

FUUN

DA

JOGURALOM
AUTOKRÁCIÁBAN?

Unger Anna, Bodnár Eszter-
Mécs János, Pásztor Emese tanul-
mányai • Fórum a jogállami gondol-
kodás csapdájáról • László Róbert és
Balogh Éva kommentárjai

MENN

TUNM

TANULMÁNY

Unger Anna

A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény

————— 5 —————

Bodnár Eszter – Mécs János

A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában

————— 17 —————

Pásztor Emese

Alkalmazni az alkalmazhatatlant – az alkotmányos családfogalomról

————— 28 —————

FÓRUM

A jogállami gondolkodás csapdájáról

Salát Orsolya

A jogásznemzet esete az autokráciával

————— 45 —————

Halmi Gábor

A jogállami gondolkodás csapdája

————— 47 —————

Kazai Viktor Zoltán

A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején –
érvek a narratív módszer mellett

————— 51 —————

Fleck Zoltán

Használjuk-e a jogainkat egy jogtalan rendszerben?

————— 59 —————

Mészáros Gábor

„Macskabölcső”, avagy a jogállamiság látszata

————— 62 —————

Agnieszka Grzelak

Két rossz közül választani – a lengyel ombudsman dilemmája

————— 69 —————

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

László Róbert

Választási ráncfelvarrás Fidesz-érdekek mentén

————— 75 —————

Balogh Éva
Alkotmánybíróság útvesztőben – széljegyzetek a magyar
alkotmánybíróság közszereplőkkel kapcsolatos közlések megítélésére
vonatkozó legutóbbi döntéseihez
————— 80 —————

DÖNTÉS UTÁN

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

Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből
————— 115 —————

JOGVÉDŐK

Farkas Lilla
A romajogi mozgalom à la Krúdy
————— 135 —————

TISZTELT OLVASÓINK!

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

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

Tisztelettel: A Fundamentum szerkesztői

TANULMÁNY

Az alábbi írás az elmúlt időszakban induló rendszerkarakterisztika-vitához kíván kapcsolódni, a választójog és a választás intézményei felől vizsgálva a magyar politikai rendszer jellegét. Amellett érvel, hogy a 2010 után bekövetkezett közjogi és politikai változások nem a sokak által ismertett versengő autoriter hibrid rendszert eredményezték, melyben a versengő választás a rendszer esetleges demokratizációjának biztosítója, hanem Andreas Schedler munkáját alapul véve egy olyan választási autokrácia épült ki, melyben a valójában nem versengő választás rendszerlegitimáló biztosítékul szolgál, a demokrácia látszatát, és a demokratizáció esélyének minimálisra csökkentését, vagy éppen eliminálását biztosítva.

(Unger Anna)

Álláspontunk szerint az egyenlő választójog alapelve és a választójog mint alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással. Ezért minden esetben külön vizsgálatot igényel, hogy a választójog egyenlőségének sérelme egyben a választójog sérelmét is jelenti-e, és ha igen, akkor el kell végezni a szükségességi-arányossági tesztet. Az Alkotmánybíróság ezt a vizsgálatot rendre elmulasztotta, illetve formalitássá szűkítette. Továbbá [...] az arányosság és az egyenlő választójog teljes szétválasztása, illetve az egyenlő választójog sérelmének fővárosi közgyűlési döntéshozatali szabályok általi kompenzációja szintén kérdésessé teszik, hogy a jövőben mennyire lesz hatékony a testület fellépése a választójog védelmében.

(Bodnár Eszter – Mécs János)

A tanulmány központi állítása, hogy nincs kimutatható szisztematikus kapcsolat az L) cikk családfogalma és a jogrendszer egyéb szintjein megjelenő más családfogalmak között, és az alkotmányos szinten kodifikált családfogalom jelenleg nem határozza meg a jogrendszerben létező egyéb családfogalmak értelmezését.

(Pásztor Emese)

Unger Anna

A VÁLASZTÁS MINT RENDSZERKARAKTERISZTIKUS INTÉZMÉNY

A 2010-ben elindított politikai-közjogi rendszerváltoztatás lezárulni látszik a tudományt és az igazságszolgáltatást – ezt a két, viszonylagos függetlenségét eddig még megőrizni képes szektort – érintő alapvető szerkezeti, finansiális és irányítási átalakítások révén. A folyamat első lépése az Országos Választási Bizottság mandátumának idő előtti, alkotmányellenes megszüntetése volt; ezt követték a sorozatos alkotmánymódosítások; majd 2011-ben az alkotmányt leváltó új alaptörvény elfogadása, ezzel együtt pedig a közjogi rendszer átalakítása, valamint az alaptörvény azóta is tartó, folyamatos módosítása. Ez a folyamat leginkább a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítéseként, azaz a kormányzati hatalmat kontrolláló és adott esetben akadályozó intézmények jogköreinek csorbításaként írható le.¹ E folyamatokat eleinte nem kísérte olyan vita, mely a rendszer egészének jellegét próbálta meghatározni (– demokrácia? – nem demokrácia? – autokrácia? – hibrid rezsim?); mind a társadalmi, mind az akadémiai nyilvánosság figyelme sokkal inkább az egyes konkrét változtatásokra fókuszált. Ezek a viták minduntalan nemzetközi összehasonlító perspektívába kerültek: a kormányzat a változtatási terveit részben más országok hasonló gyakorlatával magyarázta; tekintet nélkül arra, hogy az intézkedések bizonyos elemeinek hasonlósága még egyáltalán nem jelenti, hogy nálunk is a konszolidált demokrácia és alkotmányosság keretein belül marad a rendszer. Az elmúlt években azonban elindult egy vita a magyar társadalomtudományban, melynek keretében a szerzők immár nem a részletekre, hanem az egészre koncentrálnak próbálnak a magyar politikai rendszer meghatározására vagy új nevet adni, vagy pedig már létező terminológiát alkalmazni.

A Nemzeti Együttműködés Rendszerének (NER) társadalomtudományi meghatározásakor több jelzöt is használtak már; ezek más-más aspektusból próbálják megragadni a 2010 óta tartó folyamatok, illetve az

ezek mentén kiépülő új rendszer lényegét. A Magyar Bálint és szerzőtársai által megalkotott „maffiaállam” elnevezés elsősorban a hatalom szociológiai és gazdasági jellegzetességeire utal; az Ungváry Rudolf által bevezetett „fasisztoid mutáció” kifejezés a rendszert ideológiai és hatalomgyakorlási oldaláról próbálja értelmezni, hasonlóképpen a „populista rezsim” definíciójához, melyet Jan Werner Müller ismertet; a Bozóki András és Hegedűs Dániel által megalkotott „kívülről korlátozott hibrid rendszer” elnevezés a rendszer autoriter irányba történő kiteljesedésének korlátjára mutat rá; az egyelőre még inkább csak publicisztikákban megjelenő „kompetitív autokrácia” kifejezés a meglévő, ámde korlátozott verseny szerepét vizsgálja; a Körösi András által bevezetett „plebisciter vezérdemokrácia” pedig a kormányzásra, illetve a kormányzat vezetőjére koncentrál.²

Ha a politikatudományi megközelítésekre szűkítjük vizsgálódásunkat, azt látjuk, hogy konszenzus alakult ki azt illetően, hogy a NER nem tartozik a liberális demokráciák körébe, és egyre inkább főáramú állásponttá válik az is, hogy a jelenlegi magyar politika – elveszítve a Linz és Stepan értelmezése szerinti konszolidált demokrácia státuszát – egyszerre mutat autoriter és demokratikus jegyeket (hibridizáció).³ A vita immár főképp a „hibrid rendszer vagy autoriter rendszer” kérdése körül zajlik; vagyis a fő kérdés már nem az, hogy mennyiben autoriter a rendszer, hanem az,

hogy (még) mennyiben demokratikus. Az alábbi írás ehhez a vitához kíván kapcsolódni, a választójog és a választás intézményei felől vizsgálva a magyar politikai rendszer jellegét. Ennek megfelelően – a fent ismertetett tipológiák mentén – amellet érvelek, Andreas Schedler elméletét alapul véve, hogy a 2010 után bekövetkezett közjogi és politikai változások nem „versengő autoriter hibrid” rendszert eredményeztek, melyben a versengő választás a rendszer esetleges demokratizációjának biztosítéka (mint aho-

RENDSZERTIPOLÓGIÁK ÉS A FENNMARADÓ HIÁNYOK

Plebiszciter vezérdemokrácia

gyan azt sokak látják), hanem egy olyan választási autokrácia épült ki, melyben a valójában nem versengő választás rendszerlegitimáló biztosítékul szolgál, a demokrácia látszatát, és a demokratizáció esélyének minimálisra csökkentését, vagy éppen eliminálását biztosítva.⁴

A fent említett NER-értelmezések közül az alábbiakban azokat vonom be az elemzésbe, melyekben a választás intézménye szerepet játszik: tehát a szociológiai vagy ideológiai fókuszú megközelítéseket a továbbiakban nem tárgyalom. Ugyan a „kívülről korlátozott hibrid rendszer” értelmezésben a választásokra a szerzők nem helyeznek hangsúlyt, azonban írásuk terminológiai szempontból mégis releváns; a politikai versenyre, valamint magának a hibrid rezsim kifejezésnek a tartalmára vonatkozó megállapításai miatt.

A demokratizáció, a hibrid rendszerek és az autokrácia meglehetősen széles körű irodalmát az elmúlt években több magyar nyelven megjelent tanulmány áttekintette, így ezek ismertetését a jelen írás során nem fogom megismételni.⁵ Arra azonban érdemes felhívni a figyelmet, hogy a magyar helyzetre vonatkozó értelmezések rendszerint nem vizsgálják két alapvető kérdést, melyek a politikai átmenetek vizsgálódása esetében megkerülhetetlenek. Az egyik ilyen kérdés az, hogy *miért* kerül egy ország abba a helyzetbe, hogy politikai rendszere rendkívül rövid időn belül konszolidált demokráciából egy egyelőre vitatott státuszú, de semmiképp sem *egyértelműen* demokratikus rendszerré (saját megítélésem szerint választási autokráciává) válik. A másik nem vizsgált kérdés pedig a változás irányát érinti: miközben a „jelzős” demokráciák („illiberális”, „liberális”, „vezér-”) és a hibrid rendszerek terminológiai vitája egyre bővül, a legtöbb rendszerleíró törekvés statikus állapotot szemlél: az adott rendszer pillanatképét nem átmeneti, hanem állandósított, permanens helyzetként értelmezi. Így viszont elveszítjük azt a lehetőséget, hogy az átmenet folyamatának egészét, egyben annak irányát is lássuk. Holott a tranzitológia története pont egy ilyen dinamikus modell felvázolásával indult el, Dankwart Rustow 1970-ben publikált cikkével, melyben a szerző a demokratikus átmenet egyes szakaszait, illetve azok folyamatát vizsgálta.⁶ Ebből a szempontból az elmúlt években publikált jogtudományi munkák sokkal inkább képviselték ezt a dinamikus, az egyes eseteken túli tendenciákra is hangsúlyt helyező megközelítést, különösképpen a jogállamiság, az emberi jogok, vagy az európai jog magyarországi érvényesülése kapcsán.⁷

A VITA IMMÁR FŐKÉPP A HIBRID RENDSZER/AUTORITER RENDSZER KÉRDÉSE KÖRÜL ZAJLIK. AHOL A FŐ KÉRDÉS MÁR NEM AZ, HOGY MENYNYIBEN AUTORITER A RENDSZER. HANEM HOGY (MÉG) MENNYIBEN DEMOKRATIKUS

A fent említett rendszerleírások közül egyedül a plebiszciter vezérdemokrácia elmélete az, amely szerint a NER még a demokrácia keretein belül található. Körösényi értelmezésében a 2010 utáni változásokkal nem változott meg a magyar közjogi-politikai rendszer alapkaraktere, az továbbra is demokratikus, csupán a kormányzás *módja* autokratikus.⁸ A plebiszciter vezérdemokrácia weberi forrásokra épített, Körösényi által bevezetett elmélete szerint az ilyen rendszerben „a vezér uralmát tartalmilag a karizmája, formailag pedig népszavazás legitimálja”.⁹ Körösényi azonban elméletét a kormányzásra szűkíti, azaz nem reflektál részletesen a 2010 óta lezajlott változásokat kritizáló tanulmányokra. Nem tudjuk meg, hogy miért tekinti demokratikusnak azokat a parlamenti választásokat, melyeket – a vonatkozó szabályokkal együtt – a szakmai közvélemény jelentős része, továbbá a Velencei Bizottság és az EBESZ is több alkalommal.¹⁰ Autoriter jellegűnek ítéli ugyan az egyoldalú alkotmányozást, de végkövetkeztetése alapján úgy tűnik, hogy ezt a tényt, valamint ennek a közjogi-politikai következményeit nem tartja olyan súlyú problémának, ami a rendszer demokratikusságát megkérdőjelezné.¹¹ Az általa leírt karizmatikus uralom nem pluralizmusra, illetve a társadalmi érdekcsoportok, értékek, ideológiák közötti versenyre épül, hanem a vezér és a nép közötti kapcsolatra. Ez azonban túl van a dahli poliarchia keretein, holott egy másik írásában maga Körösényi állapítja meg, hogy ebből a keretből a 2010-es választások után sem került ki a magyar politikai rendszer. A poliarchia hét meghatározó ismérve közül¹² legalább öt jelentősen, rendszerint sérült az elmúlt években: a tisztességes választások, az általános választójog, a szólásszabadság, az információkhoz való hozzáférést, valamint a szervezetalapítás terén egyaránt számottevő romlás tapasztalható. Még nyilvánvalóbb az ellentmondás a poliarchia és a vezérdemokrácia elmélete között, ha figyelembe vesszük, hogy a poliarchia Dahl értelmezésében kifejezetten a hegemonia ellenében, annak felszámolásával létrejött rendszer.¹³ Körösényi szerint viszont a 2010 utáni politikai rendszer egyik legalapvetőbb vonása a „szellemi-ideológiai hegemonia-igény”; a hegemonia megteremtése pedig nem kizárólag szellemi-ideológiai térben, hanem a gazdasági-piaci viszonyok terén is zajlik; sőt, bizonyos

tekintetben már nem pusztán csak igényről, hanem a hegemonia létrejöttéről is beszélhetünk, például a médiapiac területén.¹⁴ A hegemoniaigény – pláne a hegemonia létrejötte – azonban eleve ellentétben áll a poliarchiával. Még ha Dahl később megjelent, már idézett *Democracy and its critics* című könyvében a poliarchia hét ismervét elsősorban intézményi-strukturális megközelítésben összegezte is; a poliarchia legalapvetőbb – ha úgy tetszik, nulladik – jellemzőjét, vagyis a hegemonia felszámolását nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

Körösényi elmélete az általa formai legitimitásnak nevezett irányból sem érvényes a NER-re: ez a politikai rendszer ugyanis kifejezetten kerüli és akadályozza, hogy népszavazásokkal szerezzen magának – akár előzetes, akár utólagos – felhatalmazást.

Az új népszavazási törvény mind tartalmi, mind eljárási oldalról kifejezetten megnehezítette, tulajdonképpen ellehetetlenítette az állampolgári kezdeményezésre indítható népszavazásokat; sőt, adott esetben a kormányoldal attól sem riadt vissza, hogy fizikai erőszakkal akadályozza meg egy népszavazási kezdeményezés benyújtását. Megjegyzendő persze, hogy Körösényi nem is ezt a típusú népszavazást emeli be az elméletébe, hanem a plebiszcitumot: ezt a szakirodalom tulajdonképpen nem is sorolja a közvetlen demokrácia intézményei közé, hiszen ebben a plebiszcitum esetében nem egy állampolgár (magánszemély, civil szervezet tagja vagy egy párt képviselője) kezdeményezi a népszavazást, hanem kizárólag néhány, erre feljogosított közjogi-politikai szereplő (kormány, kormányfő, államfő, parlament).¹⁵ Aligha nevezhető azonban plebiszciter vezérdemokráciának egy olyan rendszer, ahol nyolc év alatt mindössze egyetlen – alkotmányosságát tekintve meglehetősen problematikus (szigorúbban mondva: alkotmányellenes) – plebiszcitumot kezdeményez a vezér; amely, hiába előzte meg közel másfél éven át folytatott rasszista, antihumanista propagandakampány, még így sem tudta teljesíteni az érvényességhez szükséges jogi feltételeket. A plebiszciter jelző akkor állná meg a helyét, ha a kormányfő a nyolc évnyi rendszerváltoztatás során minden meghatározó törvényt – de legalább például a választási, önkormányzati, köznevelési, magánnyugdíj-államosítási törvényeket, valamint legfőképpen magát az alaptörvényt – népszavazásra bocsátotta volna. Ezt a megoldást azonban az alkotmányozó többséggel bíró kormánypárt, illetve annak vezetője minduntalan elutasította, ehelyett a közjogi

és politikai szempontból legitimitációs forrásként nem értelmezhető nemzeti konzultációkra, társadalmi vitákra, valamint a „fülkeforradalomra” hivatkozott.¹⁶

Tekintve, hogy a NER nyilvánvalóan nem jellemezhető plebiszciterként; továbbá, hogy a vezér karizmatikus legitimitációjára alapozott megközelítés lényegében figyelmen kívül hagyja a választásokkal kapcsolatos összes alapjogi és politikai felvetést (kritikát), levonható az a következtetés, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia elméleti konstrukciója nem alkalmas a NER leírására.

Versengő autokrácia mint hibrid rendszer

Bozóki András és Hegedűs Dániel 2016-os tanulmányukban egyértelműen leszögezik, hogy a NER immár nem tekinthető konszolidált demokráciának,

hanem a hibrid rezsimek családjába sorolható, meglátásuk szerint azonban az eddigi megalkotott definíciók nem mutatnak rá a NER egy lényegi elemére, ezért bevezetik a „kívülről korlátozott hibrid rezsimek” kategóriáját. Érvelésük lényege, hogy a NER azért tart meg bizonyos demokratikus vonásokat, mert az Európai Unió tagállamként erre kényszerül. Az EU a NER szempontjából részben korlátozó, részben rendszerfenntartó,

részben rendszerlegitimáló funkciót tölt be; ezeket a funkciókat a szerzők részletesen be is mutatják. A mi szempontunkból azonban most nem az EU szerepe az érdekes, hanem a szerzők értelmezése a hibrid rendszereket illetően. Szerintük a hibrid rendszer elnevezés fogalmilag elkülöníthető a „tekintélyelvű diktatúráktól”.¹⁷ Az írásban felváltva hol autokráciaként, hol diktatúraként említik a liberális demokrácia ellentétét; a hibrid rendszer pedig e két végpont között helyezkedik el. Ezt a vélekedést számos szerző osztja, így a legtöbbet hivatkozott Levitsky–Way szerzőpáros is.¹⁸ Azonban fontos látni, hogy más szerzők viszont meggyőzően érvelnek amellett, hogy a hibridnek nevezett rendszerek egy része valójában autoriter rendszer, csak ez bizonyos okokból (adott esetben még) nem nyilvánvaló, nem szembevethető (lásd például Schedler *The politics of uncertainty* című könyvét).

Szűcs Zoltán Gábor, valamint Filippov Gábor is – hasonlóan a Bozóki–Hegedűs-féle értelmezéshez, – Levitsky és Way könyvére alapozzák érvelésüket publicisztikáikban. Lényegében mindhárom elemzés a kompetitív autokrácia hibridrendszer-modelljével azonosítja a NER-t, melynek jellemzője, hogy a jogállamiság és demokrácia alapértékei súlyosan sérülnek, intézményei pedig korlátozottak, de nem teljes

mértékben. Ellentétben a teljes autokráciával ('full authoritarianism'), ahol többpárti választások híján a politikai verseny csak a hatalomban lévő eliten belül zajlik, a kompetitív autokráciában ('competitive authoritarianism') rendszeres választásokon, többpárti – tehát valamilyen módon a politikai ellenzék számára is elérhető – versenyben kell megmérteni magát a kormányzó politikai erőnek.

A szerzők tehát a versenyre helyezik a hangsúlyt, és a demokratikus választások három fő jellemzőjét emelik ki: szabad választások, a polgári szabadságjogok széleskörű védelme és az egyenlő játéktér (azaz tisztességes, egyik félnek sem aránytalanul kedvező

politikai környezet, médiaviszonyok, eljárási szabályok – és így tovább). Ennek megfelelően versengő autokráciának nevezik azt a hibrid rendszert, amelynek keretében többpárti választásokat tartanak ugyan, ám az előbb felsorolt három alapvető rendszerelem bármelyike sérül, még hozzá azért, mert a hatalmon lévő politikai erő – visszaélve hatalmi (tehát többek között jogalkotói) pozíciójával – ezen elemeket korlátozó irányban változtatja meg, illetve torzítja.¹⁹

A sokak által idézett Levitsky–Way-kötet jelentőségét az adja, hogy a hibrid rendszerek irodalmának addigi inkább elméleti, illetve egy-egy országra korlátozó esettanulmány-jellegű munkáihoz képest harmincöt országra alapozzák elemzésüket. Ennek keretében a posztszovjet régió mellett Kelet- és Dél-Kelet-Európa, Latin-Amerika, Ázsia és Afrika kompetitív autokráciaként definiált politikai rendszereiről adnak részletes leírást, bemutatva a fent említett három jellemző (szabad választások, a polgári szabadságjogok széleskörű védelme, egyenlő játéktér) torzulásainak helyi sajátosságait. A szerzők részletesen indokolják, hogy miért van szükség egy újabb rendszertípus bevezetésére a hibrid rendszerek irodalmában: szerintük az általuk leírt versengő autokrácia olyan új típusnak tekinthető a hibrid rendszerek körében, melyre a meglévő elnevezések nem alkalmazhatók. Másrészt, mivel egy ország sokféleképpen lehet demokratikus, a hibrid rendszerek is sokféleképpen lehetnek, attól függően, hogy a demokratikus intézményrendszer, illetve politikai kultúra mely sajátosságait hordozzák magukon. S minthogy az általuk vizsgált hibrid politikai rendszerek demokratikus ismertetőjegye a kormányzat számára formálisan és informálisan hatalmas előnyöket biztosító, de mégiscsak többpárti – és ezért valamennyire mégiscsak versengő – választás, ezért szerintük a versengő autokrácia a megfelelő elnevezés erre a típusú hibrid rendszerre.²⁰

BÁR ELSŐ OLVASATBAN SZINTE MAGÁTÓL ÉRTETŐDŐNEK TŰNIK, A VERSENGŐ AUTORITER HIBRID RENDSZER ALKALMAZHATÓSÁGA A NER LEÍRÁSÁRA MÉGIS SZÁMOS KÉRDÉST VET FEL

Bár első olvasatban szinte magától értetődőnek tűnik az alkalmazhatósága, mégis számos kérdést vet fel a versengő autoriter hibrid kategória használata a NER leírására. Az egyik ilyen kérdés magának a rendszernek a létrejöttét érinti, és ezt illetően a legfontosabb ellenérv pont a fogalmat megalkotó szerzők, Levitsky és Way munkája lehet. Könyvükben

részletesen ismertetik mind a harmincöt ország versengő autokráciához vezető fejleményeit, politikátörténetét, és mindegyik ország esetében kiemelik, hogy ezek az országok hibrid rendszerük létrejötte előtt *sem* voltak demokráciák. Ezzel szemben Magyarországon egy sok problémával küszködő,

sokak szerint rosszműködő, de mégiscsak konszolidált demokráciából 2010 óta egy „nem demokrácia”. Ráadásul – ellentétben a vizsgált országokkal, amelyekben szinte kivétel nélkül vélt demokratizációs folyamatok mentén, vagy legalábbis ezek reményében jöttek létre a hibrid rendszerek – a 2010-es fordulathoz nem kapcsolódtak demokratizációs jelszavak, politikai szándéknyilatkozatok; sőt. Az alkotmányozást nem a még demokratikusabb köztársaságra vagy a még tökéletesebb jogállamiságra való törekvés formálta, hanem historizáló és erősen ideologikus szándékok (így például a történeti alkotmány középpontba helyezése, a keresztény értékrend hangsúlyozása, a magyar történelmi fordulópontok alaptörvényi értelmezése és megítélése), valamint egy bizonyos politikai erőcsoport hatalomgyakorlásának biztosítása (centrális erőter, antipluralizmus, illiberális állam jelszavai).²¹ Ebből a szempontból tehát különös jelentősége lehet annak, hogy a hatalomgyakorlók célja még csak retorikai szinten sem egy demokratikus(abb) rendszer létrehozása volt – igaz, ennek ellenzőjét sem hangoztatták, ugyanakkor a NER indítékának lényegét igencsak adekvát módon jellemzi a Körösiényi által használt „hegemoniaigény” kifejezés.²²

A másik probléma a versengő autoriter hibrid rendszer kategóriájával, hogy a kompetitív jelleg országonként igencsak eltérő: volt olyan példa, ahol tényleges versenyt jelentett, minek következtében a hatalmi elit leváltható volt, és az ország a későbbiekben az érdemi demokratizáció útjára léphetett (lásd például Szlovákia esetét); és van olyan példa, ahol a verseny egy hegemon szereplő formális és informális hatalomgyakorlása miatt megmaradt a látszat szintjén (például Oroszország és Fehéroroszország esetében). A szerzők maguk is leírják ezeket a fejleményeket a könyvükben, az viszont már nem világos, hogy ha az ugyanabba a típusba sorolt rendszerek különböző – egymással akár teljesen ellentétes – kimenetelhez is ve-

zethetnek, akkor vajon tényleg ugyanabba a típusba sorolandók-e. Más szóval tekinthető-e *valójában* versengőnek egy olyan politikai rendszer, amely a versenyt – és ennek következtében a változás lehetőségét – lényegében nemhogy nem biztosítja, de kizárja; csak a látszatát tartja fent. Erre viszont – nevezetesen arra, hogy a többpárti választások ténylegesen versengők-e – a szerzők könyvükben nem térnek ki részletesen, noha a torzulások egyes típusait részletesen ismertetik.²³ Holott ez annál is inkább elkerülhetetlen lenne, mert az általuk rögzített három alapvető intézmény (szabad választások, polgári szabadságjogok széleskörű védelme, egyenlő játéktér) bármelyikének torzulása automatikusan vezethet a tényleges verseny megszűnéséhez. Ha tehát valaki a NER-t a Levitsky–Way-könyv alapján a kompetitív autoriter hibrid rendszerek kategóriájába sorolja, nem mulaszthatja el annak részletes megindokolását, hogy az előbb említett három alapintézmény torzulása miért nem vezet még a versengő jelleg megszűnéséhez.

Választási autokrácia

Az összes eddig említett szerző megközelítésével szemben áll Andreas Schedler modellje és elemzése a választási autokráciáról. 2013-ban megjelent könyvében a választási autokrácia egyedülállóan részletes jellemzését adja, pontról pontra bemutatva egy ilyen rendszer működésének alapvető sajátosságait, a hatalmi elit motivációt, eszköztárát – és nem utolsósorban félelmeit. Schedler kiindulópontja szerint minden politikai rendszer legfőbb céljainak egyike a jövővel kapcsolatos bizonytalanság²⁴ ('uncertainty') minimalizálása: ezt szolgálják az intézmények mint társadalmi konstrukciók, és ilyen intézmények a politikai rezsim is. Schedler megfogalmazásában a politikai rezsim „formális és informális szabályok összessége, ami szabályozza az államhatalom elfoglalását: a hatalom megszerzését, a hatalom birtoklását és a hatalom gyakorlását”.²⁵ Demokráciák és autoriter rendszerek egyaránt lehetnek konzolidáltak, ha erős intézményrendszerrel rendelkeznek, melyeknek köszönhetően a bizonytalanság szintje alacsony lesz. Hasonlóképpen, demokráciák és autoriter rendszerek egyaránt lehetnek törekenyek, ha a közepes szintű bizonytalanság közepesen erős vagy gyenge intézményrendszerrel párosul; ha pedig gyenge intézményrendszer mellett jelentkezik magas bizonytalansági szint, az mind az autoriter, mind a demokratikus rendszerek esetében válságához vezet.²⁶ Míg azonban a demokráciában a hatalomban maradás bizonytalansága a rendszer esszenciális jellemző-

je – hiszen a verseny lényege pont a hatalomváltás lehetőségének intézményes biztosítása, és ezt a szereplők pont a rendszer demokratikussága miatt nem, vagy csak nagyon-nagyon csekély mértékben korlátozhatják²⁷ –, addig egy autokráciában a hatalmon lévők eminens célja a hatalomban maradással kapcsolatos bizonytalanság minimalizálása, vagy akár megszüntetése. Az intézményrendszer tehát egy autokráciában a hatalmon maradás biztosítékának szerepét tölti be.

Schedler rendszertipológiája négyosztatú: a két végpont a zárt autokrácia és a liberális demokrácia, ezek között a választási autokrácia és a választási demokrácia helyezkedik el. Ellentétben tehát azzal a megközelítéssel, mely szerint a modern autokráciákat inkább hibrid rendszereknek érdemes nevezni, illetve azzal, mely szerint a hibrid rendszerek az autokrácia új típusát jelentik, Schedler kifejezetten ragaszkodik ahhoz, hogy a sokak által „szürke zónába tartozó” vagy hibrid jelzővel illetett rendszereket a demokrácia–autokrácia kettős rendszerébe illesse.²⁸ Nem említi ugyan, de ezzel tulajdonképpen a Sartori-féle demokráciahatárolást követi: Sartori szerint egy politikai rendszer vagy demokrácia, vagy nem demokrácia; nincs harmadik út.²⁹ Schedler szerint a demokrácia és az autokrácia határa a választási demokrácia és a választási autokrácia határán található: ha pedig a demokratikus jellemzők hiánya lényegében eltörlí egy választásokra alapozott rendszer demokratikus jellegét, akkor érdemes nevének nevezni azt, amit így kapunk: egy autokráciát.³⁰

Schedler számára tehát a rendszermeghatározó elem nem a választás megléte – mint a Levitsky–Way-féle versengő autoriter hibrid rendszernél –, hanem a verseny valódisága. Ezt azonban nem a demokratikus választások alapvető ismérvei (általános és egyenlő választójog, szabad, közvetlen, titkos és tisztességes választások) felelő vizsgálja, hanem a választási autokrácia belső dinamikáját, működési jellemzőit ismerteti. Értelmezésében „a választási autokráciák az autoriter politika intézményrendszerének kialakításában különböznek a többi nem demokratikus rendszertől. Létrehozzák a formális képviseleti intézmények teljes készletét, melyeket a liberális demokráciához társítunk – miközben manipulatív stratégiák széles tárházát telepítik, megelőzendő ezen intézmények hatékony működését”.³¹ Ennek megfelelően, a választási autokráciákban többpárti választásokat tartanak országos szinten, ám e választások „demokratikus szellemét súlyos és rendszerszerű manipulációval fojtják meg”.³²

SCHEDLER SZÁMÁRA A RENDSZERMEGHATÁROZÓ ELEM NEM A VÁLASZTÁS MEGLETE, MINT A LEVITSKY-WAY FÉLE VERSENGŐ AUTORITER HIBRID RENDSZERNÉL, HANEM A VERSENY VALÓDISÁGA

Felmerülhet természetesen a kérdés, hogy vajon mi az alapvető különbség az első olvasatra igencsak hasonlóknak tűnő kompetitív autoriter hibrid rendszer és a választási autokrácia között. A legalapvetőbb különbség az, hogy Schedler nem a „demokrácia – hibrid rendszerek – autokrácia” tagolású rendszertipológiát használja; modelljét egyértelműen az autokráciák közé sorolja. A másik fontos különbség, hogy amíg a Levitsky–Way szerzőpáros a versengő jelleget a többpárti választások meglétéhez köti – tekintet nélkül arra, hogy az intézményrendszer demokratikus ismérveit milyen mélységben torzította a hatalmi erő –, addig Schedler számára a többpárti választás megléte még nem jelent automatikusan versengő választást is. A harmadik eltérés, hogy a versengő autoriter hibrid rendszer leírásában a három alapintézményt érő támadásokat, torzulásokat ismertetik a szerzők,³³ a választási autokrácia elmélete viszont elsősorban a hatalmon lévő szereplő stratégiáját, valamint a politikai rendszer alakításának dinamikáját mutatja be. Negyedsorban, a versengő autoriter hibrid rendszerben központi szerepet töltenek be az informális intézmények és eljárások, miközben a választási autokráciában a hangsúly kifejezetten az intézményesülésen van, az informális ellenében: Schedler részletesen bemutatja azokat a manipulációs eszközöket, melyek révén a hatalom a politikai pluralizmus *látszatát* fenntartva dominálja a teljes politikai rendszert. Végül, a Levitsky–Way-elemzésben a választást annak többpárti jellege miatt minősítik versengőnek – és ezt a versengőnek tartott választást a hibrid rendszer demokratikus összetevőjének tekintik –, Schedler elemzése szerint viszont a többpárti választások nem a versenyt – és így a demokratikus jelleget – biztosítják, hanem a látszatfelhatalmazást a látszatomokrácia homlokzatán: „a formális képviselői intézmények bájos dekorációk az autoriter rendszerek kirakátaban”.³⁴

VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA: INTÉZMÉNYI SAJÁTOSSÁGOK

Mint az a fenti vázlatból kiderül, a választás intézménye eltérő szerepet tölt be a választási autokrácia és a kompetitív autoriter hibrid rendszer elméleteiben. Előbbiben manipulál (mert demokratikus látszatot teremt), utóbbiban pedig a korlátozott és torzított versenyt biztosítja. A tanulmány hátralévő részében ezért annak bemutatására törekszem, hogy a

A VÁLASZTÁS INTÉZMÉNYE
ELTÉRŐ SZEREPE TÖLT BE A
VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA ÉS A
KOMPETITÍV AUTORITER HIBRID
RENDSZER ELMÉLETEIBEN.
ELŐBBIBEN MANIPULÁL (MERT
DEMOKRATIKUS LÁTSZATOT
TEREMT), UTÓBBIBAN PEDIG A
KORLÁTOZOTT ÉS TORZÍTOTT
VERSENYT BIZTOSÍTJA

magyar választási rendszer (beleértve annak tágabb környezetét is, tehát a választási eljárásokat, a média-környezetet, a párt- és kampányfinanszírozást, valamint a vonatkozó jogalkalmazó intézményeket) alapján a NER sokkal inkább a választási autokráciák, semmint a versengő autoriter hibrid rezsimek családjába tartozik. Mindennek azért is van jelentősége, mert minél pontosabb leírást találunk a rendszerre, annál könnyebben érthetjük meg annak működését, és találhatjuk meg a demokratizáció lehetséges irányait, kezdő lépéseit. S noha a továbbiakban csak a tágabb értelemben vett választási rendszerrel foglalkozom, érdemes rögzíteni, hogy a választási autokrácia kiépítése nem csak a választási rendszer átalakításával, hanem a közjogi-politikai rendszer egészének átalakításával jár. A rendszerváltó erő megtartja a liberális demokrácia intézményrendszerét – ezzel fenntartva annak látszatát –, ugyanakkor olyan módon manipulálja a rendszer

egészét, hogy abban kizárólag neki, vagyis a hatalmat gyakorló politikai erőnek lehet bármilyen befolyása, illetve újból hatalomra jutási esélye.³⁵

A választási autokrácia abban mindenképpen eltér a klasszikus autokráciáktól, hogy a választás alapvető jellemzői látszatra egyeznek a demokratikus országokéival. A szavazás itt nem plebiszciter jellegű (tehát nem csupán arról van szó, hogy a vezér bizonyos kérdésekben kikéri a nép *véleményét*), hanem rendszeresen és az általános választójog alapján, többpárti részvétel mellett megtartott választásokat találunk, melyek során a legmagasabb politikai pozíciók betöltéséről születik döntés (törvényhozás, végrehajtás).³⁶ A választás jellemzőit azonban olyan manipulatív technikákkal torzítja a törvényhozási többséggel bíró hatalmi elit, melyek lényegében ellehetetlenítik a választások versengő jellegét, ugyanakkor fenntartják a választások egyik alapvető funkciójának, a társadalmi legitimációnak a látszatát. Az ilyen választási manipulációk mögötti stratégiák tisztán felfedezhetők a magyar választási rendszer átalakításában is; amiképp az előbb említett, a liberális demokrácia rendszerét átalakító manipulatív lépések sokasága is. Az alábbiakban tehát e manipulációs stratégiákat, valamint NER általi megvalósításukat ismertetem a schedleri modell alapján.³⁷

Az első ilyen stratégia a demokratikus választások felhatalmazásjellegéhez, a választások útján betöltött politikai tisztségekhez, illetve azok hatásköréhez kapcsolódik. A választási autokráciában a választások útján betöltött pozíciók száma egyre csökken (de

értelemszerűen nem szűnik meg), az ilyen pozíciókat betöltő szereplők politikai-jogi mozgásterére pedig szűkül.³⁸ A létszámcsökkenés egyértelmű: a magyar parlamenti képviselők számát 2010 után jelentősen csökkentették, míg az önkormányzati képviselőtestületek létszáma megfeleződött, és időről időre felmerül a kisebb lélekszámú települések esetében a választott polgármesteri tisztségek megszüntetése is. A parlamentet jogkörében nem, de működésében erőteljesen korlátozzák: a kétszintű jogalkotási eljárás jelentősen csökkenti az ellenzéki képviselők lehetőségét arra, hogy javaslataikat és kritikáikat a plenáris ülésen ismertethessék; ezeket a megnyilvánulásokat az új jogalkotási eljárás lényegében eltemeti bizottsági szinten. Komoly mértékben szűkítették az önkormányzatok jogköreit: nemcsak gazdasági értelemben korlátozzák a helyhatóságokat (például a hitelfelvétel, kötvénykibocsátás kormányzati jóváhagyáshoz kötése), hanem korábbi feladatköreik egy részét is elvesztették (például az oktatásra vonatkozót).³⁹

A demokratikus választások többpárti választások, a kampány során pedig sokféle ideológiai nézet, eltérő vélemény jelenik meg a közösség jelenét és jövőjét illetően. Egy választási autokráciában három irányú manipuláció tapasztalható a választások során: egyfelől, az ellenzéki szereplőket korlátozza a hatalom abban, hogy a választási küzdelem színteréhez hozzáférjenek; másfelől a hatalom az ellenzéki színtér fragmentálására törekszik, harmadsorban pedig kontrollálja az ellenzéki pártokat, illetve maga is létrehoz ilyeneket (kvázi ellenzéki pártokat).⁴⁰ Ebben a tekintetben a 2014-es és 2018-as parlamenti választásokról készült EBESZ-jelentések egyaránt megfogalmazták, hogy a választások a kormánypárt és az ellenzék számára egyenlőtlen környezetben zajlottak le, a kormányzat számára teremtvé előnyös helyzetet. Mindkét jelentésben kiemelt hangsúlyt kapott a párt és az állam elválasztásának szükségessége, ám erre sem a kormány, sem a kormánypárt nem törekedett, sem 2014-ben, sem 2018-ban.⁴¹ A kormánytöbbség a 2013-ban bevezetett új kampányfinanszírozási szabályokkal érdekelte tette az ellenzéki szereplőket abban, hogy önállóan mérettessék meg magukat egy olyan választási rendszerben, melyben a relatív többségi rendszer a meghatározó, tehát végső soron két jelölt küzdelmére korlátozódik.⁴² Mindezekon túl az ellenzéki pártok körében – Schedler szavaival élve – „felforgató” tevékenységet is folytatott a kormánypárt: utalva itt egyes

ellenzéki pártpolitikusok és a kormánypárt közötti vélt vagy valós kapcsolatokra, melyek a kormányerő közvetlen befolyását biztosítják az ellenzéki térben.⁴³ De gondolhatunk például a kormányközeli szereplők által létrehozott, illetve kormányközeli forrásokra alapozott új „ellenzéki” pártok létrejöttére is; erre a jelenségre mind 2014-ben, mind 2018-ban számos példát találhatunk.⁴⁴

A demokratikus politikai rendszerek egyik meghatározó jellemzője, hogy az állampolgárok számára elérhető a döntéshozatalhoz szükséges információk, az ezekhez való hozzáférés egyenlő, és ezek az információk számos, egymástól független forrásból beszerezhetőek. A választási autokrácia ezt egyfelől a politikai és polgári szabadságjogokat érintő elnyomással (‘repression’), másfelől a médiához és állami forrásokhoz való tisztességtelen hozzáférés eszközeivel manipulálja. Az adatnyilvánosság magyarországi helyzetének 2010 óta zajló változása iskolapéldája lehet az ilyen folyamatoknak: miközben a jogszabályváltozásoknak köszönhetően az állam egyre több adatot egyre hatékonyabb eszközökkel tud eltitkolni polgárai elől, addig az állampolgárok *privacy*-je egyre kevésbé védett, az állam – nem egyszer jogsértő módon – egyre több adatot gyűjt rólunk, részben jogi felhatalmazás útján, részben a kampányszerűen meghirdetett politikai akciói („nemzeti konzultáció”) keretében.⁴⁵ A gyülekezési jog a korábbi szabályokhoz képest ugyancsak korlátozottabbá vált, megnehezítették (ellehetetlenítették) a népszavazás kezdeményezését, megszüntették a népi kezdeményezés intézményét. A médiához való egyenlőtlen hozzáférés nemcsak az állami média színterén látható, hanem a média elvileg piaci alapon működő szegmensében is: lényegében kormánypárti kezekbe került a napilappiac, beleértve az országos és megyei lapokat, a rádiócsatornák, valamint az országos közéleti-politikai televíziós piac jelentős része. Az állam jelentős összegeket költ médiahirdetésekre, valamint az egyes kormányzati intézkedések és politikai akciók propagandájára, ehhez mozgósítva a közigazgatási apparátus egy részét is; miközben ezek a források és lehetőségek az ellenzék számára értelemszerűen nem állnak rendelkezésre.⁴⁶

A választási autokráciák – a demokráciákhoz hasonlóan – az általános választójog talaján állnak; vagyis céljuk, hogy az állampolgárok minél szélesebb köre rendelkezzen választójoggal. Ez logikusan kö-

A MINÉL SZÉLESEBB VÁLASZTÓKÖZÖNSÉG KOMOLY BIZONYTALANSÁGI FAKTORT IS JELENT A VÁLASZTÁSOK EREDMÉNYE SZEMPONTJÁBÓL, EZÉRT ARRA TÖREKEDNEK, HOGY EGYES CSOPORTOK SZÁMÁRA MEGNEHEZÍTSEK, MÁSOK SZÁMÁRA MEGKÖNNYÍTSEK A VÁLASZTÓJOG GYAKORLÁSÁT, AKÁR ANYAGI, AKÁR ELJÁRÁSI ÚTON ELLEHETETLENÍTVE EGYES VÁLASZTÓI CSOPORTOKAT, VAGY EGYES ÁLLAMPOLGÁROKAT

vetkezik abból a jellegzetességükből, hogy legitimációjukat – a demokráciához hasonlóan – a választásokból származtatják. Minthogy azonban a minél szélesebb választóközönség komoly bizonytalansági faktort is jelent a választások eredménye szempontjából, ezért arra törekednek, hogy egyes csoportok számára megnehezítsék, mások számára megkönnyítsék a választójog gyakorlását, akár anyagi, akár eljárási úton ellehetetlenítve egyes választói csoportokat, vagyis egyes állampolgárokat.⁴⁷ A magyar választójogi szabályozás nem szűkítette a választásra jogosultak körét, két ponton azonban mégis olyan alapvető változtatással élt, mely a választójog korlátozásának tekinthető. Az egyik ilyen változtatás a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőiténél megteremtése, minek révén az érintett szavazók kényszerű választás elé kerülnek: ha ugyanis kisebbségi szavazatuk leadása mellett döntenek, elveszítik részvételi lehetőségüket a politikai versenyben.⁴⁸ A másik ilyen elem a választás napján külföldön tartózkodók megkülönböztetése aszerint, hogy rendelkeznek-e lakóhellyel vagy sem. Mindkét problémát kimerítően tárgyalja a vonatkozó szakirodalom, kritizálták már nemzetközi szervezetek is, ám egyiket illetően sem történt változás – ami nyilvánvalóan azt jelenti, hogy a kormánypárt számára ezek a jogkorlátozó intézmények kifejezetten előnyösek.⁴⁹

Legitimációs funkciója mellett a választás egyben az állampolgár érdekkifejezésének eszköze is: a szabad választás elve, illetve az ezt védő intézmények – például a választók megfélemlítését vagy a szavazatvásárlási ügyeket kivizsgáló és szankcionáló hatóságok, választási eljárási szervek – ezt garantálják. A választási autokrácia a szabad választásokat rendszerint az említett két módon – megfélemlítéssel és/vagy megvásárlással – manipulálja.⁵⁰ Noha a magyar választásokat mindeztáig nem zavarták meg az állam által központilag irányított és szervezett erőszakos fellépések, a szavazatvásárlás gyanúja minduntalan felmerült; felmerült már egyébként 2010 előtt is. Új elem azonban a 2010 előtti időszakhoz képest a választási és népszavazási kampányokhoz, aláírásgyűjtésekhez – vagy akár már a népszavazás kezdeményezéséhez is – kapcsolódó erőszakos akciók megjelenése; mint például az aláírásgyűjtő aktivisták felszerelésnek megrongálása, a plakátragasztók fizikai fenyegetése vagy bántalmazása, az amúgy is szűkös köztéri láthatósággal bíró ellenzéki plakátok módszeres megrongálása – majd az e plakátokat védelmező aktivisták fizikai fenyegetése vagy tényleges bántalmazása –, a népszavazást kezdeményezni szándékozó országgyűlési képviselővel szembeni erőszakos fellépés. Rendre azt találjuk, hogy ezek a fizikai atrocitások ellenzéki szereplőket érnek, olyan helyzetben, amikor a kor-

mány egy-egy döntését vagy folyamatban lévő programját (például a Liget-projektet) kritizálják, vagy pártjuk kormánykritikus kampányában vesznek részt.⁵¹ Nem azt állítom, hogy a fizikai erőszak (illetve az ezzel való fenyegetés) a magyar politikai élet minden napjainak részévé vált volna. Azt állítom, hogy megjelent a politikában, és nem látható a hatósági szándék ennek visszaszorítására, az ügyek kivizsgálására, ezáltal a közvélemény megnyugtatóására. A fenyegetettség tehát jelen van.

A szabad és tisztességes választások, valamint az általánosság elve mellett a demokratikus választások elengedhetetlen alapelve a választójog egyenlősége is. Az egyenlőséget a választási autokrácia fenntartja ugyan látszatként, azonban a választási verseny szabályai egyenlőtlenek: jelentős előnyt biztosítanak a hatalmon lévőknek – ezzel torzítva a versenyt –, a választási visszaélések pedig rendszerint büntetlenek maradnak.⁵² Az egyenlőtlen hozzáférést már részben érintettük, ugyanakkor érdemes kiemelni azt is, hogy a magyar választási rendszert – annak minden vonatkozó szabályával együtt – egypárti jogalkotásban fogadta el a parlament, mindenfajta érdemi előzetes szakmai és politikai konzultáció nélkül.⁵³ Számos elemzés ismert a választókerületi határokból következő egyenlőtlenségekről („gerrymandering”) is; ráadásul a választókerületek kialakításának szabályai az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megfogalmazott elvárásoknak is csak kisebb részben felelnek csak meg.⁵⁴

Végül, de nem utolsósorban, egy demokratikus választás elemi feltétele, hogy érvényesüljenek a demokratikus úton hozott döntések. Schedler megfogalmazásában „a következmények nélküli választások nem demokratikusak”.⁵⁵ A választási autokráciák az esetleges következmények elkerülése érdekében vagy gyámság alá helyezik a megválasztott testületeket – megelőzve azt, hogy éljenek alkotmányos hatalmukkal –, vagy pedig megakadályozzák a választáson győzelmet elérő szereplőket a hivataluk átvételében vagy mandátumuk előírt ideig tartó kitöltésében. A magyar politikai életben ez rendszerszerűen nem fedezhető fel; ugyanakkor közjogi intézményeket betöltők idő előtti eltávolítására találunk példákat (Legfelsőbb Bíróság elnöke, adatvédelmi biztos, Országos Választási Bizottság mandátumának megszüntetése, Költészet Tanács átalakítása).

KÖVETKEZTETÉSEK

Mint látjuk tehát, a schedleri modellben manipulációs eszközök sokasága teszi a liberális demokráciának látszó intézményrendszert választási autokráciává. E manipulatív elemek célja a politikai verseny

teljes kiüresítése, melyek így a demokrácia alapjegyeit, az elszámoltathatóságot és a politikai felelősséget zárják ki. Következésképpen – pont a verseny teljes eliminálása miatt – az ilyen rendszerekre adekvátabb elnevezés a választási autokrácia, mint a versengő autoriter hibrid rendszer. Némileg leegyszerűsítve azt is mondhatjuk, hogy míg az utóbbiban az ellenzék számára nyitva áll némi lehetőség a hatalomra jutásra (és ezzel a rendszer megváltoztatására), addig az előbbi esetében erre sokkal kevésbé van esély, figyelembe véve a választások és a politikai intézmények rendszerszintű manipulálását.

A kérdés tehát az, hogy milyen eszközök állhatnak az ellenzék rendelkezésére egy ilyen manipulatív térben ahhoz, hogy változást érthessenek el. Schedler maga is részletesen tárgyalja a választási autokráciák szereplőinek mozgásterét, így az ellenzéki szereplők esetleges döntéseit is. Meglátásainak részletes ismertetése helyett most csupán egyetlen dilemmára, a bojkott kérdésére térek ki – ez ugyanis számos alkalommal felmerült az elmúlt években, parlamenti és önkormányzati választások, valamint népszavazások esetében is.

Az ellenzék mozgásterét vizsgálva alighanem abból a körülményből érdemes kiindulni, hogy milyen szerepet is játszik az ellenzék egy ilyen rendszerben: elindul a választásokon, hogy azok többpártisága megvalósuljon, majd részt vesz a választások útján létrejött intézmények működésében. Jelenléte tehát mindkét fázisban eminens legitimációs célokat szolgál az autoriter hatalom számára – a pluralizmus és a liberális alkotmányosság látszata a rendszer legfontosabb jellemzője, ennyiben tehát legszerűlekenyebb pontja is. A választási autokrácia ellenzéke tehát – amennyiben valódi szándéka a rendszerváltoztatás – akkor érhet el eredményt, ha első lépésként felismeri, hogy jelenléte csupán legitimációs célokat szolgál. Ezt a felismerést második lépésként tettek követhetik: feltételekhez kötheti rendszerlegitimáló jelenlétét – így például a fent ismertetett manipulációs elemek részleges vagy teljes felszámolásához. Paradox jelenségről van ugyanis szó. Minél aránytalanabb a választási rendszer (mely aránytalanságot az előbb bemutatott manipulatív elemek tovább erősítenek), mely így valós támogatottságánál nagyobb parlamenti többséget biztosít a kormánypártnak, annál fontosabb lehet a látszatversenyben az ellenzék jelenléte által nyújtott legitimáció: de a nyilvánvalóan aránytalan és sokat kritizált választási rendszer eredményeképpen létrejövő aránytalan parlamenti többséget (esetünkben alkotmányozó többséget) egyre inkább csak a látszat ellensúlyozza. Minél nagyobb a többség, annál nyilvánvalóbb, hogy korlátozottabb és manipulált a verseny – tehát egyre fontosabb lesz a látszat.

Mindehhez azonban szükséges, hogy magát a rendszer típusát magát megfelelően be tudjuk azonosítani. A magyar politikai rendszer körüli kortárs viták – akár a kívülről korlátozott hibrid rendszer, akár a versengő autoriter hibrid rendszer megközelítése körüli – elindították a diskurzust a „nem demokrácia” irodalmának irányába. Ellentétben azonban az eddig megjelent értelmezésekkel, melyek helyesen mutatnak rá ugyan a rendszer egyes aspektusaira, de figyelmen kívül hagyják a választás intézményének központi szerepét a rendszer létrejöttében és legitimációjában, a Schedler által bemutatott elméleti keret jelentős hangsúlyt fektet a választásra, rávilágítva a liberális demokrácia látszatát fenntartó, illetve az emögött meghúzódó manipulatív megoldások sokaságára. Ha tehát azt találjuk, hogy a NER egyes jellemzői és a schedleri modell között jelentős átfedések vannak, akkor nemcsak azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a magyar politikai rendszer választási autokráciaként is definiálható, hanem azt is, hogy a politikai részvételi jogot – beleértve a szabad és tisztességes választásokon való részvétel jogát – ez a választási autokrácia lényegében kiüresíti, korlátozza; a valódi és tisztességes verseny helyett csak annak manipulációk sokasága révén megteremtett látszatát biztosítja számunkra.

JEGYZETEK

1. Csak rövid felsorolásképpen, a legfontosabb kontrollintézményeket (parlament, alkotmánybíróság, média, választások) tekintve: a parlament munkájának átláthatatlanabbá tétele, az ellenzéki jogok szűkítése, a parlament kormány feletti kontrollfunkciónak gyengítése, illetve kiüresítése; az alkotmánybíróság jogköreinek szűkítése, az *actio popularis* megszüntetése, az alkotmánybírók és az Ab-elnök választási szabályainak átalakítása; a média teljes egészét (jogszabályi és piaci környezetet) érintő változtatások; a választási rendszer módosítása, beleértve a választásra jogosultak körét, a választási eljárást, és a kampányfinanszírozást is. Mindezeket túl nincs olyan szegmense, intézménye, társadalmi csoportja a magyar társadalomnak, amelyet ne ért volna szándékos és közvetlen kormányzati beavatkozás: kis- és nagykereskedelem (vasárnapi zárva tartás, élelmiszerláncok, utalványok), pénzügyi szektor (bankok, biztosítók), oktatás (KLIK, pedagógus kar), tudomány (felsőoktatási és akadémiai autonómia megszüntetése, felsőoktatási szakok megszüntetése, az akadémia kutatóhálózatának kormányzati irányítás alá vétele), bírósági rendszer (a bírói kinevezés szabályainak módosítása, a bírósági struktúra átalakítása) és így tovább.
2. A hivatkozott munkák, a felsorolás sorrendjében: MAGYAR Bálint (szerk.): *Magyar Polip. A posztkommunista*

- maffiaállam*, Budapest, Noran Libro Kiadó, 2013; UNGVÁRY Rudolf: *A láthatatlan valóság. A fasisztoid mutáció a mai Magyarországon*, Budapest, Pesti Kalligramm Kft., 2014; Jan Werner MÜLLER: *What is Populism?* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016; Bozóki András – HEGEDŰS Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertológia tükrében, *Politikatudományi Szemle*, 2016/2, 7–32; Szűcs Zoltán Gábor: Ha nem demokráciában élünk, akkor...?, *Élet és Irodalom*, 2018. augusztus 3.; FILIPPOV Gábor: A hibrid ellenforradalom kora, *24.hu*, 2018. július 31., <https://24.hu/belfold/2018/07/31/filippov-gabor-a-hibrid-ellenforradalom-kora/>; KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2017/4, 7–28.
3. A konszolidált demokrácia fogalmához lásd Juan J. LINZ – Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
 4. Andreas SCHEDLER: *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
 5. Lásd például Bozóki–Hegedűs (2. vj.), Gyulai Attila – Stein–Zalai Juliane: Hibrid rezsim és a szürke zóna: új válaszok a politikai rezsimrendszer tanáinak örök kérdéseire, *Metszetek*, 2016/2, 42–59.; Tóth Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus, *Fundamentum*, 2016/2–4, 5–18.
 6. Részletesen lásd: Dankwart A. RUSTOW: Transition to Democracy. Towards a Dynamic Model, *Comparative Politics*, 1970/3, 337–363.
 7. A jogállamiság kapcsán lásd például: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer alapja*, Budapest, MTA TK JTI, 2016., vagy Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmányértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81–98. Emberi jogok kapcsán például: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról, Bánkúti Miklós – Dombos Tamás – Halmai Gábor etc., *Fundamentum*, 2013/3, 5–36. Az európai jog témakörében például: Ziegler Dezső Tamás: Az emberi jogok és az egységes európai piac kapcsolódási pontjai – diszkrimináció és rendszerszintű jogsértések, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4, 70–93.
 8. Körösényi András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim, in *A magyar politikai rendszer – huszonöt év után*, Körösényi András szerk, Budapest, Osiris Kiadó, 2015, 401–422, 409–414.
 9. Lásd Körösényi (2. vj.) 9.
 10. Lásd a Velencei Bizottság véleményét a választási törvényről, Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*, Opinion No. 682/2012, CDL-AD(2012)012, Strasbourg, 18 June 2012, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)012-e), valamint a választási megfigyelők jelentéseit a 2014-es és 2018-as parlamenti választásokról, OSCE/ODIHR: *Hungary Parliamentary Elections, 6 April 2014, OSCE/ODIHR Limited Electoral Observation Mission, Final Report*, Warsaw 11 July 2014, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>, illetve OSCE/ODIHR: *Hungary Parliamentary Elections, 8 April 2018, ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report*, Warsaw 27 June 2018, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/385959?download=true>
 11. Lásd Körösényi (8. vj.) 412–413.
 12. Robert Alan DAHL: *Democracy and its Critics*, New Haven and London, Yale University Press, 1989, 233.
 13. Lásd Robert Alan DAHL: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, 7.
 14. A médiapiac átalakulásának részleteihez lásd például Mérték Médiaelemző Műhely: A médiapiac illiberális modellje. Lány Cenzúra 2017, *Mérték Füzetek* 14, Budapest, Mérték Médiaelemző Műhely, 2018.
 15. Lásd David ALTMAN: *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 10–15.
 16. Megjegyzendő az is, hogy az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának lehetőségeit a 2010 utáni alkotmányozás és jogalkotás a korábbiakhoz képest is tovább szűkítette: a népszavazási törvény tartalmi és eljárási szempontból is megnehezítette a népszavazáshoz való hozzáférést; sőt, az elmúlt nyolc év gyakorlata azt mutatja, hogy ez a nehezítés lényegében teljes elérhetetlenséget eredményezett. A semmilyen kötőerővel nem bíró népi kezdeményezésként ismert napirend-kezdeményezést pedig eltörölte – alighanem azért, hogy a korábban számos társadalmi mozgalom által sikeresen használt intézmény ne lehessen eszköz a rendszerkritikus civil társadalom számára. Tény, hogy mindez a plebiszcitumokat nem különösebben érinti (a népszavazások érvényességi és eredményességi feltételeinek szigorítását kivéve), de fontos a rendszer megértéséhez, illetve annak vizsgálatához, hogy valójában mennyiben akar közvetlen állampolgári felhatalmazásra építeni a NER. Mindezekről részletesen lásd: Unger Anna: A hallgatag ország. Elvesztett jószágunk, a népszavazás, *Magyar Narancs*, 2014/21.
 17. Lásd Bozóki–Hegedűs (2. vj.) 15. Nem teljesen világos ugyanakkor, hogy mit akarnak hangsúlyozni a szerzők az autoriter jelző használatával. Az autoriter diktatúra (hiszen a „tekintélyelvű diktatúra” ezt jelenti) ezek szerint csak egy típusa a diktatúráknak, és van másik fajta – esetleg nem autoriter – diktatúra is? Érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy míg például a Bozóki–Hegedűs szerzőpáros hol csereszabatosan, hol eltérő értelemben használja a diktatúra és autokrácia kifejezése-

- ket, van olyan szerző is, aki az autokráciát önkényuralomként értelmezi (lásd pl. TAKÁCS Péter: Autokrácia és autoriter rezsim. Észrevételek két osztályozó kategória jelentéséhez és használatához, in *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*, Budapest-Győr, Gondolat Kiadó – SZE-DFK, 2017. A hibrid rezsim fogalmának használata sem egységes; erről lásd például Andrea CASSANI: Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes, *International Political Science Review*, 2014/5, 542–558.
18. Lásd Steven LEVITSKY – Lucan A. WAY: *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
 19. Uo, 5–12.
 20. Uo, 12–16.
 21. Mindezekről részletesen lásd: KÖRÖSÉNYI (8. vj.) 410.
 22. Uo.
 23. Lásd Appendix I., LEVITSKY – WAY (18. vj.) 365–369.
 24. A bizonytalanság kifejezés ebben a kontextusban leginkább a kiszámíthatóság és előreláthatóság torzulását jelenti; mind a hatalmi pozícióval rendelkezők, mind a környezet szempontjából.
 25. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 23.
 26. Uo, 21–31.
 27. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy mit jelent a nagyon csekély mérték: megítélésem szerint ilyen lehet például a többségi választási rendszer néhány negatív hozadéka, mint például az elvesztett szavazatok vagy a választókerületek kialakításából adódó esetleges kisebb aránytalanságok. Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a választókerületi határok manipulatív kialakítása ('gerrymandering') már azt az alapvető kérdést veti fel, hogy egyáltalán demokratikusnak tekinthető-e egy olyan választás, melynek végkimenetele előre ismert, és amely éppen ezért lényegében nem versengő. Nem véletlen, hogy a jelenlegi gerrymandering-ügyekben az Egyesült Államokban már nem csupán a szavazategyenlőség, hanem a verseny valóságosága, illetve az előre lefutottság kérdése is felmerül; lásd pl. a folyamatban lévő Gill c. Whitford-ügyet, 585 U.S. __ (2018).
 28. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 54., illetve a „szürke zóna” kifejezésről Ivan KRASZTEV: Paradoxes of the new authoritarianism, *Journal of Democracy*, 2011/2, 5–16.
 29. Giovanni SARTORI: *Demokrácia*, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 97–98.
 30. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 80.
 31. Uo. 54.
 32. Uo. 55.
 33. Lásd LEVITSKY–WAY (18. vj.) I. fejezet, illetve Appendix I.
 34. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 69.
 35. A rendszer kiépítésének folyamatát lásd: uo. 55–76.
 36. Uo. 81–82.
 37. Uo. 84, valamint 87–101.
 38. Uo. 87–88.
 39. A választott intézményeken túl a nem választott, kormányzati hatalmat kontrolláló intézmények jogköreit is korlátozták, vagy akár meg is szüntették azokat: lásd például az Alkotmánybíróság jogköreit, az átalakított Költségvetési Tanácsot, a bíróságok öngazgatásának átalakítását.
 40. SCHEDLER (4. vj.) 88–92.
 41. Lásd a 2014-es EBESZ-jelentést (10. vj.) 12–18, 24–25; illetve a 2018-as jelentést (10. vj.) 13–20, 27–28.
 42. Érdemes megjegyezni azonban, hogy ellentétben az ellenzéki oldalon 2014 óta látható fejleményekkel, a kampányfinanszírozás átalakítása önmagában nem mindent eldöntő és meghatározó tényező: az ellenzéki pártoknak lett volna és lenne lehetőségük nem a finansziális szempontjaikat minduntalan előtérbe tolni, hanem az állami finanszírozás előnyeitől eltekintve, más politikai szempontok mentén lebonyolítani a jelöltállítását. A magyar pártok erőteljes kartelljellege ebben az esetben kifejezetten segítette a kormánypártot abban, hogy a jelöltállításához kötött finanszírozás és a relatív többségi elv együttes alkalmazásával egzisztenciális választások elé állította az ellenzéki pártokat. A kartellpártokról részletesen lásd Richard S. KATZ – Peter MAIR: Changing models of party organization and party democracy. The emergence of cartel party, *Party Politics*, 1995/ 1, 5–28.
 43. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 91–92, illetve RÉNYI Pál Dániel: A Fidesz megüzente az MSZP-nek: esetekbe ne jusson együttműködni a Jobbikkal, *444.hu*, 2018. március 13., <https://444.hu/2018/03/13/a-fidesz-meguzente-az-mszp-nek-esetekbe-ne-jusson-egyuttmukodni-a-jobbikkal/>; Meghekkelték az MSZP-t, de hogy kik, azt nem a párt elnöke fogja kideríteni, *Hvg.hu*, 2017. október 3., https://hvg.hu/itthon/20171003_Meghekkelték_az_MSZPt_molnar_botka; NAGY József: Schmuck Erzsébet: Schmidt Mária is azt szerette volna, hogy az LMP bekerüljön a Parlamentbe, *24.hu*, 2018. július 27., <https://24.hu/kozelet/2018/07/27/schmuck-erzsebet-schmidt-maria-is-azt-szerette-olna-hogy-az-lmp-bekeruljon-a-parlamentbe/>; Hadházy: a Fidesz beépült az ellenzéki pártokba, *Független Hírügynökség*, 2018. március 29., <https://fuhu.hu/fideszesek-az-ellenzeki-partokban/>, valamint RÉNYI Pál Dániel: Orbán lerendelte magához Hatvanpusztára Puch Lászlót, hogy vegye meg neki a Népszavát, *444.hu*, 2018. március 9., <https://444.hu/2018/03/09/orban-lerendelte-magahoz-hatvanpusztara-puch-laszlot-hogy-vegye-meg-neki-a-nepszavat/>.
 44. A nyilvánosságban is sokat emlegetett „kamupártok” közül most csak két olyat említek, melyeket a szocialista párt korábbi meghatározó politikusai (egyikük a párt alelnöke és parlamenti elnök, másikuk a párt minisztere) alapítottak. Szili Katalin Közösség a Társadalmi

- Igazságosságért Néppárt nevű pártja 2013-ban jött létre, 2014-ben indultak a választásokon, 57 egyéni választókerületi jelöltet tudtak állítani, ám érdemi eredmény nélkül: listán 10 889 szavazatot (0,22%) szereztek. A pártelnök ezt követően miniszterelnöki megbízott lett. Részletesen lásd: FÜLÖP Zsófia: Kamupártok 6. rész – Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt, *Magyar Narancs*, 2014. április 2., <https://magyarnarancs.hu/bepol/kamupartok-6-resz-kozosseg-a-tarsadalmi-igazsagossagert-neppart-89450>. 2018 februárjában Lévai Katalin jelentette be, hogy pártja, a Lendülettel Magyarországot minden egyéni választókerületben állít jelöltet, ám utóbb kiderült, hogy az ajánlásokat alighanem a kormánypárt segítségével szereztek: Rákospalotán is a Fideszről másolhatta ajánlásait Lévai Katalin pártja, *Hvg.hu*, 2018. március 11., https://hvg.hu/itthon/20180311_Rakospalotan_is_a_Fideszrol_masolhatta_ajanlasait_Levai_Katalin_partja.
45. A titkosszolgálati megfigyelések alapjogsértő szabályozásáról lásd például: Szabó és Vissy Magyarország elleni ügye, 37138/14. számú kérelem, 2016. január 12.; a nemzeti konzultáció jogsértő tartalmáról lásd például: Jogsértő volt a „Nemzeti konzultáció”: a propagandaminisztérium megsértette a Helsinki Bizottság jó hírnevét, 2018. február 28., <https://www.helsinki.hu/jogsertovolt-a-nemzeti-konzultacio/>; a nemzeti konzultációhoz kapcsolódó adatgyűjtés súlyos biztonsági hiányosságairól lásd például: ERDÉLYI Péter: Személyes adatokat is továbbít orosz szerverekre a magyar kormányzati konzultációs oldal, *444.hu*, 2017. április 9., <https://444.hu/2017/04/09/szemelyes-adatokat-is-tovabbit-orosz-szerverekre-a-magyar-kormanyzati-konzultacios-oldal>
46. Lásd például Mérték Médiaelemző Műhely (14. vj.), illetve a Mérték Médiaelemző Műhely Lány Cenzúrasorozatának korábbi számait.
47. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 94–95.
48. A kisebbségi választójog korlátozottságáról lásd az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak 2014-es és 2018-as jelentéseit (10. vj.), továbbá PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/27, UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 9–11.
49. Lásd az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak 2014-es és 2018-as jelentéseit (10. vj.), továbbá BODNÁR Eszter: A külföldön élő magyarok választójogának egyenlősége, *MTA JTI Blog*, 2015. július 17., <https://jog.tk.mta.hu/blog/2015/07/a-kulfoldon-elomagyarok-valasztojoganak>; UNGER (48. vj.) 11–12.
50. SCHEDLER (4. vj.) 95–96.
51. TÓTH Richi: Sztétverték a Momentum standját a Jászai Mari téren, *24.hu*, 2017. január 20., <https://24.hu/belfold/2017/01/20/szetvertek-a-momentum-standjat-a-jaszai-mari-teren/>; TÓTH Richi: Felrúgták a Momentum aláírásgyűjtő standját a Nyugatinál, *24.hu*, 2017. február 4., <https://24.hu/kozelet/2017/02/04/felrugtak-a-momentum-alairasgyujto-standjat-a-nyugatinal/>; PÁNDI Balázs: Taxis támadt a Kétfarkú Kutya Párt fiatalokú aktivistájára Szentendrén, *Index.hu*, 2016. szeptember 22., <https://index.hu/belfold/2016/09/22/egy-taxis-aki-nem-rest-meghalalni-a-kormanyrak-a-szolgalatait/>; MAGYARI Péter: Szervezetten tépkedik a Kétfarkú Kutya Párt plakátjait, *444.hu*, 2016. szeptember 8., <https://444.hu/2016/09/08/szervezetten-tepkedik-a-kekfarku-kutya-part-plakatait/>; ROVÓ Attila: A fideszes alpolgármester autójával mentek Jobbik-plakátot rongálni, *Index.hu*, 2017. október 20., <https://index.hu/belfold/2017/10/20/fidesz-jobbik-plakat-rongalas/>; Összeverték a Jobbik képviselőjét Óbudán, *24.hu*, 2018. április 6., <https://24.hu/belfold/2018/04/06/osszevertek-a-jobbik-kepviselojet-obudan/>; Több helyen is összecaptak fideszesek és jobbikosok Budapesten, *24.hu*, 2018. április 6., <https://24.hu/belfold/2018/04/06/ve-rekedes-jobbik-fidesz/>; ERDÉLYI Péter: Kedden 15 kidobó kiütötte a magyar jogállamot, *444.hu*, 2016. február 23., <https://444.hu/2016/02/23/kedden-15-kidobo-ki-utotte-a-magyar-jogallamot/>; Kúria: A kopaszok tényleg akadályozták Nyakót, *Hvg.hu*, 2016. március 4., https://hvg.hu/itthon/20160304_Kuria_A_kopaszok_tenyleg_akadalyoztak_Nyakot; Valtonos biztonságiak fogták le, ütötték a demonstráló ligetvédőket, *Hvg.hu*, 2018. április 26., https://hvg.hu/itthon/20180426_valtonos_biztonsagiak_rontottak_ra_a_demonstraloligetvedokre.
52. SCHEDLER (4. vj.) 97–100.
53. Az Alaptörvény előírta, hogy az Alaptörvény végrehajtásához kapcsolódó törvényeket a kormánynak kell a parlament elé terjeszteni – ehhez képest azt látjuk, hogy a legtöbb sarkalatos törvény, beleértve a választási törvényt, a választási eljárási törvényt, valamint a parlamenti választásokra vonatkozó kampányfinanszírozási törvényt is, egyéni képviselői indítványként került a törvényhozás elé, így kikerülve a jogalkotási törvényben előírt előzetes társadalmi vitát, azaz a szakmai-politikai egyeztetéseket. Talán nem túlzás mindezek alapján azt a következtetést levonni, hogy ezek a törvények még az Alaptörvény előírásainak sem felelnek meg.
54. Lásd a Velencei Bizottság véleményét a 2011-es parlamenti választási törvényről (10. vj.), valamint az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak jelentéseit a 2014-es (10. vj.) és a 2018-as parlamenti választásokról (10. vj.), továbbá LÁSZLÓ Róbert: *Két választási reform között?* Budapest, Political Capital – Friedrich Ebert Stiftung, 2015, 8–10. A választókerületek kialakításának alkotmányos kereteiről lásd a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat és 193/2010. (XII. 8.) AB határozatokat.
55. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 84.

A VÁLASZTÓJOG VÉDELME AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGÚJABB GYAKORLATÁBAN

A választójog alapjogi jellege ma már a gyakorlatban és a szakirodalomban is általánosan elismert tény. Ebből az alapjogi jellegből következik e politikai részvételi jog kikényszeríthetősége, illetve védelmének szükségessége is. A választójog mint alapjog védelmében kiemelkedő szerepet játszanak a bírósági szervek; mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokat tekintve. A magyar alkotmányjogi szabályozás a választási bíráskodást a rendesbíráskodásra telepítette, amelyek a választási szervek döntéseit az egyedi ügyekben felülvizsgálják. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz rendszerének 2012-ben hatályba lépő átalakításával¹ egyidejűleg nyilvánvalóvá vált, hogy – alapjogi jellegéből következően – ez a jogvédelmi eszköz a választójog védelmére is igénybe vehető. A választójog azonban, elsősorban a gyakorlásának időhöz kötöttsége miatt, speciális a többi alapjoghoz képest. Ennek megfelelően a jogalkotó a választójoggal összefüggő alkotmányjogi panaszra vonatkozóan speciális szabályokat alkotott, amelyeket két országgyűlési, egy önkormányzati és egy európai parlamenti általános választáshoz, valamint számos időközi választáshoz kapcsolódóan már a gyakorlatban is alkalmazhatott a testület. Írásunkban e jogintézmény szabályozását és gyakorlatát vizsgáljuk, arra keresve a választ, hogy alkalmas eszköz-e az alkotmányjogi panasz a választójog védelmére.

Tanulmányunk első részében a választójog alapjogi jellegére és védelmére vonatkozó dogmatikai áttekintést adunk. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy a hatályos jogi szabályozás milyen szerepet szán az Alkotmánybíróságnak a választójog védelmében. A tanulmány központját a harmadik rész jelenti, amely a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) hatálybalépésétől kezdve vizsgálja az Alkotmánybíróság gyakorlatát, sorra véve a választási tárgyú alkotmányjogi panaszokat. A teljes körű esetjogi vizsgálat bemutatja a befogadási gyakorlatot, és részletes elemzést ad az érdemben elbírált választójogi alkotmányjogi panaszok ügyében hozott döntésekről is. Végül záró gondolatként azt elemezzük, hogy milyen szerepet tölt be az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokon keresztül a választójog védelmét illetően a gyakorlatban.

A VÁLASZTÓJOG ALAPJOGI JELLEGE ÉS VÉDELME

A választójog kettős természetű jog, azaz két irányból vizsgálható.² Egyrészt a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze, amely ahhoz szükséges, hogy a népszuverenitáson nyugvó demokráciában létrejöjjön a népképviseleti szerv. Másrészt a választójog politikai részvételi jog; azaz alapjog is. A választójog ebben a megközelítésben az állampolgár – alkotmányosan és nemzetközi emberi jogi dokumentumok által is elismert – alanyi joga, amely az alapjogok korlátozására irányadó szabályok szerint korlátozható. A választójog tartalmával kapcsolatos klasszikus felosztás szerint megkülönböztetjük annak aktív (szavazáshoz való jog) és passzív (választhatósághoz való jog) oldalát, valamint ide soroljuk az ajánlás jogát is.³

A választójog alapjogi jellegéből következik, hogy az államnak nem elég tiszteletben tartania, hanem meg is kell teremtenie a gyakorlásának feltételeit, elsősorban szabad választások tartása révén. Ahhoz azonban, hogy a választójog valódi jogosultság legyen, kikényszeríthetőnek és érvényesíthetőnek is kell lennie. Ezért szükséges, hogy működjenek olyan intézmények és eljárások, amelyek lehetővé teszik a választójog védelmét.

A választójog védelmében elsősorban az alapjogvédelemre létrehozott szervek játszanak szerepet, így alapvető fontosságú a hazai mechanizmusok közül a bírói jogvédelem, amely kiegészül az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának tevékenységével. A hazai jogvédelmi fórumok mellett a választójog védelmének alapvető formáját jelentik az univerzális és regionális nemzetközi egyezmények, és a végrehajtásuk ellenőrzésére létrehozott szervek tevékenysége.

A választójog védelméről két megközelítésben beszélhetünk. Szűkebb értelemben a választójogosultság közvetlen védelme tartozik ide, amikor az egyén alanyi joga élvez védelmet az alkotmányellenes beavatkozással szemben. Itt hagyományos értelemben vett alapjogvédelemről van szó, mivel az alapjog megsértésével az alanyi jog az igény állapotába kerül. A választójog védelmének tágabb értelmezése, a köz-

vetett védelem azonban magában foglalja azokat a helyzeteket is, amikor a jogorvoslati eszköz a választások tisztaságát, szabadságát védi. Ezekben az esetekben ugyanis az intézményi védelem mellett a választójog mint alapjog védelme is megvalósul. Mind a hazai, mind a nemzetközi jogvédelem esetén egyszerre látják el az egyes szervek a választójog mint alapjog alanyi jogi védelmét, valamint az intézményvédelmi tevékenységet.⁴ Tanulmányunkban a választójog védelmének fogalmát ez utóbbi, tágabb értelemben használjuk.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZEREPE A VÁLASZTÓJOG VÉDELMEBEN

Az Alkotmánybíróság a választójog – fenti, tágabb értelemben vett – védelmét több hatáskörében is megvalósítja. A választójog és a választási alapelvek érvényesülését segíti elő bizonyos ügyekben az előzetes normakontroll,⁵ az utólagos absztrakt normakontroll,⁶ valamint a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll.⁷ Ezen közvetett alapjogvédelmi eszközök közé tartozott korábban az Alkotmánybíróság önálló hatáskörét képező, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása is, amely ma már csak jogkövetkezményként él tovább.⁸

A választójog mint alapjog legközvetlenebb alkotmánybírói védelmi eszköze azonban az alkotmányjogi panasz, melynek elsődleges célja a szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelm orvosolása.⁹ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság objektív jogvédelmet is ellát, ami túlmutat a panaszos konkrét egyedi ügyén: az alkotmányjogi panasz elbírálásán keresztül az alapjogok tartalmát konkretizálja, értelmezi.¹⁰

A választójog védelmében szerepet játszik mindhárom – az Abtv. 26. § (1) bekezdése, 26. § (2) bekezdése és 27. §-a szerinti – panasztípus.¹¹ A választójog többi alapjogtól való eltéréséből fakadóan azonban speciális szabályokkal szükséges kiegészíteni a panaszeljáráásokat, hogy azok illeszkedjenek a választójog sajátos természetéhez, így többek között gyakorlásának választásokhoz kötöttségéhez.

Ezeknek a speciális szabályoknak a kiindulópontja a Ve. 233. §-a, de eltérő szabályokat határoz meg az Alkotmánybíróság ügyrendje is.¹² Fontos különb-

ség a panasztípusok között, hogy míg a hagyományos és valódi panasznál felmerül a Ve. speciális szabályokat megállapító 233. §-a alkalmazásának lehetősége, addig ez a közvetlen panasznál fogalmilag kizárt, mivel feltételezne egy bírósági döntést, amely nyomán bekövetkezett a jogsérelm.

A Ve. 233. § (1) bekezdése – a választójog védelmének hatékony gyakorlását lehetővé tevő rövidebb határidő meghatározása mellett – kijelöli a szakasz alkalmazási körét: szükség van egyfelől a választási szerv határozatára, másfelől annak bírósági felülvizsgálata.¹³ Habár a bekezdés megfogalmazásából akár következtethetne az is, hogy kizárólag bírói döntés támadható, az Alkotmánybíróság a győzteskompenzációt vizsgáló határozatában megállapította, hogy a rendelkezés alkalmazásakor az alapügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossága is vizsgálható.¹⁴

A Ve. 233. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a befogadásról a beérkezéstől számított három munkanapon belül dönt, a befogadott panaszt pedig további három munkanapon belül érdemben elbírálja. A rendelkezés célja egyértelműen az, hogy

elkerülhetőek legyenek az olyan esetek, amelyek során az elhúzódo eljárás miatt nem tudja a panaszos megfelelően gyakorolni választójogát. Ez a választójognál különösen fontos, hiszen a meghatározott időközönként vagy esemény alkalmával gyakorolható jogot esetleg csak a soron következő választás alkalmával gyakorolhatná legközelebb az érintett. Szintén az eljárás elhúzóadásának megakadályozását szolgálja, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése kizárja az Abtv.

egyes rendelkezéseinek alkalmazását az e szakasz alapján megindított eljárások esetében.¹⁵

Habár részben eltérő szabályok alapján jár el az Alkotmánybíróság, a Ve. 233. §-a alapján indult panasz nem tekinthető speciálisnak: a meglévő panasztípusokra állapít meg speciális rendelkezéseket, amelyek a választójog védelmének sajátosságait igyekeznek figyelembe venni.¹⁶

VÁLASZTÁSI ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK A GYAKORLATBAN¹⁷

Tanulmányunkban a Ve. 233. § mint a választási tárgyú alkotmányjogi panaszokra megállapított speciális szabály hatálybalépését követően indult alkotmányjogi panasz ügyeket vizsgáljuk, azaz a 2013. május 3. és 2018. május 22. (a tanulmány lezárása)

közötti ügyeket. A hagyományos és valódi alkotmányjogi panaszok mellett a közvetlen alkotmányjogi panasszal is foglalkozunk – noha itt nem alkalmazható a Ve. 233. § –, ugyanis a választójog alkotmányjogi panasszal történő védelméről csak így adható teljes kép.

A vizsgált időszakban a Ve. 233. §-re alapítva 135 választási panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ebből a főttkári előkészítő eljárás során befejezett ügyek száma 9, a visszautasított panaszok száma 109, az érdemi határozattal befejezett ügyek száma 14, az egyéb módon befejezett ügyek száma 2. A 2018-as országgyűlési választásokra kevesebb (15) panasz érkezett, mint a négy évvel korábbira (106), ám az nagyobb az érdemben elbírált panaszok száma száma.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz választási ügyekben

A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok szempontjából a vizsgált időszak különösen jelentős, hiszen először ezeken a választásokon kellett alkalmazni a megváltozott jogi keretet: az új országgyűlési választási törvényt,¹⁸ valamint az új Ve.-t. Így ekkor kerülhetett sor először e törvények alkotmányosságai kontrolljára alkotmányjogi panaszok keretében.

A vizsgált időszakban 48 olyan alkotmányjogi panaszt bírált el az Alkotmánybíróság, amelyet az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapoztak; ezek közül 46 visszautasítással végződött. A panaszok nagy része ugyanakkor átfedésben volt egymással, például 31 panasz támadta a Ve. 224. § (2) bekezdését, azaz a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határidejét.

A támadott jogszabályhely alkalmazásának hiánya miatt utasított vissza számos panaszt az Alkotmánybíróság azokban az esetekben, amikor az érintett hibásan nyújtott be a kifogást a választási bizottsághoz, azt a bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és ezt a döntést támadta meg a panaszos a Kúria előtt. Ezekben az esetekben a panasz tárgyául szolgáló jogszabályhelyek nem kerültek alkalmazásra, csak az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást megalapozó rendelkezések.¹⁹

Alaptörvényben biztosított jog sérelmének hiánya önmagában egyik panasz esetében sem volt visszautasítási ok, de amikor az indítványozó más cikkek mellett az Alaptörvény B) cikkét (jogállamiság), R) cikkét (Alaptörvény státusza) vagy T) cikkét (jogszabályok rendszere) is megjelölte, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy azokra nem lehet panaszt alapítani.²⁰

Az esetek egy jelentős részében a visszautasítás oka az volt, hogy az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi vizsgálat nélküli elutasítása nyomán a panaszos

sok nem merítették ki a jogorvoslati lehetőségeket. Amikor a panaszos az OEVB döntése elleni fellebbezését elkésetten vagy hibásan nyújtja be, az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a fellebbezést, a Kúria pedig ezt az elutasítást vizsgálja, nem pedig az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi határozatát. Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben azt állapította meg – a jogszabály alkalmazásának hiánya megállapítása mellett –, hogy a panaszos nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit.²¹

Az Abtv. 29. §-a – amely szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be – szintén jelentős szerepet játszott a visszautasításokban. Erre hivatkozva utasította vissza az Alkotmánybíróság a kötelező ügyvédi képviselő előírását,²² valamint a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határidejét támadó indítványokat.²³ Szintén ezen az alapon utasította vissza a testület annak az ügynek a vizsgálatát, amelyben az önkormányzati rendelet a Ve. rendelkezéseinek túlerjeszkedve szűkítette le a plakátolás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság szerint az adott önkormányzati rendelet és a Ve. viszonyának megállapítása a Kúria hatáskörébe tartozik; utóbbi kellően felismerte az ügy alapjogi jelentőségét.²⁴

Az érintettség hiánya volt a visszautasítási ok a levélben szavazás jogosultsági körét támadó ügyben.²⁵ Az indítványozó itt azt kifogásolta, hogy mivel külföldön tartózkodik a szavazás napján, de magyarországi lakcímmel rendelkezik, nem kérheti felvételét a levélben szavazók névjegyzékébe, mert az csak a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők számára nyitva álló lehetőség. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint éppen ezért nem érintett, mivel rá nem lehet alkalmazni a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétel szabályait. A testület ezzel a gyakorlattal tehát minden olyan ügyben kizárta az alapjogvédelem lehetőségét, ahol olyan diszkriminatív szabályokat kellene vizsgálni, amelyek nem bizonyos személyeket zárnak ki effektíve a hatókörükből, hanem bizonyos más személyeknek biztosítanak többletjogosultságokat.²⁶ A levélben szavazással kapcsolatos jogszabályhely vizsgálatára így csak közvetlen panasz útján kerülhetett sor.²⁷

A hagyományos panaszok közül az Alkotmánybíróság érdemben kettőt bíralt el. Az első, győzteskompenzációt tárgyaló esetben az indítványozó az NVB 2014-es országgyűlési választásokat megállapító határozata ellen nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához; utóbbi érdemi vizsgálat nélkül elutasította azt. Maga a befogadás előremutató abban az értelemben, hogy egy nagyon formális megköze-

lítést követve a testület akár „el is tolhatta” volna magától az ügyet – arra hivatkozva, hogy a Kúria nem alkalmazta a Vjt. támadott 15. § (1) bekezdés b) pontját, hiszen érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet.²⁸ A határozat érdemi érvelése hangsúlyozta az Országgyűlés széles döntési szabadságát a választási rendszer megalkotásával kapcsolatban, valamint kiemelte, hogy az egyenlő választójog elve nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, így a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazandó.²⁹ Az egyenlő választójog tartalmát kibontó 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot idézve megállapította, hogy míg a formális egyenlőség és a szavazatok lehetőleg azonos súlya alkotmányos követelmény, a ténylegesen egyenlő súly azonban nem az.³⁰ Ebből kifolyólag a testület az arányosság kérdését teljesen leválasztja az egyenlőség fogalmáról, kijelentve, hogy alkotmányos lehetne egy tisztán többségi rendszer is, „amelyhez képest pedig – *argumentum a maiore ad minus* – minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető [...]”. Nem következett be tehát sem a választójog, sem pedig a diszkrimináció tilalmának alaptörvény-ellenes korlátozása, illetve megsértése.

Amíg a levélben szavazás felülvizsgálatára irányuló indítvány a visszautasítás révén mutat rá a választójog védelmével kapcsolatos hiányosságokra, addig ez a határozat tartalmában kérdőjelezi meg, hogy a testület kész-e, illetve képes-e arra, hogy fellépjen a választójog védelmében. A választójog a választásokon keresztül érvényesül, és a képvisleti demokratikus hatalomgyakorlás szerint működő rendszerekben a népképviselési szerv megalakulásáig tart, az utóbbi összetételében fejeződik ki. Álláspontunk szerint éppen ezért az arányosság és az egyenlő választójog éles elválasztása – és előbbinek teljes mértékben a jogalkotóra bízása – olyan veszélyeket hordoz, amelyek alapján a későbbiekben sérülhet a választópolgárok jelentős csoportjainak a választójoga. A határozat által alkotmányosnak tartott többségi rendszer például azt is eredményezheti, hogy országosan 30-40 százalékos támogatottságú politikai erők megszerzik a parlamenti helyek 80-90 százalékát. Éppen ezért az egyenlő választójog és az arányosság kapcsolatának újragondolását tartjuk fontosnak a választójog jövőbeli hatékony védelme érdekében.³¹ Nem értünk egyet a szükségességi-arányossági teszt automatikus kizárásával sem. Szükséges lenne annak levezetése, hogy adott esetben miért nem tartozik a

kérdés az alapjog által védett körbe. Elképzelhetőnek tartjuk ugyanakkor, hogy az egyenlőségnek van a választójog alapjogán túlmutató tartalma,³² az alapelv és az alapjog ugyanis nagyrészt átfedésben állnak egymással. A határozat nem konzisztens abban sem, hogy az alapvető hivatkozás tekintetében az indítványt visszautasította, és csak az alapvető hivatkozás

tekintetében fogadta be, vagyis a befogadáskor mégis elismerte a kérdés alapvető összefüggéseit.

A másik érdemben elbírált alkotmányjogi panasz a Ve. 197. §-t támadta, amelynek értelmében „ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámoló bizottság a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít”. Az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította. Az Országgyűlés széles mozgásterének hangsúlyozása, valamint a választójoggal kapcsolatos alapvetések megjegyzése mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy a névjegyzéket aláíró választópolgárok és a ténylegesen leadott szavazatok száma közötti különbség mindenképpen érvénytelen szavazat. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint csak akkor lehet elérni, hogy ezek az érvénytelen szavazatok ne legyenek figyelembe véve, ha mindegyik jelölttől levonásra kerülnek, hiszen így abban a szélső esetben sem érvényesülhet ilyen szavazat, ha az összes többletszavazatot egyazon jelöltre vagy listára adták le. A testület szerint „[e]z a szabályozási mód garancia arra, hogy egyetlen lista/jelölt esetében se maradjon érvénytelen – és ily módon választói akarat nélküli szavazat – a megállapított eredmény mögött. Végső fokon tehát arra szolgál a vitatott norma, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.”³³ A megoldás tehát egyformán alkalmazandó mindenkire, nem jelent eltérést az „egy ember – egy szavazat” elvétől.

