

*„Ha majd a jognak asztalánál
Mind egyaránt foglal helyet...”*

Tanulmányok az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója tiszteletére



70
YEARS

UNIVERSAL DECLARATION OF
HUMAN RIGHTS

#STANDUP4HUMANRIGHTS

*„Ha majd a jogok asztalánál
Mind egyaránt foglal helyet...”*

Tanulmányok

az ENSZ Emberi Jogok
Egyetemes Nyilatkozata aláírásának
70. évfordulója tiszteletére

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
Budapest, 2018

Copyright © Szerzők, 2018

ISBN 978-615-81135-0-2

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Felelős szerkesztő: Dr. Székely László
Főmunkatárs: Dr. Csink Lóránt
A kötetet gondozta: Starkné Osvát Anna
Tipográfia, tördelés: *mondAe Kft.*

Tartalom

Előszó ...	5
<i>CSINK LÓRÁNT</i> Családmodellek, gyűlöletbeszéd és véleményszabadság A tolerancia 50 árnyalata ...	9
<i>FLIEGAUF GERGELY</i> Az OPCAT NMM vizsgálatok helyszíni tapasztalatai, társadalomtudományi módszertani kérdések, a látogatások kiértékelése (debriefing) ...	25
<i>FOGARASSY EDIT</i> A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma – az elv kialakulása és megszilárdulása a nemzetközi és a magyar jogban ...	41
<i>KARÁCSONY-PÁPAI ANITA</i> Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés egyes alkotmányossági kérdései ...	59
<i>RUTAI ZSUZSANNA & TORDAI EDINA</i> Az alapvető jogok biztosa mint nemzeti emberi jogi intézmény tevékenysége, különös tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes nemzetközi jogvédő munkájára ...	77
<i>SZAJBÉLY KATALIN</i> A vallási jelképek viselésével kapcsolatos dilemmák az ENSZ emberi jogi dokumentumainak fényében ...	91
<i>SZAMEK GABRIELLA</i> Gondolatok a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatosan ...	109

Előszó

Örömmel tárom az Olvasó elé a jelen kötetet, amely a kollégáim, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai által írt tanulmányokat tartalmazza.

Kiadványunk közzétételére kettős évforduló szolgáltatott alkalmat és indokot. Hetven esztendővel ezelőtt, 1948. december 10-én fogadta el az ENSZ Közgyűlése az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát. Aligha kell részletesen ecsetelnem, miért tekintjük megemlékezésre méltónak ezt az eseményt. Valóban történelmi jelentőségű pillanat volt a Nyilatkozat mint az ember alapvető jogainak katalógusát összefoglaló, az államok széles köre által közösen elfogadott dokumentum megszületése, amely a nemzetközi színtéren első meghatározó lépéseként szolgált az emberi jogi gondolat terjedésének – még ha ez nem mindenhol egyszerre és nem is minden esetben visszalépések nélkül valósult is meg.

Kevesebb figyelmet kap talán egy másik évforduló, amely, ha az előzővel nem bír is közvetlenül összemérhető fontossággal, azért maga sem jelentőség nélkül való. Idén emlékezünk meg annak huszonötödik évfordulójáról is, hogy megalakult az ENSZ Emberi Jogi Intézményei Világszövetsége (GANHRI), amely szövetségnek – mint azt büszkén elmondhatom – 2014 óta Magyarország részéről az alapvető jogok biztosa is teljes jogú tagja.

Az évforduló kettős jellege, úgy vélem, sajátos üzenetet hordoz. A legfontosabb, velünk született emberi jogok rögzítése, kinyilvánítása és elismerése kiemelkedő fontosságú lépés. Fokozatosan született meg azonban a felismerés, hogy önmagában ez nem elegendő. Az alapvető jogok védelme és érvényesítése érdekében intézményeket kell fenntartanunk, amelyek – egymással is együttműködésben – a mindennapokban, az egyes panaszok, vitás esetek vonatkozásában lefolytatják a jogok minél teljesebb érvényesülését biztosító eljárásokat.

Mi, akik az alapvető jogok érvényesülésével élethivatásszerűen foglalkozunk, munkánk során gyakran találkozunk az elvek érvényesítésének ezen problematikájával. A magasztos alapvető rendelkezések

világos és vitathatatlan igazságot jelenítenek meg; ezen elveket ugyanakkor az összetett, gyakran ellentmondásoktól sem mentes, zavaros életviszonyokban, élethelyzetekben kell alkalmazni, részletes tartalmukat, az adott helyzetre vonatkozó konkrét üzenetüket felfejteni, érvényesítésük érdekében az előttünk álló szituációban legmegfelelőbb eljárási lépéseket megtenni.

Éppen ez a feszültség biztosít terepet a jogtudományi vizsgálódás részére, amely lehetővé teszi, hogy megalapozott, kimunkált érvekészletek birtokában, felkészülten nézzünk szembe a jogalkalmazás során óhatatlanul jelentkező kérdésekkel, problémákkal, a sok kérdést felvető nehéz esetekkel. Nagy öröömre szolgál, hogy – egyebek mellett – a jelen gyűjteményben megjelenő írásaikkal munkatársaim ennek a feladatnak az ellátásában is szerepet vállaltak.

Több gondolatébresztő dolgozat foglalkozik az egyes alapvető jogok érvényesítésének határhelyzeteivel, akár több jog potenciális összeütközésével. Fontos leszögezni, hogy miközben munkánk kereteit természetesen az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg, az ilyen természetű tartalmi, anyagi jogi kérdések komplex megközelítése érdekében különösen hasznos lehet a jelen kötet elemzéseiben megjelenő nemzetközi kitekintés, így a Nyilatkozat különböző értelmezéseinek számbavétele is.

Az általános áttekintés igényével Fogarassy Edit a súlyosabb büntető törvény visszaható hatálya tilalmának egyetemes és hazai jogtörténeti vonatkozásait, Szamek Gabriella a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog elemeit és garanciáit tárgyalja írásában. Szerzőink más köre egy-egy meghatározott, elvi jelentőségű kérdésre koncentrált. Csink Lóránt elemzésének tárgya a véleménynyilvánítás szabadságának alkalmazása a különböző családmodellekkel kapcsolatos társadalmi viták lefolytatásával összefüggésben; Karácsony-Pápai Anita a szabadulás reményét mint az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányossága mérlegelésének fontos szempontját, Szajbély Katalin a vallási jelképek, illetve ruházat viselésével kapcsolatban álló alapvető jogi standardokat vizsgálja.

A gyakorló jogász számára evidencia az is, hogy a felmerülő anyagi jogi kérdések megválaszolása önmagában nem jelenti egy problémakör megoldásának teljességét. Fontos ezért, hogy a kötet-

ben szereplő más tanulmányok az alapvető jogok érvényesítésének – nemzetközi vonatkozásokkal is bíró – más szempontjait: az eljárások lebonyolításának szakmai-módszertani kérdéseit, illetve tevékenységünk nemzetközi intézményközi együttműködési kereteit veszik górcső alá. Fliegaufer Gergely az alapvető jogok biztosa mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (OPCAT) szerinti Nemzeti Megelőző Mechanizmus által lebonyolított helyszíni vizsgálatok társadalomtudományi módszertani kérdéseit mutatja be. Rutai Zsuzsanna és Tordai Edina az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes nemzetközi együttműködés keretében végzett jogvédő tevékenységének fontos aspektusaira világítanak rá.

A kerek évfordulók minden esetben alkalmat és indokot adnak az értékelésre, szembenézésre, az eredmények és kihívások átgondolására is. Ezért tartottuk, a különböző ünnepi rendezvények és programok mellett, a megemlékezés különösen helyzethez illő módjának azt, hogy Hivatalunk munkatársainak közreműködésével kíséreljünk meg helyzetképet adni az alapvető jogok érvényesítésének egyes kérdéseiről – ma, 2018-ban, hetven évvel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadása után. Ószinte örömmel és büszkeséggel bocsátom útjára ezt a tanulmánykötetet, amellyel, reményeink szerint, méltó módon sikerül az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megszületését megünnepelnünk, s egyben a Nyilatkozat tartalmának és jelentőségének tudatosításához hozzájáruljunk.

Budapest, 2018. november

Székely László

Családmodellek, gyűlöletbeszéd és véleményszabadság

A tolerancia 50 árnyalata

CSINK LÓRÁNT

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikke szerint „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon”. Ez az alapjog különösen is időtálló; a francia forradalom idején épp akkora jelentősége volt, mint napjainkban. Az ENSZ egyezmény 70. évfordulója alkalmából a 19. cikkben szereplő jogot egy aktuális témával összefüggésben elemzem.

Bevezetés

„Nem értek egyet azzal, amit mondasz, de halálomig küzdeni fogok azért, hogy mondhasd.” A Voltaire-nek tulajdonított (bár minden valószínűség szerint nem tőle származó) mondat jól rávilágít arra, hogy mekkora különbség van egy nézet elfogadása és tolerálása között. A történelem a különböző eszmék, ideológiák küzdelme, amely napjainkra annyira eldurvult, hogy a John Stuart Mill-féle *eszmék piaca* (marketplace of ideas) az *eszmék csata-terévé* változott.

A különböző családmodellek elfogadása az egyik legkényesebb kérdés nem csupán Európában, hanem szerte a világon; a hagyományos és a nem konvencionális családmodellek (utóbbiakhoz értve az azonos neműek párkapcsolatát, az egyedülálló szülőt, patchwork családokat, stb.) közti ideológiai küzdelem az embert véres háborúra emlékezteti. Egyes latin-amerikai országokban a hagyományos családmodell pártolása (az a vélemény, hogy az azonos nemű párok nem tekinthetők családnak) gyűlölet-bűncselekménynek

számít és büntetőjogi felelősséget von maga után,¹ míg egyes európai országokban (különösen Oroszországban) a hatóságok gyakran megakadályozzák vagy legalábbis megnehezítik LGBT felvonulások szervezését.²

Amint az látható, egyes társadalmi, politikai csoportoknak világos álláspontjuk van az azonos nemű párkapcsolat elfogadásáról, a társadalom más része viszont ezt a nézetet elutasítja. Ez utóbbi magatartás több országban már-már kriminalizált. Kérdés tehát, hogy az államnak milyen kötelezettsége és lehetősége van arra, hogy a társadalom egésze, valamennyi csoportja számára biztosítsa a véleménynyilvánítási szabadságot.

Jelen tanulmány mellett érvel, hogy az ötletek csatateréről jobb visszatérni a „piacra”. Először is elemzi a véleménynyilvánítási szabadságot, és mellett érvel, hogy a kisebbség véleményének védelméhez miért fűződik nagyobb társadalmi érdek. Ezt követően az állam intézményvédelmi kötelezettségét és semlegességét vizsgálja, majd pedig azt kutatja, hogy a gyűlöletbeszéd mennyiben lehet a gyűlöletbeszéd korlátja. A tanulmány ezek alapján az azonos neműek házasságával kapcsolatban fogalmaz meg alapjogi észrevételeket, végül a következtetések között a toleranciának egy másik árnyalatát kísérli meg bemutatni.

¹ A legutóbbi eset Ecuadorban történt, ahol a kormány törvényjavaslatot nyújtott be a „Nők elleni erőszak ellen” («Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres»). Mivel a gender elmélet egyre inkább teret nyert a kormányzaton belül, kiterjedve az oktatásra és az egészségügyre is, a hagyományos családmodell pártolói tüntetést szerveztek 2017 októberében egyházak és civil szervezetek felhívására a törvényjavaslattal szemben. A tüntetésre adott válaszként LGBTQ aktivisták feljelentést tettek azon az alapon, hogy a tiltakozás gyűlölet-bűncselekményt valósított meg, de első fokon a feljelentést elutasították (No.17240-2017-0009. További részleteket lásd: Juan Pablo Alban, El derecho a tener derechos [“The right to have rights”] Pro Homine, 2017. október 12. <https://prohomine.wordpress.com/2017/10/12/el-derecho-a-tener-derechos/>).

² Alekseyev v Russia (nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09; 2010. október 21.).

A véleménynyilvánítás szabadságának tartalma

A véleménynyilvánítás szabadsága a legalapvetőbb politikai jog, amely biztosítja a társadalom tagjai számára a közéleti vitákban való részvétel lehetőségét. Mivel e jogon keresztül formálható a közvélemény, ez a jog a demokrácia alapja és lényegi követelménye is.³ A közvélemény formálásának lehetősége pedig összefügg a népszuverenitással: az egyéneknek joguk van arra, hogy formálják az államot, amiben élnek.

Ezekből kifolyólag a véleménynyilvánítás szabadságának a tárgya (a vélemény) jellemzően politikai természetű abban az értelemben, hogy társadalmi, közéleti kérdésekre vonatkozik. Az alapjog természetesen nem szűkíthető le a politikai nézetekre: a véleménynyilvánítási szabadság a nem közéleti természetű álláspontokra is kiterjed. Mégis, mind rendszertanilag, mind történetileg a véleménynyilvánítás szabadsága védelmének az értelme az, hogy a társadalom valamennyi szegmense megvitatható legyen. Az alkotmányos védelemnek tehát figyelembe kell vennie, hogy az ilyen értelemben politikai nézetek esetében nagyobb érdek fűződik a kérdés megvitathatóságához, így fokozottabb alkotmányi védelem tűnik szükségesnek.

Az alapjog egyéni aspektusán túl nem hagyható figyelmen kívül az a közösségi szempont sem, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a diktatúra elkerülésének a legbiztosabb záloga. Ha egy politikai berendezkedés nem kritizálható akár a mindennapi kommunikációban, akár a médiában, a rendszer nem kap visszajelzést a tevékenységéről. Egy demokráciában szükségszerűen szoros kapcsolat van a kormányzat és a kormányzott nép között, melyet a véleménynyilvánítás szabadsága tesz lehetővé. Nem véletlen, hogy a diktatúrák ezt az alapjogot korlátozzák először.

Harmadrészt a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos védelme nem szűkíthető le a vélemény megformálására, azaz

³ Smuk Péter: The Constitutional Guarantees of Democratic Political Discourses and their Regulation in Central Europe. In: Koltay András (ed.): Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression. Wolters Kluwer, Budapest 2015. 89 o.

a szólásra. Ennek az alapjognak az értelme nem a szavak kimondása, hanem a vélemény másokkal való megosztása, azaz a kommunikáció.⁴ Az alkotmányos védelem magában foglalja a szólás szabadságát és az eszmék megosztásának jogát is. Nem csak akkor sérül a véleménynyilvánítás szabadsága, ha egy véleményt cenzúráznak vagy a véleményt kinyilvánítót a véleményéért megbírságozzák, hanem akkor is, ha bár akármit elmondhat, elzárják annak lehetőségétől, hogy az információ másokhoz eljusson. Ebből kifolyólag a véleménynyilvánítás szabadsága mind a tartalmat (a kifejezett véleményt), mind a csatornát (a kommunikáció lehetőségét) védi. A véleménynyilvánítás szabadságának fentiekben említett három aspektusát figyelembe véve kijelenthető, hogy ez az alapjog a jellemzően politikai vélemény szabad közlését védi, amely nem csupán emberi jog, hanem a demokrácia záloga is.

Emberi jogi megközelítésben a vélemény tartalma csak kis mértékben érinti az alkotmányos védelmet; nem a vélemény védett, hanem a véleménynyilvánítás ténye. Alkotmányjogi értelemben közömbös, hogy a kifejtett vélemény népszerű vagy nem, kisebbségi vagy többségi vélemény-e. A gyakorlatban azonban a kisebbségi vélemény fokozottabb védelmet igényel. Ha például valaki egy futballmeccsen kifejti azt a véleményét, hogy az a csapat, amelyiknek a szurkolótáborában ül, a legjobb a világon, semmilyen atrocitással, hátrányos következménnyel nem kell számolnia azért, mert a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorolta. Ha viszont az ellenfél csapatáról mondja ugyanezt, már komolyabb bonyodalmakba is keveredhet. Alkotmányjogi értelemben természetesen semmilyen jelentősége nincs annak, hogy valaki melyik futballcsapatot tartja a világ legjobb csapatának. A gyakorlatban ugyanakkor e különbségek aligha hagyhatóak figyelmen kívül.

⁴ Ehhez hasonlóan az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alapjogok között, s „anyajog” az ún. kommunikációs alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban [50/2003. (XI. 5.) AB határozat].

Bár a mainstream és a kisebbségi vélemény alkotmányos védelme azonos, az utóbbira az államnak „jobban kell figyelnie”. Továbbá nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a társadalomban folyamatosan változik, hogy mi a többségi és mi a kisebbségi vélemény. Ötszáz évvel ezelőtt a többségi vélemény az volt, hogy a Föld lapos és nem mozog (Galilei sokat tudna mesélni a véleménynyilvánítási szabadságról és a kisebbségi vélemény védelméről, ha élne). Száz évvel ezelőtt a többségi vélemény szerint a nőknek nincs szavazati joguk, nem szólhatnak bele közéleti kérdésekbe. Napjainkban persze mindkét álláspont tarthatatlan, vállalhatatlan. De semmilyen alapunk nincs arra, hogy kijelentsük: a ma többséginek tartott vélemények száz vagy ötszáz év múlva is többségi vélemények lesznek. A kisebbségi véleményeket nem kizárni kell a társadalmi diskurzusból, hanem fokozottabban védeni kell őket.

Alkotmányos védelem és állami semlegesség

Az Egyesült Államok alkotmányának első kiegészítése leszögezi, hogy a „Kongresszus nem hoz olyan törvényt, ami sérti [...] a véleménynyilvánítási szabadságot”. Ez a rendelkezés olyan mértékben beleivódott az amerikai alkotmányos gondolkozásba, hogy sokan azt az alkotmány megváltoztathatatlan magjának tekintik.⁵ Ehhez hasonlóan a demokratikus államok természetesnek tartják, hogy nem avatkoznak bele a véleménynyilvánítás szabadságába és tartózkodnak a cenzúra valamennyi formájától. Az embereknek, a társadalom tagjainak van joguk formálni a közvéleményt, amiből következik az állam semlegessége.

Véleménynyilvánítási szabadsága csak embereknek van. Ennek a jognak – mint ahogy egyetlen alapjognak sem – az állam nem alyna. Az államnak kötelezettsége van arra, hogy egyrészt tartózkodjon az alapjog megsértésétől (alanyi oldal), másrészt pedig tegye meg azokat a szükséges feltételeket, amelyek az alapjog gyakorlásához kellenek (intézményi oldal).

⁵ Richard Albert: *The Unamendable Core of the United States Constitution*. In: Koltay András (ed.): i. m. 14. o.

Az a tény, hogy az államnak nincs véleménynyilvánítási szabadsága, nem jelenti azt, hogy ne kaphatna egy standot az ötletek piacán. Bár alapjoga nincs, az államnak vannak alkotmányos céljai, ilyen legitim államcél a közgondolkodás formálása. Ahogy azt (más összefüggésben) az Alkotmánybíróság kifejtette: a semlegesség nem jelent közömbösséget.⁶ Sőt, a véleménynyilvánítás szabadsága akkor érvényesül igazán, ha az állam tevőlegesen részt vesz a plurális politikai diskurzus szervezésében.⁷ Az államnak lehetősége van arra, hogy az általa vallott értékeket a politikai életben, közgondolkodásban megjelenítse. Az a következtetés vonható le tehát, hogy az államnak lehetnek prioritásai egyes eszmékkel, nézetekkel kapcsolatban, de arra nincs lehetősége, hogy minden más nézetet kiszorítson az ötletek piacáról, hanem azokat meg kell tűrnie, tolerálnia kell. A véleménynyilvánítás szabadságának tartalmi korlátozása tehát legalábbis gyanús, ilyen esetekben az alkotmányellenesség vélelmezett.⁸

Ameddig a tolerancia tart: gyűlöletbeszéd

Alapjogkorlátozás az egyének jogai érdekében

A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt jellege ellenére sem jelenthető ki, hogy minden közlés ténylegesen is egyenlő lenne. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlata kimunkálta a „silány beszéd” (low value speech) doktrínáját, amely szerint „van-e egyes, világosan meghatározott és szűken értelmezett közléstípusok, amelyek nem tartoznak az ötletek piacának lényegéhez”.⁹ Az amerikai gyakorlatban a tartalmi korlátozás alkotmányossága a *clear and present danger* teszt alapján határozható meg, azaz azt kell vizsgálni, hogy a kifejtett vélemény egyértelműen és közvetlenül veszélyt jelent másokra.

⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁷ Smuk: i. m. 89. o.

⁸ Geoffrey R. Stone: Free Speech in the 21st Century. In: Koltay András (ed.): i. m. 125. o.

⁹ Chaplinsky v. New Hampshire 315 US 568 (1942).

Ezzel szemben az európai államok – a totalitárius államok szomorú tapasztalataira is gondolva – kevésbé aggályosak tartalmi korlátok meghatározásában. Emögött az az elvi megfontolás húzódik, hogy az állam köteles fenntartani a demokratikus kereteket, és nem tűri meg azokat a nézeteket, amelyek a demokráciával, a jogállamisággal, az alkotmányossággal vagy az emberi jogokkal ellentétesek.¹⁰ Milyen alkotmányos oka lehet a véleménynyilvánítás szabadsága tartalmi korlátozásának? Erre a kérdésre két lehetséges válasz adható. Az egyik, hogy a korlátozást mások alapjogainak, különösen emberi méltóságának a védelme teszi szükségessé. A gyűlöletbeszédet jellemzően azért büntetik, mert ilyen esetben a véleménynyilvánítás más embereket sért. Az állam köteles védeni polgárainak a méltóságát, és ha azt észleli, hogy valakinek a méltósága valamilyen védett tulajdonság (faj, nem, vallás, identitás, stb.) miatt sérül, köteles fellépni a jogsértővel szemben.

Az is megfigyelhető, hogy a gyűlöletbeszéd mások jogainak megsértése miatti szankcionálása nem azonos az egyes államokban. Közép-európai országokat összevetve érdekes különbségek figyelhetőek meg a cseh, a lengyel és a magyar szabályozás között.

A cseh büntető törvénykönyv értelmében:

Aki nyilvánosan becsmérel

- a) bármely nemzetet, annak nyelvét, bármilyen faji vagy etnikai csoportot vagy
 - b) valamely embercsoportot valós vagy vélt származása, etnikai hovatartozása, állampolgársága, politikai vagy vallási nézetei vagy amiatt, mert valaki ténylegesen vagy vélelmezetten nem vallásos,
- két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

¹⁰ Természetesen ha valaki szerint a királyság jobb államforma, mint a köztársaság, ez a véleménye akkor is védett, ha az alkotmány köztársaságot rögzít. Az alkotmányosság semmiképpen sem az alkotmányt mint jogforrást vagy mint politikai dokumentumot jelenti, hanem az alkotmányos elveket.

A lengyel büntető törvénykönyv szerint „Aki nyilvánosan zaklat valamely embercsoportot vagy személyt állampolgársága, etnikai, faji vagy vallási hovatartozása vagy nem vallásos volta miatt, vagy ilyen okokból mást tettelesen bántalmaz, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A magyar büntető törvénykönyv szerint pedig: „Aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékos-sága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékos-sága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Alkotmányjogi értelemben fontos kérdés, hogy hol van a határ az emberi méltóság és a véleménynyilvánítás szabadsága között. A cseh szabályozás a becsmérést (a lealacsonyító vélemény kifejezését) is büntetni rendeli, a bűncselekmény megvalósulásának nem feltétele, hogy a cselekmény (legalább verbálisan) erőszakos legyen. Ezzel szemben a lengyel és a magyar szabályozás csak akkor állapít meg bűncselekményt, ha a gyűlöletbeszéd zaklató jellegű, amely az amerikai *clear and present danger* tesztre hasonlít.

A magyar szabályozás kialakulására nagy hatással volt az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozata. Rámutatott: „A sajátos történelmi körülményeknek azonban van egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöletre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. A „nagy nyilvánosság” – a gyűlésektől eltekintve – gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát

gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen.

E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni – ez paternalista hozzáállás –, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.”

Alapjog-korlátozás a közérdek védelmében

A véleménynyilvánítás szabadsága nem csupán akkor korlátozható, ha azt mások alapjogainak közvetett vagy közvetlen védelme indokolja. A véleménynyilvánítás szabadsága közrendi okokból is korlátozható, amelynek legismertebb példája a Holokauszt-tagadás törvényi tényállása a legtöbb európai országban, amelyet akkor követ el valaki, ha azt állítja, hogy nem mészároltak le főleg zsidókat a világháború alatt, vagy ennek jelentőségét csökkenti.

Ebben az esetben a „kollektív emlékezet” a védelem tárgya,¹¹ amellyel kapcsolatban az állami célkitűzés az, hogy soha ne történhessen meg hasonló népirtás, és mivel egyre kevesebb olyan ember él, aki személyesen is átélte volna a háborút, az államnak emlékeztetnie kell a következő nemzedékeket.

Alkotmányjogi érdekesség, hogy a Holokauszt-tagadás tényállását több helyen kiterjesztették más népirtások tagadásának büntetésére is. Amíg ugyanis a Holokauszt egyetemlegesen elítélt történelmi esemény,¹² addig más történelmi események megítélése vitatottabb. Példaként hozható fel, hogy míg az örmény népirtás (1915-ben az ottománok kb. egymillió örményt mészároltak le) tagadása bűncselekmény Franciaországban, Svájcban, Szlovákiában és Görögországban,¹³

¹¹ Uladislaw Belavusau: *Memory Laws and Freedom of Speech: Governance of History in European Law*. In: Koltay András (ed.): i. m. 535.

¹² Mindazonáltal kormányzati kommunikációban is előfordul Holokauszt-tagadás; 2005 decemberében az iráni elnök nyilatkozott úgy a Holokauszttal kapcsolatban, hogy „legendát gyártottak”. (*“Ahmadinejad: Holocaust a myth”*. Al Jazeera.)

¹³ Belavusau: i. m. 541.

addig Törökországban az üldözendő, ha valaki az 1915-ös eseményeket népiirtásnak nevezi. A török álláspont szerint az esemény népiirtásként való feltüntetése sérti a török identitást; a híres író, Orhan Pamuk 3670 dolláros bírságot kapott, mert egy svájci lapban tett nyilatkozata szerint Törökország 30 ezer kurdot és egymillió örményt mészárolt le.¹⁴

Az látható tehát, hogy az egyik államban egy tény állítása, egy másikban pedig ugyanannak a ténynek a tagadása számít üldözendő cselekménynek. Ily módon a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának axiológiai jellege van: azon múlik, hogy az állam hogyan viszonyul az állításhoz. Mivel ez igencsak politikai kérdés, csúszós lejtő az alkotmányjog számára. Belavusau értékelése szerint az ilyen emléktörvényekkel „militáns demokráciák” (militant democracies) jönnek létre, amelyek kizárják a gyűlölködő beszédet a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi köréből a liberális demokrácia megőrzése érdekében.¹⁵

A büntetőjog, különösen ha egy alapjog által védett magatartást szankcionál, nem szolgálhat direkt politikai célokat. Olyan emberek büntetőjogi fenyegetése, akik a többségitől eltérő véleménnyel bírnak, semmiképp nem tekinthető demokratikusnak. Elfogadható egy állam részéről, hogy fenn kívánja tartani a demokráciát és büntetni rendel a demokratikus normákkal ellentétes magatartásokat. Ugyanakkor minél megosztóbb egy kérdés, annál nagyobb szükség van a vélemények alkotmányos védelmére. Ha az állam militáns és egyes kérdésekben elutasítja a szabad vitát, akkor ez feszültséget fog okozni társadalmi csoportok között. És ahogy az örmény népiirtás példája is mutatja, elképzelhető, hogy különböző államokban különböző nézetek fognak bebetonozódni. Éppen ezért az államoknak a gyűlöletbeszéd szabályozása terén önmérsékletet kell tanúsítaniuk.

¹⁴ Scott Sayare–Sebnem Arsu: Genocide Bill Angers Turks as It Passes in France. *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2012/01/24/world/europe/french-senate-passes-genocide-bill-angering-turks.html>

¹⁵ Belavusau: i. m. 541. o.

A különböző családmodellek elfogadhatósága

A házasságkötés szabadságának emberi jogként való elismerésének idején – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) szövegezésekor, illetve a 20. századi alkotmányozási hullámban – fel sem merült, hogy azonos neműek kapcsolata házasságként elismerhető lenne. A 21. század nyugati demokráciáiban ugyanakkor egyre több ország teszi lehetővé, hogy azonos nemű párok házasságot kössenek. Az egyértelmű trend ellenére az államok többsége megköveteli a házastársak különeműségét. Ezek közé tartozik Magyarország is: a korábbi Alkotmány szövegszerűen nem rögzítette, hogy csak férfi és nő köthet házasságot, azonban az AB ezt a döntéseiből levezette [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82; 65/2007. (X. 18.) AB határozat, ABH 2007, 726].¹⁶ A hatályos Alaptörvény szövegszerűen is rögzíti, hogy házasságot csak férfi és nő köthet, ez azonban a normatartalomban nem jelent változást.¹⁷ Kérdés tehát, hogy alkotmányos elvekből kényszerítően következik-e az azonos nemű párok házasságának elismerése. Ezzel összefüggésben két különböző érvelés hozható fel: a) az azonos nemű párok házasságának alapjogi igazolása, illetve b) a társadalmi változásokra való hivatkozás.

- a) Az azonos nemű párok alapjogi igazolása szempontjából fontos érv, hogy a heteroszexuális és a homoszexuális párok nincsenek azonos helyzetben abból a szempontból, hogy az előbbiek dönthetnek a házasság mellett, az utóbbiak nem.¹⁸ Ez felveti a diszkrimináció kérdését: önkényes megkülönböz-

¹⁶ Az 1995-ös döntésében az AB a vérségi család fogalmából indult ki: „a házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását”. A későbbi döntésekben az AB a család fogalmán a szociológiai családot (is) értette, ennek ellenére a 2007-es döntésében a korábbi döntést megerősítette.

¹⁷ Csink Lóránt: *Human Rights in the Sense of the New Basic Law*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae. Budapest, ELTE, 2012. 110. o.

¹⁸ Uitz Renáta: Melegházasságon innen és túl. A meleg párok esete a köztársasággal. *Fundamentum* 2005.2. sz. 76–77. o.

tetés-e, hogy csak heteroszexuális párok köthetnek házasságot, homoszexuális párok nem. Ezzel szemben felvethető, hogy a homoszexuális személy számára nem az jelenti a gyakorlati problémát, hogy más feltételekkel köthet házasságot, mint a heteroszexuális, hanem épp a *feltételek azonossága miatt* nem köthet házasságot (mivel rá ugyanúgy vonatkozik a különműködés követelménye, mint a heteroszexuálisra).

