánértékek, az emberi méltóság és az egyén alapvető jogainak védelme. A megfelelés lényege – mutatnak rá – nem egyszerűen a konformitás, hanem az alanyok magatartására kifejtett hatás. Márpedig – amint azt számos kutatás megállapította – a nemzetközi jogi normáknak, így az emberi jogi szerződéseknek való magas szintű megfelelés egyszerűen a már kialakult magatartás tükröződése. Azaz nem a nemzetközi jogi norma megalkotásának és követésének eredménye. A nemzetközi emberi jogi bíróságok határozatainak a végrehajtása inherens módon belső ügy. A fejezet szerzői rámutatnak arra is, hogy az esetek jelentős részében a „megfelelt vagy nem megfelelt” dichotómiával nem írható le a helyzet. Persze, a részleges teljesítés mint minősítés is nagyon különböző állami magatartásokat fedhet.

Raffaella Kunz mutatja be az EJEB-döntések végrehajtásának ellenőrzésére szolgáló intézményeket és mechanizmusokat. A végrehajtási folyamat számos esetben a szükséges jogalkotási és gyakorlati intézkedések összetett természete miatt lassú vagy részleges, más esetekben pedig az érintett állam elvi ellenkezése következtében. A rendszerrel kapcsolatban alapvető gond, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) szerint az államnak nem kell feltétlenül félretenni a jogsérelmet okozó belső jogi szabályt annak érdekében, hogy a panaszos számára a sérelem elszენvedése előtti helyzetet visszaállítsa, ehelyett anyagi kompenzációt kell nyújtani. Továbbá, az EJEB-nek nincs hatásköre felülvizsgálni a végrehajtás érdekében hozott állami intézkedést. A döntés végrehajtásának ellenőrzése az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának feladata. A Bíróság közvetett eszközökkel akkor segítheti a folyamatot, ha a

Miniszteri Bizottság felkéri az ítélet értelmezésére, illetve akkor, ha kétharmados többséggel, a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezése alapján ítéletsértési eljárásra visszaküldi az ügyet. Ez utóbbi esetben a Bíróság vizsgálhatja az érintett állam intézkedéseinek megfelelőségét. Ezt a „nukleáris opciót” eddig egyszer alkalmazták, az *Ilgar Mammadov Azerbajdzsán elleni* ügyében.¹ A Miniszteri Bizottság egyébként elsősorban négy ügykörben született ítéletek végrehajtásának szentel figyelmet: sürgős intézkedést igénylő ügyek, próbaítéletek, jelentős szerkezeti, illetve összetett akadályokat feltáró döntések és állami ügyek.

Az EJEB ítéleteinek ausztriai végrehajtásáról Christina Binder és Philipp Janig készített tanulmányt. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések ausztriai helyzetét lényegében két tényező határozza meg. Egyrészt az, hogy az EJEB alkotmányos státuszt élvez, közvetlenül hivatkozható és alkalmazható. Ezzel szemben a többi nemzetközi emberi jog szerződés szerepe viszonylag korlátozott, ami főként abban nyilvánul meg, hogy közvetlenül nem alkalmazhatónak nyilvánítják ezeket a szerződéseket, az *Erfüllungsvorbehalt* jogintézményének segítségével. A Bíróság ítéletei számos esetben vezettek szerkezeti változásokhoz az osztrák jogrendszerben, így például a közigazgatási bíraskodás vagy a médiapluralizmus kérdésében.

A Franciaországról szóló fejezetet Laurence Burgogue-Larsen írta. A szerző rámutat, hogy a legfelsőbb közigazgatási bíróság, valamint a büntető és polgári jogi bíróság – a *Conseil d'État*, valamint a *Court de Cassation* – mindennapi gyakorlatának része, hogy egyezményi ellenőrzést végeznek, azaz érvényesítik az EJEB döntéseit, de a közönséges bíróságok is közvetlenül alkalmazzák azokat. Ezzel szemben az Alkotmánytanácsot az EJEB-nek emlékeztetnie kellett, hogy egy alkotmányosnak tekintett törvényi szabályozás lehet egyezményesértő. A legfőbb ütközési pontot az Alkotmánytanács zárt ajtó mögötti, a feleket meg nem hallgató eljárása jelentette. A figyelmeztetés hatására csupán meghatározott okokból lehet a meghallgatások nyilvános jellegét korlátozni, illetve a testület vitája csupán kivételes esetekben tartható zárt ülésen. További problémát jelentett a semlegesség és pártatlanság kérdése, mivel a testület döntéshozatalában részt vehetnek a javaslatot előkészítő politikusok, immár az Alkotmánytanács tagjaiként. Kizáró okot csupán az képez, ha a javaslat szerzője tagja a testületnek.