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, és nem értékelte kellőképpen a szabályozás célszerűtlenségére vonatkozó érveket. Azáltal ugyanis, hogy minden jelölttől vagy listától levonják a különbséget, az érvénytelen szavazatok ugyanúgy kifejtik a hatásukat, hiszen ez a megoldás éppen a nominális különbséget hagyja érintetlenül. A Ve. 197. §-a ilyen formában tehát diszfunkcionális, mert mindenkit hátrányos helyzetbe hoz – csak éppen azt nem, akire az érvénytelen szavazatokat adták. Ahogy pedig arra a testület korábbi esetjogában

is rávilágított, a cél elérésére alkalmatlan szabályozás nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztnek.³⁴

Amint látjuk, mindkét érdemi határozat az alkotmányjogi panasz elutasításához vezetett, egyúttal a választójog védelmének súlyos hiányosságaira mutatott rá.

Az Abtv. 27. § szerinti panasz választási ügyekben

Bíróági döntéseket támadó, 27. § szerinti panasz 78 alkalommal nyújtottak be az indítványozók a vizsgált időszakban, ebből 65-öt visszautasított az Alkotmánybíróság, a 13 érdemi határozatból azonban csak 7 került elutasításra.

A magas arányt képviselő visszautasító döntések között szinte valamennyi visszautasítási okra találunk példát.

Az állami szervek nem rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, így a Helyi Választási Iroda elnöke nem tekinthető érintettnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor.³⁵ Nem Alaptörvényben biztosított jog, tehát nem alapítható alkotmányjogi panasz a jogállamiság alapkövetelményét lefektető B) cikke, amennyiben annak kapcsán az indítványozó nem visszaható hatályú jogalkotásra vagy a felkészülési idő hiányára hivatkozik, a hatalommegosztás elvét lefektető C) cikke³⁶ vagy az Alaptörvény jogrendszerbeli helyzetét deklaráló R) cikke.³⁷ Ugyanígy nem lehet a panaszt tisztán az országgyűlési és önkormányzati választások alapelveit lefektető 2. cikk (1) bekezdésére,³⁸ valamint 35. cikk (1) bekezdésére alapítani.³⁹ Számos eljárásban a panaszos az Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot lefektető XXIV. cikkére hivatkozott, amelyek a támadott bírói döntésre nézve értelemszerűen nem szolgálhattak az alkotmányjogi panasz alapjául.⁴⁰

A jogorvoslati lehetőségek kimerítése itt is követelmény, így amennyiben a választási bizottsághoz hibásan nyújtja be a kifogást a panaszos, minek következtében a bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja azt, akkor az Alkotmánybíróság visszautasítja a panaszt a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányára hivatkozva.⁴¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslat kimerítése „nem arra vonatkozik, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítése megtörtént, hanem arra, hogy a jogorvoslattal (jelen esetben az elsőfokon eljáró választási szerv határozata elleni fellebbezéssel) a panaszosnak kell élnie”.⁴² Vagyis amennyiben a panaszos a rá nézve kedvezőtlen választási bizottsági döntés ellen nem fellebbez, akkor a későbbiekben már semmiképpen sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, még ha más személy jogorvoslattal is élt.⁴³

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 29. §-a jelenik meg annak eszközeként, hogy a testület elkerülje azt, hogy negyedfokú „szuperbírósgként” funkcionáljon; jellemzően e szakaszra hivatkozva utasítja vissza azon ügyeket, amelyeknek alapjogi relevanciája nem kérdőjelezhető meg, azonban az azt kibontó törvényi szabályozás értelmezését a rendes bíróságokra kívánja hagyni a testület. Így választási ügyekben sem kérhető a bizonyítékok felülmérlegelése.⁴⁴

Sok esetben merült fel az, hogy a panaszosok kifogásolták, hogy a Kúria vagy más bíróságok, illetve választási szervek helytelenül állapították meg érintettségük hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Ve. nem szabályozza részletesen az érintettséget; ennek kibontása a rendesbíróóságok feladata.⁴⁵ Ugyanígy a Kúria feladata annak megállapítása, hogy a panaszosok eleget tettek-e a kötelező jogi képviselést előíró szabályoknak.⁴⁶ Ugyancsak az Abtv. 29. §-ra való hivatkozással utasította el azokat a panaszokat az Alkotmánybíróság, amelyek a nemperes eljárásból fakadó egyes sajtóságokat, így például a nyilvános tárgyalás hiányát kifogásolták.⁴⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tehát az a következtetés vonható le, hogy az egyes eljárási kérdésekben a jogalkalmazó szervek nagy mozgástérrel rendelkeznek, vagyis ezek a kérdések nem kötöttek alapjogi szempontból.

Szintén az Abtv. 29. §-ra hivatkozással utasította vissza a testület azt a valódi panaszt, amely kérte az országos lista állításának feltételeit tartalmazó rendelkezés felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés széles döntési szabadsága mellett kifejtette, hogy ezen feltételek valamennyi pártra vonatkoznak, és „objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak”.⁴⁸ Meglátásunk szerint helyesebb lett volna a panaszt befogadni, és az érdemi elbírálás körében értékelni a listaállítás feltételeit, illetve azok vélt diszkriminatív voltát. Habár a jelölt és listaállítás joga a magyar alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alapjog – és így nem része a választójognak sem⁴⁹ –, mégis, a modern demokratikus körülmények és pártpolitizálási viszonyok között jelentős módon kihathatnak a passzív választójogra. A választási rendszer alkotmányossága és legitimitása kiemelten fontos, ezt és egy alkotmánybíróági határozat jobban meg tudja támogatni, mint egy végzésben elrejtett értékelés.

Végül megemlítendő, hogy gyakran a határozott kérelem hiánya miatt utasította vissza az Alkotmánybíróság az indítványokat. A legjellemzőbb visszautasítási ok az az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének,⁵⁰ valamint az alaptörvény-ellenesség indokolásának⁵¹ hiánya, illetve ezek együttes⁵² hiánya volt.

Ezek a panaszok valóban olyan hiányosak voltak – jellemzően a határozott kérelem hiánya miatt –, hogy az érdemi elbírálásukra nem lett volna mód. Kivételként a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés említhető, ahol az Alkotmánybíróság a határozott kérelem hiánya miatt utasította vissza a panaszt, holott az valójában részletes indokolást tartalmazott mind a hivatkozott alapjog, mind a támadott jogszabályhely, valamint az alkotmányos összefüggés vonatkozásában. Egyetértünk a Paczolay Péter és Stumpf István különvéleményeiben foglalt érvekkel, amelyek szintén a befogadás mellett szólnak.⁵³

Az Alkotmánybíróság nem mindig következetes a formai szempontú elutasítás és az ügy érdemében való állásfoglalás elhatárolásában. A levélszavazatok érvényességével kapcsolatos döntésében a panaszt visszautasította, végzésében azonban levezette, hogy álláspontja szerint a Kúria értelmezése téves: „[n]incs tehát olyan jogszabályi rendelkezés a Ve.-ben, amely akár a kiküldött válaszboríték vagy a biztonszági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. [...] Nem szerepel a Ve.-ben olyan jogi korlátozás, mint amelyet a Kúria végzése a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján kiolvasott [...]”.⁵⁴ Majd rámutatott, hogy a testület gyakorlata alapján a Kúria nem jogosult a Ve. szabályait „kiegészíteni” a törvényben kifejezetten nem szereplő követelmények előírásával. A panaszt mindezek ellenére visszautasította, mivel levezetése szerint ez a kérdés nem jog-, hanem ténykérdés, mivel a panasz „arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság döntése nyomán a Kúria és az NVB értékelje újra az NVI-nek a szavazatok megszámlálására irányult tevékenységét, más megfogalmazásban a kúriai döntéssel felülvizsgált NVB által hozott határozat mellékletét képező jegyzőkönyv ténymegállapításait”.⁵⁵ Egyetértünk a Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában foglaltakkal, miszerint a testület visszautasítás esetén még feltételelesen sem dönthet az érdemi kérdésről.⁵⁶

A valódi alkotmányjogi panasz alapján indult eljárások tizenhárom esetben végződtek érdemi döntéssel; ezekből hét elutasító döntés. Csaknem valamennyi érdemi döntés fókuszában a IX. cikkben foglalt véleménynyilvánításhoz való jog állt – nem közvetlenül érintették tehát a választójogot.⁵⁷

A jelölteket megillető mentelmi jog és a választójog összefüggéseivel foglalkozott a 3093/2018. (III.

26.) AB határozat. A testület szerint a mentelmi jog a passzív választójog gyakorlásának garanciája; nem alapjog, hanem a jogosultakat az alkotmányos szervnél betöltött közjogi tisztségük, közhivatali jogállásuk alapján illeti meg. A mentelmi jog nem üresíthető ki, de mértéke eltérő lehet.⁵⁸ A mentelmi jog eredetileg az Országgyűléshez kapcsolódó, azt védő intézkedés, ekként értelmezhető a jelöltek esetében is. Ezt a jogértelmezést alkalmazta a Kúria is, és ép-

pen ezért nem állapította meg az indítványozó passzív választójogának a sérelmét.⁵⁹ Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság túlélesen választja el a mentelmi jogot és a passzív választójogot, holott azok a jelöltség időszakában szorosan összekapcsolódnak: a mentelmi jog alapvetően érinti a jelölt passzív választójogát. Erre jó példa az is, hogy a panaszos az előzetes letartóztatás során később – a büntetés-végrehajtási intézet előzetes engedélye nélkül – rádióinterjú adott, amelyben a választásokkal kapcsolatos nyilatkozatot

tett, azonban ezzel összefüggésben a büntetés-végrehajtási intézet fegyelmi eljárást indított ellene, amelynek során felelősségét megállapították.⁶⁰ Mivel törvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, ezért meglátásunk szerint az Alkotmánybíróságnak – Stumpf István párhuzamos indokolásával egyetértve⁶¹ – vagy meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, vagy érdemben vizsgálnia kellett volna az NVB-ügyben meghozott, a mentelmi jogot felfüggesztő határozatát.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz választási ügyekben

A Ve. hatálybalépését követően a választójoggal összefüggésben két esetben fordultak indítványozók közvetlen alkotmányjogi panasszal a testülethez.

A levélben szavazás jogintézményének felülvizsgálatára végül – a fent is ismertetett sikertelen kísérleteket követően – érdemben az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz nyomán, a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat keretében került sor. A panasz befogadásával kapcsolatban a testület megerősítette az érintettséggel kapcsolatosan kialakított „belátható jogsérelem” tesztjét, amely alapján „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a

panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”.⁶² Jelen ügyben az indítványozó még a választásokat megelőzően nyújtotta be panaszát, a jogszabályt esetében tehát még nem alkalmazták, az Alkotmánybíróság azonban – utalva a belátható jogsérelem tesztlére – megállapította az érintettséget.⁶³ Ez a választójog gyakorlásával összefüggésben még határozottabban megfogalmazható igény, hiszen e jog meghatározott időközönként történő gyakorlása révén az esetleges jogsérelem nem reparálható, a tényleges jogsérelem bevárása tehát nem lehet elvárás.⁶⁴

A határozat a panaszt elutasította. Kifejtette, hogy a támadott szövegrész nem áll közvetlen kapcsolatban az indítványozó választójogának sérelmével, hiszen az a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkre nézve tartalmaz rendelkezéseket. A támadott rendelkezés megsemmisítése nem vezetne a kifogásolt helyzet megváltozásához, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azonban nem látta alkalmazhatónak a testület.

Az Alkotmánybíróság szerint a levélben szavazás lehetőségének hiánya „nem is érinti, ezért nem is korlátozza az aktív választójog részét képező szavazati jogot”, mivel a választópolgárt nem zárja el a szavazástól, illetve alanyi jogát nem szünteti meg. Ennél fogva a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazható.⁶⁵ A testület az Alaptörvény diszkrimináció tilalmát tartalmazó XV. cikkkel kapcsolatban lefolytatott észszerűségi teszttel összefüggésben pedig kifejtette, hogy a lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők tekintetében a megkülönböztetés objektív és tényszerű indoka a lakóhely, illetve abból következően az állammal fennálló kapcsolat eltérő intenzitása. Emellett a korlátozást együtt kell nézni a ténnyel, hogy a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők választójoga nem teljes.

Az észszerűségi teszt lefolytatásával kapcsolatos, a szakirodalomban is elemzett következtetések mellett⁶⁶ a választójogra nézve a legaggasztóbb a testületnek az alapjog terjedelmét leszűkítő értelmezése. A választójog alanyi oldalának és a választójog gyakorlásának különbségét az Alkotmánybíróság helyesen látta a regisztrációt vizsgáló 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, jelen határozatban azonban tévesen vont le azt a következtetést, hogy a választójog gyakorlásának szabályai nem érintik az alapjog tartalmát, ezáltal a szükségességi-arányossági teszt sem alkalmazandó. A különbség valójában csak a korlátozás jogforrási szintjét érinti, amennyiben a választójog korlátait az Alaptörvény a magyarországi lakóhely kivételével taxatív felsorolja, míg a választójog gyakorlására vonatkozóan a korlátok megállapítását törvényhozási hatáskörbe utalja.⁶⁷ Kérdés, hogy a jö-

vőben a testület melyik megközelítést alkalmazza majd.

Emellett az ügy felveti a Ve. 233. §-ban foglalt eljárási határidők alkalmazásának kérdését. Az eljárás az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult, így az Alkotmánybíróságot nem kötötték a rövid határidők, ez pedig oda vezetett, hogy a 2014-es országgyűlési választásokat megelőző panasz tárgyában csak 2016 áprilisában született érdemi döntés. Ez felveti annak a kérdését, hogy nem lenne-e szükséges a közvetlen panaszra is rövidebb határidőt előírni, amennyiben a választójog sérelme adja az indítvány alapját.

A másik, érdemben elbírált, 26. § (2) bekezdés szerinti, választójoggal foglalkozó határozat a fővárosi közgyűlés megválasztását vizsgálta. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.) vonatkozó szakaszaival az Alkotmánybíróság első ízben utólagos normakontroll keretében foglalkozott;⁶⁸ a testülethez az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is érkezett, mely ugyancsak a közgyűlés megváltozott összetételét sérelmezte.⁶⁹ 3002/2015. (I. 12.) AB határozatában a testület az indítványt érdemi vizsgálatra befogadta, azzal az indokolással, hogy az elbírálás pillanatában már lezajlottak a választások, így megállapítható az indítványozó érintettsége. Álláspontunk szerint, alapul véve a fent részletezett levélben szavazást elbíráló határozatot, az érintettség a választásokat megelőzően is fennállt, hiszen a panaszolt jogsérelem belátható időn belül történő közvetlen bekövetkezése már a választásokat megelőzően is megállapítható volt.

A testület határozatában az Alkotmánybíróság korábbi, 26/2014. (VIII. 23.) AB határozatát vette alapul. Ez alapján kimondta, hogy az eltérő lakosság szám miatt ténylegesen felmerül ugyan az egyenlő választójog sérelmének fenyegetése, de a jogalkotó olyan szabályozási elemeket épített be, amelyek ellensúlyt képeznek. Az Alkotmánybíróság szerint ilyennek tekinthető az a szabály, amely alapján „a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt”. Ez pedig „a fővárosi közgyűlési döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.”⁷⁰ A testület tehát a választást és a megválasztott képviselők tevékenységét egyazon folyamat két részeként értelmezte.⁷¹

Álláspontunk szerint a határozat hibásan kapcsolja össze a választójog gyakorlásának és az ez által felhatalmazott személyek hatalomgyakorlásának a folyamatát. Egyetértünk Paczolay Péternek a 26/2014. (VIII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményé-

vel, miszerint a kettős többség intézménye már nem képes a választójog egyenlőségének sérelmét kiküszöbölni.⁷²

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az alkotmányjogi panasz választójog védelmében betöltött szerepe kapcsán az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata alapján kijelenthető, hogy noha a szabályozási környezetet változásait és a testület funkcióinak hangsúlyeltolódásait alapul véve e jogvédelmi eszköz súlyának növekedésére lehetett számítani, mégis, a befogadási és az érdemi elbírálás egyes, jelen tanulmányban is bemutatott sajátosságai miatt erre nem került sor. Vagyis, az alkotmányjogi panasz nem töltött be olyan fontos szerepet a választójog védelmében, mint amelyet a szabályozási környezet, illetve az alapjoghoz kapcsolódó szubjektív és objektív jogvédelmi igény indokolt volna.

Ez részben a befogadási gyakorlatra vezethető vissza. Az azonos ténybeli és jogi alapon nyugvó panaszok magas száma miatt pusztán a visszautasított és érdemben elbírált ügyek arányából nem következtethetünk a gyakorlat pontos paramétereire; mindazonáltal beszédes az érdemi elbírálások alacsony száma. Ez különösen annak fényében aggályos, hogy mind a Vjt., mind pedig a Ve. ebben az időszakban került először alkalmazásra; különösen fontos tehát, hogy – érdemi – alkotmánybíró-sági gyakorlattal legyen megtagadva az új szabályozás, ez pedig a befogadási gyakorlat rugalmasságát igényli.

Ezzel összefüggésben kiemelhetjük az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott panasz alapján induló levélben szavazás kapcsán született végzést: ebben az esetben az érintettség szűk értelmezése megkérdőjelezi, hogy a testület mennyiben kész érdemben elbírálni a választójoggal kapcsolatos diszkriminációt érintő szabályozást. Álláspontunk szerint – ugyancsak az alapjoggal való szoros kapcsolat miatt – a Ve. ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírságot megállapító 124. § (2) bekezdését támadó egyes panaszok is érdemi elbírálásra alkalmasak voltak. Hasonló szempontok mentén lett volna fontos érdemi határozatban elbírálni azt a valódi panaszt, amelyben az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az indítványozó a Vjt. országos lista állításának feltételeit megállapító rendelkezéseinek felülvizsgálatát kérte.

Problémát jelent a fentiek szerint a formai okból való elutasítás és az érdemi elbírálás összecúsúzása is.

Összességében tehát elmondható, hogy habár a panaszok jelentős részében indokolt volt a visszautasítás, néhány esetben indokolt és fontos lett volna az érdemi elbírálás, és ezzel összefüggésben az érintettség tágabb értelmezése.

Az, hogy az alkotmányjogi panasz nem, vagy csak részben tudta alapjogvédelmi funkcióját betölteni, a befogadási gyakorlat mellett az érdemi határozatoknak is köszönhető.

A hagyományos panasz alapján indult, győztes-kompensáció alkotmányosságát vizsgáló határozatban meglátásunk szerint hibásan vezette le a testület a szükségességi-arányossági teszt alkalmazhatatlanságát – amely gyakorlatot később, a fővárosi közgyűlés választásának alkotmányosságát vizsgáló, közvetlen panasz alapján meghozott határozata is megerősített.⁷³ Álláspontunk szerint az egyenlő választójog alapelve és a választójog mint alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással. Ezért minden esetben külön vizsgálatot igényel, hogy a választójog egyenlőségének sérelme egyben a választójog sérelmére is jelenti-e, és ha igen, akkor el kell végezni a szükségességi-arányossági tesztet. Az Alkotmánybíróság ezt a vizsgálatot rendre elmulasztotta, illetve

MINDEN ESETBEN KÜLÖN VIZSGÁLATOT IGÉNYEL, HOGY A VÁLASZTÓJOG EGYENLŐSÉGÉNEK SÉRELME EGYBEN A VÁLASZTÓJOG SÉRELME TIS JELENTI-E, ÉS HA IGEN, AKKOR EL KELL VÉGEZNI A SZÜKSÉGSÉGI-ARÁNYOSSÁGI TESZTET. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EZT A VIZSGÁLATOT RENDRE ELMULASZTOTTA, ILLETVE FORMALITÁSSÁ SZÜKÍTETTE

formalitássá szűkítette. Továbbá, az egyes határozatokban a választási rendszerrel kapcsolatos következtetések, így például az arányosság és az egyenlő választójog teljes szétválasztása, illetve az egyenlő választójog sérelmének fővárosi közgyűlési döntéshozatali szabályok általi kompensációja szintén kérdésessé teszik, hogy a jövőben mennyire lesz hatékony a testület fellépése a választójog védelmében.

A szavazattöblet kezeléséről szóló határozat is komoly hiányosságokban szenved: a testület elmulasztotta mélységében vizsgálni az adott szabályozást és annak hatását; ez oda vezetett, hogy a jogrendszer része maradt egy olyan norma, amely a cél elérésére nem alkalmas, és korlátozza választójogot.

A mentelmi jog és a választójog éles elválasztását eredményező határozat pedig azt kérdőjelezi meg, hogy a jövőben a büntető-eljárás kényszerintézkedés alatt állók miként gyakorolhatják majd passzív választójogukat, illetve mentelmi joguk felfüggesztése esetén milyen jogorvoslati rendszer áll majd rendelkezésükre – a jelenlegi gyakorlatból kiindulva: semmilyen.

Végezetül, az érdemi határozatok közül a levélben szavazást elbíráló érdemi határozat tekinthető a leg-problematikusabbnak a választójog védelme tekintetében; ugyanis (a döntés egyéb következetlenségeiről most nem beszélve) a testület a választójog alanyi oldalát és gyakorlását – korábbi gyakorlatával, a dogmatikai megfontolásokkal, valamint az alapjog funkcióival szembe menve – olyan módon különítette el, hogy a választójog gyakorlását érintő korlátozásokat mintegy kivonta a választójog védelmi köréből.

A panaszok kapcsán fontos még kitérni az egyik lényegi sajátosságra: a rövid eljárási határidőre. Egyfelől azt láthattuk, hogy a közvetlen panasz esetén a határidő nem alkalmazható, ez pedig azt eredményezte, hogy a levélben szavazás kapcsán keletkezett panasz a 2014-es országgyűlési választások előtt került benyújtásra, a testület azt azonban csak jóval a választások után, 2016 tavaszán bírálta el érdemben. Felmerül tehát a határidő közvetlen panaszra való kiterjesztésének kérdése.

Másfelől azonban a jogintézmény értékelésénél fontos kitérni arra, hogy egyes határozatok esetében – így különösen a győzteskompenzációt vizsgáló döntés esetében – látszott, hogy a testületnek nem volt ideje arra, hogy a vizsgált jogintézményt mélységében elemezze. A választójoggal kapcsolatos szabályozás értékelése rendszerint több tényező – például korábbi választási eredmények, más államok gyakorlata – figyelembevételét igényli, amire kevés lehet a három plusz három munkanap. Érdemes lenne tehát megfontolni a rövid határidő alkalmazásának differenciálását, ami például lehetővé tenné, hogy különösen bonyolult esetben a testület bizonyos mértékben kitolja a határidőt.

Az Alkotmánybíróság azonban a határidő-módosításra irányuló jogalkotói akarat hiányában is sokat tehet a választójog védelme érdekében. A fentiek szerint a formai szempontból történő elutasítások számának csökkenéséhez vezetne a befogadási eljárásban a feltételek indítványozóbarát értelmezése, a belátható jogsérelem fogalmának alkalmazása; tartalmi szempontból pedig szükséges lenne a jogalkotó mérlegelési szabadságára való hivatkozás visszafogottabb alkalmazása, helyette a választójog alapjogi megközelítéséből következő dogmatikai szempontok alkalmazása.

A választójog védelmének ily módon történő megerősítése azért is elengedhetetlen, mivel a testület gyakorlata szerint a választójog kiemelten fontos politikai jog, a választópolgárok ugyanis kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.⁷⁴

1. A változások elemzésére ld. pl. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság 2010–2015*, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 442–479.
2. DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, 1998. 24–27.
3. Akárcsak a 31/2000. (X. 20.) AB határozat (ABH 2000, 210.). Az AB gyakorlata nem egységes e tekintetben, ehhez lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-Orac, 2014. 38.
4. Uo. 28–288.
5. Például a választási regisztráció alkotmányosságának vizsgálata: 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
6. Például a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának szabályait vizsgáló határozat: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
7. Például a kétszázalékos kampánytámogatás-visszafizetési küszöböt vizsgáló határozat: 3001/2015. (I. 12.) AB határozat. Érdemes kiemelni, hogy a határozat a kétszázalékos visszafizetési küszöböt egyértelműen a (passzív) választójoggal összefüggésben vizsgálta, lefolytatva a szükségességi-arányossági alapjogi tesztet. Lásd 3001/2015. (I. 12.) AB határozat [25]–[30].
8. Ennek alkalmazása következtében került sor például az országgyűlési választások kerületi határaival kapcsolatban a mulasztás megállapítására, valamint az Országgyűlés felhívására, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget úgy, hogy a választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el. Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.
9. 31/2014. (X. 9.) AB határozat [23]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés [13].
10. BODNÁR Eszter – SONNEVEND Pál – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés*, in *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*, szerk. BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát, Budapest, HVG-Orac, 2014. 24.
11. Jelen tanulmányban az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panaszra „hagyományos panaszként”, a 26. § (2) bekezdése szerinti panaszra „közvetlen panaszként”, míg a 27. § szerinti panaszra „valódi panaszként” utalunk.
12. Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről („Ügyrend”).
13. *„Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elle-*

ni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

14. 3141/2014. (V. 9.) AB határozat [22]. Legutóbb a 3171/2018. (V. 22.) AB határozatban alkalmazta együtt az Abtv. 26. § (1) bekezdést, valamint a Ve. 233. § (1) bekezdést az Alkotmánybíróság.
15. Nem alkalmazandók a döntés közlésének elmaradása, illetve az elháríthatatlan külső ok fennállta esetén alkalmazandó rendelkezések, nincs lehetőség hiánypótlásra, a jogalkotó meghallgatására, az indítvány kiegészítésére és az eljárás felfüggesztésére sem.
16. Nem értünk tehát egyet Pokol Bélának a 3141/2014. (V. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontjával.
17. A 2014. évi választásokkal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot feldolgozó eredeti kutatás a Kúria és Alkotmánybíróság támogatásával készült.
18. 2011. évi CCIII. törvény, Vjt.
19. Ez történt például a Vjt. töredékszavazatok számítását és mandátumelosztást tartalmazó 15–16. § vizsgálata esetében. Lásd 3152/2014. (V. 9.) AB végzés. Nagy számú esetben volt ugyanez az elutasítás indoka, mikor az ajánlószelvényeket időben visszaadni elmulasztó panaszos nem időben fellebbezett az NVB-hez. Lásd például: 3050/2014. (III. 24.) AB végzés.
20. Lásd például 3053/2015. (III. 13.) AB végzés [15]. Kivétel a B) cikk esetében a visszaható hatályú jogalkotásra, valamint a felkészülési idő hiányára való hivatkozás.
21. Lásd például 3076/2014. (III. 26.) AB végzés [8]–[13].
22. 3136/2014. (IV. 24.) AB végzés [21]–[22].
23. Pl. 3088/2014. (IV. 1.) AB végzés [14]–[19].
24. 3150/2018. (V. 7.) AB végzés.
25. 3048/2014. (III. 13.) AB végzés.
26. Lásd még: BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2016/3. 10. 3. lj.
27. A végzéssel azonos indokolással utasította vissza a szintén a Ve. 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” részét támadó, az Abtv. 26. § (1) bekezdés és Nsztv. 79. § (3) bekezdésre alapított panaszt 3212/2016. (X. 26.) AB végzésében a testület. Az indokolás annyiban kiegészült, hogy utalt az időközben megszülető, a jogintézményt érdemben elbíráló, lent is ismertetett 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatra. Álláspontunk szerint Stumpf István különvéleményében mind a jogszabályhely alkalmazásával, mind pedig a népszavazáshoz való jog és választójog közötti egyenlőségtétellel kapcsolatban helyes kritikát fogalmaz meg a többségi határozattal kapcsolatban. Lásd 3212/2016. (X. 26.) AB végzés [28]–[41] pontokat.
28. Emellett érvel Kiss László különvéleményében; lásd a [46]–[51] pontokat. Álláspontunk szerint ez a megközelítés nincs összhangban a hagyományos panasz egyik kiemelt funkciójával, vagyis azzal, hogy a jogrendszer megtisztítsa az alaptörvény-ellenes, illetve az érintett alapjogát sértő normáktól. Ugyanis minden olyan esetben, mikor a választási bizottságok a panaszos által alaptörvény-ellenesnek gondolt normát alkalmaznak, akkor a panaszos a Kúria előtti felülvizsgálati kérelemben nem jogszabálysértésre, hanem alaptörvény-ellenességre fog hivatkozni, ennek célja azonban nem az, hogy a Kúria érdemben elbírálja az ügyet, hanem az, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon. A Kiss László által a különvéleményében képviselt álláspont lényegében kizárná, hogy a panaszosok egyidejűleg kimerítsék a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeiket, és hogy a Kúria alkalmazza is az ügy alapját képező szabályt.
29. Indokolás [31]–[32].
30. Indokolás [33].
31. Az arányosság és egyenlő választójog kapcsolatának újragondolásához lásd: VARSÁNYI Benedek: Egyenlő választójog – arányos választási rendszer, *Fundamentum* 2006/3, 107–114.; Ehhez és a konkrét határozat kritikájához lásd: MÉCS János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében, in *Tudományos Diákköri Dolgozatok 2015*, szerk. KÁLMÁN Bence – TAR Adrienn, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2015, 45–84.
32. BODNÁR (3. lj.) 114–115.
33. 3171/2018. (V. 22.) AB határozat [24].
34. 15/2016. (IX. 21.) AB határozat [53].
35. 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés.
36. 3062/2016. (III. 22.) AB végzés [18].
37. 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés [16].
38. 3146/2014. (V. 9.) AB végzés [17].
39. 3143/2014. (V. 9.) AB végzés [16].
40. 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés [28]–[29].
41. 3074/2014. (III. 26.) AB végzés [8]–[12].
42. 3289/2014. (XI. 11.) AB végzés [15].
43. 3288/2014. (XI. 11.) AB végzés; 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés.
44. 3275/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]–[17].
45. 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés [11]–[17]; Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3042/2015. (II. 20.) AB végzés.
46. 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés.
47. 3075/2014. (III. 26.) AB végzés [18]–[19]. Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés.
48. 3049/2014. (III. 24.) AB végzés [15].
49. 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38. – Lásd BODNÁR (3. lj.) 38–39.

50. 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés.
51. 3062/2016. (III. 22.) AB végzés.
52. 3323/2014. (XII. 10.) AB végzés.
53. Paczolay Péter különvéleményéhez csatlakozott Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Stumpf István. Stumpf István különvéleményéhez csatlakozott Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Paczolay Péter.
54. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [28].
55. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [34].
56. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [39]–[44].
57. A tanulmány fókuszja miatt ezen határozatok tartalmának ismertetésével nem tudunk foglalkozni.
58. 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [52], [58]–[60].
59. 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [67]–[75].
60. Az ügy az Alkotmánybíróságig ment; a panaszos a büntetés-végrehajtási intézet elmarasztaló határozatát először az NVB, majd a Kúria előtt támadta meg, azzal érvelve, hogy az sértette a választójogát, illetve a Ve. egyes alapelvi rendelkezéseit. Mind az NVB, mind pedig a Kúria arra hivatkozva utasította vissza a jogorvoslatot, hogy az ügy nem választási ügy. Az Alkotmánybíróság is ebből indult ki, megállapítva, hogy a Kúria döntése nem az ügy érdemében hozott döntés, így végzésével elutasította a panaszt. Lásd 3176/2018. (V. 22.) AB végzés.
61. Lásd 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [115]–[117].
62. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66].
63. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [24]–[29].
64. BODNÁR–VARSÁNYI (26. lj.) 10.
65. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [47].
66. BODNÁR–VARSÁNYI (26. lj.) 14–15.
67. BODNÁR–VARSÁNYI (26. lj.) 13.
68. Lásd 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat. A határozat kritikáját ld. HALMAI Gábor: Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről, *Fundamentum*, 2014/4, 88–91.
69. Mivel az Abtv. 31. §-ában foglalt, *res iudicatát* lefektető szabály úgy rendelkezik, hogy ítélt dolog csak alkotmányjogi panasz vagy a bírói kezdeményezés alapján felülvizsgált jogszabály esetén állapítható meg, és mivel a szóban forgó 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat utólagos normakontroll hatáskörben született, ezért az Abtv. kérdéses szakasza nem alkalmazandó.
70. 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [45]–[46].
71. 3002/2015. (I. 12.) AB határozat [26].
72. „*A kettős döntéshozatali rendszer legitimitását kíván teremteni a fővárosi közgyűlés döntéseire. E célnak és a választott eszköz alkalmasságának megítélése nem ennek az ügynek a tárgya. A fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselők közül álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható. A választáshoz való jog mint alapjog a leadott szavazatoknak mandátumokká való alakításáig tart, és nem tovább.*” 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [144].
73. 3002/2015. (I. 12.) AB határozat [25].
74. Először ld. 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.

ALKALMAZNI AZ ALKALMAZHATATLANT

AZ ALKOTMÁNYOS CSALÁDFOGALOMRÓL

A tanulmány kiindulópontként fogadja el azt a számos szerző által igazolt állítást, hogy az Alaptörvény L) cikkének családfogalma tartalom tekintetében ellentétes azzal, ami az európai alkotmányos kontextusból következik.¹ Jelen tanulmány nem azt elemzi tehát, hogy az Alaptörvény családfogalma hogyan viszonyul a létező európai és nemzetközi sztenderdekhez,² mert ezt a viszonyt már feltárták: szembe helyezkedik velük. Az erre vezető megállapítások hozzájárultak a fogalom ellentmondásainak tudatosításához, a fogalom létezésén ugyanakkor nem változtathattak. A kritika ebben az értelemben visszhang nélkül maradt. Van itt tehát egy fogalom, amely a jogrendszer alapjaként szolgáló

Alaptörvény részeként egyben a jogrendszer részévé is vált; kimondva, hogy a családi kapcsolat alapja férfi és nő házassága, illetve a szülő–gyermek viszony. Ez pedig az alkotmányjogtól különböző jogágakban is változást hozhat, az érintett jogszabályokkal dolgozó jogalkalmazót pedig kihívás elé állíthatja. Kérdésfeltevésém ezért a fenti, vagyis az Alaptörvényben megjelenő családfogalom, valamint a jogrendszer egyéb szintjein megjelenő különböző családfogalmak kapcsolatára, illetve ez utóbbi fogalmak alkalmazására szorítkozik.

A tanulmány központi állítása, hogy nincs kimutatható szisztematikus kapcsolat az L) cikk családfogalma és a jogrendszer egyéb szintjein megjelenő más családfogalmak között, és az alkotmányos szinten kodifikált családfogalom jelenleg nem határozza meg a jogrendszerben létező egyéb családfogalmak értelmezését. Ez az állítás azonban paradoxonhoz vezet.

A paradoxon első összetevője a tanulmány kiindulópontjából következik. Amennyiben az L) cikk családfogalma a törvény által elismert más, a fogalomból viszont kirekesztett társas együttélési formáknak nem, vagy csak a korábbi intézményvédelmi szinthez képest alacsonyabb mértékben biztosít védelmet, az alkotmányosság érdekei azt kívánják, hogy

a fogalom a gyakorlatban ne legyen képes gyökeret verni. A kapcsolat hiánya tehát kedvező e szempontból. Jelen tanulmány viszont a paradoxon másik összetevőjére irányítja a figyelmet: arra, hogy a jogbiztonság alapjait ássa alá, ha ez a kapcsolat hiányzik, vagy nem megfelelő az iránya.

A tanulmány első tartalmi része az alkotmányos norma, valamint az alacsonyabb szintű jogforrások által használt fogalmak értelmezésével, illetve a fogalmak egymáshoz való viszonyulásának dogmatikájával foglalkozik. A második tartalmi egység európai keretben tekinti át azokat a különböző attitűdöket, amelyekkel a nemzeti alkotmányok a család

fogalmához közelítenek, és ebben a rendszerben értékeli az Alaptörvény által választott megoldást. A harmadik fejezet az első két egységet az empiria szempontjainak veti alá, azt vizsgálva, hogy mennyiben igazolja vissza a gyakorlat a dogmatikai szükségszerűséget és az Alaptörvény ambícióit a család fogalmának alakítására.

Az L) cikk és az alkotmányjogtól eltérő szakjogági³ jogalkalmazás közötti kapcsolat hiánya jelen körülmények között a fogalom problematikus tartalmára az egyetlen tartható választ adja, a jogállamiság koordináta-rendszerében viszont tarthatatlan állapothoz vezet. Ez az állapot újabb adalékot jelent az L) cikk kritikájához.

„FEJTETŐRE ÁLLÍTOTT” CSALÁDFOGALMAK

A jogrendszerben a család fogalmával különböző kontextusokban, illetve különböző jelentéstartalommal találkozhatunk – az alábbiakban néhány ismertebb példára utalok.

A vonatkozó kormányrendelet⁴ szerint a családi otthonteremtési kedvezményt (CSOK) együttes igénylőként fiatal házaspárok és élettársak igényel-

hetik, egyedülálló igénylőként pedig az a személy jelentkezik, aki „*hajadon, nőtlen, özvegy, özvegy bejegyzett élettárs, elvált, elvált bejegyzett élettárs vagy az, akinek a házassága, bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt és nincs élettársa*”.⁵ A kedvezmény legmagasabb összege a gyermekek számától függ⁶ – azt pedig külön határozza meg a rendelet, hogy kit lehet gyermeknek tekinteni,⁷ illetve az igénylők egyes csoportjai szerint hogyan kell meghatározni a kedvezmény összegét megalapozó gyermekszámot.⁸ A rendelet alkalmazásában kialakul tehát egy „családfogalom”: egy olyan definíció, amelynek értelmében – különböző konstrukciókban ugyan, de – *családi otthon* létesítéshez kaphatnak támogatást házaspárok, élettársak és egyedülálló személyek a velük együtt költöző gyermekekre való tekintettel.

A Büntető Törvénykönyv⁹ XX. fejezete a „*gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekmények*” között tárgyalja a kapcsolati erőszak tényállását, amelynek passzív alanya tag – a szociológiai értelemben vett családot felölelő; az élettársakat és a gondnoki, illetve gyámi kapcsolatban állókat is magában foglaló – személyi körből kerülhet ki.¹⁰ A fejezetcím által kijelölt keretben a Btk. mintegy magától értetődően, külön definíció nélkül is családként kezeli a felsorolt kapcsolattípusokban élő személyeket.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazását és tartózkodását szabályozó törvény¹¹ szerint családtag a harmadik országbeli állampolgár házastársa, házastársával közös kiskorú gyermeke, illetve a harmadik országbeli állampolgárnak vagy házastársának eltartott kiskorú gyermeke, ha felette a házaspár másik tagja szülői felügyeleti jogot gyakorol. Ebben a kontextusban a gyermek definíciójába feltétlenül beletartozik az örökbefogadott és a nevelt gyermek is, ugyanakkor alkalmazásában a házasság fennállása meghatározó feltétel – élettársi kapcsolatról szó sem esik ebben a jogszabályban.

Az örökbefogadás jelenleg hatályos szabályai szerint közös örökbe fogadásra kizárólag házasságban élő személyeknek van lehetősége; mindenki más egyedülálló örökbefogadóként jelentkezik örökbe fogadó szülőnek.¹² Aki tehát élettársával szeretne örökbe fogadni, élettársával közösen ezt nem teheti meg a fennálló kapcsolatának keretein belül. Különböző nemű párok esetében a közös örökbefogadás

úgy válhat lehetségessé, ha a felek házasságot kötnek, az azonos nemű párok számára azonban kifejezetten kizárt a közös örökbefogadás lehetősége.¹³ E családfogalom szerint az egyedülálló örökbefogadó és az örökbefogadott gyermek családot alkot ugyan, ennek a közösségnek azonban – nemére való tekintet nélkül – nem részese az egyedülálló örökbefogadó élet-társa.

A felsorolt példák egytől-egyig a család szakjogági értelemben vett definíciói. Hatókörük korlátolt: az adott jogviszony vonatkozásában határozzák meg a család kiterjedését; különböző terjedelemben, kizárólag azzal a céllal, hogy a jogszabály szabályozási tárgyának megfelelő konkrét joghatásokat váltsanak ki a megadott személyi kör vonatkozásában. Ezek a fogalmak egymás mellett, mintegy párhuzamos univerzumokként léteznek – találunk közöttük nyitott és zárt, a kereteket tágan értelmező vagy éppen szűkre szabó családfogalmakat, olykor radikális ellenté-

EZEK A FOGALMAK EGYMÁS MELLETT, MINTEGY PÁRHUZAMOS UNIVERZUMOKKÉNT LÉTEZNEK – TALÁLUNK KÖZÖTTÜK NYITOTT ÉS ZÁRT, A KERETEKET TÁGAN ÉRTELMEZŐ VAGY ÉP-PEN SZŰKRE SZABÓ CSALÁDFOGALMAKAT, OLYKOR RADIKÁLIS ELLENTÉTÜK PEDIG NEM ZAVARÓ A JOGALKALMAZÓ SZÁMÁRA, HISZEN ALKALMAZÁSI KÖRÜK A LEFEDETT ÉLETVISZONYOK KÜLÖNBÖZŐSÉGE MIATT EGYMÁSSAL NEM ÜTKÖZIK

tük pedig nem zavaró a jogalkalmazó számára, hiszen alkalmazási körük a lefedett életviszonyok különbözősége miatt egymással nem ütközik. Az egyik fogalom nem hat ki a másik értelmezésére: különböző élethelyzetekben – a különböző szakjogági családfelfogások szerint – akár egyidejűleg is más-más státuszokat tölthetnek be ugyanazok az emberek.

A szakjogágakhoz képest létezik viszont egy általános jogág, az alkotmányjog, amely szintén bevezet egy kodifikált formában létező családfogalmat. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének jelenleg hatályos tartalma szerint

Magyarországon a családi kapcsolat alapja a férfi és nő között létrejött házasság, illetve a szülő–gyermek viszony.¹⁴

Míg a szakjogági családfogalmak közötti ellentétek irrelevánsak, hiszen a gyakorlatban ezek a fogalmak nem találkoznak egymással, addig a jogrendszer alapjaként funkcionáló alkotmányos norma családfogalma kapcsolatban van minden szakjogági családfogalommal – illetve kapcsolatban kellene lennie ezekkel.

Tóth Gábor Attila doktori értekezésében „fejtetőre állított alkotmányként” hivatkozik az alkotmányjogi érvelésnek arra a tipikus hibájára, amikor az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokban található rendelkezések válnak – tévedésből – alkotmányossági mércévé.¹⁵ A szakjogági szabályok és az

A KODIFIKÁLT ALKOTMÁNYOS CSALÁDFOGALOM AMBÍCIÓI EURÓPAI SZEMMEL

alkotmány érintkeznek egymással, de nem mindegy, hogy melyiket használjuk következtetéseink kiindulópontjaként, hiszen a jogforrási hierarchiát állítjuk feje tetejére, ha – az alkotmány és az alárendelt normák viszonyát felcserélve – a szakjogi szabályok tartalmából próbálunk következtetni az alkotmány által használt fogalmak jelentésére. Lentről felfelé következtetni tehát tilos, a mindenkor alkotmány nyers szövege azonban önmagában kevés ahhoz, hogy fentről lefelé megalapozott konklúziókra jussunk.¹⁶

Tóth Gábor Attila ennek az érvelésnek a következményét illusztrálja egy példával: adottnak vesz egy alkotmányba ütköző törvényt, és felhív egy miniszteri rendeletet, amely a szóban forgó törvénybe ütközik, de az alkotmánnyal teljes mértékig összhangban áll, mi több, az alkotmányból következő, azt kiegészítő tételt tartalmaz. A probléma kezelésére logikailag két út kínálkozik. Vagy a törvényhez képest alacsonyabb szinten álló miniszteri rendeletet kell megsemmisíteni a jogforrási hierarchia megsértése miatt, vagy az alkotmánnyal tartalmi ellentétben álló törvény érintett szabályát kell alkotmányellenessé nyilvánítani, ekként megőrizve a miniszteri rendelet alkotmánykonform tartalmát.¹⁷ A tartalmi értelemben vett alkotmányosság hívei számára a választás egyértelmű: a jogforrási hierarchia formális tisztelete helyett az elsődleges feladat – „felülről lefelé” gondolkozva – a jogszabály tartalmi értelemben vett alkotmányellenességének kiküszöbölése. Mindez azonban a jogalkalmazót nem várt kihívás elé állítja a család fogalma kapcsán.

A család alkotmányos fogalmát nem lehet kizárólag az Alaptörvény L) cikkének pusztá szövegét elemezve rekonstruálni. A fogalom tartalmát úgy lehet megállapítani, ha az alkotmány szövegét egységben, a releváns egyéb rendelkezésekkel együtt szemléljük, figyelemmel az azt meghatározó, illetve az arra rakódott alkotmánybírói gyakorlatot, az európai alkotmányos hagyományt és a nemzetközi alapjogvédelmi intézményrendszer kontextusát. Mi a helyzet azonban akkor, ha az ellentét nem csak az alkotmányos norma szintje alatt – az alkotmányhoz képest –, hanem az alkotmány szövegén belül is jelentkezik? Az ilyen ellentét azt eredményezi, hogy míg a szakjogi szabályok az alkotmány rendelkezéseinek egy részével harmonikus egységet alkotnak, más rendelkezéseivel ugyanúgy ellentétben állnak, mint ahogyan az adott alkotmányos rendelkezés az alkotmány egyéb rendelkezéseivel viszonyul.

Európai összehasonlításban az alkotmányos családfogalommal illetően több különböző modell különíthető el; a modellek alapján pedig következtetni lehet a nemzeti alkotmányozó szándékaira a család fogalmának formálására terén.¹⁸ Az egyes modellek esetében eltérően alakul a családfogalmak két szintjének egymáshoz való viszonya; annak megfelelően, hogy az alkotmányba iktatott akár teljes, akár részleges családfogalom – vagy annak hiánya – befolyásolta-e a család szakjogi felfogását, vagy esetleg éppen fordítva történt.

Országok, ahol az alkotmány sem részleges, sem teljes családfogalmat nem tartalmaz

Az alkotmányok egy részében érintőlegesen utalás sem szerepel a család létezésére, míg más alkotmányok rendelkeznek például a családot vagy a házasságot védő intézményvédelmi kötelezettségről. Ami az alábbi konstrukciókban közös, hogy hiányzik belőlük a törekvés a család – vagy akár a családi kapcsolatok egy jól azonosítható típusa (más alkotmányokban jellemzően a házastársi kötelék) – fogalmának definiálására az alkotmány szintjén. Noha a kategorizálás elsősorban a kodifikált alkotmányos családfogalom létezésére összpontosít, ennek hiányából a vizsgált országok egyikében sem lehet arra vonatkozó következtetést levonni, hogy ne létezne egy, az alapjogvédő szervek gyakorlatából rekonstruálható, az alapjogi családfogalmat meghatározó alkotmányos hagyomány. Ilyen értelemben tehát az alkotmányos családfogalom a kodifikáció tényétől független, autonóm kategória. A vizsgált európai alkotmányok közül a legtöbb ebbe a típusba sorolható¹⁹ – a következő néhány bekezdésben jellemző példákat emelek ki.²⁰

Ausztria alkotmányában nem találunk olyan szabályt, amely a házasság vagy az informális partnerkapcsolatok körvonalait rögzítené; az alkotmányos családfogalmat kodifikáció híján is meghatározza az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint az egyenlőség alkotmányban is rögzített követelménye.²¹ Az egyenlőség követelményéből ugyanakkor az osztrák alkotmánybírók gyakorlata alapján nem következik, hogy a törvényhozónak tökéletesen azonosan kellene kezelnie a házasságot és az attól különböző partnerkap-

A TARTALMI ÉRTELEMBEN VETT ALKOTMÁNYOSSÁG HÍVEI SZÁMÁRA A VÁLASZTÁS EGYÉRTELMŰ: A JOGFORRÁSI HIERARCHIA FORMÁLIS TISZTELETE HELYETT AZ ELSŐDLEGES FELADAT – „FELÜLRŐL LEFELÉ” GONDOLKOZVA – A JOGSZABÁLY TARTALMI ÉRTELEMBEN VETT ALKOTMÁNYELLENESSÉGE-NEK KIKÜSZÖBÖLÉSE

csolatokat.²² Az egyenlőség e felfogása mindaddig azt sem zárta ki, hogy az azonos nemű párok számára kizárólag a regisztrált élettársi kapcsolat lehetőségét biztosítsa a jogalkotó, a közelmúltban azonban nagy változás állt be a kérdés megítélésében: 2017. decemberi döntésében²³ az osztrák alkotmánybíróság diszkriminatívnek minősítette az azonos neműek házasságkötésének tilalmát, így a törvényhozónak 2018 végéig meg kell teremtenie az azonos nemű párok házasságkötésének jogi lehetőségét.

Franciaország hasonló utat járt be: az alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a család vagy a házasság fogalmának tartalmát lennének hivatottak megragadni, és nem utal az informális partnerkapcsolatok létezésére sem. Az alkotmányos családfelfogást az egyenlőség elve²⁴ fokozatosan, több lépcsőben²⁵ alakította – a francia alkotmánybíróság 2011-es döntése értelmében ez nem vonja maga után kényszerítő jelleggel, hogy az azonos nemű partnereket jogi értelemben ugyanúgy kellene kezelni, mint az ellentétes neműeket.²⁶ Attól függetlenül azonban, hogy a családi élethez való jogból nem vezethető le az azonos nemű személyek házasságkötéshez való joga, az alkotmánybíróság rögzítette a törvényhozó szabadságát a kapcsolódó szakjogi szabályozási megoldások kialakításában; ennek két évvel később, az azonos nemű személyek házasságkötésének elfogadásával kézzelfogható eredménye is lett.²⁷

A belga alkotmány nem biztosít kifejezett védelmet a házasságnak. A gyakorlatban ezzel állhat összefüggésben, hogy Belgium volt a második állam a világon, amely lehetővé tette az azonos neműek házasságkötését,²⁸ és a gyakorlat mára egységesnek tűnik abban,²⁹ hogy nincs olyan, a házasságot védő intézményvédelmi kötelezettség, ami kizárná az informális partnerkapcsolatok egyenlő védelmét.³⁰ Az alapjogi családfogalmat meghatározza az alkotmány törvény előtti egyenlőséget előíró és diszkriminációt tiltó rendelkezése.³¹

A finn alkotmány a szociális biztonsághoz való jog körében tér ki a család és a gyermekek védelmére vonatkozó pozitív állami kötelezettségre,³² de a család fogalmát nem határozza meg. A finn parlament alkotmányügyi bizottsága foglalkozott a kérdéssel, vitatva annak a kormányzati javaslatnak a megalapozottságát, amely a házastárs fogalmát a házassághoz hasonló egyéb együttélési formákra is kiterjesztette volna a finn állampolgársági törvény alkalmazásában.³³ Egy 2014-es ügyben viszont³⁴ – a lakhatási támogatások kapcsán – dominánsan jelent meg az az

igény, hogy a fogalmi meghatározásoknak egyszerre kellene teret adniuk a támogatást igénylők önértelmezésének, valamint keretet szabniuk a jogalkalmazók jogértelmezésének.

A vizsgált kategórián belül az alkotmányos családfogalmakat illetően meghatározónak tűnik az önrendelkezési jog, a személyiség szabad kibontakoztatása, valamint az általános cselekvési szabadság. Németország alkotmánya a házasság és a család számára kiemelt védelmet biztosít.³⁵ A házasságon kívüli együttélési formák a német alkotmánybíróság 1990-ben született döntése óta³⁶ az általános cselekvési szabadságot garantáló önrendelkezési klauzula alapján³⁷ részesülnek védelemben. A magyar alkotmánybírósági felfogásban is kimutatható *Abstandsgebot*,³⁸ amely magyarul a házasság és az egyéb együttélési formák világos elkülönítésére vonatkozó állami kötelezettséggént írható körül, az idők folyamán sokat oldódott az alkotmánybírósági gyakorlatban.

2002-ben a testület kimondta, hogy az alkotmány családot és házasságot védő rendelkezéseiből nem következik, hogy a házasságnál kedvezőtlenebbül kellene kezelni a más típusú kapcsolatokat,³⁹ fenntartva ugyanakkor azt az elvi alapállást, hogy a két jogintézmény tökéletesen egyező szabályozása viszont éppen a házasság elutasítására vonatkozó döntést,

ezáltal pedig az önrendelkezés szabadságát korlátozná.⁴⁰ A családfogalom rugalmasságát mutatja, hogy 2017 júniusában a Bundestag megszavazta a polgári törvénykönyv azon módosítását, amelyre az azonos neműek házasságkötésének lehetővé tételéhez volt szükség; a rendelkezés időközben hatályba is lépett.⁴¹ Az élettársi kapcsolatban élő személyek vagyoni viszonyai kapcsán ugyanakkor továbbra is érzékelhető a házasságtól való egyértelmű elkülönítés; ezeket a körülményeket az érintettek különféle szerződések megkötésével ellensúlyozhatják.⁴²

Csehországban – kodifikált alkotmányos családfogalom híján – hagyományosan az alkotmány azon rendelkezése gyakorol hatást a család felfogására, amely kimondja, hogy minden polgárnak szabadságában áll megtennie bármit, amit nem tilt törvény, miközben senki sem kötelezhető semmire, aminek megtételét törvény nem írja elő számára.⁴³ A személyes életforma meghatározását illetően élvezett szabadság a családképben is lecsapódik – a családkénti elismerés lehetőségétől a házasságon kívüli együttélési formák sincsenek elzárva.⁴⁴ A közelmúltban ez a nyitott családkép mérettetett meg, amikor a cseh képviselőház képviselői az azonos neműek házasság-

kötését lehetővé tévő javaslatot terjesztettek a parlament elé, mire válaszul egy másik frakció azzal az elgondolással állt elő, hogy a cseh parlament foglaljon alkotmányba egy olyan kitélet, miszerint házasságra kizárólag egy férfi és egy nő léphet. A cseh kormány a két javaslat közül a családfogalom bővítését célzó mellé állt;⁴⁵ ennek alapján valószínűnek tűnik az azonos nemű párok házasságkötésének lehetővé tétele. A javaslat indokolása szerint a módosítás célja az, hogy „az azonos nemű párok és gyermekeik családi élete ugyanolyan szintű védelmet élvezzen, mint a házastársaké és gyermekeiké”.

A görög legfelsőbb bíróság azt a következtetést vont le az alkotmány házasságot, családot és gyermekeket védő rendelkezéseiből,⁴⁶ valamint a jogrendszer szakjogi szabályaiból, hogy a jogalkotó jó okkal nem szabályozta az informális partnerkapcsolatok kérdését – a házasság és az egyéb tartós együttélési formák különböző társadalmi igények kielégítésére szolgálnak; az önrendelkezés körébe tartozó döntés, ha valaki nem kíván jogilag szabályozott házassági kötelékben élni.⁴⁷ A portugál alkotmányos hagyomány a *de facto* élettársi kapcsolatokat a személyiség szabad kibontakoztatásához való joghoz társítja,⁴⁸ Svédország pedig az állami semlegesség alapján jut hasonló következtetésre: vagyis arra, hogy ne legyenek olyan jogi rendelkezések, amelyek nehézségek elé állíthatják azokat, akik házasságkötés nélkül akarnak családot alapítani és gyermeket vállalni.⁴⁹ A házasság felfogása Svédországban az egyéb partnerkapcsolatokhoz hasonlóan rugalmas: az országban 2009 óta köthetnek házasságot az azonos nemű párok,⁵⁰ de a házasságról alkotott kép felfogása nemcsak a feleket illetően, hanem időtartama, vallásos tartalma, illetve a tradíciókhoz való viszonya szempontjából is nagy változásokon ment keresztül.⁵¹

Országok, ahol az alkotmány részleges családfogalmat tartalmaz

A fentiekől eltérően egyes alkotmányok olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek leírják a családi kapcsolatok egy jellemző körét, de nem határozzák meg a családi kapcsolat külső határait. A részleges családfogalmak tehát megragadnak bizonyos elemeket, melyeket kodifikált formában is az alkotmányos családfogalom alá vonnak, nem céljuk azonban a család és az egyéb magánjellegű kapcsolatok restriktív elhatárolása.

Bulgária alkotmánya kimondja, hogy a házasság egy férfi és egy nő kapcsolatán alapul, és ezt a kapcsolatot a család fogalmához is köti.⁵² Noha az alkotmány szövegéből nem következik a házasság és a család közötti kapcsolat kizárólagossága, a Commission

on European Family Law (CEFL) kérdőívét kitöltő szakértők a bolgár alkotmányos gyakorlatot úgy értékelték, hogy a család fogalma kizárólag a polgári házasságon alapuló viszonyokra terjed ki.⁵³ 2012-ben felmerült annak igénye, hogy a bolgár családjogi törvény az azonos nemű párokról is említést tegyen, erre azonban végül nem került sor.⁵⁴

Az alkotmányszöveg szintjén hasonló, a gyakorlatban azonban ellentétes tendenciát mutat Horvátország, ahol az alkotmány⁵⁵ az állam védelme alá helyezi a családot, és kimondja, hogy a házasság egy nő és egy férfi életre szóló szövetsége – miközben a házasság, az élettársi kapcsolat és a család egymás mellett említett és egymással összefüggésbe hozott fogalmainak pontos viszonyát nem tisztázza. A horvát példát értékelő szakértői álláspont szerint ugyanakkor ennek a részleges családfogalomnak a gyakorlatra nézve nem sok hatása van, hiszen a szakjogágak az azonos és különemű párok informális partnerkapcsolatait gyakorlatilag egyenlő tartalommal szabályozzák; annak ellenére, hogy a horvát alkotmány a családjogi törvényben kibontott értelmezés szerint kizárólag a különemű párok együttélését érti élettársi kapcsolat alatt.⁵⁶

A litván alkotmány a házasság fogalmát szintén férfi és nő kapcsolatára korlátozva határozza meg, és a fenti példákhoz hasonlóan egymás mellett hivatkozik a családra, a gyermekvállalásra és a házasságra – odáig azonban nem megy el, hogy kizárólagosnak mondja ki ezeknek a fogalmaknak az egymással való kapcsolatát.⁵⁷ A litván alkotmánybíróság – mozgásterét kihasználva – úgy értelmezte az alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, hogy az védelmet biztosít azoknak a családoknak is, amelyek nem házasság alapján jöttek létre, hanem különemű partnerek egymás iránti érzelmein, felelősségén és tiszteletén alapuló, egyéb partneri viszonyra épültek.⁵⁸

Alkotmányos távlatokban viszonylag friss, 2005-ös fejlemény eredménye az a módosítás, mellyel Lettország alkotmányába bekerült egy részleges családdefiníció, amely a házasságot egy férfi és egy nő kapcsolataként határozza meg.⁵⁹ Az alkotmánymódosításhoz készült kommentár⁶⁰ szerint az alkotmánymódosításra azért volt szükség, mert a házasság fogalmát a szakjogágak nem definiálták, miközben a házasságról és a családról alkotott, a lett történelem során megszilárdult hagyományos nézeteket „folyamatos támadások” érték. Mivel azonban az alkotmány nem állítja, hogy a családi kapcsolat alapja kizárólag a házasság lehetne, a lett alkotmánybíróság töretlenül támaszkodik a nemzetközi emberi jogi dokumentumokra, illetve a nemzetközi alapjogvédő szervek gyakorlatára: bizonyos helyzetekben a házasság nélkül együtt élő személyek kapcsolatát is

a család körébe tartozónak tekintti a testület a családfogalom alkotmánybíróági értelmezése során.⁶¹ Noha a módosítással az alkotmányszöveg egy lépést tett a család fogalmának tradicionális felfogása felé, a jelen tanulmány alapjául szolgáló felmérés hosszasan sorolja azokat a szakjogági szabályokat, amelyek nem tükrözik vissza az alkotmánymódosítás indokolásában felrajzolt tradicionális családképet.⁶² 2015-ben benyújtottak egy módosítást a polgári törvénykönyvhöz, amely két személy számára nemtől függetlenül elérhetővé tette volna a regisztrált élettársi kapcsolatot, a házassághoz hasonló tartalommal. A javaslatot elutasították, az ügy azonban megmutatta, hogy a kérdés rendezése Lettországból sem tekinthető véglegesnek.⁶³

Az alkotmány a család határait lezáró, teljes családfogalmat vezet be

A teljes családfogalmak a családi kapcsolatoknak olyan meghatározását adják, miszerint a házasság és a család közötti viszony egyértelműen kizárólagos – a családi kapcsolat alapjaként alkotmányi szinten a házasságot jelölik meg. A teljes családfogalom elméletileg jelenthetné a családi kapcsolat egyéb kizárólagos definícióját is, a gyakorlatban azonban nincsen olyan európai alkotmány, amelyben a fenti mintától eltérően jelenne meg.

Írország alkotmánya a legbőbeszédűbb alkotmány, ha családi kapcsolatokról van szó: a 41. cikkben a nők (és csak a nők) ház körüli teendőitől kezdve a válásra vonatkozó alapvető szabályokig szokatlan konkrétsággal megfogalmazott rendelkezéseket találunk. Míg a kodifikált alkotmányos családfogalom nélküli államok családfelfogása jellemzően befogadó, a részleges családfogalmak elemzése során az az ambíció mutatkozik meg, hogy a házasság fogalmát alkotmányi szinten rögzítő alkotmányozó kizárja az azonos nemű személyek házasságkötésének lehetőségét, ezáltal szűkítve a családfogalom határait. Az ír alkotmány sajátosságát az adja, hogy egyik tendenciába sem illeszkedik: a családi kötelek alapjaként a házasságot jelöli meg, vagyis a család felfogását illetően egyértelműen restriktívnek tekinthető, ugyanakkor a kodifikált definíció révén kifejezetten tágítja a kereteket a házasság vonatkozásában, amikor úgy rendelkezik, hogy a házasságkötés szabadsága nemi

AZ ÍR ALKOTMÁNY SAJÁTOS-
SÁGÁT AZ ADJA, HOGY EGYIK
TENDENCIÁBA SEM ILLESZ-
KEDIK: A CSALÁDI KÖTELEK
ALAPJAKÉNT A HÁZASSÁGOT
JELÖLI MEG, VAGYIS A CSA-
LÁD FELFOGÁSÁT ILLETŐEN
EGYÉRTELMŰEN RESTRIKTÍV-
NEK TEKINTHETŐ, UGYAN-
AKKOR A KODIFIKÁLT DEFINÍ-
CIÓN RÉVÉN KIFEJEZETTEN
TÁGÍTJA A KERETEKET A HÁ-
ZASSÁG VONATKOZÁSÁBAN,
AMIKOR ÚGY RENDELKE-
ZIK, HOGY A HÁZASSÁGKÖ-
TÉS SZABADSÁGA NEMI HO-
VATARTOZÁSUKTÓL FÜGGET-
LENÜL MEGILLETI AZ ÉRIN-
TETT FELEKET

hovatartozásuktól függetlenül megilleti az érintett feleket.⁶⁴

A CEFL szakértőinek állítása szerint az ír alkotmány nem tartalmaz precíz családdefiníciót, és csak a bírósági jogértelmezésből fakad az az 1966 óta töretlen értelmezés, miszerint a család kizárólag házasságon alapulhat.⁶⁵ Ez azonban vitatható állításnak tűnik, mivel az ír alkotmány megfogalmazása a kérdésben meglehetősen egyértelmű: kizárólag a házasságon alapuló közösséget tekintik családnak.⁶⁶ E merev felfogás ellenére az élettársi kapcsolatok – és egyáltalán a család – társadalmi megítélésének változása a szakjogági szabályok változásán mérhető, és erősödnek azok a hangok, amelyek az alkotmány szöve-
gének tarthatatlanságát hirdetik.⁶⁷

Teljes családfogalmat kodifikált Olaszország alkotmánya is, amely szintén házassági köteleken alapuló közösségként védi a családot⁶⁸ – anélkül azonban, hogy a házasságot férfi és nő kapcsolataként szabályozná. A házasságtól eltérő típusú partnerkapcsolatok az alkotmány 2. – az önkifejezés szabadságát biztosító – cikkének védelmét élvezik.⁶⁹

A teljes családfogalmak tárgyalásának körében Románia megkerülhetetlen példa: itt az alkotmány jelenleg is házassági köteleken alapuló közösségként értelmezi a családot,⁷⁰ és folyamatosan napirenden van az azonos nemű partnerek házasságkötésének alkotmány általi tiltása.⁷¹ A törvényhozás során már többször felmerült – a házasságkötéstől elkülönített kérdésként – az azonos nemű partnerek regisztrált élettársi kapcsolatának elismerése, ezeket a javaslatokat azonban nem fogadták el.⁷²

KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek alapján elmondható, hogy a kodifikált alkotmányos családfogalmat nem alkalmazó országok gyakorlatában az alapjogi családfogalmat az egyenlőség és az önrendelkezés alkotmányban rögzített garanciái formálják. A családfogalom alkotmányi szintű kodifikációjának hiánya nem jelenti szükségképpen azt, hogy a nemzeti alkotmányos intézmények gyakorlata – vagy akár a kapcsolódó területek szakjogági szabályozása – liberális lenne; a változás lehetősége azonban az ilyen esetekben alkotmánymódosítás nélkül is nyitva áll, és számos ország (pél-

dául Németország, Ausztria, Franciaország, Finnország és Csehország) esetében látható, hogy a változás a gyakorlatban be is következik. A változás ténye önmagában igazolja, hogy az alkotmány, valamint a jogforrási hierarchiában az alkotmány alatt elhelyezkedő normák között kapcsolat van: a szakjogági családfogalmak változásának irányát az alkotmányos családfogalom nyitottsága kodifikált fogalom nélkül is megszabja.

Azokban az országokban, amelyek esetében az alkotmány részleges családfogalmat alkalmaz, az ún. jellemezőknek, hogy a gyakorlat a nemzetközi sztenderdekre és a nemzeti alkotmány egyéb rendelkezéseire hivatkozva oldja a definíció merevségét (Horvátország, Litvánia, Lettország és Olaszország esetében mindenképpen). A családdefiníció célja minden esetben a család fogalmának szűkítése – a részleges családdefiníciót bevezető alkotmányok esetében a fogalom tehát a zártságával akar hatni a jogrendszer alacsonyabb szintjein, illetve a jogalkalmazásban, ennek az ambíciónak a sikeressége azonban vitatható.

Jelen tanulmány nem vállalkozik arra, hogy a család társadalmi felfogásának Európában megfigyelhető változásait elemezze, ugyanakkor annyit szükséges rögzíteni, hogy az élettársi kapcsolatok számának növekedése és a házasság intézményének csökkenő népszerűsége általános tendenciaként jelentkezik; ez alól a restriktív alkotmányos családfogalmat alkalmazó országok sem jelentenek kivételt.⁷³ A közelmúltban hatályba léptetett megszorító alkotmányos definíciók kapcsán rendszeresen elhangzó, a tradicionális családkép elsőbbségét hirdető hivatkozásokból arra következtethetünk, hogy a kodifikáció célja túlmutat a szakjogágak befolyásolásának igényén. A családfogalom alkotmányos szűkítése nem csak a szakjogágakra és a jogalkalmazóra, hanem a társadalomra is hatni kíván.

Magyarországon az alkotmányos családfogalom történetileg az első két kategórián át érkezett meg a jelenlegi, vagyis a harmadik megközelítést alkalmazó modellbe. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt Magyarország a fentiekben alkalmazott besorolás szerint az első kategóriába tartozott, mert a család fogalmát az alkotmány szövegszerűen még részben sem rögzítette. A köztársasági alkotmány utalt ugyan a házasság és a család intézményére, és a szöveg egyszerű nyelvtani értelmezése azt is megmutatta, hogy az alkotmány a kettőt egymással kapcsolatba hozta, mindezt azonban nélkül tette, hogy megpróbálta volna a családot, a házasságot vagy ezek egymáshoz való viszonyát meghatározni.⁷⁴ Az Alaptörvény hatályba lépésével az alkotmányos családfogalom az elsőből a második kategóriába lépett: az Alaptörvény

a házasság intézményét már férfi és nő között létrejött életközösségként védte, de változatlanul nem fejtette ki a házasság és a család összefüggéseit, sem a család fogalmát,⁷⁵ így ezt részleges családfogalomként értékelhetjük. Újabb fordulatot az Alaptörvény negyedik módosítása hozott; ezzel Magyarország azon európai országok szűk csoportjába került, amelyek a házasság és a család tartalmát teljes körűen meghatározó, zárt családfogalmat foglaltak az alkotmányba.

SZÁNDÉKBÓL VALÓSÁG? A KODIFIKÁLT ALKOTMÁNYOS CSALÁDFOGALOM A SZAKJOGÁGI GYAKORLAT TÜKRÉBEN

Az Alaptörvény 28. cikke kimondja, hogy a bíróságoknak a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. Az Alaptörvény – szokatlan módon – saját rendelkezéseire nézve is ad útmutatást az értelmezéshez, amikor rögzíti, hogy a rendelkezések célja az irányadó az értelmezéskor.⁷⁶ Mivel az Alaptörvény a jogrendszer alapja, tartalma pedig mindenkire kötelező,⁷⁷ hatása nem csupán a bírósági jogalkalmazásban, hanem azon kívül is érvényesül. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének a családfogalom leszűkítését célzó szemléletének – ha az alkotmányra normatív dokumentumként tekintünk – a jogalkalmazás valamennyi szegletében tükröződnie kellene, a szakjogági családfogalmakon keresztül. A tanulmány harmadik tartalmi egysége azt próbálja feltárni, hogy ez tényleg megvalósul-e.

Az L) cikk (1) bekezdésének tétje a gyakorlatban

A kodifikált alkotmányos családfogalom emberi életet határozhat meg; ezt az állítást önmagában is alátámasztja egy, az alapvető jogok biztosának jelentése nyomán⁷⁸ szélesebb körben is ismertté vált örökbefogadási ügy.⁷⁹

Egy pécsi orvos, Molnár Adrienn és párja, Szilvia (aki a nyilvánosság előtt nem kívánta felfedni vezetéknévét) több évnyi együttélés után közösen döntöttek úgy, hogy örökbe szeretnének fogadni egy gyermeket. A jogi lehetőségeket ismerve tisztában voltak vele, hogy azonos nemű partnerekként közös örökbefogadásra nincs módjuk,⁸⁰ ezért Molnár Adrienn egyedülálló örökbefogadónak vett részt az eljárásban; ugyanakkor az örökbefogadási tanácsadónak már az eljárás kezdetén egyértelműen tudomására hozta, hogy vele azonos nemű élettársával együtt szeretné majd a gyermeket nevelni. Az eljárás kezdetén úgy tűnt, hogy ez nem jelent problémát: lezajlott az

örökbefogadás előtti tanácsadás, Molnár Adrienn elvégezte a tanfolyamot, elkészült a környezettanulmány és a pszichológiai vélemény, és mindkettő egyöntetűen azt támasztotta alá, hogy a reménybeli örökbefogadó szülő személyisége, valamint körülményei alapján is messzemenőkig alkalmas egy gyermek felnevelésére. Ekkor került szóba az akkor még 16 hónapos, örökbefogadásra váró kislány, aki az ügyben Nati néven szerepelt.

A potenciális örökbefogadó szülőket összesítő besorolási lista első helyén Molnár Adrienn állt, ugyanakkor – mivel a Ptk. kimondja, hogy a gyámhatóságnak elsőbbséget kell adnia a házasságban élő örökbefogadónak⁸¹ –, Natit első alkalommal egy, a listán hátrébb álló házaspárnak ajánlották ki. A házaspár a gyermeket elutasította, aminek oka a dokumentáció alapján csupán sejthető: az ok a kislány roma származása vagy szociális háttere, esetleg egészségi állapota lehetett. Molnár Adrienn a házaspár elutasító nyilatkozata után kapott lehetőséget a gyermekről készült dokumentáció megismerésére, majd pedig az első személyes találkozóra, melyet követően Molnár Adrienn azonnal világossá tette, hogy a gyermeket rendszeresen szeretné látogatni. Az ismerkedés sikeres volt; Nati kirendelt gyermekvédelmi gyámja és Molnár Adrienn a gyámhatóság előtt személyesen terjesztették elő egybehangzó kérelmüket az örökbefogadás iránt.⁸²

A kérelem előterjesztésének másnapján a gyámhatóság⁸³ végzésben kért tájékoztatást a gyermekvédelmi szakszolgálattól⁸⁴ arra nézve, hogy a gyermek kijánlásakor volt-e az egységes örökbefogadási nyilvántartásban az illetékességébe tartozó alkalmas, házasságban élő örökbe fogadni szándékozó személy, vagy ennek hiányában a szakszolgálat megkereste-e az országos örökbefogadást elősegítő szervet. A szakszolgálat válaszában ismertette az ügy hátterét, és kifejtette, hogy mivel Molnár személyében a gyermek számára alkalmas örökbe fogadni szándékozó személyt találtak, és lakóhelyét tekintve a szakszolgálat illetékességébe tartozott, nem volt szükség az országos szerv megkeresésére. Ezt követően a gyermekvédelmi gyám indokolás nélkül visszavonta az örökbefogadás engedélyezése iránti kérelmét, a gyámhatóság pedig erre hivatkozva már másnap elutasította az örökbefogadás engedélyezését. A gyermekvédelmi gyám döntésének indokolását az alapvető jogok biztosának jelentése nyomán ismerhettük meg: kifejezetten az Alaptörvény L) cikkére hivatkozva döntött úgy, hogy a kérelmet visszavonja,⁸⁵ tehát az Alaptörvény családfogalmára hivatkozva lehetetlenítette el egy család létrejöttét. A történeteket az időbeli egybeesések és az egyéb körülmények miatt az alapvető jogok biztosja is úgy értékelte, hogy egymással min-

den valószínűség szerint ok-okozati összefüggésben álltak⁸⁶ – a gyámhatóság megkeresése és a gyermekvédelmi gyám feltehetően egyeztettek egymással az örökbefogadás megakadályozása érdekében.

Az ügy kapcsán megfigyelhetjük, hogy milyen következményei lehetnek az L) cikk családfogalmának a szakjogági szabályok értelmezésére. A hatályos örökbefogadási szabályok preferenciakritériumai szerint a belföldiek előnyben részesítendőek a külföldiekkel szemben,⁸⁷ a helyben lakók az ország más részein élőkkel szemben,⁸⁸ illetve a házaspárok az egyedülállókkal szemben⁸⁹ – az ugyanakkor már a jogalkalmazó értelmezésén múlik, hogy a preferenciakritériumok erősrendje hogyan alakul. A gyermekvédelmi szakszolgálat a házaspárok előnyben részesítését megelőző feltételként értékelte a helyben lakás szempontját. Ez az álláspont számos szemponttal alátámasztható: a megyén belüli örökbefogadás lehetővé teszi a gyermek kulturális önazonosságának legalább részbeni megőrzését, ami enyhíti az örökbefogadás nehézségeit, a személyes ismeretség miatt egyszerűbb a problémák észlelése, és egyébként is számos előnnyel jár az eljárás és az utánkövetés technikai lebonyolítása szempontjából, ha az örökbefogadó személy is ugyanabban a megyében él. Mindezek a szempontok pedig (a szakszolgálat szerint) felülírják a házassági kötelék meglétének preferenciakritériumát. Ezeket a feltételeket tartalmilag egy szempont, „a gyermek legjobb érdeke” fűzi össze.⁹⁰ Ehhez képest a gyámhatóság a feltételeket úgy értelmezte, hogy a lokációra vonatkozó kitételnél a házaspárok előnyben részesítése erősebb: ez azt jelenti, hogy ha a megyén belül nincs alkalmas házaspár, akkor a megyén belüli egyedülálló örökbefogadó helyett az országos listáról kell alkalmas házaspárt felkutatni. Az ilyen értelmezés gyakorlatilag kiüresíti az egyedülálló személyek örökbefogadási lehetőségeit;⁹¹ kérdéses tehát, hogy van-e bármilyen olyan indok, ami elég erős ennek megalapozásához. A gyámhatóság nem sorolt fel a szakszolgálatéhoz hasonló tartalmi érveket, álláspontja viszont az L) cikk szigorúan *önmagában vett, az Alaptörvény egyéb rendelkezéseitől elválasztva szemlélte* családfogalmával kétségtelenül összhangban áll: a családi kapcsolat alapja ezek szerint férfi és nő házassága, nem pedig egy egyedülálló személy – és különösen nem egy azonos nemű pár – örökbefogadásra irányuló elhatározása.

Az ombudsman kifejtette, hogy a család ehhez hasonló restriktív felfogása az egyenlő méltóság, valamint a magán- és családi élethez való jog alapjaival áll ellentétben;⁹² a konkrét esetben pedig az is nyilvánvaló, hogy a gyermek érdekét sem szolgálta az – tekintve a hatásokat –, hogy megszakadt a már kialakult kapcsolat közte és Molnár Adrienn, valamint

a párja között.⁹³ Az esettanulmány rámutat arra, hogy milyen megrázó személyes következményekkel jár az Alaptörvény családfogalmának önmagában, az alkotmányosság kontextusából kiszakított értelmezése. De vajon állíthatjuk-e azt, hogy az L) cikk (1) bekezdésének így felfogott következményei átfogó érvényűek?

Jogalkalmazói attitűdök

Az esetjogi kutatás arra az előzetes felvetésre támaszkodott, hogy az ismert és a tanulmány elején hivatkozott családfogalmak kijelölnek egy olyan területet, amelyen belül a családdal kapcsolatos tárgyszavakra és meghatározó kifejezésekre keresve felbukkannak azok az ügyek, amelyekből következtetéseket lehet levonni a jogalkalmazók családfogalommal kapcsolatos attitűdjeire nézve. Az ügyek kiválasztásakor tartalmi és formai szempontokat egyaránt figyelembe vettem. Tartalmi szempontból olyan eseteket kíséreltem meg felkutatni, amelyek jellegükből adódóan kifejezetten kapcsolódnak valamilyen szakjogági családfogalomhoz – ilyenek például a fenti örökbefogadási ügyszakhoz hasonló, vagyis a hagyományosnak tetelezettől eltérő konstrukciókon alapuló családok családjogi ügyei –; továbbá megkíséreltem elemezni a gyermekek érdeke és a család mint védett jogi tárgy ellen irányuló bűncselekmények bírói gyakorlatát. Az L) cikk szakjogági lenyomatait kutatva hasonló jelentőséget tulajdonítottam a családjegyesítés céljából kiadott tartózkodási engedélyekkel kapcsolatos gyakorlatnak is. Ezek a várakozások részben teljesültek, részben cáfolatot nyertek; ahol viszont a kutatás negatív eredménnyel járt, ott a szakértőkkel folytatott interjúk⁹⁴ nyomán vált világossá, hogy a negatív eredmény éppen az alkotmányos családfogalom és a szakjogágak közötti szakadék legjellemzőbb tünete. A tartalmi szempontú kutatás kiegészítéseként – ügyszakra és az ügy tárgyára való tekintet nélkül – szűrőpróbaszerű keresést is végeztem a döntvénytárban; feltételezve például, hogy annak módjából, ahogyan a bíróság adott esetben a „családi körülményeket” minősíti, következtetéseket lehet levonni arra nézve, hogy mit is ért család alatt. Ezzel a módszerrel az eredeti kutatási területtől teljesen eltérő ügyekben is felszínre kerültek olyan motívumok, amelyek relevánsak a téma szempontjából.

Az első és legjellemzőbb tanulság, hogy azoknak a kapcsolattípusoknak, amelyeknek a családfogalom határai szempontjából valódi relevanciájuk lenne, szinte lehetetlen nyomát találni a polgári bíróságok gyakorlatában. A családjogi ügyeket vizsgálva az a hamis kép tárul elénk, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőknek nincsenek jogvitáik, azonos nemű személyek Magyarországon nem nevelnek közö-

sen gyermekeket, a dajkaanyaság és a béranyaság jelensége pedig – a poliamor kapcsolatokhoz hasonlóan –, egyszerűen nem létezik. Az a józan ész alapján is világos, hogy ez a benyomás nem felel meg a valóságnak, valamiért azonban ezek az ügyek nem kerülnek a bírósági jogalkalmazás látóterébe, és ezért a bíróság ilyen ügyekben nem is találkozik azzal a kényszerrel, hogy a család fogalmát értelmezze. Pedig éppen ezek lennének azok az esetek, ahol az értelmezés valódi kihívást jelentene. A bírósági gyakorlatban a család irányában megnyilvánuló intézményvédelmi kötelezettség sokkal inkább a gyermek legfőbb érdekének, valamint a házasság intézményének védelmében konkretizálódik. Az a kapcsolat, amelyben gyermek nevelkedik, a családjogi praxisban család – nincs különbség a szerint, hogy a gyermek élettársi kapcsolatból vagy házasságból származik-e. A jellemző családjogi ügyek leginkább a házasság felbontásával kapcsolatosak, ezekben pedig a bíróság szükségszerűen a házasságon alapuló család tradicionális koncepciójával találkozik. Az élettársi kapcsolatok felbomlásakor a házasság felbontásakor felmerülő járulékos kérdésekben (kapcsolattartás, szülői felügyelet, gyermektartás stb.) merülhet fel igény a bíróság döntésére. Ugyanakkor, ha házasság híján nincs szükség arra, hogy a felek a válás miatt bírósághoz forduljanak; jellemzőbb, hogy a vitás kérdéseket hallgatólagos vagy írásban kötött megállapodásokkal saját maguk rendezik, bíróság bevonása nélkül. A kutatás során megkérdezett, budapesti kerületben dolgozó bírósági titkár egyetlen olyan folyamatban lévő ügyet tudott említeni, amelyben bejegyzett élettársi kapcsolat felbontásáról kell majd dönteni, és tapasztalata szerint hasonlóan nem jellemzőek a bér-, illetve dajkaanyasággal kapcsolatos vitás helyzetek (amelyek a törvényi tilalom ellenére előfordulnak a gyakorlatban). A házasságot a bíróságok törvényi kötelezettségek alapján védik – az intézményvédelmi kötelezettség megnyilvánulásának tekinthető például a kiskorú gyermekre való tekintettel kötelezően elrendelt mediáció⁹⁵ vagy a felek bármikor megkísérelhető békítése⁹⁶ –, ez azonban a szakértő szerint nem sokat számít, hiszen az általa ismert bíróságra évek óta napi szinten 3-4 házasság felbontására irányuló kereset érkezik, és aki idáig eljut, az szinte soha sem gondolja meg magát.

Azt a feltevést, hogy a bíróság a családok spektrumának csak egy igen szűk szeletével találkozik, a józan ész érvein, valamint a mindennapi tapasztalatokon túl a magánszférával kapcsolatos stratégiai ügyeket vivő jogvédők is alátámasztották. Gyakorlatukban a szociológiai értelemben vett család számtalan formájával dolgoznak: tanácsot kérnek tőlük nagyszülők, akik a szabadságvesztés büntetését töl-

tő szülő távollétében unokájukat egyedül nevelik; problémákkal fordulnak hozzájuk gyermeket nevelő élettársak és egyedülálló szülők is. Ezekben a mindennaposnak mondható – például kórházi látogatással, egészségügyi döntésekkel, a gyermek iskoláztatásával kapcsolatos – esetekben a gyermeknevelés ténye a közös, ami arra enged következtetni, hogy a szociológiai családfogalom szempontjából a gyermek személye határozza meg a családot, és minden egyéb családi kapcsolat a szülő–gyermek viszony köré rendeződik. Árnyalja ezt a képet, hogy sok pár szeretne ugyan, de – jellemzően egészségügyi okokból – nem tud gyermeket vállalni, mások pedig tudatosan döntenek a gyermektelenség mellett. A gyermekvállalást tudatosan elutasító párok lassan Magyarországon is mérhető kategóriát alkotnak, Nyugat-Európában pedig már a népesség jelentős százalékát teszik ki.⁹⁷ Akár tudatos döntés a gyermekvállalás elutasítása, akár más ok áll a gyermektelenség mögött, az érintett párok saját kötelességüket családként fogják fel, ami megkérdőjelezi a kizárólagosan gyermekközpontú családfogás létjogosultságát. A jogvédők a miniket körülvevő társadalmi valóság részeként értékelték az azonos nemű párok általi örökbefogadást, a dajkaanyaságot és a poliamor kapcsolatokat; hangsúlyozva, hogy a közfelfogás által atipikusnak tartott családmódok választása annak elfogadásával jár, hogy a résztvevők tudják: nem számíthatnak a hatóságok támogatására. Egy jellemző példa: a jogvédők több esetben találkoztak azzal a jelenséggel, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők a konfrontáció elkerülése érdekében annak ellenére is inkább felbontják a bejegyzett élettársi kapcsolatot az örökbefogadás előtt, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő személyek általi, egyedülállóként történő örökbefogadás nem tilos. Ha az ilyen és ehhez hasonló, speciális családi közösségek funkcionálni tudnak, létezésükkel a jogalkalmazónak nincs dolga, mert különböző meghatalmazásokkal és szerződésekkel a felmerülő problémák anélkül kezelhetők, hogy a jogalkalmazók előtt ezek a kapcsolatok családként méretnének meg. Amikor viszont valamelyik résztvevő nem hajlandó többé együttműködni a konszenzuális megoldások fenntartásában, a jogi eszközök csődöt mondanak. Ezt a „csődöt” a kutatásban megszólaltatott szakértők úgy ragadták meg, hogy intézményi garanciák helyett legfeljebb személyi garanciák érvényesülnek; tehát mindig az adott ügyintéző szakmai és személyes kvalitásain múlik, hogy milyen érzékenységgel áll az adott ügy megoldásához.

A szóhasználatot vizsgálva elmondható, hogy a bíróságok az egymással házastársi kötelékben álló, közös gyermekeket nevelő személyek körén kívül⁹⁸ nyilvánvalóan a családi élet körében értékelik, ha valaki

élettársával nevel közös gyermekeket,⁹⁹ és a körülményektől függően azt is, ha valaki az élettársával gyermekek nélkül él együtt.¹⁰⁰ Az L cikk (1) bekezdésétől látványosan eltérő tendencia, hogy a bíróságok családi életként tartják számon a testvérrel¹⁰¹ és a nagyszülőkkel való kapcsolatot is.¹⁰² A család fogalmának hasonlóan nyitott felfogásáról árulkodnak azok az ügyek, amelyekben az ügyészség kapcsolati erőszak címén emel vádat: a törvényi tényállással összhangban vádemelés alapjául szolgálhat akár a házastárs, akár az élettárs bántalmazása – attól teljesen függetlenül, hogy a bántalmazó kapcsolatban érintett-e közösen nevelt gyermek,¹⁰³ de az idős szülők bántalmazása is vádemeléshez vezethet.¹⁰⁴

A családot az Alaptörvény definíciójától eltérő, tényszerű kapcsolatként értelmező felfogásra olykor egészen meglepő példák kínálkoznak. Munkaügyi jogvitává fejlődött például az az ügy, amelyben a felperes gyermekkorától kezdve egy plébánián nevelkedett, később pedig a plébánia házvezetőnöje lett. A felperest a plébános nevelte, anélkül, hogy közöttük bármiféle rokoni kapcsolat állt volna fenn – a plébános a felperesnek nem volt gyámja, és szülői felügyeletet sem gyakorolt felette. A háztartást vezető felperes „kosztot és kvártélyt”, illetve költpénzt kapott munkavégzéséért, azonban a plébános halála után felszólították, hogy hagyja el a plébánia épületét. Az ügyben az a kérdés, hogy a plébános és a felperes kapcsolata családi kapcsolat volt-e, abból a szemszögből merült fel, hogy vajon munkavégzés vagy családtagként ellátott hozzájárulás volt-e az a tevékenység, amelyet a felperes éveken át folytatott a plébánia működtetése terén. Az ügyben végül a bíróság annak tulajdonított jelentőséget, hogy a felperes a tárgyaláson rendszeresen édesapjának nevezte az elhunyt plébánost, és minden egyéb körülmény arra utalt, hogy közöttük szoros érzelmi kapcsolat volt, ami kizárta azt, hogy a ház körüli teendők ellátását munkaviszonyként lehessen értékelni.¹⁰⁵ Az ügyben a Kúria munkajogi szakjogági családfogalom híján önállóan, oly módon értelmezte a család fogalmát, ami nagyon közel áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából ismert, ténylegességen alapuló családfogalomhoz. A plébános és a felperes kapcsolatában a tényeket és az érzelmi kapcsolat minőségét elemezte, kimondva, hogy „*bár a felperes jogilag nem rendezetten, de tényleges helyzetét tekintve családtagként nevelkedett*” a néhai plébános gondozásában, és „*[a]z elvégzett feladatok jellege a családban nevelt gyermek által ellátott feladatok mennyiségét és minőségét nem haladta meg*”, a felperes és a néhai plébános kapcsolata „*érzelmi és kvázi családi*” (tehát nyilvánvalóan nem munkavégzési) kapcsolat volt.