Van létjogosultsága olyan értelmezésnek – bár nem ez az egyetlen legitim értelmezés –, amely szerint szexuális orientáción alapuló közvetett diszkrimináció a házastársak különműködésének megkövetelése. Lényegében ezt az érvet fogadta el az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága, kimondva a megkülönböztetés alkotmányellenességét,¹⁹ ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)²⁰ ezt az érvelést nem fogadta el.²¹

Az azonos neműek házasságának alapjogi megközelítéséből a gyakorlatban az következik, hogy a házaspáraknak szabadságuk van arra, hogy a házasság intézményének lényeges tartalmi elemeit saját lelkiismereti meggyőződésükhöz, szabad akaratukhoz igazítsák. Ha ezt elfogadjuk, akkor – az egyenlő méltóság okán – ez nem csak az azonos nemű párok házassága előtt nyitja meg az utat, hanem más, lényeges elemek is szabadon módosíthatóvá válnak. Ebből pedig valóban következhetne a poligámia lehetővé tétele, vagy az államnak azt is lehetővé kell tennie, hogy a házaspárak bíróság előtt nem felbontható házasságot kössenek, ha lelkiismeretük szerint a házasság nem felbontható.²²

¹⁹ Obergefell v. Hodges 576 U.S. 2015.

²⁰ Schalk and Kopf v. Austria (no. 30141/04; 22 June 2010)

²¹ Azt, hogy a kérdés mennyire nehezen megítélhető, jól jelzi, hogy mind az amerikai Legfelsőbb Bíróság, mind az EJEB döntése egy szavazattöbbséggel került elfogadásra – ellenkező előjellel.

²² Ez utóbbira tett javaslatot Henri Mazeaud 1945-ben Franciaországban, azonban a javaslatból nem lett törvény. *Schanda Balázs–Molnár Sarolta: A házasság védelme és a családjog – Egy amerikai kísérlet tanulságai. Családi Jog 2012. 1. sz. 28. o.*

- b) Az azonos nemű párok házasságának bevezetése nem csak alapjogi érvekkel támasztható alá, hanem azzal is, hogy a házasság tartalma a legutóbbi évtizedekben megváltozott, és ezeket a változásokat a jogrendszereknek is el kell ismeriük. Kétségtelen, hogy Európa-szerte egyre nagyobb igény mutatkozik az azonos nemű párok házasságának bevezetésére (ilyen igény a poligámiára nincsen, így a kettő közötti különbségtétel igazolható). Ebben az esetben viszont az azonos nemű párok házasságának elismerése politikai döntés és nem jogi: a népképviselői szervek – az adott társadalom szerkezetének figyelembevételével – dönthetnek arról, hogy az intézményt megnyitják-e azonos nemű párok számára vagy sem. Ebben a megközelítésben viszont a döntés nem bírói szervek, hanem politikai szervek feladata. Ezt támasztja alá a gyakorlat is: Európa valamennyi államában, ahol az azonos neműek házasságát elismerik, parlamenti (és nem bírói) döntés volt a házasság megnyitása az azonos nemű párok számára. Szintén társadalmi és nem alapjogi kérdésként merült ez fel Írországban és Horvátországban, ahol népszavazás döntött az azonos neműek házasságáról; előbbi országban az igenek, utóbbiban a nemek kerültek többségbe. A legtöbb államban az alkotmánybíróság utólag döntött arról, hogy ez a jogalkotói lépés alkotmányos-e (de nem arról, hogy kényszerítően következik-e az alkotmányból). A francia Alkotmánytanács kifejezetten rögzítette, hogy ez a törvényhozó mérlegelési jogköre.²³

Egyenlőség és a különböző családmodellek

A nemi egyenlőségnél aligha lehet vitatottabb témakört találni mind nemzeti, mind nemzetközi szinten.²⁴ Ennek magyarázata, hogy az egyenlőségnek több olvasata van. Politikai értelemben az egyenlő-

²³ Decision no. 2013-669 DC, 2013. május 17.

²⁴ Ennek jele az ENSZ Pekingi Nyilatkozata vagy az UNESCO 2014-2017 akcióterve a nemi egyenlőségért.

ség jelenti például az alapjogok egyenlő biztosítását vagy épp az egyenlő esélyeket mind a közszférában, mind a magánszektorban. A 20. század közepe óta a nemek közötti, ebben az értelemben politikai egyenlőség a demokrácia alapfeltétele.²⁵ Bizonyosan antidemokratikus lenne a férfiak és nők egyenlő jogai ellen érvelni. Az emberek jogai és méltósága egyenlő, nemüktől és nemi identitásuktól függetlenül.

Ezzel szemben a biológiai különbség orvosi tény. A férfiak és nők testfelépítése különböző, egyes testrészeik eltérőek, stb. Ezeket a különbségeket a jog sem hagyhatja figyelmen kívül. Sólyom László, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke a 14/1995. (III. 13.) AB határozat előadójaként rámutatott: „A férfi és nő egyenjogúságának addig van értelme, amíg a férfi és nő közötti természetes különbséget elismerjük, s erre figyelemmel valósul meg az egyenjogúság.”

A biológiai és nemi különbségeket a jog csak elismerheti, azokhoz joghatásokat kapcsolhat, de e különbségeket nem a jog hozza létre. Ezek magától értetődőnek tűnnek, mégis fontos gyakorlati jelentőségük van olyan esetekben, mint a nemváltás feltüntetése személyi igazolványokban, anyakönyvi kivonatokban.

A legérdekesebb kérdés, hogy a biológiai különbözőség milyen hatással bír a társadalmi életre, ideértve a családi életet. Egyes vélemények szerint a férfi és nő közti különbség nem, vagy csak csekély jelentőséggel bír a családi kapcsolatokban, mások szerint pedig a különböző nemek tipikusan különböző értékeket tudnak

²⁵ Sok országban (pl. Svájc, Ausztrália) a nők csak a 70-es években kaptak választójogot. Magyarországon a nők állampolgársága csak 1957-ben lett egyenértékű a férfiakéval. A szocializmus idején – a hivatalos ideológia ellenére – nem érvényesült a politikai egyenlőség; nők számára a közéleti pálya gyakorlatilag hozzáférhetetlen volt. A rendszerváltást követően az Alkotmány törekedett az egyenlőség megteremtésére, bár érdekes módon a kezdeti években – az egyenlőségre hivatkozással – az Alkotmánybíróság épp azokat a rendelkezéseket semmisítette meg, amelyek a nőkre kedvezőbbek voltak (több szabadság, korábbi nyugdíj, stb.).

megjeleníteni.²⁶ A kérdésnek természetesen vallási olvasata is van: a katolikus egyház például egyértelműen a hagyományos családmodell mellett áll.²⁷ Azonban mindez nem csupán vallási kérdés, hanem a szociológia és a filozófia területe is, így erről a tudomány művelői szabadon állást foglalhatnak. Ilyen esetekben az alkotmányjog legfeljebb levonhat következtetéseket, de a végső szót nem ennek a tudományterületnek kell kimondani.

Nem szerencsés, ha a jog olyan érzékeny kérdések csataterévé változik, mint az önazonosság vagy a család. A jog feladata a társadalmi élet kereteinek a meghatározása, a társadalomban élő egyének boldogulása és boldogsága érdekében. Ezt pedig úgy érheti el, ha szabad folyást enged a tudományos és politikai vitáknak, különösen a társadalmilag érzékeny kérdésekben. Ennek garanciája pedig a véleménynyilvánítás szabadsága.

Összegzés: családmodellek és gyűlöletbeszéd

Jelen tanulmány nem hivatott szociológiai igazságokat eldönteni. Arra viszont törekszik, hogy az állam szerepvállalását értékelje tudományos viták eldöntésében. Ennek során figyelembe kell venni az állami semlegességet: a pluralizmus nem teszi lehetővé, hogy az állam egy bizonyos nézetet kizárólagossá tegyen és minden más nézetet a büntetőjog eszköztárával fenyegetsen. Mindez nem ellentétes azzal, hogy az államnak fontos szerepe van a demokratikus értékek és az emberi jogok védelmében és az ezzel kapcsolatos tudatformálásban. A szabad véleménynyilvánítást azonban csak akkor korlátozhatják, ha ez feltétlenül szükséges a demokratikus társadalomban, az elérni kívánt cél érdekében szükséges és azzal arányos.

²⁶ Ld. pl. Kyle D. *Pruett*: *Fatherneed: Why Father Care is As Essential As Mother Care for Your Child* (The Free Press 1999), William *Pollock*: *Real Boys: Rescuing Out Sons from the Myths of Boyhood* (New York: Henry Holt and Company 1998), John *Attarian*: *Let Boys Be Boys – Exploding Feminist Dogma. The World and I*. 2000. Oct 1.

²⁷ Ld. Ferenc pápa álláspontját: <https://w2.vatican.va/content/francesco/en/events/event.dir.html/content/vaticanevents/en/2015/4/15/udienzagenerale.html>

A hagyományos és nem hagyományos családmodellek társadalmi elfogadása (ideértve az azonos neműek házasságának elfogadhatóságát és a nemek szerepét a családban) elsősorban nem jogi kérdés. A kérdés fontossága megköveteli a társadalmi párbeszédet. Az államnak ebben a kérdésben is bármely oldalon lehet álláspontja, de a másik álláspontot csak kivételesen szélsőséges esetben korlátozhatja. *Az egyet nem értés kifejezésre juttatása viszont nem tekinthető ilyen szélsőséges esetnek.*

A tolerancia annak az elismerése, hogy többféle álláspont is létezik, és bár valamelyiket meggyőzőbbnek tartom, mint a többit, elfogadom mások más véleményét. Akár a hagyományos, akár a nem hagyományos családmoddelt részesítjük előnyben, jobban járunk a toleráns politikai diskurzussal, mint az öldöklő küzdelemmel az eszmék csataterén.

Az OPCAT NMM vizsgálatok helyszíni tapasztalatai, társadalomtudományi módszertani kérdések, a látogatások kiértékelése (debriefing)

FLIEGAUF GERGELY

Az OPCAT NMM¹ három és fél éves működése során számos fogvatartási helyszín megtekintésére került sor. A látogatások legfontosabb összetevői a fogvatartottakkal végzett interjúk. A látogató team minden egyes tagja a félig strukturált interjú helyzetben kézzel írt jegyzeteket készít, aminek alapján később összeállítja a részjelentését. Az interjúhelyzet embert próbáló feladat. Minden fogvatartási helyszínnek megvan a maga adottsága. Máshogy kell beszélni egy idős személlyel, mint egy gyermekkel, egy pszichoszociális fogyatékossgal élővel, egy menekülttel, egy pszichiátriai beteggel vagy egy szabadságvesztését töltővel. Mindezeket túl gyökeresen más kommunikációs stratégiát kell alkalmazni az intézményekben dolgozókkal. Az információk összegyűjtése során az OPCAT NMM munkatársai társadalomtudományi módszereket is alkalmaznak (pl. trianguláció). A kommunikációs helyzeteket az OPCAT NMM munkatársai a látogatások után egymás között értékelik. Ez a „debriefing” ülés, aminek nincs kötött menetrendje, azonban rendkívül fontos folyamat az esetleges hibák, zökkenők, stresszhelyzetek korrekt feldolgozása érdekében. Jelen tanulmány ezeket a tapasztalatokat foglalja össze röviden. Érdeemes felhívni a figyelmet arra, hogy jelen cikk a debriefing ülések tapasztalatait adja át tudományos alátámasztással.

¹ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvében (OPCAT) meghatározott nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) feladatait hazánkban az alapvető jogok biztosa látja el.

1. A fogvatartási helyek típusai

A nemzeti megelőző mechanizmus eddigi működése során egymástól nagyon eltérő fogvatartási helyszíneket² látogatott meg. Teljesen nyilvánvaló, hogy a fogvatartási helyszínek különböznek egymástól; mindegyik egyedi, a fogvatartási minőség mentén mégis lehet bizonyos csoportokat képezni. A Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság, a CPT előírásai³ négy ilyen kategóriát ismernek: rendvédelem, börtönök, idegenrendészeti őrizet, pszichiátriai létesítmények. Ezen kívül a CPT külön sztenderdeket alkotott meg a fogvatartott nőkről és a fiatalokról. Meg kell jegyezni, hogy a CPT több alkalommal vizsgált légitolonc eljárást is. Ezek a kategóriák természetesen nem fedik le pontosan a magyar fogvatartási helyszínek megnevezéseit. Az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága, az SPT⁴ az első éves jelentésében a következő fogvatartási helyszíneket nevesíti: rendőrség, börtönök (katonai és civil), fogvatartási központok (előzetes letartóztatás, menekültügyi letartóztatás, fiatalok intézményei, stb.), mentális egészségügyi és szociális gondozó intézmények, és minden olyan intézmény, ahol az emberek személyi szabadságát megvonják vagy megvonhatják. Ezek a kategóriák sem fedik le a magyar terminológiát, de rámutatnak arra, hogy mennyire sokrétűek a fogvatartási helyszínek. A nemzeti meg-

² Az OPCAT 4. cikk 1. pont a fogvatartási helyszínt a következőképpen definiálja: „ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól”.

³ Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság (CPT): CPT előírások. http://www.coe.int/en/web/cpt/standards_HU (2018.07.17.)

⁴ Committee Against Torture: Fortieth session Geneva, 28 April-16 May 2008: First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT/C/40/2, 2008. 30. o.

előző mechanizmus az éves jelentéseiben⁵ a következő kategóriákat állítja fel: szociális intézmények, gyermekvédelmi szakellátás (a nevelőszülők által biztosított helyszínek és az utógondozott ellátottak nélkül), javítóintézetek, büntetés-végrehajtás, rendőrség, egészségügy: pszichiátria, addiktológia „zárt vagy részben zárt” osztályai, menekültügyi őrzött befogadó központok és igazságszolgáltatás (fogvatartotti várók). Ezek sem fedik le teljesen az összes fogvatartási helyszínt, mert például az NMM egy házi őrizetben lévő személyt is meglátogatott, ami egyedülállónak mondható.

2. A trianguláció és más módszertani eszközök

Az NMM módszertana azért egyedi, mert az esetleges rossz bánásmóddal kapcsolatos információkat részben közvetlenül a fogvatartottak elmondása alapján dolgozza fel. A fogvatartottakkal való személyes találkozás során bizalmas helyzetben interjúk készülnek, amelyeket a látogató delegáció tagjai lejegyzetelnek. Ilyen módon a fogvatartottak gondolatai kerülnek feldolgozásra, ezek lesznek a később elkészült jelentés alapegységei. Ezek az alapegységek társadalomtudományi szempontból sem állják meg a helyüket egyedül; mindenképpen szükséges az információkat (allegációkat) egy másik forrásból is megerősíteni (double-check) vagy a fogvatartási helyszínen személyi állományának tagja által adott információval összemérni (cross-check) és egy harmadik forrásból is megerősíteni (trianguláció). A trianguláció koncepciója⁶ abban a korai felismerésben áll, hogy egy pontot a fizikai térben másik két pont által kell meghatározni annak érdekében, hogy a térben tájékozódni (navigálni) lehessen. Ez a rossz bánásmód megelőzése szempontjából azt jelenti, hogy a helyszíni látogatások során a delegáció tagjai kivételes helyzetbe kerülnek, mert

⁵ *Haraszti Margit Katalin* (szerk.): Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest 2017. 20. o.

⁶ *Paulette Rothbauer*: "Triangulation". In: *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Lisa M. Given, ed.). Sage Publications, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2008. 892–894. o.

fel tudják mérni azt a közeget, ahol a fogva tartás történik. Az első kézből kapott információk által következtetni lehet a belső hatalmi struktúrára, a személyközi kapcsolatokra és bizonyos magatartásmintákra, amelyek a rossz bánásmódhoz vezetnek. A trianguláció azért is kiemelten fontos, hogy a megismert tény objektíven alátámasztható legyen, mindamellett a pártatlanság megőrzése szempontjából is jelentős ez a módszertani megközelítés. Az adatok beszerzésének objektivitása és transzparenciája az illetékes hatóságokkal folytatott további kiegyensúlyozott kommunikáció szempontjából sem hanyagolható el. Egy nyilvánvaló tévedésen alapuló következtetés alááshatja a monitorozó szerv tekintélyét. Végül, a triangulációra azért is szükség van, mert a fogvatartási helyen a delegáció tagjai különválnak (vezetői interjú, fogvatartotti interjú, a helyszín bejárása, stb.), és amikor találkoznak, egymást is meg kell erősíteniük az objektivitás érdekében. Általánosságban igaz, hogy minden, társas közegben zajló magatartás és az ebből kialakuló, az OPCAT NMM által vizsgált jelenség (pl. egy pszichiátriai beteg tárgyhoz való rögzítése) sokkal jobban megérthető, ha különböző forrásokból származik a jelenségre vonatkozó információ (pl. regiszterek, a betegtárs elmondása, személyzet véleménye vagy a rögzítő eszköz egyéb helyen való tárolása, stb.). Az interjúalany elmondása arról árulkodik, hogy az adott jelenséget ő hogyan értelmezte, a személyi állomány véleménye az érem másik oldala; a rendelkezésre álló dokumentáció alátámaszthatja az egyik vagy mindkét fél észlelését, de meg is cáfolhatja azokat. A vezetőtől vagy a középvezetőktől származó információk az egész értelmezésnek keretet adnak. A helyzet elemzése végül megközelítőleg objektív képet rajzol ki. A trianguláció mint módszertani stratégia segít a jelenségek felderítésében, azonosításában és interpretációjában. Minden fogvatartási helyszínnel külön szakmai zsargonja, szervezeti kultúrája van, ha az NMM pusztán dokumentumokat elemzne, nem tapasztalhatná meg ezeket az entitásokat. Ugyanakkor a dokumentumok elemzése nélkül a szociálpszichológiai személyészlelés csapdáiba lehet esni, ha valaki nem elég tapasztalt ilyen téren. Le kell szögezni a fentiekkel kapcsolatban, hogy az NMM látogatások rövidiek, ezért semmiképpen sem lehet a teljesen korrekt kvalitatív kutatáson alapuló következtetéseket levonni, azonban a hatékonyságot a fenti módszerekkel

mindenképpen növelni lehet. Az SPT a látogatásai során a közvetlen megfigyelést, az interjúkat és az orvosi vizsgálatokat is alkalmazza.⁷ A magyar gyakorlat megfelel ennek a modellnek. Álljon itt egy példa az NMM tevékenységének történetéből: egy fogvatartott állította, hogy a radiátorhoz kötöznek más fogvatartottakat (allegáció), ezt több fogvatartott megerősítette (double-check), a személyi állomány tagjait is megkérdeztük a történetekkel kapcsolatban (cross-check), majd véletlenszerű kamerafelvételeket kértünk a helyszínről (trianguláció), a felvételeket elemeztük, jegyzőkönyvszerűen rögzítettük a felvételeken látható történéseket (dokumentumelemzés), és levélben kértük a fogvatartási hely magyarázatát a történetekre (ismételt cross-check). A double-check azt jelenti, hogy az adott allegációt más forrásból is meg lehet szerezni. A cross-check az elvileg ellenérdekelte személytől származó közlés. A trianguláció a harmadik forrásból szerzett, minden helyzetben megerősítő valóságtartalom. Az eljárás lényege az, hogy az allegáció nem állhat önmagában, hanem más információkkal is meg kell támogatni.

3. A debriefing

A debriefing szót sokféleképpen lehet magyarázni, de itt talán a kiértékelés a legmegfelelőbb fordítás. Az OPCAT területi monitorozó tevékenység során két alkalommal is beszélhetünk debriefingről. Az egyik ilyen, amikor a látogatócsoport a területi munka legvégén leül a fogvatartási helyszín vezetőivel és visszajelzést ad a tapasztalatairól. A másik, amikor a delegáció tagjai (a hazai gyakorlatban a külső szakértők nélkül) a látogatás módszertani és kommunikációs tapasztalatait osztják meg egymással. Most az utóbbival foglalkozunk. A kvalitatív kutatási módszertan⁸ is több debriefing

⁷ *Az Egyesült Nemzetek Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala (UN OHCHR): Report of the Committee against Torture, Forty-first Session (3-21 November 2008); Forty-second Session (27 April-15 May 2009). 238. o. 23. pont.*

⁸ *Nancy Leech–Anthony Onwuegbuzie: „Debriefing”. In: The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods (Lisa M. Given, ed.). Sage Publications, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2008. 200. o.*

eljárást ismer. Ezek közül az egyik az, amikor több mint egy kutató vizsgál egy bizonyos jelenséget. E folyamat tartalmi elemei nagyon hasonlítanak ahhoz a gyakorlathoz, ami hazánkban megvalósult. A szakmai team rendszeresen, több alkalommal él a kiértékelés lehetőségével. A folyamat során elsősorban a látogatás alatt tapasztalt interakciókkal foglalkozik (nem feltétlenül OPCAT NMM jelentés-releváns tényekkel, hanem inkább olyan tényezőkkel, amelyek valamilyen előjellel hatottak az egyénekre). Olyan, váratlan eseményeket elemeznek ki, amelyek akár befolyásolhatják a jövőbeni látogatások menetét. Felmerülő etikai dilemmákat beszélnek át, gondolatokat és percepciókat osztanak meg egymással (pl. ki hogyan látta a másik tevékenységét); és ezáltal valamelyest a felszín alatt lezajló pszichodinamikai történésekre is reagálhatnak. Az ülések rendszerint körben ülve, lehetőleg asztalok használata nélkül zajlanak. A folyamat során a résztvevők jegyzetelnek. Eddig majdnem minden NMM látogatás után megtörtént a debriefing. A foglalkozásnak önismereti és szervezetejlesztési jelentősége⁹ is van, de ezzel az aspektussal ebben a tanulmányban nem foglalkozunk, hanem inkább tartalmi elemekre koncentrálnak a fogvatartási helyszíneken megélt konfliktusok és ellentmondások mentén.

4. Idős személyek

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Heinisch v. Németország ügyben¹⁰ egyértelműen kifejti, hogy az idős emberek különösen veszélyeztetettek, ha ellátó otthonokban élnek. Az időskor kezdetét nagyon nehéz megállapítani, különösen, ha a személyi szabadságtól való megfosztásról van szó, ugyanis az izoláció vagy az ingerszegény környezet gyorsítja az öregedési folyamatot. Tagadhatatlan, hogy a funkcionális változások egyes időskori betegségek következményei, azonban a hospitalizáció maga is hozzájárul az állapot

⁹ Kristina Hermann: Field Theory and Working With Group Dynamics in Debriefing. *Simulation & Gaming*, 2015(46). 2. sz. 209–220 o.

¹⁰ Application no. 28274/08, 58. pont.

romlásához. Ezek közül a legtipikusabb a hosszú ideig tartó immobilizáció, az idegen környezethez való kényszerű alkalmazkodás és a táplálkozási szokások gyökeres megváltozása.¹¹ Az interjúk során lehet olyan idős emberrel találkozni, aki túl sokat beszél, és az egész életét el akarja mesélni a kérdezőnek, de éppen ellenkezőleg is: olyan időseket is lehet látni a fogvatartási helyszíneken, akik teljes némaságba burkolóznak, és figyelmük nagyon nehezen kelthető fel. Ilyen helyzetben képtelenség a látogatás előtt elkészített kérdéslistát kimeríteni. Az idős emberek sokkal nehezebben mozognak, ezért néha nehéz a bizalmas légkört megteremteni, főleg akkor, ha az intézmény túltelített, mert az idős emberrel körülményes és időigényes olyan helyet találni, ahol megfelelően lehet beszélgetni. A fogvatartott idős emberek vonatkozásában – akár a gyerekeknél – nagyon fontos a testkontaktus. Néha a kérdezőnek meg kell érintenie az ellátottat, segítenie kell a mozgásban. A súlyosan demens betegekkel nem lehet interjút készíteni, azonban néha egyes, a személyzet által súlyosnak ítélt beteg odafigyeléssel és tapintattal szóra bírható. Szintén nehezíti az interjúhelyzetet, hogy az idős emberek gyakran nem tudják a vizeletüket visszatartani. A kellemetlen szagok és különösen az ezekhez kapcsolódó betegség és/vagy fertőzés anticipációja minden emberben ösztönös elkerülő magatartásmintát¹² generál. Ezt néha nagyon nehéz leküzdeni, továbbá különösen ellentmondásos ez a helyzet, mert esetleg azt a személyzetet kell kritizálni, amely folytonosan ilyen környezetben él. Szintén nehezíti az interjúzást, hogy az idős emberek rendszerint nagyon sok gyógyszert szednek. A WHO a több vagy az eltűlt mennyiségű készítmény adagolását polifarmáciának nevezi,¹³

¹¹ Morton C. *Creditor*: Hazards of Hospitalization of the Elderly. *Annals of Internal Medicine*, 1993(18). 1. sz. 219–223. o.

¹² Megan Oaten–Richard J. Stevenson–Trevor I. Case: Disease avoidance as a functional basis for stigmatization. *Philosophical Transactions B* (Biological Sciences Royal Society Publishing London), 2011. 12. sz. 3433–3452. o.

¹³ Egészségügyi Világszervezet (WHO), Centre for Health Development: Ageing and Health Technical Report, Volume 5, A Glossary of Terms for Community Health Care and Services for Older Persons. WHO. 2004. 45. o.

valamint ismeretes, hogy e gyógyszerek között gyakoriak a pszichofarmatikumok, amelyek az általános kommunikációt is nehezé teszik, nemhogy az interjúhelyzetet. Ebben a helyzetben az lehet a megoldás, hogy olyan szakemberek végzik az interjút, akik számára a polifarmácia nem okoz meglepetést, vagy a szakemberek az interjú helyett a megfigyelés eszközével élnek.

5. Gyermekek

Sajnálatos módon gyermekek is kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy az állam megfosztja őket a személyes szabadságuktól. Ennek számos formája képzelhető el hazánkban is. A Terre des Hommes a fiatalkori erőszak és deviancia kockázati modelljében¹⁴ több faktort azonosított, amelyek kifejezetten kapcsolódnak az OPCAT NMM monitoring tevékenységhez: a jogszabályi háttér ellentmondásai, az erőszakot támogató kultúra, az egyenlőtlenséget növelő eljárások, gender-egyenlőtlenségek, nem megfelelő intézményi gyakorlat, veszélyes infrastruktúra. Ez a felsorolás korántsem teljes, de ezekkel a körülményekkel kivétel nélkül találkozott az NMM a látogatásai során. Interjúzóként különösen nehéz elviselni azt a tudatot, hogy a gyermekek életében még ott van a lehetőség jelentős pozitív változásra, a többi, személyi szabadságától megfosztott személy reális helyzetével szemben. A gyermekek számára (a kiskamasz kor zárásáig) csak úgy hiteles bármilyen kommunikáció, ha az mozgásban, játékban és testkontaktusban is egészen megnyilvánul. Ezek nélkül nagyon nehéz megközelíteni ezeket a gyermekeket, nem elég a látszólagos bizalmas légkör megteremtése. A játék és a mozgás a kamasz gyerekeknél is alkalmazható, a testkontaktus azonban majdhogynem tabu bizalmas interjúhelyzetben. A fogvatartott gyermek izolált helyzetéből eredően rendkívüli mértékben követeli a figyelmet: csak akkor képes az interjúzóra figyelni, ha érzékeli, hogy csak rá figyelnek. Emiatt kifejezetten kerülendő a csoportos interjú alkalmazása; ugyanakkor a kama-

¹⁴ Terre des hommes: Restorative Juvenile Justice, Thematic Policy. 2014. 11. o.

szokkal már lehet akár párosával is interjúzni. A fogvatartási helyszíneken lévő gyermekek legtöbbször traumatizáltak; ezt érzi az interjúzó, és a gyermek az éles szenzorai által esetleg éppen attól ijed meg, hogy lelepleződött a traumája (mentalizáció). Ez rendkívül kínos és szomorú helyzet, teljesen megbéníthatja az interakciót, és különösen jellemző például fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben, ha a fogvatartottak közötti szexuális erőszakról van szó. Nehéz a koraérett gyermekkel való kommunikáció is. Az állapot mögött kisebb, de sorozatos és meg nem szűnő traumák állnak, amelyek olyan módon összegződtek, hogy az egyén kognitív struktúráit rideggé, rugalmatlanná, önreflexió-mentessé tették. Az interjúzó számára riasztó lehet az ilyen személyiség szerkezet, mert nagyon emlékeztet egyes bűnelkövetői magatartásmintákra.

6. Pszichoszociális fogyatékossgal élők

Különbéle zárt intézményekben lehet találkozni pszichoszociális fogyatékossgal élők kliensekkel. A Fogyatékossgal élők személyek jogairól szóló egyezmény (Convention on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD) szerint „fogyatékossgal élők személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely, számos egyéb akadállyal együtt, korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”¹⁵ A „szellemi fogyatékossgal” helyett már hazánkban is jó ideje a „pszichoszociális fogyatékossgal” kifejezést használjuk. A pszichoszociális fogyatékossgal élők emberek azok a személyek, akiknek mentális problémáik vannak, akik a mentális egészségügy „fogyasztói” vagy „felhasználói” vagy akik a „pszichiátriai túlélők”. A jogi, pszichológiai, pszichiátriai, pedagógiai és egyéb szakterminológiák ebben a vonatkozásban meglehetősen eltérnek, átfedik egymást vagy részhalmozokat képeznek (pl. fogyá-

¹⁵ 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossgal élők személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről, 1. cikk, 2. bekezdés.

tékossággal élőnek számít az OPCAT NMM eddigi munkájában a mozgáskorlátozott, a gyengénlátó vagy a siket személy is). E körbe tartoznak az intellektuális fogyatékosággal élők is, akik hosszú távon intellektuális vagy alkalmazkodási nehézségekkel küzdenek, a mindennapi életvitelükben is akadályozottak, nehezebben kommunikálnak, csekély mértékben képesek együttműködni a többi emberrel, pénzügyi és háztartási kérdésekben nem kompetensek, és nehezen vagy nem látják el önmagukat.¹⁶ Ez a meghatározás sem teljes körű, és terminológia szempontból ugyanaz érvényes rá, mint a pszichoszociális fogyatékoságra. Viszonylag régebb óta köztudott tény, hogy a pszichoszociális fogyatékosággal élők felülreprezentáltak a fogvatartási helyszíneken.¹⁷ A baj sajnos nem jár egyedül, és gyakran előfordul, hogy a fenti problémák már gyermekkorban jelentkeznek. Előfordult az OPCAT NMM munka során, hogy a diagnózissal rendelkező személy egyáltalán nem tűnt kommunikációképtelennek, hanem az adagolt pszichofarmatikumok miatt tűnt nehezítettnek az interjú. Ilyen és hasonló helyzetek elkerülésének érdekében és a pontos jogi értelmezés szempontjából az OPCAT NMM pszichológusokkal, pedagógusokkal is dolgozik, valamint pszichiáter szakorvos segítségét is igénybe veszi. Más esetekben a diagnózissal nem rendelkező személy magatartása tűnhet úgy, ami látszólagosan megkérdőjelezi a fogvatartási helyen való elhelyezését. A rossz bánásmód megelőzés azonban nem a fogvatartás jogosságát vizsgálja, hanem elsősorban a bánásmódot. A pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek néha nehezen vonhatók be az interjúkba, ha bevonhatók egyáltalán. Ha nem vonhatók be, az interjúk helyett sokkal érdekesebb a megfigyelés módszertani eszközével élni. Ha kevésbé vonhatók be, akkor

¹⁶ Karsay Dorottya–Oliver Lewis: Disability, torture and ill-treatment: taking stock and ending abuses. *The International Journal of Human Rights*, 2012 (16). 6. sz. 816–830. o.