A németországi helyzetet elemző tanulmány Nicola Wenzel munkája. A szerző kiindulópontja, hogy az alapvető jogok német alkotmánybíróság általi értelmezése jelentős részében megfelel a nemzetközi

ellenőrző testületek által támasztott követelményeknek, illetve túl is megy azokon. Minden törvényalkotási javaslatot összevetnek az EJEB esetjogával. A *Görgülü*-ügyben² az alkotmánybíróság kimondta, hogy az EJEB döntései kötelezik a bíróságokat. Ami az egyéb szerződési testületek nemzetközi jogilag nem kötelező döntéseit illeti, az alkotmánybíróság szerint a bíróságoknak érvelő módon és jóhiszeműen eljárva kell vizsgálniuk ezeket, de ez nem jelenti azt, hogy feltétlenül érvényesíteni is kell azokat. A szerző rámutat, hogy a gyakorlatban nem opció az EJEB-nek való nem megfelelés Németország számára. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egyes esetekben ne lennének nehézségek az EJEB és Németország viszonyában végrehajtás késedelmes vagy részleges jellege miatt.

A Magyarországról szóló fejezet szerzői Polgári Eszter és Nagy Boldizsár. Amint megállapítják, egyes kormányzati megnyilatkozások ellenére az EJEB Magyarországot illető ítéleteinek többségét, a bevándorlási ügyek kivételével, időben végrehajtják. Az alkotmánybíróság a nemzetközi emberi jogi követelményeket általában minimumstandardnak tekintti, ami alá a jogalkotás nem mehet. A Bíróság esetjoga értelmezési elsőbbséget élvez. Ugyanakkor az alkotmánybíróság nem jár el következetesen, egyes esetekben inkább elhalasztja a döntést, míg más ügyekben elfogadja a kormányzati álláspontot. A rendes bíróságok számos esetben nem hajlandók komolyan megfontolni az EJEB esetjogán alapuló érveket. A kormányzat a civil szervezetek emberi jogi bírálatainak ellensúlyozására baráti NGO-k létrehozását kezdeményezi, amelyeket anyagilag támogat. A többi NGO-t ugyanakkor arra kötelezi, hogy külföldről származó bevételeket esetén (bizonyos összeg felett) tüntessék fel nyilvános dokumentumaikon a külföldi (rész)finanszírozás tényét.³

Az Olaszországot vizsgáló tanulmányt Giorgio Repetto írta. Az olasz alkotmány 2001-ben történt módosítása alapján, a 117. cikknek megfelelően a központi és a regionális jogalkotásnak összhangban kell állnia az EU és a nemzetközi jog követelményeivel. 2007-ben az olasz alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendes bíróságoknak el kell fogadniuk az EJEB értelmezését, de annak a tényleges hatását az alkotmánybíróság állapítja meg, a testületé az utolsó szó. Az alkotmánybíróság később úgy finomította álláspontját, hogy kötelező jellege az EJEB jól megalapozott, esetjogot tükröző egyedi döntéseinek van. Az elmúlt évtizedek gyakorlata azt mutatja, hogy az olasz jogrendszer egyre inkább megfelel a nemzetközi emberi jogi követelményeknek.

Ausra Padskocimaite a szerzője az Oroszországot vizsgáló fejezetnek. Sajnálatos módon az események

átléptek a tanulmányon. A 2022. februárban kezdődő Ukrajna elleni orosz agresszió következtében Oroszország kilépett az Európa Tanácsból, és 2022. szeptember óta nem részes állam az Egyezményben. A terjedelmes feldolgozás mindenestre rámutat, hogy 2015-től – az orosz alkotmánybíróság nevezetes döntése óta, amely szerint a testület blokkolhatja a nemzetközi emberi jogi szervek alkotmányellenes döntéseit – az EJEK döntéseinek egyébként sem következetes végrehajtása meggyengült. Míg a pénzbeli kompenzációt általában kifizették, a szerkezetet érintő intézkedések meghozatala – különösen, ha politikailag kényes kérdéssről volt szó – mindig elmaradt.