A fenti munkajogi ügy inkább egzotikum, mint olyan példa, amelyből általános következtetéseket lehetne levonni. Egyértelműen jellemző viszont a családfogalom tényalapú megközelítése a bevándorlási jog területén, amely – harmonizált jogterületként – jellegadó sajátosságként hordozza magán az európai konszenzus jegyeit. Ahol az uniós jog érvényesül, ott az L) cikk (1) bekezdése háttérbe szorul. Ezt illusztrálja az Európai Unió Bíróságának egyik friss döntése, amely kimondta, hogy még ha a tagállamok saját hatáskörben rendelkezhetnek is az azonos neműek közötti házasságkötés engedélyezéséről, „nem akadályozhatják az uniós állampolgárok szabad tartózkodáshoz való jogának gyakorlását azzal, hogy az Európai Unión kívüli országból származó, azonos nemű házastársától megtagadják a területükön való állandó tartózkodást” – a szabad tartózkodáshoz való jog szempontjából tehát gyakorlatilag irreleváns, hogy mit tart Magyarország Alaptörvénye a házasság fogalmáról.¹⁰⁶ A hatóságok a családi életközösség fennállását a családegyesítési ügyekben tényszerű alapon vizsgálják, értékelve az életközösség és az érzelmi kapcsolat fennállását. Ha a családi kapcsolat létesítése a tartózkodási jog megszerzése érdekében történt,¹⁰⁷ az érintettek nem számíthatnak a családi kapcsolat megállapítására, ami a vonatkozó szakjogági szabályokból is egyenesen következik.¹⁰⁸

ÖSSZEGRZÉS

A tanulmány célja az Alaptörvény családfogalma és a szakjogági családfogalmak közötti kapcsolat elemzése volt. A vizsgálat annak ellenére sem mutatott ki rendszerszintű kapcsolatot a két szabályozási szint között, hogy a dogmatikai érvek szerint lennie kellene kapcsolatnak; és, hogy az alkotmányozó tudatos modellváltásokon keresztül, módszeresen haladt előre a családfogalom szűkítő irányú befolyásolása útján.

A modellváltások a kodifikált alkotmányos családfogalom szintjén napra pontosan észrevehetőek, ezeket a váltásokat azonban a szakjogági jogalkalmazás nem követte. A szakjogági joggyakorlat nem tért el számottevően saját előzményeitől. Ebben a fogalmi rendszerben az egyenlő méltóság, az önrendelkezési jog tisztelete és az európai alapjogvédő szervek gyakorlata változatlanul releváns. A család megítélését az érintettek szubjektív érzékelése és a társadalom felfogása egyaránt befolyásolja, tehát a család személyes és kollektív szinten is identitáskérdésként jelentkezik. Az Alaptörvény negyedik módosításának ezzel ellentétes hatása inkább elszigetelt ügyekben nyilvánul meg. A változatlanosság indokait tudá-

tos megfontolásokban és jogszociológiai természetű okokban egyaránt kereshetjük. A jogalkalmazó bizonyos esetekben tudatosan ragaszkodik a korábbi intézményvédelmi szint fenntartásához,¹⁰⁹ valószínű azonban az is, hogy a megszokás, a jogalkalmazók lassú cserélődése és a nagy rendszerek nehéz mozdíthatósága is közrejátszik abban, hogy az Alaptörvény által kodifikált családfogalom nem vált a szakjogági családfogalmak értelmezési foglalatává.

Ez a változatlanosság egyelőre megóvta a jogrendszert attól, hogy a példaként felhívott örökbe fogadási ügyhöz hasonló konzekvenciákkal rendszerszinten kelljen számolni; ez az állapot azonban a család fogalmának szociológiai sajátosságai miatt nem fenntartható. A változatlanosság csődjét az ügyek hiánya jelzi – a szociológiai családfogalom változása új jelenségeket és helyzeteket termel, melyekről a joggyakorlat jelenleg nem vesz tudomást. Az alkotmányos családfogalom rendeltetése az lenne, hogy a szakjogági családfogalmaknak olyan egységes értelmezési keretet nyújtson, amelyekkel ezek az új kihívások is kezelhetők. Erre azonban a jelenlegi, zárt alkotmányos családfogalom nem alkalmas.

Az Alaptörvény családfogalmának hatástalansága az alkotmány normativitásának sérült voltát jelzi: olyan repedést sejtet, amely az alkotmány egészét érinti. Az alkotmány normativitásának sérelme pedig a jogállamiság egészének sérelme. Amennyiben az alkotmányozónak szándékában áll megvédenie az Alaptörvényt, akkor annak belső ellentmondásait ennek érdekében (is) meg kell szüntetnie. Tisztán logikai szempontból erre két út kínálkozik: vagy az L) cikk családfogalmát kell az alkotmányos kerethez igazítani, vagy a keretet kell az L) cikk családfogalmára szabni. Utalva a tanulmány elején kifejtett paradoxonra, a második megoldási út legfeljebb elméletileg járható, a gyakorlatban tartalmi alkotmányossági érvek teszik elfogadhatatlanná.

JEGYZETEK

1. BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – HALMAI Gábor – HANÁK András – KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László – POLGÁRI Eszter – SALÁT Orsolya – Kim Lane SCHEPPELE – SÓLYOM Péter – UITS Renáta: Amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról, *Fundamentum*, 2013/3, 6–8., <http://fundamentum.hu/sites/default/files/13-3-01.pdf>.
2. Vasily LUKASHEVICH: Egy új európai család. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Schalk és Kopf kontra Ausztria esetben, *Fundamentum*, 2010/3,

- 118–124., <http://fundamentum.hu/sites/default/files/10-3-10.pdf>.
3. Az alkotmányjog alapjogág abban az értelemben, hogy az alkotmányba foglalt jogelvek terjedelmében az egyes jogviszonyok alapjai alkotmányjogi jogviszonyok. Az alkotmányjoghoz mint alapjogághoz ebben a megközelítésben más jogágak szakjogágként viszonyulnak. TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma, In *Alkotmánytan I.*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris, 2007, 34.
 4. Az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: CSOK rendelet).
 5. CSOK rendelet 7. §.
 6. CSOK rendelet 9. §.
 7. CSOK rendelet 3. § (1) bekezdés 4. pont
 8. CSOK rendelet 10. §.
 9. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.).
 10. Btk. 212/A. § (1): „Aki gyermekének szülője, továbbá az elkövetéskor vagy korábban vele közös háztartásban vagy egy lakásban élő hozzátartozója, volt házastársa, volt élettársa, gondnoka, gondnokoltja, gyámja vagy gyámoltja sérelmére rendszeresen a) az emberi méltóságot súlyosan sértő, megalázó és erőszakos magatartást tanúsít, b) a közös gazdálkodás körébe vagy közös vagyonba tartozó anyagi javakat von el és ezzel a sértettet súlyos nélkülöz, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”
 11. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 2. § d) pont.
 12. Az örökbefogadás szabályanyaga több különböző jogforrásban található meg, de ezek közül a közös örökbefogadás szempontjából a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 4:132. § (2) bekezdése meghatározó.
 13. A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény 3. § (2) bekezdése szerint a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak.
 14. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének a negyedik módosítás (2013. április 1.) óta hatályos szövege szerint:
„Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”
 15. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 89.
 16. TÓTH (15. vj.) 88.
 17. TÓTH (15. vj.) 95.
 18. Az összehasonlító elemzés alapjául egy 2015-ben megjelent kiadvány szolgált, amely egy, az informális partnerkapcsolatok szabályozásával kapcsolatos átfogó európai felmérés eredményeit közli. A Commission on European Family Law (CEFL) égisze alatt végzett kutatás 28 európai ország szakértőinek közreműködésével zajlott, akik egyazon kérdőívet töltötték ki, a téma különböző aspektusait feldolgozva. A kutatási jelentés informális partnerkapcsolat alatt olyan párkapcsolatot ért, amely házasságként vagy regisztrált élettársi kapcsolatként (illetve ehhez hasonló konstrukció szerint) hivatalosan nem elismert, de a felek egymással általában (de nem szükségszerűen) együtt élnek. *European Family Law in Action. Volume V: Informal Relationships*, eds. Katharina BOELE-WOELKI – Charlotte MOL – Emma VAN GELDER, Cambridge, Intersentia, 2015, 193–217.
 19. Az Egyesült Királyság kizorol a vizsgálatból, hiszen írott alkotmány hiányában a tanulmány kérdésfeltevése nem értelmezhető.
 20. A kifejtett példákon kívül a kodifikált alapjogi családfogalommal nem rendelkező országok sorában említendő még Észtország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország és Svájc is.
 21. BOELE-WOELKI–MOL–VAN GELDER (18. vj.) 194.
 22. VfGH 22.09.2011, B1405/10, *iFamZ*, 2012/4.
 23. VfGH 05.12.2017, G 258/2017 ua.
 24. Az 1958. évi október 4-i alkotmány által hivatkozott 1789-es deklaráció 6. pontja.
 25. Az egyenlő bánásmód térhódításának jellemző példája volt az a folyamat, amelynek során először az azonos nemű felnőttek közötti szexuális viszonyokat dekriminalizálták, majd 1982-ben a korábbi különbségtételt meghaladva a beleegyezési korhatárt a kapcsolat homo- vagy heteroszexuális jellegétől függetlenül egységesen állapították meg. Claudina RICHARDS: The legal recognition of same-sex couples – the French perspective, *International & Comparative Law Quarterly*, 2002, 305–306.
 26. CC, 28 January 2011, no. 2011-92. és CC, 29 July 2011, no. 2011-155 QPC. BOELE-WOELKI–MOL–VAN GELDER (18. vj.) 200.
 27. MTI: A francia parlament végleg elfogadta a melegházasságot, *Index.hu*, 2013. április 23., https://index.hu/kulfold/2013/04/23/a_francia_parlament_vegleg_elfogadta_a_meleghazassagot/.
 28. Aude FIORINI: New Belgium law on same sex marriages and its PIL implications, *International & Comparative Law Quarterly*, 2003, 1039.
 29. Fiorini egy 2003-as tanulmányban kiemeli, hogy a *de facto* élettársi kapcsolatok többé-kevésbé jogi jelleget öltöttek Belgiumban az évek során, ez a folyamat az

- élettársi kapcsolat intézményét a házassághoz közelítette, a belga bíróságok hozzáállása azonban kifejezetten tartózkodó volt abban a tekintetben, hogy az azonos nemű párok *de facto* élettársi kapcsolataira is hasonlóan tekintsen. Az eltelt tizenöt évben megváltozott helyzettől függetlenül is figyelemre méltó az a Fiorini által tett megfigyelés, miszerint a jogi helyzet tisztázatlanságát az egymással *de facto* élettársi kapcsolatban élő felek szerződések megkötésével oldották, ami a mai napig jellemző megoldás azon helyzetek kezelésére, ahol a szociológiai és jogi családfogalom közötti rést a jogalanyoknak kell áthidalniuk. Uo. 1039–1040.
30. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 194.
 31. A Belga Királyság alkotmányának 10. és 11. cikke.
 32. Finnország alkotmányának 19. cikke.
 33. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 199.
 34. Statement of the Constitutional Law Committee No. 17/2014, related to government proposal No. 52/2014.
 35. A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének 6. cikk (1) bekezdése.
 36. BVerfG, 3. 4.1990, BVerfGE, 82, 6.
 37. A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének 2. cikk (1) bekezdése.
 38. Példaként említhető, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatok szabályozását vizsgáló 154/2008. (XII. 17.) AB határozat alkotmányellenesnek találta, hogy a regisztrált élettársi kapcsolat eredeti konstrukciója a különeműek számára a házasság mint jogintézmény megkettőzésének volt tekinthető; a házasság védelmére vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség értelmében a jogalkotónak a bejegyzett élettársi kapcsolatot „nemcsak nevében, hanem lényeges tartalmi elemeiben is” meg kellett volna különböztetnie a házasságtól.
 39. BVerfG, 17.7.2002, VBerfGE, 105, 313, 347 f. Cf.
 40. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 202.
 41. Paul CARREL – Andrea SHALAL: German lawmakers approve same-sex marriage in landmark vote, Reuters.com, 2017. június 30., <https://www.reuters.com/article/us-germany-gay-marriage-idUSKBN19L0PQ>
 42. Németországban a jog nem szabályozza azt a kérdést, hogy miként kell megosztani az élettársak vagyont az élettársi közösség megszűnésekor, ezért a bíróságok kénytelenek a kötelmi és a társasági jog területéről vett analógiákhoz nyúlni. Anne SANDERS: Cohabitants in private law: trust, frustration and unjust enrichment in England, Germany and Canada, *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, 629, 641.
 43. A Cseh Köztársaság alkotmányának 2. cikk (4) bekezdése.
 44. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 196.
 45. MTI: A meglegházasságot támogatja a cseh kormány, *Népszava.hu*, 2018. június 22., <http://nepszava.hu/cikk/1162862-a-meleghezassagot-tamogatja-a-cseh-kormany>.
 46. Görögország alkotmányának 21. cikk (1) bekezdése.
 47. Supreme Court – Areios Pagos, judgment 775/2011. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 204.
 48. A Portugál Köztársaság alkotmányának 26. cikk 1. pontja.
 49. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 217.
 50. Caroline SÖRGJERD: *Reconstructing Marriage. The Legal Status of Relationships in a Changing Society*, Cambridge, Intersentia, 2012, 19.
 51. Uo. 334.
 52. A Bolgár Köztársaság alkotmányának 46. cikke.
 53. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 194.
 54. Helen FENWICK – Andy HAYWARD: Rejecting asymmetry of access to formal relationship statuses for same and different-sex couples at Strasbourg and domestically, *European Human Rights Law Review*, 2017/6, 546.
 55. A Horvát Köztársaság alkotmányának 62. cikke.
 56. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 195.
 57. A Litván Köztársaság alkotmányának 38. cikke.
 58. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 212.
 59. A Lett Köztársaság alkotmányának 110. cikke.
 60. Annotation on the draft law on 'Amendments in the Constitution of the Republic of Latvia', http://www.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP1400_0.
 61. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 210.
 62. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 210–211.
 63. FENWICK-HAYWARD (54. vj.) 546.
 64. Írország alkotmányának 41. cikk (4) bekezdése.
 65. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 207.
 66. Az állítást megerősíti például Fergus. Ryan FERGUS: Out of the shadow of the Constitution: civil partnership, cohabitation and the constitutional family, *Irish Jurist*, 2012, 201.
 67. The Week: Ireland to vote on whether a woman's place is in the home, *The Week*, 2018. június 14., <http://www.theweek.co.uk/94295/ireland-to-vote-on-whether-a-woman-s-place-in-the-home>.
 68. Az Olasz Köztársaság alkotmányának 29. cikke.
 69. BOELE-WOELKI-MOL-VAN GELDER (18. vj.) 209.
 70. Románia alkotmánya, 48. szakasz (1) bekezdés.
 71. MTI/Maszol: Elfogadta a képviselőház a család meghatározására vonatkozó alkotmány módosítási javaslatot, *Maszol.ro*, 2017. május 9., <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> ||| <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/80512-elfogadta-a-kepvisel-haz-a-csalad-meghatarozasara-vonatkozo-alkotmanymodositasi-javaslatot> |||

- képviselőház már megszerzett támogatása mellett szenátusi megerősítés és érvényes népszavazás is szükséges.
72. FENWICK–HAYWARD (54. vj.) 546–547. Azóta újabb törvénytervezet készült; lásd
- OBOROCEA MÓNKA: Elkészült a bejegyzett élettársi kapcsolat törvénytervezete, mutatjuk az előírásait, *Maszol.ro*, 2018. március 28., <http://www.maszol.ro/index.php/tarsadalom/94221-elkeszult-a-bejegyzett-elettarsikapcsolat-torvenytervezete-mutatjuk-az-el-irasait>.
73. BOELE-WOELKI–MOL–VAN GELDER (18. vj.) 293–460.
74. A Magyar Köztársaság Alkotmányának az Alaptörvény hatályba lépése előtt hatályos 15. §-a kimondta, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.
75. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének 2013. április 1-jéig hatályos megfogalmazása szerint Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.
76. Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés.
77. Alaptörvény R) cikk (1)–(2) bekezdés.
78. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 485/2017. számú ügyben.
79. PÁSZTOR Emese: Mi is család lettünk volna – Történet egy kislányról és az Alaptörvény családfogalmáról, *Budapesti Könyvszemle*, 2017/2, 165–169.
80. A legfontosabb vonatkozó jogszabályok: a Ptk.; a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény); a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.); a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.); a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyár.); és a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).
81. Ptk. 4:120. § (5) bekezdés. A Ptk. megfogalmazása rímelt az Egyezmény terminológiájára, melynek 21. cikke kimondja, hogy az örökbefogadás során a „gyermek mindenek felett álló érdekei” érvényesülését kell szem előtt tartani.
82. A Ptk. 4:120. § (1) bekezdése szerint az örökbefogadáshoz az örökbe fogadni szándékozó személynek, a gyermek törvényes képviselőjének egyező kérése, továbbá a gyermek szüleinek, valamint a házasságban élő örökbefogadó házastársának a hozzájárulása szükséges.
83. Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Gyámhivatala.
84. Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat.
85. „*Figyelemmel a Ptk. 2013. évi 5. tv. 4:120 §-ára és Magyarország Alaptörvényének L) cikkére, mely szerint a családi kapcsolat alapja a házasság, e kettőt együttesen mérlegelve azt a döntést hoztam, hogy visszavonom kérelmemet.*”
86. AJB-485/2017., 22–23.
87. Ptk. 4:129. § (2).
88. Gyvt. 141/F § (2).
89. Ptk. 4:120. § (5).
90. AJB-485/2017., 28.
91. AJB-485/2017., 25.
92. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2012, 225.
93. A nevelőszülő elmondása szerint a gyermek a kapcsolat megszakadását követően alig evett, lefogyott, beszédében visszafejlődött, és a történetek érzelmi szinten megviselték. AJB-485/2017., 4. oldal.
94. A kutatáshoz nyújtott segítségért köszönet illeti dr. Kiss Ráhel ügyvédet, dr. Asbóth Mártont és Fernezelyi Borbálát, a Társaság a Szabadságjogokért munkatársait, dr. Lajos Katalin bírósági titkárt, valamint dr. Láposy Attilát és dr. Tasi Katalint, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársait.
95. A Ptk. 4:172. §-a szerint a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe.
96. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 456. § (2) bekezdése szerint.
97. SZALMA Ivett – TAKÁCS Judit: *Gyermektelenség – és ami mögötte van. Egy interjú vizsgálat eredményei.* http://real.mtak.hu/24507/7/2015_Szalma_Takacs_Gyermektelenseg-Demografia-2014-2-3F.pdf. A kutatás által hivatkozott eredmények szerint Ausztriában, Luxemburgban, Németországban és Svájcban 8–10% körül mozog a gyermekmentes életmódot választók aránya, közép-kelet-európai országokban viszont ez az arány jellemzően 2% alatti.
98. Egy minden szempontból klasszikus családmódellet rajzolódik ki például a Győri Ítéletábrák által a BH.13/2016/3. számú ügyben hozott ítélet tényállásából. Mivel a hasonló, gyakorlatilag korlátlan számban rendelkezésre álló példák az L) cikk (1) bekezdése szempontjából kérdéseket nem vetnek fel, ezeket a továbbiakban nem vizsgálom.

99. Például ilyen családképet tükröz a Debreceni Ítéltábla ítélete a Bf.I.418/2017/11. számú ügyben, a Győri Ítéltábla ítélete a Fkhar.77/2015/5. számú ügyben, a Pécsi Ítéltábla ítélete a Bf.III.220/2013/4. számú ügyben, valamint a Baranya Megyei Bíróság ítélete a 7.B.14/2007/18. számú ügyben. Az ügyek között akad a negyedik módosítás előtt és azt követően hozott ítélet is, a kérdés megítélése azonban a keletkezés idejétől függetlenül egyöntetűnek látszik.
100. Ehhez hasonló példák korlátozottabb számban állnak rendelkezésre (lásd például a Pécsi Ítéltábla ítéletét a Bf.II.49/2016/25. számú ügyben).
101. Lásd például a Győri Ítéltábla ítéletét a Bf.I.97/2017/7. számú ügyben, a Fővárosi Ítéltábla ítéletét a 3.Bf.178/2012/10. számú ügyben, valamint a Szegedi Törvényszék ítéletét a 3.Fk.1351/2011/13. számú ügyben.
102. A Fővárosi Bíróság ítélete aP...../2006/50. számú ügyben.
103. Lásd: <http://ugyeszseg.hu/vademeles-az-elettarsat-prostitutociora-kenyszerito-ferfi-ellen/>; <http://ugyeszseg.hu/honapokon-keresztul-verte-szidalmazta-es-zaklatta-az-elettarsat-egy-ferfi-tokodon/>; <http://ugyeszseg.hu/elozetes-letartoztatásban-az-elettarsat-durvan-bantalmazta-arendor/>; <http://ugyeszseg.hu/az-edesanyja-vedelmere-ke-lo-kisfiat-is-bantalmazta/>; <http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/sajto/2015/07/szabolcs-0724.pdf>; <http://ugyeszseg.hu/kapcsolati-eroszak-rongalas-es-szemelyi-szabadsag-megsertese-vademeles-egy-kecskemeti-ferfi-ellen/>; <http://ugyeszseg.hu/a-sulyos-testi-sertessel-elkovetett-kapcsolati-eroszak-miatti-vademelesrol/>.
104. Lásd: <http://ugyeszseg.hu/ujbol-orizetben-az-edesanyjat-folyamatosan-zsarolo-ferfi/>; <http://ugyeszseg.hu/edesanyjat-bantalmazta-es-szurta-meg-egy-ferfi-vadat-emeltek-ellene/>.
105. A Kúria ítélete az Mfv.II.10.119/2014/5. sz. ügyben.
106. A C-673/16. sz. ügyben hozott ítélet (Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és társai).
107. Lásd például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2.K.31.834/2014/5. sz. ügyben hozott ítéletét. Az ítélet a következő körülményeknek tulajdonított fontosságot: *„felperes és gyermeke nem élnek közös háztartásban, a felperes tanú által megjelölt budapesti címe nem volt valódi, felperes és a gyermek anyja egymásról lényegi információkkal nem rendelkezett. Összességében megállapította, hogy az alkalmi látogatásokon és az anyagi függőségen túl olyan körülmény nem merült fel, melyből felperesnek a kiskorúval való kapcsolata megállapítható.”*
108. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 14. § (2) bekezdése alapján a harmadik országbeli állampolgár családtag tartózkodási joga megszűnik akkor is, ha a családi kapcsolat létesítése a tartózkodási jog megszerzése érdekében történt.
109. Ilyen attitűd figyelhető meg például az alapvető jogok biztosának az AJB 485/2017. számú üggyhez kapcsolódó jelentésében.

FÓRUM

A JOGÁLLAMI GONDOLKODÁS CSAPDÁJÁRÓL

Rovatunk szerzői azt a kérdést járják körül, hogy mi a helyes jogászi és állampolgári magatartás a jogállamiság rohamos leépülését látva. Mennyiben alkalmazhatóak a jogállamhoz szokott (akadémiai és gyakorló) jogászi berögződések olyan helyzetben, amikor a kormányzat maga hagyja figyelmen kívül ezeket a kereteket.

A vitát nem tekintjük lezártnak: a szerkesztőség várja a vitához kapcsolódó további hozzászólásokat.

A JOGÁSZNEMZET ESETE AZ AUTOKRÁCIÁVAL

Magyarországon legkésőbb az Alaptörvény 2013-as, negyedik módosításával megszűnt a jogállam. Legalábbis erről az alkotmányosság hívei között – retorikai különbségeik ellenére – közel teljes konszenzus van, sőt, sokan jó okkal érveltek amellett, hogy ez már jóval előbb megtörtént.

Honnan ered hát a késztetés, hogy úgy tegyünk, mintha mégis jogállam lenne?

Egyrészt, a bíróságok időnként hoznak jogállami döntéseket – nevezük ezeket mintha-döntéseknek. Ez általában olyankor történik, amikor az ország legjobb jogászaik keményen dolgoznak, és még szerencsájük is van.

A mintha-döntések nagyon fontosak: felcsillantják az értelmes élet lehetőségét, az ellenpontot; azt, hogy így is lehetne, és azt, hogy vannak, akik még mindig küzdenek. Ezek nélkül a mintha-döntések és a mögöttük álló személyes példák nélkül Magyarország bizonyosan még sötétebb és kietlenebb hely lenne.

Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a mintha-döntések pusztán azok, amik: kivételek, az egykor volt jogállam halvány visszfényei, tengerszemek rég elmúlt időkől. És bár a decemberi nap is világít, és a Holt-tengerben kellemesen lehet fürdeni, a magasabb rendű élet fennmaradásához, pláne kialakulásához egyik sem elegendő.

A másik ok, amely észrevétlenül a jogállami keretben való gondolkodás csapdájába vezet, a jogállami narratíva sajátos önerejében és történelmi sikerében rejlik. A kormány kampányolhat nem létező ellenségekkel, de ha azt írják a plakátokra, hogy a jogállam Soros György hazugsága, akkor bizonyosan elbuknának.

A kormány is kénytelen megmaradni a jogállami narratíván belül, ezáltal viszont sebezhetővé is válik. Hiába foglalja el az összes intézményt, tákolja össze szemétből a jogszabályokat; mindaddig, amíg a retorika szintjén a jogállam a keret, a kormány ezen a

szinten – a retorikain – számon kérhető, és legalábbis nevétségessé tehető. A kétharmad ezt a kényelmetlenséget nagyban enyhíti, de teljesen nem szünteti meg.

Megértéssel is kell tehát fordulnunk azok felé, akik körműkszakadtáig – vagy meddig is vajon? – ragaszkodnak a jogállami gondolkodási kerethez.

Ugyanakkor a jogállami narratíva kétélű fegyverré válik, és valódi hívei ellen fordul, ha reflektálatlanul használják. A rendszer számonkérésének eszközéből a rendszer igazolásának eszközévé válik. Arra vezet, hogy azt hisszük: egyes részletkérdések – rosszul kiadott listás szavazólapok például – betudhatóak egy jogállami ügymenet normálhibáinak.

Vagy mintha legalábbis ebből lenne indokolt kiindulni. Elfelejtjük, hogy közben a párhuzamos, képzeletbeli mintha-világunk visszahat a valóságosra.

Ennek nem kell így lennie. Nem kell; sőt, felmerül, hogy nem is szabad megadni magunkat. Az alkotmányos gondolkodásnak eredetileg is alapvetése a gyanakvás, a paranoia – a konteó, ha úgy tetszik –, hiszen az önkorlátozó hatalomban semmi természeteszerű, spontán vagy magától értetődő nincsen. Ezen az a technikai-prudenciális vélelem sem változtat, amivel a bíróságok – jogállamokban – kiindulásként feltételezni szokták a törvényhozó jóindulatát, tiszta szándékát.

A tiszta szándék kiindulópontja ráadásul a legkevésbé sem jöhet szóba egy olyan kormányzat esetén, amelyik nyolc éve mérnöki pontossággal számítja ki a „kisebb” botrányal megúszható, de a hatalmi célt biztosan garantáló megoldásokat.

A kritikának nem a bíróságok álláspontját, pozícióját kell felvennie. Nem bíróságon vagyunk ugyanis. Jogállamban sem kizárólagos és átfogó a bírósági szempont, hanem az csak egyik eleme egy összetett hatalommegosztási rendszernek, amelyet kiegészít – lefordít, alkalmaz, vitat, továbbgondol – a jól működő sajtó és a tág értelemben vett nyilvánosság.

Ha nem jogállamban vagyunk, akkor azonban egyenesen csőlétást eredményez, ha a csonkolt és sú-

* Ez az írás egy 2018. április 13-i Facebook-bejegyzés módosított változata.

lyosan diszfunkcionális nyilvános térben valamiféle kiemelt legitimitású és átfogó igazságigényű érvnek állítjuk be azt, ami a bírósági (ráadásul leginkább csak a strasbourgi) érvelés alkotmányos és intézményi okokból behatárolt logikáján belül maradvá – vélhetőleg – érvényes.

Ahogy egyikünk se gondolja, hogy a szólásszabadság biztosítva van, ha éppen kimondja a bíróság, hogy a legfőbb ügyészt lehet bűnsegédnek nevezni, úgy ma Magyarországon fogalmilag kizárt tiszta választá-

A JOGÁLLAMI NARRATÍVA
VALÓDI HÍVEI ELLEN FOR-
DUL, HA REFLEKTÁLATLA-
NUL HASZNÁLJÁK. A REND-
SZER SZÁMONKÉRÉSÉNEK
ESZKÖZÉBŐL A RENDSZER
IGAZOLÁSÁNAK ESZKÖZÉVÉ
VÁLIK

sokról, európai standardoknak úgy-ahogy megfelelő gyülekezési törvényről vagy bármi hasonlóról beszélni.

Redukcionizmus a valóságot a bíróságon érvényes koordináta-rendszerre szűkíteni. A bíróságon persze helye van a rendszert legitimáló, jogállami keretben mara-

dó beszédmódnak a rendszerrel szemben. Ott, de csak ott, a mintha-döntések említett fontossága miatt a sikerhez fűződő érdekek felülírja az igazságot – mindaddig, amíg egyébként értelmesnek tartjuk a bíróságra járást.

A JOGÁLLAMI GONDOLKODÁS CSAPDÁJA

A Fórum rovatnak ezeket az írásait részben Salát Orsolya szerkesztőtársunknak „A jogásznemzet esete az autokráciával” című, ez év áprilisában közzétett Facebook-bejegyzése indukálta, amely komoly visszhangot váltott ki a közösségi média felületein, és amelynek bővített változata olvasható e számban, másrésről pedig az a vita, amely lényegében 2010 óta zajlik a szerkesztők között, arról, hogy mennyiben szabad a korábbihoz hasonlóan doktrinális keretek között elemezni a politikailag elkötelezett Alkotmánybíróság gyakran *par excellence* politikai motivációjú döntéseit. Hadd bocsássam előre, hogy a jogállamiság tekintetében kiindulópontom közel esik Jürgen Habermaséhoz, aki – miközben tudomásul veszi, hogy léteznek állami jogrendszerek jogállami intézmények nélkül, és jogállamok is demokratikus alkotmányok nélkül – hangsúlyozza, hogy jogállam normatív értelemben nem lehetséges demokrácia nélkül.¹ Ennek a normatív értelemben vett jogállamnak a szisztematikus leépítése megkezdődött rögtön a 2010. évi parlamenti választások után, és lényegében azzal, hogy a Fidesz-kormány úgy alakította a választójog szabályait, hogy az garantálja – lehetőség szerinti kétharmados – újraválasztását a 2014-es, majd a 2018-as választáson, Magyarország megszűnt demokrácia is lenni.²

Ami a jogállam erózióját illeti, magam elég korán elkezdtem kongatni a vészharangot: 2010 nyarán egy publicisztikában már a jogállam végét vizionáltam,³ majd 2012-ben több idegen nyelvű publikációban és előadásban az „alkotmányos ellenforradalom” kifejezést használtam a magyarországi visszarendeződés leírására.⁴ Persze tudtam, hogy léteztek az enyémtől eltérő, komolyan veendő értékelések, amelyek az új alkotmányos rendszert – annak bírálható elemei ellenére – továbbra is az európai értékeknek megfelelőnek ítélték.⁵ Többben meg is feddtek a jogállam túl korai elbúcsúztatása és az illiberális fordulat ellenforradalomként történő aposztrofálása miatt, de – anélkül, hogy bármi elégtételt éreznék –, sajnos, úgy tűnik, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió kemény kritikái is igazolták a magyarországi alkotmányos folyamatoknak illetően minősítését.

A magyarországi folyamatok számomra legizgalmasabb kérdése éppen az, hogy miért nem alakult ki az alkotmányos értékek iránt erősebb tisztelet a rendszerváltás első húsz esztendejében, ami megakadályozta – vagy legalábbis megnehezítette – volna a liberális demokrácia ilyen villámgyors leépítését. És ez felveti a kérdést, hogy kit hibáztassunk a demokratikus jogállamiság elvesztése miatt: a Fideszt és kormányát, hogy populista retorikájával háttérbe szorította a demokratikus értékek fontosságát; a tehetetlen ellenzékét, hogy nem tudott csábító alternatívát kínálni; a demokratikus értékek iránt elkötelezett elitet, hogy képtelen volt meggyőzően érvelni ezen értékek mellett – vagy a ’népet’, hogy eleve nem volt vevő ezekre az értékekre. Az autokratikus hajlamú

AZZAL, HOGY A FIDESZ-KORMÁNY ÚGY ALAKÍTOTTA A VÁLASZTÓJOG SZABÁLYAIT, HOGY AZ GARANTÁLJA – LEHETŐSÉG SZERINTI KÉTHARMADOS – ÚJRAVÁLASZTÁSÁT A 2014-ES, MAJD A 2018-AS VÁLASZTÁSON, MAGYARORSZÁG MEGSZÜNT DEMOKRÁCIA IS LENNI

politikusoknak persze komoly a felelősségük, de az ő céljuk nyilvánvalóan a hatalom minden áron való megtartása. A magát demokratikusnak tartó ellenzékétől viszont elvárható, hogy a hatalom visszaszerzésére való törekvése közepette ne feledkezzen meg az alkotmányos értékekről. Azt illetően, hogy a társadalom meggyőződjön az alkotmányos jogállam előnyeiről a rendet és biztonságot

ígérő autokráciával szemben, felelősség terheli az értelmiségi – és ezen belül is a jogászi – elitet.

Egyes szerzők egyenesen úgy gondolják, hogy a kelet-közép-európai rendszerváltások visszarendeződésében komoly szerepet játszottak az alkotmánybírók és az azokat támogató liberális jogászi elit a „jogi alkotmányosság” (‘legal constitutionalism’) preferálásával, szemben az alkotmányos kérdésekbe a lakosságot jobban bevonó, „részvételi” (‘participatory’) vagy „civil” (‘civic’) alkotmányossággal.⁶ A magyar szerzők közül Horkay Hörcher Ferenc képvisel hasonló álláspontot, akinek a legnagyobb problémája a jogi alkotmányosság fő hazai képviselőjével, a Sólyom László vezette Alkotmánybírósággal, hogy az nem engedte érvényesülni az Antall-kormány első igazságtételi terveit, mondván, hogy „*a mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló*” (11/1992. (III. 5.) AB határozat). Azzal, hogy a szigorú jogfolytonosság talaján maradt, Horkay szerint az Alkotmánybíróság előállította a rendszerváltás igazsá-

gosság-deficitjét, eleve lemondva az emberekben meglévő igazságérzet, igazságosságigény kielégítéséről, nagy tömegeket elidegenítve az alkotmányosság eszméjétől.⁷ Vagyis a „jogi alkotmányosság” bűne e felfogás képviselői szerint az, hogy túlzott mértékben a jogászai elit privilégiumává tette az alkotmány ügyét. Miközben én, aki a magyar Alkotmánybíróságnak – annak első, legaktívabbnak mondható hat évében – munkatársa voltam, valóban sok jelét tapasztaltam (magamon is) ennek az attitűdnek, azt gondolom, hogy az alkotmányos kérdések iránti valódi társadalmi érdeklődés,⁸ és az ahhoz szükséges alkotmányos kultúra hiányában nem nagyon volt realitása a populárisabb⁹ alkotmányosságnak.¹⁰

Az alkotmányos jogállamiság kérdéseiről érdektelenség és az alkotmányos kultúra hiánya felveti a „nép” felelősségét az autoritáriánus populizmus sikerében. Kim Scheppele legújabbán amellett érvelt, hogy alapvetően a politika hagyta cserben az embereket, akik csak a nekik ajánlott lehetőségek közül tudnak választani.¹¹ Ugyanakkor Ronald Inglehart és Pippa Norris arra hívják fel a figyelmet, hogy hiba lenne azt gondolni, hogy az emberek kizárólag gazdasági okokból támogatják az Orbánhoz hasonló autokrata populista vezetőket; a pszichológiai tényezőknek talán még nagyobb is a szerepe. Az idősebb és kevésbé iskolázott emberek hajlamosak vonzódni a hagyományos kulturális értékekhez, támogatni a nacionalista és xenofób célokat, ragaszkodni az ódivatú nemi szerepekhez, elutasítani a társadalom periferiájára szorultakat, a menekülteket.¹² Véleményem szerint annak megállapításához, hogy a szélsőséges jobboldali pártok sok támogatója tisztában van-e a pártok kirekesztő, nacionalista, homofób, rasszista és autokratikus eszméivel és céljaival, és mégis támogatják őket, nem kell elmennünk addig, ameddig Daniel Goldhagen elment azzal a felvetésével, miszerint az egyszerű német embereket mint Hitler tudatos hóhérait terheli felelősséget a holokausztért,¹³ vagy ameddig Márai Sándor elment a „zsidófaló, nácibarát” magyar keresztény középosztály változásra képtelen voltának taglalásával.¹⁴ Azokat, akik tudatosan ellenzik a liberális demokrácia elveit, nem menteném fel a valóban megtévesztett, manipulált hívekkel, illetve a megfélemlítettekkel együtt.

Kétségtelen, hogy nehezíti az Orbánhoz hasonló populisták autoritáriánus céljainak felismerését, hogy igyekeznek megőrizni a legalitás látszatát; sőt, olykor még az alkotmányosságát is.¹⁵ Ez utóbbi tekintetben a Fidesznek alkotmányozó többsége birto-

kában könnyebb dolga van, mint a Kaczynski-féle lengyel Jog és Igazságosság Pártnak (PiS), amely – nem rendelkezvén kétharmados többséggel a Szejmben – hasonlóan autokratikus célja elérése érdekében nap mint nap kénytelen megsérteni az 1997-es liberális demokratikus alkotmányt. Érdekes, nehezen eldönthető kérdés, hogy vajon eltérő megítélés alá kell-e tartoznia a magyar és a lengyel kormánynak, pusztán azért, mert az egyiknek nem feltétlenül kell megsértenie a saját maga alkotta „illiberális” alkotmányát, például ahhoz, hogy lecserélje a teljes alkotmánybíróságot és legfelső bíróságot lojális tagokra, miközben a másik kormány alkotmányértékek sorát követi el.¹⁶ Az alkotmányosság látszata megőrzésének célja fontos lehet; ennek bizonyítéka, hogy a lengyel kormány mindent elkövet annak érdekében, hogy egy új alkotmánnyal legitimálni tudja autoritárius törekvéseit.¹⁷

Éppen ez az alkotmányos jogállami látszat az, ami – ahogy Salát Orsolya szerkesztőtársam fogalmaz – sajátos csapdahelyzetet eredményez, az országon belül és kifelé egyaránt. Alapot teremt az alkotmányosság fogalmával való visszaélésre azok számára, akik

éppenséggel annak felszámolásán munkálkodnak. Befelé azért van erre szükség, mert még a rendszerváltás előtti időből maradt egyfajta presztízse a legalitásnak, ami az állami jogrendszer fontosságába, vagyis a pusztán formális jogállamiságba vetett hitet jelenti csupán, a saját szabályok lehetőség szerinti betartásának megkövetelését.¹⁸ Az alkotmányosság fogalmával való visszaélésnek sajátos

európai uniós megnyilvánulása az alkotmányos identitás fogalmával való visszaélés, aminek jó példája a magyar kormány 2016-ban még elvetélt, majd 2018-ban – a kétharmad visszaszerzését követően – sikeresen elfogadott Hetedik Alaptörvény módosítása, illetve a kettő között az alkotmányi passzust helyettesítő alkotmánybírósági alkotmányértelmezés.¹⁹ Az Európai Unió Szerződése 4. cikkelye (2) bekezdésének ilyen használata egyszersmind visszaélés az alkotmányos pluralizmus intézményével is.²⁰

Visszatérve az írás elején felvetett dilemmára: szabad-e belesétálni a jogállami gondolkodás csapdjába egy, az autokrácia felé haladó rendszerben? Azt gondolom, hogy több előny származik a legalitás ezen minimumának fenntartásából, mint teljes elvetéséből. De közben szem előtt kell tartanunk Habermas distinkcióját, és világossá kell tennünk, hogy a jogállamiság e formális értelmének elfogadása nem jelent megalkuvást, hiszen nem állítjuk, hogy ennek a

jogállamiságnak bármi köze lenne a normatív értelemben vett jogállamisághoz, ami nem létezhet demokrácia nélkül. Márpedig a mai Magyarország nem demokratikus jogállam. Ahogy nem volt az 1989 előtt sem. Mégis, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban megállapította: „a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető Alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket ebből származtatva jöttek létre. A régi jog továbbra is hatályban maradt.”

Más szóval, egy nem jogállami rendszer legalitásának fenntartása is szolgálhatja a jogállamiság kialakítását – a mostani helyzetben visszaállítását. Ahogy Alon Harel érvel *Why Law Matters* („Miért számít a jog”) című könyvében, a jogi intézményeknek és eljárásoknak önértékük van, ami nem feltétlenül függ attól, hogy mindenkor betöltik-e az általunk kívánatosnak tartott céljukat: a jogok védelmét és a demokrácia szolgálatát.²¹ Ugyanakkor persze a visszamenőleges igazságszolgáltatás tilalmát kimondó 1992-es alkotmánybíróági döntésnek az a kivétel, miszerint „az alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat”, nem teljesült, ami nyilván megkönnyítette a jogállam leépítését. Mégis, ebben a helyzetben – miként 1989 előtt – is érdemes fenntartani az alkotmányjog formális legalitását: ahogy Robert Post mondja, az alkotmányjog és az alkotmányos kultúra dialektikus viszonyban állnak egymással – az alkotmányjognak egyfelől forrása a kultúra, és egyszerismind alakítja is azt.²² Hátha ez a jelenlegi nem jogállami alkotmányjog – más egyéb, itt nem tárgyalható feltételek teljesülése esetén – hozzájárul egy alkotmányos kultúra és egy alkotmányos jogállam kialakulásához.

JEGYZETEK

1. Vö. Jürgen HABERMAS: Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung der Politischen*, hrsg., Ulrich Preuss, Fischer, 1994. 83–94. 83.
2. Érdekes ebben az értelemben, hogy *A magyar jogrendszer állapota* című, Jakab András és Gajdusчек György által szerkesztett, és az MTA TK Jogtudományi Intézete által megjelentett kötet még 2016-ban is így írt: „a kétharmados hatalom közvetlenül főként nem a tartalmi demokráciaigénnyel, hanem a hagyományos joguralomkövetelménnyel ütközik”. TÖLGYESSY Péter: Politika min-

denekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon), in *A magyar jogrendszer állapota*, JAKAB András – GAJDUSCHEK György, szerk., MTA TK JTI, 2016. 17. *A „Tűzfalcsoport” nevű kormányközeli portál ezért a kijelentésért vádolta* három évvel később a kötet szerzőit és a köszönetnyilvánításban szereplőket – köztük Majtényi Balázst mint a Fundamentum szerkesztőjét – politikai elfogultsággal. Pedig hol volt már ettől a helyzettől Magyarország 2016-ban?! s.n.: A Magyar Tudományos Akadémia és a politikai elfogultság – a Jogtudományi Intézet titkai, 2018. július 9., <https://tuzfalcsoport.blogstar.hu/2018/07/09/a-magyar-tudomanyos-akademia-es-a-politikai-elfogultsag-a-jogtudomanyi-intezet-titkai/55349/>

3. Lásd: HALMAI Gábor: Búcsú a jogállamtól, *Élet és Irodalom* 2010. július 23. Ezzel a cikkel kapcsolatban Tölgyessy Péter – már az Alaptörvény elfogadását követően – a következőket írta: „Az ország ellenzéki fele most egyre biztosabban a Fidesz-Magyarország tagadására építi fel a maga identitását. Ismét alapvetően rendszer-tagadó opposzió ül a magyar országgyűlésben, amelynek a hívei ezért abban érdekeltek, hogy végletekig nagyítsák az új alkotmányszöveg meglévő hibáit.” Lásd: TÖLGYESSY Péter: A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás, in *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*, JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András, szerk., MTA TK PTI, Új Mandátum Kiadó, 2012, 284–285.
4. Lásd pl.: Gábor HALMAI: From the „Rule of Law Revolution” to the Constitutional Counter-Revolution in Hungary, *European Yearbook on Human Rights*, 2012.
5. Lásd például Herbert KÜPPER: Mit Mängeln. Ungarns neues Grundgesetz, *Osteuropa*, 2011/Dezember. Nyilván megítélésünk ezen eltérése miatt is ütköztették az *Osteuropa* című folyóirat szerkesztői már a címválasztással is Küppernek az Alaptörvény hiányosságait hangsúlyozó tanulmányát a magaméval, amely Küpperét követi a lapszámban, és amelynek címe az új alkotmány meglehetősen problematikus jellegére utal: Gábor HALMAI: Hochproblematisch. Ungarns neues Grundgesetz, *Osteuropa*, 2011/Dezember. Ugyanakkor nem tekintetem tudományosan megalapozott vélekedésnek azt az angol nyelvű kiadványt, melynek címe magyarra fordítva: „Magyarország Alaptörvénye – Az első kommentár”: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Clarus Press – National Institute of Public Administration, Dublin, 2012. Vitriolos kritikáját lásd: MAJTÉNYI Balázs: Alkotmánypropaganda. Megjegyzések az Alaptörvény barátainak „első kommentárjához”, *Fundamentum*, 2012/2. 147–150.
6. Lásd ezt az érvelést Paul BLOKKER: *New Democracies in Crises? A Comparative Constitutional Study of the*

- Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, Routledge, 2013. De Wojciech Sadurski is azzal érvelt, hogy a „jogi alkotmányosság” negatív hatásai hozzáadódtak a gyenge politikai pártok és a civil társadalom által is okozott visszarendeződéshez. Vö. Wojciech SADURSKI: *Transitional Constitutionalism: Simplistic and Fancy Theories*, in *Rethinking the Rule of Law After Communism*, (eds.) Adam CZARNOTA – Martin KRYGIER – Wojciech SADURSKI, CEU Press. 2005.
7. Lásd HORKAY HÖRCHER Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás. Jogelméleti és politikai filozófiai megfontolások, *Fundamentum*, 2003/1. 62–72. 64.
 8. Dorothe Bohle és Greskovits Béla meggyőzően bizonyítja, hogy az érdeklődés hiánya elsősorban a – rendszerváltáskor sokkal fontosabb – gazdasági, egzisztenciális kérdések prioritásával magyarázható. Vö. Dorothe BOHLE – Béla GRESKOVITS: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University. 2012. De Hannah Arendt 2018-ban megtalált és publikált írása, a *The Freedom to be Free* is a forradalom előfeltételeként kezeli a nélkülözéstől való megszabadulás értelmében vett szabadságot. Lásd a német kiadást, Hannah ARENDT: *Die Freiheit, frei zu sein*, DTV, 2018. 30–31.
 9. Itt most nem valamiféle populizmusra gondolok, hanem a Corey Brettschneider által használt populáris alkotmányosság jelenségére, amelynek példája lehet a közelmúltból az izlandi alkotmányozási kísérlet. Vö. Corey BRETTSCHNEIDER: *Popular Constitutionalism contra populism*. *Constitutional Commentary*, 2015.
 10. Lényegében hasonló álláspontot képviselnek Paul Blokker (6. vj.) könyvének recenziói, lásd: Paul BLOKKER – Jiri PRIBAN – Bogusia PUCHALSKA: Paul Blokker, Jiri Priban and Bogusia Puchalska on Civic Constitutionalism, *I-CONNECT*, 2013. szeptember 12., www.iconnectblog.com/2013/09/book-reviewresponse-paul-blokker-jiri-priban-and-bogusia-puchalska-on-civic-constitutionalism.
 11. Lásd Kim Lane SCHEPPELE: *The Party's Over*, in *Constitutional Democracy in Crisis?*, (eds.) Mark A. GRABER – Sandy LEVINSON – Mark Tushnet., Oxford University Press, 2018. 495.
 12. Ronald INGLEHART and Pippa NORRIS: *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, *Faculty Research Working Paper Series*, August, 2016.
 13. Daniel GOLDHAGEN: *Hitler's Willing Executioners. Ordinary Germans and the Holocaust*, Alfred A. Knopf, 1996.
 14. MÁRAI Sándor: *Napló 1945–1957*, Helikon, 1999.
 15. Az előbbi nevezte Kim Scheppele autokratikus legalizmusnak. Lásd Kim Lane SCHEPPELE: *Autocratic Legalism*, *University of Chicago Law Review*, 545, 2018.
 16. Egyik adaléka ennek a különbségnek, hogy amikor – a Velencei Bizottság elnökéhez írott levél aláírásával – csatlakoztam néhány külföldi kollégámhoz a Bizottságnak az alkotmány megsértésével megválasztott lengyel tagja, a „hamis bírák” (fake judges) egyikének kizárása mellett érvelve, felmerült bennem, hogy vajon a magyar alkotmánybíró tag, akit a kormány javára megváltoztatott jelölési szabályok alapján minden konszenzus nélkül választottak alkotmánybíróvá, mennyivel inkább legitim tagja egy elvileg független szakértőkből álló testületnek. A levélről tudósított a lengyel sajtó: Anna WÓJCİK: *Zawiesić Warcholę i Muszyńskiego*. *List europejskich prawników do Komisji Weneckiej*, 2018. július 21., <https://oko.press/zawiesic-warchola-i-muszynskiego-list-europejskich-prawnikow-do-komisji-weneckiej/>.
 17. Ennek jele volt legutóbb Duda elnök javaslata egy Orbán-féle népszavazásra egy új alkotmány szükségességéről. Lásd a Wojciech Sadurskival a *verfassungsblog*-on megjelent interjút: Maximilian STEINBEIS: „Do not go. Do not vote”: an Interview with Wojciech Sadurski, *Verfassungsblog*, 2018. július 24., <https://verfassungsblog.de/do-not-go-do-not-vote-an-interview-with-wojciech-sadurski/>.
 18. Örkény Antal és Kim Scheppele írt arról a – még az Osztrák-Magyar Monarchiából származó – legalitásról, ami a jogásznemzet fikciójában bizonyos fokig megőrződött egészen 1989-ig, és segített is a demokratikus rendszerváltás intézményrendszerének kialakításában, miközben persze nem pótolta az alkotmányos kultúrát. Vö. Antal ÖRKÉNY – Kim Lane SCHEPPELE: *Rule of Law: The Complexity of Legality in Hungary*, in *The Rule of Law after Communism. Problems and Prospects in East-Central Europe*, (eds.) Martin KRYGIER – Adam CZARNOTA – Wojciech SADURSKI, Dartmouth, Ashgate, 2009.
 19. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatról lásd részletesen Gábor HALMAI: *The Abuse of Constitutional Identity The Hungarian Constitutional Court on the Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, *Review of Central and East European Law*, 43, 2018, 23–42.
 20. Ez utóbbinak kiváló illusztrációja, hogy a lengyel kormány által az Európai Bizottság 7. cikkelyes eljárására válaszként közreadott White Paper előszeretettel hivatkozik a néhai Neil MacCormicknak, az európai alkotmányos pluralizmus tudományos megalapozójának munkáira. Lásd: *White Paper on the Reform of the Polish Judiciary*, The Chancellery of the Prime Minister, Warsaw, 7 March 2018, https://www.premier.gov.pl/files/files/white_paper_en_full.pdf.
 21. Lásd Alon HAREL: *Why Law Matters*, Oxford University Press, 2014. 5. fejezet.
 22. Lásd: Robert POST: *Foreword: Fashioning the Legal Constitution. Culture, Courts, and Law*, *Harvard Law Review*, 2003. Vol. 117, 4. 8.

A JOGGYAKORLAT ÉRTELMEZÉSÉNEK NEHÉZSÉGEI ILLIBERALIZMUS IDEJÉN

– ÉRVEK A NARRATÍV MÓDSZER MELLETT

Az Alkotmánybíróság (AB) 2018. június 4-én felfüggesztette az eljárást a köznyelvben csak „lex CEU”-ként emlegetett törvény felülvizsgálatának ügyében.¹ Ez a végzés² kiválóan rámutat a bírósági döntések és a joggyakorlat hagyományos jogi megközelítéssel való értelmezésének korlátjaira. Ha komolyan vennénk a testület indokolását, és arra szorítanánk magunkat, hogy azt a bevett alkotmányjogi dogmatika keretein belül, hagyományos eszközkészlettel próbáljuk meg elemezni, akkor soha sem tudnánk megragadni a döntés valódi jelentőségét és értelmét. Nyilvánvaló ugyanis, hogy óriási szakadék tátong a végzés indokolásában felhozott jogi érvek és a bíróság döntésének valódi indokai között. A jogi indokolás azt a látszatot kelti, mintha a bíróság döntése az alkotmányos párbeszéd tételének, a magyar és az európai uniós jog, valamint az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) viszonyrendszerének – egyébként legitím – értelmezésén alapulna. Ezzel szemben egyértelmű, hogy a végzés nem más, mint egy kísérlet arra, hogy a bírák elodázzák ennek a politikailag igen kényes ügynek az eldöntését, és elkerüljék az agresszív kormánytöbbséggel való nyílt konfrontációt.

Ebben az írásban szeretnék röviden reflektálni az alkotmánybírósági gyakorlatot övező értelmezési nehézségekre, amelyek különösen egy illiberális politikai rendszerben³ merülnek fel égető problémaként. Álláspontom szerint a bíróság joggyakorlatát alapvetően két megközelítés alapján lehet vizsgálni: (i) míg a hagyományos dogmatikai elemzés csak olyan elemek vizsgálatát engedi meg, amelyek szűk értelemben „jogilag relevánsak”, vagyis az ügynek egy adott dogmatikai keretrendszeren belüli elhelyezéséhez és értékeléséhez szükségesek, addig (ii) a narratív elemzés ugyanúgy „jogilag releváns” tények ismertetésére terjed ki, de abban az értelemben, hogy az intézmény társadalmilag beágyazott működésének megértése szempontjából lényeges információkra irányul. Azt állítom, hogy a két megközelítés kiegészíti ugyan egymást, és csak együtt tud létezni, bizonyos körü-

mények között a hagyományos dogmatikai elemzést mégis kénytelenek vagyunk háttérbe szorítani a narratív vizsgálat javára.

Az előbbi elméleti érvelést kívánom szemléltetni a „lex CEU” ügyben hozott végzés elemzésén keresztül. Amellett érvelek, hogy a döntés indokolása dogmatikai szempontból nagyon problematikus, mivel a bíróság nyilvánvalóan nem az alkotmányos párbeszéd

nevében jár el, és erősen kétséges, hogy fennállnak-e a felfüggesztés törvényi feltételei. A dogmatikailag hibás döntésnek csak akkor tudunk értelmet tulajdonítani, ha a narratív megközelítéshez fordulunk, és megvizsgáljuk, hogy stratégiai szempontból védhető-e

a végzés. Véleményem szerint az AB stratégiai értelemben nem a legrosszabb megoldást választotta, amikor felfüggesztette az eljárást az EUB ítéletének meghozataláig.

MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK, KÜLÖNÖSEN ILLIBERÁLIS RENDSZEREK BEN

A bírósági joggyakorlat értelmezését illető nehézség természetesen nem jelenkori magyar sajátosság: a probléma nem újkeletű, és nem is egyedülálló. Az összehasonlító jogirodalom átfogó kritikájaként Mark A. Graber például azt hangsúlyozza – egyebek mellett –, hogy a szerzők nagy része előszeretettel használ passzív mondatszerkezetet az alkotmányos folyamatok, így a bírósági döntések elemzése során.⁴ Ennek következtében sokszor nem tudjuk meg – még a politikai szempontból jelentős ügyek esetében sem –, hogy pontosan kik, hogyan és milyen célból vitték az ügyet a bíróság elé; továbbá arra vonatkozóan is kevés támpontot kapunk, hogy a bíróság döntését a jogi szempontok figyelembevételén túl befolyásolta-e esetleg a politikai környezet vagy a társadalmi nyomás. Graber szerint az ilyen elemzési stílus azért kifogásolható, mert gyakorlatilag elszigeteli a bírósági döntést annak társadalmi környezetétől, és ezáltal el-

fedí az alkotmánybíráskodás lényeges jellemzőinek egyikét: azt, hogy az különböző társadalmi szereplők aktív érdekérvényesítési tevékenységén, illetve azok összetett kölcsönhatásain alapul.⁵

Évszázados tévhitek alapján a magyar nyelvben még ma is üldözendőnek számít a szenvedő szerkezet használata.⁶ („A macska fel van mászva a fára.” – Kit ne rémiszgettek volna iskolás korában efféle, kerülendő mondatokkal?) Mindazonáltal természetesen a magyar szakirodalomban is jelen van a fent említett probléma, ám annak forrását nem a mondat szerkezet szerencsétlen megválasztásában kell keresnünk. Egy frissen megjelent írásában Jakab András azt állítja, hogy a magyar jogi gondolkodás sajátos betegségben szenved, amit ő szabályfixációnak nevez.⁷ Jakab emlékeztet arra, hogy a jogrendet benépesítő intézmények (így például az alkotmánybíráskodás) három komponensből állnak össze: (i) formális szabályokból, (ii) tényleges gyakorlatokból (ideértve úgy a bírói gyakorlatot, mint a norma címzettjeinek tényleges gyakorlatát), valamint (iii) narratívákból (ami alatt az intézmény célját, értelmét, szimbolikáját, az azzal kapcsolatos attitűdöket és hasonló dolgokat kell érteni).⁸ Általános jelenség a világban, hogy a jogászok elsősorban a formális szabályokra összpontosítanak, „*de ami magyar, illetve poszt-szocialista sajátosság, az a többi elem büszkén és erényként felvállalt ignorálása.*”⁹ Jakab úgy véli, hogy a szabályfixáció következménye a jogászság egyfajta „intellektuális védtelensége”, hiszen a tényleges gyakorlatok és narratívák elemzése nélkül nem lehet megérteni azokat a társadalmi tényezőket, amelyek alapvetően befolyásolják a jogi intézmények működését.¹⁰

Ez a fajta formalizmus az alkotmányjog területén nagymértékben függ attól, hogy a jogászok mit gondolnak az alkotmánybíráskodás természetéről. Sente Zoltán egy nemrég megjelent írásában emlékeztet arra az alapvető különbségre, amely az alkotmányjogászok (legalábbis azok jelentős része) és a politikatudósok között feszül: míg a jogászok elsősorban jogi-jogászi tevékenységként tekintenek az alkotmánybíráskodásra, addig a politikatudósok sokkal inkább annak politikai jellegét emelik ki.¹¹ A vita lényege abban áll, hogy milyen körülmények vagy tényezők befolyásolják az alkotmánybírákat döntésük meghozatala során. Ezt illetően a szakirodalomban három főbb irányzatot szoktak megkülönböztetni. A jogi modell azt állítja, hogy az alkotmánybírási döntéshozatal természetét tekintve szigorúan jogászi tevékenység, amelyben a jogi szempontok dominálnak.¹² Ennek megfelelően a bírósági döntések elemzése során is akkor járunk el helyesen, ha a formális jogi indokolásra, illetve annak hagyományos jogászi módszerekkel való elemzésére szorítjuk ma-

gunkat. Az attitűd-modell szerint az alkotmánybírák szavazási magatartását elsősorban az ügy tényeire vonatkozó attitűdjeik határozzák meg.¹³ A döntések értelmezését tehát az egyes bírók értékválasztásainak és bizonyos kérdésekkel kapcsolatos állandó véleményének az elemzésén keresztül érdemes végezni. A stratégiai döntéshozatal elmélete pedig arra a feltevésre épül, hogy több külső és belső tényező is hatással van az alkotmánybírók, illetve az egyes bírák döntéshozatalára.¹⁴ Ezen elmélet követőinek egy része a döntések elemzése során inkább a bírák egymás közötti stratégiai viszonyrendszerére összpontosít, mások elsősorban a testületen kívüli, a bíróság és egyéb intézmények közötti interakcióra fókuszálnak.¹⁵

Az előbb ismertetett néhány szakirodalmi álláspont is elengedő annak megállapításához, hogy a bírósági joggyakorlat elemzését illetően két, alapvetően eltérő értelmezési módszer létezik; jelen írásban ezek egyikét hagyományos jogászi (dogmatikai) elemzésnek nevezem, a másikat pedig narratív elemzésnek. A jogesetek bevett jogászi elemzésének módszertana az egyes jogi kultúrákban némileg eltér,¹⁶ de általában a következő elemekre terjed ki: (i) tényállás (ii) pertörténet, (iii) a jogkérdés és a rendelkező rész, (iv) az indokolás jogi érvei, valamint (v) a jogi érvelés kritikája. Emellett még – ha a terjedelmi korlátok megengedik – általában ajánlott kitérni a felek jogi érvelésének ismertetésére; az ítélethez fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények összefoglalására; az ügy jelentőségének, a joggyakorlatban elfoglalt helyének az értékelésére; valamint egyéb rövid, személyes megjegyzéseket is szokás tenni. Ez az elemzési séma túlnyomórészt csak olyan elemek vizsgálatát engedi meg, amelyek szűk értelemben véve „jogilag relevánsak”, vagyis az ügynek egy adott dogmatikai keretrendszeren belüli elhelyezésekor, értékelésekor megkerülhetetlenek.

Ezen kívül létezik ugyanakkor egy másik vizsgálati módszer is, amelynek célja, hogy egy bizonyos ítélet – vagy akár a joggyakorlat – egy meghatározott részének a bíróságot körülvevő társadalmi környezettel való egymásra hatását mesélje el. Ennek értelmében ezt a módszert narratív elemzésnek nevezhetjük. A narratív elemzés ugyanúgy „jogilag releváns” tények ismertetésére terjed ki, de abban az értelemben, hogy az intézmény társadalmilag beágyazott működésének megértése szempontjából lényeges információkra irányul. Ez a módszer nem korlátozza magát az adott ügyben közvetlenül érintett szereplőkre, hanem kifejezetten elismeri, hogy egy-egy alkotmánybírási határozat a bíróság és a tágabb értelemben vett társadalom szereplői közötti interakciók eredménye.¹⁷

A két vizsgálati módszer a megismerés két különböző fajtájára irányul: tehát nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást. A jogtudomány gerincét alkotó dogmatikai rendszer ápolása és fejlesztése a hagyományos analitikai módszerek fenntartását követeli meg – az alkotmányos intézmények működésének megértése mint cél ugyanakkor elengedhetetlenül teszi a narratív elemzés módszerének bevonását a jogászai eszköztárba. Ez az írás mellett érvel, hogy bizonyos körülmények között a hagyományos dogmatikai elemzést kénytelenek vagyunk háttérbe szorítani a narratív vizsgálat javára.

A narratív elemzésnek minden politikai rendszerben van létjogosultsága, mert tagadhatatlan, hogy a jogi normákon kívül egyéb társadalmi-politikai szempontok is befolyásolják a bírakat döntéseik meghozatala során. Mégis, egy jól működő alkotmányos demokráciában, ahol biztosítva van a bíróságok függetlensége és pártatlansága – és általában véve egészségesen működik a jogállam –, joggal bízhatunk abban, hogy a tisztán jogi megfontolások általában túlsúlyba kerülnek a döntéshozatal során. Ez nem azt jelenti, hogy a döntések jogi szempontból vitathatatlanok lennének, csupán azt, hogy a bírák között felmerülő, valamint a bírósági joggyakorlatot elemző szakirodalomban jelentkező vitákat az általánosan bevett dogmatikai keretrendszeren belül le lehet folytatni.

Azoknak a rezsimeknek az esetében, ahol a jogállamiság komoly és rendszerszintű problémáktól szenved, a bíróságok függetlensége és pártatlansága állandó veszélyben van. Az illiberális politikai vezetés előszeretettel igyekszik a hatalma alá hajtani úgy a rendesbíróságokat, mint az alkotmánybíráskodást végző szerveket. Ennek eléréséhez számtalan eszköz áll a rendelkezésükre: a testület feltöltése politikailag lojális bírákkal, a hatáskörök csökkentése vagy egyszerű átrendezése, a bíróság döntéseinek felülírása (például törvény- vagy alkotmánymódosítás révén), a testület költségvetésének megnyirbálása, a döntéshozatali eljárás bonyolultabbá tétele stb. A bíróságokkal szembeni hadjárat során használt módszereknek csak a politikusok kreativitása szab határt. A tapasztalat azt mutatja, hogy ezek a politikai támadások igenis érdemben befolyásolják a bíróságok gyakorlatát.¹⁸ Az illiberális rendszerek esetében tehát joggal erősödik fel bennünk a meggyőződés, hogy a bírák elsősorban politikai megfontolások – és nem jogi szempontok – alapján döntenek el az eléjük kerülő ügyeket. Ez teljesen természetes, hiszen általános tapasztalat,

hogy „amikor egy bíróság politikailag kényes ügyekben eltér a hagyományos jogértelmezéstől és a joggyakorlatától [...], az a politikai megfontolások jele.” [ford.: K. V. Z.]¹⁹ Ennek következtében pedig értelemszerűen csökken a dogmatikai elemzés jelentősége, a narratív módszer alkalmazásának szükségessége pedig nő.

AZ ILLIBERÁLIS RENDSZEREK ESETÉBEN TEHÁT JOGGYAKORLATÁTÓL FEL BENNÜNK A MEGGYŐZŐDÉS, HOGY A BÍRÁK ELSŐSORBAN POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK – ÉS NEM JOGI SZEMPONTOK – ALAPJÁN DÖNTIK EL AZ ELÉJÜK KERÜLŐ ÜGYEKET

Egyre növekvő szakmai konszenzus övezi azt a megállapítást, miszerint Magyarország esetében már jó ideje mély sebektől vérzik a jogállamiság; sőt, erre utal a hazánkkal szemben megindított ún. „7-es cikkes eljárás” is az Európai Unió részéről. A szakirodalom fősodrába tartozó szerzők jelentős része szerint Magyarország politikai rezsimje az alkotmányos demokrácia és a nyílt autoriter rendszer között lebeg: látszólag tiszteletben tartja az alkotmányosság követelményeit, de tartalmát tekintve már autoriter jellemzőket mutat.²⁰ Nem meglepő tehát, hogy az utóbbi pár évben a magyar Alkotmánybíróság is megtapasztalta, hogy milyen következményekkel jár az, ha egy erős és elszánt politikai erő a hatalma alá akarja gyúrni. 2010 óta a törvényhozó/alkotmánymódosító hatalom különös kreativitással és lendülettel alakította át a testület működésének szinte valamennyi elemét.

Tagadhatatlan, hogy a politikai nyomásgyakorlásnak komoly hatása volt az Alkotmánybíróság működésére. Számos elemzés – különböző megközelítést és vizsgálati módszert alkalmazva – egyenesen arra a következtetésre jutott, hogy a politikai befolyás egyértelműen kimutatható a bíróság joggyakorlatában.²¹ Ebből logikusan következik, hogy a dogmatikai elemzés egyre kevesebbet árul el a testület döntéseiről, és ezzel párhuzamosan egyre nagyobb szükség lenne a narratív elemzés módszerének elterjedésére. Ennek felismerése égetően fontos lenne, mert ahogy Jakab is fogalmaz: „*A tényleges gyakorlatok, különösen az alkotmányjog terén, egyre erősebben eltérnek a formálisan rögzített szabályoktól, ami azonban a szokásos jogászai módszerekkel nem megragadható.*”²² Ennek szemléltetésére lássuk a „lex CEU” végzés rövid elemzését.

A „LEX CEU” VÉGZÉS ÉRTELMEZÉSE

Az alig másfél oldalas többségi döntés²³ először is elvi éllal leszögezi, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az EUB gyakorlatára is, mivel kiemelt

jelentőségűnek tartja az Európai Unió belüli párbeszédet. Ezt követően a testület megállapítja, hogy a vizsgálat tárgyát képező törvény támadott rendelkezéseit az EUB-nak is vizsgálnia kell az előtte indított eljárásban. Erre figyelemmel, valamint a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatban foglaltak szellemében a testület arra a következtetésre jutott, hogy – tekintettel a vizsgált ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettségeire – be kell várnia az EUB döntését a folyamatban lévő ügyekben. Az indokolás szerint az európai jog lehetőség szerinti érvényesülése olyan fontos indok, amely megalapozza az eljárás felfüggesztését. Az, hogy a jogi érvelés erősen sántít, és a bíróság döntése mögött valójában nem annyira jogi, mint inkább politikai megfontolások állnak, legalább két tényező látszik alátámasztani.

Először is, nem árt, ha van bennünk egészséges szkepszis azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság valójában mennyire tartja fontosnak az EUB-val való párbeszédet; különösen azt figyelembe véve, hogy döntését többször is a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatra alapozta. A híres (vagy inkább hírhedt) „identitás-döntés” valóban hosszasan elemezte a magyar jog és az európai uniós jog közötti viszonyt, és kétségtelen, hogy sokszor szerepelt a szövegében a „párbeszéd”, valamint az „együttműködés” kifejezés. A döntés egésze viszont sokkal inkább az uniós jognak való meg nem felelés alkotmányos igazolását látszik szolgálni. Annyit még a legóvatosabb kritika alapján is kijelenthetünk, hogy a 22/2016-os döntés indokolása minimum kusza, és sok érvelési hibától szenved.²⁴ Drinóczi Tímea azonban ennél határozottabban fogalmaz, amikor a következőképpen összegzi a döntést: „[A] magyar Alkotmánybíróság, amikor végre megszólal a nemzeti jog és az uniós jog viszonyáról, olyan határozatot hoz, amelyben úgy akar valami jelentőset alkotni a három kontrol [sic!] [alapjogi fenntartás, szuverenitáskontroll és identitáskontroll] kidolgozásával, hogy közben maga is fél e tesztek következményeitől, így azokat elhallgatja. Mondandóját külföldi gyakorlatok felsorakoztatásával kívánta meg alátámasztani, de a határozat sem kidolgozottságában, sem megalapozottságában nem vethető össze a hasonló tartalmú többi tagállami döntéssel. Ennek eredményeként olyan tesztek kerültek megfogalmazásra, amelyeknek vagy hiányzik a jogi alapja, vagy amelyeket nem támasztottak alá a megfelelő jogi érvekkel. Így ezek légből kapottnak minősíthetők, és az Alkotmánybíróság maga a politikai akarat kiszolgálójának is tekinthető.”²⁵

Erőteljesen megjelenik tehát a kritika, miszerint az alapvető érvelési hibák és dogmatikai tévedések valójában azért tűntek fel a szövegben, mert a testület egy kormányzati döntést kívánt jogilag legitimálni.

Azt pedig már Halmai Gábor fejt ki részletesen, hogy pontosan hogyan ragadható meg a döntés politikai oldala.²⁶ Eszerint a történet fonalát ott kell felvenni, hogy a magyar kormány népszavazást rendezett abból a célból, hogy legitimálja ellenállását az Európai Unió migrációs kérdésekben folytatott politikájával szemben.²⁷ Bár a hónapokig tartó kormányzati kampány ellenére az ún. „kvótanépszavazás” érvénytelen lett az alacsony részvétel miatt, a kormány mégis felhatalmazva érezte magát arra, hogy benyújtsa az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló törvényjavaslatot, amely több ponton is a nemzeti identitás védelmét hangsúlyozó/előíró rendelkezések beiktatását célozta.²⁸ A parlamenti erőviszonyok azonban nem kedveztek a kormánypártnak,²⁹ így a módosítási javaslatot végül nem fogadta el az Országgyűlés. Ebben a politikailag meglehetősen kínos és szorult helyzetben minimum gyanús az a lépés, hogy az Alkotmánybíróság elővesz egy jóval korábban benyújtott indítványt³⁰ – amelynek eldöntése nincs határidőhöz kötve –, és számos olyan elvi tétellel zsúfolja tele a határozat jogi indokolását, amelyek tökéletesen harmonizálnak a kormány politikai akaratával. (Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés 2018-ban végül elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely nem azonos annak korábbi változatával, mindazonáltal az alkotmányos normaszöveg részévé tette az alkotmányos identitást védelmező rendelkezéseket.)

Másrészt, elég erős kétségek vethetők fel azzal kapcsolatban, hogy valóban fennálltak-e az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei. Az alkotmánybírósági törvény³¹ 60. §-a szerint ugyanis az Alkotmánybíróság a saját eljárását – többek között – az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, de csak akkor, ha a következő két feltétel teljesül: (i) az ügy érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben az uniós intézmény előtti eljárás folyamatban van, és (ii) a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja. Önmagában az is nagyon beszédes, hogy a tizenötből összesen hét alkotmánybíró nyilvánította ki azt az álláspontot, miszerint az előbb felsorolt két törvényi feltétel közül csak az egyik áll fenn, vagy egyik sem, így nem lett volna helye a felfüggesztésnek.³²

A kisebbségben maradt bírák főleg azzal nem értettek egyet, hogy az EUB döntésének bevárása feltétlenül szükséges lenne a döntés meghozatalához. Valamennyien rámutattak arra, hogy az EUB és az Alkotmánybíróság más mércék alapján vizsgálja a megtámadott törvényeket, ami önmagában is nyilvánvalóvá teszi, hogy a két intézménynek nem kell

szükségszerűen azonos konklúzióra jutnia. Megállapítható az uniós jog sérelme akkor is, ha a törvényt összeegyeztethető az Alaptörvénnyel, de ugyanígy lehet a jogszabály alkotmányellenes annak ellenére is, hogy nem ütközik uniós jogba. Egyik bíróság döntése sem determinálja a másikat, így valójában fölösleges bevárni az EUB ítéletét. Sőt, Stumpf István arra is utalt, hogy korábbi joggyakorlata alapján a testületnek ellenkező következtetésre kellett volna jutnia, hiszen az bírák idő előtti nyugdíjazásának ügyét sem függesztették fel az EUB eljárására tekintettel.³³

Ami a második feltételt illeti, szintén Stumpf István mutatott rá arra, hogy a jogbiztonság és az indítványozók jogainak védelme nem az eljárás elhúzását, hanem éppen ellenkezőleg, az ügy mielőbbi eldöntését követelte volna meg a bíróság részéről;³⁴ továbbá vitatta, hogy a felfüggesztés bármilyen módon szolgálná az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését.³⁵ Juhász Imre és a hozzá csatlakozó bírák pedig úgy vélték – az első feltétellel kapcsolatban kifejtett aggályokra is tekintettel –, hogy az uniós jog lehetőség szerinti érvényesülésének szempontja önmagában nem lenne elegendő ahhoz, hogy különösen fontos okból felfüggeszék az eljárást.³⁶ (A fenti kérdésekben én egyedül Stumpf István érvelésével tudok teljes mértékben egyetérteni.)

Mindezek fényében erős kételyeink lehetnek az al kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság valójában mennyire tartja fontosnak az EUB-vel való alkotmányos párbeszédet, valamint azt illetően, hogy egyáltalán fennálltak-e az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei. Álláspontom szerint ez az erős kétely bőven megalapozza azt, hogy fenntartásaink legyenek a végzés hagyományos dogmatikai elemzésének célszerűségével kapcsolatban. Ez a vizsgálati módszer ugyanis nem egyszerűen elfedné a valóságot, de egyesek a szemünkbe hazudna. Legfeljebb arra a következtetésre juthatnánk, hogy dogmatikailag problematikus a jogi érvelés: a bírák értelmezési hibát vétettek. De nyilvánvaló, hogy nem erről van szó. Osztom Jakab András álláspontját a tekintetben, hogy ez esetben a testület egy nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény érdemi felülvizsgálatát próbálja megúszni különböző időhúzó taktikák alkalmazásával, mert egyszerűen nem mer konfrontálódni a politikai hatalommal.³⁷ Noha dogmatikailag erőteljesen kifogásolható a végzés, a narratív elemzési módszer rávilágíthat arra, hogy nem ez volt a legrosszabb opció, amit a testület választhatott. Az a paradox helyzet áll tehát elő, hogy a dogmatikailag helytelen döntés még lehet (de csak lehet!) elfogadható, ha narratív szempontból nézünk rá.

2017. április 10-én a parlament elfogadta a „lex CEU” néven elhíresült törvényt, és olyan további feltetelekhez kötötte az (egyébként teljesen törvényesen működő) intézmény sorsát, amelyek önkényesek és indokolatlanok, illetve amelyek teljesítése valójában a kormányzat politikai akaratától függ.³⁸ Ennek motivációját csak akkor értjük meg, ha tudjuk, hogy az egyetem alapítója Soros György, akinek alapítványa a világ minden táján olyan szervezetek munkáját támogatja, amelyek pontosan a magyarországihoz hasonló illiberális politikai hatalom ellenőrzése és korlátozása érdekében dolgoznak. Az elmúlt években a hivatalos kormányzati retorika – részben plakátkampányok és nemzeti konzultációk tömkelege révén – egyértelművé tette, hogy a magyar kormány kifejezetten politikai ellenségének tekinti Sorost.

A törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány pár napon belül megérkezett az Alkotmánybíróság postaládájába. A testület előtt három út állt: (i) megállapítja a törvény alkotmányellenességét, (ii) hatályában fenntartja a nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályt vagy (iii) megpróbálja elodáznia a döntést. A törvény alkotmányosságának kimondására, sajnos, elég nagyra mutatkozott az esély. Ahogy azt több elemzés is kimutatta, az elmúlt években a politikailag igazán lényeges ügyekben a bírák többsége nem merte – vagy nem volt hajlandó meghozni – a szakmailag helyes döntést, ha az a politikai hatalommal való konfrontációhoz vezetett volna.³⁹

Ugyanakkor a kezdetektől fogva számos erőfeszítés született arra, hogy az Alkotmánybíróságot a törvény megsemmisítése felé tereljék. Először is, fontos megemlíteni, hogy a „lex CEU”-t megtámadó első alkotmánybírósági indítványt az ellenzéki pártok képviselői közösen nyújtották be; jelét adva annak, hogy a köztük lévő jelentős politikai különbségeket hajlandók félretenni egy ilyen fontos ügyben.⁴⁰ A törvény elfogadását követően számos tüntetést tartottak, összesen több tízezer ember részvételével, ami egyértelműen jelezte a társadalom (egy részének) elégedetlenségét. A CEU vezetőségének segélykiáltására nagy számban és határozottan álltak ki az egyetem mellett hazai és nemzetközi szakmai szervezetek, illetve a tudomány képviselői. A teljes felsorolás igénye nélkül utalnék például arra, hogy a Magyar Tudományos Akadémia is támogatásáról biztosította az intézményt;⁴¹ négy neves alkotmányjogász (Jakab András, Lévay Miklós, Sólyom László és Sente Zoltán), valamint három kiváló nemzetközi jogász (Kardos Gábor, Lamm Vanda és Valki László) pedig *amicus curiae*-val fordult az Alkotmánybírósághoz, részletesen kifejtve a törvénnyel kapcsolatos al-

kotmányos aggályait. Az alapvető jogok biztosa saját érvelést nem adott elő, de jelezte, hogy számos indítvány érkezett hozzá a megtámadott törvénnyel kapcsolatban, és az alaptörvény-ellenességet alátámasztó érveket röviden összefoglalta.⁴² Az MTA TK Jogtudományi Intézete kerekasztal-beszélgetést tartott a témában,⁴³ a Közjogi Szemle pedig egy egész lapszámot szentelt a kérdésnek.⁴⁴

Ezzel párhuzamosan a nemzetközi szereplők is megmozdultak. A Velencei Bizottság véleménye nagyon problematikusnak találta mind a törvény elfogadásának módját, mind pedig az egyetem további működésével szemben támasztott feltételeket.⁴⁵ Az Európai Bizottság kötelezettszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, ami nem vezetett eredményre, így végül az Európai Unió Bíróságához utalták az ügyet, amely jelenleg is döntésre vár.⁴⁶

Álláspontom szerint ezeknek az erőfeszítéseknek együttesen komoly szerepe voltak abban, hogy az alkotmánybírák többsége nem volt hajlandó megállapítani a törvény alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróságnak mint intézménynek, illetve az egyes alkotmánybíráknak is – kisebb vagy nagyobb mértékben, de – számít a nemzetközi megítélés és a szakmai hitelesség. Én is úgy gondolom, hogy ebből sajnálatos módon már sokat feláldoztak a testület tagjai, de úgy látszik, hogy azért még valamennyire lehet hatni a bírák szakmai lelkiismeretére. Ez persze még nem győzelem, mindenesetre értékelendő.

Továbbá lássuk be, hogy bármekkora bátorítást is jelentsen az ellenzéki képviselők, a szakmai szervezetek és a társadalom egy részének támogatása, az ügy politikailag annyira kényes, hogy még további erősítésre van szüksége a testületnek. Ilyen szempontból nem volt rossz döntés felfüggeszteni az eljárást a luxemburgi bíróság ítéletének meghozataláig. Hiszen az EUB és a többiek véleménye között van egy elég lényeges különbség: a kötelező erő. Habár a luxemburgi bírák elmarasztó döntéséből nem következik egyértelműen a megtámadott jogszabályok alaptörvény-ellenessége, de az ítélet autoritása mögé bújva már az Alkotmánybíróságnak is nagyobb némi- leg a mozgásteret. Természetesen az EUB döntését is figyelmen kívül lehet hagyni, de annak azért nagyobb ára van (mármint ténylegesen pénzben kifejezhető negatív következményei is lehetnek Magyarországra nézve).

Mindezek fényében véleményem szerint tehát nem a döntés tartalma, hanem annak időzítése az, ami ko-

moly kritikát von maga után (mármint a narratív elemzés keretei között). Az Európai Bizottság ugyan- is már 2017. decemberében a bírósághoz utalta az ügyet, és jogi álláspontját is nyilvánosságra hozta. Éppen ezért erősen vitatható az Alkotmányíróság hónapokig tartó tétlensége.

RÖVID ZÁRSZÓ

Az ügy még folyamatban van, így a végleges értékelést is csak később lehet lefolytatni. Nem állítom, hogy az elemzésem helyes következtetésre jutott; azt sem merem állítani, hogy később én magam nem változtatom meg a véleményem.

De ez a cikk fő üzenete szempontjából mellékes. Ami viszont fontos, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott végzéseit nem lehet megérteni a formális indokolás szűken vett jogászi megközelítéssel történő analízisén keresztül. Ahhoz, hogy meglássuk ezeknek a végzéseknek a valódi jelentését, szükségképpen figyelembe kell vennünk az ügy körülményeit.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÍVATKOZOTT VÉGZÉSEIT NEM LEHET MEGÉRTENI A FORMÁLIS INDOKOLÁS SZŰKEN VETT JOGÁSZI MEGKÖZELÍTÉSSEL TÖRTÉNŐ ANALÍZISÉN KERESZTÜL. AHHOZ, HOGY MEGLÁSSUK IAZOKI VALÓDI JELENTÉSÉT, SZÜKSÉGESKÉPPEN FIGYELEMBE KELL VENNÜNK AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEIT

JEGYZETEK

1. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény. Valójában két párhuzamosan folyó ügyben függesztette fel a testület az eljárást, de terjedelmi korlátok miatt csupán az egyikre térek ki ebben a cikkben. A másik ügy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt érintette.
2. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés. Valójában az alkotmánybíróság több, azonos tartalmú végzést hozott; egyrészt azért, mert a felsőoktatási törvény módosítását nem csak utólagos normakontroll, hanem alkotmányjogi panasz eljárásban is megtámadták; másrészt azért, mert a civileket vegzáló törvény felülvizsgálatát is ugyanezzel az érveléssel függesztette fel a testület. Lásd még a 3198/2018. (VI. 21.) és a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéseket.
3. Ebben a cikkben következetesen az illiberális rendszer vagy rezsím kifejezéseket használom. Jelenleg számos különböző elnevezéssel illetik a magyarországihoz hasonló politikai rendszereket, amelyek az alkotmányos demokrácia és a nyílt autoriter rezsimek között lebegnek. (A vonatkozó szakirodalom átfogó elemzéséhez lásd Gábor Attila Tóth: *Constitutional Markers of Authoritarianism*, *Hague Journal of the Rule of Law*,

2018. szeptember 10. (online verzió). Jelen írás nem kíván állást foglalni a szóhasználat helyessége kérdésében, ezért használja az átfogó „illiberális” jelzőt (jelzett szóként nem téve hozzá, hogy „demokrácia” vagy „alkotmányosság”). Illiberális rendszer alatt átfogóan minden olyan rezsimit lehet érteni, amely a liberális demokráciával szemben határozható meg, annak meghatározó alapelveit tagadja.
4. MARK A. GRABER: Constitutional Politics in the Active Voice, in *Consequential Courts. Judicial Roles in Global Perspective*, eds. Diana KAPISZEWSKI – Gordon SILVERSTEIN – Robert A. KAGAN, Cambridge University Press, 2013, 363.
 5. GRABER (4. vj.) 364.
 6. Lásd például LUDÁNYI Zsófia: A macska fel van mászva a fára, *Helyes Blog*, 2016. szeptember 5., elérhető: <https://helyesiras.mta.hu/helyesiras/blog/show/a-macska-fel-van-maszva-a-fara>.
 7. JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?, *MTA Law Working Papers*, 2018/1, 2.
 8. JAKAB (7. vj.) 3.
 9. JAKAB (7. vj.) 5.
 10. JAKAB (7. vj.) 3, 6.
 11. SZENTE Zoltán: Jog és politika határán. Az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről, in *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. Gárdos Orosz Fruzsina – Sente Zoltán, Budapest, HVG-ORAC, 2015, 14.
 12. SZENTE (11. vj.) 18–19.
 13. SZENTE (11. vj.) 20.
 14. SZENTE (11. vj.) 23.
 15. Sente továbbá említést tesz arról, hogy vannak integratív elméletek is, amelyek ötvözni igyekeznek az előbb felsorolt irányzatokat. SZENTE (11. vj.).
 16. Lásd például Christine COUGHLIN et al.: *A Lawyer Writes. A Practical Guide to Legal Analysis*, Durham, Carolina Academic Press, 2008, 49–54; Charles R. CALLEROS: *Legal Method and Writing*, Little, Brown, 1994, Chapter 6, 89–112; Michael MAKDISI – John MAKDISI: *How to write a case brief for law school: Excerpt reproduced from Introduction to the Study of Law: Cases and Materials*, Third Edition, LexisNexis, 2009, <https://www.lexisnexis.com/en-us/lawschool/pre-law/how-to-brief-a-case.page>. Hazai példaként pedig lásd például a *Jogesetek Magyarázata* című folyóirat szerzőknek szóló útmutatóját Jakab András tollából: <https://jema.hu/index.php?o=9>.
 17. GRABER (4. vj.) 364.
 18. *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, eds. Tom GINSBURG – Tamir MOUSTAFA, Cambridge University Press, 2008; Diana KAPISZEWSKI – Gordon SILVERSTEIN – Robert A. KAGAN: *Consequential Courts. Judicial Roles in Global Perspective*, Cambridge University Press, 2013; Samuel ISSACHAROFF: *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge University Press, 2015.
 19. András SAJÓ – Renáta URTZ: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford University Press, 2017, 349.
 20. TÓTH (3. vj.).
 21. HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártok alkotmánybíráskodás első éve, *Fundamentum* 2014/1–2; SOMODY Bernadette: Új magyar alkotmánybíráskodás. Újszerű elvi tételek a határozatokban, *Fundamentum* 2014/1–2; SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között, *Politikatudományi Szemle*, XXIV/1.
 22. JAKAB (7. vj.) 13.
 23. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
 24. A döntés visszafogott kritikájához lásd KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái, *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1–2.
 25. DRINÓCZI Tímea: A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat. Mit (nem) tartalmaz, és ami következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/1, 19., https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_01_Drinoczi.pdf.
 26. Gábor HALMAI: Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Fundamental Law, *Review of Central and East European Law*, 2018/1.
 27. A köznyelv ezt „kvótanépszavazás”-nak nevezte el. A konkrét kérdés pedig így hangzott: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?”
 28. Az elbukott alaptörvény-módosításról és annak szélesebb európai kontextusáról lásd Renáta URTZ: *National Constitutional Identity in the European Constitutional Project: A Recipe for Exposing Cover Ups and Masquerades*, *VerfBlog*, 2016. november 11., <https://verfassungsblog.de/national-constitutional-identity-in-the-european-constitutional-project-a-recipe-for-exposing-cover-ups-and-masquerades/>.
 29. A szavazás időpontjában a Fidesz–KDNP koalíciónak már nem volt kétharmados többsége a parlamentben, és a Jobbikkal sem sikerült végül megegyeznie a kormánypártoknak, így végül két szavazaton elbukott az Alaptörvény-módosítás.
 30. A testület az alapvető jogok biztosának indítványára értelmezte az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését.

31. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
32. Marosi Ildikó és Schanda Balázs párhuzamos indokolást, Stumpf István, valamint Juhász Imre különvéleményt fűztek a döntéshez. Utóbbihoz csatlakozott Balsai István, Salamon László és Szívós Mária is.
33. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [39]. Utalva a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra.
34. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [41].
35. Uott.
36. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [27].
37. JAKAB (7. vj.) 13.
38. Ezeket a feltéteket konkrétan a megnevezett intézmény számára írták elő: megkövetelték egy államközi egyezmény megkötését Magyarország és az egyetem székhelye szerinti állam között, arra kötelezték az egyetemet, hogy a székhelye szerinti országban is folytasson oktatási tevékenységet, valamint előírták valamennyi képzés magyarországi akkreditációját is (akkor is, ha azokat a székhely szerinti államban már akkreditálták).
39. Lásd HALMAI (21. vj.), SOMODY (21. vj.), SZENTE (21. vj.). Ezen az állásponton van továbbá Jakab András is, lásd JAKAB (7. vj.) 13.
40. Az indítvány szövege elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/\\$FILE/II_1036_12_2017_hp_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/$FILE/II_1036_12_2017_hp_anonimiz%C3%A1lt.pdf).
41. Az MTA egyes részlegeinek véleménye a lex CEU-ről elérhető: http://mta.hu/mta_hirei/az-mta-elnoke-a-ceu-rol-107536.
42. Az ügyhöz kapcsolódó valamennyi csatolt dokumentum elérhető az ügy adatlapján: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AF27B40BA3B0B821C1258109003F9B19?OpenDocument>.
43. VADÁSZ Veronika: Autonómia a közjogtudományban – Beszámoló a MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett kerekasztalbeszélgetésről, *JTIBlog*, 2017. május 9., <https://jog.tk.mta.hu/blog/2017/05/autonomia-a-kozjogtudomanyban-beszamolo>.
44. *Közjogi Szemle*, 2017/2.
45. Venice Commission, CDL-AD(2017)022, Opinion 891/2017, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)022-e).
46. Lásd az Európai Bizottság sajtóközleményét: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_hu.htm.