¹⁷ Draine Jeffrey–Mark Salzer–Dennis Culhane–Trevor Hadley: Role of Social Disadvantage in Crime, Joblessness, and Homelessness Among Persons With Serious Mental Illness. *Psychiatric services (Washington, D.C.)*, 2002. 53. sz. 565–573. o.

az egyes interjúk nagyon elhúzódhatnak, és magát az interjúzót is jobban kimeríthetik. A fogvatartási helyeken olykor nagyon eltérő diagnózissal és kezelési/ápolási/ellátási igénnyel rendelkező személyek vannak elhelyezve. Az egyik nagyon jellemző példa erre az idős, jellemzően demenciával élő személyek és a kábítószer-probléma miatt bent lévő, marginalizálódott személyek együttes elhelyezése sürgősségi ellátás keretében. Az együttes elhelyezés természetesen nem egy kórtermet, de gyakran egy folyosót jelent. Előfordul, hogy az interjúzónak egyik percben egy kedves nénikével kell beszélgetnie, a másik percben egy tetoválásokkal borított fiatalemberrel. Az interjúkra általában nagyon kevés idő jut, a látogatások átlag időtartama 1–1,5 nap. Ez alatt az idő alatt kell a lehető legtöbb klienssel beszélgetni, elnyerni a bizalmukat, elmagyarázni az OPCAT NMM küldetését, valamint hatékonyan lezárni az interjút. Mindez gyakran embert próbáló feladat. A szociális-egészségügyi intézményekben ellátott személyeknél sajnálatos módon előfordul a felfekvés vagy a húsevő baktériummal való fertőzöttség. Ezekkel a kórképekkel való szembesülés az interjúzókat sokkolhatja, ezért alapvető a látogatás előtti alapos felkészülés és a fogvatartási helyszínen a személyzettel való szoros együttműködés, valamint a higiénés rendszabályok betartása.

7. Bebörtönzöttek

A fogvatartási helyszínek közül a börtön a legklasszikusabb. A börtön jelenlegi formájának kialakulása a felvilágosodás korára tehető. Úgy gondolhatnánk, hogy mivel a börtönök létrejöttenek a halálra kényszerítő kiváltó humanista büntetésfelfogás volt a fő ideológiája, és mivel a börtönökben rend van, ott nem történhet semmilyen gonoszság a fogvatartottakkal.¹⁸ Ez sajnos nem így van. A börtön ugyanis az a hely, ahol a leghosszabb ideig tartó szabadságelvonás lehetséges, számtalan anomália előfordulhat.

¹⁸ Erről a témáról lásd bővebben: Michel Foucault: Felügyelet és büntetés. Gondolat Kiadó, Budapest 1990.

A hétköznapi gondolkodásban börtön és kínzás fogalma gyakran összekapcsolódik; az ember hajlamos az utcai bűnözés elszaporodásával és a terrorfenyegetettséggel legitimálni a rossz bánásmódot. Az OPCAT NMM monitoring tevékenység ezzel a trenddel értelemszerűen szembehelyezkedik. Az interjúzó személynek rendkívül nehéz feldolgoznia, hogy olyan emberekkel kell beszélgetnie, akiket a tettük miatt a társadalom nagyobbik része mélyen megvet. A fogvatartottak nagyon gyakran erőszakosnak és veszélyesnek is tűnhetnek. A látogató delegáció tagjának a fogvatartottal egy helyiségben kell tartózkodnia úgy, hogy az őrszemélyzet nem lehet jelen. Ebben a helyzetben inkább az a jellemző, hogy a fogvatartottak örülnek, hogy valaki érdeklődik irántuk, és hajlamosak nem valós dolgokat is állítani. Ilyen esetekben az állításokat a fentebb részletezett checking eljárásokkal vagy a triangulációval meg kell erősíteni. Mindezeket túl előfordulhat, hogy a börtönzárka mocskos, rendetlen vagy rossz levegőjű, és a fogvatartottak akár poloskatetemeket vagy csípéseket mutathatnak az interjúzónak. A fogvatartottaknak világosan értésükre kell adni, hogy a monitorozó személy nem vehet át semmilyen üzenetet a hozzátartozók vagy a barátok számára, valamint, hogy nem járhat el a bírósági ügyében. Néha a fogvatartottak más emberi jogi monitorozó vagy jogvédő szervezet tevékenységére panaszkodnak, vagy nehezen értik meg, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus nem civil szervezet. Mivel a börtön majdnem teljesen zárt hely, kevés a lehetőség arra, hogy valóban bizalmas módon történjen a beszélgetés, ezért a delegáció tagjainak kifejezetten ügyelniük kell arra, hogy semmilyen, az interjúban elhangzott információ ne jusson a személyzet tudomására. Egy ilyen esetleges hiba teljesen alááshatja a látogató team kohézióját vagy az NMM tekintélyét is, mind a fogvatartók, mind a fogvatartottak szemében. Külön kell ügyelni, hogy női fogvatartottakkal lehetőleg nő beszélgessen, de ez nem kizárólagos szabály. Egy zárkaközösség macsó beállítottságú férfi tagjai az interjúzó nőket megrémíthetik, ezért néha indokolt lehet a páros interjúzás. Rendkívül kényes téma, és mindig nehéz elkerülni, főleg a fiatalok fogvatartottaknál, hogy az áldozat típusú személlyel az interjúzó azonosuljon. Az empátia nem egyenlő

az identifikációval.¹⁹ Ez a folyamat sokkal inkább sújtja a fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozókat, mint a monitorozó személyeket. Nem szabad elfeledni azonban, hogy az előbbiek egyfajta rutinra tesznek szert, míg a monitorozóknak csak az önismerete lehet fegyver a fentebb leírt identifikációval szemben. Sajnos mindkét lelki folyamat rendkívül összetett, helyzet- és státuszfüggő, valamint kiegészítéshez vezethet.

8. Rendőrségi fogvatartottak

A rendőrségi fogvatartás elvileg a legrövidebb időtartamú, és monitorozási szempontból ennek a vizsgálata a legjobban sztenderdizált. Az ügyvédhez, az orvoshoz és a harmadik félhez való hozzáférési jogot a CPT „trinity”-nek nevezi, és ez a monitorozó sztenderd immár 16 éves.²⁰ A rendőrségi fogdán is rendkívül széles spektrumú fogvatartotti állomány képzelhető el, kezdve az intoxikált személyektől a futballhuligánokon, a traumatizált személyeken, a külföldi állampolgárokon, a fiatalokúakon, az agitált személyeken át a nőig, sőt egyre inkább jellemzően, az LMBT személyekig. Minden említett fogvatartotti csoport külön megközelítést érdemel. A monitorozóknak nagyon rugalmasnak kell lenniük, mert előfordulhat például, hogy drogos vagy alkoholos befolyásoltságú, fáradt és nehezen kommunikáló személyekkel való találkozás után egy rendkívül súlyos, közfelháborodást keltő bűncselekmény elkövetésének gyanúsítottjával kell találkozniuk. A rendőrségi előállító helyek rendkívül kisméretűek, és elképzelhető, hogy egyáltalán nem tartózkodik bennük fogvatartott a látogatás ideje alatt. Ebben az esetben dokumentumokat kell elemezni, méréseket kell végezni, illetve fényképeket kell készíteni annak érdekében, hogy a személyzet által elmondott információkat ellensúlyozni lehessen. A rendőrségi fogvatartás során a rossz bánásmód bekövetkezésének rendkívül

¹⁹ Erről a témáról lásd bővebben: N. Gregory *Hamilton*: Tárgykapcsolat-elmélet a gyakorlatban. Animula, Budapest 1996.

²⁰ CPT: 12th General Report on the CPT's activities. (CPT/Inf (2002) 15) <https://rm.coe.int/1680696a76> (2018.07.23.) 40. pont.

nagy a kockázata.²¹ Ez azért adódik, mert ezeket a helyszíneket nem arra tervezték, hogy ott hosszabb ideig tartsanak fogva személyeket, a személyzet pedig nem a legmagasabb fokú kiképzést kapta az emberi jogokról. Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője jelentést adott ki a nem kényszerítő jellegű kihallgatási technikákról, amelyben kifejtette, hogy a kényszerítő jellegű (a beismerő vallomást megcélzó) kikérdezés kontraproduktív, és nem vezet pontos információhoz.²² Ez a jelentés rendkívül összetett tudományos jellegű munka, aminek a megértése és az interpretációja is nehéz. Különösen egy olyan helyzetben, mint a rendőri állománnyal végzett interjúzás. A hétköznapi embernek vagy az utca emberének vélekedésével is gyakran lehet találkozni a rendvédelmi fogvatartási helyeken. Elfogadhatatlan kijelentések felett nehéz szemet hunyni, vagy nehéz ellenük nem felszólalni, néha azonban a vizsgálat menetét veszélyeztetné egy élesen megfogalmazott kritika. A rendőrségi fogdák vizsgálatának szükségszerű eleme az úgynevezett nem sztenderd eszközök (műanyag pisztolyok, kötelek, zsinórok, baseball ütők, akkumulátorok, stb.) keresése akár a nyomozótisztek szekrényeiben. Ez csak a személyi állomány jelenlétében és hozzájárulásával történhet. Ebben a helyzetben is rendkívül kínos szituációk adódhatnak, szükség van a monitorozó személyek higgadságára. Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ilyen eszközöket az OPCAT NMM hazánkban nem talált.

9. Összefoglalás

Terjedelmi okokból nem ejtettünk szót néhány további fogvatartotti csoportról (például a kísérő nélküli kiskorúakról), ugyanakkor több fogvatartotti típussal végzett interjúzás buktatóit és nehézségeit ele-

²¹ Association for the Prevention of Torture (APT) (2013): *Monitoring Police Custody, A practical guide*. 10. o.

²² ENSZ Közgyűlés: Seventy-first session, Item 69 (b) of the provisional agenda, Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. (A/71/298) <https://undocs.org/A/71/298> (2018.07.24.) 18. pont.

meztük. A fogvatartási helyszíneken a személyzettel is kell interjúzni. A lényegi különbség az, hogy míg a fogvatartottak csak önkéntes alapon vonhatók be az interjúba, addig a személyi állománynak minden, fogva tartással kapcsolatos kérdésre kötelező válaszolnia. Fontos továbbá, hogy a személyzet értse meg, hogy milyen dokumentumokat kér az NMM elemzésre. Az előre elkészített dokumentum-lista magyarázata néha akár egy egész napot is igénybe vesz. A látogatás végeztével az OPCAT NMM látogató team tagjai visszajelzést adnak a fogvatartási helyszín vezetőinek. A visszajelzésekhez a személyi állomány tagjai természetesen megjegyzéseket fűzhetnek. A személyi állománnyal történő beszélgetéseknek is megvannak az adott konfliktusforrásai, és ezek is a debriefing részeit képezik, mindegyik azonban talán majd egy másik tanulmányban térünk ki.

A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma – az elv kialakulása és megszilárdulása a nemzetközi és a magyar jogban

FOGARASSY EDIT

Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 11. cikkének (2) bekezdése – az ártatlanság vélelmét és a tisztességes („fair”) büntető eljáráshoz való jogot követően – deklarálja a *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveket: „Senkit sem szabad bűnösnek nyilvánítani olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetése időpontjában a hazai vagy a nemzetközi jog szerint nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem szabad súlyosabb büntetést kiszabni, mint ami a bűncselekmény elkövetésekor alkalmazható volt.”¹

A *súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának garanciális tilalma* a büntetőjog eme két klasszikus, ma már nemzetközileg általánosan elismert, egymást kölcsönösen feltételező alapelvéből – a „*nullum crimen sine (praevia) lege*” és a „*nulla poena sine (praevia) lege*” elvekből – vezethető le. Az alapelvek kimondják, hogy csak az a cselekmény vagy mulasztás tekinthető bűncselekménynek, amit törvény (előzetesen) annak nyilvánít („nincs bűncselekmény – előzetesen létező – törvény nélkül”), illetve az elkövetővel szemben csak olyan büntetés alkalmazható, amit törvény (előzetesen) rögzít („nincs büntetés – előzetesen létező – törvény nélkül”).² Az alapelvek fő

¹ <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (Párizs, 1948. december 10.) Az ENSZ Közgyűlése ezt a cikket egyhangúlag (tartózkodás nélkül) fogadta el. Kenneth S. Gallant: *The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law*. Cambridge University Press 2009. 175. o.

² Az angolszász jogban az elvek némileg eltérő jelentéstartalommal bírnak: nincs bűncselekmény, illetve büntetés (előzetesen létező) jogi norma (szabály) nélkül. Egyesek ezért a „*nullum crimen/nulla poena sine iure*” formula használatát javasolják. (Gallant: i. m. 12. és 14. o.)

funkciója az egyén jogainak és szabadságának az államhatalommal szembeni védelme egyrészt a törvényhozó, másrészt a bírói hatalom korlátozása révén: valamely cselekedetet vagy mulasztást ugyanis kizárólag a jövőre nézve, az elkövetése előtt megismerhető törvényben lehet bűncselekménnyé, illetve büntetendővé nyilvánítani, valamint ez alapján büntetéssel sújtani.

A visszahatás (retroaktivitás) problematikájának lényege, hogy egy új jogszabály vonatkozhat-e a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra. A büntetőjogban pedig garanciális jelentőséggel bír az a kérdés, hogy az új – enyhébb vagy súlyosabb – büntető törvény felruházható-e visszaható erővel.³

A – súlyosabb – büntető törvény visszaható hatályának tilalma a XVIII. század végétől fokozatosan hódított teret a nemzeti jogokban, de a XX. század első felében, a két világháború hatására háttérbe szorult, majd a második világháború után, a nemzetközi jogba is beépülve általánosan elfogadott jogelvé, kogens szabállyá vált. A retroaktivitás tilalma alóli kivételként általában érvényesül az enyhébb új büntető törvény (*lex mitior*) visszamenőleges alkalmazásának kötelezettsége, amit a méltányosság és az emberség követelménye alapol meg.⁴

Ennek a folyamatnak egyes főbb – külföldi és nemzetközi, valamint hazai – állomásait szeretném röviden bemutatni a tanulmányban.

³ A visszahatás elve mellett szóló logikai érv szerint a törvénybeli tilalom vagy parancs ellen ennek kibocsátása előtt véteni logikai képtelenség. A jogi érv pedig abból indul ki, hogy a jogtalanság a bűncselekmény fogalmi eleme, így az a cselekmény, mely az elkövetéskor nem volt tiltott vagy parancsolt, nem lehet jogtalan és büntetendő sem. Angyal Pál: A visszaható erő az anyagi büntetőjogban; Értékezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből. MTA, Budapest 1916. 60. o.

⁴ A *nullum crimen/nulla poena sine praevia lege* elvek a nemzetközi büntetőjog garanciális elveinek, a nemzetközi szokásjog kötelező szabályának tekinthetők. A *lex mitior* szabálya (*mercy doctrine*) ugyanakkor – noha széles körben elfogadott – még nem vált nemzetközi szokásjogi szabállyá. (*Gallant*: i. m. 404–405. és 356. o.)

1. Egyetemes jogtörténet

A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma a XVIII. század végi természetjogi irányzatból eredeztethető.⁵ Tételes büntető- és alkotmányjogi megfogalmazását azok a francia forradalmat megelőző visszaélések indokolták, melyek során a büntetőjogot politikai célok eszközeként használták. Elsőként az *Amerikai Egyesült Államok 1787-es Alkotmánya* mondta ki az „ex post facto law” (a tett után alkotott törvény) – elfogadásának tilalmát.⁶ Az *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata* (1789) a büntetés kiszabásához a bűncselekmény elkövetése előtt alkotott, kihirdetett és jogszerűen alkalmazott törvényt követelt meg;⁷ a XVIII. század végi francia alkotmányok (1791, 1793, 1795) szintén kizárták a visszaható erő büntetőjogbeli érvényesülését.⁸

A XIX. században ugyan határozottan törekedtek annak megerősítésére, hogy az új büntető törvény az életbelépése előtt elkövetett cselekményekre egyáltalán ne legyen alkalmazható, de ezen „az elvi magaslatra nem emelkedett tételen” a törvényhozók ismételten túltették magukat.⁹ A nullum crimen sine lege garanciális elvet

⁵ Grotius szerződés-elmélete és Feuerbach pszichológiai kényszerelmélete vezetett a visszaható erő elvi kizárásához. (Angyal: i. m. 22. és 61. o.)

⁶ Article 1. Section 9. 3: „No bill of attainder or ex post facto law shall be passed.” (és Section 10. 1)

⁷ 8. cikk: „Senki nem kaphat más büntetést, mint amelyet a bűncselekmény elkövetése előtt alkotott, kihirdetett és jogszerűen alkalmazott törvény előír.” A Nyilatkozatot csatolták az 1791-es alkotmányhoz. (Kovács István–Szabó Imre (szerk.): Az emberi jogok dokumentumokban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 119. o.)

⁸ Ld. 1793-as francia alkotmány 14. cikk (Az emberi jogok dokumentumokban, 131. o.), 1795-ös alkotmány 14. cikk (Angyal: i. m. 27. o.). Az 1795-ös francia büntetőtörvénykönyv, illetve ennek nyomán az 1810-es *Code Pénal* kodifikálta a nullum crimen sine praevia lege elvet, a Code-ot életbe léptető rendelet pedig előírta az enyhébb új törvény alkalmazásának kötelezettségét is. (Angyal: i. m. 27. o.)

⁹ Montesquieu hatalommegosztás-tanából ugyanis az abszolút visszahatás elve következett. E két ellentétes felfogást tükrözték a XVIII. század végi és a XIX. századi büntetőkódexek is: elvetették vagy elismerték a visszaható erő érvényesülését. (Angyal: i. m. 22–23. o.)

– mely a szabadságjogok egyik legerősebb biztosítója – ugyanakkor minden törvény érvényre juttatta. A régi és az új törvény ütközése esetén pedig a büntetőkódexek az elkövetőre kedvezőbb szabály alkalmazását írták elő.¹⁰

A XX. század első felében, elsősorban a második világháborút követően – a háborús bűnösök felelősségre vonása és a háborúval összefüggő egyéb cselekmények megbüntetése érdekében – visszaható hatályú, a hatályos büntető törvényekben rögzített alapelveket figyelmen kívül hagyó – jogszabályokat fogadtak el az egyes nemzeti jogokban,¹¹ valamint a nemzetközi jogban is új bűncselekményi tényállásokat hoztak létre.

Az európai tengelyhatalmak háborús főbűnöseinek üldözéséről és megbüntetéséről szóló, 1945. augusztus 8-án kelt londoni egyezményhez az aláíró Hatalmak csatolták a *Nemzetközi Katonai Törvényszék alapszabályát (Charter)*, amely meghatározta a törvényszék hatáskörébe utalt – béke elleni, háborús és emberiség elleni – bűncselekményeket.¹² A japán háborús főbűnösök felelősségre vonása érdekében felállított *Távol-Keleti Nemzetközi Katonai Törvényszék* alapszabálya ugyanazon bűncselekmények miatti eljárást utalta a tokiói bíróság hatáskörébe, mint a nürnbergi törvényszéké.¹³ Ez a megoldás – amely a béke elleni és részben az emberiség elleni bűncselekmények tekintetében is utólagosan konstruált tényállásokra alapította az egyéni büntetőjogi felelősséget – áttörte a nullum crimen/nulla poena sine praevia lege elvet, vagyis a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött,

¹⁰ Angyal: i. m. 51–53. o.

¹¹ Az 1919. évi XXIII. néptörvény és az 1945. évi VII. tc. mellett ld. pl. az Ausztriában, 1945-ben elfogadott ún. „Verbotsgesetz”-et és különösen a „Kriegsverbrechergesetz”-et (Verfassungsgesetz vom 26. Juni 1945 über Kriegsverbrechen und andere nationalsozialistische Untaten).

¹² Charter of the International Military Tribunal, 6. cikk. (A negyedik, kevésbé ismert bűncselekmény a másik három bűncselekmény valamelyikének elkövetésére irányuló „összeesküvés” volt.) http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf

¹³ Charter of the International Military Tribunal for the Far East, 5. cikk. http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf

amiért sok bíráló érte,¹⁴ de a többség a rendkívüli helyzetre tekintettel elfogadhatónak tartotta a felelősségre vonás ezen formáját.¹⁵

A nullum crimen/nulla poena sine praevia lege elveket – mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogra utalva – az 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát követően az Európa Tanács alapító tagállamai által 1950-ben aláírt *Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény*,¹⁶ majd az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* is megerősítette.¹⁷

A hivatkozott egyezmények ugyanakkor lehetőséget nyújtottak a visszaható hatály tilalmának feloldására – az elkövető büntetőjogi felelősségre vonására – akkor, ha az adott cselekmény vagy mulasztás az elkövetés időpontjában a civilizált nemzetek, illetve a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek értelmében bűncselekménynek minősült.¹⁸

¹⁴ A *nürnbergi törvényszék* ítéletében komoly erőfeszítéseket tett annak alátámasztására, hogy a Charter és az ítélet megfelel a nullum crimen sine lege elvnek. A béke elleni bűncselekmények (agresszív háború) és az agresszív háború indítására irányuló összeesküvés, valamint különösen a németek által németek ellen, Németországban elkövetett, emberiség elleni bűncselekmények esetén mindazonáltal ez nehezen igazolható. (*Gallant*: i. m. 68. és 125. o.)

¹⁵ Az ENSZ Közgyűlése 1946. december 11-én kelt határozatában megerősítette a Nürnbergi Törvényszék Alapokmányában és ítéletében elismert nemzetközi jogi alapelveket /Resolution 95 (I)/.

¹⁶ „Büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül” 7. cikk 1. pont: „Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.” (Ld. 1993. évi XXXI. törvény.)

¹⁷ 15. cikk 1. pont: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, mely az elkövetés idején sem a belső, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény. Ugyanígy nem lehet súlyosabb büntetést kiszabni annál, mint amely a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható volt. Amennyiben a bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés alkalmazását rendelte el, ennek előnyeit az elkövető javára érvényesíteni kell.” (Ld. 1976. évi 8. tvr.) Az Egyezségokmány a „lex mitior” elvet is rögzíti.

¹⁸ Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikk 2. pont, illetve Egyezségokmány 15. cikk 2. pont.

A háború áldozatainak védelmére vonatkozó, 1949-es genfi egyezmények közül a III. és a IV. Konvenció, valamint az egyezményekhez 1977-ben csatolt Kiegészítő Jegyzőkönyvek, továbbá a Gyermek Jogairól szóló 1989-es Egyezmény szintén tartalmazzák – valamilyen formában – a büntető törvények visszaható hatályának tilalmát.¹⁹ Az Európai Unió 2000. december 7-én elfogadott *Alapjogi Chartájának* 49. cikke – az Egyezségokmány rendelkezését átvéve – rögzíti a „bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvét”.²⁰ Az ENSZ égisze alatt működő állandó Nemzetközi Büntetőbíróság 2002-ben hatályba lépett *Statútuma* szintén elismeri az alapelveket, és kizárja a visszamenőleges igazságszolgáltatás lehetőségét.²¹

Az európai alkotmányok többsége tartalmazza a *nullum crimen és/vagy a nulla poena sine lege* (praevia) elvet.²² Az 1976-os portugál

¹⁹ III. Konvenció, 99. cikk (*nullum crimen sine praevia lege*); IV. Konvenció, 65. cikk (a büntető rendelkezések visszaható hatályának általános tilalma) és 67. cikk (az elkövetéskor hatályos büntető törvény alkalmazása). (Az 1954. évi 32. tvr.-rel kihirdetett genfi egyezmények szövegének hivatalos magyar fordítását a külügyminiszter 2000. november 16-án tette közzé.) I. Jegyzőkönyv 75. cikk 4. c) pont (*nullum crimen/nulla poena sine praevia lege* és *lex mitior*); II. Jegyzőkönyv 6. cikk 2. c) pont (*nullum crimen/nulla poena sine praevia lege* és *lex mitior*). (Ld. 1989. évi 20. tvr.) Egyezmény, 40. cikk 2. pont (*nullum crimen sine praevia lege*). (Ld. 1991. évi LXIV. törvény.)

²⁰ Ld. a 2007. évi CLXVIII. törvény 2. számú mellékletét.

²¹ Rome Statute of the International Criminal Court (ICC): https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf A 2002. július 1-jén hatályba lépett statútum elismeri a *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveket (22. és 23. cikk), a visszaható hatály tilalmát és az enyhébb törvény alkalmazásának kötelezettségét (24. cikk), valamint kimondja, hogy a bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmények nem évülnek el (29. cikk).

²² A norvég alkotmány 1814-es megalkotása óta rögzíti a visszaható hatály általános tilalmát (97. cikk). *Nullum crimen/nulla poena sine praevia lege*: ciprusi alkotmány 12. cikk (1), finn alkotmány 8. cikk, görög alkotmány 7. cikk (1), macedón alkotmány 14. cikk, máltai alkotmány 39. cikk (8), moldáv alkotmány 22. cikk, monacói alkotmány 20. cikk, svéd „alkotmány” 2. fejezet, 10. cikk (1). A francia alkotmány preambuluma kinyilvánítja az 1789-es Nyilatkozatban meghatározott emberi jogokhoz való ragaszkodást. *Nullum crimen sine praevia lege*: bolgár alkotmány 5. cikk (3),

alkotmány, valamint több új közép-kelet-európai alkotmány az alapelvek deklarálása mellett azt is kimondja, hogy az elkövetőre nézve kedvezőbb új büntető törvényt, illetve enyhébb büntetést kell alkalmazni.²³

A második világháború után csak az államok kisebb részében volt alkotmányos rendelkezés a retroaktivitás tilalmáról, napjainkra ugyanakkor tulajdonképpen – valamilyen formában – szinte minden állam elfogadta a bűncselekmények és a büntetések visszaható hatályának tilalmát.²⁴

2. Magyar jogtörténet

Hazánkban a reformkor idején alkotott, rendkívül haladó szellemű 1843. évi büntető anyagi jogi törvényjavaslat „A büntettekről és a büntetésekről” lényegében megfogalmazta a nullum crimen sine lege elvet, de a kodifikációra akkor még nem került sor.²⁵

holland alkotmány 16. cikk, ír alkotmány 15. cikk 5.1, lengyel alkotmány 42. cikk (1), német alaptörvény 103. cikk (2), olasz alkotmány 25. cikk (2), spanyol alkotmány 25. cikk (1). *Nulla poena sine lege*: belga alkotmány 14. cikk, litván alkotmány 31. cikk (3), luxemburgi alkotmány 14. cikk. *Nemzetközi emberi jogi egyezményekre utalva*: bosnyák alkotmány 2. cikk (2), lett alkotmány 89. cikk, román alkotmány 20. cikk és az Egyesült Királyság – Human Rights Act (1998). Ld. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest 2016. (Az alkotmányok szövege angolul megtalálható az interneten, több esetben szükséges összevetni a fordítással – pl. az ír alkotmány esetében.)

²³ portugál alkotmány 29. cikk, albán alkotmány 29. cikk, cseh alkotmány/alapvető jogok és szabadságjogok chartája/ 40. cikk (6), montenegrói alkotmány 33, 34. cikk, orosz alkotmány 54. cikk (2), román alkotmány 15 cikk (2), szlovák alkotmány 50. cikk (6), szlovén alkotmány 28. cikk a kedvezőbb büntető törvény vonatkozásában, illetve észt alkotmány 23. cikk, horvát alkotmány 31. cikk, szerb alkotmány 34. cikk pedig az enyhébb büntetés tekintetében. Tóth Károly (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJK, Szeged 1997. (A legújabb alkotmányok szövege – albán, montenegrói, szerb – az internetről érhető el.)

²⁴ A többség alkotmányos rendelkezést, más országok törvényi vagy más szabályt hoztak a visszaható hatály tilalmáról, egyes államok pedig a tilalmat deklaráló nemzetközi szerződés(ek)hez csatlakoztak. (*Gallant*: i. m. 241. o.)

²⁵ „1. § Bármely cselekvés vagy mulasztás csak annyiban tekintethetik büntetettnek és vonathatik büntetés alá, amennyiben az ellen büntetést rendel a jelen törvény.” (*Angyal*: i. m. 33. o.)

A szabadságharc idején, rendkívüli helyzetben ugyanakkor az Országgyűlés már figyelmen kívül hagyta a visszaható hatály tilalmát. A képviselőház által 1849. február 13-án elfogadott 1849. évi I. törvénycikk, az ún. véstörvény felhatalmazta az akkori kormányt, a Honvédelmi Bizottmányt rögtönítelő (hadi és polgári) vegyes bíróságok alakítására, melyek a törvényben felsorolt „honárulást” megvalósító bűncselekmények elkövetőivel szemben ítélezhettek.²⁶ A képviselőház 1849. május 3-án határozatot fogadott el, mely szerint a véstörvényben felsorolt vétségekkel terhelt személyek akkor is a rögtönítelő vegyes bíróság eljárása alá tartoznak, ha tettüket a törvény keletkezése előtt követték el. A felsőház által május 5-én megerősített országgyűlési határozat (a véstörvény novellája) tehát abszolút visszaható erővel ruházta fel a törvényt.²⁷

A törvény – többek között – a magyar haza, annak alkotmánya, önállósága, területi épsége elleni fegyveres támadást vagy arra való felhívást, az ellenséggel való együttműködést, a hadsereg működésének szándékos akadályozását, valamint az országgyűlés határozatainak (intézkedéseinek) való tetteleges ellenszegülést rendelte büntetni, ezáltal nyilvánvalóan az új rendszert – az Ausztriától való elszakadásra törekvő magyar államot – védte. A részben új (tartalmú) cselekmények halállal való visszamenőleges büntetése komoly vitákat váltott ki a képviselőházban.²⁸ Az 1849 márciusától

²⁶ A vádlott egyhangú elmarasztalása esetén a bíróság csak halálbüntetést szabhatott ki, amit három órán belül végre kellett hajtani; fellebbezésnek vagy kegyelemnek nem volt helye. A *Honvédelmi Bizottmány* 1849. április 14-én *rendeletet* adott ki, melynek értelmében a törvényszékeknek nem a cselekmény elkövetésének időpontját, hanem az elkövetők „befogatásának” idejét kellett szem előtt tartaniuk, vagyis a törvény hatályba lépése óta elfogott egyénekre a véstörvényt kellett alkalmazni. Beér János (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés*, Akadémiai Kiadó, Budapest 1954. 418. o.