A Spanyolországról szóló tanulmány szerzői Encarna Carmona Cuenca és Sara Turturro de los Cobos. A szerzők rámutatnak, hogy a legutolsó reformig a spanyol jogban nem létezett megoldás arra az esetre, ha az EJEK ítéletének végrehajtása egy belső bírói döntés megváltoztatását igényelte. A spanyol alkotmány 10.2 cikke alapján az alkotmánybíróság megerősítette, hogy minden közhatóságnak a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel összhangban kell értelmeznie az alkotmányos jogokat. Ilyen módon azonban új alkotmányos jog nem születhet, de az elismert alkotmányos jogok új tartalmat nyerhetnek. Az alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések nem tehetők alkotmányjogi panasz tárgyává. A rendes bíróságok közvetlenül alkalmazhatják egyéni ügyekben a nemzetközi emberi jogi egyezményeket, és ennek következtében egyes belső jogszabályok alkalmazásától eltekinthetnek, de ez az utóbbiak hatályát nem érinti.

Alice Donald írta az Egyesült Királyságról szóló fejezetet. Az 1998. évi Emberi Jogi Törvény szerint a bíróságoknak „számításba kell venniük” az EJEK esetjogát, amennyiben relevánsak az adott ügyben. Ezt a legfelső bíróság úgy értelmezte, hogy a tiszta és folyamatos esetjogot alkalmazni kell, hacsak nem állnak fenn különleges körülmények. Az egyéb emberi jogi szerződések végrehajtása jogalkotási és adminisztratív úton történik. Az Egyesült Királyságban több ízben jelentős politikai ellenállás alakult ki az EJEK egyes döntéseivel szemben, például az elítéltek szavazati jogával és a biometrikus adatok kezelésével kapcsolatban született határozottokkal szemben. A feszült viszonyt jól ábrázolja, hogy 2016 áprilisában Theresa May belügyminiszter az Egyezményből történő kilépésre szólított fel. Mindezek ellenére a Bíróság ítéleteit általában tudatosan végrehajtják a szigetországban.

A kötet második része Latin-Amerikáról szól. Az első fejezet az Amerika-közi emberi jogi rendszer – amely az Emberi Jogok Amerika-Közi Egyezményén alapul – követelményeinek történő megfeleléssel fog-

lalkozik. A további fejezetek Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia, Mexikó és Venezuela helyzetét vizsgálják.

Az Amerika-közi rendszerrel René Uruena készített tanulmányt. Az emberi jogok regionális védelmének ez a rendszere a döntések végrehajtása feletti ellenőrzés megújítója, mind az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága, mind a Bírósága (AEJB) által hozott határozatok esetében. A Bizottság, amely nincs felhatalmazva jogilag kötelező döntések meghozatalára, az egyéni panaszok tekintetében hozott érdemi jelentés, illetve a baráti rendezés esetében az azoknak történő megfelelés vizsgálata esetén háromféle következtetésre juthat: teljes megfelelés, részleges megfelelés, illetve függőben lévő megfelelés. A megfelelést illető minősítéseket az évi jelentésébe foglalja. Az áldozatot érintő, sürgős lépést igénylő, komoly veszély esetén a Bizottság elővigyázatossági (közben-ső) intézkedést rendel el, amelynek érvényesülését helyzetjelentésben vizsgálja, miután tájékoztatást kért az érintett részes államtól, illetve az érintett személyektől. A bizottság tematikus, valamint egyes részes államokra vonatkozó ajánlásokat is kiad; ezek végrehajtásának ellenőrzésre még nem jött létre mechanizmus. A Bíróság, amelynek joghatóságát a részes államoknak külön el kell fogadniuk, ítéletei végrehajtásának ellenőrzése céljából információt szerezhet be az áldozattól és az államtól, ellenőrzési meghallgatásokat tarthat, az együttes felülvizsgálati mechanizmus keretében több részes államot vizsgálhat, illetve helyszíni látogatásokat tehet. A Bíróság rendeletet adhat ki, amelyben megállapítja a pénzbeli kárpótlás mértékét, és a kárpótlási ügyekben további intézkedéseket tehet. A vizsgálatok szerint azoknak a bírósági ítéleteknek az esetében tapasztalható a legmagasabb mérvű megfelelés, amelyek pénzbeli kárpótlást rendelnek el, ezeket követik a jelképes jóvátételt meghatározó, majd pedig a megelőző intézkedést előíró ítéletek. A legkevésbé végrehajtott ítéletek a tanúk és az áldozatok védelmét előíró, a felelősök büntetését kiszabó, végül pedig a jogi reform szükségességét kimondó ítéletek. A szerző hangsúlyozza az egyes országok civil társadalmának szerepét a megfelelést illetően.