HASZNÁLJUK-E A JOGAINKAT EGY JOGTALAN RENDSZERBEN?

A Fundamentum folyóirat Fórum rovatának vitája a demokraták egyik legnagyobb kihívását érinti: hogyan viszonyuljunk jogászként, értelmiségiként, kutatóként és polgárként a lopakodó diktatúra, az új magyar autoritarianizmus rendszeréhez? Használhatjuk-e a jogállamban megszokott reakcióinkat, nyelvünket, azt az általános eszközkészletet, amely az elemzéshez, megértéshez vagy az állampolgári eligazodáshoz szükséges? Kulturális eszközkészletről van szó, olyan elemekről, amelyek a közösen osztott tapasztalatokból, tanulásból származnak, és amelyeket változatos kombinációkban tudunk használni hétköznapi, szakmai, köz- és magánéletünk során.¹ Nem vagyunk bezárva egy örökölt kultúra vagy intézményi világ börtönébe: a magunkban hordozott mintákat és viselkedési rutinokat kreatív módon kombináljuk és adaptáljuk a változó környezethez. Amikor például bíróság elé cibálnak egy hajléktalan embert egy embertelen és alkotmányellenes jogszabály alapján, és a jogalkotás felett már nincs érdemi kontroll, mert a jogállam halott, a jogalkalmazó elővehet az írott jog mögül bizonyos szakmai eszközöket a humanizmus jegyében. Például dönthet úgy, hogy a lehető legszélesebbre nyitva értelmezési szabadságát, nem alkalmazza az elzárás szankcióját, elsősorban az emberi méltóságot tartva szem előtt. Az ügy körül tevékenykedő más szakemberek pedig saját eszközeikkel járulhatnak hozzá a szörnyeteg jog következményeinek enyhítéséhez. Sok választási lehetősége van a szereplőknek, még a rendőröknek is: például a humanus eljárás az antihumanus jogi parancssal szemben. A rendelkezésre álló kulturális eszközkészletek körét a hagyományok, a korábbi tapasztalatok, az általános társadalmi környezet és beszédmód, a képzés tartalma, a szervezeti kultúra határozza meg. De mindig egyéni választás, döntés eredménye a konkrét eszköz kiválasztása. Ezen a ponton van szerepe a közéleti, tudományos, szakmai reflexiónak. A jogi értelmezési keretből ki nem lépő, a szörnyeteg jog alkalmazá-

sán belül humanus megoldásokat kereső szakembert és laikust nemcsak a „nem vagy egyedül” érzésével látja el (ami egyébként nem elhanyagolható: sokak számára alapélmény a demokraták közösségének megnyilvánulásai iránti elemi szükséglet), hanem a helyes értelmezés dogmatikai kidolgozásához, indoklásához igazi szakmai segítséget is nyújthat. „[...]A] jogtudomány, amikor a jogra vonatkozó dogmatikai tudást gondozza, valójában a társadalmi gyakorlatokban való kompetens részvétel egyik aspektusára összpontosítja az erőfeszítéseit.” – írja Bódig Máttyás a jogtudomány szerepéről és hasznáról.²

A jogállam hiánya állapot, amire sokféle módon tudunk reagálni. Az egyik, a történelem során néha sikerrel alkalmazott módszer, hogy a jogrendszer létező csatornáit vesszük igénybe arra, hogy érdemben reagáljunk, ellenálljunk a jogállam hiányának következményeire. Ez volt többek között a liberális ellenzék stratégiája a bomló kommunizmus idején. Azért tehette meg, hogy ezt a stratégiát választja, mert az európai diktatúrák a jog rendjén alapultak: bármennyire hazugak voltak ebben a tekintetben is, formálisan fenntartották a jog intézményi világát. Egyelőre Magyarországon is létezik Alkotmánybíróság, még ha igazi alkotmánybíráskodás nem is létezhet az adott keretek között, a pusztuló jogállam romjain. Ez lehetővé teszi, hogy használjuk a formákat. E joghasználatnak persze a helyzethez mérten kell történnie, ez pedig tudatos stratégiaváltásokra kényszeríti a liberális alkotmányosság, vagyis a jogszolgáltatások iránt elkötelezetteket. Egyrészt folyamatosan tudatában kell lenniük annak, hogy díszlettel van dolguk; pusztá formával, redukált legitimitású intézménnyel, amelyet normalitásra kellene kényszeríteniük. Sokat azonban nem várhatnak ettől az intézménytől. Másrészt módosítaniuk kell az értelmezésen; úgy, ahogy azt Kazai Viktor jelzi [*ügyanebben a rovatban megjelent írásában – a szerk.*]: elő kell venniük azt a kulturális eszközkészletet, amelyet a diktatúrák idején munkáltak ki – a komplexebb narratív

látásmód, a sorok közötti olvasás eszközét. Mind-
eközben lehetőleg kerülni szeretnék a rendszer legiti-
málását azzal, hogy használatba veszik a Patyomkin-
intézményeket, hiszen a jogállam iránt elkötelezett
szakemberek a rendszer egészét romlottnak tekintik.
Vagyis, miközben beadványt írnak, maguk is több
értelmezési lehetőséget nyitnak saját szövegeiknek:
egyszerre használják és utasítják el az intézményeket.
Egy-egy beadvány olyan leleplező hatású reakciókra
kényszeríti a rezsim szerves elemeként működő Al-
kotmánybíróság testületét.

Részen más a helyzet a bíróságok használatával.
A perlés klasszikus stratégiai eszköz, a bírói kar egé-
sze nem a rezsim pusztá eszköze – mint azt tudjuk,
minden szörnyű, a diktatúra kívá-
nalmaiktól kiszolgáló ítélet ellenére
létezik határa a bírói szolgáshoz –, a bírói kar többszólamú. Ezért
ezen a területen, a számos kudarc
ellenére is értelme lehet érdemi,
jogalakító stratégiákat működ-
tetni. A perlés esetében a bíróság
használatát nem arról szól, hogy
lehetőséget adunk néhány jogász-
nak arra, hogy ártalmatlan külön-
véleményével megőrizzen valamit
szakmai hiteléből – amint az szí-
nes mellékkövetkezményként je-
lentkezik az Alkotmánybíróság
esetében. Hanem lehetőség teremődik arra, hogy
egyéni vagy kollektív eszközöket adjunk a jogaikért
fellépők kezébe. Ilyen arzenálbővítésre akkor is lehe-
tőség van, ha a jogosultság iránti igény történetesen
nem kap elismerést a bíróságon. Érvek, értelmezések
révén a jogosultság logikája, nyelvezete és dogmatika-
ja képes lehet a jog hétköznapi értelmezéseinek
alakítására is.

Sok múlik azon, hogy milyen állapotban van egy
társadalom jogtudata. A hétköznapi tapasztalatok, a
normatív érvek, a jogosultságok ott húzódnak a vi-
lághoz való viszonyaink mélyén, azoktól el nem vá-
laszthatóan. És a jogtudat mint ennek az általános
világképnek a része, sok ellentmondást eltűr. Nincs
lényeges különbség a jogi és nem jogi tapasztalatok
között a hétköznapi élet megélése és értelmezése so-
rán: a jogra vonatkozó valóságkonstrukciók változo-
s kulturális formák közé illeszkednek. Az érdekes
kérdés az, hogy a találkozások a jogrendszer egyes
elemeivel (normák, intézmények, szereplők), a meg-
élt tapasztalat hogyan kapcsolódik más valóságkon-
strukciókhoz. Természetes, hogy képesek vagyunk
különböző, akár egymásnak ellentmondó kulturális
formák, modellek, viszonyulások segítségével értel-
mezni a valóságot, az ellentmondások nem borítják

fel a világertelmezés koherenciáját. Ahogy gondol-
kodásunkban jól megfér egymás mellett a roman-
tikus, idealizált szerelem képzete és a párkapcsolati
valóság szerelemtapasztalata, a jog uralmához, az
igazságossághoz fűződő képzetek sem feltétlenül ren-
dülnek meg az ellentmondó tapasztalatok súlya alatt.
Képesek vagyunk az igazság jog absztrakciójával
együtt igazságtalan narrációkat is elfogadni. Egyet-
érthetünk egy tiltás minden indokával, miköz-
ben rendszeresen átlépünk a szabályon; utálhatjuk a
korrupciót, miközben folyamatosan gyakoroljuk. Ez
nemcsak azt jelenti, hogy az igazságtalan, kegyetlen,
korrupciós jogi valóság érintetlenül hagyhatja a jogra vo-
natkozó kulturális mintázatokat, hanem azt is, hogy

SOK MÚLIK AZON, HOGY MI-
LYEN ÁLLAPOTBAN VAN EGY
TÁRSADALOM JOGTUDATA.
A HÉTKÖZNAPI TAPASZTA-
LATOK, A NORMATÍV ÉRVEK,
A JOGOSULTSÁGOK OTT HÚ-
ZÓDNAK A VILÁGHOZ VA-
LÓ VISZONYAINK MÉLYÉN,
AZOKTÓL EL NEM VÁLASZT-
HATÓAN. ÉS A JOGTUDAT
MINT ENNEK AZ ÁLTALÁNOS
VILÁGKÉPNEK A RÉSE. SOK
ELLENTMONDÁST ELTÜR

a szabadságra és jogosultságokra
épülő jogállami rendszer elemei
nem képesek könnyedén beépülni
a generációk között áthagyomá-
nyozott történetekben élő jogi
képzetekbe. A nemrég befejezett
jogtudatkutatásunk egyik tanulsá-
ga éppen az volt, hogy mind a
rendszerváltás, mind pedig a de-
mokratikus környezet felszámoló-
dása egyaránt távol maradt a hét-
köznapi élet narrációitól.³ Tehát a
jogosultságokat tisztelő, méltá-
nyos, jó ítélet megszületésének
előállítására vagy annak segítése

nem legitimálja a fennálló gonoszt, mert a jogtudat
alapvető sajátossága az ellentmondó tartalmak befo-
gadása. Éppen ez az, ami minden változás feltétele:
a gonosz kollektív elutasításához vezető delegitimá-
ciós muníció (tapasztalat, hivatkozás, nyelvi eszkö-
zök, dogmatikai és elvi érvek) felhalmozódása.

Swidler szerint a kultúra annyiban erős, ameny-
nyiben a kulturális jelentések képesek a cselekvés bel-
ső és külső támogatására: az igazságosság vagy a kul-
turálisan közvetített jogfogalom hatékonyan mű-
ködhet a jophoz fordulásra vagy a jog elkerülésére
vonatkozó döntések meghozatalakor. Az intézmé-
nyek elvileg képesek koherenciát teremteni a nagyon
változatos képzetek között, csatornába terelni az el-
térő várakozásokat. A nagyon változatos jogi képze-
teket, sémákat és narrációkat összefűzheti az intéz-
ményi logika, a jogállami intézmények működésére
vonatkozó tapasztalat és tudás. Kutatásunk során
azonban azt tapasztaltuk, hogy a jogi intézményi vi-
lág gyengén látja el ezt a funkcióját, nincs határozott
szervező ereje. A joggal kapcsolatos narrációkban, az
élettörténetekbe ágyazott kulturális mintákban in-
koherens, változatos, illetve rugalmas képzeteket ta-
pasztaltunk. A jelentések, a normák és az értelmezé-
sek általában kontextushoz kötötten jelentek meg,

ami rugalmasságot, alkalmazkodóképességet jelez. A monolit világképek és értelmezések ritkák, időlegesek és törekenyek – a jogra vonatkozó monolit világképek pedig kifejezetten diszfunkcionálisak is lennének. A mindennapi élet cselekvői számára kedvezőbb, ha különböző helyzetekre, kihívásokra változatos kulturális eszközkészletekkel képesek válaszolni, ha képesek rugalmasan igazolni cselekvéseiket, és többféle jelentést kapcsolni azokhoz. Például a munkahelyen elszenvedett igazságtalanság vagy zaklatás az egyik élethelyzetben meneküléshez, egy másikban pedig ellenálláshoz, majd tűréshez vezethet attól függően, hogy a sérelemnek milyen személyes kontextusa van: ezek a cselekvési reakciók minden különbözőségük ellenére hordozzák azt a kulturális sémát, hogy a hivatalos eljárás lehetősége a választható lehetőségek körén kívül marad. A távolságtartás az intézményes kezelési utaktól nem jelenti tehát a cselekvési szabadság totális beszűkülését. Azt azonban igen, hogy az intézmények nem szervezik hatékonyan a cselekvési mintázatokat, nem adnak igazodási mintákat, nem képesek az együttműködés és az egyéni jogvédelem központjává válni.

Viszont a jogrendszer más szereplői – a jogtudomány, a jogi oktatás, a jogvédők, civilek – képesek alakítani a társadalom normatív eszközkészletét. Fel tudják mutatni a normálist, és ezzel alakítani tudják a valóságot, új stratégiákat tudnak ajánlani állampolgárnak és jogalkalmazónak egyaránt.

JEGYZETEK

1. A kulturális eszközkészlet gondolata Ann Swidlertől származik: Ann SWIDLER: Culture in Action: Symbols and Strategies, *American Sociological Review*, 1986/2, 273–286.
2. BÓDIG Mátyás: A jogtudomány módszertani karaktere és a dogmatikai tudomány eszméje, in *A jogtudomány helye, szerepe és haszna*, szerk. BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt, Budapest, Opten – MTA TKJTI, 2016, 108.
3. FLECK Zoltán – KISS Valéria – TÓTH Fruzsina – NEUMANN László – KENÉZ Anikó – BAJNOK Dávid: *A jogtudat narratív értelmezése*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

„MACSKABÖLCSŐ”, AVAGY A JOGÁLLAMISÁG LÁTSZATA

A Fórum rovat műfaji adottságaiból adódóan ebben az írásban elsődlegesen a szerkesztőtársam által felvetett problémához kívánok további észrevételeket tenni: Salát Orsolya „A jogásznezmet esete az autokráciával” című vitaindító fórumírásában egyebek mellett arra hívja fel a figyelmet, hogy bár a jogállam hazánkban megszűnt létezni, távolról nézve a jogállami és alkotmányossági keretek mégis hasonlóságot mutatnak a liberális demokratikus hagyományokkal. A „mintha-döntések” képesek felvillantani valamit az elmúlt jogállamiságból: ez a jogállamiság hívei számára reményt jelenthet, de a jogállami gondolkodás csapdjára is rávilágíthat. Jogosan merül fel tehát a kérdés: vajon miért teszünk úgy, mintha jogállamban élnénk? A jogállami narratíva, a jogállami gondolkodás egy autokratikus rezsiben¹ nagyon sok nehézséget és logikai buktatót rejt magában.² A legfőbb probléma, amellyel szembesülnünk kell, hogy a jogállami gondolkodás egy autokratikus politikai rezsiben komoly önellentmondást jelent.

Az alkotmányosság, a jogállamiság hívei – miként jelen írás szerzője is – könnyen esnek abba a hibába, hogy az autokratikus gondolkodással szemben a liberális demokrácia, a jogállamiság, az alkotmányosság³ mezsgyéjén belül fejtik ki észrevételeiket, holott ez a megközelítés a nyílt populizmus, a liberális demokrácia alapértékének elvetése miatt teljesen eszköztelennek látszik. A másik, szintén jelentős probléma az, hogy ha maradéktalanul elfogadjuk a „rendszer” játékszabályait, demokratikus gondolkodóként „megerősokoljuk” az alkotmányosság eszméjét, és jogállamon kívüli eszközökkel vesszük fel a harcot a jogállam érdekében, akkor vajon nem éppen ez eredményezi-e a jogállamiság utolsó tartalmi bástyájának lebontását? A fenti dilemma megoldása hosszas kifejtést, elemzést igényel, ebben az írásban – a Fórum rovat jellege miatt – nem tudok minden kérdésre kiható elemzésre vállalkozni. Ugyanakkor a probléma alapját, az Alaptörvény utáni helyzet bemutatását és az esetleges megoldási javaslatokat mindenképpen érdemes felvázolni, ezáltal megalapozni a jövőbeni polémia hátterét azon kér-

dést illetően, hogy kell-e, lehet-e egyáltalán jogállami keretek között gondolkodnunk?

Az alkotmányosság, a jogállamiság felfogása változásának – pontosabban a „jogállam végének”⁴ – kezdete a kormánykoalíciós többség alkotmányának, Magyarország Alaptörvényének elfogadásától számítható. A rendszerváltó Alkotmány sajnálatos módon könnyen módosítható volt, figyelemmel a kétharmados szabály meglétére, amelyen egyébként az Alaptörvény sem változtatott. Ettől függetlenül nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az alkotmány eljárási szabályai mögött – így az alkotmány módosításával és az új alkotmány megalkotásával kapcsolatos eljárási szabályok mögött is – tartalmi megfontolások húzódnak meg.⁵ A kétharmados többség tehát nem pusztán egy számarány, hanem annak a kifejezése, hogy az alkotmányozással (pontosabban az alkotmány módosításával) kapcsolatos végső döntéshez a lehető legszélesebb körű parlamenti támogatás szükséges. A választójogi rendszer aránytalansága miatt viszont annak a lehetősége is kizárt a gyakorlatban, hogy a kétharmad széles társadalmi támogatottságot tükrözzön. Vagyis önmagában az eljárási szabályok alkalmazása még

nem teszi az adott alkotmányt legálissá.⁶ Ami az Alaptörvény legitimitását illeti, egyetértek Tóth Gábor Attilával, aki szerint *de facto* hobbesi értelemben legitim,⁷ ugyanakkor szociológiai és normatív értelemben is erősen megkérdőjelezhető a legitimitása.⁸

Az Alaptörvény legitimitásával összefüggő, valóban fontos

aggály mellett utalni kell arra is, hogy a dokumentum keletkezésének körülményeit tekintve „válságalkotmány” benyomását kelti,⁹ ráadásul a forradalmi jellegre utalás is megjelent a kormányzati kommunikációban („fülkeforradalom”). A „válságretorika” egyébként azóta is tematizálja a rendszer működését (terrorveszély, tömeges bevándorlás stb.). Azt, hogy miért volt szükség új alkotmányra, számos szerző¹⁰ – sőt, az Alaptörvényhez fűzött indokolás is – megfogalmazta már. Az új alkotmány megalkotását lehetővé tevő, jogilag is releváns szempontok mellett

AZ ALKOTMÁNYOSSÁG, A JOGÁLLAMISÁG HÍVEI [...] KÖNYNYEN ESNEK ABBA A HIBÁBA, HOGY AZ AUTOKRATIKUS GONDOLKODÁSSAL SZEMBEN A LIBERÁLIS DEMOKRÁCIA, A JOGÁLLAMISÁG, AZ ALKOTMÁNYOSSÁG MEZSGYÉJÉN BELÜL FEJTIK KI ÉSZREVÉTELEIKET

azonban érdemes utalni Trócsányi László érveire, aki az Alaptörvény létrehozása melletti számos érvet két nagy csoportba sorolta: politikai és jogi indokokra. Álláspontja szerint a politikai indokok voltak erősebbek; ezek közül kiemelkedett az, hogy 2006-tól politikai, morális és gazdasági válság alakult ki, amelynek rendezése mint cél a kétharmados parlamenti többség számára lehetőséget teremtett az új alkotmány elfogadása.¹¹ Bár erősen vitatható, hogy az említett érvek valóban alapul szolgálnának egy új alkotmány megalkotására, ugyanakkor látható, hogy a válság érvként jelent meg a szakirodalomban: az alkotmányozást legitimáló tényezőként. Ráadásul az Alkotmánybíróság gyakorlatában is felmerült ez a koncepció; igaz, nem többségi álláspontként, hanem a későbbi elnök különvéleményeként. Lenkovic Barnabás a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében úgy fogalmazott, hogy a rendszerváltás két évtizedes folyamatában „*az ország súlyos, kiterjedt és mély (politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális stb.) válságba sodródott. Ezt a válságot részben a magyar jogállamon belüli, részben külső (európai uniós és globális) körülmények idézték elő.*” A különvélemény ezt követően rámutat arra, hogy az Alaptörvény keletkezésének is ezek a válságtényezők voltak az alapjai, ráadásul a későbbi alkotmánybíró-sági gyakorlat változásait is előrevetíti, amikor azt írja, hogy „[...] ilyen körülmények között zajlott a magyar alkotmányozás 2010-ben és született meg Magyarország új Alaptörvénye 2011-ben. Ugyanezen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk.”¹² A gazdasági, politikai válságra hivatkozás tehát egyúttal a (fülke)forradalminak nevezett alkotmányozás egyik legitimáló tényezőjeként, egyben pedig a rendszer egyfajta működési elveként, katalizátoraként jelent meg. A későbbiekben még visszatérek arra, hogy a magát Nemzeti Együttműködés Rendszerének aposztrofáló, nem jogállami rezsim nagyon fontos működési alapelve a „válságkommunikáció” napirenden tartása, ami ekként számos jogállamon túli intézkedés, egyúttal pedig az új rendszer legitimációs alapjává vált.

Az Alaptörvény erősen vitatott legitimitása mellett fontos kérdés az is, hogy vajon volt-e alkotmányozási kényszer, és ha igen, akkor az a gyanú igazolódik-e be, miszerint az új alkotmány küldetése sokkal inkább a napi politikai célok szolgálata, mintsem az alkotmányosság, a jogállami keretek biztosítása. Elismerve, hogy az új alkotmány megalkotásá-

nak voltak egyéb legitimáló tényezői is,¹³ érdemes kiemelni Sajó András kiindulópontját, aki szerint az alkotmányozás alapja a félelem.¹⁴ Így például a rendszerváltó magyar alkotmány vagy a bonni alaptörvény is félelmen alapult (előbbit a kommunista diktatúra visszatérésétől való félelem, utóbbit pedig a weimari alkotmányon alapuló köztársaság bukásának emléke hatotta át), vagyis az új alkotmány megszületésének egyik fontos motívumának a félelemnek kellett lennie; okulva a korábbi tapasztalatokból, ezáltal is védelmezve az alkotmányosságot és a jogállamiságot. Sajó szerint a 90-es években az új alkotmány koncepcióját három sajátos félelem hathatta át: egyrészt a végrehajtó hatalom túlterhelődésétől, a jóléti kiadások megnövekedésétől való félelem; másrészt a

populizmus térnyerésétől – ami egy nemzetet egyesítő diktátort állíthat elő, és lebonthatja a demokráciát – való félelem; harmadrészt pedig az a megalapozott félelem, hogy a meglévő állami intézmények vezetői saját érdekeik „bebetonozására” használják fel az alkotmányozást.¹⁵ Az ilyen félelmeknek pozitívan kell hatniuk az alkotmányozás folyamatára: hiába vagyunk tisztában a félelmekkel, az alkotmány szövegezése mindvégig ezeknek a félelmeknek a függvényében alakul; pontosabban: ezek megakadályozása határozza meg.¹⁶ Miként arra a későbbiekben kitérek majd: paradox módon az új alkotmány ahelyett, hogy korrigálta volna a rendszerváltó alkotmány hiányosságát – vagyis azt, hogy nem adott a rendszerváltást megelőző valamennyi félelemre hathatós választ –, sokkal inkább új félelmeket alapozott meg.

Témám szempontjából az alkotmányosság fogalmával összefüggésben érdemes utalni a jogállamiság, a joguralom fogalmaira is. Az alkotmányos állam immanens eleme ugyanis a jog meghatározó szerepe abban a tekintetben, hogy szabályozás útján biztosítja az állami önkénynek, valamint annak a megakadályozását, hogy a jog uralma helyébe az emberek uralma lépjen. A jog uralma vagy a jogállamiság tehát az állami önkény korlátozását valósítja meg, de a jog uralmának merev érvényesülése nem eredményezheti a méltányossági, igazságossági szempontok vagy éppen az emberi tényező figyelmen kívül hagyását. Röviden tehát: az alkotmányosság érvényesülése legalább csökkentheti a joguralom merevségét.¹⁷ A jogállamiság (joguralom) semmi esetre sem öncélú tehát, feltételezi az alkotmányosság olyan metajurisztikai aspektusait is, amelyek hiányában a jog uralma merev szabályok összességét jelentené csupán. A formális többség megléte sem jelenthet

A JOGÁLLAMISÁG (JOGURALOM) SEMMI ESETRE SEM ÖNCÉLÚ [...], FELTÉTELEZI AZ ALKOTMÁNYOSSÁG OLYAN METAJURISZTIKAI ASPEKTUSAIT IS, AMELYEK HIÁNYÁBAN A JOG URALMA MEREV SZABÁLYOK ÖSSZESEGÉT JELENTENÉ

teljes döntési szabadságot arra, hogy a kormányzat a saját hatalmi céljaira, eszközként használja a jogot és a jogalkotást. Ez a helyzet a jogbiztonság hiányára utal; ilyenkor jogállamiságról (joguralomról) sem beszélhetünk.¹⁸

Ha a fenti gondolatmenetet immáron az Alaptörvénnyel létrehozott rendszerre alkalmazzuk, arra juthatunk, hogy az valóban félelmeken alapult – a Sajtó által felvetett aggályok 2010-ben is fennálltak –, ugyanakkor a félelmek nem az alkotmányosság és a jogállamiság erőteljesebb térnyerését eredményezték: ezek a félelmek sokkal inkább a rendszer egészének működését hatják át, jogállami, alkotmányossági deficitet eredményezve. Bár az Alaptörvény és az ezen alapuló rendszer igyekszik megfelelni a jogállamiság formális követelményeinek (például működnek bíróságok, az Alaptörvény szövege elismeri a bíróságok függetlenségét, és garantálja az egyéni jogokat; biztosítottak a jogalkotás eljárási keretei stb.), szubsztantív értelemben azonban nem tekinthető jogállaminak. Az Alaptörvény tehát legitimációs eszközzé vált, amelynek funkciója a mindenkori politikai célok maradéktalan kiszolgálása.¹⁹ Továbbá, a „gránitszilárdságának” kikiáltott Alaptörvény módosításai szinte minden esetben nélkülözték az alkotmányosság szempontjait, tartalmilag pedig az alkotmányosság már elért szintjének degradálását eredményezték.²⁰ Az alkotmányosság helyzetét rendkívül hatásosan foglalta össze Kiss László alkotmánybíró egyik különvéleményében. Meglátása szerint „bármely alkotmányosnak ítélt cél elérése érdekében csak alkotmányos, az alaptörvénnyel konform eszközök és megoldások vehetők igénybe [...] a kellő alkotmányos indokok alapján megalkotott törvényeknek és egyéb jogszabályoknak minden tekintetben meg kell felelniük az alkotmányosság kritériumainak [...] a cél (todo modo) nem szentesítheti az alkalmazott eszközöket [...] ennek a felfogásnak a többségivé válása a magyar alkotmányosság és alkotmánybíráskodás végét jelentené, mivel kibékíthetetlen ellentétben állna a modern alkotmányosság és alkotmány-fogalom alapvető, minimális előfeltételével, az emberi jogok védelmének és a hatalommegosztásnak a biztosításával.”²¹ Az Alkotmánybíróóság ráadásul egy jó ideje hatékonyan látja el lakájszerepét: az egzisztenciális érdekek felülírták a jogállamiság, az alkotmányosság kritériumait.²²

Mára az alkotmánymódosítások a jogállami erózió eszközeivé váltak, vagyis a jogállamiság formális betartása (például a kétharmados többség megléte)

az alkotmányosság, a jogállamiság leépülését eredményezte tartalmilag.²³ A kormányzat a valóságban a jogállami narratívát pusztán eszköznek tekinti, bár a kommunikációja során ezt tagadja. Ha a szubsztantív értelemben véve nem jogállami intézkedések, jogi aktusok kapcsán erre a tényre felhívna a figyelmet, akkor elismerné, hogy nem jogállamban gondolkodik, ezáltal az egyébként is egyre növekvő külső nyomást (Velencei Bizottság, Európai Unió stb.) még inkább fokozná maga ellen. Nem mellesleg pedig a jogállamiság látszata – vagyis a jogállamiság formális követelményeinek való megfelelés – jelentős védettséget is ad, ugyanis a társadalom többsége számára a nem demokratikus modell egyértelmű felvállalása jelentős hitelvesztéssel járna, vagyis politikailag mindenképpen kifizetődő a jogállami narratíva fenntartása.

Tartalmában azonban nem lehet jogállami, és nem érvényesülhet az alkotmányosság akkor, amikor a többség által megválasztott kormánykoalíció (jog)rendje – amely a saját ízlése szerint szabott Alaptörvényen alapuló – nyíltan elveti a társadalmi kisebbség számára fontos értékeket (társadalmi csoportok megbélyegzése, jogvédő szervezetek ellehetetlenítése, a hajléktalanság kriminalizálása stb. által). A (jog)rendből mára tartalmában csak a rend érvényesül, és ez utóbbi határozza meg a jogot is; pontosabban: a jog eszközzé válik a kétharmados többség rendpártiságában. Jogállam helyett tehát speciális rendőrállam épült ki, amelyben a „rend” fenntartása elsődlegessé vált, és fenntartóinak magatartását nem jogállami jogszabályok határozzák meg, hanem egy meghatározott csoportnak az érdekei, illetve saját elvei. Nem mellesleg azt is ez a szűk csoport dönti el, hogy mit is nevezünk jognak.²⁴

Az így létrejött „látszatjogállam” – miként erre a korábbiakban már utaltam – tehát sokkal inkább „kommunikációs” eszköz, politikai cél, semmint az állam működését korlátozó fogalom. A kérdés ezt követően az, hogy vajon miért működik mégis a jogállami narratíva, miért hiszi el a társadalom, hogy az egyébként nem jogállami intézkedések valóban jogállami keretek között zajlanak. A formális kritériumoknak való megfelelés (például a jogalkotási felhatalmazás megléte, a jogalkotási eljárás szabályainak betartása) és az ennek alapján megszülető (jog)szabályok látszólag a jogállamiság megvalósulását mutatják. Pusztán ez a látszat elegendő ahhoz, hogy – egy elenyésző kisebbség kivételével – a társadalom

többsége elfogadja és kövesse ezeket a szabályokat. A rendszer ráadásul úgy működik, hogy ha szükséges, akkor a (jog)rendet – akár alkotmánymódosítással is – látszólagosan „jogállamivá” tesszük. De ennek az elfogadása minden esetben önbecsapás, és minél szélesebb társadalmi csoportokat érintenek a korlátozások, annál erősebb legitimációs cél szükséges ahhoz, hogy a többség maradéktalanul elfogadja az alkotmányos jogállam korlátozását.

A bevezetésben már utaltam arra, hogy a Nemzeti Együttműködés Rendszere váltságrendszerként is aposztrofálta magát; azáltal, hogy az Alaptörvény létrehozásának egyik fontos indoka volt a politikai és gazdasági válság. A weimari köztársaság a legsúlyosabb példája annak, hogy a különleges helyzetre való hivatkozással hogyan is építhető le a jogállam, látszólagosan a jogállami keretek megtartásával.²⁵ Bár jelenleg nem állítható, hogy minden aspektusában ugyanazt a folyamatot láthatjuk, az egyik elemét tekintve mégis jelentős a hasonlóság. Magyarország Alaptörvényének létrejötte óta a jogállamiság számára a legsúlyosabb korlátozásokkal járó intézkedések alapja mindig valamilyen vélt vagy valós válságra való hivatkozás volt.²⁶ A „kivételességet” így tényleges fenyegetettség nélkül,²⁷ illetve az embereket érintő valós támadás hiányában²⁸ sikerült fenntartani, ami önmagában is jogállami deficitet jelez. Azt is mondhatjuk tehát, hogy a „látszatjogállam” védelme során a tényleges jogállam akként szűnik meg, hogy a kivételesség és a normalitás között elmosódik a határvonal – amely egyébként sem minden esetben egyértelmű. A kivételesség pedig úgy válik állandóvá, hogy az azt megalapozó különleges helyzetek valójában nem is állnak fenn. A biztonságot előtérbe helyező kivételességgel áll szemben tehát a jogállamiság és az alkotmányosság; a kivételességet nyíltan nem ismeri el a kormányzat,²⁹ ugyanakkor a „látszat-jogállamiság” mögé bújva ténylegesen rendkívüli eszközöket alkalmaz. Abban az esetben válhat alkotmányosan is igazolhatóvá a jogállami keretek átlépése, ha az a valós fenyegetettséggel szembeni védekezés hatékony eszköze az alkotmányos jogállam megóvása érdekében.³⁰ Esetünkben viszont a jogállami keretek túllépése tényleges veszély hiányában (igaz, arra való hivatkozással) történik.

Az eddigieket összegezve az állapítható meg, hogy hazánkban szubsztantív értelemben nem beszélhetünk jogállamiságról: a jogállamiság formális keretei-

nek fenntartása – ekként a „látszat-jogállamiság” – politikai célokat szolgál, egyebekben pedig a folyamatos válságkommunikáció legitimálja a jogállamiság leépítését. Az egyik legfontosabb dilemma tehát az, hogy valóban érdemes-e fenntartani ezt a „látszat-jogállamiságot” azáltal, hogy továbbra is elismerjük: formálisan vannak még jogállami jellegű elemei a rendszernek. Ha ezt a nézőpontot elfogadjuk, akkor egyúttal azt is el kell fogadnunk, hogy a nem létező kivételességre hivatkozás legitím cél az alkotmányosság, a jogállamiság korlátozására. Észre kell azonban venni, hogy nem létező legitím cél nem lehet alapja ezeknek a folyamatoknak, vagyis ha a rendszer egyik legfőbb hivatkozási alapját kritikával fogadjuk, akkor a „látszatjogállami” narratíva jogállamiként történő elfogadása sem lehetséges. Ez alól sajnálatos módon az sem jelenthet kivételt, hogy ha azt gondoljuk: a jogállamiságot úgy lehet átmenteni, ha részt veszünk ebben a diskurzusban.

A jogállamnak vége, de ez nem jelenti azt, hogy az alkotmányosság revíziójára nincs lehetőség. Az Alaptörvény előtti alkotmányos állapot helyreállítása ugyanakkor csak akkor működhet, ha kizárólag a jogállamiság és az alkotmányosság – nem pedig a „látszat-jogállamiság” és „látszatalkotmányosság” – keretein belül halad a jogállami gondolkodás. Vagyis a jogállami gondolkodás fenntartása és a jogállami érvek további hangoztatása nem jelenti azt, hogy egyetérténen a jelenlegi „látszatjogállami” gondolkodással. Már csak azért sem, mert a már elért alkotmányossági szint degradálása jogállami dimenzióban nem lehetséges, vagyis az emberi jogok elért védelmének szintje, a hatalommegosztás abbéli felfogása, hogy nincs korlátlan hatalom, vagy éppen a *ius resistendi* joga olyan értékek, amelyek – az Alaptörvény preambulumból is levezethetően – a történeti alkotmány részévé, az alkotmányosság mércéjévé váltak. A „látszat-jogállamiság” alapja a „látszatválsághelyzet”, de erre jogállami érveléssel szükséges felhívunk a figyelmet. A „látszat-jogállamiság” ugyanis olyan, mint a „macskabölcső” nevű játék: az ujjakra tekert huzalokból áll. Joggal vethető fel az, ami Kurt Vonnegut amerikai író *Macskabölcső* című regényében merült fel kérdésként: „Hol itt a macska? Hol itt a bölcső?” A „látszatjogállam” jogállamként történő elismerése és a tudományos diskurzusban ekként szerepeltetése olyan lenne, mintha az ujjakra tekert fonalak között keresnénk a bölcsőt és benne a macskát: önbecsapás.

JEGYZETEK

1. Az autokratikus rezsimek meghatározása meglehetősen sokoldalú, összetett jellemzők mentén történhet. Általában azokat a berendezkedéseket értem ezalatt, melyeket az önkényes kormányzati túlhatalom, a politikai pluralizmus korlátozottsága, az elégtelen demokratikus intézményrendszer, az alapvető jogok tagadása – vagy érvényesíthetőségük korlátozottsága –, a demokratikus fékek és ellensúlyok működésének hiánya vagy nem megfelelő működése, valamint a civil szervezetek elnyomása jellemez. A további szempontokról lásd részletesen: Gábor Attila TÓTH: Authoritarianism, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. Rainer GROTE – Frauke LACHENMANN – Rüdiger WOLFRUM, Max Planck Foundation, <http://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e205>; valamint TÓTH Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus, *Fundamentum*, 2016/2–4, 5–18.
2. Igaz ez akkor is, ha történetesen elfogadjuk azt a tézist, miszerint a nem jogállami rendszerben a „látszat-jogállamiság” fenntartása, a formális alkotmányjog megőrzése – a tartalmi legalitás hiányában is – fontos szempont annak érdekében, hogy fennmaradjon az esélye egy jövőbeni alkotmányos kultúra kialakulásának, a valódi alkotmányos jogállami visszarendeződésnek. Lásd erről jelen szám Fórum rovatában Halmai Gábor írását a jogállami gondolkodás csapdájáról.
3. Az alkotmány mint politikai-jogi konstrukció különönböztethető az alkotmányosságtól. Utóbbi ugyanis egy sor alapvetel, valamint olyan egymással összefüggő fogalmakat és megoldásokat takar, amelyek elsődleges célja, hogy korlátozzák a kormányzati hatalmat az önkényuralom megakadályozhatóságának érdekében. Optimális esetben az alkotmányosság teljes mértékben érvényesül az alkotmányban; lásd: András SAJÓ – Renáta URTZ: *The Constitution of Freedom – An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 13.
4. Ennek az álláspontnak talán az első, nagyobb nyilvánosságot elérő megfogalmazása: HALMAI Gábor: Búcsú a jogállamtól, *Élet és Irodalom*, 2010. július 23.
5. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009, 164–185.
6. Tóth Gábor Attila a procedurális legalitás körébe sorolja ezeket a formális követelményeket, mint amilyen az alkotmány elfogadásához kapcsolódó kétharmados többség, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy ez az arány arra is utal, hogy egy új alkotmány megalkotásához – avagy a hatályos módosításához – a „normális” kormányzati többségnél szélesebb kör felhatalmazása szükséges; lásd: TÓTH Gábor Attila: *A jogok*
7. Vagyis a közhatalom a jogi parancsok és a szankciók útján képes fenntartani a rendet, a közrendet, egyúttal pedig biztosítja az „alattvalók” engedelmességét; lásd: TÓTH (6. vj.) 52–55.
8. Vö. ezzel kapcsolatban: TÓTH Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb – Alkotmányjogi karcolatok*, Élet és Irodalom, Budapest, 2011, 239–240.
9. Az Alaptörvény keletkezése és a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat is egy gazdasági krízis keretében vizsgálható (a 2008-as világgazdasági válság és annak hatásai).
10. Ezek közül kiemelhető Jakab András összefoglalása, amely szerint valóban szükségessé válhatott egy új alkotmány megalkotása. Ilyen érv volt például az, hogy az Alkotmány már régen hatályban volt, és számos módosítása miatt a tényleges szöveg sem volt mindenütt egyértelmű; hogy a preambuluma is az átmenetiségre utalt; hogy zavaró volt az 1949-es évszám; hogy egy új alkotmány a rendszerváltás szimbolikus lezárását jelentené; hogy szocialista maradványok voltak az Alkotmány szövegében – illetve, új alkotmányt indokolhatott volna egy új államszervezeti modell; de a szimbolikus újrakezdés jelentősége is felmerült. Erről részletesen lásd: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 15–18.
11. TRÓCSÁNYI László: Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény vitatott rendelkezései, *Kommentár*, 2011/4, http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyek_letrejte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei
12. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 432–433.
13. Korábban már utaltam ezekre, ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy a rendszerváltást lezáró, nem „posztszuverén” alkotmány megalkotása is legitim célként jelenhetett meg. A posztszuverén alkotmányozási modellről mint a dichotóm (reform kontra forradalom) alkotmányozásról lásd: ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – Merre tovább?, *Fundamentum*, 2009/3, 5–30.
14. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 17–20.
15. SAJÓ (14. vj.) 21–22.
16. SAJÓ (14. vj.) 25.
17. SAJÓ (14. vj.) 259–261.
18. Vö. többek között: SAJÓ–URTZ (3. vj.) 308–310.
19. Ennek a paradox helyzetnek (ti. látszatalkotmányosság) az alkotmányjog oktatásával kapcsolatos nehézségeit hatásosan mutatja be többek között: CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmányjog oktatása az Alaptörvény után

- Indoktrinációmentesen?!, *Fundamentum*, 2013/1, 33–36.
20. Jelen írás keretein messzemenően túlmutatna valamennyi – az Alaptörvény elfogadását követő vagy azzal összefüggő – olyan módosítás vagy „átmeneti rendelkezés” említése, ami a jogállamiság, az alkotmányosság eszméjéből vett el. Erdemes ugyanakkor utalni arra, hogy a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” elnevezésű dokumentum – amelynek létrehozására az Alaptörvény megalkotásával összefüggésben, azzal azonos felhatalmazás alapján került sor, de ennek ellenére önállóan szabályozott – már az elfogadását és a jogforrási hierarchiában betöltött helyét tekintve is jelentős visszasságot eredményezett. Az Alaptörvény negyedik módosításával pedig a hazai alkotmányosság eljutott arra a pontra, ahonnan a jogállamhoz való visszatérés immáron csak jelentős nehézségekkel lehetséges, ha egyáltalán. A negyedik Alaptörvény-módosítással beállt helyzetről lásd részletesen: HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon, *Fundamentum*, 2013/1. Mások – így Juhász Gábor szerint – a negyedik módosítás a kormányzat üzenete, miszerint a legcsekélyebb korlátozást sem hajlandó elviselni, ami lényegében a jogi eszközök megteremtésével zajló önkényes hatalomgyakorlást jelenti; lásd: JUHÁSZ Gábor: A hajléktalanok mint alkotmányos tényezők, *Fundamentum*, 2014/3, 51.
 21. Erről lásd részletesen Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 34/2014. (XI. 14.) AB határozathoz. ABH 2014, 1597–1598.
 22. A jelen lapszám Fórum rovatának egyik fontos kiindulópontja az a szerkesztőségen belüli vita, amely egybek mellett azt veti fel, hogy vajon morális értelemben elvethető-e az az alkotmánybírói hitvallás, amely a politikailag szenzitív kérdésekben nem fogalmaz meg határozott álláspontot, avagy – legújabb megoldásként – az eljárás elodázását követően annak felfüggesztéséről dönt; lásd 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés. A magam részéről mind morális, mind pedig jogi értelemben elvetendőnek, egyúttal az identitás feladásának tartom ezt az alkotmánybírói attitűdöt, ugyanakkor komoly érvek szólhatnak amellet, hogy az önkorlátozó alkotmánybíráskodás is jobb, mint az alkotmánybíráskodás hiánya.
 23. Az alkotmánymódosítás mint az alkotmányosság lépitésének eszköze nem hazai sajátosság. Hasonló folyamatokat lehetett észrevenni a közelmúltban Egyiptomban és Venezuelában is. Erről lásd részletesen: David LANDAU: Abusive Constitutionalism, *University of California Davis Law Review*, 189–260.
 24. A rendőrállam sajátos jellegét esetünkben az adja, hogy hazánkban nem beszélhetünk arról, hogy az állam szervei a társadalmi élet minden területét irányítanák – igaz, ilyen jellegű tendenciák is megfigyelhetők. A rendőrállam és jogállam ellentétéről lásd részletesen: TAKÁCS Péter: Előszó, in *Joguralom és jogállam – Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Budapest, 1995, 13.
 25. Igaz ugyanakkor, hogy a weimari példa ebből a szempontból közelebb áll a militáns demokráciához, amelyben a tényleges fenyegetettséggel szemben alkalmaznak antidemokratikus eszközöket a jogállam fennmaradása érdekében. Lásd: SAJÓ–UITZ (3. vj.) 433–440.
 26. A válságra hivatkozás mint a jogállamiság, a jogbiztonság sérelmét megvalósító legitímációs tényező először a gazdasági krízissel összefüggésben jelent meg. Még az Alaptörvény elfogadását megelőzően szolgált hivatkozási alapként a gazdasági válság az Alkotmány módosítására, az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentését célozva (lásd az Alkotmány 32/A. §-át módosító, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt). Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésében foglalt kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetés elvét ráadásul rövid idő alatt az Alkotmánybíróság is hivatkozási alappá tette a válság kezelése során megmutakozó, a jogállamiságot kikezdő jogalkotás igazolására: a „*gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített állambházartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.*” [23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 929.] Erről a folyamatról, valamint az Alkotmánybíróság további alkotmányértelmezéséről másutt már részletesen kifejtettem az álláspontomat, így itt most csak utalnék erre: MÉSZÁROS Gábor: „Alkotmány, válságban” – a különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig, *JURA*, 2017/2, 118–133. Lásd még: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban, *Alkotmánybírói Szemle*, 2014/2. 104–112. A 2015-ös „menekültválságot” követően a gazdasági, pénzügyi válságra hivatkozás helyett egyre inkább a tömeges bevándorlás és a terrorizmus szolgált a jogállamot leépítő intézkedések alapjául. A folyamat sarkalatos eleme volt, hogy – a félelmet felhasználva – alkotmányossági szempontból nyilvánvalóan aggályos jogszabályokat alkottak, illetve módosították az Alaptörvényt. Mindezen fejlemények közül kiemelendő a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi aggályaimat korábban a lap hasábjain már kifejtettem: MÉSZÁROS Gábor: Egy „menekültcsomag” veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válság-

- helyzet?, *Fundamentum*, 2015/2–3, 107–119.), valamint a terrorveszélyhelyzet alaptörvényi szabályozása.
27. Így például a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet folyamatos fenntartását sem a hazánkat érő migrációs nyomás indokolja, hanem az a cél, hogy a félelmet fenntartsa a kormányzat, és kihasználja az ebből eredő politikai előnyöket.
 28. A terrorveszélyhelyzet alaptörvényi szabályozása jogilag nem volt indokolt, a szükségállapot különleges jogrendi szabályaival egy esetlegesen bekövetkező terroristamadás utóhatásai egyébként is kezelhetők; feltéve, ha arra egyáltalán szükség lenne. Erről részletesen: MÉSZÁROS (26. vj.) 127–131.
 29. Szemben a weimari köztársaság bukásával, hazánkban az alaptörvényi különleges jogrend bevezetésére a hatalom megszerzése és állandósulása érdekében nem került ugyanis sor.
 30. Erről részletesen lásd Karl LÖWENSTEIN: Militant Democracy and Fundamental Rights, *American Political Science Review*, Vol. 31, 1937, 417–432.

KÉT ROSSZ KÖZÜL VÁLASZTANI – A LENGYEL OMBUDSMAN DILEMMÁJA*

Semmi nem mutatja jobban a lengyel jogállamiság válságát, mint az alkotmánybíróság működése. Az elmúlt több mint harminc évben a demokratikus berendezkedés öre, valamint a törvényhozó és végrehajtó hatalom korlátainak védelmezője volt. Sok vitatható döntése ellenére általánosságban vezető szerepet játszott az emberi jogok és a jogállamiság bírósági védelmében. Ez magyarázza, hogy miért vált első számú ellenségévé a kormányzó Jog és Igazságosság (PiS) pártnak, amely képtelen elviselni az alkotmányellenes törvényeket megsemmisítő, kívülről nem befolyásolható testület létezését.¹

2017-ben megpróbáltam bemutatni² annak hátterét és lehetséges következményeit, ha elfogadjuk, hogy alkotmánysértő módon kinevezett, úgynevezett ellenbírók hozzanak döntéseket. A PiS még a Velencei Bizottság véleményei, az Európai Bizottság ajánlásai és indokolással ellátott javaslata (COM(2018) 735) ellenére sem hajlandó semmit tenni az alkotmánybíróság helyzetének rendezésére. Nemcsak lehetővé tette, hogy 2016 decemberétől kezdve alkotmányellenesen megválasztott bírók vegyenek részt a döntéshozatalban, de abban sem akadályozza a kormánypártot semmi, hogy a két, időközben elhunyt bíró helyére újabb ellenbírókat válasszon. A korábbi választást nem legitimálhatja, ha új embereket választanak az eleve alkotmányellenesen megválasztott bírók helyére. Nem feledhetjük el az eredeti bűnt.

Az ombudsman azon joga, hogy beadványt intézzen az alkotmánybírósághoz, a legalapvetőbb eszköz a rendszerszintű problémák orvoslására. Lehetősége

AZ OMBUDSMAN AZON JOGA, HOGY BEADVÁNYT INTÉZZEN AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ, A LEGALAPVETŐBB ESZKÖZ A RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁK ORVOSLÁSÁRA. LEHETŐSÉGE VAN ARRRA, HOGY A TÖRVÉNYEK ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM AKTUSAI ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATÁT KÉRJE ATTÓL A TESTÜLETTŐL, AMELY – ELVILEG – FÜGGETLENÜL VÉGZI EL AZ ELLENŐRZÉST

van arra, hogy a törvények és a végrehajtó hatalom aktusai alkotmányossági vizsgálatát kérje attól a testülettől, amely – elvileg – függetlenül végzi el az ellenőrzést.

A lengyel ombudsman minden évben több absztrakt normakontrollra irányuló beadványt intézett az alkotmánybírósághoz. 2014-ben 19-et, 2015-ben 21-et, 2016-ban pedig 24-et. Ezen felül voltak olyan esetek, amikor mások által benyújtott alkotmányjogi panaszok vagy kérelmek alapján indult eljárásokban vett részt. 2016 decemberétől kezdve azonban az alkotmánybíróság legitimitási problémái miatt hatra csökkent ez a szám. Joggal merül fel a kérdés: ha az ombudsman tisztában van vele, hogy legitimitási szempontból milyen gondok vannak az alkotmánybírósággal, akkor miért nyújt be akár egyetlen beadványt is?

Nem szabad elfelejteni, hogy az alkotmánybíróság a legtöbb esetben ötfős tanácsokban jár el, tehát továbbra is fennáll a lehetősége annak, hogy egy adott ügyben legitim módon megválasztott, megfelelő összetételű testület dönt, és így a döntés érvényes lesz.

Emiatt sem szabad feladni a küzdelmet. 2017 januárjától az ombudsman folyamatosan kérvényezi a szóban forgó három személy kizárását az eljáró tanácsokból, konkrét ügyek kapcsán. 2017-ben hét esetben kérte az ombudsman egy-egy ellenbíró kizárását. Ezeket a kérelmeket figyelmen kívül hagyták, vagy egyszerűen elutasították.³ 2018-ban az alkotmánybíróság ötfős tanácsai az alapvető jogok szempontjából meghatározó ügyekben tartottak üléseket és meghallgatásokat: a megfigyelési törvényről, az ún. „mérgezett fa gyümölcse”, vagyis a jogellenesen megszerzett bizonyítékok büntetőeljárásokban történő elfogadhatóságának feltételeit módosító törvényről, valamint végül, de nem utolsósorban a terrorizmus elleni törvényről.

A megfigyelési törvény esete jól illusztrálja a fő problémát. Az ombudsman 2016 elején nyújtotta be beadványát az alkotmánybírósághoz. Ekkor még Andrzej Rzepliński volt a bíróság elnöke, aki az ügy

* Az írás angol nyelven eredetileg 2018. május 6-án, a *Verfassungsblog*on jelent meg, „Choosing between two Evils: the Polish Ombudsman’s Dilemma” címmel. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/choosing-between-two-evils-the-polish-ombudsmans-dilemma/>. A szerző a Lengyel Köztársaság Ombudsmani Hivatala Alkotmányjogi, Nemzetközi és Európai Jogi Osztályának igazgatója.

különös fontosságára való tekintettel annak a teljes ülés általi tárgyalását rendelte el. Az elnökséget átvévő Julia Przyłębska (törvényellenesen) úgy döntött, hogy az esetet egy ötfős tanács tárgyalja, amelyben két ellenbíró, Mariusz Muszyński és Lech Morawski is helyet kapott. 2017 szeptemberében az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy nélkülözi a törvényi alapot az eljáró testület összetételének megváltoztatása. Erre ugyanis az alkotmánybíróság működéséről szóló törvény 38. cikkének (1) bekezdése szerint csak indokolt esetben, a szóban forgó ügy tárgya miatt van lehetőség. Ilyen esetben az elnök – eltérve az alfabetikus kijelölési főszabálytól – kijelölhet egy előadó bírót, de nem változtathatja meg a teljes ülési tárgyalást ötfős tanácsra. Egy tanács összetételén csak a bíró mandátumának lejártakor vagy kizárásakor lehet változtatni. Itt egyik esetről sem volt szó. Sőt, Julia Przyłębska 2018. február 14-én újra megváltoztatta a tanács összetételét, és az egyik, törvényesen megválasztott, „igazi” bíró helyére ellenbírót nevezett ki. Mivel az ellenbírók kizárására vonatkozó indítványát nem vették figyelembe, az ombudsman a teljes beadvány visszavonása mellett döntött. A törvény szerint ilyenkor az alkotmánybíróság nem tehet mást, mint hogy megszünteti az eljárást. Ezzel viszont, meglepő módon, nem ért véget a történet. Muszyński, aki egyben az alkotmánybíróság elnök-helyettese is, különvéleményt fűzött a döntéshez, amelyben személyében megtámadta az ombudsmant, Adam Bodnart. Azt állította, hogy a beadvány visszavonásával megszegte esküjét. Muszyński szerint ez indokolttá tenné Adam Bodnar hivatalból való elbocsájtását.

Ez a támadás nem hátráltatta Adam Bodnart abban, hogy az állampolgárok érdekében tovább folytassa munkáját. 2018. április 24-én az ombudsmant hivatalosan tájékoztatták, hogy a terrorizmus elleni törvényről május 24-én, zárt ülésen születik döntés. Meglepetésre, az eljáró testületet újfent ötfős tanácsra változtatták a teljes ülés helyett, illetve – ez már nem annyira meglepő – előadó bírónak Muszyńskit jelölték ki. Ezúttal az ombudsmannak esélye sem volt arra, hogy előkészítse a Muszyński és egy másik ellenbíró elleni kizárási

indítványát, mivel a törvény csak hét napot ad a kérelem visszavonására. Nem volt más lehetőség a fellépésre.

Továbbra is erősen kétséges, hogy a terrorizmus elleni törvény, a megfigyelési törvény vagy a „mérgeztet fa gyümölcséről” szóló törvények összhangban vannak-e az alkotmánnyal, illetve a nemzetközi kötelezettségekkel. Az viszont, amint azt fent kifejtettem, hogy az alkotmánybíróság törvényellenes összetételben hoz döntéseket, alááshatja a jogbiztonságot, elmélyítheti a jogi káoszt, és érvénytelen ítéletekhez vezethet. A lengyel alkotmány 45. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz, és egyben ahhoz, hogy ügyében kompetens, pártatlan és független bíróság járjon el, indokolatlan késedelem nélkül. Ez természetesen magában foglalja a jogot arra is, hogy az ügyeket megfelelő összetételű bíróság tárgyalja. Ez az európai norma. Az ombudsmannak tehát minden eszközt be kell vetnie a jogbiztonság védelme érdekében; illetve annak elkerülése érdekében, hogy az alkotmánybíróság döntéseit nemzetközi bíróságok vagy intézmények kérdőjelezzék meg. (Lásd például a C-216/18 PPU számú ügyben az ír legfelső bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmének indoklását.⁴⁾

A már említett különvéleményében M. Muszyński azt is állította, hogy az ombudsman – azzal, hogy visszavonta az indítványát – megszegte az állami intézmények közötti lojális együttműködés elvét. Ez az érvelés egyértelműen az ombudsman szerepének félreértéséről tanúskodik. Az ombudsman független szerv, melynek az a feladata, hogy pártatlanul, a lehető legnagyobb gondossággal járjon el, figyelemmel az érintettek méltóságára. Ennélfogva minden egyes eset alapos vizsgálatára van szükség, kizárólag az állampolgárok érdekét szem előtt tartva, tekintet nélkül arra, hogy saját személyét ez alapján milyen bíráló érheti.

A három eset jól illusztrálja, hogy milyen könnyen manipulálható az eljáró testület összetétele. Amikor a probléma rendszerszintű, és a hatóságok számára fontos, majdnem minden esetben M. Muszyński az előadó bíró, de legalábbis tagja az eljáró tanácsnak. Ő ma

TOVÁBBRA IS ERŐSEN KÉTSÉGES, HOGY A TERRORIZMUS ELLENI TÖRVÉNY, A MEGFIGYELÉSI TÖRVÉNY VAGY A „MÉRGEZTET FA GYÜMÖLCSÉRŐL” SZÓLÓ TÖRVÉNYEK ÖSSZHANGBAN VANNAK-E AZ ALKOTMÁNNYAL, ILLETVE A NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEKKEL

A MÁR EMLÍTETT KÜLÖNVÉLEMÉNYÉBEN M. MUSZYŃSKI AZT IS ÁLLÍTOTTA, HOGY AZ OMBUDSMAN – AZZAL, HOGY VISSZAVONTA AZ INDÍTVÁNYÁT – MEGSZEGTE AZ ÁLLAMI INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVÉT. EZ AZ ÉRVELÉS EGYÉRTELMŰEN AZ OMBUDSMAN SZEREPÉNEK FÉLREÉRTÉSÉRŐL TANÚSKODIK. AZ OMBUDSMAN FÜGGETLEN SZERV, MELYNEK AZ A FELADATA, HOGY PÁRTATLANUL, A LEHETŐ LEGNAGYOBB GONDOSSÁGGAL JÁRJON EL, FIGYELEMSEL AZ ÉRINTETTEK MÉLTÓSÁGÁRA

ga is elismerte a közelmúltban,⁵ hogy az alkotmánybíróság hatékony működésének biztosítása alatt azt érti, hogy megváltoztathatják az eljáró testület összetételét, például az előadó bíró lecserelésével, ha a tanács nem tudja elfogadni a határozattervezetet.

Ha azonban egy ügynek nincs politikai jelentősége, akkor továbbra is sikerül megfelelő összeállítású testületet megbízni a döntéssel. Lásd például a K 53/16 számú döntést a munkanélkülieket érintő profilalkotásról, amelyet legitim öttagú tanács tárgyalt.

Ezzel nincs vége az ombudsman harcának, melyet az említett törvények alkotmányosságáért vív. Viszont, mivel az alkotmánybíróságon keresztül vezető út majdnem teljesen ellehetetlenült, más jogi lehetőségeket kell fontolóra venni, mint például az alkotmányossági érvelés használatát rendes vagy közigazgatási bírósági eljárásokban. Nem szabad megfélemlkezni arról sem, hogy a végrehajtó hatalom az, amely releváns törvénymódosításokat javasolhat – az ombudsman biztosan folytatni fogja a párbeszédet a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal, bízva abban, hogy egyensúlyt lehet találni a bűnüldöző szervek hatékony fellépési lehetőségei és az állampolgárok jogai között. Adam Bodnar mandátuma végéig, 2020 júliusáig tudja folytatni ezt a küzdelmet.

Fordította: Kállai Péter

1. Lásd pl. a Verfassungsblogon Wojciech Sadurski (<https://verfassungsblog.de/author/wojciech-sadurski/>) és Marcin Matczak (<https://verfassungsblog.de/author/marcin-matczak/>) írásait.
2. Sententia non existens – the future of jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal?, *Verfassungsblog*, 2017. március 17. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/sententia-non-existens-the-future-of-jurisprudence-of-the-polish-constitutional-tribunal/>.
3. A szoban forgó elutasított esetek listája lengyelül: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawy-przed-TK-w-kto-rych-RPO-zlozyl-wniosek-o-wylaczenie>.
4. Időközben ez a döntés megszületett, az Európai Unió Bírósága szerint megtagadható a kiadatás a bírói függetlenséget érintő rendszerszintű problémák miatt. Lásd: C-216/18. PPU. számú ügyben 2018. július 25-án hozott ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2018:586. [Magyarul elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=FEE563B1104F175B73D1EB822D3B84B6?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=253610> – a szerk.]
5. Lásd a K 9/16. számú ügy 3.2.1. pontját eredeti nyelven: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%209/16>.

DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Az alábbiakban elsősorban azokról a módosításokról lesz szó – nem vitatva a választási irodák munkáját racionalizáló módosítások jelentőségét –, amelyek nyilvánvalóan a kétharmadot nélkülöző három szűk esztendő során a kormány számára diszkomfortérzetet okozó ellenzéki aktivitásokra, vitás ügyekre, bírósági döntésekre reagálnak. Mint látni fogjuk, ezek mindegyikét úgy próbálja rendezni az új szabályozás, hogy a jövőben ne okozhassanak fejfájást a kormányoldalnak. Mindeközben a választási rendszert ténylegesen feszítő anomáliák jelentős része intakt marad. *(László Róbert)*

A korábbi, a panaszokat visszautasító gyakorlathoz képest fontos változásnak tűnik, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság célul tűzte ki a rendesbíróságok számára olyan alkotmányos kritériumokat meghatározását, amelyeket alkalmazva a rendesbírósági gyakorlatban az alapjogi problémákra érzékeny, az azokkal kapcsolatos alkotmányos követelményeket mérlegelő, következetes jogalkalmazás valósulhat meg. Az azonban, hogy egy adott kérdéskörben ezt valóban megteszi-e a testület, egyelőre esetleges. Az így meghatározott szempontok további alkalmazása pedig szintén kérdéses. A konkrét esetekben a mérlegelés eredményével kapcsolatos kételyeket fokozzák az alkotmánybírák közötti nézetkülönbségek a közszereplők bírálatával kapcsolatos alapjogi probléma megítélését illetően. *(Balogh Éva)*

VÁLASZTÁSI RÁNCFELVARRÁS FIDESZ-ÉRDEKEK MENTÉN

A 2018-as országgyűlési választás eredményeképp a Fidesz(–KDNP) bő három év után visszaszerezte kétharmados többségét, és hamar élt is a lehetőséggel, hogy finomhangolja a 2011 és 2014 között általa megalkotott választási jogszabályok egy részét. Az alábbiakban elsősorban azokról a módosításokról lesz szó – nem vitatva a választási irodák munkáját racionalizáló módosítások jelentőségét –, amelyek nyilvánvalóan a kétharmadot nélkülöző három szűk esztendő során a kormány számára diszkomfortérzetet okozó ellenzéki aktivitásokra, vitás ügyekre, bírósági döntésekre reagálnak. Mint látni fogjuk, ezek mindegyikét úgy próbálja rendezni az új szabályozás, hogy a jövőben ne okozhassanak fejfájást a kormányoldalnak. Mindeközben a választási rendszert ténylegesen feszítő anomáliák jelentős része intakt marad. Jelen írásnak nem célja a törvénymódosítás teljes körű bemutatása, annál inkább a politikai versengésre, az esélyegyenlőségre gyakorolt hatásainak elemzése.

A T/714. számú törvényjavaslat (Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról), amelyet 2018. június 26-án nyújtottak be kormánypárti képviselők¹, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.), valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (Kktv.) módosítását célozta. Az iromány az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatával² nyerte el végleges formáját, melyet azután 2018. július 17-én – 134 „igen” és 34 „nem” szavazattal – az Országgyűlés elfogadott.

A 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítócsomag rengeteg részletszabályt, határidőt, technikai részletet pontosít, racionalizál; ezen módosítások jelentős része politikai értelemben véve neutrális, ténylegesen a választási eljárás gördülékenyebbé tételét célozza. Többek között a Nemzeti Választási Iroda (NVI) is számos változást sürgetett már 2014 óta, az akkor lezajlott országgyűlési választás tapasztalatai alapján – a törvényalkotó azonban nem sietett reagálni ezekre a felvetésekre, mint ahogy az EBESZ 2014-es jelentésére sem.³ Egyrészt azért, mert az idő tájt fontosabb volt átírni a Fővárosi Közgyűlés megválasztásának szabályait⁴ – annak érdekében, hogy biztosan megmaradjon a testületben a fideszes többség –, másrészt azért, mert kormányoldalon nem számítottak rá, hogy nem sokkal később, a 2015. február 22-ei veszprémi időközi választás következtében elveszítik kétharmados többségüket. A 2018-as országgyűlési választás tapasztalatai felerősítették a törvénymódosítás igényét, így az NVI elnöke, Pálffy Ilona már külön alfejezetet szánt beszámolójában a jogalkotási javaslatoknak.⁵ Vélhetően erre reagálnak a részletszabályokra vonatkozó pontosítások; sőt, az sem kizárható, hogy a kodifikáció egy része az NVI berkein belül készült, arról viszont nem áll rendelkezésre információ, hogy az NVI-nek volt-e olyan javaslat, amely végül nem került be a módosított törvényekbe. Egy erre utaló jel mindenestre van; erről lejjebb esik majd szó.

Ami az ellenzékét sújtó kampányszabályokat illeti, néhány évvel korábban még a politikai reklámok kereskedelmi televíziókban és rádiókban való sugárzásának megnehezítését, már-már ellehetetlenítését kellett első helyen említeni. Az elmúlt ciklus során azonban olyan méreteket öltött egyrészt a kormányoldal befolyása alá kerülő médiumok aránya, másrészt az ezekben és a független csatornák egy részében zajló – társadalmi célú reklámnak álcázott – permanens kormánypropaganda, hogy 2018-ra már annak sem volt különösebb hatása, hogy a 2014-es gyakorlattal ellentétben néhány kereskedelmi csatorna műsoridőt biztosított a kampányidőszakban a pártok politikai reklámjainak.⁶ 2012–2014 során tehát a Fidesz számára még kiemelt prioritás volt a politikai reklámok kigyomlálása ezekről a felületekről, 2018-ban viszont már nem zavarta, hogy néhány csatornán fel-felbukkantak az ellenzéki reklámok. Önmagában ez a hozzáállásbéli változás is jól jelzi, hogy

A 2018. SZEPTEMBER 1-JÉN HATÁLYBA LÉPETT MÓDOSÍTÓCSOMAG RENGETEG RÉSZLET-SZABÁLYT, HATÁRIDŐT, TECHNIKAI RÉSZLETET PONTOSÍT, RACIONALIZÁL; EZEN MÓDOSÍTÁSOK JELENTŐS RÉSE POLITIKAI ÉRTELEMBEN VÉVE NEUTRÁLIS, TÉNYLEGESEN A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS GÖRDÜLÉKENYEBBÉ TÉTELÉT CÉLOZZA

törvénymódosítás igényét, így az NVI elnöke, Pálffy Ilona már külön alfejezetet szánt beszámolójában a jogalkotási javaslatoknak.⁵ Vélhetően erre reagálnak a részletszabályokra vonatkozó pontosítások; sőt, az sem kizárható, hogy a kodifikáció egy része az NVI berkein belül készült, arról viszont nem áll rendelkezésre információ, hogy az NVI-nek volt-e olyan javaslat, amely végül nem került be a módosított törvényekbe. Egy

erre utaló jel mindenestre van; erről lejjebb esik majd szó.

Ami az ellenzékét sújtó kampányszabályokat illeti, néhány évvel korábban még a politikai reklámok kereskedelmi televíziókban és rádiókban való sugárzásának megnehezítését, már-már ellehetetlenítését kellett első helyen említeni. Az elmúlt ciklus során azonban olyan méreteket öltött egyrészt a kormányoldal befolyása alá kerülő médiumok aránya, másrészt az ezekben és a független csatornák egy részében zajló – társadalmi célú reklámnak álcázott – permanens kormánypropaganda, hogy 2018-ra már annak sem volt különösebb hatása, hogy a 2014-es gyakorlattal ellentétben néhány kereskedelmi csatorna műsoridőt biztosított a kampányidőszakban a pártok politikai reklámjainak.⁶ 2012–2014 során tehát a Fidesz számára még kiemelt prioritás volt a politikai reklámok kigyomlálása ezekről a felületekről, 2018-ban viszont már nem zavarta, hogy néhány csatornán fel-felbukkantak az ellenzéki reklámok. Önmagában ez a hozzáállásbéli változás is jól jelzi, hogy

másfél ciklus leforgása alatt mennyit erősödött a kormány befolyása a közvéleményre.

Mivel a média mellett az óriásplakátok „piaca” is koncentráldik, már csak a „vadplakátolás” néven ismert kampányolási technika volt az, aminek adminisztratív eszközökkel elejét kellett venni. A módosítás értelmében lényegében nem marad olyan falfelület, ahova engedély nélkül plakátot lehetne kihelyezni,⁷ ami különösen a kistelepüléseken lehetetlenítheti el az ellenzék számára a kampányolást. Az új szabályozás hatása ma még aligha belátható, de a hatósági vegzálásnak ez minimum alapot ad – úgy a terepen, mint a bíróságokon.

A kampánnyal összefüggésben az aláírásgyűjtés szabályai is szigorodnak; megint csak nem függetlenül a 2018-as tapasztalatoktól. Az ismert tiltások mellett új elem ugyanis, hogy nem lehet aláírásokat gyűjteni „a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában közforgalom számára nyitva álló magánterületen (Ve. 123. §. [2] g)”. A módosítás előzménye, hogy a Momentum egy Tesco áruház parkolójában gyűjtött aláírást, ami az akkor hatályos szabályok szerint vitatható volt; végül a Kúria mondta ki, hogy nem sértettek ezzel törvényt. 2022-ben már egyértelmű lesz, hogy engedély híján nem lehet aláírást gyűjteni áruházi parkolóban. Ez mind a jelöltállítás, mind a kampányolást nehezíti, hiszen – főleg a kisebb településeken és azok vonzáskörzetében – az áruházak környékén jelentős számban megfordulnak az egyébként legfeljebb otthonukban elérhető választók is.

Emlékezetes pillanata volt a 2018-as kampánynak, amikor a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt állásfoglalást tett közzé,⁸ miszerint abban az esetben, ha egy országos listát állító párt egyéni jelöltjeinek száma a választás napjáig bármikor 27 alá esik, törölni fogják a párt listáját. Az akkor hatályos törvény szerint vitatható volt ugyan a testület álláspontja, valójában azonban találkozott a legtöbb párt stratégiájával (az ellenzéki összefogásról folyó, 2011 óta tartó diskurzus során egyszer sem merült fel komolyan, hogy bármely ellenzéki párt 27 alá kívánna csökkenteni egyéni jelöltjei számát az országos listájának jogerőre emelkedését követően). E kérdésben tehát az ellenzéki pártok és az NVB egyetértettek⁹ egymással – de a törvény szövegével nem. A módosítás következtében a törvény első ránézésre egyértelműnek tűnik: „A Nemzeti Választási Bizottság törli a nyilvántartásból a jogerősen nyilvántartásba vett pártlistát, ha egyé-

ni választókerületi jelölt kiesése miatt a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett egyéni választókerületi jelöltjeinek száma nem éri el az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben foglalt minimumot (Ve. 253. §. [3]).” Ha viszont a jelöltek száma nem esik 27 alá, csak éppen nem fedik le a fővárost és legalább 9 további megyét, abban az esetben továbbra is vitatható lesz, hogy mit kell tennie az NVB-nek.

A választást követően számos esetben merült fel csalás gyanúja, a kormányoldal pedig ezt is igyekezett a maga javára fordítani. Ennek az értelmezési versenynek volt része, amikor Orbán Viktor kijelentette: „egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba a Kúria, miután elvett egy mandátumot a kormánypartoktól”.¹⁰ A miniszterelnök arra utalt, hogy a számlálás során bő négyezer külhomból érkező levélsomagot érvénytelennek minősítettek; egy részüket arra hivatkozva, hogy a külső borítékon sérült volt a biztonsági csík, egy részüket pedig amiatt, hogy

nem az NVI által kiküldött válaszborítékban érkeztek be. Márpedig, ha ezeket a szavazatokat érvényesnek tekintették volna, a Fidesz–KDNP listája minden bizonnyal szerezhette volna még egy mandátumot. Természetesen szó sincs mandátumelvétről: az akkor hatályos jogszabályokat az NVB és a Kúria teljes egyetértésben úgy értelmezte, hogy nem tehetnek mást, mint hogy érvénytelenítik az érintett, levélben érkezett szavazatokat.¹¹ A miniszterelnöki nyilatkozattól kezdve viszont világos volt, hogy változtatni fognak a jogszabályon. Ez meg is történt: a jelenleg hatályos passzusok szerint bármilyen borítékban visszaküldhető a szavazási iratok, a kismértékű borítéksérülés pedig addig nem jelent okot az érvénytelenítésre, amíg a borítékból iratot sem kivenni, sem betenni nem lehet.¹² Az egyértelműsítés itt aligha sikerült: szinte előre lehet látni, hogy a jövőben végeláthatatlan szavazatszám-lálási vitákat generál majd, hogy az adott borítékon található nyíláson vajon kiférhetett-e egy szavazólap vagy sem.

Számtalan apró módosítást eszközöltek egyébként annak érdekében, hogy az érvénytelen levélszavazatok aránya csökkenjen. Bár nyilvánvaló, hogy politikai okokból volt kiemelt ez a cél: minden választás során illik törekedni arra, hogy a választópolgárok minél akadálymentesebben gyakorolhassák választójogukat. Éppen ezért tekinthetjük előremutatónak azt a módosítást például, hogy nem fogják érvényteleníteni a szavazási iratot, ha a nyilatkozatról lemaradt a harmadik név vagy a doktori cím. Az admi-

nisztráció megkönnyítése viszont nem mehet a biztonság rovására: a választási visszaélések lehetőségének minimálisra csökkentése legalább ennyire fontos cél, márpedig a miniszterelnöki nyomásra eszközölt módosítás éppen ebből a szempontból lehet aggályos.

Az átjelentkezések miatti sorban állásnak többek között úgy igyekeznek elejét venni a törvényalkotó, hogy már a választás előtti negyedik napon lezárulna az átjelentkezési időszak – szemben azzal, hogy ez idáig a választás előtti második napig lehetett átjelentkezni. Így már a választás előtti szerdán látni fogják a választási irodák, hogy mely szavazóköri körben várható nagyobb tumultus. A hosszabb felkészülési időnél is fontosabb az a módosítás, amely szerint egyrészt újabb tagokkal lesznek kiegészíthetők azok a szavazatszámoló bizottságok, amelyekbe nagy számban jelentkeznek be lakóhelyüktől távol szavazók,¹³ másrészt a korábbiakkal ellentétben arra is lehetőség lesz, hogy több terembe osszák be őket.¹⁴ Az elhúzódó sorban állások – és nem mellesleg az ebből táplálkozó összeesküvés-elméletek – remélhetőleg megszűnnek majd.

Ez utóbbi mindenképp örvendetes fejlemény, a választási rendszert ténylegesen feszítő anomáliákat viszont egyáltalán nem, vagy alig orvosolják a módosítások.

A jelöltállítás köznevetség tárgyát képező szabályai – amelyek a választás tisztaságát szennyező, nyílt választási visszaélések melegágyát jelentik már évtizedek óta – ezúttal sem változnak: hiába köztudott, hogy egyes jelölő szervezetek egymás ajánlóíveiről másolják a választópolgárok adatait, a törvényalkotó ingerküszöbét még mindig nem érte el ez a probléma. A többes jelölés megszüntetése bizonyosan enyhítene ezen a rossz gyakorlaton, ennél is fontosabb volna azonban a visszaélések motivációját, a kampánytámogatás címén felvehető százezer forint nagyságrendű közpénz ellopásának lehetőségét megszüntetni, de legalábbis nagyon megnehezíteni. Ezt leginkább úgy lehetne elérni, ha a pártok nem férnének hozzá ezekhez a pénzekhez, csak kincstári kártyán keresztül kezdeményezhetnék – számla ellenében – a kifizetéseket.¹⁵ Ehelyett a friss módosítás csak annyit tesz, hogy kibővíti a (2017 óta) büntethető személyek körét: a pártok vezető tisztségviselői mellett már az egyéni és listás jelöltek is saját vagyonukkal felelnek a kampánytámogatásért.¹⁶ Bizonyosan lesznek olyanok, akiknek ez elveszi a kedvét a kamupárt-alapítástól, az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a szabály könnyen kijátszható. A vagyonyilatkozatok rendszere ezt már bebizonyította: a jelöltek ne-

véről bármikor átírható minden vagyon valamelyik közeli hozzátartozóra, és a hatóságoknak máris megszűnik az esélyük a behajtásra. A kormányoldal tehát ismételten csak szűkíteni igyekszik a kamupárt-jelenséget; megszüntetni – minden jel erre utal – nem kívánja.

A 2014-es választás óta szintén jól ismert probléma, hogy a külhoni, magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok elhalálozásáról a magyar állam nem értesül, ezért könnyen előfordulhat, hogy mára halottak ezrei, esetleg tízezrei szerepelnek a levélben szavazók névjegyzékén.¹⁷ A központi névjegyzékre 2013. augusztus 1-je óta regisztrált külhoni magyar állampolgároknak tehát az NVI postázza a szavazólapot is tartalmazó levélsomagot, minden egyes országgyűlési választás és népszavazás során. Azt, hogy az elhunytaknak is kiküldjék a csomagot, könnyedén meg lehetne előzni azzal, ha a törvény előírná, hogy minden egyes választás és népszavazás előtt meg kell erősíteni a regisztrációt. A megoldás évek óta ismert, a törvényalkotó azonban ezúttal sem lépett, így továbbra sem tudhatjuk, hány elhunyt személy nevében élhetnek vissza a szavazólapokkal.

Úgy tűnik, hogy a kodifikálási folyamat elején még volt szándék

ennek a problémának a megoldására, amelyet azután elvetettek. Az eredeti T/714-es módosító javaslatban (hivatkozás feljebb) ugyanis megbújik egy levegőben lógó bekezdés: „84. §. (3) A központi névjegyzékben szereplő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár kérheti a névjegyzékbe vétele megerősítését a névjegyzékbe vétel iránti kérelem ismételt benyújtásával a szavazást megelőző huszonötödik napig.”

Az idézett bekezdés a bizottsági szakaszban került ki a szövegből; a megszavazott, egységes javaslatban már nem szerepelt, így a hatályos törvényben sem szerepel. Nem világos, hogy milyen célt kívánt szolgálni a feltételes módú megerősítés. Ha kötelező volna a regisztráció megerősítése, az egyszer és mindenkorra megoldaná a vázolt problémát, de ennek nincs nyoma egyik irományban sem. A kormányoldal tehát egyáltalán nem zavarja – vélhetően mindaddig, amíg haszonélvezői a helyzetnek –, ha halottnak nevében is szavazhatnak külhomból.

JEGYZETEK

1. T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Benyújtók: Gulyás Gergely (Fidesz), Dr.

- Bajkai István (Fidesz), Dr. Zsigmond Barna Pál (Fidesz), Kocsis Máté (Fidesz), Németh Szilárd István (Fidesz), <http://www.parlament.hu/irom41/00714/00714.pdf>.
2. T/714/24. Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat, <http://www.parlament.hu/irom41/00714/00714-0024.pdf>.
 3. EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió: *Magyarország – Országgyűlési választások, 2014. április 6., Zárójelentés*, Varsó, 2014. július 11., <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>.
 4. Kovács László Imre: Variációk egy közgyűlésre, *Választásrendszer.hu*, 2014. június 16., <http://www.valasztasrendszer.hu/?p=1942862>.
 5. A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója az országgyűlési képviselők 2018. április 8. napján megtartott általános választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, 2018. május 7., <http://www.valasztas.hu/documents/20182/968715/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Iroda+eln%C3%B6k%C3%A9nek+besz%C3%A1mol%C3%B3ja+az+ors%C3%A1gy%C5%B1l%C3%A9si+k%C3%A9pviselek+2018.+%C3%A1prilis+8.+napj%C3%A1n+megtartott+%C3%A1ltal%C3%A1nos+v%C3%A1laszt%C3%A1s%C3%A1val+kapcsolatos+%C3%A1llami+feladatok+megszervez%C3%A9s%C3%A9r%C3%A9l+2018.+m%C3%A1jus+7.+napj%C3%A1n>
 6. A Fidesz eredeti terve az volt, hogy betiltja a kereskedelmi tévékben és rádiókban a politikai reklámokat, majd amikor a választási eljárási törvény erre vonatkozó passzusait az Alkotmánybíróság 2013-ban megsemmisítette, magába az Alaptörvénybe emelték a tiltást (a negyedik módosítás során). Végül – az Európai Bizottság nyomására – 2013 szeptemberében ezt korrigálták (az ötödik alaptörvény-módosítás során), de a lényeg nem változott: a kötelező ingyenesség bevezetésével a kereskedelmi médiumokat ellenérdekelte tették abban, hogy befogadják a pártok reklámjait. Ennek megfelelően 2014-ben egyetlen kereskedelmi tévé és rádió sem biztosította ingyenesen a műsoridőt, ami súlyos versenyhátrányt okozott az ellenzéki pártoknak. 2018-ban a helyzet némileg megváltozott: az RTL Klub, az ATV és a Class FM három frekvenciája teret adott a reklámoknak; a többi kereskedelmi csatorna továbbra sem.
 7. Ve. 144. § (4) „*Plakátot elhelyezni a) magántulajdonban álló dologon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő, b) állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dologon a vagyonekezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet.*”; (5) „*Védett műemléki értéken, védett örökségi elemén, az építészeti örökség védett elemén, védett természeti területen és értéken, továbbá állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos.*”
 8. 1/2018. NVB iránymutatás – az országos listaállításhoz szükséges egyéni választókerületi jelöltek törvényi minimum alá csökkenésének hatása az országos listára, 2018. január 26., <http://www.valasztas.hu/en/1-2018.-szamu-iranymutatas>.
 9. LÁSZLÓ Róbert: Egyetértésben az NVB és az ellenzék, *Választásrendszer.hu*, 2018. január 25., <http://www.valasztasrendszer.hu/?p=1943538>.
 10. SZARVAS Szilveszter: Orbán Viktor a PS-nek: A Kúria súlyosan beavatkozott a választásokba, *Pesti Srácok*, 2018. május 5., <https://pestisracok.hu/orban-viktor-a-ps-nek-a-kuria-sulyosan-beavatkozott-a-valasztasokba/>.
 11. Az ügyről részletesebben: SEPSI Tibor – TORDAI Csaba: Dehogy vett el mandátumot a Kúria a Fidesztől, *Így Írnánk Mi*, 2018. május 6., <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2018/05/06/dehogy-vett-el-mandatumot-a-kuria-a-fidesztol/>.
 12. Ve. 289. § (4) „*Nem eredményezi a szavazási irat érvénytelenségét, ha a) a szavazási irat nem a Nemzeti Választási Iroda által megküldött külső borítékban van, b) a választóboríték kis mértékben sérült, de sem abba betenni, sem abból kivenni iratot nem lehet, valamint az azonosító nyilatkozaton, illetve a szavazólapon szereplő kitöltött adattartalom a választóboríték felbontása nélkül nem megállapítható.*”
 13. Ve. 24. § (3) „*A szavazatszámoló bizottságot a helyi választási iroda vezetője – legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon – a póttagok közül a szükséges számban további tagokkal egészíti ki, ha az átjelentkező választópolgárok vagy a mozgóurnát igénylő választópolgárok száma azt indokolja. A helyi választási iroda vezetője köteles a szavazatszámoló bizottságot a) legalább négy taggal kiegészíteni, ha a szavazóköri névjegyzéken szereplő választópolgárok száma az 1500 főt meghaladja, valamint b) a szavazóköri névjegyzékben szereplő minden további ezredik választópolgár után legalább további két fővel kiegészíteni.*”
 14. Ve. 28. § (6) „*Amennyiben a helyi választási iroda a szavazatszámoló bizottságot a 24. § (3) bekezdése szerint legalább tíz taggal kiegészítette, a szavazatszámoló bizottság a szavazás lebonyolításával kapcsolatos feladatait ugyanazon épületen belül egyidejűleg több, külön helyiségben is végezheti.*”
 15. LÁSZLÓ Róbert: Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítás és kampányfinanszírozási rendszer, in *Választási dilemmák – Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*, szerk. CSERNY Ákos, Budapest, Választási Rendszerek Kutatóműhely – Nemzeti Közszerkeleti

Egyetem, 2015, 65–79., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf.

16. Kktv. 3/A. §. (1): „A 3. § szerinti támogatás csak akkor folyósítható a pártlistát állító pártnak, ha a pártlistát állító párt – legkésőbb a pártlista nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő napon – nyilatkozik arról, hogy ha a 8/C. § (7) bekezdésében foglaltak szerinti visszafizetési kötelezettségét határidőben nem teljesíti, és az tőle nem hajtható be, a párt vezető tisztségviselői és listán állított,

valamint egyéni választókerületi jelöltjei állnak helyt egyetemlegesen a támogatás visszafizetéséért. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell a párt vezető tisztségviselőinek nevét, és a vezető tisztségviselői jogviszony kezdő időpontját.”

17. LÁSZLÓ Róbert: *Két választási reform között?* – Tanulmány a *Political Capital* és a *Friedrich Ebert Alapítvány* budapesti irodája által közösen szervezett konferenciához, 2015. október 15., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/FES_PC_tanulmany_20151015_interactive.pdf.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚTVESZTŐBEN –

SZÉLJEGYZETEK A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖZSZEREPLŐKKEL
KAPCSOLATOS KÖZLÉSEK MEGÍTÉLÉSÉRE VONATKOZÓ
LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIHEZ

BEVEZETÉS: KEZDETEK ÉS ELÁGAZÁSOK

A magyar Alkotmánybíróság közszereplők bírálatával kapcsolatos gyakorlata a kilencvenes évekre nyúlik vissza, és az alapjogi mércék kialakítása és változása, illetve ez által a jogértelmezésre és a rendesbíró-sági gyakorlatra való hatása szempontjából több fontos állomása volt. Ezt a gyakorlatot azonban a kezdetektől napjainkig különböző okok miatt nem lehet az esetjogi ítélkezés értelmezési módszereivel¹ a kialakított elveket és mércéket megőrző és következetesen alkalmazó, ugyanakkor a változó körülményekre az alapjogi hagyományok racionális, megalapozott érvelésen alapuló alakításával reagáló alapjogi bíráskodás egységes folyamatként értékelni.

Elsőként² büntetőjogi vonatkozásban vizsgálta az Alkotmánybíróság a közszereplők bírálatával kapcsolatban a közszereplő emberi méltósága és abból fakadóan a jóhírve és becsülete, illetve a közlő fél véleménynyilvánítási szabadsága és a sajtószabadság között felmerülő alapjogi problémát. A rendszerváltás után a demokratikus állami működés szempontjából kiemelt jelentősége volt annak, hogy a testület a magyar alkotmányos gyakorlat részévé tette azt az alapelvet, miszerint a közszereplők nyílt bírálata széleskörű, alapjogi védelemben részesül,³ illetve az erre vonatkozó alapjogi mércét az alapul szolgáló amerikai és európai gyakorlat mentén kialakította. Később ezt a mércét az országgyűlési képviselők szólásszabadságára vonatkozóan a parlamenti vita széleskörű szabadságából kiindulva pontosította.⁴ Bár a közszereplők bírálatával kapcsolatban a polgári jogi felelősségre vonatkozó alapjogi mérlegelést nem végezte el a testület, a szólás- és sajtószabadság gyakorlásának szempontjából mégis lényeges volt, hogy a személyiségi jogokat sértő véleményekkel szembeni válaszadás jogát intézményesítő Ptk.-módosítást hatályba lépése előtt megsemmisítette.⁵

A közjogi átalakulás során, illetve az Alaptörvény hatályba lépésével több fontos változás érintette a testület gyakorlatát. Egyrészt 2012-től új normaszöveget kellett értelmeznie, másrészt az Alaptörvény és az alapján az új alkotmánybíró-sági törvény nagymér-

tékben megváltoztatta az Alkotmánybíróság hatásköreit, átformálva ezzel a magyar alkotmánybíráskodás jellegét is. Ennek következtében a testület többféle új kihívással szembesült. Az egyik legjelentősebb az, hogy a hatásköri változások miatt a jogalkotói aktusok absztrakt alkotmányos felülvizsgálata helyett a jogalkalmazói gyakorlat, azaz a bírói döntések alkotmányos felülvizsgálata lett meghatározó. Ennek következtében az Alkotmánybíróságnak a korábban absztrakt módon kidolgozott alkotmányos elveket és mércéket a konkrét, gyakorlati problémák értelmezésekor és értékelésekor kell alkalmaznia, illetve a rendesbíró-ságok számára alkotmányos értelmezési szempontokat is meghatároznia. Továbbá, a testület személyi összetétele is nagy mértékben megváltozott.⁶ Mindezen körülmények ellentmondásos alapjogi gyakorlatot eredményeztek. Az alapjogi kérdések gyakran kettéosztják a testületet, a bírák alapjogi felfogásában alapvető különbségek vannak, gyakran kiélezett a véleménykülönbség közöttük.⁷ Éppen ezért a döntések egymásnak ellentmondóak, az alapjogi érvelés nem vagy nem következetesen jelenik meg az indokolásokban.