²⁷ Lásd a felsőház május 5-én tartott LV. ülésének jegyzőkönyvét. (Beér: i. m. 518. o.)

²⁸ *Kazinczy Gábor* felhívta a figyelmet, hogy „vannak bizonyos dolgok, bizonyos elvek, melyet soha és semmi áron nem lehet megengedni a törvényhozásnak, hacsak nem akarja, hogy az erkölcsi alap, mely létezését fenntartja, egyszerűsmind össze ne omoljék.” Az igazságügy-miniszter, *Vukovics Sebő* viszont kifejtette, hogy a véstörvény nem hozott létre új bűncselekményt, hiszen az abban

június végéig működő véstörvényszékek összesen 122 vádlottat ítélték halálra.²⁹

A *nullum crimen/nulla poena sine praevia lege* elveket végül a ki-egyeztetést követően a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. tör-
vénycikk (Csemegi-kódex) 1. §-a kodifikálta: „Büntettet vagy vétsé-
get csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít.
Büntett vagy vétség miatt senki sem büntethető más büntetéssel, mint
amelyet arra, elkövetése előtt, a törvény megállapított.”³⁰ A kódex
2. §-a pedig a visszahatás elve alóli kivételként előírta az ún.
„legenyhébb, közbenső” törvény visszaható hatályú alkalmazását.³¹

A XX. században a világháborúk és az azt követő politikai for-
dulatok határozták meg az alapelvek „sorsának” alakulását. A had-
viselés érdekei ellen elkövetett bűncselekmények, különösen a hadi-
szállítások körül elkövetett visszaélések megtorlásáról szóló 1915.
évi XIX. törvénycikk egyértelműen visszaható erővel rendelkezett,

felsorolt vétkeket mindenkor hazaárulásnak tekintették. A visszahatásnak
„a törvény lényegére nézve nincs helye, azonban az eljárás megváltozta-
tása a múltira nézve is áll.” Sarlós Béla: Az 1848/49-es forradalom és sza-
badságharc büntetőjoga. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1959.
185–186. o.

²⁹ A halálra ítélték közül csak 14 volt magyar nemzetiségű. (Sarlós: i. m. 170–171. o.)
Óriási felháborodást váltott ki, és kifejezetten ártott a nemzetiségekkel való
megbékélés ügyének, hogy a kolozsvári véstörvényszék – Bem József amnesz-
tiarendeletei és személyes menlevele ellenére – 1849. május 11-én *halálra*
ítélte Stephan Ludwig Roth szász lelkészt a véstörvény meghozatala előtt,
„a magyar haza alkotmánya, polgári szabadsága és független állása” ellen
elkövetett cselekményekért. Roth bírái a közvetlen politikai ellenfelei voltak.
Sárközi Zoltán: Megjegyzések Stephan Ludwig Roth perének történetéhez;
Századok 1962.3–4. sz. 606.

³⁰ A kódex *miniszteri indokolása* szerint „ezen szakasz által két nagy elvi szabály
– az egyéni szabadság biztosítékának két lényeges föltétele czéloztatik beje-
gyeztetni büntetőtörvénykönyvünkbe... A büntettnak, valamint a büntetésnek
előföltétele a pozitív törvény.”

³¹ 2. § „Ha a cselekmény elkövetésétől az ítélelhezósig terjedő időközben egy-
mástól különböző törvények, gyakorlat vagy szabályok léptek hatályba: ezek
közül a legenyhébb intézkedés alkalmazandó.” Az 1928. évi X. tc. (az ún. II.
Büntetőnovella) 52. §-a ugyanakkor már figyelmen kívül hagyta a Btk. 2. §-át.

ugyanakkor elismerte a *nullum crimen sine lege* elvet, és korlátozta a legsúlyosabb büntetések visszamenőleges kiszabását.³²

Az 1919. március 1-jén elfogadott, a háborúval kapcsolatban felelős személyek elleni eljárás előkészítéséről szóló 1919. évi XXIII. néptörvény 1. §-a – a magyar vagy közös miniszterek, illetve felelős állást betöltött közhivatalnokok büntetőjogi felelősségre vonásának alapjául szolgáló – egyes cselekményeket, úgymint a világháború előidézésében vagy annak vétkesen könnyelmű továbbfolytatásában való részvételt az elkövetésük után nyilvánította bűncselekményekké, vagyis *egyértelműen áttörte a nullum crimen sine praevia lege elvet*.³³ A törvény tényleges alkalmazására a népkormány bukása miatt nem került sor.

A néptörvényt már a megalkotása idején is érte *bírálat a visszaható hatályú jogalkotás miatt*: „A háborúokozás bűncselekményének tényálladékában az alanyi és tárgyi elemek szabatos megjelölése egyaránt súlyos probléma elé állítja a törvényhozást”. A szakértő kodifikátort nem vezérelheti a bosszú, még ha érthető is, hogy az emberiség végtelen szenvedései ma ezeket az érzelmeket váltják ki. „Bár emberi alkotás a jog, lényét hazudtolná meg, ha nem tudna az emberek fölé emelkedni.”³⁴

³² 24. § „A jelen törvény 1.–10. §-aiban foglalt [büntetőjogi] rendelkezéseket akkor is alkalmazni kell, ha a cselekményt e törvény életbelépte előtt, de már a háború idején követték el, feltéve, hogy a cselekmény az eddigi jogszabályok szerint is bűncselekmény volt. Ily esetben, ha a cselekmény a jelen törvény szerint halálbüntetés vagy életfogytig tartó fegyházbüntetés alá esnék, a büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyház.” (Ld. a 25. §-t is.)

³³ Az 1. § értelmében a törvény hatálya alá egyrészt a világháború előidézésében vagy annak vétkesen könnyelmű továbbfolytatásában való részvétel (akár szándékos, akár gondatlan cselekmény vagy mulasztás által), másrészt a világháborúval összefüggésben a magyar felelős minisztériumról szóló 1848. évi III. tc. 32. § a) és c) pontjaiban meghatározott valamely cselekmény vagy mulasztás elkövetése tartozott.

³⁴ Jogtudományi Közlöny 1919/10. Szemle, 78. o. (szerző nélkül, felelős szerkesztő: Vámbéry Rusztem.) „Számunkra a visszaható erejű büntető törvény egyformán ellenszenves, akár Balogh Jenő [a Tisza kormány igazságügy-minisztere, az 1915. évi XIX. tc. előterjesztője] és társai alkotják meg, akár Balogh Jenő és társai ellen a népköztársaság. Mert a személyes szabadságot éppúgy meg kell védeni a feudalizmus katonai szellemű, mint a tömegek érzelmi önkénye ellen.”

A második világháború idején, az Ideiglenes Nemzeti Kormány által 1945. január 25-én elfogadott, a *népbíráskodásról* szóló 81/1945. M. E. számú rendelet (Nbr.) megalkotásának deklarált célja volt, hogy „mindazok, akik a magyar népet ért történelmi katasztrófa okozói, illetve részesei voltak, mielőbb elnyerjék büntetésüket.”³⁵ Az Nbr. 1. §-a ennek érdekében *abszolút visszaható hatályú szabályt rögzített*: „A jelen rendeletben körülírt bűncselekmények az esetben is büntethetők, ha a cselekmény a rendelet életbelépésekor már befejezett, s a cselekmény befejezésének időpontjában fennállott törvényes rendelkezések alapján az büntethető nem volt.” A különös rész pedig teljesen új bűncselekményi tényállásokat tartalmazott: megkülönböztetve a háborús bűnös, a népellenes büntettben, illetve a népellenes vétségben bűnös elkövetők kategóriáit.³⁶

Az Nbr.-t már 1945 májusában módosító 1440/1945. M. E. számú rendelet (Nbr.nov.) – egyes bűncselekményi tényállásokat megváltoztatva, illetve új tényállásokat is megállapítva, továbbá a kiszabható büntetések nemeit és a büntetés kiszabás elveit is módosítva, valamint a fellebbezés lehetőségét kizárva a „legfőbb háborús bűnösök” esetén – jelentősen szigorította a korábbi szabályokat, és kifejezetten előírta, hogy az új rendelkezéseket *visszaható erővel kell alkalmazni* a folyamatban levő ügyekben is.³⁷ A rendeleteket csupán 1945 szeptemberében emelte törvényerőre az Ideiglenes Nemzetgyűlés (1945. évi VII. tc.).³⁸

³⁵ A kormányülésen felmerült a *kormányzó felelősségének* kérdése is, de a miniszterelnök, *Dálnoki Miklós Béla* kijelentette, hogy „ő a koronatanú a kormányzó ügyében, mert a kormányzó a háborút mindig meggátolni törekedett, azonban félrevezették és becsapták”. Erre tekintettel „a minisztertanács megállapította, hogy a kormányzó felelősségre vonása alkotmányjogi kérdésbe ütközik, és különben is, miután törekedett a [háború] meggátlására, tehát még az esetben is, ha felelősségre vonás alá kerülne, tisztázni tudja magát”. (Szerencsés Károly: „Az ítélet: halál” – Magyar miniszterelnökök a bíróság előtt. Kairosz Kiadó, Budapest 2002. 32. o.)

³⁶ Nbr. 11–18. §

³⁷ Nbr. nov. 16. §

³⁸ A rendeletek megalkotásában részt vevő *Kovács Kálmán* a visszaható hatály tilalmának áttörését az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1945. szeptember 11-i ülésén az alábbiakkal indokolta: „Amikor a múlt bűneit számoljuk fel, akkor

A népbíróságok 1945. február és 1950. április között több mint 26 ezer embert ítéltek el, közülük 476 vádlottat ítéltek halálra. Az eljárások eredményeként összesen 189 elítéltet – köztük négy miniszterelnököt: Bárdossy Lászlót, Imrédy Bélát, Szálasi Ferencet és Sztójay Dömét – végeztek ki.³⁹

Az 1950-es évektől a büntető törvénykönyvek rendelkeztek a visszaható hatály tilalmáról. Az 1950. évi II. törvény a büntető törvénykönyv általános részéről főszabályként az elkövetéskori törvény alkalmazását írta elő. Az enyhébb új törvény visszahatása mellett ugyanakkor kivételesen a szigorúbb új szabály visszaható erejét is elismerte. A Csemegi-kódexet teljes egészében felváltó új büntető-kódex, az 1961. évi V. törvény már csak az enyhébb új szabály visszaható erejű érvényesülését engedte meg. Az ezt követő kódex, az 1978. évi IV. törvény lényegében az 1961-es szabályozást vette át: a büntető törvény időbeli hatálya keretében a 2. § rendelkezett a bűncselekmény elkövetése idején hatályos törvény, illetve a jogerős

félre kell tennünk a büntetőjog klasszikus elveit, és a törvénynek visszaható erőt kell biztosítanunk. Természetesen elsősorban a múltban elkövetett cselekedeteket büntetünk, melyek bűncselekmények voltak a magyar nép ítélete szerint akkor is, ha a letűnt korszak azokat nem tekintette bűncselekménynek vagy egyenesen dicsőítette.” [Lukács Tibor: A magyar népbírósági jog és a népbíróságok (1945–50). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó/Zrínyi Kiadó, Budapest 1979. 208. o.] Mindszenty József esztergomi érsek ugyanakkor élesen tiltakozott az alapvető jogelvek feladása miatt. A visszaható erő elfogadása a legnagyobb jogbizonytalanságot és igazságtalanságot eredményezi, „mert senki sem tarthatta magát olyan törvényhez, ami a cselekvés elkövetésekor nem létezett, ezért a legnagyobb jogtalanság ily cselekményekért bárkit is felelősségre vonni”. [Mindszenty József hercegprímás 1945. november 23-án kelt levele a miniszterelnökhöz; Solt Pál (szerk.): Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez, 1. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993. 153. o.]

³⁹ Zinner Tibor: Háborús bűnösök, népbíróságok. História 1982. 2. sz. 22–24. o. Az 1956-os forradalmat követő felelősségre vonás során szintén az újból felállított népbírósági tanácsok jártak el. A vonatkozó jogszabályok (tvr.-ek) nem sértették meg a visszaható hatály tilalmát, ez azonban – az ítélezés politikai irányítása miatt – nem képezte akadályát a széleskörű megtorlásnak.

elbíráláskor hatályos, enyhébb új törvény visszamenőleges alkalmazásának kötelezettségéről.⁴⁰

A hatályos Büntető Törvénykönyv, a 2012. évi C. törvény 1. §-a – a korábbi kódexekkel szemben – kifejezetten rögzíti a törvényesség elvét (a nullum crimen/nulla poena sine praevia lege elvet), egyúttal kivételként utal a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján fennálló büntetőjogi felelősségre.⁴¹ A 2. § pedig – ezzel összhangban – a törvény időbeli hatályára vonatkozó szabályokat tartalmazza.⁴²

A magyar Alkotmányban (57. § (4) bekezdés) a rendszerváltozás eredményeként, 1989. október 23-án deklarálták a nullum crimen sine lege elvet: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”⁴³

⁴⁰ 2. § „A bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni, egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.”

⁴¹ 1. § „(1) Az elkövető büntetőjogi felelősségét csak olyan cselekmény miatt lehet megállapítani, amelyet – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmények kivételével – törvény az elkövetés idején büntetni rendelt. (2) Bűncselekmény elkövetése miatt nem lehet olyan büntetést kiszabni vagy intézkedést alkalmazni, amelyről törvény az elkövetés – vagy a 2. § (2) bekezdés alkalmazása esetén az elbírálás – idején nem rendelkezett.”

⁴² 2. § (1) A bűncselekményt – a (2)–(3) bekezdésben foglalt kivételekkel – az elkövetése idején hatályban lévő büntető törvény szerint kell elbírálni.

(2) Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új büntető törvényt kell alkalmazni.

(3) Az új büntető törvényt visszaható hatállyal kell alkalmazni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmény elbírálásakor, ha az az elkövetés idején a magyar büntető törvény szerint nem volt büntetendő.

⁴³ Az 1949. évi XX. törvényt módosító 1989. évi XXXI. törvény miniszteri indokolása szerint „az ártatlanság vélelméhez hasonlóan évszázados garanciális elv, hogy csak azon az alapon lehet valakit bűnösnek kimondani, ha az általa elkövetett cselekményt a cselekmény elkövetése előtt a törvény büntetni rendeli.”

Az 1989-es rendszerváltozás során ismételten felmerült a visszamenőleges igazságtétel kérdése, ezen belül is az előző rendszerben bűncselekményt elkövetők büntetőjogi felelősségre vonásának igénye. A visszamenőleges (büntetőjogi) igazságszolgáltatásra irányuló törekvések eredményeként az Országgyűlés 1991 novemberében *elfogadta az ún. elévülési törvényt*, amely lehetővé tette az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények – hazaárulás, szándékos emberölés, halált okozó testi sértés – üldözését.⁴⁴

A ki nem hirdetett törvényt az *Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta*, mert szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sértette a jogbiztonság, illetve az alkotmányos büntetőjog garanciális követelményét.⁴⁵ Az Alkotmányban rögzített nullum crimen/nulla poena sine lege elv – a büntetőjogi legalitás (törvényesség) elvének részeként – az egyénnek a törvényes elítéléshez (bűnösnek nyilvánításhoz) és megbüntetéshez (büntetéssel sújtáshoz) való jogát jelenti. Az egyén alapvető jogait a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos bármely – általános vagy különös részi – szabály megváltoztatása közvetlenül érinti, ezért az elévülési szabályok is csak az alkotmányos büntetőjog elveivel összhangban módosíthatók.⁴⁶ A jogállamiság, jogbiztonság elvéből is levezethető, súlyosabb elbírálást eredményező büntető törvény visszaható hatályának tilalmára figyelemmel mind a már elévült bűncselekmények büntethetőségének felélesztését, mind a még el nem évült bűncselekmények elévülési idejének törvényi meghosszabbítását alkotmányellenesnek minősítették.⁴⁷

⁴⁴ A törvény hasonló elévülési szabályozást tartalmazott, mint az Nbr., illetve az Nbr. novellája.

⁴⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.).

⁴⁶ A büntethetőség elévülésére az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni, kivéve, ha az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályok léptek hatályba. A bűnüldözés eredménytelenségének kockázata az államot terheli, sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása nem eshet az elkövető terhére. (ABH 1992, 88.)

⁴⁷ A Btk. 2. §-a alapján a bűncselekmény *elbírálásakor* a bíróságnak mind az általános, mind a különös részi rendelkezéseket figyelembe kell vennie a minősítés során.

Az Országgyűlés 1993 februárjában újabb törvényt fogadott el, mely az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekmények büntethetőségét célozta, egyrészt a magyar jogban, másrészt a nemzetközi (genfi) jogban meghatározott tényállások alapján.⁴⁸ A köztársasági elnök indítványa nyomán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes, a nemzetközi jogban meghatározott – háborús és emberiség elleni – bűncselekmények a magyar jog elévülési szabályaira tekintet nélkül nem évülhetnek el.⁴⁹ A *nullum crimen sine lege* elv úgy érvényesül, hogy egyes cselekményeket a nemzetközi szokásjog, a civilizált nemzetek, illetve a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek nyilvánítanak bűncselekménynek, tekintet nélkül arra, hogy az egyes országok belső jogában bűncselekménynek minősülnek-e, vagy hogy a vonatkozó nemzetközi egyezményeket kihirdették-e. Ez a belső jog szempontjából egyértelműen visszamenőleges jogalkotást jelent: „az adott cselekményeket a nemzetközi jognak kellett az elkövetés idején büntetendővé nyilvánítania, és nem a belső jognak.”⁵⁰

⁴⁸ A törvény – a hatályos Btk. alapján, illetve a háborús és az emberiség elleni büntettek elévülésének kizárásáról szóló *New York-i Egyezményre* is hivatkozva – elévülhetetlennek minősítette egyrészt az Nbr. novellában, másrészt a hadifoglyokkal való bánásmódra, valamint a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó genfi egyezményekben „súlyos jogsértésként” meghatározott, az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett bűncselekményeket.

⁴⁹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 323.) Az 1968-as *New York-i Egyezményhez* csatlakozó államok – köztük Magyarország – ugyanis nemzetközi kötelezettséget vállaltak a háborús és emberiség elleni büntettek elévülésének visszamenőleges kizárására.

⁵⁰ ABH 1993, 331. A nemzetközi büntetőjog szabályai kizárólag a nemzetközi jogban előírt feltételek és tényállások esetén alkalmazhatók, a törvénynek a magyar jogra (Nbr. nov.) hivatkozó szakasza ennél fogva a visszaható hatályú büntető jogalkotás alkotmányos tilalmába ütközik. Rögzítették, hogy a törvény az 1949-es genfi egyezmények közös 2. cikke szerinti nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések esetén elkövetett súlyos jogsértésekre (háborús bűncselekmények), valamint az egyezmények közös 3. cikkében foglalt nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések esetén tiltott cselekményekre (emberiség elleni bűncselekmények) alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság döntését követően kihirdetett 1993. évi XC. törvény alapján megindultak a büntetőeljárások (az ún. sortűzpererek), de a *testület* később – a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész indítványa nyomán – *megsemmisítette a törvényt*.⁵¹ Az Országgyűlés ugyanis változatlan formában – nem pedig az Alkotmánybíróság korábbi határozatában foglaltakra figyelemmel – fogadta el a törvényt, így az nem volt összhangban a nemzetközi joggal.⁵² Az 1956-ban elkövetett háborús és emberiség elleni bűntettek így a nemzetközi jog szabályai alapján nem évülhetnek el, és külön törvény nélkül is büntethetővé váltak.

Az ügyészség összesen kilenc ügyben emelt vádat emberiség elleni, illetve háborús bűntett miatt.⁵³ A sortűzpererekben ugyanakkor komoly jogalkalmazási problémák merültek fel, amelyeket a bíróságok – a nemzetközi jog eltérő értelmezése miatt – csak részben és nem egységes színvonalon tudtak megoldani. A sortűzpererek megítéléséről a tényfeltárást igen, a jogbiztonságot és az igazságosságot azonban nem szolgálták.⁵⁴

Az Alkotmányt felváltó, 2011. április 25-én kihirdetett *Alaptörvény XXVIII. cikk (4) és (5) bekezdése* a bűncselekménnyé nyilvánítás tekintetében – a magyar jog, a nemzetközi szerződések, illetve az uniós jog mellett – már jogforrásként utal a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira is: „(4) Senki sem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetése idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az európai

⁵¹ 36/1996. (IX. 4.) AB határozat.

⁵² A testület hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog pontosan rögzíti az egyes bűncselekmények tényállásait és büntethetőségük feltételeit, melyeknek fenn kell állniuk ahhoz, hogy a hazai jog valamely bűncselekménye a nemzetközi jog szerint is bűncselekménynek minősüljön. (ABH 1996, 121.)

⁵³ A berzencei, az egri, a kecskeméti, a mosonmagyaróvári, a salgótarjáni, a tatai, a tiszakécskei, majd később a Nyugati pályaudvari, végül a Kossuth téri sortűz ügye került végül bíróság elé. A vádlottak többségét felmentették, vagy – különböző okokból – megszüntették az eljárást velük szemben; összesen tíz vádlottat marasztaltak el.

⁵⁴ Fogarassy Edit: Igazságtétel és rendszerváltozás, különös tekintettel a visszamenőleges igazságszolgáltatásra. PhD értekezés, Miskolc 2011. 285. o.

unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény. (5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.”⁵⁵

A történelmi példák bizonyították, hogy rendkívüli körülmények között, de főképp a második világháború után jellemző volt az alapvető garanciákat figyelmen kívül hagyó, visszaható hatályú – új bűncselekményi tényállásokat tartalmazó és büntetni rendelő – megtorló büntető törvény alkotása, illetve alkalmazása. Napjainkra ugyanakkor mind a nemzetközi jogban, mind az egyes nemzeti jogokban *általánosan elfogadottá vált a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályú alkotásának és alkalmazásának tilalma*, amit nemzetközi egyezményekben és/vagy alkotmányos, illetve törvényi szinten csaknem minden állam megerősített. A rendszerváltozásokat követően újra és újra napirendre kerülő visszamenőleges büntetőjogi igazságtételi törekvések során ugyanakkor felmerül a régi rendszerben nem üldözött bűncselekmények elévülésének a problematikája, amelynek megoldására az egyes országokban eltérő – a jogbiztonság és az igazságosság konfliktusát felélesztő – válaszok születtek.

⁵⁵ Ehhez kapcsolódik az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény 1. §-a, mely a nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények elévülésének kizárását szabályozza. A törvény 2. §-a pedig a kommunista bűncselekmények üldözéséről rendelkezik. Az Alaptörvény 2013. április 1-jétől hatályos U) cikkének (6) bekezdése – az elévülés kizárásával, az Alkotmánybíróság korábban ismertetett határozatával ellentétben – lehetővé kívánta tenni „a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek” az üldözését. A (7) és (8) bekezdés tartalmazza ezen bűncselekmények elévülésének az új szabályait.

Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés egyes alkotmányossági kérdései

KARÁCSONY-PÁPAI ANITA

„Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van. Az emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell hogy viseltessenek.”¹

Az emberi méltósághoz való jog olyan alapvető emberi jog, amelyet az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata már 1948-ban deklarált, és amely azóta is számos nemzetközi és hazai jogi dokumentum szerves részeként annak elismerésére kötelez, hogy e jog minden embert, bármely körülmények között megillet. Különös jelentősége van ennek az állami büntetőhatalom mint végső eszköz érvényesítése körében. Az emberi méltósághoz való jogot a büntetőjogi szankciók, így a szabadságvesztés büntetés alkalmazása során is figyelembe kell venni, tiszteletben kell tartani. Ahogyan az Alkotmánybíróság egy döntésében kimondta: „az emberi méltóság jogának és a személyi integritásnak az érvényesítéséhez hozzátartozik, hogy az állam kijelölje azt a végső pontot, ahol a széles értelemben vett büntetőjog hatóköre véget ér”.²

A büntetőjogi szabályozásban és gyakorlatban alapjogi konfliktushelyzet áll fenn: a társadalom rendje, illetve a sértett alapvető jogai ütköznek az elkövető alapjogaival, amelynek eredményeként a kiszabott szankciók az elkövető egyes alapjogait korlátozzák. A jogállami működés szempontjából azonban fontos, hogy a büntetőjogi szankciók megfeleljenek az alkotmányos büntetőjog elvárásainak – így különösen, hogy legitim céllal rendelkezzenek, illetve megfeleljenek a szükségesség, arányosság követelményének.

Tekintettel arra, hogy az alkotmányos követelmények az elkövető személyi szabadságának elvonásával járó szankciók esetén fokozott

¹ ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikke.

² 144/2008. (XI. 26.) AB határozat.

körültekintésre hívnak fel, az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés jogi szabályozásának kialakítása során számos körülményre figyelemmel kell lennie a jogalkotónak. Jelen tanulmány e legsúlyosabb büntetőjogi szankciónak és az ezzel összefüggő anomáliáknak az alkotmányos büntetőjog és a nemzetközi joggyakorlat tükrében való bemutatására tesz kísérletet.

1. Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés az alkotmányos büntetőjog jegyében

1.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint *„alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze”* [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. A testület ezen túlmenően ugyanezen határozatában úgy fogalmazott, hogy: *„A jogrendszer alkotmányosságából következően az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek: a büntetőhatalom gyakorlásának alapja jogállamban kizárólag az alkotmányos büntetőjog lehet”*. E határozat továbbá tartalmazza annak kifejtését, hogy a jogbiztonság elve az alkotmányos büntetőjog részeként többek között azt követeli meg, hogy a büntetőjogi rendelkezések pontosan kerüljenek meg-

fogalmazásra, egyértelműek legyenek a norma címzettjei számára, „*hogymindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.* Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását”.

- 1.2. A jogbiztonság mellett az alkotmányos büntetőjog lényeges elemét képezi az emberi méltóság elismerése. A 23/1990. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az emberi méltóságot érintően kifejtette: „*az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben.*”. Dr. Sólyom László alkotmánybírónak az e határozathoz fűzött párhuzamos véleménye szerint továbbá „*a méltóság oszthatatlan és redukálhatatlan, azaz az emberi státus minimális feltétele, amely tehát egyetlen embertől sem vehető el. Az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítania, hogy ne lehessen különbözően értékes pusztá életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érintetetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit. Az élethez és méltósághoz való jog egysége következtében nemcsak a halálban egyenlő mindenki: az életek egyenlőségét a méltóság garantálja.*”.
- 1.3. Az emberi méltósághoz való jog a büntetőjogi szabályozásban az embertelen, megalázó büntetés tilalmának érvényesüléséhez vezet. Ezt támasztja alá, hogy a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát korábban az Alkotmány az emberi élethez és méltósághoz való joggal együttesen szabályozta az 54. §-ában. „*Ennek megfelelően a kínzás, ember-*

telen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az emberi élet-hez és méltósághoz való jog önálló megjelenési formája volt. Bár az Alaptörvény külön cikkben szabályozza az emberi élet-hez és méltósághoz való jogot (II. cikk) és a kínzás, ember-telen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát (III. cikk), az alkotmányozó hatalom normaszervezési módja csupán for-mai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság ér-telmezésében a III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmá-nak önálló, speciális megfogalmazásai is egyben. E felfogás összhangban van az Egyezmény 3. cikkének EJEB³ által ki-bontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak meg-szegése az emberi méltóság sérelmét is jelenti” – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatában.⁴

Az Alaptörvény III. cikke deklarációjának elvi alapját tehát az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: EJEE) 3. cikke képezi. Esze-rint senkit sem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bá-násmódnak vagy büntetésnek alávetni. Az egyén személyi sza-badságának életfogytig történő megfosztása pedig kétségtelenül olyan szankciónak tekinthető, amelynek jogintézményként való létezése alkotmányjogilag ugyan igazolható, ám mind a szabá-lyozási részletek, mind a joggyakorlatban történő előfordulása az embertelen büntetés általános tilalmának égisze alatt vizsgál-landó kérdéseket vetnek fel.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében „embertelen bánás-módnak vagy büntetésnek minősül minden olyan, az érintettnek komoly testi és/vagy lelki szenvedést okozó magatartás, amely nem éri el a kínzás megállapításához szükséges mértéket, illet-ve hiányzik a fentiekben említett szándékosság és célzat. [...]

³ Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB).

⁴ 32/2014. (XI. 3.) AB határozat.

Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata értelmében kizárólag a jogszerű bánásmód vagy büntetés bizonyos formáihoz szükségszerűen kapcsolódó szenvedésen túlmenő, további szenvedés és megalázás sérti az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalmat. A személyi szabadságtól való megfosztáshoz vezető intézkedések (jellemzően valamely kényszerintézkedés vagy szabadságvesztés büntetés okán történő fogva tartás) gyakran járnak együtt ezzel a körülménnyel, ezért az államnak biztosítania kell, hogy egy személy fogva tartásának körülményei ne sértsék az adott személy emberi méltóságát. *Az államnak ennek megfelelően garantálnia kell, hogy az intézkedés végrehajtásának módja és formája nem teszi ki a személyt a fogva tartásával elkerülhetetlenül együtt járó szenvedés szintjén túlmenő szorongásnak vagy megpróbáltatásnak, illetve azt is, hogy – egy büntetés-végrehajtási intézettől elvárható mértékben – a fogva tartott egészsége és jóléte megfelelően biztosított legyen.*⁵

A fogva tartással járó szenvedés kérdésével összefüggésben, ám továbbra is generálisan a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának elemzése körében szükséges utalni azon alkotmánybírósági megállapításra is, amely szerint „[a]z emberi méltósághoz való jogból következik, hogy az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a *rehabilitációra*, arra, hogy jogsértés nélkül helytálljanak egy szabad társadalom feltételei között. A reszocializáció pedig megköveteli, hogy az arra objektív szempontok alapján érdemesült elkövető számára egy későbbi, büntetéstől mentes életvitel feltételeit a jog megteremtse. Ez nem csupán a terhelt érdeke, hanem a társadalomé is [...]”.⁶

- 1.4. Az Alaptörvény III. cikkében foglalt kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma tekintetében az Alkotmánybíróság az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet.

⁵ 32/2014. (XI. 3.) AB határozat.

⁶ 144/2008. (XI. 26.) AB határozat.

Erre tekintettel az EJEB gyakorlatából leszűrhető követelmények ismerete – annak ellenére is, hogy az EJEB számos, adott esetben egymással összhangban nem álló döntést hozott – nagy jelentőséggel bír az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozásának megítélése tekintetében.

2. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés szabályozási anomáliái az EJEB döntései tükrében

2.1. Életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés kiszabására a hazai büntető anyagi jogi szabályozás értelmében sor kerülhet úgy, hogy az elítélt feltételes szabadságra bocsáthatóságának legkorábbi időpontjára az ítélező bíró konkrét időpontot határoz meg, ellenkező esetben a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárja (a továbbiakban: TЭСZ). Az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának feltételeit a Btk. részletesen szabályozza, és e feltételek egyfelől az elkövető személyéhez, másfelől az elkövetett bűncselekményhez kapcsolódnak.

A személyhez kötődő feltételek között a törvény nevesíti a 20. életév betöltését a bűncselekmény elkövetésekor.⁷ Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény már deklarálja, hogy TЭСZ csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.⁸ Ennek megfelelően a Btk. taxatívén felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek miatt a bíróság TЭСZ-t szabhat ki.⁹ Ezzel együtt azt is meghatározza, hogy TЭСZ-re kell ítélni az elkövetőt, ha erőszakos többszörös visszaeső, vagy olyan bűncselekményt követett el bűnszervezetben, amely miatt TЭСZ alkalmazásának van helye.¹⁰

A Btk. ezen túlmenően úgy rendelkezik, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtási fokozata fegyház.¹¹

⁷ Btk. 41. § (1) bekezdése.

⁸ Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése.

⁹ Btk. 44. § (1) bekezdése.

¹⁰ Btk. 44. § (2) bekezdése.

¹¹ Btk. 41. § (2) bekezdése.

A szigorú jogi szabályozás tényéből, valamint a fokozott alapjogi érintettségéből is levonható a következtetés, hogy a TÉSZ szankciórendszeren belüli súlya a határozott tartamú szabadságvesztéshez képest megkülönböztetett jelentőséggel bír.¹² Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés alkalmazhatóságának az alkotmányos és nemzetközi szintű követelményei továbbá a jogalkotót újabb kihívások elé állítják a TÉSZ esetében, ezért e tanulmány kifejezetten ez utóbbi tárgykört veszi górcső alá.

- 2.2. Az EJEB álláspontja szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását nagykorú személyre önmagában semmilyen rendelkezés nem tiltja, és az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés egyik formája sem ellenkezik a kínzás és embertelen, megállító bánásmód tilalmával.

Az EJEB a *Kafkaris kontra Ciprus* ügyben (2008) hangsúlyozta, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának lehetősége nagykorú személyre önmagában nem összeegyeztethetetlen az EJEE 3., illetve más cikkével, mindazonáltal a nem mérsékelhető életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés már felvetheti az EJEE 3. cikkének megsértését. A mérsékelhetőség eldöntése szempontjából pedig leszögezte, hogy *nem teszi nem mérsékelhetővé az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést az, hogy a gyakorlatban teljes tartamában le kell tölteni a büntetést, feltéve, hogy az de jure és de facto, azaz jogilag és ténylegesen is mérsékelhető.*¹³ A testület tehát ebben az ügyben gyakorlatilag a TÉSZ alkalmazhatósága mellett érvelt és leszögezte, hogy a konkrét esetben a ciprusi köztársasági elnök kegyelmi jogkörére tekintettel nem mondható ki, hogy az elítéltnak ne lenne reménye a szabadulásra.

A hazai jog szempontjából nagy jelentőségű – bár nem kifejezetten a TÉSZ-t érinti – a *Törköly kontra Magyarország* ügyben hozott ítélet (2011), amely szerint a konkrét esetben

¹² 3/2015. Büntető jogegységi határozat.

¹³ *Kafkaris v. Ciprus* (2008) 97., 98.

kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés, amelyből az elítélt 40 év után, 75 éves korában helyezhető feltételes szabadságra, nem jelenti az EJEE 3. cikkében foglalt kínzás tilalmának megsértését. Az EJEB határozatában kifejtette, hogy az elítéltet, mivel elviekben feltételesen szabadon bocsátható, nem fosztották meg a szabadulás minden reményétől, így elítélése embertelen büntetésnek nem minősül.¹⁴

A *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság* ügyben (2013) az EJEB kimondta, hogy az élethosszig tartó szabadságvesztés büntetésre történő ítézés csak akkor tekinthető az EJEE 3. cikkével összeegyeztethetőnek, ha magában hordozza a szabadulás reményét és a felülvizsgálat lehetőségét. Utóbbi tekintetében hangsúlyozta, hogy nem a testület feladata meghatározni, hogy milyen jogi formában és mikor kerüljön sor a felülvizsgálatra. Mindazonáltal rendelkezésre kell állnia egy olyan *meghatározott mechanizmus szerint működő jogintézménynek*, amely biztosítékot jelent arra, hogy *legalább huszonöt év elteltével* – majd ezt követően periodikusan is – *szor kerüljön a felülvizsgálatra*. Az a nemzeti jogi szabályozás, amely mindezen feltételeknek nem tesz eleget, nem áll összhangban az EJEE 3. cikkével.¹⁵ A Vinter-ügyben tett megállapításokat az Alkotmánybíróság is összefoglalta a 3013/2015. (I. 27.) AB végzésében.

A *Magyar László kontra Magyarország* ügyben (2014) az EJEB hangsúlyozta, hogy nem sérti az EJEE 3. cikkét, ha a szabadságvesztés a gyakorlatban tényleg életfogytig, azaz az elítélt haláláig tart.¹⁶ Mindazonáltal leszögezte, hogy jogalkotási intézkedéssel olyan mechanizmus létrehozására van

¹⁴ Törköly v. Hungary (2011).

¹⁵ Vinter and others v. the UK (2013) 120., 121.

¹⁶ A 3/2015. büntető jogegységi határozatában a Kúria az EJEB Magyar László Magyarország elleni ügyében hozott döntésére alapozva úgy fogalmazott, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátás kizárásának lehetősége az alkotmányos jogrend része, amelynek – törvényi előfeltételek megvalósulása esetén történő – bírósági alkalmazását nemzetközi szerződés önmagában véve nem tiltja.

szükség, amely biztosítja, hogy minden ügyet egyedileg felülvizsgáljanak abból a szempontból, hogy legitim büntetőpolitikai indokok továbbra is igazolják-e a fogva tartás szükségességét, és amely lehetővé teszi az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személyek számára, hogy megfelelő pontossággal előre láthassák, hogy mit kell tenniük, hogy szabadlábra helyezésüket megfontolják, és milyen feltételekkel. Végül az EJEB a magyar szabályozást tekintve megállapította, hogy *a köztársasági elnöki kegyelem önállóan, az aktuális szabályozással, nem teszi lehetővé a fogvatartott elítélt számára annak megismerését, hogy milyen feltételek mellett és mit kell tennie ahhoz, hogy szabadlábra helyezése megfontolásra kerülhessen.*¹⁷ Ezért az EJEE 3. cikkének megsértését állapította meg a testület.

E döntésnek a hazai büntetőjogi szabályozásra jelentős hatása volt, ami alapján a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) kiegészült a 40 év szabadságvesztés büntetésben töltött idő elteltével hivatalból indítandó, kötelező kegyelmi eljárás szabályaival.¹⁸

A Magyar-ügy után az EJEB az újonnan bevezetett kötelező kegyelmi eljárás szabályrendszerét is górcső alá vette. A *T.P.* és *A.T. kontra Magyarország* (2017) ügyben hozott döntésében a testület egyrészt kimondta (illetve a korábbi döntéseihez hasonlóan megerősítette), hogy ugyan a büntetőjogi szabályozás az egyes tagállamok kompetenciájába tartozik, ám e hatáskör nem lehet korlátlan. Másrészt hivatkozott a korábbi ítéleteire, amelyekben a szabadulás reményét hordozó „várakozási idő” tekintetében a 25 éves időtartamot előírányozta. E szerint az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személy legfeljebb 25 év után joggal számíthat a szabadon bocsáthatóság vizsgálatára.

¹⁷ Magyar v. Hungary (2014) 58.

¹⁸ A Bv. tv. 2015. január 1-től tartalmazza a kötelező kegyelmi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket.

Ezt alapul véve az EJEB tehát arra a megállapításra jutott, hogy a TÉSZ-re ítélt esetben a szabadon bocsáthatóság 40 évet követően történő vizsgálatát előíró magyar szabályozás az életfogytig tartó szabadságvesztés „de facto mérsékelhetőségére” vonatkozó feltételnek *nem felel meg*, függetlenül attól, hogy az elítélt egyébként bármikor és korlátozás nélkül kérhet egyéni kegyelmet a köztársasági elnöktől.¹⁹

Ezzel együtt a testület szerint a kötelező kegyelmi eljárás köztársasági elnöki fázisából – amint azzal már a Magyar-ügyben is foglalkozott – hiányoznak az alapvető, lényeges eljárásjogi garanciák, úgy, mint: az új szabályozás nem ír elő olyan kötelezettséget a köztársasági elnök számára, amelynek során mérlegelné, hogy a további fogva tartásnak büntetőpolitikai szempontból van-e legitim alapja; hiányzik a döntésre vonatkozó időkeret, valamint az indokolási kötelezettség. Mindezek alapján az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a *Bv. tv. szabályozása nem biztosítja az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés de facto redukálhatóságát és a szabadulás reményét, így ezzel Magyarország megsértette a panaszosoknak az EJEE 3. cikkében rögzített jogát.*

3. A szabadulás reménye a hazai jogban

- 3.1. A strasbourgi gyakorlat értelmében az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek esetében törvényi szinten szükséges megteremteni a szabadulás reményének garanciáját, amely természetesen nem a garantált szabaduláshoz való joggal azonos. A *szabadulás reménye* az emberi méltóság jegyében azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a TÉSZ-re ítélt személyek számára egyenlő eséllyel teremtse meg azokat a feltételeket, amelyek alapján előre látható, világos és egyértelmű rendelkezések biztosítják az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés felülvizsgálatát, valamint annak vizsgálatát, hogy az elítélt személyi

¹⁹ Vö. T.P and A.T. v. Hungary (2017) 41-48.

szabadságától való megfosztása a büntetésből kitöltött valamennyi idő elteltével továbbra is szükséges-e. Amint arra az EJEB is rámutatott, nem szabad megfeledkezni arról, hogy a szabadságvesztés büntetésnek csupán egyik célja az elkövető büntetése, illetve a prevenció, a társadalom védelme. A szabadságvesztés rehabilitációs vonatkozásai az európai büntetőpolitika új irányzata felé orientálják a figyelmet.²⁰

A jogalkotó a remény jogának törvényi szintű garantálására törekedett a kötelező kegyelmi eljárás bevezetésével.

- 3.2. A kötelező kegyelmi eljárásnak az ún. általános kegyelmi eljáráshoz képest egyik lényeges eltérő jellemzője, hogy a törvényben meghatározott idő – azaz 40 év – elteltével az eljárás kezdeményezése *ex officio* kötelezettsége az elítéltet fogva tartó büntetés-végrehajtási intézetnek, amely értesíti az igazságügyért felelős minisztert, miután beszerezte az elítélt hozzájáruló nyilatkozatát a kötelező kegyelmi eljárás megindításához. Az igazságügyért felelős miniszter számára a törvény 60 napos határidőt ír elő arra, hogy beszerezze a kötelező kegyelmi eljárás lefolytatásához szükséges adatokat, iratokat.²¹

Az EJEB Magyar-ügyben hozott ítélete hiányolta az általános kegyelmi eljárásban a köztársasági elnökön és a miniszteren kívüli független szereplő részvételét, ezért a szabályozás értelmében a kötelező kegyelmi eljárás megkezdéséről a Kúria elnöke az igazságügyért felelős miniszter értesítése alapján szerez tudomást, és haladéktalanul kijelöli a kötelező kegyelmi eljárásban közreműködő Kegyelmi Bizottság öt tagját. A Kegyelmi Bizottság tagjává a Kúrián vagy az ítéletábrán büntető ügyekben eljáró bíró jelölhető ki. A törvény indokolása értelmében ez biztosítja, hogy a Kegyelmi Bizottság a tagjai „elmélyült elméleti és szakmai ismereteire, szakmai tekintélyére, továbbá jelentős bírói tapasztalatára figyelemmel kiemelkedő társadalmi elfogadottságot, illetve szakmai elis-

²⁰ Vinter and others v. the UK (2013) 115.

²¹ Bv. tv. 46/A., 46/B. §

mertséget élvezzen”.²² A szakmaiságot képviselő bírói részvétel ellenére kétségtelen ugyanakkor, hogy a kegyelem tárgyában születendő döntés már nem bírósági, hanem köztársasági elnöki hatáskörbe tartozik – mivel az Alaptörvény felhatalmazása alapján kegyelmi kérdésben a köztársasági elnök rendelkezik döntési jogkörrel²³ –, amelynek indokolását tekintve konkrét törvényi kötelezés nincs; e tekintetben az általános kegyelmi eljárásnak felel meg a szabályozás.

A Kegyelmi Bizottság a miniszter által beszerzett iratok – és szükség esetén további adatok, iratok –, valamint az elítélt meghallgatása alapján 90 napon belül megvizsgálja, hogy az elítéltnak a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására, valamint arra a készségére tekintettel, hogy törvénytisztelő életmódot fog folytatni, illetve az elítélt személyi vagy családi körülményeire, valamint az egészségi állapotára tekintettel, alaposan feltehető-e, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.²⁴ A jogalkotó ezzel vélte biztosítottnak tekinteni a strasbourgi döntés azon elvárását, hogy a TÉSZ-re ítélt már az ítélet meghozatalakor tisztában legyen azzal, hogy a kegyelmi eljárásban milyen szempontokat vizsgálnak, azaz hogy mihez kell igazítania a magatartását, mit kell tennie annak érdekében, hogy a pozitív kegyelmi döntésre lehetősége legyen.²⁵

A Kegyelmi Bizottság a vizsgálata végén egy *indokolt állásfoglalást fogad el, amely a kegyelem gyakorlásával kapcsolatos javaslatot is tartalmaz*. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a bizottsági tevékenység állásfoglalás elfogadására irányul, az tehát nem ítélező tevékenység.²⁶

²² Vö. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: 2014. évi LXXII. törvény) 109. §-ának indokolása.

²³ Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pontja.

²⁴ Bv. tv. 46/D.–46/F. §

²⁵ Vö. 2014. évi LXXII. törvény 109. §-ának indokolása.

²⁶ 2014. évi LXXII. törvény 109. §-ának indokolása.

A Kegyelmi Bizottság az indokolt állásfoglalást, valamint a vizsgálata során beérkezett iratokat, beszerzett adatokat, illetve a szükség szerint beszerzett szakértői véleményeket megküldi az igazságügyért felelős miniszternek, aki a *Kegyelmi Bizottság állásfoglalásától nem térhet el*. A miniszter a Kegyelmi Bizottság állásfoglalásában szereplő tartalommal készíti el a köztársasági elnök részére a felterjesztést, amely az állásfoglalás indokolását is tartalmazza, majd a felterjesztést 15 napon belül megküldi a köztársasági elnöknek.²⁷ A törvény emellett azt is biztosítja, hogy az elítélt megismerhesse a döntéshozatali folyamat során vizsgált szempontokat és azok értékelését, ennek érdekében előírja, hogy a miniszter a részletes indokolást is tartalmazó felterjesztést köteles az elítéltnak is megküldeni.

A köztársasági elnökhöz tehát a Kegyelmi Bizottság álláspontja kerül, amely erősíti azt, hogy a minisztertől független testület álláspontja szolgáljon a kegyelmi döntés alapjául. A *köztársasági elnök döntésének meghozatalára az általános szabályok irányadóak*, vagyis a döntés a feltételes szabadságra bocsátáson túl tulajdonképpen bármilyen kegyelmi rendelkezés lehet.

- 3.3. A köztársasági elnöki kegyelmezési jogkör az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az *államfő személyes döntése*, egy általa különös méltánylást élvező okra tekintettel.²⁸ Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is.²⁹ Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy míg a Kegyelmi Bizottság döntését segíti az elítélt meghallgatása során az érintett személyről és a személyi körülményeiről kialakult kép, meggyőződés, addig a köztársasági elnök csak a rendelkezésére álló iratok alapján dönt az elítélt sorsáról. Ez pedig megnehezíti azon szubjektív tényezők, körülmények mérlegelését, amelyeket indokolt lehet figyelembe venni a döntés során.

²⁷ Bv. tv. 46/G. §

²⁸ 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

²⁹ Vö. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

E személyes döntési jellegből eredően az egyéni kegyelem tárgyában születő döntés mérlegelési szempontjait és tartalmi követelményeit semmilyen jogszabály nem határozza meg, az döntő mértékben a köztársasági elnöki tisztséget betöltő személy mindenkori erkölcsi és értékfelfogásától, nem pedig a jogi szabályozástól függ.³⁰ Mindazonáltal a jogkör gyakorlása során természetesen a köztársasági elnök is köteles az Alaptörvényt és az egyes törvényi rendelkezéseket tiszteletben tartani. A törvényhozó azonban olyan előírásokat nem állapíthat meg, amelyek a köztársasági elnök kegyelmezési jogát korlátozzák vagy akadályozzák, és ennek következtében e feladat- és hatáskörét kiüresítik.³¹

A köztársasági elnök – amint azt az Alkotmánybíróság is kimondta³² – nem kötelezhető arra, hogy kegyelmet gyakoroljon. Ugyanakkor az Alaptörvény értelmében a döntése, annak érdekében, hogy az érvényes és joghatás kiváltására alkalmas legyen, *miniszteri ellenjegyzéshez* kötött. A köztársasági elnökhöz hasonlóan a minisztert sem köti konkrét jogszabályi rendelkezés az ellenjegyzésre irányuló jogköre tekintetében, amint arra az Alkotmánybíróság ugyancsak rámutatott.³³ Ebből fakadóan a miniszteri ellenjegyzés értelemszerűen döntően politikai mérlegelésen alapszik, és jelentősége abban áll, hogy a köztársasági elnök döntéséért *a miniszter vállalja a politikai felelősséget*, azaz a politikailag nem vállalható esetekben az ellenjegyzést megtagadhatja.³⁴ Tehát az ellenjegyzés biztosítja a köztársasági elnök kegyelmezési aktusainak a Kormány jog- és büntetőpolitikájával való összhangját.³⁵

³⁰ Vö. Az egyéni kegyelem alkotóelemei pp. 7-12., p. 7., in: Petrétei József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról (<http://real.mtak.hu/17303/1/kekegyelem-1.pdf>) (a továbbiakban: Petrétei).

³¹ pp. 18–19. in: Petrétei.

³² Vö. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

³³ Vö. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

³⁴ Vö. A kegyelem és a kegyelmezési jog fogalma pp. 4-7., p. 7., in: Petrétei.

³⁵ Vö. Az egyéni kegyelem alkotóelemei pp. 7-12., p. 8., in: Petrétei.

A köztársasági elnöki kegyelem tárgyában való döntésnek *nincs* az Alaptörvényben vagy más törvényben rögzített *határideje*. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ugyan a köztársasági elnököt a jogállamiság követelményéből levezethető észszerű eljárási határidő köti, azonban a kizárólag a köztársasági elnök belátásától függő jogkör nem köthető határidőhöz.³⁶

Fontos leszögezni azt is, hogy a kegyelem *nem igazságszolgáltatási aktus* és nem a bírói döntés utólagos korrekciója, illetve nem a bírói döntés elleni jogorvoslati fórum; ennek során nem arról kell döntenie, hogy helyes volt-e a marasztaló bírói döntés vagy sem. Ezek alapján összességében kérdéses, hogy a kegyelem intézménye a természetéből fakadó jellemzőivel együtt *ténylegesen* alkalmas-e a büntetés EJEB által megkövetelt mérsékelhetősége lehetőségének biztosítására.

Álláspontom szerint a köztársasági elnöki döntési kompetencia ténye önmagában véve *teoretikusan* nem csorbítaná a büntetés de jure mérsékelhetőségének követelményét, azaz a de jure mérsékelhetőség kérdése nem függ kizárólag az eljárás jogi formájától. A Vinter-ügyben hozott ítélet ugyancsak arra a következtetésre jut, hogy – amint arra a fentiekben utaltam – az EJEB sem kívánja meghatározni, hogy milyen jogi formában kerüljön sor a büntetés felülvizsgálatára az adott jogrendszeren belül. Ellenben az már ettől független kérdés, hogy a köztársasági elnök döntése – a kegyelem természetéből adódóan – végső soron diszkrecionális, azt nem kötik a Kegyelmi Bizottság által kifejtett szakmai szempontok, az államfőnek indokolási kötelezettsége sincs, továbbá a köztársasági elnöki kegyelem sajátosságából eredően a köztársasági elnöki döntés meghozatalára vonatkozóan nincs törvényi határidő sem.

- 3.4. A szabadulás reménye körében továbbá külön kérdés tárgya a felülvizsgálat, azaz a szabadulás lehetősége vizsgálatának *időbeli esedékessége*. A nem tényleges életfogytig tartó szabad-

³⁶ Vö. 8/1992. (I. 30.) AB határozat.

ságvesztés tekintetében a Btk. kimondja, hogy a feltételes szabadságra bocsátás vizsgálatának legkorábbi időpontját legalább 25, legfeljebb 40 évben állapítja meg a bíróság.³⁷ A Btk. indoklása szerint a 40 éves időtartam meghatározása háttérben az átlagos emberi élettartam figyelembe vétele állt. Ezzel összhangban a Bv. tv. a kötelező kegyelmi eljárás megindításának kezdő időpontját 40 évben határozza meg. A jogalkotó ugyanis figyelembe vette, hogy ha a törvény 40 évnél korábbi időpontot írna elő a TÉSZ-re ítélték esetében lefolytatandó kötelező kegyelmi eljárás megindítására, az adott esetben előnyösebb helyzetet teremtene a TÉSZ-re ítélték számára a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből nem kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték egy részéhez képest.

Mindazonáltal az EJEB a 40 év elteltével fennálló esedékeségre vonatkozó szabályozást a legutóbbi döntése értelmében – a fent kifejtettek szerint – nem tekinti egyezmény-konformnak.

4. Következtetés

Az EJEB álláspontja szerint azon életfogytig tartó szabadságvesztés, *amely nem hordozza a szabadulás valódi reményét*, embertelennek tekintendő, így *nem felel meg az EJEE 3. cikkének*.³⁸ A testület döntése értelmében a Bv. tv. szabályozása *nem biztosítja az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés de facto redukálhatóságát és a szabadulás reményét*, így legutóbbi döntésében Magyarországot az EJEE 3. cikkének megsértésére alapozva marasztalta el.

Az EJEB ítéletei az EJEE értelmében valamennyi tagállamra nézve – így Magyarországra is – kötelező hatállyal bírnak.³⁹ Az Alaptörvény

³⁷ Btk. 43. § (1) bekezdése.

³⁸ Vö. T.P and A.T. v. Hungary (2017) 41.; Vinter and others v. the UK (2013) 104-118.; az EJEB gyakorlatán kívül lásd még: CPT 2016. évi 25. számú általános jelentése – „Situation of life-sentenced prisoners”, 73.

³⁹ EJEE 46. cikk 1. pontja: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.”

Q) cikk (2) bekezdése szerint pedig Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

Megjegyzést érdemel, hogy az EJEB esetjoga nem egységes abban a kérdésben, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek számára a szabadulás reményét milyen időtartam letöltését követően szükséges biztosítani a nemzeti jognak. Ezzel kapcsolatosan egyelőre még nincs következetesen és egységesen alkalmazható iránymutatás, hiszen a testület esetenként bizonyos szempontból más-más következtetésekre jutott. *Az EJEB esetjoga mindazonáltal – az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdésében foglalt jogharmonizáció, valamint az emberi méltósághoz való jog keretében az Alaptörvény III. cikkében rögzített kínzás tilalma maradéktalan érvényesülése érdekében – a hazai szabályozásnak elsősorban a TÉSZ-re vonatkozó rendelkezéseit érintő felülvizsgálatát teszi szükségessé.* Mindezt természetesen annak szem előtt tartásával, hogy egyetlen módosítási szándék sem irányulhat olyan helyzet előidézésére, amely szerint a nem életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személy hátrányosabb helyzetbe kerülne a TÉSZ-re ítélt személy büntetésének végrehajtása tekintetében.

Az alapvető jogok biztosa mint nemzeti emberi jogi intézmény tevékenysége, különös tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes nemzetközi jogvédő munkájára

RUTAI ZSUZSANNA & TORDAI EDINA

1. Az alapvető jogok biztosa mint magyar nemzeti emberi jogi intézmény

A nemzeti emberi jogi intézmény egy adott állam által létrehozott, széles emberi jogi mandátummal rendelkező intézmény, amelynek feladata, hogy a nemzetközi emberi jogi standardok átültetését elősegítse és felügyelje. Ezek az intézmények szigorú nemzetközi akkreditációt követően viselhetik a nemzeti emberi jogi intézmény címet, melynek alapja az 1993-ban az ENSZ Közgyűlése által elfogadott *Az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó nemzeti intézmények jogállásának és működésének alapelvei* (Párizsi Alapelvek), így biztosítva függetlenségüket, elszámoltathatóságukat, pártatlanságukat és pluralista felépítésüket.¹ Az akkreditációt az ENSZ Emberi Jogok Védelmével és Előmozdításával Foglalkozó Nemzeti Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottsága (*The International Coordinating Committee of National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights – ICC*) végzi, mely támogatja és erősíti a nemzeti emberi jogi intézmények létrehozását és működését az egész világon.

Az alapvető jogok biztosa A-státuszú nemzeti emberi jogi intézmény, tehát megfelel a Párizsi Alapelvekben szereplő jogszabályi és feladatkörre vonatkozó kritériumoknak. A Párizsi Alapelvek értelmében egy nemzeti emberi jogi intézménynek a lehető legszélesebb

¹ ENSZ Közgyűlési határozat 48/134, 1993. december 20.

hatáskörrel kell rendelkeznie az emberi jogok előmozdítására és védelmére, mandátumát pedig alkotmányos szinten vagy jogszabályban kell rögzíteni. Az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységét, valamint a részletes szabályok megállapításának törvényi kereteit az Alaptörvény 30. cikke alapozza meg. Szintén az Alaptörvényben szereplő rendelkezés teljesíti a plurális működésre és transzparens kiválasztási eljárásra vonatkozó követelményeket, amikor előírja, hogy az alapvető jogok biztosát és annak helyetteseit az Országgyűlés választja meg. A működési szabályok egyik legfontosabb eleme a széles vizsgálati jogkör, melyet Az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény* (továbbiakban: Ajbt.) rendez.

A feladatkörök tekintetében a Párizsi Alapelvek meghatároznak kötelező és opcionális elemeket. Egy emberi jogi intézmény mindenképp végez tanácsadó munkát állami szereplők számára az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében, ami az alapvető jogok biztosának jogszabály-véleményezési és Alkotmánybírósághoz fordulási hatáskörének felel meg.² Az emberi jogi oktatás, jogtudatosság fejlesztése, a nyilvánosság tájékoztatása szintén alapvető fontosságú feladat, amit az alapvető jogok biztosa társadalmi tudatformáló és felvilágosító tevékenységével, valamint nyilvános, mindenki számára hozzáférhető jelentéseinek közzétételével teljesít.³ Kiegészítő, opcionális alapelvnek minősül a kvázi igazságszolgáltatási hatáskör, amelynek az alapvető jogok biztosának panaszkezelési eljárása felel meg.⁴

A Párizsi Alapelvek teljes szakmai, pénzügyi és infrastrukturális függetlenséget írnak elő, ennek megfelelően az Ajbt. kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható, eljárását hivatalból és kérelemre is megindíthatja.⁵ Szintén az Ajbt. hozza létre az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalát, melynek feladata a biztosi intézmény háttértámogatása, szervezeti és működési szabályait pedig az alapvető jogok biztosa normatív

² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (2)–(3)

³ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (5)

⁴ Alaptörvény 30. cikk (1)–(2)

⁵ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 11. § és 18. §

utasításban állapítja meg.⁶ A pénzügyi függetlenséget elméletben garantálja, hogy a Hivatal a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a főtitkár gyakorolja, azonban a gördülékeny munkavégzéshez szükséges megfelelő támogatási összeget nem írja elő.

Az A-státuszú nemzeti emberi jogi intézmények konzultatív, közvetítő és kooperatív szerepet játszanak az emberi jogok előmozdításáért és védelméért felelős állami szervek, valamint a civil szervezetek viszonylatában egyaránt, a nemzetközi közösség számára pedig legitim, hiteles és megbízható partnereknek számítanak. A Párizsi Alapelvek előírják, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények kísérik figyelemmel az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi jog fejlődését, tartsanak fenn kapcsolatot és működjenek együtt az emberi jogok védelmét ellátó nemzetközi intézményrendszerrel. Ennek megfelelően, hogy az alapvető jogok biztosa elősegíti a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját azzal, hogy támogatja és ellenőrzi a nemzetközi egyezmények végrehajtását ellenőrző eljárások során született országspecifikus ajánlások átültetését.⁷ Erre a munkára alapozva az intézmény párhuzamos jelentést nyújthat be a nemzetközi egyezmények végrehajtását ellenőrző, nemzetközi szervezetek előtt folyó eljárásokban, valamint segítheti a nemzetközi szervezetek munkáját állásfoglalásaival, észrevételeivel és a hazai tapasztalatok megosztásával is.

A nemzetiségi biztoshelyettes egyrészt az Ajb-t. 12. § n) pontja értelmében önálló nemzetközi tevékenységet folytat a nemzetiségi jogok védelme területén, másrészt az alapvető jogok biztosával együtt közösen is fellép olyan fórumokon, ahol az A-státuszú nemzeti emberi jogi intézményi akkreditáció a részvétel feltétele. Az ENSZ legjelentősebb emberi jogi monitoring bizottságainak vonatkozó szabályai mellett néhány példán keresztül mutatjuk be, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes hogyan kapcsolódott be a nemzetközi emberi jogi szervezetek munkájába.

⁶ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 41. §–42. §

⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. §(4)

2. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa

Az ENSZ Közgyűlés által 2006. március 15-én létrehozott *Emberi Jogi Tanács* olyan kormányközi testület, amelynek feladata az emberi jogok védelme és érvényesülésének elősegítése, az emberi jogi jogsértések elleni fellépés és ajánlások megfogalmazása, beleértve az emberi jogi vészhelyzetek kezelését is. Az A-státusszal rendelkező nemzeti emberi jogi intézmények különleges részvételi jogokkal rendelkeznek a Tanács munkájában:

- bármely napirendi ponthoz kapcsolódóan felszólalhatnak, sorrendben a kormányzat képviselőit követően, de még a nem-kormányzati szervezetek előtt;
- videoüzenet közvetítésével részt vehetnek a Tanács plenáris vitáin, az Egyetemes Időszaki Felülvizsgálat során az adott országra vonatkozó ajánlások elfogadásában, a Speciális Megbízottak kapcsolódó jelentéseinek bemutatását követő interaktív párbeszédben és további szekciók tárgyalásában;
- dokumentumokat (jelentéseket, tanulmányokat, kutatásokat) nyújthatnak be, melyeket ENSZ-es logó alatt iktatnak;
- írásban is benyújthatnak nyilatkozatot.⁸

A nemzetiségi biztoshelyettes a magyar nemzeti emberi jogi intézmény képviselőjeként három alkalommal is részt vett az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában. 2015 tavaszán, a 28. ülésre írásbeli hozzászólást küldött be, melyben támogatta az ENSZ Kisebbségi Fórumának 2014 novemberében elfogadott jelentését, melynek témája a kisebbségekkel szembeni erőszak és atrocitások megelőzése és kezelése volt.⁹ Ezt követően, a 29. ülésen a biztoshelyettes egy

⁸ A részletes szabályokat a Bizottság által készített dokumentum ismerteti: [Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions](#), CCPR/C/106/3 (2018.10.10.)