Laura Clérico és Celeste Novelli a szerzője az Argentínáról szóló fejezetnek. Argentína alkotmánya szerint a nemzetközi emberi jogi szerződések – amelyek alkotmányos státuszt élveznek – kiegészítik az előbbiben foglalt jogokat és garanciákat. 2017-ben a legfelső bíróság megállapította, hogy ezeknek az egyezményeknek az alkalmazására csupán akkor kerülhet sor, ha nem mondanak ellent a hazai közjog alapvető elveinek. A más államok ügyeiben született AEJB-döntések alapvető irányelvek az értelmezés-

hez. Egyébként a legfelső bíróság mellett bármely más bíróság is vizsgálhatja, hogy a jogszabályok megfelelnek-e a nemzetközi emberi jogi szerződéseknek. Argentínában 2000 és 2008 között a bíróságok nagy szerepet játszottak abban, hogy megszülethessen a reform, amely véget vetett a katonai diktatúra idején súlyos emberi jogi jogsértéseket elkövetők büntetlenségének.

A Brazíliáról készített tanulmány szerzői Flávia Piovesan és Julia Cortez da Cunha Cruz. A legfelső bíróság értelmezésében a nemzetközi emberi jogi szerződések a belső jog felett (de az alkotmány alatt) helyezkednek el, és valamennyi bíróság fel van rá hivatkozva, hogy ellenőrzést gyakoroljon a megfelelést illetően. A jogalkotás előfeltétele a nemzetközi emberi jogi követelményeknek való megfelelés. A bíróságok háromféleképpen használják fel a nemzetközi emberi jogi esetjogot: az argumentáció erősítésére, az egyes jogok tartalmának kiterjesztésére, illetve az áldozat számára legkedvezőbb értelmezés kiválasztására, ha ellentmondás van a nemzetközi jogi és a belső jogi követelmények között.

Judith Schönsteiner és Marcella Zúniga készítette a fejezetet Chiléről. Chile alkotmányában nincs olyan norma, miszerint az államot kötelező nemzetközi emberi jogi szerződésekkel összhangban kellene értelmezni az alapvető jogokat. Ugyanakkor az AEJB ítéletei az egyéni reparáció tekintetében közvetlenül végrehajthatók. A jogalkotást illetően egyre nagyobb számban vannak olyan javaslatok, amelyek indokolása nemzetközi emberi jogi követelményekre utal. Ez utóbbiakat az alkotmánybíróság gyakorlata nem tekinti többnek, mint a hivatkozás kényelmesen felhasználható forrásának. A legfelső bíróság számos esetben érdemben használja a nemzetközi jogot, ellenőrizve a belső jog megfelelőségét.

Kolumbiáról Juana Acosta-Lopez és Giovanni Vega-Barbosa írt a kötetbe. Az alkotmány szerint a benne foglalt emberi jogokat az állam által megerősített nemzetközi emberi jogi szerződéseknek megfelelően kell értelmezni. A védett jogok tartalmának értelmezésekor az alkotmánybíróság folyamatosan hivatkozik az AEJB esetjogára. A Bíróság megállapítása szerint a (jogilag nem kötelező) döntéseinek 92%-át Kolumbia maradéktalanul végrehajtja. Ehhez jelentősen hozzájárult, hogy 1996-ban törvény született a kártalanítás tényleges kifizetésére vonatkozó eljárásról.

A Mexikóról szóló fejezet írói Guillermo E. Estrada Adán és Patricia Cruz Marin. 2011-ben Mexikó alkotmányának 1. cikke úgy módosult, hogy minden egyén jogosult az alkotmányba foglalt és az állam által *aláírt* nemzetközi szerződések által garantált emberi jogokhoz. A legfelsőbb bíróság megállapított

ta, hogy az AEJB döntései kötelezőek a bíróságokra, akkor is, ha más részes állam ügyében születtek. Utóbbi esetekben a precedens alkalmazása attól függ, hogy fennáll-e az ok Mexikó vonatkozásában, ami miatt az adott döntés született. A nemzetközi testület döntéseit harmonizálni kell a belső joggal, és ha ez nem lehetséges, akkor az egyén emberi jogai szempontjából kedvezőbbet kell alkalmazni. Az alkotmánybíróság az Amerika-közi Egyezménynek történő megfelelési kérdést, amennyiben a vizsgálat tükrében szükséges, mindig összekapcsolja a kérdéses norma alkalmazásának megszüntetésével.

A Venezuela esetében mutatkozó súlyos végrehajtási problémákról Carlos Ayala Corao írt a kötetbe. A legfelső bíróság Alkotmányügyi Kamarája egy 2013-ban született határozatában mondta ki elsősorban, hogy az AEJB döntése elfogadhatatlan beavatkozás a venezuelai bírók jogkörébe és függetlenségébe. Azóta az AEJB-ítéleteket alkotmányossági vizsgálatnak vetik alá, és a végrehajtást csak zöld jelzés esetén kezdi meg. 2012 szeptemberében Venezuela felmondta az Egyezményt, 2017 áprilisában pedig kilépett az Amerikai Államok Szervezetéből. Az egyezményből történő kilépés egy esztendőnyi átmeneti időszak mellett volt lehetséges, és az ebben az időszakban született ítéleteknek meg kellett volna felelni, de Venezuela ennek az elvárásnak nem tett eleget.

Afrika esetében a kontinens szintjén érvényesülő emberi jogi rendszer áttekintése mellett Kamerunról és Burkina Fasóról közöl a kötet esettanulmányt.

Frans Viljoen írt az emberi jogok afrikai védelmi rendszerében született döntések végrehajtásáról. A szerző szerint, noha az Emberi Jogok Afrikai Bizottságának érvei nemzetközi jogilag nem kötelezik a részes államokat, több tudományos érv is szól amellett, hogy legalábbis közvetett módon mégiscsak kötelezőnek kellene tekinteni azokat. Noha a Bizottság viszonylag keveset tesz annak érdekében, hogy információt kapjon döntései végrehajtásáról, az érintettek jogi képviselői erről sok esetben gondoskodnak. A Bizottság egyébként egy-egy ügyben jelentést kérhet, és meghallgatásokat is tarthat. Az egyes részes államoknak szóló általános ajánlásai kapcsán is kitér a Bizottság a döntések végrehajtására. Az Emberi Jogok Afrikai Bírósága elé csupán a Bizottság továbbíthat ügyeket, saját érdemi döntését követően. A kis számú bírósági ítélet végrehajtása érdekében a testület a döntések értelmezése, információgyűjtés, a megfelelés mértékének felbecslése és jelentéskérés útján próbál fellépni.

Kamerunról Debra Long írt tanulmányt. Az alkotmány szabályai szerint a ratifikált vagy jóváhagyott nemzetközi szerződések, így az emberi jogi egyezmények is, a belső jog felett és az alkotmány

alatt helyezkednek el a jogforrási hierarchiában. A bírák kevésbé ismerik az államot kötelező nemzetközi emberi jogi szerződéseket, az Emberi Jogok Afrikai Bizottságának egyedi ügyekben hozott döntéseit nem tekintik kötelezőnek. Az ország angolofon részében emberi jogi civil szervezeteket tiltottak be. A kormány minisztériumok közötti bizottságot hozott létre a nemzetközi emberi jogi szerződések jobb végrehajtása érdekében.

A Burkina Fasóról szóló fejezet szerzője Kounkiné Augustin Somé. A hatályba nem lépett új alkotmány⁴ kimondja a nemzetközi jog elsőbbségét a belső jog felett. (Annak helye az alkotmány és belső jog között van.) Noha a nemzetközi egyezmények közvetlenül alkalmazhatók, jelentős mennyiségben születik végrehajtást szolgáló belső joganyag. A végrehajtást minisztériumközi bizottság segíti, valamint több parlamenti bizottság. Problémát elsősorban a bírák tudatlansága, a közvélemény jogszolgáltatás iránti bizalmatlansága, valamint a rezsimmel szembeni ellenállás jelent. Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi emberi jogi testületek döntéseinek való megfelelést a „válassz és fizess” (*pick and pay*) megközelítés jellemzi, azaz a pénzügyi következményekkel járó határozatok jobb eséllyel kerülnek végrehajtásra, mint azok, amelyek végrehajtása jogi, adminisztratív vagy intézményi reformot igényelnek.

Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya végrehajtása felett örködő Emberi Jogi Bizottság jogilag nem kötelező döntéseinek tiszteletben tartásáról Anja Seibert-Fohr és Christine Weniger írt. 116 állam tette lehetővé, hogy a testület foglalkozzon az ellene felhozott egyéni panaszokkal. A Bizottság ezekkel kapcsolatos „nézetei” nem csupán az egyedi jogorvoslat tekintetében mutatnak irányt, de a rendszerszintű akadályok leküzdése tekintetében is. Amint a testület egy tekintélyes tagja rámutatott, a döntések normatív és intézményi legitimitása indokoltan kelt elvárásokat a végrehajtás tekintetében. A további jogsértések megakadályozása szempontjából nagy jelentősége van az elkövetők felelősségre vonásának és a bizottsági döntésekről szóló információ eljuttatásának a jogi közvéleményhez. Az államoknak jelentési kötelezettségük van a „nézetek” végrehajtásáról. Az Egyezségokmány tiszteletben tartásáról valamennyi részes államnak jelentenie kell a Bizottságnak. A testület ezek nyomán „következtetéseket” és „megállapításokat” dolgoz ki, amelyekben különböző osztályzatokat adhat az érintett államnak. A végrehajtás értékelhető nagyjából megfelelőnek, részben megfelelőnek, nem megfelelőnek, illetve jelezhető a Bizottsággal való együttműködés hiánya vagy a „nézetekkel” ellentétes intézkedések meghozatala. A szakirodalmi bírálatok szerint a „nézetek”,

illetve a „következtetések” és a „megállapítások” általában túlzottan is absztrakt formában kerülnek megfogalmazásra. Amellett, hogy szükség lenne konkrétabb állásfoglalásokra, a részes államoknak meg kellene teremteniük a végrehajtás intézményes mechanizmusát.

A kötetet a három szerkesztő által írt három szintizáló tanulmány zárja. A politikai szervek szerepéről a végrehajtásban Rainer Grote írt. Megállapítása szerint a kormányokban és a parlamentekben az közös, hogy amikor a megfeleléssel összefüggésben lépnek fel, abban központi szerepe van a politikai megfontolásoknak. A kormányzat az, amely kedvező vagy kedvezőtlen környezetet teremthet a nemzetközi emberi jogi követelmények belső végrehajtásának. Amikor a kormányzatok és a parlamentek ellenállnak a végrehajtásnak, akkor szívesen hivatkoznak arra, hogy a távolban ítélező nemzetközi bírák döntései figyelmen kívül hagyják a helyi sajátosságokat. A pénzügyi jótételt könnyebb a gyakorlatba átültetni – különösen, ha nem jelentős összegről van szó –, mint érdemi változtatásokat eszközölni a belső jogban.

Davide Paris írta a regionális emberi jogi rendszereknek történő megfelelésről szóló fejezetet. Amint rámutat, a bíróságok gyorsabbak e téren, mint a politikai intézmények. Nem bizonyítható, állapítja meg, hogy a központosított, absztrakt módja a megfelelés jogi ellenőrzésnek hatékonyabb volna, mint a diffúz jogi felülvizsgálat, vagyis az, amikor minden bíróság jogosult a felülvizsgálatra. Persze, a jogi úton történő ellenőrzés bírói szerveinek nincs módjuk jogalkotásra. Sajnálatos módon egyes esetekben a bíróságok maguk állnak a nemzetközi emberi jogi döntések végrehajtásának útjába. Nagy különbséget jelent, ha adott esetben kifogásolják ugyan a döntést a bíróságok, de azért végrehajtják, ahhoz képest, amikor nyíltan megtagadják a végrehajtást.

A civil társadalom szerepéről szóló fejezetnek Mariella Morales Antoniazzi és Vivianna Krsticevic a szerzői. Amint hangsúlyozzák, az emberi jogi mozgalmak helyzete országonként eltérő, ami függ a civil társadalom általános helyzetétől, valamint attól, hogy formálisan – de főként a gyakorlatban – milyen lehetősége civil szervezeteknek a végrehajtási folyamatokat ellenőrző belső mechanizmusokban való részvételre. A tanulmány földrészenként tekinti át ezt a kérdést. Az emberi jogi téren tevékenykedő nem kormányzati szervezetek jelentős átalakító hatást gyakorolnak azokra a folyamatokra, amelyeknek el kell vezetniük a nemzetközi emberi jogi döntések hatékonyvá válásához az államok belső jogában a bírói döntést megelőző, illetve követő szakaszban és azon túl, mind nemzeti, mind nemzetközi szinten, külö-

nösen akkor, ha kutatóintézetektől vagy egyetemektől támogatást is kapnak.

A kötet – egy nagyszabású kutatási program eredménye – meggyőző módon tárja fel a kérdéskör legfontosabb nézőpontjait. Megkerülhetetlen azon elméleti és gyakorlati szakemberek számára, akiket ilyen vagy olyan okból foglalkoztat az emberi jogok nemzetközi védelme.

JEGYZETEK

1. 15172/13. számú kérelem. A részes állam intézkedéseiről szóló döntés a Nagykamara 2019. május 29-én kelt döntése.
2. 74969/01. számú kérelem, a Bíróság 2004. február 26-án kelt ítélete.
3. Azóta – az Európai Bíróság döntésének megfelelően – a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. számú törvényt már hatályon kívül helyezte az Országgyűlés, de helyette az Állami Számvevőszék ellenőrzési feladatait terjesztették ki a civil szervezetek fokozott ellenőrzésére. 2023 decemberében ún. szuverenitásvédelmi törvényt fogadott el az OGY, létrehozva a homályos jogkörökkel rendelkező Szuverenitásvédelmi Hivatalt. *(A szerk.)*
4. A Kaboré elnök vezetésével kidolgozott új alkotmány elfogadása előbb elhúzódott, majd a 2022-es katonai puccs(ok) következtében, vélhetően végleg, lekerült a napirendről. *(A szerk.)*

ABSTRACTS

ESSAYS

Balázs Majtényi examines two Hungarian cases before the European Court of Human Rights. *Bakirdzi and E.C. v. Hungary* deals with the preferential representation of national minorities in the parliament, while *Zsófia Vámos v. Hungary* concerns the rights of Hungarians living beyond the borders to vote in general elections. The author argues that the Court would need to critically examine the political system when deciding on electoral rules in order not to miss the forest for the trees, i.e. the way authoritarian regimes manipulate elections. The study argues that the low quality of the reasoning in these cases is imputable to the omission of the Court to scrutinize the political system of the authoritarian state and the social context. Such an omission leads to a situation where even judgments against Hungary provide legitimacy to the authoritarian regime.

Csongor István Nagy discusses a neglected aspect of the rule of law debate in Europe, notably the protection of ethnic minorities. He argues that lack of action from European institutions lead to the tacit acceptance of monoethnic visions of certain member states at the expense of the rights of minorities living there. In contrast to other minority groups, the study concludes ethnic minorities are discriminated against when it comes to the application and enforcement of established European non-discrimination standards.

Anna Ujlaki discusses the problem of political obligations and provides a critical account of approaches in normative political theory that use a simplified view of political communities and remain limited to political obligations in liberal democracies. Her study seeks to assess the applicability of the various theories regarding certain global challenges and concludes that none can be seen as valid in all these contexts, which invites further theoretical inquiries.

Eszter Kirs discusses the issue that political socialization of youth is crucial both in the maintenance of an illiberal regime and in the resistance by civil society. The present qualitative study provides insight into the personal motivations of student leaders of a youth resistance movement organized for the protection of academic autonomy against the ‘illiberal democracy’ of Hungary. The study sought to explore how collective historical memory contributes to political socialization, whether historical reflection was a source of inspiration and whether history education triggered conscious citizenship resulting in the engagement of youth in resistance. Data collection involved interviewing 15 former students of the University of Theatre and Film (*Színház- és Filmművészeti Egyetem, SZFE*) who played a key role in managing a 71 days long university blockade in 2020. Thematic analysis suggests that history education has the potential to trigger consciousness regarding citizens’ responsibility to confront power restricting individual freedoms and institutional autonomy. However, mainstream, alienating history education supported by the government in Hungary did not realize these potentials. Findings can be utilized in further research on the necessity of interactive, engaging history education methodologies to facilitate comparative reflection on history and current public affairs and to encourage conscious and active citizenship in illiberal regimes.

FORUM

Balázs Dobos argues that the recently institutionalized participation in the work of the National Assembly has at the end given something to national minorities: in the case of the advocates it opened up the possibility for informal lobbying, and created a standing parliamentary committee that not only serves as a useful inter-ethnic forum but has also contributed to a more visible representation of national interests.

László Róbert argues that as long as the government with a two-thirds majority is the beneficiary of a system that distorts national minority representation, there is little reason to expect its democratisation.

According to Balázs Kiss, it is essential to create the possibility of competition between minority candidates in order to enable voters belonging to a national minority to cast their votes not only for the closed national minority list drawn up by their national minority self-government.

DOCUMENT AND COMMENTARY

In June 2016, a Syrian man drowned in the Tisza River while trying to cross into Hungary. On 2 February 2023, the European Court of Human Rights in Strasbourg condemned Hungary for violating the right to life and the prohibition of torture and inhuman treatment in a case brought by the deceased's brother. Dániel Karsai's article, after a general presentation of the judgment in *Alhowais v Hungary*, gives a critical overview of the judgment and presents what he considers to be the correct alternative solution. In the author's view, the Court in this case failed to answer satisfactorily the fundamental question of whether the death was caused by a failure of public authority or by a tragic accident.

REVIEW

This issue's review by Gábor Kardos not only presents the *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*, but reflects on why governments implement international human rights recommendations in the age of human rights skepticism, too.

E SZÁMUNK SZERZŐI

DOBOS BALÁZS
kisebbségkutató
HUN-REN
TK Kisebbségkutató
Intézet

KARDOS GÁBOR
jogász
ELTE ÁJK

KARSAI DÁNIEL
ügyvéd

KIRS ESZTER
jogász
Corvinus / Magyar Helsinki
Bizottság

KISS BALÁZS
PhD hallgató
ELTE ÁJK

LÁSZLÓ RÓBERT
választási szakértő
Political Capital

MAJTÉNYI BALÁZS
jogász
ELTE TÁTK

NAGY CSONGOR ISTVÁN
jogász
SZTE ÁJTK

UJLAKI ANNA
politikatudós
ELTE TÁTK / HUN-REN
TK PTI

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXVII. évfolyam 2. szám

Nemzetközi tanácsadó testület: Andrew Arato, Bódig Mátyás, Catherine Dupré, Gyórfi Tamás,
Lech Garlicki, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppelle
Főszerkesztő: Halmai Gábor • Szerkesztők: Kazai Viktor Zoltán, Kállai Péter, Körtvélyesi Zsolt, Kovács Ágnes,
Majtényi Balázs, Mészáros Gábor, Molnár Noémi Fanni, Salát Orsolya, Vissy Beatrix
Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

Korábbi szerkesztők: Balogh Lídia, Bodnár Kriszta, D. Tóth Balázs, Javorniczky István, Kardos Gábor, Kovács Kriszta, Köves Nóra,
Majtényi László, Novoszádek Nóra, Pap András László, Polgári Eszter, Polyák Gábor, Sólyom Péter, Tordai Csaba, Tóth Gábor Attila, Uitz
Renáta, Zsugyó Virág

Kiadja az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány • Felelős kiadó: Majtényi Balázs
A szerkesztőség és a kiadó címe: 1117 Budapest, Pázmány sétány 1/a. • Telefon: 372-2907 • E-mail: indok.fundamentum@gmail.com
Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri

ISSN 1588-0508