Ezeket a változásokat követően a közszereplőkkel kapcsolatos közlések vonatkozásában normakontroll eljárásban hozott első döntés⁸ meghatározó jelentőségű volt. Egyrészt azért, mert a testület a korábbi gyakorlatában kialakított alkotmányos elvet és alapjogi mércét megerősítette, valamint kiegészítette – azt juttatva kifejezésre, hogy ezek a megváltozott alkotmányos körülmények között is irányadóak. Másrészt azért, mert ebben a döntésben az is világossá vált, hogy ezek nem csak a büntetőjogi, hanem a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében is alkalmazandók.

Ezzel párhuzamosan azonban – 2012-től – a teljes alkotmányjogi panasz hatáskörben elkezdődött a jogalkalmazás alkotmányos felülvizsgálata. Az új hatáskör kezdeti éveiben hullámlázó a testület gyakorlata. Az első néhány évben a legtöbb esetben az alapjogi mérlegelést elvégezve, a meglévő alkotmányos mércéket alkalmazva, az európai standardok alapján további alkotmányos kritériumokkal kiegészítve bírálta el a panaszokat a testület. 2015-től azonban

mindezek figyelmen kívül hagyása, illetve a panaszok érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása jellemezte a testület gyakorlatát.⁹ Az újabb változás 2017 őszének végén következett be, amikor a testület ismét elkezdte befogadni és érdemben vizsgálni az ilyen jellegű panaszokat, és sok döntést hozott ebben az alapjogi problémakörben, amelyek azonban olykor egymással is ellentmondásba kerülnek.

Jelen tanulmány célja, hogy ennek a legutóbbi időszaknak a döntéseit megvizsgálva a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának a közszereplőkkel kapcsolatos nyilvános közlésekre vonatkozó legújabb fejleményeit bemutassa, összegezze és elemezze. A döntéseket tematizálva tanulmányozom, de a bemutatás sorrendje kronológiai megfontoláson alapul, és az egy témakörbe tartozó határozatok elemzése során is igyekszem jelezni az egymáshoz való időbeli viszonyukat annak érdekében, hogy a gyakorlat alakulásáról képet kaphassunk.

RÉGI ELVEK, ÚJ(ABB) MÉRCÉK: SZÉTTARTÓ GYAKORLAT

A nyilvánvaló hiba érve: a precedens felülbíráva?

Az Alkotmánybíróság az egyik alkotmányjogi panasz eljárásban az 1994-ben a rágalmazás és becsületsértés büntetőjogi tényállásainak értelmezése kapcsán kialakított és azóta fenntartott alkotmányos követelményeket részben felülbírálta.¹⁰ Ennek alapja az AB határozatban a precedens felülbírálatának egyik leggyakoribb indoka, a precedens döntést meghozó bíróság tévedése volt – vagyis az, hogy a precedens döntésben kialakított szabály nyilvánvaló hibán alapul. Ennek a technikának az alkalmazásakor az Alkotmánybíróságnak azt kell igazolnia, hogy a korábbi döntésben az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan helytelenül értelmezte az alkotmányt, illetve a döntés alapjául szolgáló szabályt vagy történelmi kontextust.¹¹

Ebben az esetben az AB a választási kampány során tett közléseket megítélő bírói döntéseket vizsgálta, de azon túlmenően, a szólásszabadság érvényesülése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, általános alkotmányos szempontokat fogalmazott meg.

Az ügy alapját a 2010-es önkormányzati választások idején egy polgármesterjelölt által, egy választási füzetben közzétett kijelentések képezték. A kiadvány az akkor hivatalban lévő polgármesterről, aki

a választáson újra indult, azt állította, hogy lopott a település közpénzeiből, és más bűncselekményeket is elkövetett. A választási füzetet kiadó polgármesterjelöltet nagy nyilvánosság előtt, aljas indokból elkövetett rágalmazás miatt elítélték, mivel állításai valóságtartalmát nem tudta bizonyítani.

Az ezeket a rendesbírói döntéseket helybenhagyó kúriai döntéssel szemben fordult a választási füzetet kiadó polgármesterjelölt az Alkotmánybírósághoz arra hivatkozva, hogy a döntés sérti a véleménynyilvánítási szabadságát. Az indítványozó kifejtette, hogy állításait a választási kampány során, egy közszereplő közhatalmi tisztségviselésével kapcsolatban tette közzé, így az a közügyek megvitatásához kapcsolódó, magasabb szintű védelemben részesülő közlésnek minősül. Az indítványozó nem vitatta a rendesbírói döntéseknek azon megállapítását, hogy a választási füzetekben megjelent közlések tényállítások voltak. Ugyanakkor álláspontja szerint az, hogy a bíróságok tőle ugyanolyan szintű bizonyítást vártak el az állításai igazságtartalmára vonatkozóan, mint az ügyészségtől, aránytalan terhet jelent számára. Ennek ugyanis az lett a következménye, hogy állításait – bár azokat bizonyos „hivatalos iratokra” alapozta – nem tudta megfelelően bizonyítani. Véleménye szerint a rendesbírók nem megfelelően alkalmazták az Alkotmánybíróság által 1994-ben megfogalmazott alkotmányos követelményeket, így indítványa – a támadott döntések megsemmisítésé-

nek kérelme mellett – arra is vonatkozott, hogy az AB állapítsa meg a közügyeket érintő rágalmazási eljárásokban elrendelt valószínűségbizonyítás alkotmányos feltételeit. A bizonyítási eljárás hibái miatt az indítványozó a tisztességes eljárásához való jog, illetve a védelemhez való jog megsértését is állította.¹²

Az Alkotmánybíróság e panasz kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a valóság bizonyításával és annak következményeivel kapcsolatban kialakult bírói gyakorlat megfelel-e a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó, az Alkotmánybíróság által kialakított szempontrendszernek. Mivel az indítványozó által hivatkozott további alapjogok vonatkozásában ilyen kérdés nem merült fel, a testület a panasz ezen részeit érdemben nem vizsgálta.

A véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban a testület megvizsgálta a saját korábbi, büntetőjogi tárgykörben hozott vonatkozó döntéseiben meghatározott alkotmányos szempontokat és követelmé-

nyeket. Ezek közül a jelen ügy kontextusában a 36/1994. AB határozat a legfontosabb, mivel – azon túl, hogy a közszereplők bírálatokkal kapcsolatos magasabb tűrési kötelezettségét a magyar alkotmányos gyakorlat részévé tette – ebben fogalmazta meg először a testület a hamis tényállításokra vonatkozó alkotmányos mércét büntetőjogi kontextusban. Eszerint a becsület csorbítására alkalmas valótlan tényállítás akkor büntethető, ha a közlő fél tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása szerinti gondosságot elmulasztotta.¹³ Kiemelt jelentőséget tulajdonított továbbá a testület azoknak az Alaptörvény hatályba lépése utáni, alkotmányjogi panasz eljárásban meghozott döntéseinek, melyekben a meglévő mércét – az EJEB gyakorlatából is merítve – további alkotmányos szempontokkal egészítette ki.¹⁴

Ezt követően a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítással szembeni büntetőjogi védelem keretében a rágalmazás büntetőjogi szabályozását, majd az arra vonatkozó bírói gyakorlatot tekintette át a testület annak érdekében, hogy megvizsgálja, azok összhangban vannak-e az alkotmányos követelményekkel.

E tekintetben a rágalmazás törvényi tényállását tekintette kiindulópontnak az Alkotmánybíróság. Megállapította, hogy a büntetőjogi szabályozás értelmében az állított tény való vagy valótlan volta, illetve az elkövető erre vonatkozó tudattartalma nem eleme a rágalmazás tényállásának. Menteseül azonban a felelősség alól a terhelt, ha a tény valóságát kétséget kizáróan bizonyítani tudja. A testület jelen döntésben azt állapította meg, hogy az Alkotmánybíróság 1994-es döntésén alapuló gyakorlata szerint viszont azokban a rágalmazás miatt indult büntető-eljárásokban, amelyek közügyek megvitatásában közölt tényállításokkal kapcsolatosak, a tényállítás valótlanosságát kell bizonyítani a terhelt bűnösségének megállapításához. Eszerint ugyanis akkor lehet csak büntetőjogi felelősségre vonni a közlő felet, ha a tény bizonyítottan valótlan, és erről a közlő fél tudott, vagy azzal kapcsolatban a foglalkozása szabályainak megfelelő gondosságot elmulasztotta. A testület 36/1994-es döntésében tehát a rágalmazás tényállásához képest eltérő szempontokat állított fel, amelyeket azonban a bírói gyakorlat nem érvényesített következetesen. A bírói gyakorlat ugyanis továbbra is csak akkor tekintette a bűnösséget kizárhatónak, ha az állított tény valóságát bizonyították.¹⁵ Ez a gyakorlat azonban az Alkotmánybíróság által kialakított mércével ellentétes volt, mivel annak alkalmazásához az állítás valótlanságának bizonyítása szükséges, és azt követően vizsgálható a közlő fél tudattartalma az állítás valótlanságával kapcsolatban.¹⁶

Ezeket a tényezőket értékelve a testület arra jutott, hogy saját gyakorlatának pontosítása és a bírói gyakorlat számára egyértelmű szempontrendszer kialakítása érdekében a meglévő mércét felül kell bíráltnia. Kimondta, hogy mivel a rágalmazás bűncselekmény – mind a régi, mind a jelenleg hatályos Btk. szerint – csak szándékosan követhető el, így „a gondatlansággal is megvalósítható alakzatához kapcsolódó alkotmányos elvárás a továbbiakban nem tartható fenn.”¹⁷ A testület kifejezésre juttatta azt is, hogy a közszereplők bírálatával kapcsolatban kialakított szempontrendszer minden más elemét változatlanul fenntartja, és a jövőben is alkalmazandónak tekinti.¹⁸ Ez által az 1994 óta kialakult mércénél is szélesebb körű szólásszabadságot biztosító tesztet alakított ki a rágalmazás büntetőjogi tényállásának alkalmazására vonatkozóan. Az e döntésben korrigált alkotmányos mérce alapján ugyanis a valótlan tényállításo-kért rágalmazás körében csak akkor vonható felelősségre a közlő fél, ha szándékosan hazudott, azaz tudta, hogy az állítása valótlan.

A mérce megváltoztatásakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az európai országokban a közügyekben való megnyilvánulások kapcsán a büntetőjogi szabályozás háttérbe szorulása figyelhető meg, és e tekintetben megvizsgálta az Európa Tanács egy vonatkozó határozatát és egy jelentését, illetve az EJEB esetjogát is. Mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy nem a büntetőjog, hanem más jogágak eszközeivel kell a méltóság védelmét megvalósítani, szabadabb teret engedve ez által a közügyekben való véleménynyilvánításnak.¹⁹

Ugyanakkor a testület továbbra is alkalmazhatónak találta a valóság bizonyítására vonatkozó szabályt, mely szerint a terhelt menteseül a felelősség alól, ha állításai igazságát bizonyítja. Ezt azzal egészítette ki, hogy kimondta: a valóság bizonyításának sikertelensége a védett véleménynyilvánítások körében önmagában nem alapozhatja meg a bűnösséget,²⁰ az ugyanis az alkotmányos szempontrendszer alapján a közlő fél valótlanossággal kapcsolatos tudattartalmán múlik.²¹ A büntetőjogi felelősségre vonáshoz tehát az e döntésben meghatározott alkotmányos követelmény alapján arra is szükség van, hogy a büntetőeljárás során bizonyításra kerüljön, hogy a közlő fél tudta, hogy valótlan tényállítást tartalmazott a közlése.²² Az AB azt is kifejtette, hogy a konkrét esetben mindig az eljáró bíróság döntésén múlik, hogy a tény valótlanosságának bizonyításával összefüggésben lehetőséget teremt-e a valóság bizonyítására, és annak milyen kereteket szab.²³

Mindezekre tekintettel a konkrét ügyben az AB elutasította a panaszt. Kifejtette, hogy a választási kampány a közügyek megvitatásának szerves része,

amelynek során fontos társadalmi érdek, hogy a jelöltek alkalmassága, illetve az őket támogató szervezetek programja is a nyilvános vita tárgya legyen. Így ebben az esetben helyesen ítéleték meg a rendesbírók, hogy a közügyek megvitatásához kapcsolódó tényállításokra került sor. A bírósági eljárásban azonban az derült ki, hogy a választási füzeteket kiadó polgármesterjelölt tudott arról, hogy állításai valótlanok. Az ilyen típusú közlések pedig sem a korábbi, sem az ebben a döntésben kialakított mérce alapján nem tartoznak a szólásszabadság védelmi körébe. Az indítványozó elítélése tehát nem volt alkotmányellenes.²⁴

Ezzel a döntéssel a magyar Alkotmánybíróság – az európai szabályozási tendenciákat és az EJEB gyakorlatát is figyelembe véve – felülírt egy korábbi precedensben kialakított mérce, a szólásszabadságnak szélesebb teret engedve. Ez a döntés tehát a magyar büntetőjogi gyakorlat szempontjából kiemelkedő fontosságú lehet. Az alkotmányjogi panasz eljárások eddigi hullámzó gyakorlata alapján azonban kérdés, hogy a későbbiekben az új mérce fogja-e alkalmazni a testület.

Ezt a bizonytalanságot fokozza, hogy egy későbbi döntésben az AB a tényállítások és értéktételek elhatárolása, valamint a közlések típusai közötti különbségtétel jelentősége kapcsán az eredeti – a foglalkozási gondossági szabályokat is előíró – mérce idézte saját korábbi, büntetőjogi vonatkozású gyakorlatából.²⁵ Annak az ügynek az eldöntése szempontjából ennek nem volt jelentősége, hiszen polgári ügyről és értéktételről volt szó, egy másik, büntetőjogi esetben azonban később ugyanerre volt példa. A testület a tényállítások megítélése kapcsán csak a korábbi, a foglalkozási gondossági szabályokat is tartalmazó, 36/1994. AB határozatban megfogalmazott mérce hivatkozta – anélkül, hogy annak felülírására utalt volna –, és az Alaptörvény hatályba lépése utáni, büntetőjogi vonatkozású gyakorlatából csak az általános elveket és a mérce további elemeit idézte fel.²⁶ A korábbi gyakorlatra utalás – ennek a mérce az idézésével a precedens felülíró döntés után – felveti a kérdést, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint végső soron melyik mérce az irányadó.

Mindemellett további kérdés, hogy a rendesbírók gyakorlat mennyiben lesz tekintettel az új, a szólást kevésbé korlátozó mérce, és hogyan fogja azt alkalmazni. Ebből a szempontból különösen fontos a bizonyítással kapcsolatos problémakör. Annak el-

A TESTÜLET A TÉNYÁLLÍTÁSOK MEGÍTÉLÉSE KAPCSÁN CSAK A KORÁBBI, A FOGLALKOZÁSI GONDOSSÁGI SZABÁLYOKAT IS TARTALMAZÓ MÉRCÉT HIVATKOZTA. [...] ANÉLKÜL, HOGY ANNAK FELÜLÍRÁSÁRA UTALT VOLNA [...] (EZ FELVETI A KÉRDÉST, HOGY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLLÁSPONTJA SZERINT VÉGSŐ SORON MELYIK MÉRCE AZ IRÁNYADÓ

lenére ugyanis, hogy az AB megállapította, hogy a rágalmazás elkövetéséről való döntés során a tényállítás valótlanságának és a közlő fél azzal kapcsolatos tudattartalmának van jelentősége, továbbra is alkotmányosnak találta a valóság bizonyítására vonatkozó büntethetőséget kizáró okot. Így felmerül a kérdés, hogy vajon a rendesbírók figyelemmel lesznek-e arra az AB által meghatározott szempontokra, hogy a valóság bizonyításának sikertelensége önmagában nem alapozhatja meg a bűnösséget, vagy azt figyelmen kívül hagyva, saját – a bizonyítási szabályok szólás- és sajtószabadságot korlátozó értelmezésen alapuló – korábbi gyakorlatukat követik majd.

Értéktételek és tényállítások: hogyan van ez?

A közszereplők bírálatával kapcsolatos esetekben az alapjogi mérlegelés egyik legfontosabb kérdése az, hogy a közszereplőt érintő közlés tényállítás vagy értéktétel. Ez dönti el, hogy melyik mérce kell alkalmazni arra vonatkozóan, hogy az adott közlés a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a sajtószabadság védelmi körébe tartozik-e. Eppen ezért tekinthető rendkívül problematikusnak, hogy az Alkotmánybíróság a 2015 októberé és 2017 októberé²⁷ közötti időszakban a kapcsolódó alkotmányjogi panaszokat – a jogintézményt lényegében kiüresítve – visszautasította azon az alapon, hogy korábbi döntéseiben az erre vonatkozó szempontokat már meghatározta, és azon túlmenően nem vizsgálhatja az eset konkrét körülményeit, így a kifejezés bírói értékelését.

2017 ősz végén kezdte el az Alkotmánybíróság a panaszokat ismét befogadni, és érdemben megvizsgálni azt, hogy a rendesbírók az alapjogi mérlegelési szempontokat helyesen alkalmazva jártak-e el. Ennek során visszatért ahhoz a részletes szempontrendszerhez, amelyet – a saját gyakorlatában meglévő mérceket alapul véve, a strasbourgi bíróság gyakorlatából merítve – az alkotmányjogi panasz eljárásban alakított ki 2014-ben. Eszerint a közlések megítélése során elsőként a közlés megjelenésének módja, körülményei, a tárgya és a kontextusa alapján azt kell vizsgálni, hogy azt a közügyekkel összefüggésben tették-e. Ehhez értékelni kell a közlés tartalmát, stílusát, aktualitását és célját is. Ha mindezek alapján megállapítható, hogy a közlés a közügyek szabad megvitatásához kapcsolódik, akkor a véle-

ménynyilvánítás szabadságának magasabb szintű védelmét élvezi. Ezt követően kell dönteni arról, hogy az adott, közügyeket érintő közlés tényállítás vagy értékítélet, mivel ez döntően befolyásolja a vélemény-szabadság terjedelmét, gyakorolhatóságát és érvényesülését. Az értékítéletek sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem igazolható vagy ellenőrizhető. Ezek a közlések – még ha túlzó vagy provokatív jellegűek is – a véleménynyilvánítás szabadsága széles körű védelmét élvezik, melynek korlátja az emberi méltósághoz való jog súlyos megsértése. A tényállítások tartalma azonban igazolható és ellenőrizhető. Így a tényállítások alapjogi védelméről a közlés igazságtartalmán és a közlő fél azzal kapcsolatos tudattartalmán alapuló mérce alkalmazásával lehet dönteni.²⁸

Az újabb esetek azonban azt mutatják, hogy ennek a szempontrendszernek a következetes alkalmazása további támpontok meghatározását igényelné. Egy erre irányuló kérelmet azonban az Alkotmánybíróság elutasított, a bírói gyakorlatra bízva a további mérlegelést.²⁹ Egy becsületsértésért elítélt indítványozó a véleménynyilvánítási szabadságának megsértését állította,³⁰ továbbá kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítson meg további szempontokat annak eldöntésére, hogy egy értékítélet megvalósítja-e a méltóság korlátozhatatlan magjának megsértését, az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsületsértést. Az indítványozót azért ítélték el, mert egy település főjegyzőjét és polgármesterét „*haszudozó, alias hívvány ember*”-nek nevezete a jegyzőhöz intézett, az önkormányzat működésével kapcsolatos kritikáját megfogalmazó, a weboldalán nyilvánosan is közzétett leveleiben. Emellett a jegyzőnek, illetve a polgármesternek írt további leveleinek a címzésében mindketőjükre a „*törvénytíró*” jelzőt használta.

Ebben az esetben a fő kérdés az volt, hogy a közügyekhez kapcsolódó közlés mikor valósítja meg az AB gyakorlata alapján a védelem alól kivételt képező, az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos megsértését.³¹ Az indítványozó ugyanis azon az állásponton volt, hogy ez csak akkor valósul meg, ha a közlés a közszereplő emberi és nem közszereplői mivoltában érinti a sértett felet. Így álláspontja szerint abban az esetben – így az ő közlései tekintetében is –, amikor közügyekkel kapcsolatban, közszereplői minőségében sértik meg a közszereplőt, nem korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága. Ezen érvelés alapján kérte az Alkotmánybíróságot, hogy alkosson meg egy olyan szempontrendszert, amely alapján eldönthető, hogy az emberi státusz korlátozhatatlan magjának sérelme milyen esetben következik be. Álláspontja szerint ez alapján tudná az eljáró bíróság megindokolni, hogy miért vezetett az adott közlés büntetőjogi felelősségre vonáshoz.³²

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos alkotmányos szempontrendszert és alapelveket már korábbi döntéseiben meghozta, és ennek az alkotmányos keretnek a tartalommal való megtöltését a rendesbírói gyakorlat már elvégezte. A testület szerint tehát annak megállapítása, hogy egy adott közlés az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sérti-e, az eset összes körülményeinek figyelembe vételével az eljáró rendesbíró mérlegelési jogkörébe tartozik.³³ Az indítványozót elítélő bírósági döntések kapcsán a testület arra a következtetésre jutott, hogy a rendesbírók az alkotmányos szempontrendszer alapján helyesen állapították meg, hogy a vitatott közlések a közügyekhez kapcsolódó, közhatalmi jogosítványokkal rendelkező közszereplőket érintő értékítéletek voltak. A testület álláspontja szerint azonban annak eldöntése, hogy ezek olyan értékítéletek voltak-e, amelyekkel az indítványozó túllépte azt a mértéket, amelyet egy közszereplőnek el kell tőnie, a bírói mérlegelés körébe tartozó kérdés.³⁴ Így a döntéseket nem találta alkotmányellenesnek, és a panaszt elutasította.

Egy másik esetben³⁵ megosztotta a testületet az arról való döntés, hogy egy közszereplők nyilvános vitájában elhangzó közlések tényállítások vagy értékítéletek, és ez alapján mi az alkotmányos megítélésük.

Az ügy alapjául szolgáló nyilvános vita kiindulópontját az jelentette, hogy egy új történetkutató intézet vezetője egy, a közvélemény tájékoztatása céljából készült interjúban többek között arról is beszélt, hogy a magyarországi zsidóságot a II. világháborúban igazán jelentős veszteség csak a németek bevonulása után érte, és a korábbi, 1941-ben történt első deportálás több történész véleménye szerint is inkább idegenrendészeti eljárásnak tekinthető. Erre reflektálva egy másik történész két nappal később egy televíziós műsorban tett nyilatkozatában cáfolta ezt az állítást, kijelentette, hogy sokkal inkább szélsőjobboldali provokációról, mint tudományos közlésről van szó, mivel a magyar történetírásban nincs ilyen álláspont. Kifejtette, hogy mivel a közlés relativizálja a holokausztot, a holokausztagadás bűncselekményének megvalósítását súrolja. Kifejtette, hogy az intézet vezetője célja a kormányzati politika ideológiai kiszolgálása, melynek elődje a Horthy-rendszer, így annak háborús bűneit igyekszik „tisztára mosni”. Hozzátette, hogy a kormányzat ezt olyan történészekkel – beleértve a kormány által létrehozott, új történetkutató intézet vezetőjét – tudja elérni, akik szakmailag még nem jutottak sokra, szélsőjobboldali irányba nyitottak, és a Horthy-rendszer rekonstrukciójában gondolkodnak.

Az intézet igazgatója jó hírneve és emberi méltósága megsértése miatt polgári pert kezdeményezett a nyilatkozatot tevő történésszel szemben. Keresetében előadta, hogy az alperes állítása, miszerint az intézetvezető szerint a holokauszt idegenrendészeti ügy, valótlan, és ezt az alperes is tudta. Emellett kifogásolta a szakmai eredményeire és az ideológiai elfogultságára tett kijelentéseket is. Az alperes álláspontja az volt, hogy véleményét egy történelmi, tudományos kérdésben fejtette ki. Az, hogy ezt a felperesre nézve negatív értékítélet formájában tette, neki közszereplőként el kell tűrnie – akkor is, ha a közlés téves vagy igazságtalan. Hivatkozott arra is, hogy a politikai-hatalmi berendezkedés és a felperes tevékenységének bírálata egyaránt alapvető jog. A rendesbíróságok a keresetet nem találták alaposnak. A bírói érvelés szerint a felperes egy intézet vezetőjeként adott nyilvános tájékoztatása következtében számíthatott az azzal kapcsolatos szakmai és társadalmi bírálatra. A közlések egymáshoz való viszonyát és kontextusát értékelve a rendesbíróságok a vitatott nyilatkozatban elhangzottakat a közügyekhez kapcsolódó értékítéletnek minősítették, amely a felperes személyét nem sérti, így azt a véleménynyilvánítás szabadsága védi.

Ezekkel a döntésekkel szemben fordult az intézet igazgató alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, és kérte azok megsemmisítését emberi méltóságának, jó hírvének megsértése miatt. Indítványában kifogásolta, hogy a rendesbíróságok a történész nyilatkozatát teljes egészében véleménynyilvánításként értékelték, és a bíróságok azon megállapítását is, hogy az elhangzottak nem a személyét, hanem az álláspontját minősítik. Arra hivatkozott, hogy a történész nyilatkozatában róla tudottan valótlan tény állított – azt, hogy ő a holokausztot idegenrendészeti ügynek tekinti –, ez által megsértette emberi méltóságát, valamint tudósi hitelességét is rontotta. Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint a rendesbíróságok alkotmányellenes döntéseket hoztak az által, hogy a vele szemben kifejezett közléseket olyan értékítéleteknek tekintették, amelyeket a véleménynyilvánítás szabadsága véd.³⁶

Az Alkotmánybíróság áttekintette a korábbi gyakorlatában tett megállapításait a közügyek megvitatása során a közszereplőkkel kapcsolatos közlések megítélése kapcsán. Hangsúlyozta a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt szerepét a közügyek megvitatásában, amit a közösség és az egyén érdekei együttesen igazolnak. Így a közügyek megvitatása körében mind a büntetőjogi, mind a polgári jogi felelősségre vonás esetében különleges védelmet élveznek azok a közlések, amelyeket a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységével, nézeteivel, hitelességével kap-

csolatban tesznek. Ezeknek a közéleti megnyilvánulásoknak a határát az emberi méltóság korlátozhatatlan, az emberi státuszt meghatározó lényege jelöli ki. Az AB megerősítette: annak eldöntéséhez, hogy egy adott közlés a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe tartozik, vagy azon túlmenve az emberi méltóságot sérti, a fent bemutatott, 2014-ben kialakított szempontokat kell mérlegelni.³⁷

Ezt a szempontrendszer alkalmazva a jelen ügyben megállapította a testület, hogy a történészek között kialakult, a történelmi múlt feldolgozásához kapcsolódó vita, illetve a vitatott közlés a közügyek körébe tartozott. A közlés megjelenési formáját és aktualitását illetően a testület kifejtette, hogy a nyilatkozat egy hírtelevízió műsorában hangzott el, és ezt a vitatott közlést megelőzte az indítványozó közszereplőként, a nyilvánosság bírálatának önként kitett nyilatkozata, melyet a műsor elején egyértelmű témamegjelöléssel, hitelesen összefoglaltak. Ezt követően a testület megállapította, hogy a vitatott közlés – kontextusát és célját is figyelembe véve – az általánosítás és a túlzás megengedett eszközeit alkalmazó, olykor felfokozott hangnemű kritika, azaz értékítélet volt. Az ilyen típusú, közügyeket érintő véleménynyilvánítást pedig akkor is védi a véleménynyilvánítás szabadsága, ha az túlzó, provokatív vagy polemikus stílusú. Végül azt is megállapította a testület, hogy a közlés az indítványozó emberi státuszát, azaz az emberi méltóság korlátozhatatlan magját nem sértette, mivel célja nem a megalázás vagy a jogsértés volt, és nem az indítványozó magánszférájához, hanem a közéleti tevékenységéhez kapcsolódott. Mindezekre tekintettel a testület többsége arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendesbíróságok az alkotmányos szempontok figyelembevételével, és azok helyes értékelésével döntöttek, a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körét nem terjesztették ki alaptörvény-ellenesen, a döntésük tehát nem alkotmányellenes.³⁸

Ezt a döntést azonban a testület 8:7 szavazati aránnyal fogadta el, így egy szavazaton múlt, hogy a bírói döntéseket a testület alkotmányosnak találta, és nem semmisítette meg. Az alkotmánybírák között komoly véleménykülönbség volt az alapjogi probléma fundamentális kérdéseinek megítélésében. A legélesebb véleménykülönbség a közlés típusának meghatározása, illetve az emberi méltósághoz való jog sérelmének kérdése kapcsán alakult ki a bírák között. A kisebbségben maradt bírák különvéleményekben fejtették ki,³⁹ hogy az adott közlés álláspontjuk szerint olyan hamis tényállítás, amelyre vonatkozóan a testületnek amellet, hogy az arra vonatkozó szigorúbb mércét kellett volna alkalmaznia, annak hamis vád jellegét is értékelnie kellett volna az alkotmányos

vizsgálat során.⁴⁰ A különvéleményen lévő bírák nagy része szerint a többségi álláspont azon állítása is helytelen és elfogadhatatlan, mely szerint a közléssel nem sérült az emberi méltóság korlátozhatatlan magja, mivel az indítványozót súlyosan becsmérő, szakmai hitelét aláásó, megalázó közlésről van szó.⁴¹ Kifejtették, hogy az Alkotmánybíróságnak tisztáznia kellene az emberi méltósághoz való jog viszonyát más alapjogokhoz. Álláspontjuk szerint az AB korábbi gyakorlata a véleménynyilvánítás szabadságának feltétlen elsőbbséget tulajdonított akkor is, ha más alapjogok súlyos megsértésével járt annak gyakorlása. Véleményük szerint ez az értelmezés az Alaptörvény rendelkezései kapcsán nem tartható fenn.⁴²

Az emberi méltóság korlátozhatatlan magja megsértésének értelmezését 2018 júliusában egészítette ki a testület egy alkotmányjogi panasz eljárásban. Eszerint az a véleménynyilvánítás tartozik az emberi méltóságot ily módon sértő közlések körébe, amely az emberi méltóságnak az emberi mivolt lényegét meghatározó és óvó részének megsértésre irányul. Ilyen lehet a közléssel érintett személy emberi mivoltának, illetve emberként kezelésének tagadása vagy kétségbevonása, illetve az emberi természet legbensőbb köreinek – az ember személyiségének és identitásának – öncélú támadása.⁴³ Abban a kérdésben azonban, hogy a közszereplőknek milyen mértékben kell tűrniük az emberi méltóságukat sértő közléseket, szintén nincs teljes mértékben egyetértés a bírák között.⁴⁴

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nemhogy a rendesbírók számára nem tud ezeknek a kérdéseknek az eldöntésére vonatkozó további konzekvens alkotmányos szempontokkal szolgálni, hanem az általa kialakított szempontok alkalmazásával kapcsolatban a testületen belül is ellentétes felfogások vannak.

Fontos látni ezeknek az eseteknek azon sajátosságát, hogy természetüknél fogva nagyon különbözőek egymástól, így a vizsgálati szempontok mérlegelése más és más eredményre vezethet a konkrét eset sajátos körülményei alapján. Olyan részletes szempontrendszer kialakítása nem lehetséges tehát, amely minden körülményt, valamint azok értékelését is pontosan meghatározza. Ugyanakkor az alapjogi bíráskodás során fontos, hogy a bíróságok e sajátosság ellenére törekedjenek a fogalmi keret kialakítására⁴⁵ és következetes alkalmazására. Ebből a szempontból a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult, egymással ellentétes szemléletmódok aggodalomra adnak okot.

TUDÓSÍTÁS KÖZSZEREPLŐKRŐL ÉS KÖZÉLETI ESEMÉNYEKRŐL

Négy döntésben a testület a sajtó közszereplőkhöz kapcsolódó tudósításaival, illetve e tekintetben a sajtó polgári jogi felelősségével foglalkozott.

Egy közszereplő képmásához való joga: a Hunvald-ügy

Az első esetben⁴⁶ a jogvita egy folyamatban lévő büntetőeljárásról való tudósításhoz csatolt képről szólt. Két internetes hírportál is tudósított⁴⁷ arról a büntetőeljárásról, amely Hunvald Györggyel – Budapest VII. kerületének korábbi polgármesterével – és társaival szemben folyt. Az egyik ilyen tudósítás során a hírportál illusztrációként egy képet is közzétett a korábbi közszereplőről, amelyen Hunvaldot a bírósági folyosón őr kíséri – a képen kevésbé látszó – vezetőszáron és bilincsben. A kép az eljárás egy korábbi szakaszában készült, amikor az előzetes letartóztatás fenntartásáról való döntés kapcsán vezették bíróság elé. A tudósítás arról szólt, hogy a tárgyaláson a korábbi polgármester nagyrészt tagadta az önkormányzati ingatlanokkal és fiktív megbízási szerződésekkel kapcsolatos vádakát. Hasonló képpel illusztrált tudósítás jelent meg egy másik hírportálon az eljárás egy korábbi szakaszában arról, hogy az előzetesben lévő polgármester lemondott fizetéséről az ügy lezárulásáig.

Ezen illusztrációk miatt indított polgári pert Hunvald Görgy a hírportálokkal szemben azt állítva, hogy az által, hogy a képek készítéséhez és közléséhez nem kérték az engedélyét, sérült a képmás védelméhez fűződő személyiségi joga. Az első- és másodfokú bíróság egyaránt azt állapította meg, hogy a hírportálok megsértették Hunvald képmásához fűződő személyiségi jogát, és a hírportálokat eltiltották a további jogsértéstől, valamint nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezték. Az első- és másodfokú bíróságok érvelése szerint a közszereplői minőség a büntetőeljárás során megszűnik még abban az esetben is, ha az eljárás az érintett személy közszereplőkénti tevékenységével kapcsolatos bűncselekmény miatt indult. Így az ilyen személyről fénykép elkészítéséhez, valamint nyilvánosságra hozatalához szükség van az érintett hozzájárulására.

Ezzel ellentétes következtetésre jutott a Kúria, amelyhez az egyik hírportál fordult felülvizsgálati kérelemmel. A testület szerint az elsőfokú bíróság he-

lyesen alkalmazta a bírói gyakorlat által kialakított elvet, mely szerint a büntetőeljárásban való részvétel nem minősül közszereplésnek, így az érintett személy hozzájárulására van szükség az őt ábrázoló fénykép elkészítéséhez, illetve felhasználásához. A Kúria azonban úgy vélte, hogy az elsősorban az EJEB gyakorlatában és az AB legutóbbi vonatkozó döntéseiben meghatározott új szempontok a bírói gyakorlat számára is alapul szolgálnak. A Kúria álláspontja szerint a vádlott korábban közszereplő volt, és a vele szemben indított büntetőeljárás köztudomásúlag e tevékenységéhez kapcsolódott. Emellett szintén köztudomású tény volt, hogy a büntetőeljárás során előzetes letartóztatásba helyezték. A Kúria hangsúlyozta, hogy a bírói gyakorlat alapján a sajtó objektív módon, a helyreigazítás kötelezettsége nélkül tudósíthat a büntetőeljárás aktuális állásáról, az ártatlanság vélelme tiszteletben tartásával. Mindezek alapján a Kúria úgy ítélte meg, hogy a konkrét esetben a tudósítás megfelel ezeknek a követelményeknek. A Kúria megállapította, hogy az eljárás tárgya a vádlott közszereplői tevékenységével kapcsolódott össze és közérdekklődésre tartott számot, így az arról való tudósítás céljából fénykép készítése és közzététele nem minősül a képmással való visszaélésnek. Ez csak akkor valósulna meg, ha a kép a tudósítás tartalmától függetlenül, önmagában is megalázó helyzetben ábrázolná a korábbi polgármestert. Mivel azonban a képen az érintett öltönyben látható, a bilincs és a vezetősár pedig közvetlen rátekintéssel nem észlelhető az objektív szemlélő számára, jelen esetben ez nem valósul meg. A Kúria kiemelte, hogy a közérdekű eseményekről való tudósítás joga elsőbbséget élvez a képmás védelméhez való joggal szemben, különös tekintettel arra is, hogy a vitatott tudósítás Hunvald közszereplői tevékenységével függött össze.

Ezzel a döntéssel szemben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz Hunvald György arra hivatkozva, hogy a Kúria döntése sérti a tisztességes eljárásához való jogát, illetve az ártatlanság vélelmét. Állítása szerint a tudósítás ábrázolása arra ösztönözte a nyilvánosságot, hogy őt bűnösnek tekintsék, és előítéllettel álljanak hozzá az ügyéhez.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság az ártatlanság vélelmének általa korábban értelmezett tartalmából indult ki. Eszerint ez a vélelem alapvetően a büntetőeljárásban, a bűnösség megállapításának folyamatában érvényesül, de a jogállami értékek mentén egyre inkább kiterjeszhetően értelmezhető. Ez azonban nem lehet korlátlan: annak érdekében van rá lehetőség, hogy azo-

kat a személyeket, akiknek a bűnösségét nem állapították meg a büntetőeljárásban, megvédje attól, hogy a hatóságok bűncselekmény elkövetőiként kezeljék őket. Ez tűnik ki a testület szerint az EJEB gyakorlatából is. Emellett fontos, hogy az EJEB azt vizsgálta az ártatlanság vélelme és a bűnösséget sugalló sajtóbeli tudósítások közötti konfliktusban, hogy azok a büntetőeljárás során bármilyen módon hatással voltak-e a döntés meghozatalára. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt az európai parlamenti és tanácsi irányelvet is, amely szerint a hatóságoknak amellett, hogy a sajtó tájékoztatása során az ártatlanság vélelmére figyelemmel kell lenniük, tartózkodniuk kell attól is, hogy a vádlottat szükségtelenül olyan fizikai kényszerítő eszközök alkalmazásával mutassák a bíróságon vagy a nyilvánosság előtt, amelyek a bűnösségét sugallják. Ez azonban

nem érintheti a sajtószabadság védelmét.⁴⁹ Ez azért nagyon fontos szempont, mert nem vitás, hogy a büntetőeljárás során történő képi ábrázolás kapcsán felmerülhet alapjogsérelem. Az ugyanis, hogy a magyar büntetőeljárás szabályok megengedik a vádlottnak ilyen jellegű fizikai kényszerítő eszközökkel való ábrázolását –

ami nagy hatással van az érintett személy közvélemény általi megítélésére –, összetett alapjogi problémát vethet fel; az emberi méltóság, a jó hírnév és a tisztességes eljárásához való jog egyes részeinek vonatkozásában. A megoldás azonban nem a sajtószabadság korlátozása, hanem a vonatkozó büntetőeljárásjogi és végrehajtási szabályok megváltoztatása lehet.

A konkrét esetben az Alkotmánybíróság – a saját korábbi gyakorlatára, illetve az EJEB gyakorlatára támaszkodva, a Kúria érvelését elfogadva – elutasította a panaszt. Megállapította, hogy a Kúria az alkotmányos szempontokra figyelemmel hozta meg a döntését. Nem sérült az ártatlanság vélelme, mivel köztudott volt, hogy Hunvald György előzetes letartóztatásban volt, a képi ábrázoláson pedig az ezzel kapcsolatos fizikai kényszerítő eszközök alkalmazása látható. Az ilyen típusú tudósítás a sajtóban rendszeres. Ettől függetlenül azonban a büntetőeljárás során megillette az ártatlanság vélelme.

Ezzel a döntéssel a testület alkotmányosnak találta és megerősítette azt a bírói gyakorlatot, mely szerint a sajtó a folyamatban lévő büntetőeljárásokról oly módon tudósíthat, hogy mentesül az objektív felelősség alól, amennyiben a tájékoztatás objektív, és az ártatlanság vélelmét tiszteletben tartja. Ezen túlmenően azonban egy további fontos elemmel árnyalta a

gyakorlatot a testület: azt is megállapította, hogy egy korábbi közszereplőnek az e tevékenységével kapcsolatos közlésekkel szemben is fennáll a magasabb tűrési kötelezettsége. A konkrét esetben ugyanis emiatt minősítette a Kúria – mellyel az AB is egyetértett – olyan közérdeklődésre számot tartó eseménynek Hunvald büntetőperét, amelyről való tudósítás esetén nem szükséges az érintett személy hozzájárulása a képmás elkészítéséhez és közzétételéhez.

Tudósítás egy közszereplő sajtótájékoztatójáról

Két döntés a sajtó polgári jogi felelősségével kapcsolatos, a valótlan tényállítások sajtóbeli tudósítás általi terjesztése esetén.

Az első esetben⁵⁰ egy médiatartalom-szolgáltató fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az öt elmarasztaló kúriai döntéssel szemben, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság sérelmére hivatkozva.

Az ügy alapját egy szombathelyi ellenzéki sajtótájékoztatón elhangzott hamis tényállításokról való tudósítás képezte. A sajtótájékoztatón egy ellenzéki párt helyi szervezetének elnökségi tagja „az államosított korrupció iskolapéldájának” nevezte a dohánykoncessziós pályázatokat, amelyek az országban abban az időszakban a közéleti vita egyik kiemelt témáját jelentették. Azt állította, hogy a pályázatokat a kormánypárt helyi bizottsága véleményezte, a végöss döntést pedig a kormánypárti választókerületi elnök hozta meg, akit név szerint említett nyilatkozatában. Erről tudósított az indítványozó az általa működtetett internetes oldalon, az elhangzottakat már a címben és az alcímben is idézve. Ezt követően az internetes oldalon közzétették a kormánypárt helyi szervezetének válaszcikkét, majd egy, az eredeti tudósítás tartalmát megismétlő cikket azzal a kiegészítéssel, hogy az ellenzéki politikus hozzátette, hogy a hatóságok feladata lesz annak feltárása, hogy pontosan mi történt a dohánykoncessziós pályázati eljárás során. Ennek a cikknek a végén egy helyreigazítást is közzétettek a helyi választókerületi elnök döntéshozatali folyamatban való részvételével kapcsolatos valótlan tényekre vonatkozóan.

A név szerint említett politikus azonban polgári pert indított a nyilatkozatot tevő politikussal, a médiatartalom-szolgáltatóval, valamint az ellenzéki párttal szemben jó hírvének és becsületének megsértése miatt. A rendesbíróságok egymástól eltérően ítélték meg azt, hogy az indítványozó mentesülhet-e a polgári jogi felelősség alól. Az első fokú bíróság megállapította a jogsértést, melynek indoka az volt, hogy a bírói gyakorlat szerint a sajtó a valótlan tények hí-

reszteléséért csak a büntetőeljárásról való tudósítás kapcsán mentesülhet. Azt, hogy a szóban forgó médiatartalom-szolgáltató a tájékoztatási kötelezettségének eleget téve, megfelelő gondossággal járt el, csak a kártérítési kereset kapcsán értékelte. A másodfokú bíróság ezzel szemben azt állapította meg, hogy mivel a médiatartalom-szolgáltató a szakmai szabályoknak megfelelő gondossággal járt el, a személyiségi jogsértés miatt a felelőssége nem állapítható meg. A felülvizsgálati eljárás során azonban a Kúria – az első fokú ítélet helyben hagyásával – megállapította az indítványozó polgári jogi felelősségét valótlan tény híresztelése miatt. A Kúria álláspontja szerint a sajtót az általa közölt vagy híresztelt tényállítások valósága tekintetében objektív felelősség terheli. Ez alól a bírói gyakorlat alapján csak a hatósági eljárásokról való tudósítás képez kivételt, mivel a tények vizsgálata ilyen esetekben az adott hatóságok feladata.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a valótlan tényállítás híresztelése és az azért való felelősség ilyen kiterjesztő értelmezése a demokratikus közvélemény szempontjából szükséges szabad tájékoztatás sérelmével jár. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy ő a szakmai szabályok betartásával tájékoztatott: a közügyekhez kapcsolódó közlése egy hivatalos sajtótájékoztatón alapult, a tudósítása szöveghű és hiteles volt, és az információ forrása egyértelműen beazonosítható volt. Emellett a másik fél nyilatkozatát is közzétette. Az indítványozó álláspontja szerint az ilyen jellegű tudósítások során az újságírók nincsenek abban a helyzetben, hogy azonnal ellenőrizzék az elhangzott állítások valóságtartalmát. A Kúria általi jogértelmezés tehát arra kényszerítené a sajtót, hogy a felelősségre vonás elkerülése miatt bizonyos eseményekről ne tudósítson. Ez a dermesztő hatás pedig sérti a sajtó szabad tájékoztatási funkcióját és a közönség közérdekű információkhoz való hozzájutását.⁵¹

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria döntése szakjogilag alátámasztható, azonban az alkotmányos szempontokat figyelmen kívül hagyta. A testület kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság feladata a rendesbírósági döntések felülvizsgálata során az, hogy az alkotmányossági követelményeket kiemelve és érvényesítse, így arra is lehetősége van, hogy a jogszabályok szakjogi értelmezéséhez alkotmányos követelményeket fogalmazzon meg. A testület álláspontja szerint a híresztelés polgári jogi fogalmának szokásos bírói értelmezése nem veszi figyelembe a sajtó tevékenységének alkotmányos jelentőségét, nincs összhangban a sajtószabadságból fakadó – az Alkotmánybíróság által kialakított, és ebben a döntésben is irányadónak tekintett – alkotmányos követelményekkel.⁵²

Mindezekre alapozva a konkrét eset vonatkozásában az AB hangsúlyozta, hogy a sajtó a demokratikus közvélemény alakulásában való központi szerepének egyik lényegi eleme a közéleti eseményeknek a nyilvánosság felé közvetítése, és elsődrendű alkotmányos feladata a közérdekű információk, így a közéleti szereplők megnyilvánulásainak és álláspontjának a terjesztése. Ezt az EJEK érveléséből jól ismert fordulattal támasztotta alá, miszerint nemcsak a sajtó feladatáról van szó, hanem a demokratikus közéleti vita résztvevőinek a szabad tájékozódáshoz való jogáról.⁵³ A testület kifejtette, hogy ettől függetlenül a sajtószabadság nem korlátozhatatlan alapjog, és önmagában a valótlanosságok közlésére nem terjed ki; sőt, az újságírók felelősséggel tartoznak az általuk közölt információk hitelességéért. E tekintetben azonban alkotmányos szempontok mérlegelésére is szükség van. A testület szerint a közéleti szereplők sajtótájékoztatóirol való tudósítás alkotmányos megítélése esetén különös súllyal bír a közügyekre vonatkozó információk áramlásának érdeke, valamint a sajtó viszonya az általa közölt kijelentésekhez. Az adott tudósítás közérdekű ügyre vonatkozó jellege mellett tehát fontos körülmény, hogy a tudósítás során az újságírók nem saját állításaikat vagy véleményüket hozzák nyilvánosságra, nem saját gondolataikkal próbálnak hatást gyakorolni a közvélemény alakulására.⁵⁴

A testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közéleti szereplők kijelentéseit közvetítő sajtó valótlán tényállításokért való felelősségét más mérce alapján kell megítélni, mint a saját elgondolásaik és döntéseik alapján kialakított médiatartalmakat. Az erre vonatkozó teszt lényege, hogy az újságíró a más személy által tett kijelentéseket hüen, azok beazonosítható forrását egyértelműen megjelölve, saját értékelés nélkül közvetíti-e a nyilvánosság felé; illetve, hogy a jó hírnevének sérelmét állító személy cáfolatának helyet biztosított-e, illetve ennek lehetőségét felkínálta-e az érintett személynek a médiatartalom-szolgáltató. Az ilyen tudósítások kapcsán az Alkotmánybíróság szerint a sajtó felelőssége korlátozott. Ennek indoka, hogy ezekben az esetekben a közszereplők maguk szervezik meg, hogy sajtófigyelmet kapjanak – egyértelműen azzal a céllal, hogy közléseik a lehető legnagyobb nyilvánosságot elérjék. Ebben a helyzetben a média sokkal inkább közvetítő szerepet tölt be a testület szerint, minthogy önálló szereplője lenne a közéleti vitának. Nem saját érvekkel járul hozzá a közügyek megvitatáshoz, hanem a többi résztvevő megnyilvánulásairól számol be. A sajtó korlátozott felelőssége ezekben az esetekben különösen fennáll az AB álláspontja szerint akkor, amikor a közéleti vitában aktívan részt vevő politikusok

állításairól közvetít. Ennek oka, hogy az őket ért bírálatokat a társadalom a demokratikus vita részeként kezeli, és a különböző politikai érdekek mentén értelmezendőknek tekinti. A politikai vitának a társadalom által megszokott velejárója ugyanis, hogy a politikusokat ért bírálatokat rövid időn belül nyilvánosság előtti cáfolat követi.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatójáról való tudósítás a folyamatban lévő büntetőeljárásról és más hatósági eljárásokól való tudósításhoz hasonlóan kivételt képez a sajtó polgári jogi felelőssége körében. Ezekben az esetekben a sajtó ugyanis mentesül a közzétett tényállítások valósságtartalmának ellenőrzésére vonatkozó kötelezettsége alól abban az esetben, ha a testület által kialakított tesztben meghatározott kritériumoknak megfelelően járt el.

A konkrét esetben a testület értékelése szerint a legszorosabb értelemben vett közügyről – egy parlamenti párt helyi szervezetének egy kiemelkedően nagy vitát keltő politikai témában tartott sajtótájékoztatójáról – való tudósítás történt, az ügy alapjául szolgált tudósítás pedig megfelelt a testület által kialakított mérce követelményeinek.⁵⁵ Éppen ezért a Kúria döntését a sajtószabadsággal ellentétesnek találta, és megsemmisítette. A testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a polgári jogi híreszteléssel kapcsolatos értelmezési probléma az általa megállapított alkotmányos követelmények rendesbírói alkalmazásával orvosolható.⁵⁶

Ez a döntés a sajtószabadság érvényesülése, valamint a sajtó demokratikus államban betöltött feladatainak zavartalan teljesítése szempontjából előremutató a korábbi magyarországi bírói gyakorlathoz képest. Ugyanakkor a tudósításokkal kapcsolatban a sajtószabadság érvényesülése – az AB által figyelembe vett EJEK gyakorlathoz képest is – továbbra is széles körben korlátozott. Az Alkotmánybíróság ugyanis a sajtó valóssághű, saját értékelés nélküli, a forrásokat megfelelően beazonosító tudósítása mellett a felelősség alóli mentesülés kritériumává tette, hogy a sajtószerv a cáfolat lehetőségét biztosítsa, vagy legalább felkínálja a válaszadás lehetőségét a közléssel érintett személynek. Ez a sajtótól elvárt többlet-követelmény tulajdonképpen olyan formáját vezeti be a válaszadás jogának, ami a magyar jogban nem szabályozott jogintézmény, és a sajtószabadság gyakorlása során további terhet jelent a sajtóorgánumok számára. Másfelől, az Alkotmánybíróság döntése a sajtó tudósítási tevékenységi körét illetően csak egy rendkívül szűk kivételt határozott meg az objektív felelősség alól. Ezen értelmezés alapján a sajtószabadság széles körű korlátozása valósul meg, hiszen a

sajtóorgánumokat mások valótlan tényállításainak idézése, illetve tudósítása során akkor is polgári jogi felelősség terheli, ha a rá irányadó sajtóetikai, illetve gondossági szabályoknak megfelelően járt el. Ez alól a rendesbíróági gyakorlat alapján a hatósági eljárásról való tudósítás, illetve ezen új AB döntés alapján a közéleti szereplők által tartott sajtótájékoztatón az adott közéleti szereplők által közölt valótlan tényállításokról való tudósítás képez kivételt. Minden más esetben azonban, amikor a sajtó – a demokratikus közvélemény alakítása szempontjából kiemelt jelentőségű tájékoztatási feladatát ellátva – a közérdekű eseményekről oly módon tudósít, hogy mások állításait idézi, objektív felelősséggel tartozik. A sajtószabadság gyakorlásával kapcsolatos későbbi döntések szempontjából további aggodalomra ad okot, hogy a döntéshez az Alkotmánybíróság hat tagja fűzött különvéleményt, mely vélemények nagy része határozatlan az új alkotmányos követelmény ellen, azaz a sajtószabadság ennél is szélesebb korlátozása mellett érvelt.⁵⁷

Tudósítás egy közéleti eseményről

A sajtószabadság tudósítások esetén megvalósuló széles korlátozottságát támasztja alá egy másik eset,⁵⁸ amelyről két héttel a fenti alkotmányos kritérium meghatározását követően döntött az Alkotmánybíróság. A testület elutasított egy olyan alkotmányjogi panaszt, amelyben egy közérdekű ügyvel kapcsolatos valótlan tényállítás tudósításának következtében elmarasztalt hírportál állította a véleménynyilvánítás- és a sajtószabadság megsértését. Az eset alapját az képezte, hogy több internetes hírportál is beszámolt arról, hogy a Románia–Magyarország labdarúgó mérkőzésre tartó magyar szurkolókat szállító busz megállt Konyáron az általános iskola előtt, és a szurkolók egy része a buszról leszállva – a romákkal szembeni erődemónstráció és félelemkeltés látszatával, zászlókat feltartva – elénekelte a székely és a magyar himnuszot. Néhányan rasszista kijelentéseket tettek a romákra. Ezt követően, az eseményről szóló beszélgetés során a helyi roma nemzetiségi önkormányzat elnöke a szurkolókat a Jobbik Magyarországért Mozgalommal – egy szélsőjobboldali párttal – azonosította. Ezt a beszélgetést a YouTube-on is közzétették, melyet az indítványozó az eseményről szóló, „Romániába tartó szurkolók álltak meg cigány diákokat fenyegetni” című tudósításában⁵⁹ közvetlenül

hozzáférhetővé tett. Az indítványozó az ügy további fejleményeiről is beszámolt, és további cikkekben ismertette az egymásnak ellentmondó információkat az eset kapcsán. Az esetről más hírportálok is hasonlóképpen tudósítottak, közülük egy idézte az indítványozó első cikkét.⁶⁰

A párt által indított polgári peres eljárás során a nemzetiségi önkormányzat elnöke nem tudta bizonyítani állításai igazságát, így a bíróságok mindhárom fokon megállapították, hogy valótlan tények állításával megsértette a politikai párt jó hírnevét. Az ügyben eljáró bíróságok mindhárom fokon arra jutottak, hogy bár a hírportálok újságírói a hivatás felelős gyakorlása során elvárható gondossággal jártak el, a hírportálok polgári jogi felelőssége megállapítható, mivel más személy jogsértő nyilatkozatának továbbadásával a híresztelést megvalósították, amiért objektív felelősséggel tartoznak.⁶¹

Az indítványozó hírportál álláspontja szerint a rendesbíróági gyakorlat a Ptk. személyiségi jogok megsértését valótlan tényállítások híresztelésével való megvalósítására vonatkozó szabályát olyan tartalommal töltötte meg, mely szerint a sajtó akkor is objektív felelősséggel tartozik az állítások igazságtartalmát tekintve, ha azokat egyértelműen mástól idézi. Azaz akkor is, ha egy vitás kérdéstről a sajtóetikai szabályoknak megfelelően eljárva, pártatlanul és kiegyensúlyozottan tájékoztattott. Az indítványozó álláspontja szerint ez az értelmezés aránytalan terhet ró a sajtóra, hiszen csak olyan állításokat tehet közzé anélkül, hogy felelősségre vonástól kellene tartania, amelynek igazságtartalmáról minden kétséget kizáróan meggyőződött. Ez pedig nagy mértékben megnehezíti és korlátozza a közéleti vitában felmerülő álláspontok bemutatását, ami a sajtó alapvető joga és feladata. Az indítványozó szerint a rendesbíróágok értelmezése a fentiek miatt alaptörvényellenes. Rámutatott arra is, hogy olyan közérdeklődésre számot tartó eseményről tudósított, amelynek pontos körülményei azóta is tisztázatlanok. Az eseménnyel kapcsolatos eltérő álláspontokat bemutatta, szemléltetve az akkor elérhető összes releváns információt. Álláspontja szerint az internetes hírközlésben nem várható el a sajtótól, hogy a közlés hírértékéig rendelkezésre álló rövid időn belül annak teljes igazságtartalmáról bizonyosságot szerezzen pusztán az, hogy az adott témával kapcsolatos álláspontokat pártatlanul bemutassa. Az indítványozó álláspontja szerint egyébként a vitatott közlést a bíróságoknak értéktelként kellett volna minősíteni.⁶²

Az Alkotmánybíróság ebben az esetben azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy hogyan érintik a sajtó polgári jogi felelősségét a pártok és más közszereplők közéleti vitáiról és megnyilvánulásairól való tudósítás törvényi követelményei.⁶³ E kérdés mérlegelése során az Alkotmánybíróság kimerítően ismertette a saját korábbi gyakorlatában, illetve az EJEB gyakorlatában a sajtószabadságra vonatkozó elvi megállapításokat, valamint a sajtó kiemelt feladatait a demokratikus államokban. Hangsúlyozta, hogy különösen széleskörű a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság a közügyekkel kapcsolatban a közhatalmat gyakorlatokkal, illetve a közéletben szerepet vállalók tevékenységét érintően.⁶⁴ Emellett megállapította, hogy a sajtószabadság érvényesülését korlátozza a kivételt nem engedő felelősségre vonás a jó hírnevet sértő közlések továbbadásáért.⁶⁵

A testület megvizsgálta a polgári bíróságok vonatkozó gyakorlatát, miszerint a személyiségi jogsértésért a sajtó objektív felelősséggel tartozik. Ez alól kivételt jelent a bírói gyakorlatban, ha a sajtó az Országgyűlés, bíróság vagy más hatóság eljárásáról tudósít, mivel a valóság feltárása ebben az esetben az eljáró szerv feladata. Az előző döntésben a többségi döntés csak a bírósági és más hatósági eljárásokról való tudósítást tekintette ilyen kivételnek, annak ellenére, hogy a történeti alkotmány vívmányaként beidézte az 1848. évi XVIII. törvénycikket, amelyben az Országgyűlés munkájáról való tudósítás is a felelősség alóli mentesülés körébe tartozott. Abban a döntésben Czine Ágnes különvéleményében jelent meg a bírói gyakorlat azon eleme, miszerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokról való tudósítások esetében is mentesül a sajtó a felelősség alól; ezt a szempontot ebben a határozatban – melynek előadó alkotmánybírója, így a határozat fogalmazója szintén Czine Ágnes volt – a többségi döntés indokolásában idéz fel a testület.⁶⁶ A sajtó objektív felelőssége alól tehát a bírói gyakorlat által kialakított, az Alkotmánybíróság által is elismert kivételt jelent a bírósági és más hatósági eljárások mellett az Országgyűlés eljárásairól való tudósítás is. Továbbá, a testület felidézte a két héttel korábban hozott döntésében kialakított újabb kivételt – a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján elhangzottakról való tudósítást –, illetve az azzal kapcsolatban kialakított tesztet.⁶⁷ A konkrét esetben a testület megállapította, hogy a rendesbíróságok helyesen jutottak arra a kö-

vetkeztetésre, hogy a vitatott közlés tényállítás, mivel annak valóságátartalma egyértelműen vizsgálható. A per folyamán pedig az is egyértelműen kiderült, hogy a tényállítások valótlanok voltak, mivel a szurkolók nem tartoztak szervezetileg a Jobbikhoz.⁶⁸

Ebben az esetben azonban az Alkotmánybíróság nem találta alkalmazhatónak a tudósításokkal kapcsolatos új tesztet. Ezt azzal támasztotta alá, hogy ebben az esetben nem sajtótájékoztatóról, hanem egy közérdekű eseményről való tudósítás történt – amit ennél fogva a testület olyan tudósításnak tekintett, amely a sajtó saját értékelését is tartalmazta.⁶⁹ Mivel ez az eset nem tartozik a bírói gyakorlat és az Alkotmánybíróság által megállapított kivételek közé, a testület alkotmányosnak találta a hírportálok polgári jogi felelősségre vonását.⁷⁰ Ezzel szemben négy alkotmánybíró párhuzamos indokolásban kifejtett álláspontja az, hogy abban az esetben, amikor a sajtó a nyilvánosság előtt már eleve megjelent közéleti megnyilvánulásról tájékoztat, és a már megjelent közlést változatlan formában és tartalommal használja fel – mint ahogy jelen esetben is történt –, egyfajta közvetítő fórumként jár el. Így a felelősség a közlések megfogalmazóját terheli, nem a közvetítő sajtóorgánumot. Amennyiben a sajtó ezt a sajtótájékoztatóra kialakított teszt kritériumainak megfelelően teszi, álláspontjuk szerint mentesül az objektív felelősség alól.⁷¹ Ez alapján nem világos, hogy miért nem szavaztak a bírói döntés megsemmisítése mellett, és miért nem különvéleményben fogalmazták meg ezt az álláspontjukat.

Mindezek alapján látható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi álláspontja az, hogy a sajtó tudósító tevékenysége körében differenciált felelősségre vonás lehetséges. Főszabályként elfogadja a valótlan tények tudósítása során a híresztelés szokásos értelmezésével járó objektív felelősséget, amely alól szűk körben kivételt enged. Álláspontom szerint ez a különbségtétel a tudósítások között a sajtószabadság aránytalan sérelmével jár, és nem felel meg az Alkotmánybíróság által a New York Times-szabályt és az EJEB gyakorlatát alapul véve kimunkált, a közszereplőkkel kapcsolatos közlésekre vonatkozó mércének, melyet a testület a polgári jogi felelősségre vonással kapcsolatban is irányadónak tekintett. Észert ugyanis a valótlan tényállítások híreszteléséért is csak abban az esetben lehet felelősségre vonni a közlő felet, ha állításainak hamisságát tudta, vagy a foglalkozása szabályai szerinti gondosságot elmulasztotta.

Ezt figyelembe véve nem következetes az az értelmezés, mely szerint a sajtó mentesül a felelősség alól abban az esetben, amikor a közérdekű ügygel kapcsolatos, közszereplő által szervezett sajtótájékoztatóról tudósítva idézi mások hamis tényállításait, abban az esetben azonban nem, amikor ugyanezt egy közérdekű eseményről való tudósítás alkalmával teszi. Ezekben az esetekben ugyanis az alkotmányos vizsgálódás lényeges szempontjai az ügy közérdekűsége, a sajtó egyértelmű, szöveghű, jóhiszemű – azaz a szakmai gondosságnak megfelelő – tudósítása. Az, hogy az adott esetben egy előre megszervezett sajtótájékoztatóról vagy egy aktuális közéleti eseményről való tudósításról van szó, az ügy megítélése szempontjából teljesen lényegtelen. Az Alkotmánybíróság ezzel ellentétes értelmezése a sajtószabadság aránytalan korlátozásának megvalósítását teszi lehetővé.

*Hatósági eljárásról való tudósítás megítélése:
a cikk címe és tartalma*

Az Alkotmánybíróság 2018 nyár elején döntött egy egyházmegye alkalmazásában álló személyekkel kapcsolatos hatósági eljárásokról beszámoló cikk⁷² rendesbíróági megítéléséről. A cikk címében az szerepelt, hogy kényszerítés miatt nyomoznak a püspök ellen, akinek a neve a címben is megjelent. A cikk arról számolt be, hogy egy egyházi alkalmazottat, aki az egyházmegyében zajló jogellenes cselekményeket az illetékes hatóságoknál bejelentette, kirúgással fenyegették, szolgálati lakásából ki kellett költöznie, a számítógépét pedig lefoglalták. A cikk megfogalmazása szerint az ügyészség kényszerítés gyanúja miatt nyomozást rendelt el a püspök és a püspöki helynök „cselekedeteivel kapcsolatban”. A cikk részletesen beszámolt az ügyészség határozatáról, valamint arról, hogy a gyanúsítást az érintettekkel nem közölték. A cikk arra is utalt, hogy a csalás és más bűncselekmények miatti nyomozást megszüntették. A cikkben az is megjelent, hogy az egyházmegyében már a nyomozás ideje alatt „megindult a hajszát a lehetséges bejelentők után”. Emellett a cikk a „*Politizáló papp*” címet viselő keretes írásban tárgyalta a szóban forgó püspök aktív politikai és közéleti tevékenységét, valamint kritizálta a püspök döntéseit az állami támogatások felhasználását illetően.⁷³

A püspök és a püspöki helynök polgári pert indítottak a szerző ellen becsület védelméhez és emberi méltósághoz való joguk megsértése miatt. Állításuk szerint a cikk valótlanul számolt be az egyházmegyével kapcsolatos nyomozásokról, mivel konkrétan személyükkel kapcsolatos nyomozás nem történt, nem folytattak hajszát a bejelentők ellen, nem fenyegették

meg, nem rúgták ki a bejelentőt és a számítógépét a tulajdoni viszonyok tisztázása után visszaadták. Továbbá, álláspontjuk szerint a cikk azt a hamis látszatot keltette, hogy a püspök jogellenesen használta fel a pénzügyi forrásokat, illetve, hogy a kapott támogatás összefüggésben állt politikai tevékenységével.

Az első- és másodfokú bíróság eltérően ítélte meg az ügyet, a Kúria azonban a felülvizsgálati eljárásban – az elsőfokú bíróság döntését teljes egészében helyben hagyva – elutasította a keresetet. Érvelésében a Kúria az alkotmányos szempontok figyelembe vétele után a PK 12. számú állásfoglalásra hivatkozott, amely szerint a sajtóközleményt a maga egészében kell vizsgálni, az egymáshoz tartozó részeket összefüggésükben kell értékelni, és figyelemmel kell lenni a társadalmi közfelfogásra. Ez alapján arra a következtetésre jutott, hogy összességében a cikk nem állított valótlanosságot, mivel a cikk címével ellentétben a püspök ellen valóban nem indult büntetőeljárás, a cikk szövegében azonban részletesen beszámolt a nyomozás állásáról, amelynek alapja valóban a felperesek magatartása volt, továbbá a cikk előzetes ítéletet nem mondott. A többi kifogásolt állítással kapcsolatban pedig azt állapította meg a Kúria, hogy azok az adott folyamatban és összefüggésekben olyan véleménynek tekinthetők, amelyeket a véleménynyilvánítás szabadsága véd. A „*Politizáló papp*” című írást pedig teljes egészében olyan véleménynek tekintette, amelyet egy közéleti szereplőnek el kell tűrnie.⁷⁴

Az indítványozók ezzel kapcsolatban azzal érveltek az alkotmányjogi panaszukban, hogy a Kúria alkotmányellenesen találta a velük szemben indult büntetőeljárásról szóló valótlan közléseket megengedhetőnek, ami által megsértette az emberi méltóságukat és a jó hírnevüket; továbbá, a döntés szerintük ellentétes az ártatlanság vélelmével is.⁷⁵

A fentiekre irányuló panaszukat az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta, érvelése és megállapításai azonban ellentmondásosak. A testület hangsúlyozta, hogy a Kúria által alkalmazott értelmezést – mely szerint a sajtócikkben közölt információkat összességükben és összefüggésükben kell értékelni, és ha egy sajtócikk egésze összességében valós tájékoztatást nyújt, akkor a cikk egyes mondataiban vagy fordulataiban szereplő valótlanosságok vagy pontatlanságok nem alapozzák meg a jogi felelősségre vonást – továbbra is fenntartandónak, valamint az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek tartja.⁷⁶ Ugyanakkor a testület azt is megállapította, hogy ez az értelmezés nem alkalmazható a cikk címének megítélésére, mivel az az olvasók figyelmének felkeltését célzó, a cikk tartalmára vonatkozó kiemelés, amelynek a személyiségi jogok megsértésére fokozott hatása lehet. E kiemelt szerepe miatt a címet önállóan – nem pedig

a cikk többi részével összességben – kell értékelni a személyiségvédelem körében. Továbbá azt is megjegyyezte a testület, hogy ettől függetlenül egy cikk címe természetéből fakadóan tartalmazhat leegyszerűsítést és pontatlanságot, azonban ezek jogszerűségét, azaz félrevezető vagy megtévesztő jellegüket önmagában a cím alapján kell megítélni, nem pedig a cikk tartalmával összefüggésben.⁷⁷ A testület ezen érvelés alapján a konkrét ügyben megsemmisítette ugyan a Kúria döntését, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a cikk címének megítélése az említett szempontok alapján továbbra is az ítélező bíróságok feladata,⁷⁸ azaz a megismételt eljárásban a bíróság e szempontok mérlegelése alapján ugyanerre a döntésre is juthat.⁷⁹ Ez az érvelés a rendesbíróságok számára nem nyújt megfelelő támpontokat. A testület indokolása a döntésképtelenség érzetét kelti. Egyrészt fenn akarja tartani a korábbi bírói jogértelmezést, mely szerint egy sajtócikkben szereplő közléseket összességükben, egymással való összefüggésükben kell értékelni az adott közlés megítélésekor. Másrészt úgy tűnik, hogy a szóban forgó cikknek a címe mégis zavart kelthetett a testületben, mivel indokoltnak találta egy, a cikk címére vonatkozó általános értelmű kivétel megfogalmazását. A konkrét esetre vonatkozóan azonban nem mondta ki, hogy a cikk címét olyan valótlan tényállításnak tekinti-e, amely sérti az érintett közszereplő emberi méltóságát és jó hírnevét, hanem ennek a kérdésnek az eldöntését ismét a rendesbíróságokra bízta. A cikk címére vonatkozó kivétel megfogalmazása az ebben a kérdésben való konkrét döntés nélkül nem sokat segít az ítélező bíróságoknak az alkotmányos szempontok helyes értelmezésében. Úgy gondolom, hogy a testület döntése akkor lett volna előremutató, ha az alkotmányos szempontokra vonatkozó általános megállapítások mellett ezeknek a konkrét ügyben való megítéléséről is döntött volna. Ebben a formában azonban a döntésnek az érvelése a rendesbíróságok számára leginkább egy jól ismert magyar szólással fejezhető ki: „Nesze semmi, fogd meg jól!”

KÖZSZEREPLŐK NAPJAINKBAN: VAN ÚJ A NAP ALATT?

Az Alkotmánybíróságnak 2018 tavaszán ismét alkalma adódott a közszereplők körébe tartozók ismérévire vonatkozó állásfoglalásra, amikor olyan rendesbírósági döntéseket kellett vizsgálnia, amelyek két közéleti szereplő nyilvánosság előtti „csatája” során kinyilvánított közléseket ítélték meg.⁸⁰

Az ügy alapját két közösségi oldalon megjelent bejegyzés képezte, melyekben a kritikus médiaszemélyi-

ség, Puzsér Róbert élesen bírálta Hajdú Péter televíziós személyiséget. A két médiaszereplő közötti konfliktus nem újkeletű; Puzsérrel szemben – éles kritikái miatt – Hajdú már korábban is több büntető-, illetve polgári eljárást kezdeményezett. Jelen esetben az egyik csípős bejegyzésben éppen a peres eljárások sorozatos indítására utalt Puzsér Róbert, amikor „*mindannyiunk életét megkeserítő pszichopata*”-ként jellemezte Hajdú Pétert, aki „*zavaros körülmények között jutna köztévés szerződésekhez*”. Egy néhány nappal későbbi bejegyzésben pedig az említett peres eljárásokat „*egy médiapszichopata jogi terrorja*”-ként értékelte. Ezeknek a bejegyzéseknek a jogsértő voltára hivatkozva indított újabb polgári eljárást Hajdú Péter az emberi méltóságának, illetve a jó hírnévhez fűződő személyiségi jogának sérelmét állítva. A rendesbíróságok – abból kiindulva, hogy két közszereplő nyilvánosság előtt zajló vitájában került sor a megnyilvánulásokra, valamint figyelembe véve a kontextust is – a bejegyzések mindhárom vitatott részét a közlő fél véleményének minősítették, ezáltal a véleménynyilvánítás szabadsága által védettnek találták, amelyeket a felperesnek közszereplőként el kell tűrnie.

A másodfokú ítélettel szemben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz a közlések által érintett mediaszemélyiség. Indítványában kifejtette, hogy a rendesbíróságok tévesen minősítették őt olyan közszereplőnek, akinek a tevékenységéhez kapcsolódó bírálatokkal kapcsolatban fokozott tűrési kötelezettsége van. Ezt az állítását azzal igyekezett alátámasztani – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát teljesen félreértelmezve –, hogy a testület gyakorlata alapján csak a közhatalmat gyakorlóknak, illetve a közszereplő politikusoknak kell többet elviselniük a nyilvános bírálatok kapcsán. Ebből a téves előfeltevésekből kiindulva azt állította, hogy megsértették az emberi méltóságát, mivel ő az egyik említett kategóriába sem tartozik, illetve a vele kapcsolatos közlések nem tartoztak a közügyekhez. Továbbá, állítása szerint a rendesbíróságok az alkotmánybírói gyakorlattal szemben hozták meg a döntésüket, ami által a tisztességes eljáráshoz való joga és az Alaptörvénynek a bírói jogalkalmazásra vonatkozó 28. cikke, a jogbiztonság és az Alaptörvény kötelező voltáról rendelkező R) cikk (2) bekezdése is sérült. Mindezeket túl az indítványozó álláspontja szerint a rendesbíróságok tévesen minősítették tényállításnak a vitatott közléseket, ami által megsértették az emberi méltósághoz, illetve a jó hírnévhez való jogát. Az indítványozó véleménye szerint a vitatott közlések valóságtartalma egyértelműen bizonyítható, így tényállításnak minősülnek.

Az Alkotmánybíróság az indítványnak a tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve a jogbiztonságra és

az Alaptörvény kötelező voltára vonatkozó cikkek sérelmét állító részét nem fogadta be, mivel azok az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálására vonatkozó törvényi feltételeknek nem feleltek meg.

Az indítványnak azon része azonban, amely az indítványozó közszereplői minőségét az alkotmánybírói gyakorlat alapján tagadta, a testület szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, melynek keretében azt kell vizsgálnia, hogy a vitatott közlések a véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körébe tartoznak-e, illetve az indítványozónak el kell-e tűrnie azokat.

Az Alkotmánybíróság elsőként felidézte saját korábbi döntéseiből és az EJEB vonatkozó gyakorlatából az ügy szempontjából releváns megállapításokat. Kiindulópontja a véleménynyilvánítás szabadságának demokratikus jogállamban való kiemelt védelme, illetve a demokratikus társadalomban való jelentősége volt. A testület álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadságának fokozott védelme a közügyek megvitatására, a közhatalom gyakorlására, a közfeladatokat ellátók, illetve a közéletben szerepet vállalók tevékenységére egyaránt vonatkozik. Ez alapján a politikai jellegű közéleti közlések a véleménynyilvánítás szabadságának legbensőbb védelmi körébe tartoznak, és korlátozásuk csak nagyon szűk körben lehetséges.⁸¹ Fontos azonban, hogy a közéleti kérdések köre nem merül ki a politikai szólásokban és a közhatalmat gyakorlók tevékenységének bírálatában, hanem sokkal szélesebb azoknál. A közéleti vitának nemcsak a közhatalmi szervek működése lehet a tárgya, hanem bármilyen, a társadalmat érintő – így például az üzleti élettel, a környezetvédelemmel stb. kapcsolatos – kérdés. Az ilyen kérdésekben való bármely megnyilvánulás beletartozhat a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt védelmi körébe.⁸² Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közéleti vita jelentős részét a közélet alakítóira vonatkozó, illetve a közéleti szereplők és a közvitában résztvevők egymás nézeteinek és tevékenységének bírálatát kifejező megnyilvánulások alkotják. Ez az egyik indoka annak, hogy nekik az ilyen típusú közlésekkel szemben másokhoz képest többet kell elviselniük. A közlő fél véleménynyilvánítási szabadsága, valamint a közszereplő emberi méltósága, illetve személyiségének védelméhez kapcsolódó jogai közötti alapjogi konfliktus eldöntésére az Alkotmánybíróság a strasbourgi bíróság gyakorlatában kimunkált vizsgálati szempontok alapján alakította ki saját szempontrendszerét. Ez alapján a közlés közérdekű vitához való tartozásának vizsgálata után azt vizsgálja a testület, hogy a közlés nyilvános közszereplésre vonatkozik-e. Ennek keretében nem az érintett személy státuszából kell kiindulni, hanem abból, hogy a köz-

lés a közügyek megvitatására vonatkozik-e. A konkrét helyzet az, ami alapján el lehet dönteni, hogy a közléssel érintett személy abban a vonatkozásban közszereplőnek tekinthető-e. Ennek egyik legfőbb ismerve a testület szerint az, hogy az érintett az adott közéleti vitában véleményformáló szerepet tölt-e be. Az alapjogi mérlegelés során további vizsgálandó kritérium a közlés típusa – tényállítás vagy értékítélet –, valamint az, hogy a közlés sérti-e az emberi méltóságot, illetve az érintett jó hírnevét. Mindezeknek a vizsgálata és értékelése mindig az egyedi ügyben szükséges.⁸³

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt állapította meg, hogy annak ellenére, hogy korábbi gyakorlatában már a közszereplők tág személyi körét meghatározta, és ennek a kérdésnek a konkrét esetekben való megítélését a jogalkalmazói gyakorlatra bízta, nem alakult ki a közszereplői minőség meghatározására vonatkozó egyértelmű szempontrendszer. Ezt a hiányt ebben a döntésben igyekeznek pótolni a testület; kifejezetten azzal a céllal, hogy a joggyakorlatban alkalmazható legyen. Ebben a kérdésben a testület abból indult ki, hogy napjaink változó társadalmi viszonyaiban – tekintettel arra, hogy a kommunikációs eszközök rendkívüli mértékben megváltoztak – a közszereplői kör szélesedése tapasztalható. Ezáltal olyan személyek is a közéleti vita alakítóivá válhatnak, akik a személyi státuszuk alapján nem közszereplők. Ezeket a személyeket a testület a közhatalmat gyakorlókhoz és a közszereplő politikusokhoz – akiket ebben a döntésben kiemelt közszereplőként definiál – képest kivételes közszereplőknek nevezi. Ebbe a körbe sorolja azokat a médiaszereplőket, akik a közéleti vitában véleményformáló szerepet töltenek be. Mindezek mellett a testület hangsúlyozza, hogy a közszereplői minőségről mindig az egyedi eset körülményeinek – különösen a konkrét közéleti vita jellegének – mérlegelésével lehet dönteni. Az első mérlegelési szempont tehát az, hogy a közlő fél megnyilvánulása valamilyen közéleti kérdéshez kapcsolódott-e. A második vizsgálati szempont arra vonatkozik, hogy a közléssel érintett személy önkéntes elhatározása alapján vált-e a közélet alakítójává. További vizsgálandó tényező a testület szerint, hogy a közléssel érintett személynek milyen lehetőségei vannak arra, hogy az őt ért nyilvános bírálatokra reagálhasson.⁸⁴ Ezt kiegészítve Schanda Balázs párhuzamos véleményében arra mutat rá, hogy mindemellett az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és a strasbourgi gyakorlat alapján az is fontos, hogy a közügyek körébe tartozó kérdéseket illetően azoknak a személyeknek is magasabb a tűrés kötelezettségük – a konkrét társadalmi vita erejéig –, akik a közszereplést nem önként vállalják.⁸⁵ Azzal együtt, hogy egyetérttek az al-

kotmánybíró tisztázó megállapításaival, azt gondolom, hogy ezt elvileg az Alkotmánybíróság többsége által leírt szempontrendszer sem zárja ki, mivel az a közéletben aktívan résztvevő közszereplők tűrési kötelezettségének megítélésére vonatkozik. Azoknak a magánszemélyeknek az esetében, akik egy konkrét közéleti vita érintettjeivé váltak valamilyen tevékenységük miatt, nem ezt a mércét kell alkalmazni, hanem – ahogy az alkotmánybíró is rámutat – a közügyek vitájához kapcsolódó sajátos tesztet.

A konkrét ügyben az alkotmányjogi panaszt elutasította a testület. A fenti vizsgálati szempontok alkalmazásával megállapította, hogy a rendesbíróságok helyesen ítélték meg, hogy a két közszereplő közötti vita széleskörű közérdeklődésre tartott számot, és a sérelmezett közlések az indítványozó médiatevékenységével kapcsolatosak. A közlések egy része pedig – azáltal, hogy az indítványozó zavaros körülmények között létrejött köztévés szerződésére irányul – a magyar sajtószabadság helyzetének a kritikus elemzését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy az indítványozó széles körben ismert médiatevékenysége jelentős mértékben véleményformáló hatású a társadalomban, mivel az általa készített médiatartalmak közéleti kérdésekhez kapcsolódnak. Így az erre vonatkozó bírálatnak szintén közéletalakító, véleményformáló hatása van. A közszereplői státusszal kapcsolatban tehát helyesen mérlegelték az alkotmányos szempontokat a rendesbíróságok.⁸⁶ Szintén az alkotmányos értelmezési kereteken belül, helyesen jutottak arra a következtetésre a rendesbíróságok, hogy a vitatott közlések – kifejezésmódjukat és kontextusukat is figyelembe véve – olyan értékítéletek voltak, amelyeket az indítványozónak mint közszereplőnek el kell tőrníe.⁸⁷

Ezeknek a kritériumoknak a megerősítése mindenképpen előremutató, különösen azért, mert Magyarországon az utóbbi években tendenciává vált, hogy azok a közszereplők, akik nem gyakorolnak közhatalmat, de a közéleti, társadalmi vita résztvevői és alakítói, közszereplői minőségüket tagadva indítanak pert az őket érintő nyilvános bírálatokat sérelmezve.⁸⁸ Ugyanakkor fontos látni, hogy a közéletben szerepet vállaló személyek – így jelen ügy indítványozója is – mind az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, mind az EJEB vonatkozó esetjoga alapján, ugyanezen szempontok miatt eddig is közszereplőnek minősültek. Ezt mutatja az is, hogy a konkrét ügyben eljáró rendesbíróságok mindkét fokon e szempontrendszer alapján hozták meg a döntésüket.⁸⁹ Az ebben a döntésben felsorolt szempontok tehát semmilyen újdonságot nem hoznak a közszereplői minőség megítélésében. Ennek a döntésnek a jelentősége abban áll, hogy ezeket a

szempontokat a testület megszerezte, és alkalmazásuk módját a joggyakorlat számára részletesen kifejtette. Kérdés, hogy mi lehet a következménye a későbbi gyakorlatban a kiemelt közszereplő, valamint a kivételes, egyedi közszereplő megkülönböztetésének. A döntés alapján úgy tűnik, hogy ez az új fogalomhasználat csak elnevezésbeli változást jelent a korábbiakhoz képest, hiszen a közhatalmat gyakorlókhoz és a politikusokhoz képest tekinti a közéleti vita résztvevőit kivételes közszereplőknek a testület. Ugyanakkor nem szerencsés, sőt, félrevezető lehet a közéleti vita alakítóit kivételes közszereplőknek nevezni, hiszen a közéleti kérdésekkel kapcsolatos nyilvános tevékenységük révén a közügyek megvitatásának állandó résztvevői, és közszereplésük mindennapos, nem pedig kivételes.

A fent elemzett, az egyházmegyében zajló nyomozásokról beszámoló cikkel kapcsolatos döntésben a közszereplők csoportosításával kapcsolatban is tett megállapításokat az Alkotmánybíróság. Ebben esetben a közéletben is szerepet vállaló egyházi személyek tagadták közszereplői státuszukat. Állításuk szerint egyházi tevékenységük során ők közfeladatot látnak el, ugyanakkor e tevékenységük nem kapcsolódik a közügyekhez, nem gyakorolnak közhatalmat, és nem minősülnek közszereplő politikusnak sem, így a nyilvános közlésekkel kapcsolatos magasabb tűrési kötelezettség rájuk nem vonatkozik.⁹⁰ Az Alkotmánybíróság többsége az indítványozóknak ezt az érvét nem találta megalapozottnak, mivel a véleménynyilvánítást fokozottan védő mérce alkalmazása nemcsak a közléssel érintett személyi státuszától függ, hanem a közlés közügyek körébe tartozásától is. A testület megállapítása szerint a Kúria helyesen ítélte meg az indítványozók által támadott döntésben azt, hogy az egyik indítványozó a nyilvános közéletnek is aktív szereplője, a vele – és egy az egyházmegye belső kormányzatában őt segítő egyházi személlyel – kapcsolatban megjelent közlések pedig a közügyekhez kapcsolódtak, így a mérce vonatkozik erre az esetre is. E tekintetben azonban az alkotmánybírák között nem volt egyetértés.⁹¹ Továbbá, a többségi érvelésben megjelenik egy, a konkrét esetre a fenti érvek alapján nem vonatkozó, az egyházi személyek tűrési kötelezettségére vonatkozó általános mérce kialakításának lehetősége. A többségi érvelés úgy fogalmaz, hogy az egyházi személyekkel kapcsolatos közlésekre vonatkozóan – figyelemmel az állandóan különváltan működő vallási közösségek és vezetők sajátos helyzetére és feladataikra – a közszereplőkre vonatkozó általános mércéhez képest más mérce alakítható ki, hasonlóan a bírakra vonatkozó speciális mércéhez, még akkor is, ha a közlések tár-

sadalmi ügyeket érintenek.⁹² Azaz, az egyházi vezetőkre vonatkozóan olyan mércét tart elképzelhetőnek a testület, amely alapján nekik kevesebbet kellene tűrniük a velük kapcsolatos nyilvános közlésekkel kapcsolatban, mint más közszerplőknek. Ez a rövid utalás azonban önmagában keveset mond arról, hogy milyen esetekben kellene az egyházi tisztségviselőknek kevesebbet tűrniük a tevékenységükkel kapcsolatos bírálatokkal szemben, illetve arról, hogy ezt milyen érvek igazolnák, hiszen a vallási feladatok végzése is lehet a közéleti, társadalmi vita tárgyát képező közügy. További kérdés, hogy ha lenne ilyen, akkor, mi lenne az e tevékenységükkel kapcsolatos, eltérő mérce. Ezek a kérdések mindenképpen pontosításra szorulnak. Fontos azonban megjegyezni, hogy az ilyen, további korlátozásokat lehetővé tevő újabb mércék kialakítása a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság gyakorlása, valamint a demokratikus közéleti vita megvalósulása szempontjából nem előremutató.

ÖSSZEGZÉS

A legutóbbi döntések elemzése után látható, hogy a magyar Alkotmánybíróság közszerplőkkel kapcsolatos közlésekre vonatkozó gyakorlata a saját korábbi gyakorlatához való viszonya, az újabb mércék kialakítása és alkalmazása, illetve a rendesbírószámára további alkotmányos követelmények meghatározása szempontjából bizonytalanságokkal terhelt. Az elemzett döntések egy részét a szólás- és sajtószabadság érvényesülése szempontjából fontos és előremutató fejleményként értékelhetnénk, azonban a gyakorlat más részeiben olyan következtetlenségeket tapasztalunk, amelyek az előbbieket zárójelbe teszik vagy megkérdőjelezzik. A korábbi, a panaszokat visszautasító gyakorlathoz képest fontos változásnak tűnik, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság célul tűzte ki a rendesbírószámára olyan alkotmányos kritériumokat meghatározását, amelyeket alkalmazva a rendesbírószámában az alapjogi problémákra érzékeny, az azokkal kapcsolatos alkotmányos követelményeket mérlegelő, következetes jogalkalmazás valósulhat meg. Az azonban, hogy egy adott kérdéskörben ezt valóban megteszi-e a testület, egyelőre esetleges. Az így meghatározott szempontok további alkalmazása pedig szintén kérdéses. A konkrét esetekben a mérlegelés eredményével kapcsolatos kételyeket fokozzák

az alkotmánybírák közötti nézetkülönbségek a közszerplők bírálatával kapcsolatos alapjogi probléma megítélését illetően.

A testület gyakorlatát összességében szemlélve nem tudhatjuk, hogy a legutóbbi fejleményeket a későbbiekben valóban következetesen fogja-e alkalmazni, vagy azoktól eltérve, más indokok alapján más irányt vesz-e, és teljesen eltérő következtetésekre fog-e jutni. Ez tehát a mai magyar alkotmánybírói gyakorlat saját(os) útvesztője. Ebből az útvesztőből a

megfelelő kiutat megtalálni – azaz koherens alapjogi gyakorlatot kialakítani – nem lehetetlen, de semmiképp sem egyszerű feladat. Ehhez a közszerplők bírálatával kapcsolatos döntések megvizsgálásával, az azokban érzékelhető bizonytalanságok feltárására irányuló szakmai vitát követően, megalapozott alapjogi érvelés alapján, az alkotmányos elvek és mércék egymáshoz való viszonyának tisztázása és az így kialakított alkotmányos szempontrendszer következetes alkalmazása, valamint alakítása szükséges. Ennek elérése és ez által a rendesbírószám alapjog-értelmezési kereteinek konzekvens meghatározása hosszú folyamat eredménye lehet.

Ez az alapjogi bíráskodásban általános elvárás, de a szólás- és sajtószabadság esetében ennek tétje nem önmagában az egyéni szabadságjogok érvényesülése, hanem egyúttal a közügyek szabad megvitatásának lehetősége is.

JEGYZETEK

1. Ennek részletes elemzését lásd: D. TÓTH Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Fundamentum*, 2009/4. 88–100.; D. TÓTH Balázs: A rendesbírói és az alkotmánybírói precedensalkalmazás egy esete: az adótartozásért való mögöttes felelősség megállapítása, *Alkotmánybírói Szemle*, 2014/2. 139–158.
2. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219–237.
3. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 141–143.
4. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490–503.
5. 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484–505.
6. Ennek hatásait az első év után elemezte Halmai Gábor. Lásd: HALMAI Gábor: In memoriam magyar Alkot-

- mánybíróság, A pártos alkotmánybíróság első éve, *Fundamentum*, 2014/1–2. 36–64.
7. BRAGYOVA András – HALMAI Gábor: „A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt” – Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget, *Fundamentum*, 2014/1–2. 67. Később a testület összetétele tovább változott, azonban ahogyan azt látni fogjuk, az alapjogi kérdések megítélésekor a megosztottság továbbra is gyakori.
 8. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014. március 13. 230–242.
 9. Az alkotmányjogi panasz eljárás első öt évének vonatkozó gyakorlatát korábban részletesen elemeztem az Alkotmánybíróság és a Kúria közös kutatási projektjében. Lásd: BALOGH Éva: Az absztrakt normakontroll eljárásban kidolgozott elvek alkalmazási gyakorlata az alkotmányjogi panasz eljárásban a közszereplőkkel kapcsolatos ügyekben, in *Alkotmánybíráskodás, demokrácia, jogállamiság. Az Alaptörvény alkalmazásának tapasztalatai. A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara oktatóinak tanulmányai*, szerk. CHRONOWKSI Nóra – SÓLYOM Péter (megjelenés alatt).
 10. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2017. december 8., 1942–1955.
 11. D. Тórh: A precedensalapú... (1. vj.) 95.
 12. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [10]–[19], uo. 1943–1944.
 13. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [29], uo. 1946.
 14. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [34]–[43], uo. 1946–1948.
 15. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [53]–[55], [64]–[68], uo. 1949.
 16. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [57], uo. 1949.
 17. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [63], továbbá a döntés további pontjaiban megerősítette: [69], [84], uo. 1950, 1952–1953.
 18. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [83], uo. 1952.
 19. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [75]–[77], uo. 1951–1952.
 20. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [85], uo. 1953.
 21. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [95], uo. 1954
 22. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [96], uo. 1954
 23. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [86], uo. 1953.
 24. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [93], [97]–[98], uo. 1953–1954.
 25. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [54], ABH 2018. május 7., 752.
 26. 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, ABH 2018. július 20., Indokolás [36]–[37], 1416–1417.
 27. Egy 2017. októberi eljárásban a visszautasítás oka a releváns alapjogi érvelés, illetve a határozott kérelem hiánya volt. A panasz tehát nem felelt meg a törvényben meghatározott befogadási feltételeknek, így az Alkotmánybíróság emiatt nem vizsgálhatta érdemben. 3274/2017. (X. 19.) AB végzés, ABH 2017. október 19. 1556–1561.
 28. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], [39], [40]–[42], ABH 2014. április 24., 594, 596.
 29. 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2017. december 8., 1956–1961.
 30. Később panaszát a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének állításával kiegészítette, azonban annak az Alaptörvényben a hatósági eljárásra vonatkozó cikkére hivatkozott, így összefüggés hiányában a testület érdemben ezt a panaszt nem vizsgálta.
 31. 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [27], uo. 1959.
 32. 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [9], [29], uo. 1957, 1959.
 33. 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [34]–[36], [44], uo. 1959, 1960.
 34. 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [37]–[45], uo. 1960.
 35. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, ABH 2018. január 10., 14–25.
 36. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [3]–[11], uo. 14–17.
 37. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [20]–[28], uo. 19–20.
 38. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [29]–[42], uo. 20–22.
 39. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Szívós Mária és Dr. Varga Zs. András különvéleménye [46], uo. 23. Salamon László különvéleményében szintén tényállításnak tekinti a közlést, az alaptörvény-ellenességet azonban kizárólag a jó hírnév megsértésében látja.
 40. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Szívós Mária és Dr. Varga Zs. András különvéleménye, [47]–[50], melyhez Dr. Pokol Béla is csatlakozott [57], illetve [50]; Dr. Salamon László különvéleménye [60], uo. 24, 25.
 41. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Szívós Mária és Dr. Varga Zs. András különvéleménye, [51]–[52], uo. 24.
 42. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Szívós

- Mária és Dr. Varga Zs. András különvéleménye, [45]–[46], uo. 23.
43. 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], uo. 1417.
44. A többségi értelmezéssel azonban az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésére hivatkozva nem tudott egyetérteni Pokol Béla. Az alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az Alaptörvény e rendelkezése álláspontja szerint olyan mértékű változást hozott az emberi méltóság és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti összefüggésben, aminek azt kellene eredményeznie, hogy nemcsak a többségi értelmezés szerinti módon méltóságsértő – vagyis az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértő – nyilvános közlést nem kell elviselnie egy közszereplőnek, hanem ugyanúgy, ahogy az összes többi embernek, a személyét érintő gyalázkodó, megalázó kifejezéseket sem. 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Dr. Pokol Béla különvéleménye [65]–[68], uo. 1420–1422. Ez az értelmezés a közéleti szólás szabadságát rendkívül széles körben korlátozhatónak tartja.
45. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb órének „feladat- és hatásköre”, *Fundamentum*, 2014/1–2. 86–87.
46. 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, ABH 2017. november 30., 1877–1884.
47. Lásd a vitatott tudósításokat: MTI: Hunvald György nagyrészt tagadta a vádakát, *Hvg.hu*, 2011. április 19, http://hvg.hu/itthon/20110419_tagad_hunvald_gyorgy; SPIRK József – ZSOLT Melinda: Hunvald lemondott a fizetéséről, *Index.hu*, 2009. november 16, https://index.hu/belfold/2009/11/16/hunvald_lemondott_a_fizeteserol/.
48. 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [17]–[20] uo. 1879.
49. 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [27]–[45] uo. 1880–1881.
50. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, ABH 2017. december 20., 2058–2079.
51. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [9], uo. 2060.
52. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [17]–[21], uo. 2062–2063.
53. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [41], uo. 2066.
54. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [42], [44], uo. 2066–2067.
55. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [42]–[48], [50], uo. 2066–2068.
56. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [52], uo. 2068.
57. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Dr. Dienes-Oehm Egon különvéleménye, melyhez Dr. Balsai István is csatlakozott, [80]–[87], uo. 2073–2074.; Dr. Szalay Péter különvéleménye, melyhez Dr. Dienes-Oehm Egon is csatlakozott, és amelyben a hamis tényállítások híresztelésének alkotmányos védelem nélküiségére vonatkozó részét Dr. Salamon László is megfontolandónak tartott, [97]–[110], uo. 2075–2077.; Dr. Szívós Mária különvéleménye, [112]–[125], uo. 2077–2079.
58. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, ABH 2018. január 10., 26–38.
59. Lásd: HORVÁTH Bence: Romániába tartó szurkolók álltak meg cigány diákokat fenyegetni, 444.hu, 2013. szeptember 6., <https://444.hu/2013/09/06/romaniabatar-to-szurkolok-alltak-meg-cigany-diakokat-fenyegetni>. A cikk ma már a YouTube-videóra való utalással, de – a bírósági ítéletek kötelezésének megfelelően – annak beágyazása nélkül érhető el a hírportálon.
60. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [2]–[6], uo. 26–27.
61. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [9]–[22], [30]–[35], uo. 26–27., 29–30.
62. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [26]–[29], uo. 29.
63. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [40], uo. 31.
64. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [42]–[54], uo. 31–32.
65. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [56], uo. 33.
66. Vö. a két határozat következő pontjait: 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [36], uo. 2065.; Indokolás [47], uo. 2067.; Dr. Czine Ágnes különvéleménye [65], 2070–2071.; 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [63]–[64], uo. 34.
67. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [75], uo. 35–36.
68. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [70]–[73], uo. 34–35.
69. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [76], uo. 36.
70. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [77]–[78], uo. 36.
71. 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, Dr. Schanda Balázs, Dr. Stumpf István és Dr. Sulyok Tamás párhuzamos indokolása [82]–[83], uo. 37.
72. Lásd: TANÁCS István: Kényszerítés miatt nyomoznak Kiss-Rigó püspök ellen, *Népszabadság*, 2014. március 22., <http://nol.hu/belfold/uldoztek-a-bejelentot-1451625>.
73. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [2]–[4], ABH 2018. július 27., 1574.

74. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [5]–[10], uo. 1578–1579.
75. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [12], uo. 1579.
76. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [28], [30], uo. 1581, 1582.
77. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]–[33], uo. 1582.
78. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [34], uo. 1582.
79. Szívós Mária párhuzamos indokolásában – melyhez Pokol Béla és Varga Zs. András is csatlakozott – annak helytelenségére mutatott rá, hogy a többségi döntésnek ez a része, mondhatni, bátorítást fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a megismételt eljárásban ugyanerre az eredményre jussanak a bíróságok: 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Dr. Szívós Mária párhuzamos indokolása, melyhez Dr. Pokol Béla és Dr. Varga Zs. András is csatlakozott [47], 1584.
80. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, uo., 745–761.
81. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], uo. 748–749.
82. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [32]–[35], uo. 749–750.
83. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [36]–[43], uo. 750–751.
84. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [44]–[51], uo. 751–752.
85. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Dr. Schanda Balázs párhuzamos indokolása, [101]–[106], uo. 760–761.
86. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [72]–[79], uo. 755–756.
87. 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [80]–[84], uo. 756.
88. Ezekről lásd például: LÁNDORI Tamás: Andy Vajna a polgári pert is bukta Schiffer ellen, MNO.hu, 2017. március 1., <https://mno.hu/belfold/andy-vajna-a-polgari-pert-is-bukta-schiffer-ellen-1388197>; Hvg.hu: Megint kimondta a bíróság, hogy Habony közszereplő, Hvg.hu, 2017. szeptember 20., http://hvg.hu/itthon/20170920_Megint_kimondta_a_birosag_hogy_Habony_kozszereplo; HERCZEGH Márk: Van egy rossz hírünk M. Lőrincnek, az egyszerű embernek, 444.hu, 2018. április 25., <https://444.hu/2018/04/25/van-egy-rossz-hirunk-m-lorincnek-az-egyszeru-embernek>.
89. Ezt az Alkotmánybíróság is elismerte a döntésben: 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [79], uo. 756.
90. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [11], uo. 1579.
91. Három alkotmánybíró párhuzamos indokolásában fejtegette ki, hogy a püspök közszereplői minőségének megállapításával nem ért egyet: 8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Dr. Horváth Attila párhuzamos indokolása, melyhez Dr. Varga Zs. András is csatlakozott [38]–[39], uo. 1583.; Dr. Szívós Mária párhuzamos indokolása, melyhez Dr. Pokol Béla és Dr. Varga Zs. András is csatlakozott [44], 1583–1584.
92. 8/2018 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [20]–[25], uo. 1580–1581.

DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban ezúttal is az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit és a magyar Alkotmánybíróság közelmúltban hozott, emberi jogi vonatkozású határozatait foglaljuk össze.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 2. CIKKE AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG

Gulyan Örményország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A jereváni kérelmező a fia halála miatt fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság). 2007. május 9-én a kérelmező fiának, Levon Gulyannak az étterme előtt lelőttek valakit. 2007. május 10-én hajnali 3-4 óra körül a kérelmező fiát a rendőrségre vitték, ahol a bűnügyi hírszerzési főosztály (PDCI) rendőrei kihallgatták, majd az ügyészségen tanúként hallgatta ki az ügyész. Levon Gulyan azt mondta, hogy nem látta és nem hallotta a lövést, viszont az étterem pincérnője a kihallgatása során úgy nyilatkozott, hogy Gulyan a lövés idején az étterem előtt tartózkodott. Levon Gulyan este 10 órakor hagyhatta el a rendőrség épületét.

A kérelmező szerint a fia május 11-én ismét a rendőrségre ment, ahonnan csak május 12-én reggel jöhetett el, hogy az országgyűlési választásokon szavazhasson, majd utána vissza kellett térnie. A kormány szerint azonban Levon Gulyan hazamehetett május 11-én, nem tartották ott; május 12-én ismét visszatért a rendőrségre, majd délután 2 óra körül átvitték a rendőrkapitányságon található bűnügyi hírszerzési főosztályra. A kamerafelvételek alapján 14 óra 30 perckor Gulyan belépett a rendőrkapitányságra, 15 óra 20 perckor pedig holtan találták a rendőrkapitányság udvarán.

A nyomozás eredményeként megállapították, hogy a kérelmező fia az életvédelmi osztály vezetőjének második emeleti irodájából, annak 40 centiméter széles ablakán keresztül zuhant ki, a cipőfűzői a nadrágja zsebében voltak, és egy hajtincset is találtak a holttest mellett. A haláleset napján egy jereváni ügyész kihallgatta a bűnügyi hírszerzési osztály egyik rendőret, G. T.-t, aki azt állította, hogy Gulyant 14 óra 30 perc körül vitték az irodájába, ahol 30 percen keresztül beszélgettek az emberölés körülményeiről; ezt követően G. T. a helyettes vezetőhöz ment jelentést tenni, ezért Gulyant az egyik kollégája kísérte át S. M. irodájába, ahol megkérte harmadik kollégájukat, A. M.-et, hogy maradjon ott Gulyannal. G. T. 15 óra 30 perc körül tudta meg, hogy valaki kiesett az ablakon. Az udvarra sietve látta meg Gulyan testét,

azonnal mentőt hívott, és megkezdte az elsősegélynyújtást, de a kérelmező fia ekkor már halott volt. Míg G. T. a helyettes vezetőnél tartózkodott, S. M. ebédelni ment, ezért A. M. visszavitte Gulyant G. T. irodájába. A. M. vallomásában elmondta, hogy ő is kérdéseket intézett Gulyanhoz, azonban azok a bűncselekményre vonatkozóan nem voltak relevánsak. Gulyan vizet kért, de az nem volt az irodában, így ő kiment vízért, ezt követően hallotta az ablaknyitás hangját, majd pedig azt, hogy „bumm”. Amikor visszament az irodába, Gulyan nem volt sehol, az udvarra érve látta, hogy a földön fekszik. Az ügyész büntetőeljárást indított A. M. ellen öngyilkosságban közreműködés bűncselekményének gyanúja miatt.

Az eljárás megindítása után az ügyész G. T.-t és A. M.-et tanúként hallgatta ki, aminek során az előzőkhez hasonló vallomást tettek, azt állítva, hogy Gulyan az ablakon történő szökési kísérlete során esett le, és halt meg. G. T. azonban azt is elmondta, hogy azért ment a helyettes vezetőhöz, mert Gulyan elárult egy addig ismeretlen nevet az emberöléssel összefüggésben. Az igazságügyi orvosszakértői jelentés szerint Gulyan az esés következtében keletkezett sérülések mellett, még halála előtt kisebb, tompa tárgy okozta sérüléseket, horzsolásokat és zúzódásokat szerzett. Később ezt egy német és egy dán igazságügyi orvosszakértő is megerősítette; azzal, hogy ezek a sérülések származhattak az ablak alatt futó gázvezetékeltől is. 2007. május 14-én a kérelmezőt tájékoztatták a jogairól, és kihallgatták. Az igazságügyi nyomozás során a vizsgáló szerint az ablakon talált ujjlenyomatok egy része Gulyané volt. A hatóságok nem vizsgálták, hogy kitől származott a többi, csupán annyi derült ki, hogy nem G. T., A. M. vagy a takarítónő ujjlenyomatai. A szakértői vizsgálat során kiderült, hogy a talált hajtincset sem Gulyané volt. Az ügyészség bizonyítási kísérlet elvégzését rendelte el, azonban erre – megfelelő dublőr hiányában – nem került sor.

2007. december 17-én a nyomozást átvette a különleges nyomozószolgálat (SIS). G. T. szerint Levon Gulyan attól ijedt meg, hogy szembesíteni fogják a pincérnővel – amely tervről egy telefonbeszélgetést hallva szerezhetett tudomást –, emiatt próbált az ablakon menekülni. G. T. és A. M. pedig nem követett el büntetendő cselekményt azzal, hogy egye-

dül hagyták az irodában, mivel Gulyan tanúi minőségben tartózkodott ott.

Az eljárás lezárását követően a kérelmező bírósághoz fordult, mivel véleménye szerint a nyomozás nem volt független, átlátható és hatékony. A bíróság a fellebbezésnek helyt adott, és elrendelte a nyomozás újraindítását, illetve a bizonyítási kísérlet lefolytatását, mivel a haláleset számos lényeges körülménye tisztázatlan maradt. Az ügyész a kerületi bíróság döntése ellen fellebbezést nyújtott be, amelyet a fellebbviteli bíróság elutasított, és helybenhagyta a kerületi bíróság döntését.

A döntések eredményeként a nyomozás újraindult, és az ügy a különleges nyomozószolgálat korábban is eljáró nyomozójához került. A bizonyítási kísérlethez megfelelő adottságú dublört továbbra sem találtak, pedig ennek érdekében több állammal is kapcsolatba léptek. A nyomozás eredménye ugyanaz volt, mint az elsőé, ezért a kérelmező fellebbezéssel élt, és az ügy a semmitőszék elé került. A nyomozás a semmitőszék döntése szerint nem volt hatékony: a hatóságok nem szolgáltattak kellően meggyőző magyarázattal Levon Gulyan halálára, illetve a bizonyítási kísérlet is elmaradt. 2012. február 8-án lezárták a büntetőeljárást, mivel nem találtak megfelelő dublört, de a bizonyítási kísérlet egyébként sem szolgálhatott volna elegendő bizonyítékként. Erről a döntésről a kérelmező csupán 2015 áprilisában szerzett tudomást.

*A döntés.*² A kérelmező azzal érvelt, hogy a fia halála rendőrségi őrizet alatt történt, és a hatóságok nem folytattak le hatékony, átlátható, objektív nyomozást, így megsértették az Egyezmény 2. cikke által védett élethez való jogot. Fia halálának körülményei tisztázatlanok maradtak; a hatóságok egyetlen feltevése a szökés logikátlan fikciója volt, hiszen a fia tanúként vett részt az eljárásban, és az udvarról, ahova a magasan lévő ablak néz, nem lehet kimenni az épületből. Számtalan más előzménye lehetett annak, hogy a fia kizuhant az ablakon. A szökés lehetséges indítékára nem volt a hatóságoknak semmiféle bizonyítékuk, ráadásul nem volt szükség a szembesítésre sem, hiszen a kérelmező szerint a fia és a pincérnő vallomása között nem volt lényeges ellentmondás. Nem volt ismert, hogy miért, illetve kinek az utasítására szállították át és tartották Gulyant a bünyügyi hírszerzési főosztályon; ahogyan az sem, hogy hogyan szerezte a sérüléseket, illetve az, hogy kinek az ujjlenyomatai voltak az ablakon, hogy kitől származtak a halott ruházatán és a körme alatt talált szövetek. Nem zárható ki, hogy valakivel közeli testi érintkezésbe került, valakitől védekezni próbált. A nyomozó hatóság nem adott ma-

gyarázatot arra, hogy a kérelmező fiának cipői miért voltak kifűzve, illetve miért voltak a cipőfűzők a zsebében; hogy miért volt a teste 5,8 méterre az épülettől; illetve miért nem folytatták le a bizonyítási kísérletet sem. A rendőrök vallomásai ellentmondások voltak, és ezeket az ellentmondásokat sosem tisztázták. Az eljárást lezáró döntésről nem értesítették, ezért azt nem tudta vitatni. Nem biztosították a nyomozás függetlenségét, hiszen a többször is újraindított nyomozást mindig ugyanaz a nyomozó folytatta le. A kérelmező hangsúlyozta, hogy a hatóságoknak kötelességük lett volna megóvni a fia életét, mivel az ellenőrzésük alatt állt, mégis felügyelet nélkül hagyták, noha tudták, hogy szembesítésre fog sor kerülni.

A kormány szerint Levon Gulyannak érdeke fűződött ahhoz, hogy eltitkolja az étterem előtt leölt személy halálának körülményeit. A szökés indíték megállapítható, hiszen a szembesítésről nem sokkal előtte szerzett tudomást Gulyan. Az orvosi jelentés alapján a halálát a zuhanás okozta: olyan sérülések voltak a testén, amelyeket az esés folytán szerezhetett, a rajta talált szövetek pedig nem bizonyítják, hogy ellen próbált volna állni valakinek. Az ablak túl kicsi volt ahhoz, hogy a testén ne maradtak volna erőszakra utaló jelek, ha kiteszítették volna azon keresztül. A nyomozás megfelelő volt, haladéktalanul elindult, és számos vizsgálatot lefolytattak külföldi, független szakértők bevonásával. Azonnal kihallgatták G. T. és A. M.-et, így kerülve el, hogy esetleg összejátsszanak. A kerületi bíróság döntése nyomán a nyomozóhatóság intézkedéseket tett a nyomozás hiányosságainak kiküszöbölésére, számos állammal felvették a kapcsolatot a bizonyítási kísérlet lefolytatása érdekében. Annak meghíusulása azonban nem volt jelentős hatással a nyomozás eredményességére. A kérelmezőt az eset után két nappal tájékoztatták a jogairól, minden döntést megismerhetett, a kihallgatások során élhetett a kérdésesi jogával. A nyomozást az örmény rendőrségtől független szervek folytatták le.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a 2. cikk – vagyis az élethez való jog – az Egyezmény egyik legfontosabb rendelkezése, a demokratikus társadalmak legalapvetőbb értéke. A Bíróság korábbi releváns döntéseire hivatkozva kimondta, hogy a rendelkezés nem csak passzív, hanem aktív életvédelmi kötelezettségeket ír elő az államok számára. A Bíróság leszögezte, hogy a hatóságok kötelesek az őrizetük alatt állókat megvédeni. Amennyiben egy adott személy az őrizetbe vételekor jó egészségi állapotban volt, ám később sérülések jelentek meg a testén, akkor az állam feladata az, hogy kétséget kizáró bizonyíté-

AZ EGYEZMÉNY 3. ÉS 8. CIKKE
A KÍNZÁS TILALMA
ÉS A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET
TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ
VALÓ JOG

*Fjotolf Hansen (korábban: Anders Behring Breivik)
Norvégia elleni ügye³*

kok alapján kielégítő magyarázatot adjon a sérülések eredetéről, különösen akkor, ha az őrizet során az egyén elhalálozott. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan hatékony hivatalos nyomozásra van szükség, ha okkal feltételezhető, hogy az adott személy gyanús körülmények között életveszélyes sérüléseket szenvedett. A hatékony eljárás azt jelenti, hogy a nyomozás alkalmas a tények feltárására, illetve a felelősök azonosítására is. A hatóságoknak észszerű lépéseket kell tenniük a bizonyítékok felkutatására, illetve összegyűjtésére, és a nyomozás következtetéseinek minden releváns információ alapos, objektív és pártatlan elemzésén kell alapulniuk. A vizsgálatot lefolytató nyomozóknak függetlennek kell lenniük az ügyben érintett személyek mindegyikétől.

A Bíróság egyetértett az örmény nemzeti bíróságok azon döntésével, miszerint a lefolytatott nyomozás nem volt hatékony. A nyomozó hatóság kezdetől fogva elfogadta azt a feltételezést, hogy Gulyan szökni próbált: az egész nyomozást e feltevés köré építette, más lehetőségeket meg sem vizsgált. Ráadásul a feltevés kizárólag az ügyben érintett, függetlennek nem tekinthető tanúktól származott. A pincérnővel való szembesítés tervére sincsen bizonyíték, az erre való hivatkozás egyébként is csak a nyomozás egy későbbi szakában merült fel. Nem tisztázták, hogy miért rendőrök vitték Levon Gulyant tanúi minőségben a bűnügyi hírszerzési főosztályra; illetve miért oda vitték, és miért nem ahhoz az ügyészhez, aki S. V. megölésének ügyében eljár.

A Bíróság rögzítette az is, hogy a nyomozó hatóság számos nyomozási cselekményt egyszerűen nem végzett el: nem állapították meg, hogy kinek az ujjlenyomatait találták meg Gulyanén kívül az ablakon, nem azonosították az eredetét a kérelmező fiának ruháján és körmei alatt talált szöveteknek. Azt sem vizsgálták, hogy bántalmazás okozta-e a testen lévő sérülések egy részét, és annak ellenére sem folytatták le a bizonyítási kísérletet, hogy a nemzeti bíróságok többször felszólították erre a hatóságot. Arra sem adtak semmiféle magyarázatot, hogy miért voltak a cipőfűzői a nadrágzsebében a kérelmező fiának. A nyomozás nem volt hatékony – a valós tények, események rekonstruálására alkalmatlan volt –, és a kormány nem szolgált kielégítő magyarázattal a kérelmező fiának halálát illetően. A 2012. február 8-án kelt nyomozati döntésről sem tájékoztatták a kérelmezőt, így nem biztosították a részvételi jogát az eljárásban. Ezek mérlegelése alapján a Bíróság megállapította, hogy a 2. cikket megsértették.

Bukor Liza

Az ügy körülményei. 2012 augusztusában a városi bíróság a kérelmezőt az általa 2011. július 22-én elkövetett terrorcselekmények miatt huszonegy év fogva tartásra ítélte, melyből legalább tíz év kötelezően letöltendő. A kérelmező Oslo kormányzati negyedében egy autóban elhelyezett bombát robbantott fel, majd félautomata fegyverekkel megtámadta egy politikai szervezet ifjúsági táborát Utøya szigetén. A támadások következtében hetvenheten meghaltak, negyvenketten pedig megsérültek. A bíróság indokolásában kitért arra, hogy felmerült a feltételezés, miszerint a kérelmező borderline személyiségzavarban szenved. Ezt egyik szakértő sem támasztotta alá, azonban abban megállapodtak, hogy „speciális eset”. A kérelmezőről megállapították, hogy fanatikus szélsőjobboldali, magasztalja az erőszakot, az erőszakos tetteket kegyetlennek, de szükségesnek érzi – mindazonáltal nem lehetett pszichóziát megállapítani nála. Elítélésének a bűnisméltés reális veszélye is oka volt. Ezt támasztotta alá többek között, hogy a kérelmező cselekményeit legitimnek érezte, és úgy gondolta, szükségesek voltak politikai céljai eléréséhez, illetve feltárta, hogy további terrorcselekményeket is tervezett. Az őt elítélő bíróság arra is kitért, hogy amennyiben a kérelmező letölti – feltételes szabadságra bocsátás nélkül – a huszonegy évnyi büntetést, ötvenhárom éves lesz szabadulásakor. Noha rendkívül hosszú büntetésről van szó, mégsem tartották valószínűnek, hogy az idő hosszúsága visszatartaná a kérelmezőt újabb bűncselekmény elkövetésétől. A demokratikus berendezkedés, amit el akart törölni, szabadulásakor még mindig létezni fog. Norvégiának különféle etnikumú, kultúrájú és vallású lakosai lesznek továbbra is. A bíróság szerint számottevő az esély arra, hogy büntetésének letöltését követően ismét brutális emberölések elkövetésével próbálkozik majd. Bár a kérelmezőnél nem állapítható meg az alapvető kritériumok szerint személyiségzavar, a bíróság szerint jellemvonásai deviáns személyiségről tanúskodnak. Mivel büntetése letöltése után is veszélyes ember marad, ezáltal teljesülnek a fogva tartása elrendelésének követelményei.

A kérelmezőt az Ila nevű börtönben létrehozott fokozott biztonságú részlegben tartották fogva. A ké-

relmező többször fellebbezett a döntés ellen, azt azonban nem változtatták meg. Később a Telemark nevű börtönbe került, majd vissza az Ila-ba, ezt követően ismét a Telemarkba – mindenhol a fokozott biztonságú részlegbe. A norvég szabályozás szerint a fokozott biztonságú részlegben fogvatartottak nem érintkezhetnek a többi részlegben fogvatartottakkal, arról pedig a helyi büntetés-végrehajtási szerv dönt, hogy egymással érintkezhetnek-e. A Telemark börtönben a kérelmezőnek három helyiség állt a rendelkezésére – egy testedzés, egy másik pedig tanulás céljára –, ventilátorral és ablakokkal, képekkel. Mosdó, zuhanyzó, hűtőszekrény, televízió, videójáték-konzol és könyvek álltak a rendelkezésére. A részleg többi részétől egy biztonsági ajtó választotta el. Az Ila börtönben is hasonlóak voltak a körülmények.

2015 júliusában a kérelmező eljárást indított a norvég állam ellen. Azt állította, hogy fogva tartásának körülményei – azzal, hogy fokozott biztonságú részlegben helyezték el, nem érintkezhetett más fogvatartottakkal, vizsgálatokat végeztek a testén, bilincset használtak és kontrollálták a látogatásait, levelezését és telefonhívásait – megsértették az Egyezmény 3. és 8. cikkét. A hazai bíróság megállapította, hogy a kérelmező emberi méltósághoz való jogát megsértették, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát azonban nem. Kimondta továbbá, hogy a hatóságoknak fokozniuk kell erőfeszítéseiket annak érdekében, hogy a kérelmező érintkezessen más fogvatartottakkal.

A kormány a kínzás tilalmának sérelme megállapítása miatt, a kérelmező pedig a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmének meg nem állapítása okán fellebbezett. A bíróság megállapította, hogy a kérelmező jogait nem sértették meg. A bíróság érvelésében arra tért ki, hogy a felek egyrészt a kérelmező személyiségében rejlő kockázatot illetően nem értettek egyet, másrészt azt illetően sem, hogy a biztonsági intézkedések hogyan hatottak a kérelmezőre, illetve a kérelmező egészségére.

A fellebbezési bíróság először az Egyezmény 3. cikkének sérelmét vizsgálta. A kérelmező személyiségében rejlő kockázatokat vizsgálva a bíróság leszögezte, hogy elsősorban az elkövetett bűncselekmény típusa és súlyossága vezetett ahhoz, hogy a kérelmezőt a fokozott biztonságú részlegben helyezték el. A büntetés-végrehajtási szervek több alkalommal, hat különböző pszichiátriai vizsgálat révén megállapították, hogy a személyisége kockázatot jelent. Ezek a vizsgálatok arra jutottak, hogy a kérelmező – ha lehetősége lenne rá – túszoikat ejtene, bántalmazná az őrköt és egyéb erőszakos bűncselekményeket is elkövetne a börtönben. Továbbá, amennyiben úgy érez-

né, hogy csökken irányában a médiaérdeklődés, és a tettei feledésbe merülnek, ismét késztetést érezne valamilyen figyelemfelkeltő cselekedetre. Internetes közösségi tereken fegyvereket tudna szerezni, illetve nyilvánvalóan átgondolta már azt is, hogy hétköznapi tárgyakat hogyan lehet fegyverként használni. Bár a kérelmező kijelentette, hogy tettével bosszút állt, és politikai céljait már nem erőszakkal akarja megvalósítani, a bíróság szerint ez kevésbé hihető. A bíróság azt is megemlítette, hogy valós veszélye van annak, hogy adott esetben a kérelmezőt más fogvatartottak megtámadják; tekintve, hogy erre több alkalommal történt is már próbálkozás. Másrészt, a kérelmező erőszakos bűncselekmények elkövetésére inspirálhatna más – szintén jobboldali szélsőséges – fogvatartottakat.

Az alkalmazott biztonsági intézkedések tekintetében a bíróság leszögezte, hogy a norvég törvények értelmében a fokozott biztonságú büntetés-végrehajtási részlegekben elhelyezett fogvatartottak nem érintkezhetnek más részlegben fogva tartott személyekkel. Ez a körülmény súlyos pszichés, illetve szomatikus problémákat, például alvászavart, apátiát, fejfájást, ízületi fájdalmakat okozhat. Mentális betegségeket idézhet elő; depresszió vagy pszichózis is kifejlődhet, fokozhatja az öngyilkossági hajlamot. A helyzeten tovább ront, ha korlátozzák a fogvatartott számára a látogatók fogadását, a levelezést, a televíziózást, az újságokhoz való hozzáférést, vagy ha megbilincselik. A bíróság megállapította, hogy a fokozott biztonságú részlegeket rendkívül ritkán használják Norvégiában; 2002-es kialakításuk óta mindössze tizenegynéhány fogvatartottat helyeztek el ilyen részlegben, őket is csak rövid időre. A kérelmező azonban alapos okkal került a részlegbe, hiszen tartani lehetett attól, hogy túszoikat ejtene, bántalmazná az őrköt, vagy szökni próbálna. A norvég szabályozás szerint az ilyen részlegbe kerülők esetében a szigorú korlátozásokat ellensúlyozni kell a személyzettel való gyakoribb kapcsolatfelvétel lehetőségével, értelmes munkával, tanulással és egyéb programlehetőségekkel. A kérelmező állítása szerint károsodást szenvedett el az elszigeteltség következtében; ezzel szemben mind az Ila, mind a Telemark börtönorvosa azt állapította meg számos vizsgálatot követően, hogy semmiféle ilyen eredetű, súlyosabb károsodás nem mutatható ki a személyiségében. A bíróság nézeti álláspontja szerint sem hatottak számottevően a kérelmező egészségére, illetve személyiségére a szigorú biztonsági előírások. A kérelmező fogva tartása alatt politológiát tanul, és vizsgákat is tett, jó eredményel. Minden nap egy órát sétálhat a börtön udvarán. Sok újsághoz, televíziócsatornához és videójátékhoz

fér hozzá, leveleket ír, és edz is. Látogatókat is fogadhat, akikkel üvegfalon keresztül beszélgethet; igaz ugyan, hogy kevés látogatója van. Folyamatos kapcsolatban áll egy önkéntes látogatóval, egy lelkesessel és az adott börtön egészségügyi személyzetével. Felajánlották neki egy pszichológus szolgáltatásait is, ezt azonban annak idején nem fogadta el. Gyakran kommunikál a börtönszemélyzettel, akikkel filmekről, TV-sorozatokról és más mindennapi témákról beszélget. A többi fogvatartottal azonban továbbra sem léphet kapcsolatba, mert a büntetésvégrehajtási szervek álláspontja szerint ezzel lehetőséget adnának neki egy jobboldali szélsőséges hálózat kialakítására a börtönön belül. Mindent figyelembe véve, a fellebbviteli bíróság megállapította, hogy bár az elszigeteltség valóban súlyos problémákat okozhat, a börtönben ezt megfelelően ellensúlyozták, és az ilyen jellegű intézkedéseket fokozták is az évek során.

A testi átvizsgálás az ítélet megállapítása szerint megalázó lehet a fogvatartottak számára. A kérelmező esetében ilyen jellegű vizsgálatra többnyire az Ilában került sor, újabb erőszakos cselekmények elkövetésének megakadályozása céljából. A bíróság álláspontja szerint a kezdeti időszakban nem lett volna szükség ennyi be nem jelentett vizsgálatra, azonban az évek során a vizsgálatok gyakorisága lényegesen csökkent.

A bilincseléssel kapcsolatban a fellebbviteli bíróság kijelentette, hogy szintén az első időszakban, és szintén leginkább az Ilában alkalmazták, de ahogy teltek az évek, illetve újabb biztonsági intézkedéseket, illetve megoldásokat vezettek be (például biztonsági cellaajtót), egyre ritkábban. Összességében a bíróság nem találta problematikusnak a bilincselési gyakorlatot; illetve adott esetben indokoltnak tartotta a bilincselést, tekintettel mások, illetve a kérelmező biztonságára is.

Az éjszakai ellenőrzésekkel kapcsolatban – ezek szintén az Ilában került sor, óránként kétszer, éjszaka is, adott esetben zseblámpa használata mellett – a bíróság ugyancsak azt állapította meg, hogy nem tekinthető jogsértőnek a gyakorlat, hiszen bár valóban jelentős stresszt okozhat, a kérelmező egyébként nyugodtan aludt éjszakánként; továbbá, az ellenőrzések gyakorisága a városi bíróság ítéletét követően csökkent.

A látogatások és a telefonhasználat kontrollja mind a 3., mind pedig a 8. cikkel összefüggésben felmerült. A 3. cikkel kapcsolatban csak annyit mondott ki a bíróság, hogy biztonsági okokból szükség volt a látogatók kontrollálására, azonban álláspontja szerint több látogatást kellett volna üvegtáblák helyett biztonsági kapun keresztül lefolytatni.

A fellebbviteli bíróság összefoglalásként azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy – tekintettel az erőszak magas kockázatára mind a kérelmező ellen, mind pedig a kérelmező részéről; a kompenzációs intézkedésekre; a kérelmező egészségi állapotára; a széleskörű eljárási garanciákra; illetve általában a körülményekre – nem állapítható meg, hogy a fogvatartás különösen megterhelő volna a kérelmező számára, így a 3. cikk sérelme nem állapítható meg.

Ezt követően a fellebbviteli bíróság az Egyezmény 8. cikkének sérelmével foglalkozott. Először a kérelmező levelezése feletti kontrollt vizsgálta. Megjegyezte, hogy a fokozott biztonságú részlegekben fogvatartottak esetében – főleg akkor, ha kevés a látogatójuk, vagy egyáltalán nem látogatják őket – különösen fontos a levelezés engedélyezése. A kérelmező számára a fogvatartás kezdetén teljes mértékben tiltották a levelezést, később azonban lazítottak a korlátozáson, és 2011 novembere óta engedélyezik, hogy levelezzon. A kérelmező küldött és fogadott is leveleket; levelezést folytatott magánszemélyekkel, közintézetekkel, a sajtóval és az ügyvédjével. Az ügyvédjétől kapott, valamint a neki küldött leveleket soha nem ellenőrizték. Csak azokban az esetekben fogták vissza leveleit, ha azok más szélsőjobboldali nézeteket valló foglyoknak, illetve hasonló gondolkodású magánszemélyeknek szóltak. Ez azért volt fontos, mert a kérelmező fenntartotta a célját, hogy levelezés révén szélsőjobboldali hálózatot építsen ki. Továbbá, leveleiben gyakran erőszakra buzdított; különféle erőszakos cselekményekkel, illetve bűncselekménnyel való fenyegetésre inspirált. A fellebbviteli bíróság kijelentette, hogy a korlátozások összhangban álltak a jogi szabályozással, és legitim célt szolgáltak – a társadalom védelme érdekében volt szükség a kérelmező levelezésének korlátozására –, így nem sértették meg az Egyezmény 8. cikkét.

A kérelmező mentális sebezhetőségére a bíróság csak röviden tért ki. Megállapította, hogy a kérelmező számára nem okozott mentális sérülést, illetve a személyiségét érintő számottevő hatást a társas élet korlátozottsága, az Egyezmény 8. cikkét tehát nem sértették meg.

A kérelmező fellebbezett a legfelső bírósághoz, amely megjegyezte, hogy nem került elő újabb bizonyíték az ügyben, és a körülmények sem változtak számottevően, így nincs szükség bizonyításra. A kérelmező az Egyezmény 3. és 8. cikke megsértésének elutasítása miatt is fellebbezett, azonban a legfelső bíróság egyik cikk sérelmét sem állapította meg. Ítéletében mindenben egyetértett a fellebbviteli bírósággal: kijelentette, hogy a fellebbviteli bíróság által lefolytatott bizonyítás széles körű volt, a biztonsági

intézkedések pedig mind megalapozottak és jogszerűek voltak.

*A döntés.*⁴ A döntés meghozatala során a Bíróság áttekintette a norvég büntető törvénykönyv releváns szakaszait.

A Bíróság először az Egyezmény 3. cikkét, tehát a kínzás tilalmát vizsgálta. A kérelmező azt állította, hogy magánzárkában tartásának ideje – tekintettel a szigorú biztonsági intézkedésekre, valamint mentális sérülékenységre – embertelen és megalázó bánásmódot valósított meg. Panaszkodott a testi átvizsgálások gyakoriságára. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalmak a demokratikus társadalmak egyik alapvető követelményét jelentik. Még a legsúlyosabb körülmények közepette is – például a terrorizmus vagy a bűnözés elleni harc során is – tiltja az Egyezmény, hogy bárkit megkínózzanak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak, illetve büntetésnek vessenek alá. A rossz bánásmódnak azonban el kell érnie egy bizonyos szintet ahhoz, hogy a cikk sérelme megállapítható legyen. Ez a minimum az ügy körülményeitől függ, különösen a bánásmód tartamától, annak fizikai és mentális hatásaitól, az áldozat korától és egészségi állapotától. Továbbá ahhoz, hogy az embertelen vagy megalázó bánásmód megállapítható legyen, a szenvedésnek vagy megaláztatásnak túl kell mennie az adott legitim büntetéssel vagy bánásmóddal szükségszerűen együtt járó szenvedésen vagy megaláztatáson. Az ügygel kapcsolatban a Bíróság nem vonta kétségbe, hogy az ügy kezelése nehézséget okozott a hazai szerveknek; valamint azt, hogy a hatóságok szükségesnek érezték a fokozott biztonsági intézkedések alkalmazását. A Bíróság megállapította, hogy a kérelmező az elhelyezésének fizikai körülményeire nem panaszkodott; azok megfelelőnek is bizonyultak. A magánzárkával kapcsolatban megállapította, hogy a kérelmező egyetemi tanulmányokat folytathat; van televíziója, minden nap hozzáfér a friss újságokhoz; még ha kontrolláltan is, de levelezhet, fogadhat látogatókat és telefonálhat. Összegezve tehát: a kérelmezőt nem ítélték „teljes társadalmi” elszigeteltségre, csak részleges és relatív elkülönítésre. A magánzárkában töltött idő hosszát tekintve a Bíróság azt állapította meg, hogy az a biztonsági kockázatok csökkentését, illetve a kérelmező biztonságát és méltósága megőrzésének célját szolgálta. Ráadásul a hatóságok kellőképpen ellensúlyozták a magánzárka hátrányait. Nemcsak a személyzettel tarthat fenn napi kapcsolatot, hanem egy lelkésszel, ápolókkal és egy önkéntes látogatóval is; mindezen túl pszichológusi segítséget is felajánlottak neki, amit viszont ő maga utasított el. A Bíróság emlékezte-

tett arra, miszerint a személyzet körültekintő felmérés alapján állapította meg, hogy a kérelmező számára semmiféle mentális problémát nem okozott a magánzárkában töltött idő. Összességében a Bíróság nem talált semmilyen bizonyítékot annak alátámasztására, hogy a hatóságok megsértették volna az Egyezmény 3. cikkét; vagyis a hazai bíróságok álláspontjára helyezkedett. A testi átvizsgálásokkal kapcsolatban ugyancsak teljes mértékben egyetértett a fellebbviteli bíróság fentebb kifejtett álláspontjával. Mindezek fényében – a kérelmező fogva tartásának körülményeit összességében tekintve – a Bíróság nem találta a 3. cikkbe ütközőnek a norvég hatóságok eljárásait.

Ezt követően a Bíróság az Egyezmény 8. cikkét, azaz a kérelmező magán- és családi életének tiszteletben tartásához való jogát vizsgálta. A kérelmező arra panaszkodott, hogy levelezésének ellenőrzését túl sokáig tartották fenn, ami bizonyos idő elteltével túlzott mértékű beavatkozást valósított meg a magánszférájába. Továbbá panaszolta, hogy nem fordítottak kellő figyelmet az állítólagos mentális sérülékenységre. A Bíróság egyetértett a fellebbviteli bíróság azon megállapításaival, miszerint a társadalom érdekeivel összefüggésben akadályozták meg a kérelmezőt abban, hogy erőszakra buzdító, illetve szélsőjobboldali hálózatot építő leveleket tudjon küldeni; nem akadályozták azonban a családjával, közeli barátaival vagy más korábbi ismerőseivel való kapcsolattartását. Továbbá, a megállított levelekkel kapcsolatban felülvizsgálatot kérhetett, mely jogával többször élt is. Az állítólagos mentális sérülékenységgel kapcsolatban ismét azt mondta ki a Bíróság, hogy megfelelő értékelést követően a hatóságok megállapították, hogy a kérelmező nem szenvedett mentális károsodást. A Bíróság szerint tehát a norvég hatóságok nem sértették meg az Egyezmény 8. cikkét.

Mindezekre tekintettel a Bíróság tanácsi ülésén a kérelmet nyilvánvalóan alaptalannak találta, ennek folytán elfogadhatatlannak minősítette az Egyezmény 35. cikkének 3. (a) és 4. bekezdései alapján.

Lebedi Réka Dóra

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Bayev és mások Oroszország elleni ügye*⁵

Az ügy körülményei. A kérelmezők orosz melegjogi aktivisták. Az orosz kormány 2003-ban és 2006-ban

regionális, 2013-ban pedig föderációs szinten több olyan törvényt fogadtatott el, amelyek tiltják az úgynevezett „homoszexuális propagandát”. E törvények általánosságban tiltják a homoszexualitás nyilvános említését. A közigazgatási szabálysértésekről szóló törvénykönyv módosítása például tiltja „a nem hagyományos szexuális kapcsolatok kiskorúak körében történő propagálását, [...] valamint olyan torzított látzat keltését, hogy a hagyományos és nem hagyományos szexuális kapcsolatok társadalmilag egyenértékűek”. Ezen törvények ellen a kérelmezők 2009 és 2012 között különböző demonstrációkon tiltakoztak, olyan transzparenszekkel, melyek felirata szerint a homoszexualitás természetes és normális, nem pedig perverzió. A kérelmezőket letartóztatták, és bűnösnek találták közigazgatási kihágásokban, amelyekért pénzbírságot szabtak ki rájuk. Ezzel szembeni fellebbezéseik sikertelenek voltak, ezért a kérelmezők alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, mivel az orosz alkotmány is garantálja az egyenlő bánásmódnak és a diszkrimináció tilalmának az elvét. Az alkotmánybíróság megállapítása szerint azonban a tilalom indokolt volt a közkerölcs védelmében, különös tekintettel a „hagyományos és nem hagyományos házassági kapcsolatok társadalmi egyenértékűségének torz látszata keltésére”, valamint annak potenciális veszélyére, hogy a gyermekek „nem hagyományos” szexuális kapcsolatokba kerülhetnek.

*A döntés.*⁶ A kérelmezők szerint a szexuális kisebbségek identitását, jogait és társadalmi helyzetét érintő nyilvános kijelentések tilalma sérti az Egyezmény 10. cikkét. A kormány elismerte, hogy a kérelmezők felelősségre vonása a demonstrációkért beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítási szabadságukba. Mindazonáltal úgy vélte, hogy a homoszexualitás népszerűsítésének általános korlátozása, illetve e korlátozások kérelmezőkkel szembeni érvényre juttatása a törvényeknek megfelelő volt, valamint szükséges egy demokratikus társadalomban a közegészség és az erkölcsök, valamint mások jogainak védelme érdekében. A kormány szerint a részes államok számára általában szélesebb mérlegelési jogkör áll rendelkezésre, ha a véleménynyilvánítási szabadságának szabályozása olyan ügyekkel kapcsolatos, amelyek sérthetik a személyes meggyőződés körébe tartozó erkölcsöt, vagy különösen a vallást.

A kormány szerint a kérelmezők nem csupán nézeteik kifejezésére vagy mások semleges módon történő tájékoztatására törekedtek; illetve, a kijelentéseik nem járultak hozzá a szexuális kisebbségek társadalmi helyzetéről szóló nyilvános vitához. Kifejezetten kiskorú közönséget céloztak, hogy a szemükben vonzó képet fessenek az azonos neműek közötti kapcsola-

tokról, és rombolják a hagyományos családi értékek megítélését a körükben. A kormány szerint azok az állítások, miszerint a „homoszexualitás természetes”, „a homoszexualitás normális”, valamint „a homoszexualitás jó”, pszichés nyomást gyakoroltak a gyermekekre, befolyásolták az önazonosságukat, és betolakodtak a magánéletükbe. A kormány ezért úgy ítélte meg, hogy az információk és eszmék bizonyos kategóriáinak kiskorúakkal történő megosztására vonatkozó korlátozások indokoltak voltak. A homoszexualitással kapcsolatos információk terjesztését korlátozó törvények kapcsán a kormány kijelentette, hogy hasonló korlátozások vonatkoznak a heteroszexuális kapcsolatokról szóló információkra is. Ugyanakkor a kormány azt is állította, hogy az ilyen információk, illetve állítások elősegítik a hagyományos családi értékektől való elfordulást, ami önmagában is igazolja a korlátozásokat. A hatóságok az Egyezmény szerinti pozitív kötelezettségüket teljesítették – hogy megvédjék a kiskorúak magánéletét –, és ezt kiegyensúlyozott módon tették.

A kérelmezők szerint a homoszexualitás kiskorúak körében történő propagálását tiltó törvényt arra alkalmazták, hogy elnyomják az ugyanazon törvénnyel szembeni tiltakozás nyílt kifejezését. Nem volt indokolt a jogszabályokkal szembeni tiltakozáshoz való jog korlátozása. A „homoszexuális propaganda” tilalma a homoszexualitás kiskorúak jelenlétében történő pusztá említésének általános tilalmát jelenti, függetlenül az üzenet tartalmától. A kérelmezők szerint a vitatott törvénnyel szembeni tiltakozás lehetőségének korlátozása a véleménynyilvánítási szabadságához való jog lényegét érinti. A homoszexualitást „normálisként” leíró transzparenszek célja az volt, hogy szembeszálljanak azzal a felfogással – amelyet sok orosz vall –, miszerint a homoszexualitás „perverzió”, és hogy előmozdítsák a toleranciát. A Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva azt az érvt is felhozták, hogy a homoszexualitás, illetve a homoszexuális viselkedés nem áll ellentétben a közkerölccsel, bármilyen szélesen értelmezik is azt. Nem értettek egyet azzal, hogy a homoszexualitás jelenségéről való tudomásszerzés vagy a szexuális kisebbségek iránti toleráns hozzáállás megismerése sértheti a gyermekek belső meggyőződését. Vitatták a kormány azon állítását, hogy a téma nyílt megvitatása aláásná a kiskorúak védelmét, vagy hátrányosan befolyásolná a harmonikus fejlődésüket. Álláspontjuk szerint éppen ez az egyetlen módja annak, hogy felszámolják az LMBT gyermekek, felnőttek és családok megbélyegzését.

A Bíróság rámutatott, hogy a kérelmezőket triviális és ártalmatlan transzparenszek megjelenítése mi-

att ítélték el. A kormány első érvként erkölcsi elvárásokra, illetve a szóban forgó intézkedések nagy támogatottságára hivatkozott. Azt állította, hogy a homoszexualitás nyílt felvállalása sérti a vallásos országok többségének erkölcsi normáit – sőt, a nem vallásosok többségének normáit is –, és általában a hagyományos családi értékek érvényesülésének akadályát látják benne. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy általában szélesebb mérlegelési jogkört fogad el a részes államok közötti konszenzus hiányában, amikor az ügy tárgya érzékeny erkölcsi vagy etikai kérdésekhez kapcsolódik. Azonban egyértelmű európai konszenzus van az egyének azon jogának elismeréséről, hogy nyíltan homoszexuálisként, lesbikusként vagy más szexuális kisebbséghez tartozóként azonosítsák magukat, és előmozdítsák saját jogait, szabadságaikat. Az erkölcs kérdését illetően a kormány úgy vélte, hogy a társadalom alapját jelentő családi értékekkel összeegyeztethetetlen a homoszexualitás társadalmi elfogadásának támogatása. A Bíróság azonban nem osztotta ezt az álláspontot, különös tekintettel arra az általános tendenciára, hogy a „családi élet” fogalmába egyre inkább beletartoznak az azonos neműek közötti párkapcsolatok, illetve az ilyen kapcsolatok jogi elismerésének és védelmének szükségességét illetően kialakulóban lévő konszenzusra. A kormány nem bizonyította, hogy az LMBT-kérdésekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás leértékelné a „hagyományos családokat”, hátrányosan befolyásolná a helyzetüket, illetve veszélyeztetné a jövőjüket. A Bíróság hozzátette, hogy összeegyeztethetetlen lenne az Egyezmény alapjául szolgáló értékekkel, ha az egyezményi jogoknak egy kisebbségi csoport általi gyakorlását attól tennék függővé, hogy azt a többség elfogadja-e. Ha így lenne, a kisebbségi csoportnak a vallás-, a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságához fűződő jogai pusztán elméletiek lennének. A Bíróság ezért elutasította a kormány azon állítását, miszerint az LMBT ügyekkel kapcsolatos nyilvános vita szabályozása igazolható a közérkölcsek védelme alapján.

A kormány a közegészség védelmére való hivatkozását illetően nem bizonyította, hogy a kérelmezők üzenetei felelőtlen, illetve egészségkárosító magatartásra buzdítanak. A Bíróság szerint valószínűtlen, hogy a szabad véleménynyilvánítás korlátozása elősegítené bizonyos egészségügyi kockázatok csökkentését. Éppen ellenkezőleg: a szexuális orientációval és a nemi identitással kapcsolatos ismeretek terjesztését, valamint a kockázatokkal kapcsolatos tudatosság növelését feltétlenül a betegségmegelőző kampányok és az általános egészségpolitika részévé kellene tenni. Az azonos neműek közötti kap-

csolatokról szóló információk visszatartása mint módszer pedig alkalmatlan a kedvezőtlen demográfiai trendek visszafordítására.

A kormány harmadik érve arra irányult, hogy meg kell védeni a kiskorúakat az olyan információktól, amelyek pozitív képet festhetnek a homoszexualitásról, nehogy áttérjenek a „homoszexuális életstílusra”, mert az hátrányos lenne a fejlődésükre, illetve bántalmazásnak tenné ki őket. A Bíróság tudomásul vette, hogy a törvények elfogadásának fő okaként a kiskorúak védelmének szükségességét jelölték meg, ami a megszövegezésben is tükröződik. A megszorítások azonban nem korlátozódnak konkrét szituációkra. Egy kiskorú általi esetleges, illetve potenciális észlelhetőség elegendő lehet a tilalomra bármilyen helyszínen. Az orosz alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a tilalom nem vonatkozik a semleges – oktatási, művészi, történelmi – kontextusban bemutatott információra, „ha célja nem a szexuális identitás nem hagyományos formáinak választására vonatkozó preferenciák kialakítása”. A gyakorlatban azonban a semlegesség követelményével lehetetlené válhat a kapcsolódó vélemények – vagy akár tények – közlése, mivel a negatív jelentéstartalom hiánya önmagában is pozitív állásfoglalásnak minősülhet. A „homoszexualitás nem perverzió” és a „homoszexualitás természetes” kijelentéseket sem tekintették kellően semlegesnek. A kormány nem tudta megmagyarázni, hogy hogyan is történne a kiskorúak „homoszexuális életstílusra” csábítása, nem tudta tudományosan alátámasztani, hogy a szexuális irányultság, illetve a nemi identitás külső hatásra megváltoztatható lenne.

Ami a kiskorúak kizsákmányolásának, illetve negatív befolyásolásának állítólagos kockázatát illeti, a Bíróság utóbbiak sérülékenységére hivatkozva elfogadta a kérelmezők érvét, vagyis, hogy az ilyen kockázatokkal szembeni védelem nem korlátozódhat az azonos neműek közötti kapcsolatokra. E pozitív kötelezettségnek elvben ugyanolyan fontosnak kell lennie az ellenkező neműek közötti kapcsolatok esetében is. A kormány azonban nem fejtette ki, hogy miért ítélte úgy, hogy a kiskorúak sebezhetőbbek a homoszexuális kapcsolatokban, mint a heteroszexuálisokban.

A Bíróság arra is emlékeztetett, hogy az Egyezmény nem garantál az egyének számára olyan jogot, hogy ne kelljen szembesülnie a saját meggyőződésével ellentétes véleményekkel. A Bíróság elismerte a szexuális nevelés nyilvános vitájának „érzékeny” természetét, ahol a szülők nézeteit, az oktatáspolitikai elveket, valamint a harmadik felek véleménynyilvánítás szabadságához való jogát kell kiegyensúlyoz-

ni. Fontos megjegyezni, hogy a kérelmezők üzenete nem volt pontatlan, szexuális töltetű vagy agresszív, és nem javasoltak semmilyen szexuális magatartást. A kérelmezők tevékenysége semmiképp sem korlátozta a szülők arra vonatkozó jogát, hogy felvilágosítsák a gyermekeiket, vagy tanácsot adjanak nekik. Amennyiben a kiskorúak – akik tanúi voltak a kérelmezők kampányának – találkoznak a sokszínűség, az egyenlőség és a tolerancia eszméivel, e nézetek elfogadása mindenképpen a társadalmi kohéziót erősíti.

A fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy a szóban forgó jogi előírások nem szolgálták a közérkölcse védelme mint legitim cél előmozdítását; továbbá, hogy az ilyen intézkedések valószínűleg negatív hatást gyakorolnak a közegészség és mások jogainak védelmére. Az ilyen törvények a megbélyegzést és az előítéleteket erősítik, és fokozzák a homofóbiát, amely összeegyeztethetetlen a demokratikus társadalom keretében az egyenlőség, a pluralizmus és a tolerancia elvével. Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az orosz hatóságok túllépték az Egyezmény 10. cikke által nyújtott mérlegelési jogkört, és megsértették azt. Az ítélet a 10. cikk sérelmét a megkülönböztetés tilalmát előíró 14. cikkel összefüggésben is kimondta. Az ítélethez az orosz bíró különvéleményt fűzött.

Kóczián Sándor

*GRA Stiftung gegen Rassismus
und Antisemitismus Svájc elleni ügye⁷*

Az ügy körülményei. A kérelmező egy civil szervezet, amelynek célja a tolerancia előmozdítása, a faji megkülönböztetést pedig elítéli. 2009 novemberében a Svájci Néppárt ifjúsági szervezete gyűlést tartott Frauenfeld városában, és erről beszámolt a honlapján. A beszámoló szerint a gyűlés témája a minaretépítés tilalma ügyében tartandó népszavazás volt. A gyűlés után a kérelmező bejegyzést tett közzé a honlapján, „Kronológia – verbális rasszizmus” cím alatt. Ebben idézte a párt saját beszámolóját az ifjúsági szervezet vezetőjének beszédéről, aki szerint itt az ideje megállítani az iszlám terjeszkedését, mivel „a kereszténységen alapuló svájci kultúra nem engedheti meg, hogy más kultúrákkal helyettesítsék”, a minaretépítési tilalom pedig a nemzeti identitás őrzésének kifejezése lenne. A minaretekre vonatkozó építési tilalom terve a 2009. november 29-én tartott népszavazáson támogatást kapott, ami alkotmánymódosításhoz vezetett. 2010 augusztusában az ifjúsági szervezet vezetője a svájci polgári törvénykönyv 28. cikke alapján személyiségi jogainak megsértése miatt pert indított

a civil szervezet ellen, a honlapra kitett beszámoló miatt. Keresetében arra kérte a bíróságot, hogy kötelezze a szervezetet a bejegyzés eltávolítására, illetve ahelyett a bírósági ítélet feltüntetésére. A kérelmező azzal védekezett, hogy a bejegyzés értékítélet volt, ami csak akkor sérthet személyiségi jogokat, ha indokolatlanul bántó vagy sértő.

A kerületi bíróság 2011 márciusában elutasította a keresetet azzal az indokkal, hogy az internetes cikk megjelentetése indokolt volt, mivel egy közérdekű kérdéstről szóló politikai vitához kapcsolódott. A fellebbviteli bíróság ezzel szemben megállapította, hogy a „verbális rasszizmus” kifejezés csak részben volt értékítélet, ami – ha valótlanságokon alapszik – sértetheti a személyiségi jogokat. A politikus beszéde nem volt rasszista, ezért arra kötelezte a kérelmezőt, hogy távolítsa el a cikket a honlapjáról, és azt a bíróság ítéletével helyettesítse. A kérelmező a szövetségi legfelső bírósághoz fordult; azzal érvelve, hogy az ifjúsági szervezet vezetőjének személyiségi jogaiba történő beavatkozás indokolt volt, hiszen a szervezet célja a rasszizmus elleni küzdelem, amibe beletartozik a közvélemény figyelmének felhívása rejtett és nyílt rasszista magatartásokra. Ahhoz, hogy a szervezet betöltse szerepét, cikkeket és interjúkat tesz közzé a rasszizmussal és az antiszemitizmussal kapcsolatos fejleményekről. 2012 augusztusában a szövetségi legfelső bíróság elutasította a kérelmező fellebbezését. Az indokolás szerint a beszéd „verbális rasszizmusként” való jellemzése részben tényállítás volt, amelynek azonban nem volt valós ténybeli alapja, mivel a beszéd nem volt rasszista. Még a sértett politikai vitában való részvétele – ami azzal jár, hogy el kell fogadnia a személyiségi jogai védelmének alacsonyabb szintjét – sem igazolja a valótlanságok terjesztését vagy a ténybeli alappal nem bíró értékítéletek közzétételét.

*A döntés.*⁸ A kérelmező szervezet szerint a szövetségi legfelső bíróság tévesen találta úgy, hogy a „verbális rasszizmus” szóhasználat csak részben értékítélet, vagyis bizonyítani szükséges. Azzal érvelt, hogy civil szervezetként – a „társadalom éber őre” szerepének betöltésekor – ugyanolyan védelmet érdemel, mint a sajtó. A kérelmező hangsúlyozta, hogy a minaretek építése elleni fellépés heves vitákat váltott ki Svájcban, ugyanakkor kétségtelen, hogy ez a politikai kezdeményezés rasszista és diszkriminatív, amit számos elismert szakértő és szervezet is megerősített.

A Bíróság megismételte: ahhoz, hogy a 8. cikk relevanciája számításba jöjjön, a jó hírnév sérelmének el kell érnie egy bizonyos, súlyosabb szintet, illetve olyan károkozással kell járnia, ami „sérti a magán-

élet tiszteletben tartásához való jog személyes élvezetét”. Annak vizsgálatakor, hogy egy beavatkozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban” a jó hírnév vagy mások jogainak védelme érdekében, a Bíróságnak meg kell győződnie, hogy a hazai hatóságok megfelelő egyensúlyt teremtettek-e az Egyezmény 10. cikke által védett véleménynyilvánítás szabadsága és a 8. cikkben foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jog között. Emlékeztetett azokra az elvekre is, amelyeket ilyenkor kell figyelembe venni: hozzájárulás a közérdekű vitához; az érintett személy ismertsége; a riport témája; az érintett személy korábbi magatartása; a közzététel tartalma, formája és következményei. A Bíróság azt is elfogadta korábban, hogy amikor egy civil szervezet közérdekű ügyekre hívja fel a figyelmet, az általa gyakorolt „társadalom éber őre” szerep hasonlóan fontos, mint a sajtóé, így – társadalmi „házőrzőként” – hasonló szintű védelemben részesül, mint amit az Egyezmény a sajtó számára garantál.

Az eset során a sértett magánélet tiszteletben tartásához fűződő joga és a kérelmező szervezet véleménynyilvánítási szabadsághoz való joga került szembe egymással. Ami a közérdekű vitához való hozzájárulást illeti, figyelembe kell venni annak a folyamatban lévő politikai vitának az általános háttérét, amelynek keretében a kijelentéseket tették. Mind az ifjúsági szervezet vezetőjének beszéde, mind a szervezet cikke részét képezte a minaretépítési tilalomról szóló népszavazás kapcsán zajló intenzív nyilvános vitának, amelyről széles körben beszámolt a hazai és a nemzetközi média is. Az érintett személy ismertsége és a riport témája kapcsán a Bíróság megismételte, hogy míg a nyilvánosság számára ismeretlen személy igényt tarthat a magánélethez való jogának védelmére, ugyanaz nem mondható el a közszereplők esetében. A kormány azzal érvelt, hogy a sértett a vitatott beszéd megtartásakor még csak huszonegy éves volt, politikai pályafutása elején állt, és országos szinten ismeretlen volt. E körülmények indokolták tették személyiségi jogainak és jó hírnevének megfelelő szintű védelmét. A Bíróság azonban rámutatott, hogy a sértettet egy jelentős svájci politikai párt ifjúsági tagozatának helyi elnökévé választották meg, és a beszéde is egyértelműen politikai volt. Ennélfogva – politikai nézeteinek hangoztatásával – önként tette ki magát a nyilvánosság ellenőrzésének, és ezért nagyobb fokú toleranciát kell tanúsítania az övétől eltérő nézeteket valló személyek vagy szervezetek esetleges kritikájával szemben.

Ami a közzététel tartalmát, formáját és következményeit illeti, a Bíróság ezúttal is megismételte, hogy különbséget kell tenni tényállítások és értékítéletek

között. A tények fennállása igazolható, míg az értékítéletek igazságát nem lehet bizonyítani. Egy tényállítás és egy értékítélet közti különbségtétel érdekében figyelembe kell venni az ügy körülményeit és a megjegyzések általános hangvételét; szem előtt tartva, hogy a közérdekű ügyekről szóló kijelentések inkább értékítéletnek, semmint tényállításoknak minősülnek. A Bíróságnak tehát azt kellett megállapítania, hogy a vitatott megjegyzésnek elegendő ténybeli alapja volt-e, figyelembe véve a folyamatban lévő politikai vitát, amelynek részeként a kijelentést tették. Ennek során a Bíróság kiemelt fontosságot tulajdonított annak, hogy a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) Svájcra szóló 2009-es jelentése és az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottsága a minaretek tilalmára vonatkozó kezdeményezést diszkriminatívnak, idegengyűlölőnek, illetve rasszistának minősítette. A sértett a beszéde során kijelentette, hogy a „svájci uralkodó kultúrát” meg kell védeni az iszlám terjeszkedésével szemben. A Bíróság véleménye szerint ez önmagában azt sugallta, hogy utóbbi valami negatív, amitől az előbbit meg kell védeni. Ezért a beszéd „verbális rasszizmusnak” való minősítésének van ténybeli alapja. A kérelmező soha nem sugallta, hogy a sértett kijelentései a svájci büntető törvénykönyv szerinti faji megkülönböztetés tényállásának hatálya alá esnének; illetve, a vitatott megfogalmazást sem minősítették indokolatlan személyes támadásnak vagy sértésnek. A kérelmező nem utalt a sértett magán- vagy családi életére. Az ifjúsági szervezet vezetőjének mint fiatal politikusnak – aki egy nagyon érzékeny témában fejezte ki nézeteit nyilvánosan – tudnia kellett, hogy beszéde kritikus reakciót válthat ki a politikai ellenfelei körében. A fentiek fényében az, hogy a nyilatkozatát „verbális rasszizmusként” jellemezték, aligha járt káros következményekkel a magán- vagy szakmai életére.

Végül a Bíróság figyelembe vette a kérelmezőre kiszabott szankció természetét és súlyosságát is: a szankció mérsékelt volt ugyan, de „dermesztő hatással” lehetett a kérelmező szervezet véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlására, mivel elbátortalanította a törvényes célja elérésének terén, illetve a politikai megnyilvánulások és döntések jövőbeni bírálatát illetően. Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár a kormány által előterjesztett érvek megfelelőek a politikus személyiségi jogainak védelmére, nem tekinthetők elégségesnek a szóban forgó beavatkozás igazolására. A hazai bíróságok nem vették kellőképpen figyelembe a Bíróság esetjogában lefektetett elveket és kritériumokat a magánélet tiszteletben tartásához való jog és a véleménynyil-

vánítás szabadságához való jog közti mérlegelés során. Ennélfogva a 10. cikket megsértették.

Kóczyán Sándor

Sekmadienis Ltd. Litvánia elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmező társaság 2012 szeptemberében és októberében egy ruházati reklámkampányt indított férfi és női modellekkel. A hirdetések a következő kifejezéseket tartalmazták: „Jézus, micsoda nadrág!”, „Jóságos Mária, micsoda ruha!”, valamint: „Jézusmária, mi van rajtad!” A reklámok miatt többen is panaszt tettek az állami fogyasztóvédelmi hatóságnál (SCRPA), amely először egy reklámszakemberekből álló litván önszabályozó testület, az LAA véleményét kérte ki. Az LAA kijelentette, hogy „a vallásos emberek mindig nagyon érzékenyen reagálnak a vallási szimbólumok vagy a vallási személyiségek reklámokban történő felhasználására”, és a reklámok sértik a reklámetikai kódexet. Ezt követően az SCRPA a litván püspöki konferencia állásfoglalását kérte. A püspöki konferencia kijelentette, hogy „a vallási jelképek megalázása és torzítása, a jelentésük szándékos megváltoztatása ellentétes a közerkölccsel, különösen akkor, ha kereskedelmi haszonszerzés céljából történik”.

2013 márciusában az SCRPA megállapította, hogy a hirdetések ellentétesek a közerkölccsel, így tehát sértik a reklámtörvényt. A felperes társaságra mintegy 580 eurónyi bírságot szabtak ki. A SCRPA szerint „Krisztus és Mária helytelen ábrázolása a szóban forgó hirdetésekben a keresztény hit etikai értékeihez való komolytalan hozzáállásra bátorít, olyan életmódot támogat, amely összeegyeztethetetlen egy vallásos ember elveivel, és ezáltal Krisztust és Máriát mint a kereszténység szent szimbólumait lealacsonyítja”. Arra a következtetésre jutott, hogy „a vallás tiszteletben tartása kétségtelenül erkölcsi érték. Ennek megfelelően a vallással szembeni tiszteletlenség sérti a közerkölcsöt.”

A kérelmező társaságnak a regionális közigazgatási bírósághoz benyújtott panaszát elutasították, ahogyan a legfelső közigazgatási bírósághoz benyújtott fellebbezését is: „A vallási jellegű szimbólumok jelentős helyet foglalnak el az egyének és a társadalom spirituális értékeinek rendjében, és azok helytelen felhasználása visszaveti őket, [és] ellentétes az egyetemesen elfogadott erkölcsi és etikai normákkal.”

*A döntés.*¹⁰ A 10. cikk 2. bekezdésében szereplő „törvényben meghatározott” kifejezés nemcsak azt írja elő, hogy a kifogásolt beavatkozásnak legyen jogi alapja a hazai jogban, hanem minőségi feltételek

is társulnak hozzá; például az, hogy az érintett személy számára a hatásait tekintve előreláthatónak kell lennie. A Bíróság kétségét fejezte ki azzal kapcsolatosan, hogy a kérelmező társaság előre láthatta volna, hogy a közerkölccsértő reklámot tiltó törvényt fogják alkalmazni a szóban forgó reklámokra; különösen azt figyelembe véve, hogy később a törvényt úgy módosították, hogy kifejezetten tiltsa „vallásos szimbólumok megvetését” hirdető reklámokat. A Bíróság elfogadta, hogy a beavatkozás törvényes célokat követett, nevezetesen a keresztény hitből eredő erkölcsök védelmét és a vallásos emberek jogainak védelmét. Hangsúlyozta, hogy a hirdetések esetében, mivel kereskedelmi beszédről van szó, széles körű a részes államok mérlegelési jogköre. A Bíróság leszögezte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Az Egyezmény 9. cikke által is védett vallási meggyőződés kapcsán, a 10. cikk 2. bekezdése alapján, joggal feltételezhető, hogy a vallásos gondolkodással és hittel összefüggésben – amennyire csak lehetséges – el kell kerülni az olyan vélemények nyilvánítását, amelyek indokolatlanul bántóak és sértőek másokra nézve.

A hirdetések nem szándékoztak hozzájárulni semmilyen nyilvános vitához, ugyanakkor nem tűntek bántónak, sértőnek vagy profánnak, sem pedig vallási alapú gyűlöletet keltőnek. Mindazonáltal a hazai bíróságok és más hatóságok kötelesek voltak „megfelelő és elégséges” indokokat szolgáltatni arra vonatkozóan, hogy az ilyen véleménynyilvánítás miért ellentétes a közerkölccsel. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az indokolások deklaratívak és homályosak voltak, és nem magyarázták meg kellőképpen, hogy miért voltak sértőek a hirdetésekben a vallási szimbólumokra való hivatkozások. A hatóságok nem foglalkoztak a kérelmező társaság azon érvelével, amely szerint a hirdetések komikus érzelmi megnyilvánulásokat, nem pedig közvetlen vallási utalásokat alkalmaztak. A SCRPA úgy ítélte meg, hogy a reklámok „vallásos ember számára összeegyeztethetetlen életstílust támogattak”; anélkül, hogy a hatóság megmagyarázta volna, hogy milyen ez az életstílus, ezt a hirdetőik miként reklámozták, és hogy miért „összeegyeztethetetlen egy vallásos ember elveivel”, és miért összeegyeztethetetlen szükségszerűen a közerkölccsössel.

A Bíróság azt is kifogásolta, hogy az egyetlen vallási csoport, amellyel a hazai eljárás során konzultáltak, a római katolikus egyház volt. Végül a Bíróság megismételte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága azokra az „információkra” és „eszmékre” is vonatkozik, amelyek sértőek, sokkolóak vagy zavaróak. Az a körülmény, hogy mintegy 100 személy nyújtott be panaszt a hazai hatóságokhoz a hirdetések miatt, ön-

magában nem igazolhatja a kérelmezővel szemben kiszabott bírságot. Még ha a litvánok többségét meg is sértették, az Egyezmény által a kisebbségi csoportok tagjainak biztosított jogok érvényesülése nem függhet attól, hogy azokat a többség elfogadta-e vagy sem. Mivel a hazai bíróságok nem tudtak megfelelő egyensúlyt teremteni a közkerölcs védelme és a válásos személyek jogai, valamint a kérelmező társaság véleménynyilvánítás szabadságához való joga között, az Egyezmény 10. cikkét megsértették.

Kóczyán Sándor

JEGYZETEK

1. 11244/12. számú kérelem.
2. Az EJEB 2018. szeptember 20-án kelt ítélete.
3. 48852/17. számú kérelem
4. Az EJEB 2018. június 21-én kelt ítélete.
5. 67667/09., 44092/12., 56717/12. számú kérelmek.
6. Az EJEB 2017. június 20-án kelt ítélete.
7. 18597/13. számú kérelem.
8. Az EJEB 2018. január 9-én kelt ítélete.
9. 69317/14. számú kérelem.
10. Az EJEB 2018. január 30-án kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

2/2018. (IV. 6.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XV. cikk (2) – diszkrimináció tilalma
Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés – szociális
biztonsághoz való jog*

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 22.M.817/2017. számú, rokkantsági ellátás összegének felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett indítványozta, hogy az AB állapítsa meg a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontjának alaptörvény-ellenességét, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. A felperes egy megváltozott munkaképességű személy, akinek a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztálya (továbbiakban: Kormányhivatal) 2016. szeptember 26-i határozatával 51 975 Ft rokkantsági ellátást állapított meg 2016. augusztus 1. napjától kezdődően. A felperes fellebbezése nyomán a Kormányhivatal 2017. január 4-i határozatával a korábbi határozatot megváltoztatta, a felperes rokkantsági ellátásának havi összegét 52 810 Ft-ban határozta meg, az ellátás folyósításának kezdeti időpontját pedig az elsőfokú határozattal egyezően 2016. augusztus 1. napjában állapította meg. Tekintettel arra, hogy a felperes sem a referencia-időszakban (2015. év), sem pedig a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 napban nem szerzett 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelmet, ezért a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott módon állapították meg. A határozattal szemben a felperes bírósághoz fordult, kérve az ellátás összegének újraszámítását, tekintettel arra, hogy 2015-ben nappali tagozatos intézmény tanulója volt, és munkaviszonyt csak ezt követően tudott létesíteni, a 2016-ban megszerzett, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelme pedig magasabb összegű rokkantsági ellátásra jogosította a Kormányhivatal határozatában megállapítottnál. Az indítványozó osztotta a felperes álláspontját, mivel a szabályozás szerinte is sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, mert az indokolatlanul tesz különb-

seget a megváltozott munkaképességű személyek között aszerint, hogy mikor nyújtják be az ellátás iránti igényüket, illetőleg mikor szereztek jogosultságot az ellátásra. Az indítványozó ezen felül utalt az alapvető jogok biztosa 2017. június 19-i, AJB-1377/2017. számú ügyben készített jelentésére is, melyben a biztos megállapította, hogy a megváltozott munkaképességű személyeket érintő eljárásban a világos kereteket, valamint a gyakorlatban is biztonsággal teljesíthető feltételeket megállapító jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

Az ügy előadó bírája *Szabó Marcel* volt.

Az AB mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvény által kell alanyi jogon járó juttatásokat bevezetni, illetve fenntartani. A törvényi feltételek részletei, illetve a jogosultság feltételei – mint konkrét részletszabályok – ugyanis nem az Alaptörvényből következnek; az alaptörvényi háttér csupán azt jelenti, hogy az elvont jogosultságok magából az Alaptörvényből erednek. Az AB kiemelte, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét viszont a törvényhozó szabadon határozza meg. A jogalkotó az Alaptörvény keretei között szabadon alakíthatja az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait. Az AB rávilágított arra is, hogy a rokkantsági ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul, tehát a megszerzési feltételeinek előírása alkotmányosan igazolható.

A testület álláspontja szerint a jogszabály – a jogalkotó szándékával összhangban – arra hivatott, hogy lehetőséget biztosítson a rokkantsági ellátás összegének kedvezőbb megállapítására azok számára is, akik a kérelem benyújtását megelőző naptári évben nem szereztek 180 naptári napi, járulékfizetés alapját képező jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen. Az AB megítélése alapján az Mmtv. szóban forgó fordulatának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, amely összhangban van az Alaptörvénnyel, következésképpen a támadott rendelkezésnek létezik olyan értelmezése, amely iránymutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára, és amely értel-

mezéssel a támadott rendelkezések és az Alaptörvény összhangja biztosítható, így tehát a támadott norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére nincs szükség. Mindezekre tekintettel az AB az indítvány alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította, viszont – mivel az AB a támadott rendelkezést nem semmisítette meg – nem zárta ki a vizsgált rendelkezés alkalmazását sem.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásában – amelyhez *Stumpf István* is csatlakozott – egyetértett a határozatban foglaltakkal, azonban az alkotmányos követelmény megállapításával kapcsolatban azzal a kiegészítéssel élt, miszerint annak alkalmazása kizárólag az Alaptörvény XV. cikkébe ütköző jogértelmezés kizárása.

Pokol Béla alkotmánybíró szintén párhuzamos indokolást fűzött a döntéshez, amelyben a határozat rendelkező részével egyetértett, azonban az indokolás bizonyos elemeivel nem. Álláspontja szerint az indokolásban az a következtetés, amely a szociális támogatásra jogosultságot csökkentett értékű jogosultságként determinálja, azzal a következménnyel jár, hogy a szociális biztonsághoz való jog a többi alapvető joggal szemben leértékelődik. Az alkotmánybíró nem értett egyet továbbá az indokolásnak a diszkrimináció tilalmát érintő értelmezésével, amely álláspontja szerint azt eredményezi, hogy a törvény előtti egyenlőséget a határozat általános egyenlőségi joggá bővíti.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet az alkotmányos követelmény megállapításával, ehelyett szerinte az AB-nek a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani. Az alkotmánybíró szerint az AB feladata annak vizsgálata, hogy egy konkrét ügyben alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési mozgásteret lehetővé teszi-e, hogy az eljáró bíróság az ügy alapjogi relevanciájából fakadó alkotmányos követelményeket érvényesíteni tudja. Ha a normának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely az alkotmányos követelményeknek megfelelő döntés meghozatalát lehetővé tenné – miként az álláspontja szerint a jelen ügyben is megállapítható lett volna –, akkor a döntésnek az alkotmányos követelmény helyett a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége megállapításának kell lennie.

Salamon László alkotmánybíró különvéleményében rávilágított arra, hogy a testület többsége által elfogadott alkotmányos követelmény valójában egy új, a törvényben nem szereplő, abból ki nem olvasható referencia-időszakot hoz létre. Az ugyanis lehetővé teszi azt, hogy mindazon kérelmezők tekintetében, akik a főszabály szerinti referencia-időszakban ösz-

szesen 180 nap pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel nem rendelkeznek, ez a referencia-időszak a kérelem benyújtásának napjáig meghosszabbodjon. Így lényegében tehát az alkotmányos követelmény egy új, a törvényben foglalthoz képest akár kétszeres tartamú referencia-időszakot állapít meg. Ez viszont álláspontja szerint már jogalkotás, amit nem tud támogatni.

Fekete Kristóf Benedek

3154/2018. (V. 11.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény IX. cikk (1) – véleménynyilvánítás szabadsága

Dr. Cser-Palkovics András (továbbiakban: indítványozó) indítványozta a Kúria KvK.V.37.466/2018/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállása szerint egy magánszemély (továbbiakban: kifogást tevő) 2018. április 3-án kifogást nyújtott be a Fejér megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerület Választási Bizottsághoz (továbbiakban: OEVB) az indítványozóval szemben. A kifogást tevő álláspontja szerint ugyanis az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglaltakat (választás tisztaságának megóvása, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás), amikor is az indítványozó – Székesfehérvár polgármestereként aláírva –, levelet küldött számára az OEVB területén lévő lakcímére, amelyben arra kérte őt, hogy az országgyűlési képviselők 2018. április 8-i választásán a Fidesz–KDNP jelöltjét támogassa. Mindezek miatt arra kérte az OEVB-t, hogy az indítványozót tiltsa el a jogsértéstől, és szabjon ki rá bírságot. Az OEVB viszont határozatában megállapította, hogy az indítványozó nem sértette meg a Ve. említett rendelkezéseit, ezért a kifogást visszautasította. Ezt követően a kifogást tevő fellebbezést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (továbbiakban: NVB), amely határozatával az OEVB döntését részben megváltoztatta, és megállapította, hogy az indítványozó a város polgármestereként olyan tartalmú levelet küldött a helyi választópolgároknak, amelyben az egyik országgyűlési képviselőjelölt támogatására buzdított, ezzel megsértve a már említett Ve. rendelkezéseit, ezért bírsággal sújtotta az indítványozót. Mindezeket követően az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben kérte az NVB határozatának

megváltoztatását és az OEVB határozatának helybenhagyását. A Kúria azonban végzésében helybenhagyta az NVB határozatát.

Az ügy előadó bírója *Schanda Balázs* volt.

Az AB jelen ügyben az indítványozó által a választópolgároknak kiküldött levél vonatkozásában nem a vélemény és a tényállítás közötti elhatárolásból, hanem az állami és önkormányzati szerveknek a kampányban betöltött szerepéből, valamint ennek vonatkozásában a véleménynyilvánítás szabadságának kampányidőszakban történő korlátozhatóságából indult ki. Hivatkozva korábbi gyakorlatára, a testület megállapította, hogy kampányidőszakban az azt megelőző időszak szabályaihoz képest kiszélesednek az egyéni véleménynyilvánítás lehetőségei, de az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadsága korlátozás alá eshet. Az AB a polgármester és helyi önkormányzat viszonyát vizsgálva megállapította: a polgármester abban az esetben, ha nem polgármesteri minőségében – azaz nem hatáskörével vagy feladatköre teljesítésével összefüggésben – jár el, ugyanúgy magánszemélynek tekinthető, akit megillet az alapjogok védelme, így többek között a véleménynyilvánítás szabadsága is, amelyet magától értetődő módon kampányidőszakban, politikai kérdésekkel összefüggésben is gyakorolhat.

Az indítványozó esetében a jogalkalmazónak az volt a feladata, hogy a több meglévő szempont együttes mérlegelése alapján meghúzza a határokat a különböző szerepeket illetően. E tekintetben az AB arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria nem megfelelően állapította meg a határokat, mivel a Ve. szabályai között nem található olyan előírás, amely ténylegesen arról rendelkezne, vagy arra engedne következtetni, hogy egy polgármester az Alaptörvény szerinti választott tisztségénél fogva nem nyilvánulhat meg pártpolitikai vagy egyéb, a tisztségével összefüggésben nem álló kérdésekben – vagyis, konkrét esetben nem kampányolhat valamelyik képviselőjelölt mellett. Mindezek alapján tehát az AB úgy ítélte meg, hogy a Kúria döntése megsértette az Alaptörvény IX. cikkét, ezért a végzését megsemmisítette.

Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet a Kúria végzésének megsemmisítésével, mivel azt – álláspontja szerint – nem is lett volna szabad felülbírálnia az AB-nak. A Kúria jogértelmezése ugyanis elvi szinten megfelelt az AB által támasztott követelményeknek, így nem vezetett a polgármester kampánytevékenységének, ezáltal véleménynyilvánítási szabadságának aránytalan korlátozásához sem. Ezzel szemben a többségi indokolás következtetése lényegében azt kifogásolta, hogy a Kúria a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el az

ügyet, ezáltal a mérlegelés megsértette az Alaptörvény IX. cikkét. Hangsúlyozta, hogy szerinte ezekből a megállapításokból nem derül ki, hogy mi volt a konkrét probléma a Kúria jogértelmezésével, s hogy mi lett volna az adott esetben alaptörvény-konform jogértelmezés. A többségi indokolásnak a vizsgált ügyre vonatkoztatott része az általánosságban olyan szintjén maradt, ami számára nem tudta meggyőzően alátámasztani, hogy alaptörvény-ellenes bírósági jogértelmezés esete állt volna fenn.

Fekete Kristóf Benedek

3176/2018. (V.22.) AB VÉGZÉS

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –
véleménynyilvánítás szabadsága
Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – választójog
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés –
tisztességes eljárásról és jogorvoslathoz való jog*

Az indítványozó magánszemély jogi képviselőjén keresztül alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz, amelyben a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az ügy előzménye, hogy az indítványozó országgyűlési képviselő-jelölt mentelmi jogát a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) határozatában felfüggesztette, és ezt követően az indítványozó előzetes letartóztatásba került. Az előzetes letartóztatásban lévő indítványozó – országgyűlési képviselőjelöltként – interjú adott egy internetes újságnak, aminek okán a Csongrád Megyei Főügyészség fegyelmi eljárást kezdeményezett vele szemben a Szegedi Fegyház és Börtönnél, tekintettel arra, hogy az előzetes letartóztatásban lévő indítványozó engedély nélkül nyilatkozott a sajtónak.

Az első fokon eljáró hatóság megállapította, hogy az indítványozó, mint fogvatartott, megszegte a sajtónyilatkozat tételével kapcsolatos, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényben (Bvtv.) foglalt szabályokat, ezért vele szemben fegyelmi fenytésként „feddést” alkalmazott. Az indítványozó panasa alapján eljáró másodfokú hatóság helybenhagyta az elsőfokú fegyelmi határozatot. Az indítványozó ezt követően kifogást nyújtott be az NVB-hez, amelyben kérte annak megállapítását, hogy a Szegedi Fegyház és Börtön megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.), az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) és az Alaptörvény egyes rendelkezéseit, amikor vele szemben fegyelmi eljárás

rást folytatott le, és jogkövetkezmenyt alkalmazott. Kérte annak megállapítását is, hogy a fegyelmi ügyben hozott másodfokú határozat jogsértő, mivel meghozatalára mentelmi jogának felfüggesztése nélkül került sor. Az NVB a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy az indítványozó mentelmi joga már korábban felfüggesztésre került, így a kényszerintézkedéssel érintett képviselőre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bárki másra. Az NVB hangsúlyozta, hogy a kifogást a választásra irányadó jogszabályi rendelkezések megsértésére alapítottan lehet előterjeszteni, de az indítványozó által sérelmezett tevékenységet jelen ügyben a Bvtv. és a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 14/2014. (XII.17.) IM rendelet (IMr.) alkalmazása jelentette. Önmagában a Ve. rendelkezéseire való hivatkozás nem minősíti választási ügygé a kifogásban sérelmezett tevékenységet.

Az indítványozó az NVB döntésével szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, kérve az NVB határozatának megváltoztatását és annak megállapítását, hogy a másodfokú fegyelmi határozat és a fegyelmi eljárás eredményeként alkalmazott jogkövetkezmeny sérti a Ve.-ben foglaltakat. Érvelése szerint az NVB rendelkezett hatáskörrel az általa kifogásolt eljárás és határozat vonatkozásában, mivel a választáshoz kapcsolódó ügyről van szó. Kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtóban való nyilatkozási joga az Alaptörvényből – a passzív választójogból – fakad; képviselőként ezekkel a jogokkal élve folytatott kampánytevékenységet. Az országgyűlési képviselő-jelölti státusza a fogva tartotti jogviszonyához képest olyan speciális jogviszony, amely esetében a Ve. rendelkezéseit kellett volna alkalmazni, ezért az NVB jogsértően járt el akkor, amikor kérelmének érdemi elbírálását hatáskör hiányára hivatkozva utasította el. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem tartotta alaposnak, és egyetértett az NVB határozatában foglaltakkal. Indokolásában kiemelte, hogy a jogerős fegyelmi határozat olyan törvények és egyéb jogszabályok (Bvtv., IMr.) alapján került meghozatalra, amelyek alkalmazhatóságának vizsgálatára a jogalkotó nem teremtett semmiféle lehetőséget a Ve.-ben.

Ezt követően az indítványozó – a Kúriának az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozatát helybenhagyó végzése ellen – alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz. Indítványozó szerint a Kúria támadott végzése sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, illetve az indokolási kötelezettséget, mert a beadványt a Kúria érdemben nem bírálta el, érdemi indokolást nem adott. Álláspont-

ja szerint az Alaptörvényből fakadóan joga van a választói akarat befolyásolásának céljából kampánytevékenységet folytatni, és ennek keretében a sajtónak nyilatkozni. Az NVB és a Kúria nem ismerte fel, hogy a konkrét esetben nem előzetesen letartóztatotti státuszban, hanem országgyűlési képviselő-jelöltként szerepelt, amely egy még speciálisabb jogviszony, így a *lex specialis derogat legi generali* elvnek megfelelően a Ve. szabályai lennének alkalmazandóak. Az előzetesen letartóztatott országgyűlési képviselőjelölt kampánytevékenységét sem a Ve., sem a Bvtv. nem korlátozza, így törvényi szabályozás hiányában – a konkrét esetben – a kampányeszköz használatát előzetes engedélyezési eljárás-hoz kötni nem lehetett volna. Álláspontja szerint sérti a képviselőjelöltek közti esélyegyenlőséget, hogy az előzetes letartóztatásban lévő jelöltnek előzetesen engedélyt kell kérnie ahhoz, hogy nyilatkozzon a sajtónak.

Az ügy előadó bírója *Szívós Mária* volt.

Az AB elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását, a befogadás formai és tartalmi feltételeinek meglétét vizsgálta meg. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőn belül benyújtotta, megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a sérelmek lényegét és a sérelmezett bírói döntést, és kifejezetten kérte a döntés megsemmisítését.

Az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy (vagy szervezet) alkotmányjogi panasszal fordulhat az AB-hoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó alapvetően azt találta alaptörvény-ellenesnek és a Ve. alapelveibe ütközőnek, hogy a sajtónyilatkozata miatt fegyelmi büntetésben részesült. A Bvtv. csak a legsúlyosabb fenyegetés, a magánelzárás ellen teszi lehetővé a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtását, a többi fenyegetés esetében panasz formájában áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség. Az AB álláspontja szerint jelen ügyben az indítványozó nem a sajtónyilatkozat miatt, hanem a sajtónak való nyilatkozás engedélyezésére irányuló kérelem elmulasztása miatt részesült fegyelmi büntetésben; ezt pedig sem az NVB, sem a Kúria nem jogosult felülvizsgálni. Az AB mindezek alapján azt állapította meg, hogy a Kúria döntése nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem pedig a bírósági eljárást befejező döntésnek, ezért az indítványt visszautasította.

Bárány V. Fanny

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés – hátrányos
megkülönböztetés tilalma*

Az AB több jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására vonatkozó indítvány tárgyában függesztette fel az eljárását, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig. A testület arra hivatkozott, hogy az alkotmányjogi kérdés érdemi elbírálása olyan előzetes döntéstől függ, amelyben a Bíróság eljárása már folyamatban van. A felfüggesztést egyebek mellett a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más fontos ok indokolhatja. A testület három határozatban függesztette fel eljárását: az egyik ügyben az indítvány a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvénynek a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságával összefüggő rendelkezései megsemmisítésére irányult. Az indítványozók szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába és a jogállamiság elvébe ütközik az a szabályozás, melynek értelmében a külföldről támogatott szervezeteknek ezt a tényfel kell tüntetniük nyilvántartásukban. A másik két ügy indítványozói hasonló alkotmányjogi érvek mentén, de a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egészének vagy azon rendelkezésének visszaható hatályú megsemmisítését kérték az AB-tól, amely szerint külföldi felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenységet akkor folytathat, ha a székhelye szerinti országban működik és ott teljesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül. Mindhárom döntés ugyanazon indokokon alapult, egyúttal a párhuzamos indokolást és különvéleményt jegyző bírák személye és véleménye azonos volt, ezért a három végzés összefoglalását egyben végezzük el.

Az ügyek előadó bírása *Sulyok Tamás* volt.

Bár az indítványok egyebek mellett a jogállamiság követelményére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is hivatkoztak, az AB mindhárom ügyben – az Abtv. 60. §-a szerinti különös okra hivatkozással – az eljárás felfüggesztése mellett döntött. A vonatkozó szakasz lehetővé teszi, hogy az AB felfüggeszesse az eljárását; egyebek mellett az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig. Ugyanakkor erre csak kivételes esetben kerülhet sor, valamint akkor, ha az ügy érdemi elbírálása

olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben az eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más különösen fontos ok indokolja. Az AB megítélése szerint az európai uniós jog lehetőség szerinti érvényesülése különösen fontos, felfüggesztést indokoló oknak minősül.

Czine Ágnes egyetértett ugyan a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor amellet érvelt, hogy – figyelemmel az AB 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában foglaltakra – ha az Alaptörvény valamely alapjog lényegi tartalmát ugyanúgy fogalmazza meg, mint valamely nemzetközi szerződés, akkor az AB által biztosított alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelemé. Ezentúl hivatkozott az Európai Unió belüli lojális együttműködés elvére: ennek értelmében a nemzeti jogi normákat lehetőség szerint az uniós jogi normák szövege alapján, valamint azok céljának megfelelően szükséges értelmezni. Az AB és a Bíróság gyakorlatában kifejezésre juttatott alapvető jogok védelmével összefüggésben az alkotmánybíró fontosnak tartotta az egységes értelmezési szempontok érvényesülését.

Hörchneré Marosi Ildikó párhuzamos indokolásában – melyhez *Schanda Balázs* is csatlakozott – amellet érvelt, hogy a Bíróság és az AB együttműködését nem pusztán a bíróságok közötti dialógus elve alapozza meg, hanem az a tény is, hogy Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése folytán az Európai Unió másodlagos joga és a nemzeti jog összekapcsolódik. Az AB és a Bíróság referenciapontját illető esetleges eltérés oka az Alaptörvény alkotmányos identitása és Európai Unióról szóló Szerződés nemzeti identitása közötti különbségben érhető tetten. Az alkotmánybíró ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ez a különbség nem lehet ok arra, hogy az AB figyelmen kívül hagyja a Bíróságnak a tagállam alkotmányos identitását is érintő gyakorlatát. Kifejtette továbbá, hogy a felfüggesztés a két bíróság közötti párbeszéd fontos eszköze, egyúttal pedig egy törvény uniós jogba ütközéséből önmagában nem következik annak alaptörvény-ellenessége.

Jubász Imre különvéleményében annak a nézetnek adott hangot, miszerint a végzések felfüggesztésének nincs törvényi alapja. Az Abtv.-ben foglaltak ugyanis konjunktív feltételek, ráadásul ezek közül csak az áll fenn, hogy az Európai Unió valamely intézménye előtt eljárás van folyamatban, amely érinti az indítvány tárgyát. A végzések ugyanakkor nem foglalnak állást abban a kérdésben, hogy létezik-e előkérdés, és amennyiben igen, úgy mi az a kérdés, amelyre a Bíróság választ várja. Az egyedüli nyomós ok tehát az egyéb különösen fontos indok, amellyel összefüggésben elégtelen az európai jog le-

hetőség szerinti érvényesülése. Kiemelte azt is, hogy a két bíróság eltérő mérce alapján, eltérő alapokon hozza meg döntéseit, az Alaptörvény védelme szempontjából pedig veszélyes, ha távoli és közvetett összefüggésekre alapozza a felfüggesztést a testület.

Stumpf István szintén különvéleményben hívta fel a figyelmet a többségi döntéssel kapcsolatos aggályaira. Az alkotmánybíró szerint a felfüggesztés azt jelenti, hogy az AB nem tesz eleget a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatainak. Juhász Imréhez hasonlóan ő is hivatkozott arra, hogy az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei sem teljesültek, figyelemmel arra, hogy az előzetes kérdés eldöntése szükségességének és az európai uniós intézményi eljárás tényének egyidejűleg kell fennállnia. A konkrét ügyben azonban egyik feltétel sem teljesült. Az uniós szerződésekből eredő köteleességek teljesítése, illetve az erre irányuló vizsgálat nem előkérdése az alkotmányjogi panasz eljárásnak. Amennyiben ugyanis a Bíróság megállapítja a törvények uniós jogba ütközését, a törvényeket nem semmisítheti meg; azok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az AB-nak ekkor is el kell végeznie. Kiemelte továbbá, hogy a felfüggesztésre csak abban az esetben lenne lehetőség, ha az AB többsége olyan következtetésre jutna, hogy nem áll fenn alaptörvényellenesség – de ehhez arra lenne szükség, hogy a testületen belül érdemi álláspont alakuljon ki.

VÉLEMÉNY

A különvéleményeket jegyző bírák rámutattak arra, hogy a felfüggesztésnek sem a formai, sem a tartalmi követelményei nem teljesültek. Nehéz elvonatkoztatni attól a sejtéstől, hogy a többségi döntést kizárólag a politikailag szenzitív kérdések elodázása motiválta. Az indítványok alapján a kifogásolt törvények a korábbiakhoz képest szigorúbb feltételekhez kötik bizonyos civil szervezetek működését, valamint azon külföldi oklevelet nyújtó felsőoktatási intézményekét, amelyek adott esetben már jó ideje nyújtanak magas minőségű képzést hazánkban. Bár a politikai véleménynyilvánítás nem lehet egy magát függetlennek tekintő, feladatát illetően alkotmányvédelmi feladatokat ellátó testület eszköze, a felfüggesztéssel – azaz egy nyilvánvalóan politikai célú intézkedés alkotmányosságával összefüggő érdemi döntés elhalasztásával – az AB ezzel az eszközzel élt. A szerzett jogokba történő önkényes és diszkriminatív beavatkozást megvalósító jogalkotási gyakorlat komoly alkotmányossági aggályokat vet fel, amely aggályok esetében az AB-nak el kellene látnia alapjogvédelmi, alkotmányvédelmi feladatát. Amennyiben ezt nem teszi meg, akkor végérvényesen elismeri,

hogy olyan testületről van szó, amely politikai célokat támaszt a jogállamiság és az alkotmányosság védelme helyett. A Fundamentum folyóirat jelen számának Fórum rovatában több álláspont olvasható a jogállami gondolkodás csapdájáról. A magam részéről a jogállam végét nem csak abban látom, hogy elfogadjuk a „látszat-jogállamiságot”, és a terminológia használatával végső soron legitimáljuk azt, hanem abban is, hogy ha a politikailag szenzitív kérdéseket az arra hivatott szervek képtelenek szakmai alapon, illetve a szubsztantív értelemben vett jogállami érvrendszer alapján vizsgálni. Álláspontom szerint az AB – súlyosan alkotmányértő törvény módosítások érdemi vizsgálatának mellőzésével – elfogadta a „látszat-jogállamiságot”, és ezáltal elismerte: Magyarországon nincsenek garanciái az alkotmányosságnak. A testület ráadásul ezzel azt is üzeni: ha a politikai cél úgy kívánja, képes alkalmazkodni a helyzethez. Aggasztó üzenet ez mindenkinek, aki eddig – mint kiderült, alaptalanul – bízott a jogállami visszarendeződésben.

Mészáros Gábor

6/2018. (VI.27.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánszféra
védelméhez való jog
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció
tilalma
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – bírósági
eljáráshoz való jog*

Az indítványozó külföldi állampolgár, akit Magyarországon menekültként ismertek el arra figyelemmel, hogy transzszexualitása miatt hazájában üldöztetésnek volt kitéve. Alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az AB-tól. Az ügy előzménye az volt, hogy az indítványozó kérelmet nyújtott be neme megváltoztatása iránt a Bevándorlási és Állampolgári Hivatalhoz (BÁH), amelyben előadta, hogy a hazájában kiállított irat szerint nő, azonban ez nem tükrözi valós nemi identitását. A BÁH tájékoztatta a kérelmezőt a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságáról, valamint arról, hogy – a kialakított gyakorlat alapján – az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) az ügyfél által csatolt egészségügyi dokumentáció alapján javasolhatja a nem megváltoztatásának anyakönyvbe történő bejegyzését. A döntést egyetlen jogszabály sem telepíti valamely hatóságra, így alakszerű határozat sem születik a nem megváltoztatásáról; döntésnek a „neme” adat születési anya-

könyvi bejegyzésben történő átvezetése tekinthető. Ezt követően a BÁH jogerős végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet, arra való hivatkozással, hogy a nem megváltoztatására irányuló kérelem elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és az „adatváltást” egészségügyi szakvélemény alapján az illetékes anyakönyvvezető vezeti át a születési anyakönyvön. Az indítványozónak azonban nincs magyarországi születési anyakönyvi bejegyzése, ezért az ügy anyakönyvvezetőhöz való áttételére sincs lehetőség. A BÁH végzésével szemben az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított. Végzésében megállapította, hogy a magyar állampolgárok esetében lehetséges a nemváltoztatási jog elismerése, amely eljárás rendjét a kérelmezett és az EMMI között kialakult gyakorlat határozza meg; e szerint a nem jogi elismerési egészségügyi szakmai kérdés, ehhez pedig orvosi szakvélemények beszerzése szükséges. A nem jogi elismerése az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított szakvélemény alapján történik, a személyadatok átvezetése pedig az anyakönyvi eljárás-hoz kapcsolódik, amelyet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V.19.) KIM rendelet rögzít. A bíróság szerint jelenleg nincs olyan jogszabály, amely a nemváltoztatási kérelem tekintetében meghatározná az érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóságot, azonban kiemeli az EMMI szerepét az eljárásban. A bíróság rögzítette továbbá, hogy a kérelmező nem magyar állampolgár, hanem Magyarországon menekültstátusszal rendelkező külföldi állampolgár, akinek Magyarországon nincs születési anyakönyvi bejegyzése, így esetében a magyar állampolgárok vonatkozásában alkalmazott gyakorlat nem alkalmazható. A bíróság szerint sem az eljáró hatóságnak, sem az eljáró bíróságnak nem feladata a jogalkotás, illetőleg a joghézagok, a hiányzó speciális szabályozás pótlása a meglévő jogszabályok értelmezése útján.

Az indítványozó ezt követően fordult az AB-hoz. Álláspontja szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogát, amely – alapvető jogként – mindenkit megillet állampolgárságtól, illetve idegenrendészeti státustól függetlenül; sérti továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, mert a bíróság – a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül – nem vette figyelembe, hogy alapjog korlátozása kizárólag a szükséges és arányos mértékben lehetséges. Az alapjog-korlátozás szükségessége akkor áll meg, ha másik alapvető jog, alkotmányos intézmény vagy érdek érvényesülése elkerülhetetlenné te-

szi az alapvető jog korlátozását. Álláspontja szerint a születési anyakönyvi bejegyzésének kijavítása nem elengedhetetlenül szükséges kérelmének teljesítéséhez. Nincs egyetlen olyan hatályos jogszabályi rendelkezés sem, amely a nem jogi megváltoztatásáról hozott döntést azonosítaná a születési anyakönyvi bejegyzés kijavításával. Az indítványozó nevét és nemét közhitelesen tartalmazza a személyadat- és lakcímnnyilvántartás. Nincs tehát akadálya annak, hogy a névváltoztatásról hozott döntés alapján nevét és nemét a nyilvántartásban átvezessék. A végzés sérti továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalmat, mert az alapjog korlátozása arra hivatkozással történt, hogy az indítványozó nem magyar állampolgár, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, mert az eljáró bíróság indokolás nélkül rögzítette, hogy a kérelmező nem bizonyította kétséget kizáróan a hatósági határozat jogszabály-sértő voltát.

Az ügy előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

Az AB mindenekelőtt utalt arra, hogy a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, ugyanakkor abban az esetben, ha egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyek az Alaptörvénynek megfelelő. Amíg a bíróságok a jogszabály engedte értelmezési mozgástér határait nem léphetik át, addig az AB az alkalmazott norma alkotmányossági problémáit is orvosolhatja. Más a helyzet azonban, ha a jogrendszerben nem áll rendelkezésre olyan jogszabály, amelyet a bíró értelmezhetne. Ennek híján nem lehet érvényre juttatni az Alaptörvényt; a bíró nem szakadhat el a jogszabályi keretektől. Az AB megítélése szerint jelen ügyben is a szabályozási hiány esete áll fenn: a bíróság jogértelmezése szerint nincs irányadó jogszabály, amelyet a konkrét esetben alkalmazhatt volna. Ezek alapján az AB megállapította, hogy miközben az indítványozó a jogszabály engedte értelmezési mozgástér alapjogokat leginkább érvényre juttató értelmezésének elvetését panaszolja, addig mind a közigazgatási hatóság, mind a bíróság a jogi szabályozás hiányosságait hangsúlyozzák.

Az AB megállapította, hogy bár a hatályos szabályozás a nem jogi elismerését speciális névváltoztatási eljárás-ként kezeli, annak tárgya az intimszféra lényeges tartalmát, illetve az emberi méltóság belső magját érinti. Az ügyben eljáró bíró ugyanakkor nem jutott alaptörvény-ellenes következtetésre akkor, amikor a jogi szabályozás hiányosságai miatt a közigazgatási hatóság hatáskör hiányát megállapító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet elutasította, mivel az irányadó jogszabályok értelmezése útján nem le-

hetett az alapügyet elbírálni – ezért az AB az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az AB – objektív alkotmányvédelmi funkciójából eredően – az alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg. Ha az AB hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatainak teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját nevéhez, illetve annak viseléséhez. A saját névhez való jog az önazonosság alapvető eleme; olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és korlátozhatatlan. A névválasztás joga az egyén identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség nyilvánításának egyik módja. A névválasztás szabályozása tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, korlátokat állíthat fel, aminek alapja az, hogy a névválasztás „tradíció-kötött”.

A transznmű személyek jogait és a nem jogi elismerését megvalósító névváltoztatás kérdését korábbi határozataiban is érintette már az AB. Külön rámutatott arra, hogy a transzszexuálisok esetében alapvető jognak minősül a névváltoztatáshoz való jog. Utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) korai gyakorlatára, amely szerint „*a névváltoztatáshoz való jog a transzszexuálisok esetében elvezethet odáig, hogy követelhessék az anyakönyvbe feltüntetett nevük megváltoztatását, s őket át is kell anyakönyvezni, és pedig nemcsak a nemük, de a nevük változása miatt is*”. Az EJEB esetjoga a nem jogi elismerésének kérdését a magánélet tiszteletben tartásához való jog részeként védi, a részes államoknak pedig kötelességük erre vonatkozóan megfelelő eljárást biztosítani. A nem jogi elismerésének komplex – alapjogi és egészségügyi – vetületeivel kapcsolatban az EJEB legújabb döntésében arra a következtetésre jutott, hogy egyes orvosi vizsgálatok előírása nem jelent aránytalan terhet a kérelmezők részére, azonban a sterilitás nagy valószínűségével járó komolyabb beavatkozások előzetes elvárása igen. Az AB utalt az Európai Unió Bíróságának (EUB) 1996-os döntésére, amely alapján az EUB a nem szerinti hátrányos megkülönböztetés egyik esetének tekinti a nemváltáson átesett személyek közti megkülönböztetést. Az AB döntésének meghozatalakor tekintetbe vette azt is, hogy az Európai Unió több tagállamában külön törvény foglalkozik a nem jogi elismerésének kérdésével.

Fentiek alapján az AB megállapította, hogy a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint, amelynek alapja az „EMBER” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetetlensége – ennek speciális esete a nemváltóztatással összefüggő névváltoztatás. A nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. Mindenki jogosult, egyúttal köteles is arra, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása.

A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény értelmében a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Az AB megállapította, hogy az általános névváltoztatási eljárás, illetve a nem változtatással együtt járó névváltoztatási eljárás lehetősége kizárólag magyar állampolgárok számára adott, így a jogalkotó különbséget tett a magyar állampolgárok és a nem magyar állampolgárok között a névváltoztatási eljárás igénybevehetősége tekintetében. Az AB megítélése szerint e különbségtétel szabályozási hiányságként értékelhető.

Az AB – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását. Tekintettel arra, hogy a nem magyar állampolgároknak nincs Magyarországon születési anyakönyvük, a jogalkotónak más megoldást kell találnia annak érdekében, hogy ezt az alaptörvény-ellenes helyzetet feloldja. Az AB ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget.

Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indoklásában rögzítette, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító döntéssel egyetért, de az AB az indítványhoz kötöttség okán nem foglalhatott volna állást a magyar állampolgár transzszexuális személyekre vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról. Szükségesnek tartotta volna azonban felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a magyar állampolgárok nemének megváltoztatásával összefüggő névváltoztatás jelenlegi kormányrendeleti szinten történő szabályozása felülvizsgálatra szorul. Azt is hangsúlyozta, hogy a

jogbiztonság követelménye az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog szabályai világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, jogilag szabályozott eljárási keretek között, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok mentén fejtik ki tevékenységüket. Az alkotmánybíró hivatkozott az Alapvető Jogok Biztosának jelentésére is, amely szerint a nem jogi elismerésére vonatkozó hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű az EMMI eljárásban betöltött szerepe, kérdéses a Budapest Főváros Kormányhivatal honlapján elhelyezett „Tájékoztató” jogi jellege, és problematikus az is, hogy „elutasító döntés” esetén – alakszerű döntés hiányában – a jogorvoslat-hoz való alapjog nem érvényesíthető. Fentiek alapján az alkotmánybíró szerint a jogalkotónak meg kellene fontolnia az egész kérdéskör – magyar állampolgárokra is tekintettel lévő – megfelelő jogforrási szinten történő újraszabályozását.

Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indoklásában a panasz visszautasítása mellett érvelt. Kiemelte, hogy az indítványozó annak érdekében, hogy érintettsége megállapítható legyen – a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtása érdekében – azt kérte a BAH-tól, hogy hozzon alakszerű elutasító határozatot; ahelyett, hogy a kialakult gyakorlat szerint egészségügyi dokumentációt szerzett volna be. Az indítványozó ezzel megsértette az ügyfél jóhiszemű eljárását kötelezően előíró rendelkezéseket. A fenti előzményeket követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, de az AB előtt sem adott számot arról, hogy az EMMI által kiállítandó dokumentáció beszerzését miért nem kezdeményezte. A különvélemény szerint mindezek alapján az indítványozó érintettségét önmagában nem alapozhatja meg egy általa kreált bírósági eljárásban peres félként való részvétele.

Bárány V. Fanny

VÉLEMÉNY

Az AB többségi határozata egyebek mellett hivatkozott arra, hogy a névváltoztatási eljárás igénybevétele, ezáltal a névviselés joga a nem magyar állampolgárokkal összefüggésben nem érvényesül. A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség alapja a testület megítélése szerint az, hogy a jogalkotó nem szabályozta a letelepedett nem magyar állampolgárokra irányadó névváltoz-

tási eljárást. Az AB szerint az objektív alkotmányvédelmi funkciójából adódóan az alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg. A döntés sarkalatos eleme ezzel összefüggésben az alkotmányjogi panasz elutasítása volt. Bár a testület hivatkozott arra, hogy a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, ám abban az esetben, ha egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyek az Alaptörvénynek megfelelő. Ebből a döntés nem azt a következtetést vonta le, hogy a bírói jogértelmezés nem felelt meg az Alaptörvény-konform értelmezésnek – egyúttal tehető az alkotmányjogi panaszszal támadott bírósági határozat alaptörvény-ellenes –, hanem a jogalkotót kötelezte a mulasztás hiányosságainak kezelésére. Az AB korábbi gyakorlata szerint – mindenekelőtt az 58/2001. (XII. 7.) AB határozata alapján – a névjog, valamint ezzel összefüggésben a névviseléshez való jog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog (volt), amelynek állam általi korlátozása csak abban az esetben lehetséges, ha a korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság követelményének. A saját névhez való jog egyúttal az önazonosság-hoz való jog alapvető eleme. Az emberi méltóság ugyanakkor állampolgárságtól függetlenül megillet minden embert; pusztán azáltal, hogy embernek született. Az AB döntésével mintha arra utalna: az emberi méltóságnak két felfogása létezik, és ezek közül a magyar állampolgárokat érintő erősebb. A testület egyebekben megállapította ugyanaz alaptörvény-ellenességet, de annak kezelésére elsődlegesen nem az alkotmányjogi panasz-eljárás keretében lehetséges jogkövetkezményeket alkalmazta. A bírói döntés – a szabályozás hiányosságától függetlenül – nem vette figyelembe az emberi méltóság megkülönböztetésmentes érvényesülésének követelményét. A döntés ebből következően alaptörvény-ellenes értelmezésen alapult; az AB-nak a hivatalból megállapított mulasztásos alaptörvény-ellenesség mellett a konkrét ügyben hozott határozatot is meg kellett volna semmisítenie, annak tartalmi alaptörvény-ellenessége miatt.

Mészáros Gábor

8/2018. (VII. 5.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánszféra védelméhez való jog

Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés – az egyházak különválasztásának elve
Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

Az indítványozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az AB-hoz, amelyben a Kúria felülvizsgálati eljárás-

rásban hozott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az alapügy tényállása szerint a Szeged-Csanádi Egyházmegye alkalmazásában álló egyházi személy 2014. január 2-án kelt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalon keresztül az illetékes rendőrkapitánysághoz eljuttatott bejelentésében azt panaszolta, hogy a megyéspüspök és a püspöki helynök (az alkotmányjogi panasz benyújtói) 2013 júliusában megfenyegették: ha nem hagyja abba a véleménye szerint a Szeged-Csanádi Püspökségen megtörtént bűncselekményekkel kapcsolatos sorozatos feljelentéseit, akkor el fogják távolítani állásából. Ezt követően nem sokkal valóban felmentették egyházi szolgálata alól. A rendőrkapitányság – a bejelentő meghallgatását követően – a feljelentést 2014. február 14-én elutasította, ám az illetékes járási ügyészség 2014. március 10-én kelt határozatával a nyomozás folytatását rendelte el.

Két héttel később, 2014. március 22-i számában a Népszabadság az ügy kapcsán részletes cikket közölt „Kényszerítés miatt nyomoznak [...] püspök ellen” címmel. A cikk beszámolt a járási ügyészség nyomozást elrendelő döntéséről, és ismertette az ügyészségi határozatot; rögzítve, hogy a rendelkezésre álló információk szerint az érintettekkel még nem közölték gyanúsítást. A cikk a „*Politizáló pap*” alcímet viselő keretes írással folytatódott, amely szerint az érintett püspök nemcsak mint egyházi vezető, hanem mint politizáló pap és futballmenedzser is ismertté vált. Az írás kiemelte, hogy a püspök a 2010. évi választási kampányban személyesen kampányolt egy országosan ismert politikus mellett, majd néhány hónap múlva az egyházmegye a politikus felügyelete alá tartozó Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől 2,4 milliárd forint támogatást kapott.

Az érintettek a becsület védelméhez és az emberi méltósághoz fűződő joguk megsértése miatt bírósági eljárást kezdeményeztek, mert állításuk szerint a lap valótlanul állította, hogy hajszát folytattak a feljelentők ellen, illetve azt, hogy kényszerítés vagy más bűncselekmény miatt nyomozás indult volna velük szemben. Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét teljes egészében elutasította, a másodfokú bíróság azonban megváltoztatta a korábbi ítéletet, és a fellebbezést alaposnak találva megállapította, hogy az alperes valótlan állításokkal, illetve a valóság hamis színben való feltüntetésével megsértette a felperesek jóhírnevét. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria – az eset összes körülményeit értékelve – hatályon kívül helyezte az alperest elmarasztaló jogerős ítéletet, a keresetet teljes egészében elutasító elsőfokú ítéletet pedig helyben hagyta. Teljes mértékben osztotta továbbá a Kúria az elsőfokú bíróság vé-

leményét a „*Politizáló pap*” alcímű keretes írás tekintetében is: a püspököknek mint közéleti szereplőnek fokozottan tűrnie kell a személyével, tevékenységével kapcsolatos kritikai megnyilvánulásokat.

Az indítványozók mindenekelőtt arra alapították az alkotmányjogi panaszukat, hogy a felülvizsgálati eljárásban született bírói döntés az alperest megillető szólás- és sajtószabadság, valamint a felperesek személyiségi jogainak védelme közötti összefüggéseket tévesen tárta föl és bírálta el.

Az ügy előadó bírója *Schanda Balázs* volt.

Az indítványozók egyik fő érve szerint a Kúria ítélete azért sértette a személyiségi jogokat védő alaptörvényi rendelkezéseket, mert alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tőrésre kötelező mércéjét: álláspontjuk szerint sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak nem minősülnek, illetve egyházi tisztségükből önmagában nem következik, hogy rájuk vagy vitatott intézkedéseikre a szólásszabadság speciális, közügyek vitájára vonatkozó tesztjét kellene alkalmazni. Ezt az érvelést a testület egyértelműen elutasította; kimondva, hogy a Kúria az irányadó alkotmányossági követelmények szerint járt el, amikor a közügyek vitájára vonatkozó mércék alkalmazását nem önmagában az indítványozók tiszttségével, státuszával indokolta, hanem a személyükhöz konkrétan kötődő és az ügyben releváns további tényezőkre hivatkozott.

A döntés részben megismételte a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban foglaltakat, ám újabb elemekkel is gazdagította a kritériumrendszert. A szólásszabadság és a személyiségvédelem összehangolásakor az elsődleges kérdés az, hogy a megszólaló az eset összes körülményére tekintettel társadalmi, közéleti kérdésben – „közügyben” – fejtette-e ki mondanivalóját. Ennek eldöntése nem alapozható kizárólag a megnyilatkozással érintett személy státuszára. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok ugyanis egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlóit vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely közlést e szempontok szerint kell megítélni. A jogi mérlegelésnek természetesen figyelemmel kell lennie az államtól különváltan működő vallási közösségek és vezetőik sajátos helyzetére, feladataira. Amikor azonban egyes egyházi tisztséget viselők – saját egyéni döntésük alapján – kilépnek a vallási közösségük életének szűkebb szférájából, és aktív résztvevőként vállalnak közéleti vitákban, illetve politikai történésekben, akkor személyiségi jogaik védelme a szólás- és sajtószabadság-

gal szemben fokozottabban szorul háttérbe ahhoz képest, mint amennyire az indokolt lenne önmagában az egyházi tisztségükkel összefüggésben.

Az indítványozók másik érve szerint a Kúria alap-törvény-ellenesen találta megengedhetőnek, hogy a sajtócikk valótlanul említette őket úgy, mint büntetőeljárás alanyait. Álláspontjuk szerint a cikk címe alapján úgy lehetett érteni, mintha egyikükkel szembeni nyomozás folyt volna – noha a büntetőeljárás valójában ismeretlen tettes ellen folyt, velük gyanúsítást nem közöltek. Az indítványozók érvelését ebben a körben megalapozottnak találta a testület.

Az AB hangsúlyozta, hogy a Kúriának az a jogértelmezése, amely szerint egy sajtócikkben közölt információkat a maguk összességében, összefüggéseikkel együtt kell értékelni, illetve a lényegtelen tévedések, pontatlanságok nem alapozhatnak meg jog sértést, összhangban áll az Alaptörvényből fakadó követelményekkel és az AB gyakorlatával [minde- nekelőtt a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban, a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatban és a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban foglaltakkal]. Az AB álláspontja szerint ugyanakkor a szóban forgó szempontokat eltérően kell érvényesíteni egy sajtóanyag címének megítélésekor. A cím nem csupán egy a cikk mondatai vagy fordulatai között, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és a dokumentum tartalmának megragadásában központi szerepet játszó kiemelés, amelynek így adott esetben a személyiségi jogok sérelmét illetően is fokozott hatása lehet. Ez a kiemelő, hangsúlyozó szerep önálló jelentőséget ad az írás címének, így értékelését is önállóan kell végezni a személyiségvédelem körében. Mindezek alapján a bírói döntésben foglalt jogértelmezésnek az a része, amely szerint a cikk címében foglalt pontatlanságot, valótlanságot a cikk egészének fényében kell megítélni, nem érvényesíti kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat. Az AB a támadott bírói döntést ezért megsemmisítette.

A határozathoz két alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, amelyhez két további testületi tag csatlakozott. *Horváth Attila* – és a véleményéhez csatlakozó *Varga Zs. András* – álláspontja szerint a Kúria ítélete nemcsak az érintett cikk címében szereplő valótlan állítás értékelésekor nem érvényesítette kellőképpen a magánszféra védelméhez való jogot, hanem az indítványozók közszereplőként történő értékelése, illetve a vizsgált véleménynyilvánítások közügyek körébe tartozása tekintetében is alaptörvény-ellenes. Indokolása szerint az állam és egyház elválasztásának elvéből egyenesen következik, hogy egy egyházmegyei belső vita, illetve egy munkajogi jogvita még akkor sem minősíthető automatikusan köz-

életi vitának, ha ezek egyik szereplője egyházi vezető, vagy ha a viták adott esetben közérdeklődésre tartanak számot.

Szívós Mária párhuzamos indokolásában – amelyhez *Pokol Béla* és *Varga Zs. András* is csatlakozott – alapvetően vitatta a többségi döntés megállapításait: álláspontja szerint a szólásszabadság és a személyiségvédelem kollíziójának kérdésében az AB saját zsinórmértékét felretolva sorolta az alapul fekvő esetet a közügyek vitájának körébe. A testületnek deklarálnia kellett volna, hogy a címadás túlmegy azon az észszerű határon, amelyen belül – a figyelemfelhívás körében – a sajtószabadság érvényesülését részesíthetné előnyben az emberi méltósággal és a jó hírnévhez való alapjogokkal szemben. Ezzel éppen ellenkezőleg járt el: az elfogadott határozat végén szereplő, az ítélező bíróság feladatával összefüggő megjegyzéssel az AB szinte bátorítást ad arra vonatkozóan, hogy a megismételt eljárásban a bíróság arra a következtetésre jusson, hogy egy bűncselekmény elkövetésével összefüggő valótlan közlés nem sérti az emberi méltóságot és a jó hírnévhez való alapjogot.

Török Tamás

9/2018. (VII.9.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény E) cikk (2), (4) bekezdés – nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, alkotmányos önazonosság

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

A határozat absztrakt alkotmányértelmezés tárgyában született. Magyarország Kormánya nevében, kormányhatározatban foglalt felhatalmazás alapján az igazságügyi miniszter az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás (a továbbiakban: ESZB Megállapodás) kapcsán, az Alaptörvényben nevesített intézmények hatásköreit korlátozó vagy azokat elvonó nemzetközi szerződések kihirdethetőségéről kérte a testület állásfoglalását.

A nemzeti szabadalmak európai sztenderdizálásának első lépését az 1973-ban létrejött Európai Szabadalmi Egyezmény (a továbbiakban: ESZE) jelentette, amely egységesítette a szabadalmazhatósági feltételekre vonatkozó anyagi jogi szabályokat, és lehetővé tette, hogy egyetlen központi szervezet, az Európai Szabadalmi Hivatal döntsön a szabadalom engedélyezéséről. Az egyezmény technikai és tartalmi szempontból is átfogó reformjára 2000-ben került sor. Az Európai Unió egésze számára egységes szabadalom kialakításának fokozott igényét a Tanács

megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló 2011/167/EU határozata juttatta kifejezésre, majd az 1257/2012/EU és 1260/2012/EU rendeletek teremtették meg a kereteit: céljuk a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok területén egységes hatályú európai szabadalom létrehozása, illetve a szabadalmakkal kapcsolatos nyelvi kérdések rendezése. Ezek a dokumentumok azonban nem tartalmaznak szabályokat a jogviták elbírálására, ezért – érvényesülésüket biztosítandó – a hatálybalépésük az ESZB Megállapodás hatálybalépéséhez kötődik. Az ESZB Megállapodás alapján létrejövő Egységes Szabadalmi Bíróság (a továbbiakban: ESZB) olyan szupranacionális bírói fórum, amely az egységes hatályú európai szabadalmak bitorlásával és érvényességével kapcsolatos jogvitákban járhat el. Az ESZB Elsőfokú Bíróságból, illetve Fellebbviteli Bíróságból áll; döntései bármelyik részes államban végrehajthatók. Az ESZB Megállapodást – amelynek hatálybalépéséhez legalább 13 aláíró állam csatlakozási okirátának letébe helyezése szükséges – az Európai Unió 25 tagállama írta alá, köztük Magyarország is.

Az indítvány annak megállapítására irányult, hogy sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát – különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére – egy olyan nemzetközi szerződésnek az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján történő kihirdetése, amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéséi közé, illetve amely nem minősül uniós jogi aktusnak, de amelynek kizárólag az Európai Unió tagállamai lehetnek részei, és egy, az uniós jog keretében létrehozott megerősített együttműködés hatékony végrehajtásának feltétele. Ez a szerződés ráadásul egy olyan nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, amely egy adott ügycsoportban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik; eljárása során az uniós jog, a részes tagállamok által kötött egyéb nemzetközi megállapodások, valamint a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására is jogosult; döntéseivel szemben pedig kizárólag a felállítandó bíróság szervezetén belül biztosított a jogorvoslat. Az indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy amennyiben a fenti nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján nem hirdethető ki, abban az esetben mik a feltételei az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján történő, vagyis általános jogszabályi implementálásának; különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére. A magyar kormány álláspontja szerint az alkotmányjogi problémát az okozza, hogy az ESZB Megállapodás az Alaptörvénynek a bírói hatalomról szóló 25. cikkét érintheti, mivel kivenne egy jelentős ügycsoportot a

magyar bíróságok joghatósága alól, ez pedig felveti Magyarország alkotmányos önazonossága sérelmét is.

Az ügy előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

A testület szerint az indítvány tartalma alapján az első alkotmányjogi kérdés az, hogy az AB a megerősített együttműködést az uniós jog részének tekinti-e – így az E) cikk hatálya alá tartozik-e, és a bírósági szervezetet létrehozó megállapodás sértheti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát –, vagy pedig nemzetközi jog alapján kötött szerződésnek kezeli, vagyis a Q) cikk hatálya alatt áll. A második kérdés ebből következően az, hogy az aláírt nemzetközi szerződés ratifikációjához milyen érvényességi kellékek társulnak.

Az AB szerint absztrakt szinten megállapítható ugyan, hogy az Európai Unió tagállamaként megköendő nemzetközi szerződések mindegyike – így a megerősített együttműködés keretében köendő nemzetközi szerződés is – az integráció folyamatának megerősítésére irányul, de különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztán végrehajtását célzó együttműködési formák, valamint az ezen túlmutató államközi együttműködési formák között. Amennyiben olyan nemzetközi szerződés megerősítésére kerül sor, amely az uniós intézményi struktúrába nem tartozó intézmény felállítását célozza, de közhatalmat gyakorol, és ekként a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat, a nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot előterjesztő kormánynak van kiemelkedő szerepe. Azt kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör meghatározásra került-e már. Amennyiben igen, úgy az alapító szerződést végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke – az annak megfelelő szavazati arányú követelményeknek megfelelően –, egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke irányadó. Magyarország tehát köthet olyan nemzetközi szerződést, amelynek csak uniós tagállamok a részei, és amelynek keretében a létrehozott intézmény uniós jogot alkalmaz, mindez azonban akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható.

A bíróságok ítélkezési monopóliumával kapcsolatban a testület kifejtette, hogy az új bírói fórumot létrehozó nemzetközi megállapodások tipikus esetének az felel meg, amikor a létrehozott fórumok valamilyen speciális jogorvoslati funkciót látnak el. Ehhez képest az egyes ügycsoport(ok)ra létrehozott nemzetközi bíróság különlegessége az, hogy nem csupán

a perorvoslat, hanem az alapügy is speciális bírósághoz kerül át. Ez utóbbi esetben a magánfelek közti jogviták teljes vertikumban kikerülnek a hazai bíróságok joghatósága alól. Az AB álláspontja szerint a jogviták egy csoportját teljes egészében átvevő, speciális bírói fórumrendszer, nemzetközi különbíróságot létrehozó nemzetközi szerződés szükségképpen érinti az Alaptörvény hazai bíróságokról szóló fejezetét. Emellett a felállítandó ESZB nem csupán az uniós jogot alkalmazza az eljárása során, hanem a tagállamok által megerősített nemzetközi szerződéseket és a tagállamok nemzeti jogát is. Mindez azt is jelenti, hogy a nemzetközi szerződés megerősítésével Magyarország arra ad felhatalmazást, hogy egy ügynevezett közös bíróság – amely a tagállami igazságszolgáltatási rendszer részét képezi – meghatározott ügycsoportban a magyar jogot is alkalmazza.

Az AB álláspontja szerint ugyanakkor az Alaptörvény 25. cikke nem pusztán a bíróságok más alkotmányos szervektől való különbözőségét rögzíti – vagyis nem pusztán a belső szuverenitás fogalomrendszerében értelmezhető –, hanem a szuverenitás külső aspektusának vonatkozásában is. Ez utóbbi körben kiemelt jelentősége van a magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálásának, amit az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a hazai bírói fórumok látnak el általános jelleggel. A hazai bírósági struktúrát kiegészítő nemzetközi fórum működése viszont azzal jár, hogy az így létrejövő nemzetközi bíróság döntései kikerülnek a hazai jogorvoslati fórumrendszerből: az alkotmányossági vizsgálat alól is. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kivételt nem engedően fogalmaz, az AB arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely a magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja.

Az adott ügyben az AB a fenti érvek alapján megállapította, hogy az ESZB Megállapodás mint megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés a magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, így az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki.

Pokol Béla szerint a határozat végső megállapítása helyes ugyan, elvi alapja azonban hibás. Az ESZB Megállapodás nem egyszerűen a magyar bírósági rendszer hatálya alóli kivonás miatt alaptörvényellenes, hanem a szuverenitás átruházás Unión kívüli átruházása tilalmának megsértése miatt. Ennek leágazása lett volna annak elvi éllel kimondása is, hogy az ESZB Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, melyre az Alaptörvény Q) cikkében foglaltak vonatkoznak, ám ez szuverenitás-transzferre nem ad lehetőséget. Ezzel az elvi deklarációval az AB az Unión kívüli szuverenitás-átruházásra az abszolút alaptörvényi akadályt mondhatta volna ki.

Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdése alkalmas jogalapul szolgál Magyarország számára az egységes szabadalmi bírósághoz – mint a szerződő tagállamok közös bíróságához – való csatlakozása megerősítéséhez és kihirdetéséhez. A cikk alkalmazandósága szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintett nemzetközi szerződés a megerősített együttműködés keretében jött létre, és az egységes szabadalmi bíróság az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő intézmény. Relevanciája annak van, hogy az EUMSZ felhatalmazására létrejött uniós jogi aktusok a megállapodás létrehozására olyan másodlagos uniós jogforrások az abban résztvevő tagállamok tekintetében, amelyek rájuk nézve közvetlenül kötelező jogi erővel bírnak. A megállapodás létrehozásában a magyar kormány aktívan részt vett, a folyamat során pedig alkotmányos akadályt, önazonossági problémát nem jelzett, a szerződést aláírta. Az alkotmánybíró arra is rámutatott: az Alaptörvény 25. cikkből nem vezethető le az, hogy a magánjogi viták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóság nemzetközi szerződéssel ne lenne átadható. A nemzetközi gazdasági, illetve üzleti tárgyú magánjogi jogviták külföldi választottbíróság előtti elbírálásának lehetővé tétele – sőt, két- és többoldalú nemzetközi szerződésekkel való előmozdítása –, a joghatóságról való lemondás az ügyek érdemét illetően jogtörténeti tény. Utóbbiak között nemcsak a jellemzően diszpozitivitásra épülő magánjognak a felek akaratát előtérbe helyező érvek játszottak szerepet, hanem az államok gazdasági együttműködésének érdeke is.

Stumpf István sem értett egyet a többségi döntésben foglaltakkal; eljárásjogi és tartalmi okokból is megalapozatlannak és tévesnek tartotta a megállapításokat, valamint az azokhoz vezető logikai láncolatot. Szerinte önmagában sem érthető, hogy ha valóban korlátozná az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja azt, hogy Magyarország nemzetközi szerződéssel az említett jogviták elbírálását nemzetközi intézményre ruházza át, akkor ez a korlát miért

csak a megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés kapcsán irányadó. Az ilyen megállapodás is nemzetközi szerződés, sajátosága valójában az, hogy az integrációs célok figyelembevételével jön létre. Az alkotmányos önazonosság védelme kapcsán kifejtette: bár az AB korábbi gyakorlata alapján a közös hatáskörnyakorlás során meghozott döntések esetén vizsgálható, hogy a magyar alkotmányos értékek és alapvető jogok sérültek-e, és amennyiben igen, akkor bizonyos esetekben még akár az uniós joggal szemben is védelemre jogosultak. Jelen esetben azonban az ESZB Megállapodást mint nemzetközi szerződést a tagállamok írták alá, hozták létre – köztük Magyarország –, tehát fel sem merül, hogy az AB-nak vizsgálnia kellett volna, hogy a közös hatáskörnyakorlás sérti-e az emberi méltóságot vagy más alapvető jogot, valamint Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

Török Tamás

3244/2018. (VII.11.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XV. cikk – törvény előtti egyenlőség elve
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes
eljáráshoz való jog
Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés –
védelemhez való jog*

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság jogerős ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az AB-nál. Az indítvány alapjául szolgáló büntetőügy tényállása szerint a külföldi állampolgár indítványozó 1996 februárjában érkezett Magyarországra álnéven, rokona útlevelét használva. Az idegenrendészeti hatóság kiutasította, ám ő nem hagyta el az országot; egy külföldi származású magyar állampolgár ismerőse családi házában talált ideiglenes rejtékhelyre. A vendéglátó a jogi következményektől tartva néhány hét múlva felszólította a távozásra, és használati tárgyival együtt eltávolította a házából. Az indítványozó 1996 áprilisában egy esti időpontban visszatért az ingatlanba, ahol korábbi szállásadójának feleségét és gyermekét brutális kegyetlenséggel megölte, majd értékeit eltulajdonította. A Fővárosi Törvényszék az indítványozót emberölés büntette miatt életfogytig tartó fegyházbüntetésre és mellékbüntetésül tíz év kiutasításra ítélte Magyarország területéről. A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 2017. május 24-én jogerőssé vált ítéletében a kiutasítás mellékbüntetés

tés időtartamára vonatkozó rendelkezést mellőzte, egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

Az indítványozó 2017. szeptember 27-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be, mert szerinte a bíróság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát, amikor a nyomozati iratokat nem fordította le számára teljes egészében, így az anyanyelvének használatához való jogát korlátozta. Az elsőfokú bíróság az ítéletben rögzítette, hogy a tárgyalási szakban az általa megjelölt iratok – nem ügydöntő és nem érdemi határozatok – érdemi részét is lefordította, az iratismertetéskor pedig tolmács állt az indítványozó rendelkezésére, ám az ítélet indokolása szerint ő nem kívánt élni a lehetőséggel, hogy a tolmács az irat egyes részeit szóban ismertesse vele. Az indítványozó álláspontja szerint azonban az egész nyomozati iratanyagot le kellett volna fordítani az anyanyelvére, mert előzetesen nem tudta eldönteni, hogy annak mely részei relevánsak számára. Kifogását védője útján a másodfokú bíróságnál is előterjesztette, de az ítéltábla csak szóbeli indokolásában tért ki erre a kérdésre; arra hivatkozva, hogy Európa több országában még ennyit sem kellett volna lefordítani a terhelt számára. Az indítványozó álláspontja szerint az iratismertetés alkalmával nincs arra mód, hogy az ezer oldalnál is terjedelmesebb nyomozati iratot az anyanyelvén ismertessék vele.

Az ügy előadó bírója az öttagú tanácsot vezető *Czine Agnes* volt.

A testület a tisztességes eljárás körébe tartozó fegyveregyenlőség elvét, valamint a védelemhez való joggal kapcsolatos alkotmányos elveket értelmezve arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott. Az AB hivatkozott korábbi gyakorlatára, mindenekelőtt az Alaptörvény hatálybalépése után hozott 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, amelyben a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban megállapította, hogy az alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők. Megítélése szerint sem a tisztességes eljárás részjogosítványát képező fegyveregyenlőség elvéből, sem pedig a védelemre való felkészüléshez szükséges idő és eszközök biztosításának alkotmányos követelményéből nem következik a nyomozati iratok teljes körű lefordításának a követelménye.

A terhelt számára ugyanakkor adottnak kell lennie azoknak a feltételeknek – így az alkalmas eszközöknek, a szakmai segítségnek és a megfelelő időnek –, amelyek a vád és a bírói döntések megértését, az eljárás eseményeinek – különösen a bizonyítás menetének és lényegének – a követését, továbbá az azok

ra történő reagálást biztosítják. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) mindezt számos részletszabállyal segíti elő. Az AB hangsúlyozta azt is, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény szerint a tolmácsra a szakértőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, így a tolmács pártatlanságát a Be.-ben rögzített kizárási szabályok biztosítják, amelyek az információk megfelelő átadásának jogi garanciáját képezik. A testület jelezte továbbá, hogy a védelemhez való jog érvényesülésének vizsgálatakor a vádlott és a védő jogait együttesen kell figyelembe venni: a védő – különösen a meghatalmazott védő – kötelező részvétele nemcsak a jogi szakértelem tekintetében járul hozzá az említett alkotmányos elvárás érvényesüléséhez, hanem az egyes részletek megértéséhez, tudatosításához is hozzá kell segítenie a terheltet. Az európai uniós jogi szabályozásból eredő elvárások ugyancsak egységesek a tekintetben, hogy nem kell minden egyes iratot a terhelt anyanyelvére lefordítani.

A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64/EU irányelv szerint a tisztességes eljárás biztosítása megköveteli, hogy a lényeges iratokat, illetve azoknak legalább a releváns részeit lefordítsák a gyanúsítottak és a vádlottak számára. Az eljárás alapvető dokumentumaitól eltekintve azonban a tagállamok hatósága dönti el, hogy mely egyéb iratok ismerete lényeges a tisztességes eljárás biztosításához, vagyis mely iratokat kell még lefordítani. Az irányelv rögzíti azt is, hogy a védelem szintje soha nem csökkenhet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) és az Európai Unió Alapjogi Chartája által biztosított, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogában kialakított standardok alá. Az EJEB álláspontja szerint az EJEE által előírt tolmácsolási és fordítási segítség azt hivatott biztosítani, hogy a terhelt értse az ellene folyó eljárást, és képes legyen a bíróság elé tárni a saját verzióját az eseményeket illetően. Az EJEE sem követeli meg tehát, hogy az eljárás összes írott dokumentumáról írásban biztosítsanak fordítást: a szabad, illetve az anyanyelvi hozzáférés jogát csak olyan iratok és szóbeli nyilatkozatok tekintetében kell biztosítani, amelyeknek ismerete szükséges ahhoz, hogy a terhelt megértse, hogy milyen eljárás folyik ellene; illetve ahhoz, hogy képes legyen az eseményekről szóló saját verzióját a bíróság elé tárni, és élhessen a tisztességes eljárás előnyeivel.

A testület az eljárás iratainak áttekintése alapján megállapította, hogy az indítványozó védője a büntetőeljárás bírósági szakaszában valamennyi tárgyaláson jelen volt, miként az anyanyelvi tolmács, vala-

mint az utolsó két tárgyaláson az érintett nagykövetség konzuli képviselője is. A tárgyalások közötti több hónapos időközökben módja volt védelmi stratégiáját egyeztetni ügyvédjével, aki az iratokat teljes terjedelemben áttanulmányozhatta, megismerhette. A rendelkezésére álló eszközök segítségével írásban és szóban reagálhatott az eljárás minden egyes cselekményére. Az indítványozó számára a fentiekre tekintettel adottak voltak tehát a védelemre való felkészüléshez szükséges feltételek és eszközök; valamint megfelelő idő ált rendelkezésére; továbbá hozzájutott minden lényeges információhoz és nyelvi segítséghez, ami a vád, valamint az eljárási cselekmények lényegének a megértéséhez, illetve az azokkal kapcsolatos álláspontjának kifejtéséhez szükséges volt.

Török Tamás

11/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció tilalma

Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés – szociális biztonsághoz való jog

Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés – testi és lelki egészséghez való jog

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírāja az előtte folyamatban lévő ügy okán indítvánnyal fordult az AB-hoz, amelyben kérte a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 50/A. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását, továbbá a megjelölt jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az alapügy felperese – aki jogerős szabadságvesztés büntetését töltötte – kérelmet terjesztett elő közgyógyellátásra való jogosultsága megállapítása iránt. Kérelméhez a háziorvosi igazolás helyett a büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi osztálya által kiállított igazolást mellékelte. Az elsőfokú hatóság a felperes kérelmét elutasította, arra hivatkozással, hogy a felperes tekintetében a jogszabályban előírt jövedelmi feltételek ugyan fennállnak, de a gyógyszerköltségre vonatkozó igazolást nem a háziorvos írta alá. A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú közigazgatási szerv a fellebbezést elutasította, és az elsőfokú határozatot helyben hagyta, tekintettel arra, hogy az Sztv. két, egyidejűleg teljesítendő feltétel fennállását írja elő, azonban a felperes tekintetében kizárólag az egyik feltétel teljesül. A büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodó felperesnek a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel

a szabad orvosválasztáshoz való joga, ezért háziorvossal sem rendelkezik, így nem tud csatolni a támadott jogszabályi rendelkezésben előírt háziorvosi igazolást, vagyis nem jogosult a közgyógyellátásra.

A felperes a közigazgatási határozatot megtámadó keresetében többek között arra hivatkozott, hogy gyógyszerköltségeit köteles megtéríteni a büntetés-végrehajtási intézetnek, azonban ezt tanulmányi ösztöndíja nem fedezi. Álláspontja szerint az elutasító határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, és hátrányos helyzetbe hozza a fogva tartott gyógyszerellátásra szorulókat. Kiemelte, hogy a szabadságvesztésre ítélt személyek több joga is szünetel, azonban a közgyógyellátásra vonatkozó joguk nem, ezért a háziorvosi igazolás csatolásának előírása sérti az Alaptörvényt.

Az indítványozó bíró a fenti előzményeket követően fordult az AB-hoz. Érvelésében hivatkozott a 44/2009. (IV.8.) AB határozatra, amelyben a testület kimondta, hogy a jogalkotó szabadon határozhatja meg a rászorultaknak járó ellátás feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek. A jogalkotó határozza meg azt is, hogy a szociális gondoskodást megvalósító szolgáltatásokból és juttatásokból mely személyi kör részesülhet. A büntetés-végrehajtási intézetekben élő elítéltek egy olyan speciális személyi kört alkotnak, amelyre nézve a szünetelő állampolgári jogokat kimerítően meghatározta a jogalkotó. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a közgyógyellátás a szociálisan rászoruló személyek részére egészségi állapotuk megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadás csökkentése érdekében biztosított támogatási forma, amelyből a jogalkotó sem a Btv. szabályozási rendszere, sem pedig az Sztv. szabályai alapján nem kívánta kizárni az elítélteket. Az indítványozó indokolása szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvényben deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik, mert pusztán azon szempont alapján eredményez különbségtételt a fogvatartottak között, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő: a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az AB megállapította, hogy az Sztv. személyi hatálya kiterjed a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, az egyes ellátásokra vonatkozó fejezetek – az egyes ellátások tekintetében – a személyi hatályra vonatkozóan az általánostól eltérő, azt szűkítő, speciális jogosultsági rendelkezéseket tartalmaznak. Az Sztv. két pénzbeli ellátási forma esetében is kifejezetten akként rendelkezik, hogy ezek az ellátások nem állapíthatók meg, illetve az ellátásra való jogosultságot meg

kell szüntetni, amennyiben az érintett személy szabadságvesztés büntetését tölti. A közgyógyellátásra vonatkozó szabályokat az Sztv. a természetbeni ellátások között szabályozza, személyi hatályra vonatkozó speciális rendelkezések nélkül; közgyógyellátásra tehát valamennyi magyar állampolgár jogosult, amennyiben a törvényi kritériumoknak megfelel. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni – és nem is zárta ki – a fogvatartottakat a jogosultsághoz való hozzáférésekből, azaz lehetővé tette a közgyógyellátás fogvatartottak általi kérelmezését, illetve annak megállapítását fogvatartottak számára. Ennek értelmében közgyógyellátásra az a személy jogosult, akinek az igazoltan szükséges, havi rendszeres gyógyszerkészletéből adódó gyógyszerköltsége meghaladja a törvényben meghatározott mértéket (egészségügyi indikáció), és a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a törvényben meghatározott összeget (szociális indikáció). A kérelemhez mellékelni kell a kérelmező havi rendszeres gyógyszerkészletéről szóló igazolást, amelyet a háziorvos állít ki. A szabadságvesztés büntetés végrehajtása során a fogva tartott személy háziorvoshoz nem fordulhat, egészségügyi alapellátásáról a fogva tartó büntetés-végrehajtási intézet orvosa gondoskodik.

Lényeges rendelkezéseket tartalmaz a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Btv.), amelyben taxatív módon szerepelnek a szabadságvesztés büntetés végrehajtása alatt szünetelő jogosultságok. A felsorolásban szerepel ugyan a szabad orvosválasztáshoz való jog, de a közgyógyellátásra való jogosultság nem; azaz a fogvatartottak ezt a korábban megszerzett jogosultságukat a szabadságvesztés időtartama alatt szabadon, korlátozás nélkül gyakorolhatják.

A vonatkozó jogszabályok vizsgálatának eredményeként az AB megállapította, hogy a fogvatartottak közgyógyellátásban való részesülése szempontjából a hatályos jogi szabályozás a jogosultság megszerzéséhez olyan alaki feltétel teljesítését is előírja, amelynek a kérelmező fogvatartott élethelyzetéből adódóan képtelen eleget tenni, ugyanakkor más – ugyanezen jogosultságukat korábban megszerzett – fogvatartottak a közgyógyellátás által nyújtott kedvezményekben a büntetés-végrehajtási intézetben továbbra is részesülnek.

Az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított diszkriminatív helyzet fennállása akkor állapítható meg, ha a különbségtétel a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között áll fenn; ha a megkülönböztetés alapjognak nem minősülő, de azzal összefüggésben álló egyéb jogra, vég-

ső soron az emberi méltóság jogára nézve áll fenn; valamint ha a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. A fogvatartottak jogait és kötelezettségeit mindegyikükre vonatkozóan egységesen határozza meg a Bvtv., így az AB megállapította, hogy a fogvatartottak azonos, egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek. A közgyógyellátáshoz való jog kétségkívül nem az Alaptörvényben biztosított vagy az Alaptörvényből kényszerűen következő alapjog, ugyanakkor szoros összefüggésben áll mind az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált testi, lelki egészséghez való joggal, mind a XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsággal.

Az AB vizsgálta, hogy a fogvatartottak helyzetében fennálló, közgyógyellátásban való részesülésük kapcsán megvalósuló különbségtételnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. Az AB úgy ítélte meg, hogy az azonos élethelyzetben lévő érintettek joggyakorlására vonatkozó különbségtételnek nincs kellő súlyú alkotmányos indoka. A jogalkotó tehát önkényesen járt el akkor, amikor az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében a közgyógyellátásra egyébként jogosult fogvatartottak számára igényérvényesítésük feltételként olyan személy által kiállított igazolás csatolását kívánta meg, aki az érintett fogvatartott aktuális egészségi állapotával kapcsolatban semmilyen információval nem rendelkezik. A fogva tartott kérelmezőket így észszerű indok nélkül hozta hátrányos helyzetbe a már korábban közgyógyellátásra jogosultságot szerzett fogva tartott társaikhoz képest, sértve ezzel az Alaptörvény XV. cikkében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az AB megítélése szerint az alaptörvény-elleneséget jelen ügyben a bírói kezdeményezéssel támadott jogszabályi rendelkezés hiányossága okozza, ezért megállapította, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése nem a vizsgált szabály megsemmisítését, hanem annak hatályos szövege kiegészítését teszi szükségessé – ily módon biztosítva, hogy az érintettek közgyógyellátásra való jogosultságának érvényesítésére vonatkozó szabályozás megfeleljen a törvény előtti egyenlőség követelményének. Mindezekre tekintettel az AB megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-elleneséget idézett elő azáltal, hogy a fogvatartottak esetében nem rendelkezett a közgyógyellátásra való jogosultság érvényesítéséhez és a kérelem elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult személyéről, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. november 30. napjáig tegyen eleget.

Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az Abtv. szerinti mulasztásnak két esete van: a jogrendi mulasztás, ami akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az Alaptörvényben, jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben kifejezetten előírt jogalkotási kötelezettségét elmulasztja; valamint a jogalkalmazást akadályozó mulasztás, ez utóbbi további két alesetre bontható. Az egyik esetben a vizsgált norma valamilyen objektív hiányosság miatt nem alkalmazható (jogalkalmazást lehetetlenné tevő mulasztás), a másik esetben az eset körülményeire tekintettel dönthet úgy az AB, hogy a vizsgált norma nem alaptörvény-ellenes, sőt alkalmazható is, de az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmat mégis hiányosnak találja (relatív mulasztás). Kétségtelen, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak közgyógyellátásra jogosultsága tekintetében a jogszabályi környezet nem pontos; a jogszabályok lehetővé teszik a korábban megszerzett jogosultság megőrzését, de új jogosultság megszerzését a fogva tartás ideje alatt nem. A szabályozás hibája relatív mulasztásnak minősíthető, amelyet a jogalkotó úgy is kiküszöbölhet, hogy a közgyógyellátási jogosultságon alapuló ellátást a fogva tartás idejére általánosan kizárja.

Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogalkotó által előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását akkor állapíthatja meg az AB, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Álláspontja szerint a döntés nem támasztotta alá megfelelő és megalapozott indokolással a támadott normának a mulasztás megállapításához szükséges lényeges tartalmi hiányosságát, továbbá a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának téves csoportképzése miatt helytelen végkövetkeztetésre jutott. A vonatkozó jogszabályi környezetből az derül ki, hogy a jogalkotó nem kívánta a fogvatartottak számára lehetővé tenni, hogy közgyógyellátást igényeljenek. Az Sztv. nem véletlenül nem tünteti fel az igazolás kiállítására jogosult személyek körében a büntetés-végrehajtási orvost, továbbá a Bvtv. 15. § (6) bekezdése éppen a közgyógyellátás helyett biztosítja a lehetőséget arra, hogy az elítélt által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet átvállalja. A különvélemény szerint a támadott szabályozás nem a fogvatartottak között tesz különbséget, hanem a fogva tartás során – az összes fogvatartottra nézve azonosan szabályozva – nem teszi lehetővé a közgyógyellátás igénylését.

Bárány V. Fanny

JOGVÉDŐK

„Az elit-előrs típusú jogi munka előtérbe helyezésében fennálló felelősségem tudatában azon tépelődöm, hogy vajon a társadalmi ügy és a közjó szolgálata iránti elkötelezettségem megakadályozott-e abban, hogy aktuális ügyfeleim érdekeit a legjobb tudásom szerint képviseljem. Egyetlen pillanatig nem bántam meg, hogy a jogi mozgósítás mellett törtem lándzsát a romák jogainak védelme érdekében, és továbbra is hasznos eszköznek tartom a perlést, tekintettel sok más, általam szintén kipróbált módszer és eszköz korlátaira. Amit bánok, az az oktatás területének és a roma szakpolitikusok akaratának előtérbe helyezése egy szélesebb spektrumú, az ügyfelek igényeire közvetlenebbül reagáló jogi portfólió kialakításával szemben.”

(Farkas Lilla)

A ROMAJOGI MOZGALOM À LA KRÚDY

Ez a tanulmány a romajogi mozgalom vallomások, ám szigorúan jogtörténeti elemzését kísérli meg, bepillantva annak szervezeti struktúrájába, joggyakorlatába, a romák jogai iránt elkötelezett ügyvédek szerepébe, víziójába, etikai dilemmáiba és eredményeibe. A mozgalom részleges bemutatására már vállalkoztak néhányan, és a főszereplők életrajzi számvetése is lassan beindul, de a romajogi ügyvédek késésben vannak az átfogó narratíva papírra vetésével.¹ Jelen írás ezen tudományos vállalkozást kívánja előmozdítani a „közép feltérképezésével”, azaz a nemzetközi és helyi szereplők bemutatása mellett a mozgalom transznacionalitásának, nemzetek-közöttiségének hangsúlyozásával.² A romajogi mozgalom meghatározható mint transznacionális érdekérvényesítő hálózat³ vagy akár mint episztemológiai közösség,⁴ amely társadalmi változások elérése érdekében mozgósítja a jogrendet, és szól a jogok nyelvén.⁵ Európa keleti felén és a közepén (a továbbiakban K-Európa) ennek a folyamatnak az emberi jogi mozgalom ad keretet, amelyet a disszidensek formáltak, és amelynek életben tartása a populista politika térnyerésével egyre inkább az emberi jogászok vállán nyugszik.

Olvasatomban a romajogi mozgalom mindig is több volt, mint olyan egyének laza csoportja, akik emberi jogi kérdésként értelmezik K-Európa fajiasított kisebbségének szenvedéstörténetét, és – ennek megfelelően – az emberi jogi praxis és diskurzus keretein belül kívánják azt megoldani; az Atlanti-óceán két partjáról származó, illetve regionális tudás és gyakorlati ismeretek átvétele, ötvözése és meghonosítása által.⁶ A doktori disszertáció, melynek ez az írás a részét képezi, ezen mikrokozmoszhoz az elmúlt húsz évben fűződő kapcsolatomon, valamint az erről szerzett benyomásaimon alapulva reflektál azokra az elméletekre, vitákra és kutatásokra, amelyek hatással voltak rám a firenzei Európai Egyetem Intézetben eltöltött négy év alatt.

Mielőtt belekezdenék, szükségesnek érzem, hogy kontextualizáljam a történetet, és jelentősen tompítam az (ön)kritikai hangvételét. A reflexió ugyanis egy olyan jogi mozgósítást érint, amely az egyetlen következetes és megbízható bázisát adta az állampolgári jogegyenlőségért, valamint a gazdasági és szociális helyzetük normalizálásáért kiálló roma egyéneknek és csoportoknak. A politikai és civil szféra, valamint az állami és egyházi szereplők cinkossága,

ami a romákat sújtó hátrányok bebetonozását eredményezte, rendre összezárásra készítette a romajogi mozgalom szereplőit. Mégis, a kritika lángja számos esetben csapott magasra, ami a külső környezet receptivitásának hiánya és az ideológiailag eltökélt, a maguk igazáért vakmerően kiálló aktivisták mozgalomban való felülreprezentáltsága ismeretében egyáltalán nem meglepő. Céloom azonban nem az, hogy a belharcok színes történeteit vessem papírra. Noha a mozgalmak sajátossága, hogy ciklikusan újra és újra feltalálják magukat, abban reménykedem, hogy az itt leírtak tanulságul szolgálhatnak a jövőre nézve, rövid távon pedig hozzájárulhatnak a roma jogvédelem létjogosultságát közvetlenül érintő viták feloldásához.

A nagyobb összefüggésekről az általam vallott fel-fogáshoz legközelebb álló összefoglalót Csepeli György és Örkény Antal 2015-ös, a magyarországi romák emancipációjával foglalkozó tanulmánya adja. Természetesen nem állítom, hogy valamennyi megállapításuk áll a környező „romasűrű” országok roma közösségeire is, ám kiindulási pontként használhatónak találok ezeket a megállapításokat. A szerzőpáros szerint „*a roma kisebbség elképzelhetetlenül nehéz helyzetbe került a 21. század elején. Az identitás formálódásának mechanizmusait messzemenően befolyásolták a kisebbség tagjai szempontjából nézve kontrollálhatatlan külső folyamatok, melyek eredményeképp létrejött »a cigány« mint társadalmi kategória. E kategória elválaszthatatlanul kapcsolódott a szegénységhez és a devianciához. Ezt a képet tette magáévá a média, és e kép ellen a jogállami eszközök tehetetleneknek bizonyultak. A romák diszkriminációja ellen a politikai, vallási, kulturális élet mértékadó személyei sem léptek fel. Miközben némaságuk cinkossággént volt értelmezhető, az igazi vétkesek gátlástalanul kibaszáltak az előítéletes társadalmi közeg szorongásait, és létrehozták az erőszakos agresszió spirálját, mely 2008–2009-ben a romákkal szemben elkövetett gyilkosságorozatban csúcsonodott ki.*”⁷

Csepeli és Örkény a 2015-ös tanulmányban a liberális, jogosultságokon nyugvó és készpénztranszfer-alapú közpolitikák helyett a feltételekhez kötött állami szociálpolitikáért száll síkra, melynek célja a társadalmi befogadás előmozdítása. A deszegregáció elsődleges terepévé az iskolának kell válnia, mivel az oktatási rendszeren mindenkinek át kell haladnia, valamint az iskolák „politikai szocializációs ágensek” is egyben. Fontos azonban kiemelni, hogy a deszeg-

regáció elsődleges terepeként azonosított oktatás hi-baüzenetként jelenik meg a szociológusok javaslataiban. A társadalmi beilleszkedéshez a lakhatási szegregáció megszüntetését tartják elsődlegesnek, ami azonban jóval komplexebb kihívást jelent, mint az iskolára összpontosító folyamatok. Azt is fontos kiemelni, hogy álláspontjuk szerint a lakhatás területén a deszegregációt – amíg a „szegregátumok lakói” között kialakul a többség szívét is meghódító, a kitörést lehetővé tevő közösségi érzés és etnikai jövőkép – meg kell előznie, illetve ki kell egészítenie egy olyan szakpolitikanak, amely a „meglévő helyzet ártaimait” csökkenti.

A társadalompolitikai és jogvédelmi beavatkozásokat segítő etnopolitikai önszerveződés, amely azért lenne alkuképes, mert a „*társadalmi érvényesülésben megedződött és identitásukat megtartó, a származásukat nem elfelejtő sikeres romák*” kritikus tömege konstituálja, sajnos még mindig nem jött létre, noha ígéretesnek mutatkozik a fiatalabb aktivista generáció – állítja Csepeli és Örkény.⁸ Az önszervező és a társadalmi értelemben vett mobilitáson alapuló roma közösségfejlődést (‘empowerment’) tehát endogén feltételek hiánya is akadályozza.

I.

Megbújva a nap elől a Firenzétől északra fekvő domboldalon álló Salviati-villa udvarán, a kutatómunkánkról beszélgetünk Pablóval. Egy francia kereskedőcsalád gazdaság- és társadalomtörténetét tanulmányozza, akik a XVI. században költöztek Marseille-ből Alicante-ba. Volt olyan családtag, akit diplomataként az ottomán udvarba küldtek, s volt olyan is, aki a messzi New Orleansig jutott, ahol az Egyesült Államok hadseregének szolgálatába állt. Tanulmányaink harmadik évében már nem ér benünket meglepetésként, hogy projektjeinkben sok a közös: a tereken átívelő, hagyományok közé hidat felhúzó tudás megteremtése és a gyakorlat korlátait kijelölő szabályok felállítása. Közös az előttünk álló kihívás, a keringés kereteit biztosító hálózatok minősítése: transznacionális, nemzetközi, globális, kozmopolita vagy transzlokális. Az én választásom a transznacionálisra esett, mert ez nyújtja természetes keretét olyan egyének tanulmányozásának, akik tetteik révén megteremtik a romák jogai iránt elkötelezett érdekérvényesítő hálózatot.⁹

Bárki, aki vakációzott már Olaszországban, tisztában van azzal, hogy ott az étel fogyasztásának szabályait sokkal komolyabban veszik, mint a KRESZ-t. Egyetlen magára valamit is adó emberi lény – legyen az akár turista – számára sem megengedett, hogy ebéd után tejet kérjen a kávéjába. A külföldi diákok

által korrumpált pincérnők egy lötytyintésnyi tejet azért tolerálnak; ennek köszönhető egy espresso macchiátót tartok a kezemben. Ebéd után járunk, amely egy első fogásból áll, amelyhez két köret is választható – rizs, babfélék vagy grillezett zöldségek. Lényegesen magasabb árért kapható első és második fogás, utóbbi kiváltható egy nagy salátával, ami magában foglal egy kis konzervdoboznyi tonhalat is. A kenyér és a desszert (tortaszelet, joghurt vagy gyümölcs) a menü automatikus velejárója. A menza két-féle tésztaételt vagy rizst ajánl első fogásként, néha pedig rizottót. Kedvencünk radicchióval, egy keserű, lila levelű salátafélével készül. A második fogás szinte minden alkalommal tartalmaz húst, amelyet hétfőnként tojással vagy grillezett provolonéval (tehéntejből készült, északon gyakori sajt), péntekenként pedig az ország katolikus hagyományaihoz hűen hallal váltanak ki. Az elején agyremnek tűnt, de most már kívülről fújom a szabályokat.

Szieszta helyett kint ülünk, az olasz ételek egészségindexéről hordva össze hetet-havat. Szívhez szóló értekezésemben magasztalom a hús magas minőségét és alacsony mennyiségét, a diéta kiegyensúlyozottságát és az olívaolaj szimbolikus használatát – ami annak a félreértésnek adja alapját, hogy az olaszok egészségesek, mert olívaolajjal főznek. Dehogyan főznek olívaolajjal – adja alám a lovat Pablo –, csupán a grillen sült hús tetejére csorgatják. Az egészséges forrása a zöldségekben keresendő, amelyeket nagy mennyiségben fogyasztanak nők, férfiak és gyermekek egyaránt.

Innen ered aztán az ötlet, hogy egyetlen más metafora sem tudja megfelelőbben érzékeltetni a romajogi mozgalom belső dinamikáját, mint annak kulináris tájképe: az étel minősége és rafinériája, valamint elfogyasztásának helyszíne. Az ételhez való hozzájutás a mozgalom és az általa képviselt emberek közötti törésvonalak jelképe is. A kifinomult étkezéstől való távolság egyenes arányban nő a valós roma személyekhez és az ő – az európai jogi szlengben romanegyedként eufemizált – szegregált telepeken megszerzett, feloldhatatlan igazságtalansággal kapcsolatos tapasztalataikhoz való közelséggel.¹⁰

A politikai átmenet időszakának kezdetét élő K-Európában körutazást tevő angolszász jogi miszterionáriusok ajkáról az ízletes és megbecsülésnek örvendő francia konyha által felkínált nyálcsorgató finomságokhoz hasonlókat ígért a jogállam mindenek felett álló dogmája, s az ennek fenntartásában központi szerepet betöltő peres ügyvédek képe. 1991-ben, amikor a ma már elképzelhetetlennek tűnő joghallgatói triónk – a budai hegyekben felnőtt Kuca, akinek a szülei az 1950-es években kitelepített osztályidegen elemekként ismerték meg egymást; a ke-

nus Marci, akiből később aljegyző lett Budapest egyik szocialista kerületében és jómagam – Párizsba buszozott, álmodni sem mertünk arról, hogy étteremben együnk. A Quartier Latin-ben behabzsolt kebab éppen eléggé extravagánsnak tűnt. A hazafelé vezető úton egy magyar kamionos vett fel bennünket, önzetlenül megosztva velünk a konzerv székelykáposztáját, amit a francia határral szembeni parkolóban melegített fel a magával hozott táborigényhővel.

Kis idővel az 1995-ös diplomaátadó után egy angol újságíró barátunk vitt el bennünket a Budapest szívében található, nagy becsben tartott Chez Danielbe, ahol a veszélyesen jóképű francia tulajdonos főzte minden este a piacon aznap kínált legjobb portékát, nem takarékoskodva a hússal és a desszerttel. Az még a húsimádó magyarok számára is különösnek tűnt azonban, hogy mindemellett a garnírral fősvényen bánt. Ezt követően vette kezdetét a francia kulináriával való hivatalos viszonyom. A közérdekű pervitel megtértjeként élveztem annak gyönyöreit olyan események során, melyek testi közelségbe hozták a romajogi mozgalom nemzetek közöttiségét.¹¹

Strasbourgban, a hálózatépítés 1990-es évekbeli epicentrumában a francia ételek elzászi gellert kaptak. Ez a hibriditás megfelelően tükrözte a kisebbségi jogi színteret, amelyet olyan aktivisták népestettek be, mint például Boris Tsilevich, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének kettős kisebbségi identitású tagja. Természetszerűleg vonzotta őt a Migráció, Menekültek és Demográfia Bizottság munkája, amelyet még azt megelőzően állítottak fel, mielőtt a „kisebbségi problémát” újra felszínre hozta volna a kontinens keleti részén végbemenő rendszerváltás. Egy időben terveztük jogilag tetemre hívni az Európai Unió Faji Irányelvével ellentétes lett nyelvhasználati szabályokat, amelyek napnál világosabban különböztették meg az orosz anyanyelvűeket, ám terveink soha nem szökkentek szárba. Mindettől függetlenül még ma is élénken él emlékezetemben a vacsora, melyet Tsilevich szakavatott iránymutatása mellett költöttünk el a nyugati államok által kétellyel fogadott pán-európaiságú kisebbségi jogok megfigyelésére létrehívott Kisebbségi Keretegyezmény végrehajtását felügyelő Tanácsadó Bizottság ülését követően.¹² Strasbourg központjában, szemben a katedrálissal kóstoltunk bele a flamkuchenbe – egy vékony tésztájú, pizzára hasonlító, ám feltétekkel alaposan megrakott finomságba – és a choucroute-ba, a húsdarabokban és kolbászban dúskáló elzászi káposztaételbe, amely kísértetiesen hasonlít a szintén multikulturális gyökerű székelykáposztánkhoz. Ahogyan a főszereplő összetevő a francia és magyar konyha közötti leközömbösödésnek hitt különbséget, úgy hidalta át az

emberi jogi diskurzus a roma és orosz kisebbségek tapasztalatai közötti esetleges eltéréseket.

Az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően a célállomás Strasbourgól Brüsszelre változott, érintve számos európai fővárost, amelyekben konferenciákat szerveztek az Európai Tanács 2000-ben elfogadott egyenlő bánásmód irányelveivel kapcsolatban. Az új évezred első évtizedében egyszer tértem mindössze vissza a francia városba; azért, hogy megfigyelőként részt vegyek a nagykamarai tárgyaláson, amelyet a D.H. és társai Csehország elleni ügyében tűztek ki. Az ügyvédek csapatát egy fantasztikus gratin dauphinois-t kínáló étteremben értem be – ez egy felfoghatatlanul kis adag, ámde isteni ételt, amelyet vékonyra karikázott burgonyából, sokkoló mennyiségű tejszínből és sajtból varázsolnak a tányérra. Az asztal körül Anthony Lester, a Lordok Házának tagja és az INTERIGHTS alapítója, James A. Goldston, az Nyílt Társadalom Igazság Kezdeményezés (Open Society Justice Initiative – OSJI) vezérigazgatója és az Európai Roma Jogok Központjának (European Roma Rights Centre – ERRC) volt jogi igazgatója, valamint David Strupek, egy magánpraxisban dolgozó cseh ügyvéd foglaltak helyet. Az antirasszizmus ügye ültette őket egy asztalhoz és oly ritka események, mint ez a vacsora, mélyítették el az együttműködésüket. A különvéleményt megfogalmazó bírák szemében mindez aláásta a hitelességüket. Másnap, a tárgyalás során a spanyol bíró kételjét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy vajon Lester találkozott-e valaha is a kérelmezőkkel. Az összehasonlító esetjogi rész áttanulmányozását követően szlovén kollégájában az az írásba is foglalt kérdés merült fel, hogy vajon idővel kiderül-e, hogy „milyen hátsó gondolattal hívták a Bíróságot táncba”.

Az Egyesült Államokban tett jótékonyági magánalapítvány, a Nyílt Társadalom Alapítványok (OSF), mely központi szerepet játszik a romajogi mozgalomban – s ennek megfelelően a doktori diszsertációmban is –, különös figyelmet fordított arra, hogy jól tartson bennünket. Az aranykorban a budapesti iroda csapatépítő rendezvényén, melyet egy öt csillagos antalyai szállodában rendeztek, csupán a lekvárok és joghurtok körbekerülése egy hetet tett volna ki, noha ezek csupán egyet foglaltak el a hat asztal közül, melyeken a reggelire kínált török finomságokat tették közszemlére. Mindezeketől függetlenül a teraszon – hogy a szag ne zavarja a vendégeket – a tojásételek szakavatott készítője várta a rendeléseket.

2007-ben, amikor az OSJI New Yorkba reptetett az EU-s antidiszkriminációs irányelvek megvitatására, a város kísértetiesen ismerősnek tűnt, dacára annak, hogy életemben először jártam ott. Nem csupán

a hotel art deco díszítőelemei emlékeztettek Budapest legfinomabb épületeire, de a meghatározó utcai étel, a sokkoló mennyiségű sóba mártott percc (bretzels) is gyermekkorom sós perccét idézte fel, amely a Fővárosi Nagycirkuszban volt kapható. Mindemellett New York oly messze esett természetes lakhelyemtől, mint a romajogi ügyvédkedés a mestertervtől, hogy jogi tanulmányaimat követően majd jó sok pénzt keresek. A hivatalos vacsorákon való részvétel tagadhatatlanul csiszolt az asztali modoromon, de az étel mint értékes jószág gyermekkori képe a mai napig meghatározó emlék.

Az éttermi csillagok száma és a fogások minősége szoros kapcsolatot mutat a világot jobb helyre tevő, szubverzív s egyben újító ötleteket piacra vivő társadalmi vállalkozók rangjával és előfordulási sűrűségével.¹³ Minél szegényebb az ország, ahol az esemény megrendezésre kerül, annál jobb az étel, hiszen legalább oly nehéz Braziliában vagy a Dél-Afrikai Köztársaságban rosszat enni, mint amilyen könnyen lehetett még nem is oly régen közepszerű táplálék által csapást szenvedni észak-európai konferenciákon. Az 1997 nyarán Durbanben megrendezett, közérdekű jogérvényesítésről szóló konferencián a résztvevőket tengeri kilátással bíró szobákban helyezték el, és a multikulturalitás alapját képező afrikai, indiai és portugál fogásokkal kápráztatták el. Szafarira mentünk, zulu sört ittunk, és helyi hip-hop művészek előadásán vettünk részt, miközben megízlelhattuk a kontinens fantasztikus húskínálatát. Mindemellé azt a tanácsot kaptuk, hogy sötétedés után ne merészkedjünk a tengerpartra.

Örökké hálás maradok Eckstein-Kovács Péternek, amiért magával rántott a szabályok megsértésének feneketlen kútjába, aminek a végén egy kocsmában kötöttünk ki, és a helyi erőssel bandáztunk. Húsz évvel később, amikor Kolozsvárról meglátogattam, hogy interjú készítsék velem a doktori disszertációhoz, a felesége azonnal beazonosított a kocsmalátogatás története alapján. Miután a Felsőház tagjaként és az emberi, valamint kisebbségi jogokért felelős tárca nélküli miniszterként szolgált Bukarestben, Péter visszatért ügyvédi praxisához és a helyi aktivizmushoz. Ennek megfelelően a nyári fesztivál éjszakai rendezvényeinek felkeresését követően másnap reggel már Kolozsvár első melegfelvonulásán masírozunk, a rendőrség kérésének megfelelően távol a központtól, még hozzá „saját érdekünkben”. Péternek lehetősége nyílt pellengérré állítani a cél és a mód között feszülő ellentmondást, amikor a helyi tévé szenátori múltjára való tekintettel megszólaltatta. Az etnikailag sokszínű felvonulásról az utunk egy magyar étterembe vezetett, ahol vendéglátóim tipikus magyar fogásokat rendeltek, míg jómagam egy ín-

csiklandozóan savanykás levesbe, ciorbába merítettem a kanalam.

Maroknyi aktivistának sikerül ily zökkenőmentesen áthidalni a társadalmi, kulturális és szakmai különbségeket. Az intézményesített mozgalmon belül és kívül feltáruló élethelyzetek között feszülő ellentmondásokon könnyű tovalibbenni. Dél-Afrikában sem egy tengerparti támadás okozott tragédiát, hanem egy „kirándulás” Sowetóba. Amint a busz a bádoglelep kerítésének tövébe ért, emberi jogi és környezetvédelmi aktivisták gondolkodás nélkül húzták elő kamerájukat, és kezdtek lőni a képeket, mint tőről metszett katasztrófaturisták. Egyet nem értésem jelül megtagadtam, hogy leszálljak, s tántoríthatatlan maradtam még akkor is, amikor a számomra teljesen ismeretlen emberek házához újonnan épített fürdőszobák megtekintésének csalogató ígéréssel kecsegtettek. Az incidens rossz ízt hagyott a számban, úgyhogy másnap reggel, amikor azzal a kérdéssel szembesültem, hogy hogyan is szeretném a tojást elkészíttetni, nem találtam a szavakat – oly ritka alkalom volt ez, mint a fehér holló, mondanák a személyemet jól ismerők. Négy évvel később a Rasszizmus Elleni Világkonferencia keretében rendezett Civil Szervezetek Fórumán megjelent roma aktivistákat zsebelték ki, amikor a várost járták. Számukra ez a munka része volt. Részvételüket a Ford Alapítvány támogatta, mint ahogy a miénket is, de ők egyértelműen másképp értelmezték a munkával együtt járó ártalmakat, mint a közérdekű jogászok csapata.

A korai időszakban kínosan érezhetőek voltak az amerikaiakkal és nyugat-európaiakkal szemben fennálló társadalmi-gazdasági különbségek. 1998-ban a Friedrich Neumann Alapítvány a Szabadságért az ET tanulmányozására hívott meg társadalmi vállalkozókat posztoszocialista országokból. Az alapítvány állta az utazás és a szállás költségeit, s rendelkezésünkre bocsátott egy olvasmánylistát is a liberális gondolat alapjairól. Ezzel szemben sem vacsorát nem szervezett, sem pedig napidíjat nem fizetett a résztvevőknek, aminek eredményeként egy idősebb bolgár akadémikus éhen maradt, miután nemcsak a helyi olcsóbb éttermek és az élelmiszerbolti készlet ismeretének, de olyan bankkártyának is híján találta magát, ami lehetővé tette volna számára, hogy külföldön vegyen fel pénzt. Pöttömnyi fizetéséből nem tudta fedezni étkezése költségeit. Gyakorlati panaszai kényelmetlen ellentmondásba kerültek az emelkedett elvekkkel, melyek megvitatására összegyűltünk. Körültekintően magyarázták el számunkra, hogy az 1940-es évek végén az Európai Emberi Jogi Egyezményt nyugatiak és keletiek együtt fogalmazták. Sajnálatos módon az 1990-es évek kelet-európai emberi jogi aktivistái és az alapítvány munkatársai között

fennálló valós gazdasági különbségek nem kaptak ugyanilyen mértékű figyelmet. Más nemzetközi nem kormányzati szervezetek nagyobb körültekintéssel jártak el. Egy 2004-es prágai konferenciát megelőzően a Migration Policy Group például megakadályozta, hogy a hotel blokkolja a vendégek kártyáján a szállás költségeit, miközben az érkezéstől a távozásig gondoskodott közös étkezések megszervezéséről.

Hazai rendezvényeken egyszerűbb ételsort szolgáltattak fel, az újraelosztásra viszont számos lehetőség nyílt meg. 2004-ben, a magyar Igazságügyi Minisztérium – mely mindig jobb minőséget ígért, mint a belügy – által a frissiben megszavazott egyenlő bánásmód törvényről szervezett konferenciát követő fogadáson rengeteg étel megmaradt. Az üggyel szimpatizáló minisztériumi tisztviselőket könnyűszerrel meg lehetett győzni arról, hogy szállíttassák át a maradékot a főváros legnagyobb, s csupán pár száz méterre található hajléktalanszállójába. Mások más taktikát követtek.

A „cigányposta” – a fáradhatatlan pletykagyár, mely a roma közösségeket egyesíti határokon innen és túl oly eseményeken, melyeken „pakiválni” lehet és kell – számos színes anekdotával emlékezik meg azokról a roma politikusokról, akik unortodox módon gondoskodnak arról, hogy a maradék étel ne vesszen kárba.¹⁴ Kistelepülésekről érkezve nylon zacskóval felszerelten menekítik a sztori szerint a töltött káposztát – a romatémájú fogadások szimbolikus étékét – és a rántott csirkét, a magyar nemzetieledelt. Így vonulnak be a közös roma tudatalattiba roma Ludas Matyiként, azon mitikus karakter példájaként, amely túljár a gázsók (a nem romák) eszén.

A pakiválás roma közösségekben betöltött központi szerepére reflektálva választotta ezt a szót a romajogi mozgalom két emblematisz figurája – Bíró András és Nicolae Gheorghe – közös transznacionális kezdeményezésük emblémájaként. Bíró szavaival: a pakiválás „a bizalmat, a hitelességet és a tiszteletet jelenti a roma nyelvben, így ezt a kifejezést választottuk a romák hagyományos és szervezeti kultúrája közötti kapcsolatok kiépítésére”.¹⁵ A Pakiv Európai Roma Alapot világbanki támogatásból hozták létre, és a két alapító atya által nemzeti szinten működtetett civil szervezetek bevételgeneráló tevékenységének megerősítésén túl azt tűzték ki célul, hogy fiatal roma aktivista-közösségépítő generációt képezzenek ki, akik képesek lesznek továbbvinni a zászlót, amikor ők már nem lesznek. Számos pakivossal dolgoztam együtt jómagam is.

A Világbank fontos szereplője a romajogi mozgalomnak, úgy is mint a Roma Oktatási Alap társalapítója, amely a romák felsőoktatásbeli részvételének fokozását és az iskolai szegregáció elleni küzdelmet

tűzte ki célul. A Világbank szakpolitikai és gyakorlati beavatkozásának és a „fortélyos állam” tetteihez kapcsolódóan fennálló bünrészességének a globális délre gyakorolt pusztító hatásával foglalkozó kutatásokkal ellentétben a romaügyben betöltött szerepéről nem könnyű fellelni kritikai tanulmányokat.¹⁶ Kelet-Európában a Világbank végzi, illetve nyújtja a romatémájú kutatások pénzügyi forrásainak jelentős részét, míg a fejlesztéspolitikához kapcsolódó kritikai meglátások túlnyomó része az EU ellen irányul annak szakpolitikája, tétlensége és a végrehajtást gáncsoló tagállamok felelőségének eltussolása miatt.¹⁷

II.

Annak ellenére, hogy idővel megtanultam együtt élni a regionális és transzatlanti gyűlések elkerülhetetlenségével, a romák elkeserítő, egyben gyomorforogató gazdasági és jogi helyzetének budapesti, brüsszeli, prágai és New York-i helyszíneken történő megvitatása – oly terminológiával, amely reflektál az egyre szélesedő jogi lehetőségekre csakúgy, mint a pénzadományozó szervezetek, szakpolitikusok és akadémikusok által az adott pillanatban előtérbe állított értelmezési keretekre – gyakran tűnt fontoskodó ömlengésnek.¹⁸ A győztes ügyek számának növekedése ellenére a romanegyedekben folyamatosan fennálló elnyomás és nélkülözés az emberi jogi hitvilággal szembeni gyakorlati agnoszticizmusra sarkallt. Nem állítom, hogy nem kavarognak hasonló érzések az állami jogvédők, szociális munkások és számos más, a romákkal kapcsolatba kerülő szakmabeli kebelében is, de az ő történetük máshol mondatik majd el.

Amíg fősodorbéli emberi jogásként működtem a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) kebelén, nem merültek fel bennem hasonló kételyek; annak ellenére, hogy az MHB ügyfelei – elítéltek, fogvatartottak és menedékkérők – nem éltek feltétlenül jobb állapotok között, mint sok roma, akiket a munkám során megismertem. Noha a strukturális igazságtalanságok egyértelműnek tűntek mindkét területen, az MHB környékén nem voltak fellelhetőek identitásalapú, átláthatatlan politikai programmal rendelkező és a hatalmi játékokra kihegyezett fülű aktivisták; akik, amennyiben úgy ítélik fontosnak, kiállnak etnikai társaikért a jogi fókuszú segítő szervezetekkel szemben is.

Miért jár együtt a roma jogvédelem szívet-lelket megbénító kognitív diszsonanciával, amely a tudatalattiba befészkelve magát állandó lelkipurdalást okoz, azt sugallva: „Imposztor vagy!”? A fősodorbéli emberi jogi mozgalom által képviselt csoportok

nem tesznek ilyen morális terhet az ügyvédek vállára, noha a közöttük húzóódo anyagi jellegű egyenlőtlenségek nem sokban különböznek a romák és a jogi képviselők között fennállóktól. A roma aktivisták emelik a pszichológiai tétet a gázsók mozgalomban fennálló legitimitásának megkérdőjelezésével, vagy az ok máshol keresendő, jelesen az ügyfelek hozzáállásában? A roma aktivisták a közösség érdekében járnak el, vagy a saját felelősségüket hártják a mozgalom más szereplőire a svédasztalos ebéd vagy a konferenciát követő vacsora közben lefolytatott heves viták során? A saját autoritásukkal és a magánalapítványok, illetve nemzetközi szervezetek általi kooperációjukkal kapcsolatos önreflexió hangjait próbálják elhallgattatni?

Az ügyfelek és jogi képviselők között fennálló anyagi természetű egyenlőtlenségek a bírákban is kérdéseket vetnek fel. Explicite soha ki nem mondotan ezek a döntési szabadsággal kapcsolatos dilemmák a jogi követelések valós szerzőségét kérdőjelezzik meg, felvetve annak lehetőségét, hogy a társadalom peremére szorult kisebbség sérelmeit olyan célokra használja fel a jogászok egy deviáns csapata, amelyek valójában a szubverzív elit érdekeit szolgálják.¹⁹ Noha különösnek tűnhet, hogy az anyagi nehézségekkel küzdő ügyfelek a jog előtti egyenlőségükért álljanak csatarendbe, valójában az is eléggé kifacsart hozzáállás, amely megrökönyödik azon, hogy bizonyos alkalmakkor inkább a jogrend alanyaivá, semmint tárgyaivá kívánnak válni. Ahogy azt a romajogi aktivista és jóbarát Orsós János jegyezte meg a szélsőjobb oldali polgármester által vezetett Gyöngyospata iskolájában fennálló szegregáció megszüntetését célzó ügyben meghozott elsőfokú ítélet kihirdetését követően: remek érzés egyszer végre nem vádlotként, hanem felperesként érkezni és győztesként távozni, még akkor is, ha a bíróság csupán elismerni és megerősíteni tudja a romákat a jogaik tekintetében.

A megjegyzés finoman utalt a társadalmi újraelosztás bíróság előtti elérhetetlenségére, amelyet a legjobban a büntetőjog olyan romákkal szembeni eltulzott alkalmazása példáz, akik egyértelműen szociális ellátásra szorulnának inkább. 1995-ben az első büntetőper, amelyen megfigyelőként vettem részt, két tucat felnőttel szemben folyt, akik egy fagyos téli éjszakán krumplit loptak a környező falu még működő termelősövetkezetének magtárából. A zsákmány nagy részét azon nyomban elfogyasztották, és feltehetően többre került nekik az elhúzóódo tárgyalási napokra felutazni, mint a vetőkrumpli piaci értéke. Mindez természetesen még mélyebbre süllyesztette őket a helyi uzsorások hálójában. Utóbbiak gyakorlati büntethetőség alóli mentesülése okán a közhiede-

lem úgy tartja, hogy a rendőrség a romanegyedekben való rendfenntartás érdekében gyakorta hagyatkozik szolgálataikra, így nem csoda, hogy a rendfenntartó erők akkor teljesítenek igazán jól, amikor a társadalom legelesettebb és legkiszolgáltatottabb tagjaival szemben járnak el. Vélhetően az is igaz azonban, hogy amint a rendőrök, az emberi jogászok is nehezen tudnak az ezen csoporton belüli elnyomók befolyásától mentesen működni, ami persze csak sejtés marad, hiszen a belső elnyomók tetteit rendre hallgatás övezi.

Télvíz idején vastag fehér zokniban és strandpucsban próbáltak a krumplitolvaj, társadalomra kiemelten veszélyes elemek a bíróság épületébe bejutni Miskolcon, ahol már a biztonsági ellenőrzés során alaposan megalázták őket, mielőtt még sor kerülhetett volna bármilyen értelemben vett igazságszolgáltatására. A csoportos elkövetés okán védőkényszer állt fenn. A fél tucat kirendelt védő között elosztott vádlottak igen kevés magyarázatot kaptak a történelekről, mint ahogy a védelmükben megtett felszólalások sem nyúltak hosszúra. Egy idősebb kolléga átszunyókálta az eljárás nagy részét, ebéd után húzva csak igazán a lóbört. A kirendelt védői díjak – ha csak minimális mértékűt is, de – megélhetést biztosítottak az ügyvédeknek, akik számíthattak a szakma szolidaritására, és megbecsült társadalmi státuszt élveztek. Égtem a vágytól, hogy megtudjam, vajon kit tekintettek a megbízójuknak: a roma vádlottakat, a kirendelést szignáló bírót vagy a színre és rászorultságra vak absztrakt értéket, az igazságot – s ha azt, akkor vajon kinek az igazságát?

A romajogi ügyvédek képét a társadalom nem formálja ilyen pozitívrá, vagy legalábbis: többség és kisebbség egyaránt hitetlenül szemléli a romák jogai iránti szenvedélyüket. A társadalmi ügy iránt elkötelezett ügyvédek ellenőrzése és hiteltelenítése érdekében a politikusok arra játszanak rá, hogy a középosztályiségükből és a politikai nézeteikből eredően képmutatónak állítják be őket.²⁰ K-Európában az erős politikai érdekérvényesítő képességű kisebbségekkel – magyarokkal Szlovákiában és Romániában, törökökkel Bulgáriában, valamint zsidókkal Magyarországon – való kapcsolat a politikai liberalizmus és a nemzetköziség jelképe. Az etnikai hovatarozás átpolitizált, ezért politizálódik át a kisebbségek védelme is. A radikális trollok színesen dehumanizáló narratívája mögött ez a logika húzóódo meg: a liberalizmust teszik meg bűnbakká, mert olvasatukban a romák és egyéb marginalizált csoportok előtérbe helyezése miatt az átlagembert nagyobb mértékben sújtják a gazdasági nehézségek. E kritikát aztán kiterjesztik az emberi jogászokra, akik konfliktushelyzetekben nyilvánosan kiállnak a kisebbségekért.

A roma ügyfelek kézzelfoghatóbban teszik próbára a roma jogvédők és szervezeteik elkötelezettségét. Néhányan függővé válnak a jogsegélytől és az elérhető többlétszolgáltatásoktól, míg mások külön figyelmet kívánnak meg annak fejében, hogy „jogállami kísérleti nyúllá” váljanak. Meglepő talán, de a szolidaritásról tanúságot tevő tettek és gyakorlatok mozgalmi történetmondása másra koncentrálnak. Az első lecke, amelyet romajogi inasként magamévá tettem, az étel és kávéfogyasztási szokásokra és a romanegyedekben fennálló körülményekhez való igazodásra vonatkozott.

A roma aktivisták számára egyértelmű a romanegyed és a bíróságon való lét közötti eltérések áthidalásának fontossága, amely megkívánja az utazás és étkeztetés megszervezését csakúgy, mintha nemzetközi konferenciát szerveznénk. Ennek fényében nem meglepő, hogy számos, a szakmai szabályokkal nem egészen összeegyeztethető tevékenység tartozik a romajogi ügyvédek napi rutinjába, mint például használt babakocsi beszerzése annak érdekében, hogy a háromgyermekes, kényszersterilizált anyát annyira „mozgósítsák”, hogy eljusson a kórházba, ahol személyes jelenlétét kívánják meg az iratokba való betekintéshez, vagy hogy a megbízó civil szervezet rendelkezésére bocsássák a saját gépkocsijukat, hogy a szegregált telepen lakó ügyfelek időben odaérjenek a tárgyalásra.²¹ A nemzetközi migrációval ellentétben inkább ilyen típusú mobilitási dilemmák töltik meg a mozgalmi hétköznapokat. Ezek fényében teljesen normális, ha az elnyúló tárgyalásokat követően olcsó éttermet választanak a résztvevők, és a jobbmódúak rendezik a nap végén az egész asztal számláját. Ily módon normalizálódik az emberi jogi, fejlesztési és karitatív tevékenységek közötti határok elmosódása.

III.

2017 novemberének közepén járunk, ebédidőben. A helyszín Brünn, a La Bouchée nevű francia étterem, amely kétszáz méterre található a volt demokratikus ellenzéki Anna Sabatova irodájától. Jelenleg ő tölti be a Csehország Közvédője (ombuds) tisztséget, s mint ilyen látja vendégül a D.H. és társai Csehország elleni ügyében – vagyis az „európai Brown-ügy”-ben – született strasbourgi ítélet tizedik évfordulójának tiszteletére rendezett szeminárium külföldi résztvevőit.²² A D.H.-kampány azt hivatott elérni, hogy Csehország végrehajtsa az ítéletben elrendeltek, s eképp megtestesíti azon civil törekvéseket, amelyek a szegregált cigányiskolák megszüntetését tűzték ki célul.

Miközben a Sabatova asszony és vendégei számára fenntartott hátsó terembe tartok, kavarnak bennem az emlékek, amelyek sokkal gyakrabban törnek elő, mióta nem praktizálok romajogi ügyvédként, csupán írok a témáról. Egy éve jártam itt legutóbb. A közvédővel és jogi igazgatójával, Petr Polakkal ebédeltem együtt, miközben a doktori kutatás keretében beszélgettem őket a deszegregációs perekéről. Polak kedvesen felajánlotta, hogy tolmácsol, mert ugyan Sabatova asszony és én is beszélünk két-két idegen nyelvet, ezek között nincs átfedés. Egy héttel jártunk a pozsonyi első találkánk után, ahol a cseh, szlovák és magyar ombudsok tartottak konferenciát a deszegregációról.

Az európai nemi egyenlőségi és antidiszkriminációs jogi hálózat (Legalnet) faji (roma) szakértőjeként szólaltam fel a szlovák fővárosban – de nem emiatt nem beszéltem a magyar ügyekről, amelyekben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítványt, a deszegregációért fellépő közérdekű jogi szervezetet képviseltem. Szükségtelemné tette az önfényezés a magyar kisebbségi biztos videóüzenete, amely taglalta esetjogi eredményeinket. Megérdemelten irányította magára a reflektorfényt az Allampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának kisebbségi ügyi helyettese, hiszen hivatala kiemelkedően sokat tett a szegregáció témájának jogi keretekbe foglalásáért, iskolapéldáját nyújtva a köztisztviselőként dolgozó jogászok és a társadalmi ügy iránt elkötelezett ügyvédek közötti együttműködésnek.²³ Az is tagadhatatlan azonban, hogy a kezdeti, mozgalomközeli működést távolságtartóbb hozzáállás váltotta fel a biztosok személyisége és a változó politikai klíma függvényében. A szövetségeseinkben nem bővelkedő romajogi mozgalom szereplői számára azonban még a papíron való kiállítás, az elvek megtartása is jelentőséggel bír.

A La Bouchée-ban ez alkalommal James A. Goldstonnal szemben kapok helyet, míg jobbra tőlem az OSJI lobbizgatója ül. Mindhárman előre dőlve hegyezzük a fülünk, hogy a tolmács minden szavát halljuk. Ők ketten New Yorkból repültek ide Bécsen keresztül, míg én Firenzéből érkeztem Zürich és Bécs érintésével, mert a turistaszegzon elmúltával a közvetlen járatok is szünetelnek. Több időt töltöttünk az utazással, mint amennyi ideig a szeminárium tart. E nézőpontból kifejezetten megéri együtt ebédelni vagy vacsorázni, hiszen jót enni így nem csak jó, de hasznos is. Megöleljük és megpusztiljuk egymást, mert számos hasonló helyzetben ültünk már így együtt a D.H.-kampány keretében, amely nemcsak számunkra, hanem számos más szeminárium-résztvevő számára is személyes ügy.

Goldstont 1997 óta ismerem, amikor az ERRC konferenciát rendezett Budapesten a közérdekű per-

lésről. Pár hónappal később váltunk először „bűnrészesekké”. Betörték a lakásába, és mivel tudta, hogy éjszaka a NEKI Fehér Füzetét fordítom, felhívott. Tolmácsoltam közte és a rendőrök között, taxiba ültettem, majd az angol lakótársam szobájában helyeztem el. Azóta bevon projektekbe és konferenciákba, amit én önostorozó humorral próbálok viszonzni, mint Svejka, a jó katona, aki a vacsoraasztalnál is szolgálatot teljesít.

A személyes megjegyzésekre most nincs idő, mert Sabatova asszony szeretné megtudni, hogy mit gondolnak az asztal körül ülő bírák, akik miatt – felteszem – francia, nem pedig cseh étterem szolgál a találkozó helyszínéül. A külföldiek gyorsan leadják a rendelést: sült liba burgonyás knédlivel és lilakáposztával. Nekem hiányoznak a kiadós közép-európai fogások, s úgy tűnik, ezzel az amerikai vendégek – akik részben szponzorálják az eseményt – sincsenek más képp. A magyarok ropogósabbra sütik a liba bőrért, hagymával törik a krumplit, és jól megfűszerezik a káposztát, de a cseh változat is ütősebb, mint sok olasz étel. Az ismerős ízek öröme maga alá temeti a kérdést, hogy miért is nem rendelünk francia ételt, ha már francia étteremben vagyunk. Valahogy természetesnek tűnik, hogy a külföldiek a helyi kultúrában merülnek el, míg a csehek arra használják az eseményt, hogy kitekintsenek a világra.

Az asztal körül alkotmánybírói és legfelsőbb bírák foglalnak helyet, valamint a csehek a strasbourgi bíróság előtt képviselő minisztériumi tisztviselő, aki tíz évvel ezelőtt a D.H.-ügy kérelmezői ellenében érvelt. Vele szemben a Masaryk Egyetem helyettes dékánja és az a bíró ül, aki az Ostravában jelenleg is fennálló szegregáció ellen indított ügyben hozott nemrég elsőfokú ítéletet. Martina Stepankova, a cseh igazságügyi minisztérium alapjogi osztályának vezetője – a Poradna nevű cseh emberi jogi szervezet korábbi jogásza –, valamint Vanda Durbakova ügyvéd, a szlovák Poradna vezetője elmélyülten beszélgetnek a strasbourgi képviselő jobbóján. Az EU csatlakozás idején Stepankova felelt az anti-dizkriminációs irányelvek hazai jogba való átültetéséért, és ebben a minőségében vett részt a témába vágó, az EU által finanszírozott és cseh civil szervezetek által 2005-ben megrendezett képzésen. A projekt hivatalos megfigyelőjeként ekkor találkoztam vele először. Durbakova tizenöt évvel ezelőtt kezdett kényszersterilizált roma nőket képviselni közös barátunkkal, Barbora Bukovskával, aki a cseh Poradna vezető jogászaként működött abban az időben. Bukovska a szlovák Poradna egyik alapítója, vagyis azé a civil szervezeté, amellyel az engem megbízó magyar romajogi szervezet 2012 óta működik együtt. Durbakova nemrég lett a Legalnet szlovák nemzeti szak-

értője. A tavaly Pozsonyban megrendezett deszegregációs konferencián egy panelben szólaltunk fel, kiegészítve Sabatova asszonyt. Az ebéd előtt, a köztudó meghívására Durbakova képzést tartott a hivatal jogászai számára a deszegregációs perekéről. Stepankova és Durbakova az asztal velem átellenes oldalán a bírakkal folytatnak elmélyült társalgást csehül. A desszert után csak az aktivista bírák maradnak velünk.

Húsz évvel ezelőtt Goldston volt a D.H.-ügy egyik fő értelmi szerzője. Egy évtizeddel később része volt a csapatnak, amely a tizenhét ostromi felperest a nagykamrai meghallgatáson képviselte. „Ügyfelei” nagy része szegregált iskolát végzett, miközben az ítélet kiszabását várta. Kinek a hibájából történt így: a gyerekekből, a szüleikéből, a „segítők” vagy azon közszolgák tarka sokaságának – végső soron a cseh államnak – a hibájából, akik a régi beidegződéseket követve úgy járhattak el minden nap, hogy azáltal a strukturális diszkriminációt büntetlenül fenntartsák? Morálisan védhető volt jogi – nem pedig politikai vagy helyi – csatát vívni, integrált iskolákba íratva be a gyerekeket? Helyes mindezek után egy évtizedet az ítélet végrehajtásának szentelni? Noha romajogi szervezeteket rendszeresen kritizálnak a mozgalmon belül az ilyesfajta „hibákért”, az OSF hálózat – amely pénzügyi és szakmai forrásokat biztosít – kivételt képez. A kritika nagy része természetesen elvi, hiszen „csak perelni” gyakorlatilag lehetetlen. Ostraván például az ERRC együttműködött az együttélés fontosságát a nevében hordozó Life Together nevű helyi civil szervezettel annak érdekében, hogy integrált iskolába jussanak a roma gyerekek.

2017 novemberének közepén a fizikus végzettségű Kumar Viswanathan – aki a húsz évvel ezelőtti árvíz miatt jött Ostravára, és alapította meg a Life Together-t – eredményes közösségi munkáról beszél a szeminárium résztvevőinek. Teszi mindezt anélkül, hogy megemlítené, miért támogatta sajtóközleményben a nemrég kihirdetett deszegregációs ítéletben felelősségre vont iskolaigazgatót. A közlemény első látásra aláásta a régóta áhított D.H. II.-t, miközben csupán kiállt egy romabarát közszolga mellett, aki az elvek és a gyakorlat közötti kibékíthetetlen ellentét áldozatává vált. Azt a kulcsfontosságú dilemmát kívánta orvosolni, amelynek feloldására az adverziális keret alkalmatlan, és a romaügyben két táborra oszló közvélemény is képtelen. Mindemellett persze gyakran tűnik olybá, mintha a szociális szolgáltatást nyújtó, illetve fejlesztéssel foglalkozó (roma) civil szervezetek a szükségesnél több elvet áldoznának fel a – sokszor kétséges – gyakorlati eredmények oltárán.²⁴ Ez az ellentmondás – valamint az, hogy a helyi szervezetek magukévá teszik-e valójában az em-

beri jogok értelmezési keretét – elvéve képezi vita tárgyát, s nincs ez másképp Brünben sem. Ismét érintetlenül marad tehát a helyi közösség-szervező mint mártír és a romajogi ügyvéd/szervezet mint főgonosz képe.

Goldston deszegregációs narratívája a köz rendelkezésre áll.²⁵ Az övé azonban csupán egy a több tucat szakemberé között, akik az ítélet megszületését lehetővé tették, és a végrehajtásán ma is dolgoznak. Roma gyerekek és szülők, közösség-szervezők, romajogi aktivisták – cseh, angol, albán, görög, magyar, ukrán és amerikai – jogászok, szakpolitikusok, minisztériumi tisztviselők, politikusok, újságírók, bírák, európai bürokraták és akadémikusok együttesen gyúrták a szociológiai tény jogi követeléssé, és ragasztották az ügyre a faji szegregáció fölötti szimbolikus győzelem címkéjét. Az OSJI közreadta a gyerekek élettörténetét, és összegyűjtötte a strasbourgi deszegregációs ítéletekről alkotott véleményeket, de a sztori még így sem kerek.²⁶

A D.H.-ítéletet dogmatikai jelentősége miatt ünneplik, de talán sokkal kivételesebb a rá áldozott emberi és anyagi erőforrások tekintetében; ez utóbbi okán lényegében megismételhetetlen.²⁷ Egyetlen más romajogi ügyért nem mozdultak meg ilyen mértékű anyagi és szakmai források. Mindez természetesen kételyt ébreszt – hasonlóképp a Brown-ügyhöz, melynek az amerikai polgárjogi Pantheonban elfoglalt előkelő helyét számos „revizionista” tudós kérdőjelezte meg. Utóbbiak szerint az afroamerikaiak kívánságlistáján az iskolai szegregáció megszüntetése nem foglalt el kiemelt helyet, mint ahogy az NAACP²⁸ hosszútávú prioritásai között is csak egy volt. A Brown-ügy a jogi liberalizmus által létrehívott konstrukció, s mint ilyen áll ellen a korlátait taglaló realista beszámolóknak.²⁹

A jogászok leggyakrabban Gerald Rosenberg „behatárolt bíróság” (‘constrained court’) és Michael Klarman „visszahatás” (‘backlash’) elméletére hivatkoznak.³⁰ Míg Rosenberg tézise szerint a bíróságok számos okból nem a legmegfelelőbbek arra, hogy társadalmi reformot szövegezzenek meg és hajtassanak végre, addig Klarman arra mutat rá, hogy a kiemelkedő jelentőségű jogi győzelmet követően az afroamerikaiak helyzetét illetően jelentős mértékű visszaesés mutatkozott. Álláspontja szerint az ítélet jelentősége inkább az volt, hogy masszív ellenállást váltott ki a választott tisztségviselőkből és köztisztviselőkből, mintsem az, hogy a polgárjogi mozgalomnak lendületet adott volna.

A történészek ezzel szemben meggyőzően érvelnek a visszahatás-tézis ellenében; rámutatva arra, hogy a masszív ellenállás a Brown-ítéletet megelőzően is jelentős méreteket öltött az USA déli államai-

ban, ennek megfelelően a bírói aktivizmus inkább arra tűnt alkalmatlannak, hogy a mindennapi rutint megváltoztassa – ami folytatódott is volna, ha egy évtizeddel később a szövetségi kormány nem hoz átfogó reformintézkedéseket. Következésképp, ezen álláspont szerint a masszív ellenállás a bírói aktivizmustól független változó.³¹ A revizionista elméletekkel szemben nem csupán a Brown-ügy népszerű hatását és mozgósító erejét hozzák fel érvként, hanem oktatási statisztikákra hivatkozva azt is állítják, hogy az ítélet megindította bizonyos déli kerületekben a középiskolai és egyetemi deszegregációt.³² Az irodalom nincs híján versengő elméleteknek; ezek között említhető a szinergia-tézis is, mely szerint a jogi és politikai mozgósítás kombinációja vezetett eredményre.³³ Mások szerint az etnikai kapcsolatok javulása természetes velejárója a társadalmi folyamatoknak, az pedig sajnálatos, hogy a polgárjogi mozgalom láthatólag nem hozott olyan átütő eredményeket egyetlen területen sem, mint ahogy azt eredetileg remélték.³⁴

Az elsőprő változások elmaradása aláássa a közérdekű jog és a közérdekű perlés legitimitációját – ez a legitimitáció azonban visszaállítható.³⁵ Azt szükséges mindössze felismerni, hogy az uralkodó értelmezési keret felemás, hiszen a perlést, illetve az ügyvédek társadalmi változásokban betöltött szerepét önmagában – más társadalmi változásokat kiváltó tényezőktől izoláltan – tanulmányozza, noha az összehasonlító intézményi elemzés kutatási módszerei komplexebb vizsgálatot tennének lehetővé.³⁶ A gazdaságosság és felelősségre vonhatóság kérdéseivel kapcsolatos társadalomtudományi meglátások kiutat kínálnak a megrekedt jogszociológiai vitákból, ráirányítva a figyelmet a „vezetők, nem csupán jogászok”, valamint a „politikai, nem csupán jogi folyamatok” problematikájára.

A módszertani fenntartásokat – mint például a kvantitatív módszerek megfelelőbb volta a kvalitatív módszerekhez képest, vagy az adatfelvételi időszak adekvát volta – nem is érintve,³⁷ Scott Cummings arra mutat rá, hogy a kritikus revizionista elméletek egyetlen feltételezésre hagyatkoznak: arra a hiedelemre, hogy a politikai mozgósítás varázslatos módon hatásosabb lehetett volna a jogi mozgósításhoz képest, vagy legalábbis „hatékonyabb és felelősségteljesebb kihívója lett volna a hatalomnak”, mint a közérdekű perlés.³⁸ Ez a megállapítás azonban minden esetben bizonyítatlan marad, hiszen a politikai mozgósítás hatásait ugyanolyan nehéz lenne megmérni, mint amilyen nehéz a közérdekű perekét. Cummings megfogalmazásában: „soha nem lehet tudni, vajon mi lett volna” amennyiben a vezetők más eszközt választanak.

Európában nem csupán az ellenérdekű felek összefeszülésének, hanem kifejezetten konfliktuskeresőnek tekintik a pereskedést.³⁹ A perközponti jogi mozgósítással kapcsolatban széles körben elterjedt fenntartások képviselőivel szemben áll az elkötelezett „megtértek” kicsi, ámde hithű csapata. Egyik tábornak sem áll érdekében a D.H.-hoz hasonlóan kulcsfontosságú ítéletek problematikus aspektusainak feltárása – a kételkedők érdektelenek, a megtértek pedig túlságosan is érdekeltek ahhoz, hogy vitát szítsanak.

A stratégiai pervitel és az ügyvédekkel szembeni kritika más módon fogalmazódik meg a fősodorbéli emberi jogi, mint a romajogi területen. Az előbbi esetében az ellenlábaskok kifogásolják az emberi jogi szervezetek pusztá létezését is, a támogatók viszont – ideértve a pénzügyi forrásokat biztosító alapítványokat is – elégedettek valamennyi eszközzel, amelyet a civil szervezetek bevetnek, így a perléssel is. A romajogi területen az OSF-hálózat a stratégiai perléssel szembeni kritika helyszínévé vált, ami azért bír kiemelt fontossággal, mert a OSF mint adományozó eddig a legmarkánsabb támogatója volt ennek az eszköznek. Húsz évvel azután, hogy az Egyesült Államokból átültették a jogi liberalizmus meghatározó eszközét – először a nemzetközi emberi jogi területre, majd Európa keleti régiójában kifejezetten a faji egyenlőség területére⁴⁰ –, a romajogi mozgalomnak azon része, amelyre az OSF meghatározó befolyást gyakorol most a közérdekű joggal/perrel kapcsolatos vitát importálja az Atlanti-óceán túlsópartjáról.⁴¹ Úgy tűnik azonban, hogy a gordiuszi csomó átvágása helyett a cél a támogatási prioritások újragondolásának igazolása.

Amennyiben a stratégiai pereket vivő jogászok továbbra is az „európai Brown” jelentősége mellett törnek lándzsát, azzal csupán a saját státuszukat ássák alá a mozgalmon belül. A D.H.-mantra ismételtetése azzal a kockázattal járhat, hogy elmarad a többi eszköz felülvizsgálata és az összehasonlító intézményi hatáselemzés. Ez a valóságot is torzítja, hiszen K-Európában a deszegregáció tekintetében leggyakrabban használt eszköz nem a per, hanem mindenféle más – a romajogi mozgalom által kezdeményezett – szakmai és jogi érdekérvényesítés, közösségszervezés és szakpolitikai reform volt. Amennyiben használtak is jogi eszközöket, abban az állami szervek – az egyenlő bánásmód testületek és emberi jogi/kisebbségi intézmények – legalább olyan vagy nagyobb szerepet játszottak, mint a bíróságok. A tágabb összefüggésekhez tartozik, hogy a roma közösségek jogérvényesítő tevékenységében az iskolai deszegregáció ügye nem élvez prioritást. Amennyiben használják a jogot, azt szociális jogaik és egyenlő embe-

ri méltóságuk védelme érdekében teszik – erre alább még visszatérek.

Ebéd után, a szemináriumot megnyitó beszédében Goldston a perléssel kapcsolatos támogatói fenntartásokról beszél. Felidézi a Soros Györggyel közös limuzinútját New Yorkban, amely oda vezetett, hogy az OSJI megkísérelte felmérni az európai deszegregációs perek hatásait. A szeminárium címe Stratégiai perek és a diszkrimináció elleni küzdelem, ezért Goldston is ezt a kifejezést használja. A közérdekű perlés nemzetközi exportja először az emberi jogi perlés fogalmához vezetett, majd stratégiai perlésként került be az európai antidiszkriminációs jogba. Egy ideje ez utóbbi az európai hívószó. A stratégiai perlés előre eltervezett jogi tevékenységet takar, szerkezeti igazságtalanságok ellen irányul, bíróság előtti eljárásokra összpontosít, és előnyben részesíti a kollektív igényérvényesítést. Ez a D.H. által is nagy mértékben inspirált fogalom azonban csupán egy jogász stílust, illetve ügyvédi hozzáállást ír le a közérdekű jog széles spektrumán belül; nem fed tehát le minden gyakorlatot, amelyet a közérdekű joggal foglalkozó ügyvédek alkalmazni szoktak. Hilbink elit-előrs-szerű, reform-irányultságú perlésként osztályozza be az ügyért való kiállásnak ezt a fajtáját.⁴²

Az európai deszegregációs viták viszonyítási pontját a Brown-ügy és a D.H.-ítélet adják. A Brown-ügyre való hivatkozás az elit-előrs-szerű ügyért való kiállással és a jogi reform-célú mozgósítással való analógiát alapozza meg, miközben a jog használatának az ottanihoz hasonlóan központi szerepet tulajdonít.⁴³ Ebben az értelemben a Brown-ügy a kulturális imperializmus eszköze, amelyet Bourdieu és Wacquant úgy ír le, mint az USA-ban kifejlődött fogalmaknak és tapasztalatoknak a speciális amerikai kontextustól való elemelését és egyetemesítését (planetarizálását).⁴⁴ Az ügy maga ily módon élte a „jogok mítoszát”:⁴⁵ azt a hitet, hogy a jog mint tudományterület és praxis eléggé autonóm ahhoz, hogy társadalmi változást eredményezzen. Ez a narratíva átsiklik azokon a magyarázatokon, amelyek a jogi és politikai mozgósításnak egyenrangú szerepet tulajdonítanak – s még inkább azokon, amelyek a kisebbségi politikai aktivisták szerepét helyezik előtérbe.⁴⁶ A hivatkozás elfedi a mozgósítások fejlődési fázisai és címkéi közötti fontos különbségeket is, mint például azt, hogy amíg az USA-ban a faji egyenlőség hetven évnyi jogi aktivizmust követően többségi kérdéssé tudott válni az 1950-es években, addig a rendszerváltás utáni időszak K-Európájában a romajogok megmaradtak egy aluldefiniált kisebbségi problémának egy induló mozgalom zászlaján.

Mielőtt elhagyjuk a közzéadói hivatal épületét, Polak kéri, hogy térjünk vissza hamarosan stratégiáz-

ni a jogászaikkal. A szemináriumot követően Durbakovával a közeli kocsmában két adag hús és knédli fölött beszélgetünk a hazáinkkal szemben a szegregált oktatás miatt folyó szerződéses eljárássokról. Azon agyalunk, hogy a legutóbb a Kaposvár II.-ügyben hozott kúriai döntés – amely végre elrendelte a deszegregáció végrehajtását – vajon használható-e a szlovák és cseh bíróságokon. Durbakováék már lefordították és összehasonlító esetjogként felhasználták a jelentős magyar felsőbb bírósági döntéseket, s a szlovák szövegeket érdemes a cseh bíróságokon belül is körütra indítani. A magyar deszegregációs perek túlnyomó többsége közérdekű igényérvényesítésen alapul, s nem a félrediagnosticsztizálásra összpontosít. Ez most kifejezetten előnyös lehet, hiszen a D.H. végrehajtásának keretében megalkotott jogi reformok hatástalanítása érdekében már megindult az újabb szegregációs technikák terjedése Csehországban is.

Mindez azt támasztja alá, hogy a centralizált helyett a régiós eltérésekre odafigyelő peres stratégia lehet kedvezőbb a romák számára. Az országok közötti eltérés a roma jogvédelem előnyére válik abban az értelemben is, hogy a keresetességi jogot, illetve a közigazgatási ügyféljogokat általában véve előnyösebben szabályozzák a romasűrű K-Európában, mint az EU más tagállamaiban. Amíg az Egyesült Államokban a közérdekű perek szinte automatikusan juttatják a jogászok eszébe az osztályperet ('class action'), addig régióinkban a kollektív igényérvényesítés leggyakoribb módja a közérdekű perindításon alapul; mind a polgári, mind pedig az alkotmányjogban (*actio popularis*). Miután mind a szlovák, mind pedig a magyar polgári perrendtartás lehetővé teszi az ilyen típusú reprezentatív perlést az antidiszkriminációs jogterületen, tágra nyílik annak lehetősége, hogy az ügyek megragadják a szerkezeti diszkrimináció jelenségét nagy számú ügyfél mozgósítása nélkül. Közérdekű pereket a régióban máshol is lehet indítani, így a bírói esetjog szintén könnyen utaztatható.⁴⁷ A jogi stratégiák átvétele bizonyos mértékig korlátozott Csehországban, miután a kollektív igények felperesi pertársaság útján érvényesíthetőek – illetve tesztügyekben, de ezek nem bírnak jelentőséggel a romajogi praxisban. A pertársasági forma, ahogyan ezt a D.H.-ügy is megmutatta, kiterjedt ügyfélgondozást kíván meg, ami magyarázatát adhatja annak is, hogy a mozgalmon belüli vita miért a stratégiai per és a közösségszervezés két pólusa között feszül.

Sabatova asszony azon félelmének adott hangot, hogy noha a félrediagnosticsztizálás ellen végre fellépett a cseh jogalkotó, újabb szegregációs módszerek, illetve formák ütnek fel a fejüket. A magyar deszegregációs szakpolitika folyamatosan próbálta tartani a

lépést a megújuló szegregációs mechanizmusokkal, amelyek lehetővé tették az iskolák számára, hogy ellenálljanak a központi akaratnak. Ez volt dióhéjban a hozzászólásom lényege, amikor a kezembe nyomták a mikrofont, s láttam, hogy Goldston nem kér szót. A transzatlanti tolmácsolás hiányos volta révén az európaiak a saját bőrükön tapasztalják meg a jogi transzplantátumok nem kívánatos mellékhatásait. Mondhatnánk persze azt is, hogy a transzplantátum csupán annyi hasznot hoz, amennyit a befogadása vagy ötvözése enged, ám a k-európai államok és többségi társadalmak ellenállása túlságosan is hasonlít az amerikai szereplőkére ahhoz, hogy ne merüljön fel komolyan az a kérdés, vajon mennyiben látható előre a reform-üggyvédkedéssel szembeni visszahatás. Húsz évvel ezelőtt, amikor az Európai Roma Jogok Központjának konyháján a Meghatározó Romajogi Ügyet próbálták kifőzni, az oktatás területét részesítették előnyben a lakhatással szemben, noha a lakhatási jogsértésekkel kapcsolatos híradások és jelentések száma még a szervezet kiadványában, a Roma Rights című periodikumban is meghaladta az oktatási szegregációval kapcsolatosakét. Miután azonban a jogérvényesítési lehetőségek kedvezőbbek voltak az oktatás terén, s az iskolai deszegregáció jelenségére való összpontosítás nem csupán az USA-ból kölcsönzött polgárjogi értelmezési keretet, hanem a meghatározó befolyással rendelkező OSF prioritásait is tükrözte, a lakhatás ügye alulmaradt.⁴⁸ Attól lehetett tartani ugyanis, hogy amennyiben a bíróságtól a kilakoltatás veszélyének kitett romák védelmét kérik, akkor a mozgalmat lövik lábon, hiszen lehetőséget biztosítanak az államok számára a szegregáció kimentésére, tekintettel arra, hogy a kilakoltatással fenyegetett romák jelentős része szegregált körülmények között élt és maradt volna. Károsnak tűnt egy ilyen elvtelen igény megfogalmazása olyan államokkal szemben, amelyek készek voltak ugyan a romáknak alapfokú szociális jogokat biztosítani, de nem kívánták a faji/etnikai egyenlőséget megvalósítani.⁴⁹ Húsz év telt el az események óta, s a kilakoltatásokra vonatkozó panaszok számának folyamatos emelkedése azt jelzi, hogy a romajogi mozgalom visszajutott az eredeti dilemmához, amelyből az ERRC a D.H.-ügy megtervezésével és lebonyolításával próbálta a kivezető utat megtalálni.

Az OSF nemzetközi szinten fennálló diskurzív hegemoniája⁵⁰ gondoskodik róla, hogy a D.H.-ítélet és az integrált oktatás ügye központi helyet kapjon a romákkal kapcsolatos megbeszéléseken. Ennek megfelelően keveset lehet tudni a jog és a bíróságok deszegregációban betöltött szerepéről a romasűrű országokban, mint ahogy keveset lehet tudni a más területeken történő jogi mozgósításról is. A strasbourgi

bírósághoz eddig kilenc kérelem érkezett a szegregált oktatással kapcsolatban, s hat ítélet született – a maradék három (magyar) ügyet végzéssel zárták le.

A lakhatással/kilakoltatással kapcsolatban mindközben tucatnyi kérelmet nyújtottak be, s az ügyek száma emelkedő tendenciát mutat. A lakhatási panaszok jelentős része az 1990–2000-es évek Egyesült Királyságbeli jogi mozgósításából nőtt ki, amely az utazók (Travellers) helyzetére vonatkozó jogszabályi szigorítást követte. Közösségi szinten és a mozgalomban Luke Clements vált a jogi szakértelem forrásává; egyetlen jogásként a „tanárok furcsa kavalkádjában”. Noha a csapat kötődött a Liberty nevű emberi jogi szervezethez, mégis „kissé megütköztek rajta”, mégpedig az erős közösségi beágyazottsága miatt. A jogi eljárásokat nem tervezték meg előre, ám „a folyamatos, ügyről-ügyre építkező fellépés az építési engedély megszerzése és a lakókocsi-parkolóhelyek jogszerű bérlése tekintetében utólagosan sokkal hatékonyabbnak és ezért stratégiainak tűnik”.⁵¹ Clements később a romajogi mozgalom fontos szakmai háttéremberévé vált.

A fenti jogi mozgósítás lecsendesedésével egyidőben vált a lakhatás ügye transznacionálissá. Két csoportos kilakoltatással kapcsolatos kérelem érkezett az Emberi Jogok Európai Bíróságához – az első egy bolgár cigánytelep lakóitól, a második egy kiterjedt francia utazó családtól. A Jordanova és társai Bulgária elleni ügyében hozott ítélet alapjaiban formálta át a lakhatási perek strasbourgi esélyeit, arra sarkallva a Bíróságot, hogy újragondolja a magán- és családi élethez való jogot biztosító 8. cikk tekintetében az ideiglenes intézkedések kérdését.⁵² A 2012-es ítélet óta az ideiglenes intézkedés vált a leghatékonyabb és azonnali jogorvoslattá, amelynek nyomán a kormányok felfüggesztik a folyamatban lévő kilakoltatást. A peres képviselőt ellátó Margarita Ilieva – a Bolgár Helsinki Bizottság jogi igazgatója – stratégiája a kérelmezők ügyére válaszul született, vagyis ellenkező sorrendben, mint ahogyan az a D.H.-ügyben történt, ahol a per ötlete és stratégiája megelőzte az ügyfelek felkutatását.

A Bíróság ideiglenes intézkedést rendelt el a Winterstein és társai Franciaország elleni ügyében is, amelyben a kérelmezőket a szociális jogokért síkra szálló Le Mouvement ATD Quart Monde, egy párizsi székhelyű, szociális jogokra összpontosító civil szervezet támogatta.⁵³ Ez utóbbi ítélet igazi jelentősége a 8. cikkhez kapcsolódó pozitív kötelezettségek kiszélesítő értelmezésében rejlik, mely szerint a részes államoknak alternatív lakhatást kell biztosítaniuk a romák, illetve az utazók számára. Az Ilieva által kidolgozott stratégiát más nemzetközi bírói szervek előtti ügyekben is felhasználták, noha az anélkül

vált az európai romák hasznos jogi fegyverévé, hogy elismerést hozott volna a „feltalálójának”. A nemzetközi elismerés hiánya szorosan összekapcsolódik a közösségek igényeinek előtérbe helyezésével. Amíg ugyanis a nemzeti szinten működő romajogi ügyvédek peres stratégiájára általában véve közvetlen hatással vannak a roma közösségek, addig nem csupán a személyes kapcsolat hiányzik, de a kérelem-érvelés-jogelv sorrend is megfordul a nemzetközi jogi elitnek a jogelvek kikristályosítását célzó tevékenységében. A roma ügyfelek megbízói akaratát a többszörös áttétel – a helyi civil szervezettől a helyi ügyvéden, majd a nemzetközi civil szervezeten keresztül a nemzetközi ügyvédig – jelentősen gyengíti.

Jelenleg fél tucat lakhatási panasz fekszik a strasbourgi bíróság előtt, a nemzeti szintű lakhatási jogi mobilizáció jelentős méreteket ölt, és a romajogi ügyvédek tömeges eljárásindításra buzdítanak.⁵⁴ A romasűrű országok egyenlő bánásmód testületei rendszeresen fogadnak be panaszokat, illetve indítanak hivatalból vizsgálatot kényszerkilakoltatás, az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, valamint olyan szimbolikus ügyek miatt, mint a romákat a többségi lakosoktól elválasztó falak megépítése. Utóbbival kapcsolatban érdemes megemlíteni a Csehországban több mint egy évtizedig per tárgyát képező Ustí nad Labemben épült falat, illetve az erdélyi Nagybánya polgármesterének utasítására felhúzottat, amely utóbbinak a jogellenességét a román egyenlő bánásmód hatóság mondta ki.

Az EU Bírósága elé került ikonikus roma eset, a CHEZ-ügy a romanegyedekben a villamosenergia elérhetőségével kapcsolatos közösségi szintű jogi mozgósítás, civil szervezeti és egyenlő bánásmód testületi aktivizmus együttállásából született.⁵⁵ Fontos kiemelni, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság, amely a közigazgatási határozatot volt hivatva felülvizsgálni, azért küldte fel az ügyet az EUB-hez, hogy a felsőbb bíróságok megszorító jogértelmezése ellen támogatást szerezzen. E bírói aktivizmus azonban ritkaságszámba megy Bulgáriában is, ahol számos esetben politikai jellegű megoldás született. Azokon a területeken ugyanis, ahol a romák a helyben erős érdekérvényesítési képességgel rendelkező török kisebbség támogatását élvezik – vagy azért, mert muzulmán vallásúak, vagy azért, mert török anyanyelvűek – az áramszolgáltató cégek jogi eljárás nélkül is megoldást találtak a hálózat felújítására, az egyéni mérők beállítására és a tartozások átütemezésére. Ez történt például Plovdiv több tízezer fős cigánytelepén is, ahol az áramért jogi mobilizációt megindító romajogi ügyvédet, Daniela Mihaylovát a felek azért vonták be, hogy mediáljon.

A közérdekű perlés korai bírálója azt a kérdést tette fel, hogy vajon a bíróságközpontú jogi mozgósítás megfelelően illeszkedik-e az európai, illetve romajogi kontextusba, vagy a kevésbé ellentmondásos módszerek esetleg jobb megoldáshoz vezethetnek-e.⁵⁶ Az egyértelmű, hogy sok esetben nem szűnik meg a jogsertés per nélkül, mint például a kilakoltatás esetében. A deszegregáció érdekében bevetett eszközök hatásának tanulmányozása során a perlést részben találták hatékonynak, míg a többi területről nem áll rendelkezésre elemzés. Ez sajnálatos, hiszen például az áramhoz való hozzájutással kapcsolatos ügy a felhasznált eszközök, a közösségen belüli eltérő érdekek, valamint a megoldás kulcsát jelentő szabályozás jogrendi helyzete – a közszolgáltató működésének szabályozása, nem pedig a diszkrimináció tilalma – tekintetében számos olyan tanulságot kínálhatna, amely túlmutat a jelenlegi kereteken.

A perlés hatását megkérdőjelező narratíva egyenes arányban erősödik az OSF társadalmi változásért való mozgósításról alkotott elképzeléseinek változásával.⁵⁷ A bírálatok mostanra oly mértékben elterjedtek, hogy kérdéssé vált, vajon marad-e még kritika más eszközökkel szemben is, amelyekkel kapcsolatban szintén megalapozottnak tűnik azt állítani, hogy masszív társadalmi ellenállást válthatnak ki, vagy a kormányzati semmittevés könnyű áldozatává válhatnak. A stratégiai perlés anélkül válhat a jogállamból a politikai mozgósítás és a fejlődéshez való jog által fémjelzett paradigmaváltás áldozatává, hogy nagykorúságát elérte volna. A paradigmával együtt változik a források útvonala is – a jogászoktól a közösségszervezők felé, a jogi eljárásoktól a politikai megmozdulások irányába. Fontos azonban azt is látni, hogy mindeközben az értelmezési keret mit sem változik: az új, jog(ász)talánított térben az aktivisták továbbra is a romák emberi jogaiért szállnak síkra.

A roma aktivista, szakpolitikus és akadémikus szerepét személyükben egyesítő megszólalók kritika alá vonják a jogi mozgósítás primátusát a politikai folyamatokban való fokozott részvétel iránti kampányuk részeként.⁵⁸ Ahogyan a jogi mozgósítás, az általuk használt módszertan is amerikai import. A kritikai romatanulmányok (Critical Romani Studies) az Európában az eredeti szándékkal pont ellentétesnek tűnő kritikai faji elméletből (Critical Race Theory) – így közvetve a kritikai jogelméletből (Critical Legal Theory) – eredezteti magát. A kritikai faji elmélet vonta először górcső alá a közérdekű ügyvédek szerepét a deszegregációs perekben – pontosabban vizsgálta azt az egyensúlyt, amelyet az egyéni ügyfelek érdekei és a támogatók, valamint a megbízó civil szervezet által definiált deszegregáció ügye között próbáltak teremteni.⁵⁹ A roma etnikumú jogászok

elenyésző száma kiemelt szerepet játszik a roma akarat meglétének megkérdőjelezésében, ami nem csupán a jogrendszer, hanem a jogokra alapozó diskurzus korlátai felkutatásának fontosságát is háttérbe szorítja, miközben kínos etnikai felhangot gerjeszt a mozgalmakon belül.⁶⁰ A jog hegemon hatalmi viszonyokat fenntartó szerepének strukturális vizsgálata – például annak tanulmányozása, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések integrációs logikája milyen módon korlátozza a roma szülők szabad akaratát az oktatás megválasztására, és milyen gátat szab a roma kisebbségi oktatásnak – még várat magára.⁶¹

Az import kutatási módszerek vakfoltjába esnek a kelet-európai kontextusban jelentős deszegregációs szakpolitikák és közösségszervezés. A funkcióhalmozó megszólalók a romák döntési szabadságát keresik a különböző folyamatok során, ám amennyiben ezt önkritikai reflexiók nélkül teszik, pontosan az a katarzis marad el, amely Derrick Bell korszakalkotó írását a „két megbízó szolgálatáról” oly ütős olvasmánnyá tette. Végülis, szakpolitikus-aktivista minőségükben a kritikát megfogalmazók adták a megbízást, melynek alapján a jogászok jogi eszközökkel segítették a deszegregáció sikerét.⁶²

Függetlenül azonban az eszköztől, a társadalmi többségnek gyakran nyílik alkalm arra, hogy megakassza a deszegregációs törekvéseket. A kutatásoknak ennek okán inkább arra kéne összpontosítaniuk, hogy a romák maguk milyen kérdések esetében mozdulnak, és a bíróságokon kívül szükséges szemügyre venni azt is, hogy hol keresik az igazukat: közigazgatási szervek és egyenlő bánásmód testületek előtt – vagy az utcán, esetleg a szavazófülkében? Ha pillantást vetünk a panaszokra vonatkozó statisztikákra, azt látjuk, hogy szinte semmi nem változott az elmúlt húsz év alatt: a romák szociális jogok megszerzésére – legyen szó lakhatásról, munkához, egészségügyi és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzájutásról –, valamint a romafób gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények elleni védelemre használják a jogot.

Az elit-előrs típusú jogi munka előtérbe helyezésében fennálló felelősségem tudatában azon tépelődöm, hogy vajon a társadalmi ügy és a közjó szolgálata iránti elkötelezettségem megakadályozott-e abban, hogy aktuális ügyfeleim érdekeit a legjobb tudásom szerint képviseljem. Egyetlen pillanatig nem bántam meg, hogy a jogi mozgósítás mellett törtem lándzsát a romák jogainak védelme érdekében, és továbbra is hasznos eszköznek tartom a perlést, tekintettel sok más, általam szintén kipróbált módszer és eszköz korlátaira. Amit bánok, az az oktatás területének és a roma szakpolitikusok akaratának előtérbe helyezése egy szélesebb spektrumú, az ügyfelek igényeire közvetlenebbül reagáló jogi portfólió kialakí-

tásával szemben. Noha örömmel tölt el, hogy egy, a kritikai faji elmélet módszereire alapuló közelmúltbeli összefoglaló továbbra is fontos szerepet tulajdonít a közérdekű perlésnek – némileg szembehelyezkedve a kritikus roma aktivistákkal –, kétségbeesetten várom, hogy valaki végre elemelje a vitát a romajogi mozgalom szereplői által unalomig ismételt keretektől.⁶³

A maradandó társadalmi változások kivívásának kulcsa az, hogy a romák – nem pedig a támogatók és aktivisták – lelkiismerete határozza meg a stratégiai döntéseket. A stratégiai fellépéshez szükség van a közpénzből fenntartott jogsegélyszolgálat mobilizálására, valamint a romajogi szervezetek együttműködésére ezen szolgálatokkal. A közpénzből finanszírozott jogszolgáltatás kihasználásának elmulasztása karanténban tartja a romák joghoz való hozzájutásának kérdését, ami azért is aggályos, mert a jelentős részben magánadományokból fenntartott romajogi civil szervezetek pénzügyileg megrendültek. A romajogi mozgalom légvár marad mindaddig, amíg nem épülnek ki az alapjai a nemzetállami valóságban, elsőként a jogászszakmával való intézményesített együttműködés révén. A mozgalom erőssége a nemzetek-közöttiség, ami rendszeres tapasztalatcsere útján szorul tovább megerősítésre. Egy ilyen rendszer megteremtésének és fenntartásának kell a nemzetközi (civil) szervezetek és támogatók prioritásává válnia. Mindehhez azonban a közérdekű jog átültetésére irányuló projekt őszinte áttekintésére van szükség – és nem ennek félbehagyására vagy végleges beakasztására. Függetlenül a súlypont jogi vagy politikai jellegétől, az önszerveződésnek elengedhetetlen feltétele annak ismerete, hogy a roma közösségek és magánszemélyek milyen ügyek érdekében emelik fel a szavukat, indítanak eljárásokat, mennek az utcára vagy szavazni. A támogatók, civil szervezetek, aktivisták és jogászok prioritásait ezekhez a megfontolásokhoz kell rendelni, már amennyiben a cél tényleg az, hogy a ló megfelelő oldalára kerüljünk.

JEGYZETEK

1. Lásd legutóbb: *Realizing Roma Rights*, eds. Jacqueline BHABHA – Andrzej MIRGA – Margareta MATACHE, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017; és HORVÁTH Aladár: *Indulás. Roma polgárjogi mozgalom 1.*, Budapest, Wesley, 2017.
2. A doktori értekezés, melynek jelen írás a részét képezi, a Keck és Sikkink által kidolgozott elméleti keretet használja. A szerzőpáros úgy határozza meg a transznacionális érdekérvényesítő hálózatokat, mint amelyek nemzetközi szerződések és konferenciák környékén

jönnek létre, különös tekintettel az emberi jogok területére. A hálózatok nem csupán civil szervezeteket foglalnak magukba, hanem például közszolgákat, újságírókat is – mind a nemzeti, mind pedig a nemzetközi szinten. A nemzeti és nemzetközi szervezetek között létrejött kapcsolatok lehetővé teszik a tagok számára, hogy saját kormányuk irányában jogalkotási és szakpolitikai javaslatokat fogalmazzanak meg, úgynevezett bumeránghatást hozva így létre. Margaret E. KECK – Kathryn SIKKINK: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. A tézis ezek mellett merít Merry antropológiai kutatásából, melyet ilyen hálózatok vonatkozásában végzett, ráirányítva a figyelmet az eltérő helyi gyakorlatok közötti tolmácsok, illetve fordítók szerepére a megértésben, befogadásban és meghonosításában. Sally Engle MERRY: *Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle*, *American Anthropologist*, 2006, 38–51.

3. Több politológus transznacionális érdekérvényesítő hálózatként jellemzi a romajogi mozgalmat. Lásd Ilona KLÍMOVÁ-ALEXANDER: *The Romani voice in world politics: The United Nations and non-state actors*, London, Routledge, 2005; Peter VERMEERSCH: *The Romani movement: Minority politics and ethnic mobilization in contemporary Central Europe*, New York, London, Berghahn Books, 2006; Melanie H. RAM: *Democratization through European integration: The case of minority rights in the Czech Republic and Romania*, *Studies in Comparative International Development*, Summer 2003, 28–56; Aidan MCGARRY: *Ethnic group identity and the Roma social movement: Transnational organizing structures of representation*, *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 2008, 449–471.
4. Peter M. HAAS: *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, *International Organization*, 1992, 1–35. A transznacionális hálózatok és episztémológiai közösségek közötti hasonlóságokra Meili mutatott rá; lásd Steven MEILI: *Latin American Cause-Lawyer Networks*, in *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, eds. Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD, Oxford, Oxford University Press, 2001.
5. Scheingoldtól ered a jogi mozgósítás fogalma a jogpolitikai célokra való használata. Míg az Egyesült Államokban a jogi mozgósítást általában véve úgy értelmezik, mint a közérdekű jogi szervezetek által vezérelt folyamatot (lásd Handler), Európában a hangsúly átkerül a civil szervezetekre és szakszervezetekre (lásd Anagnostou). Egy kiemelkedő fontosságú írásában Francis Zemans kimutatta ugyanakkor, hogy a magánszemélyek joghasználatára a jogi mozgósítással azonos jelentőségű modalitásként lenne szükséges tekinteni. Stuart A. SCHEINGOLD: *The Politics of Rights: Lawyers*,

- Public Policy, and Political Change*, New Haven, Yale University Press, 1974; Joel F HANDLER: *Social movements and the legal system: A theory of law reform and social change*, Madison, University of Wisconsin, 1978; *Rights and Courts in Pursuit of Social Change Legal Mobilisation in the Multi-Level European System*, ed. Dia ANAGNOSTOU, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2014; Frances Kahn ZEMANS: Legal mobilization: The neglected role of the law in the political system, *American Political Science Review*, September 1983, 690–703. A jogi mozgósítás átfogó bemutatását nyújtja Michael McCANN: Litigation and legal mobilization, in *The Oxford Handbook of law and politics*, eds. Keith E. WHITTINGTON – R. Daniel KELEMEN – Gregory A. CALDEIRA, Oxford, Oxford University Press, 2010, 522–540.
6. „Az emberi jogi gondolatok hasznosulásának feltétele [...] hogy lefordítsák őket a helyi (szak) nyelvre, és begyazódjanak a hatalom és jelentés helyi kontextusába. Más szóval, újra kell születniük a befogadói hagyományban és gyakorlatban.” [ford. F. L.]. Sally Engle MERRY: *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, 1.
 7. CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal: Az emancipáció kihívása a mai magyar társadalomban a romák és nem romák viszonyában, *Szociológiai Szemle*, 2015/3, 83–102, 90.
 8. CSEPELI-ÖRKÉNY (7. vj.) 91.
 9. A transznacionális jog kifejezést a Nemzetközi Bíróság bírójá, Philip C. Jessup használta először. Philip C. JESSUP: The Concept of Transnational Law: An Introduction, *Columbia Journal of Transnational Law*, 1963. Falk szerint a transznacionális világregend „az államközpontúság és hegemonia horizontális nyelvezte, valamint a szupranacionalizmus vertikális kódja között” lehető fel [ford. F. L.]; lásd Richard A. FALK: *Human Rights and State Sovereignty*, New York, Holmes and Meier Publishers, 1985, 49. A transznacionális kifejezés jelzőként azt a célt szolgálja, hogy az államokról mint főszereplőkről máshová irányítsa a reflektorfényt; lásd H. Patrick GLENN: A Transnational, Concept of Law, in *The Oxford Handbook of Legal Studies*, eds. Mark Tushnet and Peter Cane, Oxford, Oxford University Press, 2005. A transznacionális jog általam az emberi jogi praxisban személyesen is megismert arcát Craig írja le igazán plasztikusan. Az ő álláspontja szerint a transznacionális jog legmegfelelőbb megközelítése a „transznacionális jogszociológiai pluralizmus”, miszerint a „transznacionális jogot úgy kell elképzelnünk, mint amely bizonyos tekintetben a saját normatív területét lakja be” – vagyis „sem nemzeti, sem nemzetközi, sem köz-, sem pedig magánjog, miközben egyszerre nemzeti és nemzetközi, s egyesíti a magán- és közjog elemeit” [ford. F. L.]; Craig SCOTT: „Transnational Law” as Proto-Concept: three Conceptions, *German Law Journal*, 2009, 859–876, 873. Mind ehhez annyit szeretnék hozzáfűzni, hogy az emberi jogi ügyvédek transznacionalizmusát a magán- és közjogi, a nemzeti és nemzetközi jog örömteli egybefolyása adja; lásd *Optimal experience: Psychological studies of flow in consciousness*, eds. Mihály CSÍKSZENTMIHÁLYI – Isabella Selega CSÍKSZENTMIHÁLYI, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
 10. Az Európai Unió Bírósága egy ünnepezt romajogi ítéletében használta a romanegyed kifejezést, amely a társadalomtudományokban elterjedt cigánytelep, illetve etnikailag szegregált gettó fogalmának feleltethető meg. Az Európai Bíróság (nagytanács) C-83/14. sz. ügyben – CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD kontra Komisia za zashtita ot diskriminatsia – 2015. július 16-án hozott ítélete.
 11. A disszertáció egyik fejezete a közérdekű perlés K-Európában való meghonosításával foglalkozik. A közérdekű jog meghatározása igazi kihívás. Ehelyütt Helen Hershkoff megközelítésére hagyatkozom, aki komplex jelenségként írja le ezt a jogterületet. Lehetséges, hogy az áhított társadalmi változás szempontjából nem a gyakorlata és ideológiája a legjelentősebb elemek. Politikai intézményként a közérdekű perlés szakmai struktúrát, rendelkezésre álló forrásokat és szervezeti átalakítást kíván meg. A közérdekű perlésnek – mint a társadalmi változás mechanizmusának – az előnyei és hátrányai az Egyesült Államokban vitatottak; annak ellenére, hogy ott komoly nagyságrendű magán- és közpénzek biztosítanak forrást a jogterület virágzásához; Helen HERSHKOFF: *Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples*, Washington DC, The World Bank, 2005.
 12. Ezen csatlakozási feltétel korlátairól lásd Bruno DE WITTE – Gabriel N. TOGGENBURG: Human Rights and Membership of the European Union, in *The EU Charter of Fundamental Rights: Law Context and Policy*, eds. Steve PEERS – Angela WARD, Oxford and Portland Oregon, Hart, 2004.
 13. A társadalmi vállalkozás „rendetlen” fogalom. Komoly vita folyik arról, hogy mit takar a „társadalmi”, és mit a „vállalkozás” a jóttevés üzletében. Noha a fogalom újdonságként hangozhat, a gyakorlat, amely „társadalmi küldetést, üzleti jellegű fegyelmet, innovációt és elkötelezettséget” [ford. F. L.] ötvöz, nem az; lásd J. Gregory DEES: The Meaning of “Social Entrepreneurship” in *Case Studies in Social Entrepreneurship and Sustainability*, II, eds. Jost Hamschmidt – Michael Pirson, London, Routledge, 2017. Peredo és McLean hasznos áttünetését adja az ide vonatkozó irodalomnak, öt összetevő alapján javasolva széleskörű meghatározást: személyek vagy csoportok, aki(k) (1) azt célozzák, hogy társadalmi értéket hozzanak létre; (2) képesnek mutatkoznak arra, hogy felismerjék és hasznosítsák azokat a lehetősége-

- ket, amelyek az értéket létrehívják („látnokiság”); (3) újítást vezetnek be a társadalmi érték létrehozásában, illetve terjesztésében; (4) hajlandóak arra, hogy a folyamat során komoly kockázatot vállaljanak; és (5) forrásokkal szokatlanul jól ellátottak ahhoz, hogy ne agódjanak a javak csekély mennyisége miatt. Lásd Ana María PEREDO – Murdith McLEAN: Social entrepreneurship: A critical review of the concept, *Journal of World Business*, 2006, 56–65.
14. Köszönettel tartozom Sztojka Katinak, amiért megismerttetett a cigányposta és a pakiválás/patyiválás fogalmaival és gyakorlatával. A fogalom értelmezését lásd *Anthropological Realities: Readings in the Science of Culture*, ed. Jeanne GUILLEMIN, New Brunswick and London, Transaction Books, 1981, 409. Sztojka Kati feminista olvasatában a patyiválás olyan konszenzuskereső, roma férfi vezetők dominálta tevékenység, amely a roma társadalmon belül is marginalizált csoportok – nők, gyerekek, melegek stb. – érdekképviselőt nem tekint prioritásnak.
 15. András BÍRÓ: The Price of Roma Integration, in *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration – A Debate*, eds. András BÍRÓ – Nicolae GHEORGHE – Martin KOVATS, Kossuth Publishing Corporation, Budapest, 2013, 11–41.
 16. Shalini RANDERIA: Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India, *Current Sociology*, May/July 2003, 305–328.
 17. Az európaizálódás-kritika pontosan erre tapint rá: az EU-s stratégiák végrehajtását elmulasztó vagy a romák integrációjára szánt támogatásokat nem megfelelően elköltő tagállamok szankcionálásának hiányára. Peter VERMEERSCH: Reframing the Roma: EU initiatives and the politics of reinterpretation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2012, 1195–1212; Will Guy: *EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward, in Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Mobilization, and the Neo-Liberal Order*, eds. Nando SIGONA – Nidhi TREHAN, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, 23–50; Elena MARUSHIAKOVA – Vesselin POPOV: European Policies for Social Inclusion of Roma: Catch 22?, *Social Inclusion*, 2015, 19–31.
 18. Hilson, aki a fogalom meghatározását adta, a politikatudományos magyarázatok körében észlelt egy hiányosságot. Amíg a nem konvencionális tiltakozási tevékenységgel kapcsolatban a politikai lehetőségeket figyelembe vették a létező elméletek, addig nem tudtak számot adni a jogi lehetőségekről. Ennek elsődlegesen abban keresendő az oka, hogy a politológusok rendszeresen tekintenek úgy a jogra, mint szakpolitikára. Hilson rámutat arra, hogy „a politikai lehetőségek hiánya *hatással bírhat* a lobbizás helyett a perlés mint stratégia követésére, míg a tiltakozás mint stratégiai választására a politikai és jogi lehetőségek alacsony szintje *lehet ha-*
- tással*” [ford. F. L.]; Chris HILSON: New social movements: the role of legal opportunity, *Journal of European Public Policy*, 2002, 238–255, 239. Az előnyös uniós jogi lehetőségek a faji diszkrimináció elleni küzdelemre meglepetésszerűen jöttek létre; lásd Andrew GEDDES: Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm, *West European Politics*, 2004, 334–353.
19. Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD: Cause Lawyering and Democracy in Transnational Perspective, in *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, eds. Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD, Oxford, Oxford University Press, 2001, 382–384.
 20. A társadalmi ügyért kiálló ügyvédek a konvencionális jogi tevékenységek (az ügyfél képviselője) és a fennköltebb értékek, a közjó szolgálatának kereszteződésében működnek. Menkel-Meadow megfigyelése szerint ezt a fajta jogi tevékenységet számos jelzővel lehet illetni: rebellis, progresszív, transzformatív, radikális, kritikus, társadalmilag elkötelezett, alternatív, látnoki vagy mozgalmi. A képviselt ügyek is széles spektrumon mozognak, ideértve a társadalmi változásért, a társadalmi igazságosságért, az egyenlőségért, illetve az alulképviseletkéért, az alávetettekért vagy a köz érdekében való kiállást. A kifejezések mind speciális szakmai etikai, illetve társadalmi kontextusra utalnak; lásd Carrie MENKEL-MEADOW: The causes of cause lawyering: Toward an understanding of the motivation and commitment of social justice lawyers, in *Cause Lawyering Cause Lawyering: Political commitments and professional responsibilities*, eds. Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD Oxford, Oxford University Press, 1998, 51–68. Az ügyért való kiálláson alapuló jogi tevékenység fogalmának kitágított értelmezése egyaránt magában foglalja a progresszív, baloldali és a konzervatív jogi aktivizmust. Sarat és Scheingold úgy határozzák meg a társadalmi ügyet, mint amely kihívás elé állítja a „politikai, társadalmi, gazdasági és jogi értékek és források fennálló elosztási rendjét. A társadalmi ügyért kiálló ügyvédek ügyfeleket és jogvitákat választva állítják az utóbbiakat a saját ideológiai és redisztributív projektjeik szolgálatába. Mindezt nem technikai tudásuk okán, hanem személyes elkötelezettségből teszik” [ford. F. L.]; lásd Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD, *State Transformation, Globalization, and the Possibilities of Cause Change Lawyering. An Introduction*, in SARAT–SCHEINGOLD (4. vj.) 13. Hilbink szerint „az ügyben való hit és az ügy elősegítésének vágya hajtják” a társadalmi ügyért kiálló ügyvédeket, akiket úgy lehet a leghasznosabban osztályozni, ha a jogi és politikai berendezkedésről, az általuk választott ügyről és a jogérvényesítési gyakorlatról vallott víziójukat tanulmányozzuk. Ezen változóknak a „hosszú 60-as évekbeli polgárjogi mozgalomra” való alkalmazásával a társadalmi ügyért kiálló ügyvédek három csoportját külön-

- böztethetjük meg: proceduralisták, „elit-előörs és közösségi ügyvédek. Az „elit-előörs” típusú jogászok maguk fejlesztenek ki és menedzselnek ügyeket annak érdekében, hogy elsőprő jogi és társadalmi reformokat indítsanak be; Thomas HILBINK: You Know the Type...: Categories of Cause Lawyering, *Law & Social Inquiry*, Summer 2004, 657–698.
21. Ezek a gyakorlatok a mozgalmon belül is vitatottak; illetve pontosabb ügy fogalmazni, hogy nemzetközi-nemzeti törésvonalak mentén vitatottak. Példának okáért Barbora Bukovska, a cseh Poradna vezető jogásza ügyfelei számára használt babakocsit szerzett, amikor a szlovák kényszersterilizációs ügyekben végzett tényfeltárást. Később, amikor közte és a szlovák Poradna, valamint az ERRC között szakmai rivalizálás kezdődött, a nemzetközi romajogi szervezet panaszt tett Bukovskával szemben a szlovák ügyvédi kamaránál jogellenes ügyfélszerzés okán.
 22. Morag GOODWIN: Taking on racial segregation: the European Court of Human Rights at a Brown v. Board of Education moment?, *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 2009, 114–126.
 23. Yoav DOTAN: The Global Language of Human Rights: Patterns of Cooperation Between State and Civil Rights Lawyers in Israel, in *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, eds. Austin SARAT – Stuart SCHEINGOLD, Oxford, Oxford University Press, 2001. Ahogy Izraelben együttműködtek a civil szervezetek és az államhatalom által foglalkoztatott jogászok a társadalmi ügyek érdekében, úgy működött együtt a magyar kisebbségi biztos a romajogi szervezetekkel. Sőt, a szegregáció mint jogsértés körülírása az 1990-es évek végén a biztos és munkatársainak érdeme. Utóbbiak a vezetőváltások és politikai diskurzusok ellenére aktívak maradtak a szegregáció elleni küzdelemben, állásfoglalásokban marasztalva el a reszeregációs lépéseket.
 24. A romák körében végzett fejlesztési tevékenységek kritikai áttekintését lásd például Andria D. TIMMER: Constructing the „needy subject: NGO discourses of Roma need, *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 2010, 264–278.
 25. James A GOLDSTON: Race Discrimination Litigation in Europe: Problems and Prospects (social change litigation), *Roma Rights* 1998; *A Future for Roma Rights?*, *Roma Rights*, 2001/1; Roma rights, Roma wrongs, *Foreign Affairs*, 2002, 146–162; Public interest litigation in Central and Eastern Europe: Roots, prospects, and challenges, *Human Rights Quarterly*, May 2006, 492–527; Ending Racial Segregation in Schools: The Promise of DH, *Roma Rights*, 2008/1, The Struggle for Roma Rights: Arguments that Have Worked, *Human Rights Quarterly*, 2010, 311–325; The Unfulfilled Promise of Educational Opportunities in the United States and Europe: From Brown to D.H. and Beyond in *Realizing Roma Rights*, eds. Jacqueline BHABHA – Andrzej MIRGA – Margareta MATACHE, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017, 163–186.
 26. Adriána ZIMOVÁ: *Strategic Litigation Impacts: Roma School Desegregation*, New York, Open Society Justice Initiative, 2016; *Failing Another Generation: The Travesty of Roma Education in the Czech Republic*, New York, OSJI, 2012.
 27. Lásd például Iulius ROSTAS: Judicial Policy Making: The Role of the Courts in Promoting School Desegregation, in I. R.: *Ten Years After: A History of Roma School Desegregation in Central and Eastern Europe*, Budapest – New York, Central European University Press, 2012, 91–126; Helen O’NIONS: Different and unequal: the educational segregation of Roma pupils in Europe, *Intercultural Education*, 2010, 1–13.
 28. National Association for the Advancement of Colored People (Országos Egyesület a Színesbőrű Emberek Helyzetének Előmozdításáért).
 29. Jacqueline D. HALL: The long civil rights movement and the political uses of the past, *The Journal of American History*, 2005, 1233–1263; Lani GUINIER: From Racial Liberalism to Racial Literacy: Brown v. Board of Education and the Interest-Divergence Dilemma, *The Journal of American History*, June 2004, 92–118. Lásd ugyanakkor Mark TUSHNET: The Significance of Brown v. Board of Education, *Virginia Law Review*, Feb. 1994, 173–184.
 30. Michael J. KLARMAN: Brown, Racial Change, and the Civil Rights Movement, *Virginia Law Review*, Feb., 1994, 7–150; Gerald N. ROSENBERG: *The Hollow Hope: Can courts bring about social change*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, 50, 99–100. Goldston ezeket a kritikai megjegyzéseket teszi magáévá a fentebb idézett publikációjában; GOLDSTON 2017 (25. vj.).
 31. David J. GARROW: Review: „Happy” Birthday, „Brown v. Board of Education?” „Brown’s” Fiftieth Anniversary and the New Critics of Supreme Court Muscularity., *Virginia Law Review*, 2004, 693–729.
 32. David J. GARROW: Hopelessly Hollow History: Revisionist Devaluing of Brown v. Board of Education, *Virginia Law Review*, 1994, 151–160. Az adatok itt érhetőek el: Mary Frances BERRY: From Jim Crow to Civil Rights: The Supreme Court and the Struggle for Racial Equality by Michael J. Klarman, Review, *The Journal of American History*, Sep., 2005, 686–687.
 33. A szinergia-modell szerint a jogi és politikai mozgásítás azonos arányban járult hozzá a társadalmi változásokhoz. Lásd Christopher COLEMAN – Laurence D. NEE – Leonard S. RUBINOWITZ: Social Movements and Social-Change Litigation: Synergy in the Montgomery Bus Protest, *Law & Social Inquiry*, Autumn, 2005, 663–736, 666–669.
 34. A II. világháború és a hidegháború politikai kontextusa átrajzolta a faji kapcsolatokat az USA-ban, és ra-

- dikálisabbá tette az afroamerikai szervezetek követéseit, miközben viszont a szociális jogokra összpontosító baloldali mozgósítást ellehetetlenítette. Fontos historiográfiai áttekintést nyújt Adam FAIRCLOUGH: *Historians and the Civil Rights Movement*, *Journal of American Studies*, Dec., 1990, 387–398.
35. Scott L. CUMMINGS: Rethinking the Foundational Critiques of Lawyers in Social Movements, *Fordham Law Review*, 2017, 1987–2016.
 36. Neil K. KOMESAR: In Search of a General Approach to Legal Analysis: A Comparative Institutional Alternative, *Michigan Law Review*, 1981, 1350–1392; Neil K. KOMESAR: *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
 37. A Rosenberg–McCann vitában egymásnak feszültek a kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerek hívei, s megkérdőjeleződött, hogy vajon lehetséges-e elkülöníteni a bíróságok (a bírói végrehajtás) hatását az olyan sokszereplős folyamatokban, mint a deszegregáció. Lásd ROSENBERG (30. vj.); Gerald N. ROSENBERG: Hollow hopes and other aspirations: A reply to Feeley and McCann, *Law and Social Inquiry*, 1992, 761–778; Michael McCANN: Reform litigation on trial, *Law and Social Inquiry*, 1992, 715–743; Michael McCANN: Causal versus constitutive explanations (or, on the difficulty of being so positive...), *Law & Social Inquiry*, 1996, 457–482.
 38. CUMMINGS (35. vj.).
 39. R. Daniel KELEMEN: *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 2011. Kelemen az EU szintjén beszél adverzális jogközpontúságról.
 40. A folyamat követhető az USA-központú, de nemzetközi tevékenységet végző civil szervezetek 2000-es évek első felében megjelentetett kiadványainak áttekintésével: Richard J. WILSON – Jennifer RASMUSSEN – Scott CODEY: *Promoting Justice: A Practical Guide To Strategic Human Rights Lawyering*, Washington, International Human Rights Law Group, 2001; *Pursuing the Public Interest: A Handbook for Legal Professionals and Activists*, *Public Interest Law Initiative in Transitional Societies*, eds. Edwin REKOSH – Kyra A. BUCHKO – Vessela TERZIEVA, New York, Columbia Law School, 2001; European Roma Rights Center – Interights – Migration Policy Group: *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: From Principles to Practice*, Nottingham, Russell Press Ltd., 2004. K-Európában kevés emberi jogi aktivista bírt olyan befolyással a közérdekű perlés átültetésében, mint Dimitrina Petrova, aki a PILI kiadvány előszavának szerzője is egyben. Petrova az ERRC vezérigazgatójaként működött 1996 és 2006 között. Ezt megelőzően aktív volt a Bolgár Helsinki Bizottságban és anyaországa meghatározó romajogi szervezetében, a vezetése alatt állt Human Rights Projectben. Ő maga is írt a közérdekű jogról, lásd Dimitrina PETROVA: Political and Legal Obstacles to the Development of Public Interest Law, *East European Constitutional Review*, 1996, 62–74.
 41. OSF Public Health Program: *Advancing Public Health through Strategic Litigation: Lessons from Five Countries*, New York, Open Society Foundations, 2016; International Human Rights Funders Group: *Being Strategic about Strategic Litigation: Four Things We've Learned from a Public Health Context*, 2016. július 28., <https://www.hrfn.org/community-voices/being-strategic-about-strategic-litigation-four-things-weve-learned-from-a-public-health-context/>.
 42. HILBINK (20. vj.).
 43. Martha MINOW: Brown v. Board in the World: How the Global Turn Matters for School Reform, Human Rights, and Legal Knowledge, *San Diego Law Review*, 2013, 1–28.
 44. Pierre BOURDIEU – Loic WACQUANT: On the Cunning Imperialist Reason, *Theory, Culture and Society*, 1999, 41–58. Amerikai tudósok szintén figyelemre intettek a gyakorlatok exportálásával kapcsolatban. A jogértelmezés inkább helyi, mint egyetemes, és az USA jogi követelésekre alapuló rendszere „elképzelhető, hogy nem vihető át a nemzetállami határokon – legalábbis nem jelenlegi formájukban” [ford. F. L.], főképp pedig abban az esetben nem, amikor a „jogok fetiszizálása” a jogászok azon képességének a hiányából ered, hogy megkülönböztessék a jogok érdemi tartalmát azok peremjelentésétől; Richard E. POSNER: The Cost of Rights: Implications For Central And Eastern Europe – and for the United States, *TULSA Law Review*, Fall 1996, 1–19. Abel kifejezetten arról ír, hogy „létezik a befolyás, a jogelméleti felfogások és társadalmi változások közötti eltérések miatti aggodalom, valamint a liberalizmus ígérete mellett annak korlátja is” [ford. F. L.]; Richard L. ABEL: The Globalization of Public Interest Law, *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, 2008, 295–305.
 45. SCHEINGOLD (5. vj.) 5.
 46. A kurdokkal kapcsolatban Kurban írja le a kétféle mozgósítás összjátékát; kiadatlan doktori disszertációjában, valamint itt: Dilek KURBAN: *Europe as an agent of change: the role of the European Court of Human Rights and the EU in Turkey's Kurdish policies*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sichenheit, 2014.
 47. A szlovák, magyar, román, bolgár, szerb és horvát antidiszkriminációs törvények mind lehetőséget adnak a reprezentatív, civil szervezet általi keresetindításra.
 48. Míg az Emberi Jogok Európai Egyezménye kifejezetten garantálja az oktatáshoz való jogot és ehhez kapcsolódóan a diszkrimináció tilalmát, addig a lakathoz való jognak csupán bizonyos aspektusai esnek a

- magán és családi élethez való jogot védő 8. cikk hatálya alá. A jogi lehetőségek.
49. A jogi lehetőségek elméleti megalapozásáról lásd Chris Hilson fentebb idézett írását (18. vj.), valamint Ellen Ann ANDERSEN: *Out of the closets and into the courts: Legal opportunity structure and gay rights litigation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006. Az ERRC volt munkatársával, Dér Csillával készített interjú, Brüsszel, 2016. november, valamint az ERRC kuratórium volt tagjával, Halmai Gáborral folytatott beszélgetés, Firenze, 2018. április. 2006-ig a Roma Rights folyóirat „Snapshot” című rovatában jelentéseket, sajtóban közzétett információkat és panaszokat is nyilvánosságra hozott. Az adatokat innen merítettem.
 50. Ernesto LACLAU – Chantal MOUFFE: *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, London–New York, Verso, 2001.
 51. Luke CLEMENTS – Philip A. THOMAS – Robert THOMAS: The Rights of Minorities – A Romany Perspective, *ODIHR Bulletin* 4.4, 1996, 3–10. Philip A. Thomas a Cardiff Law School jogszociológiai tanszékének professzora és a Traveller Research Unit igazgatója volt. Luke Clements-t Skype-on interjúoltam meg 2016 decemberében.
 52. Yordanova és mások Bulgária elleni ügye, 25446/06. számú kérelem, az EJEB 2012. április 24-én kelt ítélete. Az információ a Margarita Ilievával készült interjún (Szófia, 2015. október 27.) alapul.
 53. Winterstein és mások Franciaország elleni ügye, 27013/07. számú kérelem, az EJEB 2013 október 17-én kelt ítélete.
 54. Andi DOBRUSHI – Theodoros ALEXANDRIDIS: International Housing Rights and Domestic Prejudice: The Case of Roma and Travellers in *Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick*, eds. Malcolm LANGFORD – César RODRÍGUEZ-GARAVITO – Julieta ROSSI, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 436–472.
 55. Lilla FARKAS: NGO and Equality Body enforcement of EU anti-discrimination law: Bulgarian Roma and the electricity sector, in *How EU Law Shapes Opportunities for Preliminary References on Fundamental Rights: Discrimination, Data Protection and Asylum*, eds. Claire KILPATRICK – Bruno DE WITTE – Elise MUIR, EUI Working Paper LAW 2017/17, 35–42.
 56. Morag GOODWIN: White Knights On Chargers: Using The US Approach To Promote Roma Rights In Europe?, *German Law Journal*, 2004, 1431–1447.
 57. Lásd a fentebb hivatkozott OSJI és OSF Public Health program jelentéseket (26. és 41. vj.).
 58. „Inside the Struggle: The U.S. Civil Rights Movement & the European Roma Rights Crisis” konferencia a Közép-európai Egyetemen, Budapest, 2015. december 7–8.
 59. Derrick A. BELL Jr.: Serving Two Masters: Integration Ideals and Client Interests in School Desegregation Litigation, *Yale Law Journal*, 1976, 470–498.
 60. Anna MIRGA-KRUSZELNICKA: Challenging Anti-Gypsyism in Academia: The Role of Romani Scholars, *Critical Romani Studies*, 2018, 8–28.
 61. Patrick THORNBERRY: *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 378–383. E talány megvitatása helyett a kritika éle a jogászok és a bírák ellen irányul, például a strasbourgi bíróság azon megállapítására, melynek értelmében a szülők iskolaválasztási jogának szabadsága korlátozható, amennyiben az a gyermek hátrányos megkülönböztetéséhez vezetne. Lásd ROSTAS 2012 (27. vj.) 104.
 62. A ROMACRIT a politikai részvételre összpontosít, azt állítva, hogy “a romák befogadására vonatkozó szakpolitikák gyakorta szorosan együtt járnak a patrónus–kliens viszonyokkal, amelyekben a szolgáltatásokat megtervező és nyújtó patrónusok – legyenek azok közintézmények, nemzetközi szervezetek vagy civil szervezetek – által elnyert előnyök drámaian meghaladják a mozgósított »roma kliensek« által elérhető előnyöket.” Iulius ROSTAS – Márton RÖVID – Marek SZILVÁSI: On Roma Civil Society, Roma Inclusion, and Roma Participation, *Roma Rights* 2/2015, 8. Sajnos, a roma aktivisták szabad elhatározására vonatkozó reflexiók nem képezik a vizsgálat tárgyát.
 63. Antonia ELIASON: With No Deliberate Speed: The Segregation of Roma Children in Europe, *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2017, 191–242.

ABSTRACTS

ESSAYS

Anna Unger criticizes current conceptualizations of the Hungarian political system. She argues that instead of calling it ‘plebiscitary leader democracy’ or ‘competitive authoritarian hybrid regime’, it can be best described as electoral autocracy, based on Andreas Schedler’s theory. The paper shows how the patterns of institutional design and institutional manipulations described by Schedler appear and function in the Hungarian government’s politics, and how they distort and manipulate electoral politics and its wider environment (like the party system, media, elected offices). The author thus emphasises the need for clearly differentiating between hybrid and authoritarian regimes. While in a competitive authoritarian hybrid regime there are real democratic elements, and there is always a chance to take a turn towards democratization, the system of electoral autocracy has only democratic-like, but strongly manipulated features which function as a façade of democracy, and cover the real face of autocratic governance.

Eszter Bodnár and János Mécs studies the jurisprudence on voting rights. The Hungarian Constitutional Court is supposed to have a pivotal role in defending the right to vote. However, as they show in their study, the recent case law of the court between 2014 and 2018 questions that it would be willing to carry out this task. The analysis shows that both at the admissibility stage and when deciding on the merits there are failures that lead to the insufficient protection of the right. In the study the authors endeavor to highlight the most important characteristics and flaws of the case-law focusing on the period between the elections held in 2014 and 2018, thus providing an opportunity for the fluid case-law to stabilize and consolidate in a manner that is in line with the constitutional task of the body.

Emese Pásztor draws the attention to a paradox related to the enforcement of the notion of family enshrined in the Hungarian Fundamental Law. Even if several scholars have already justified that the notion of family enshrined in Article L (1) is incompatible with the European human rights standard, the provision still forms an effective part of the Fundamental Law. By flashing different examples of the notion of family introduced by different branches of law on different levels of the Hungarian legal system, Pásztor argues that – from a rule of law perspective – the constitutional notion of family shall provide a consistent framework for the interpretation of these. Based on the analysis of the relevant case law of law enforcement bodies, the study concludes that currently no such systematic relationship can be demonstrated. This lack of connection is definitely desirable considering the level of protection provided for fundamental rights, but it is also detrimental from the angle of the rule of law and the implications entailed by the legislative hierarchy. The study argues that by loosening the restrictive approach of the constitutional notion of family, the demands of formal and substantive constitutionality could be equally acceded.

FORUM

Orsolya Salát in her short essay originating from a Facebook post raises the question of conceptual and linguistic frames of lawyers’ public, non-litigative expression in a condition where rule of law has long ceased to be a defining feature of the legal system. She argues that lawyers risk legitimizing instead of criticising the government if they stick to the linguistic and mental frames and standards which are meant to structure lawyerly debate in a normal rule-of-law state, especially if the lawyerly perspective, which has its place in courtrooms, is presented as an all-encompassing view about reality.

In his essay, Gábor Halmai argues that the preservation of the legality of a non-rule-of-law constitutional system such as the current Hungarian one may serve the establishment, or, in the case of Hungary, the re-establishment of a regime governed by the rule of law. Similarly to the pre-1989 situation, it is worth preserving formal legality of the constitutional law in the hope that the current non-rule of law constitutional law contributes to the emergence of a constitutional culture and a constitutional system governed by the rule of law.

In his essay, Viktor Zoltán Kazai focuses on the difficulties concerning the analysis of the recent jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court. Kazai argues that in an illiberal political regime, such as Hungary, legal scholarship should concentrate more on the socio-political environment in which the Constitutional Court operates to adequately evaluate its decisions. To illustrate his argument, Kazai briefly analyses the decision of the Constitutional Court to suspend its proceedings in the case of the amendment to the Act on higher education (“lex Central European University”).

Zoltán Fleck argues that under circumstances of new authoritarianism, lawyers, human rights defenders and the academic community can play a crucial role in understanding transitions, maintaining norms as well as democratic and rule of law oriented discourses. They can voice arguments and offer interpretations that influence and shape the individuals’ knowledge and understanding of law, even against inhuman legislative tendencies.

Gábor Mészáros focuses on the problem of legality and the rule of law in an autocratic political regime. The author tries to understand the possible ways in preserving democratic and constitutional values in a “rule without law” system. Is it possible to use the “rule of law” term in an anti-constitutional model? Which is the most serious threat if we’d like to preserve legality in a long term? Shall we accept that the rule of law means following the formal legal mechanism and therefore we can say, that with a two-third majority every amendments of the Constitution will be legal without doubt? Or it is possible to analyze the rule of law in a substantive manner and therefore one can say that legality means much more than a detailed legislative mechanism.

Agnieszka Grzelak presents the dilemma about the legitimacy of the Polish Constitutional Tribunal. She unfolds three cases in which the Polish Ombudsman tries to avoid decisions on his abstract applications by members of the Tribunal who have been chosen contrary to the Constitution.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Róbert László provides a critical overview of the recent changes that have been made to the rules on electoral procedure. The author argues that even if a lot of small-scale rules were changed or refined in order to improve the electoral procedure, major amendments focused primarily on those issues that previously caused inconvenience for the ruling Fidesz party. These problems were solved in the interests of the Fidesz, while many genuine anomalies were not addressed at all.

Éva Balogh’s article examines the recent developments in the practice of the Hungarian Constitutional Court regarding criticism of public figures. The analysis shows that case-law of the Hungarian Constitutional Court in the full constitutional complaint procedure is controversial regarding the measures of criticism of public figures. There are uncertainties in the reasoning of the Court regarding the interpretation of its relation to its own previous case-law, the formation and the application of new measures and the determination of further constitutional requirements to the ordinary courts.

AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the European Court of Human Rights, and the Hungarian Constitutional Court are presented.

RIGHTS DEFENDERS

In her essay, Lilla Farkas, an emblematic figure of Roma rights litigation in Hungary presents a subjective overview of her experiences with Roma rights protection. She provides a critical assessment of the policy choices along the road, influenced by American transplants and donor organizations.

E SZÁMUNK SZERZŐI

BALOGH ÉVA jogász DE ÁJK	FLECK ZOLTÁN jogász ELTE ÁJK	MÉCS JÁNOS PhD hallgató ELTE ÁJK
BÁRÁNY V. FANNY PhD hallgató PTE ÁJK	AGNIESZKA GRZELAK jogász Lengyel Ombudsmani Hivatal	MÉSZÁROS GÁBOR jogász PTE ÁJK
BODNÁR ESZTER jogász ELTE ÁJK	HALMAI GÁBOR jogász EUI	PÁSZTOR EMESE jogász ELTE ÁJK
BUKOR LIZA joghallgató ELTE ÁJK	KAZAI VIKTOR ZOLTÁN PhD hallgató CEU DLS	SALÁT ORSOLYA jogász ELTE TáTK
FARKAS LILLA PhD hallgató EUI	KÓCZIÁN SÁNDOR jogász	TÖRÖK TAMÁS jogász Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
FEKETE KRISTÓF BENEDEK joghallgató PTE ÁJK	LÁSZLÓ RÓBERT politológus Political Capital	UNGER ANNA politológus ELTE TáTK
	LEBEDI RÉKA DÓRA joghallgató ELTE ÁJK	

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXII. évfolyam 2-3. 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, Salát Orsolya, Sólyom Péter, Zsugyó Virág
Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

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

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 • Fax: 372-2908 • E-mail: indok.fundamentum@gmail.com
Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri Kft.

ISSN 1417-2844