⁹ Information presented by the Deputy Commissioner for Fundamental Rights of Hungary on behalf of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary at the 28th session of the Human Rights Council, [A/HRC/28/NI/5](#) (2018.09.10.)

videoüzenetben hívta fel az Emberi Jogi Tanács figyelmét a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről és a lakhatási feltételeket érintő intézkedésekről szóló jelentésben tett ajánlásokra,¹⁰ melynek angol nyelvű összefoglalóját a teremben ülők kézhez is kapták.¹¹ A 31. ülésen a rasszizmus globális helyzetéről folytatott vitába kapcsolódott be szintén egy videoüzenettel, melyben a roma gyerekek oktatási szegregációjával kapcsolatos tapasztalatait osztotta meg és felhívta a figyelmet arra, hogy ez a kérdés nem csak kisebbségvédelmi, de gyermekjogi megközelítést is igényel.¹²

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa ötévente megvizsgálja az emberi jogok helyzetét minden országban, az ún. *Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (Universal Periodic Review)* keretében. A felülvizsgálat különlegessége, hogy az emberi jogok teljes spektrumát lefedi, további sajátossága, hogy a tagállamok egymást értékelik és egymásnak tesznek javaslatot az emberi jogok helyzetének javítására. 2016-ban Magyarország emberi jogi teljesítményét már második alkalommal vizsgálták; az alapvető jogok biztosa saját jelentést nyújtott be, melyben külön fejezetben szerepelt a nemzetiségek védelmének magyarországi helyzete.

„21. A különleges kisebbségi jogi védelmet élvező tizenhárom nemzetiségből a roma közösség tagjai válnak legnagyobb valószínűséggel emberi jogi jogsértés áldozatává. A romák szociálisan hátrányos helyzetét a diszkrimináció tovább súlyosbítja, ami különösen jellemző az oktatás, egészségügy, foglalkoztatás és a lakhatás és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén, míg a roma nők a többszörös diszkriminációval is szembesülnek. Ahogy korábban is hangsúlyozásra került – egyebek mellett – az etnikai alapú adat-

¹⁰ A videoüzenet elérhető: <https://www.youtube.com/watch?v=g1hvhCoVM8> (2018.09.10.)

¹¹ Information presented by the Deputy Commissioner for Fundamental Rights of Hungary on behalf of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary at the 29th session of the Human Rights Council, *A/HRC/29/N1/1* (2018.09.10.)

¹² A videoüzenet elérhető: https://www.youtube.com/watch?v=oQRX5ZJ7_zE (2018.09.10.)

gyűjtés nagyon fontos lenne a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben.

22. Mindamellet, hogy az oktatási szegregációt tiltják a jogszabályok, a roma gyerekek szegregációja széleskörűen elterjedt. A Biztos megállapításai alapján a szegregáció legtöbb esetben a roma gyerekeket sújtó közvetlen és közvetett diszkriminatív gyakorlatok következménye, ugyanakkor a roma nemzetiségi oktatás is eredményezhet szegregációt vagy adhat lehetőséget visszaélésekre. Emberi jogi szempontból aggályos lehet a nemzeti köznevelési törvény azon módosítása, amely felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy a szegregációt tiltó szabályok köréből kivételt képező körülményt határozzon meg kormányrendeletben a vallási vagy nemzetiségi iskolai oktatás szervezésével kapcsolatban. [...]
24. A Biztos nemrégiben a miskolci hatóságok ellenőrző tevékenysége, valamint az ott élő roma emberek lakhatáshoz való joga kapcsán kiadott jelentésében megállapította, hogy az önkormányzati szervek a szegregátumokban végzett öszszevont, együttes, nemegyszer tömeges, illetve razziaszerű hatósági ellenőrzései nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével. Ugyanakkor utalt arra is, hogy a lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken, míg növekszik a hátrányos helyzetű családok kilakoltatásának az aránya. A szociálisan hátrányos helyzet, a lakhatási körülmények és a szegénység az emberek egészségügyi állapotára is kihatással van, továbbá a területi egyenlőtlenségek az egészségügyi ellátáshoz és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáférésben is akadályt képezhetnek. A szegregátumokban élő gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga, valamint egészséghez való joga szintén veszélyben van.”¹³

¹³ Magyarország emberi jogi helyzetének Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata, [Nemzeti Emberi Jogi Intézmény Jelentése](#), 2. periódus, 2016. április/május (2018.09.01.)

Végül az Emberi Jogi Tanács 221 ajánlást tett Magyarországnak,¹⁴ melyek közül 70 kapcsolódott a Magyarországon élő nemzetiségek védelméhez, jogaik érvényesülésének elősegítéséhez. 15 javaslat érkezett a nemzetiségek oktatási jogaihoz kapcsolódóan, melyek többsége a roma gyerekek iskolai szegregációjának felszámolására és az esélyegyenlőség javítására vonatkozott (70., 73., 75., 76., 81., 82., 85–89., 91., 92. számú javaslatok), több alkalommal kiemelve a roma gyermekek szociális jogainak védelmét is. A további oktatási témájú ajánlások a nemzetiségi oktatás minőségi színvonalának fenntartására és javítására vonatkoztak, külön kiemelve a nemzetiségi nyelven folytatott oktatást (173., 174. számú javaslatok). Emellett az ENSZ tagállamok javasolták a roma nők helyzetének javítását célzott politikai eszközökkel és megfelelő forrásokkal (94., 95. számú javaslat), tekintetbe véve a többszörös diszkrimináció eseteit is (54., 56. számú javaslat) a munkaerőpiachoz és a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megteremtése érdekében (171. számú javaslat). A diszkrimináció elleni küzdelemre történő általános felhívás mellett (48., 49., 52. számú javaslat) 18 állam tett ajánlást a gyűlöletbeszéd elleni harc folytatására és az eszközrendszer fejlesztésére (97., 98., 100–112., 114–116. számú javaslat). Két javaslat a Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia végrehajtásának sikeréhez szükséges lépések megtételére vonatkozott (50., 51. számú javaslat). Mindezek egybecsengenek a nemzeti emberi jogi intézmény által benyújtott jelentésben a nemzetiségi jogterületre vonatkozó fejezet megállapításaival.

3. ENSZ Nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság

A Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság az emberi jogi intézményekkel való együttműködésről szóló nyilatkozatában a két intézmény közötti együttműködést

¹⁴ ENSZ Emberi Jogi Tanácsi Határozat, [A/HRC/DEC/33/106](#), 2016. október 5. (2018.08.01.)

kritikusan fontosnak nevezte.¹⁵ Emellett a Bizottság kiemelte, hogy támogatja a nemzeti emberi jogi intézmények részvételét az Egyezmény ellenőrzésében, ennek megfelelően várja a részes államok területén működő nemzeti emberi jogi intézmények párhuzamos jelentéseit az országjelentések tárgyalása és az utókövetési eljárás során egyaránt. Az országjelentések tárgyalását napirendre tűző üléseken a személyes részvétel lehetősége adott, de a Bizottság külön ülésnapot szánhat a nemzeti emberi jogi intézmények képviselőivel történő konzultációra. A kötelező időszakos jelentéseken túl a Bizottság bármikor nyitott nemzeti emberi jogi intézmények megkereséseinek befogadására, amennyiben a részes államban az Egyezményben foglalt jogokat súlyosan vagy rendszeresen megsértik, ami később akár egy vizsgálati eljárás alapjául is szolgálhat.

A nemzetiségek védelméért felelős biztoshelyettes 2015. március 31-én a Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek végrehajtását vizsgáló 7–8. monitoring periódus utókövető eljárása során véleményt nyújtott be a Bizottságnak.¹⁶ Az utókövető eljárás keretében a Bizottság két ajánlás végrehajtásáról kért két éven belül írásbeli tájékoztatást Magyarországtól, amelyek a hátrányos helyzetű nők családtervezési szolgáltatásokhoz és megfizethető fogamzásgátló eszközökhöz való hozzáférésehez és a kényszersterilizáció jelenségéhez kapcsolódtak.¹⁷

A beadványban a nemzetiségi biztoshelyettes arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a roma nők gyakran többszörös diszkrimináció áldozatai az egészségügy és az oktatás területén egyaránt, aminek

¹⁵ Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with national human rights institutions, *E/CN.6/2008/CRP.1*, 2008. február 1. (2018.08.01.)

¹⁶ Information presented by the Deputy Commissioner for Fundamental Rights of Hungary on behalf of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2015. március 30. (2018.08.01.)

¹⁷ Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság zárószerevételei Magyarország számára, *CEDAW/C/HUN/CO/7-8*, para. 31, 33 (2018.08.01.)

eredményeként nincsenek tisztában reprodukciós jogaikkal és az ahhoz kapcsolódó háttértudással sem rendelkeznek. A beadvány kitér arra, hogy Magyarországot a Bizottság korábban már elmarasztalta kényszersterilizációs ügyben, egyéni panasz alapján,¹⁸ valamint, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága elé is került egy ügy – melynek vizsgálatát azóta elutasították.¹⁹ A biztoshelyettes hangsúlyozta, hogy a roma nők kényszersterilizációja nem gyakorlat Magyarországon, a megtörtént esetek azonban azt mutatják, hogy a roma nők hátrányos és kiszolgáltatott helyzetükből adódóan nagyobb valószínűséggel válnak áldozattá.

Az utókövető eljárás, a follow-up során a Bizottság megállapította, hogy a szóban forgó javaslatokat nem hajtották végre, így azokról további tájékoztatást kért a következő monitoring periódusban benyújtandó országjelentésben. A részes államnak küldött dokumentációból kiderült, hogy a Bizottság döntésének meghozatala során támaszkodott és hivatkozott a nemzetiségi biztoshelyettes által benyújtott véleményre, többek között idézte is.²⁰

4. ENSZ Emberi Jogi Bizottság

Az *Emberi Jogi Bizottság* a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* végrehajtását ellenőrzi a részes államokban időszakos országjelentések tárgyalása keretében, amelynek során nemzeti emberi jogi intézményektől párhuzamos jelentéseket fogad be. Elvárás, hogy a benyújtott információk speciálisak, megbízhatóak és a lehető legobjektívebbek legyenek. Az emberi jogi intézmény jelentéseinek követniük kell a kormány által benyújtott országjelentés struktúráját. Az országjelentések tárgyalását napirendre tűző üléseken is lehetőség van a részvételre.

¹⁸ A.S. vs. Magyarország, [CEDAW/C/36/D/4/2004](#), Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (2018.08.01.)

¹⁹ G.H. vs. Magyarország, [54041/14](#), Emberi Jogok Európai Bírósága (2018.08.01.)

²⁰ Utókövető levél Magyarország számára, [YH/follow-up/Hungary/61](#), 2015. szeptember 22. (2018.08.01.)

A Bizottság új ügyrendje szerint az országjelentések benyújtása helyett lehetőség van egyszerűsített eljárást kérni, amelynek keretében csak egy országspecifikus kérdéssort (*list of issues*) kell megválaszolni. Az Egyezmény magyarországi ratifikációjának ellenőrzése 2015 őszén kezdődött meg, amelynek első lépéseként összeállították a kérdéssort a Bizottság 115. ülésén, a 2015. október 19 – november 6. közötti időszakban. Ebből az alkalomból a Magyarországon élő nemzetiségek védelméért felelős biztoshelyettes tematikus beadványt készített, amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikkéhez (általános diszkrimináció-tilalom), 8. cikkéhez (emberkereskedelem tilalma), 20. cikkéhez (gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények kriminalizációja) és 27. cikkéhez (kisebbségi jogok védelme) kapcsolódik. Ezen cikkek esetében került sor a korábbi monitoring szakaszt lezáró országspecifikus észrevételek keretében a kisebbségek, így különösen a romák jogai védelmének említésére. A beadvány alapjául az ombudsmani gyakorlat szolgált, kiemelt figyelmet szentelve a legfrissebb jelentéseknek.

Az Emberi Jogi Bizottság 2015 őszén állította össze a kérdéssort a kormány részére. A kérdéssor összeállítása során figyelembe vette a biztoshelyettes által benyújtott tematikus jelentés megállapításait. A kérdéssor alapján összeállított kormányzati jelentést a 2018. márciusi-áprilisi bizottsági ülésen vitatták meg, ahol elfogadták a záró észrevételeket az ajánlásokkal együtt. A Bizottság minden releváns ajánlás tekintetében támaszkodott a nemzetiségi biztoshelyettes párhuzamos jelentésére, többek között sürgette Magyarországot lépések megtételére a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények megakadályozása és a roma közösség kirekesztésének felszámolása érdekében:

- „16. A részes államnak további erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a roma közösség tagjai megkülönböztetés nélkül hozzáférhessenek a lehetőségekhez és a szolgáltatásokhoz az élet minden területén. A részes államnak további intézkedéseket kell tennie a roma gyerekek iskolai szegregációjának ellenőrzése és hatékony megszüntetése érdekében, valamint biztosítani kell, hogy a gyerekek fogyatékoságának megállapítása során a szakértők tudo-

mányos módszereken alapuló egységesített eljárásokat használnak, és hogy a roma gyerekek oktatáshoz való hozzáférése diszkrimináció-mentes legyen.”²¹

5. ENSZ Faji megkülönböztetés felszámolásával foglalkozó Bizottság

A Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottság számít a nemzeti emberi jogi intézményekre a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény végrehajtásáról szóló országjelentések tárgyalása során: az Egyezményben szereplő jogok érvényesítéséhez, védelméhez kapcsolódó információkat fogad be, és azok tisztázását, kiegészítését kérheti. Szükség esetén a Bizottság informális találkozót is szervezhet a nemzeti emberi jogi intézmény és a kormányzat képviselői számára, ahol az Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó fontosabb ügyeket vitatják meg a Bizottság által javasolt ügyrend alapján.

2017 júliusában, egyedülálló kezdeményezésként a nemzetiségi biztoshelyettes a cseh ombudsmannal (Verejný ochránce práv) közösen készített beadvánnyal fordult a Bizottsághoz, Kanada emberi jogi helyzetének tárgyalása során.²² A beadvány célja az volt, hogy felhívják a figyelmet arra a feltehetően diszkriminatív gyakorlatra, amelynek során különböző európai repülőtereken roma nemzetiségű magyar és cseh állampolgárokat zártak ki az utazásból Kanadába tartó járatok esetében indok és jogorvoslati lehetőség megjelölése, valamint tájékoztatás és jegyár-kompensáció nélkül, meglévő érvényes úti okmányok és meghívó levél ellenére. Mivel a gyakorlat kialakításában és végrehajtásában nagy valószínűség-

²¹ Emberi Jogi Bizottság zárószövevényei Magyarország számára, *CCPR/C/HUN/CO/6*, 2018. május 9. (2018.09.01.)

²² Joint submission of the Public Defender of Rights of the Czech Republic and the Deputy-Commissioner for Minority Rights of Hungary concerning the Twenty-first to twenty-third periodic reports of Canada to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2017. július 7. (2018.09.15.)

gel a kanadai határellenőrzési hatóság képviselői is részt vettek, felmerült Kanada szerepe és emberi jogi kötelezettségei a faji diszkrimináció felszámolására vonatkozóan.

A nemzetiségi biztoshelyetteshez 2015-től érkeztek panaszok a Kanadába utazni szándékozó, roma nemzetiségű beadványozóktól, akik beszállás előtt, megalázó módon végrehajtott ellenőrzésekről számoltak be, amelyeket ismeretlen kötődésű ügyintézők hajtottak végre az ellenőrzés céljáról és annak következményéről szóló tájékoztatás nélkül. Az érintett utasok nem kaptak tájékoztatást az elmaradt utazásuk miatti kártérítési és panasztételi lehetőségekről sem. 2016-ban a repülőtéri ellenőrzésekkel kapcsolatos egyedi panaszok révén feltárt aggályos joggyakorlat tapasztalatait felhasználva a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalást adott ki a jövőbeli esetleges jogsértések elkerülése érdekében konkrét jogalkalmazási alapelveket és protokollokat javasolva az érintetteknek.²³ 2017-ben a repülőtéri ellenőrzések kapcsán újabb egyedi panaszok érkeztek a nemzetiségi ombudsmanhelyetteshez, amelyek arra engedtek következtetni, hogy a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren történt reptéri ellenőrzésekhez hasonló esetek más európai nemzetközi repülőtereken is előfordultak. A biztoshelyettes az új panaszügyek többségében – mivel azok más országok nemzetközi repülőtereinek eljárását kifogásolták – nem rendelkezett vizsgálati hatáskörrel.

Az alapvető jogok biztosának európai hálózatokban betöltött tagsága (különösen az Európai Emberi Jogi Intézmények Hálózatában [ENNHRI] és az Európai Egyenlőbánásmód Szervek Hálózatában [Equinet]), valamint az Európa Tanács és az Európai Bizottság Alapjogi Ügynöksége (FRA) által működtetett különböző szakmai munkacsoportokban való részvétele és aktív szerepe lehetővé tette, hogy az új panaszok kapcsán szakmai együttműkö-

²³ A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes Elvi Állásfoglalása a nemzetközi légi járatok utasainak a beszállást megelőző előzetes repülőtéri ellenőrzéséről a célország bevándorlási jogszabályainak való megfelelés érdekében, 1/2016 (2018.09.15.)

dést kezdeményezzen különböző európai egyenlőbánásmód szer-
vekkkel és ombudsmani hivatalokkal. Ennek köszönhetően vált
ismertté, hogy a cseh ombudsman a fent vázolt reptéri ellenőr-
zésekhez hasonló panasz miatt 2015-ben szintén eljárást indított.
A két intézmény úgy döntött, hogy a jogsértések számára és az
ügyek súlyosságára tekintettel közös nemzetközi fellépés kere-
tében kívánja a Bizottság figyelmét felhívni az etnikai profilalkotás
gyakorlatán alapuló jogsértésekre.

A közös beadványban a két emberi jogi intézmény ismertette
a lezárt és a folyamatban lévő releváns ügyeket és megfogalmazta,
miért tartja emberi jogi szempontból aggályosnak a szóban forgó
repülőtéri ellenőrzéseket. Az egyes európai repülőtereken bevezetett
előzetes utasellenőrzési gyakorlat valószínűsíthető hátterét is ismer-
tették: a Kanadába történő bevándorlást felügyelő határellenőrzési
hatóság (Canadian Border Services Agency – CBSA) a kanadai
határról visszafordítja azokat a légiutasokat, akikről a Kanadába
érkezéskor, tehát a légijárat kanadai leszállását követően állapítja
meg, hogy nem rendelkeznek a belépéshez szükséges dokumentu-
mokkal, vagy tartózkodásuk célja nem megfelelő. A légitársaság,
amely a visszafordított utasokat szállította, köteles őket egy másik
légijáratával haladéktalanul a kiindulási repülőtérre visszaszállítani,
és ezen felül a hatóság bírság megfizetésére is kötelezheti a légitár-
saságot. Az utóbbiak elkerülése érdekében a légitársaságok már a
kiindulási repülőtereken megpróbálják kiszűrni azokat az utasokat,
akiknek a Kanadába történő belépését a hatóság feltehetően meg-
tagadná, ezt a CBSA mint illetékes hatóság több alkalommal is
segítette. Mivel az ellenőrzés alá vetett utasokat feltehetően bőrszín
és rasszjegyek alapján választották ki, a gyakorlat etnikai profilalko-
tásnak tekinthető.

A Bizottság a Kanadának címzett záróészrevételekben nem tért
ki külön a kelet-közép-európai roma nemzetiségű utasokat érintő
bánásmódra, azonban felhívta az érintett államot arra, hogy a ka-
nadai székhellyel rendelkező nemzetközi vállalatok külföldön végzett
tevékenysége során elkövetett jogsértések esetében is biztosítson
lehetőséget kanadai bíróság előtti jogorvoslati lehetőségek igény-
bevitelére, mert arra az érintetteknek egyébként nincs lehetőségük.

A Bizottság továbbá javasolta azt is, hogy állítson fel olyan független ombudsmani szervezetet, amely kivizsgálja a nemzetközi vállalatok által más országokban okozott emberi jogi jogsértéseket.²⁴

6. Összegzés

A nemzetiségi biztoshelyettes aktív nemzetközi tevékenységet végzett a nemzetiségi jogok védelme területén az elmúlt négy évben, különösképpen az Egyesült Nemzetek Szervezetének intézményrendszerén keresztül. Az együttműködés az emberi jogi monitoring szervekkel nemcsak azt tette lehetővé, hogy a bizottságok széleskörű, megbízható információk alapján értékelhessék az emberi jogok magyarországi helyzetét, de jó példát mutatott nemzetközi szinten arra vonatkozóan is, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények általános mandátumuk keretén belül hogyan helyezték fókuszba egy adott jogcsoport, ez esetben a nemzetiségek jogainak védelmét.

²⁴ Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottság zárórészvételei Kanada számára, CERD/C/CAN/CO/21-23, 2017. szeptember 13. (2018.09.15.)

A vallási jelképek viselésével kapcsolatos dilemmák az ENSZ emberi jogi dokumentumainak fényében

SZAJBÉLY KATALIN

Napjaink sokszínű Európájában egyre inkább megkerülhetetlen kérdésként jelentkezik a vallási jelképek viselésének kérdése. Az utóbbi években a nemzetközi emberi jogi fórumok előtt egyaránt megmérettettek a zsidó-keresztény kultúrkör jelképei, illetve az Európa lakosságának 4%-át alkotó muszlim közösségek jelképei, e körben a teljes arc- vagy testfelület eltakarására alkalmas viseletek is.¹ A vallási jelképek viselése – amint arra az ENSZ lelkiismereti és vallásszabadságért felelős különmegbízottja is rámutat² – két szempontból

¹ Ld. például: Eweida and Others v. the United Kingdom (Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10) Judgement of 15 January 2013 FINAL 27/05/2013 (a továbbiakban: Eweida ügy) <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-115881&filename=001-115881.pdf>. (2018.08.23.); A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács) a C-157/15.-sz.-ügyben, az EUMSZ-267.-cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Hof van Cassatie (Semmitőszék, Belgium) a Bírósághoz 2015. április 3-án érkezett, 2015. március 9-i határozatával terjesztett elő a Samira Achbita, a Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding és a G4S Secure Solutions NV között folyamatban lévő eljárásban. (2017. március 14.) (a továbbiakban: Achbita-ügy) 28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0157&from=EN> (2018.08.23.); S.A.S. v. France (Application no. 43835/11) Grand Chamber Judgement of 1 July 2014. 119. (a továbbiakban: S.A.S. ügy) <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-145466&filename=001-145466.pdf&TID=fuwrcbtui>. (a továbbiakban: S.A.S. ügy) (2018.08.23.)

² Civil and Political Rights, Including the Question of Religious Intolerance. Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS Sixty-second session 9 January 2006 36. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/101/40/PDF/G0610140.pdf?OpenElement> (2018.08.23.) (a továbbiakban: Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief 2006)

jelentkezhet emberi jogi problémaként: egyrésztől, amikor egyes személyeket az állam kötelez bizonyos vallási jelképek viselésére, másrésztől abban az esetben, amikor a vallási jelképek, illetve ruházat önkéntes viselésével szemben állítanak fel korlátokat a döntéshozók. Jelen tanulmányban – figyelemmel a kérdéskörrel kapcsolatos viták európai sajátosságaira – az utóbbi esetkőrré fókuszálók.

A vallási jelképek viselésével kapcsolatos attitűd függ az adott állam által elfogadott semlegesség-koncepciótól, csakúgy, mint az állam és egyház viszonyrendszerétől. E kérdéskör emellett alapvető társadalomfilozófiai kérdéseket is felvet: ha a vallási indíttatású ruházat és jelképek viselését övező viták mögé nézünk, önkéntelenül is állásfoglalásra kényszerülünk a sokszínű, plurális vagy éppen „színtelen”, esetleg kifejezetten „egyszínű” társadalom kérdéskörében, a közös európai alapértékek és ezekkel összhangban (vagy éppen kontrasztban) az egyes nemzetek, államok alapvető alkotmányos értékei, identitása³ tekintetében.

A jelképviselésre vonatkozó nemzeti szabályozás annak függvényében, hogy egy adott állam milyen álláspontra helyezkedik a fenti kérdésekben, igen sokféle lehet. Különös jelentőséggel bírnak ezért a *nemzetközi emberi jogi dokumentumok*, amelyek egyik fő funkciója,⁴ hogy közös önkorlátozással meghatározzák azokat

³ Az alkotmányos identitás fogalmáról és jelentőségéről ld. bővebben: Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. Az MTA TK JTI elektronikus monográfiatorozata. Jogtudományi alap kutatások 1. 2017. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti_01-monografia-2017_final.pdf (2018.08.27.); Csink Lóránt: Az Alaptörvény identitása – honnan hová? In: Tanulmányok Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Dr. Tóth Judit). Szeged 2015. 134–140. o.

⁴ „A németek féltek saját maguktól, a rosszabbik énjüktől, s ezért szándékosan nemzetközi kötelezettségeket vettek magukra (illetve részben a többi nyugat-európai nemzetet is nyugtatni akarták ezzel a magatartásukkal). Az európai integrációt – ideértve az Emberi Jogok Európai Bíróságának születését is – részben ez az igen tudatos német szándék magyarázza.” Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers 2018/01. Magyar Tudományos Akadémia/Hungarian Academy of Sciences, Budapest ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> 8. o.

a minimális emberi jogi követelményeket, amelyeket politikai és világnézeti koncepciótól függetlenül minden demokratikus államnak tiszteletben kell tartania.

A vallási jelképek viselésével kapcsolatos kérdések alapjogi érintettsége sokszoros és összetett – a vallás és meggyőződés szabadsága mellett a véleménynyilvánítás szabadsága, a magánszférához való jog, az egyenlő emberi méltóság és az egyenlő bánásmód követelménye mentén is vizsgálható e problémakör. E tanulmány célja, hogy feltérképezze, milyen, az európai államok szabályozása szempontjából is irányadó elvek következnek az ENSZ emberi jogi dokumentumaiból, különösképpen az idei évben a születésnapját ünneplő Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából (a továbbiakban: Nyilatkozat) és az annak nyomán elfogadott, ám a deklaráción túlmutató jogi kötőerővel bíró Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányából⁵ (a továbbiakban: PPJE).

1. A vallási jelképek viselésére vonatkozó generális standardok

A Nyilatkozat 18. cikke rögzíti a lelkiismereti és vallásszabadságot, ez a jog magában foglalja a vallás és a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. A Nyilatkozat 12. cikke szól a magánélethez való jogról, 19. cikke a vélemény és kifejezés szabadságáról, 2. cikke pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról.

A jogi kötőerővel nem bíró Nyilatkozat nyomán elfogadott PPJE pontosítja és kötelező erővel ruházza fel a Nyilatkozatban rögzített alapjogi deklarációkat, meghatározva az egyes alapvető jogok korlátozására irányadó szabályokat is. A PPJE-vel összefü-

⁵ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

gésben fontos szerephez jut az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága⁶ (a továbbiakban: Bizottság), amelynek feladatai közé tartozik, hogy a PPJE részes államok általi végrehajtását monitorozza, illetve általános kommentárokat fogalmaz meg az egyes rendelkezésekkel összefüggésben. A Bizottság egyéni panaszügyekben is eljár, és bár állásfoglalásai nem kötelező erejűek, kétségtelenül irányadóak abból a szempontból, hogy egy adott jogszabály vagy intézkedés összhangban áll-e az Egyezményben lefektetett elvekkel. Emellett e döntések hivatkozási alapul szolgálhatnak más emberi jogi fórumok, így az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárása során is.⁷

A PPJE 18. cikke rendelkezik a lelkiismereti és vallásszabadságról. Az 1. bekezdés értelmében *„mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését vallásos cselekmények és szertartások végzése útján akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, gyakorolhassa és taníthassa”*. A Bizottság a 22. számú általános kommentárjában⁸ rámutatott, hogy a vallási vagy lelkiismereti meggyőződés kifejezésre juttatása nemcsak szertartások végzése útján, hanem meghatározott ruhadarabok vagy fejfedők viselése útján is megvalósulhat.

A 18. cikk 2. bekezdése rögzíti, hogy *„senkit sem lehet olyan kényszernek alávetni, amely csorbítaná azt a szabadságát, hogy saját vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyent elfogadjon”*. E rendelkezéssel összefüggésben a Bizottság a 22. számú általános kommentárban hangsúlyozta, hogy kényszerítésnek minősülhetnek, így a lelkiismereti és vallásszabadság jogával összeegyeztethetetlenek a fizikai erőszakon vagy a büntetőjogi fenyegetésen túlmenően mindazon intézkedések is, amelyek célja vagy hatása a vallásszabadság

⁶ Az Emberi Jogi Bizottságról ld. bővebben PPJE 28–45. cikk.

⁷ S.A.S. ügy.

⁸ Human Rights Committee General Comment No. 22 (48) (art. 18) 27 September 1993 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.4&Lang=en (2018.08.23.)

csorbítása, így például azok az intézkedések, amelyek az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz vagy a foglalkoztatáshoz való hozzáférést nehezítik a vallásgyakorlással összefüggésben.

A 18. cikk 3. bekezdése értelmében „a vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a rend, a közegészség, az erkölcs vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek”. Ezzel összefüggésben a 22. számú általános kommentár rámutat, hogy az itt rögzített okokon túlmenően *semmilyen más indokból nem megengedhető a korlátozás*, még abban az esetben sem, ha esetlegesen az adott indok (mint például a nemzetbiztonsági érdek) egy másik alapjog korlátozásának legitim okaként van feltüntetve a PPJE további rendelkezésében. A korlátozásnak közvetlenül az adott legitim célt kell szolgálnia és arányosnak kell lennie azzal. A korlátozást nem lehet diszkriminatív céllal vagy módon alkalmazni. A korlátozás alapjául szolgáló „erkölcs” fogalma kapcsán a Bizottság hangsúlyozza annak univerzális jellegét: az erkölcs fogalma alapvetően számos társadalmi, filozófiai és vallási hagyományból eredeztethető, így az erkölcs védelmében nem fogadható el a vallási meggyőződés kinyilvánítása korlátozásának legitim céljaként olyan elv vagy érték, amely kizárólag egy adott hagyományból vezethető le.

A Bizottság e kommentárban hangsúlyozza továbbá: az sem vezethet a lelkiismereti és vallásszabadság jogának a csorbításához, ha egy adott vallás vagy világnézet az adott állam alkotmányban, törvényekben deklarált hivatalos világnézetének minősül. A *hivatalos állami vallás vagy ideológia* nem járhat azoknak a hátrányos megkülönböztetésével, akik azt nem fogadják el vagy azzal ellentétesen gondolkodnak.

A vallási jelképek, illetve ruházat viselése szempontjából a Bizottság további általános kommentárjai is relevanciával bírnak. A 28. számú *általános kommentár*⁹ a nemek közti egyenlőség kapcsán tér ki a nőket

⁹ Human Rights Committee General Comment No. 28 Article 3 (The equality of rights between men and women) (Replaces general comment No. 4) Adopted: 29 March 2000 https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_E.pdf (2018.08.28.)

érintő specifikus ruházati előírások kérdésére. Hangsúlyozza, hogy az ilyen jellegű előírások a PPJE számos további rendelkezésének (például a diszkrimináció tilalma vagy a véleménynyilvánítás szabadsága) a sérelmével járhatnak. E kommentár rögzíti továbbá, hogy a részes államoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a lelkiismeret- és vallásszabadság mind a törvények szintjén, mind pedig a gyakorlatban azonos módon, megkülönböztetés nélkül biztosított legyen a nők és a férfiak számára is. A 34. számú általános kommentár¹⁰ értelmében a ruházat a véleménynyilvánítás szabadsága körében is értékelhető lehet, így a véleménynyilvánítás szabadságát rögzítő 19. cikk védelmi körébe is tartozik.¹¹

A vallási jelképek viselésével összefüggésben az ENSZ lelkiismereti és vallásszabadságért felelős különmegbízottja már 2006-ban lefektetett olyan generális indikátorokat és irányelveket,¹² amelyek az államok számára kívánnak segítséget nyújtani a vallási jelképekkel összefüggő szabályaik megalkotása során. A komplex indikátorrendszer felsorolja azokat a szabályozási modelleket, amelyek jellemzően előrevetítik, hogy a szabályozás nem felel majd meg a nemzetközi emberi jogi standardoknak. E körben említette egyebek mellett a következőket: ha a korlátozás célja vagy hatása valamely vallás híveinek nyílt vagy rejtett megkülönböztetése; ha az erkölcsi okokból történő korlátozás kizárólagosan egyetlen erkölcsi hagyományon, nézetrendszeren alapul; ha a szabályozás közvetlenül vagy közvetve az adott államban domináns vallás előnyben részesítésével jár; ha a szabályozás egyáltalán nem veszi tekintetbe az egyes vallások előírásai közötti különbségeket a jelképviselés kötelező jellegével összefüggésben. A különmegbízott felsorolt továbbá olyan körülmé-

¹⁰ Human Rights Committee General Comment No. 34 Article 19: Freedoms of opinion and expression (Geneva, 11-29 July 2011) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf> (2018.08.27.)

¹¹ A vallási jelképek viselésének a véleménynyilvánítási szabadsághoz való szoros kapcsolatata mellett érvel Koltay András: A vallási ruházat és jelképek viselésének korlátai – fejkendők és keresztek. Acta Humana 2015. 3. sz. 7–33 o., 19. o.

¹² Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief 2006. 55–59.

nyeket is, amelyek valószínűsítik az adott korlátozás alapjog-konformitását. E körben említette például azt az esetet, amikor a korlátozás elengedhetetlen bizonyos sérülékeny csoportok, így nők vagy vallási kisebbségek vagy éppen a sérülékeny életkorú iskolás gyermekek védelmében; illetve, hogy a személyazonosító okmányokhoz készült fényképeken történő jelképviselés tekintetében is alkalmazható korlátozás, abban az esetben, ha az észszerűen alkalmazkodik az egyének vallási kötelezettségeihez.

A különmegbízott a döntéshozók figyelmébe ajánlotta továbbá a következő kérdések mérlegelését is: az adott tilalom megfelelő eszköze-e a kívánt legitim cél elérésének, a legenyhébb eszközről van-e szó, a döntéshozatal során figyelembe vették-e az ütköző érdekeket és megkísérelték-e azokat egyensúlyba hozni; felmerül-e annak a veszélye, hogy a tilalom a vallási intoleranciát erősítheti, illetve járhat-e egy adott vallási közösség stigmatizációjával.

2. A vallási jelképek viselése az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága gyakorlatában

A jelképviseléssel kapcsolatos dilemmák nem újkeletűek: ezt mutatja, hogy a *Bhinder-ügyben*¹³ már 1989-ben a Bizottság elé került egy szikh vallású panaszost érintő kérdés. A panaszos vallási kötelezettségéből eredő mindennapi viselete a turbán, ezért megtagadta, hogy biztonsági okokból munkavédelmi célú fejkendő viseljen. Nem volt hajlandó arra sem, hogy más munkakörben dolgozzon, ezért elbocsátották, álláspontja szerint ezzel a vallásának gyakorlásához kapcsolódó szabadsága sérült.

A Bizottság állásfoglalásában – még a 22. számú általános kommentár elfogadását megelőzően – egyértelmű és egyik fél által

¹³ Communication No.208/1986 *Bhinder v. Canada* (Date of adoption of views: 9 November 1989 (thirty-seventh session) In: SELECTED DECISIONS OF THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE under THE OPTIONAL PROTOCOL. Volume 3. Thirty-third to thirty-ninth sessions (July 1988 – July 1990) UNITED NATIONS New York and Geneva, 2002 CCPR/C/OP/3 185. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol3en.pdf> (2018.08.27.)

sem vitatott tényként fogadta el, hogy a fejfedő viselése a vallás gyakorlása körében értelmezhető és értékelhető. Mindazonáltal a Bizottság (részletesebben ki nem fejtett) álláspontja szerint a korlátozás a PPJE 18. cikk (3) bekezdésének megfelelt, így az nem valósította meg a vallásszabadság sérelmét. Hasonlóképpen rámutatott a Bizottság arra is, hogy az adott objektív és észszerű feltétel nem valósít meg de facto (közvetett) hátrányos megkülönböztetést sem.

2.1. Vallási jelképek viselése az iskolában

A *Hudoyberganova* ügyben¹⁴ 2004-ben alakította ki az álláspontját a Bizottság. Ebben az ügyben egy üzbegisztáni egyetemista lányt kizártak a kollégiumból, majd az egyetemről is, mivel figyelmen kívül hagyva azt az általános előírást, hogy a tanulók nem viselhetnek vallási jelképeket, iszlám fejkendőt viselt.

A vallási viselet tilalma a PPJE 18. cikk (2) bekezdésének sérelméhez vezethet, mondta ki a Bizottság a 22. számú általános kommentárban kifejtettekre hivatkozva. Eszerint ugyanis minden olyan intézkedés vagy gyakorlat, amelynek a direkt kényszerítéssel azonos hatása van a vallásgyakorlásra, így e körben az oktatáshoz való hozzáférés korlátozása is, összeférhetetlen a vallás szabad kinyilvánításának jogával. A lelkiismereti és vallásszabadság korlátozására csak a 18. cikk (3) bekezdésében meghatározott okokból és feltételekkel kerülhet sor, amelyek igazolására az adott ügyben nem került sor. Így a Bizottság megállapította, hogy sérült a panaszos lelkiismereti és vallásszabadsága.

E döntés jelentősége azzal együtt is vitathatatlan, hogy – amint arra az egyik különvélemény¹⁵ is rámutat – nem voltak teljesen

¹⁴ Raihon Hudoyberganova v. Uzbekistan, Communication No. 931/2000, U.N. Doc. CCPR/C/82/D/931/2000 (2004). <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/931-2000.html> (2018.08.27.)

¹⁵ Raihon Hudoyberganova v. Uzbekistan, Communication No. 931/2000 Individual opinion by Committee member Ms. Ruth Wedgwood.

világosak az ügy körülményei, így kiváltképpen az, hogy pontosan milyen fejkendőről volt szó, a klasszikus, csupán a haját és nyakat eltakaró hidzsábról vagy az arcot is elfedő viseletről.

Mindazonáltal érdekes, hogy a Bizottság fenti érvelése eltér az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* (a továbbiakban: EJEB) néhány évvel korábbi ügyben kifejtett döntésétől: a Leyla Sahin-ügyben¹⁶ az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy egy szekuláris egyetemen megtiltható, hogy a hallgatónők hidzsábot viseljenek, méghozzá annak a más hallgatónőkre gyakorolt hatása miatt. A Bíróság a tilalmat mások jogai és szabadsága, illetve a közrend fenntartása érdekében azért tartotta szükségesnek, mert álláspontja szerint a hidzsáb viselésének a látványa más muszlim vallású hallgatókra nyomást helyezhet, és alkalmazkodási kényszerrel válthat ki belőlük. E döntésében mindazonáltal a Bíróság figyelemmel volt az ügy tágabb társadalmi-politikai kontextusára, amikor hangsúlyozta: Törökországban egyes extremista politikai erők célja, hogy vallási alapokon nyugvó társadalmi rendet építsenek ki, és a vallási jelképek viselését rákényszerítsék a lakosság egészére.

A Bizottság mind általános jelleggel, mind pedig konkrét panaszügyek kapcsán kifejtette a véleményét a *vallási jelképek iskolai viselését tiltó francia jogi szabályozással összefüggésben* is.

A kérdéses szabályozás értelmében a francia jogalkotó a pedagógusok számára átfogó, általános jelleggel tiltja a vallási jelképek viselését, emellett a tanulók részére egy eltérő, ám kevésbé világos mércét fogalmaz meg. A közoktatási törvény 2004-ben elfogadott módosítása értelmében a közoktatási intézményekben tilos minden olyan jelkép viselése, amely feltűnően kifejezi a tanuló vallási hovatartozását. A miniszteri körlevél példálózó jelleggel ilyennek minősíti a muszlim fejkendőt, a kipát és a nagyméretű keresztet. Diszkrét vallási jelképek viselése azonban megengedett. Nem tilos továbbá olyan ruhák és kiegészítők viselése sem, ame-

¹⁶ Leyla Sahin v. Turkey, Application No. 44774/93, 29 June 2004.

lyeket a tanulók általában, vallási hovatartozásuktól függetlenül hordanak. A törvény tehát nem önmagában a „vallási jelképek” viselését tiltja, hanem azon jelképeket, amelyek által a tanulók feltűnően kifejezésre juttatják vallási hovatartozásukat.¹⁷

A Bizottság Franciaország negyedik periodikus jelentése kapcsán hangsúlyozta:¹⁸ aggályosnak tartja, hogy a szabályozás nyomán mind általános, mind középiskolás korú tanulók kizsorulnak a köznevelés rendszeréből, és számukra csak magántanulói vagy otthonról tanulási opciókat biztosít a jogalkotó. A zsidó, muszlim és szikh vallású tanulók egy része így ki van zárva abból a lehetőségből, hogy más francia gyerekekkel együtt tanuljon. A Bizottság álláspontja szerint a laicitás, a francia szekuláris állam speciális koncepciója nem követeli meg a széles körben elterjedt vallási jelképek mint a kipa, a hidzsáb vagy a turbán viselésének tilalmát, ezért kérte, hogy a jogalkotó vizsgálja felül a szabályozást a PPJE 18. és 26. cikkeiben foglaltakra figyelemmel. Hasonlóképpen aggályait fejezte ki a Bizottság a szabályozással összefüggésben Franciaország ötödik periodikus jelentéséhez fűzött észrevételeiben is.¹⁹

A vallási jelképek iskolai viselését tiltó francia szabályozás hatálybalépése után 4 évvel egy szikh vallású fiatalember, *Bikramjit Singh* fordult a Bizottsághoz, akit azért bocsátottak el a középiskolából, mert nem volt hajlandó levenni a keszijét (fiatal szikh férfiak

¹⁷ A francia tilalomról ld. bővebben: Schanda Balázs: Fejkendőviselet az iskolában. *Fundamentum* 2004. 2. sz. 115–120. o.; Szajbély Katalin: A vallási jelképek viseléséről szóló törvény Franciaországban. Jogelméleti Szemle 2004/4. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/szajbely20.html> (2018.08.27.)

¹⁸ Concluding observations on the fourth periodic report of France. Human Rights Committee Geneva, 7-25 July 2008 23. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFR%2fCO%2f4&Lang=en (2018.08.27.)

¹⁹ Concluding observations on the fifth periodic report of France. Human Rights Committee 17. August 2015. (a továbbiakban: Concluding observations on the fifth periodic report of France.) 22. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFR%2fCO%2f5&Lang=en (2018.08.27.)

által viselt kisebb turbán).²⁰ A beadványozó állítása szerint sérült a magánélethez való joga, a vallásgyakorláshoz való joga, valamint ezekhez kapcsolódóan és önmagában is hátrányos megkülönböztetés is érte. A fiatalember a beadványában hangsúlyozta: a turbán (és a fiataloknál a keski) viselése kategorikus, kötelező és alapvető követelménye a szikh vallásnak és identitásnak. Viselése nem szubjektív mérlegelés kérdése, és nem kapcsolódik hozzá térítő szándék (amely a szikh vallástól eleve idegen fogalom).

A Bizottság rámutatott: a turbán/keski viselése vallási kötelezettség, és az adott személy identitásának a részét képezi. Kétségtől elválasztva a vallásilag motivált cselekvés, így annak tilalma a vallásszabadság korlátozásának tekinthető. A korlátozás jogszerűségének mérlegelése során a Bizottság azt vizsgálta, hogy arra a PPJE 18. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelően került-e sor. A Bizottság elfogadta Franciaország érvelését arra vonatkozóan, hogy a laicitás elvén keresztül a jogalkotót mások vallásszabadságának és esetenként fizikai biztonságának védelme motiválta a szabályozás megalkotásában. A szabályozás legitim célja tehát mások alapvető jogainak, a közrendnek és a közbiztonságnak a védelme. Azonban a konkrét esetben a korlátozás szükségessége és arányossága nem volt megállapítható: nem igazolta az állam, hogy a konkrét panaszos által, hogy keskit viselt, fenyegetést jelentett volna más diákok alapvető jogaira vagy az iskola rendjére. Emellett az iskolából való kizárás mint szankció aránytalan volt, és súlyos korlátozást jelentett a panaszos oktatáshoz való joga tekintetében is. A panaszos kizárása tehát nem felelt meg a 18. cikk (3) bekezdésben rögzített jogkorlátozási tesztnak, így a beadványozó vallásszabadsága sérült. (A Bizottság nem találta szükségesnek, hogy a vallásszabadság sérelmének megállapítása mellett külön állást foglaljon a hátrányos megkülönböztetés tényéről is.)

²⁰ Bikramjit Singh v. France, Communication No. 1852/2008 (UN Doc CCPR/C/106/D/1852/2008, 2013) 4. February 2013. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhspttFNxTkgyXTPJWIZn3vk2zarw7Pb%2F8rlw1aoZFSDyEKjfy%2F33Bpx9xlGZqLwYcIPKrH%2BwEDsI3AXHeJ2C8C22ZqPXVlb79QNrlT5JHThOdbBzv%2F%2FjxjQ6SlcfqEtHQ%3D%3D> (2018.08.27.)

Döntésével a Bizottság világossá tette, hogy egy általános elv (jelen esetben a laicitás) bármennyire fontos is, *nem adhat bianco jelleggel felhatalmazást az egyén alapvető jogainak a korlátozására*, hanem minden esetben figyelemmel kell lenni az eset konkrét körülményeire is.²¹ A fenti döntés kapcsán, azt továbbgondolva álláspontom szerint mindazonáltal felmerülhet az a távlati aggály, hogy a Bizottság a fenti, egyedi ügyben alkalmazott mércéjének elvi jelleggel megfelelő jogi szabályozás közvetlenül vagy közvetetten az egyes vallások, illetve az azok gyakorlói közötti hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. Ha ugyanis a tilalom szükségességét aszerint határozza meg az állam, hogy a konkrét esetben az egyes vallási jelképek viselése járhat-e mások alapvető jogainak vagy a közrend, illetve a közbiztonság sérelmével, az a gyakorlatban ahhoz vezethet, hogy bizonyos vallásokhoz tartozó személyek tekintetében eltérően alkalmazzák a tilalmat, azaz csak meghatározott vallási jelképek viselése válik tiltottá a gyakorlatban (vagy akár már szabályozási szinten is). Egy ilyen esetleges gyakorlat – amellett, hogy meghatározott vallású emberek stigmatizációját és marginalizációját vonhatja maga után – végső soron a társadalmi kohéziót is gyengítheti, hiszen a különbségek elfogadása helyett lényegében értékalapon tenne különbséget az egyes vallási nézetrendszerek és az azokat kifejező jelképek között.

Fontos körülmény mindazonáltal, hogy e döntéssel a Bizottság érvelése egyértelműen más irányt jelez a szintén *a francia szabályozás kapcsán meghozott EJEB döntésekből* kirajzolódó álláspont-hoz képest.

Több, a vallási jelképek iskolai viselését érintő beadvány is érkezett az EJEB-hez Franciaországgal szemben, a beadványozók egyrészt keskit, másrészt pedig a fejkendőt helyettesítő sapkát szerettek volna viselni, ezt azonban megtiltották számukra, az eljárás végül az iskolából

²¹ Saïla Ouald Chaib: Freedom of Religion in Public Schools: Strasbourg Court v. UN Human Rights-Committee. February 14, 2013. <https://strasbourgeoiservers.com/2013/02/14/freedom-of-religion-in-public-schools-strasbourg-court-v-un-human-rights-committee/> (2018.08.27.)

való kizárásukhoz vezetett.²² Az EJEB e beadványokat elutasító döntéseiben hangsúlyozta: kétségtelen, hogy a korlátozás legitím célokat követ, méghozzá mások szabadságának és a közrendnek a védelmét célozza. Mivel a kérdéses szabályozás alapvetően érinti az állam és az egyházak viszonyrendszerét, amely kapcsán jelentős különbségek mutatkoznak az egyes államok szabályozásában, e tekintetben különösen jelentős szerephez jut az állam mérlegelése. Kiemelten így van ez abban az esetben, amikor a vallási jelképek oktatási intézményekben történő viselése képezi a dilemma tárgyát.

A Bíróság a korábbi döntéseire²³ hivatkozva hangsúlyozta, hogy a nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy a tanulók vallási meggyőződésének az iskola épületében való kinyilvánítása ne legyen hivalkodó és ne járjon nyomásgyakorlással vagy kirekesztéssel. Hangsúlyozta továbbá: a laicitás elvének érvényesülése érdekében felállított tilalom összhangban áll mind az EJEB korábbi gyakorlattal, mind az Egyezmény alapvető értékeivel. Tehát a *Bíróságnak – a Bizottsággal ellentétes tartalmú – mérlegelése szerint* nem sérült sem a beadványozó vallása kinyilvánításához való joga, sem pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

2.2. Jelképek és okmányok

Nehezen vitatható, hogy a személyazonosító okmányokon szereplő fényképek funkciója az érintett személy egyértelmű azonosítása, így csak olyan fénykép fogadható el ilyen célra, amely e követelménynek maximálisan eleget tesz. A *Ranjit Singh* ügyben²⁴ a Bizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy egy személy-

²² Ld. pl.: *Ranjit Singh v. France* Application No. 27561/08, 30. 06. 2009; *Jasvir Singh v. France* Application No. 25463/08, 30. 06. 2009; *Aktas v. France* Application No. 43563/08, 30. 06. 2009.

²³ *Dogru v. France* Application No. 27058/05 4. December 2008; *Kervanici v. France* Application No. 31645/04 4 décembre 2008.

²⁴ *Ranjit Singh v. France*, Communication No. 1876/2009, U.N. Doc. CCPR/C/102/D/1876/2009 (2011). (27. Sept. 2011) <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1876-2000.html> (2018.08.27.)

azonosító okmányhoz készült fényképhez megkövetelhető-e, hogy az érintett személy fedetlen fővel jelenjen meg, azaz a PPJE rendelkezéseivel összhangban áll-e az az előírás, hogy a (vallási okból viselt) fejfedőt is el kell távolítani okmányhoz történő fotózás esetén.

A beadványozó indiai állampolgár, aki Franciaországban kapott menedékjogot. Tartózkodási engedélye megújításához olyan fényképet adott le, amelyen turbánt viselt. E képet a hatóság a francia jogszabályokra hivatkozva, amelyek szerint fedetlen fővel kell megjeleníteni az okmány-fotókon, nem fogadta el, és a beadványozó kimentési kérelmének sem adott helyt.

Kérelmében a beadványozó vallásszabadságának sérelmére hivatkozott és hangsúlyozta: a turbán viselése a szikh hitből eredő vallási kötelezettség, így a vallási hitéhez és személyes identitásához szorosan kötődő cselekmény. A panaszos korábbi tartózkodási engedélyében is turbánt viselő fényképe szerepelt, és ez semmiféle problémát nem okozott. A turbán levétele hitének megtagadását jelentené, és mély megaláztatással járna számára minden egyes alkalommal, amikor a személyazonosságát igazolnia kellene. Mivel ő a fentiek okán kénytelen volt megtagadni, hogy fedetlen fővel készüljön róla fénykép, elvesztette jogszerű tartózkodásának jogcímét, egészségbiztosítását és a részére egyébként járó juttatásokat. Szükségtelennek és aránytalanul tartja ezt a korlátozást a közrend és a közbiztonság védelme szempontjából, annál is inkább, mert más országokban (így Belgiumban, Olaszországban vagy Németországban) nem tekintik azonosításra alkalmatlannak a turbánban készült fényképeket, illetve Franciaországban is megengedett például a fél arcot eltakaró szakáll viselése a fényképen. Emellett jelezte: álláspontja szerint a látszólag semleges francia szabályozás, azáltal, hogy nincs figyelemmel a szikh vallású emberek sajátos helyzetére, közvetve hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

A Bizottság abból indult ki, hogy a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében a személyazonosító okmányoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a tulajdonosukat kétséget kizáró módon azonosítsák. Franciaország azonban nem támasztotta meggyőzően alá, hogy a fej tetejét és a homlok egy részét eltakaró, de az arcot egyébiránt szabadon hagyó turbán viselése a fényképen miért nehezítené a személyazonosság megállapítását, figyelemmel arra is, hogy az érintett a való életben is

turbánt visel. Emellett az sem világos, hogy a fényképeken fedetlen fővel történő megjelenés miért és mennyiben segítené elő az okmányok hamisítása elleni fellépést. Így a korlátozás szükségessége nem állapítható meg. Emellett a Bizottság megjegyezte: a francia jogalkotó által választott megoldás nem csak egy alkalommal, a fénykép elkészítésekor kötelezi az érintetteket a turbán levételére, hanem arra az azonosítás érdekében elvben számos alkalommal sor kerülhet. A Bizottság tehát *megállapította a vallásszabadság sérelmét*, azonban ez ügyben sem vizsgálta külön a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását.

Megjegyzendő, hogy a Bizottság ezúttal sem az EJEB által bejártatott utat követte,²⁵ amelyet a következő ügy kapcsán részletebben is ismertetek.

A *Mann Singh* ügy érdekessége, hogy *ugyanazon panaszos ügyében* született egymásnak *ellentmondó döntés*²⁶ az EJEB és a Bizottság előtt. A szikh vallású beadványozó *először az EJEB eljárását* kezdeményezte azzal összefüggésben, hogy a francia jogszabályok megtiltották, hogy a jogosítványán turbánt viselő fényképe szerepeljen. A beadványozó korábbi években érvényes jogosítvány-képein fejfedője nem jelentett problémát, azonban annak 2004-ben megkísérelt megújításakor nem fogadták el a fényképét, amelyen turbánt viselt.

Az EJEB a kérelmet elutasította.²⁷ Rámutatott ugyanis, hogy álláspontja szerint a korlátozást jogszabály írja elő, amelynek legitim célját (a közbiztonság garantálását) a beadványozó sem vitatta. A Bíróság akként foglalt állást, hogy az az előírás, hogy a vezetői engedélyen fedetlen fővel készült fényképpel szükséges azonosítani az érintett személyt, a közbiztonság és a közrend szempontjából szükséges, mert

²⁵ Saïla Ouald Chaïb: *Ranjit Singh v. France: The UN Committee asks the questions the Strasbourg Court didn't ask in turban-case*. March 6. 2012. <https://strasbourgobservers.com/2012/03/06/ranjit-singh-v-france-the-un-committee-asks-the-questions-the-strasbourg-court-didnt-ask-in-turban-case/> (2018.08.28.)

²⁶ Saïla Ouald Chaïb: *Mann Singh wins turban case in Geneva after losing in Strasbourg*. November 19, 2013. <https://strasbourgobservers.com/2013/11/19/mann-singh-wins-in-geneva-after-losing-in-strasbourg/> (2018.08.28.)

²⁷ *Décision sur la recevabilité de la requête No. 24479/07 présentée par Shingara Mann Singh contre la France* (13 novembre 2008) hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/001-89848 (2018.08.28.)

e célokat szolgálja a közúti ellenőrzések során az érintett személy azonosítása. Az, hogy ezen ellenőrzések során milyen szabályokat tart célravezetőnek, így előírja-e, hogy az érintettek a fénykép elkészítése alkalmából vagy az egyes ellenőrzések során levegyék a fejfedőjüket, az adott állam mérlegelési körébe tartozik, annál is inkább, mert csak ideiglenesen, pillanatnyilag kell megválnia a vallási viselettől az érintettnek. Így az EJEB – a korábbi gyakorlatával összhangban²⁸ – arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses előírás nem sérti a kérelmező lelkiismereti és vallásszabadságát.

Az EJEB rövid és meglehetősen formállogikai alapokon nyugvó döntésével *ellentétes megállapításra jutott a Bizottság*. Mann Singh ez esetben – az EJEB döntésének kézhezvételét követően – azzal a panasszal fordult a testülethez, hogy az a francia előírás, amely tiltja, hogy az útlevelében található fényképen turbánt viseljen, sérti a vallásszabadságát. A panaszos hangsúlyozta: egy szikh számára turbán nélkül mutatkozni ugyanolyan megalázó, mint ha valakinek nadrág nélkül kellene a nyilvánosság előtt megjelennie.

A francia állam érvelésében egyebek mellett hivatkozott az EJEB fenti ítéletére, emellett hangsúlyozta: az általános tilalom felmenti az eljáró hatóságokat az alól a nehéz kötelezettség alól, hogy egyedileg kelljen mérlegelniük, hogy egy adott fejfedő milyen részben fed el vagy hagyja szabadon az érintett személy arcát, így a generális tilalom végső soron az egyenlőség követelményének a megvalósulását is szolgálja.

A Bizottság a Ranjit Singh-ügyben kifejtett érvelését alapul véve rámutatott:²⁹ kétségtelen, hogy a személyazonosság megállapítása a közbiztonságot és a közrendet szolgálja, azonban Franciaország nem támasztotta alá, hogy a fejlet eltakaró, de az arcot szabadon hagyó turbán viselése miért és mennyiben nehezítené a személyazonosság megállapítását. Emellett a Bizottság hangsúlyozta: nem világos, és

²⁸ Phull v. France (dec.), no. 35753/03, ECHR 2005-I; El Morsli c. France (déc.), no 15585/06, 4 mars 2008.

²⁹ Shingara Mann Singh v. France, Communication No. 1928/2010 Views adopted by the Human Rights Committee at its 108th session (8–26 July 2013) http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2013.07.19_Singh_v_France.pdf (2018.08.27.)

Franciaország nem támasztotta alá meggyőző érvekkel azt sem, hogy mennyiben könnyítené a személyazonosság megállapítását vagy csökkentené a dokumentumok hamisításának a veszélyét, ha egy, a mindennapi életben turbánt viselő személy turbán nélkül jelenne meg a fényképen. A korlátozás szükségessége tehát – annak legitim célja ellenére – nem állapítható meg. Emellett hangsúlyozta: való igaz, hogy a fénykép elkészültéhez csak egyetlen alkalommal kell levennie az érintett személynek a fejfedőjét, azonban igazolványában mindig fejfedő nélkül szerepelne a képe, ezért igazoltatáskor is arra lehetne kötelezni, hogy eltávolítsa a fejfedőjét. A fentiek okán *az adott jogszabályi előírás a vallásszabadság aránytalan korlátozásával jár.*

3. Összegzés helyett – párhuzamos standardok a jogvédelemben?

A fentiekből jól látható, hogy az ENSZ dokumentumai és szervei tartalmukban erős és valódi védelmet nyújtanak a lelkiismereti és vallásszabadságukat vallási jelképek viselése útján kinyilvánítani kívánó személyek számára, és csak a legszükségesebb esetben tartják a vallásszabadság jogával összeegyeztethetőnek a jelképek vagy vallási meggyőződés által motivált ruházat viselésének tilalmát.

Érdekes, hogy bár az egyezmények vallásszabadságot rögzítő rendelkezéseinek megfogalmazásában csak csekély különbség mutatkozik, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a Strasbourg-i Bíróságnál szélesebb körben védi a vallási jelképek viselését. Míg ugyanis az EJEB hajlamos formális érvek alapján, az államok széleskörű mérlegelési jogosultságára hivatkozva a vallás és a meggyőződés szabadságával összhangban állóként tételezni a tiltó rendelkezéseket, addig a Bizottság jellemzően szorosabb, egyéniesített vizsgálatnak veti alá az egyes tiltó rendelkezéseket, és a cél elvi legitimitásának elismerése mellett a korlátozás tényleges szükségességét, illetve alkalmasságát kérdőjelezi meg. (Valóban hátráltatja a személyazonosság megállapítását a hajtatartó turbán? Mennyiben járul hozzá az okmányok hamisítása elleni fellépéshez a fedetlen fővel készült igazolványkép?)

Nem meglepő, hogy – bár konkrét panaszügy még nem került a Bizottság elé – a teljes arcot eltakaró viseletek nyilvános viselésének

tilalmáról szóló francia szabályozás kapcsán *sem egyezik a két testület elvi álláspontja*. Az EJEB hosszas és részletes, minden szempontra figyelemmel lévő érvelést követően végül az állam mérlegelési körére hivatkozással jogszerűnek ismerte el e szabályozást,³⁰ a Bizottság Franciaországról készült jelentésében pedig aggályait fejezte ki az arcot eltakaró viseletek nyilvános viselését tiltó törvénnyel összefüggésben, mert álláspontja szerint az sérti a vallási meggyőződés kinyilvánításához való jogot, és aránytalanul hátrányos hatással van meghatározott vallások gyakorlóira és a nőkre. Emellett a Bizottság jelezte, hogy a törvény következtében fokozódhat bizonyos csoportok marginalizációja és kirekesztődése, ami a szabályozás céljához képest elentétes hatást vált ki.³¹

Láthatóan tehát az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a PPJE rendelkezéseire hivatkozva egy, a vallásszabadság alapvető jogát az EJEB-hez képest erőteljesebben védő, következetes joggyakorlatot alakított ki. Így az ENSZ jogvédelmi mechanizmusa tartalmi szempontból többlet-védelmet jelent a vallási meggyőződésüket az európai államokban jelképek viselése útján kinyilvánítani kívánó személyek számára. A Bizottság mindazonáltal eddig jellemzően olyan esetekben foglalt állást, amikor a vallási jelkép viselését kötelező vallási előírás motiválta – a stasbourgi bíróság előtt megjelenő olyan esetek, amelyek például a kereszt vagy a muszlim fejfedők viselését írták volna elő, eddig még alig kerültek a Bizottság elé. Kérdés tehát, s erre csak a jövőben kaphatunk majd választ, hogy az arányosság mérlegelésénél a Bizottság mennyiben lenne figyelemmel az egyes jelképek viselésének kötelező vagy egyéni értelmezéstől, meggyőződéstől függő esetköreire. Egyelőre megválaszolatlan kérdés továbbá, hogy a jogvédelmi standardok e jelentős eltérése vajon hosszabb távon is fennmarad-e, és ha igen, annak milyen hatása lesz a nemzetközi jogvédelem rendszerére; vajon felemelheti, cizellálhatja-e az európai jogvédelem mércéjét az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának következetes gyakorlata.

³⁰ S.A.S. ügy.

³¹ Concluding observations on the fifth periodic report of France. 22-23.

Gondolatok a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatosan

SZAMEK GABRIELLA

*„Az állam szolgálja polgárait,
ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”*
(Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás)

1. Bevezetés

Az ember a közigazgatással élete során folyamatosan találkozik. Nehezen képzelhető el, hogy bárki le tudna élni egy életet anélkül, hogy kapcsolatba ne kerülne valamilyen közigazgatási szervvel vagy közvetlenül ne venne részt közigazgatási hatósági eljárásban. A közigazgatási hatóságok eljárásuk során közhatalommal vannak felruházva, végső soron kényszer alkalmazására is lehetőségük van. Éppen ezért mára döntő fontosságú kérdéssé vált, hogy a hatóságok hogyan működnek; eljárásaik kellően tisztességesek-e vagy sem. Nem mindig volt ez így. Kezdetben a tisztességes eljárás követelménye csupán a bíróságokat kötötte. A bíróságok „tisztességessége” természetesen nem ugyanazt jelenti, mint a hatóságok „tisztességessége”. A bíróság esetében inkább a pártatlanságot jelenti, a hatóság esetében pedig az ügyfél szempontjainak figyelembe vételét.

Az idén 70 éves Egyesült Nemzetek Szervezetének (továbbiakban: ENSZ) Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában¹ (továbbiakban: Nyilatkozat) sem található leírva a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Ha viszont közelebbről szemügyre vesszük a Nyilatkozat tisztességes eljárásra vonatkozó cikkét, kibontakozik előttünk egy folyamat, amelynek meghatározó és lényeges pontja a Nyilatkozat elfogadása,

¹ <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>
(2018.09.07.)

és amely végül oda vezet, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke az alapjogok között nevesíti a tisztességes közigazgatási hatósági eljáráshoz való jogot. Jelen tanulmány nem kizárólag a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmi elemeire fókuszál, sokkal inkább a folyamatra, amelynek végén a tisztességes közigazgatási hatósági eljárás gyakorlatilag alapelvvé, alapkövetelménnyé vált. Az emberi jogi egyezmények, különösen a hetven éves Nyilatkozat, az Emberi Jogok Európai Egyezménye² (továbbiakban: EJEE) valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság (továbbiakban: EJEB) gyakorlata során a közigazgatás működésével összefüggésben is felmerültek olyan alapvető jogvédelmi kérdések, amelyek adott esetben eljárásjogi megoldást igényeltek.³ Az alapjogok védelmében a megfelelő eljárásoknak nagy szerepük van, az eljárásjog tulajdonképpen előretolt jogvédelmet jelent.⁴

2. A Nyilatkozat és a tisztességes eljáráshoz való jog

Az emberi jogok helyzete speciális: objektív kötelezettségeket teremtenek, mivel teljesítésük nem tehető függővé attól, hogy az adott egyezményben részes más államok betartják-e vállalásaikat.⁵ Jogforrási szempontból az emberi jogok nemzetközi védelmében a főszerep a nemzetközi egyezményeké, ugyanakkor fontos azt is látni, hogy bár a Nyilatkozat jogilag nem kötelező formában jött létre, később szokásjogi úton mégis kötelezővé vált.⁶ Mint minden nemzetközi szerződéshez, így az emberi jogi egyezményekhez is lehetséges valamilyen fenntartás fűzése. A Loizidou ügyben ugyanakkor az EJEB kimondta, hogy az emberi jogi tárgyú szerződéseknél a meg

² Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

³ Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész III., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 163. o.

⁴ 48/1998. (XI.27.) AB határozat.

⁵ Kende Tamás–Nagy Boldizsár–Sonnevend Pál–Valki László (szerk.): Nemzetközi jog. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest 2017. 458. o.

⁶ Kende–Nagy–Sonnevend–Valki (szerk.) i. m. 459. o.

nem engedett fenntartást figyelmen kívül kell hagyni, az állam a szerződés részesévé a meg nem engedett fenntartások nélkül válik.⁷ A Belilos ügyben pedig arra jutott az EJEB, hogy ugyanez az irányadó a meg nem engedett értelmező nyilatkozatok esetében is.⁸

A Nyilatkozat az igazságszolgáltatás szempontjából több garanciális szabályt tartalmaz a 10–11. cikkeiben, így a tisztességes eljáráshoz való jogot, amely egyaránt vonatkozik büntető- és polgári bíróságok előtti eljárásra, továbbá előírja az ártatlanság vélelmét és a visszamenőleges büntetőjogi jogalkotás tilalmát. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotóelemei közül kiemelendő a független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint a bíróság előtti eljárások nyilvánosságának követelménye.⁹ Deklarálták továbbá a Nyilatkozatban, hogy a jogok és szabadságok csak törvényben lefektetett és mások jogainak és szabadságának érvényesülése érdekében, a demokratikus társadalmak erkölcsé, közrendje és általános jóléte érdekében korlátozhatók.¹⁰

3. A tisztességes eljárás fogalma

A tisztességes eljárás fogalmának kialakulása a büntetőeljáráshoz köthető, mára ugyanakkor minden olyan eljárási alapjogot felölel, amely a büntető-, polgári-, közigazgatási eljárásokban – valamint részint már a prejudiciális eljárásokban – érvényesítendő, továbbá az eljárás lefolytatásának megfelelő minőségét biztosítja.¹¹ Ezen elv alapján az emberek nemcsak azt követelhetik meg az államtól, hogy ne sértse meg az alapvető jogaikat, hanem azt is, hogy az állam szervei a jogaikkal kapcsolatos egyedi ügyekben tisztességes eljárás keretében döntsenek. A tisztességes eljárás kereteit garanciák sokasága testesíti meg, ennek az a következménye, hogy az esetek nagy

⁷ Loizidou v. Turkey(1531/899) EJEB ítélet, 1995. március 23.

⁸ Belilos v. Switzerland(10328/1983) EJEB ítélet, 1988. április 26.

⁹ Lamm Vanda (szerk.): Emberi jogi enciklopédia. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2018. 156. o.

¹⁰ Lamm (szerk.): i. m. 158. o.

¹¹ Lamm (szerk.): i. m. 678. o.

részében általánosan nem egyik vagy másik garancia be nem tartása fogja eldönteni, hogy az eljáró hatóságok tisztességesen jártak-e el vagy sem, hanem csak az eljárás egészét vizsgálva bírálható el, hogy sérült-e az alapjog.¹²

A tisztességes eljárás egyik kiindulópontja a bírósághoz fordulás joga. Ennek elengedhetetlen eleme, hogy bíróságként csak az adott jogrendszerben az alkotmányban és a törvényekben foglalt rend szerint felállított testületek járhatnak csak el. A különbíróságok vagy a közigazgatási hatóságok eljárásai akkor sem egyenértékűek a bírói döntéshozatallal, ha egyébként az eljárásukra vonatkozó feltételek hasonlatosak a bíróságok működésére megállapított követelményekkel. A végrehajtó hatalom alá tartozó, általa ellenőrzött szervek nem láthatnak el az ügyeket lezáró, tény- és jogkérdések eldöntésében végleges hatályú, kötelező erejű döntéseként megjelenő ítélezési tevékenységet.¹³

4. Tisztességes eljárás az EJEB gyakorlatában

A tisztességes eljárás minimum garanciáinak szempontjából a Nyilatkozatot követően Európában kiemelkedő szerepe van az EJEE-nek, ezen belül is a tisztességes eljárás követelményét megalapozó 6. cikkének. E cikkben megtalálható az ártatlanság vélelme, az igazságos és nyilvános tárgyaláshoz, a bizonyítás törvényességéhez, a törvény által létrehozott bírósághoz, a független és pártatlan bíróhoz való jog, az anyanyelv használatához, a tartalmában hatékony védelemhez való jog, továbbá az észszerű időn belüli eljárások követelménye.¹⁴

A 6. cikkel kapcsolatos ügyek kategóriája gyakorlatilag a teljes büntető és polgári eljárást átfogja, valamint a közigazgatási eljárásokra is vonatkozik.¹⁵ A tisztességes eljáráshoz való jog fontosságát az is mutatja, hogy annak bizonyos elemei kapcsán kimondták, hogy

¹² Halmi Gábor–Tóth Gábor (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 703. o.

¹³ Lamm (szerk.): i. m. 683. o.

¹⁴ Lamm (szerk.): i. m. 679. o.

¹⁵ Lamm (szerk.): i. m. 679. o.

semmilyen körülmények között nem függeszthetők fel, így a nemzet létét fenyegető veszély esetében is alkalmazandóak (ilyen rendelkezés például, hogy mindenkinek, minden körülmény között joga van a jogképeségének elismeréséhez). Fontos látnunk még a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatosan, hogy a többi korlátozhatatlan alapvető jog érvényesüléséhez nélkülözhetetlen az eljárás tisztességéhez tartozó elemek érvényesülése.¹⁶ A tisztességes eljáráshoz való jog egyik legfontosabb eleme, hogy az állam biztosítson megfelelő fórumot, bírósági rendszert az embereknek egymással vagy az állammal való jogvitáik eldöntésére.¹⁷

A 6. cikk eljárásjogi garanciái mind a polgári eljárás, a büntető eljárás, mind a közigazgatás felülvizsgálatainak teljes eljárására irányadóak.¹⁸ Az EJEB gyakorlata szerint a bírósági eljárásnak olyannak kell lennie, ami alkalmas a jogvita vagy a vád érdemi elbírálására, vagy – az államigazgatási szerv döntésének megtámadása esetén – annak érdemi felülvizsgálatára.¹⁹ Így például a 6. cikk 1. bekezdésébe ütközött, hogy kisajátítási és építési tilalommal kapcsolatos ügyekben a svéd államigazgatási hatóságok döntéseivel szemben a kérelmezőknek nem állt rendelkezésükre bírósági jogorvoslat.²⁰ Hasonló jogi megfontolások alapján marasztalta el az EJEB Svédországot azokban az ügyekben is, ahol a taxisok fuvarozási engedélyét, a vendéglátóhelyek alkoholárúsítási engedélyét, illetve a bányatulajdonosok kavicsbányászati engedélyét vonták vissza államigazgatási úton, és az érintetteknek nem volt lehetőségük a 6. cikk követelményeinek megfelelő bírósági jogorvoslatra az államigazgatási szervek döntéseivel szemben.²¹ A közigazgatási határozatokkal szembeni bírói út megfelelőségének az alapkérdése az, hogy

¹⁶ *Lamm*(szerk.): i. m. 680. o.

¹⁷ *Halmai–Tóth* (szerk.): i. m. 703. o.

¹⁸ Dr. Grád András–Dr. Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. Negyedik, bővített kiadás. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 258. o.

¹⁹ *Grád-Weller*: i. m. 264. o.

²⁰ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (7151/75, 7152/75) EJEB ítélet, 1982. szeptember 23.

²¹ *Grád-Weller*: i. m. 265. o.

lehetőségük van-e a bíróságoknak arra, hogy a közigazgatás döntését mind ténybeli, mind pedig jogi kérdésben felülvizsgálhassák.²² Az EJEB hangsúlyozta, hogy az Egyezményben biztosított jogok nem elméletiek és illuzórikusak, hanem nagyon is gyakorlatiasnak és hatékonyak kell lenniük.²³

Napjainkra pedig elmondható az EJEB gyakorlatáról, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérülésének megítélése szélesedik. A környezettel kapcsolatos ügyek terén kezd megjelenni a közigazgatási döntéshozatalban való részvétel követelménye, a méltányos egyensúly megtalálása az érintett személyek érdekei és a társadalom egésze között, és ennek megfelelően a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmának szélesítése.²⁴ A Dubetska és mások kontra Ukrajna²⁵ ítélet tanulsága, hogy a környezetvédelmi kérdésekben az államnak széles mérlegelési jogkörrel kell rendelkeznie, és választási lehetőséget kell biztosítani a kötelezettségek teljesítésének különböző módjai és eszközei között. A végső kérdés azonban a Bíróság előtt az, hogy vajon az államnak sikerült-e méltányos egyensúlyt (fair balance) teremtenie az érintett személyek és a közösség egésze egymással versengő érdekei között. Az ilyen értékelés elvégzéséhez minden tényezőt – ide értve a hazai jogszerűséget – elemezni kell egy adott eset összefüggéseiben. A Grimkovskaya ügyben²⁶ az EJEB a nyilvánosság részvételét a környezetvédelmet érintő döntéshozatali eljárásokban az – EJEE 8. cikke által – védett jogok egyik legfontosabb eljárási garanciájaként határozta meg. Tehát adott egy olyan követelményt, amely mentén a közigazgatási hatósági döntés érvényesség-

²² Grád-Weller: i. m. 267. o., Bryan v. the United Kingdom (19178/91) EJEB ítélet, 1995. november 22.

²³ Västberga Taxi Aktiebolag an Vulic v. Sweden (36985/97) EJEB ítélet, 2002. július 23.

²⁴ Szamek Gabriella: Quo vadis közmeghallgatás?. In.: Jogi Tanulmányok 2018 (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest 2018. 334. o. [elérhető: <https://www.ajk.elte.hu/media/42/74/b986e3fa72a0e9b832b7f32f00df1f6852ea01e4666270906ac8d801b1/jogitanulmanyok2018.pdf> (2018.09.18.)]

²⁵ Dubetska and Others v. Ukraine (30499/03) EJEB ítélet, 2011. február 10.

²⁶ Grimkovskaya v. Ukraine (38182/03) EJEB ítélet, 2011. október 21.

gének egyik meghatározó eleme lehet a bírósági felülvizsgálat során annak megítélése, hogy a közigazgatási hatóság fair, tisztességes ügyintézés keretében avatkozott-e be az érintettek alapvető jogaiba, és biztosította-e az érintettek tényleges részvételét a jogaikat hosszú távon és mélyen érintő állami döntéshozatali eljárásban.²⁷

5. Tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

Hazánkban az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot a Nyilatkozatnak, az emberi jogi nemzetközi egyezményeknek megfelelően rögzíti a XXIV. valamint XXVIII. cikkeiben, az Európai Unió Alapjogi Chartájának²⁸ megfelelően külön deklarálja a hatóságok tisztességes eljárásának és a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettségét. A hatóság tág fogalmába minden jogalkalmazó szerv – így a bíróságok is – beletartoznak. Rájuk azonban elsődlegesen az Alaptörvény XXVIII. cikkébe foglalt fair eljárás követelménye vonatkozik, e cikk ugyanakkor általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is.

Az Alaptörvény XXIV. cikkébe foglalt elveket az eljárási törvények az Alaptörvény hatályba lépése előtt is deklarálták alapelvi szinten, az Alaptörvénnyel viszont alkotmányos megerősítést is nyertek. A pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés szoros összefüggésben áll az emberi méltóság alkotmányos alapelvével is. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csak a jogszabályok megtartását jelenti, bár nyilván ez is fontos része, a fair eljárás azonban ennél többet is jelent és általában szoros összefüggésben áll az észszerű időn belül való döntés követelményével is.²⁹

Mint láttuk, megjelennek az Alaptörvényben a közigazgatási eljárásjogra ható alapelvek. Az Alaptörvény több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek a közigazgatási eljárás jogszerűségének követelmé-

²⁷ Szamek: i. m. 334–335. o.

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (2018.09.07.) 41. cikk.

²⁹ Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, a XXIV. cikkhez fűzött kommentár [uj.jogtar.hu (2018.09.07.)].

nyét írják elő, ezek közül is kiemelendő a XXIV. cikk, amely többek között a pártatlan, tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és az indokolási kötelezettséget tartalmazza. A tisztességes eljáráshoz való (alap)-jogot és a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikke szabályozza általános jelleggel. Ehhez kapcsolódik a közigazgatás feletti bírói kontroll alaptörvényi előírása.³⁰ Hazánkban 1991-ben vált általánossá a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége, így e területen is biztosítottá vált a bírói út igénybevétele.³¹

Minden törvény alapelvei szabályozása egy értékrendszert fejez ki, amelyet a jogalkotó érvényesíteni kíván a jogi szabályozásban és a jogalkalmazásban. Az alapelvek zsinórmértéket jelentenek a jogalkalmazók és a címzettek számára, és segítik a jogértelmezési viták eldöntését. A közigazgatási eljárásjog alapelvei közül a tisztességes eljáráshoz való jog megjelenése visszavezethető a most 70 éves Nyilatkozatra, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, az EJEE-re, továbbá rendszeresen megtalálható az EJEB ítélezési gyakorlatában, az Európa Tanács különböző ajánlásaiban és az Alapjogi Chartában is.³² Az általános közigazgatási eljárásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) indokolása is kifejti, hogy az Ákr. alapelvei az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálását jelentik.

A közigazgatási hatósági eljárások esetében a tisztességes eljáráshoz való jog kérdései sokszor kerültek az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) által kifejtésre, többször adott eligazítást e tárgyban a taláros testület. Elsőként fontos leszögezni, hogy a testület gyakorlata töretlen abból a szempontból, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, tekintettel arra, hogy már maga is mérlegelés eredménye.³³ Az AB rögzítette, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény – összhangban az em-

³⁰ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pont.

³¹ *Halmai–Tóth* (szerk.): i. m. 706. o.

³² *Fazekas* (szerk.): i. m. 187. o.

³³ Ld. 14/2002. (III. 20.) AB határozat, 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

beri jogi egyezményekkel – elkülönülten biztosítja a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogtól. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba beletartozik, hogy mindenkit, akivel szemben hátrányos egyedi intézkedést lehet hozni, még az intézkedés meghozatala előtt meghallgassanak, a rá vonatkozó iratokba betekinszen, valamint, hogy az igazgatási szervek megindokolják döntéseiket. Kiemelt jelentősége van annak, hogy az Alaptörvénybe nevesítve bekerült az alapjogok közé a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. Egyrészt így sérelmére alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet, másrészt a bíróságoknak a jogszabályokat a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal (is) összhangban kell értelmezniük, továbbá az AB alapvető jogból eredő követelményeket állapíthat meg eljárásában. Az AB úgy értelmezte a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, hogy az eljárás tisztességességéhez hozzátartozik az is, hogy azok számára, akik az anyagi jogi jogszabályok szerint jogosultnak minősülnek vagy ezt alapos okkal állítják, az eljárásban biztosítani kell az ügyféli jogállást. Az ügyféli jogállásról való hatósági döntés lehetősége a tisztességes hatósági eljárás előfeltétele is.³⁴ Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény által használt „hatóság” fogalom nem feleltethető meg egyöntetűen az Ákr. tárgyi hatályának. Ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikkének az Ákr.-en kívül, az úgy nevezett önállóan szabályozott eljárásokban is érvényesülnie kell.³⁵ A 6/1998. (III. 11.) AB határozatában világított rá az AB, hogy „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás «méltánytalan» vagy «igazságtalan» avagy «nem tisztességes»”. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy úgy kell értelmezni a bíróságok közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését, hogy az eljárás ahhoz vezessen, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az előírt módon valóban elbírálja. Így a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem

³⁴ 5/2018. (V. 17.) AB határozat.

³⁵ 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az AB azt is leszögezte, hogy a bírósághoz való jog lényeges eleme az, hogy az ügyfél a bírósághoz fordulhat a közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélésével kapcsolatosan.³⁶ Az AB megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében nevesített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményeit, így nem vonatkozik más, közigazgatáson kívüli – így például a nyomozó hatósági – eljárásra. Azt is kimondta az AB, hogy egy eljárás tisztességessége többet jelent annak pusztá szabályszerűségénél, így tehát minden eljárási szabály megtartása mellett is lehet egy eljárás tisztességtelen.³⁷ Az AB esetről esetre határozza meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket.³⁸

Az AB lényeges különbségtételt alkalmaz következetesen az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése között, mivel e két alapvető jog nem feleltethető meg teljes mértékig egymásnak. Más elvárások érvényesek egy bírósági és egy hatósági eljárással szemben. Rögzítette az AB, hogy nincs lehetősége a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatára, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja. Vagyis a közigazgatási hatóságok jogértelmezéses jogalkalmazó tevékenységének értékelése a közigazgatási döntést felülbíráló bíróság feladata.³⁹ E tételhez kapcsolódik a 22/2017. (IX. 11.) AB határozat azon megállapítása, mely szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére mint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére – az AB gyakorlata alapján – csak akkor alapítható alkotmányjogi panasz, ha a sérelmesnek vélt bírósági eljárás közigazgatási határozat felülvizsgálata érdekében zajlott. Egy másik ügyben az indítványozó két körülményt kifogásolt a támadott bírósági ítélettel szemben. Egyrészt azt, hogy a bíróság elmulasztotta észlelni,

³⁶ 9/2007. (III. 7.) AB határozat.

³⁷ 21/2016. (XI. 30.) AB határozat.

³⁸ 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

³⁹ 3090/2015. (V. 19.) AB határozat.

hogyan a hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének, másrészt pedig, hogy hiányzott a jogkövetkezmény megállapítása körében a mérlegelési szempontok vélelmezett hibáinak értékelése. E két hiányt hozta az indítványozó összefüggésbe a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal. Az AB megállapította, hogy az Alaptörvény e cikke a közigazgatási hatósági eljárásra és nem a bírósági felülvizsgálatra nézve fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. A bírósági eljárás tisztességességével összefüggésben a XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapítható alkotmányjogi panasz. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hozott ítélettel kapcsolatos panaszban akkor lehet a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra hivatkozni, ha a panaszos azt kifogásolja, hogy a bíróság nem vagy nem megfelelően értékelt, bírálta el a tisztességes közigazgatási hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatt előterjesztett keresetét.⁴⁰

Az AB úgy értelmezte a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmát, hogy ahhoz hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, valamint, hogy a bíróságok e határidők be nem tartását az ügyfél javára értékeljék. Ennek érvényesülésére az AB alkotmányos követelményt is megállapított.⁴¹ Az AB egyik eljárása során hivatalból észlelte, hogy a tisztességes eljárás sérelmét eredményezheti az, ha az idézhető lakcímmel rendelkező ügyfél ugyanazon közigazgatási hatósági eljárásban sem az eljárás megindulásáról, sem pedig a hatósági döntésről nem szerez tudomást. Tudomásszerzés nélkül pedig az adott hatósági eljárásban nem áll módjában az ügyfélnek mérlegelnie jogi helyzetét, ennek következtében nem dönthet ügyféli jogainak gyakorlását illetően sem. Ugyanakkor a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog részjogosítványa az is, hogy az ügyfél gyakorolhassa egy közigazgatási eljárás során ügyféli jogait, ennek pedig elengedhetetlen feltétele az eljárás megindulásáról, de legalább az érdemi döntésről való értesítése.⁴² Az már egy újabb, eddig még nem vizsgált

⁴⁰ 3081/2016. (IV. 18.) AB végzés.

⁴¹ 5/2017. (III. 10.) AB határozat.

⁴² 10/2017. (V. 5.) AB határozat.

kérdés, hogy az ügyféli jog érdemi gyakorlásához vajon elegendő-e az, ha csak a döntés megszületéséről szerez tudomást az ügyfél.

Az AB gyakorlata során sok, a tisztességes hatósági eljárás elvárásai körébe tartozó elvet részletezett. Ennek során megállapította, hogy sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, ha az érintett ügyféli jogállását jogszabályba ütközően tagadják meg.⁴³ Az ügyféli jogokkal kapcsolatosan került megfogalmazásra az is – ahogy már korábban láttuk –, hogy legalább az érdemi döntésről értesíteni kell az ügyfelet. Ennek elmaradása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Többször hangsúlyozta az AB, hogy a nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, erős értelemben vett mérlegelési jogkör biztosítása a közhatalmi (állami) szerveknek nem egyeztethető össze az alkotmányosság követelményeivel.⁴⁴

A bizonyítási rendszer tisztességességével kapcsolatosan az AB rámutatott arra, hogy gyakorlata alapján a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kiépítése során. A bizonyítási rendszer összességének kell majd megfelelnie a tisztességes eljárás követelményének. Ugyanakkor nem csak a bizonyításra vonatkozó jogszabályoknak, hanem azok alkalmazásának is összhangban kell állnia a tisztességes eljáráshoz való joggal. Alaptörvényi rendelkezés hiányában az adott eljárásra vonatkozó mindenkor szabályok mondják meg az elvégezhető bizonyítási cselekmények, a befogadható bizonyítékok körét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem írja elő, hogy a hazai bizonyítási eljárások kizárólagos vagy főszabály szerinti rendje-e a szabad bizonyítási rend. Így a jogalkotó mérlegelésének eredményeképpen kialakult bizonyítási rend – ha az megfelel más alkotmányos követelményeknek is – alkalmazása elvárható a hatóságoktól. Sem az ügyfelek előnyére, sem pedig terhére nem térhet el a hatóság azoktól a törvényi előírásoktól, amelyek meghatározzák számára, hogy mely bizonyítékokat veheti figyelembe az adott ügyben.⁴⁵ Ugyanakkor az ügyfél nem válhat eszköztelenné sem a bizonyítási eljárás során. Biztosítani kell számára, hogy érdemben vitathassa a hatóság

⁴³ 3/2014. (I. 21.) AB határozat.

⁴⁴ Ld. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 3/2014. (I. 21.) AB határozat.

⁴⁵ 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat.

bizonyítását.⁴⁶ Lényeges tartalma a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, hogy az állami döntés nem lehet önkényes; minden ügyet tisztességes módon és részrehajlás nélkül kell elintéznie az eljáró hatóságoknak.⁴⁷ A tisztességesség fontos eleme továbbá az AB gyakorlata alapján az észszerű határidőben való döntés, amelynek előfeltétele a közigazgatás kiszámítható és folyamatos működése. A közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték.⁴⁸ A határidővel kapcsolatosan további fontos és folytonos AB gyakorlat annak megállapítása, hogy hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog garanciája akkor, ha egy jogszabály előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamosabb ideig való elmulasztása nem jár jogkövetkezménnyel.⁴⁹

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülésével a Kúria is többször foglalkozott. Gyakorlata során megállapította, hogy a tisztességes eljárás a jogállamiság és a demokratizmus része. Megállapította, hogy a tisztességes eljárás egyik elemét jelentő „fegyveregyenlőség elve” a bizonyítékok beszerzése körében a hatósági eljárásban a hatóságot és az ügyfelet is köti.⁵⁰

A Kúria rögzítette azt is, hogy a peres eljárás tartama alatt, a határidő megtartásával lehetőség van a közigazgatási döntés visszavonására, de módosítására is. Ennek ugyanakkor mind a közigazgatási eljárásban, mind pedig a peres eljárásban összhangban kell állnia a tisztességes eljárás követelményével. A közigazgatási döntés indokolásának módosítása akkor felel meg a tisztességes eljárás követelményének, ha a jogorvoslattal érintett alaphatározat már tartalmaz egy, az előírásoknak megfelelő, önmagában megálló indokolást, és csupán ennek egyes elemeiben változtat a hatóság. Ugyanakkor a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási döntés valós

⁴⁶ 19/2015. (VI. 15.) AB határozat.

⁴⁷ Barabás Gergely–Baranyi Bertold–Fazekas Marianna (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez. Az 1. §-hoz fűzött kommentár (uj.jogtar.hu 2018. október 25.).

⁴⁸ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

⁴⁹ 36/2017. (XII. 29.) AB határozat.

⁵⁰ Kúria Kfv. 35.216/2014/8.

indokait az ügyfélnek még a közigazgatási eljárási szakaszban kell megismernie, hiányzó indokolás a perben nem pótolható a módosítás alkalmazásával.⁵¹

6. Zárszó

Az alapjogvédelem területén kiemelkedő szerepe van a közigazgatási hatósági eljárások tisztességes voltának. Az alapjogok tényleges, gyakorlati érvényesülése nemegyszer a hatósági eljárások során ölt testet. Az Ákr. indokolása is tartalmazza, hogy az Ákr. alapelvei az Alaptörvény XXIV. cikkébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jog konkrétabb, törvényi szintű és részletezett megfogalmazásai. A jogalkotónak, mint láttuk, az eljárási törvényekben több kérdést is részleteznie kell, ide tartoznak többek között az ügyféli jogokkal, az ügyféli jogállás megtagadásával kapcsolatos szabályok. Valamint példaként hozható még az észszerű határidők előírásának kötelezettsége és az ügyfelek védelmének biztosítása azokra az esetekre, ha a hatóságok nem tartják be a rájuk vonatkozó határidőt. Nem szabad azonban szem elől téveszteni az AB töretlen gyakorlatát – ami összecseng a nemzetközi joggyakorlattal is –, mely szerint minden jogszabály betartása mellett is lehet egy hatósági eljárás tisztességtelen. Az, hogy egy eljárás összességében tisztességes volt-e, esetről-esetre megítélendő kérdés. Mindezek fényében – ahogy az AB is leszögezte – a jogalkotónak is figyelemmel kell lennie a közigazgatási hatósági eljárások szabályozása, kodifikálása során arra, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését biztosítsa. Ugyanakkor olyan hatósági szervezetrendszert is biztosítani kell, amely zavartalan működése során eljárásaiban érvényesíteni tudja a tisztességes hatósági eljárás követelményeit. Végezetül pedig az államnak biztosítani kell a közigazgatási hatósági határozatok bíróság előtti vitatásának lehetőségét, olyan eljárásban, amelynek során a bíróság a teljes hatósági eljárást és a döntést is érdemben felülbírálhatja. Csakis az ilyen eljárásrend állhat összhangban az idén 70 éves Nyilatkozattal, az EJEE-vel, az Alaptörvénnyel, valamint a kialakult joggyakorlattal.

⁵¹ Kúria Kfv. 35.066/2016/7.



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE