

arsboni

ÁLOM ÉS VALÓSÁG -

Az emberi jogok teoretikus és gyakorlati megközelítésben

A 2019. április 25-én az SZTE-ÁJK Alkotmányjogi
Tanszéke által szervezett konferencia tanulmánykötete

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu
ISSN 2064-4655

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:
dr. Kálmán Renáta
Szaniszló Réka Brigitta

Szakmai lektor:
dr. Sulyok Márton PhD

Címlap:
Gyarmati Dorottya

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	4
Kaponyi Erzsébet: Az emberi jogok védelme, mint az Európai Unió jövőjének biztosítója	5
A GYEREKJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A HAZAI GYERMEKVÉDELEMBEN	25
Visontai-Szabó Katalin: A gyermek jogainak érvényesülése a szülői felügyelet rendezésére irányuló perekben	25
Kis Enikő: Esély az életre, avagy a krízisinkubátorok jelene és jövője	35
Kálmán Renáta: Ne hagyj árván! Avagy a külföldre történő örökbefogadás hazai gyakorlata	47
Hörömpő Melitta: A családból való kiemelés elmélete és gyakorlati megvalósulása	59
Kecskés Anna: Érvényesül-e a kísérő nélküli kiskorúak mindenek felett álló érdeke, valamint egyenlő bánásmódhoz való joga	72
„A JOG EGYENLŐSÉGE – AZ EGYENLŐSÉG JOGA”	85
Tóth Judit: A hazai menekültügy emberi jogi mérlege	85
Szaniszló Réka Brigitta: A kisebbségben élés joga, avagy a diaszpóralét egy esete	98
Restás Cintia: Halálbüntetés feketén-fehéren.....	111
Cseh Mária Viktória: IGEN a női nemnek – A nők egyenjogúságának aktuális kihívásai.....	125
A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI.....	138
Kiss Barnabás: A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság megengedett korlátozásának típusai és értékelési szempontjai	138
Sulyok Márton: „Gyűlöllek – bárhol légy – alacsony tömeg” – Küzdelem az online gyűlöletbeszéd ellen az Európai Unióban – kihívások és lehetőségek	147
Pongó Tamás: Körkép és körkép a bullying és a cyberbullying hazai helyzetéről.....	156
Márki Dávid: A nyilvánosság, mint a tisztességes eljáráshoz való jog részese a büntetőeljárásban.....	170

ELŐSZÓ

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke konferenciát szervezett 2019. április 25-én „**Álom és Valóság - Az emberi jogok teoretikus és gyakorlati megközelítésben**” címmel. A rendezvényt a szervezők nevében **Tóth Judit** egyetemi docens, tanszékvezető nyitotta meg, majd **Kiss Barnabás** egyetemi docens megnyitó gondolatai hangzottak el a 21. század kihívásairól az emberi jogokra. A plenáris ülés első előadója **Győrfi Tamás** (University of Aberdeen) volt, aki az Emberi Jogok Európai Bíróságának legitimitációját elemezte. **Kaponyi Erzsébet** (Budapesti Corvinus Egyetem) az emberi jogok védelméről, mint az Európai Unió jövőjének biztosítékáról értekezett. A konferencia ezt követően három nagy témakörben folytatta munkáját, úgymint a **gyermekjogok érvényesülése a hazai gyermekvédelemben, a jogegyenlőség egyes problémás területei, és a digitális világ kihívásai a véleménynyilvánítás szabadságát illetően.**

Jelen kötet a konferencia tematikáját követi és jelentős részben az ott előadó **oktatók, doktoranduszok és hallgatók** tanulmányait tartalmazza. Ahogy már az alcím is jelzi, a 21. században jelentős **eltérések** mutatkoznak a **nagy klasszikus értékek, ideák és a valóság** között. A **technika** fejlődése, a **globalizáció, a társadalmi és gazdasági válságjelenségek** és problémák külön- külön, de rendkívül bonyolult együttthadásokban is azt eredményezik - főleg ha a **politika** is ráerősít -, hogy a „**szabadság, egyenlőség, testvériség**”, **az élet és emberi méltóság, a személyiségi jogok**, mint értékek jelentős mértékben csorbulnak, adott esetben háttérbe szorulnak, vagy legalábbis megkérdőjeleződnek. Ezek veszélybe sodorják nemcsak az **emberi jogokat**, de a **demokráciát**, mint az ésszerű, értelmes, többségi döntés képességét és lehetőségét is.

A konferencia előadóival és a tanulmányok szerzőivel abban bízunk, hogy a problémák jelzésével és elemző bemutatásával hosszabb távon hozzájárulhatunk azok megoldásához is szerény mértékben.

Kiss Barnabás

Kaponyi Erzsébet: Az emberi jogok védelme, mint az Európai Unió jövőjének biztosítója

1. Bevezető

Több évtized távlatából megállapítható, hogy az Európai Gazdasági Közösségeket (továbbiakban: EGK) létrehozó államok piacaik egyesítésével, nemzetgazdaságaik egymáshoz közelítésével és az e területen folytatandó politika alapelveinek és szabályainak megállapításával, valóban az Európa jövőjéért vállalt felelősségükről tettek tanúságot.¹ Az EGK elsősorban egy közös piacot hozott létre, egységes gazdasági térséget jelentett a vállalkozások közötti szabad verseny biztosításával.

Azt a felfogást, hogy az EGK csak a közös piac megvalósítását tekintette fő célkitűzésének, az 1970-es évektől kezdve, a Luxembourgi Bíróság (továbbiakban: a Bíróság, EUB) esetjoga fokról fokra megváltoztatta, kimondva, hogy az emberi jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek ezért azokat közösségi szinten is védeni kell. Az első ilyen bírósági döntést a Stauder-ügyben (1969) született, amelyben az EUB kimondta, hogy az alapvető emberi jogok a közösségi jog általános jogelveit képezik, amelyeket a bíróság védelemben részesít.² Az egy évvel későbbi *Internationale Handelsgesellschaft* ítéletében pedig a Bíróság kifejtette, az alapvető jogok közösségi intézmények valamely jogi aktusa általi esetleges megsértésének kérdését csak a közösségi jog keretében lehet megítélni. A Bíróság úgy vélte, hogy az adott tagállam jogszabályain vagy alkotmányos rendjén alapuló különleges értékelési szempontok bevezetése csorbítaná a közösségi jog anyagi egységét és hatékonyságát, ezáltal elkerülhetetlenül megbontaná a közös piac egységét, és veszélyeztetné a Közösség kohézióját.³ A Bíróság később a *Nold*-ügyben (1970) hozott ítéletben is hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.⁴ E jogok védelmének biztosítása során a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell merítenie, és ezáltal a Közösségben nem engedhetőek meg az ezen államok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések. Az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, illetve amelyekhez csatlakoztak, szintén tartalmazhatnak olyan iránymutatásokat, amelyeket a közösségi jog keretében figyelembe kell venni.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-overview.html> (Letöltve: 2019.04.14)

² 29/69. *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt* [1969] EBHT 00419. Verwaltungsgericht Stuttgart <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029> (Letöltve: 2019.04.14)

³ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECJ case 11/70, [1970] ECR 1125 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN> (Letöltve: 2019.04.14.)

⁴ *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, ECJ case 4/73. [1973] ECR, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=C-4/73>; Bővebben ld.: Giuliano Amato and Nicola Verola: The long March of the fundamental values of the European Union, A. The beginnings, from the Case law of the Court of Justice to the Treaty of Amsterdam, In: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (ed.): *The History of the European Union: Constructing Utopia*, Bloomsbury Publishing, 2019, 58-61. o.

A Bíróság döntései mellett, említést érdemelnek a különböző politikai nyilatkozatok és állásfoglalások is. 1973-ban az „Európai Identitásról szóló Koppenhágai Nyilatkozat” (*The Copenhagen Declaration on European Identity*) aláírói azon meggyőződésüknek adtak hangot, hogy „az aláírók eltökélt szándéka, hogy megvédjék a képviselői demokrácia, a jogállamiság, a társadalmi igazságosság elveit - amely a gazdasági fejlődés végső célja - és az emberi jogok tiszteletben tartása. Mindezek az európai identitás alapvető elemei.”⁵ Azt, hogy az emberi jogokat a Közösségnek is védenie kell, később az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i együttes nyilatkozatával is elismerte. Ez az együttes nyilatkozat, a Luxembourgi Bíróság ítélezési gyakorlatára történő hivatkozást követően, egyrészt a tagállamok alkotmányai által biztosított jogoknak, másrészt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i Európai Emberi Jogi Egyezménybe (továbbiakban: EJEE) foglalt jogoknak a védelme mellett tett hitet.⁶ Bár a Parlament, a Tanács és ebben a közös nyilatkozatában elkötelezte magát amellett, hogy hatáskörük gyakorlása során biztosítják az alapvető jogok védelmét, ez nem hozott áttörést a Közösségek politikájában és jogában. 1979-ben az Európai Parlament valamint az Európai Bizottság is (a Bizottság 1979-ben, 1990-ben és 1993-ban) állásfoglalásában javasolta, hogy az Európai Közösség csatlakozzon az EJEE-hez, ami az Európai Közösséget az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeivel összekapcsolhatta volna, de a Bíróság elutasító állásfoglalásai miatt, a csatlakozás még a mai napig sem valósult meg.⁷ Az Európai Parlament, az Európai Unió létrehozó szerződés 1984-es tervezete kapcsán is szorgalmazta, hogy az Uniónak védelmeznie kell az egyéni méltóságot és joghatósága alatt mindenki számára biztosítania kell az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a nemzeti alkotmányok és az EJEE közös elveiben gyökereznek, de ennek a javaslatnak sem lettek kézzel fogható következményei.⁸ Ugyanez elmondható az 1989. április 12-i európai parlamenti állásfoglalásról is, amelyben a Parlament kihirdette az Alapvető Jogokról és Szabadságokról szóló Nyilatkozat elfogadását.⁹

⁵ vö. Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Declaration on European Identity, 118-122. o. https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en (Letöltve: 2019.03.17.)

⁶ vö. Joint Declaration by the Parliament, the Council, and the Commission, Official Journal, C103/1, 1977. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977Y0427(01)) (Letöltve: 2019.03.17.)
Bővebben ld.: Giuseppe Balducci: *The study of the EU promotion of human rights: the importance of international and internal factors*. University of Warwick and College of Europe GARNET Working Paper No. 61/08 October 2008 <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/6108.pdf> (Letöltve: 2019.03.11.)

⁷ A Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdése kimondja: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Annak ellenére, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió is megteremtette az ehhez szükséges jogi feltételeket, a csatlakozás sajnos nem valósult meg. Ld. még: Opinion 2/94 Accession to the ECHR [1996] ECR-1759, Opinion 2/13 of the Court. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf> (Letöltve: 2019.03.17.); Jean-Paul Jacqué: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, 2011/4, 995–1023. o.; Fisnik Korenica, Dren Doli: The CJEU likes to blame loudly and to applaud quietly: the co-respondent mechanism in the light of opinion 2/13. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2017/1, 86-107.o. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X17693190> (Letöltve: 2019.03.11.)

⁸ vö. Declaration of fundamental rights, Doc. A2-3189, Official Journal of the European Communities, No C 120/51 http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf (Letöltve: 2019.03.11.)

⁹ Az Európai Parlament 1989. április 12-i állásfoglalása az alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozat elfogadásáról, HL C 120, 1989.5.16. 51. o.

A fentiekre tekintettel elmondható, hogy bár a Bíróság joggyakorlata lépésről-lépésre megerősítette, hogy az Európai Közösségnek feladata az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, és jóllehet az egyes közösségi intézmények többször is hitet tettek az emberi jogok közösségi szintű védelme mellett, egészen az 1990-es évekig nem történt meg ezen elveknek és kötelezettségeknek az elsődleges jogba való beemelése. A tagállamokban ekkor még nem volt meg a kellő politikai akarat az emberi jogok védelmének az alapszerződésbe való iktatásához, akkor még a Közösség céljainak eléréséhez megfelelőnek tartották az emberi jogok tagállami szintű védelmét.

2. Elmozdulás a politikai unió és a jogállamiság védelmének irányába

Tekintettel a bevezetőben leírtakra, az EUB joggyakorlatának következményeként illetve a tagállamok politikai akarata változásának eredményeként az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés volt az első olyan alapszerződés, amely hitet tett a mellett, hogy az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.¹⁰ A Maastrichti Szerződés, mint valamennyi későbbi szerződés, az uniós tagállamok között létrejött, olyan kötelező erejű megállapodás volt, amely meghatározta az uniós célkitűzéseket, az uniós intézményekre vonatkozó szabályokat, a döntéshozatal módját és az EU és a tagállamai közötti viszonyt. A Maastrichti Szerződés aláírásával a tagállamok egyetértésüket adták ahhoz, hogy a Közösség hatásköreit a nem gazdasági jellegű területekre is kiterjesszék és létrehozzák az európai uniós polgárság intézményét, továbbá a Szociálpolitikai Jegyzőkönyvben és Megállapodásban több szociális jog is megfogalmazásra került.¹¹

A Maastrichti Szerződés első „pillére” az Európai Közösségekből állt, és olyan keretet teremtett, amelyen belül a tagállamok által átruházott hatásköröket (a szuverenitást) a Szerződés hatálya alá tartozó területeken, az Uniós intézmények gyakorolták. A második „pillér” a Szerződés V. címében meghatározott közös kül- és biztonságpolitika, míg a harmadik „pillér” a Szerződés VI. Címében meghatározott együttműködés a bel- és igazságügy területe volt, ahol a kormányközi együttműködést az uniós intézmények közreműködésével biztosította a Szerződés. A Maastrichti Szerződés a szerződés F cikkében kimondta, hogy *„az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.”*¹² Figyelmet érdemel még a Maastrichti Szerződés második „pillére” is, amely kimondta, hogy az Unió feladata, hogy kormányközi módszerekkel meghatározza és végrehajtsa a közös kül- és biztonságpolitikát. Ennek a politikának a céljai; az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek,

¹⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés *OJ C 191, 29.7.1992, 1–112.* o. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (Letöltve: 2019.03.11.)

¹¹ Protocol on Social Policy the High Contracting Parties, and Agreement on Social Policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. http://www.hri.org/docs/Maastricht92/mt_protocols.html (Letöltve: 2019.04.27.)

¹² vö. *A Maastrichti Szerződés angol nyelvű szövege.* http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union_en.pdf (Letöltve: 2019.04.10.)

függetlenségének és integritásának védelme az ENSZ Alapokmányának elveivel összhangban; az Unió biztonságának minden módon erősítése; a nemzetközi együttműködés előmozdítása; a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megszilárdítása, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása. A Maastrichti Szerződésbe foglalt értékek és elvek az Unió tagságának alapvető tesztjévé váltak, és a Szerződés tartalmi változásait az integráció elnevezése is követte. Amint azt már 1984-ben, a James Dooge író külügyminiszter vezetésével, az európai integráció további menetének és a közösség további célkitűzéseinek megvitatására létrehozott szakértői testület (az ún. Dooge bizottság) javasolta, az Európai Közösség, Európai Unióvá alakult át.¹³

Megállapítható, hogy az Európai Unió a Maastrichti Szerződés hatályba lépését követően egy sajátos nemzetközi szervezetté vált, amely egyaránt célkitűzései közé sorolja a gazdasági fejlődést és a jogállamiság tiszteletben tartását is.¹⁴ Az Európai Unió kifejezés, már politikai uniót fed, bár ez a fogalom, mint az integráció legmagasabb fokozata, többféle értelmezésre ad lehetőséget. A politikai unió a gyakorlatban különböző szinteken megvalósuló államszövetséget fed, megfelelően *Sir Gerald Fitzmaurice* definíciójának; az „*államok társulása nemzetközi szerződés révén, amely alkotmánnyal, közös szervekkel és saját, a tagállamokétól elkülönült jogalanyisággal bír.*”¹⁵ Ennek az integrációs formának a különböző fokozatai az együttműködés különböző formáit fedik, mert végül is nem egy közös államról van szó, nem arról, hogy a tagállamok teljesen lemondanak szuverenitásukról, hanem arról, hogy azt az uniós tagság érdekében, a szuverenitásukat önkéntes alapon, a szükséges mértékben korlátozzák.¹⁶

A Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió mindenképpen több mint a közös politikákat megvalósítására törekvő integráció, abba a közös értékek és alapelvek, mint az emberi jogok védelme, demokrácia és jogállamiság is beletartoznak. Az Maastrichti Szerződés felülvizsgálatkor felmerült, hogy nem csak meg kell fogalmazni azokat az elveket és értékeket, amelyek meghatározzák a tagállamok együttműködését, valamint az Unió külkapcsolati rendszerét, hanem azok kikényszeríthetőségét is biztosítani kellene az Unió belső viszonylatában is. Az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia elé terjesztett ún. Westendorp-jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy vannak olyan európai közös értékek, amelyeket az Uniónak meg kell védenie és támogatnia kell. Ilyen értékek az alapvető jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés mentesség és az Unió polgárai jogainak a védelme.¹⁷ A Westendorp-jelentés egy olyan rendelkezést is javasolt, amely lehetővé tette szankciók alkalmazását is, ha egy tagállam súlyosan megsértene a demokrácia alapvető szabályait, az

¹³ vö. *A Dooge-bizottság jelentése*. http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf (Letöltve: 2019.04.10.)

¹⁴ Amint azt Bodnár megfogalmazta: „*[Az] EU kétségkívül nemzetközi szervezetnek minősíthető, de olyan eltérő sajátosságokkal rendelkezik, amelyek egyetlen más, máig létező nemzetközi szervezetre sem jellemzőek; a szervezet szupranacionális jellegéből adódóan (vagy azt is mondhatnánk, hogy a funkcióképesség biztosítása okán), olyan sajátos sui generis jogrendszerrel bíró szervezetről van szó, amely jogrendszer sajátosságai nem kizárólagos jellemzői sem a belső jognak, sem a hagyományos nemzetközi jognak.*” (ld. Bodnár László: *Az Európai Unió, mint különleges nemzetközi szervezet*, In: Pánovics Attila (szerk.): *Együtt Európában – múlt, jelen, jövő*. Az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete, 2009, 56.o.)

¹⁵ J. G. Merrills: *Judge Sir Gerald Fitzmaurice and the discipline of international law*, Kluwer Law International, 1998. http://legal.un.org/ilc/guide/1_1.htm (Letöltve: 2019.04.15.)

¹⁶ vö. Sebastian Dullien and José Ignacio Torreblanca: *What is political union?* ECRF/70 December 2012 https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf (Letöltve: 2019.04.18.)

¹⁷ vö. *Reflection Group's Report, Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995*. <http://aei.pitt.edu/49155/1/B0015.pdf> (Letöltve: 2019.04.15.)

emberi jogokat. Figyelembe véve a Westendorp-jelentés megállapításait és javaslatait, az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia módosította a Szerződést, létrehozva az alapvető jogok védelmének új mechanizmusát. Az Amszterdami Szerződés egyrészt megerősítette azokat az alapelveket, amelyeken az Európai Unió nyugszik (szabadság, demokrácia, emberi jogok és jogállamiság) és ezek betartását az uniós tagság előfeltételévé is tette.¹⁸ Felhatalmazást adott arra, hogy ha ezeket az elveket egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti – amennyiben azt az állam-, illetve kormányfői összetételű Tanács egyhangúan ezt meg is állapítja - akkor a Tanács minősített többséggel, az Európai Parlament meghallgatását követően határozza meg az érintett tagállam szavazati jogának és egyéb jogainak a felfüggesztéséről, érintett tagállam kötelezettségeinek a változatlanul hagyása mellett.¹⁹ Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el.²⁰

Bár az eljárás meglehetősen bonyolult volt, a megcélzott irány mindenképpen helyeselhető. Hosszú fejlődés eredményeként, az Európai Unió eljutott odáig, hogy már nem csak a tagjelöltekkel szemben fogalmazott meg jogállamisági, emberi jogi követelményeket, már nem csak a külkapcsolataiban hangoztatta ezeknek a fontosságát, hanem az Unió történetében először, a tagállamai kapcsán is megfogalmazta, sőt szankcionálta is azok tiszteletben tartását. Ezzel megteremtették a tagállamok az Unión kívüli és belüli területeken alkalmazott elvek összhangját és növelték az Unió, az emberi jogok melletti elkötelezettségének hitelességét is. Ez a jogi mechanizmus, az úgynevezett „nukleáris opció” komoly szankciókat helyezett kilátásba a jogsértő tagállammal szemben, de a bonyolult és végső soron a jogsértést deklaráló döntést egyhangúsághoz kötő szabályok ismeretében, már a mechanizmus elfogadásakor kétséges volt, hogy egy eljárás valaha is eljut a szankciókig. Ezt igazolhatta az a tény is, hogy bár ez az új mechanizmus része volt a hatályos Amszterdami Szerződésnek, 2000 januárjában, az osztrák konzervatív koalícióval kapcsolatos aggodalmakra, csak az Európai Parlament részéről merült fel, hogy válaszként esetleg a 7. cikk szerinti eljárást alkalmazzák. A tagállamok (és más országok pl. Kanada, Izrael) felháborodását az váltotta ki, hogy az 1999-es osztrák parlamenti választásokat követően, egy hosszadalmas kormányalakítási folyamat végén, a rasszista retorikájáról elhíresült Jörg Haider vezette jobboldali-populista Osztrák Szabadságpárt (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), az Unió történetében először, kormányzati pozícióba került. Bár 2000 február elsején Jörg Haider és Wolfgang Schüssel az Osztrák Néppárt (ÖVP) elnöke bejelentették, hogy elkészült a közös programjuk, és azt is, hogy a leendő FPÖ-ÖVP kormány igenli Európát és az Európai Unió keleti bővítését is, a koalíciót éles kritikákkal illeték a tagállamok.²¹

¹⁸ https://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf (Letöltve: 2019.04.19.)

¹⁹ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, F.1. cikk (1) bek. https://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf 7. o. (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁰ COM(2014)158: A Bizottság Közleménye az Európai parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keretről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.19.)

²¹ Franz Fischler, az EU akkori mezőgazdasági biztosa, az FPÖ eddigi eltökélt ellenfele kijelentette „bár a világ megdöbbenéssel tekintene egy Haiderrel megalakuló kormányra, minden demokratikus úton születő kormányt el kell fogadni.” *A választásoktól a koalíciós tárgyalásokig*. Origo. www.origo.hu/nagyvilag/20000202avalasztasoktol.html (Letöltve: 2019.03.18.); Kiss J. László: *Bécsben felállt a jobboldali koalíció*, Magyar Idők, 2017. december 27. szerda <https://www.magyaridok.hu/velemen/becsben-felallt-jobboldali-koalicio-2613475/> (Letöltve: 2019.03.18.)

Bár az Európai Parlament 406-53 arányban, 60 tartózkodás mellett fogadta el azt a határozatot, amelyben elítélte Jörg Haider „sértő, idegengyűlölő és rasszista” kijelentéseit és határozatban szólította fel az Európai Uniót, álljon készen arra, hogy a Szerződéssel összhangban intézkedéseket foganatosítson, amennyiben Ausztria súlyosan megsérti az EU alapelveit, tényleges rendszabályokat nem határozott meg.²² Az Európai Unió 14 tagállama végül is Ausztria ellen hozott kétoldalú megszorító intézkedéseivel adott hangot a nemtetszésének.²³ Miután a három bölcs, azaz az Európai Unió által felkért három szakértő Martti Ahtisaari (korábbi finn elnök), Marcelino Oreja (korábbi spanyol külügyminiszter az Európa Tanács korábbi főtitkára), és Jochen Frowein (a heidelbergi Max Planck Intézet igazgatója, az Európai Emberi Jogi Bizottság alelnöke) 2000 szeptember 8-án Párizsban elfogadott jelentésükben a szankciók feloldását javasolta, 2000 szeptemberében az amúgy is kontra produktív kétoldalú szankciókat megszüntették a tagállamok.²⁴ A soros elnökséget adó Franciaország a szankciók feloldása kapcsán hangsúlyozta, hogy „[a]z FPÖ természete és jövőbeli alakulásának bizonytalansága továbbra is súlyos aggodalom forrása. A határozat meghozói egyetértének abban, hogy erőfeszítéseiket egyesítve fenntartják az éberséget.”²⁵

A szankciók feloldásakor a tagállamok a bölcsek jelentéséből azt emelték ki, hogy a meghozott intézkedések hasznosnak bizonyultak, az osztrák kormány nem tagadta meg a közös európai értékek iránt vállalt elkötelezettségét, a 14 tagállam intézkedései, fenntartásuk esetén, céljukkal ellentétes eredményt hoztak volna, az FPÖ-t szélsőséges jellemzőkkel rendelkező jobboldali populista pártnak lehet tekinteni, amelynek jövőbeli alakulása bizonytalan.²⁶ Már ekkor megjelentek a sajtóban olyan vélemények, hogy az Európai Unió elszalasztott egy páratlan alkalmat arra, hogy bebizonyítsa ragaszkodását a demokratikus értékekhez.²⁷

A mechanizmust a 2003. február 1-én hatályba lépett Nizzai Szerződés kicsit árnyalta, kiegészítette a súlyos jogsértés egyértelmű kockázatának (*a clear risk of a serious breach*) megállapítására vonatkozó eljárással.²⁸ Így az eleve bonyolult eljárás, egy újabb, megelőző szakasszal bővült, mivel a tagállamok el akarták kerülni, hogy nem kellően megalapozott vizsgálat alapján kerülhessen sor a komoly szankciókat is kilátásba helyező eljárás megindítására.²⁹ A 7. cikk szerinti eljárás megelőző mechanizmusa a Nizzai Szerződést követően

²² vö. *European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party)*. Thursday, 3 February 2000 – Brussels <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+0+DOC+XML+V0//EN> (Letöltve: 2019.03.18.)

²³ Kiss J. László: *Bécsben felállt a jobboldali koalíció*, Magyar Idők, 2017. december 27. szerda <https://www.magyaridok.hu/velemen/becsben-felallt-jobboldali-koalicio-2613475/> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁴ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁵ Report. Op.cit.

²⁶ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁷ *La Libre Belgique: C'eût été pire sans bug de l'an 2000*. www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/c-eut-ete-pire-sans-bug-de-l-an-2000 (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁸ vö. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001. *Official Journal C 080, 10/03/2001 P. 0001 – 0087*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML> (Letöltve: 2019.04.18.)

²⁹ The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values. This research paper was requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs and commissioned, overseen and published by the Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. January 2019 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU\(2019\)608856_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf) p.7. (Letöltve: 2019.03.18.)

tehát csak abban az esetben aktiválható, ha fennáll az értékek megsértésének „*egyértelmű veszélye*”, a szankcionáló mechanizmus pedig csak akkor, ha „*a tagállam súlyosan és tartósan megsérti*” a Szerződésbe foglalt értékeket.

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés célja annak biztosítása volt, hogy az Unió alapjogi politikája világos szabályokon és mechanizmusokon alapuljon; a demokrácia és a jogállamiság jegyében, objektív mutatók, adatok és bizonyítékok alapján, átlátható, tisztességes és kiszámítható eljárások védjék az egyének jogait.³⁰ Az EUSZ 2. cikke, 3. cikke (1) bekezdése, 3. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, valamint 6. és 7. és 11. cikke, valamint az EUMSZ-nek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok Unión belüli tiszteletben tartásával, és előmozdításával és védelmével kapcsolatos (többek között 70., 258., 259., 260., 263. és 265.) cikkei mind azt a vélekedést erősítik, hogy a Lisszaboni Szerződés megfelelő jogalapot szolgáltat mindezen elvek védelmére.

Az Európai Unió a jogállamiság elvén alapul, ami azt jelenti, hogy valamennyi uniós intézkedés alapjául olyan szerződések szolgálnak, amelyeket minden uniós tagállam – önkéntesen és demokratikusan – jóváhagyott. Magán a jogállamisági eljáráson a Lisszaboni Szerződés érdemben nem változtatott, de az eljárás szövegében fontos módosítások történtek. A teljes cikkben a „hozzájárulásának” szövegrész helyébe az „egyértelműségének” szöveg került, a „megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket” szövegrész helyébe a „megsérti az 1a. cikkben említett értékeket” szöveg lépett. Változott a korábbi „a Bizottság” szövegrész helyébe az „az Európai Bizottság” elnevezés került, továbbá „és megfelelő ajánlásokat tehet ennek a tagállamnak” szövegrész kimaradt, helyette az „és – *ugyanezen eljárásnak megfelelően – független személyeket kérhet fel arra, hogy ésszerű határidőn belül készítsenek jelentést a kérdéses tagállamban fennálló helyzetről*” záró szövegrészt került. A szóhasználat már más testületet jelöl, mikor a Lisszaboni Szerződés az „állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács” szövegrész helyébe az „Európai Tanács” kifejezést illesztette. Ezek közül a változtatások közül, a tanulmány szempontjából leginkább a független személyekből álló bizottság felállításának lehetősége érdemel figyelmet, mert ez az, amit már 2000-ben, az osztrák koalícióval szembeni aggályok során alkalmaztak, és amit a jelenlegi, a mechanizmus hatékonyabbá tételére irányuló – alább ismertetett – javaslatok is tartalmaznak.

2.1. Az Unió új keretszabálya a jogállamiság megerősítésére

A jogállamisággal kapcsolatos újabb javaslatokra, csak később, amikor az Unióban a jogállamisággal kapcsolatos nemkívánatos jelenségek és emberi jogi jogsértések megszorodtak, került sor. Németország, Dánia, Finnország és Hollandia külügyminiszterei által a Bizottság elnökének küldött, 2013. március 6-i levél következményeként, 2013 áprilisában az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) átfogó vitát tartott a jogállamiság védelméről.³¹ Ezt követően, 2013 júniusában a Bel- és Igazságügyi Tanács „tiszteletben tartva” a jogállamiság az alapvető

³⁰ vö. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról, (2007/C 306/01) 6. cikk (2) bek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU> (Letöltve: 2019.03.21.)

³¹ vö. General Affairs Council of 22 April 2013. Initiative on democracy, human rights and rule of law, 8577/13 (OR. en) press release. 3235th Council meeting General Affairs Luxembourg, 22 April 2013, 8.o. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf (Letöltve: 2019.04.11.)

jogok védelmének előfeltételeit” felkérte a Bizottságot, hogy „folytassa a vitát – a Szerződések szellemében – arról, hogy a szóban forgó kérdések kezeléséhez szükség van-e egy együttműködésen alapuló, szisztematikus módszerre, és ha igen, milyenre?”³² Az Európai Parlament először 2012. február 16-án, majd 2013. július 3-án elfogadott álláspontjában, a magyarországi helyzetet elemezve, szintén hangsúlyozta, hogy az európai integrációnak ebben a szakaszában meg kell erősíteni a jogállamisággal kapcsolatos fenyegetések kezelésének képességét az Unióban. Egyúttal az Európai Parlament kérte a Bizottságot, hogy „a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek.”³³ 2013. szeptember 4-én a Viviane Reding, a Bizottság akkori alelnöke, igazságügyi biztos, egy új „a jogállamiság megerősítésére irányuló eljárásra” tett javaslatot, egy olyan korai figyelmeztető eszközre, amely elsődlegesen egy strukturált párbeszéd megkezdésére irányult az érintett tagállammal, hogy megakadályozza a jogállamiság rendszeres veszélyének fokozódását. Viviane Reding hangsúlyozta, hogy ennek érdekében, egyrészt jobban ki kellene használni a Szerződésekbe foglalt lehetőségeket, másrészt szerződésmódosításra lenne szükség. A Bizottság akkori elnöke José Manuel Barroso az Unió helyzetéről szóló 2013. szeptember 11-i beszédében kiemelte, hogy „a politikai unió azt is jelenti, hogy meg kell erősítenünk az Unió alapjait: az alapvető értékek tiszteletben tartását, a jogállamiságot és a demokráciát. Szükségünk van egy fejlettebb eszközkészletre – hogy nemcsak a politikai meggyőződés „puha hatalma” és a Szerződés 7. cikkében szereplő „nukleáris lehetőség” között választhassunk.”³⁴ Az új jogállami keret kapcsán hangsúlyozta, hogy annak „a tagállamok közötti egyenlőség elvén kell alapulnia, és [...] csak olyan helyzetekben aktiválódhat, amelyekben súlyos, rendszerszintű kockázat fenyegeti a jogállamiságot, és amelyet előre meghatározott referenciaértékek alapján hoztak létre”.³⁵

2014. március 19-én az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács kérésének eleget téve „Az EU új keretszabálya a jogállamiság megerősítésére” című közleményében (továbbiakban: Közlemény) új eszközt (továbbiakban: a jogállamisági keretrendszer) fogadott el a jogállamiság rendszeres fenyegetéseinek kezelésére, a nélkül, hogy az, a Szerződés módosítás iránti kezdeményezésnek lenne minősíthető, vagy a tagállamok jogi helyzetét megváltoztatná.³⁶ Arra, hogy miért volt szükség erre az *optimista megoldási kísérletre a jogállamiság megvédésére érdekében*,³⁷ a Közlemény lényegében deklarálta az eddigi mechanizmus lassúságát és nem megfelelő hatékonyságát, és hangsúlyozta, hogy Bizottság, mint a Szerződések öre, és

³² vö. Tanácsi következtetések az alapjogokról és a jogállamiságról. (Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 6 and 7 June 2013) www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf (Letöltve: 2019.04.11.)

³³ vö. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do> (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁴ vö. José Manuel Barroso EU Bizottsági elnök 2012. szeptember 12-i „*State of the Union*” beszéde. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

³⁵ Az Unió helyzete, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_hu.htm (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM(2014)158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁷ Várnay Ernő: *Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban - - a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról* <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere> (Letöltve: 2019.04.11.)

felelősséggel tartozik az Unió alapját képező értékek tiszteletben tartásának biztosításáért, valamint az Unió általános érdekeinek védelméért. A fentebb idézett Közlemény – annak bevezetésében – azt is elismerte, hogy a Bizottságnak és az Uniónak a jogállamiság által védeni kívánt alapvető értékeket sérelme esetén, eddig eseti megoldásokat kellett találnia, tekintettel arra, hogy a jelenlegi uniós mechanizmusok és eljárások nem minden esetben voltak megfelelőek ahhoz, hogy hatékony és gyors választ adjanak a jogállamiságot érő fenyegetésekre. Javaslatában a Bizottság leszögezte, hogy a *jogállamisági keretrendszer* nem alternatívája a 7. cikk szerinti eljárásnak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azt, ami azt is jelenti, hogy alkalmazhatósága csak önkéntes alapon, az érintett tagállam közreműködésével lehetséges. A Bizottság értelmezése szerint, a *jogállamisági keretrendszer*, egy joghézag megszüntetését jelenti, anélkül, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét helyzeteket az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárások segítségével kezelje. Bár a kötelezettségszegési eljárások is időigényesek és bonyolultak, de kellő jogalap esetében, ha utólag is, de képesek az uniós jog és a tagállami jog összhangját biztosítani.³⁸ Ugyanakkor ez az eszköz a jogállamiság betartatása szempontjából korlátozott, mivel a Bizottság csak akkor indíthat kötelezettségszegési eljárásokat, ha a szóban forgó jogsértések egyidejűleg az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkoznak.

A *jogállamisági keretrendszer* deklarált célja az volt, hogy az érintett tagállammal folytatott párbeszéd útján megakadályozza, hogy a jogállamiságot fenyegető rendszerszintű fenyegetés következtében a Bizottságnak alkalmaznia kelljen a 7. cikk szerinti eljárást. Másképpen, a *jogállamisági keretrendszer* arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldást találjanak a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetésekre. Az eljárás főszabály szerint - a Parlament és a Tanács rendszeresen és pontosan tájékoztatása mellett, három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomon követése. A Bizottság strukturált információcserére törekszik, és megoldást próbál találni a felmerült jogállamisági problémákra az érintett tagállammal folytatott párbeszéd útján. Ennek során a Bizottság, a tagállamokkal való egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása mellett közli a tagállammal azokat a gyors és konkrét intézkedéseket, amelyek a jogállamiság rendszerszintű fenyegetés kezelésére, a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülésére, a Bizottság megítélése szerint alkalmasak. Ebben a szakaszban a Bizottság bizalmasan kezeli a tagállammal folytatott információcserék tartalmát annak megkönnyítése érdekében, hogy gyorsan megoldást érjenek el. A Bizottság vizsgálódásai során felhasználhatja az Európa Tanács és az Európai Unió Alapjogi Ügynökség adatait is és igénybe veheti az Unió igazságügyi hálózatait is.³⁹ A Bizottság főszabály szerint megfelelő esetekben tanácsot kér az Európai Tanácstól és/vagy a Velencei Bizottságtól, és

³⁸ Az eljárás a Bizottság felszólító levélével indul, amelyben rámutat, bizonyos általa észlelt – és az uniós alapszerződéssel ellentétesnek vélelmezett – tagállami jelenségre, és magyarázatot kér azok mibenlétéről. Ha a tagállam részről két hónap után sem érkezik válasz, vagy azt a Bizottság nem tartja kielégítőnek, akkor a Bizottság ún. indokolással ellátott véleményben fejtheti ki a tagállami intézkedésekkel szembeni kifogásait, kérve azok adott határidőre történő orvoslását. Ha erre sem születik a Bizottság által elfogadhatónak tekinthető válaszlépés, akkor a Bizottság az Európai Bíróság elé viheti az ügyet. (ld. pl. a C-286/12. sz., *Bizottság kontra Magyarország* ügyben, a C-518/07. sz., *Bizottság kontra Németország*, valamint a C-614/10. sz., *Bizottság kontra Ausztria* ügyben hozott ítéleteket)

³⁹ Ilyen hálózatok: az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata, az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak Szövetsége, illetve az igazságügyi szolgáltatási tanácsok. <http://www.networkpresidents.eu>, <http://www.aca-europe.eu/index.php/en>, <http://www.encyj.eu> (Letöltve: 2019.04.27.)

minden olyan esetben összehangolja velük az elemzését, amikor az ügy e szervezetek mérlegelésének és elemzésének is tárgyát képezi.⁴⁰ Amennyiben időközben nem születik megnyugtató megoldás egy ügyben, ha a Bizottság kénytelen megállapítani, hogy jöllehet a rendszerszintű fenyegetést objektív bizonyítékok támasztják alá, az említett tagállam hatóságai mégsem orvosolják azokat, az eljárás második szakaszba lép, amely során a Bizottság az érintett tagállamnak szóló, „*jogállamiságra vonatkozó ajánlást*” bocsát ki. Ekkor már Bizottság nyilvánosságra hozza ajánlásának megküldését és az ajánlás lényegi tartalmát is. A harmadik szakaszban a Bizottság figyelemmel kíséri az ajánlás végrehajtását, és ha az érintett tagállam a Bizottság által kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, akkor a Bizottságnak nyilvánvalóan meg kell vizsgálnia a Szerződés 7. cikkében meghatározott mechanizmusok alkalmazási lehetőségeit.⁴¹ A *jogállamisági keretrendszer*t mint *ultima ratio*-t ezidáig kevésszer alkalmazták. Először, amikor a Bizottság 2016. januárjában párbeszédet kezdett Lengyelországgal, amely 2017. decemberig tartott, és amelynek során a Bizottság egy véleményt és négy ajánlást fogadott el. Az eljárás azonban, nagyrészt a lengyel fél tárgyalási hajlandóságának hiánya miatt nem hozott feltárt jogállamisági hiányosságokra megoldást, így a Bizottság 2017. decemberében elindította az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást Lengyelországgal szemben.⁴² Az Európai Parlament határozata alapján⁴³ azóta, 2018. szeptemberében Magyarországgal szemben is az EUSZ 7. cikkére épülő jogállamisági mechanizmus indult, amelynek további sorsa a Tanácsban dől el.⁴⁴

2.2. A jogállamiság értelmezése és védelme az Európai Unióban

A Közlemény részletesen foglalkozik a jogállamiság kérdésével, deklarálva, hogy „*a jogállamiság képezi minden korszerű alkotmányos demokrácia gerincét. A jogállamiság a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományaiból származó alapvető elvek egyike, és ekként az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike, amit az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke, valamint a Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma is megerősítenek. Ezért az EUSZ 49. cikke szerint a jogállamiság tiszteletben tartása az uniós tagság előfeltétele. A demokrácia és az emberi jogok mellett a jogállamiság továbbá egyike az*

⁴⁰ A Bizottság Közleménye, 4.2. A keret három szakaszból álló eljárás

⁴¹ Uo.

⁴² Bizottság Közleménye Az Unión belüli jogállamiság további erősítése, Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, Brüsszel, 2019.4.3. COM(2019)163 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁴³ vö. European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html?redirect (Letöltve: 2019.04.30.)

⁴⁴ Terjedelmi okokból a tanulmány nem foglalkozik részletesen a folyamatban levő lengyel, illetve a magyar jogállamisági eljárással, de az események jól feldolgozott és ismert kronológiájából megállapítható, hogy az eljárások vonatottan haladnak és egyáltalán nem tűnnek hatékonyaknak. Egyelőre a román elnökség nem vette napirendre a kérdést, bár ezen egy cseppet sem lehet csodálkozni, hiszen Románia az európai választások miatt egy sajátosan rövid elnökséget tölt be 2019 első félévében, és jó esélye van arra, hogy a jövőben ellene is megkezdik a jogállamisági helyzet vizsgálatát. [ld. *EU Warns Romania of Legal Steps over moves to weaken Rule of Law*. <https://www.rferl.org/a/eu-warns-romania-of-legal-steps-over-moves-to-weaken-rule-of-law/29938077.html> (Letöltve: 2019.05.14.)]

*Európa Tanács azon három pillérének, amelyet belefoglaltak az Emberi Jogok Európai Egyezményének preambulumaiba.*⁴⁵

A jogállamiság tehát nem csak az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítését, hanem a Szerződésekből és az Európai Unió Alapjogi Chartájából (továbbiakban: Charta), valamint a nemzetközi jogból származó valamennyi jogot és kötelezettséget magába foglalja. A Közlemény utal arra, hogy Unió alapja az uniós tagállamok és a megfelelő jogrendszerek közötti kölcsönös bizalom, és a jogállamiság nemzeti szintű megvalósításának módja lényeges szerepet játszik ebben a tekintetben. Mivel a jogállamiság és az emberi jogok gyengülése komoly fenyegetést jelent az Unióra, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térségre, valamint az Unió egészére nézve, az Uniónak mindent meg kell tenni, ezeknek a fenyegetéseknek az elhárítására, olyan pozitív politikai környezet létrehozására, amely képes visszaszerezni a közvélemény intézmények iránti bizalmát. Különösen fontosnak nevezi a Közlemény az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalmát, hangsúlyozva, hogy a bizalom csupán akkor alakítható ki és tartható fenn, ha minden tagállamban betartják a jogállamiságot. Amint azt, a Bizottságnak az EUSZ 7. cikkéről szóló 2003. október 15-i Közleménye kifejtette, „*ha valamely tagállam az alapvető értékeket olyan súlyosan megsérti, hogy az már kiválthatja a 7. cikk alkalmazását, akkor ez valószínűleg az Unió alapjait és a tagállamok egymás iránti bizalmát rendíti meg, bármely területen történjék is a közös értékek megsértése*”.⁴⁶ Az előbbieken említett pozitív politikai környezetnek a megteremtéséhez hozzájárul a demokrácia működését és az alapvető jogok védelmét lehetővé tevő alapvető értékek és elvek fogalmának meghatározása is. A Bizottság Közleménye külön fejezetben, „*Miért alapvető fontosságú a jogállamiság az Európai Unió számára?*” címszó alatt rövid elemzését adja a jogállamiság témakörének, tisztázva, milyen értékek védelme érdekében született meg a *keretrendszer*. „*A jogállamiság elve fokozatosan a modern alkotmányjognak és a nemzetközi szervezeteknek (ideértve az Egyesült Nemzeteket és az Európa Tanácsot) a közhatalom gyakorlásának szabályozására irányuló domináns szervezeti mintájává vált. A jogállamiság biztosítja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg.*” - fogalmaz a Közlemény.⁴⁷ Arra is felhívja a figyelmet, hogy nemzeti szinten a jogállamiságból származó elvek és normák pontos tartalma elérhet egymástól, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően, de az EUB és az EJEB ítélezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács ott – különösen a Velencei Bizottság – egyezményei, ajánlásai, határozatai és jelentései, megadják az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését. A Velencei Bizottság 2011-ben közzétett jelentésében akként említi a jogállamiságot, mint „*a demokratikus hatalomgyakorlást korlátozó, és arra nézve*

⁴⁵ A Velencei Bizottság értelmezése szerint a jogállamisággal kapcsolatos idegen nyelveken használt eltérő terminusok (*Rule of law, Rechtsstaat, Estado de Direito vagy Etat de droit, prééminence du droit*) nem mindig használhatóak szinonimaként, tovább az orosz nyelvben használt *verkhovenstvo zakona* (törvények uralma) és *pravovoe gosudarstvo* (jog által irányított állam) kifejezésekkel sem. ld. A Velencei Bizottság jelentése a jogállamiságról. CDL-AD(2011)003rev Venice Commission Report on the Rule of Law. 10. o. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁴⁶ A Bizottság 2003. október 15-i közleménye: Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása – COM(2003) 606 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁴⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM/2014/0158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

irányadó közös és alapvető európai normát”, továbbá mint amely „minden demokratikus társadalom szerves részét képezi”, és „megköveteli, hogy a döntéshozók mindenkit méltósággal, egyenlően, ésszerűen és a törvényeknek megfelelően kezeljenek, valamint mindenkinek lehetőséget biztosítsanak arra, hogy független és pártatlan bíróság előtt vitassa a döntéseket.”⁴⁸

A jogállamiság elveiként nevesíti a Közlemény; a törvényességet, ami az átláthatóságot, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonságot; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalmát; a független és pártatlan bíróságokat; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslatot; valamint a törvény előtti egyenlőséget. Mindezen fogalmak kimunkálása a Bíróság több évtizedes tevékenységének eredményei, az egyes bírósági döntések, még az Unió létrejötte előtt deklarálták a jogállamiság jelentőségét és védelmének szükségességét. Még a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt, a Bíróság a Les Verts ügyben hozott 1986-os ítéletében kimondta, hogy az Unió „jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktsaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek”.⁴⁹

A törvényesség elvével kapcsolatban, amely egy átlátható, számon kérhető, demokratikus és pluralista jogalkotási folyamatot fed, a Bíróság, a CAS Succhi di Frutta SpA ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a törvényesség elve az Unió alapvető elve, és kimondta, hogy „jogközösségben a jogszerűség tiszteletben tartását megfelelően biztosítani kell.”⁵⁰ A jogbiztonságról, amely többek között magába foglalja az egyértelmű és kiszámítható jogalkotást, valamint deklarálja a visszamenőleges hatály tilalmát, a Bíróság már 1981-ben, a Salumi ügyben hangsúlyozta a jogbiztonság fontosságát. Többek között ebben az ítéletében is megállapította, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvéből következően a „(közösségi) jog hatásának, világosnak és kiszámíthatónak kell lennie azok számára, akik a hatálya alá tartoznak.” A Bíróság kimondta azt is, hogy „a jogbiztonság elve általában nem teszi lehetővé, hogy valamely (közösségi) aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az aktus megjelenése előtti időpontban állapítsa meg, kivételesen ettől eltérő megoldás is lehetséges, ha azt közérdekű cél követeli meg, és ha az érdekeltek jogos elvárását megfelelően tiszteletben tartják.”⁵¹

A jogállamiság egyik sarokköve a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, amelynek kapcsán a Bíróság a Hoechst ügyben hozott ítéletében megállapította: „Mindazonáltal, valamennyi tagállam jogrendszerében bármely személy - legyen szó természetes vagy jogi személyről - magántevékenységeibe történő közhatalmi beavatkozásnak jogilag megalapozottnak kell lennie, és azt törvény által előírt indokokkal kell igazolni, és következésképpen ezek a

⁴⁸ A Velencei Bizottság jelentése a jogállamiságról. CDL-AD(2011)003rev. Venice Commission Report on the Rule of Law. para. 41. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁴⁹ Affaire C-294/83 - Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen. Arrêt de la Cour du 23 avril 1986. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁵⁰ C-496/99 - Commission of the European Communities v CAS Succhi di Frutta SpA. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 29 April 2004. ECR 2004 I-03801 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2004:236> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁵¹ Joined cases C-212 to C-217/80. Amministrazione delle finanze dello Stato v Srl Meridionale Industria Salumi and others; Ditta Italo Orlandi & Figlio and Ditta Vincenzo Divella v Amministrazione delle finanze dello Stato. Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 1981. ECR 1981 -02735 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0212> (Letöltve: 2019.04.28.)

rendszerek bár különböző módon, de előírják az önkényes vagy aránytalan beavatkozásokkal szembeni védelmet. Az ilyen védelem követelményét tehát az [közösségi] jog általános elveként kell elismerni”.⁵² A független és hatékony bírósági felülvizsgálat elve, nem csak a polgári, közigazgatási és büntetőjogi szabályoknak, hanem az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjed. A Bíróság megerősítette, hogy az „az Unió olyan jogi unió, amelyben az intézmények jogi aktusai ellenőrzés alá esnek a tekintetben, hogy azok különösen a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel, valamint az alapvető jogokkal összeegyeztethetők-e”.⁵³ A Bíróság több ítéletében is rámutatott, hogy ez különösen azt jelenti, hogy „a magánszemélyek hatékony bírói jogvédelemre jogosultak azon jogaikat illetően, amelyeket az uniós jogrendből származtatnak”.⁵⁴

A Bíróság világosan kifejtette, hogy „a védelemhez fűződő jog a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő általános jogelvek részét képezi. Ezt a jogot az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke is megerősítette.”⁵⁵ A Bíróság még ezen túl a tisztességes eljáráshoz való jog és a hatalmi ágak szétválasztása közötti kapcsolat tekintetében megállapította, hogy „az EJEE 6. cikkéből merített – azon [uniós] jogi alapelv, amely szerint mindenkinek joga van a tisztességes eljáráshoz, [...] magában foglalja a [...] a végrehajtó hatalomtól – független bírósághoz való jogot.”⁵⁶ A hatalmi ágak szétválasztásának elve különböző formákat ölthet, tekintettel a tagállamok különféle államszervezeti felépítésére és kormányformáira. A Bíróság 2010-ben a hatalmi ágak működésének szétválasztása kapcsán a DEB ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy az magába foglalja a független és hatékony bírósági felülvizsgálatot is, és „[...] az uniós joggal nem ellentétes az, ha egy tagállam egyszerre jogalkotó, ügyintéző és bíró is, amennyiben e feladatköröket a jogállam működését jellemző, a hatalmi ágak szétválasztása elvének tiszteletben tartása mellett gyakorolja.”⁵⁷ A törvény előtti egyenlőség elvével kapcsolatban a Bíróság az Akzo Nobel ügyben hozott ítéletében egyértelművé tette, hogy „emlékeztetni kell arra, hogy az

⁵² Joined Cases 46/87 and 227/88 *Hoechst AG v Commission of the European Communities*. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf>. (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵³ Ld. különösen 2015. október 6-i Schrems ítéletet (C-362/14, Maximilian Schrems v. Data Protectino Commissioner, EU:C:2015:650, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=26829F7C9A58F4C8955E9DBBEA257FCE?text=&docid=210244&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=944640> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁴ Ld. T-174/11, *Modelo Continente Hipermercados, SA. kontra Európai Bizottság*, ítélet, 32. pont. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=14E88D64FDA0C6D86C2ED6716C5698A3?text=&docid=121383&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13962400> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁵ 583/11 P. sz., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben hozott ítélet 91. pontja; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-583/11&language=HU> (Letöltve: 2019.04.29.); C-550/09. sz., *E és F* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-06213. o.] 44. pontja. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-550/09> (Letöltve: 2019.04.29.); C-50/00. P. sz., *Unión de Pequeños Agricultores* ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-06677. o.] 38. és 39. pontjára (Case T-173/98. *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v Council of the European Union. Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 23 November 1999*) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998TO0173> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁶ Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P. *Kingdom of the Netherlands and Gerard van der Wal v Commission of the European Communities*. Judgment of the Court of 11 January 2000. 17.o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0174> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁷ C-279/09 - *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland*. Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010. ECR 2010 I-13849 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0279> (Letöltve: 2019.04.28.)

*egyenlő bánásmód elve az uniós jog általános jogelve, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. és 21. cikke rögzít”.*⁵⁸

A jogállamiság elveinek kikényszeríthetősége kapcsán, a Közlemény emlékeztet arra, hogy jelenleg a nemzeti bíróságok polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletét a tagállamoknak automatikusan el kell ismerni és végre kell hajtani, továbbá a bűncselekmény elkövetésével vádolt személyekkel szemben egy tagállamban kiadott európai elfogatóparancsot ténylegesen végre kell hajtani a többi tagállamban. Mivel a nemzeti bírák – akik egyben „uniós bírák” is – ahhoz, hogy el tudják látni az uniós jog alkalmazásának biztosításával kapcsolatos szerepkörüket, és megfelelően együtt tudjanak működni az Európai Unió Bíróságával az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, fontos ennek az elvnek az érvényre juttatása.

*„Ezek világos példái annak, hogy miért van minden államnak oka aggodalomra amiatt, ha az egyik tagállam nem tartja maradéktalanul tiszteletben a jogállamiság elvét. Ezért az Uniónak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy Unió-szerte megóvja és megerősítse a jogállamot.”*⁵⁹ A Közlemény mellékleteiben részletezi, hogy az EUB és az EJEB joggyakorlatát, hogy az említett elvek nem pusztán formális és eljárási követelmények, hanem a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök. A jogállamiság anyagi jogi értékét kiemelve hangsúlyozza a Közlemény, hogy az „Unió olyan jogközösség”, amelyben az uniós intézmények jogi aktusainak összeegyeztethetősége nem csupán a Szerződés, hanem „alapvető jogokat magában foglaló általános jogelvek” tekintetben is bírósági felülvizsgálat alá tartozik.⁶⁰

Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely alaki és anyagi összetevőkkel egyaránt rendelkezik, azaz, *„Ez azt jelenti, hogy a jogállamiság tisztelete elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával: a demokrácia, valamint az alapvető jogok tisztelete nem képzelhető el jogállamiság nélkül, és fordítva. Az alapvető jogok csupán akkor hatékonyak, ha jogilag érvényesíthetők. A demokrácia akkor részesül védelemben, ha a bíróságok – köztük az alkotmánybíróságok – alapvető szerepük révén biztosítani tudják a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési szabadságot, valamint a politikai és választási eljárásokra irányadó szabályok tiszteletben tartását.”*⁶¹

2.3. Újabb uniós eszközök a jogállamiság védelme érdekében

⁵⁸ C-550/07 P. - *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v European Commission*. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 September 2010. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-550/07> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁵⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM(2014)158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶⁰ A Közlemény utal: 1. az Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet 38. és 39. pontjára, 2. a C-402/05 P. és C-415/05. sz., Kadi ügyben egyesített ügyekben hozott ítélet 316. pontjára [EBHT 2008., I-06351. o.], <https://kuria-birosag.hu/hu/eu/c-40205-p-es-c-41505-p-sz-egyesített-ügyek> (Letöltve: 2019.04.21.), 3. az EJEB döntései közül a Stafford kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 2001. május 28-i ítéletének 63. pontjára. <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/stafford-egyesult-kiralysag-elleni-ugye-4629599-1> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.21.)

A jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű problémák kezelésére, a már fent említett 7. cikk szerinti eljárás és jogállamisági kereten túl számos más eszköz is létezik, amely, ha kifejezetten nem is erre a célra lett létrehozva, közvetve segítheti a jogállamisági hiányosságok és jogsértések megelőzését, kivizsgálását és kezelését. Ezek a mechanizmusok az ún. *early warning*, a korai figyelmeztető és esetenként megelőző szerepet töltenek be. Ezek közé sorolható a magyar soros elnökség alatt 2011-ben elfogadott *európai szemeszter* az Unió gazdaságpolitikai, költségvetési és szociálpolitikai koordináció ciklusa, az *éves uniós igazságügyi eredménytábla*, amely számos különféle mutatót vizsgál a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének, minőségének és hatékonyságának értékelése céljából.⁶² Véra Jourová a jogérvényesülésért, a fogyasztópolitikáért és a nemek közötti esélyegyenlőségért felelős biztos, a 2018-as eredménytábla kapcsán a következőket nyilatkozta: „A 2018. évi uniós igazságügyi eredménytábla olyan időszakban lát napvilágot, amikor a jogállamiság fenntartását az EU kiemelten fontos feladatként kezeli. Ha nem érvényesülnek a polgári jogok, a jogállamiság és a demokrácia, akkor veszélybe kerül az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás. Az eredménytábla segítségével a helyes igazságügyi reformokat ösztönözzük és példákat nyújtunk azokra. E reformok szempontjából az a lényeg, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó magas szintű európai normák nélkül nem létezik jogállamiság. Az új eredménytábla a legfontosabb mutatókat veszi figyelembe és segítséget nyújt a tagállamoknak az említett normák alkalmazásához.”⁶³ Ideiglenes jelleggel, Bulgária és Románia számára hozták létre, az ún. *együtműködési és ellenőrzési mechanizmust*, amely segíti e két tagállamot az igazságügyi reform, a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Bár ez a mechanizmus kifejezetten Bulgária és Románia számára lett intézményesítve, annak tapasztalatai valamennyi tagállamban felmerülő jogállamisági kihívások kezelése esetében használhatók.⁶⁴

Említést érdemel a Bizottság *Strukturálisreform-támogató Szolgálata*, amely technikai támogatást nyújt a tagállamok strukturális reformjaihoz, többek között a jogállamiság tiszteletben tartásának megerősítéséhez szükséges területeken, például a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a korrupció elleni küzdelem terén.⁶⁵ Az *európai strukturális és beruházási alapok*, valamint a

⁶² Az európai szemeszter a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolásának éves ciklusa. A koordinációs folyamat lehetőséget teremt arra, hogy az uniós tagországok megvitassák gazdasági és költségvetési terveiket, és meghatározott menetrend alapján figyelemmel kísérjék az év folyamán az elért eredményeket. Az *éves uniós igazságügyi eredménytábla* az igazságszolgáltatási rendszerek kulcsszerepet játszanak a jogállamiság fenntartásában. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3932_hu.htm (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶³ Id. 2018. évi uniós igazságügyi eredménytábla.

⁶⁴ A Románia esetében meghatározott referenciaértékek az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságára és átláthatóságára, az integritással és más kérdésekkel foglalkozó alapintézményekre, a korrupció ellen minden szinten folytatott küzdelemre, valamint a korrupció megelőzésére vonatkoznak. A Bulgária esetében meghatározott referenciaértékek többek között az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével, szakmai tevékenységének színvonalával, hatékonyságával, a korrupció elleni küzdelemmel és a szervezett bűnözéssel szemben hozott intézkedésekkel kapcsolatosak. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_hu (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶⁵ A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatok részeként a Bizottság javasolta, hogy 840 millió eurót különítsenek el a technikai támogatás céljából, továbbá, hogy a technikai támogatási eszközt építsék be a reformtámogató programra irányuló javaslatba, amelyben szintén szerepel egy „reformösztönző eszköz” és egy „konvergencia-támogató eszköz”. (Id. A Bizottság közleménye: Az Unión belüli jogállamiság további erősítése, Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, Brüsszel, 2019.4.3. COM(2019)163 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (Letöltve: 2019.04.28.)

jogérvényesülési és biztonsági szakpolitikákat támogató alapok is alkalmasak arra, hogy a tagállamokat megerősítsék a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén, illetve javítsák a tagállamok korrupció elleni küzdelemét azzal, hogy ezekhez az alapokhoz való hozzáférést, meghatározott előfeltételekhez kötik. A Bizottság a következő 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló javaslatok részeként olyan új mechanizmust javasolt, amely az uniós költségvetéssel összekapcsolja a jogállamiság kérdését, feltéve, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok érintik a költségvetést vagy ennek a kockázata fennáll. Ennek háttérében az Unió pénzügyi érdekeinek védelme áll, az a felismerés, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok az Uniónak pénzügyi veszteséget okoznak, ezért Uniónak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ilyen esetekben megfelelő intézkedéseket fogadjon el. Ehhez a témakörhöz kapcsolódik az *Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)* felderíti és kivizsgálja az EU pénzügyi érdekeit érintő csalást, korrupciót és egyéb bűncselekményeket, és olyan ajánlásokat bocsát ki, amelyek alapján a tagállamok megfelelő adatokat kapnak egy esetleges büntetőjogi eljárás megindításra.

Mivel az OLAF-nak nincs vádemelési jogköre, az Unióban, több évtizedes előkészítés után, megerősített együttműködés keretében, az *Európai Ügyészség (EPPO)*.⁶⁶ Az Európai Ügyészség létrehozásának egyik indoka az volt, hogy az uniós költségvetést károsító csalás és egyéb bűncselekmények ügyében folytatott nyomozásokat gyakran hátráltatja a tagállamokban tapasztalható eltérő szabályozás és az egyenlőtlen bűnüldözési erőfeszítések, és e miatt jelenleg az Unió pénzügyi érdekei védelmének szintje tagállamonként jelentősen eltérő, sok esetben nem kielégítő. Az a tény, hogy az uniós költségvetést károsító bűncselekményekkel kapcsolatos sikeres vádemelések arányát illetően az Unión belül tagállamonként jelentős eltérések mutatkoznak (19%-tól 91%-ig) azt mutatja, hogy a jelenlegi védelmi mechanizmusok hiányosak, és korrekciós intézkedésekre van szükség. Az OLAF éves statisztikái azt bizonyítják, hogy a nemzeti nyomozó és igazságügyi hatóságoknak átadott ügyekben történő vádemelési tevékenység hatékonysága és eredményessége nem azonos az Unión belül.⁶⁷ Az Európai Ügyészség 2020 végén kezdi meg működését, és hatáskörrel fog rendelkezni arra, hogy az Unió költségvetését sértő bűncselekmények ügyében (a csalás, korrupció, pénzmosás és a határokon átnyúló az uniós hozzáadottérték-adó csalás) nyomozásokat folytasson le és vádat is emeljen az együttműködésben, résztvevő tagállamokban.⁶⁸ Amint arra a fentiekben már egy rövid összefoglalásban említést történt, a jogállamiság fokozatosan egyre nagyobb szerepet kap az uniós külpolitikájában, az uniós csatlakozási folyamatban (Nyugat-Balkán) és a szomszédságpolitikában és az eszköztára az Uniónak ezeken a területeken is folyamatosan bővül.⁶⁹

⁶⁶ A Tanács október 12-én elfogadta az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló 2017/1939 rendeletet, és az 2017. november 20-án hatályba lépett. Az EPPO 22 résztvevő tagállama: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_fr.pdf (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶⁹ A 2018. februári nyugat-balkáni stratégia is hangsúlyozza a jogállamiságot érintő reformok szükségességét, valamint a jogállamiság tiszteletben tartását. (vö. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (Letöltve: 2019.04.28.)

2.4. Az Európai Parlament jelentése „A demokráciával, jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusról”

Amint arra már a fentiekben utalás történt, az uniós tagállamok alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei eltérőek, és bár elviekben azok megfelelően vannak kialakítva a jogállamiság biztosításához, a beépített biztosítékok nem minden esetben megfelelőek ahhoz, hogy védelmet nyújtsanak a polgároknak a jogállamiságot érő fenyegetéssel szemben. Több tagállam, pl. Magyarország, Lengyelország példája is azt mutatja, hogy a Szerződésbe foglalt jelenlegi mechanizmusok és a Bizottság által javasolt jogállamisági keret egyike se hatékony eszköz a „jogállamisági jogsértésekkel” szemben.⁷⁰ Az uniós intézmények, elsősorban az Európai Parlament fogalmazott meg a Tanács felé kritikákat és javaslatokat a belső és a külső demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal kapcsolatban, hangsúlyozva, hatékony eszközök nélkül ezen értékek védelme csorbát szenved. A Bizottság a Szerződésekben megadott keretein belül ugyan számos kötelezettségzegési eljárást indított az uniós jog megsértéséhez kapcsolódó súlyos jogállamisági problémák miatt, de ezen eljárások nem voltak alkalmasak a gyors reagálásra, hatásuk csak késleltetve érzékelhető. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű problémák, a fékek és ellensúlyok rendszerének meggyengülése, hatást gyakorolhatnak az uniós pénzügyekre is, ezért újabb megoldások irányába mozdult el az Unió.

Bár nem valószínű, hogy a javaslatok mostanában meg is valósulnak, külön figyelmet érdemel az Európai Parlament, 2016 október 25-én elfogadott, „*A demokráciával, jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusról*” szóló, jelentése (továbbiakban: Jelentés). Ebben az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az olyan esetekben, amikor valamely tagállam nem garantálja többé a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartását, illetve a megsérti jogállamiság elveit, az Uniónak és tagállamainak kötelessége, hogy megvédje a Szerződések integritását és alkalmazását, és védelmezze a joghatósága alá tartozó valamennyi személy jogait.⁷¹ Az Európai Parlament azon véleményének adott hangot, hogy az Uniónak nem sikerült megfelelően megelőzni a jogállamiság és az alapvető értékek tiszteletben tartásának elmulasztását, ezért a meglévő mechanizmusok felülvizsgálatára és integrálására, valamint hatékony mechanizmus kialakítására van szükség. Javaslatuk, az EUSZ 7. cikke (1) és (2) bekezdésének közvetlen alkalmazásának sérelme nélkül, egy olyan, a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló, új európai uniós paktum létrehozására irányult, amely a szubszidiaritás, a szükségesség és az arányosság elvét tiszteletben tartva, a tagállamokra és az uniós intézményekre egyaránt alkalmazandónak lenne. Fel is szólították a Bizottságot, hogy 2017 szeptemberéig az EUMSZ 295. cikke alapján, intézményközi megállapodás formájában, terjesszen elő javaslatot, *a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló európai uniós paktum* megkötésére, amely megelőző és korrekciós elemeket valamint hatáson visszatarató erővel rendelkező lehetséges szankciókat egyaránt tartalmaz, és amely figyelembe

⁷⁰ European Parliament resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland (2017/2931(RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442> (Letöltve: 2019.04.29.) European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary (2017/ 2656 (RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁷¹ vö. Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2018.6.19. C 215/162-170. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/> (Letöltve: 2019.04.28.)

veszi a civil társadalom javaslatait is.⁷² Az Európai Parlament felszólította a Bizottságot arra is, hogy 2018-tól kezdődően kösse össze a vonatkozó éves tematikus jelentéseit, a meglévő nyomon követési mechanizmusok eredményeit, valamint a rendszeres értékelési eszközöket, és ezeket mind ugyanazon a napon, a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló szakpolitikai ciklushoz illeszkedve tegye közzé, hogy a Szerződésekben és a Chartában rögzített közös értékek ez által is maradéktalanul átlátható és kézzelfogható módon védelemben részesítse.⁷³

A Jelentés hangsúlyozta a nemzeti parlamenteknek a szerepét is, és javasolja, hogy a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló parlamentközi vitákba vonják be a civil társadalmat is. A Jelentés a témakörhöz kapcsolva felkérte a Bizottságot arra is, hogy ismételten vizsgálja meg az EJEE-hez való csatlakozás lehetőségét, és arra is készítse javaslatot. A Charta 47. cikkére hivatkozással szorgalmazta az Európai Parlament, hogy a Bizottság biztosítson jogi segítségnyújtáshoz való általános hozzáférést azon magánszemélyek és szervezetek számára, akik, vagy amelyek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok nemzeti kormányok vagy uniós intézmények általi megsértésével összefüggő ügyekben folytatnak pert. Általánosságban is javasolta a Jelentés, hogy Unió szintjén a Bizottság értékelje az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést is az abban megadott szempontok alapján.⁷⁴

Az Európai Parlament többek között azt is szorgalmazta, hogy az Unió ne csak az általa kötött nemzetközi megállapodásokban írjon elő rendelkezéseket az emberi jogok védelmének előmozdításáért, hanem azokat éppúgy érvényesítse valamennyi intézménye és tagállama tekintetében is. A jelentés megfontolás tárgyaként, a Szerződés felülvizsgálatának esetére konkrét javaslatokat is megfogalmazott, köztük utalva többek között a Charta státuszának erősítésére és a jogállamisági jogsértések esetén pénzügyi szankciókat vagy az uniós finanszírozás felfüggesztését eredményező intézkedésekre.⁷⁵ Az Európai Parlament úgy vélte, hogy egy új mechanizmus mind az Unió, mind tagállamai, valamint állampolgárai esetében lényeges költség- és időmegtakarítást eredményezhet, és elősegítheti a bizalmat, valamint a tagállami határozatok és intézkedések kölcsönös elismerését, így mind gazdasági, mind szociális szempontból előnyös lehet. 2019 januárjában az Európai Parlament 397 szavazattal, 158 ellenszavazat és 69 tartózkodás mellett fogadta el rendelet-tervezetét, „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról”, a jogállamiságot pénzügyi szempontból veszélyeztető esetek szankcionálásáról. Ennek különböző formáit is megnevezi a tervezet, amely szerves része az Unió 2021 és 2027 közötti hosszú távú költségvetési csomagjának.

⁷² Uo. C 215/166

⁷³ Uo. C 215/167

⁷⁴ Mint például a bíróságok és bírák függetlensége és pártatlansága, a független jogi szakma, a jogállás, a peres eljárások időtartama és költsége, a költségmentességi rendszer megfelelése és hatékonysága, valamint az ehhez szükséges pénzforrások megléte, a bírósági ítéletek végrehajtása, az állampolgárok rendelkezésére álló bírósági felülvizsgálat és jogorvoslati lehetőségek köre, valamint a határokon átnyúló kollektív jogorvoslati lehetőségek.

⁷⁵ vö. Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2018.6.19. C 215/162-170. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/> (Letöltve: 2019.04.28.)

A tipikus tagállami hiányosságokat is nevesíti a javaslat, így: az uniós költségvetést végrehajtó tagállami hatóság nem működik megfelelően; a pénzügyi ellenőrzést végző tagállami hatóság nem működik megfelelően; az uniós költségvetés végrehajtását befolyásolja, hogy a csalások (beleértve az adócsalást), korrupció és az uniós jog egyéb megsértése ügyében nyomozó hatóság nem működik megfelelően; nem megfelelően működik a hatékony és független bírósági felülvizsgálat; a jogosulatlanul kifizetett összegeket nem fizetik vissza; az adóelkerülés és adóverseny megelőzése és büntetése nem működik megfelelően; és nincs megfelelő együttműködés az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF), és, amennyiben az adott tagállamra vonatkozik, az Európai Ügyészséggel (EPPO).

A tervezet szerint a hiányosságok pénzügyi veszteséget okoznak, az Európai Uniónak, ezért lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ilyen esetekben megfelelő intézkedéseket fogadjon el. A javaslat értelmében a Bizottság munkáját egy alkotmányjogászokból és pénzügyi szakértőkből álló, független testület segíti majd, amelynek egy-egy tagját a nemzeti parlamentek, öt tagját pedig az Európai Parlament delegálja, tehát a mechanizmusnak a parlament is részesévé válik. A testület évente minden tagállamban értékelné a helyzetet, és nyilvánosan hozzáférhetően közzéteszi megállapításainak összegzését. A javaslat figyelembe veszi a kedvezményezettek érdekeit is, ezért a tagállami kormánynak, az esetleges elmarasztaló döntés ellenére folytatnia kell az adott uniós program végrehajtását és ki kell fizetnie a végső kedvezményezetteket, például kutatókat vagy civil szervezeteket.

3. Következtetések

A fentiekből végkövetkeztetésként az vonható le, hogy az Unióban a jogállamiság nem élvez olyan prioritást, mint gazdasági kérdések, és az Unió egyelőre nem mutat annyi eltökéltséget a jogállamiság és az emberi jogok védelme terén, mint gazdasági, versenyjogi vagy adóügyi szabályai végrehajtásakor. Az Unió rendíthetetlennek mutatkozik a tagjelölt államokkal szemben, ahol szigorú mércével méri az uniós értékek és demokratikus elvek betartását, a jogállamiságot. Így az uniós csatlakozásra mindaddig nem kerülhet sor, amíg a tagjelölt eleget nem tesz a politikai kritériumoknak. Ugyanakkor, ha valamely tagállam vagy uniós intézmény nem tartja tiszteletben ugyanezeket a normákat, az a gyakorlatban csekély következményekkel jár.

Jelenleg az Unió nem képes a jogállamiságot fenyegető veszélyekkel szemben hatékonyan fellépni, felkészületlen az olyan tagállami magatartásokkal és politikai taktikákkal szemben, mint amelyeket például több esetben a magyar vagy a lengyel kormány az elmúlt időszakban alkalmazott. Az Unió, a hatáskörök által behatárolva, egy nehézfegyverekkel felszerelt reguláris hadsereggé jellemezhető, amely a jogállamiság és az emberi jogok terén sorozatosan kifogásolható gyakorlatot folytató tagállamokkal szemben vagy csak nagyon gyenge, vagy csak nagyon erős eszközöket tud bevetni. Mivel a puha eszközökkel (pl. strukturális párbeszéd Lengyelországgal) semmilyen eredményt nem ért el, a nukleáris opció érthető okokból nem igazán alkalmazható, a szankcionálás egyéb, kifinomultabb és hatékonyabb formáit kell megtalálnia.

A legbiztosabb megoldás, a Szerződés módosítása egy új hatékony és gyors mechanizmus kidolgozása lenne, de tekintettel arra, hogy a szerződésmódosításhoz egyhangúság kell, és nem valószínű, hogy arra mostanában sor kerül, más lehetőségeket kell az Uniónak és a jogállamiság

mellett elkötelezett tagállamoknak keresni. Hatékony, a Szerződésben rögzített eszközök híján, az Unió különböző „segédeszközökkel” próbálja felvértezni magát, amelyek közül nagy valószínűséggel, a pénzügyi szankciókkal, forrás megvonásokkal több eredményt is fog elérni, mint az eddigi strukturált párbeszédekkel. Ha a jogállamiság hatékony tiszteletben tartása előfeltétele lesz az uniós forrásokhoz való hozzáférésnek, akkor megvalósulhat egyúttal az is, hogy az uniós kiadások a tagállamokban biztosan megfelelő védelemben részesüljenek.

Az uniós értékek, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme sok évtizedes fejlődés eredményeként kerültek a Szerződésbe, és ha ezeknek nem fog nagyobb, komolyabb jelentőséget tulajdonítani a tagállamok, az Unió hanyatlása mind politikai, mind gazdasági szempontból elkerülhetetlen lesz. Jelenleg a probléma súlyosságát már érzékeli a tagállamok nagy része, ezt mutatja az Európai Ügyészség létrehozása, és a költségvetéshez kapcsolódó védelmi mechanizmusok elfogadása is. Biztató, hogy 2019. április 3-án a Bizottság helyt adott „Tiszteletet a jogállamiságnak” című európai polgári kezdeményezésnek. A szervezők arra kérik fel a Bizottságot, hogy „biztosítson az Európai Unió számára általános jogszabályi hátteret [...] a jogállamisághoz kapcsolódó nemzeti rendelkezések gyakorlati alkalmazásának ellenőrzése céljából”. A szervezők célja ezen felül „a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó európai jogszabályok (például az európai elfogatóparancs) érvényesítésének elősegítése” és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége szerepének megerősítése.⁷⁶ A folyamat jelenlegi szakaszában a Bizottság nem elemezte a kezdeményezés érdemi tartalmát, csak annak jogi elfogadhatóságát. A kezdeményezés nyilvántartásba vételére 2019. április 8-án megtörtént, ettől kezdve egyéves időszak áll a szervezők rendelkezésére a támogató aláírások összegyűjtésére.⁷⁷

2019. január 3-án a Bizottság közzétette, hogy vitát indít a jogállamiság Európai Unión belüli megerősítéséről,⁷⁸ világossá téve, hogy „[a]z Uniónak képesnek kell lennie fenntartani a jogállamiságot, ma még inkább, mint korábban bármikor. Egyrészt azért, mert ez szorosan kapcsolódik alapértékeinkhez és önmeghatározásunkhoz. Másrészt pedig azért, mert az EU egészének működése attól függ, hogy valamennyi tagállamban érvényesül-e a jogállamiság. Itt az ideje, hogy valamennyi uniós intézmény, a tagállamok, a különböző hatóságok és az érdekelt felek közösen végig gondolják, hogy miként lehet megőrizni és támogatni a jogállamiságot az Unióban. [...] Világossá vált, hogy többet kell tenni a jogállamiság egész Unióra kiterjedő védelmezése, megerősítése és fenntartása érdekében.”⁷⁹

Ezek a gondolatok jól tükrözik, hogy a változtatás szükségszerű, de azt csak közösen valamennyi tagállammal egyetértésben lehet majd kivitelezni. Bizonyára javítaná a jogállamiság és az emberi jogok védelmét, ha az Európai Unió újból megkísérelné az EJEE-hez való csatlakozást, amint azt az Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése elő is írja. Így még egy ellenőrzési mechanizmussal lehetne megerősíteni a demokrácia, jogállamiság és az emberi jogok védelmét.

⁷⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1937_hu.htm (Letöltve: 2019.04.30.)

⁷⁷ Amennyiben a kezdeményezés egy éven belül egymillió támogató nyilatkozatot kap legalább hét különböző tagállamból, a Bizottságnak majd három hónapon belül meg kell vizsgálnia a kezdeményezést, és reagálnia kell rá.

⁷⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1912_hu.htm (Letöltve: 2019.04.30.)

⁷⁹ Uo.

A GYEREKJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A HAZAI GYERMEKVÉDELEMBEN

Visontai-Szabó Katalin:

A gyermek jogainak érvényesülése a szülői felügyelet rendezésére irányuló perekben

1. Bevezetés

A XXI. században számtalan oka lehet annak, hogy a gyermek kapcsolatba kerül az igazságszolgáltatás rendszerével. Elválnak a szülei, örökbe fogadják, bűncselekmény áldozata, szemtanúja vagy elkövetője lesz.

Egy polgári, büntető vagy közigazgatási eljárás résztvevőjévé válni sokszor még a felnőttek számára is megterhelő, úgy mentálisan mind érzelmileg. Amennyiben a gyermek is alanya lesz a folyamatnak és a körülmények nem megfelelőek, valamint a résztvevő szakemberek nincsenek kellőképpen felkészítve, az eljárás akár komoly traumát is kiválthat a gyermekben, melynek súlyos következményei lehetnek a jövőre nézve. A gyermek életkorának és érzékenységének megfelelő kíméletes bánásmód egyre nagyobb jelentőséggel bír, hiszen az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2017-es összefoglaló jelentése szerint a 2010-ben vizsgált 11 tagállamban¹ 74.000 gyermek lett bűncselekmény áldozata, és 495.000 gyermeket érintett szülei kapcsolatának megszűnése.²

Hosszú időn keresztül evidenciának számított, hogy a gyermekeknek nincs keresnivalójuk a bíróságon, legyen szó akár polgári vagy büntető ügyről. Ez a hozzáállás az 1989-ben elfogadott New Yorki Egyezmény³ erőteljes változásnak indult. A gyermek jogairól szóló egyezményhez Magyarország is csatlakozott⁴ és ennek nyomán a gyermekjogokhoz való hozzáállás jelentős átalakulásnak indult. Nemcsak a jogszabályok és eljárásrendek változtak meg, hanem a társadalmi vélekedés is. A gyermekek jogainak ismerete ugyan még mindig nem kellően széleskörű, de a folyamat jó irányba halad. Számtalan civil szervezet, alapítvány⁵ dolgozik azon, hogy a szülők és a gyermekek megismerhessék ezeket a jogokat és adott esetben élhessenek is

¹ Bulgária, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Németország, Románia, Spanyolország.

² FRA: Gyermekbarát igazságszolgáltatás – a gyermekek és a szakemberek álláspontja és tapasztalatai, Összefoglaló 1.o. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-child-friendly_justice-summary_hu.pdf (Letöltve: 2019.03.23.)

³ 1989. november 20-án New Yorkban elfogadott a Gyermek jogairól szóló Egyezmény

⁴ Kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény

⁵ Pl. Hintalovon Alapítvány

velük. Számos állami kezdeményezés⁶ is indult e témában, továbbá az Európai Unió⁷ is támogatja azokat a projekteket⁸, amelyek a gyermekek jogainak minél szélesebb körű megismertetését és biztosítását szolgálják.

A gyermekeket megillető alapvető jogok lényegében azonosak a minden embert megillető alapjogokkal, azonban életkorukból adódó sebezhetőségük okán rájuk speciális szabályok is vonatkoznak. Amennyiben a gyermekek egy eljárás résztvevői lesznek, a folyamatokat az ő igényeikhez kell igazítani, annak érdekében, hogy minél inkább megkíméljük őket a lehetséges megterhelő hatásoktól. Ennek garanciája a gyermekbarát igazságszolgáltatás, melynek fogalmát az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott iránymutatása⁹ tartalmazza: olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve a következőkben felsorolt elveket, megfelelően tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi szintjét és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, mely hozzáférhető, az életkornak megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrált, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás minimum szabályai közé tartozik, hogy a gyermeket megfelelően – életkorának és érettségének megfelelő színvonalon – tájékoztassák a jogairól, kötelességeiről és az eljárás menetéről. Az alapvető jogok közé tartozik továbbá az eljárásban való részvétel joga, a gyermek meghallgatása és joga a szabad véleménynyilvánításra, továbbá az, hogy véleményét és akaratát figyelembe is vegyék a döntéshozatal során. Ezekon felül joga van a képviselőnek és a segítségnyújtáshoz jogai érvényesítésében, illetve ahhoz, hogy az eljárási rendet az életkorából fakadó szükségleteihez igazítsák.¹⁰

A Ptk. 4:2 §-a rögzíti, hogy „a családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek”. Ezen deklaráció szoros összefüggésben van a családi jog általános alapelveivel, hiszen a gyermek, aki korából és élethelyzetéből adódóan a családi kapcsolataiban eleve a gyengébb fél helyzetében van, különleges védelemre és támogatásra szorul. Egyértelmű a jogalkotó szándéka, miszerint a gyermek ne a tárgya legyen a hatósági eljárásoknak, ne csak passzív elszenvedője legyen szülei döntésének, hanem legyen ő az eljárás legfőbb érdekeltje, akit minden fontos dologról tájékoztatni kell. Előbbiekről természetesen joga van véleményét kinyilvánítani és ahhoz is joga van, hogy nyilatkozatát – korának és érettségének megfelelően – kellő súllyal figyelembe is vegyék.¹¹

⁶ KIM 2012 a gyermekbarát igazságszolgáltatás éve. OBH Munkacsoport létrehozása 2013-ban. Cél a gyermek érdekeinek érvényesítése minden eljárásban, biztosítani, hogy életkoruknak megfelelő bánásmódban részesüljenek. Különös hangsúlyt fektettek a bírák képzési rendszerének kidolgozására és infrastrukturális fejlesztésekre.

⁷ Lisszaboni szerződés, EU Alapjogi Charta 24. cikk, IP/10/1348 stratégia, 2011 Gyermekjogi ütemterv.

⁸ PI. IDEA Project: Írország, Észtország, Magyarország, Finnország és Svédország részvételével. <http://ideachildrights.ucc.ie>

⁹ <https://rm.coe.int/16806a4541> (Letöltve: 2019.03.21.)

¹⁰ Gyurkó Szilvia: Kihívások az igazságszolgáltatási rendszerben – gyermekbarát eljárás a gyermekek szemével. *Családi Jog*, 2011/3., 2-3. o.

¹¹ Boros Zsuzsa – Katonáné Pehr Erika – Kőrös András – Makai Katalin – Szeibert Orsolya: *Az új Ptk. magyarázata, Polgári Jog, Családjog*. Szerk.: Kőrös András, HVG Orac, Budapest, 2013. 28.o.

Magyarország kormánya 2012-ben meghirdette a gyermekközpontú igazságszolgáltatás évét, melynek egyik legfontosabb célja volt azon körülmények és eljárási szabályok megalkotása, melyek garantálni képesek, hogy a bírósági meghallgatás a gyermekek számára ne egy életre szóló negatív élmény legyen. Eredményeképpen született meg a 2012. évi LXII. törvény, mely számos törvényt módosított, többek között a Btk.-t, a Be-t, a Bv. tvr.-t, és a Pp.-t. Azóta ezeket a jogszabályokat hatályon kívül helyezték, hiszen új törvény készült helyettük, de az alapvető elvek megmaradtak, beépültek az új szabályok közé. További eredménye volt a 2012-ben indult kezdeményezésnek, hogy 2013-ban az Országos Bírósági Hivatalon belül a gyermekközpontú igazságszolgáltatás bírósági koncepciójának kialakítására munkacsoportot állítottak fel. Ők is eredményes munkát végeztek, tevékenységük nyomán sokféle tájékoztató született az eljárásban – bármilyen minőségben: tanú, vádlott, sértett – résztvevő gyerekek számára.

2. A gyermek jogai a peres eljárásban

Az Európa Tanács „Építsük Európát a gyermekekért, a gyermekekkel” elnevezésű programja azt a célt tűzte ki, hogy segítsen biztosítani a gyermekek alapvető emberi jogait és védelemben részesítse őket az erőszak minden formájával szemben. A program megvalósítása során egyértelműen körvonalazódtak az igazságszolgáltatás gyenge pontjai, úgy, mint a gyermek számára félelmet keltő környezet, az életkornak megfelelő tájékoztatás és magyarázat hiánya, a családok megszólításának erőtlensége, valamint a hosszadalmas vagy túlságosan is rövidre zárt eljárások.¹²

Ezen célkitűzés egyik eredményeképpen jött létre a Miniszteri Bizottság által 2010-ben elfogadott – a gyakorlat számára hatékony eszköznek szánt – fentebb már idézett iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. A nem kötelező jogi dokumentum fő célkitűzése, hogy minden csatlakozó ország törekedjen arra, hogy olyan igazságszolgáltatási rendszert hozzon létre, amely minden körülmények között gyermekközpontú, függetlenül attól, hogy a gyermek áldozatként, tanúként, egyéb érdekeltként vagy esetleg elkövetőként került kapcsolatba valamely hatósággal. A gyermekek jogait minden esetben biztosítani szükséges, és őket egyenrangú partnerként kell kezelni.

Az iránymutatás elkészítése során többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményére, a New Yorki Egyezményre, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára hagyatkoztak. Ezen kívül széleskörű egyeztetést folytattak gyermekjogokkal foglalkozó szakemberekkel és civil szervezetekkel, valamint bevontak a konzultációba gyermekeket és fiatalokat is.¹³

A gyermekbarát igazságszolgáltatás sarokpontjai:¹⁴

- a gyermeket minden esetben méltósággal, tisztelettel, szakszerűen, odafigyeléssel, tisztességesen kell kezelni

¹² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról, 7.o. <https://rm.coe.int/16806a4541> (Letöltve: 2018. 02.26.)

¹³ Uo. 14-15.o.

¹⁴ Uo. 8-9.o.

- az igazságszolgáltatás a gyermek számára rendelkezésre áll, érthető és megbízható
- komolyan kell venni a gyermek véleményét
- gondoskodni kell azokról is, akik nem képesek kifejezni magukat (pl. csecsemők)
- tempója ésszerű és a gyermek szükségleteihez igazodik
- jóindulattal és barátságosan kell segíteni a gyermekek védelmét, de ne legyen túlzó módon barátságos és túlvédelmes
- nem okozhat újabb fájdalmat és nehézséget, nem sértheti a gyermek jogait
- megvédi a gyermeket a másodlagos viktimizációtól
- nem helyezi egyedül a gyermek vállára a döntéshozatal terhet
- a gyermek oldalán áll és hozzáértő szakemberek révén segítséget nyújt

2. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapelvei

2.1. Érdemi részvétel

A gyermek eljárásban való részvételének garantálásához elsősorban arra van szükség, hogy a hatóságok biztonságos, barátságos környezetet legyenek képesek teremteni, alkalmas kikérdezési módszereket alkalmazzanak, valamint meg tudják határozni és figyelembe tudják venni a gyermek sajátos igényeit. A gyermekek számára elsősorban nem az a fontos, hogy ők hozzanak meg bizonyos döntéseket, sokkal inkább az, hogy biztosan tudják, a döntést hozó személy, a döntés meghozatala során tisztában volt az ő véleményükkel is.¹⁵

2.2. A gyermek érdekének megfelelő felmérése

Kiemelkedően fontos kérdés lehet a gyermek érdekének meghatározása, hiszen csak ennek pontos ismeretében biztosíthatjuk azt számára. De vajon ki mondhatja meg, hogy az adott helyzetben mi a gyermek érdeke? Magyarországon legtöbbször a szülők határozzák meg azt, hogy mi a legjobb a gyermeknek, gondoljunk csak a Csjt. hatályon kívül helyezése után is még sokáig élő gyakorlatra, mely szerint a bíróság a gyermek álláspontja felől a szülők egybehangzó nyilatkozata alapján is tájékozódhatott. Amennyiben a szülők nem képesek egyetérteni abban, hogy mi lehet a legjobb a gyermekük számára, a bíróság sok esetben vagy eldönti maga a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján, vagy a pszichológus szakértőre bízta, hogy határozza meg, mi lenne a legjobb a gyermeknek. Ilyen esetben valójában egy kívülálló harmadik személy határozza meg a gyermek érdekét. Megjegyzendő, hogy a bíróságnak tartózkodnia kell attól,

¹⁵ Lásd: 2. l.j. 3.o.

hogy a döntést áthárítsa a szakértőre, a nem megfelelően megfogalmazott kérdésekkel mégis sokszor esnek abba a csapdába, hogy gyakorlatilag a szakértő hozza meg a döntést a bíró helyett. Ilyenkor sem tud a gyermek legfőbb érdeke felszínre kerülni, ha a szakértő nem végzett kellően alapos munkát és a bíróval együtt nem biztosították annak a lehetőségét, hogy kifejttesse véleményét, kifejezze akaratát. Az Alkotmánybíróság is azonos álláspontra helyezkedett, mikor kijelentette, hogy egy gyermek jogellenes elvitele kapcsán folytatott eljárásban a bíróságnak lehetőség szerint a felek által felajánlott összes bizonyítási eszközt igénybe kell venni annak érdekében, hogy egyértelműen megállapíthatóak legyenek a kiskorú gyermek érdekei. Az olyan eljárás, amely ellehetleníti azt, hogy a gyermek érdekeire fény derüljön nem felel meg a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének.¹⁶

2.3. A gyermek emberi méltóságának tiszteletben tartása

Tekintettel arra, hogy minden gyermek egyedi és értékes emberi lény, emberi méltóságát minden eljárásban tiszteletben kell tartani. Ehhez hozzátartozik, hogy tisztességgel és tisztelettel kell őket kezelni, külön figyelmet fordítva személyes helyzetükre, jólétükre és szükségleteikre. Fizikai és pszichológiai integritásukat tiszteletben kell tartani. A gyermekek semmilyen körülmények között nem vethetők alá kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek.¹⁷

2.4. Védelem a diszkriminációval szemben

Az eljárás során valamennyi gyermeket igazságosan és egyenlőként kell kezelni.

A bírósági eljárás során a gyermekekkel nemre, fajra,¹⁸ bőrszínre, etnikai vagy társadalmi származásra, genetikai tulajdonságra, nyelvre, vallásra vagy meggyőződésre, politikai vagy más véleményre, nemzeti kisebbséghez tartozásra, vagyoni helyzetre, születésre, fogyatékosagra, korra, szexuális irányultságra, nemi identitásra, vagy nemi önkifejezésre való tekintet nélkül egyformán kell bánni.¹⁹ Külön figyelmet kell fordítani a különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő, például mélyszegénységben élő vagy felnőtt hozzátartozóiktól elszakított gyermekekre.²⁰

2.5. A tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság

A jogállamiság alapelvei a gyermekekre is vonatkoznak. A tisztességes eljárás nélkülözhetetlen elemeit – úgy, mint törvényesség, arányosság, az ártatlanság védelme, a jogi tanácsadáshoz való jog és a fellebbezés joga – a gyermekek számára is biztosítani kell.

¹⁶ ABH IV/237/2018

¹⁷ Lásd: 12. lj. 18-19.o.

¹⁸ Itt sokkal helyénvalóbb lenne a fajta vagy rassz megnevezés, hiszen mindannyian ugyanahhoz az emberi fajhoz tartozunk.

¹⁹ Lásd: 12. lj. 19.o.

²⁰ Lásd: 2. lj. 13.o.

2.6. A panasz joga

A gyermek számára biztosítani kell a független és hatékony panaszkezelési mechanizmusokhoz való hozzáférési jogot. Ez a lehetőség a New Yorki Egyezményhez készült 3. kiegészítő jegyzőkönyvben került bővebben kifejtésre és továbbfejlesztésre 2014-ben, melyet hazánk még nem ratifikált. Ennek oka lehet többek között, hogy Magyarországon nincsen önálló gyermekjogi ombudsman,²¹ hanem az Alapvető Jogok Biztosa látja el az elmúlt évtizedben ezeket a feladatokat is, feltehetően nem lenne kapacitása ilyen ügyekre. Továbbá a magyar jogászai társadalom és a politika sem elég nyitott a gyermekjogi szempontokra, könnyen lehet tehát, hogy a gyermek által benyújtott panaszokat senki nem venné komolyan. Illetve a gyermekek sem állnak még a jogtudatosságnak azon a fokán, hogy önállóan képesek legyenek panaszt előterjeszteni. Ennek fejlesztése érdekében már kisgyermekkorban meg kellene ismertetni a gyermekeket a jogaikkal.²²

3. A szülői felügyelet rendezésére irányuló perek

Az új Ptk. megalkotása során a szakértők a megelőző 50 év tapasztalataiból indultak ki, szem előtt tartva a gyermek legfőbb érdekét, kísérletet tettek arra, hogy az új szabályozással – amennyire lehet – elejét vegyék a különélő szülők közötti véget nem érő jogvitáknak, a végrehajthatatlan bírósági határozatoknak, az újból és újból fellángoló csatározásoknak, amelyek valóban képesek tönkre tenni egy gyermek életét.²³ Nyilvánvaló volt, hogy a New Yorki Egyezmény alapelveinek és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó iránymutatásának is meg kell jelennie a jogszabályban.

A Ptk. Családjogi Könyve (CSJK) a szülői felügyelet rendezésével kapcsolatos jogviták tekintetében a felek akaratát tekinti elsődlegesnek. A nemzetközi trendekhez igazodva, a felek jogviszonyába a bíróság vagy a gyámhatóság beavatkozásának lehetőségét valóban csak abban az esetben biztosítja, ha a gyermek vagy a gyengébbik fél érdeke ezt megkívánja.

A jogszabály – indokolása szerint – a szülői felügyelet gyakorlása terén a szülők felelősségét helyezi a középpontba, elsődleges szerepet szán a szülők megállapodásának, melynek csak azt a korlátot állítja, hogy a megállapodás alkalmas legyen arra, hogy a gyermek kiegyensúlyozott életvitelét biztosítsa.²⁴ A kiindulópont helyénvaló, hiszen az államnak valóban távol kell tartania magát az emberek intim szférájától, azonban a CSJK hatályba lépése óta eltelt öt évben bebizonyosodott, nem biztos, hogy az szolgálja a gyermek legfőbb érdekét, ha a szülőkre bizzuk a kérdés eldöntését.

²¹ E mellett érvel Simon Mercédesz: A gyermekjogokért felelős szakosított ombudsman létjogosultsága Magyarország alkotmányos rendjében. *Arsboni* <https://arsboni.hu/a-gyermekjogokert-felelos-szakosított-ombudsman-létjogosultsága-magyarország-alkotmányos-rendjében/> (Letöltve: 2019.03.21)

²² Segítségükre lehet: Györfi Éva-Herczog Mária-Kőműves Ágnes: Gyermekjogokról felnőtteknek, *Csagyai*, 2009. Illetve rendkívül hasznos munkát végez a Hintalovon Alapítvány is ezen a téren.

²³ Kőrös András: Fontolva haladás- az új Ptk. Családjogi Könyve 7. rész: A szülői felügyelet III. fejezet. *Családi Jog* 2006/4., 1.o.

²⁴ Vékás Lajos (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, Complex, Budapest, 2008. 515.o.

Csak abban az esetben, ha a szülők nem tudnak a szülői felügyelet további gyakorlásáról megállapodni, dönt helyettük a bíróság arról, hogy a szülői felügyeletet melyik szülő gyakorolja. Ezt a szülők kérelmére teheti meg, de amennyiben a gyermek érdeke úgy kívánja, hivatalból is döntést hozhat. A bíróság a döntés során azt mérlegeli, hogy a gyermek testi, szellemi, és erkölcsi fejlődése miként biztosítható a legkedvezőbben.²⁵

3.1. Ha a szülők döntenek

A különélő szülők alapvetően háromféle módon dönthetnek a szülői felügyeleti jogok gyakorlásáról: közösen gyakorolják továbbra is, megosztják egymás között a jogokat és kötelezettségeket vagy megállapodnak abban, hogy azt teljeskörűen csak egyikük gyakorolja.²⁶

Amennyiben továbbra is közösen kívánják gyakorolni a szülői felügyeleti jogokat, akkor nyilatkozniuk kell arról, hogy milyen módon kívánják együttműködni annak gyakorlása során. A nyilatkozat megtétele előtt elengedhetetlen, hogy a szülők a hétköznapi teendők ellátásának módját megvitassák. Amennyiben képesek a felmerülő kérdések megvitatására és meg tudnak állapodni az együttműködés módjáról, akkor szinte biztosra vehető, hogy a gyermek érdekeit szolgáló módon fog működni a közös felügyeletet.

Amennyiben a szülők megállapodásának megfelelően csak az egyik szülő jogosult a szülői felügyeleti jogok gyakorlására, akkor a különélő szülő felügyeleti joga nem szünetel, hanem csak – a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések kivételével – nem gyakorolható.²⁷ Ezen megfogalmazásnak komoly lélektani értelme van, hiszen a gyermek életében kevésbé aktívan részt vállaló különélő szülő számára könnyebben elfogadható az, hogy jelenleg nem gyakorolja a jogait, mint az, hogy ezen jogai szünetelnek. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdések²⁸ tekintetében továbbra is közösen gyakorolják jogaikat. Kivéve, ha a különélő szülő szülői felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta.²⁹

Amennyiben a szülők a közösen gyakorolt felügyeleti jogosítványok tekintetében nem tudnak megegyezni, erről a gyámhatóság dönt.³⁰ Minden esetben, akár együtt, akár külön élnek a szülők.

A legjellemzőbb megoldás, hogy a szülők megállapodnak a szülői felügyelet gyakorlásáról és ilyenkor általában azt a megoldást preferálják, hogy a jogokat az anya gyakorolja. Az egyezség, amelyet legtöbbször még a kereset benyújtása előtt írásba foglalnak úgy hangzik: a gyermek feletti szülői felügyeleti jogokat kizárólag az édesanya gyakorolja. A szóhasználat meglehetősen megtévesztő, hiszen ebből az következik, hogy a másik szülőnek semmiféle joga sincs a

²⁵ Ptk. 4:167.§ (1) és (2) bekezdés

²⁶ Ptk. 4:165. §

²⁷ Ptk. 4:168. § (1) bekezdés

²⁸ Úgy, mint: a gyermek nevének meghatározása és megváltoztatása, a szülőjével azonos lakóhelyén kívüli tartózkodási helyének huzamosabb időtartamú, vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelölése, állampolgárságának megváltoztatása és iskolájának, életpályájának megválasztása. Ptk 4:175§ (2) bekezdés

²⁹ Ptk. 4:175.§ (1) bekezdés

³⁰ Ptk. 4:175.§ (3) bekezdés

gyermeke felett, és bár ez egyáltalán nem igaz, sok esetben a különélő szülő teljesen kiszorul a gyermeke életéből.

A szülők általában azért választják a közös megegyezést, mert szeretnének minél előbb szabadulni a kötelékből, amely – akaratuk ellenére – még összeköti őket és nem gondolják végig, hogy – ha nem képesek betartani az abban foglaltakat – ennek milyen hosszútávú következményei lesznek. Az apák sokszor azért mennek bele egészen méltánytalan megállapodásokba, mert lelkiismeretfurdalásuk van, hogy elhagyták a családjukat, vagy egyszerűen azt hiszik, hogy nem lenne esélyük egy perben az anyával szemben, illetve az is lehet, hogy úgy gondolják egyedül nem lennének képesek megbirkózni a gyermeknevelés nehézségeivel és a gyermeknek sokkal jobb lesz az édesanyjával.

A gyermek szempontjából a közös megegyezés kétségtelen előnye, hogy nem kell túl sokáig bizonytalanságban élnie, a veszekedések gyorsabban véget érnek, hamarabb el lehet kezdeni az új életre való berendezkedést. Hátránya viszont, hogy ha nem valódi egyetértésen és közös akaraton alapszik, hanem csak azért született, hogy „essünk már túl rajta”, akkor rövid időn belül ki fog derülni, hogy nem képesek betartani a benne foglaltakat, emiatt pedig újra és újra fellángolnak a viták, újabb és újabb eljárásokat és pereket generálva, amely semmiképp sem szolgálja a gyermek érdekét.

A másik hátránya a szülők egyezségének, hogy többnyire a saját elképzeléseikre hagyatkoznak, nem veszik figyelembe a gyermek érdekét és véleményét.

Feltételezhetjük ugyan, hogy a szülők döntésük meghozatala előtt kikérték a gyermek véleményét és az ő legfőbb érdekét szem előtt tartva kötöttek egyezséget, de erről a bíróság nem lehet meggyőződve mindaddig, míg a gyermeket meg nem hallgatja. Jogosnak tűnhet azonban a bíróság hozzáállása, miszerint a szülők tudják a legjobban, hogy mi a legjobb nekik, illetve a gyermeküknek, feltehetjük, hogy a gyermek kívánságát figyelembe vették, semmi szükség tehát a gyermek meghallgatására. Álláspontom szerint, amennyiben valóban biztosítani szeretnénk a gyermek számára az őt megillető jogokat és tényleg komolyan vesszük azt, hogy az ő akarata (is) számít, a szülők egyezségkötése esetén is meg kell őt hallgatni. Véleményem szerint ez a meghallgatás nem eredményezi a per elhúzódását és semmiféle hátrányt nem okozhat a feleknek. Nehézségeket mindössze abban az esetben generálhat, amennyiben a meghallgatás során fény derül arra, hogy a gyermek kívánsága ellentétes a szülők megállapodásával, vagy az nem szolgálja a gyermek legfőbb érdekét. Ezen esetekben a bíróság és a felek is nagyon nehéz helyzetbe kerülnek, hiszen az eljárás minden szereplőjének, de elsősorban a gyermeknek az az érdeke, hogy a per a lehető legrövidebb időn belül befejeződjön. Felmerül továbbá a kérdés, hogy a családi élet tisztelgetben tartásához való alapvető jogot miképpen lehet ily módon garantálni? Milyen mértékben avatkozhat be az állam (jelen esetben a bíróság) a családok életébe? Melyik a fontosabb: a gyermek érdeke vagy a család élete, a szülők kívánsága? Ezt a kérdést szinte lehetetlen megválaszolni, hiszen a gyermek is a család része, ők így alkotnak egy egységet. Érthető, hogy a bírák nem szívesen kérdőjelezzik meg a szülők megállapodását, hiszen nem lehetnek biztosak abban, hogy a gyermek meghallgatása milyen további problémákat generálhat.³¹

³¹ Erről lásd bővebben: Visontai-Szabó Katalin: A gyermek meghallgatása a bírósági eljárásban In.: Lege duce, comite familia, Polay Elemér Alapítvány, Szeged, 2017.515-526.o.

3.2. Ha a bíróság dönt

A bíróság is többféleképpen dönthet a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése során. Vagy az egyik szülőt jogosítja fel a felügyeleti jogok gyakorlására, vagy közös szülői felügyeletről rendelkezik (ezt csak a szülők együttes kérelmére teheti) vagy a szülői felügyelet körébe tartozó egyes részjogosítványok gyakorlását megosztja a szülők között.

Amennyiben a szülők közös szülői felügyelet iránti kérelmet terjesztenek elő, nem szükséges rendelkezni arról, hogy a szülői felügyeleti jogok összességét ténylegesen ki gyakorolja. Így elviekben a szülőknek lehetőségük van arra, hogy valóban azonos intenzitással vegyenek részt a gyermek életében. illetve arra is, hogy – bár ez a lehetőség nincs nevesítve – váltott elhelyezésben állapodjanak meg.

Abban az esetben tehát, ha a szülők nem tudnak előzetesen megegyezni, a bíróságtól kérhetik, hogy állapítsa meg, a jövőben ki jogosult a szülői felügyeleti jogok gyakorlására. A gyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy mindkét szülő „kizárólagos” felügyeleti jogot szeretne, a bíróság feladata, hogy eldöntse melyik szülő mellett biztosított a gyermek értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődése. A legnagyobb nehézséget az jelenti, hogy általában mindkét szülő egyformán alkalmas a gyermek nevelésére, mindketten őszintén ragaszkodnak a gyermekhez és a gyermek is kötődik mindkettejükhöz, ezért a bíróságnak igen széleskörű bizonyítást kell lefolytatni, a bizonyítékokat pedig megfontoltan kell mérlegelni, ha a legjobb döntést szeretné meghozni. Az ítélet megalapozásához többféle eszközt vehet igénybe. Hagyhatkozhat a tanúvallomásokra, a felek nyilatkozataira, a pedagógiai véleményre, a környezettanulmányra, a pszichológus szakértő véleményére, valamint a gyermek nyilatkozatára.

Többnyire a bíróság a gyermeknek az „elhelyezésével” kapcsolatos álláspontjáról a szülők erre vonatkozó egyező nyilatkozata alapján tájékozódik, pedig ez csak közvetett bizonyíték. A törvény alapelveivel ez nem egyeztethető össze, a személyességnek kiemelkedő jelentősége van, ezért a gyermeket vagy közvetlenül, vagy szakértő útján mindenképpen meg kell hallgatni, ezáltal biztosíthatók legjobban a jogai.

4. Összegzés

A szülői felügyelet rendezésére irányuló perekben is fontos, hogy a gyermek számára garantálni tudjuk jogainak érvényesülését ténylegesen gyermekbarát igazságszolgáltatás keretei között. Kiemelkedő szerepe van ebben a bíróságoknak, hiszen a szülők sok esetben nem ismerik fel, hogy az adott helyzetben a gyermek a legnagyobb, leginkább védtelen áldozat, akinek az élete, a jövője a tét. Amennyiben a szülőktől nem várható el, hogy félretegyék személyes sérelmeiket és a közös gyermekük érdekeire fókuszálnak, tiszteletben tartva a gyermek kívánságát és véleményét, jogainak érvényre jutását az igazságszolgáltatásnak kell elősegíteni.

Ehhez mindenekelőtt a tájékoztatáshoz való jogot kell biztosítani. A gyermek számára rémisztő lehet, hogy nem tudja mi fog történni, hogy mi fog megváltozni az életében. Az eljárás előtt elengedhetetlen, hogy tájékoztassuk őt az eljárás menetéről és esetleges kimeneteléről, a jogairól, a szereplők szerepéről, és arról, hogy mi fog vele történni.

A gyermeket az eljárás kezdetén, a meghallgatása során tájékoztatni kell az őt megillető jogokról, illetve arról is, hogy nem biztos, hogy a bíróság az ő kívánságát figyelembe véve fogja meghozni a döntését, hiszen – bár rendkívül fontos – nem ez az egyetlen körülmény, bizonyíték, amelyet a bíróságnak mérlegelnie kell az ítélet meghozatala során. Ez fontos egyrészt a későbbi csalódás elkerülése érdekében, illetve azért is, mert így levehetjük a gyermek válláról a terhet, amelyet az állásfoglalásra kényszerítés jelenthet számára, ha úgy érzi a perben túlzott súlya van az általa elmondottaknak.

A tájékoztatásnak a meghallgatást megelőzően is komoly jelentősége van, hiszen valamilyen módon a gyermek tudomására kell hozni, hogy lehetősége van véleményének kifejtésére. Ez is az eljáró bíró feladata, de eddig csak a 14 évnél idősebb gyermekek esetében volt erre példa, egy jelenleg éppen kialakulóban lévő – rendkívül előremutató és üdvözlendő – szokás nyomán. A Fővárosi Törvényszéken indult az a kezdeményezés, mely szerint a 14. évnél idősebb gyermek számára a második tárgyalás előtt küldenek – egy számára is érthető módon megfogalmazott – levelet, melyben tájékoztatják a folyamatban lévő eljárásról, az őt megillető jogokról, többek között arról is, hogy joga van véleményét személyesen szóban, vagy levélben tudatni a bírósággal. Amennyiben a gyermek nem reagál a levélre, úgy tekintik, hogy elfogadja szülei döntését.³²

A tájékoztatáshoz való jog a meghallgatást követően is megilleti a gyermeket, különösen abban az esetben, ha a bíróság nem a gyermek kívánságának megfelelő döntést hozott, illetve akkor is, ha nem került sor a meghallgatására, hanem a bíró a szülei egybehangzó nyilatkozatára alapította ítéletét.³³

A gyermeknek joga van ahhoz, hogy elmagyarázzák neki a döntést, ezzel megkönnyítve annak elfogadását. Ennek során biztosítani kell a gyermeket arról, hogy az érdekeit vették elsősorban figyelembe az ítélet meghozatala során, akár a személyes kívánságával szemben is.³⁴

Eddig a jogalkotó abból indult ki, hogy a bíróság kézbesíti a felek számára az ítéletet, amelyet majd ők ismertetnek a gyermekkel. Ennek módját, illetve azt, hogy ezt egyáltalán megteszik-e eddig egyértelműen a szülőkre bíztuk, tulajdonképpen sehol sincs szabályozva a kérdés. A gyermek legfőbb érdekének és tájékoztatáshoz való jogának biztosítása érdekében azonban érdemes lenne ezt átgondolni és esetleg megfontolás tárgyává tenni azt a megoldást, miszerint a gyermeket külön levélben, számára érthető nyelven megfogalmazott módon tájékoztatni kell az ítéletben foglaltakról.

³² Darnót Sára: A gyermek meghallgatása családjogi perekben – interjúk alapján, különös tekintettel a jogalkalmazási eltérésekre. *Családi Jog*, 2017/4., 23.o.

³³ Lásd: 12. lj. 28.o.

³⁴ Judy Cashmore – Patrick Parkinson: What responsibility do courts have to hear children's voices? *International Journal of Children's Rights*, 2007/15., 53-54.o.

Kis Enikő:
Esély az életre, avagy a krízisinkubátorok jelene és jövője *

„Akkor jó a világ, ha jó benne gyereknek lenni”
/Véghelyi Balázs/

1. Bevezetés

Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet képeznek. Ezen oszthatatlansági elv tényét mondta ki az Alkotmánybíróság a 23/1990. (X.31.) határozatában. Az élethez és emberi méltósághoz való jog az egyik legfontosabb alapjognak minősül, az alapjogok „anyajogaként” is szokták nevezni. Abszolút jogok, amelyek mindenkit megilletnek, e jogoktól önkényesen megfosztani senkit nem lehet. Magyarország Alaptörvényének II. cikke szerint: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

A magzati életet nem csak az Alaptörvény részesíti védelemben, hanem a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény is, mely kimondja, hogy „*terhességmegszakítás nem a családtervezés és a születésszabályozás eszköze*”, emellett rögzíti, hogy „*a fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel*”. A méhmagzatok esetében függő jogi helyzetről beszélhetünk a fogantatástól kezdve, egészen a születés pillanatáig. A fogantatás időpontját a születéstől visszafelé számított 300. napnak kell tekinteni (a határidőbe beleszámít a születés napja is), azonban ez egy megdönthető vélelem, tehát bizonyítani lehet, hogy a fogantatás későbbi vagy korábbi időpontban történt. A magzat jogképességének a feltétele az élve születés, a jogképesség megszűnését pedig a (biológiai) halál, mint jogi tény váltja ki. Az élethez és emberi méltósághoz való jog egyrészt alanyi jog, míg a másik oldalon, az állam oldaláról intézményvédelmi kötelezettségként jelentkezik. Az állam ezen életvédelmi kötelezettsége megnyilvánul a jogalkotási folyamatok révén és a materiális feltételek biztosításában,¹ melyek egyik példája lehet a krízisinkubátorok alkalmazása.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Gyermekjogi Egyezménye, amelyet 1989. november 20-án, New Yorkban fogadott el az ENSZ Közgyűlése (Gyermekjogi Egyezmény, Egyezmény), a mai napig a legszélesebb körben ratifikált nemzetközi egyezmény. Napjainkban már 196 ország a részese. Hazánk 1990-ben csatlakozott, és az 1991. évi LXIV. törvénnyel hirdette ki azt.² A gyermeki jogok – az alapjogok időbeli kialakulásának csoportosítása szempontjából – harmadik generációs jogoknak minősülnek: ekként a nemzetközi jog fejlődésének eredményeként alakultak

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Kiss Barnabás - Lichtenstein József - Tóth Judit: *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Iurisperitus Kiadó, 2018, Szeged, 67. o.

² <https://unicef.hu/igy-segitunk/koz-os-ugyeink/gyermekjogok/gyermekjogi-egyezmennyrol/> (Letöltve: 2019. 03. 10.)

ki a XX. század második felében és valamilyen globálisan fennálló problémára próbálnak választ adni. Az Egyezmény a gyermekeket a felnőttekkel egyező jogalanynak tekinti, a felnőttekével egyező emberi jogok őket is megilletik, ám életkoruknál fogva speciális védelemben is részesülnek.³ Ezen speciális védelem része az is, hogy helyzetükből fakadóan többletjogosultságok illetik meg őket, melyek érvényesülését pedig az Egyezményhez csatlakozó részes államoknak garantálnia kell. De pontosan kit is tekinthetünk gyermeknek?

A Gyermekjogi Egyezmény szerint „*gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri*”.

A Gyermekjogi Egyezmény biztosítja azokat a jogokat, melyeket minden gyermek számára nemtől, fajtól, származástól és bőrszíntől függetlenül garantálni kell. E jogok az ún. 3P-modell alapján csoportosíthatók, amelynek elemei a védelem (*Protection*), az ellátás, gondozás (*Provision*) és a részvétel (*Participation*).⁴ Ez alapján a gyermeknek joga van többek között a kizsákmányolás, a bántalmazás és az elhanyagolás elleni védelemre, a testi-lelki fejlődéséhez szükséges alapvető létszükségletek biztosítására, és arra, hogy az őt érintő kérdésekben véleményét meghallgassák és ezen véleményét figyelembe vegyék érettségi szintjének megfelelően.

A Gyermekjogi Egyezmény 44. cikke alapozza meg a részes államok azon kötelezettségét, hogy az Egyezmény hatálybalépésétől számított kettő éven belül, majd ettől kezdve ötévente kötelesek beszámolni jelentésükben, arról, hogy milyen intézkedésekkel mozdították elő az Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtását és az a benne foglalt jogok érvényesülését. A részes államok kormányainak és az adott ország civil szervezeteinek jelentéseit a 18 független szakértőből álló⁵ Gyermek Jogainak Bizottsága (Gyermekjogi Bizottság) vizsgálja. A vizsgálat kimenetele függvényében ajánlásokat tehet annak érdekében, hogy az Egyezményben foglaltak minél szélesebb körben valósuljanak meg.⁶ A Gyermekjogi Bizottság – Magyarország 3-4-5. időszaki jelentésére reagálva – aggodalmát fejezte ki a krízisinkubátorok alkalmazása gyakorlatának egyezményesértő volta miatt és a program megszüntetésére és az Egyezménynek megfelelő alternatívák kialakítására sürgette az országot, valamint hogy „*fokozza a csecsemőkről való lemondáshoz vezető okok megszüntetése érdekében tett erőfeszítéseit*”.

2. A krízisinkubátorokról és a jogi szabályozásról

A babamentő inkubátor program 1996-ban indult útjára Magyarországon. A legelső magyarországi 'baby box'-ot Budapest IX. kerületében, a Schöpf-Merei Ágost Kórház és Anyavédelmi Központban állították fel. Ezeknek az inkubátoroknak kettős a szerepe, egyrészt a csecsemőnek megfelelő hőmérsékletet biztosít, amíg a kórház dolgozói el nem látják, másrészt, segítséget nyújt az édesanyáknak, akik ugyan életet adtak gyermeküknek, de nem tudják vagy

³ Faix Nikoletta: *A gyermekjogi egyezmény legfőbb vívmányai és az igazságszolgáltatásra gyakorolt hatása*. 2016. június 28. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-gyermekjogi-egyezmeny-legfobb-vivmanyai-es-az-igazsagszolgalatasra-gyakorolt-hatasa/> (Letöltve: 2019. 04. 15.)

⁴ Lux Ágnes: *A gyermekek jogai* <https://ijoten.hu/szocikk/a-gyermekek-jogai> (Letöltve: 2019. 07.10.)

⁵ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx> (Letöltve: 2019. 04. 23.)

⁶ www.csagyi.hu/forrasmunkak/item/728/-gyermekjogi-jelentesek (Letöltve: 2019. 03. 19.)

nem kívánják felnevelni őket.⁷ Ennek kapcsán tisztáznunk kell, hogy a gyermekelhagyásnak kettő fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik a nyílt elhagyás, mikor az ismert szülő azért hagyja hátra gyermekét, mert sem ő, sem a gyermek más családtagja nem tudja/nem akarja felnevelni a gyermeket. A titkos elhagyás lényege, hogy a szülő kilétét nem lehet beazonosítani, szülői felelősséget nem vállal a gyermek tekintetében.⁸ Inkubátoros elhelyezés esetén titkos elhagyásról beszélhetünk, mivel a vér szerinti szülő a szülői felügyeleti jogát nem kívánja gyakorolni, anonimitását megőrizve mond le az újszülöttjéről. A gyermek *baby box*-ba való behelyezése (mint ráutaló magatartás) az örökbefogadáshoz való hozzájárulásnak minősül. Annak tényét, hogy a csecsemő inkubátorba helyezése automatikus hozzájárulást jelent (ráutaló magatartással) a titkos örökbefogadáshoz, azt 2006-ban, az akkor hatályos Családjogi Törvény (Csjt.) mondta ki: *„nincs szükség annak a szülőnek a hozzájárulására, aki gyermekét annak érdekében, hogy más nevelje fel – személyazonosságának feltárása nélkül – az egészségügyi intézmény erre kijelölt helyén helyezi el, feltéve, hogy hat héten belül a gyermekéért nem jelentkezik.”*

A krízisinkubátor óra-perc pontossággal jelzi, hogy mikor helyezték be az újszülöttet, amelyet a portaszolgálat észlel. Az inkubátorba elhelyezett gyermekért kettő csecsemő- és gyermekápoló, az újszülött ellátására alkalmas eszközökkel indul.⁹ Az újszülött vizsgálata és ellátása után a helyileg illetékes gyámhatósággal kell felvenni a kapcsolatot, akik megkezdik a szükséges lépéseket az örökbefogadási eljárás megindításához. A gyermek az örökbefogadni szándékozó szülőkhöz kerül, ám az örökbefogadás jogerős engedélyezésére a csecsemő 6 hetes koráig nem kerülhet sor. Ennek oka, hogy a születéstől számított 6 héten belül jelentkezhet a vér szerinti szülő, amennyiben ő maga, a másik szülő vagy a gyermeknek más hozzátartozója vállalja a csecsemő felnevelését.

2005 előtt a gyermekről való lemondás ilyen formája megvalósította a családi jogállás megsértésének tényállását,¹⁰ amelyet az akkor hatályos Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) 213. §-a szabályozott és komoly büntetési tétellel sújtott. A bűncselekmény minősített esetét valósította meg az, aki *„a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy”*, így, ha az anya helyezte el a gyermeket a krízisinkubátorba, úgy ezt a cselekményét a törvény egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálta. A bírói gyakorlat azonban ezen szigorú büntetés kiszabása helyett kialakította azt a gyakorlatot, hogy jelentősen enyhítette a büntetési tételt a büntetés kiszabása körében, így jellemzően pénzbüntetéssel sújtották ezeket az édesanyákat.¹¹ 2005 óta viszont nem valósít meg bűncselekményt, aki így kíván lemondani újszülött gyermekéről. A gyermekről való lemondás ezen formáját a 2005. évi XXII. törvény legalizálta. A 2005 előtti szabályozás azért is ellentmondásos, mert az állam annak ellenére, hogy védte a gyermeki életet, addig azzal párhuzamosan az anya magatartását (gyermekről való lemondását, inkubátorba helyezéssel) az akkor hatályos Btk. pönalizálta.

⁷ <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/hirek/babamento-inkubatorok-orszagos-listaja> (Letöltve: 2019.03.31.)

⁸ Dr. Herczog Mária: Az újszülöttek és kisgyerekek elhagyásának okai és lehetséges megelőzése Európában. *Családi Jog* 2013/3., 9. o. https://www.mokk.hu/regioldal/pdf/linkgyujto/Csaladi_Jog/Aktualis/2013%20-09.pdf (Letöltve: 2019. 04. 17.)

⁹ Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központ Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika Újszülött Osztályának osztályvezetőjével, Prof. dr. Orvos Hajnalkával készített interjú anyagából.

¹⁰ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-5441/2012. számú ügyben. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201205441.pdf> (Letöltve: 2019. 04. 04.)

¹¹ <http://bolcso.hu/cikkek/nl2003a.html> (Letöltve: 2019. 04. 19.)

Az utolsó ismert adatok alapján az ország területén jelenleg 32 kihelyezett inkubátor található.¹² Ezeknek az inkubátoroknak bizonyos szakmai minimumfeltételeknek kell megfelelnie. Ezen minimumfeltételeket a 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet határozza meg (1. számú melléklet, 9. fejezet) általános és tárgyi feltételek formájában.

Az általános kritériumok a következők: „1. Az inkubátor-fogadóhelyet közterületről könnyen megközelíthető helyen kell kialakítani. 2. Elhelyezéséről, elérhetőségéről az intézet bejáratánál jól látható és közérthető tájékoztatót kell kifüggeszteni. 3. Az újszülött inkubátorba történő elhelyezéséhez az anonimitás lehetőségét biztosítani kell. 4. Biztosítani kell, hogy az inkubátor folyamatosan (folytonos üzemmódban) újszülött befogadására alkalmas legyen. 5. Újszülött anonim elhelyezésére szolgáló inkubátor kizárólag ott működtethető, ahol az újszülött ellátásához legalább a neonatológia I. szintjének megfelelő szakmai minimumfeltételek biztosítottak. 6. Az egészségügyi államigazgatási szerv felé jelenteni kell az eseteket.”

A tárgyi feltételek a következők: „1. Inkubátor, amely melegít, izolál és mechanikai védelmet biztosít. 2. Hangjelzés vagy a behelyezés tényére az egészségügyi szolgáltatót figyelmeztető más jelzőrendszer működtetése.”

A krízisinkubátor-program indításakor a legfőbb cél az volt, hogy a csecsemőgyilkosságok számát visszaszorítsák. Statisztikák nemigen állnak rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy évente mennyi csecsemőgyilkosságot követtek el, ám Dr. Cseres Judit 1982 és 1999 közötti időintervallumban 286 ügyet vizsgált, melyek esetén újszülött gyermekek sérelmére követtek el ölési cselekményt és a bűncselekmény jogkövetkezményeként jogerős bírói ítélet is született.¹³ Hozzá kell tenni, hogy ezen a területen igen magas a látencia, így nem tudni, hogy valójában mennyi csecsemőgyilkosságot valósítottak meg. Abban az esetben, ha aktuális statisztikai adatokra lennének kíváncsiak, akkor sajnálatos módon még ennyi információ sem állna rendelkezésünkre ebben a témában, hiszen 2001 óta a bűnügyi statisztikában nem önállóan kezelt kategória a csecsemőgyilkosság bűncselekménye. Napjainkban a 14 évnél fiatalabbak sérelmére elkövetett életellenes deliktumok közé tartozik. Ebből azt a következtetést tudjuk levonni, hogy bár a gyermekek fokozott védelemben kell, hogy részesüljenek, ugyanakkor ez a terület mégsem kap kellő figyelmet hazánkban. Sajnálatosan hivatalos adatok arról sem állnak rendelkezésre, hogy milyen a krízisinkubátorok kihasználtsága. Informális adatok és becslések alapján 2010-ben körülbelül 40 gyermeket érintett a krízisinkubátorba helyezés, 2014 végére már körülbelül 60 gyermeket, így amennyiben az egyenes arányosság elvét követjük, akkor most járhat ez a szám 85 körül.

Ebből a feltehetőleg 85 újszülöttből kettőt a 2000 óta működő, szegedi krízisinkubátorba helyeztek el. Erre 2010-ben és 2017-ben került sor. Mindkettő újszülött egészséges volt és pár órával a szülés után helyezték el őket az inkubátorba. Az újszülöttek kórházi ellátása során a vér szerinti szülő nem jelentkezett egyik esetben sem.¹⁴ Ám a csecsemő 6 hetes koráig van lehetősége

¹²Országos Tisztifőorvosi Hivatal: Újszülöttek anonim, örökbefogadáshoz való hozzájárulás szándékával történő elhelyezésére szolgáló inkubátorok listája I, II. <https://www.jaras.info.hu/wp-content/uploads/2015/03/inkubatorok-listaja-1.pdf>; <https://www.jaras.info.hu/wp-content/uploads/2015/03/inkubatorok-listaja-2.pdf> (Letöltve: 2019. 03. 14.)

¹³ Dr. Cseres Judit: *Eltékozolt újszülöttek*, BM Kiadó, 2000, Budapest, 65. o.

¹⁴ Ld. 8. lj.

jelentkezni, ekkor az örökbefogadni szándékozó személy, a gyámhivatal felhívására köteles kiadni a csecsemőt.

Ahogy a gyermekelhagyásnak, így az örökbefogadásnak is kettő fajtája ismert, ezek a titkos- és a nyílt örökbefogadás. Nyílt örökbefogadásnál a vér szerinti szülő megismeri az örökbefogadó szülőket és ezen örökbefogadni szándékozó pár tekintetében járul hozzá ahhoz, hogy örökbefogadják gyermekét. A titkos örökbefogadások esetében a vér szerinti szülő és az örökbefogadók nem ismerik meg egymást. Jelen esetben – a gyermekről való lemondás természete miatt, nevezetesen, hogy kilétét titokban tartva mond le a szülő a gyermekről – titkos örökbefogadásról beszélhetünk. Amennyiben nem jelentkezik, akkor az örökbefogadás jogerős engedélyezésére kerül sor, így a gyermek végleg a nevelőszülőkhöz kerül,¹⁵ az eljárást a helyileg illetékes gyámhivatal folytatja le.

3. Jogséremlmek

A napjainkban közel 85 magyarországi inkubátorba helyezett gyermeknek és a külföldi, hasonló helyzetű gyermekeknek számtalan joga sérül. De melyek is ezek a jogok?

Az Európai Parlament 33 néppárti képviselője levélben tiltakozott a *baby box* program megszüntetése ellen. Erre a levélre Dr. Jean Zermatten, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának akkori elnöke reagált a Bizottság nevében (2011. augusztus 21-én): *„Tiszteletben tartva a parlamenti képviselők véleményét, a Gyermekjogi Bizottság megerősíti, hogy a „babadobozok” nincsenek összhangban a Gyermekjogi Egyezményvel, többek között a 7., 8., 9. és 19-es cikkellyel.*”¹⁶

A Gyermekjogi Egyezmény 7. cikk 1. pontja kimondja, hogy *„a gyermeket születésekor anyakönyvezik és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék.”* Ha egy gyermek egészségügyi intézményben születik, akkor az intézmény vezetője jelenti be az anyakönyvezető felé a gyermek születését, legkésőbb a születést követő első munkanapon. Intézményen kívül történt szülés, illetve otthoni szülés esetén 8 napon belül kell bejelenteni a gyermek születését.¹⁷ A krízisinkubátorokba elhelyezett gyermekek esetén nem lehet tudni a születés pontos idejét és helyét, mivel ezek az anyák nem egészségügyi intézményben adnak életet gyermekeiknek, hanem otthon vagy közterületen.

Ezek a gyermekek nem kapnak szakszerű ellátást születés után, vagyis ilyenkor a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való joguk sérül, amíg a kórház dolgozói megfelelő ellátásban nem részesítik őket. Nevet az intézmény dolgozói adnak, amelyet később az örökbefogadó szülők

¹⁵ Magyarország 3-4-5. időszakos jelentése a Gyermek Jogairól Szóló Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről, Budapest, 2012. június 28. <https://docplayer.hu/494753-Magyarorszag-3-4-5-idoszakos-jelentese-a-gyermek-jogairol-szolo-egyezményben-elismert-jogok-ervenyesitese-erdekeben-elfogadott-intezkedesekrol.html> (Letöltve: 2019. 06. 20.)

¹⁶ Ld. 9. lj.

¹⁷ 6/2003. (III. 7.) BM rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről http://konzuliszolgalat.kormany.hu/download/2/87/60000/6_2003bm_rendelet_ak_hazassagkotes_nevvis.pdf (Letöltve: 2019. 04. 18.)

megváltoztathatnak. Ameddig nem fogadják örökbe a csecsemőt, addig a családban nevelkedéshez való jog sérelme is fennáll. A 8. cikk 1. pontja az identitáshoz való jogot védelmezi, de ha egy gyermekről ilyen módon mondanak le, akkor a származását, vér szerinti családját nem ismeri meg. A 9. cikk 3. pontja szerint „*az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek mindenek felett álló érdekeivel ellenkezik.*” Tehát ennek értelmében a gyermeket megilletné az a jog, hogy különélő szüleivel kapcsolatot tarthasson. Ám inkubátoros babák esetén semmilyen támpont nem áll rendelkezésére, kik lehetnek szülők, más rokonok. Amennyiben az édesanya helyezi el a gyermeket inkubátorba, úgy az édesapa sem ismeri meg a gyermeket, nem tehet apai elismerő nyilatkozatot, holott előállhat az a helyzet, amikor az édesapa vagy annak családja felnevelné a csecsemőt vagy más módon nyújtana segítséget a krízishelyzetbe került nőnek. Ezzel összefüggésben meg kell említeni, hogy a gyermeknek nem lesz lehetősége arra, hogy a családi kórtörténetét és a családi kapcsolatait megismerje. Ez számára a későbbiekben hátrányos lehet, így véleményem szerint ameddig működnek krízisinkubátorok, addig szükséges lenne valamilyen módon biztosítani, hogy az elhelyező szülő a legfontosabb adatokat (családi kórtörténet) lejegyezhesse valamilyen formában.

A 18. cikk 1. pontja szerint a szülők együttesen felelősek a gyermekük felneveléséért és mindig a gyermekük legfőbb érdekét kell szem előtt tartaniuk. Sajnálatos módon nem a gyermek legfőbb érdeke érvényesül, hiszen a legfőbb érdeke az lenne, hogy a saját szüleivel, rokonaival együtt, szerető családban nevelkedjen, viszont ezeknek a babáknak soha nem lesz esélyük arra, hogy vér szerinti családjukat megismerjék. Bár meg kell említeni azt a nem túl gyakori esetet is, amikor a gyermeknek nem az a legfőbb érdeke, hogy vér szerinti szülei neveljék és gondoskodjanak róla, ilyen például, mikor elhanyagolják, bántalmazzák, a szülő és a gyermek kapcsolata nagyon megromlott, a szülő a gyermek egészségére káros magatartást gyakorol stb.

A 19. cikk 1. pontja értelmében a részes államnak mindent meg kell tennie, hogy a gyermekeket megvédje „*az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az **elhagyás** vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás - ideértve a nemi erőszakot is - bármilyen formájától...*”¹⁸ Az inkubátoros babákat viszont elhagyják, így ezen joguk sérelme is megállapítható. A gyermekek fentebb felsorolt jogai egyértelműen sérelmet szenvednek a 'babadoboz' program alkalmazása miatt. Ezek tudatában konstatálható, hogy az Egyezmény fentebb felsorolt cikkei és a magyar gyakorlat nincs összhangban egymással.

Ezek az inkubátorba elhelyezett újszülöttek nagy hátránnyal indulnak az életben, azáltal, hogy az igazi gyökereiket nem ismerik meg. Ugyanakkor ezen a ponton fontos megemlíteni, hogy nem csak a magyar inkubátorokba elhelyezett gyermekeket érintheti ez a probléma. Magyarországon kívül még számos országban alkalmaznak nagy számban babamentő inkubátorokat. Amennyiben csak az Európai Unió országait vesszük alapul, úgy azt láthatjuk, hogy Magyarországon kívül még 10 uniós országban vannak *baby box*-ok, többek között Németországban, Lengyelországban, Csehországban és Szlovákiában.¹⁹ Szlovákiában 2012-ig 34 gyermek életét mentették meg az

¹⁸ 1991. évi LXIV. törvény <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100064.TV> (Letöltve: 2019. 06. 20.)

¹⁹ http://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/child-abandonment-and-its-prevention_en (Letöltve: 2019. 04. 02.)

inkubátorok, közöttük egy fogyatékkal élő gyermek is volt.²⁰ Olyan eset is történt, amikor egy másfél éves gyermeket hagytak a 'babadozban'.²¹

A magyar gyakorlattal szemben Németországban plakátokat, táblákat helyeznek ki az inkubátorok mellé, hogy a szülő, aki otthagyja gyermekét, tájékozódni tudjon minden fontosnak vélt információról (jogi helyzet tisztázása, segítségkérési lehetőségek). Szlovákiában sok gyermek el sem jut az inkubátorokig, mivel egy mindenhol hirdetett segélyhívó vonalon keresztül a krízisterhesek valós segítséget kapnak, ennek köszönhetően sok szülő meggondolja magát. Amennyiben mégis elhelyezik a gyermeket az inkubátorba, pár napon belül az egynegyedükért mégis jelentkeznek a szülők Németországban és Szlovákiában is.²² Ezzel szemben Magyarországon nem volt olyan hír, mely szerint bármelyik inkubátorban elhelyezett gyermekért jelentkeztek volna. Ennek egy lehetséges oka véleményem szerint, hogy – mint a német és a szlovák példából láthatjuk –, más országokban nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy tájékozódhasson a szülő a lehetőségeiről, hiszen a krízisinkubátorok mellett kifüggesztett plakátok és táblák, valamint a segélyhívó számról kifüggesztett tájékoztató mind ezt szolgálják.

Magyarországon azonban igen kevés információt találhatunk a *baby box*-ok mellett, kivéve azt a pár soros tudnivalót, amely arról szól, hogyan kell használni az inkubátort. Segélyhívó vonalat a krízishelyzetbe került nők segítésére hazánkban a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és a civil szervezetek működtetnek, mint például a Gólyahír Egyesület és a Bölcső Alapítvány, viszont erről egy tájékoztató plakát sincs az inkubátorok mellett.

De mi a helyzet az Európai Uniót kívül azoknak a gyermekeknek a helyzetével, akiket nem kívánnak felnevelni saját szüleik?

Példaként érdemes a Kínában alkalmazott módszert röviden ismertetni. 2011 júniusában épült Shijiazhuang városban az első *'baby safety island'*, ahol a szülők otthagyhatják gyermekeiket, amennyiben nem tudják vagy nem kívánják felnevelni őket. 2014-re már 25 ilyen babasziget lett felállítva Kína különböző pontjain, ám ezekből néhányat bezártak, mert sok beteg gyermeket helyeztek el ezeken (Pierre Robin szindróma, Down-szindróma, stb.) Az eredeti elképzelés szerint ezek a szigetek az 1 éves vagy ennél fiatalabb gyermekek otthagytására teremtettek volna lehetőséget a szülőknek, azonban a gyakorlatban ez nem az elképzelés szerint valósult meg. A legtöbb gyermek vagy fogyatékkal élő volt, vagy 1 évesnél idősebb.²³ A legtipikusabb körülmények, amely miatt ezekre a szigetekre küldik a szülők a gyermekeket, a család rossz anyagi helyzete, a gyermek fogyatékoságának ténye, illetve rengeteg más körülmény is lehet kiváltó ok. Több eset is jelentős nyilvánosságot kapott. Számomra nagyon megdöbbentő volt az eset, amikor egy 6 éves kislányt némi pénzzel és egy cetlivel a zsebében – amin rajta volt a születési ideje – hagytak ott a szülők egy ilyen sziget előtt.

²⁰ Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein, Dimitris Anastasiou: *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press 2018, 165. bekezdés

²¹ Ld. 7. lj.

²² <https://orokbe.hu/2014/12/08/herczog-maria-inkubator/> (Letöltve: 2019. 03. 28.)

²³ A kínai *baby safety island*-ekkel kapcsolatos információk sajnálatos módon csak kínai nyelven érhetőek el. A fentebb ismertetett tényeket és adatokat a KAPU Kínai-Magyar Cserediák Program vendéghallgatója, aki anonimitást kért, fordította le számomra.

Úgy vélem, a krízisinkubátorok alkalmazása sokkal humánusabb a kínai módszerhez képest, hiszen Kínában nem csak újszülöttekről mondanak le. Legnagyobb számban az idősebb vagy fogyatékkal élő gyermek gondozásáról mond le a szülő. Egy idősebb gyermek, aki már megérti mi zajlik körülötte, sokkal nagyobb szenvedésnek van kitéve azáltal, hogy felfogja és érzi, hogy saját szülei nem szeretnék vagy nem tudják felnevelni. Viszont egy újszülött csecsemőt, akit inkubátorba helyeznek el, nagy eséllyel rövid időn belül szerető család fog körül venni vagy akár saját családja jelentkezik érte, amennyiben meggondolják magukat. Bár meg kell említeni, hogy hazánkban is adnak örökbe idősebb gyermekeket, de ez nem olyan gyakori, mint az az eset, amikor fiatalabb gyermekről mondanak le a szülők.

4. Lehetséges alternatívák

2014-es Zárójelentésében az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága nyomatékosan sürgeti Magyarországot a krízisinkubátorok megszüntetésére, emellett felszólítja hazánkat, hogy az Egyezménynek megfelelő alternatívák kialakítását segítse elő ezen a területen. Felmerül a kérdés, vajon milyen alternatívák elképzelhetőek, s milyen módszerek lennének a legmegfelelőbbek ahhoz, hogy megelőzzük a nem kívánt terhességeket, így megakadályozva a csecsemőelhagyások és csecsemőgyilkosságok számát?

Az egyik legfontosabb dolog a prevenció kell, hogy legyen. Már egészen kisgyermek kortól megfelelően kellene felkészíteni a gyermekeket – érettségi szintjüknek megfelelően – például egészségnapok, osztályfőnöki órák keretében vagy védőnő által tartott foglalkozásokon. Sajnos a magyar szemléletmód szerint nem kell elsietni az iskolai felvilágosító órák megtartását, hiszen *'ráér az majd nyolcadik osztályban is'*. Holott éppen ez a szemléletmód az egyik kiváltó oka annak, hogy a válsághelyzetbe került fiatal lányok nem tudják mi a teendő egy nem kívánt terhesség esetén. Magyarországon 14 éves kortól beleegyezéssel legálisan létesíthető szexuális kapcsolat. Véleményem szerint ilyen idős korára már minden gyermeknek megfelelő, stabil tudással kellene rendelkeznie a szexualitással kapcsolatosan. Tudnia kellene, hogyan védekezzen a nemi betegségek, a nem kívánt terhesség ellen, amennyiben pedig egy fiatal lány nem kívánt gyermekkel várandós, tudnia kellene milyen lehetőségek állnak rendelkezésére.

A KSH adatai szerint a művi terhességmegszakítások száma összességében nagymértékű csökkenő tendenciát mutat az 1990-2016 közötti időszakra, ám *„a tizenévesek és a 20-as éveik elején járó nők abortuszgyakorisága alig változott (nem csökkent)”*.²⁴ Ebből jól látszik, hogy nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a fiatalok még teljesebb szexuális edukációjára, megelőzve így a nem kívánt gyermekek fogantatását. Az lenne a legfontosabb, hogy tudatos és felelős gondolkodásmódot alakítsanak ki a kamaszok. Ám ez nem csak az iskola feladata kell, hogy legyen. Amíg a fiatal fiúk főként az internetről tájékozódnak és keresnek információkat, addig a lányok esetében a szülők és az internet (50-50% megoszlási arány) az elsődleges ismeretszerző forrás.²⁵ Mivel mindkét nem tekintetében fontos információforrás az internet, úgy

²⁴ Terhességmegszakítások <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/terhessegmegsz16.pdf> (Letöltve: 2019. 04. 01.)

²⁵ Egy általam készített, nem reprezentatív, kérdőíves felmérés eredménye (13-18 éves korosztály)

Kérdőív címe: Szexedukáció, mintavétel ideje: 2019. 04. 01-2019. 04. 08.

Kérdések: Nem, Életkor, Volt-e már az iskolában szexuális felvilágosító óra? Hányadik osztályban került sor az első ilyen szexuális felvilágosító órára? Az első szexuális felvilágosító foglalkozás életkorodnak és érettségi

gondolom fontos lenne több, a szexualitással összefüggő tartalmú, hiteles információkkal megtöltött oldalt létrehozni, ahol a kamaszok a bennük felmerülő kérdésre valós, tényszerű tudnivalókat találhatnak meg (koruknak, nemüknek megfelelő tartalommal).

A Hintalovon Alapítvány már létrehozott egy ilyen oldalt. A www.yelon.hu weboldalon a fiatalok a menüben található szűrő segítségével rátalálhatnak azokra a tartalmakra, amikre kíváncsiak. Ehhez ki kell választani a nemüket, korukat és a témát, ami iránt érdeklődnek. Amennyiben valaki mégsem találná meg a választ a keresett információra, úgy a csevegőprogram segítségével fel tudja tenni kérdéseit, természetesen anonim módon. A *chat* hétfőn, szerdán és szombaton vehető igénybe. Amint már említettem, a fiatal lányok tekintetében nem csak az internet számít elsődleges forrásnak, hanem a szülőktől szerzett információ is (50-50% volt a megoszlási arány az általam készített nem reprezentatív felmérésben), így kiemelten fontos a szoros szülő-gyermek kapcsolat kialakítása a fiatal lányok és szüleik között. Ha ez nem történik meg, és mindig tabuként kezeli a család ezt a témát, akkor a gyermek rossz mintát lát és ugyanezt a hibát később nagy valószínűséggel ő is elköveti saját gyermeke tekintetében. Emellett nagy az esély arra, hogy amikor a gyermeknek szüksége lenne a segítségre, nem szól a szüleinek, mert nem mer kérdezni, segítséget kérni.

A már krízishelyzetbe került nők válsághelyzetének felismerése, és ezen nők megsegítése is nagyon fontos lenne. A válsághelyzetbe került nők titkolják várandósságuk, tagadásban élnek, segítséget nem kapnak. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjait megfelelő ismeretekkel kellene ellátni, hogy szerepet tudjanak vállalni a krízishelyzetek felismerésében és azok megoldásában.

A prevenció fejlesztésén túl több megoldás létezik, amivel fel lehetne váltani a krízisinkubátorok alkalmazását, amennyiben tényleg szükséges lenne ez a lépés. Franciaországban már 1941 óta létezik az anonim szülés intézménye. Anonim szülés esetén az édesanya a kórház falain belül szülheti meg gyermekét, így megfelelő egészségügyi ellátást kap a baba és az édesanya is. A gyermek anyakönyvezésére is sor kerül, viszont az édesanyja nevét nem tüntetik fel a születési anyakönyvi kivonaton, mindössze egy X kerül rögzítésre a neve helyére.²⁶ A szülés során az anya egy lezárt borítékban adja meg az adatait, mely tartalmazza a nevét és a címét. 2002 óta az ilyen borítékokat egy központi hivatalban őrzik (*Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*), innen az adatokat csak az adoptált gyermek vagy annak törvényes képviselője kérheti ki. Ekkor a hivatal felveszi a kapcsolatot az anyával, akinek nyilatkoznia kell, hogy meg kívánja-e őrizni anonimitását.²⁷ 2001-ben Ausztria is átvette²⁸ ezt a módszert, emellett krízisinkubátorokat is alkalmaznak az országban. Az anonim szülés bevezetésével a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való joga nem sérülne az újszülöttnak, így előnyösebb lenne az inkubátorprogramhoz képest, amely esetében ezen jog sérelme fennáll, amíg a gyermeket a kórház dolgozói megfelelő ellátásban nem részesítik.

szintednek megfelelő időpontban került megtartásra? Amennyiben volt szexuális felvilágosító foglalkozás, azt ki tartotta? Szerinted az iskolában megfelelő tájékoztatást kaptál minden benned felmerülő kérdésre a szexuális étellel, nemi betegségekkel, nem kívánt terhességgel kapcsolatosan? Honnan szerzel információt, ha valamire kíváncsi vagy a témával kapcsolatosan?

²⁶ Laury Oaks: *Giving Up Baby: Safe Haven Laws, Motherhood, and Reproductive Justice*, New York University Press, 2015, 24. o.

²⁷ Lásd: 9. lj.

²⁸ Lásd: 9. lj.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2003-ban az *Odièvre kontra Franciaország* ügy (kérelemszám: 42326/98) kapcsán megállapította, hogy az anonim szülés intézménye jogos egyensúlyt teremt az anya és a gyermek jogai között és nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. (magánélethez való jog) és 14. (diszkrimináció-tilalom) cikkét.²⁹ Hazánkban az anonim szülés bevezetését 2012-ben az ombudsman is javasolta, 2013-ban pedig kettő országgyűlési képviselő is nyújtott be törvényjavaslatot ezen módszer bevezetésére, de nem vezetett célra a kezdeményezés.

Úgy vélem nagyon fontos lenne tájékoztató jelleggel értesíteni a segélyhívó vonalak meglétéről az embereket, amelyeket a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és a civil szervezetek működtetnek. Közvetlenül a krízisinkubátorok mellett továbbá kiemelten fontos lenne egy ilyen információkat tartalmazó tájékoztató plakát kihelyezése is. A külföldi minták is azt mutatják, hogy ez egy valódi segítség a krízishelyzetbe került nőknek, mivel az inkubátorokba elhelyezett gyermekek egynegyedéért visszamennek Németországban és Szlovákiában is, így a vér szerinti családjukkal nőhetnek fel. A krízisterhesek hónapokig titkolóznak, tagadásban élnek, nincs kihez fordulniuk, ám így személyazonosságuk feltárása nélkül kaphatnának segítséget szakemberektől.

Segélyhívó vonalat működtető civil szervezet többek között a Gólyahír Egyesület, melynek ingyenesen hívható vonalát reggel 6 órától, este 22 óráig lehet hívni és a Bölcső Alapítvány 24 órában elérhető segélyhívó vonala. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által működtetett gyermekvédő hívószám egy 24 órán át ingyenesen hívható zöld szám. Véleményem szerint, az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeknek mindenképpen fel kellene hívni a figyelmet erre a lehetőségre. Azért is fontos, hogy a segélyhívó vonalak 0-24 órában elérhetőek legyenek, mert a legtöbb szülés akkor indul meg, amikor „észrevétlenül le is tud zajlani”³⁰, tehát éjjel és a kora reggeli órákban, amikor más családtagok nincsenek otthon vagy már alszanak. A magyarországi civil szervezetek a segélyhívó vonalak működtetésén túl számos más tevékenységükkel is a krízisterhesek megsegítésére fókuszálnak. Ezeknek a civil szervezeteknek az állam által történő támogatása (hogy bővíthessék kapacitásukat), szintén egy alternatíva lehetne. A következőkben ismertetném pár civil szervezet tevékenységét.

A Lea Alapítvány által létrehozott Lea Otthon – egy többfunkciós gondozási központ – 2005-ben nyitotta meg kapuit, melyben egyszerre 20 anya és annak gyermeke ellátásáról tudnak gondoskodni. Fő feladatuknak azt tartják, hogy a krízishelyzetbe került anyát és gyermekét ne válasszák el egymástól, elkerülve így azt, hogy a baba gyermekvédelmi szakellátásba kerüljön és az anyától elválasztva nőjön fel. Az ide került nehézsorsú anyáknak (hajléktalan volt, bántalmazó partnerétől menekült, elvesztette állását, kitagadta a családja, stb.) új lehetőséget biztosítanak, hogy amint kikerülnek az Otthonból, képesek legyenek maguk is megállni a helyüket az életben. Ennek egy módja, hogy az anyák szakképesítést szerezhessenek.³¹ Így azok az édesanyák, akik azért mondanának le gyermekükről, mert nehéz anyagi körülmények közt élnek, és úgy érzik, hogy emiatt vagy bármilyen más okból nem tudnák felnevelni az újszülöttet, itt megfelelő

²⁹ Eva Steiner: *Odièvre v France - Desperately Seeking Mother - Anonymous Births in the European Court of Human Rights* <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/chilflq15&div=43&id=&page=> (Letöltés: 2019. 04. 19.)

³⁰ Dr. Cseres Judit: i.m. 121. o.

³¹ <http://budapest.imami.hu/csaladi-konfliktusok-krizis-helyzet/lea-alapitvany-lea-otthon> (Letöltve: 2019. 04. 14.)

segítséget kapnak. Az Alapítvány azoknak az anyáknak is segítséget nyújt, akik krízisvonalon keresztül keresik fel őket problémáikkal.³²

A 2000 óta működő Gólyahír Egyesület nyílt örökbefogadásnak a közvetítésével is foglalkozik, titkolt terhességek esetén biztosítják, hogy megszervezik a védőnői és orvosi ellátást, krízislakásba elhelyezést is biztosítanak díjmenetesen a várandósság utolsó 2 hónapjában, amennyiben az szükséges.³³ Az anyaotthon elhelyezést 2003-ban vették a legtöbbször igénybe, mikor is 68 elhelyezett nőről számolt be az Egyesület. 2012-ben volt a legmagasabb az örökbefogadások száma (összesen 66 gyermek az évben) és 2013-ban volt a legmagasabb azok aránya, akik örökbeadási szándék ellenére hazavitték gyermeküket, egészen pontosan 37 ilyen eset történt az Egyesületnél 2013-ban.³⁴ A 2013. évi V. törvény (Ptk.) bevezette az utánkövetés intézményét, így a Gólyahír Egyesület is végez utánkövetést is, 2016-ban 87 esetben.

Az Együtt az Életért Közhasznú Egyesületet a válsághelyzetbe került nők nem csak telefonos segélyhívó vonalon keresztül érhetik el, hanem a honlapon keresztül is, ahol leírhatják problémáikat úgy, hogy közben anonimitásukat megőrzik. Emellett anyaotthoni elhelyezést szerveznek várandós és gyermekes anyáknak is. Babakelengye gyűjtésével is foglalkozik az Egyesület, amelyeket a rászorulókhhoz el is juttatnak. Amennyiben egy édesanya úgy látja, hogy nincs más lehetősége, minthogy lemondjon a gyermekéről, úgy nyílt örökbefogadást készítenek elő. Az örökbeadás során az édesanyát próbálják megismerni, a vér szerinti szülőnek lehetőséget biztosítanak arra, hogy az örökbefogadni szándékozó szülőket megismerje. A vér szerinti szülő a gyámhivatalnál tett lemondó nyilatkozattal mondhat le a babáról az örökbefogadni kívánó pár javára. Az örökbeadás után is lehetőséget biztosít az Egyesület arra, hogy az örökbeadó anya felkeresse őket és segítik a továbbiakban is, ha erre van szükség.³⁵

Végül, de nem utolsó sorban a Bölcső Alapítvány munkáját szeretném bemutatni röviden. Az első várandós nő 1995 augusztusában jelentkezett, a segítségkérők közül a legfiatalabb 14,5 éves volt.³⁶ 1995 augusztusától 2013 január hónapig az Alapítványnak köszönhetően 700 gyermek születhetett meg. A segélyhívó vonaluk a nap bármely szakaszában hívható, 0-24 órában működik. Az Alapítvány segíti a krízisterheseket abban, hogy kórházi körülmények között hozhassák világra gyermeküket. Átmeneti anyaotthoni ellátást is biztosítanak szükség esetén Szekszárdon és Budapesten. A várandós anyákkal pszichológus is foglalkozik a szülés előtt és után, amennyiben szükséges. Az Alapítvány a krízisterheseknek segítséget nyújt a krízishelyzet megoldásában, hogy a gyermek saját családjában nevelkedhessen. Amennyiben ez nem lehetséges, úgy a baba új családba kerülését segítik. Az örökbefogadni szándékozó párok az Alapítvány honlapján részletes tájékoztatást találnak az örökbefogadás menetével kapcsolatban, ahol felhívják a figyelmet a legfontosabb tudnivalókra is, minthogy a gyermek és az örökbefogadó szülő közti különbséget jogszabály határozza meg, az örökbefogadásnak az egyik feltétele, hogy az örökbefogadni szándékozóknak egy 21 órás tanfolyamon részt kell venniük stb. A Bölcső Alapítvány évente találkozókot is szervez, melyeken az örökbefogadók és a gyermekek is részt vesznek.

³² <http://www.lea.hu/hu/rolunk/mit-csinalunk/index.html> (Letöltve: 2019. 04. 14.)

³³ <https://www.golyahiregyesulet.hu> (Letöltve: 2019. 04. 15.)

³⁴ <https://www.golyahiregyesulet.hu/eredmenyeink.php> (Letöltve: 2019. 04. 15.)

³⁵ <https://egyuttazeletert.org/krizis-terheseknek/> (Letöltve: 2019. 04. 17.)

³⁶ <http://bolcso.hu/eredmenyek/> (Letöltve: 2019. 04. 17.)

Úgy gondolom, hogy a krízisinkubátorok alkalmazása helyett a civil szervezeteknek a támogatása egy jó alternatíva lehetne, hogy bővíthessék személyi állományukat, ennek köszönhetően pedig több krízisterhesen és gyermekén segíthetnének.

5. Összegzés

A krízisinkubátorok alkalmazása – annak ellenére, hogy az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága kifejezetten ellenzi –, úgy gondolom nem a legrosszabb megoldás, mivel ezeknek köszönhetően már többtíz gyermek megmentésére került sor Magyarországon. Természetesen az inkubátor-programnak megvannak a maga hibái, hiszen fentebb is kifejtettem, hogy a gyermeknek több joga is sérelmet szenved, mindazonáltal, ennek a módszernek az alkalmazása humánusabb annál, mintha hagynánk, hogy ezek a gyermekek csecsemőgyilkosságok áldozatává váljanak. Meg kell azonban említeni, hogy mivel nincs hivatalos statisztika sem az inkubátorok kihasználtságáról, sem a csecsemőgyilkosságok számáról – hiszen a 14 év alattiak sérelmére elkövetett életellenes deliktumok körébe tartozik –, így az sem bizonyítható kétséget kizáróan, hogy a babadobozok alkalmazásának hatására csökkent volna a csecsemőgyilkosságok száma.

Az inkubátor-program nagy hátránya, hogy azok csak nagyobb városokban találhatók meg. Minden megyében legalább egy inkubátor kell, hogy legyen, azonban számos olyan megye is van, ahol több inkubátor is üzembe helyezésre került. Mivel csak nagyvárosokban találhatók meg ezen inkubátorok, így egy faluban vagy kisebb településen élő krízisterhesnek (általában) ez nem jelent elérhető megoldást, sőt, sok esetben a létezéséről sem tudnak. Emellett az sem szól a krízisinkubátorok alkalmazása mellett, hogy a gyermeknek semmilyen családi kórtörténeti információ nem lesz a birtokában. Így ameddig működik az inkubátor-program, fontos lenne valamilyen formában biztosítani azt, hogy a vér szerinti szülő a családi kórtörténetről információkat hagyhasson a csecsemő elhelyezésekor az inkubátor mellett.

Amennyiben a jövőben felszámolásra kerülnek a krízisinkubátorok, a fentebb felsorolt alternatívák jogszabályi feltételeinek biztosítása, illetve ezen alternatívák bevezetése felválthatná a most alkalmazott módszert. Úgy vélem, a prevenció az elődleges és legfontosabb megoldás, hogy megelőzhetőek legyenek a csecsemőelhagyások és a csecsemőgyilkosságok. Mivel a XXI. század gyermekei számára az internet az egyik legfontosabb információforrás, így azt gondolom, a kamaszok életkorának, nemének és érdeklődési körének megfelelő szexedukációs oldalakat kellene létrehozni. Mindenképpen hasznos a chat funkció, ahol anonim módon tehetik fel a kérdéseiket. Emellett azonban a szoros szülő-gyermek kapcsolat kialakítására is szükség van, főképp a lányok tekintetében. Mindenekelőtt azonban az lenne a legfontosabb, hogy a csecsemőelhagyások okára megtaláljuk a választ, majd erre célzott módszerekkel reagáljunk.

Egy gyermeknek az a legfőbb érdeke, hogy szerető család vegye körül, ahol személyiségét kibontakoztathatja, legyen ez akár a nevelőszülői, akár a vér szerinti családja. Magyarország Alaptörvényének XVI. cikk (1) bekezdése szerint *„minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* Ezt a legmegfelelőbbben a család tudja biztosítani. Minden gyermek egyedi, megvannak az értékei és a hibái, ám a család legfontosabb feladata, hogy védelmezze és szeresse a gyermeket.

Kálmán Renáta:

Ne hagyj árván! Avagy a külföldre történő örökbefogadás hazai gyakorlata *

1. Bevezetés

Az örökbefogadás egyik alapelve, s jelen tanulmány mottója is egyben, hogy „*mindig a gyermekhez kell szülőt választani, nem pedig a szülőhöz gyermeket*”. Ennek értelmében az örökbefogadási eljárás kezdő és egyben középpontjának is magának a gyermeknek kell lennie. Ebből kifolyólag az örökbefogadási folyamat nem indulhat el pusztán azért, mert valaki kifejezte azon óhaját, hogy örökbe szeretne fogadni egy gyermeket.¹ Az örökbefogadással foglalkozó szakembereknek minden esetben figyelemmel kell lenniük arra, hogy az örökbefogadás mindig a gyermek érdekében történjen és megtalálják a gyermek számára leginkább megfelelő szülőket. Ehhez azonban a gyermek szükségleteit, jellemzőit és történetét is szem előtt kell tartaniuk. Természetesen az örökbefogadni szándékozó szülők az örökbefogadást megelőzően kifejtethetik a leendő gyermekükkel kapcsolatos elképzeléseiket, így például a nemét vagy az életkorát illetően, hisz csak a számukra kedves gyermekkel tudnak egy életen át családi kapcsolatot létrehozni. Ugyanakkor a túlzott részletekbe menő „kívánságokkal” (például a gyermek szemszíne) nem lehet egyetérteni, mivel az örökbefogadni szándékozók nem „katalógusból rendelik meg” a gyermeket, mint egy „árucikket”.

Az örökbefogadás nem újkeletű jelenség, több évezredes múltra tekint vissza. Már az ókori keleti társadalmakban is ismert jogintézmény volt, hisz mindig is voltak árvák, illetve olyan családok, akiknek nem adatott meg az, hogy gyermekük szülessen. Erre szolgál példaként a bibliai Mózes története, akit anyja egy fonott kosárban a Nílus vizére eresztett és az egyiptomi király leánya volt az, aki kiemelte a vízből és saját fiaival együtt nevelte fel.² A jogintézmény kezdeti célja volt, hogy a fiú utód nélkül maradt örökhagyó gondoskodni tudjon a családi név továbbviteléről. Később, amikor már a magántulajdon erősödni kezdett, az örökbefogadás célja kiegészült azzal, hogy a gyermektelen örökhagyó élete során szerzett vagyona ne az oldalági rokonokra vagy a nemzetségre szálljon, hanem egyenes ágon továbböröklődjön. A jelen évszázadra az örökbefogadás céljává a gyermek családi, szerető környezetben való felnevelkedése vált, köszönhető a gyermekjogok fejlődésének és az emberi gondolkodásmód változásának.

A Csjt.³ hazánkban elsőként mondta ki, hogy az örökbefogadás elsődleges célja nem a név, illetve a vagyon továbbvitelének biztosítása, hanem az örökbefogadott gyermek részére biztosított családi környezet és nevelés. A törvény erejénél fogva *ex nunc* hatállyal megszüntette a nagykorú személyek örökbefogadását. Egészen 1960-ig egyszerű örökbefogadás létezett, ami azt jelentette, hogy az örökbefogadott csak az örökbefogadóval került rokoni kapcsolatba, ezt a szabályozást

* Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-18-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

¹ Bogár Zsuzsa fordítása: A gyermekek jogai a hazai és a külföldi örökbefogadás esetén, *Család, Gyermek, Ifjúság*, 2001/2. szám, 10. o.

² Dr. Beke-Martos Judit: Az örökbefogadás - jogtörténeti megközelítésben, *Családi Jog*, 2009/4., (továbbiakban: Beke-Martos 2009.) 18-23. o.

³ a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (továbbiakban: Csjt.)

változtatta meg az 1960. évi 12. tvr., amely a teljes örökbefogadás intézményét teremtette meg itthon, vagyis ennek hatályba lépésétől az örökbefogadott gyermek az örökbefogadó rokonaival is rokoni kapcsolatba kerül.⁴

E rövid történeti áttekintés után elengedhetetlen annak tisztázása, hogy mit is értünk nemzetközi örökbefogadás alatt? Nemzetközi örökbefogadásról akkor beszélünk, amikor a gyermek az örökbefogadás következtében más országba kerül, függetlenül az örökbefogadó állampolgárságától és attól, hogy az örökbefogadott állampolgársága megváltozik-e. Következésképp, amennyiben egy Magyarországon élő, külföldi állampolgár fogadja a gyermeket örökbe, belföldi örökbefogadásról beszélünk, mert a gyermek szokásos tartózkodási helye nem kerül át egy másik államba.

A nemzetközi örökbefogadás főszabály szerint másodlagos lehetőség, amelyre abban az esetben kerülhet sor, ha a belföldi örökbefogadás érdekében tett intézkedések nem vezetnek eredményre, kivétel ez alól a rokoni, illetve a szülő házastársa általi örökbefogadás.⁵ Hazai megközelítésben a nemzetközi örökbefogadás két típusát tudjuk megkülönböztetni: külföldre történő örökbefogadást, amely a későbbiekben kifejtésre kerül, illetve a külföldről történő örökbefogadást. „*Külföldi gyermek magyar állampolgárságú örökbefogadók által történő örökbefogadása elenyésző számban fordul elő.*”⁶ Ennek számos oka lehet, ugyanakkor a magyar gyermekvédelmi szakemberek is azon az állásponton vannak, hogy amíg Magyarországon is van örökbe fogadható gyermek, addig nem fogják támogatni a külföldről történő örökbefogadást. Habár a jogszabályok lehetővé teszik a nemzetközi örökbefogadás ezen formáját, ugyanakkor azáltal, hogy a családok szervezett segítséget nem kapnak, rendkívül kevés esetben valósul meg. Elsősorban azon külföldről történő örökbefogadások eredményesek, ahol az örökbefogadó szülők huzamosabb ideig külföldön éltek. Abban az esetben, ha olyan államból fogadnak örökbe, amely nem részese a Hágai Örökbefogadási Egyezménynek,⁷ akkor az örökbefogadó, illetve az örökbefogadott a külföldi hatóság örökbefogadást engedélyező határozatának jóváhagyását kérheti a kijelölt gyámhatóságtól.⁸ A terjedelmi korlátokra tekintettel, illetve a külföldről történő örökbefogadások csekély száma miatt, a továbbiakban a külföldre történő örökbefogadás kerül a tanulmány elemzésének középpontjába. Ugyanakkor elengedhetetlen annak megerősítése, hogy a nemzetközi örökbefogadás pótolhatatlan jogintézmény, hisz e nélkül sok gyermek, többek között fogyatékkal élők, idősebbek sosem találnának szerető családra.

A jelen tanulmány bevezetőjének célja az volt, hogy bepillantást adjon az örökbefogadás, illetve a nemzetközi örökbefogadás hazai helyzetébe és fejlődésébe. Tekintettel arra, hogy külön tanulmány tárgyát képezheti a belföldi örökbefogadás intézménye, ezért a későbbiekben csak a nemzetközi örökbefogadás egyik típusával, nevezetesen a külföldre történő örökbefogadással

⁴ A Polgári Törvénykönyv által érintett egy jogszabályok módosításáról, illetőleg kiegészítéséről szóló 1960. évi 12. törvényerejű rendelet 7. §-a

⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:129. § (2) bekezdés (továbbiakban: Ptk)

⁶ Katonáné Pehr Erika: Az örökbefogadás. In: Körös András (szerk.): *A családjog kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

⁷ 2005. évi LXXX. törvény a gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló, Hágában 1992. május 29. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről (továbbiakban: Hágai Örökbefogadási Egyezmény vagy Egyezmény)

⁸ Dr. Katonáné dr. Pehr Erika: *Örökbefogadás*. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (2018), 21. o., <https://ijoten.hu/szocikk/orokbefogadas> (Letöltve: 2019.04.17.)

kívánok foglalkozni. Az írás a nemzetközi örökbefogadás szubszidiárius megítélésének kérdéskörével, eljárásának menetével foglalkozik, továbbá néhány statisztikai adaton és egy jogeseten keresztül a külföldre történő örökbefogadás gyakorlatbeli megjelenését is bemutatja.

2. A külföldre történő örökbefogadás elméleti megközelítésben

2.1. A nemzetközi örökbefogadás szubszidiaritása

Az örökbefogadásnak jelenleg két formája létezik, a nyílt és a titkos. A nyílt esetén a vérszerinti szülő és az örökbe fogadó szülő ismerik egymást, és a vérszerinti szülő értesítést kap az örökbefogadás megtörténtéről. A titkos örökbefogadás vonatkozásában a vérszerinti és az örökbe fogadó szülő nem ismerik egymást, a vérszerinti szülő nem kap értesítést az örökbefogadásról, ezáltal nem fellebbezheti meg az örökbefogadásról hozott határozatot sem. A nemzetközi örökbefogadások, a rokoni és házastársi örökbefogadások kivételével, titkos formában valósulnak meg.

1960-ban a svájci Leysin városában szemináriumot tartottak a nemzetközi örökbefogadás témakörében, amelynek keretében lefektették ennek első alapelveit, így kimondták, hogy a gyermek és nem a szülők érdeke az elsődleges az örökbefogadások kapcsán, a nemzetközi örökbefogadás pedig *ultima ratio* jellegű.⁹ Ezek az úgynevezett *leysini alapelvek* későbbi dokumentumok alapjául szolgáltak.

A nemzetközi örökbefogadások szubszidiárius, másodlagos jellegét a Gyermekjogi,¹⁰ valamint a Hágai Örökbefogadási Egyezmény is megerősíti. A Gyermekjogi Egyezmény 21. cikkének b) pontja kimondja, hogy a részes államok „*elismerik, hogy a külföldre történő örökbefogadás a gyermek számára szükséges gondozás biztosítása másik eszközének tekinthető, ha a gyermek származási országában nem helyezhető el gondozó vagy örökbefogadó családban, vagy nem nevelhető megfelelően*”. A Hágai Örökbefogadási Egyezmény preambuluma „*elismer[i], hogy a nemzetközi örökbefogadás az állandó család előnyét kínálhatja egy olyan gyermek számára, akinek nem lehet megfelelő családot találni abban az országban, ahonnan származik*”. Mindkét egyezmény megerősíti a külföldre történő örökbefogadás *ultima ratio*, vagyis végső jellegét. Ugyanezen elv jut érvényre a hatályos Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvének (CSJK) nemzetközi örökbefogadást érintő rendelkezéseiben is.¹¹

Az örökbefogadási eljárások alapvető célja, hogy az örökbe fogadható gyermek számára a lehető legrövidebb időn belül megtalálják a megfelelő örökbefogadni szándékozó szülőket. Ennek érdekében került 2014-ben bevezetésre hazánkban az egységes örökbefogadási rendszer, amely három szintre épül. Az első megyei/fővárosi szinten a területileg illetékes szakszolgálatok igyekeznek örökbefogadó szülőket találni a saját nyilvántartásukban szereplő gyermekeknek.

⁹ Marschalkó Linda: Nemzetközi örökbefogadás és a gyermek legjobb érdeke, *Iustum Aequum, Salutare* 2013/4., 223. o.

¹⁰ 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

¹¹ Ptk. 4:129.§ (2) bekezdés

Amennyiben ez sikertelen, a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatok (TEGYESZ) az Emberi Erőforrás Minisztérium (EMMI) Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya által vezetett országos nyilvántartásban folytatják a keresést. Végezetül, amennyiben egyik szinten sem került sor örökbefogadásra, az EMMI fentebb említett főosztályán működő Központi Hatóság nyilvántartásából kerül sor a külföldi örökbefogadók kiválasztására. A nemzetközi örökbefogadások esetén azonban megkötés, hogy arra csak gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő, örökbefogadhatóvá nyilvánított olyan gyermekek esetén kerülhet sor, akiknek a belföldön történő örökbefogadására tett intézkedések nem vezettek eredményre.¹² Mindez jól példázza a külföldre történő örökbefogadás másodlagos megoldási jellegét, vagyis hogy csak akkor kerülhet rá sor, ha a gyermek származási országában nem oldható meg a hazai örökbefogadás.

2.2. Hágai Örökbefogadási Egyezmény rendelkezései

Az Egyezmény létrehozásának célja olyan garanciák kidolgozása volt, amelyek biztosítják, hogy a nemzetközi örökbefogadások a gyermekek legfőbb érdekeinek és a nemzetközi jog által elismert alapvető jogaiknak tiszteletben tartásával történik.¹³ Továbbá, hogy a szerződő államok kidolgozzanak egy olyan együttműködési rendszert, amely biztosítja a garanciák tiszteletben tartását és megakadályozza a gyermekek jogellenes elvitelét, áruba bocsátását vagy a gyermekkereskedelmet. Végezetül célul tűzték ki, hogy az Egyezménnyel összhangban lévő örökbefogadásokat a Szerződő Államok elismerjék. Az Egyezmény tehát igyekszik elkerülni az örökbefogadás megismétlésének szükségességét, vagyis azon örökbefogadásokat, amelyek az Egyezmény előírásainak megfelelően jöttek létre, a törvény erejénél fogva el kell ismerni.¹⁴ E jogszabályt akkor kell alkalmazni, amikor a származási államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező gyermeket egy másik államba (fogadó államba) átvitték, átviszik, vagy át fogják vinni.

A nemzetközi örökbefogadásokkal szembeni követelményként a szerződő államok meghatározták, hogy az örökbefogadásra csak abban az esetben kerülhet sor, ha a származási állam hatóságai megállapították, hogy a gyermek örökbefogadható, a nemzetközi örökbefogadás a gyermek mindenekfelett álló érdekeit szolgálja és tekintettel voltak a gyermek kívánságaira, véleményére, valamint megfelelő kioktatásban és tájékoztatásban részesítettek az örökbefogadással és az ehhez való hozzájárulásának következményeivel kapcsolatban. Továbbá, a fogadó állam illetékes hatóságai megállapították, hogy a leendő szülők a feltételeknek megfelelnek és alkalmasak az örökbefogadásra, meggyőződtek arról, hogy a szükséges oktatásban és tájékoztatásban részesültek és megállapították, hogy a gyermeknek engedélye van, vagy lesz az adott állam területére való belépésre és állandó ott tartózkodásra.

Amennyiben olyan államok között zajlik a nemzetközi örökbefogadás, amelyek részesei az Egyezménynek, a Központi Hatóságok vagy meghatalmazott testületek együttműködésében

¹² Deli Judit - Lantai Csilla: Változások az örökbefogadás területén, *Kapocs* 2014/3. szám, 45-46. o.

¹³ Dr. Filó Erika - Dr. Katonáné dr. Pehr Erika: *Gyermekjogok, gyermekvédelem*. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 261-262. o.

¹⁴ Dr. Katonáné dr. Pehr Erika: Néhány gondolat az örökbefogadás megváltozott jogi környezetéről, *Családi Jog* 2013/4., 9. o.

folytatják le az eljárást. A nemzetközi örökbefogadási eljárás első lépése a kérelem benyújtása a fogadó állam Központi Hatóságához. Az eljárás második lépése esetén, amennyiben a fogadó állam úgy találja, hogy a kérelmező megfelel a feltételeknek, és alkalmas az örökbefogadásra, akkor jelentést készít, amelyet megküld a származási állam Központi Hatóságához. Ezen jelentés a kérelmező személyes adatain túl, a családi, szociális és egészségügyi körülményeit, valamint az örökbefogadás okaira és a gyermekre vonatkozó adatokat tartalmazza. Az eljárás harmadik, és egyben utolsó lépésére akkor kerül sor, ha a származási állam Központi Hatósága úgy találja, hogy a gyermek örökbefogadható. Ebben az esetben ugyanis jelentést készít, amelyet továbbít a fogadó állam Központi Hatóságához. Ez a jelentés a gyermek személyes adatait, az örökbefogadhatóságára, a szociális, egészségügyi és családi körülményeire, valamint különleges szükségleteire vonatkozó adatokat tartalmazza. A származási állam csak abban az esetben dönthet úgy, hogy a gyermeket a leendő szülőkre bízzák, ha a Hatóság megszerezte a leendő szülők egyetértését, a fogadó állam hatósága jóváhagyta a döntést és mindkét állam Központi Hatósága megállapodott abban, hogy az örökbefogadási eljárás megindítható.

Az Egyezmény rendezi azt az esetkört is, amikor utóbb kiderül, hogy az örökbefogadás nem a gyermek érdekét szolgálta. Ekkor, a gyermeket vissza kell venni a szülőktől és ideiglenes gondozást kell biztosítani számára. Emellett, a fogadó és a származási állam Központi Hatóságainak együtt kell működniük, annak érdekében, hogy új örökbefogadó szülőket találjanak a gyermeknek. Amennyiben ezen intézkedések nem vezetnek eredményre, akkor a gyermek származási államába való visszaviteléről kell gondoskodni.

Az Egyezményben foglalt feltételek minimum-követelményeknek tekintendők, amelyeket a Szerződő Államok kötelező jelleggel teljesíteni kell. Ezen előírásokon túlmenően azonban mind a fogadó, mind a származási állam egyéb kitételeket fogalmazhat meg. Miként az fentebb említésre került, a hazai szabályok szerint külföldre történő örökbefogadásra akkor kerülhet sor, a rokon és a házastársi örökbefogadás kivételével, ha az örökbefogadhatóvá nyilvánított, nevelésbe vett gyermek belföldi örökbefogadására nem került sor.

A Hágai Örökbefogadási Egyezmény hatálya alá nem tartozó örökbefogadások vonatkozásában azok joghatályossága problémát jelent. Abban az esetben, ha a magyar gyámhatóság jóváhagyta az örökbefogadást, még a külföldi állam rendelkezései szerinti engedélyezési eljárást is le kell folytatni. Vagyis mindkét államnak döntést kell hoznia az örökbefogadás engedélyezéséről és jóváhagyásáról.¹⁵ Mindez pedig az eljárás duplikálását és egyben időbeli elhúzódását eredményezheti.

2.3. Nemzetközi örökbefogadás pro és kontra

A nemzetközi örökbefogadás megítélése a mai napig nem egységes. Egyesek lelkes támogatói az intézménynek, mivel olyan gyermekek állandó családi környezetben való felnevelkedésének lehetőségét látják benne, akiknek a belföldi örökbefogadására tett lépések eredménytelennek bizonyultak. Mások megítélése szerint viszont számos gyermeki jog sérelme merül (het) fel a külföldre történő örökbefogadások engedélyezése kapcsán. Az alábbiakban néhány nemzetközi örökbefogadás mellett, majd ellene szóló érv kerül röviden bemutatásra.

¹⁵ Lásd: 8 lj. 21.o.

A gyermeknek joga van arra, hogy saját szülei neveljék, amennyiben családi környezetétől megfosztották vagy a saját érdekében nem hagyható ott, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.¹⁶ A helyettesítő védelem megvalósulhat családnál, illetve gyermekvédelmi intézményben való elhelyezéssel, valamint örökbefogadással. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi örökbefogadás az örökbefogadás egyik típusa, ezért, mint állami eszköz lehetőséget biztosít arra, hogy a gyermek sorsa tartósan, állandó családi környezetben kerüljön rendezésre. A külföldre történő örökbefogadás mellett szól a gyermek legfőbb érdekének érvényre juttatása is,¹⁷ mely szoros összefüggésben áll a családszerű környezetben való nevelkedés jogával. Abban az esetben, ha a gyermeket külföldön élő rokonai kívánják örökbefogadni, akiket a gyámhatóság alkalmasnak talált, a gyermek legfőbb érdeke felülírja, a magyar gyermekvédelem elvét a nemzetközi örökbefogadás szubszidiaritása vonatkozásában.¹⁸ Az UNICEF¹⁹ által kidolgozott alapelvek is segítik annak eldöntését, hogy melyik helyettesítő védelmi forma a legalkalmasabb. Ezen alapelvek az alábbiak: „a családi környezetben való elhelyezés megelőzi az intézményi elhelyezést, a hosszú távú megoldás megelőzi a rövid távú elhelyezést és a belföldi elhelyezés megelőzi a nemzetközi megoldásokat.”²⁰ Következésképpen a belföldi örökbefogadás az elsődleges, minden más megoldás csak másodlagos lehet, így a nevelőszülőnél, gyermekvédelmi intézményben való elhelyezés, illetve a nemzetközi örökbefogadás is. Ugyanakkor a fentebb említett, külföldön élő rokon általi örökbefogadás sorrendben megelőzi a gyermekvédelmi intézményben való elhelyezést, mivel családi környezetben való nevelkedést biztosít, illetve a nevelőszülői elhelyezést is, mivel hosszú távú megoldást jelent. A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikkének értelmében az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményét a személyét érintő kérdésekben meg kell hallgatni, és azt korára és érettségére tekintettel figyelembe kell venni. Amennyiben a gyermek úgy nyilatkozik, hogy a külföldi örökbefogadót megkedvelte, velük szeretne élni, és a külföldi örökbefogadás egyéb feltételei is fennállnak, akkor engedélyezni kell az örökbefogadást.

A nemzetközi örökbefogadás mellett és ellen is felhozható érvként a gyermek saját családjában való nevelkedésének joga. A gyermek e joga a gyermekvédelmi²¹ és a családvédelmi²² törvényben is nevesítésre került. Mindkét törvény külön kiemeli, hogy anyagi okok miatt a gyermeket nem lehet saját családjától elválasztani, hiszen az állam kötelessége azon feltételek biztosítása, amelyek a gyermek családon belüli ellátásához szükségesek. Ugyanakkor a Gyermek Jogainak Bizottsága (UNCRC) 2014-es záró észrevételeiben aggodalmát fejezte ki a tekintetben, hogy hazánkban még mindig jelentős gyakorlata van a gyermekek saját családjukból való kiemelésének anyagi és lakhatási okokból.²³ Az állam, szociális ellátó rendszerének hiányosságai miatt, sokszor kénytelen kiemelni a gyermeket (például mélyszegénységben élő családok esetén), és elhelyezi azon gyermekvédelmi intézményrendszerben, amely szintén számos hiátussal bír, így

¹⁶ Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk

¹⁷ A gyermek legfőbb érdekének fogalma a Gyermekjogi Bizottság 14. számú Átfogó Kommentárban került értelmezésre. Convention on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration

¹⁸ Marschalkó i.m. 228. o.

¹⁹ Egyesült Nemzetek Gyermekalapja

²⁰ Marschalkó i.m. 227. o.

²¹ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. § (továbbiakban: Gyvt)

²² A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 13. §

²³ Gyermek Jogainak Bizottsága: A Bizottság hatvanhatedik ülészakán (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételek E) pont

nevezetesen szakember, anyagi forrás hiánya. Habár a gyermek saját családban való nevelkedésének joga több jogszabályban is testet ölt, ugyanakkor fennáll annak az esélye, hogy a gyermek legfőbb érdeke megkívánja családból való kiemelését, ezáltal e jogának figyelmen kívül hagyását. Ilyen körülmény lehet például a bántalmazó, elhanyagoló szülői magatartás. A fentebb ismertetett UNICEF alapelvek alapján, abban az esetben, ha a gyermek a saját családjában mégsem nevelkedhet, mert az nem áll a gyermek érdekében, vagy a szülei nem tudják/akarják nevelni, akkor a nemzetközi örökbefogadás által, családnál való elhelyezése megelőzi a belföldi intézményi ellátását.

A nemzetközi örökbefogadás ellenzői szerint viszont azzal, hogy a gyermek szokásos tartózkodási helye egy másik államba kerül, csorbul a gyermek nevelésének folyamatossága. A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke kimondja: „[a] megoldás kiválasztásánál kellően figyelembe kell venni a gyermek nevelésében megkívánt folyamatosság szükségességét, valamint nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását.” Amennyiben a gyermek saját családjában nem nevelkedhet, az életének rendezése kapcsán az örökbefogadás kiemelt helyen kell, hogy szerepeljen, mivel a többi gondozási formánál előnyösebb és tartósabb. A nevelés folytonossága szoros kapcsolatban áll a gyermek nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származásának megőrzéséhez való jogával. Az örökbefogadás esetén (belföldinél és külföldinél is egyaránt) fennáll annak az esély, hogy az örökbefogadó szülők vallása és/vagy világnézete nem azonos a gyermek korábbi nevelésével. Habár cél, hogy azonos kulturális háttérű örökbe fogadó szülőket válasszanak a gyermeknek, azonban ez nem mindig valósul meg, sőt bizonyos esetekben a gyermek legfőbb érdeke kívánja meg a neveltetés folytonosságának megszakítását. Például abban az esetben, ha a gyermeket szüleitől azok káros vallási vagy kulturális gyakorlata miatt választották el.²⁴ A kulturális identitás védelme nem lehet akadálya annak, hogy a gyermek családban nevelkedhessen.

Az ellenzők szerint a gyermek identitásának elvesztése is fennállhat a külföldre történő örökbefogadás során. A Gyermekjogi Egyezmény 7. cikkének értelmében „joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzon és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék.” Az örökbefogadó szülők a saját családi vagy házassági nevükre változtathatják az örökbefogadott vezetéknevét, illetve kivételes esetben a gyámhatóság engedélyével az utónevét is megváltoztathatja. Ugyanakkor indokolt lenne az utóbbi esetben valamilyen életkori határt kikötni. Amennyiben a gyermek hosszú évek óta használja keresztnévét, ezen a néven ismerik a környezetében, akkor nem célravezető utónevének megváltoztatása, hiszen az a gyermek önazonosságának elvesztéséhez is vezethet.²⁵ Egy néhány évvel ezelőtt készített felmérésben kimutatták, hogy az '50-es években nagy számban örökbeadott délkelet-ázsiaiak, annak ellenére, hogy szerető családban nőttek fel, a mai napig küzdenek identitásavarral, mivel nem beszélik az anyanyelvüket. Ezt támasztja alá az egyik kutatásban részt vett fiatalember nyilatkozata: „[É]n egy norvég lélek vagyok egy vietnámi testben”.²⁶

²⁴ Dr. Katonáné dr. Pehr Erika i.m. 2018. 9. o.

²⁵ Uo. 27. o.

²⁶ Herczog Mária (szerk.): *A gyermekvédelem nagy kézikönyve*, Complex, Budapest, 2011.

Végezetül fennáll a gyermekkereskedelem és a nemzetközi örökbefogadás relációjának kérdése is. Az Európai Örökbefogadási Egyezmény²⁷ elfogadásának, illetve későbbi átdolgozásának célja volt többek között az emberkereskedelem elleni fokozottabb küzdelem és a vétkesek hatékonyabb felelősségre vonása. A gyermekkereskedelem esélye jelentősebb azokban az államokban, ahol az anyakönyvezés továbbra is hiányosan vagy egyáltalán nem működik, így a megszületett gyermekek „láthatatlanok”. Guatemalában „*nőket kényszerítenek vagy fizetnek le, hogy essenek teherbe és utána mondjanak le a gyermekükről.*”²⁸ 2018. második felében nagy nyilvánosságot kapott azon indonéz nők esete, akik közösségi médiaplatformon „örökbeadásra kínálták” még meg nem született gyermekeiket. A nyomozás során kiderült, hogy a hölgyek fizetség ellenében átadták volna gyermekeiket.²⁹

A fentebb említett néhány indok is jól bizonyítja, hogy nincs egységes álláspont a külföldi örökbefogadást illetően szakmai berkeken belül. Annak érdekében, hogy a tanulmány a lehető legszélesebb bepillantást engedje a nemzetközi örökbefogadás jogintézményébe, érdemes a gyakorlati oldalt is megvizsgálni. Ennek keretében néhány statisztikai adat, illetve egy jogeset kerül ismertetésre.

3. A nemzetközi örökbefogadás gyakorlata

3.1. A hazai előfordulás gyakorisága

2018 nyarán került publikálásra a Központi Statisztikai Hivatal örökbefogadás helyzetére vonatkozó Statisztikai Tükre.³⁰ Az adatok alapján 2017-ben 1025 gyermeket fogadtak örökbe; többet, mint a Gyvt. 1997-es hatálybalépése óta. A külföldre történő örökbeadások száma, az összes örökbefogadás közel negyedét (23%-t) tette ki, ezzel szintén „megdöntve” a korábbi évek eredményeit.

Megnevezés	2016	2017
Örökbefogadásra alkalmas személyek száma	2400	2753
Örökbe fogadható gyermekek	1937	1972
Engedélyezett örökbefogadások	896	1025
Külföldi állampolgár számára engedélyezett örökbefogadások	164	234
Fogyatékos gyermekeket érintő örökbefogadások	20	7

²⁷ Magyarország nem részese az Európa Tanács által 1967-ben elfogadott egyezménynek.

²⁸ Marschalkó i.m. 236. o.

²⁹ Megan Palin: Instagram babies: Four arrested for selling children on Instagram <https://www.news.com.au/world/asia/instagram-babies-four-arrested-for-selling-children-on-instagram/news-story/0e1930dc2b4d2d1068e68dfa85556c7f> (Letöltve: 2019.04.17.)

³⁰ Központi Statisztikai Hivatal: Statisztikai Tükör, Az örökbefogadás helyzete, 2018. július 20. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/orokbefogadas.pdf> (Letöltve: 2019.04.17.)

A táblázat elkészítéséhez a fentebb ismertetett Statisztikai Tükörben elérhető adatok nyújtottak segítséget.³¹

Ugyanakkor sajnálatos módon arra vonatkozóan nincs adat, hogy az örökbefogadások, ezen belül is a nemzetközi örökbefogadások hány százalékát teszik ki a rokon, illetve a házastárs általi örökbefogadások. Annak érdekében, hogy minél teljesebb képet kapjunk a külföldre történő örökbeadásokról, illetve arról, hogy fennáll-e annak az esélye, hogy donor-országgént tekintenek ránk, ahhoz a hozzátartozók általi örökbefogadásokat el kellene különíteni, a nem hozzátartozóitól. Például a szomszédos Ukrajna évek óta próbál „donor-ország” státuszától megszabadulni. A külföldi örökbefogadók általában súlyosan beteg, fogyatékos gyermekeket fogadnak örökbe, akiket az ukrán családok zöme nem kíván örökbe fogadni.³² Így azzal, ha az ukrán illetékes hatóságok megszüntetik, vagy túlzottan korlátozzák a külföldiek általi örökbefogadást, akkor a gyermekeket megfosztják attól, hogy családban nevelkedjenek. Hasonlóan a szomszédos Ukrajnához, hazánkra is jellemző, hogy a külföldi örökbefogadók elsősorban idősebb, beteg vagy roma etnikumú gyermekeket fogadnak örökbe.

Magyarországon a területi eloszlás arányában a nemzetközi örökbefogadás azon megyékben a legmagasabb, ahol az örökbefogadásra váró gyermekek száma a szakellátásban élők között is a legmagasabb, így nevezetesen Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben,³³ ahol az örökbefogadások harmada nemzetközi.

Sajnálatos módon a fogyatékkal élő gyermekek örökbefogadásának aránya rendkívül alacsony, annak ellenére, hogy 2017-ben 1972 örökbe fogadható gyermek közül 657 valamilyen fogyatékossgal rendelkezett. Mindezek fényében, többek között egészségkárosodott, fogyatékos, illetve tartósan beteg gyermekek esetében is megoldás lehet a nemzetközi örökbefogadás.

3.2. „Peti családra talál” (esetelemzés egy magyar – olasz örökbefogadási kooperációról)³⁴

A következő jogeset egy magyar kisfiú olasz szülők általi örökbefogadásának menetét mutatja be, a korábban ismertetésre került jogszabályok szemléltetéseként, illetve gyakorlati megvalósulásaként.

A kisfiú, Peti, 5 éves korában került gyermekvédő intézménybe, mivel a szomszédok és óvónők elmondása szerint, nagyon rossz körülmények között élt, a szülei nem foglalkoztak vele, sokszor enni is elfelejtettek adni neki. A „K” települési jegyző ezt követően gyermekvédelemi intézményben helyezte el Petit, ahonnan rövid időn belül nevelőszülőkhöz került. Ezen intézkedésről a jegyző haladéktalanul értesítette a kisfiú vérszerinti szüleit, annak érdekében, hogy fel tudják venni a kapcsolatot gyermekükkel. A szülők azonban több értesítés ellenére sem éltek a kapcsolattartási jogukkal, így a gyámhivatal Petit örökbeadhatóvá nyilvánította, és felvette

³¹ Uo. 1. o.

³² Rokszolana Sztasziv: A nemzetközi örökbefogadás, különös tekintettel Ukrajnára, *Családi Jog* 2012/2., 36-37. o.

³³ Uo. 4. o.

³⁴ Az esettanulmány még 2013-ban a Jász-Nagykun-Szolnok megyei TEGYESZ munkatársaival készített interjúk során került felvételre, s azt szemlélteti, amikor külföldön élő személy kíván magyar gyermeket örökbefogadni.

őt a területileg illetékes megyei nyilvántartásába, abból a célból, hogy megfelelő szülőt találjanak számára. Megyei szinten a kisfiú örökbefogadására tett intézkedések sikertelennek bizonyultak, így az országos nyilvántartásba került. Azonban országos szinten sem találtak a kisfiú számára megfelelő örökbefogadó szülőket, így Peti bekerült a Központi Hatóság nyilvántartásába. A területileg illetékes megyei Gyermekvédő Intézet és Gyermekotthon, valamint a Központi Hatóság erőfeszítéseinek köszönhetően másfél éven belül sikerült megtalálni a Peti számára megfelelőnek tűnő olasz örökbefogadni szándékozó házaspárt.

A Központi Hatóság ezt követően megküldte a kisfiúval kapcsolatos anyagokat (fénykép, egészségügyi állapotával kapcsolatos információk, örökbefogadhatóvá válásának okai) az illetékes olasz civil szervezetnek, amely továbbította ezt a leendő szülőknek. A házaspár úgy nyilatkozott, hogy mindenképpen szeretnék megismerni Petit és annak érdekében, hogy a nyelvi különbségek ne okozzanak akadályt, olasz nyelvtanárt fogadtak a kisfiú mellé. Nem sokkal később a pár megérkezett Magyarországra és az intézetben találkoztak Petivel, ahol tolmács segítségével néhány órai együttlétet követően a szülők akként nyilatkoztak, hogy „tetszik” nekik a kisfiú, és szeretnének próbaképpen együtt élni vele. Az intézet javaslatát követően, az illetékes gyámhivatal (az amelyik örökbefogadhatóvá nyilvánította) döntött a gondozásba kihelyezésről. A gondozási idő alatt az olasz pár egy Budapest belvárosában lévő lakást bérelt, amelyben megkezdtek az együttélést, melynek során számos közös programot szerveztek, hogy minél közelebb kerüljenek egymáshoz. Például ellátogattak a Budapesti Állat- és Növénykertbe, valamint otthon többször főztek tradicionális olasz ételeket azért, hogy Peti megismerje a mediterrán ízek világát. Ez idő alatt továbbra is rendszeresen járt a kisfiúhoz a nyelvtanár, így tolmácsot a szülők csak a hivatalos ügyeknél igényelték. A szakszolgálat szakemberei 3 alkalommal is meglátogatták a családot, és azt tapasztalták, hogy a kisfiú jól érzi magát, és a nyelvi akadályok ellenére jól megvannak. A 30 napos gondozási idő lejáta után a gyámhivatal az örökbefogadás engedélyezése mellett döntött, így a szülők megindították az útlevélykérelmet és az újraanyakönyveztetést.

A család azóta Olaszország egyik kisvárosában él, ahova Peti, az olasz szervezet által küldött jelentések alapján, beilleszkedett. Az új lakóhelyén megkezdte az általános iskolát és mára már tökéletesen beszéli az olasz nyelvet. A szülők a gondozási idő alatt a szakszolgálat munkatársainak elmondták, hogy szeretnének évente visszajönni Magyarországra, hogy a kisfiú megismerhesse szülőhazájának kultúráját.

4. Ki(k)nek jó a nemzetközi örökbefogadás?

Neményi Mária és Takács Judit 2012-2014 között a budapesti TEGYESZ-nél végeztek kutatást³⁵ annak érdekében, hogy megvizsgálják, bír-e az örökbefogadás itthon diszkriminatív jellemzőkkel. Arra a megállapításra jutottak, hogy a diszkrimináció több szinten is megtörténhet, így törvényi szinten is, mivel a jogszabályok bizonyos családformákat eleve kirekesztenek (azonos neműek kapcsolata), míg másokat előnyben részesítenek (házastársak). A hátrányos megkülönböztetés érkezhethet az örökbefogadásban közreműködő hivatalos személyeken keresztül is, akik az alkalmasságról döntenek (például a fogyatékkal élőket, homoszexuálisokat hátrányosan megkülönböztetik), illetve az örökbefogadásra készülő szülők részéről is, akik

³⁵ Neményi Mária – Takács Judit: Örökbefogadás és diszkrimináció Magyarországon, *Esély* 2015/2 67. o.

elutasítják az idősebb, egészségkárosodott vagy roma gyermekeket. A kutatásuk során 249 örökbefogadni szándékozó személy adatait elemezték, amelyből az alábbi megállapítások vonhatók le.

Az örökbefogadni szándékozók a fiatalabb gyermekeket részesítik előnyben. 249 személyből 108, maximum 6 hónapos korig hajlandó gyermeket örökbefogadni, míg 100-an a gyermek 3 éves koráig. Mindösszesen 4 örökbefogadni szándékozó nyilatkozott úgy, hogy 6 és 10 év közötti gyermeket is szívesen örökbe fogadna.³⁶ A leendő gyermek egészségügyi állapotát illetően 65%-uk nyilatkozott úgy, hogy kizárólag teljesen egészséges, 34% gyógyítható betegségben szenvedő gyermeket is örökbe fogadna, míg csupán 1%-uk mondta azt, hogy tartósan beteg, fogyatékos gyermeket is vállalna.³⁷ Következésképpen, a tartósan beteg, illetve fogyatékos gyermekek belföldi örökbefogadásának esélye rendkívül alacsony. Természetesen ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy a magyar örökbefogadni szándékozók szívtelenek lennének, hanem ezen gyermekek gondozása, nevelése nagyobb költségekkel járhat, amelyet a magyar családok nagy többsége nem tud megengedni magának.

Mivel a gyermekek etnikai háttérére vonatkozóan nem lehet adatot gyűjteni, ezért a leendő szülők az „egyéb” kategóriában jelölhették meg a gyermek etnikai származására vonatkozó elképzeléseiket. A kérelmezők 66%-a kizárta roma gyermek örökbefogadását, míg 19% kimondottan roma gyermeket szeretne. A fennmaradó 15% nem tett a gyermek etnikai hovatartozásával kapcsolatos megjegyzést.³⁸ Mindezek fényében megállapítható, hogy a roma gyermekek hazai örökbefogadásának esélye szintén alacsony.

A fenti kutatás is alátámasztja a tanulmány azon állítását, miszerint az idősebb, fogyatékkal élő, illetve roma származású gyermekek hazai örökbefogadásának esélye alacsony, ha nem szinte lehetetlen. Ugyanakkor e gyermekeket sem szabad megfosztani attól, hogy családban nevelkedhessenek. *„A szülői gondoskodás nélkül maradt gyermekek nevelésének legelfogadottabb és legkedvezőbb formája az örökbefogadás.”*³⁹ A külföldre történő örökbefogadás lehetőséget teremt számukra egy szerető családban való életre. Habár hazánkban a belföldi örökbefogadások aránya több mint kétszerese a külföldinek, más államokban a nemzetközi örökbefogadás száma megelőzi a belföldit, például Spanyolországban, Olaszországban, Hollandiában és Svédországban. Ezen országokban ugyanis az örökbe fogadható, szakellátásban nevelkedő gyermekek száma rendkívül alacsony, így azon szülők, akik örökbe kívánnak fogadni, nagy eséllyel más államban élő gyermek örökbefogadását kezdeményezik.

5. Összegzés

Minden ember számára mást jelent a család. Egyesek a családi kapcsolat keletkezésének módja alapján próbálják definiálni, mások érzelmi alapon közelítik meg e kérdést. Egy 2005-ös kutatás keretében kérdőíves vizsgálatokat végeztek, amelynek egyik fő kérdése volt, hogy „mit jelent a

³⁶ Uo. 77. o.

³⁷ Uo. 77. o.

³⁸ Uo. 78. o.

³⁹ Rokszolana i.m. 34. o.

család?”. 191 megkérdezettből, 69 fő számára a család a biztonságot jelenti, míg 59 fő a szeretetet érti alatta.⁴⁰ Vagyis a válaszadók többségének az ideális család egy olyan hely, közösség, ahol szeretet veszi körbe a tagok, és ahol nem félnek a felek megosztani egymással a gondolataikat, mivel bizalmi viszonyban állnak egymással.

A jog korábban megkülönböztette a vérségi leszármazáson, illetve örökbefogadáson alapuló családokat, azonban mára ez a distinkció megszűnt. Az örökbefogadott az örökbefogadóval és annak teljes rokonságával rokoni kapcsolatba kerül. A jog szempontjából az örökbefogadottat a vérszerinti gyermekkel azonos jogok illetik meg, ezzel is biztosítva a gyermek legfőbb érdekének érvényre jutását.

Habár a nemzetközi örökbefogadás megítélése nem egységes itthon, illetve a nemzetközi jogalkotók és jogalkalmazók körében sem, ugyanakkor számos gyermek számára a külföldi személy általi örökbefogadás jelenti az egyetlen esélyt arra, hogy szerető családban nevelkedhessen fel. A példaként említett Ukrajnában, például külföldi személy ukrán állampolgárságú gyermeket csak akkor fogadhat örökbe, ha legalább egy éve szerepel az örökbefogadók nyilvántartásában. Ez a határidő alól azonban maguk az ukrán szabályok adnak felmentést, amikor kimondják, hogy olyan betegségben szenvedő gyermekek esetén, akik az Ukrán Egészségügyi Minisztérium által jóváhagyott speciális jegyzékben szerepelnek, korábban is örökbe adhatók.⁴¹ Az ukrán jogalkotó feltehetően a gyakorlati tapasztalatok alapján belátta, hogy külföldi örökbefogadók sokszor olyan beteg, fogyatékos gyermeket fogadnak örökbe, akiket az ukrán családok nagy része nem szeretne.⁴²

Ugyanakkor, miként azt számos hazai jogszabály is deklarálja, minden gyermeknek joga van családban felnőni. Az államok kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy a gyermekeknek e joga érvényre jusson. Abban az esetben, ha a gyermek saját családjában nem nevelkedhet, a lehető legrövidebb időn belül gondoskodni kell arról, hogy a gyermek családszerű környezetbe kerüljön. Habár a gyermek belföldi örökbefogadása az elsődleges cél, ugyanakkor a különböző nemzetközi és regionális egyezmények, valamint a nemzeti jogszabályok is teret engednek a nemzetközi örökbefogadásnak bizonyos feltételek fennállása esetén. Főszabály szerint a külföldi örökbefogadások szubszidiaritása érvényesül a hazai gyermekvédelemben is, ugyanakkor számos gyermek vonatkozásában a nemzetközi örökbefogadás az egyetlen esély arra, hogy családban nőhessen fel.

Neményi-Takács kutatása bebizonyította, hogy az idősebb, beteg vagy fogyatékkal élő, illetve roma gyermekek hazai örökbefogadásának esélye hazánkban rendkívül alacsony. Azáltal, hogy engedjük e gyermekek külföldre történő örökbefogadását, esély adunk számukra arra, hogy tartozzanak valahova, valaki(k)hez, s így – visszatérve a címbeli felütésre – nem hagyjuk árván őket.

⁴⁰ Bańczerowski Janusz: A család fogalma a világ magyar nyelvi képében 238. o. <http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1312/131209.pdf> (Letöltve: 2019.04.17.)

⁴¹ Rokszolana i.m. 35. o.

⁴² Lásd 32. lj.

Hörömpő Melitta: A családból való kiemelés elmélete és gyakorlati megvalósulása

1. Bevezetés – Nemzetközi jogi keretek

Gyermeki jogok iránti érdeklődésem hosszú múltra tekint vissza, ugyanis első diplomámat az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karán szociális munka szakon szereztem. Egyetemi éveim kezdetén már világosan láttam, hogy mindenképpen gyermekekkel szeretnék dolgozni, így szakmai gyakorlati helyemként a Pest Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálatot választottam. A szakszolgálatnál közvetlen közelből tapasztalhattam meg a gyermekvédelmi rendszer hiányosságait és a gyermeki jogok (nem) érvényesülésének gyakorlatát. Véleményem szerint annak érdekében, hogy a gyermeki jogokról és a gyermekvédelmi rendszer működéséről érdemleges információval tudjunk szolgálni, elengedhetetlen egy rövid történeti áttekintést adni a területről.

Írásom elején azokat a főbb állomásokat kívánom megjelölni, melyek a legnagyobb alapot szolgáltatják a gyermeki jogok és a mai gyermekvédelmi felfogás kialakulásában. A tanulmány második felében ezen jogok gyakorlati érvényesüléséről értekezem majd. Tekintettel arra, hogy magam is dolgoztam a gyermekvédelem területén, bepillantást nyerhettem, miként teljesülnek a jogszabályi előírások, hol ütközik akadályba azok érvényesülése, illetve az azokban rögzített gyermekjogi garanciák megvalósulása.

Hosszú fejlődés eredménye, hogy mára a gyermekek emberi jogok s sokhelyütt alkotmányos alapjogok alanyaivá is váltak, és velük szemben is kötelező érvényre kell juttatni a diszkrimináció tilalmát, valamint az egyenlő bánásmód követelményét.¹ 1924. szeptember 24-én fogadta el a Népszövetség az első gyermekjogi deklarációt, amely felépítését tekintve preambulumból és öt szakaszból állt. A deklaráció a gyermekek jólétét biztosító alapvető jogokat tartalmazta, amely rendkívüli újdonságnak számított, hiszen elsőként került megszövegezésre olyan dokumentum, amely kimondottan a gyermekekre fókuszált. Hátránya volt, hogy nyilatkozatként jogi kötőerővel nem bírt.

A XX. század közepétől folyamatosan nemzetközi dokumentumok tárgyává váltak a gyermeki jogok, amelyek közül a legjelentősebbek²:

- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY, 1948): gyermekek joga a boldog gyermekkorhoz, tanuláshoz, játékhoz.
- Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban ENSZ) Gyermekek jogairól szóló nyilatkozata (1959): gyermek névhez, állampolgársághoz, ingyenes oktatáshoz való joga.

¹ Herczog Mária: *A gyerekek családból való kiemelésének- intézményi elhelyezésének- megelőzése, elkerülése*, Budapest, 2007 https://pkg2009.gportal.hu/portal/pkg2009/upload/614923_1242719757_03795.pdf (Letöltve: 2019.04.17.)

² Kiss Barnabás, Lichtenstein József, Tóth Judit: *Alkotmányjog II. – Alapjogok, emberi jogok*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018, 267-277.o.

- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966) 10., 14., 24., cikkek: a fiatalokú vádlottat a felnőttektől el kell különíteni, igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok, diszkrimináció tilalma, anyakönyvezéshez és állampolgársághoz való jog.
- Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKNE, 1966) 10. cikk: gyermekek, fiatalokúak védelmére és segítésére szánt különleges intézkedések, származásra és egyéb körülményre tekintet nélkül, védelmet kell nyújtani a gazdasági, társadalmi kizsákmányolással szemben.

Ezek az emberi jogi dokumentumok jelzik, hogy több lépésben jött létre a gyermekek sérülékenységének, valamint ezzel kapcsolatban és ettől függetlenül az állam és a társadalom felelőségének a megfogalmazása a gyermekek részvételével zajló és létező legfontosabb életviszonyokat illetően (ideértve az ezekhez illeszkedő sajátos intézményi, jogorvoslati, szakértői gyermekvédelmi háttér megteremtését is).³

Az ENSZ évtizedekig tartó munkájának köszönhetően 1989-ben megszületett az első olyan dokumentum, mely alapján univerzálissá váltak a gyermeki jogok: a Gyermek jogairól szóló, 1989. évi New Yorki Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény).⁴ A Gyermekjogi Egyezmény, az egyik legszélesebb körben elfogadott nemzetközi emberi jogi dokumentum, hiszen mára 196 ország részese.⁵ Nem csak tartalmában, de földrajzilag is univerzálissá vált, habár a csatlakozó országok számos fenntartást tettek az Egyezmény egy-egy pontjához, azonban a gyermeki jogok érvényesítése, mint a közös cél, minden állam belső jogába beépült.

Az Egyezmény szerint mindenki gyermek, aki 18. életévét nem töltötte be, kivétel azok, akik nagykorúságukat már korábban (pl. házassággal) elérték. Az államok minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni a gyermekek jogainak biztosítása és érvényre juttatása érdekében, illetve a végrehajtást egy 18 független szakértőből álló Gyermekjogi Bizottság ellenőrzi. Az államok az Egyezményhez való csatlakozást követően kettő, majd öt évente kötelesek jelentést készíteni, amelyet a Bizottság megvizsgál, és javالاتokat fogalmaz meg.

A holisztikus szemléletet követve az univerzális szintet követően a gyermekjogok regionális, ezen belül is európai érvényesülésével szükséges folytatni a vizsgálatot.⁶ Az Európa Tanács keretében az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE, 1950) 5.cikk (1) bekezdés d) pontja rendelkezik a gyermek nevelési felügyelet céljából történő törvényes őrizetbe vételének szabályairól, a 6. cikk (1) bekezdés a tisztességes eljárásához való jog keretében a nyilvánosságához való jog korlátozásának lehetőségeit tárgyalja, ha ez a kiskorú érdekében szükséges; az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke tartalmazza az oktatáshoz való jogot, valamint, hogy a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a szülők vallási- és világnézetét a gyermekek oktatása terén. Ezen kívül az EJEE rendezi még a 8. cikkében a magán és családi élet

³ Sári János - Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 173-175.o.

⁴ Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény

⁵ ENSZ egyezmények adatbázisa: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en (Letöltve: 2019.04.17.)

⁶ Bővebben ld. Kiss-Lichtenstein-Tóth: i.m. 278-282. o.

tiszteletben tartásának jogát, valamint tartalmazza a 3. cikkben a kínzás, megalázó embertelen bánásmód tilalmát is, amelyeket természetesen a gyermekek kapcsán is érvényesíteni kell.

Elengedhetetlen továbbá megemlíteni az ugyanúgy az Európa Tanács keretében elfogadott Európai Szociális Karta 7. és 17. cikkeit (ESZK, 1961).⁷ A 7. cikkben a Karta kinyilvánítja a gyermekek gazdasági kizsákmányolásával szembeni védelemét. A 17. cikk pedig kimondja, hogy az államoknak valamennyi megfelelő, szükséges intézkedést meg kell hozniuk azért, hogy a gyermekek részesüljenek a számukra szükséges gondozásban, támogatásban, oktatásban és képzésben. A Karta védelmet hirdet az elhanyagolás, erőszak és a kizsákmányolás minden formájával szemben, továbbá oltalmat biztosít azon gyermekek számára, akik nem kapnak támogatást a családjuktól. A Karta végrehajtását a Szociális Jogok Európai Bizottsága felügyeli, amely független szakértőkből áll, és kollektív panaszra vagy országjelentés alapján jár el.

Az Európa Tanács (ET) több releváns egyezményt is elfogadott, melyek közül kiemelkedő például a házasságon kívül született gyermekek jogi helyzetéről elfogadott egyezmény (1975)⁸; a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló egyezmény (1996)⁹; a gyermekekkel való kapcsolattartásról szóló egyezmény (2003)¹⁰; a szexuális kizsákmányolás és zaklatás elleni védelemről szóló Lanzarote-i egyezmény (2007)¹¹; valamint a gyermekek örökbefogadásáról szóló felülvizsgált egyezmény (2008)¹². Az ET Miniszteri Bizottsága is elfogadott néhány gyermekjogi iránymutatást, pl. a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (2010)¹³; valamint a gyermekbarát egészségügyi szolgáltatásról (2011)¹⁴.

Az ET keretrendszere szempontjából nem elhanyagolható szempont, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) kimondta, a családi élet tiszteletben tartásához való jog védelmére hivatkozva az Al-Nashif ügyben,¹⁵ hogy elsődleges célja a kiskorúak családi kötelekeinek sérülésmentes megtartása, így a hatóságoknak fokozott gondossággal, a szempontok teljes körű mérlegelésével kell eljárniuk. A saját családban való nevelkedéshez való jog a házasság felbontásával megtörik, így a gyereket, jobb esetben, az egyik szülőnél kell elhelyezni. Gyermekelhelyezési perekben, elsődleges szempont a gyermekek mindenképp felett álló érdeke. A nemzeti hatóság feladata ügyelni arra, hogy a döntések ne alapuljanak diszkrimináción.

A másik regionális európai védelmi rendszer az Európai Unió keretein belül épült ki, amelynek gyermekjogi szabályai három megközelítésben említendőek.

⁷ Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény

⁸ *European Convention on the Legal Status of Children born out of Wedlock* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/085> (Letöltve: 2019.04.17.)

⁹ *European Convention on the Exercise of Children's Rights* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/160> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁰ *Convention on Contact concerning Children* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/192> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹¹ *Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹² *European Convention on the Adoption of Children (Revised)* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/202> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról <https://rm.coe.int/16806a4541> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁴ *Council of Europe guidelines on child-friendly health care* <https://rm.coe.int/168046ccef> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁵ Al-Nashif kontra Bulgária, kérelemszám: no. 50963/99., 2002. június 20.

Ezek közül az első a Lisszaboni Szerződés, s különösen annak 79. és 83. cikkei. A Szerződésben a gyermekjogok védelme mint általános célkitűzés jelenik meg, amely az uniós külpolitika egyik eleme, fókuszában a szexuális kizsákmányolás, illetve az emberkereskedelem elleni küzdelemmel.

A második dokumentum az EU Alapjogi Charta,¹⁶ amely 14. cikkének (2) bekezdése rögzíti a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel jogát, továbbá a 21. cikk az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés és a 32.cikk a kizsákmányoló gyermekmunka tilalmát. A 21. cikk deklarálja, hogy a gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, a vélemény szabad kifejezéséhez az őket érintő ügyekben, valamint véleményük életkoruknak és érettségüknek megfelelő figyelembevételhez, továbbá a hatóságoknak és magánintézményeknek a gyermek mindenek felett álló érdekét kell nézniük. A gyermeknek joga van mindkét szülővel való személyes, közvetlen kapcsolat fenntartására, ez alól kivételt képez, ha ez a gyermek érdekével ellentétes.

Ezen szabályokon felül az Európai Bizottság „A gyermekek különleges helyzetének figyelembevétele az Európai Unió külső fellépéseiben”¹⁷ című közleményében, hogy a nem uniós tagállamokkal kapcsolatos tevékenységében a közlemény elveit hogyan kívánja érvényesíteni. Az Európai Bizottság 2011-ben elfogadta az EU gyermekjogi ütemtervét.¹⁸

2. A magyar szabályozás bemutatása a nemzetközi szabályozás hatása tükrében

2.1. A gyermekjogok és a gyermekvédelem keretei

Hazánk szabályozásában elsőként az Alaptörvény 16. cikkének (1) és (3) bekezdése mondja ki, hogy *„minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Szülők kötelesek kiskorú gyermekekről gondoskodni, e kötelezettség magában foglalja a tanítást”*.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-996/2016¹⁹ számú jelentésében leszögezte, hogy *„a gyermekeket főszabályként minden olyan jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz.”*

A felnőtté váláshoz vezető úton természetesen mindenkivel szemben jogosult a gyermek védelemre és gondoskodásra. Erre igényt is tarthat, és azt a szülő, a család, az állam és a társadalom minden tagja köteles tiszteletben tartani. A fejlődéshez szükséges feltételek

¹⁶ http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0055&from=HU> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0060&from=HU> (Letöltve: 2019.04.17.)

¹⁹ https://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/Jelentés+egy+gyámügyi+eljárásról+996_2016/7de2cc31-68fd-4df7-99a9-9968565b92ec?version=1.0 (Letöltve: 2019.04.17.)

biztosítása állami kötelezettséget keletkeztet a személyiségfejlődés intézményes védelmére, valamint aktív cselekvésre. A szülőknek ezáltal nem csak joga, hanem kötelessége is a kiskorú gyermekükről gondoskodni, a tartási kötelezettség elmulasztása akár büntetőjogi szankciót is vonhat maga után.²⁰

Gyermekvédelmi szempontból az egyik legjelentősebb dogmatikailag tisztázandó kérdés a védelem és a gondoskodás elválasztása.²¹ A védelem egy olyan cselekvés, amely során megóvnak valakit, rendszerint valamely támadástól. Továbbá olyan állapot, melyben valaki oltalom alatt áll. A védelemhez való jog a gyermek alanyi joga. A gondoskodás ezzel szemben komoly odafigyelést, törődést jelent, alanyi joga itt is van a gyermeknek, de a konkrét megvalósulási formáit illetően nincsen egységes álláspont. Nem csak a család, hanem az egész társadalmi környezet részt vesz a gyermekekről való gondoskodásban.

A gyermeki jogok legfontosabb hazai szabályozása a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény²² (továbbiakban: Gyvt.).

A Gyvt. mint szektorális jogszabály megfogalmazza a gyermekek mindenek felett álló (máshol: legfőbb, legjobb) érdekét, amelyet figyelembe véve, a gyermekek törvényben elismert jogait biztosítva járnak el mindazok az intézmények, amelyek gyermekvédelmi tevékenységet folytatnak. Gyermekvédelemmel foglalkozó szervezetek közé tartoznak az alábbiak: gyámhatóság, bíróság, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat. Alapelvként kerül rögzítésre, hogy a gyermeknek elsősorban családi környezetben kell nevelkednie, családjából kikerült gyermek biztonságát, korához, szükségleteihez igazodó gondozását, nevelését, egészséges személyiségfejlődését szintén biztosítani kell.

A gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevétele alapvetően önkéntes jellegű, melyet a törvény valamely a szülő, illetve közvetlen környezet által teljesítendő funkció nem megfelelő működése esetén kötelezővé tehet. Kiemelendő, hogy a védelem során az egyenlő bánásmód követelményét érvényesíteni kell.

A Gyvt. tartalmazza a gyermeki jogok taxatív felsorolását, de az alábbiakban ezek közül csak azok kerülnek említésre, amelyek a téma szempontjából relevanciával bírnak, vagyis:

- 12.§ (1) bekezdés alapján a szülő köteles a gyermeket családban nevelni, testi-érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételeket, oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást biztosítani.
- a belátási képességgel rendelkező kiskorú felügyeltére köteles gondozója, nevelési kötelezettségét felróhatóan megszegi, ha a kiskorú helyes erkölcsi fejlődéséről nem gondoskodik.
- a III. és a IV. fejezet foglalkozik a gyermekvédelem rendszerének meghatározása, ellátások, gyermekvédelmi gondoskodás meghatározása, feladatok ellátásának és

²⁰ 2012. évi C. törvény (Btk.) 212.§

²¹ Kiss-Lichtenstein-Tóth: i.m. 284-285. o.

²² 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról

irányításának szabályozása, a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatás szervezetének, eljárási szabályainak meghatározása.

2.2. A család mint keret jelentősége, és gyermekjogokkal való összefüggései

Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai az állam kötelességévé teszik a gyermekek védelmét, de az elsődleges felelősség a családé. Különösen fontos azonban természetesen a Gyermekjogi Egyezmény. Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti Hitvallásban rögzíti, hogy az együttélés egyik legfontosabb kerete a család. Habár a tételes rendelkezések sorában helyet foglaló L) cikkből hiányzik a család fogalmának definiálása, mégis meglátásom szerint ez helyénvaló, hiszen mindenki maga dönti el, mit jelent tulajdonképpen a család számára. Hiszen több módon válhatnak az emberek egy családdá, vérségi vagy választott alapon is.

Kezdeként a védelemhez és gondoskodáshoz való joggal foglalkozom. Az érintett jog kapcsán, a PPJNE 24. cikke is kimondja, hogy minden gyermeknek, fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra vagy születésre való tekintet nélkül joga van arra a védelemre, amely őt kiskorú állapota folytán a családja, társadalom és az állam részéről megilleti. Ezt konkretizálja a Gyermekjogi Egyezmény miszerint speciális védelmet kell biztosítani a gyermekek számára annak érdekében, hogy megvédjék az erőszak, támadás, fizikai és lelki durvaság, elhagyás vagy elhanyagolás, rossz bánásmód, kizsákmányolás, nemi erőszak, bármely formájától. Aki ideiglenes vagy véglegesen meg van fosztva a családi környezetétől, vagy aki saját érdekében a családi környezetében nem hagyható, jogosult az állam védelmére és segítségére. Helyettesítő védelem lehet családnál, gyerekintézményekben való elhelyezés, és az örökbefogadás. Azok számára, akik menekültként elismerésüket kérik, szükséges biztosítani a védelmet és a humanitárius támogatást. Gondozásra, védelemre, fizikai vagy elmeápolásra elhelyezett gyermeknek is joga van mindezekre, kiegészülve azzal, hogy jogosult arra, hogy időszakosan felülvizsgálják a kezelésével és elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt. Gazdasági kizsákmányolás elleni védelem, azt jelenti, hogy ne lehessen semmilyen kockázattal járó, fejlődését veszélyeztető, ártalmas munkára kényszeríteni a gyermeket. A védelemhez és gondoskodáshoz való jog magában foglalja a kábítószer és pszichotróp szerek fogyasztása elleni, valamint a nemi kizsákmányolás, erőszak, illetve a gyermek jólétét károsító egyéb kizsákmányolás elleni védelmet is.

Folytatásként a játékhoz való joggal foglalkozom, mely jogosultság kiterjed a pihenésre, a szabadidő eltöltésére, korának megfelelő játékokra és egyéb más szórakoztató tevékenységekre.

Elsődleges jog a családban nevelkedéshez való jog, mely kétségteljesen a gyermekvédelem legfontosabb feladata. A gyermekek személyiségének harmonikus kibontakozásához szükséges, hogy családi környezetben, boldog, szeretetteljes és megértő légkörben nőjenek fel.

Az Egyezmény két alapvető gyermekjogi alapelvet fogalmaz meg:

- gyermekeket szüleiktől elválasztani csakis saját legfőbb érdekükben szabad, erre indokolt esetben is csak tisztességes eljárás alapján kerülhet sor.

- mindkét szülővel való kapcsolattartáshoz való jog, az állam kötelessége, hogy tájékoztassa a szülőt és a gyermeket egymás hollétéről, amennyiben a különválásukra állami intézkedés miatt került sor.

A családban nevelkedéshez való jog és az Alaptörvény L) cikke kapcsán elengedhetetlen érinteni a magyar vonatkozásban a családok védelméről szóló 2011 évi CCXI törvényt. E szerint a család olyan önálló közösség, amely erkölcsi alapokon nyugszik, valamint a család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása. Családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest, továbbá harmonikusan működő családok nélkül nincs jól működő társadalom.

Az eddigiekben idézett és elemzett jogszabályok mellett az Alkotmánybíróság (AB) is foglalkozott a család problematikájával. 43/2012. (XII. 20.) határozatában az AB kimondta, hogy a házasság és a család a magyar társadalom alapintézménye. Szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományok oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik.

Elengedhetetlen tehát foglalkozni a származás megismeréséhez, pótcsaládhoz való joggal. Főszabályként étvényesül a szülők megismeréséhez való jog, ami viszont korlátozható. A korlátozás a következő esetekben fordulhat elő: az anya nem tudja ki a gyermek apja, a gyermeket elhagyták, az anya nem akarja az apát megnevezni, házasságon kívül született gyermek apja nem járul hozzá a személye felfedéséhez. Ha pedig az állam dönt úgy, hogy a szülőket ne azonosítsák, zárt örökbefogadás esetén a törvény korlátozza a gyerek jogát a tekintetben, hogy megtudja az örökbefogadást, és hogy kik a szülei. Korlátozás áll fent akkor is, ha a törvény képzelt apa bejegyzéséről rendelkezik.

A Gyvt. is kimondja, ha törvény másképp nem rendelkezik, a gyermeknek a szülő felügyeleti joga megszűnése esetén is joga van származása, vérszerinti családjá megismeréséhez és a vérszerinti család beleegyezése mellett a kapcsolattartáshoz.

A Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvének (CSJK) 4:135. §²³ szerint az örökbefogadott felvilágosítást kérhet a gyámhatóságtól, arra vonatkozóan, hogy őt örökbe fogadták-e, él-e a vérszerinti szülője, van-e testvére, és ha a 14. életévét betöltötte, vérszerinti szülőjének, testvérének, természetes személyazonosító adatairól is kérhet felvilágosítást. 14. életévét betöltött törvényes képviselő hozzájárulása nélkül is előterjesztheti kérelmét. Az AB álláspontja szerint *„az önazonosságához és az önrendelkezéshez való jog azt is magában foglalja, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségbe vonni vagy felkutatni, illetőleg az, hogy vérségi származását- a vérségi kapcsolatokban közvetlenül érintettek körén kívül- senki ne tegye vitássá”*.²⁴

A Gyermekjogi Egyezmény 7. cikke előírja, hogy a részes államoknak tiszteletben kell tartani a gyermek személyes kapcsolattartási jogát, annak érdekében, hogy közvetlenül tarthasson kapcsolatot mindkét szülőjével, kivételt képez, ha ez a gyermek legfőbb érdekével ellenkezik. A gyermeknek a szüleitől való elválasztására csak különleges esetekben kerülhet sor, például, ha

²³ 2013. évi VI. törvény a Polgári Törvénykönyvről, Negyedik Könyv, Családjog 4.135.§

²⁴ Id. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

szülők durván kezelik, elhanyagolják, különélés esetén dönteni kell az elhelyezésről. Ha a gyermek ideiglenes vagy végleges meg van fosztva családi környezetétől, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére. Helyettesítő családnál, nevelőszülőnél, helyettes szülőnél, rokonnál, gyámnál való elhelyezéssel, örökbefogadással, vagy szükség esetén intézményi elhelyezéssel kell rendezni a gyermek sorsát.

Az Alaptörvény L. cikkének értelmében Magyarország védi a családot, ha nem nevelkedhet a gyermek a saját családjában, akkor biztosítani kell, hogy családi környezetben nőjön fel, korábbi kapcsolatait azonban megtarthassa. Saját családjában, családi környezetben nevelkedéséhez és a korábbi kapcsolatai fenntartásához fűződő jogát, törvényben meghatározott esetben, kivételesen és a gyermek érdekében lehet csak korlátozni.

A családba fogadásra²⁵ vonatkozó alapvető szabályok szerint a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére a különélő másik szülő meghallgatásával a gyámhivatal a gyermek érdekében hozzájárulhat ahhoz, hogy a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt, a gyermeket egy általa megnevezett család, átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje.

A Gyvt. alapján a gyermekek szükségleteit tekintve alapelv, hogy pusztán anyagi okokból nem emelhető ki a gyermek a családjából. Az alapelv problematikus, a gyakorlatban inkább egyfajta szlogenként jelenik meg, mintsem számonkérhető szakmai alapelvként.²⁶ A Gyvt. 52.§ alapján a gyermekvédelmi szakellátás célja az ideiglenes hatállyal elhelyezett, nevelésbe vett gyermekek otthont nyújtó ellátása, a fiatal felnőtt utógondozói ellátása, valamint a szakellátást más okból igénylő gyermek teljes körű ellátása.

A gyermekvédelmi rendszer túlterheltsége, szűkös erőforrásai és az azonnali intézkedést kívánó szükséghelyzetek miatt a legegyszerűbb megoldást kell előtérbe helyezni, melyben sajnos a gyakorlati tevékenységeket vizsgálva a gyermek szükségletei nem minden körülmények között szerepelnek szempontként. *„A gyermekek szükségleteiről a mai segítő szakmában, intézményekben dolgozók nagy részének nem lehetnek és nincsenek is alapos ismeretei, mint ahogy a rendszer felépítése és működése sem szolgálja ezek számba- és komolyan vételét.”*²⁷

3. Problémák a gyakorlatban és ezekből levonható következtetések

Eddigi szakmai tapasztalataim alapján jelentős problémának látom a másodlagos szocializációs szintéren dolgozók (értsd: védőnők, óvodai, általános iskolai pedagógusok, illetve minden olyan intézmény, melynek a gyermek 0 és 14 éves kora között a tagjává válik) gyermekvédelmi ismereteinek hiányát. Nincsenek tisztában azzal, milyen lehetőségeket kínál a gyermekvédelmi alapellátás, de azzal sem, melyek lehetnek az igénybe vehető szolgáltatások.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer lényege egy csapatmunkán kellene, hogy alapuljon. Egy rendszerben, amely megfelelően működik, az elsődleges jelzés attól a személytől kell érkezzen, aki minden nap, vagy rendszerességgel találkozik a gyermekkel. Ugyanis abban az esetben, ha a

²⁵ 2013. évi VI. törvény a Polgári törvénykönyvről, Negyedik könyv, Családjog, 4:187.§

²⁶ Herczog: i.m. 7.o.

²⁷ Uo.

gyermekvédelmi szolgáltatás igénybevétele nem önkéntes alapú, ezek a személyek azok, akik leghamarabb észlelni tudják az aktuális problémát, így a jelzés az ő feladatkörükbe kellene, hogy tartozzék.

Mint minden munka, a gyermekvédelem, illetve a gyermekneveléssel foglalkozó tudományok is megkövetelnek egy adott személyiségalkatot. Egy gyerekekkel, s jelen esetben nehéz élethelyzetben lévő gyermekekkel foglalkozó szakember alapvető kvalitása kell, hogy legyen az empátia és a türelem. A szakember feladata, hogy olyan légkört teremtsen, amelyben a gyermek meg mer nyílni, el tudja mondani, milyen családból jött és mik is valójában a problémái. Sajnos tapasztalatom alapján annyira kevés a szakember, hogy végtelenül túl vannak terhelve. A rengeteg bürokratikus tevékenység mellett sajnos eltörpülni látszik a „segítő” munka. E kvázi „futószalagszerű” munkavégzés mellett nincs idő, sem lehetőség a problémák mélyebb feltárására és azok személyre szabott megoldására.

Mindamellett, hogy a gyermekkel mindennapos kapcsolatban lévő szakember felelősségét emelem ki, további fontos tényezőnek tartom a gyermek távolabbi családtagjait, illetve szomszédságát, baráti kapcsolatban lévő személyek felelősségét is. Természetesen alapjogi kollíziós helyzetek ebben az esetben is felmerülhetnek, hiszen egy szomszéd meddig rendelkezik tűrési kötelezettséggel arra, hogy minden egyes nap hallgassa a gyermek sírását testi fenyítés, embertelen bánásmód hatására? Honnan kezdődhet a beavatkozás a szülő nevelésének megválasztásába, illetve mikor kell belépnie az állami védelmi rendszernek?

Nem lehet kielégítő, és jogilag is releváns válaszokat adni ezekre a kérdésekre. Minden egyes magyar állampolgárnak kötelezettsége, a jövő nemzedékeinek védelme, a gyerekek fejlődésének segítése. A társadalmi felelősségvállalás fontosságára alapvető etikai kérdésekben lehet csak választ találni.

Hiányosságok természetesen nem csak az intézmények alkalmazottjai oldalán találhatók, de sok esetben a szülők sem mernek segítséget kérni, ugyanis a mai magyar társadalomban egyfajta „szitokszó” a gyermekvédelem. Elsődlegesen az emberek arra asszociálnak, hogy kiderül valamilyen diszfunkció, majd elveszik tőlük a gyermeküket, holott ez egyfajta ultima ratio, és a jogrendszer célja továbbra is az, hogy minden gyermek, ahol ez a gyermek fejlődését nem veszélyezteti, a saját családjában cseperedjen fel. Sőt azzal, ha az állam a gyermeket kiemeli, magára vállalja a gyermek nevelésével kapcsolatos valamennyi költséget. Tekintve, hogy a magyar gyermekvédelem nem dúskál sem pénzben, sem pedig szakemberben, így elsődlegesen az állam érdeke is az, hogy a gyermek saját családjában nevelkedhessen.

A gyermekek szükségleteit tekintve sem a velük kapcsolatba lépők, sem a jogalkotó nincsen konkrétan azokkal tisztában, ugyanis az elmúlt 20 évben nem készült egy átfogó felmérés, melyből a gyermekek helyzete világosan megismerhetővé válna.²⁸

A szükségletek pontos feltárásával kapcsolatban véleményem szerint arra kellene helyezni a hangsúlyt, hogy magát a gyermeket, illetve a hozzá tartozó miliőt egy egészként vizsgáljuk, és abból ne emeljük ki részeket. Minden gyermek más – pl. fizikai, pszichikai állapotát, származását és neveltetését tekintve – így mindenkinek sajátos igényei és szükségletei vannak.

²⁸ Herczog: i.m. 8.o

Herczog Mária a gyermekek helyzetének, jóllétének megítélésakor, és a szükséges lépések megtétele előtt a következők vizsgálatára hívja fel a figyelmet:²⁹

- gyermekek régi és új indikátorainak együttes vizsgálata
- gyermekre, mint megfigyelési egységre kell tekinteni
- elvi és gyakorlati lépéseknek gyermekjog alapúnak kell lennie
- adatok és információforrások felhasználása,
- gyermek, mint az élete fontos szakaszát élő önálló lény
- szakpolitikai szempontok figyelembevétele

Annak, hogy egy gyermeket mikor és miért emelnek ki a családjából rendkívül változatos indikációi lehetnek. Annak érdekében, hogy képesek legyünk eldönteni, milyen okok alapján lehet a magánszférába (a családi élet tisztelőben tartásának mellőzésével) kötelező erővel belenyúlni, elengedhetetlen annak tisztázása, mit is értünk a gyermek mindenek felett álló érdekén. Ha lenne egy egységes fogalom meghatározás, mely mentén meg lehetne állapítani azokat a sztemderdeket, ami alatt már állami beavatkozás szükségeltetik, sokkal egyszerűbb lenne a gyermekvédelmi szakemberek helyzete. Azonban sajnos ezen sztemderdek hiányában veszélyeztetettségéről csak általánosságban lehet beszélni.

Az alapvető jogok biztosának gyermeki jogokat is érintő funkciója³⁰ az OPCAT tevékenység a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben. 2015 január 1-től az alapvető jogok biztosa ellátja az OPCAT nemzetközi megelőző mechanizmus feladatait, mely körben vizsgálja, hogy nem sérülnek-e a gyermekvédelmi szakellátásban élők alapvető jogai. Vizsgálatok alapján ajánlásokat fogalmaz meg az esetleges sértő vagy kifogásolható gyakorlat megszüntetése érdekében. Az alapjogok védelme tekintetében ez a tevékenység rendkívül fontos, ugyanis a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni fakultatív jegyzőkönyv (vagyis az OPCAT) célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.³¹ Az OPCAT széles körben határozza meg, hogy mit minősít olyan helynek, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól. Ide tartoznak azok a helyek is, amelyeket a gyermekvédelmi törvény nevesít mint a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátási formáit.

2016. november 17-én került megrendezésre egy konferencia, mely „A gyermekjogok közéről- a kiszolgáltatottság dimenziói és kivezető utak” címet viselte.³² A konferenciát megnyitó alapvető jogok biztosa, Székely László, köszöntőjében kiemelte: a gyermekek jogai kiemelt jelentőségűek

²⁹ Herczog: i.m. 9.o.

³⁰ Rostás Rita: Kínzásmegelőzés és gyermekvédelem. *Esély*, 2017/3., 34-55.o.

³¹ 2011. évi CXLI. törvény 1. §

³² Farkas Diána: Gyermekjogok közéről - a kiszolgáltatottság dimenziói és a kivezető utak. *Családi jog*, 2017./1., 57-58. o.

az alapvető jogok biztosa intézménye számára. Az ügyek teljes körű védelme érdekében kiemelt jelentőséggel vizsgálódik, folyamatos szakmai párbeszéddel igyekszik feltárni az aktuális problémákat, melyre a megoldást a gyermekvédelmi ellátásban dolgozó szakemberek segítségével igyekszik orvosolni.

Konkrét ügyet említve, a „gyöngyösi éhen halt kislány”³³ kapcsán, a jelzőrendszer hibáira hívta fel a figyelmet. A biztos a továbbiakban elsődlegesen a kettős szükségletű gyermekek vonatkozásában kiemelte, hogy további problémát jelent a gyermekvédelmi ellátórendszer és az egészségügyi intézmények közötti kommunikáció minősége. Ez a gyakorlatban mindennapos és teljesen kiélezett feszült helyzeteket szül. A szakemberek folyamatos kérései ellenére a kórházak szinte abszolút nem hajlandóak együttműködni, akármilyen orvosi szakvélemény eljuttatása a munkatárshoz heteket, hónapokat vesz igénybe, amely idő alatt adott speciális igényű gyermek állapota súlyosan romlik. Nem tudják, hogy milyen elhelyezés lenne számára a megfelelő, hogy és mivel kellene a gyermeket kezelni. Ezen a ponton is látható, mennyire nem érvényesül a gyermek mindenek felett álló érdeke. Mivel nem tudnak információhoz jutni a szakellátás munkatársai, így éppen csak tűzoltás szintjén tudják a gyermeket valahol elhelyezni, sokszor lesz, ami lesz alapon. A probléma orvoslására az alapvető jogok biztosának hivatala (AJBH) 12 pontos ajánlást fogalmazott meg a szaktárca irányába. Februárban a Debreceni Ítéletábla helybenhagyta az Egri Törvényszék ítéletét miszerint különös kegyetlenséggel és 14. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölés miatt a két vádlottra együttesen 33 év fegyházbüntetés vár.³⁴

Czibere Károly az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára előadásában megemlítette, hogy a gyermekvédelmi ellátás célja továbbra is a gyermekek saját családjában való nevelkedése, és a kiemelés csak mintegy ultima ratio jöhet szóba. Az államtitkár a segítségnyújtás állami feladatvállalásai közé sorolta a bölcsődei rendszer kialakítását, kötelező óvodát, ingyenes tankönyveket, ingyenes gyermekétkeztetést.

Az EMMI 2017. augusztus 29-30. között pedig saját konferenciát tartott a gyermekvédelmi törvény 20. éves fordulójára. A konferencián zajlott előadásokból kaphatunk egy kis ízelítőt, melyek az alábbi pontokat érintették):³⁵

Az UNICEF Magyar Bizottsága elsődleges célul tűzte ki a gyermeki jogok ismeretségének növelését, ennek érdekében Ébresztő-óra iskolai program keretében tartanak interaktív előadásokat.

Amit a számok mutatnak két évtized legfontosabb gyermekvédelmi adatai: a legjelentősebb változás az intézményi ellátás háttérbeszorítása körül zajlott le. A 2013. évi módosítás óta a 12 év alatti gyermekeket nevelőszülőknél kell elhelyezni, ez alól a törvény csak kivételes helyzetben enged meg eltérést. Mára a 12 év alattiak 84.5%-a, a 3 év alatti korosztály 86.3% él nevelőszülőnél. Ami problematikus, hogy habár a nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek száma

³³ http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/Jelentes+az+ehenhalt+gyongyosi+kisgyermek+ugyeben+4239_2016/4c7f036b-05c6-436d-b7e1-a9e0bec2be38?version=1.0&inheritRedirect=true (Letöltve: 2019.04.17.)

³⁴ <https://debreceniitlotabla.birosag.hu/sajtokozlemeny/20190220/nem-taplaltak-nem-gondoztak-gyermekuket> (Letöltve: 2019.04.19.)

³⁵ Katonáné Pehr Erika: Húszéves a gyermekvédelmi törvény. Beszámoló az országos és Kárpát-medencei gyermekvédelmi konferenciáról. *Családi jog*, 2017/1, 40.-41., 43.o.

jelentősen nőtt, a nevelőszülők számában nem mutatkozik jelentős változás. 2010. évben 5426 nevelőszülőnél 12270, 2016 évben 5531 nevelőszülőnél 13510 gyermek nevelkedett. 2016-ban a nevelőszülők 50%-a már 3 vagy több gyermeket nevelt.³⁶

A gyermekvédelmi törvény alapján, 2017. január 1-jétől a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságnak gondoskodnia kell egy 24 órás, ingyenesen hívható telefonos szolgáltatás működtetéséről, melynek a jelzőrendszer hatékony működését kellene, hogy elősegítse. A hívószám egyrészt nagyban segítené a gyermekvédelemmel foglalkozó szakemberek munkáját, amellett, hogy természetesen az elsődleges cél a gyermekek veszélyeztetettségének elkerülése. Az intézkedés elsődlegesen a család-és gyermekjóléti szolgálatot célozza meg, de rendkívül súlyos jelzés esetén értesíthetik a rendőrséget, gyámhatóságot és az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálatot (OKIT) is. Az OKIT már 2017 előtt is létezett, és a hozzájuk érkező a gyermekvédelem szempontjából megkeresések az alábbiak szerint oszlottak meg.

Probléma jellege	2014	2015	2017
Családi problémák, kapcsolati erőszak	26,3	26,1	23,68
Kapcsolati nehézségek a szociális környezetben	0,7	1,4	1,01
Félelem	1,4	1,7	1,51

1. Táblázat: Az Országos Kríziskezelő És Információs Telefonszolgálathoz érkező hívások megoszlása probléma jellege szerint (%)³⁷

A fentiekben arra a kérdésre szerettem volna választ kapni, hogy mennyire érvényesül az elmélet a gyakorlatban, mennyire valósulnak meg a kötelező erejű jogi szabályok a mindennapokban. Saját tapasztalataimmal megvilágítva a kérdést látható, hogy habár a szakemberek erősen törekednek az írott normák megtartására, a rendszer áthidalhatatlan hiányosságoktól szenved. Elsődlegesen a szakemberek terheinek csökkentésében és a gyermekvédelmi rendszer népszerűsítésében vélem az első lépést a megoldás kialakítása felé. A gyermekvédelemben dolgozók súlyos válsághelyzetekkel találkoznak nap, mint nap, melyeknek feldolgozása kritikusabb helyzetekben egyedül képtelenség. Nagyban hozzájárulna a munka eredményességéhez, ha lehetőség lenne szupervízióra, vagy akár arra, hogy a gyermekvédelemben dolgozókat is meghallgassa egy pszichológus. Minél több gyermek kerül ki a családjából, annál több dolgozóra lesz majd szükség.

A segítő szakma az egyik legszebb hivatás, amit egy ember választhat magának, az emberek elköteleződését a szakma felé nagyban növelné a bérek, illetve a társadalmi megbecsülés növekedése. Rendkívül fontos lenne az óvodákban, iskolákban dolgozók naprakészsége, hogy igenis felismerjék, ha a gyermek „máshogy érkezik” az adott intézménybe. Szükség van a gyermekkel kialakított bensőséges kapcsolatra, mert ha megvan a megfelelő kötődés, a nevelő rögtön meg tudja állapítani, melyek az adott gyermektől addig szokatlan viselkedési motívumok, figyelemmel a különböző hangulatingadozásokra és esetleges külsérelmi nyomokra is. Rendkívül

³⁶ Uo. 40. o.

³⁷ Adatsor forrása: Boglacsik Tímea: Az országos Kríziskezelő és Információs telefonszolgálat szerepe, feladatai a kapcsolati erőszak- és az emberkereskedelem áldozatainak segítségével. *Családi jog*, 2017/3, 35. o.

hasznosnak tartam az Ébresztő-óra³⁸ nevű kezdeményezést, melyben az intézményi dolgozók és maguk a gyermekek is megismerkedhetnek az alapvető jogaikkal.

A gyermekek jogainak teljes körű érvényre jutása érdekében szükség van az egész magyar társadalom együttes összefogására, melyben szülők, jogi, egészségügyi és gyermekvédelmi szakemberek közösen tudnának együtt dolgozni egy olyan rendszer kialakításában, ahol a gyermekek mindenkinek felett álló érdeke érvényre jut, illetve megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődése akadálymentesen zajlik.

³⁸ <http://ebresztoora.unicef.hu> (Letöltve: 2019.04.17.)

Kecskés Anna:
Érvényesül-e a kísérelő nélküli kiskorúak mindenek felett álló érdeke, valamint
egyenlő bánásmóddhoz való joga^{*}

1. Bevezetés

Világszerte több ezer gyermek indul útnak és hagyja hátra szülőházát egy jobb élet és egy biztonságosabb jövő reményében. Sokan szülőföldjük szomszédos országaiban keresnek menedéket, míg mások a magasabb életszínvonal reményében Európát választják úti célként. Számos menedéket kereső kiskorú ezt a veszélyes utat szülei vagy a kísérelő bármilyen formája nélkül teszi meg.

Mielőtt a kísérelő nélküli kiskorúak fogalmát ismertetném, érdemes tisztázni, hogy kit is tekint a jog kiskorúnak. Az 1989-ben New Yorkban elfogadott Gyermekjogi Egyezményen alapul a gyermek definíciójának meghatározása. Az Egyezmény 1. cikke szerint *“gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reál alkalmazandó jogszabályok értelmében a nagykorúságát már korábban eléri”*¹. Az 1997-ben kibocsátott ENSZ Menekültügyi Főbizottság Hivatalának irányelvei (továbbiakban: UNHCR-irányelvek) szerint kísérelő nélküli kiskorúak *“azok a gyermekek, akik mindkét szülőától elszakadtak és nem gondoskodik róluk olyan felnőtt, aki a törvény vagy a szokás alapján ezért felelős”*². Magyarországon a Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Met.) rendelkezik a kísérelő nélküli kiskorúak fogalmáról, amelyen fellelhetők ezen nemzetközi rendelkezések hatásai. A törvény szerint, *„kisérelő nélküli kiskorú, az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérelő nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül”*³.

A kísérelő nélküli kiskorúak sokszor hosszú és veszélyes utazással, gyakran életüket kockáztatva jutnak el célállomásukhoz. Útjukat rendkívül kiszolgáltatott helyzetben, pszichés valamint fizikai traumának kitéve teszik meg. A menekülés okai, az utazás veszélyeinek kockázatai, valamint a szülői felügyelet hiánya, sérülékennyé teszik a kísérelő nélküli kiskorúak testi és lelki fejlődését.

A menedék és egy új otthon keresésének hátterében összetett okok állhatnak. Sok gyermek kényszerül elhagyni hazáját az ott zajló háborús és fegyveres konfliktusok, valamint az országban általánossá vált erőszak és üldöztetés miatt. Távozást kiváltó ok lehet, a túlélést fenyegető

^{*} A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

² UNHCR irányelvek: *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. <https://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf#zoom=95> (Letöltve: 2019.06.24.)

³ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 2. § (f) pontja (továbbiakban: Met.)

szegénység, a nélkülözés és az éhínség, valamint a nemi megkülönböztetés és visszaélés. Továbbá kifejezetten gyermek-specifikus migrációt motiváló indok lehet, a gyermekkereskedelem és gyermekkatonaság elől való menekülés, valamint a családon belüli durva bánásmód és erőszak.

Az Eurostat adatai alapján 2017-ben harminckétezer kísérő nélküli kiskorú kért menedéket az Európai Unió valamely tagállamában. Európában a kísérő nélküli kiskorúak a 18 éven aluli menedékkérők tizenöt százalékát teszik ki. A feljegyzett adatok alapján Magyarországra 2015-ben 8805, 2016-ban 1220 és 2017-ben 230, valamint 2018-ban 40 kísérő nélküli kiskorú érkezett.⁴

Kutatásom célja a kísérő nélküli kiskorúak hazai állampolgárokkal megegyező bánásmódjának, valamint a gyermek mindenk felett álló érdekének érvényesülésének a vizsgálata.

2. A kísérő nélküli kiskorúak mindenk felett álló érdekének érvényesülése

A New Yorki Egyezmény kimagasló fontossággal bír a kísérő nélküli kiskorúak esetében. Ennek oka, hogy nincsen olyan nemzetközi dokumentum, amely önállóan foglalkozna vagy rendelkezne az ilyen helyzetben lévő gyermekek sorsáról. Az Egyezmény központi szerepe a kísérő nélküli kiskorúak vonatkozásában akként nyilvánul meg, hogy a benne foglalt jogok nem csak az Egyezmény részes államainak állampolgárait illetik meg, hanem valamennyi gyermeket, függetlenül azok állampolgárságától vagy idegenrendészeti jogállásától. Bár az Egyezmény bizonyos esetekben a kísérő nélküli kiskorúakat kifejezetten nem nevesíti, ugyanakkor a gyermekekre vonatkozó jogok széles köre őket is megilleti. Rendelkezéseit nem csak az országok területén tartózkodó gyermekekre tekintve kell kötelező erejűnek elismerni, hanem azon gyermekekre is akik az adott állam területére megpróbálnak bejutni és ott menedéket keresni. Az adott állam nemzetközi kötelezettsége az Egyezményben nevesített jogok biztosítása és megfelelő védelemben részesítése valamennyi gyermek, így a kísérő nélküli kiskorúak számára is.⁵

A Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke rendelkezik a gyermekek mindenkfelett álló érdekének figyelembevételéről és annak mindenkorai biztosításának kimagasló fontosságáról; *“A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenk felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”*⁶ Az Egyezmény annak ellenére, hogy alapelvi jelentőséggel szabályozza a gyermekek mindenk felett álló érdekét, annak konkrét meghatározására, pontos definícióval nem szolgál.

⁴ Eurostat; Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex Annual data. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en (Letöltve: 2019.04.16.)

⁵ Haraszti Margit Katalin: Kísérő nélküli kiskorúak a menekültjogban és a gyermekvédelemben: árnyak a Paradicsomban. *Családi Jog*, 2014/4., 15.-16. o.

⁶ Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 14. számú általános kommentárja⁷ hármas koncepcióban értelmezi a gyermek mindenek felett álló érdekének fogalmát. Ezt a jogot elsősorban *alanyi jogként* kell figyelembe venni, abban az esetben, ha egy gyermeket vagy gyermekek csoportját érintő ügyben, különböző érdekek kerülnek mérlegelés alá. Másodsorban *kötelező mérlegelési szempontként* kell rá tekinteni, abban az esetben, ha egy jogszabály alkalmazása során több mérlegelési lehetőség is felmerülhet. Ilyen esetekben az Egyezményben, illetve annak fakultatív jegyzőkönyveiben foglalt jogok és rendelkezések biztosítják az értelmezés kereteit. Harmadrészt *kötelező eljárási szabályként* és *garanciaként*, vagyis egyfajta “vezér-fonalként” kell figyelembe venni a gyermek mindenek felett álló érdekét, amikor egy olyan döntés születik, amely egy gyermek érdekeit, sorsát érinti. A döntéshozónak számításba kell vennie, hogy döntése milyen módon fogja a gyermeket befolyásolni, illetve a döntés indokolásában ki kell térnie arra, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekét miként vette figyelembe.⁸

Kifejezetten a kísérő nélküli kiskorúak mindenek felett álló érdekeinek érvényesítésére a Gyermekjogi Bizottság 6. számú általános kommentárja tartalmaz előírásokat, amely kijelenti, hogy a gyermek ezen érdekét az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Továbbá tartalmazza, hogy a kiskorú mindenek felett álló érdekének érvényesítésekor személyazonosságának vizsgálata és annak megállapítása elsődleges szempont.⁹ Ezen túl a gyermek etnikai, szociális és kulturális háttérét is vizsgálni kell, valamint azt is meg kell állapítani, hogy milyen ellátásra szorul, illetve hogy milyen védelemben kell a kiskorút részesíteni. A személyazonosság megállapításakor nyugodt és biztonságos környezetet kell biztosítani a gyermek számára. A vizsgálatot empatikus, szakképzett személynek kell végeznie. Az életkor megállapításakor nemcsak a gyermek fizikai adottságai a meghatározóak, hanem a kiskorú pszichikai fejlettségét is figyelembe kell venni. A vizsgálatok során kiemelkedő fontossággal bír az Egyezmény azon rendelkezése, amely szerint a kísérő nélküli kiskorúak menedékjogi, illetve idegenrendészeti jogállása másodlagos őket elsősorban gyermekként kell kezelni.¹⁰ Kétség esetén megjelenik a *kiskorú javára való döntés lehetősége*, amely alapján, ha a személy életkora pontosan nem állapítható meg, akkor őt gyermekként kell kezelni és kiskorúként elfogadni.

A vizsgálatok után a gyermek számára a lehető leghamarabb, a Met. értelmében 8 napon belül,¹¹ gyámot kell kirendelni, akinek a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényesítése a feladata a kiskorút érintő eljárásokban. Abban az esetben, ha a kiskorú menedékjogért folyamodik, számára jogi képviselőt kell biztosítani.¹² Az Egyezmény 22. cikkében kijelenti, hogy “[a]z Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt az erre vonatkozó

⁷<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vEAXPu5AtSWvliDPBvwUDNUfn%2fyTqF7YxZy%2bkauw11KCIJiE%2bu1sW0TSbyFK1MxqSP2oMlMyVrOBPKcB3Y1%2fMB> (Letöltve: 2019. 06.25.)

⁸ ENSZ Gyermekjogi Bizottság 14. számú általános kommentárja: *On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*. <https://www.refworld.org/pdfid/51a84b5e4.pdf> (Letöltve: 2019.06.24.)

⁹ ENSZ Gyermekjogi Bizottság 6. számú általános kommentárja: *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. <https://www.refworld.org/pdfid/42dd174b4.pdf> (Letöltve: 2019.06.24.)

¹⁰ Európai Bizottság: *A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv 2010-2014*, 3. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0213&from=HU> (Letöltve: 2019.06.24.)

¹¹ 2007. évi LXXX. törvény 35.§

¹² Haraszti: i.m. 16-17. o.

nemzetközi vagy hazai szabályok és eljárások értelmében menekült helyzetének elismerését kéri vagy menekültnek tekintendő, megkapja az Egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű egyéb nemzetközi okmányokban, amelyekben az említett államok részesek, elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást.” Ezen rendelkezés alapján a kísérő nélküli kiskorúak jogi védelemben, szükségleteiknek és koruknak megfelelő gondozásban, illetve állapotuknak megfelelő kezelésben részesítése, valamint megfelelő, rehabilitációra alkalmas környezetben való elhelyezése a menedéket biztosító ország felelőssége és nemzetközi kötelezettsége egyaránt.

A Magyarországra érkező kísérő nélküli kiskorúak gyakran semmilyen személyazonosításra alkalmas irattal nem rendelkeznek. Ennek különböző okai lehetnek, előfordulhat, hogy a gyermek születését egyáltalán nem is regisztrálták, vagy az országban zajló háborús konfliktusok miatt nincs olyan hatóság, amely a megfelelő okmányokat kiállítaná. Lehetséges továbbá, hogy a kiskorút az utazás során fosztották meg irataitól vagy saját maga veszíti el személyazonosságát igazoló okmányait, illetve meglehet, hogy a hazájába való visszaküldésének elkerülése végett, maga semmisíti meg azokat.¹³

Hazánk esetében a kísérő nélküli kiskorúak általában a jogellenes határátlépést követően találkoznak először a magyar határrendszettel és hatóságokkal. Nagy részük nem tudja igazolni Magyarországon tartózkodásának jogszerűségeit, illetve személyazonosságát sem, ehhez ugyanis megfelelő okmányokkal és iratokkal általában nem rendelkeznek.¹⁴ A Met. értelmében, a kísérő nélküli kiskorú személyekre is az általános beléptetési szabályok vonatkoznak, azonban kiszolgáltatott helyzetük miatt, különleges bánásmódban kell őket részesíteni. A törvény alapelvei: (i) a különleges bánásmódot igénylő személyek egyedi helyzetének kellő figyelembevételével; (ii) a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével; (iii) valamint a család egységének fenntartása.¹⁵

Amennyiben a Magyarországra érkező, magát kiskorúnak valló és kiskorúságának elismerését (kifejezetten) kérő (vagy nyilatkozattételre képtelen, de ügygondnokkal vagy törvényes képviselővel rendelkező) személy személyazonosításra alkalmas iratokkal és adatokkal nem rendelkezik, valamint a kiskorúnak látszó gyermek magát felnőttnek vagy a felnőttnek látszó személy magát kiskorúnak vallja, akkor a kétségek tisztázása végett, orvosszakértői vizsgálat kezdeményezhető a személy életkorának megállapítása céljából.¹⁶ Az elismerést kérő személy a menekültügyi eljárás során, köteles a hatóságokkal együttműködni.¹⁷

Az elsődleges kormegállapítást egy rendőrorvos vagy egy rendőrség által felkért orvos végzi el. Az orvos feladata elsősorban a vizsgált személy személyes adatainak, a születési helyének és

¹³ Haraszti: i.m. 17.o.

¹⁴ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2731/2012. számú ügyben. <https://www.ajbh.hu/documents/10180/143247/201202731.rtf/06c12e69-536a-4b7a-a09b-b3847334ee18> (Letöltve: 2019.06.24.)

¹⁵ EMN Európai Migrációs Hálózat: *A kísérő nélküli kiskorúak befogadása, hazatérése és integrációja érdekében tett intézkedésekre vonatkozó szakpolitikák és e kiskorúak száma Magyarországon* 13. o. és 17. o. http://emnhungary.hu/sites/default/files/03_a_kisero_nelkuli_kiskoruak_befogadasa_hazaterese_es_inte_0.pdf (Letöltve (2019.06.24.)

¹⁶ Met. 44.§

¹⁷ Met. 5.§ (2) bekezdése

idejének, valamint származási országának tisztázása. Ezen túlmenően érdeklődnie kell a személy családi- és magánéleti körülményeiről, illetve hazájából való menekülésének okairól. A kikérdezés sikerességének érdekében, valamint a gyermek meghallgatáshoz való jogának érvényesítése végett, egy tolmács is közreműködik a vizsgálat lefolytatása során. Az orvos ezen adatok feltárása után, a személy fizikai állapotát szemrevételezi. Megméri az érintett testsúlyát és magasságát, megvizsgálják fizikai adottságait, valamint akár fogászati vizsgálatra is sor kerülhet, amely során megtekintik a fogak kopását, illetve felméri a fogak állapotát, különös tekintettel a bölcsesség-fogak fejlettségére.

Magyarországon a menekültügyi-eljárásban, a kormegállapításhoz a Greulich and Pyle (GP) módszert alkalmazzák, amely során a személy bal kezéről- és csuklójáról röntgenfelvételt készítenek, amelyet a GP Atlaszban összegyűjtött röntgen mintákkal hasonlítanak össze. Ebben az atlaszban 1000 középosztálybeli fiú és lány kéz és csukló röntgenfelvétele található meg. A pontosabb életkor meghatározás céljából, ezen módszer kiegészítéseként fogászati panorámafelvételre, valamint medence röntgenre is sor kerülhet.¹⁸

3. A kísérő nélküli kiskorúak mindenek felett álló érdekének érvényesülése kapcsán levont konklúzió

Véleményem szerint Magyarországon a kormegállapításhoz alkalmazott eljárási és vizsgálati módszerek sértik a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényesülését, s ezen alapelv figyelembevételének hiányát tükrözik. Az elsődleges kormegállapítást a kiskorúakon egy rendőrorvos végzi el. Azonban az életkor meghatározásának sikeressége és pontossága érdekében, olyan orvosok hatáskörébe kellene ezt a feladatot utalni, akik a gyermekek, valamint a kormeghatározással kapcsolatos vizsgálati eljárások területen specializálódtak. Úgy gondolom, hogy az életkor megállapítása egy komplex feladat, amelyhez nem elegendő csupán a gyermek fizikai adottságainak vizsgálati eredményeit figyelembe venni. Életkorát nem lehet kizárólag külső megjelenésére, kinézetére, valamint az elkészített röntgenfelvételekre alapozni. A fizikai adottságok szemrevételezése mellett, felettből fontos elvégezni a pszichikai fejlettség vizsgálatát is.

A Gyermekjogi Bizottság által kiadott 6. számú általános kommentár elvárásainak véleményem szerint a magyar eljárás nem tesz eleget. A kommentár kiemeli, hogy a gyermek pszichikai fejlettségének felmérése, valamint szociális, kulturális és etnikai hátterének vizsgálata központi szereppel bír a kormeghatározás folyamán, továbbá fontos megállapítani, hogy a gyermek milyen ellátásra szorul és milyen védelemben kell részesíteni.¹⁹ A kormegállapításra alkalmazott hazai orvosi módszerek azonban véleményem szerint nem minden esetben vezethetnek pontos eredményre. Előfordulhat, hogy a gyermek csontozata az alultápláltság és az éveken át tartó nélkülözés miatt, nem a korának megfelelő ütemben fejlődött, valamint a súlyos bántalmazás és traumák következtében a nemi érés gyorsabb ütemben zajlott. Az Egyesült Királyságban működő gyermekorvosi kollégium véleménye szerint, ezen összetett faktorok végett, a kísérő nélküli

¹⁸ Haraszti: i.m. 18. o.

¹⁹ Lásd: 8. lj

kiskorúak esetében alkalmazott kormeghatározásra nem lehet egzakt tudományként tekinteni, hiszen a hibahatár akár plusz-mínusz 5 év is lehet.²⁰

Problémásnak találok továbbá a kormeghatározás pontatlanságának lehetősége kapcsán a Met. azon rendelkezését, amely szerint a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás lefolytatása (ha az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása) céljából menekültügyi őrizetbe veheti azt az elismerését kérőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul.²¹ Ez alapján, akinél a személyazonosság pontos meghatározása nem volt sikeres, vagy korának megállapítása nem vezetett eredményre, azt, mint felnőtt menedékkérőt kell kezelni. Míg a kísérő nélküli kiskorú személyek őrizetbe vételének elrendelésére a hatóságoknak nincsen lehetőségük, addig a menekültügyi hatóság a személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező Magyarországon tartózkodó felnőtt menedékkérő fogvatartását elrendelheti.²²

A Met. ezen rendelkezése a Gyermekjogi Egyezményben foglaltaknak nem tesz eleget, ugyanis aszerint kétség esetén a gyermek javára való döntés az elsődleges, és ha a személy életkora bizonyos pontossággal nem állapítható meg, akkor a kísérő nélküli kiskorú idegenrendészeti jogállása másodlagos, őt elsősorban gyermekként kell kezelni.²³ Továbbá fontos hangsúlyozni, hogy az UNHCR kifejezetten szorgalmazza, hogy az államok hatóságai ne tartsanak fogva kísérő nélküli kiskorú személyeket és felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekeket.²⁴

A magyar menekültügyi eljárás 2017 márciusában törvénymódosítás²⁵ következtében változásokon ment keresztül. 2017 márciusa előtt nem lehetett kísérő nélküli kiskorút tranzitónában elhelyezni és ott fogvatartani. Ha valószínűsíthető volt, hogy a Magyarországra illegálisan érkező és menedékkérelmet előterjesztő külföldi személy kiskorú, akkor őt gyermekvédelmi intézetben kellett elhelyezni, valamint számára gyermekvédelmi gyámot kellett kirendelni. A törvénymódosítás következtében azonban bevezetésre került az ún. "tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet"²⁶ (továbbiakban: válsághelyzet), amely tovább szigorított a kísérő nélküli kiskorúak helyzetén. A válsághelyzet fogalma azzal a céllal került bevezetésre, hogy hatékony jogi keretet teremtsen arra az esetre, ha Magyarország területére nagyszámú menedékkérő lép be.²⁷ A válsághelyzet kormányrendelet útján rendelhető el, legfeljebb hat hónapra, amely azonban korlátlan alkalommal hosszabbítható meg.²⁸

A válsághelyzet idején a 14. életévét betöltött, de 18. életévét be nem töltött kísérő nélküli kiskorúak kikerültek a Gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) személyi hatálya alól, tehát rájuk nem

²⁰ Haraszti: i.m. 19. o.

²¹ Met. 31/A. § (1) bekezdése

²² Haraszti: i.m. 19. o.

²³ Lásd: 9. lj

²⁴ UNHCR Magyarország. <https://www.unhcr.org/hu/3500-humivel-foglalkozunka-hatranynos-helyzetuek-vedelmekisero-nelkuli-kiskoruak-es-felnott-hozzatarzoiktol-elszakitott-gyerekek-html.html> (Letöltve: 2019.04.16.)

²⁵ A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény

²⁶ Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány: *Gyermekjogi jelentés* (2017) 29. o. <https://hintalovon.hu/sites/default/files/hintalovon-jelentes-2017final.pdf> (Letöltve: 2019.04.16.)

²⁷ Magyar Helsinki Bizottság: Foszladozó védőháló 5. o. <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/foszladozovedelem.pdf> (Letöltve: 2016.06.24.)

²⁸ Met. 80/A. § (4) bekezdés

lehet a törvényben megfogalmazott rendelkezéseket alkalmazni.²⁹ Ezen változtatások lehetővé teszik a 14. életévét betöltött kísérő nélküli kiskorú kérelmező tranzitziójában való elhelyezését, idegenvédelmi fogvatartását, valamint a már korábban gyermekvédelmi intézményben elhelyezett 14. évnél idősebb társaik visszaszállítását. Fontos kiemelni, hogy a tranzitziójában tartott kísérő nélküli kiskorúak részére nem rendelnek ki gyermekvédelmi gyámot.³⁰

Ezen törvényi módosítások a gyermekek mindenek felett álló érdekének érvényesülését sértik. A korábban már említett kormeghatározási eljárás hiányosságai miatt ugyanis gyakran előfordulhat, hogy egy 14. életévét be nem töltött gyermeket 14 és 18 év közötti személyként határoznak meg és ezért a válsághelyzet fennállásának ideje alatt tranzitziójában tartózkodását rendelhetik el. A tranzitziójában a kiskorúak részére nem rendelnek ki gyermekvédelmi gyámot, amely megfosztja a gyermekeket jogaik gyakorlásának és érvényesítésének lehetőségétől. Meglátásom szerint ezen rendelkezések és hiányosságok sértik azt a kötelezettséget, mely szerint *“[a]z Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy, adott esetben a helyi szokás szerint, a nagycsaládnak vagy a közösségnek, a gyámoknak vagy más, a gyermekért törvényesen felelős személyeknek azt a felelősségét, jogát és kötelességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak.”*³¹

A Gyermekjogi Civil Koalíció reagált a törvény-módosításra és ebben az összefüggésben hangsúlyozta, hogy az állam nem engedhet a gyermekek jogainak érvényesítésére és védelmére vonatkozó nemzetközi kötelezettségéből. Ezen kötelezettségeknek megfelelően, még válsághelyzetnek minősített esetekben is, a 18 éven aluli személyeket gyermekként kell kezelje és minden esetben figyelembe kell vegye és előtérbe kell helyezze a gyermek mindenek felett álló érdekét.³²

4. A kísérő nélküli kiskorúak hazai állampolgárokkal megegyező bánásmódjának érvényesülése

Kutatásom második szegmense a kísérő nélküli kiskorúak hazai állampolgárokkal megegyező bánásmódban való részesítésének érvényesülését vizsgálta. Ezen állami kötelezettség a Gyermekjogi Egyezmény azon rendelkezésén alapul, amely szerint *“a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek, a befogadó ország állampolgárságával rendelkező, vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel, azonos bánásmódra jogosult”*.³³ E rendelkezés alapján a kísérő nélküli kiskorúak az élet minden területén ugyanolyan bánásmódra jogosultak, mint az adott ország állampolgárságával rendelkező gyermekek. Ezen feltétel biztosítása az állam nemzetközi kötelezettsége. Vizsgálatom az egyenlő bánásmód érvényesülésének terén a kísérő nélküli kiskorúak gyermekvédelmi intézményben való elhelyezésére, az egészségügyi ellátásukra, valamint az oktatási rendszerben való részvételükre terjed ki.

²⁹ Gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. Törvény 4. § (1) c) pontja (továbbiakban: Gyvt.)

³⁰ Haraszti Margit Katalin: Kísérő nélküli kiskorúak sorsának tartós rendezése – vonzások és választások. Családi Jog, 2017/2., 3.o.

³¹ Gyermekjogi Egyezmény 5. cikk

³² Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány: i.m. 30. o.

³³ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2731/2012. számú ügyben, 2. o.

4.1. A kísérő nélküli kiskorúak gyermekvédelmi rendszerben való elhelyezése

A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke kijelenti, hogy *“minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére”*, valamint ugyanez a rendelkezés az állam kötelezettségeinek körébe utalja a kísérő nélküli kiskorúak megfelelő, rehabilitációra alkalmas környezetben való elhelyezését és szükségleteiknek megfelelő gondozásban való részesítését.

A Gyermekvédelemről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.) értelmében a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak teljesen, a nem menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak pedig részben a magyar gyermekvédelmi rendszer személyi hatálya alá tartoznak. A Gyvt.-t nemcsak a menedékjogot élvező kiskorúak esetében kell alkalmazni, hanem a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésének, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna. A törvény szerint a kísérő nélküli kiskorúak, az otthont nyújtó ellátás keretében teljes körű ellátásra jogosultak, amely magába foglalja a gyermek testi, értelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségügyi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő, étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról való gondoskodást.³⁴ Ha a kísérő nélküli külföldi kérelmező kiskorúsága megállapítást nyert, akkor a Gyvt. értelmében a magyar gyermekekkel azonos jogokat élvez.³⁵

A kísérő nélküli kiskorúak ellátásáért és befogadásáért felelős hatóság a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, amely jelenleg az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alatt áll. Magyarországon a kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése 2011 szeptemberéig a Bicskei Befogadó Állomás területén valósult meg. A Befogadási irányelv³⁶ 24. cikk (2) c) pontja alapján a menekültként elismerést kérő kísérő nélküli kiskorút 2011 májusától többek között elkülönített gyermekvédelmi intézményben is el lehet helyezni. 2011. május 1.-je óta a főti Gyermekotthonban szervezik meg a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak elhelyezését. Ez az intézmény ellátást és gondozást biztosít a kiskorúak számára, valamint integrációs programokat működtetnek a gyermekek beilleszkedésének és rehabilitációjának elősegítése érdekében. A Gyermekotthonban zajló gondozásban, valamint az integrációs projektek és a kiskorúak oktatásának megszervezésében a civil szervezetek nagy segítséget nyújtanak, illetve közreműködnek a tolmácsok kirendelésében a kiskorúak számára.³⁷

A Gyermekotthonba érkező kísérő nélküli kiskorúak befogadását a szolgálatban lévő nevelők végzik. Az érkezés után a nevelők megszervezik a kiskorúak étkeztetését, elkészítik a gyermekek fekhelyét, élelemmel és higiéniai cikkekkel, tisztálkodási csomaggal látják el őket. A

³⁴ Gyvt. 45. § (1) bekezdése

³⁵ Gyvt. 4. § (1) bekezdés c) pont

³⁶ Az Európa Parlament és a Tanács 2013/33/EU Irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)

³⁷ EMN Európai Migrációs Hálózat: *Kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos szakpolitikák, gyakorlatok és adatok* (2014) 17.o. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/13b_hungary_unaccompanied_minors_hu.pdf (Letöltve: 2019.06.24.)

Gyermekotthon munkatársai a fiatalok étkeztetésénél, valamint ünnepi szokásaik tekintetében, a vallási előírásokat figyelembe veszik. Az intézménybe érkező kiskorút tájékoztatják, hogy milyen jogai és kötelezettségei vannak, hová és milyen típusú intézménybe került, valamint megosztják a gyermekkel, hogy milyen orvosi vizsgálatok várnak rá a jövőben. Személyazonosítás céljából a kiskorúakról egyszalagos képet készítenek, valamint rögzítik a személyleírását. A befogadás utolsó mozzanata a kiskorú lakószobában való elhelyezése.

Az alapvető jogok biztosának a helyzetet tárgyaló jelentése³⁸ szerint a főtí Gyermekotthon a fáradalmak és a traumák kipihenésére, valamint rehabilitációra alkalmas környezetet képes biztosítani a kísérő nélküli kiskorúak számára. A nyugodt és békés környezet pozitív hatással van a kiskorúak lelki állapotára. A gyermekek elhelyezésével kapcsolatos visszásságot az alapvető jogok biztosa nem talált. Vizsgálatának tapasztalatai szerint, a gyermekotthonban dolgozó személyzet odaadással és empátiával végzi munkáját, illetve hivatástudattal és szakmai felkészültséggel állnak a megoldandó problémák elé. A Gyermekotthonban továbbképzéseket szerveznek, olyan problémás területek fejlesztésére, amelyek alapvető fontossággal bírnak a kísérő nélküli kiskorúak speciális helyzetére nézve. A nevelők folyamatosan törekednek a kommunikációs nehézségek megoldására, valamint igyekeznek bizonyos nyelveket alapszinten elsajátítani. Azonban a kommunikációs akadályok mindennapi problémát jelentenek a Gyermekotthonban, az alapvető jogok biztosa egyik jelentésében kiemelte, hogy a nevelők gyakran csak számítógépes applikációk vagy fordító programok segítségével tudnak a gyermekekkel kommunikálni.

A kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése kapcsán komoly problémát jelent, hogy a kiskorúak többsége Magyarországra nem mint végső célállomásra, hanem mint egy átmeneti tartózkodási helyre tekint. A kísérő nélküli kiskorúak, gyakran a számukra gondozást és ellátást nyújtó Gyermekotthont hátrahagyva, ismeretlen helyre távoznak. Ez komoly veszélyt jelent a gyermekekre nézve, ugyanis egy idegen országban, egyedül kelnek útra, amely könnyen a kizsákmányolás, embercsempészet, valamint a bűnözés egyéb formáinak áldozatává teheti őket. Ha a kiskorú hatvan napon belül nem tér vissza a Gyermekotthonba, akkor ideiglenes hatályú elhelyezését megszüntetik.³⁹ Az idézett ombudsmani jelentésben ezen probléma különös figyelmet kapott, nevesül, hogy a Rigó Lajos Gyermekotthon 99 kísérő nélküli kiskorút fogadott be, akik átlagosan öt napot töltöttek az intézmény területén, majd ismeretlen helyre távoztak. A leghosszabb ideig (84 nap) egy koszovói kiskorú tartózkodott a Gyermekotthonban. Egy jól működő szociális jelzőrendszer hiányában, a kísérő nélküli kiskorúak többségének tartózkodási helye eltávozását követően pontosan nem állapítható meg, keresésük nem vezethet megfelelő eredményre, amely a kiskorúak szociális biztonságát veszélyezteti.

4.2. A kiskorúak egészségügyi ellátása

A hosszú és veszélyes utazás során a Magyarországra érkező kísérő nélküli kiskorúak gyakran bizonyos betegség és fertőzések áldozatai lehetnek. A Gyermekotthonba érkező kiskorúak sokszor rühesek, tetvesek, valamint előfordul, hogy olyan fertőző betegségektől szenvednek, amelyekre csak huzamosabb idő elteltével, többszörös orvosi vizsgálatok következtében derül fény.

³⁸ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2731/2012. számú ügyben

³⁹ Haraszti: i.m. 23. o.

Ilyen esetben, a többi gyermek egészségének védelme érdekében, valamint a fertőzött kiskorú gyógyulásának elősegítése végett, indokolt a gyermeket a közösségtől elzárta, egy elkülönített helyiségben elhelyezni, fertőző betegségének megszűnéséig. Kifejezetten a fertőző betegek elkülönítését szolgáló helyiséggel azonban a fóti Gyermekotthon nem rendelkezik, amely az alapvető jogok biztosa szerint a kiskorúak testi és lelki egészséghez való jogát sérti.⁴⁰ Ezzel nem csak a már fertőző betegségtől szenvedő kiskorú gyógyulását, hanem azon gyermekek egészségét is veszélyeztetik, akik a fertőző beteg közvetlen környezetében tevékenykednek. A kiskorúak azonban nem csak fertőző betegségekkel, hanem komoly mentális problémákkal és lelki gyötrelmekkel is meg kell, hogy küzdjenek.

A kiszolgáltatottság, a szülői felügyelet hiánya, valamint a veszélyes és traumatikus utazás és átélt események következtében lelki állapotuk állandó megpróbáltatásnak van kitéve. A Gyermekotthon munkatársai szerint, szinte mindegyik gyermek valamilyen poszttraumás stressz szimptomától szenved, illetve alvászavarok is megjelennek a kiskorúaknál.⁴¹ Ennek a problémának a rendszeres kezelésére, azonban a gyermekek mellé kirendelt gyermekpszichológus és tolmács hiányában nincsen állandó lehetőség.

A kísérő nélküli kiskorú menedékkérők számára a befogadó ország gyermekkorú állampolgáraival megegyező megelőző, rehabilitáló és sürgősségi ellátást kell biztosítani. A kísérő nélküli kiskorúak, mint különleges bánásmódot igénylő személyek, sokrétű és összetett pszichés, valamint fizikai problémáiból adódó szükségletei különös figyelmet igényelnek. Az egészségügyi ellátás tekintetében a legnagyobb kihívást a kommunikációs akadályok okozzák. Az alapvetően szűkös erőforrások nem minden esetben teszik lehetővé egy szakképzett tolmács jelenlétét.⁴²

4.3. A kísérő nélküli kiskorúak oktatáshoz való jogának érvényesülése

A Gyermekjogi Egyezmény szerint: *“Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából, az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.”*⁴³ Tehát az Egyezményben részes államoknak valamennyi gyermek számára, az ország állampolgárságával rendelkező gyermekekhez hasonló feltételekkel kell, hogy biztosítsa a részvételt az oktatási rendszerben.

Az alapvető jogok biztosa „fóti jelentése” alapján, a Gyermekotthonba érkező valamennyi kísérő nélküli kiskorút képesek egy hónapon belül alapfokú vagy középfokú oktatási intézményben elhelyezni. Nagyszámú kísérő nélküli kiskorú semmilyen oktatásban való részvételt igazoló dokumentummal nem rendelkezik. A megfelelő iskolai oktatás biztosításához

⁴⁰Az alapvető jogok biztosa jelentése az AJB-733/2012. számú ügyben 8. o. <https://www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201200733.rtf/4b2d261e-93ac-4f53-ae04-649937919f88?version=1.0> (Letöltve: 2019.06.24.)

⁴¹ AJB-733/2012. i.m. 18.o.

⁴² Magyar Ökumenikus Segélyszervezet: Kísérő nélküli kiskorúak helyzete Magyarországon 16. o. https://issuu.com/segelyszervezet/docs/project1_szolid_belapok_vegleges/2?ff (Letöltve: 2019.06.24.)

⁴³ Gyermekjogi Egyezmény 28. cikk 1. pont a)

számos szempontot figyelembe kell venni.⁴⁴ A Fóton élő kiskorúakat a Gyermekotthon kezdeményezésére helyezik el a különböző oktatási intézményekben. Az iskolába érkező kísérő nélküli kiskorúak először egy nyelvi felzárkóztató programon vesznek részt, amelynek keretei között maximum 15 főből álló felzárkóztató csoportokba kerülnek. A beosztott csoportokban a gyermekek heti 20 órában magyart tanulnak. A kiskorúak a magyar nyelvi tudásuk, valamint más tantárgyak ismereteitől függően tudásszintű felzárkóztató csoportokba kerülnek vagy a teljesítményük alapján akár szakiskolai, szakközépiskolai képzésben lesznek elhelyezve, bizonyos esetekben pedig gimnáziumi képzésben részesülhetnek. Az utóbbi esetekben a magyar tanulókkal együtt, egy osztályban tanulnak. Az intézményekben oktató pedagógusok többsége jelezte, hogy a sikeres munkavégzés érdekében hasznos lenne, ha információt kaphatnának a menedékjogot élvező tanuló származási országáról, kultúrájáról és szokásairól, valamint, ha a menedékjogi eljárás tartalmáról is felvilágosítást kaphatnának.⁴⁵ Ilyen képzés azonban nem áll a multikulturális képzésben oktató tanárok rendelkezésére. Annak ellenére, hogy a gyermekek magyar nyelvi oktatásban részesülnek, gyakori a nyelvi akadályok előfordulása, mely negatív hatással lehet az oktatás folyamán.

4.4. A kiskorúak egyenlő bánásmódhoz való jogának érvényesülése kapcsán levont konklúzió

Abban az esetben, ha a kísérő nélküli külföldi kiskorúsága megállapítást nyer, akkor a Gyvt. értelmében a gyermekek védelme és ellátása során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.⁴⁶ A magyar törvényi szabályozás kifejezetten nevesíti a kísérő nélküli kiskorúak egyenlő bánásmódhoz való jogát, azonban míg normatív szinten ezen jog élvezésének a lehetősége megjelenik, addig a gyakorlatban nem minden esetben érvényesül megfelelően. A fóti Gyermekotthon Budapest területétől való távolsága megnehezíti bizonyos ellátások lebonyolítását. A Gyermekotthon nem rendelkezik állandóan jelenlévő, a gyermekek nyelvét beszélő tolmácsokkal, ezért ezen a téren, a személyzet a civil szervezetek folyamatos segítségére szorul.

Magyarország Kormánya 2019-ben a fóti Gyermekotthon végleges bezárása felől döntött, amely nemcsak a kísérő nélküli kiskorúakra nézve jelent problémát, hanem az ott élő, gyermekvédelmi ellátásban részesülő magyar állampolgárságú gyermekekre is. A gyermekeket szétszórtan, Kalocsán, Aszódon, Zalaegerszegen, valamint Budapesten fogják elhelyezni.⁴⁷ A Kormány célja a “korszerűtlen” gyermekotthonok bezárása és a gyermekek modernebb gyermekvédelmi intézményekben való elhelyezése – amely célnak feltehetően a fóti Gyermekotthon nem felelt meg. Érdekes ellentétben áll ezzel a kormányzat végrehajtó hatalmi tevékenysége körében okozott alkotmányos visszasságokat vizsgáló ombudsman már „fóti jelentése”, amelynek értelmében a Gyermekotthon megfelelő a traumák és a megrázkódtatások kipihenésére, rehabilitációra alkalmas, békés környezetet képes biztosítani az ott élő gyermekek számára.⁴⁸

⁴⁴ Lásd: 14. lj. 24.o.

⁴⁵ AJB-733/2012., 13. o.

⁴⁶ Gyvt. 3. § (2) bekezdése

⁴⁷ Vekei Tamás: Bezár és elköltözik a fóti Gyermekközpont (Magyar Hírlap, 2019. február 23.) https://www.magyarhirlap.hu/belfold/Bezár_es_elkoltozik_a_foti_gyermekkozpont (Letöltve: 2019.04.16.)

⁴⁸ AJB-733/2012., 10.-11. o.

Véleményem szerint a fóti Gyermekotthon bezárása az ott élő gyermekek legfőbb érdekeinek ellentmond. A Gyermekotthonban élő kísérő nélküli kiskorúak súlyos traumákat éltek meg, ezért biztonságra, stabilitásra és egy állandó, megszokott közösségre van szükségük. Az otthonban családi közegre, valamint új baráti kapcsolatokra találtak, amelyek kialakulása a gyermekek és a nevelők között, hosszú hónapok munkájába telt. A megszokott környezettől és közösségtől, ismerős arcoktól való elszakadás a gyermekekben a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság érzését kelthetik, amely negatív hatással lehet a kiskorúak lelki állapotára és fejlődésére.

A kísérő nélküli kiskorúak egészségügyi ellátása kapcsán az egyenlő bánásmód, valamint a gyermekek testi és lelki egészséghez való jogának sérülése is tapasztalható. Egy elkülönített fertőző betegek számára kialakított helyiség hiánya, ahol a betegségtől szenvedő gyermekek gyors és szakszerű ellátásban részesülhetnének, súlyosan veszélyezteti a kiskorúak egészségét és felépülési lehetőségeit. Ennek pótlásával nemcsak a beteg gyermek, hanem a körülötte élő kiskorúak egészségi állapotát is veszélyezteti.

Véleményem szerint azzal, hogy a magyar oktatási rendszerben való elhelyezésüket egy hónapon belül megvalósítják, valamint számukra külön nyelvi felzárkóztató csoportokat biztosítanak, a kísérő nélküli kiskorúak oktatáshoz való joga érvényesül. A felkészítő csoportok célja a későbbi integrálás biztosítása, valamint a megfelelő nyelvi alapok megteremtése a gyermekek számára. Bizonyos hiányosságok azonban az oktatás terén is fellelhetők. A nyelvi és kulturális akadályok nehézséget okoznak nemcsak a gyermekek, hanem az oktatók számára is. Kutatásom során ennek ellenére talákoztam olyan adatokkal, amelyek alapján a tanítók kérése ellenére sem részesítették őket megfelelő továbbképzésben e probléma kezelésére.

5. Záró gondolatok

Úgy gondolom, kétségkívül megállapítható, hogy a kérelmező kiskorúak kifejezetten kiszolgáltatott helyzetben vannak, és rengeteg nehézséggel kell megküzdeniük. Az elsődleges kormeghatározás elvégzése során, már Magyarországra érkezésükkor sérül mindenek felett álló érdekeik érvényesülése, amely megpecsételheti sorsukat a menekültügyi rendszerben. A korábban említett kormeghatározási eljárás hiányosságai, a törvénymódosítások, valamint a fóti Gyermekotthon bezárása figyelmen kívül hagyja a kísérő nélküli kiskorúak mindenek felett álló érdekét.

Véleményem szerint, a gyermekvédelmi ellátás, valamint a fóti Gyermekotthon hiányosságainak kezelésére a megoldás nem az, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő 14. életévét betöltött külföldi kiskorút kiveszik a Gyvt. hatálya alól, valamint a számára – és még sok más gyermek számára – otthont nyújtó Gyermekotthont bezárják, amivel megfosztják őt a már megszokott, stabil környezetétől. Ezen törvényi szabályozások a gyermekek mindenek felett álló érdekét és egyenlő bánásmódhoz való jogát súlyosan sértik. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy pozitív visszajelzések is fellelhetők, különösen a Gyermekotthon munkatársainak oldaláról. A nevelők odaadással és szeretettel, a gyermekek kulturális és vallási szokásaikat tiszteletben tartva, igyekeznek megfelelő gondozást nyújtani a kiskorúak számára.⁴⁹

⁴⁹AJB-733/2012., 12. o.

A kísérő nélküli kiskorúak olyan súlyos traumákat éltek meg, amelyeket valamennyien el sem tudunk képzelni. Ha ezek a gyermekek egyenlő esélyt kapnak egy új élet megkezdésére és empátiával, tisztelettel, valamint integrációjukra való hajlandósággal kezelik őket, továbbá a nemzetközi egyezményekben és a magyar jogi szabályozásban megjelenő jogaikat figyelembe véve megfelelő védelemben és ellátásban részesítik őket, akkor a magyar társadalom ékes részét képezhetik a jövőben.

A Magyarországra érkező kísérő nélküli kiskorúak védelmezése és segítése nem csak nemzetközi egyezményekből, valamint jogszabályokból fakadó állami kötelezettségünk, hanem humanitárius és embertársi kötelességünk is.

„A JOG EGYENLŐSÉGE – AZ EGYENLŐSÉG JOGA”

Tóth Judit:

A hazai menekültügyi emberi jogi mérlege

1. Kivándorlás vagy bevándorlás?

Weöres Sándor gyermekversében a medve töpreng arról, hogy a barlangból kibújás vagy a bebújás-e a jobb megoldás, ha még bizonytalan a tavasz érkezése.¹ Hasonlóan nehéz a közvélemény előtt valódi társadalmi kérdéseket felvetni és megvitatni. Az immigrációt (ti. bevándorlást) kizárólag gyűlöletkeltő és riasztó jelenségnek feltüntető kormányzati kommunikációval szemben az elvándorlást (ti. emigrációt) kisebb intenzitású társadalompolitikai vita és figyelem övezi. Pedig 2017 elején az EGT országokban és Svájcban élő magyar állampolgárok száma már meghaladta a 461 ezer főt.

Világszerte 637 ezer olyan személy él, aki Magyarországon született, majd távozott, ez a mai népesség 6,6 %-a. 2010 és 2016 között 78 ezer külföldön született gyermeket anyakönyveztek Magyarországon, vagyis legalább minden hatodik magyar állampolgárságú gyermek külföldön születik. Ugyanakkor a külföldön munkát vállaló népesség egy része (az időszakosan külföldön tartózkodók vagy ingázók) nem jelenik meg a fogadó országok bevándorlási statisztikáiban. A visszavándorlások ellenére, a főbb európai célországokban tartózkodó magyar állampolgárok száma az utóbbi években is tovább emelkedett. Köztük a férfiak és a szakmunkások, valamint a felsőfokú végzettségűek felülreprezentáltságát mutatták ki,² ez tehát a társadalom jövőjére és a termékenységre is kihat. Az elvándorolt magyarok mintegy ötöde hazautalja havi jövedelme 10-30%-át, ebből legalább 67 ezer háztartás jut anyagi forráshoz, amely sokaknak a megélhetéshez és általában a nemzeti jövedelemhez, fizetési mérleghez járul hozzá. 2016-ra a hazautalások összege elérte a 700 millió eurót.³

Európai összehasonlításban azonban Magyarországon alacsony a külföldi állampolgárok népességen belüli aránya, hiszen az országban élő és tartózkodó külföldi állampolgárok száma 2017 elején 151 ezer fő, 2018 elején közel 162 ezer volt a KSH szerint.⁴ A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) szerint ugyanakkor ez a szám 2017-ben 217 ezer, 2018-ban összesen 242 ezer volt, ide értve az uniós polgárokat és a harmadik ország polgárait, akik itt

¹ „Jön a tavasz, megy a tél./Barna medve üldögél:/- Kibújás vagy bebújás?/Ez a gondom óriás!/Ha kibújok, vacogok,/Ha bebújok, hortyogok:/Ha kibújok, jót eszem./Ha bebújok, éhezem./Barlangból kinézzek-e?/Fák közt szétfürkészek-e?/Lesz-e málna, odú-méz?/Ez a kérdés de nehéz!” (Weöres Sándor: A medve töprengése)

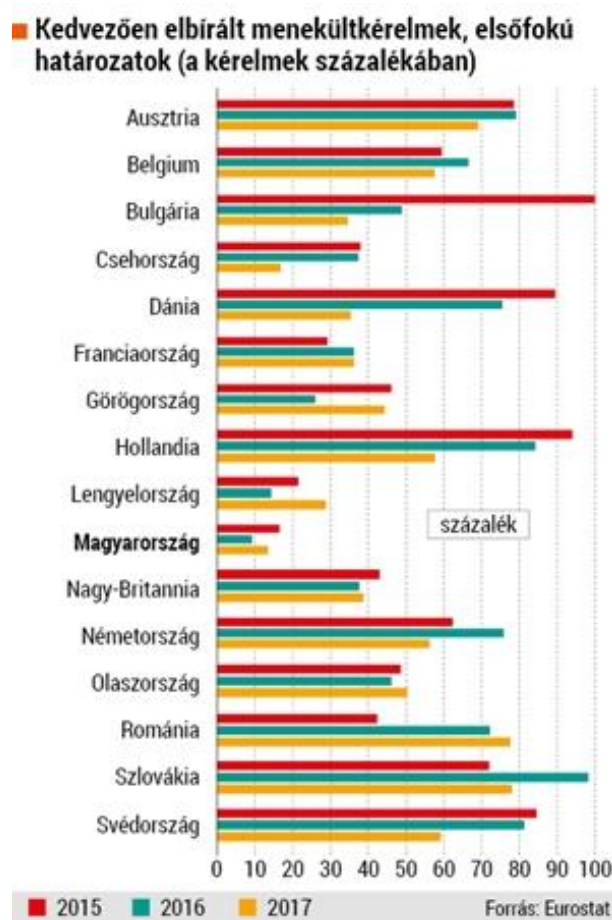
² Gödri Irén: Nemzetközi vándorlás. In: Monostori Judit – Őri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2018, Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. KSH Népeségstudományi Kutatóintézet, Budapest, 2018. 237-270.o.

³ Kajdi László: Hazautalások Magyarországra – egy új adatfelvétel első eredményei. *Hitelintézet Szemle*, 2018/3., 85-108.o.

⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnvn001b.html (Letöltve: 2019.04.24.)

élnak és tartózkodnak különböző engedélyekkel, igazolásokkal.⁵ 2017-ben az EU28 népességének 7,5 %-a külföldi állampolgár és 11 %-a külföldi születésű volt, a magyarországi népesség körében ezek az arányok sokkal alacsonyabbak, 1,6 illetve 5,2 %-os. Talán a menekülteket nem vettük számba?

2000 és 2019 között több mint 325 ezer menekültkérelmet nyújtottak be, de kevesebb mint 10 ezer személy kapott menekült/oltalmazott/befogadott státuszt, és ebből 2018-ra csupán 4400 fő él itt, azaz a népesség 0,04 %-a, függetlenül a háborús és elnyomó rezsimekből milliós létszámú meneküléstől. A meglehetősen szigorú nemzetközi védelmi eljárás hazai adataiból (1. ábra) is látszik, hogy kevés külföldi kap védelmet és még kevesebbnek sikerül Magyarországon az újrakezdés. Azaz nem vállalunk nagy terheket a menekültekkel kapcsolatosan az EU többi államához képest.



1. ábra: Az elismerési ráta az összes (lefolytatott) kérelmekhez képest (Forrás: Eurostat)⁶

⁵http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu
(Letöltve: 2019.04.24.)

⁶ Az átvett ábra eredeti forrása:
https://hvg.hu/gazdasag/201915_sokarcu_migracio_gazdasagi_elonyok_krealt_felelmek_nyomas_alatt
(Letöltve: 2019.04.24.)

Ha pedig egyre kevesebb az országban a kérelmező és a védelemben részesített, akkor nyilvánvalóan egyre kevesebb lesz a jogsértések száma, javul a védelmet igénylőkkel kapcsolatos bánásmód. Vagy mégsem?

2. A hazai jogi környezet

Az Alaptörvény menedékjogra vonatkozó szövegét a Hetedik módosítás 2018-ban nagyban átalakította,⁷ szinte olyan mértékű alapjogkorlátozást vezetve be, amely a lényeges tartalom érvényesítését, nevezetesen az emberi jogi szabályokban foglalt minimumok teljesítését akadályozza.⁸ Ugyanis általánosságban tilalmazza az 'idegen népesség' betelepítését, noha azt senki sem tervezi, hiszen csak a hazai hatóság engedélyével történhet az országba belépés és tartózkodás, kivéve a szabad mozgás jogával rendelkező (uniós) polgárokat; a külföldiek törvénytelen vagy csoportos kiutasítását; valamint külföldiek olyan eltávolítását, ha azáltal más országban kínzásnak, embertelen bánásmódnak vagy halálbüntetés veszélyének lennének kitéve. Másfelől a módosítás kizárja a menedékjogból, mint a mérlegelés körébe tartozó jogállásból azokat, akit nem a megnevezett okból üldöznek/üldözhetnek és nincs más ország a védelmezésükre, avagy lenne biztonságos tranzit ország, de a külföldi azt nem vette igénybe. A magyarországi védelem tehát csak végső és kivételesen hozzáférhető, ráadásul azzal megtoldva, hogy minősített többséggel elfogadható törvényben szabad kezet kapott a törvényhozó. Ugyanis azt, hogy mi az alapjog lényeges tartalma és miként kell azt biztosítani, az alkotmányozó hatalom nem szabályozta. Csupán azt rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a biztonságos tranzit országon átutazott személynek „alapjogilag védett igénye van arra, hogy kérelmét az illetékes hatóság a menedékjog biztosításának alapvető szabályairól szóló, az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerinti sarkalatos törvény alapján elbírálja. Ezen alapjogilag védett igény következtében az Országgyűlés feladata, hogy a menedékjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvényben rögzítse”.⁹

A Genfi egyezmény (1951) részeseként¹⁰ azonban Magyarország számára a menedékjog biztosítása vállalt nemzetközi kötelezettség is egyben, bár erre az alaptörvényi passzus külön nem utal. A menedékjogi törvény¹¹ ezt pótolja, hiszen figyelemmel van Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveire, az Európai Unió menekültpolitikájára, sőt a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére, valamint a segítő egyesületi munka támogatására – a preambulum szerint. Másfelől viszont ugyanez a preambulum nem utal arra, hogy a törvény célja az alapjog és

⁷ XIV. cikk (1)-(5) bekezdését érintette az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.)

⁸ Nagy Boldizsár: A magyar menekültügy hét főbűne. *Élet és Irodalom*, 2017/51-52., 20.o.; Nagy, Boldizsár: Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, 2016/6, 1033-1081. o.

⁹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat [43]

¹⁰ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

¹¹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Metv.)

a menedékhez való emberi jog szabályozása.¹² Bár magát a törvényt 2007 óta 379 ponton módosították (2019 januárjáig legalább 24 alkalommal), a törvény hivatkozik:

- a) a biztonságos ország fogalmára (különösen a visszaküldés tilalmának betartásával);
- b) a menekültek úti okmányra való jogosultságára; valamint
- c) arra, hogy a törvény rendelkezéseit (különösen a menekültként elismerés és kizárás feltételeit) a Genfi egyezményrel, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló (Római) Egyezményrel (másutt: Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEE, 1950) összhangban kell alkalmazni.

Mindaz azonban nem állja útját a nem egyezmény-konform szabályozásnak, például az ismételt kérelemre, újabb kizáró okokra, a legitim kizáró okok kitágítására, valamint a menekültügyi őrizetre vonatkozóan.¹³ Az alábbiakban az emberi jogi teljesítményt négy pillérré építve vizsgáljuk meg: az Európa Tanács, az ENSZ, az Európai Unió dokumentumai, valamint a civil jogvédők jelentései/társadalmi kontrollt jelentő visszajelzései alapján.

3. Az ENSZ mércéi

A legjelentősebb ENSZ emberi jogi egyezmények alkalmazásáról szóló rendszeres jelentési rend (egyetemes időszaki felülvizsgálat, UPR) tükröt tart az ország elé: vajon a kormány által készített beszámolóra milyen kérdések érkeznek és a vita után milyen ajánlások születnek az Emberi Jogok Bizottságában, rámutatva a leginkább kritikus pontokra. A 2018 tavaszán megtárgyalt magyar jelentéshez készített kommentár és ajánlás¹⁴ meglehetősen nagy teret szentelt a jogállamiságnak és a menekülteknek.

- a) Erősíteni kell a jogalkotási folyamatot, különösen az emberi jogok élvezetét érintő jogszabályok tekintetében, biztosítva, az átlátható, befogadó és társadalmi részvételen alapuló folyamatot, ide értve az ellenzéket, a civil társadalmat, az egyéb érintett feleket, megfelelő időt és nyilvánosságot biztosítva a javaslatok és módosítások értelmes vizsgálatához;
- b) Aggályos az utóbbi években elfogadott, a migrációval kapcsolatos jogalkotási reform, annak negatív hatása miatt, mivel meggátolhatja az ország területére irányuló illegális migrációt, amely szerint az összes menedékkérőt a tranzit zónában kell elhelyezni és oda

¹² A preambulum a 2011. évi CLXXV. törvény 172. § a) pontja, a 2011. évi CCI. törvény 308. § a) pontja és 309. §-a szerint módosított szöveg.

¹³ Köves Nóra: Menekültügy – humanitárius vagy politikai válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/4., 73-82.o.; Tóth Judit: „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére”. *Fundamentum*, 2015/4., 61-66.o.

¹⁴ Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary, Human Rights Committee, 122nd session (12 March-6 April 2018, CCPR/C/HUN/CO/6) <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsnm97%2BRfSonZvQyDICMC7to7IkIHViwiffCrjxVJVYr7AYGd1bD3LqpWwx7fjwdowp0XO09j1KeHx2S0%2Be4%2FGUZf4WEtz0X6rsDTNt6FAcrQ> (Letöltve: 2019.04.24.)

automatikusan átrakni a menedékjogi eljárás idejére, kivéve a tizennégy éves kor alatt azonosított kísérő nélküli gyermekeket. Ugyanis ez a megoldás nem felel meg az Egyezségokmányoknak, mivel (i) hosszú és határozatlan idejű; (ii) nem vizsgálják meg az érintettek sajátos szükségleteit, (iii) a tranzit zónában a körülmények eleve nagyon szegényesek, és (iv) az eljárási garanciák hiányoznak az automatikus fogva tartással, a személyes szabadság korlátozásával szemben. A tranzit zónában tartást elrettentő eszközként használják a jogellenes belépés ellen, nem pedig az egyénre szabott kockázat-meghatározás alapján;

- c) Az Emberi Jogok Bizottsága 35. Általános Kommentárja (2014) a személy szabadságáról és biztonságáról irányadó e téren; így például tartózkodni kell minden menedékkérő automatikus tranzitban lehelyezésétől, amely korlátozza szabadságukat, és minden esetben külön-külön értékelni kell az elhelyezés szükségességét, minimalizálni a befogadaskor a fogva tartást, amelynek arányosnak és szükségesnek kell lennie az egyén körülményeihez képest, továbbá biztosítani kell felette a rendszeres bírósági felülvizsgálatot; a kérelmezők fogva tartása helyett alternatív megoldásokat kellene alkalmazni, amely itt hiányzik;
- d) A visszaküldés tilalmáról szóló biztosítékok nem megfelelőek, így a 2016 júniusában először bevezetett rendőrségi felhatalmazás, hogy visszafordítson olyanokat, akik szabálytalanul átlépték a határt, és a határtól számított 8 kilométeren belül visszatartsák a belépőt a magyar területen, amit aztán kiterjesztettek az állam teljes területére (2019. szeptemberig); valamint a 191/2015. (VII.21.) Korm. rendelet, amely Szerbiát „biztonságos harmadik országnak” minősíti – ezek minimalizálják az esélyt a menedékjogi kérelem benyújtására, a jogorvoslatra, miközben megnőtt a kollektív és erőszakos kiutasításokról szóló beszámolók száma, ideértve a súlyos rendőri erőszak alkalmazásáról szóló eseteket (bántalmazás, kutyák vagy gumilövedék alkalmazása, egy ember halála a Tiszában);
- e) A gyermek menedékkérők és a kísérő nélküli kiskorúak tranzitzónában való elhelyezése problémás, ott az életkor meghatározása nem megfelelő, a rendőrorvos által végzett vizuális vizsgálaton alapul, és pontatlan. Sérül továbbá a gyermekek oktatáshoz való megfelelő hozzáférése, a pszichológiai, a szociális szolgáltatások és jogi segítség (képviselő, gyám) hiánya miatt pedig helyzetük kritikus – azaz nem érvényesül a gyermekek legjobb érdeke sem;
- f) Nem felel meg a Velencei Bizottság (2017) javaslatának¹⁵ a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény, mert indokolatlan, nehézkes és korlátozó követelmények között működhetnek a civil szervezetek (regisztráció a „külföldi támogatott szervezeteknek” a 2017. évi LXXVI. tv. szerint), jelentéstételi követelményeket és pénzügyi terheket ró a „migránsokat támogató szervezetként” minősített civilekre, 25 %-os adót vet ki a menekültek/kérelmezők és bevándorlók jogainak védelmével foglalkozókra, a nyolc kilométeres zónától elzárja a segítőket, megbünteti a tájékoztató anyagok készítőit az

¹⁵ CDL-AD(2017)015-e Hungary - *Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad* (20 June 2017) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e) (Letöltve: 2019.05.01.)

állítólagos nemzeti biztonsági érdekek és a közérdek veszélyeztetése alapján, ezért sürgeti a „Stop Soros”¹⁶ törvény visszavonását is.

Magyarországon 2015. január 1-től, a Kínzás Elleni Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve (OPCAT) alapján,¹⁷ nemzeti megelőző mechanizmusként (NMM) az alapvető jogok biztosa vizsgálja a fogva tartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot. Csak 2015-ben járt menekülteket elhelyező intézményben, ahol a különböző élethelyzetű emberek közös elhelyezését, az őrszemélyzet felkészültségét, az orvosi és pszichológiai segítséghez jutás feltételeit, valamint a gyermekek jogait találta kritikusnak.¹⁸ Talán erre is tekintettel végzett, előre be nem jelentett látogatást a főtí Károlyi István Gyermekközpont Kísérő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthonában 2015 szeptemberében,¹⁹ amelyről jelentést ígértek, de arra nem került sor, és időközben a debreceni befogadó állomást és a főtí intézményt is felszámolták.

Az ENSZ elé kerülő, fentebb citált jelentéshez az Emberi Jogok Bizottság kiegészítő információkat is beszerez a jogvédő civil szervezetektől (*shadow reports*). A Magyar Helsinki Bizottság és Amnesty International kiegészítő jelentése például a következőkre hívja fel a figyelmet a menekültekkel kapcsolatosan:²⁰

- a) A kormány jelentéséből kimaradt, hogy 2016-ban jelentős átalakításon esett át a menekültügy. Például az elismert menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők integrációját elősegítő egyedi támogatási rendszert megszüntették (így felszámolták az integrációs szerződéseket, csak a már megkötöttek működtek 2018 júniusáig); bevezették a menekült/másodlagos védelmei státusz kötelező és automatikus felülvizsgálatát legalább hároméves időközönként; a menedékkérők részére havi pénzbeli juttatást megszüntették (7 125 Ft/fő); miként a menedékkérő gyermekeknek nyújtott iskolakezdési támogatást is. Különösen a lakhatás 30-60 nap utáni megszüntetése aggályos, mert ez a menekültek, védelemben részesítettek hajléktalanságához és másik országokba tovább vándorlásához vezet.
- b) A menedékjogi eljárásban 2018-tól bevezetett bírságolás önkényes: a Hivatal 40 - 2000 USD közötti eljárási bírságot szabhat ki egy magánszemélyre (például a menedékkérő képviselője) és 40 - 4000 USD-t jogi személyre (például egy civil szervezetre), ha úgy véli, hogy a képviselő akadályozza vagy késlelteti a menekültügyi eljárást, noha a törvények nem határozzák meg, hogy milyen akadályok vagy késleltetési módok vezetnek el ide;

¹⁶ 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról, amely 2018. július 1-jén lépett életbe

¹⁷ 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve

¹⁸ Jelentés a Debreceni Menekültügyi Órzott Befogadó Központ vizsgálatáról, 2015. (AJB-366/2015. számú ügy)

¹⁹ <http://www.ajbh.hu/documents/10180/1787026/F%C3%B3t%C3%ADr.pdf/f799cf9b-417d-4f0c-abdc-7b921e1c6c31> (Letöltve: 2019.04.23.)

²⁰ Submission by the Hungarian Helsinki Committee regarding the Sixth Periodic Report of Hungary to the UN Human Rights Committee for consideration at its 122nd Session (March–April 2018); Amnesty International: Submission to the United Nations Human Rights Committee (122nd Session, 12 March–6 April 2018)

- c) A kérelmezők „tranzitövezetekben” történő bezárása, az erősen őrzött konténer táborok Magyarország külső szárazföldi határainál önkényes szabadságvesztést jelentenek, a menedékkérők, kiskorúak hetekig ott tartása és az igazságszolgáltatás hiánya miatt nem megfelelő védelem az embertelen és megalázó bánásmód valódi kockázata ellen;
- d) A határnál erőszakot alkalmazó rendészeti munkatársak elleni nyomozás és felelősségre vonás gyakran elmarad, pedig a bíróság elé kerülő ügyekben elmarasztaló döntés születik (legutóbb két ügyben), azaz a gyanú a bejelentések és a sajtóhírek alapján megalapozott, hiszen Szerbiában a nemzetközi civil szervezetek 2015-2017 között több száz visszaküldött ember panaszát regisztrálták.

Nagyban fenyegeti a menekülteket segítő civilek tevékenységét a „Stop Soros” törvény, amely bevezette a 25 %-os bevándorlási különadót, valamint a Büntető Törvénykönyvbe bekerült, a „jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása” nevű bűncselekmény, amely szabadságvesztéssel bünteti, ha valaki „szervező tevékenységet folytat annak érdekében”, hogy arra nem jogosult külföldiek menedékjogot kapjanak, és például e célból „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad [illetve] hálózatot épít vagy működtet”. A jogvédők az első pillanattól tiltakoztak, mert nehezen értelmezhetőnek tartották a törvényszöveget, és indokolatlannak a büntetőjogi fenyegetést. A szabály a saját hazájukból menekülő emberek jogvédelmét és segítségét lehetetlenné teszi, bár több szervezetnek ez alapító okiratában is szereplő célja, ahogy az államnak meg kötelessége a védelemben részesítés.

Az Amnesty International az Alkotmánybírósághoz fordult, mert alkotmány sértőnek érezte a rendelkezést, sértve a büntetőjogi normák egyértelműségének követelményét és a szólásszabadságot is. A testület azonban nem találta megalapozottnak az indítványt, mert szerinte az új bűncselekmény csak szándékosan követhető el, és célzatos, vagyis az elkövetőnek tudnia kell arról, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki valójában nincs üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. Az érvelés szerint hasonlóképpen tisztában kell lennie azzal, hogy az ország területére jogellenesen belépőt, vagy jogszerűtlenül itt tartózkodót segít tevékenységével tartózkodási jogcím szerzésében. E tudomás fennállását pedig a nyomozó hatóságnak kell bizonyítania – áll a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban, annak ellenére, hogy 2018-ban az EBESZ, az Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) és az Európa Tanács égisze alatt működő Velencei Bizottság is követelte visszavonását, mert sérti a szólásszabadságot és az egyesülési szabadságot.²¹

4. Az Európa Tanács szerinti mércék

Megalakulása óta az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 20 ezer ítéletet hozott, ezek 17%-át török, 12%-át olasz, 10%-át orosz ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) egyes rendelkezéseinek megsértését vizsgálva. Összesen 712 659 kérelmet bírált el 2016 végéig, ebből 10 496 magyart, amellyel az „örökranglista” 16. helyén állunk, 2019-ig Magyarország összesen

²¹ CDL-AD(2018)013, *Joint opinion on the Provisions of the so called 'Stop Soros' draft Legislative Package with directly affect NGOs* (in particular Draft Art.353/A of the Criminal Code on facilitating illegal immigration), adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)013-e) (Letöltve: 2019.05.01.)

510 ítéletben szerepel jogsértőként (csak összehasonlításképpen: az Egyesült Királyság 547, Csehország 234, Portugália 345 esetben). Ebből 28 esetben embertelen bánásmód, 43 ügyben személyes szabadság jogosulatlan korlátozása, valamint 302 ügyben az eljárás elhúzódása, 49 ügyben a tulajdonjog védelme, 35 ügyben a hatékony jogorvoslat sérelme, 20 ügyben a tisztességes eljárás sérelme volt a jogsértés lényege.²² Mivel az Egyezmény a menekülteket csak eljárási jogaikban és kevésbé anyagi jogilag védelmezi, közvetett jelentősége van a fogvatartás, a kiutasítás és az embertelen bánásmód, tisztességes eljárás, hatékony jogorvoslat előírásainak, vagyis minden olyan esetben, amikor a külföldi nem fér hozzá a tényleges védelemhez. Az adatokból kiderül, hogy a védelmet kérőknek nem kedvező a hazai jogi környezet, különösen, ha ide vesszük, hogy 2016-2018-ban Magyarországgal szemben 59 interim (átmeneti) intézkedést adtak ki,²³ elsősorban a (potenciális) menedéket kérőkkel kapcsolatban.

Az idézett adatok hazai bírósági környezetéhez tartozik, hogy időnként a hazai bíróságok utalnak az EJEB ítéleteire, de ez semmiképpen sem mondható általános gyakorlatnak. Ahogy Bárd Károly és Bárd Petra megállapítják, egyéb mintázatok is megfigyelhetők a jogalkotás és a joggyakorlat együttes hatása alapján.²⁴

- a.) szándékos „lebegtetés” a belső jog és az EJEE viszonyát illetően, például azért, mert az Alaptörvény és az EJEE egymáshoz való viszonya nem teljesen világos, és nincs iránymutatás arra, hogy egy lehetséges konfliktust miként lehetne feloldani, pedig az Alaptörvény és a strasbourgi joggyakorlat közötti konfliktus nem zárható ki;
- b.) „felülalkotmányozás”: például az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló jelentésében a Velencei Bizottság rámutatott azokra a rendelkezésekre, melyek nem felelnek meg az európai standardoknak, majd a vitát lezárva bekerültek az Alaptörvénybe;
- c.) mellőzés: előfordul, hogy a hazai bíróságok a más államokkal kapcsolatban született strasbourgi ítéleteket is figyelembe vesznek, de nem állítható, hogy a magyar jogrend visszatükrözné az ítéletek erga omnes hatályát, még azt is tekintetbe véve, hogy az adott jogvitában érintettekre kiterjedő EJEB döntésből egy értelmezési keret jön létre, amelyen belül marad minden előrelátó és egyezmény-konformitást kereső részes állam (az EJEE 1., 19. és 32. cikkéből kiolvasható res interpretata elvet megerősítette az EJEB esetjoga a mérlegelési jogkörben eldönthető ügyekben, és szorgalmazza azok megfelelő beépítését a nemzeti jogrendszerébe/igazságszolgáltatásba, vagyis bár az EJEB ítéleteire vonatkozó erga omnes hatálya nem kifejezetten szerepel az egyezményben, a res interpretata elve és a de facto értékelési doktrína az ilyen hatás bevezetésére irányul²⁵);
- d.) alkalmatlanság: az Alkotmánybíróság és a Kúria több döntésében tett tanúbizonyságot arról, hogy képtelen kikényszeríteni az európai standardokat, és nem hajlandó megfelelni

²² A statisztikák forrása: https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf (Letöltve: 2019.04.24.)

²³ Az adatok forrása: https://echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf (Letöltve: 2019.04.24.)

²⁴ Bárd Petra – Bárd Károly: Összhang vagy kollízió? Hol tart Magyarország 25 évvel az EJEE-hez való csatlakozás után a Strasbourgi elvárásoknak való megfelelésben? *Állam-és Jogtudomány*, 2017/4., 10-40. o.

²⁵ Oddný Mjöll Arnardóttir: Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights. *The European Journal of International Law*, 2017/ 3., 819-843. o.

annak, amit az európai emberi jogi kontrollmechanizmus megkövetel (pl. tényleges életfogytiglan megszüntetése, az 2015-ben hozott módosított törvényről az AB érdemben nem érvelt);

- e.) nyílt (politikai) ellenállás: például a 58/2012. (VII. 10.) OGY határozat tette egyértelművé, hogy vállalja annak a pénzügyi terheit, amiért az önkényuralmi jelképek használatának tiltását fenntartja az EJEB Franatoló kontra Magyarország ítélete,²⁶ és az AB 4/2013. (II. 21.) határozata ellenére;
- f.) proaktív prevenció hiánya: ez akkor áll elő, ha a kormányzati rendszeren belül nincs olyan szervezeti egység, amelynek a mandátuma az EJEB joggyakorlatának folyamatos figyelemmel kísérésére terjedne ki;
- g.) harmonizáció: ez lenne a kívánatos helyzet. Ez történt például, amikor az Alaptörvénybe beépítették a választójogra vonatkozó szabályt az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésébe, összhangban a Kiss, mind pedig a Hirst ügyben hozott ítélettel,²⁷ a választójogból való egyedi bírósági kizárásra építve.

Éppen a menedékjogi ügyekben fontos, hogy a közigazgatási jog és még szűkebben a rendészeti jog meglehetősen széles körű mérlegelést, diszkrecionalitást enged az eljáró hatóságnak. Az EJEB esetjogából kitűnik,²⁸ hogy a nemzeti hatóságok nagyobb mozgásteret élveznek azokban az esetekben, amikor a jogkorlátozás valamilyen gazdasági, szociális vagy környezeti politika része. Akkor is, ha a közérkölc, a nemzetbiztonság, valamint a területi integritással és közrenddel összefüggő célok elérésére hozott állami intézkedések megítéléséről van szó. Az EJEB ilyen kérdésekben kevésbé szigorú mércét alkalmaz.

A nemzetbiztonsági kérdések esetében mérsékelt az EJEB felülvizsgálata, ha nem nyilvános (minősített) adatokon alapul az ügy, és sok ember védelme kerül szembe az egyéni jogok korlátozásával, ami tovább nehezíti a megfelelő egyensúly megtalálását az alapjogok és érdekek ütközésekor. Mivel a menekültügyi (és más idegenrendészeti, így bevándorlási kérelmezés, vízum, tartózkodási engedély, honosítás) eljárásban az Alkotmányvédelmi Hivatal szakhatóságként kötelezően részt vesz, és a Terrorizmus Elhárító Központ is betekinthez az iratokba, meghallgatást is szervezhet, keletkezhetnek olyan adatok, amelyek megismerhetősége az ügyfél és képviselője számára is korlátozott.²⁹ Így a jogorvoslati jog érdemivé tétele

²⁶ No. 29459/10

²⁷ Kiss Alajos v. Magyarország (No. 38832/06), 2010. május 20., Hirst v. UK (No. 74025/01) 2005. október 6.

²⁸ Polgári Eszter: A tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság doktrínája az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, *Állam-és Jogtudomány*, 2017/4., 41-53.o.

²⁹ Ld. Metv.

„32/Q. §

(2) A döntés tartalmazza g) a szakhatóság állásfoglalását azzal, hogy amennyiben a szakhatósági állásfoglalás minősített adatot tartalmaz, azt a döntésben megjeleníteni nem lehet.

(3) A döntés csak olyan védett adatot tartalmazhat, amelyet az iratbetekintés szabályai szerint megismerhet az, akivel a döntést közlik. A döntést úgy kell megszövegezni, hogy a figyelembe vett védett adat tartalmára annak ismertetése nélkül utaljon.”

„57.§

(4) A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

meglehetősen kérdéses,³⁰ továbbá a bíróságon is csak megfelelő betekintési joggal rendelkező bíróra szignálható.

A magyar vonatkozású strasbourgi bírósági esetek közül kiemelkedik a menedékkérők tranzitónában való elhelyezését, visszafordítását és fogva tartását vizsgáló ítélet. Az Ilias és Ahmed ügyben³¹ két bangladesi állampolgárt 23 napig tartották a tranzitónában a magyar határon, majd visszatoloncolták őket Szerbiába. A Bíróság kimondta, hogy az eljárás megsértette az EJEE 5. cikk (1) és (4) bekezdését, amelyek a szabadságról és a biztonságához való jogról rendelkeznek. Ezek alapján pedig, mivel a röszkei „elszállásolást” az EJEB fogvatartásnak minősítette, és megállapította, hogy Magyarország anélkül fosztotta meg őket a szabadságuktól, hogy arról formális döntést hozott volna, illetve biztosította volna a megfelelő jogorvoslati lehetőséget. Magyarország így megsértette az Egyezmény 3. és 13. cikkét is, mivel embertelen körülmények uralkodnak a tranzitónában, és nem volt lehetőség ez ellen tiltakozni. Szerbiába toloncolásuk szintén embertelen, mert a kitoloncoltak nem kaptak garanciákat arra, hogy ott emberséges bánásmódban fognak részesülni. Kifogásolta az EJEB azt is, hogy sematikusán, az egyedi körülmények figyelembevétele nélkül döntött a magyar hatóság a biztonságos harmadik országok listája alapján, és nem vette figyelembe a menedékkérelmeket megalapozni szolgáló ország-információkat, valamint más, a menedékkérők által csatolt bizonyítékokat. Az EJEB szerint ez azt az igazságtalan terhet róta rájuk, hogy bizonyítsák, tényleg veszélyben vannak egy sorozatos visszaküldési lánc révén, azaz Szerbiából Görögországba jutnak vissza, ahol már több esetben is megállapították, hogy embertelen és lealacsonyító körülmények közé kerülnének.³² A panaszosoknak Magyarország fejenként 5,8 millió forintos kompenzációt fizetett, továbbá a perköltséget. A kérelmezők őrizetbe vétele, szabadságtól megfosztása hosszú évek óta hol az idegenrendészeti jogszabályokban, hol a menekültügyi jogszabályokban szerepel, sértve ezzel az EJEE 5. cikkét és a szükségesség-arányosság egyedi ügyben való mérlegelésének elvét.³³

5. Megmérettetés az EU-ban

2004 óta tartósan, 70 %-ot meghaladó lakossági többség támogatja Magyarország tagságát az Európai Unióban. Ez az arány tavaly 80 százalék körül ingadozott, és 2019 januárjában már 85 százalékot ért el, azaz, akik „teljes mértékben” vagy „inkább” támogatják Magyarország Európai Unió tagságát – a Medián felmérése szerint.³⁴ Ennek ellentmondva, a kormány migránsok elleni

(5) Ha a szakhatóság utólag észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a menekültügyi hatóság határozatának vagy eljárását megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja.”

³⁰ Tóth Judit – Nagy Boldizsár – Kovács A. György: „A Kúrián nincsenek menekültügyek” - a menekültügyi joggyakorlat elemző csoport jelentésének margójára. *Acta Humana*, 2014/3., 39-56.o.

³¹ Ilias and Ahmed v. Hungary (No. 47287/15)

³² Takács Nikolett: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a menedékkérők tranzitónában való elhelyezéséről. A konkrét döntés hiányában foganatosított tranzitónában való fogva tartás jogellenessége, *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1-2., 75-80.o.

³³ Tóth Judit: A menedéket kérők őrizetbe vétele – elmélet és gyakorlat. *Fundamentum*, 2013/2., 21-35.o.

³⁴ <https://24.hu/kozelet/2019/03/01/median-rekordmagas-a-magyar-eu-tagsag-tamogatottsaga/> (Letöltve: 2019.03.15.)

kampányának egyik célpontja az Unió, a hazai szabályozás pedig mellőzi az uniós szolidaritást, valamint a közös menedékjogi szabályok, jogelvek alkalmazását³⁵.

A Tavares-jelentés³⁶ 2012-ben már azt javasolta, hogy az Unió, különösen a Bizottság rendszeresen ellenőrizze az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartását minden tagállamban. Majd a Sargentini-jelentés³⁷ 2018-ban már konkrétabb menekültügyi kritikát tartalmazott:

- a) a migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogait illetően a gyors jogalkotási változtatások történtek, aminek hatására magas a kérelmezői elutasítás, nincs megfelelő jogorvoslat, erőteljes a gyűlöletkampány és panaszolják a határon a rendőri erőszakot, figyelemmel az EBESZ, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2015-2017 között kifogásaira;
- b) Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) alapjogi képviselője 2017-ben kifogásolta, hogy a Szerbiából belépők menedékjogi védelme kritikus, sértve az Alapjogi Chartát is, továbbá a Kínzás Megelőzésével Foglalkozó Bizottság (CPT) és az EU Alapjogi Ügynöksége (FRA) 2017-es látogatásai is kifogásolták a tranzitónában az embertelen bánásmódot;
- c) Az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportjának (GRETA) 2017-es jelentése szerint a tranzitónák, ahol az ott tartózkodókat gyakorlatilag megfosztják a szabadságuktól, nem tekinthetők megfelelő és biztonságos szállásnak az emberkereskedelem áldozatai számára;
- d) A Lanzarote-i Bizottság (az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolással és szexuális visszaéléssel szembeni védelméről szóló egyezménye részes feleinek bizottsága) 2017-es jelentése azt javasolja, hogy valamennyi 18 év alatti személyt gyermekként kezeljenek, az életkoron alapuló megkülönböztetéstől mentesen. További javaslat volt, hogy biztosítsák a magyar joghatóság alá tartozó valamennyi gyermek szexuális kizsákmányolással és visszaélésekkel szembeni védelmét, valamint őket rendes gyermekvédelmi intézményekben helyezték el. Sürgették, hogy a kísérő nélküli gyerekek életkor meghatározásánál alkalmazzák az új irányelv szerinti szabályokat, de hiába³⁸;

³⁵ Nagy, Boldizsár: Renegade in the Club – Hungary’s Resistance to EU Efforts in the Asylum field. *Osteuroparecht, Fragen zur Rechtsentwicklung in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten* 63. Jahrgang, Heft 4|2017 „Rechtsdurchsetzung durch die EU“ pp. 413 – 427.

³⁶ Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján, 2012/2130(INI))

³⁷ Jelentés a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról (2017/2131(INL)) Állampolgári Jogi, Bel-és Igazságügyi Bizottság

³⁸ Assessment by the Lanzarote Committee of the follow-up given by the Hungarian authorities to the recommendations addressed to them further to a visit undertaken by a delegation of the Lanzarote Committee to transit zones at the Serbian/Hungarian border (5-7 July 2017) T-ES(2019)11_enfinal 6June2019, különösen 8. pont <https://rm.coe.int/assessment-by-the-lanzarote-committee-of-the-follow-up-given-by-the-hu/168094d2d2> (Letöltve: 2019.06.06.)

- e) A Bizottság 2017. december 7-én bírósági eljárást indított Magyarország ellen, amiért az nem teljesítette a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezései szerinti kötelezettségeit, mivel a civil szervezetekről szóló törvény rendelkezései közvetve diszkriminálják, aránytalanul korlátozzák a civil szervezeteknek juttatott külföldi adományokat (EUMSZ 26. cikke (2) bekezdése, 56. cikk), valamint azért, mert megsértette az egyesülési szabadsághoz, valamint a magánélet és a személyes adatok védelméhez való, az Alapjogi Chartában is rögzített jogot.

A második szakaszba lépett 2019 januárjában az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárás a „Stop Soros” törvénycsomag miatt. *„A magyar jogszabályok korlátozzák a menedékkérők jogát a megfelelő nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetekkel való kommunikációhoz, és segítséget nyújtanak a menedékjog iránti kérelmek támogatásának büntetésével. Ez sérti a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvet [...] és a befogadási feltételekről szóló irányelvet”.* – áll a Bizottság az indokolással ellátott véleményében.³⁹

Mivel a Kormány 2018 szeptemberében bejelentette, hogy nem vonja vissza és nem módosítja a jogszabályokat, a júliusban elindított eljárás folytatódik. Az egyik kifogás, hogy a törvénymódosítás a menedékkérőknek nyújtott segítséget bűncselekménnyé nyilvánítja. Ezzel kriminalizálja a menedékjoghoz és a tartózkodási engedély kérelmezéséhez való segítségnyújtást, korlátozza a menedékkérők azon jogát, hogy kapcsolatba lépjenek a releváns nemzeti, nemzetközi és civil szervezetekkel, hogy segítséget kérjenek tőlük. A Bizottság szerint az is problémás, hogy a magyar hatóságok az uniós jogban nem szereplő indok alapján is visszautasíthatnak menedékjog iránti kérelmeket. Bár az uniós jog lehetővé teszi elfogadhatatlanságra vonatkozó új indokok bevezetését a „biztonságos harmadik országnak” és az „első menedék országának” a fogalma alapján, a magyar jogszabály és a menedékjogra vonatkozó alkotmánymódosítás nem fér össze a kvalifikációs irányelvvel (2011/95/EU irányelv) és az Alapjogi Charta 18. cikkében szereplő menedékjoggal, mert ezeken túllépve korlátozza a menedékjogot. A nemzetközi védelemre szoruló polgárok védelméről szóló irányelv átültetésének elmaradása miatt is folytatja az eljárását a Bizottság – ezt a jogszabályt 2013 végéig kellett volna beépíteni a magyar jogrendbe. A jogállamiság és az uniós értékek védelmében megindított eljárás 2018 októbere óta folyik Magyarország ellen, amely a 2015 óta a menekültügyi, és a demokráciát, jogállamiságot érintő vitákat is fenntartja⁴⁰. Az Európai Parlament az Uniót fellépésre sűrgeti a jogállamiság helyreállítása érdekében, mert a menekültek helyzete is komoly okot ad az aggodalomra. Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásból kiderül, hogy az Unió alapértékei a menedékjog tekintetében milyen veszélyben vannak.⁴¹

³⁹ Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary, Brussels, 19 July 2018, European Commission - Press release; 20140116, 24/01/201 Reasoned opinion Art. 258 TFEU

⁴⁰ Köves Nóra: Menekültügy - humanitárius vagy politikai válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/4., 73-82.o.

⁴¹ Magyar jogállamiság: a Parlament fellépésre szólítja fel az Uniót, 2018. szeptember 12. <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20180906IPR12104/magyar-jogallamisag-a-parlament-fellepesre-szolitja-fel-az-uniot> (Letöltve: 2019.05.01.)

6. Összegzés

Minden releváns nemzetközi fórumon kritika érte hazánkat a 2015-től drasztikusan átalakított menedékjogi rendszer és a menedékhez jutás megnehezítése, valamint a védelemben részesítettek integrációjának a felszámolása miatt. A menedékjog hivatalosan is, 2019. július 1-től a rendészeti jog és a rendőrségi feladatok részévé válik (a menekültügy mint idegenrendészeti feladat a rendőrség idegenrendészeti szerve hatáskörébe kerül).⁴² Az így elsődlegesen közbiztonsági és nem emberi jogi-alapjogi kérdéssé válik, domináns lesz a széles körű hatósági diszkrecionalitás, a kényszerítő eszközök alkalmazása és az eddig is kiterjedt őrizet, amely egy régen elindult folyamat lezárását jelenti a menedékjog bekebelezésére.⁴³ Nem csoda, ha tovább csökken az itt tartózkodó, a védelmet kérő és a védelmet kapott külföldiek száma Magyarországon.

Feltehetőleg azért lett ilyen a szabályozás és intézményi átalakítás, mert eluralkodott a legveszélyesebb tévhit, hogy a migrációt adminisztratív úton, fizikai és jogi akadályok, kerítések felállításával, a migrációs politikák szigorításával meg lehet állítani. Aki ezt állítja, az nincs tisztában azzal, hogy milyen politikai, gazdasági, társadalmi, humanitárius, családi, személyes, továbbá környezeti és klimatikus okok vezetnek az elvándorláshoz. Ezen túl feltehetően azzal sem, hogy a vándorok nem homogén masszát alkotnak, hogy integrálásukhoz megfelelő politika szükséges, és akkor komoly hasznot jelentenek a befogadó országnak.⁴⁴

Ez a felismerés a menekült-politikáról döntők körében még nem született meg, és csak a menekültekkel, vándorokkal szembeni gyűlölet erősödik. Egy 2018-as Gallup felmérés szerint főleg három dolgon múlik, hogy boldogabb életre találnak-e a hazájukból menekülő vagy elvándorló emberek: mennyire boldog hely a célország, mennyire szörnyű körülményekből jönnek, és mennyire fogadják őket szívesen. Persze azt is tudjuk, hogy tartósan megkeseríti az életüket az a múlt, amit hátrahagynak. Magyarország még a kelet-európai viszonyok közt is különösen boldogtalan ország, és a világ élvonalába tartozik a migránsok elutasításában. A Gallup felmérése szerint, a magyaroknál csak Macedóniában és Montenegróban elutasítóbbak a menekültekkel.⁴⁵ Ezek alapján két dolog biztos a kutatás szerint: Magyarország nem vonzó a menekültek és bevándorlók számára, mert boldogtalan a lakosság, míg az innen elvándorlók biztosan boldogabbak lesznek egy másik országban, különösen akkor, ha ott az emberi jogokat megfelelően tisztelik.

⁴² A 2019. évi XXXV. törvény értelmében, az idegenrendészeti szervekkel összefüggő egyes törvények módosítása szerint, a menekültügy a rendőrség-idegenrendészet feladatává válik, a Hivatal munkatársai pedig hivatásos jogviszonyba lépnek 2019 júliusától. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint: „A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.” Ehhez idegenrendészeti központi szervet hoznak létre.

⁴³ Tóth Judit: Miért nincs, ha van – menekültügyi hatóság? In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet*, Magyar Rendészettudományi Társaság, Migrációs Tagozat, Budapest, 2015, 197-214.o.

⁴⁴ Kiss Judit: Tényekkel a migrációs tévhitek ellen (Gondolatok Szentés Tamás A nemzetközi migráció ügye a szélsőséges nézetek tükrében című előadása kapcsán) *Magyar Tudomány*, 2019/1., 53-66

⁴⁵ <https://www.portfolio.hu/prof/megvan-a-valasz-miert-nem-akarnak-magyarorszagon-maradni-a-bevandorlok.291006.html> (Letöltve: 2018.07.09.)

Szaniszló Réka Brigitta: A kisebbségben élés joga, avagy a diaszpóralét egy esete*

1. Bevezetés

Az emberi jogokkal kapcsolatos kutatások aktualitása vitathatatlan. Joel Feinberg jogfilozófus fogalmazott így: „*Bármennyire népszerű is manapság az az elmélet, hogy vannak minden emberi lényt egyenlően megillető jogok, a filozófust továbbra is zavarba hozza.*”¹ Az emberi jogok és alapvető szabadságok kérdésköre már az ókorban napirenden volt és a mai napig nem tekinthetjük teljes mértékben megválaszoltnak. Folyamatos a vita az emberi jogok univerzalitásáról, illetve a jogok tartalmáról is. Az emberi jogok témakörét nem véletlenül érte már számtalanszor az a kritika, hogy csupán egy „nyugati találmányról” van szó, hiszen az eltérő kultúrák másként értelmezik az egyenlőséget, az alapjogokat és szabadságokat.²

A természetes jogok koncepciójából kialakult emberi jogok azon alapszanak, hogy vannak az ember alkotta törvényeknél magasabb rendű normák, isteni eredetű, örök erkölcsi törvények. Az azonban már kérdéses, hogy melyek ezek a normák, illetve pontosan kiket illet meg. A nyugati világnak nevezett térségben – hiszen ennek a régióknak a keresztény filozófiáján, hagyományain alapszik az emberi jogok koncepciója – konszenzusról beszélhetünk a tekintetben, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenkit egyenlően megilletnek. Továbbá az emberi jogok katalógusának tartalmában is hasonló álláspontot foglalnak el a már említett térséghez tartozó államok, így például az emberi méltósághoz és élethez való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma vagy éppen a véleménynyilvánítás szabadsága mind-mind megtalálhatóak az emberi jogok katalógusában.³

Kérdéses azonban továbbá az, hogy vannak-e olyan társadalmi csoportok, olyan kisebbségek, amelyeknek nem elegendő „csupán” az emberi jogok biztosítása, hanem valamilyen többletjogok garantálása révén érhetik el azt a szintet, ahol megvalósul az esélyegyenlőség, ahol már elégséges „csak” az emberi jogokkal operálni. Vagy az egyenlő bánásmód követelménye, hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogegyenlőség kiküszöböli ezt a problémakört és így nincs is szükség különösebb szabályozásra?

A tanulmány célja, hogy bemutassa a kisebbségben élés jogát: azt, hogy léteznek-e egyáltalán kisebbségi jogok. Ennek vizsgálatához tisztázni kell a kisebbség fogalmának elméleti, illetve gyakorlati tartalmát. A tanulmány második része – a kisebbségfogalom gyakorlati megközelítésére alapozva – kizárólag a nemzeti kisebbségekre koncentrálna. A diaszpóralét egy esetét a Thaiföldön élő kínaiak adják, akik Thaiföld szemszögéből nemzeti kisebbségnek

* Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-18-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

¹ Feinberg, Joel: *Társadalomfilozófia*. Osiris, Budapest, 1999. 131. o.

² Bragyova András: Alapjogok – emberi jogok fogalma. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 19-25. o.

³ Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok eredete. In: Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 35-65. o.

számítanak, Kína megközelítésében azonban diaszpórikus közösség. A kutatás módszertana a széleskörű szakirodalomfeldolgozás az emberi jogok, a kisebbségi jogok, illetve a kínai diaszpóra-politika területein, illetve interjúkészítés Nyíri Pállal a Vrije Univeriteit Amsterdam oktatójával, kínai diaszpóra-kutatóval.

2. A kisebbségben élés joga

A kisebbségben élés jogának bemutatásához először is szükséges magának a kisebbségfogalomnak egy bővebb magyarázata. Vizi Balázs szavaival élve a kisebbség nem más, mint egy relatív számszerű viszony a társadalom két csoportja között.⁴ Azaz a kisebbség „egyszerűen csak” egy számarányt jelöl. Társadalomtudományi értelemben a társadalmon belül egy olyan csoportról van szó, amely valamilyen sajátos tulajdonságnak köszönhetően elkülönül a társadalom nagyobb részétől, így kerülve kisebbségi pozícióba. Az elkülönülés alapjául szolgáló tulajdonságok száma a végtelenbe tart, azonban már itt fontos kiemelni, hogy a kisebbség kifejezést általában a nemzeti, etnikai, nyelvi, illetve vallási kisebbségekre használják.⁵ Mindez talán annak köszönhető, hogy a témakör akkor került az egyetemes kutatások fókuszába, amikor a főbb társadalmi töréspontok már a nemzeti érzület mentén alakultak.

A kisebbségek osztályozása kapcsán rendkívül fontos kiemelni az ENSZ Főtitkár 1949. december 27-én keltezett *A kisebbségek meghatározása és osztályozása* című memorandumát, ami tartalmazza a kisebbségek egy lehetséges csoportosítását. Ez alapján hét kategóriát különböztethetünk meg egymástól: faji, nyelvi, etnikai, nemzeti, vallási, őslakos, illetve emigráns vagy önkéntes kisebbséget.⁶

A kisebbségek kapcsán fontos a megkülönböztetésről, illetve az esélyegyenlőség-jogegyenlőség kettőséről is beszélni. A hátrányos megkülönböztetés tilalma mint emberi jog különös fontossággal bír főként a kisebbségek esetében. A diszkrimináció tilalma egy háromszereplős, különleges jog, ami garantálja az állami védelmet a hátrányos megkülönböztetéssel szemben. A jogalanyok közötti de jure különbségtétel addig nem káros, amíg az nem okoz hátrányt egyik fél számára sem. Amint ez megtörténik valamely jogalany különleges, védett tulajdonsága miatt, sérül az egyenlő bánásmód követelménye.⁷ Mivel egy kisebbség gyakorlatilag a védett tulajdonsága miatt különül el a többségi társadalomtól, így a diszkrimináció megszüntetésére irányuló esetkörökből következtethetünk arra is, hogy milyen kisebbségek jöhetnek létre.

Nemzetközi szinten a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE) kell mindenképpen megemlíteni, amely a következőket fogalmazza meg: „1. *Az Egyezségokmányban*

⁴ Vizi Balázs: A kisebbségek fogalma a nemzetközi jogban. In: Gömbös Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 2016. 9. o.

⁵ V.ö. Fábán Gyula-Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*. Komp-Press Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár 2003., Salat Levente: *Etnopolitika – a konfliktustól a méltányosságig: az autentikus kisebbségi lét normatív alapjai*. Mentor, Marosvásárhely, 2001., Dobos Balázs: *a kisebbség joga: kisebbségi törvénykezés Magyarországon, 1988-2006*. Argumentum, Budapest, 2011.

⁶ Az ENSZ Főtitkár 1949. december 27-én keltezett *A kisebbségek meghatározása és osztályozása* című memorandum.

⁷ Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2008.

részes, valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” A PPJNE már több védett tulajdonságot sorol fel, mint az ENSZ Főtitkár 1949-ben. További fontos kiemelő tényező, hogy a dokumentum tartalmazza az egyéb helyzetet mint védett tulajdonságot, ami lehetőséget biztosít a dinamikusan változó világ esetleges következményeként létrejövő új védett tulajdonságok bevezetésére.

Magyarországon a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebktv.) tartalmazza a diszkrimináció fogalmát, illetve példálózó jelleggel felsorolja a hátrányos megkülönböztetést megszüntetni kívánó esetek körét. A törvény 8. és 9. §-ai megkülönböztetik egymástól a közvetlen hátrányos megkülönböztetést, illetve a közvetett hátrányos megkülönböztetést.

Ezek értelmében „Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt a) neme, b) faji hovatartozása, c) bőrszíne, d) nemzetisége, e) nemzetiséghez való tartozása, f) anyanyelve, g) fogyatékosága, h) egészségi állapota, i) vallási vagy világnézeti meggyőződése, j) politikai vagy más véleménye, k) családi állapota, l) anyasága (terhessége) vagy apasága, m) szexuális irányultsága, n) nemi identitása, o) életkora, p) társadalmi származása, q) vagyoni helyzete, r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, s) érdekképviselőhez való tartozása, t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága) miatt részeseül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részeseül, részeseült vagy részeseülne.”⁸

Látható, hogy Magyarország nagy számban sorolja fel azon esetköröket, amelyek alapjai lehetnek a hátrányos megkülönböztetésnek. Fontos kiemelni itt is, hogy az egyéb helyzet bevezetésével nyitva hagyták a kaput olyan a jövőben keletkező társadalmi törésvonalak számára, amelyek alapján újabb esetkörök alakulhatnak ki a hátrányos megkülönböztetés alapjaként.

A kisebbség és a többség között a probléma főként akkor jelentkezik, ha a kisebbségben élők jogai, a diszkrimináció tilalma pont a kisebbségek védett jogai miatt csorbulnak. Abban az esetben, ha a kisebbségi-többségi csoportok egy társadalomban az állam szerkezetét érintő, politikailag érzékeny törésvonal mentén formálódnak, akkor az súlyos feszültségekhez vezet a társadalmi csoportok között. A társadalmak kialakulásától a nemzetállamok megjelenéséig a fő társadalmi törésvonalak a vallások mentén alakultak ki. A modern nemzetállam megjelenése, illetve a nemzeti ideológia elterjedése hozták el a fordulópontot a 18. század végén, amikortól a főbb társadalmi törésvonalak a nemzeti érzület mentén formálódtak.⁹

A kisebbségek jogalanyisági körét, ahogy az korábban bemutatásra került – rendkívül nehéz meghatározni, azonban mivel a nemzetközi jogi dokumentumok döntő többsége a kisebbségi jogok alanyainak a nemzeti és etnikai kisebbségeket jelöli meg, így a tanulmány további része is

⁸ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

⁹ Vizi: i.m.

rájuk fókuszál. Ebből kifolyólag a továbbiakban a kisebbségek alatt a nemzeti és etnikai kisebbségek értendők.

Ezt követően felvetődik egy további kérdés: milyen jogok illetik meg a kisebbségeket. Ennek megválaszolásához elsősorban a nemzetközi szervezetek munkáját kell áttekinteni. Az első és megkerülhetetlen nemzetközi szervezet az Egyesült Nemzetek Szervezete. Az ENSZ Alapokmánya ugyan nem tartalmazza kifejezetten a kisebbségek jogai kifejezést, de beszél a diszkrimináció tilalmáról, illetve az emberi jogok védelméről.¹⁰ Továbbá nagyon fontos kiemelni azt, hogy az ENSZ megalakulásakor és az azt követő évtizedekben az az álláspont alakult ki, hogy a kisebbségi jogokat nem szükséges egyetemesen tárgyalni: a kisebbségek számára elégséges „csupán” az emberi jogok biztosítása.¹¹ Az első és egyetlen jogi kötőerővel bíró ENSZ dokumentum, ami – ha még minimálisan is – foglalkozik a kisebbségi jogokkal az az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya. A 27. cikkben rögzíti a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek számára a gyakorolható egyéni és kollektív jogokat.¹² Fontos azonban kiemelni, hogy a PPJNE-re csak a három, taxatív felsorolt kisebbségi csoport tud hivatkozni.

Abból a téziséből kiindulva, hogy az emberi jogok nyugati találmány, analógiát alkalmazva, a kisebbségi jogokat is elsősorban európai dokumentumokban lehet megtalálni. Ennek érdekében az ENSZ munkássága mellett az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), illetve az Európai Unió jelentéseit, egyezményeit, nyilatkozatait kell megvizsgálni.

Az Európa Tanács hosszú ideig ugyanazt az álláspontot képviselte, mint amit az ENSZ a kisebbségi jogokkal kapcsolatban, azaz nincs szükség külön szabályokra, elegendők az emberi jogok, Európa esetében az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) által biztosított védelem. A fordulópont az 1990-es években következett be, ami két okra vezethető vissza. Egyrészt az újonnan csatlakozó közép- és kelet-európai államok, akik számos kisebbségi problémával küzdöttek és küzdenek a mai napig nyomást gyakoroltak a szervezetre. Másrészt a Jugoszlávia széteséséhez kapcsolódó fegyveres konfliktusok miatt is szükséges volt a paradigmaváltás.¹³ Így 1992-ben elfogadták a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját (Karta), majd 1995-ben a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt (Keretegyezmény).

A Kartához csatlakozó államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén elősegítik a kisebbségi helyzetben lévő személyek teljes körű és valódi egyenlőségének megvalósítását, továbbá, hogy kedvező feltételeket biztosítanak kultúrájuk és önazonosságuk kifejezéséhez, megőrzéséhez, illetve fejlesztéséhez. A Keretegyezmény azonban programjellegű rendelkezéseket tartalmaz, mivel az egyes aláíró államok között jelentős eltérések vannak a nemzeti kisebbségek elismertségét, definiálását, illetve jogi védelmét illetően. Itt érkezünk el a következő súlyos problémához a kisebbségekkel kapcsolatosan: nincs egy Európában – így a világon sem – egységesen elfogadott nemzeti

¹⁰ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya.

¹¹ Szalai Anikó: Nemzeti kisebbségek védelme. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018.

¹² Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikk.

¹³ Szalai: i.m.

kisebbség-fogalom. Az Európa Tanácsnak a Keretegyezményhez csatolt ajánlása ugyan tartalmaz egy definíciót, ami azonban pontatlan, így rengeteg helyet hagy az államoknak az értelmezésére. Az EBESZ különböző jelentésekben foglalkozik a kisebbségek kérdéskörével, már a megalakulásától kezdődően. Ezen jelentések közül az EBESZ Emberi Dimenzióiról szóló Konferenciájának Koppenhágai Dokumentumát (1990) kell kiemelni, ami olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének minden aspektusára kiterjednek. Majd 1992-ben a Helsinki EBESZ csúcson létrehozták a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos posztját. Feladata az EBESZ tagállamaiban élő nemzeti kisebbségek helyzetének vizsgálata, az etnikai válságok megelőzése, illetve az egyes népcsoportok közötti feszültségek kezelése.¹⁴

Az Európai Unió a nemzeti kisebbségek tekintetében hosszú időn át csak a diszkrimináció tilalmát és a többi emberi jog biztosítását írta elő. Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 19. cikke tiltja a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetést. Ezen felül az EU Alapjogi Chartája tiltja a megkülönböztetést az európai jog alkalmazása során a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben.¹⁵ Mindhárom európai szervezet, illetve az ENSZ is alkalmazza a nemzeti kisebbség fogalmát, jogszabályokat alkot róluk, tisztséget hoz létre a védelmük érdekében, mégsem definiálják azt, hogy pontosan mit is jelent.

Bár eddig a nemzetközi és európai keretrendszerekről volt szó, a tanulmány szempontjából elengedhetetlen bemutatni az ázsiai országok emberi jogi, illetve kisebbségi jogi védelmét. Ázsiában nem található jogi kötőerővel bíró regionális dokumentum az emberi jogok terén. Sőt, még az ENSZ emberi jogi dokumentumai kapcsán is a kulturális relativizmust emlegették, azaz a kulturális különbségekre hivatkozva mellőzni kívánták az emberi jogok széleskörű biztosítását. Ennek ellenére Ázsiában is történtek kísérletek az emberi jogok standardizálására, azonban ehhez főként a *soft law* eszközeit használták. Így például 1955-ben elfogadták a Bandungi Nyilatkozatot, 1986-ban az Emberi Jogok Ázsiai Kartáját, 1993-ban a Bankoki Nyilatkozatot, illetve 2012-ben a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének Emberi Jogi Nyilatkozatát.¹⁶

Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy Ázsia egy rendkívül heterogén kontinens mind vallási értelemben, mind nemzetiségi összetételben, mind a politikai berendezkedéseket illetően – jóval több mint az európai „egység a sokféleségben”. Ebből következően a nemzeti kisebbségvédelem vizsgálatát nem célszerű az egész kontinenst átfogóan vizsgálni, annak ellenére, hogy voltak kísérletek „földrésnyi” szabályok, értékek elfogadására. Ázsia – csakúgy, mint pl. Afrika – esetében régiókra kell bontani a kontinenst a hatékony vizsgálódás érdekében.

Közép-Ázsiában található a szovjet utódállamok (pl. Kazahsztán, Üzbegisztán, Tádzsikisztán), ahol a mai napig autoriter politikai berendezkedésekkel találkozhatunk. Az autoriter rendszer sajátossága a kisebbségekkel szembeni állami szintű ellenséges viselkedés, így ezen országok

¹⁴ Bloed, Arie: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. In: Bárdi Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

¹⁵ Szalai: i.m.

¹⁶ Kecskés Gábor: Emberi jogok regionális védelme az ázsiai és a csendes-óceáni régióban. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018.

esetében nem beszélhetünk nemzeti kisebbségvédelemről, hanem inkább társadalmi homogenizációs programról, ami nem nélkülözi az erőszakos elemeket.

Dél-Ázsia helyzetét hasonlóan Közép-Ázsiához a „problématenger” kifejezéssel lehet a legjobban kifejezni. Az etnikai konfliktusok nem csak egy-egy országon belül jelentkeznek, hanem államok között is, így növelve a feszültséget a térségben. A régió legnépesebb országa India, ahol egyébként lennének jogi eszközök a nemzeti kisebbségek védelmére, azonban az állam nem képes végrehajtani, betartani a szabályokat.

Kelet- és Délkelet-Ázsia a harmadik régió, ami szintén nem számít egy békés környezetnek a kisebbségek számára. Kína pontosan, tudatosan meghatározza, hogy mely csoportok számítanak kisebbségnek az országban, főként azon csoportokat hagyja ki a felsorolásból, amelyek Kína természeti erőforrásokban gazdag részein élnek. További Kína kommunista állam, így minden kisebbség potenciális veszélyt jelent az ország vezetésének szemében. Délkelet-Ázsiában található Burma/Mianmar is, ahol a rohingya népcsoport kiirtásával¹⁷ igyekeztek homogenizálni a társadalmat. Az országon belüli etnikai ellentétek gyakran szakadármozgalmakban manifesztálódnak, ami polgárháborús helyzethez vezet, vagy az ország szétszakadásához, mint például Indonézia esetében, amely a belőle kivált Kelet-Timort nem ismeri el legitím államként.¹⁸

Szót kell ejteni még a hátrányos megkülönböztetés tilalmához szorosan kapcsolódó jogegyenlőségről, illetve esélyegyenlőségről. A jogegyenlőség esetében mindenki számára ugyanazon jogok egyenlő biztosítása a cél, ami azonban sok esetben csak látszólagos egyenlőséget hoz, mivel nem számol a jogalanyok kezdeti lehetőségei közötti különbségekkel. Ezzel szemben az esélyegyenlőség célja az, hogy a társadalom valamilyen szempontból hátrányos helyzetben lévő tagjait arra a szintre hozza, ahol a többség áll, így egyenlő esélyt teremtve a kiindulásnál.¹⁹

Összefoglalva, a kisebbségi jog kérdésköre rendkívül bonyolult és összetett. Nehezíti a fejlődését az az álláspont, hogy nincs is szükség külön jogokat biztosítani a kisebbségeknek.²⁰ Véleményem szerint a jogegyenlőség kora csak akkor tud elérkezni, amikor az esélyegyenlőség megvalósul, ehhez pedig a kisebbségeknek, akik a többségi társadalomhoz képest mindig hátrányosabb helyzetben vannak, szükséges különleges jogokat biztosítani. A nemzeti kisebbségek kapcsán különös fontossággal bíró emberi jog, amit minden jogi dokumentum említ: a diszkrimináció tilalma. Ezt követi csak az identitáshoz való jog, illetve a kultúra, vallás és a nyelv védelme. Azonban nem lehet elégszer hangsúlyozni a definíciós deficitet, ami rendkívüli módon megnehezíti a kisebbségi jogok egységes szabályozását, illetve alkalmazását.

3. Nemzeti kisebbségek versus diaszpórák

¹⁷ V.ö. Bartrop, Paul, R. (szerk.): *Modern Genocide. Analyzing the Controversies and Issues*. ABC-CLIO, Santa Barbara, 2018., Zafari, Nurul Mostafa Kamal: *Understanding Rohingya Context*. 2019. https://www.researchgate.net/publication/333176338_Understanding_Rohingya_Context (Letöltve: 2019.05.20.).

¹⁸ Minorities and indigenous peoples in Asia and Oceania, Overview. <https://minorityrights.org/minorities/overview-of-asia-and-oceania/> (Letöltve: 2019.05.20.)

¹⁹ Kovács: i.m., Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége – Az egyenlőség joga*. Szegedi Egyetemi Kiadó Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2006.

²⁰ Lásd: Korhecz Tamás: Létezik-e szabadság kisebbségi különjogok nélkül? *Valóság* 1996/3. 74-81. o.

A kisebbségben élés jogának vizsgálata során kettő fogalom egymáshoz való viszonyát mindenképpen fel kell vázolni: a nemzeti kisebbségeket, illetve a diaszpóráét. Mind a két esetben nehéz helyzetben van a kutató, mivel nincs olyan tudományos munka, vagy jogi dokumentum, amely tartalmazná akár csak az egyik kifejezés pontos, univerzálisan elfogadott meghatározását. Mindkét kifejezés esetében több definíciós kísérletet lehetne bemutatni²¹, azonban a tanulmány célja nem a meghatározások összegzése, ezért mindkét fogalom esetében csak egy-egy olyan definíciót mutatok be, amelyekkel a kutatók többsége talán a leginkább tud egyet érteni.

A nemzeti kisebbségek kapcsán a nemzeti kisebbségek jogairól szóló Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993. sz. ajánlását az Emberi Jogok Európai Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez kell mindenképpen kiemelni, amely a következőképpen fogalmaz: „[...] a »nemzeti kisebbség« kifejezés az államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik: a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal; c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak; d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb mint az állam vagy az állam egy területének egyéb népességének; e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizzék együttesen azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”

Walker Connor 1986-ban fogalmazta meg rendkívül egyszerű és tág diaszpórafogalmát: „a diaszpóra egy népnek az óhazán kívül élő része”²², melynek nyomán alakította ki William Safran az első komplex diaszpóraértelmezést, amely tételesen felsorolja a diaszpóra attribútumait. Hat tulajdonságot különböztetett meg egymástól. „[...] a diaszpóra fogalmát olyan hazájukon kívül élő kisebbségi közösségekre alkalmazzuk, amelyek tagjai osztoznak a következő karakterekben: 1) ők maguk vagy ősük szétszóródtak egy specifikus eredeti »centrumból« legalább két »periférikus« vagy külföldi régióba; 2) kollektíve megőrizték óhazájuk földrajzi elhelyezkedésének, történelmének és elért eredményeinek emlékét, vízióját vagy mítoszát; 3) úgy hiszik, hogy az őket befogadó társadalomban nem találhatnak – és talán nem is találhatnak – teljes elfogadásra, melynek következtében idegennek és elszigeteltnek érzik magukat; 4) óhazájukra úgy tekintenek, mint igaz és ideális hazájukra, ahová nekik vagy leszármazottaiknak esetlegesen vissza lehet (vagy kell) térniük, ha azt a körülmények engedik; 5) kollektív elkötelezettséget éreznek óhazájuk fennmaradásáért vagy helyreállításáért, biztonságáért és jólétéért; és 6) valamilyen formában, közvetlen vagy közvetve folyamatosan kapcsolatban állnak ezzel az óhazával, mely kapcsolat jelentősen meghatározza etnoközösségi tudatukat és szolidaritásukat.”²³

Összegzésként fontos kiemelni azt, hogy egy nemzeti kisebbség és egy diaszpóra jelentheti ugyanazt a társadalmi csoportot, csak míg az előbbi a befogadó ország megközelítése, addig az utóbbi az anyaországé. További fontos különbség, hogy egy diaszpóra minden esetben hálózatot alkot a társdiaszpóráival, míg egy nemzeti kisebbségről ez nem feltétlenül mondható el. Így,

²¹ Lásd bővebben: Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995.

²² Connor, Walker: The impact of homelands upon diasporas. In: Sheffer, Gabriel (szerk.): *Modern Diasporas in International Politics*. Croom Helm, London, 1986. 16. o.

²³ Safran, William: Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return. *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, 1991/1. 83-84. Fordította: Gázsó Dániel: Egy definíció a diaszpórákutatók margójára. *Kisebbségkutatás* 2015/2. 29-30.

kimondható az, hogy minden diaszpóra egyben nemzeti kisebbség is, azonban nem minden nemzeti kisebbség diaszpóra.

4. A diaszpóralét egy esete: kínaiak Thaiföldön

A kínaiak alkotják a világ legnépesebb etnikai csoportját: több mint 1,3 milliárdan²⁴ élnek a Földön. A többségük az anyaország területén²⁵ él, azonban számos kínai csoportot, diaszpórát találhatunk más országokban is (honi területen kívüli kínaiak – *overseas Chinese*), mint például Burmában/Mianmarban, Indonéziában, Olaszországban, az USA-ban, Thaiföldön.²⁶ A legnépesebb honi területen kívüli kínai csoport Thaiföldön él közel tízmilliós létszámban.²⁷

A kínaiak azon területre való vándorlása, amit ma Thaiföldnek nevezünk már a 13. században megkezdődött. A 17. századra a Sziámi Királyság lakosságának 1%-át alkották kínai bevándorlók vagy leszármazottaik. A 19. századra a kínaiak fontos szereplőivé váltak a thai társadalomnak, illetve gazdaságnak. A gazdaságban, illetve a politikai életben betöltött fontos szerepük miatt a thai társadalom diszkriminálta a kínaiakat, ami a 19. század végén már hivatalos politikává vált. Ebből következően a Thaiföldön élő kínaiak mindent megtettek annak érdekében, hogy „eltűnjenek” az ellenséges érzelmek keresztüzből: felvették a thai állampolgárságot, thaira változtatták kínai családneveiket, gyakorivá váltak a vegyes házasságok. 1932-őt követően, amikor Thaiföldön katonai diktatúra vette át a hatalmat a kínaiak diszkriminációja tovább erősödött. A változás az 1960-as, 1970-es években következett be, amikor Thaiföld áttért az exportorientált gazdaságra. Ez a gazdaságpolitika kedvezett a Thaiföldön élő kínaiaknak, akik a mezőgazdaságon kívül minden gazdasági szektorban domináns szerepet tölthettek be.²⁸

4.1. A thaiföldi nemzeti kisebbségvédelem

A hivatalos adatok szerint Thaiföld lakosságának 97%-a thai etnikumú.²⁹ Ez az arányszám azonban rendkívül félrevezető. Ez Thaiföld politikai berendezkedésével magyarázható, ami jelenleg katonai diktatúra. Egy autoriter, elnyomó rendszerre nem a kisebbségek és jogaik támogatása jellemző, ahogy ez teljes mértékben igaz Thaiföldre is.

Thaiföld legnépesebb nemzeti kisebbsége a thai-laoszi, 13 millióan élnek Thaiföldön, az ország lakosságának 19%-át kiteve. Az etnikai felmérésekben azonban ők nem mint különálló nemzetiség jelennek meg, hanem mint thaiok, mivel a thai állam nem ismeri el őket hivatalos, a thaitól különböző etnikai csoportként. Thaiföld legnépesebb hivatalos nemzeti kisebbségi

²⁴ CIA World Factbook 2018, China. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (Letöltve: 2019.05.20.)

²⁵ A tanulmány az kínaiak anyaországán négy területet ért: Kínát, Hong Kongot, Macaut, illetve Taiwan.

²⁶ Joshua Project, Country: China. <https://joshuaproject.net/countries/CH> (Letöltve: 2019.05.20.)

²⁷ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Thailand. <https://minorityrights.org/country/thailand/> (Letöltve: 2019.05.20.)

²⁸ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Thailand, Chinese. <https://minorityrights.org/minorities/chinese-6/> (Letöltve: 2019.05.20.)

²⁹ CIA World Factbook 2018, Thailand. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html> (Letöltve: 2019.05.20.)

csoportját a maláj muszlimok alkotják, másfél milliós lélekszámmal. Annak ellenére, hogy az ország hivatalos kisebbségének számítanak, súlyos asszimilációs nyomás nehezedik rájuk, amit tetéz a politikai részvétel lehetőségének a hiánya is. Így Thaiföld azon tartományaiban, ahol többséget képeznek szeparatista mozgalmak alakultak ki. Közel egymillió ún. felföldi őshonos csoport (*akha, hmong, karen, lahu, lisu, mein*) küzd Thaiföldön a kulturális, illetve gazdasági fennmaradásért. Ezen őshonos csoportoknak az élettere folyamatosan szűkül a thai földvásárlások következményeként.³⁰

Thaiföld második legnépesebb nemzeti kisebbségi csoportja a kínaiaké. Létszámukat azonban rendkívül nehéz meghatározni, egyrészt mert a thai állam nem ismeri el őket, mint hivatalos kisebbség, másrészt a thai-kínaiak asszimilációs szintje rendkívül magas a vegyesházasságok, illetve a diszkrimináció kiküszöbölése miatt felvett thai állampolgárság, illetve thai vezetéknevekből kifolyólag. Becslések szerint 9,5 millió kínai és kínai leszármazott élhet ma Thaiföldön, akik azonban nem számítanak veszélyeztetett nemzeti kisebbségi csoportnak annak ellenére sem, hogy az állam nem ismeri el őket kifejezetten.³¹

Thaiföldön tehát lenne kiket védeni, a kérdés, hogy lehet-e és védi-e őket valami. Thaiföld csatlakozott az ENSZ-hez,³² így az Alapokmányban foglaltak kötelezőek rá vonatkozóan. Azonban az ENSZ Alapokmány – ahogy az már korábban említésre került – nem tartalmaz konkrétan a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket, ez ügyben a diszkrimináció tilalmát kell kiemelni. Thaiföld 1997-ben csatlakozott a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához³³, amelynek kisebbségekre, illetve az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezései szintén kötelezően Thaiföldre.

Thaiföld esetében a regionális emberi jogi dokumentumok közül először az 1955-ös Bandungi Nyilatkozatot kell kiemelni. A Nyilatkozat harmadik témaköre kifejezetten az emberi jogokkal, illetve az önrendelkezési joggal foglalkozik. A Nyilatkozat tíz alapelvet fogalmazott meg, melyek közül kettő érinti a kisebbségeket: „(1) *Az alapvető emberi jogok tiszteletbentartása, az ENSZ Alapokmányában kinyilvánított célokkal és elvekkkel összhangban. [...] (3) Valamennyi emberfajta és valamennyi – nagy vagy kis – nemzet egyenlőségének elismerése*”.³⁴ Az Emberi Jogok Ázsiai Kartája is külön szót érdemel annak ellenére, hogy „csak” egy népi kartáról van szó, hiszen pont ebben rejlik az ereje. Egy alulról érkező kezdeményezésről van szó, ami széleskörűen rögzíti az emberi jogokat Ázsiában, azonban csak egy nyilatkozat erejével bír.³⁵ Szót érdemel

³⁰ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Thailand. <https://minorityrights.org/country/thailand/> (Letöltve: 2019.05.20.)

³¹ Uo.

³² The Permanent Mission of Thailand to the United Nations. <https://www.un.int/thailand/about> (Letöltve: 2018.05.20.)

³³ United Nations Treaty Collection: International Covenant on Civil and Political Rights. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-4&src=IND (Letöltve: 2019.05.20.)

³⁴ A bandungi nyilatkozat (1955. április 24.) In: Halmosy Dénes (szerk.): *Nemzetközi szerződések gyűjteménye 1945-1958*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. 250-251. o.

³⁵ Asian Human Rights Charter. <http://www.humanrights.asia/wp-content/uploads/2018/07/Asian-Human-Rights-Charter-2nd-Edition-English.pdf> (Letöltve: 2019.05.20.)

még ezeken kívül a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) Emberi Jogi Nyilatkozata, amely szintén nem bír jogi kötőerővel, azonban jelzi a fejlődést a régióban.³⁶

Thaiföld jelenlegi alkotmánya 2016 óta hatályos. A 2015-ös katonai puccs óta gyakorlatilag egy katonák által vezetett diktatúráról beszélhetünk Thaiföldön. Az új alkotmány az új rezsim hatalmának konszolidálását hivatott. Az alkotmány elfogadása népszavazással történt, ahol a maláj muszlimok által lakott régiók az alkotmány ellen szavaztak. Ezt követően az alkotmány hatálybalépése tovább szította a már amúgy is feszült helyzetet, tovább erősödtek a maláj muszlimok szeparatista törekvései.³⁷

A thai alkotmány 4. szakasza kimondja, hogy védelmezni kell az emberi méltóságot, jogokat, szabadságokat, illetve egyenlőséget. Ugyanakkor a jogalkotó még hozzáteszi, hogy az alkotmánynak egyforma jogvédelmet kell biztosítani a thai embereknek. A szakasz második mondata kérdésessé teszi azt, hogy az előtte megfogalmazottak kiknek az esetében védelmezendő az alkotmány alapján. Az alkotmány III. fejezete a *Thai emberek jogai és szabadságai* címet viseli. Az ebben a fejezetben található 27. szakasz úgy fogalmaz, hogy minden ember egyenlő a törvény előtt. Itt ismételt felmerül a kérdés, hogy mit ért az alkotmány „minden ember” alatt: csak a thai nemzetiségűeket, vagy ténylegesen mindenkit. Az alkotmány 70. szakasza rendelkezik az etnikai csoportok védelméről Thaiföldön. Itt fontos azonban kiemelni a korábban már említetteket, azaz, hogy nem minden nemzeti kisebbséget ismer el Thaiföld, így rájuk nem is vonatkozhat az alkotmányos védelem.³⁸

Összefoglalva, Thaiföldet is érinti a nemzeti kisebbségek problémaköre, amit nem „európai” módra kíván megoldani, azaz kisebbségi jogok biztosításával, hanem inkább az elnyomás eszközét veti be, az asszimilációt próbálja előtérbe helyezni. A thai vezetés gondolkodhat úgy is az asszimiláció nyomásáról, mint már egy korábban bevált „jó gyakorlatról”. Pont a vizsgált etnikai csoport, a kínaiak esetében „járt sikerrel” a megfélemlítő-kampány.

A 20. század elején, miután a Kínai Birodalom összeomlott a thai vezetés súlyos diszkriminációs intézkedésekkel (bezáratták a kínai iskolákat, a kínaiakat eltiltották egyes foglalkozások gyakorlásától) sújtotta a területén élő kínaiakat. Itt fontos megjegyezni azt, hogy mennyire fontos az anyaország védelme egy nemzeti kisebbség esetében: amint eltűnt Kína fenyegető ereje, abban a pillanatban próbálták meg a thaiok eltüntetni a kínai kisebbségüket. Másrészt a kínaiak thai elnyomásában közrejátszott az a félelem is, hogy a kínai forradalom tüze átterjedhet majd Thaiföldre is az ott élő kínaiakon keresztül. A kínai közösség évszázadokon keresztül dominálta a belföldi kereskedelmet, illetve a királyi kereskedelmi monopólium ügynökeiként dolgoztak. Azonban az európai befolyás növekedésével párhuzamosan a kínai vállalkozók két megvetett szakmában kaptak domináns pozíciót: az ópiumkereskedelemben, illetve az adószedésben. Ezt

³⁶ ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD and its Translations. [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/resources/ASEAN%20Publication/2013%20\(7.%20Jul\)%20-%20ASEAN%20Human%20Rights%20Declaration%20\(AHRD\)%20and%20Its%20Translation.pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/resources/ASEAN%20Publication/2013%20(7.%20Jul)%20-%20ASEAN%20Human%20Rights%20Declaration%20(AHRD)%20and%20Its%20Translation.pdf) (Letöltve: 2019.05.20.)

³⁷ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Thailand. <https://minorityrights.org/country/thailand/> (Letöltve: 2019.05.20.)

³⁸ A Thaiföldi Királyság alkotmánya. [http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+\(B.E.+2560+\(2017\)\).pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf) (Letöltve: 2019.05.25.)

tetézte még az 1905-öt követő gazdasági recesszió, amiért a thai lakosság a kínai molnárokat, illetve a rizskereskedelem kínai közvetítőit hibáztatták. A thai társadalom kínai-ellenességét tovább tetézte a folyamatosan növekvő kínai bevándorlás az országba. Annak érdekében, hogy a kínaiak elkerüljék a thai kirekesztést, a Thaiföldön élő kínaiak megpróbálták elrejtetni kínaiságukat, így nagy részük megváltoztatta a vezetéknevét, megnövekedett vegyesházasságok száma, illetve felvették a thai állampolgárságot. Ennek következtében a Thaiföldön élő kínaiak esetében rendkívül magas asszimilációs szintről beszélhetünk.³⁹

4.2. Kína diaszpóra-politikája

Annak ellenére, hogy a kínai etnikumúak döntő többsége az anyaország területén él, mégis jelentős számú honi területen kívüli kínai csoportról, diaszpóráról beszélhetünk. A kínai diaszpóra lélekszáma 40 millió⁴⁰ körül mozog. Nehéz pontos számot mondani egyrészt az irreguláris vándorlások miatt, másrészt az asszimilációs foktól függően nehéz megállapítani a kínai származást. Tömeges kínai kivándorlásról a 19. századtól kezdődően beszélhetünk, ekkor alakultak ki Kína mai diaszpórái.⁴¹ A legnépesebb kínai diaszpóra ma Thaiföldön él, a becslések szerint 9,5 millióan.⁴² A kínai diaszpóra szempontjából következő kiemelendő ország Malajzia. Az ország legnépesebb nemzeti kisebbsége a kínaiaké, megközelítőleg 7,4 milliós lélekszámmal. Fontos azonban kiemelni, hogy Malajzia lakossága rendkívül heterogén, ahol a maláj etnikumúak lélekszáma csupán az összlakosság felét teszi ki. Ennek ellenére a maláj vezetés hosszú évtizedekig a maláj etnikumúakat privilegizálta a kínaiakkal és indiaiakkal szemben, ami azonban mára már megváltozott. A jelenleg kormányzó Barisan Nasional egy olyan koalíciós párt, ami egyrészt hangsúlyozza a különböző etnikumok közötti együttműködést, másrészt maga a koalíció tagjai is etnikai alapú pártokból tevődnek össze.⁴³ Nagy Britanniában a kínaiak alkotják a harmadik országból érkező legnépesebb bevándorló csoportot, azonban itt is csak becsült számokkal találkozhatunk az irreguláris migráció miatt. A 2011-es népszámlálási adatok szerint körülbelül 400.000 kínai él Nagy Britanniában, azonban a kutatók szerint a hivatalos adatok kétszerese a valósabb.⁴⁴ Az utolsó kiemelendő ország Szingapúr, ahol egy bevándorló csoport, a kínai adja a lakosság 75%-át.⁴⁵

A Csing-dinasztia hatalomra kerülését követően (1636) megtiltották az országból való kivándorlást, így, ha mégis elhagyta valaki az országot, azt illegálisan tette. Ezért a birodalmi vezetés nem foglalkozott különösképpen az anyaországon kívül élőkkel. 1860-ban legalizálták a kivándorlást, amikor felismerték, hogy a külföldön élő kínaiak hozzájárulhatnak az ország

³⁹ Chinese in Thailand. *Facts and Details*. <http://factsanddetails.com/asian/cat66/sub418/entry-4306.html> (Letöltve: 2019.05.25.)

⁴⁰ Poston, Dudley L.-Wong, Juyin Helen: The Chinese diaspora: The current distribution of the overseas Chinese population. *Chinese Journal of Sociology*. 2016/2., 349.o.

⁴¹ Poston-Wong: i.m.

⁴² World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Thailand. <https://minorityrights.org/country/thailand/> (Letöltve: 2019.05.20.)

⁴³ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Malaysia <https://minorityrights.org/country/malaysia/> (Letöltve: 2019.05.20.)

⁴⁴ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, United Kingdom, Chinese. <https://minorityrights.org/minorities/chinese-7/> (Letöltve: 2019.05.20.)

⁴⁵ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Singapore. <https://minorityrights.org/country/singapore/> (Letöltve: 2019.05.20.)

modernizálásához. 1955-1978 között a kommunista rendszer miatt megszakadt a külhoniakkal való szoros kapcsolattartás. 1978-ban azonban újabb paradigmaváltás következett be, amikor visszaértek a külhoniakkal való szoros kapcsolattartás politikájához.⁴⁶

A kínaiak széleskörű terminológiát alakítottak ki a diaszpóra tekintetében. Diaszpórapolitikájukban négy csoportja osztják a diaszpórában élőket, vagy a hozzájuk kapcsolódó személyeket. Az első a *huaqiao*, aki kínai állampolgárként született a honi területeken, majd kivándorolt. Azaz a *huaqiao* gyakorlatilag az első generációs vándorokat jelenti. A második a *huayi* vagy *huaeren* egy sokkal szélesebb kategória, ami a kínai származásúakat, a *huaqiao* leszármazottait jelöli. A *huayik* már nem feltétlenül kínai állampolgárok. A harmadik elhatárolt csoport a *haiqui*. Ők azon hazatértek, akik kínai állampolgársággal rendelkeznek. A negyedik és egyben utolsó szakkifejezés a *qiaojuan*. Ők a hatértek, vagy a külföldön élők családtagjai, akik a honi területeken élnek.⁴⁷

1978-ban, a paradigmaváltás megerősítéseként, állították fel a Honi Területen Kívüli Kínaiak Ügyeinek Hivatalát, aminek két fő feladata volt. Egyrészt a honi területen kívüli kínaiakkal való kapcsolatfelvétel, másrészt a hazatértekkel való kapcsolattartás. Jogelődjét még 1949-ben hozták létre, illetve 2018-ban bejelentették, hogy a Hivatal beolvad a Kommunista Párt Egyesült Frontmunkás Osztályába.⁴⁸

A kutatás talán legfontosabb kérdése az, hogy miért fontos Kína számára a diaszpórájával való kapcsolattartás, illetve miért osztotta négyfelé azt. A Nyíri Pállal folytatott interjú egyértelmű válaszokat adott. 1978 után a kínai vezetés célja a külföldi kínaiak tőkéjének az anyaországba vonzása volt. Ennek érdekében a vezetés plusz juttatásokat biztosított az otthonmaradt családtagok számára, innen vezethető le a *qiaojuan* megjelenése a diaszpóra-politikában. Az 1990-es években külpolitikai prioritásként fogalmazta meg Kína a külföldön élő kínaiak hazacsábítását, gazdasági előnyök, fejlődés reményében. Ennek érdekében, a diákok visszacsábításának céljával, ebben az időszakban egyrészt egyetemi felvételi prioritássá vált az, ha valaki hazatért volt, másrészt speciális innovációs parkokat hoztak létre. Az informális kezdeményeket is fontos kiemelni: Kínában már csak azért magasabb státuszt kaphat(ott) valaki, aki csak annyit tett, hogy külföldön élt.

Összefoglalva, Kína azt várja minden kínaitól, éljen bárhol, hogy szolgálják a hazát. A honi területen kívül élő kínaiak esetében a haza szolgálatának tárháza széles skálán mozog a hazautalásoktól kezdve, a honi területen való befektetésen keresztül, egészen a kémkedésig. A titkosszolgálati tevékenységet rendkívül nehéz mérni, erről gyakorlatilag csak feltételezései lehetnek a kutatónak. A hazautalások tekintetében azonban már konkrét adatok állnak a rendelkezésünkre. 2017-ben az összes Kínába irányuló hazautalás értéke 46 171 millió USD volt. Ennek legnagyobb hányadát az USA-ból indították (16 141 millió USD). Thaiföld 11. a Kínába

⁴⁶ A Nyíri Pállal készített interjú alapján. Az interjú elérhető a szerzőnél.

⁴⁷ Lásd bővebben: Barabantseva, Elena: Who are „Overseas Chinese Ethnic Minorities”? China’s Search for Transnational Ethnic Unity. *Modern China*. 2012/3., 78-109.o.; Wang, Cangbai-Wong, Siu-Lun-Sun, Wenbin: A New Area in China’s Policy Toward the Chinese Diaspora? *Journal off Chinese Overseas*. 2006/2., 294-309.o.; Hong, Liu-van Dongen, Els: China’s Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance. *Journal of Contemporary China*. 2016/25., 805-821.o.

⁴⁸ Overseas Chinese Affairs Office of the State Council. http://www.gov.cn/english//2005-10/03/content_74290.htm (Letöltve: 2019.05.20.)

irányuló hazautalások országainak listáján. 2017-ben a World Bank adatai alapján 855 millió USD-t utaltak a Thaiföldön élő kínaiak Kínába, amely az összes hazautalások 1,8%-át jelenti.⁴⁹

5. Konklúzió

Kenneth Roth, a *Human Rights Watch* ügyvezető igazgatója a 2019-es Világjelentésben egy kettős érületű képet rajzolt fel az emberi jogokkal kapcsolatban a 21. század világában. Egyrészt, az autokrácia terjeszkedésének következtében az emberi jogok sötét napjairól beszél. Másrészt, azonban, pont, hogy az autokrata elnyomók termelik ki azokat a személyeket, csoportokat, akik folyamatosan harcolnak az emberek jogaiért a világ minden pontján.⁵⁰

A kisebbségek és jogaik terén érdemes áttekinteni azt a térképet, amit a *Minority Rights Group* készített és amelynek célja annak bemutatása, hogy az egyes országokban mekkora veszélyben vannak a kisebbségek, mekkora az esélye a népiirtásnak vagy a tömegmészárlásnak. A *Peoples Under Threat* térképére⁵¹ tekintve felmerülhet az a kérdés, hogy az emberi jogok egy nyugati találmány-e vagy sem. Hiszen az emberi jogok sérelmével leginkább érintett országok az afrikai, illetve az ázsiai kontinensen találhatók. Az európaiól eltérő hagyományokkal, gondolkodásmóddal rendelkeznek: rájuk lehet-e „erőltetni” az emberi jogokat? Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az emberi jogok univerzalitása jelentheti a megalapozás univerzalitását is. Azaz, az emberi jogok azokat is megilletik, akik nem értenek velük egyet, abban az esetben, ha a megalapozás helyes. Az emberi jogok tiszteletben tartása mindig lehetséges.⁵²

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egy nemzeti kisebbség lényegéből eredően mindig is hátrányosabb helyzetben lesz a többségi társadalom tagjaihoz képest. Ebből kifolyólag – véleményem szerint – a jogegyenlőség biztosítása nem elégséges az esetükben. Az esélyegyenlőség elérése érdekében így szükséges az önálló kisebbségi jogok bevezetése. Az emberi jogok között nem lehetséges értékalapon rangsort felállítani, azonban az emberi élethez, illetve méltósághoz való jog minden más jogot megelőz. Nem beszélhetünk azonban arról, hogy e *primus inter pares* jog a világ minden országában érvényesülne, így szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy a kisebbségi jogok globális meghonosítása egy rendkívül nehéz, hosszadalmas feladat.

Ázsia minden országában találhatunk kisebbségeket, illetve Ázsia csaknem minden országa küzd valamilyen szintű nemzeti szeparatista törekvéssel. Ázsiában a kisebbségek védelmének, kisebbségi jogok biztosításának egyáltalán nincsenek hagyományai, sőt a kisebbségek generálta problémákat az elnyomás eszközével próbálják meg orvosolni. Vagy éppen az elnyomás generálja a kisebbségi problémákat? Az emberi jogok gondolatrendszerének meghonosodása meg tudná oldani az etnikai feszültségeket? Mikor kerülhet előtérbe a népek önrendelkezési joga?

⁴⁹ The World Bank, Migration and Remittances Data, Bilateral Remittance Matrix 2017. <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> (Letöltve: 2019.05.20.)

⁵⁰ Kenneth Roth: World's Autocrats Face Rising Resistance. In: Human Rights Watch (szerk): *World Report 2019 – Events of 2018*. Human Rights Watch, USA, 2019.

https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf (Letöltve: 2019.05.22.)

⁵¹ Minority Rights Group: Peoples Under Threat. <https://peoplesunderthreat.org/> (Letöltve: 2019.05.20.)

⁵² Halmai-Tóth: i.m.

Restás Cintia: Halálbüntetés feketén-fehéren *

1. Bevezetés

A halálbüntetés, mint büntetőjogi szankció manapság egyre kevesebb államban érvényesül, így Európában szinte már egyetlen ország szabályozásában sem található meg, köszönhetően az európai emberi jogvédelmi rendszerek hét évtizedes fejlődésének. A sokak által egyes szempontokból legfejlettebbnek titulált civilizált országban, az Amerikai Egyesült Államokban (továbbiakban: USA), azonban a mai napig alkalmaznak halálbüntetést. Igaz, azoknak az tagállamoknak a száma, amelyek ezt törvényben engedélyezik, folyamatosan csökken, ám 29 tagállam¹ mégis szab ki és hajt végre az USA területén a halálbüntetést.

Tanulmányom fő kutatási kérdése, hogy a „fekete-fehér” faji tényező ellentétként mennyire érvényesül a büntetés kiszabásának körében. Hipotézisként állítottam fel, hogy a faj, származás és bőrszín meghatározó jelentőséggel bír a halálbüntetést kiszabó ítéletek meghozatala során, azaz egy nem fehérbőrű vádlottat nagyobb valószínűséggel ítélnék halálra, mint a fehérbőrűt. E kérdés részletes vizsgálata során elsőként a halálbüntetés USA-beli történetét röviden, annak alkotmányos összefüggéseivel együtt tekintetem át, hiszen a jogintézmény fejlődéstörténete iránymutatásul szolgálhat e büntetési nem és az egyes tagállamok annak alkalmazására való hajlandóságának megértéséhez. Végezetül, két tagállam (Texas és Dél-Dakota) halálbüntetés kiszabására vonatkozó szabályozását vizsgáltam, különös tekintettel a bőrszín alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetésre. Választásom azért e két tagállamra jutott, hiszen Texasban, a statisztikák szerint, a halálbüntetést kiemelkedően nagy mértékben szabják ki és hajtják is végre. Dél-Dakotára pedig éppen azért esett a választásom, mert a halálbüntetés részletes szabályozása ellenére a statisztikai adatok szerint kevesebb esetben szabják ki e szankciót.

A halálbüntetés hívei szerint a büntetés célja nem más, mint az igazságos megtorlás, ami fő célja pedig a társadalom védelme és a büntetés visszatartó ereje. Mindez két rész cél megvalósításával érhető el, amelyek a generális és a speciális prevenció. Az abolicionisták szerint kizárólag a büntető törvénykönyvekben szabályozott büntetési célokból szabad kiindulni egy-egy ítélelhozatal során. Gazdasági szempontok szerint is figyelembe lehet venni a halálbüntetés előnyeit és hátrányait. A halálbüntetés-pártiak szerint olcsóbb a halálra ítélet és kivégzés. A gazdasági jogelméleti megközelítés szerint a lehető legtöbb bűncselekmény elkövetésének megelőzésével is le lehet csökkenteni a társadalmi szintű hátrányokat, mégpedig a potenciális bűnelkövetők bűncselekmények elkövetésétől való elriasztásával. A büntetés, mint a bűn ára jelenik meg ezen elmélet keretei között. Illetve, a halálbüntetés a legtöbb racionálisan

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Death Penalty Information Center: *Facts about the Death Penalty*
<https://files.deathpenaltyinfo.org/documents/pdf/FactSheet.f1561126387.pdf> (Letöltve: 2019.07.07.)

gondolkodó embert képes visszatartani az emberölés elkövetésétől, ezen álláspont szerint. A másik nézet tagadja a gazdasági jogelméleti megközelítést. Többek között abban is eltér a fent említett irányzattól, hogy állásfoglalása szerint a szabadságvesztés gazdaságosabb, illetve nem kerülhet sor erre egy olyan jogállamban, ahol a tisztességes eljáráshoz és bírói tárgyaláshoz való jogot egyébként biztosítják.²

2. Történeti áttekintés

A halálbüntetés eltörléséért küzdő, ún. abolicionista mozgalom mindmáig csupán részsikereket tudott elérni az USA-ban. Az első jelentős korlátozásra még 1682-ben, Pennsylvániában került sor, a Great Act³ által. Ennek keretein belül csak az emberölésre és egyéb, állam elleni bűncselekményre lehetett halálbüntetést kiszabni. 1826-ban egy átfogó büntetőtörvénykönyv-tervezet került betervezésre, Edward Livingston által.⁴ Ezzel a feladattal a louisianai kongresszus bízta meg, viszont az általa elkészített tervezetet a kongresszus végül nem fogadta el. 1834-ben Pennsylvániában olyan törvényt léptettek hatályba, amely a nyilvános kivégzést megtiltotta.⁵ 1835-ben New York és New Jersey állam is ehhez hasonló szabályozást rendelt el.⁶ 1845-ben megalakult az ASACP, vagyis az *American Society for Abolition of Capital Punishment*, amelynek célja az ország területén a halálbüntetés eltörlése, illetve a kivégzések gyakorlatának felszámolása volt, habár ez az akkori társadalmi körülmények között nem valósulhatott meg.⁷ 1846-ban áttörés történt, amikor is Michigan állam egy olyan törvényt fogadott el, amely a köztörvényes bűncselekményekre vonatkozóan eltörölte a halálbüntetést.⁸ 1852-ben Rhode Island államban már csak a katonai deliktumokra lehetett ezt a büntetési nemet alkalmazni, majd 1853-ban Wisconsin lett az első tagállam, amely minden rendes és rendkívüli bűncselekmény vonatkozásában is megszüntette ezen szankció alkalmazhatóságát.⁹ Egy 1878-ban megtörtént ügyel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság (LB) kimondta, hogy a kínokkal járó kivégzési formák (pl. a felnégyelés) alkotmányellenesek. Az 1889. január 1-jét követően kiszabandó halálos ítéletek végrehajtási módjaként az árammal való kivégzést rendelték el. Harold P. Brown kapott megbízást a villamosszék elkészítésére, s végül 1890. augusztus 6-án került sor az első ilyen kivégzésre.¹⁰ Az elkövetkező villamosszék általi kivégzések után is sorra akadtak hibák és problémák. A gázkamra bevezetése ezt a tendenciát csak fokozta.¹¹

² Tóth J. Zoltán: *Halálbüntetés pro és kontra*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, 223-240. o.

³ The „Great Law” (Letöltve: 2019.07.08.)

⁴ The Livingstone Code https://www.jstor.org/stable/1134624?seq=1#page_scan_tab_contents (Letöltve: 2019.07.08.)

⁵ Pennsylvania Death Penalty History <https://www.tripsavvy.com/pennsylvania-death-penalty-2707221> (Letöltve: 2019.07.08.)

⁶ Historical Timeline – History of the Death Penalty <https://deathpenalty.procon.org/view.timeline.php?timelineID=000025> (Letöltve: 2019.07.08.)

⁷ Nagy Ferenc – Cserhádi Ágota: *A halálbüntetés az USA-ban* http://acta.bibl.u-szeged.hu/6618/1/juridpol_037_211-236.pdf 7. o. (Letöltve: 2019.07.09.)

⁸ R-S-1846-52-86-14; <https://www.clickondetroit.com/features/may-4-1846-michigan-becomes-first-state-to-abolish-death-penalty> (Letöltve: 2019.07.08.)

⁹ Lásd: 6. lj.

¹⁰ Electric chair https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Electric_chair (Letöltve: 2019.08.07.)

¹¹ Tóth J. Zoltán: *A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete*. Századvég Kiadó, Budapest, 2010, 139-171.o.

Az 1921-es *Human Death Bill*¹² vezette be a kivégzések mérgező gáz által történő felhasználását. 1925-ben megalakult az ALACP (*American League to Abolish Capital Punishment*), amely a második olyan szervezet volt, amely a halálbüntetés-ellen jött létre. Az egyes államok egymás után szüntették meg a kivégzések nyilvános végrehajtását. 1930-1939 között mintegy 1667 elítéltet végeztek ki, amely szám 1940-1949 között 1284-re “csökkent”. Az ötvenes és hatvanas évekre ez a szám tovább mérséklődött. Gyökeres fordulat a II. világháború után következett be, illetve 1967-77 között is jelentős változások történtek az Egyesült Államok területén. Az afrikai származásúak egyre több joghoz jutottak hozzá, amit elősegített többek között a NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*) fiókszervezete, illetve az 1940-ben megalapított LDF (*Legal Defense Found*).^{13 14}

1967. július 2-tól kezdődően, amikor is a méltán híres és később hivatkozott Furman-döntést megelőző utolsó kivégzés történt, egy függő jogi helyzet állt elő, aminek következtében a bírák ódzkodtak a halálbüntetés kiszabásától az ezt követő pár évben. Az első olyan eset, amelyben már alapjogi érveléssel támadták a halálbüntetést, 1969-ben a *Boykin v. Alabama* ügy¹⁵ volt. Az itt elhangzott érvek – amelyek a halálbüntetés tartalmának alkotmányellenességét elemezték, nagy visszhangot kaptak. Hatásukra 1970-ben, az akkori arkansasi kormányzó, a halálra ítélték mindegyikét kegyelemben részesítette és büntetésüket életfogytiglani szabadságvesztésre változtatta át. Ugyancsak 1970-ben a Marylandi Szövetségi Fellebbviteli Bíróság határozta meg, hogy a nemi erőszak esetében kiszabott halálbüntetés is alkotmányellenes, illetve 1972-ben, a Kaliforniai Legfelsőbb Bíróság is kimondta, a *People v. Anderson* ügyben¹⁶, a halálbüntetésre vonatkozó tagállami szabályok alkotmányellenességét.^{17 18}

Végül egy igazán nagy fordulat következett be. 1972. június 29-én a *Furman v. Georgia* eset¹⁹ kapcsán, hiszen a Legfelsőbb Bíróság (LB) a Tizennegyedik és Nyolcadik Alkotmánykiegészítésre hivatkozva kimondta, hogy a tagállamok halálbüntetésre vonatkozó törvényei alkotmányellenesek. Az érvelés főként a szabályozás diszkrimináció tilalmának ellentmondó voltára épült. Ezen döntés megszületéséig az abolicionisták csak részsikereket értek el.²⁰ Az LB 9 bírása közül ebben az esetben csupán 5 állt ki az alkotmányellenesség kimondása mellett, míg ebből az 5-ből csak 2 bírót tartotta minden körülmények között alkotmányellenesnek a halálbüntetés kiszabását.²¹

¹² Scott Christianson: *The Last Gasp* <https://books.google.hu/books?id=AIzaoHoggUwC&pg=PA63&lpg=PA63&dq=human+death+bill+nevada+1921&source=bl&ots=6tCQTYgK9J&sig=ACfU3U15UAZH44WLNefFoP0NmS45farSQ&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjO9bLxwaXjAhUilosKHRDWBkwQ6AEwBnoECAkQAQ#v=onepage&q=human%20death%20bill%20nevada%201921&f=false> 63. o. (Letöltve: 2019.07.08.)

¹³ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

¹⁴ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

¹⁵ 395 US 238 (1969) <https://www.oyez.org/cases/1968/642> (Letöltve: 2019.07.09.)

¹⁶ 13617. Supreme Court of California February 18, 1972. <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/2d/70/15.html> (Letöltve: 2019.07.12.)

¹⁷ History of Capital Punishment in California <https://www.cdcr.ca.gov/capital-punishment/history/> (Letöltve: 2019.07.08.)

¹⁸ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

¹⁹ 408 US 238 (1972) <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/408/238> (Letöltve: 2019.07.09.)

²⁰ Constitutional Rights Foundation: A History of the Death Penalty in America <https://www.crf-usa.org/images/pdf/HistoryoftheDeathPenaltyinAmerica.pdf> (Letöltve: 2019.07.08.)

²¹ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

A *Furman* döntést követően követően a tagállami törvények alkotmányossága megkérdőjeleződött, hiszen a diszkriminatív szankció alkalmazása minden tagállamban jelen volt. Ez alól csak néhány norma volt kivételnek tekinthető, amelyeket az egyes államokban csak bizonyos bűncselekmények vonatkozásában, mégpedig a legsúlyosabb büntetésként szabták ki, úgy, hogy ezen bűntettek elkövetőjével szemben csak a halálbüntetést lehetett jogkövetkezményként alkalmazni²². Ezt követően a LB, az 1976-os *Gregg v. Georgia* ügyben²³ úgy ítélte meg, hogy mivel ezen normák törvényben kerülnek rögzítésre, így az esküdszék számára egyfajta iránymutatást adnak a büntetés jellegének meghatározása során. Következésképp, a halálbüntetés vagy éppen az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, nem tekinthető sem diszkriminatívnak, sem az egyenlőség alapelve megsértésének. Georgia például, a szabályozása körében kizárólag az emberölés súlyosító körülményeit határozta meg és előírta, hogy a bíró vagy az esküdszék csak súlyosító körülmények fennállása esetén szabhat ki halálbüntetést.^{24 25}

A *Proffitt v. Florida* ügyben²⁶ vizsgált szabályozás annyiban tért el a fent említett előírástól, hogy itt nem csak a súlyosbító, hanem már az enyhítő körülmények is szabályozásra kerültek.²⁷ Texas szabályozása eltért ezektől, hisz a tagállam nem az emberölés minősítő körülményeit sorolta fel, hanem az emberölés alapesetéhez képest új, és súlyosabbnak minősülő tényállásokat alkotott. Mindhárom tagállam, (Georgia, Florida és Texas) rögzítette az automatikus jogorvoslat elvét. Alig 4 év alatt azonban 35 tagállam alkotott a halálbüntetésre vonatkozó olyan új törvényeket, amelyek legalább a legsúlyosabb, életellenes bűncselekmények esetében lehetővé teszik a szankció alkalmazását. Mindezek, és egyéb LB döntések hatására újraindult a halálbüntetés alkalmazása.²⁸

A *Furman-* és a *Gregg* döntéseket követően az első kivégzésre 1977. január 17-én került sor, amikor is sortűz által hajtották végre az ítéletet. Ezt követően is csak fokozatosan indult meg a halálbüntetéseknek tényleges végrehajtása, aminek következtében 1979-1982 között mindösszesen 5 kivégzésre került sor. Ugyanakkor, a méreginjekció 1977. májusi bevezetése által drasztikusan emelkedett a végrehajtott halálos ítéletek száma. Ez a fajta kivégzési mód sokkal emberségesebbnek tűnt, habár a bevezetésére többen között amiatt került sor, mert olcsóbbnak bizonyult, mint a korábban alkalmazott módszerek.²⁹ Az emelkedő tendenciát a LB sem tudta a döntéseivel megakadályozni, legfeljebb a növekedést mérsékelhették. Az ítélezés ezen formája egészen egy 1992-es fordulatig tartott. Ekkor ugyanis az LB az esküdszék vonatkozásában többek között leszögezte, hogy az egyértelmű elfogulatlanság biztosítása mellett a „halálbüntetés-kiszabását” pártolók döntésének érvényre jutását nem szabad engedélyezni, hisz ez alkotmányellenességet von maga után.³⁰

²² Például minősített emberölés, kormányzó meggyilkolása esetén.

²³ 428 US 153 (1976) <https://capitalpunishmentincontext.org/resources/casesummaries/gregg> (Letöltve: 2019.07.09.)

²⁴ Michael H. Reggion: *History of the Death Penalty* <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/history-of-the-death-penalty/> (Letöltve: 2019.07.08.)

²⁵ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

²⁶ 428 US 242 (1976) <https://lawaspect.com/case-proffitt-v-florida/> (Letöltve: 2019.07.09.)

²⁷ *Proffitt v. Florida* <https://www.oyez.org/cases/1975/75-5706> (Letöltve: 2019.07.08.)

²⁸ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

²⁹ *Lethal Injection: The most humane method?* <https://utdeathpenalty.wordpress.com/history/> (Letöltve: 2019.07.08.)

³⁰ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

A civil abolitionista mozgalomban jelentős előretörést jelentett az 1992-ben elindított *Innocence Project* (Ártatlanság Program) is, amely egy jogklinikai programot is felölelő jogsegélyszervezet. Ennek keretében a jogászokból és joghallgatókból verbuválódó tagság közreműködésével próbálták főként halálra ítélt személyek ártatlanságát bebizonyítani, például kormányzói kegyelem kieszközlésével. 1996-ban az Egyesült Államok IX. Kerületi Szövetségi Fellebbviteli Bírósága (*US Court of Appeals for the Ninth Circuit*), mintaadó jelleggel³¹, megállapította azon feltételeket, amelyek megléte esetén a halálbüntetés még az alkotmányos keretek között mozog. Eszerint a kiszabott halálbüntetésnek és ezáltal a halálnak azonnalinak, fájdalommentesnek és gyors lefolyásúnak kell lennie.³² Egy 1997-ben elfogadott ABA határozat³³ alapján több tagállam is kivégzési moratóriumot (végrehajtási tilalmat) hirdetett. Illinois ezek befolyására nem csak a moratórium alatt ózdkodott a kivégzésektől, hanem annak lejártá után sem nyúltak e szankció alkalmazásához. Marylandben viszont, a kihirdetett moratórium lejártát követően folytatták a kivégzések végrehajtását.³⁴

Az ezredforduló után számos ügyben hozott meghatározó döntést a LB, például 2002-ben a *Ring v. Arizona* ügyben³⁵, amikor is kimondta, hogy a hivatásos bíró által kiszabott halálos ítélet alkotmányellenes, mert a Hatodik Alkotmánykiegészítésbe ütközik.³⁶ Ebben az évben fontos döntés a fejlődéstörténet szempontjából az *Atkins v. Virginia* ügy³⁷, amely pedig azt mondta ki, hogy az értelmi fogyatékosok kivégzése a Nyolcadik Alkotmánykiegészítésbe ütközik.³⁸ A következő jelentős döntés 2005 márciusában született, miszerint azokkal a halálbüntetéssel sújtott elkövetőkkel szemben, akik a bűncselekmény elkövetésének időpontjában a 18. életévüket nem töltötték be, ezen büntetési nem alkalmazása kegyetlen büntetésnek, így alkotmányellenesnek minősül.³⁹ További meghatározó ügy volt a 2008-as *Baze v. Rees*⁴⁰, amely a Kentuckyban alkalmazott méreginjekció alkalmazása ellen érvelt. 2008-ban két halálraítélt fordult a LB-hoz annak érdekében, hogy a Kentuckyban szabályozott kivégzési eljárást minősítse „kegyetlennek és szokatlannak”. A LB 2007. szeptemberében akként döntött, hogy az ügyben előterjesztett kérelmet⁴¹ befogadja és *de facto* kivégzési moratóriumot vezet be mindaddig, amíg ki nem derül véglegesen, hogy a több tagállam által alkalmazott három szerből álló méreginjekció alkalmazása alkotmányosnak tekinthető-e vagy sem.⁴² Ennek hatására, egy éven át, amíg a LB meghozta az említett üggyel kapcsolatos döntését, amely szerint a méregkóktél kivégzési módszerként való alkalmazása nem tekinthető alkotmányellenesnek, az USA-ban nem hajtottak végre

³¹ Iránymutató határozatként.

³² *People v. Kirkpatrick* (No. S004642.) <https://caselaw.findlaw.com/ca-supreme-court/1773922.html> (Letöltve: 2019.07.13.)

³³ *American Bar Association* (tkp. amerikai ügyvédi kamara) *Death Penalty Moratorium Resolution*, 1997 MY 107

³⁴ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

³⁵ 536 US 584 (2002); <https://www.oyez.org/cases/2001/01-488> (Letöltve: 2019.07.08.)

³⁶ „Amely kimondja, hogy (többek között) főbenjáró bűncselekmények esetén (amelyek elkövetése halálbüntetéssel sújtható) mindenkinek joga van esküdszéki tárgyalásra, vagyis nemcsak arra, hogy az esküdszék az elkövető bűnösségét, hanem a *Supreme Court* értelmezése szerint arra is, hogy magát a halálos ítéletet is ő mondja ki.” Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

³⁷ 536 US 304 (2002) <https://www.oyez.org/cases/2001/00-8452> (Letöltve: 2019.07.09.)

³⁸ 536 US 304 (2002); <https://legaldictionary.net/atkins-v-virginia/> (Letöltve: 2019.07.08.)

³⁹ *Roper v. Simmons* 543 US 551 (2005) <https://capitalpunishmentincontext.org/resources/casesummaries/roper> (Letöltve: 2019.08.07.)

⁴⁰ 553 US 35 (2008) <https://capitalpunishmentincontext.org/bazerees> (Letöltve: 2019.07.09.)

⁴¹ *Baze v. Rees* ügy

⁴² *Deborah W. Debboh*: Lethal Injection <https://www.britannica.com/topic/lethal-injection> (Letöltve: 2019.07.08.)

halálbüntetést. 2012-ben, a kivégzések mindegyikét méreginjekcióval hajtották végre, amelyek költsége 80 és 100 dollár között mozog. Akasztás általi kivégzésre utoljára 1996-ban, villamosság, illetve golyó általi kivégzésekre legutóbb 2010-ben⁴³ került sor.⁴⁴

3. Az USA gyakorlatának értékelése

Az szövetségi alkotmány IV. cikkének 2. §-a értelmében: “az állampolgároknak azonos jogokkal és mentességekkel kell rendelkezniük minden államban”.⁴⁵ Viszont, amennyiben valaki egyik államból a másikba menekül a büntető igazságszolgáltatás elől, az eljárást lefolytató hatóság részére ezen állam köteles lesz az elkövetőt kiadni. A bíróságnak lehetősége van többek között arra is (amely az USA-beli igazságszolgáltatási rendszer sajátossága), hogy a jogalkalmazás során a tagállamok és szövetségi alkotmányban foglalt szabályokat értelmezzék, azok alkotmányellenességét megállapítsák, s e jogszabályokat a továbbiakban az adott ügyben ne alkalmazzák. A Tizennegyedik Alkotmánykiegészítést fontos megemlíteni e kérdéskör tárgyalása kapcsán, amelynek konkrét történeti előzménye az északi, rabszolgaság-ellenes tagállamok totális győzelme a polgárháborúban. Ennek eredményeként az Egyesült Államok egyik lakosától se lehet megvonni az alapvető állampolgári jogokat és szabadságokat a törvény által biztosított egyenlő védelem elve alapján, a tagállamok szintjén. Ez a kiegészítés 1868-ban lépett hatályba.⁴⁶

2019. március 13-i adatok szerint 30 tagállam él máig a halálbüntetés lehetőségével.⁴⁷ Az országban 2010-ben 46 kivégzést hajtottak végre, amely szám, az évek során mindig változó tendenciát mutatott. 2015-ben a kivégzések esete 28-ra redukálódott, 6 tagállamban hajtották végre ezen halálbüntetéseket, míg 2016-ban már csak 20 kivégzés történt, 5 tagállam területén. 2017-től kezdődően növekvő tendenciát mutatott a kivégzések száma. Ebben az évben 23 darab, 8 tagállamban, míg 2018-ban pedig 25 kivégzés történt, szintén 8 tagállamban.⁴⁸ 2019. április 7-ei adatok szerint ebben az évben eddig 32 kivégzés vár végrehajtásra, habár ezek közül volt, amelyet későbbi időpontra tettek át, illetve volt olyan halálra ítélt is, aki még a kivégzés előtt meghalt. 2023-ig, mintegy 64 kivégzés időpontja van előre meghatározva.⁴⁹ 2019. július 8-ig pedig 10 kivégzés történt az országban, 4 afroamerikai és 6 fehérbőrű ember ellen, Texas, Alabama, Georgia, Tennessee és Florida államokban.⁵⁰ A 2018-as 25 kivégzés közül Texasban 13 darab, Tennesseeben: 3, Floridában, Alabamában, Georgiában 2-2-2, Ohióban, Nebraskában 1, Dél-Dakotában pedig szintén 1 kivégzés történt.⁵¹

⁴³ Death Penalty Information Center: *Execution Database* <https://deathpenaltyinfo.org/executions/execution-database?filters%5Bmethod%5D=Firing%20Squad> (Letöltve: 2019.08.07.)

⁴⁴ Tóth J. 2010: i.m. 139-171.o.

⁴⁵ Képes György: *Az amerikai állammodell. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei* http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/az_amerikai_allammodell_az_egyedul_allamok_alkotmanyanak_alapelvei (Letöltve: 2019. 04. 06.)

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ 30 States with the Death Penalty and 20 States with Death Penalty Bans <https://deathpenalty.procon.org/view.resource.php?resourceID=001172> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁴⁸ Lásd: 1. lj.

⁴⁹ Death Penalty Information Center: *Upcoming Executions* <https://deathpenaltyinfo.org/upcoming-executions#year2019> (Letöltve (2019.04.07.)

⁵⁰ Lásd: 43. lj.

⁵¹ Uo.

Összehasonlításképpen, 1997-ben és 1999-ben végezték ki a legtöbb embert, szám szerint 74-et és 98-at. 2016-ban összesen 30 halálos ítéletet hoztak, amelyek végrehajtására más évben, időpontban került sor, vagy később fog megtörténni. 2018. áprilisi és májusi adatok szerint a halálbüntetést az USA lakosságának 54% támogatja azok számára, akik emberölést követtek el, illetve 39% nem támogatja.⁵² 2018-ban az utolsó kivégzés december 13-án volt, egy spanyol férfi, Jose Jimenez ellen, Florida államban, aki ekkor 55 éves volt.⁵³

A méreginjekció használata a leginkább jellemző, amelyet 1977 óta alkalmaznak. Texas 1982. december 7-én használta először, elsőként az USA-ban. 2009-ig a legtöbb tagállam a méreginjekció 3 változatos formáját használta: egy altatót, majd egy izombénító szert - ezután fiziológiás sóoldattal átmosták a halálra ítélt vénáit a méreg beadása előtt - és szívbénítót, amely az elítélt szívét állítja le.^{54 55}

1976 és 2012. szeptember 1. között 1304 embert végeztek ki, amelyből 12 volt nő, 447 pedig afroamerikai. 1997 és 2018 között a női kivégzettek száma 16 volt. 2010 és 2015 között 5 nőt végeztek ki, 3-at Texasban, 1-et Virginiában, 1-et pedig Georgiában, méreg injekció által, amelyből 2 ember volt afrikai származású. Az utolsó női kivégzés az USA-ban 2014. szeptember 17-én volt. 2016-2018 között összesen 68 kivégzés történt, a déli államokban 61, közép-nyugaton pedig 7. A „fekete-fehér” ellentét is jelen van az országban. A kivégzettek közül afroamerikai 2010-ben 13 ember (a 46-ból, ami 37%-os arányt mutat), 2015-ben 10 ember (a 28-ból, ami 35%-os arányt mutat), 2017-ben 8 ember (a 28-ból, ami 34%-os arányt mutat), 2018-ban pedig 6 ember (a 25-ből, ami 25%-os arányt mutat).^{56 57}

Amerika lakossága 2010-ben, a számarányokat tekintve az alábbiak szerint alakul: 13,6%-a volt afroamerikai származású⁵⁸, 2015-ben 12,6%⁵⁹, 2017-ben 14,6%⁶⁰, 2018-ban pedig 13,4%-a⁶¹. Ezen számarányoktól függetlenül kirívóan érdekes példa, hogy a 2016-os adatok szerint, a fogvatartottak 33%-a volt afrikai származású.⁶²

⁵² J. Baxter Oliphant: *Public support for the death penalty ticks up* <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/11/us-support-for-death-penalty-ticks-up-2018/> (Letöltve: 2019.04.07.)

⁵³ Lásd: 43. lj.

⁵⁴ Biokémia Blog: *Hogyan öl? III. A halálos injekció* https://biokemia.blog.hu/2009/12/10/hogyan_ol_iii_a_halalos_injekcio (Letöltve: 2019.04.07.)

⁵⁵ Death Penalty Information Center: *Murder Rates Nationally and By State* <https://deathpenaltyinfo.org/murder-rates-nationally-and-state> (Letöltve: 2019. 04. 06.)

⁵⁶ Lásd: 43. lj.

⁵⁷ Lásd: 55. lj.

⁵⁸ The Black Population: 2010 <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-06.pdf> (Letöltve: 2019.04.19.)

⁵⁹ Demography of the United States https://en.wikipedia.org/wiki/Demography_of_the_United_States (Letöltve: 2019.04.19.)

⁶⁰ Black Demographics: 2017 Census Black Population Estimates <https://blackdemographics.com/population/> (Letöltve: 2019.04.19.)

⁶¹ U.S. Census Bureau: Black Population <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/RHI225217#RHI225217> (Letöltve: 2019.04.20.)

⁶² John Gramlic: *The gap between the number of blacks and whites in prison is shrinking* <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/12/shrinking-gap-between-number-of-blacks-and-whites-in-prison/> (Letöltve: 2019.04.24.)

Vizsgált év	Afroamerikai kivégzettek száma	Százalékos arány	Lakosság arányában
2010.	13	37%	13,6%
2015.	10	35%	12,6%
2017.	8	34%	14,6%
2018.	6	25%	13,4%

1. Tábla: Halálbüntetések száma az érintett afroamerikaiak arányában (forrás: saját kutatás)

Az utolsó afroamerikai, akit 2018-ban kivégeztek: Alvin Braziel nevű 43 éves férfi volt, akin december 11-én hajtották végre az ítéletet Texasban, mérgező injekció által.^{63 64}

Főként USA-beli probléma, hogy akár 10-15 év is eltelhet az ítélethozatal és a végrehajtás között, így az eljárás rendkívül elhúzódhat. A világon a legmagasabb a fogvatartottak aránya, hiszen 100,000 lakosra 750 ember jut.⁶⁵ Ehhez képest az Európa Tanács 2018-as jelentéstervezete⁶⁶ szerint, Oroszországban szintén magas a fogvatartottak aránya, hiszen 100,000 lakosra itt 448 rab jutott, míg például Törökországban ez a szám 244,6, Svédországban pedig 58. Ez az érték Nevadában volt a legmagasabb (6%), míg Texasban csak a 2%-ot érte el. Texasban 1982 és 2012 között 216 fehér elkövetőt és 172 feketét végeztek ki. A fehér kivégzettek aránya ezekben az években 46% volt, a lakosságon belüli arányuk pedig 80%, míg az afroamerikaiak aránya a népességen belül csak 12%, a kivégzettek arányát tekintve pedig 37%. Ezen tények olvasása alapozta meg bennem a tanulmányom elején felvetett hipotézisem, hiszen az egész munkám során arra kívántam hangsúlyt fektetni, hogy afroamerikai elkövetőkre, még a demográfiai adatokat figyelembe véve is, több esetben szabnak ki halálbüntetést.⁶⁷ 1976 óta 1220 kivégzés történt a déli, 184 pedig a közép-nyugati tagállamokban.^{68 69}

Tóth J. Zoltán szerint az USA területén érzékelhetően gyakrabban szabják ki a halálbüntetést a valamilyen okból (akár faji, akár vallási, szellemi fogyatékkal élők stb.) hátrányos helyzetűekkel szemben. Ennek okaként többek között Tóth az alábbiakat azonosítja, hogy az ilyen társadalmi

⁶³ Lásd: 43. l.j.

⁶⁴ Lásd: 55. l.j.

⁶⁵ Michael Tonry: *A nemzeti büntetőpolitikák magyarázatai és ezek kelet-közép-európai vonatkozásai* 80. oldal https://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/007_tonry.pdf?fbclid=IwAR2u4fWzC5TviXhWxcukT97eCFxQgcTtMtqXG6YW-OHBns6XJQAGLjMLXUE (Letöltve: 2019. 04. 06.)

⁶⁶ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=12590&lang=en> (Letöltve: 2019.08.07.)

⁶⁷ Bakodi Péter: *A halál ára – Halálbüntetések az USA-ban* https://mandiner.hu/cikk/20120516_bakodi_peter_a_halal_ara (Letöltve: 2019. 04. 06.)

⁶⁸ Lásd: 55. l.j.

⁶⁹ Uo.

rétegekből származó embereknek nincsenek olyan komoly kapcsolataik, amiket fel tudnának használni az eljárásban, nem tudnak ugyanolyan magasan képzett ügyvédet fogadni, illetve, a bírák és ügyészek is negatív társadalmi kép alapján járnak el velük kapcsolatban.⁷⁰

A fehérbőrű áldozattal járó gyilkosságok tetteseit hajlamosabbak halálra ítélni. Felmérések alapján Washington tagállamban a bírák háromszor inkább hajlamosabbak halálbüntetést kiszabni egy fekete elkövetőre, mint egy fehérre, ugyanabban az ügyben.⁷¹ A felelősségre vonás fontossága is megjelenik, hiszen nem mindegy, hogy valaki ugyanazt a tettet melyik tagállamban követi el, mivel nem mindegyik tagállamban engedélyezett a halálbüntetés, amely már alapvető igazságtalanságokat szül. Megjelenik továbbá, a republikánus és demokrata szembenállás is, illetve az esküdtszéki rendszer negatív oldala is.⁷² Véleményem szerint, az amerikai esküdtszéki rendszer kifejlődése is szerepet játszott a diszkrimináció megjelenésében. Az 1950-es évektől kezdve volt megfigyelhető, hogy az LB az esküdtszékekben a fekete lakosság alulreprezentáltsága miatt ezt a gyakorlatot az alkotmányos rendelkezésekkel ellentétesnek nyilvánította. Ez már valóban hatásosnak bizonyult a korábbi gyakorlathoz képest, ahol sokszor problémát okozott, hogy az esküdtek között nem vagy nagyon kis arányban volt afroamerikai származású, illetve az, hogy így az esküdtek egy fehérbőrű elkövetőre ritkábban indítványozták komolyabb szankció kiszabását.⁷³

Az USA rendszeresen, nemcsak a halálbüntetést, hanem az ahhoz képest legszigorúbb büntetést, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést (*LWOP, life without the opportunity of parole*) is alkalmazza. A jogalkalmazók egyre inkább kockázatkerülővé váltak, ami abban merül ki, hogy a bírák több embert és hosszabb időre küldenek börtönbe, az ügyészek pedig támadóbbak a gyanúsítottakkal szemben. Ezekre a trendekre sem a bűnügyi tendenciák és statisztikák, sem a közvélemény nem adnak választ. A büntetőpolitika alakulására három tényező: az amerikai protestáns fundamentalizmus, a konfliktusos politikai rendszer és a rasszok közötti kapcsolatok története adhat magyarázatot.⁷⁴

Az előző éveket figyelembe véve, az FBI 2016-os bűnügyi jelentésében kimutatta, hogy a déli államoknak van a legmagasabb emberölési aránya. Itt hajtják végre a kivégzések több mint 80%-át. Az északi államoknak, ahol a 1%-nál is kevesebb a kivégzések aránya, a legalacsonyabb az emberölési rátájuk.⁷⁵ Az előbbi megjelölt statisztikai adatok szerint, a halálsoron lévők iskolai képzettsége oly módon oszlik meg, hogy csupán 9%-uk rendelkezik valamelyik egyetemi végzettséggel, míg 42%-uk rendelkezik érettségivel. Azok, akik 8, vagy annál kevesebb osztályt végeztek, illetve 9-11. osztályig jártak csak iskolába, az össz-százalékos arányuk 23%.⁷⁶ E statisztika azt mutatja, hogy a halálbüntetéssel büntethető emberöléseket vagy egyéb eseteket – mint ahogyan az általános tévhitként él – nem minden esetben alacsony iskolázottságú emberek követik el.

⁷⁰ Tóth J. 2012: i.m. 223-240. o.

⁷¹ Lásd: 1. lj.

⁷² Lásd: 70. lj.

⁷³ Badó Attila: *Az angolszász típusú esküdtszék kritikai elemzése* http://acta.bibl.u-szeged.hu/6912/1/juridpol_050_fasc_001_001-052.pdf 15-17. o. (Letöltve: 2019.07.09.)

⁷⁴ Lásd: 65. lj 80-81. o.

⁷⁵ Lásd: 71. lj.

⁷⁶ Death Penalty Information Center: *Time on Death Row* <https://deathpenaltyinfo.org/time-death-row> (Letöltve: 2019.04.06.)

4. Az USA két tagállamának összehasonlítása – végletek között?

A jelenleg a halálbüntetést engedélyező 30 amerikai tagállam között kell említenünk a vizsgálatom tárgyává tett Texas és Dél-Dakota államokat. Texasban a statisztikák szerint, kiemelkedő mértékben⁷⁷ szabják ki és hajtják végre a halálbüntetést. Dél-Dakotára pedig éppen azért esett a választásom, mert a halálbüntetés részletes szabályozása ellenére nagyon kevés esetben szabják ki és hajtják végre a halálbüntetést.

Texasban a 2019-es évben eddig 3 kivégzés történt, 2 fehér és 1 afroamerikai származású amerikai állampolgárral szemben.⁷⁸ Ha egy személyt halálbüntetéssel büntethető bűncselekmény miatt elítélnék, halálbüntetést kaphat, ha az ügyész ilyen büntetés kivetését indítványozta. Amennyiben egy magánszemélyre az ügyész halálbüntetés kiszabását indítványozza és bűnösnek találják őt egy halálbüntetéssel sújtható bűncselekmény elkövetésében, akkor a Texasi Bűnügyi Igazságszolgáltatási Minisztérium (*TCDJ, Texas Department of Criminal Justice*) egyik börtönében kell ezt a személyt tényleges életfogytiglan szabadságvesztésre (*LWOP*) vagy „halálsoron” (*death row*) fogvatartani.⁷⁹ Azt a személyt, akit ugyancsak halálbüntetéssel büntetendő bűncselekmény elkövetése miatt ítélték el, de az ügyész nem indítványozza számára a halálbüntetés kiszabását, elzárással kell sújtani a TCDJ egyik börtönében. Életfogytig tartó szabadságvesztésre pedig, ha bűncselekményt 18 évesnél fiatalabb személy követett el, illetve tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre, ha 18 éves vagy annál idősebb személy volt az elkövető. Az esküdteket tájékoztatni kell arról, hogy az ügyész halálbüntetés kiszabását kérte-e vagy sem.⁸⁰

A fentieken kívül, minősített körülmények és szituációk esetén engedélyezett a halálbüntetés kiszabása. Ilyenek lehetnek (i) egy közbiztonsági tisztviselő vagy tűzoltó (a magyar dogmatikában tulajdonképpen hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy) életének kioltása szolgálatteljesítés közben; (ii) az ún. „*felony murder*” esete, vagyis emberölés meghatározott bűncselekmények elkövetése során (emberrablás, betörés, rablás, minősített nemi erőszak⁸¹, gyújtogatás); (iii) haszonszerzési céllal elkövetett emberölés; (iv) több emberen elkövetett emberölés stb.⁸²

Az elkövetőnek a texasi szabályok értelmében legalább 18 évesnek kell lennie a bűncselekmény elkövetésekor ahhoz, hogy halálbüntetést szabhassanak ki rá, 17 év alatti vagy cselekvőképtelen elítélteket nem lehet kivégezni Texasban. Az ítélet meghozatalát követően, ha a vádlottat bűnösnek találják, az ügyet automatikusan a Bűnügyi Fellebbviteli Bírósághoz (*Court of Criminal Appeals*) továbbítják. Ha az elítélt fellebbezése nem sikeres, akkor az Egyesült Államok

⁷⁷ Texas Department of Criminal Justice: *Death Row Information* https://www.tdcj.texas.gov/death_row/dr_executed_offenders.html (Letöltve: 2019.07.08.)

⁷⁸ Lásd: 43. l.j.

⁷⁹ Texas State Code: *Penal Code* <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/PE/htm/PE.12.htm> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁸⁰ Uo.

⁸¹ USLegal: *Aggravated Rape Law and Legal Definition* <https://definitions.uslegal.com/a/aggravated-rape/> (Letöltve: 2019.07.09.)

⁸² Tarlton Law Library: *Texas Death Penalty Law* <https://tarlton.law.utexas.edu/texas-death-penalty> (Letöltve: 2019.07.13.)

Körzeti Fellebbviteli Bíróságához (*U.S. Circuit Court of Appeals*), majd végül a szövetségi LB-hez fordulhat.⁸³

Ha az elítélt jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, Texas állam kormányzója még mindig korlátozott hatáskörrel rendelkezik arra, hogy számára kegyelmet (*pardon*) adjon. Ha az elítélt időben benyújtja a végrehajtás visszavonására irányuló kérelmet, a Texasi Kegyelmi és Feltételes Szabadrólra Helyezési Bizottságnak (*TBPP, Texas Board of Pardons and Paroles*) többségi szavazással kell meghatároznia, hogy a kormányzónak a kegyelem megadását javasolja-e. Hasonlóképpen, ha a halálsoron fogvatartott elítélt időben benyújtja a kérelmét a büntetés mérséklése iránt, a Bizottság szavazni fog arról, hogy a büntetés átváltoztatását a kormányzónak javasolja-e.⁸⁴

Dél-Dakota-ban az utolsó kivégzés 2018. október 29-én történt, amikor is egy 56 éves, fehér férfit ítéltek halálra, Rodey Bergetet.⁸⁵ Az állam törvényei előírják, hogy a halálra ítéltet el kell különíteni a börtönben lévő többi fogvatartottól (*general population*).⁸⁶ Senki más nem férhet hozzá a vádlotthoz az eljáró bíróság utasítása nélkül, kivéve a Büntetésvégrehajtási Intézet személyzetét, a vádlott jogi képviselőjét, a papság tagjait, ha a vádlott ezt kéri, és a vádlott családtagjait.⁸⁷

A halálbüntetés végrehajtása az ítéletben megjelölt héten kell, hogy megtörténjék. Ezt az utasítást a tárgyaláson elnökölt bíró állítja ki. A börtönigazgató fogja meghatározni a kivégzés pontos dátumát és idejét. Nem kevesebb, mint 48 órával a kivégzés előtt a börtönigazgató nyilvános bejelentést tesz a kivégzés napjáról és órájáról. A börtönigazgató bejelentése előtt a foglyot a kivégző helyiséggel szomszédos cellába helyezik át. Állami jogszabály határozza meg, hogy kinek engedélyezett a kivégzés megtekintése.⁸⁸

Dél-Dakota törvényei szerint – ahogy Texas esetében is láthattuk – csak a 18. életévüket betöltött személyekkel szemben lehetséges a halálbüntetés kiszabása. A törvény mentesíti továbbá a halálbüntetés kiszabása alól azokat, akiket kóros elmeállapotúnak minősítettek vagy olyan súlyos mentális zavarral, fogyatékossággal küzdenek, amelyek jelentősen korlátozzák azon képességüket, hogy felismerjék a magatartásuk természetét, következményeit vagy annak jogellenességét.⁸⁹

⁸³ Ezen speciális jogorvoslati eljárás a *federal habeas review* elnevezést viseli.

⁸⁴ Lásd: 82. lj.

⁸⁵ Death Penalty Information Center: *Execution Database* https://deathpenaltyinfo.org/views-executions?exec_name_1=&exec_year%5B0%5D=2010&exec_year%5B1%5D=2011&exec_year%5B2%5D=2012&exec_year%5B3%5D=2013&exec_year%5B4%5D=2014&exec_year%5B5%5D=2015&exec_year%5B6%5D=2016&exec_year%5B7%5D=2017&exec_year%5B8%5D=2018&sex=All&state%5B0%5D=SD&sex_1=All&federal=All&foreigner=All&juvenile=All&volunteer=All&&&&&order=exec_date&sort=desc (Letöltve: 2019. 04. 06.)

⁸⁶ A halálra ítélt férfi foglyok a Sioux Falls-ban található büntetés-végrehajtási intézmény Jameson elkülönített szárnyában vannak elhelyezve, míg a női halálra ítélték a Pierre-ben található női börtönben.

⁸⁷ South Dakota Department of Corrections: *Frequent Questions – Capital Punishment* <https://doc.sd.gov/about/faq/capitalpunishment.aspx> (Letöltve: 2019.07.13.)

⁸⁸ Findlaw: *South Dakota Capital Punishment Laws* <https://statelaws.findlaw.com/south-dakota-law/south-dakota-capital-punishment-laws.html> (Letöltve: 2019. 07.13.)

⁸⁹ Lásd: 87. lj.

A kormányzói kegyelem lehetősége itt is fennáll, akárcsak Texas esetében, miután meghatározták a halálbüntetés dátumát. A kormányzó kizárólagos jogosultsággal rendelkezik a kegyelem megadására, amelyet alátámasztandó javaslatot kérhet és kaphat a Kegyelmi és Feltételes Szabadságra Bocsátási Bizottságtól (*BPP, Board of Pardons and Paroles*).⁹⁰ Ha a kegyelmet megtagadják, a vádlott méreginjekció által kerül kivégzésre.⁹¹ Itt is megjelenik a halálbüntetés minősített emberölési esetekben történő alkalmazása (*capital homicide*).⁹²

A két tagállam közötti hasonlóságokra és különbségekre kívánok a továbbiakban kitérni. Amely a leginkább szembevetendő közös jegy, a tagállamok szabályozásában, az a méreginjekció, mint törvényes kivégzési szer használata, illetve, hogy az elkövetőknek 18. életévüket be kell tölteniük ahhoz, hogy halálbüntetést szabhassanak ki, illetve hajthassanak végre rajtuk. Texasban hajtják végre az USA területén a legtöbb kivégzést, —mint ahogyan már fentebb említettem, a 2018-as statisztikák adatai szerint az ország területén végrehajtott összes 25 kivégzésből 13-at itt hajtottak végre—. Dél-Dakotában már kevesebb esetben szabtak ki halálbüntetést. Texas 9 minősített esetet emel ki a halálbüntetés kiszabása kapcsán, míg Dél-Dakota több, mint 10-et. 1977 és 2019. április 6-a között 560 kivégzés történt Texasban, míg mindössze 4 Dél-Dakotában.⁹³ Míg Texasban 12% az afrikai származásúak aránya, addig Dél-Dakotában 1,7%.⁹⁴

5. A halálbüntetés „fekete-fehér” kérdései általánosságban

Ha már a fentiekben a halálbüntetés minősített esetekben történő kiszabhatóságáról értekeztem, akkor érdemes egy másik „speciális esetet”, mégpedig a faji kérdést is górcső alá venni. A statisztikai adatok alapján az USA-ban az 1976 óta végrehajtott összes kivégzés során a kivégzettek 55,6%-a volt fehérbőrű, míg 34,5%-a színesbőrű, a többi kivégzett pedig spanyol, ázsiai vagy indián származású volt. A két fentebb vizsgált állam összefüggésében ezek az arányok az alábbiak szerint alakulnak: míg Texasban 12% a színesbőrű kivégzettek aránya, addig Dél-Dakotában 1,7%.⁹⁵ Bár a fent idézett adatok egyenesen pont nem erre engednek következtetni, felmerült bennem a kérdés, hogy vajon afroamerikai bűnelkövetőkre „hajlamosabbak-e” a bíróságok halálbüntetést kiszabni egy közel ugyanolyan tényállású esetben, mint amit egy fehér bűnöző követett el.⁹⁶

Egy 1990-ben, az Egyesült Államok Általános Számviteli Irodája (USGAO) által nyilvánosságra hozott jelentés szerint, a tanulmányok 82%-a azt mutatja, hogy a bűncselekmények elkövetése során az áldozat származása nagyban befolyásolja azt, hogy esetlegesen halálbüntetést szabjanak ki az elkövetőre.⁹⁷ Az 1976 óta végrehajtott kivégzések esetében, 290 esetben ítétek halálra olyan afroamerikai embert, akinek áldozata fehérbőrű volt, ezzel szemben csak 20 esetben

⁹⁰ Lásd: 88. lj.

⁹¹ Lásd: 87. lj.

⁹² Lásd: 88. lj.

⁹³ Lásd: 43. lj.

⁹⁴ World Population Review: *Texas Population 2019* <http://worldpopulationreview.com/states/texas-population/>; World Population Review: *South Dakota Population 2019* <http://worldpopulationreview.com/states/south-dakota-population/> (Letöltve: 2019.04.06.)

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ Race and the Death Penalty <https://www.aclu.org/other/race-and-death-penalty> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁹⁷ United States General Accounting Office, *Testimony Death Penalty Sentencing: Research Indicates Pattern of Racial Disparities* <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/127081NCJRS.pdf> (Letöltve: 2019.04.19.)

szabtak ki halálbüntetést akkor, ha afrikai származású ember volt az áldozat, az elkövető pedig fehér.⁹⁸

A jelentésben előbb említettek során olyan eseteket vettek számításba, amikor az elkövető az emberölést azonos származású egy, vagy több áldozat ellen követte el.⁹⁹ Országos szinten az USGAO jelentése a halálbüntetés elítélése során a faji megkülönböztetés mintáinak számos tanulmányát vizsgálta. E során megállapították, hogy az egyébként hasonló körülmények között elkövetett gyilkosságok esetében, és ahol a vádlottak büntetett előélete is hasonló volt, sokkal valószínűbb, hogy halálbüntetést szabtak ki rájuk, ha az áldozat fehér volt, mint akkor, ha afroamerikai.¹⁰⁰

David Baldus, az Iowa Egyetem jogászprofesszora megállapította, hogy az 1980-as években Georgia állam ügyészei halálbüntetést szabtak ki a fekete elkövetők 70%-ánál, ha a bűncselekmény fehér áldozattal járt, de a fekete áldozatok fehér elkövetői esetében csak 15%-uknál kérték ugyanezt.¹⁰¹

Közel 30 évvel később 2018. július 1-jei adatok szerint, a jelenleg halálra ítélték között a fehérek-afroamerikaiak aránya 42,03% – 41,38%. Felmérések alapján Washington államban a bíróságok háromszor inkább hajlamosabbak halálbüntetést kiszabni egy afrikai származású elkövetőre, mint egy fehérre, ugyanabban az ügyben.¹⁰²

A fent említett 1990-es tanulmány 285 olyan esetet vizsgált meg, amelynél a vádlottat emberölés minősített esetével vádolták. Ezeket az eseteket a tanulmány során olyan tényezők figyelembevételével elemezték, amelyek befolyásolhatják az ítéletet, beleértve az áldozatok, illetve az ügyész által felrótt súlyosbító tényezők számát.¹⁰³ Olyan esetekben, amelyeknél az elkövető és az áldozat is afrikai származású volt, kevésbé találták valószínűnek, hogy halálbüntetést szabnak ki a vádlottra.¹⁰⁴

A legkevésbé súlyosnak és a legsúlyosabbnak ítélt esetekben, a származás és a halálbüntetés valószínűsége közötti kapcsolat inkább csökken. Például, néhány vádlott, akármilyen származású volt, valószínűbb, hogy halálbüntetést kapott olyan esetekben, amikor az emberölést esetlegesen gondatlanságból követték el.¹⁰⁵

Habár, a bűncselekmények nagy részében, amelyek közepesen súlyosnak tekintendők, azokat az afrikai származásúakat, akik nem afrikai származású embert öltek meg, nagyobb valószínűséggel

⁹⁸ Ld. 96. lj.

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ United States General Accounting Office, *Testimony Death Penalty Sentencing: Research Indicates Pattern of Racial Disparities* <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/127081NCJRS.pdf> (Letöltve: 2019.04.19.)

¹⁰¹ Ld. 96. lj.

¹⁰² Death Penalty Information Center: *Race and the Death Penalty* <https://deathpenaltyinfo.org/race-and-death-penalty> (Letöltve: 2019. 04. 11.)

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Death Penalty Information Center: *The Death Penalty in Black and White: Who Lives, Who Dies, Who Decides, Black Defendants and the Race of the Victims* <https://deathpenaltyinfo.org/death-penalty-black-and-white-who-lives-who-dies-who-decides#Black%20Defendants%20and%20the%20Race%20of%20the%20Victims> (Letöltve: 2019.07.13.)

¹⁰⁵ Uo.

ítélték halálra, mint azokat, akik afrikai származásúakat öltek. Fontos azt megjegyezni, hogy ezek a közepkategóriás ügyek pontosan azok, amelyek esetében az ügyészek és az esküdtek a legnagyobb mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a halálbüntetés kiszabásának megkísérlésére és annak kiszabására.¹⁰⁶ A halálbüntetés kiszabása sokkal több esetben megkísérelhető, mint amennyire valójában jelen van, és az ügyészek számos tényezőt használnak annak megállapítására, hogy mely esetekben érdemes a tagállam legrosszabb büntetését alkalmazni. Ez a mérlegelés jobban megjelenik a főbb büntetőeljárásokban, amikor az emberölés áldozata fehérbőrű, míg a vádlott afrikai származású.¹⁰⁷

Míg az emberölések áldozatainak mintegy felét fehérbőrű emberek teszik ki, az USA-ban található összes fővárosi eset 80%-a fehér áldozatokat érint.¹⁰⁸ Az USGAO jelentés szerint „*a halálbüntetés kiszabásának a faji egyenlőtlenségek indikatív bizonyítékai.*”, s a jelentés már 1990-ben arra a következtetésre jutott, hogy a vádlottat nagyobb valószínűséggel ítélték halálra, ha az emberölés áldozata fehérbőrű volt. Az elsőfokútól a jogorvoslati döntésekig az esküdtszék ítélete az afrikai-amerikaiakat szigorúbb elbírálásban részesíti, de ha az áldozat afrikai származású, abban az esetben kevésbé értékelik az ő életüket értékesnek, mint a többi áldozatét.¹⁰⁹

Russ Feingold szenátor, a polgári jogok elsőbbségéről szóló, 108-as kongresszusi ülésen, 2003. januárban azt mondta: „*egyszerűen nem mondhatjuk, hogy olyan országban élünk, amely egyenlő igazságszolgáltatást biztosít minden amerikai számára, amikor a faji különbségek megzavarják azt a rendszert, amellyel társadalmunk végső büntetést szab.*”¹¹⁰ Véleményem szerint, a szenátor előbb idézett mondata, átfogóan értékeli a diszkriminatív amerikai büntetőjogi gyakorlatot. A texasi halálsoron lévők több, mint 72%-a afroamerikai. A faji hovatartozás és a népesség felépítése tehát igenis szerepet játszik a tagállam legszigorúbb büntetésének kiszabásánál.¹¹¹

Szövetségi szinten, a halálsoron lévő személyek körülbelül 42%-a afroamerikai származású. Azon tagállamokban, ahol a halálsoron több mint 10 elítélt raboskodik, Texasban és Pennsylvániában a legmagasabb a kisebbségek aránya az elítéltek között.¹¹² A fent említett statisztikák, adatok, tanulmányok elemzését követően megállapítható, hogy a bíróságok hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak egyes esetekben-, különös tekintettel a származásra és bőrszínre.

6. Konklúziók

Tanulmányomban azon fő kutatási kérdését vizsgáltam, miszerint a „fekete-fehér” faji megkülönböztetés érvényesül-e a halálbüntetés kiszabásának körében az Egyesült Államokban.

¹⁰⁶ Uo.

¹⁰⁷ Uo.

¹⁰⁸ Lásd: 96. lj.

¹⁰⁹ Amnesty International: *Death Penalty and Race* <https://www.amnestyusa.org/issues/death-penalty/death-penalty-facts/death-penalty-and-race/> (Letöltve: 2019.07.13.)

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ What does race have to do with the death penalty in Texas? <https://www.texastribune.org/2018/12/21/race-texas-death-penalty-pearson-video/> (Letöltve: 2019.04.11.)

¹¹² Race and the Death Penalty <https://capitalpunishmentincontext.org/issues/race> (Letöltve: 2019.04.11.)

Hipotézisként állítottam fel, hogy a bórszín meghatározó jelentőséggel bír az ítéletek meghozatala során.

Egyes tagállamokban bizonyos mértékben hajlamosabbak arra, hogy az afroamerikai népességgel szemben halálbüntetést szabjanak ki. Ezen okait tanulmányom során már bővebben kifejtettem, de itt is fontosnak tartom megemlíteni, miszerint mind történeti, mind diszkriminatív okai is vannak ezen problémának. Ami leginkább szembeűnő volt számomra már a tanulmány készítése elején is, hogy a déli, volt rabszolgatartó államokban, a mai napig nagy hatással van a múltjuk, ezáltal – mint például ahogyan Texas esetében is láthattuk –, sokkal valószínűbb az, hogy egy afroamerikai származású elűvetőre halálbüntetést szabnak ki és hajták is azt végre. Ezen felül az eskűdtszéki rendszer esetlegesen elűvetéletes volta is befolyásoló tényező.

A vizsgált törvények, jelentések, statisztikák és bemutatott tagállami gyakorlatok elemzése nyomán megállapítható, hogy a feketebőrű elűvetők esetén a bíróságok hajlamosabbak kiszabni halálbüntetést, ha az áldozat fehérbőrű volt. Ezzel szemben, számos esetben nem veszik figyelembe az afroamerikai származású áldozattal járó emberölések esetén az áldozatok származását. E gyakorlat, megkülönböztetés – véleményem szerint – jelentős mértékben sérti az egyenlő bánásmód követelményét, és az alapvető emberi jogokat.

Álláspontom szerint, a bíróságoknak – jogrendszertől függetlenül – figyelemmel kell lenniük arra, hogy a jogszabályok és az alkotmány értelmében, az embereket származásuktól függetlenül egyenlő jogok és védelem illetik meg, és a pártatlan igazságszolgáltatásnak e jogi rendelkezések minél teljesebb körben való érvényesítését szükséges elősegíteniük. A halálbüntetés, mint az amerikai büntetőeljárársban kiszabható legdrasztikusabb szankció, nem lenne szabad, hogy teret engedjen a faji megkülönböztetés fent ismertetett formájának, sem a büntetőeljárárs, sem a büntetés-kiszabás során.

Számos kérdést felvet ez a megállapítás, például, hogy az afrikai származásúakat amiatt ítélik halálbüntetésre, mert valóban nehéz tárgyi súlyú bűncselekményeket követnek el, vagy a joggyakorlatban megjelenő hátrányos megkülönböztetés okán? Jelen tanulmány eredményei szerint az afroamerikai népesség valóban több, súlyosabb bűncselekményt követ el, a kutatások pedig azt bizonyítják, hogy a bíróságok hajlamosabbak halálbüntetést kiszabni az afroamerikai származású elűvetőkkel szemben ezekben az esetekben.

Cseh Mária Viktória: IGEN a női nemnek – A nők egyenjogúságának aktuális kihívásai

1. Bevezetés

A nők jogait ma már a nemzeti szintű szabályozás mellett globális, regionális egyezmények is védik. A legtöbb országban rendelkeznek politikai jogokkal, hozzáférnek az oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, nyitva áll számukra a munka világa. Hiába azonban az elköteleződés a hátrányos megkülönböztetés leküzdése iránt, az élet számos területén továbbra sem beszélhetünk egyenlőségről. Gyakran kerül a figyelem középpontjába a nők munkaerőpiaci jelenlétének kérdésköre: a nők alacsonyabb arányú foglalkoztatottsága, a fennálló bérkülönbség, alacsonyabb részvétel a döntéshozásban.

Az Európai Unióban – a gazdasági együttműködésen túlmenően – ma már az emberi jogok védelme is fontos szerepet kap. Ennek egyik legnyilvánvalóbb jele volt, az Alapjogi Charta elfogadása. Az emberi jogok iránti elköteleződés magával hozta az egyenlő bánásmód megvalósításának célját is. Így lehet, hogy a férfiak és nők között fennálló különbségek leküzdése is egyre fontosabbá vált.¹ Ennek egyik aspektusa a nők minél nagyobb arányú foglalkoztatása, illetve a magasabb pozíciókban történő alkalmazásuk is. A probléma emberi jogi vetületén túl érdemes megjegyezni, hogy a női egyenjogúság a gazdaság szempontjából is fontos. Egyes számítások szerint világszinten több milliárd dolláros GDP növekedést eredményezne, ha a nők is ugyanolyan szerephez jutnának a munka világában, mint a férfiak.² Más felmérések pedig azt mutatják, hogy nagyobb gazdasági növekedést érnek el azok a vállalatok, ahol a vezető pozíciókban nők is helyet kapnak.³ Ezek mind nagy ösztönzést jelentenek az államok számára, mégis a nők alacsonyabb számban vannak foglalkoztatva, mint a férfiak, a döntéshozó pozíciókban pedig ez a különbség kifejezetten jelentős.⁴

Más oldalról megközelítve viszont szociális kérdéstről van szó, hiszen a jobban fizető állások nagyobb szociális biztonságot is jelentenek a nőknek. Nagyobb gazdasági függetlenséggel,

¹ Az Európai Unió számos módon törekszik a nemek közötti különbségek leküzdésére. Európai Bizottság 2015-ben fogadta el a 2016-2020 közötti időtartamra vonatkozó stratégiáját a nemek közötti egyenlőség előmozdítására. Akciótervet dolgozott ki a bérkülönbség leküzdésére. A külső kapcsolataiban is törekszik a női egyenjogúság előmozdítására. 2017-ben az ENSZ-szel közösen útjára indított Spotlight program pedig a nőkkel szembeni erőszak megszüntetését célozza. <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/women/en/>, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5690_en.htm, https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-democratic-governance/gender-equality/spotlight-initiative_en (Letöltve: 2019.05.23.)

² Ilyen például a McKinsey Global Institute report: *How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth> (Letöltve: 2019.05.23.)

³ dr. Kiss Eszter: Gender balanced company boards in the EU. *Jog és Állam* 2019/24., 182. o. http://www.kre.hu/ajk/images/doc5/konferencia/merge_from_ofoct_19.pdf (Letöltve: 2019.03.27.)

⁴ Léber Petra: A női jogok érvényesülése Európában, Zempléni múzsa: társadalomtudományi folyóirat 2016. (16. évf.) 3. (63.) sz. 6. o. http://epa.oszk.hu/02900/02940/00063/pdf/EPA02940_zmimuzsa_2016_3_005-018.pdf (Letöltve: 2019.04.05.)

idősebb korokban pedig magasabb megtakarításokkal és magasabb nyugdíjjal rendelkeznek így. Ez csökkenti az időskori szegénység veszélyét.⁵

A probléma tehát rendkívül fontos, mégis, a nők foglalkoztatottsága még mindig alacsonyabb a férfiakénál: vezető pozícióknak pedig mindössze egynegyedét töltik be nők az Európai Unió (a továbbiakban: EU) területén.⁶ Elméletben ezek a pozíciók is nyitva állnak előttük, a gyakorlatban azonban kevesen érnek fel a ranglétra magasabb szintjeire. Ezt hívják üvegplafon jelenségnek is.⁷ A helyzetre megoldást jelenthetnek a női kvóták, mindazonáltal a nők előnyben részesítése gyakran ambivalens érzéseket kelt az emberekben. Az kétségtelen, hogy így növelhető a nők aránya egyes szektorokban vagy pozíciókban, viszont gyakran felvetődik ellenérvként, hogy az ilyen szabályozás hátrányosan érinti a férfiakat.

Tekintve, hogy az EU kiemelten foglalkozik a hátrányos megkülönböztetés leküzdésével, és hazánk egyike a tagállamoknak, úgy gondolom, érdemes tanulmányozni, hogy milyen megoldások léteznek az európai szinten a nőket a foglalkoztatás terén érő diszkrimináció megszüntetésére. Főként szakmai előmenetel terén vizsgálom, hogy mennyire valósul meg a férfiak és nők közti esélyegyenlőség. Tanulmányomban ezért ismertetem az EU női egyenjogúságot elősegítő intézkedéseit és az ehhez kapcsolódó bírói gyakorlatot. Kitérek egyes tagállamok egyéni megoldásaira is. Röviden bemutatom, hogy jelenleg hol tart a női egyenjogúság Magyarországon. Végezetül néhány külföldön bevált gyakorlaton keresztül felvillantom, hogy milyen úton lehetne csökkenteni a nők hátrányos megkülönböztetését a munka világában.

2. Egyenlő bánásmód az Európai Unióban

A nőekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalma már a Római Szerződésben megjelent, akkor még kifejezetten csak a bérezés kapcsán. A szerződés 119. cikke (ma az EUMSZ. 157. cikke) rögzítette az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, amely alapján az egyenlő munkát végző férfi és női munkavállalókat egyenlő díjazás illeti meg. Erre a rendelkezésre a *Defrenne II-ügy*⁸ óta közvetlenül is hivatkozhattak a felek a nemzeti bíróságok előtt. Az Európai Unió Bírósága ugyanis arra a következtetésre jutott az ügyben, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bért elv az integráció alapját képező gazdasági és szociális cél is. Mint ilyen, kiemelt fontossággal bír, ezért közvetlenül hatályos. Sőt nemcsak tagállamokkal szemben lehet alkalmazni, hanem természetes,

⁵ Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 103. o. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11cfc14b9329> (Letöltve: 2019.04.13.)

⁶ Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGS in an EU context - 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018. 106. o.

⁷ „Az üvegplafon jelenség lényege az, hogy a nőket egy láthatatlan és nehezen áttörhető fal akadályozza karrierükben. Az elnevezés egy kísérletről kapta nevét: halak akváriumába üveglemezt tettek. A halak megszokták, hogy csak az akadályig tudnak úszni az akváriumban, így amikor kivették az üveglemezt, akkor sem úsztak tovább a korábbi akadály vonalánál. Az üvegplafon tehát olyan akadály, amelyet a nők interiorizálnak, saját maguk által is gátolva előrelépésüket.” Lásd: Gulya Fruzsina: A nőket érintő munkaerő-piaci diszkriminációról, <https://arsboni.hu/a-noket-ero-munkaero-piaci-diszkriminacirol/> (Letöltve: 2019.04.14.)

⁸ C-149/77 *Gabrielle Defrenne v. Sabena* [1976] ECLI:EU:C:1978:130

illetve jogi személyek között is.⁹ Az elv szociális dimenziójába tartozik, hogy az egyenlő bérezés elősegíti az emberek életszínvonalának javítását, nagyobb gazdasági függetlenségüket.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével új lendületet kapott a nemek közötti egyenlőség iránti elköteleződés, hiszen a Szerződés 2. cikke a férfiak és nők közötti egyenlőséget a közösség egyik alapvető célkitűzésének nyilvánította; így ma már az élet minden terén cél a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés megszüntetése.¹⁰ Továbbra is kiemelt prioritás azonban a munka világában előforduló diszkrimináció felszámolása.

Az EU elsődleges jogán túl a másodlagos jogforrások között is találni számos olyan irányelvet, amely a nemi alapú diszkriminációt hivatott enyhíteni. Az első ilyenek az 1970-es évek második felében születtek, amely egy időre esik az EU általánosságban vett „alapjogi szemléletének” kialakulásával. Ekkorra ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi erőfeszítések nem hoztak kézzelfogható eredményeket a nemek közötti megkülönböztetés terén. Mivel továbbra is voltak értelmezési nehézségek az Alapító Szerződés rendelkezései kapcsán, így célszerűnek tűnt irányelvi formában tisztázni a felmerülő kérdéseket.¹¹

A Tanács 1976. február 9-i 76/207/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról kiterjesztette a férfiak és nők egyenlőségéről szóló alapelv megvalósítását az alábbi három területre is: álláshoz jutás, szakmai képzés és előmenetel, munkafeltételek. Ez azt jelenti, hogy az üres állások és magasabb pozíciók betöltésekor nem lehet olyan szempontokat figyelembe venni vagy feltételeket szabni, amelyek diszkriminációt jelentenének valamelyik nemre nézve. Ugyanígy a szakmai képzésekhez való hozzájutás és a munkafeltételek biztosítása tekintetében sem lehet a nemek között megkülönböztetést tenni.¹²

Ezeken túlmenően további irányelvek is foglalkoznak a nemek közötti egyenlőség kérdésével. Az egyenlő bánásmód elvét kiterjesztették a szociális biztonság területére, az egyéni vállalkozásokra, speciális védelemben részesítették a várandós, gyermekágyas vagy szoptató munkavállalókat. Külön kiemelném a Tanács 1997. december 15-i 97/80/EK irányelvét, amely a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetéses esetekre fordított bizonyítást ír elő. Ennek értelmében a munkahelyi megkülönböztetéssel vádolt félre, így jellemzően a munkáltatóra, hárul a bizonyítási teher, hogy nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét.¹³

2006-ban számos korábbi jogalkotási aktust hatályon kívül helyeztek, és azokat a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén

⁹ Kardos Gábor: A nemi diszkrimináció értelmezésének egyes kérdései az EU Bíróság esetjogában. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Egyenlő esélyek és jogharmonizáció*, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997. 47-48. o.

¹⁰ Az Európai Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottságának közleménye a képviselők részére, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090831ATT59977/20090831ATT59977HU.pdf> (Letöltve: 2019.03.29.)

¹¹ Lehoczky dr. Kollonay Csilla: Az egyenlő bánásmód elve az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogában. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Egyenlő esélyek és jogharmonizáció*, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997. 15-16. o.

¹² Uo. 17-18. o.

¹³ Az Európai Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottságának közleménye a képviselők részére, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090831ATT59977/20090831ATT59977HU.pdf> (Letöltve: 2019.03.29.)

történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv váltotta fel.¹⁴ Ezzel egy egységesebb, átláthatóbb szabályozás jött létre.

Az EU a szabályozás mellett különféle programokkal és pénzügyi támogatással is ösztönzi a nemek közötti diszkrimináció felszámolását. Költségvetésének szerves része a megkülönböztetés-mentesség és egyenlő bánásmód elősegítése, illetve külön részt képez a nők elleni erőszak minden formájával szembeni védelem támogatása is: például a Jogok, egyenlőség és polgárság program 2014-2020 között több, mint 400 millió eurós költségvetési kerettel rendelkezik. Célja többek között olyan projektek támogatása, amelyek a nemek közötti egyenlőség megvalósítását és a nők elleni erőszak megszüntetését segítik elő. Foglalkoztatási és szociális innovációs programra is közel 920 millió eurót szán az EU. Ennek része lehet olyan programok támogatása is, amelyek a nők munkaerőpiaci helyzetének erősítését szolgálják.¹⁵

A pénzügyi támogatás mellett a nemek közötti egyenlőség megvalósítását segíti a 2006-ban létrehozott Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete is. Az intézet adatokat gyűjt és elemez, jelentéseket készít, ezzel segíti elő az uniós jogalkotást és a társadalmi tudatosság növelését.¹⁶

3. A női jogok az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában

Az Európai Unió Bírósága a hozzá kerülő ügyek kapcsán több esetben foglalt állást a foglalkoztatás terén megjelenő nemi diszkriminációról. Néhány fontosabb eseten keresztül igyekszem bemutatni, hogyan jelenik meg a nők védelme a Bíróság gyakorlatában.

A *Bilka-Kaufhaus-ügyben*¹⁷ a Bilka áruházlánc szakmai nyugdíjrendszert működtetett az alkalmazottai számára. Részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók azonban csak akkor kaphattak a rendszertől nyugdíjat, ha 20 évből legalább 15 évet teljes munkaidőben dolgoztak. A Bíróság megállapította, hogy nemek közötti diszkriminációt valósít meg az is, ha a részmunkaidőben dolgozókat éri hátrány a teljes munkaidőben foglalkoztatottakkal szemben, amennyiben kimutatható, hogy jóval több nőt érint a hátrány, mint férfit. A munkáltató kimentheti magát, ha igazolja, hogy objektív okok miatt volt szükséges az ilyen különbségtétel. Ezt az álláspontot a 2000-es évek elején is megerősítette a Bíróság a *Schröder-estet*¹⁸ kapcsán, ahol szintén a részmunkaidősöket sújtotta hátrány a szakmai nyugdíjrendszerrel kapcsolatban. Ilyen formában viszont szinte csak nők dolgoztak a cégnél, így megállapítható volt a közvetett diszkrimináció.

¹⁴ A férfiak és nők közötti egyenlőség, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/59/equality-between-men-and-women> (Letöltve: 2019.03.31.)

¹⁵ Manuela Samek Lodovici – Flavia Pesce – Daniela Loi: *The use of funds for gender equality in selected Member States*, 2016. 31-32. o.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU\(2016\)571393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf) (Letöltve: 2019.03.31.)

¹⁶ A Nemek Közötti Egyenlőség Intézete – Az EIGE-ről röviden, <https://eige.europa.eu/hu/in-brief> (Letöltve: 2019.04.14.)

¹⁷ C-170/84 *Bilka v. Weber von Hartz* [1986] ECLI:EU:C:1986:204

¹⁸ C-50/96 *Deutsche Telecom AG v. Lilli Schröder* [2000] ECLI:EU:C:2000:72

A terhesség miatt elszenvedett diszkriminációval több ügy kapcsán is foglalkozott a Bíróság. A *Dekker-ügyben*¹⁹ azért nem alkalmazták az érintett hölgyet – annak ellenére, hogy alkalmas volt a pozícióra – mert terhes volt. Helyette egy másik nőt vettek fel. A kérdés tehát az volt, hogy diszkrimináció történt-e annak ellenére, hogy férfi jelentkező nem is volt az állásra. A Bíróság kimondta, hogy mivel a terhesség nem jelent hátrányt a férfiak számára a munkaerőpiacon, az csak a nőket érinti. Ezért diszkriminációt valósít meg, még férfi jelentkező hiányában is, ha valakit a terhessége miatt nem alkalmaznak.

Azon túlmenően, hogy egyértelműen diszkriminációt valósít meg, ha valakit a terhesség miatt nem alkalmaznak, a várandós nők külön védelemben részesülnek. Felmondási tilalom vonatkozik rájuk a terhesség egész időtartamára. A *Danosa-ügyben*²⁰ Danosa kisasszony egy társaság igazgatótanácsának igazgatója volt. A lett szabályok szerint az igazgatót a felügyelőbizottság tagjai bármikor visszahívhatták. Ez történt Danosa kisasszonnal is, aki azt állította, hogy a terhessége miatt hívták vissza. Az ügyben a Bíróság megállapította, hogy amennyiben Danosa kisasszony megfelel a munkavállaló fogalmának, úgy a terhessége miatti visszahívás jogellenes. El lehet bocsátani azonban terhes munkavállalót is, ha annak indoka nem a terhesség, hanem más ok. Ezt azonban írásban megfelelően indokolni kell. Ezzel egyező döntés született a *Porras Guisado-ügyben*²¹ tavaly, amikor a Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes az uniós joggal, ha egy várandós nőt csoportos létszámcsökkentés miatt küldenek el. Ilyenkor is kell azonban indokolni az elbocsátást.

Szintén a várandós és szoptatós anyákat védő intézkedés a kötelező fizetett szülői szabadság. Ez ma már az édesapákat is megilleti. A férfiakra történő kiterjesztés indoka a sztereotípiák lebontása, annak ösztönzése, hogy az apák is nagyobb szerepet vállaljanak a gyermeknevelésben. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni a *Maïstrellis-ügyet*.²² Az ügyben Maïstrellis úr bírónaként dolgozott Görögországban. Gyermeke születése után fizetett szülői szabadságra szeretett volna menni. A görög törvények alapján a nők korlátozás nélkül igénybe megegyezték ezt, azon férfiak viszont, akiknek a felesége nem állt alkalmazásban a gyermek születésekor, csak kivételesen vehettek ilyen szabadságot igénybe. Ezek alapján Maïstrellis úr is csak akkor lett volna erre jogosult, ha a felesége alkalmatlan lett volna a gyermek nevelésére. A Bíróság kimondta, hogy az ilyen szabályozás ellentétes az EU szabályozásával. Biztosítja ugyan a nők védelmét, de diszkriminatív a férfiakra nézve. Végző soron pedig ellentétes az irányelvek fő céljával, hiszen egy ilyen szabály konzerválja a tradicionális szerepeket, s végző soron akadályozza a nemek közötti egyenjogúság elérését.

A nők családban betöltött tradicionális szerepe, a gyermekszületés és a gyermeknevelés gyakran megakasztja a nők szakmai előmenetelét, ezek mind hátrányt jelenthetnek a munkavállalás terén. Ennek leküzdésére léteznek a speciális védelmet biztosító szabályok, amelyekről röviden a korábbi jogesetek kapcsán esett szó. A hátrány leküzdésének másik módja lehet a nők előnyben részesítése, amellyel kapcsolatban érdemes megjegyezni a *Kalanke*-²³, a *Marschall*-²⁴ és

¹⁹ C-177/88 *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen Plus* [1990] ECLI:EU:C:1990:383

²⁰ C-232/09 *Dita Danosa v. LKB Lizings SIA* [2010] ECLI:EU:C:2010:674

²¹ C-103/16 *Jessica Porras Guisado v. Bankia SA and Others* [2018] ECLI:EU:C:2018:99

²² C-222/14 *Konstantinos Maïstrellis v. Ypourgos Dikaiosynis, Diafaneias kai Anthroponon Dikaiomaton* [2015] ECLI:EU:C:2015:473

²³ C-450/93 *Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECLI:EU:C:1995:322

*Abrahamsson-ügyeket*²⁵. Mindhárom ügyben nők kinevezésére vonatkozó szabályozás volt kérdéses. A szabályok némi eltéréssel ugyan, de mind kimondták, hogy azonos képességgel rendelkező jelentkezők közül elsőbbséget kell biztosítani a nőknek az olyan területeken, ahol a női munkavállalók aránya alacsonyabb. A Bíróság döntéseiből kitűnik, hogy a nőket előnyben részesítő szabályozás a vonatkozó irányelvvel²⁶ összeegyeztethető. Bár egy ilyen szabályozás diszkriminatívnek tűnik, valójában a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket hivatott enyhíteni. Viszont az előnynek nem kell feltétlennek lennie. A Bíróság álláspontja szerint, ha a férfi személyében lévő ok – amely alapján mégis őt nevezik ki a női jelölt helyett – objektíven mérhető, igazolható, akkor az ilyen szabályozás összeegyeztethető az irányelvben foglaltakkal. Ha egy szabály automatikusan garantálja az alulreprezentált nemhez tartozóknak az elsőbbséget, akkor az a másik nemmel szemben ez már diszkriminációt valósíthat meg.

Az előnyben részesítés tehát az EU céljainak eléréséhez fontos és hasznos lehet, de nem kell feltétlennek lenni. Kerülni kell, hogy az egyik nemet előnyösebb helyzetbe hozó szabályok a másik nemre nézve hátrányos megkülönböztetést valósítsanak meg. A nőknek elsőbbséget biztosító rendelkezések akkor vannak összhangban az uniós joggal, ha az érintett nők és férfiak képzettsége megegyezik, nem feltétel nélkül biztosítanak elsőbbséget, és minden jelöltet objektív módon értékelnek, figyelembe veszik az egyéni jellemzőiket, körülményeiket.²⁷

4. Nemzetközi gyakorlat

Statisztikai adatokból kiderül, hogy ma az EU területén a nők foglalkoztatottsága magasabb, mint valaha. Azonban továbbra is alacsonyabb arányban vannak jelen a munka világában, mint a férfiak. A vezető pozíciókban pedig kifejezetten jelentős a nemek közötti különbség; a felsővezetői, igazgatói pozíciók mindössze egynegyedét töltik be nők. Az EU ezen változtatni szeretne, a cél a 40%-os részvétel elérése.²⁸ Ebben jelenthet segítséget a kvóták bevezetése.

Az Európai Unió Bíróságának esetjogát áttekintve láttuk, hogy az alulreprezentált nem tagjainak előnyben részesítése elvárható, ám ennek az előnynek nem kell feltétlennek lennie. Ezzel némileg ellentmond, hogy a női kvóták bevezetését az EU mégis támogatja. Ma már több európai államban létezik ilyen kvóta a vezető pozíciók betöltésére, de ez továbbra sem mondható általánosnak. Az európai államok többségében semmilyen kvóta nincs. Ennek oka, hogy az ilyen arányszámok kapcsán megoszlanak a vélemények. Egyrészt egy fontos társadalmi cél – a nők egyenjogúságának elérése – igazolja a bevezetésüket. Másrészt viszont elkerülhetetlen hátrányt jelentenek a férfiak számára. Emellett sokszor már az is megkérdőjeleződik, hogy valóban hatékonyak-e az ilyen előírások.

Norvégiában az állami vállalatok vezető pozíciót betöltő alkalmazottai között mindkét nemnek legalább 40%-os részvételi aránnyal kell rendelkeznie. Kezdetben a kvóta teljesítése csak

²⁴ C-409/95 *Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen* [1997] ECLI:EU:C:1997:533

²⁵ C-407/98 *Abrahamsson and Anderson v. Elisabet Fogelqvist* [2000] ECLI:EU:C:1999:556

²⁶ A Tanács 1976. február 9-i 76/207/EGK irányelve

²⁷ Gyulavári Tamás – Kiss György – Bankó Zoltán – Berke Gyula: *Válogatás az Európai Bíróság munkajogi ítéleteiből – Egyenlő bánásmód elve*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003., 27. o

²⁸ Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018. 106. o.

ajánlásként jelent meg az állami vállalatok számára, ám mivel így csekély sikereket értek csak el, 2008 óta kötelező annak betartása.²⁹ Mindazonáltal a sikerek nem annyira számottevőek, mint azt várták. Az állami vállalatokban lényegesen megnövekedett a nők aránya. Igaz ez a vezető beosztásokra is. A versenyszférában azonban továbbra is kevesebb nő dolgozik, mint férfi, emellett a döntéshozatalban résztvevő nők száma is alacsony maradt.³⁰

Az EU tagállamai közül Franciaországban a legmagasabb a nők aránya a vállalati szektor vezetői pozícióiban. A közel 43%-os részvételi arányt kötelező kvótával sikerült elérni. A 2011 januárjában bevezetett, annak előterjesztőiről elnevezett „*Loi Copé-Zimmermann*” értelmében a francia tőzsdén jegyzett akár állami, akár magánszektorhoz tartozó cégek (amelyek minimum 500 főt alkalmaznak és minimum 50 millió euró éves nettó árbevétellel rendelkeznek) 2017-re olyan igazgatótanácsok felállítására voltak kötelesek, ahol mindkét nem legalább 40%-os arányban képviselteti magát.³¹ A szabályozással jelentős sikereket értek el. Az olyan cégekben viszont, amelyekre nem terjed ki a törvény hatálya, továbbra is alacsony a nők részvételi aránya. Azt is fontos megjegyezni, hogy még azon vállalatokban is, ahol nőtt a női vezetők száma, valójában kevesen töltenek be ügyvezetői pozíciókat.³²

Vannak olyan államok is, ahol az előírt kvóták nem teljesítése nem jár szankcióval. Spanyolországban büntetés helyett azokat a cégeket jutalmazták, ahol megvalósultak a kvóták. Az ilyen vállalatok az állami, kormányzati pályázatok elbírálásakor plusz pontot kapnak. Ez a megoldás viszont nem ért el olyan sikereket, mint a kötelező jellegű szabályok.³³

5. Női egyenjogúság Magyarországon

A korábbi Alkotmány az általános jogegyenlőségi klauzulán túlmenően külön nevesítette a férfiak és nők egyenjogúságát. Ezen kívül lehetővé tette, hogy a nők védelme érdekében pozitív diszkriminációt alkalmazó szabályokat alkossanak.³⁴ Jelenleg az Alaptörvény XV. cikke fogalmazza meg a jogegyenlőség általános formuláját, illetve deklarálja azt is, hogy a férfiak és a nők egyenjogúak. Véleményem szerint továbbra is lehetővé teszi a nők előnyben részesítését a következő rendelkezés: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*” A jogalkotó itt külön kiemelte azokat a sérülékeny csoportokat, amelyek leggyakrabban találkoznak hátrányos megkülönböztetéssel, különböző kihívásokkal a mindennapok során. Az ő védelmük illeszkedik a nemzetközi tendenciákba is. Ennek ellenére alapvetően Magyarország is azon államok közé tartozik, akik nem szabályozzák a nők részvételét a versenyszektor döntéshozó pozícióiban. Nincsenek pozitív diszkriminációs intézkedések továbbá sem a politika, sem a tudományos élet területén.

²⁹ Léber Petra: A női jogok érvényesülése Európában, *Zempléni múzsa*, 2016/3., 7-8. o. http://epa.oszk.hu/02900/02940/00063/pdf/EPA02940_zmimuzsa_2016_3_005-018.pdf (Letöltve: 2019.04.05.)

³⁰ Milne, Richard: Enlightened Norway's gender paradox at the top of business. <https://www.ft.com/content/6f6bc5a2-7b70-11e8-af48-190d103e32a4> (Letöltve: 2014.04.15.)

³¹ Léber: i.m. 8. o.

³² Boisseau, Laurence: *La France championne du monde de la féminisation des conseils d'administration*, <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/la-france-championne-du-monde-de-la-feminisation-des-conseils-dadministration-996466> (Letöltve: 2019.04.15.)

³³ Léber: i.m. 9-10. o.

³⁴ Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége – Az egyenlőség joga*, SZEK JGYF Kiadó, Szeged, 2006, 125-126. o.

Törvényi szinten az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. évi törvény (Ebkvtv.), mint egy általános antidiszkriminációs jogszabály tartalmazza az egyenlő bánásmódra vonatkozó általános szabályokat. Az ágazati normákban található szabályokat e törvénnyel összhangban kell alkalmazni.³⁵ A diszkrimináció fogalmán túl tartalmazza a törvény azon védett tulajdonságok nem taxatív felsorolását is, amelyek alapján tilos hátrányosan megkülönböztetni valakit. Ami az eljárásokat illeti, továbbra is lehetőség van személyiségi jogi per, munkaügyi per vagy közigazgatási eljárás indítására. Ezeken túlmenően a törvény a speciálisan erre a célra létrehozott szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) előtti eljárással bővítette az igényérvényesítés lehetőségét.³⁶ Az egyenlő bánásmód megsértése esetén indított eljárásokra – az uniós szabályokkal is összhangban – fordított bizonyítást ír elő. Az ilyen bizonyítás célja, hogy könnyebb helyzetbe hozza az eljárást kezdeményező felet, és ezzel megkönnyítse az esetek napvilágra kerülését.³⁷ A sérelmet szenvedett fél valószínűsítési kötelezettsége kapcsán azonban nem egységes a bírói gyakorlat. A Kúria gyakorlata alapján elmondható, hogy egyes esetekben a pusztán valószínűsítésnél többet vár el a bíróság, a körülményeket meggyőzően kell bizonyítani. Az ilyen értelmezés megnehezíti a sérelmet szenvedett fél helyzetét, s ezzel éppen a fordított bizonyítás céljával ellentétes hatást ér el.³⁸

A munka világában már az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályba lépése előtt is kiterjedt diszkrimináció-ellenes szabályozás volt a jellemző. Ennek oka, hogy az uniós csatlakozás érdekében a munkajogi szabályokat elsőként hozták összhangba az EU normáival.³⁹ A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. is tartalmazza az egyenlő bánásmód elvét. Egy területét nevesíti is: kiemeli, hogy az elvet különösen a munka díjazásával kapcsolatban kell megtartani.⁴⁰ Természetesen a bérezés mellett a foglalkoztatás minden területén biztosítani kell az egyenlő bánásmód érvényesülését.

A fentebb bemutatott rendszer elméletben több szinten biztosítja Magyarországon az egyenlő bánásmód érvényesülését. A gyakorlat azonban mást mutat. Az EBH esetei között számos olyan diszkriminációs ügyet találunk, ahol a munkavállalók a nemük alapján voltak hátrányosan kezelve.

Egy 2006-os esetben⁴¹ egy gazdasági társaság azzal sértette meg az egyenlő bánásmód követelményét, hogy a női jelentkezőt nem vették fel gépkezelői munkakörbe. A munkáltató arra hivatkozott, hogy nehéz, fizikai munkáról lévén szó, a női jelentkező nem alkalmas a munkakör betöltésére. Az indokolás ellenére az EBH megállapította a jogsértést. Hasonló volt a helyzet egy 2015-ös ügyben⁴² is. Itt a kérelmező nő hulladékszállító jármű vezetésére jelentkezett. A cégnél azonban közölték, hogy nem veszik fel. A munkáltató arra

³⁵ Kiss: i.m. 125-126. o.

³⁶ Uo. 129. o.

³⁷ Zaccaria Márton Leó: Áldozatvédelem vagy tényleges bizonyítás? A fordított bizonyítási teher megítélése a foglalkozási diszkriminációs ügyek hazai gyakorlatában, *Pro Futuro* 2015/2., 125-127. o. http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5698c1118fddd/szerzo/Pro_Futuro_2015_2.123-138.pdf (Letöltve: 2019.04.12.)

³⁸ Zaccaria Márton Leó: i.m. 130-134. o.

³⁹ Kiss: i.m. 148. o.

⁴⁰ Zaccaria Márton Leó: *Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megjelenése és alkalmazása az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatában, tekintettel az európai bírósági és kúriai joggyakorlatra*, 8. o. http://egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/zaccaria_marton_leo_palyamunka.pdf (2019.04.14.)

⁴¹ EBH/564/2006

⁴² EBH/280/2015

hivatkozott, hogy a munka nagy zajjal és porral jár, illetőleg magas a fertőzésveszély is. Azt is előadták, hogy női gépkocsivezetők felvételéhez nem adottak a feltételek, mert nincs női öltöző, zuhanyzó és mellékhelyiség sem. **Az EBH azonban ebben az esetben is jogsértést állapított meg. Ezek az ügyek azért is érdekesek, mert mind az Európai Unió Bírósága, mind az Alkotmánybíróság gyakorlatában⁴³ megjelenik, hogy nem minden esetben hátrányos megkülönböztetés, ha egy munkára csak férfit vesznek fel. Amennyiben a munka természetéből, jellegéből adódik a különbségtétel, úgy az indokolt lehet.** Az Ebktv. 22. § (1) bekezdés a) pontja szerint *„nem jelenti az alkalmazáskor a munka vagy a munkakörülmények természete alapján indokolt, tényleges és meghatározó szakmai feltételre alapított, jogszerű célt követő és azzal arányos megkülönböztetés”*. A fenti két esetben azonban elmozdulás történt és bár tradicionálisan férfias munkákról volt szó, a Hatóság álláspontja szerint a megkülönböztetés jogellenes volt. A hulladékszállító jármű vezetése kapcsán külön kiemelte, hogy az a tény, hogy nincs női öltöző, zuhanyzó és mosdó, nem a munka természetével van összefüggésben, hanem a munkafeltételek biztosításával. Ebből kifolyólag ez nem lehet a megkülönböztetés alapja.

Hasonlóan közvetlen hátrányos megkülönböztetés állapított meg az EBH abban az esetben, mikor egy olyan nőt, *aki filmvágást tanult egy felsőoktatási intézményben és több forgatáson is szerzett operatőri tapasztalatot, nem alkalmaztak beugrós operatőrként. Hiába adta be a jelentkezését, másnap közölték vele, hogy jelentkezését elutasítják, mert a főszerkesztő nem szeretne női operatőrt.*⁴⁴

Érdeemes megjegyezni, hogy az EBH férfiakat érintő hátrányos megkülönböztetést is állapított már meg. Egy esetben⁴⁵ például egy önkormányzati rendészeti szerv közterület-felügyelő munkakörben foglalkoztatott köztisztviselője sérelmezte a Hatóság előtt, hogy 2016 augusztusában felettese nem engedte szolgálatba lépni, és munkanapját igazolatlan távollétnek nyilvánította. Az intézkedés indoka az volt, hogy a kérelmező a szolgálatot nem tudja ellátni, mivel hosszú haját hord. Tekintettel arra, hogy az azonos munkakörben foglalkoztatott nők esetében a munkáltató nem emelt kifogást hosszú haj viselete miatt, a kérelmező úgy vélte, a férfi nemhez tartozása miatt hátrányos megkülönböztetés érte. A munkáltató azzal védekezett, hogy az öltözködési szabályzat mindenkitől konszolidált megjelenést vár el, a haj hosszát illetően pedig megszabja, hogy az legfeljebb olyan hosszú lehet, hogy az intézkedés alá vont személy ne tudjon megkapaszkodni benne. Ebből kifolyólag inkább a nőkkel szemben valósít meg pozitív diszkriminációt az, hogy ők hordhatnak hosszabb haját. Végül a Hatóság megállapította, hogy a kérelmezőt a vele összehasonlítható helyzetben lévő nőkhöz képest érte hátrány, a megkülönböztetés alapja a kérelmező férfi nemhez tartozása volt. Egy női közterület-felügyelő esetében a munkanapot azonos ok miatt nem nyilvánította volna igazolatlan távollétnek a munkáltató.

A nők előnyben részesítése kapcsán híresült el Magyarországon az úgynevezett Doboz-ügy. A Doboz nevű szórakozóhely a nőktől nem minden esetben szedett belépőt, míg a férfiaknak

⁴³ Lásd pl.: az Alkotmánybíróság 28/2000 (IX.8.) határozatát a sorkatonaság kapcsán vagy az Európai Unió Bíróságának hozott döntéseit a C-222/84 *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECLI:EU:C:1986:206, C-273/97 *Sirdar v. The Army Board and Secretary of State for Defence* [1999] ECLI:EU:C:1999:523, C-285/98 *Kreil v. Bundesrepublik Deutschland* [2000] ECLI:EU:C:2000:2 és a C-186/01 *Dory v. Bundesrepublik Deutschland* [2001] ECLI:EU:C:2003:146 ügyekben

⁴⁴ EBH/2018/2015

⁴⁵ EBH/103/2017

mindig fizetni kellett a belépésért. Egy joghallgató ezért az EBH-hoz fordult, hogy az állapítsa meg, az ilyen gyakorlat diszkriminatív a férfiakkal szemben. Az eset az Alkotmánybíróságig jutott alkotmányjogi panasz formájában. A Doboz azzal védekezett, hogy valójában csak a nők és férfiak között fennálló bérkülönbséget enyhíti, s lényegében előnyben részesíti a nőket azzal, hogy tőlük nem szed belépőt. Végül az AB is úgy döntött, hogy az ilyen gyakorlat diszkriminatív a férfiakkal szemben. Ezen felül a társadalmilag káros nemi sztereotípiákat tovább erősíti.⁴⁶

Nem mondhatjuk tehát, hogy csak nők szembesülnek nemi alapú diszkriminációval a munkavállalás során, vagy az élet más területein, de nagyobb számban vannak az őket érintő esetek. Az is valószínűsíthető, hogy csak egy töredéke jut el az összes ügynek valamilyen fórum elé.

Ezek alapján úgy gondolom, hogy a munka világában a diszkrimináció még mindig komoly problémát jelent hazánkban. A helyzeten – véleményem szerint – javíthatna egy a nők előnyben részesítését pontosan szabályozó törvény. Erre adhat okot az is, hogy az EU-ban Magyarországon a legalacsonyabb a nők aránya a Parlamentben, a tudományos életben és a vállalatok döntéshozó pozícióiban sincsenek sokan. Tekintve azonban, hogy Magyarországon még mindig sokan gondolják, hogy a nőknek otthon a helye;⁴⁷ nem hiszem, hogy egy radikális változtatás nagy társadalmi támogatottságra találna. Más államokban elért eredmények, illetve a nemzetközi és hazai joggyakorlat alapján a „puha” kvóták alkalmazása tűnik igazolhatónak. Csak abban az esetben kell a nőket előnyben részesíteni, ha ténylegesen ugyanolyan képzettséggel, kvalitásokkal rendelkeznek, mint férfi társaik.

6. Lehetséges megoldások

Az eddigiek alapján nyilvánvaló, hogy a nőket érintő hátrányos megkülönböztetés a foglalkoztatás terén egy igen sokrétű probléma. Hiába a többszintű szabályozás, a diszkrimináció megszüntetése jelenleg elérhetetlennek látszik. Ennek legnagyobb oka, hogy a probléma legtöbbször nem is feltétlenül a jogszabályokban keresendő.

Hiába változtak sokat a hagyományos nemi szerepek, még mindig nagy hátránnyal indulnak a nők a munka világában. A terhesség és a gyermeknevelés kezdeti időszaka alatt szükségszerűen kiesnek a munka világából, ezáltal lassul a szakmai előmenetelük. A gyermekneveléssel járó nehézségek a későbbiekben is többnyire a nőket érintik, ennek egyik fő oka, hogy az emberek nagy része még mindig úgy gondolja, hogy a nő helye a háztartásban van. A társadalom gondolkodásán pedig nagyon nehéz változtatni. Véleményem szerint pusztán jogi szabályozással nem is lehet. A kvóták jelentős változást hozhatnak, de a gyakorlati példákából az látszik, hogy ezek sem oldanak meg minden problémát. A kötelező kvóták a társadalom ellenszenvét válthatják ki, míg a szankció nélküli megoldások nem elég hatékonyak. Ennek ellenére érdemes lehet

⁴⁶ 3001/2006 (I.15.) AB határozat

⁴⁷ Az EU tagállamai között csak egy ország van, ahol többen gondolják ugyanezt. Lásd: 2018 Report on equality between women and men in the EU, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2018., 12. o. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/950dce57-6222-11e8-ab9c-01aa75ed71a1> (Letöltve: 2019.03.30.)

megfontolni ezek alkalmazását. Annak ellenére, hogy nem feltétlenül küszöböl ki minden egyenlőtlenséget egy ilyen szabályozás, a társadalom tudatosságát, nyitottságát növelheti.

Úgy vélem, az előléptetések és a fizetések terén javíthat a helyzeten, ha átláthatóbb követelményrendszereteket fogalmaznak meg a munkáltatók. A közigazgatásban is használt sávós besoroláshoz hasonló megoldások, ahol mindenki számára elérhetőek azok a feltételek, elvárások, amelyeket a munkáltató támaszt a munkavállalókkal szemben, jobban biztosítják a munkavállalók közötti egyenjogúságot. Kevesebb tér jut a szubjektív megítélésnek, így a sztereotípiáknak is.⁴⁸

A jognak az is fontos feladata, hogy olyan környezetet próbáljon kialakítani, ahol a nemi sztereotípiák kevésbé érvényesülnek, ahol a társadalom nyitottabb. Elfogadott, ha egy nő karriert szeretne, de az is, ha valaki inkább a családnak szentelné az idejét. Véleményem szerint ez a nyitottság lehet az igazi, hosszútávú megoldás a nemek közötti egyenlőtlenségek megszüntetésére. A társadalmi tudatosság erősítésére példa lehet, hogy Észtországban nem régiben indult útjának egy a karriertanácsadást érintő reform. A cél, hogy már a tanácsadás közben próbálják lebontani a nemi sztereotípiákat.⁴⁹ Az ehhez hasonló programok hasznosnak bizonyulhatnak a társadalom gondolkodásának formálásában. Emellett elengedhetetlen lenne, hogy a különböző médiumokból is olyan tartalom áradjon, amely nem konzerválja a hagyományos sztereotípiákat; épp ellenkezőleg, felhívja a figyelmet a nők egyenjogúságának fontosságára.

Úgy gondolom, az is nagyon fontos, hogy a jogi szabályozás támogassa a családi és a szakmai élet közötti összhangot. Példaként említhető Svédország, ahol hosszú idő óta rugalmas a szülői szabadságpolitika. A szülői szabadság fele-fele arányban illeti az édesanyát és az édesapát is, három hónapot pedig kötelezően az apának kell otthon tölteni, ezt elcserélni sem lehet az anyával.⁵⁰ Úgy gondolom egy ilyen megoldásnak számos előnye lehet. Lehetővé teszi, hogy az anya otthon maradjon a gyermekkel, együtt tölthetik a kezdeti időszakot, de nem feltétlenül kell kiesnie évekre a munkából. Korábban visszatérhet, miközben a gyermek is jó kezekben van otthon. A svéd mintát követve hasonló szabályozást vezetett be több állam is, ilyenek például Németország, Norvégia, Nagy-Britannia vagy Izland.⁵¹ A szülői szabadság szabályozásán túlmenően sokat segíthetne a helyzeten a rugalmasabb munkaidő. Ma már egyre több vállalat tesz lépéseket ennek elérése érdekében. Erre példa lehet a „home office” és ehhez hasonló megoldások. Mindazonáltal nem minden szektorban és munkahelyen van lehetőség ilyen rugalmasságra, így ez is csak részleges sikerekhez vezethet.

⁴⁸ Pásztor Emese Júlia: Egyenlő munkáért egyenlő bért – elméletből gyakorlat. In: dr. Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Iskola, Budapest, 2016, 103-104. o. <https://www.ajk.elte.hu/file/jogitanulmanyok2016.pdf> (Letöltve: 2019.03.31.)

⁴⁹ 2018 Report on equality between women and men in the EU, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2018 pp. 21.

⁵⁰ Lásd pl.: Crisp, James: *Take five months parental leave, Swedish fathers told*, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/19/take-five-months-parental-leave-swedish-fathers-told/> (Letöltve: 2019.05.23.); *Family Policies: Sweden (2014)*, <https://www.perfar.eu/policy/family-children/sweden> (Letöltve: 2019.05.23.)

⁵¹ Henley, Jon: *How parental leave rights differ around the world*, <https://www.theguardian.com/money/shortcuts/2013/nov/29/parental-leave-rights-around-world> (Letöltve: 2019.04.13.)

Összegezve, egy rendkívül összetett problémáról van szó, aminek számos aspektusára nem biztos, hogy a jog ad választ. Az azonban bizonyos, hogy a diszkrimináció magától nem fog eltűnni. Ezért is fontos, hogy a nemzeti szabályozás mellett regionális és globális szinten is megjelenik, mint célkitűzés. Úgy gondolom, ez így van jól, mert tenni kell ellene. És egyszer talán majd találkozik az elmélet és a gyakorlat.

A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI

Kiss Barnabás:

A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság megengedett korlátozásának típusai és értékelési szempontjai

1. Bevezető

A véleménynyilvánítás szabadsága kiemelkedő jelentőséggel bír a demokratikus társadalmak életében. Egyrészt úgy tekintünk rá, mint a demokrácia és a demokratikus közvélemény alapjára, ugyanakkor alapvető feltételét képezi a haladásnak és az emberi önmegvalósítás lehetőségének. Ily módon meghatározó fontossággal bír a véleményalkotás szabadsága, az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadsága, a sajtószabadság, továbbá a jog, hogy a közvélemény sokoldalúan tájékozódhasson, például az információkhoz való legszélesebb körű hozzáféréseken keresztül.

Az is általánosan elismertnek tekinthető, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága különleges helyet foglal el általában az emberi-, illetve alapjogok, de ezeken belül is az ún. kommunikációs jogok rendszerében: ezek „anyajoga”, többféle szabadságjog forrása. Ide tartozik a sajtószabadság (amely ma már felöleli valamennyi médium szabadságát) és az információszabadság is, amely magában foglalja az információ megszerzésének jogát és a terjesztésének szabadságát egyaránt. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítás szabadsága más szabadságjogokkal is összefüggésbe hozható. Közvetlen kapcsolata van az egyesületi és gyülekezési joggal, a tudományos kutatás, a művészeti alkotás és az oktatás szabadságával, és ezek mellett a lelkiismereti és vallásszabadsággal is.

Kiemelést igényel, hogy a jogi dokumentumokban és az irodalomban is változatos képet mutat az a szóhasználat, amely a szabad kommunikációt, szabad szólást biztosítani hivatott véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságával kapcsolatban tapasztalható. Igen gyakran tekinthető a „szólásszabadság”, a „kifejezés szabadsága”, és a „gondolat kifejezésének szabadsága” megjelölés is a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban.

Az is közismert, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem abszolút, a vele kapcsolatos jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár, és ennél fogva a demokratikus társadalmakban különféle – törvényben meghatározott – korlátozásoknak vethető alá. Már az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata (1789) 11. cikkében is rögzítették, hogy minden polgár „a törvényben megállapított minden esetben felelős azért, ha visszaél a szabadsággal”.

Miután a véleménynyilvánítás szabadságának lényegéről és annak korlátozásáról is már számos kitűnő munka született, ehelyütt – a normatív szabályozás legfontosabb elemeinek felvázolása

után – csupán arra teszünk kísérletet, hogy röviden bemutassuk azokat a megközelítési lehetőségeket és értékelési szempontokat, amelyek a jogirodalomban a legutóbbi évtizedekben felszínre kerültek a szabad kommunikáció megengedett korlátozása vonatkozásában.

2. A véleménynyilvánítás korlátozásának normatív szabályozása nemzetközi emberi jogi dokumentumokban

A nemzetközi dokumentumok sorában elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) definiálta a vélemény és a kifejezés szabadságát. A 19. cikk értelmében: „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.”

A Nyilatkozat e szabadság tekintetében is a 29. cikk (2) bekezdésében foglalt ún. általános klauzulát rendelte alkalmazni a korlátozás legitim mércéjeként, vagyis senki sem vethető alá más korlátozásnak, „mint amelyet a törvény kizárólag mások jogai és szabadságai elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a demokratikus társadalom erkölce, közrendje és általános jóléte jogos követelményének kielégítése érdekében megállapít.”

1966-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kötelező jogi erővel pontosította a Nyilatkozat rendelkezését a véleménynyilvánítás szabadsága kérdésében, és kitért a vele kapcsolatos jogok speciális korlátozásának törvényes kereteire is. Az Egyezségokmány 19. cikke a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsek védelme érdekében szükségesek.”

Kiemelést igényel, hogy a PPJNE más jogok esetében a korlátozás legitim céljainál elsőként a közérdekű okokat nevesítette, a 19. cikkben ezzel szemben sorrendben először jelölte meg mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartását.

A 20. cikkében az Egyezségokmány újabb két konkrét korlátot állít fel a szabad véleménynyilvánítással kapcsolatban:

„1. Minden háborús propagandát törvényben kell megtiltani.

2. Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

Az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE, Egyezmény) a nemzetközi egyezmények sorában időrendben elsőként utalt a szabadságokkal együtt járó kötelezettségekre és felelősségre. Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió, televízió vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”.

A rendelkezés kapcsán több dolog is külön figyelmet érdemel. Egyrészt a cikk külön deklarálja az ún. információszabadságot is, az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát. Megtiltja a rendelkezés továbbá a hatósági beavatkozás lehetőségét, vagyis a cenzúra alkalmazását. Harmadsorban nagy részletességgel szabályozza az egyezmény azokat a megengedett korlátozási célokat, amelyek egy demokratikus társadalomban szükségesek, részben bizonyos „közérdekek”, vagy mások jogainak védelme céljából. Az EJEE nem nevesíti ugyanakkor önállóan a sajtószabadságot, de természetesen az is védelemben részesül a véleménynyilvánítás szabadságának részeként. A cikk tartalmát ez esetben is az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjoga tárta fel az elmúlt évtizedek során.

A nemzetközi normák idézését – időrendi sorrendben – az Európai Unió Alapjogi Chartájával (2000) zárjuk. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével egyidőben (2007) jogi kötelező erőt elnyerő rendelkezések között a 11. cikkben három kommunikációs jog is megfogalmazásra került: (i) véleménynyilvánítás szabadsága, (ii) információszabadságról, (iii) a tömegtájékoztatás (média) szabadsága.

„11. cikk: A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.

(2) A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

A Charta 51. cikke értelmében (alkalmazási kör) a szabályok címzettjei „az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”

A Charta a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága tekintetében is az 52. cikke (1) és (2) bekezdéseiben megfogalmazott általános, ún. szükségességi – arányossági tesztet rendeli alkalmazni a „korlátozások korlátozására”. Ezek a feltételek: (i) a törvényi előírás, (ii) a jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása, (iii) az arányosság figyelembe vétele, (iv) a korlátozás

elengedhetetlensége (szükségesség), továbbá (v) ha az előbbieik célja „az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések” vagy „mások jogainak és szabadságainak védelme.”

A Charta kapcsán azonban említenünk kell, hogy az európai kontinensen emberi jogvédelmi párhuzamosságok állnak fenn, érzékelhető egyfajta konvergencia. Az ún. Luxembourg-Strasbourg korridor¹ kapcsán továbbá annak említése is fontos, hogy a Charta magyarázata (2007) szerint „[a]z 52. cikk (3) bekezdése értelmében e jog tartalma és alkalmazási köre azonos az EJEE-ben biztosítottakkal. A korlátozások, amelyeknek e jog alávethető, ezért nem haladhatják meg az EJEE 10. cikkének (2) bekezdésében meghatározott korlátozásokat, nem érintve azokat a korlátozásokat, amelynek az uniós versenyjog vetheti alá a tagállamoknak az engedélyezési szabályok bevezetésére vonatkozó, az EJEE 10. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában említett jogát.”

3. A véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának fontosabb szabályai Magyarországon

A következőkben a véleményszabadság hazai szabályozásának részleteivel foglalkozunk. Az Alaptörvény hatálybalépéséig a vélemény- szólás- és sajtószabadság alkotmányi szabályozása érte meg a legtöbb változtatást Magyarországon. Ilyen alkotmánymódosításra öt alkalommal került sor. Az is figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény hatályos szövege maga is két módosítás, a 2013-ban végrehajtott negyedik és ötödik alaptörvény-módosítás eredményeként jött létre.²

Az Alaptörvény IX. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.

(6) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

¹ A Luxembourg-Strasbourg korridor kifejezést Szalayné Sándor Erzsébet használja, L. Dr. Habil Szalayné Sándor Erzsébet: *Uniós jog Strasbourgan – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában*. Scientia Iuris. Magyar-Román Jogtudományi Közlöny (Kolozsvár), 2011/3-4., 97.o.

² Lásd erről Kiss Barnabás: A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága. In: Tóth Judit (szerk.): *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Jurisperitus Kiadó, Szeged, 2018. 112–114. o.

Kiemelést igényel, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdésében speciális, külön is kiemelt védendő érdekeket rögzít a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásának korlátozására. Ettől függetlenül természetesen erre az alapvetőjogra is alkalmazni kell az I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott általános alapjog-korlátozási szabályt, az ún. szükségességi – arányossági tesztet. Ennek értelmében:

„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

A véleménynyilvánítás, különös tekintettel a szólás és a sajtó szabadsága korlátozásának törvényi szintű szabályozása kérdésében elsőként a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) említendő.

Az Smtv. elsőként „A sajtó szabadsága” elnevezésű III. címében rendelkezik korlátozásról. A 4. § (3) bekezdése értelmében a *„sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyiségi jogainak sérelmével.”*

A sajtó kötelezettségeiről szóló VI. címben a 14. § újabb két érdeket, illetve értéket részesít védelemben. A médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot. A (2) bekezdés értelmében pedig tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő öncélú és sérelmes bemutatása. A sort a 16. § folytatja, amely szerint a médiatartalom nem sértheti az alkotmányos rendet. A 17. § megtiltja egyrészt a gyűlöletkeltésre másrészt pedig a kirekesztésre alkalmas olyan médiatartalmak közzétételét, amelyek „valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség, vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség” ellen irányul. A 19. § részletezi azokat a szabályokat, amelyek a kiskorúak médiatartalmakkal szembeni védelmével kapcsolatosak. Az ún. lineáris médiaszolgáltatásban megtiltja olyan médiatartalom közzétételét, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azáltal, hogy pornográfiát, vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz. Az Smtv. 20. §-a a kereskedelmi közleményeket illetően tiltja a vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő, illetve olyan közlemények közzétételét, amelyek valamilyen az egészségre, a biztonságra, vagy a környezetre ártalmas magatartásra ösztönöznek.

A véleménynyilvánítás és a szólás, valamint a sajtó szabadsága korlátozhatóságát szabályozó normák körében másodikként a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) említendő.

Az Mttv. 9–11. §-aiban részletezi az Smtv. gyermekek és kiskorúak védelmével kapcsolatos rendelkezései alkalmazásával kapcsolatos szolgáltatói kötelezettségeket. A 14. § előírja, hogy a vallási, hitbeli vagy más világnézeti meggyőződést esetlegesen sértő, az erőszakos vagy más módon a nyugalom megzavarására alkalmas képi vagy hanghatások médiaszolgáltatásban történő bemutatása előtt a nézők vagy hallgatók figyelmét erre a körülményre fel kell hívni.

Az Mttv. a médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közleményekre is alkalmazni rendeli az Smtv. 20. §-ban foglalt rendelkezéseket, de a 24. §-ban újabb tilalmak is megfogalmazásra kerültek a reklám területén. Ezek a következők:

- nem sértheti az emberi méltóságot (a.);
- nem tartalmazhat és támogathat hátrányos megkülönböztetést (b.);
- kiskorúak védelme (c.-f.);
- nem fejezhet ki vallási, lelkiismereti, illetőleg világnézeti meggyőződést (g.);
- nem sértheti nemzeti jelkép méltóságát, vagy vallási meggyőződést (h.).

A tanulmány eddigi részében azok a nemzetközi és hazai jogi normák kaptak szerepet, amelyek általában korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát, de ezek közül elsősorban az információk, eszmék és vélemények kinyilvánítását, mindenekelőtt a sajtót (médiát) korlátozó rendelkezések kerültek előtérbe: Az információs szabadság ugyan része a véleménynyilvánítás szabadságának, a kommunikációs jogok egyike, de nem tekinthető klasszikus szabadságjognak. Itt más megközelítésre van szükség, hiszen ez esetben az állam nem pusztán tartózkodásra köteles, hanem éppen ellenkezőleg, aktív tevékenységével biztosítani kell a közérdekű adatokhoz, információkhoz való hozzáférést a közügyek átláthatóságának biztosítása érdekében. Ilyen alaplásból kiindulva természetesen más módon vetődik fel az információs szabadság korlátozhatóságának kérdése is. Itt tehát arról van szó, hogy az állam, illetve a közsféra szereplői – döntően közérdekű célokból, állami, illetve társadalmi érdekből – mikor tagadhatják meg a közérdekű adatokhoz, információkhoz való hozzáférést.

Az információs szabadságról szóló hatályos rendelkezéseket a 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) tartalmazza. A témánk szempontjából releváns szabály az információs szabadság korlátozása kérdésében a következő:

„27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi érdekből;

b) nemzetbiztonsági érdekből;

c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;

d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;

h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.”

Az információs szabadságnak korlátot szab továbbá az üzleti titok is, amelynek védelméről 2018. évi LIV. törvény rendelkezik.

4. A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság korlátozásának tipizálása a jogirodalomban

A jogkorlátozás legitim céljait illetően legáltalánosabban bizonyos közérdekek (állam-, nemzet- vagy közbiztonság, közérkölc, közegészség stb.) vagy mások jogainak és szabadságainak biztosítása vehető számításba, bár ezek sorrendje a különböző dokumentumokban egymást váltja.³ A „szükségesség” vizsgálatok az Alkotmánybíróság már tevékenysége első éveiben világossá tette, hogy a jogkorlátozási célok nem egyenrangúak.⁴ Ez az álláspont legelőször világos formában éppen a vélemény szabadságával kapcsolatban jutott kifejezésre. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat megállapította: *„A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”* Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezt követően ezt a rangsort követte egyéb esetekben, más alapjogok tekintetében is. Megállapítható tehát, hogy elvont közérdek sosem szolgálhat alapjául olyan mértékű korlátozásnak, mint amit mások alapvető jogainak védelme indokolhat. A túl általános mércékkel szemben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy ezek csak akkor használhatók jogkorlátozás indoklására, amennyiben konkrét alanyi jogok sérelmével járnak, vagy azzal fenyegetnek.

Általánosnak tekinthető a jogirodalomban, hogy a legitim védendő érdekek négy csoportját különítik el a demokratikus jogrendszerekben az állami korlátozás igazolására.⁵

- Az állam érdekeinek védelme. Ide sorolható az alkotmányos rend védelme, az állam külső és belső biztonsága, és az állami (nemzeti) szimbólumok védelme. Ezek az érdekek az ún. politikai beszéd korlátozására szolgálnak alapul.
- A társadalom egészének érdekei. Ilyenek lehetnek a közérkölc, közrend, köznyugalom, közegészség és a kiskorúak védelme
- Egyes (sérülékeny) társadalmi csoportok érdekei. Ebbe a körbe tartoznak a különböző kisebbségekhez tartozók diszkriminációját tiltó szabályok, illetve a gyűlöletkeltés és kirekesztés tilalma a vallási és egyéb közösségek ellen. A különböző társadalmi csoportokkal szembeni megnyilvánulásokat szokás „gyűlöletbeszédnek” nevezni, bár ebbe a körbe a közösség elleni uszítás mellett egyéb cselekmények is bevonhatók.
- Az egyén érdekeinek, méltóságának védelme. Ide sorolhatók mindazok a korlátok, amelyek az egyének méltóságát és magánszféráját védelmezik. Beletartoznak a személyiségi jogok, a becsület és jó hírnév, a magán- és üzleti titkok, továbbá a szerzői jogok védelme.

³ Lásd erről: Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In: Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. MTA JTI, Budapest, 2008. 169–182. o.

⁴ U.o. 180. o.

⁵ L. Halmi Gábor: A véleményszabadság korlátozása. In: Halmi – Tóth (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 456–488. o. és a legújabb irodalomból: Simon Éva: Véleménynyilvánítás szabadsága. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi Jogi enciklopédia*. HVG–ORAC, Budapest, 2018. 729–734. o.

Az első két érdekcsoport közös eleme, hogy azokban a „közérdekek” (az állam és a társadalom érdekei) játszanak meghatározó szerepet, míg az utóbbi két érdekkörnél az egyének és közösségek jogai és méltósága dominálnak. Kiemelést igényel, hogy a sorrend nem jelent értékbeli rangsorolást a különböző érdekek között. Azt azonban hangsúlyozni szükséges, hogy mind az EJEB mind pedig az egyes demokratikus jogrendszerek kiemelt védelemben részesítik a politikai véleményeket, tehát csak igen kivételes esetekben engedik meg a politikai jellegű vélemények korlátozását.

Elvi jelentősége kapcsán külön fel kell hívni a figyelmet a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat néhány megállapítására a véleménynyilvánításnak a büntetőjog eszközeivel való korlátozhatósága tárgyában az emberi méltósághoz és a jó hírnévhez való jogra tekintettel. Az Alkotmánybíróság az EJEB gyakorlata alapján abból indult ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága megilleti az olyan gondolatokat is, amelyek sértőek, meghökkenetőek vagy aggodalmat keltenek. Az Európai Egyezményben meghatározott lehetséges korlátokat szűken kell értelmezni, továbbá, hogy a kritika megengedhetőségének határai valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint magánszemélyek tekintetében.

A véleménynyilvánítás szabadsága tehát csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak védelmében. A határok megvonásával azonban különbséget kell tenni értékítélet és tényközlés tekintetében. Míg az emberi méltóság, a becsület és a jóhírnév védelme az értékítéletekben megnyilvánuló véleményszabadság külső korlátja lehet, fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot.

Más megítélés alá esnek a tényállítások, mivel azok valóságtartalma vizsgálat alá vehető. Így a valótlan, hamis tényállítás nem kaphatja meg a véleménynyilvánítás szabadságának teljes körű védelmét. Ez a szabadság nem terjed ki tehát a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy tudatában van a közlés valótlanságának, vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna a tények valóságtartalmának vizsgálata, de azt elmulasztotta.

A korlátozás lehetőségének elméleti vizsgálata körében még egy általános kérdésre hívjuk fel a figyelmet a gyűlöletbeszéd jogi szabályozása területén.⁶ Két fogalom, két rivális koncepció állítható ugyanis szembe egymással, egyrészt a szólás (a) tartalmi, másrészt pedig a (b) kontextuális alapú korlátozása. Az első jellemzően Európához, az utóbbi pedig az Egyesült Államokhoz köthető. A tartalmi korlátozás értelmében, bizonyos tartalmú kinyilatkoztatások, közlések tilosak, függetlenül azok elhangzásának, megjelenésének körülményeitől.

Ad (a) a tartalmi tiltás lehet általános jellegű, amikor bizonyos típusú megnyilatkozásokat tiltanak. Ilyen jellegű a faji, etnikai, nemzeti, vallási, nemi vagy más társadalmi csoportokkal szembeni sértő, gyűlöletkeltő vagy kirekesztő szólás tiltása. A tiltás vonatkozhat emellett speciális, konkrét tartalmakra. Ilyen hazánkban az önkényuralmi jelképek használatának tilalma, a nemzeti jelképek (címer, zászló, himnusz) becsmérése, és az önkényuralmi rendszerek bűneinek nyilvános tagadása.

⁶ Lásd erről: Tóth Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014. 196–201. o.

Ad (b) a kontextuális korlátozás nem ismer el eleve tiltottnak bizonyos tartalmakat, hanem a közlés konkrét körülményeitől teszi függővé a jogi fellépés lehetőségét. Ilyen mérlegelésre érdemes körülmény lehet a közlés helye, módja, ideje, a címzettek, illetve a hallgatóság köre. Mérlegelni kell adott esetben a szólás lehetséges hatását, vagyis, hogy a közlést követi-e jogsértés, netán erőszak. A gyűlöletbeszéd korlátozható továbbá olyan indokkal is, hogy a szólás mások megfélemlítésére, megalázására irányul. Hangsúlyozni szükséges, hogy a tartalmi és a kontextuális beavatkozás⁷ látszólag egyszerű fogalmi elhatárolása mellett, a gyakorlati alkalmazás következetes és ésszerű megvalósítása rendkívül nehézkes. *„Sőt, azt is mondhatjuk, hogy az európai tapasztalatok szerint tisztán tartalmi tilalom vagy nem működik, vagy abszurd eredményekkel jár.”*⁸

Zárógondolatként számos alapjogi és médiajogi munka tanulságai alapján megállapíthatjuk, hogy a véleménynyilvánítás, a sajtó, általában a média legitim korlátozása, az állami beavatkozás helyes mértékének kialakítása talán minden más alkotmányos jognál nehezebb feladat. A digitális korban és az internet világában pedig úgyszólván lehetetlen az információhoz való hozzáférés és a szabad kommunikáció optimális szabályozását kialakítani.

⁷ A gyűlöletbeszéd egyes online formáinak az ENSZ ún. rabati akciótervének „küszöbtesztje” alapján történő korlátozásáról lásd ezen kötet hasábjain: Sulyok Márton: *„Gyűlöllek – bárhol légy – alacsony tömeg” – Küzdelem az online gyűlöletbeszéd ellen az Európai Unióban – kihívások és lehetőségek*

⁸ Tóth G. A. 2014, 198. o.

Sulyok Márton:

„Gyűlöllek – bárhol légy – alacsony tömeg” – Küzdelem az online gyűlöletbeszéd ellen az Európai Unióban – kihívások és lehetőségek

A kötet és az annak alapját képező konferencia címe “Álom és Valóság”, amely kettősség a címben felvetett problémakör kapcsán is messzemenőig megállja a helyét.

Az egyes társadalmi csoportok érdekeit, egyesek szerint méltóságát is sértő, gyűlöletkeltő véleménynyilvánítás új formái jelennek meg a virtuális térben, a gyűlölet tehát változatos formában kifejezhetővé válik, bárhol is legyen a gyűlölködő által alacsonynak tekintett tömeg. Ezért tehát a jól ismert horatiusi gondolat, szállóige parafrázisa a címben.

Az internet áthidalja azokat a fizikai, adott esetben földrajzi kötöttségeket is, amelyek korábban más megvilágításba helyezték a gyűlöletkeltő megnyilvánulásokkal szembeni küzdelmet. A világháló elődje megszületésének 30. évfordulója alkalmából idén Tim Berners-Lee beszélt arról, hogy nem ilyen internetet szerettek volna.¹ Különösen igaz e kijelentés, ha az egy hónappal korábbi új-zélandi eseményekre gondolunk, amellyel kapcsolatban a magyar sajtó is közölte azt az álláspontot, hogy olyan gyűlöletbűncselekményről volt szó, amelyet az internetre terveztek.

A Brenton Tarrant által elkövetett mézszárlást ugyanis élőben közvetítette az elkövető és segítői a Youtube-on,² de pl. órákon keresztül senki nem értesítette a moderátorokat, hogy a gyűlöletkeltésre alkalmas jogellenes tartalmat el kellene távolítani az oldalról.

Az online gyűlöletbeszéd tehát igenis valóság, annak teljes kiirtása az online térből pedig álom maradhat csupán. Azért mondom mindezt, mert a technikai fejlődés ütemével még a technikára, technológiára építő jogi és önszabályozó megoldások sem biztos, hogy képesek felvenni a harcot.

Az álom helyett a valóság talaján állva azonban kiemelkedően fontos, hogy minél szélesebb körben törekedjünk más országok és más jogrendszerek megoldásainak megismerésére, mert egy olyan világban, ahol a különböző jogrendszerekben a rohamos ütemben de egy irányban fejlődő technológiai megoldások azonos vagy hasonló problémákat generálnak és fognak generálni. Elméleti síkon ezt diktálja az ún. alkotmányos konvergencia elmélete, és az annak keretében megfogalmazott párbeszéd- és tanulási elméletek.³

Talán elfogadható az az érv, hogy az egyes jogrendszerek ezért meg kell próbáljanak saját kereteik között olyan megoldások alkalmazásával, amelyek máshol már sikeresek voltak. Így

¹ Jamey Keaten: Inventor says World Wide Web is ‘not the web we wanted’. <https://www.timesofisrael.com/inventor-says-world-wide-web-is-not-the-web-we-wanted/> (Letöltve: 2019.05.13.)

² BBC News. Technology. Facebook, Youtube sued over Christchurch shootings video. <https://www.bbc.com/news/technology-47705904> (Letöltve: 2019.05.13.)

³ Lásd Rosalind Dixon – Eric A. Posner: The Limits of Constitutional Convergence. *Chicago Journal of International Law*, 2011/2, 399-423. https://chicagounbound.uchicago.edu/book_chapters/950/ (Letöltve: 2019.05.13.)

sikerek érhetőek el pl. nem csak az online gyűlöletbeszéd, de pl. a cyberbullying elleni harcban is. Erről a jelenségről bővebben ld. Pongó Tamás tanulmányát ebben a kötetben.⁴

A fentiek és a tanulmány címe alapján tehát több fontos előkérdés is adódik:

- (i). *Ma mi minősülhet gyűlöletkeltő véleménynyilvánításnak, vagyis gyűlöletkeltésnek az online környezetben?*
- (ii). *Mit tehet és mit tesz az Európai Unió a jelenség megfékezéséért egyes intézményei útján?*

A jelen írás terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé az (i) kérdésre adandó válasz kimerítő vizsgálatát, így csak azokra a legfontosabb tényezőkre hívnám fel a figyelmet, amelyek orientálhatnak minket a válaszadásban.

Sokak által ismert talán az író Rudyard Kiplingről elnevezett ún. Kipling-módszer, másképp az 5W1H fogalomalkotási módszer, amelynek alapjai az alábbi kérdésekre adott válaszokban ragadhatóak meg: „ki?”, „mikor?”, „mit?”, „hol?”, „miért?” (az 5W) és a „hogyan?” (1H).⁵ A létező fogalmi kísérletek alapján most a gyűlöletbeszéd gyűjtőfogalmára alkalmaznám ezt a megközelítést.

A „ki?” kérdés kapcsán vizsgálni kell azt, hogy kicsoda a beszélő, a „mikor?” kérdéssel kapcsolatban pedig fontos szerepe van annak, hogy a gyűlöletkeltésre alkalmas vélemény pl. közvetlenül hív-e fel jogellenes cselekményre (konkrétan erőszakra), illetve például, hogy annak milyen a közvetlen tér- és időbeli, ténybeli kontextusa.

A „mit?” kérdésre adott válaszok kapcsán már vizsgálni kell azt a tartalmat is, hogy a beszéd vagy vélemény uszítást valósít-e meg, illetve azt is, hogy mit sért, nevesül pl. közösséget, emberi méltóságot stb.

A „hol?” kapcsán is vizsgálandó a konkrét kontextus, itt ezúttal azonban inkább abból a szempontból, hogy online-e vagy sem, illetve, hogy mekkora és milyen nyilvánosság előtt történt a gyűlöletbeszédnek minősítendő kijelentés, véleménynyilvánítás.

A „hogyan?” és a „miért?” kérdés kapcsán pedig pl. vizsgálat tárgyává tehető azon valószínűség vizsgálata, amely alapján egy adott vélemény – más tényezők figyelembevételével mellett vagy anélkül is – gyűlöletbeszédnek minősülhet-e. Ezen vonatkozásban fontos mérlegelni azt is, hogy a beszélő szándéka hogyan minősül a kifejtett vélemény kapcsán, illetve az is, hogy milyen formában történt meg a vizsgált vélemény kinyilvánítása.

⁴ Pongó Tamás: Körkép és körkép a bullying és a cyberbullying hazai helyzetéről, *Arsboni*, 2018/3-4. 156-169. o.

⁵ Kipling egy verset írt (*I Keep Six Honest Serving Men*) arról a hat „szolgáról”, amelyek mindenre megtanították őt. Eredetiben ld.

„*I keep six honest serving men / They taught me all I knew / I call them What and Where and When / And How and Why and Who.*” (Megjelent a „*Just So Stories*” c. 1912-ben kiadott kötetben, a „*The Elephant's Child*” c. mese részeként)

Az ENSZ ún. rabati akcióterve (*Rabat Action Plan, 2013*)⁶ szintén hatos felosztású megközelítést alkalmaz a gyűlöletre uszítás (*incitement to hatred*) vizsgálata kapcsán, amely az alábbi tényezők vizsgálatára épít: (i) beszélő, (ii) szándék, (iii) kontextus, (iv) tartalom és forma, (v) a beszéd „kiterjedése”, „mértéke” (értsd: nyilvánosság mértéke, az elért közönség mérete) és (vi) valószínűség, beleértve a közvetlenség vizsgálatát.

Ezen hat sokszor egymástól függetlenül nem értelmezhető szempont szerinti elemek nagyon alapos mérlegelésen alapuló vizsgálata⁷ azért is kiemelkedő fontosságú, mert a gyűlöletbeszéd fogalmi elemeinek⁸ minősége és tartalma (s így minősítése) is megváltozhat (ti. megváltozik) az online térben:

- (i). Egyrésztől megváltozik és kibővül a gyűlölet fogalma, s ugyanígy a gyűlölködés kifejezésének és a gyűlöletre uszításnak a módjai is. Gondolhatunk pl. az ún. „lefejezések” vagy „zászlóégetések” videók népszerű megosztására szociális médiakon, vagy más radikális vallási tartalmak terjesztésére is, vagy éppen az úgynevezett public shaming (nyilvános megalázás) vagy az internet pile-on (internetes „fortyogásáradat”) jelenségére, vagy éppen akár a nagy tömegekben megrökönyödést és felháborodást kiváltó shitposting-ra.
- (ii). A „beszéd” tartalma, minősége és persze nyomon követhetősége is megváltozik – legyen szó akár politikai vagy szimbolikus beszédéről – hiszen egy egyszerű gyűlöletre uszító üzenet ma már egy pisztoly vagy bomba emoji és egy fekete bőrű vagy turbános embert ábrázoló emoji egymás mellé illesztésével is megvalósítható egy rövid piktogram üzenetben mondjuk a twitter nyilvánossága előtt. A beszédhez tehát már szavak és mozdulatok sem kellenek.
- (iii). A fentiek gyakorisága pedig az internet és a hálózatos társadalom által lehetővé tett repetíciók által ugrásszerűen és megfélemlítően növekszik és válik egyfajta „túlterheléses támadássá” az egyénnel, közösségekkel szemben.
- (iv). Az előbbiekből kifolyólag pedig már az egyszeri online elkövetés tényleges hosszú távú hatásai a sértettek mindennapi életének, emberi méltóságának egyre súlyosbodó sérelmével járnak, illetve magánszférájuk (akár intim szférájuk) egyre több szegmensébe hatolnak be, egyre maradandóbb sérelmet okozva, amely egy idő után nem csak a méltóság sérelmét képes megvalósítani, hanem az emberi élethez való jogot is veszélyeztetheti (felfedezve ebben már a az online zaklatással vagy éppen a cyberbullying-gal való átfedéseket is, különös tekintettel pl. a cyberbullycide jelenségére.)

⁶ Az ENSZ Rabati Akciótervét ld. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf (Letöltve: 2019.05.13.)

⁷ A tartalom, közvetlenség és kontextus összefüggő szempontjainak fontosságára épülő vizsgálat kapcsán ld. pl. Molnár Péter: A „gyűlöletbeszéd” tartalmi tiltásának paradoxona és a közvetlen veszély alapú tiltás környezetfüggőségének értelmezése. *Fundamentum*. 2013/3, 71-75. o.

⁸ Erről és magyar szabályozás mélységi elemzéséről ld. pl. Koltay András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon*. Complex, Budapest, 2013 – kitekintéssel az irányadó EJEK-gyakorlatra is. Csehország és Szlovákia szabályozásáról, és a releváns AB és EJEK gyakorlatról ld. András Koltay – Andrej Skolkay (eds): *Comparative Media Law Practice, Volume I – Czech Republic and Slovakia*. Media Law Studies Library, Budapest, 2016, 73-80, 266-276. o.

A fentiekből adódik az is, hogy idővel nem csak egyre változatosabb formákban és eszközökkel, hanem újabb és újabb jogterületek jogi fogalmai szerint is megvalósulhat „gyűlöletbeszéd”, amely ellen így az adott jogterület eszköztárával is lehet védekezni.

A kizárólagos büntetőjogi védelem kapcsán gondot okozhat pl. a felderítés vagy megelőzés nehézsége, (az informatikai) bizonyítási nehézségei, vagy akár a bűnügyi jogsegély tényleges megvalósulásával kapcsolatos problémák (pl. külföldi szerverhonosságú honlapokon elhelyezett sértő, gyűlölködő tartalmak eltávolításával vagy elérhetetlenné tételével kapcsolatban). Itt is szóba jön természetesen az, hogy a cselekményt hogyan határolhatjuk el más, hasonló elkövetési magatartású cselekményektől, úgy mint a cyberbullying, amely ellen a magyar jogrendszer még nem dolgozott ki egységes fellépést, bár méltatni szükséges a 2018-as szektorális magánszféra védelmi törvény néhány vonatkozó rendelkezését e körben.

Védőhálót tehát nem csak a büntetőjog adhat csupán – amelynek így *ultima ratio* szerep jut – hanem az internetjog, a médiajog, a polgári jog, de adott esetben még az alkotmányjog is. Mindezek egyesével, de sajátos kombinációjukkal is képesek hatékony védelmet biztosítani, de persze fontos vitatéma lehet, hogy e néha sajátos megoldások – az egyéneken túl a védett tulajdonságokkal rendelkező közösségek védelmében⁹ – beilleszkednek-e európai és/vagy nemzetközi standardok közé, vagy úttörőként új utakat nyitnak.

A fenti (ii) kérdésre adott válasz körében szükséges vizsgálni az EU intézményeinek, s így különösen az EU Alapjogi Ügynökségének tevékenységét, amelynek célja, hogy bizonyíték-alapú tanácsadással (*evidence-based assistance*) segítse az EU intézményeinek alapjogokkal összefüggő policy- és jogalkotását. Az Alapjogi Ügynökségben folytatott munkám kapcsán első kézből láthattam eddig is annak a jogi elemző munkának a hozzáadott értékét, amellyel az Ügynökség hozzájárul a fenti célok megvalósításához.

Ettől eltekintve persze nem csak az Ügynökség, hanem pl. az Európai Bizottság is – a maga eszközeivel – nagyon hatékonyan lépett fel az utóbbi években az online gyűlöletbeszéd visszaszorítása ellen, amely eredményekről a tanulmány az alábbiakban részletesen beszámol majd.

De mégis miért is jelent prioritást az Alapjogi Ügynökség számára a gyűlöletkeltő véleménynyilvánítás elleni küzdelem?

Amikor a Lisszaboni Szerződéssel az EU intézményei között az emberi jogok ügynökségi modelljének európai mintapéldájaként létrejött az EU-ban a bécsi székhelyű, decentralizált Alapjogi Ügynökség (*Fundamental Rights Agency of the European Union*, FRA), akkor a Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Központ (EUMC) helyét és feladatát vette át annak jogutódjaként. A FRA tevékenységét azóta meghatározó 168/2007 tanácsi rendelet részét képező

⁹ Az Alaptörvény IX. cikkében megjelenő „polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabállyal” kapcsolatban Csink értekezik röviden arról, hogy vajon az egyének védelmén túl az alkotmányjogban elismerhető a közösségek, társadalmi csoportok méltóságának védelme, mint szabályozási cél a gyűlöletbeszéd elleni harcban. Lóránt Csink: *What can the law do in order to put the brakes on hate speech?* Márton Sulyok (ed.): *Internet and Responsibility. The Legal Means of Eradicating Hate Speech Online*. Magyar Közlöny- és Lapkiadó Kft, Budapest, 2016. 48-49. o.

Többéves Keretben (*Multi-annual Framework*, MAF) – „ezért cserébe” – továbbra is állandó tematikus prioritás maradt a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem.

Ez azt is jelenti, hogy az Alapjogi Charta alkalmazásáról a FRA által évente elkészített jelentésnek (*Fundamental Rights Report*) is állandó fejezete az ezen a területen elért uniós eredmények ismertetése, a tárgyhoz tartozóan releváns más pl. EJEB eredményekkel egyetemben.

MAF: Multi-annual Framework (2018-2022) Tematikus területek

a) Áldozatsegítés + Igazsághoz való hozzáférés

b) Egyenlőség + diszkrimináció

c) Információs társadalom, magánszféra, adatvédelem

d) Igazságügyi együttműködés, kivéve büntetőügyekben

e) Migráció, menedékjog, határvédelem

f) Rasszizmus, idegengyűlölet - intolerancia

g) Gyermekjogok

1. ábra: A FRA tevékenységét behatóró MAF (2018-2022) felépítése

Korábban már többször esett szó az európai standardoknak való megfelelés vizsgálatának szükségességéről, így célszerű áttekinteni az EU-jog által adott azon jogi keretet, amely a tanulmányban vizsgált kérdéseket övezi.

Az EU Alapjogi Charta 1. és 11. cikkei védik az emberi méltóságot és ismerik el a véleménynyilvánítás szabadságát az elsődleges EU-jog szintjén. A másodlagos jogban olyan jelentős forrásokat emelhetünk ki, mint pl. a 2008/913/JHA kerethatározat a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről.

Az uralkodó nézet szerint az EU által az (online) gyűlöletbeszédre adott vagy adható válaszokat két nagyobb kategóriába lehet sorolni.

- (i). Egyrészt vannak, amelyek az Unió EUSZ 13. cikk szerinti intézményei felől érkeznek (Parlament, Bizottság), és

- (ii). Vannak, amelyeket az EU más intézményei (pl. szakosított ügynökségei) adnak, különös tekintettel a FRA-ra.

Ad (i) elsősorban politikai prioritásokra, politikai jellegű nyilatkozatokra vagy kötelezettségvállalásokra kell gondolni, illetve jogalkotási kezdeményezésekre.

A 2014-es EP-választás kapcsán érdekes kezdeményezés volt, hogy egy külön feljelentő fórumot is létrehoztak online, ahol a kampány során elhangzott gyűlöletkeltő véleményeket lehetett bejelenteni.¹⁰

Szintén ad (i) lehetne megemlíteni a Bizottság politikai prioritásai között 2008 óta azt, hogy a gyűlöletbűncselekmények elleni egységes büntetőjogi fellépést sürgeti. E körben fontos tény, hogy a Bizottság a fent említett kerethatározat végrehajtásának ellenőrzésében fontos hatásköröket kapott 2014. decemberében a bel- és igazságügyi terület reformja keretében.

A Bizottság COM(2013)941. sz. közleménye (*communication*) szerint az EU-nak égető szüksége van egy a főként az ifjúság online radikalizációját megelőző átfogó stratégiára, amely főként az utóbbi években nagy lendületet kapott pl. az AVMS irányelv közösségi médiákra és videómegosztókra vonatkozó szabályainak a véleménynyilvánítást korlátozó átalakítása (eddiggi korlátozások technikai kiterjesztése) kapcsán. A Bizottság fenti elkötelezettségét és szándékát felismerte az Európai Parlament is, a fenti célok (ifjúságvédelem, radikalizáció megelőzése) mentén, és hangsúlyozta a figyelemfelhívó programok fontosságát. Fontos tehát, hogy a megelőzés feladatai és az oktatással való összefüggések mindenképpen vita tárgyát képezzék.

A Bizottság 2016. nyarán tett bejelentésével nagyott lépett előre az online gyűlöletbeszéd elleni küzdelem útján, amikor is bejelentette egy Code of Conduct (magatartási szabálykódex),¹¹ létrehozását, együttműködésben az európai piacon is jelen lévő IT-cégekkel (köztük: Twitter, Facebook, Google). Ennek a kódexnek a keretében a CSR (*corporate social responsibility – vállalati társadalmi felelősségvállalás*) keretein túllépve határozták meg a felek egyfajta puha jog (*soft law*) formájában azon közérdekű kötelezettségvállalásokat (*public commitments*), amelyeket a jogellenes online gyűlöletbeszéd elleni küzdelemben a szolgáltatóknál jogilag és technológiailag, valamint oktatáson keresztül érvényesíteni lehet. Ilyen megoldás pl. az ún. 24 órán belüli *notice-and-take-down* szabály, vagyis a gyűlöletre uszító tartalmak eltávolítása az érintett oldaláról, de egyéb algoritmikus, MI-támogatott szoftveres megoldásokról is lehetne beszélni.

¹⁰ Ld. a European Network Against Racism honlapját. <https://www.enar-eu.org/Report-hate-speech-in-the-European-Parliament> (Letöltve: 2019.05.13.)

¹¹ A kódex szövegét lásd itt: https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en (Letöltve: 2019.05.13.) Az ezen megoldásokat elemző legfrissebb irodalomból kiemelendő pl. Teresa Quintel and Carsten Ullrich: Self-Regulation of Fundamental Rights? The EU Code of Conduct on Hate Speech, related initiatives and beyond. In: *Bilyana Petkova – Tuomas Ojanen (eds.): Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries.* Edward Elgar, 2019, forthcoming. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3298719 (Letöltve: 2019.05.13.) A Facebook eredményeinek értékelése vonatkozásában ld. pl. Nagy Krisztina: Facebook files – gyűlöletbeszéd törölve? A közösségi médiaplatformok tartalom-ellenőrzési tevékenységének alapjogi vonatkozásai. *Pro Futuro*, 2018/2, 115-136. o.

Ad (ii) érvényesülnek az alulról felfelé építkező ígéretes vagy jó tagállami gyakorlatok, amelyek azonosításában és elemzésében a FRA (mint EU szakosított szerv) számára jut fontos szerep az éves FRR vagy más tematikus (pl. gyűlöletbűncselekményekkel vagy antiszemitizmussal kapcsolatos) jelentések körében. Mivel nagyon szerteágazó területről beszélünk, így az alábbiakban a teljesség igénye nélkül az utóbbi 4-5 év fontosabb mérőköveiből válogatva mutatnám be a FRA tárgybeli tevékenységét. Az Ügynökség, mint említettem, felelős az Alapjogi Charta tagállamokban való alkalmazásának monitoringjáért, és ezen keresztül válik az alapjogokkal kapcsolatban döntéseket hozó egyéb uniós intézmények konzultatív szervévé.

A 2015. évi tevékenységéről kiadott Éves Jelentés (AR, az új terminológia szerint FRR) az alábbi vonatkozásokban tesz említést az online gyűlöletbeszédéről (2016):

- (i). mint kifejezés, az online gyűlöletbeszéd (online hate speech, hate speech online) mindösszesen 4 helyen szerepel a jelentésben, de a szöveg közel 15 helyen utal az online környezetben gyűlöletbeszéd megvalósítására felbujtó magatartásokra (inciting conduct realizing hate speech in the online environment). A FRA szerint jelentős probléma, hogy a tagállamok által szolgáltatott adatok lényegében összehasonlíthatatlanok, mivel számos ország jelentősen el van maradva az EU-s intézmények felé történő jelentéstevésben.
- (ii). A FRA nézőpontjában – amellyel természetesen akadémiai szemérettel magam is egyetértek – a jelenlegi migránskrízis csak tovább súlyosbítja a problémát, hiszen változatos etnikai, vallási vagy faji csoportok ellen nő meg az elkövetett gyűlöletbűncselekmények száma, illetve a sérelmükre elkövetett online gyűlöletbeszéd gyakorisága. Az online térben az elvégzett vizsgálatok szerint nagyban megnöttek a fiatalkori radikalizáció mérőszámai és egyéb markerei, amelyért a FRA is egyértelműen a közösségi médiák és videómegosztók felelősségét állapítja meg.
- (iii). Szokásos működési módszere alapján, a FRA az egyes tagállamokban ígéretes gyakorlatokat azonosít, s a 2015-ös jelentés pl. az oktatás vonatkozásában többet is vizsgál, pl. svéd, görög, spanyol vagy éppen német idegengyűlölet elleni programokat a fiatalság körében.
 - a. Németország például szinte azonnal átvette annak a Bizottság és az európai piacon jelen lévő nagy tartalomszolgáltatók között kötött Code of Conduct megoldási módszerét, amelyet a későbbiekben még említék, de amelynek érdeme, hogy az online gyűlöletbeszédet megvalósító tartalmak szinte azonnali eltávolítására tesz lehetőséget a közösségi médiák felületeiről.
 - b. Portugália, Görögország és pl. Magyarország is hoztak létre munkacsoportokat, számos érintett fél bevonásával, amelyek pl. a gyűlöletbűncselekményekre vonatkozó policy-alkotás kérdéseivel foglalkoznak, különös tekintettel az áldozatsegítés lehetőségeinek szélesítésére.
 - c. Franciaországban (2017-ig bezárólag) egy kétéves akciótervet mutattak be, 40 különböző jogi lépésből, amelyekkel a faji vagy antiszemita indíttatású bűncselekmények büntetését célozták, és az online gyűlöletbeszéd további terjedését.

- d. A finn és északír együttműködésre vonatkozó példák pedig azt támasztották alá, hogy a Good Practice Plus nevű kezdeményezés, amely a nevezettekén kívül belga, cseh, görög, ír, olasz és holland partnerekre épül (a Bizottság társfinanszírozása mellett), amelyet azért hoztak létre, hogy olyan rendszereket teremtsen, amelyek a vallási vagy faji alapú gyűlöletbűncselekmények minél hatékonyabb korai előrejelzését és megelőzését, s ezzel az áldozatok helyzetének javítását teszik lehetővé.

Hasonló szempontok szerint végignézve az azóta publikált éves jelentéseket, az alábbi körkép adódik:

- (i). Az online gyűlöletbeszéd továbbra is a jelentések folyamatos tematikus fókuszában áll, a 2017-ben az Ügynökség fennállásának 10. évfordulóján kiadott (2016-os) jelentés már közel hetven alkalommal említi a gyűlöletbeszédet, és annak az interneten megvalósuló formáival – többek között egy külön fejezetben – közel 20 helyen foglalkozik. A 2018. évi (2017-es) éves jelentés több mint húsz helyen említi a gyűlöletbeszédet, annak online formáját pedig kilenc helyen vizsgálja meg.
- (ii). Az okok tekintetében az utóbbi évek összes vizsgált jelentése továbbra is a gyermekek és fiatalok online radikalizációját látja aggasztónak és felhívja a figyelmet a felelős internethasználat oktatására is, amellyel az idegengyűlölettel kapcsolatos tematikus fejezetekben több helyen is foglalkozik.

A jelentések az alábbi fontosabb eredményeket ismertetik:

- (i). Az oktatás vonatkozásában pl. az Egyesült Királyságban a Counter-Terrorism and Security Act 2015 által és annak nyomán bevezetett törvényi iránymutatások az iskolai számítástechnikai oktatás során arra, hogy hogyan kell megelőzni a gyermekek hozzáférését radikális tartalmakhoz, vagy belga – úgy vallon mint flamand – kezdeményezések online korai előrejelző és bejelentő rendszer kialakításában valamint az internettel való visszaélés elleni harcban, tekintettel a radikalizálódás megelőzésére.)
- (ii). Tárgybeli jogalkotás hazánkban, Cipruson, Franciaországban, Írországban, Olaszországban és Szlovákiában. A 2017-es jelentés részletes végigveszi ezen országok reformjainak részleteit, bár ezek átfogóan vonatkoztak magára a gyűlöletbeszédre és nem kifejezetten csak annak nevesített online formájára. Ezen országokban nagyon súlyos gondokat okoz ez a jelenség, a 2017-es jelentés szerint az olasz egyenlő bánásmód hatóság (UNAR) 2016-ban csak az augusztus és október közötti időszakban és csak a roma kisebbséggel szemben 1366 esetet regisztrált, amelyekben online gyűlöletbeszédet valósítottak meg ezek csoporttal szemben.
- (iii). Az EU-s finanszírozás lehetőségeinek bővülése (értsd: 2016-ban a Bizottság közel 7,4 millió EUR összeget különített el a Rights, Equality and Citizenship program keretében olyan projektekért, amelyek célja különösen a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelem, az online térben is.)

- (iv). A code of conduct szűrési szabályaival kapcsolatban (review, remove or disable) a jelentések – a heves ellenérzések mellett – a civil szféra részéről jó fogadtatásról számolnak be.

Ahogy fentebb is láthattuk, az EU szintjén váltakozó erősségű és hatékonyságú jogi és pénzügyi eszközök léteznek az online gyűlöletbeszéd elleni harcra, és jó pár ígéretes gyakorlatban még arra is van példa, hogy egyes tagállamok intézményes és hosszú távú együttműködést folytatnak egymással. Közös ügy marad az interneten elérhető vagy elérhetővé váló gyűlöletkeltésre alkalmas tartalmak elleni küzdelem.

A kezdéshez és a címhez illően had zárjaim írásomat ismét Horatius soraival.

“Légy ura indulatodnak, mert ha az nem engedelmeskedik, parancsolni fog.”

Ne engedjünk tehát indulatainknak, vagy az azok nyomán létrejövő belső parancsoknak. A vélemény szabad, de természetesen vannak olyan demokratikus társadalmakban szükséges korlátozások, amelyek az egyének és a társadalom vagy akár az állam érdekei mellett a védett tulajdonságokkal rendelkező és legtöbbször kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi csoportok érdekeit védelmezik. A gyűlöletbeszéd elleni küzdelem, függetlenül attól, hogy online vagy offline zajlik, minden körülmények között ilyen.

Saját életünkben és mikroközösségeinkben is lépünk fel tehát azért, online és offline is, hogy az álomból valóság lehessen.

Pongó Tamás: Körkép és kórkép a bullying és a cyberbullying hazai helyzetéről

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy átfogó képet adjon a bullying és cyberbullying elleni hazai fellépés főbb mérőköveiről, valamint kijelöljön olyan új irányokat, amik előremozdíthatják a jelenség elleni küzdelmet. Elsőként fontos azt tisztázni, hogy a témakörrel foglalkozó szakmai közösségnek a pontos magyar szóhasználat kialakítása is komoly feladatot jelentett a kezdeti években (2011-2016), hiszen a bullying kifejezésnek nem volt hazai megfelelője. Megjegyzendő, hogy az angol és néhány skandináv nyelv kivételével, minden további országnak is szembe kell(ett) néznie e problémával.¹

Magyarországon, számos médiamegjelenésnek² és néhány szakmai publikációnak³ köszönhetően, az (internetes) zaklatás terminológia terjedt el, ami azonban jogilag téves megközelítés, hiszen a (cyber)bullying egy gyűjtőfogalom, amelynek egyik megvalósulási formája lehet az (internetes) zaklatás. A TABBY in Internet projekt, illetve a Felelős Társadalomért Közhasznú Alapítvány erőfeszítéseinek hála, napjainkra kikristályosodni látszik azon álláspont a kriminológia és jogtudomány területén, miszerint a (cyber-)megfélemlítés az alkalmazandó terminus.⁴ Ennek következtében, a továbbiakban a bullying és megfélemlítés kifejezéseket szinonimaként kezeltem.

A bullying iskolai erőszaktól való elhatárolása először 1969-ben történt meg Dan Olweus által, valamint a cyberbullying kutatások is a 2000-es évek elejére datálhatók. Ennek ellenére, hazánkban a TABBY projekt kockázatelemző kérdőíves felmérésének elkészítéséig (2011) nem foglalkoztunk e problémával, így jelentős lemaradást szükséges pótolnunk gyermekeink védelme érdekében. E ponton szükséges megemlíteni, hogy jelen tanulmány fókuszában az iskolai

¹ Marilyn A. Campbell - Ales Završnik: Should Cyberbullying Be Criminalized? In: Peter K. Smith - Georges Steffgen (eds.): *Cyberbullying Through the New Media: Findings from an International Network*. Psychology Press, London and New York, Taylor and Francis Group, 2013, 15. o.; Parti Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. *In Medias Res*, 2016/1., 115. o.

² Bolcsó Dániel: *Az ön gyerekeiből is könnyen válhat zaklató.* https://index.hu/tudomany/2017/04/24/cyberbullying_zaklatas_unicef/ (Letöltve: 2019.05.27.); Janecskó Kata: *Bárcsak meghaltál volna :).* <https://index.hu/belfold/2013/01/04/cyberbully/> (Letöltve: 2019.05.27.); Tünde: *6 dolog, amit az internetes zaklatás ellen tehetünk.* <https://www.digitaliscsalad.hu/biztonsag/6-dolog-amit-internetes-zaklatas-ellen-tehetunk> (Letöltve: 2019.05.27.); Új Nemzedék: *Online zaklatás: mindenkit fenyeget, aki netezik - de miről is van szó pontosan?* <http://www.ujnemzedek.hu/hasznos/online-zaklatas-mindenkit-fenyeget-aki-netezik-de-mirol-is-van-szo-pontosan> (Letöltve: 2019.05.27.); Gyurkó Szilvia: *Legyen-e önálló bűncselekmény az internetes zaklatás? - 8 kérdés, amit érdemes végiggondolni,* <https://wmn.hu/ugy/49661-legyen-e-onallo-buncselekmeny-az-internetes-zaklatas--8-kerdes-amit-erdemes-vegiggondolni> (Letöltve: 2019.05.27.)

³ Nagy Ildikó - Körmendi Attila - Pataky Nóra: A zaklatás és az osztálylétkör kapcsolata. *Magyar Pedagógia*, 2012/3., 129-148. o.; Dömönkos Katalin - Ujhelyi Adrienn: Az online zaklatás médiareprezentációja. *Neveléstudomány*, 2015/1., 77-92. o.

⁴ Parti i.m.; Pongó Tamás: Minek nevezzem? - avagy a cyberbullying magyar terminológiájának kérdései. *Közjogi Szemle*, 2018/2., 9-14. o.; Pongó Tamás: *A cyber-megfélemlítés és a diákok véleménynyilvánítási szabadsága, különös tekintettel az USA jogrendszerére.* PhD értekezés, Szeged, SZTE ÁJTK, 2017.; Megfélemlítés Elleni Program. <https://www.megfelemlites.hu/program> (Letöltve: 2019.05.27.)

közegben megvalósuló megfélemlítés áll, azaz a munkahelyi megfélemlítés kívül esik a vizsgált kereteken.

A TABBY kutatás rávilágított arra, hogy a hazai, iskoláskorú fiatalokat érinti ez a jelenség, s nincsenek tisztában annak jellemzőivel, így nem képesek azt sem felismerni, sem megfelelő segítséget kérni annak megoldásához. Ebből kifolyólag, a kutatók kortárs mentorokat képeztek, ezáltal kínálva hatékony segítséget a bullying magatartást tapasztaló diákoknak. Ezt követően, illetve időben némi átfedésben, a Felelős Társadalomért Közhasznú Alapítvány elindította a Megfélemlítés Elleni Programot (MEP), amely egy akkreditált anti-bullying program. Ennek részleteit alább fejtem ki. Sajnálatos módon, e civil kezdeményezés nem tudott széles körben elterjedni, főként finanszírozási nehézségek miatt.

Következő lépésként, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) megvásárolta a KiVa megfélemlítés elleni program Unit 2 egységének licenzét. E finn fejlesztésű program jelentős mértékben csökkenti a megfélemlítési esetek számát azon iskolákban, ahol bevezetésre került, beleértve a skandináv kultúrkörön kívüli európai országokat is.⁵ A hazai adaptáció sikeres lezajlását követő egy éves pilot időszakra vonatkozó jelentés azonban sehol sem érhető el, így ennek magyarországi eredményeiről, illetve hatékonyságáról nem érhető el információ.

A megfélemlítés elleni programok mellett kiemelt figyelmet érdemel hazánk eddigi egyetlen, kifejezetten cyber-megfélemlítésre fókuszáló tudományos konferenciája, a Magyar Országos Cyberbullying Konferencia (MOCK), amelyet a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának két tanszéke szervezett még 2015-ben. E kezdeményezés fő célja volt interdiszciplináris keretek között megvitatni a pillanatnyi hazai *status quo*-t, valamint serkenteni a tudományos kutatásokat e témakörben. A konferencia nagy érdemei közé tartozott, hogy szakmai kapcsolatokat hozott létre az eltérő szakterületek képviselői között, valamint a civil szféra véleményét is megjelenítette. A bullying elleni küzdelem egyik legfontosabb alapköve ugyanis annak felismerése, hogy egy tudományterület önmagában nem képes megoldást nyújtani e jelenségre, így fontos a szakterületeken átívelő együttműködés erősítése.

A tudományos világ mellett a magyar kormányzat is tett erőfeszítéseket: 2016-ban elfogadta a Digitális Gyermekevédelmi Stratégiát, amelynek bullyingra vonatkozó megállapításai nagyban építettek a TABBY és MEP által lefektetett alapokra, illetve összhangban álltak a MOCK során kimunkált közös eszmékkal.⁶ Ugyanakkor, a Stratégia magasztos és üdvözlendő céljai még 2019-ben sem valósultak meg: például, nem létezik olyan országos szintű megfélemlítés elleni program, amely túlélte volna az első pilot évet.

A tanulmány következő részeiben a fent megemlített hazai mérföldkövek kerülnek bemutatásra, annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk a magyarországi viszonyokról e területen.

2. A TABBY in Internet projekt jelentősége

⁵ A program hatékonyságának bizonyítéka Finnországban és más országokban. <http://www.kivaprogram.net/hu/a-program-hat%C3%A9konys%C3%A1ga> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁶ 1488/2016. Korm. határozat (IX.2.) 118-120. o.

Magyarországon, a bullying kutatások alapját a TABBY in Internet, EU által finanszírozott, nemzetközi kutatás fektette le, a 2011-2015 közötti időszakban. Hazánkat az Eszter Közhasznú Alapítvány képviselte.⁷ A TABBY, a projekt angol elnevezéséből kialakult betűszó (*Threat Assessment of Bullying Behaviour in Youth Online*), s a „projekt célja a fiatalok körében tapasztalható, kortárs online bántalmazás formáinak és nagyságrendjének felmérése, és a jelenség megismertetése a pedagógusokkal, az iskolapszichológusokkal, az iskolavezetéssel, a szülőkkel, valamint a diákokkal. [...] A projekt célja egy olyan, pedagógusoknak, iskolai alkalmazottaknak és diákoknak szánt eszköz létrehozása, amelynek segítségével azonosíthatók a kockázati tényezők, felmérhető az online bántalmazás, az online fenyegetések, a szexting (összefoglaló nevén a cyberbullying) jelensége, és amellyel az érintettek megelőző lépéseket tehetnek saját maguk és mások védelmére az ilyen viselkedésekkel szemben.”⁸

E meghatározás kiemeli a két legfontosabb hazai célt abban az időszakban (noha mindez napjainkban is igaz), mégpedig a bullying formáinak és nagyságrendjének feltérképezését, valamint az egész iskolaközösségre kiterjedő megelőző, felhívó, tudatosságra nevelő magatartás meghonosítását, fejlesztését. Kiemelendő, hogy e körbe vonja a tanárok, iskolai alkalmazottak és diákok mellett a szülők oktatását is, ami legalább annyira fontos, mint az előbbieké képzése. A TABBY projekt keretében készült kockázatelemző kérdőíves kutatás feltárta, hogy a hazai diákságot is érinti e jelenség, így fontos foglalkoznunk vele.⁹ Annál is inkább szükséges volt a fiatalok helyzetének vizsgálata, mivel a cyber-megfélemlítés számos egészségügyi problémával együtt járhat, például szorongás vagy depresszió, s legsúlyosabb esetekben öngyilkossághoz vezethet, amit idegen kifejezéssel *cyberbullicide*-nak nevezünk.¹⁰

A tudatosságra nevelő célzat tekintetében megjegyzendő, hogy Magyarországon sem a projekt időszaka alatt, sem napjainkban nincs megfélemlítésre vonatkozó törvényi szabályozás, valamint megfélemlítés elleni programok is csak elvétve működnek, így a tanárok, szülők és diákok képzése kiemelt szempont volt már 2011-ben, s azóta is. Mindemellett, a bevezetőben említett nyelvi akadály is nehézségként merült fel a kezdeti időszakban. Mindezek orvoslása érdekében, a projekt keretében elkészültek ingyenesen elérhető videók, kézikönyv, valamint kortárs mentorképzés is megvalósult.¹¹ Összességében 600 résztvevő vett részt a felmérésben, akiket kockázati szintjük alapján három csoportban soroltak a kutatók. További eredményként megállapították, hogy az offline iskolai megfélemlítés és az online áldozattá válás között szoros kapcsolat áll fenn.¹²

⁷ Parti Katalin - Schmidt Andrea - Néray Bálint - Virág György: TABBY in Internet - Az online bántalmazás volumenének iskolai felmérése és mentorképzés Magyarországon (2011-2014). *Ügyészek Lapja*, 2014/3-4., 48-49. o.

⁸ A TABBY projekt, <http://tabby-hun.weebly.com/a-tabby-projekt.html> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁹ A TABBY eredményei elérhető: Parti-Schmidt-Néray-Virág i.m.

¹⁰ Sameer Hinduja - Justin W. Patchin: *Bullying Beyond the Schoolyard - Preventing and Responding to Cyberbullying*. Thousand Oaks California, Corwin, 2nd ed., 2015, 95–100. o.; Jocelyn Ho: *Bullied To Death: Cyberbullying And Student Online Speech Cases*. *Florida Law Review*, 2012/3, 794. o.; Campbell - Zavrnsnik i.m. 3. o.; Jim Edwards: *Users On This Web Site Have Successfully Driven Nine Teenagers To Kill Themselves*. *Business Insider*, <https://www.businessinsider.com/askfm-and-teen-suicides-2013-9> (Letöltve: 2019.05.27.)

¹¹ A TABBY projekt. Videó 1. <http://tabby-hun.weebly.com/videoacute-1-nem-tudhatod-ki-kicsoda-valoacutejaacuteban.html>; Kézikönyv és disszeminációs eredmények. <http://ing.tabby.eu/updates> (Letöltve: 2019.05.27.)

¹² Parti - Schmidt - Néray - Virág i.m. 51. o.

Megerősítést nyert azon hipotézis is, miszerint az áldozati és elkövetői szerepek egymással felcserélhetők, azaz egy diák az egyik környezetben áldozat, míg a másikban lehet megfélemlítő.¹³ A kutatás végeredményeként kijelenthető, hogy a megfélemlítő pozícióban lévő diákokra nem tudott jelentős hatást gyakorolni a projekt, ugyanakkor, az áldozati oldalon csökkent a veszélynek kitett diákok aránya.¹⁴ További kiemelendő siker volt a tanároknak és kortárs mentoroknak tartott képzések kimunkálása és megtartása, amely, sajnos, 2015-ben megszűnt.¹⁵

A fentiek fényében egyértelműnek tekinthető, hogy hasonló megfélemlítés és cyber-megfélemlítés elleni programok indítása szükséges és kívánatos lenne, ám további ilyen nemzetközi kutatási együttműködésre nem került sor, kivéve talán az alább ismertetésre kerülő ENABLE programot, ami céljában és megvalósításában némiképp eltér a TABBÝ-ban foglaltaktól. Mindenesetre, a hazai bullying-kutatás alapkövét ez a projekt fektette le, ennek köszönhető az azóta egyre növekvő tudományos érdeklődés, valamint a felmérés bebizonyította, hogy ez a jelenség nem csupán egy tengerentúli, vagy „nyugati” probléma, hanem a magyar fiatalokat is érintő, komoly társadalmi kihívás.

3. A Felelős Társadalomért Közhasznú Alapítvány Megfélemlítés Elleni Programja

A TABBÝ-t követően, illetve némi időbeli átfedésben azzal, indult el a már említett MEP, amely *„Magyarország első és egyetlen szervezett megfélemlítés elleni programja.”*¹⁶ Alapvetően, az Alapítvány munkássága nem kizárólag az iskolai megfélemlítésre kívánt fókuszálni, hanem a munkahelyi megfélemlítésre is, azonban a pilot programot az iskolai és cyber-megfélemlítés körére szűkítette, amely időszak 2015. március 31-én zárult le. A MEP fő célkitűzése a *„megfélemlítés megelőzése és megszüntetése az óvodákban, iskolákban, otthon, kapcsolatokban, munkahelyeken és a közéletben [...] Magyarországon sokan az iskolai megfélemlítést a gyerek- és iskolai élet tartozékának tekintik. A program egyik legnagyobb kihívása közé tartozik az oktatási vezetők tájékoztatása és általános álláspontjának megváltoztatása, hogy az iskolai megfélemlítés nem része az egészséges gyerekkornak sem egy építő iskolai környezetnek.”*¹⁷

Észrevehető, hogy a MEP célkitűzése összhangban áll a TABBÝ által megfogalmazott célokkal, miszerint az iskolai közösség egészét tájékoztatni és oktatni szükséges arra, hogy mi a megfélemlítés, illetve milyen eszközökkel, módszerekkel előzhető meg vagy kezelhető.

Ilyen ellenállással, s iskolai elutasítással a saját empirikus kutatásom során is találkoztam, ugyanis 2017-ben általános és középiskolás diákokkal végeztem felmérést, amely során egy kérdőív kitöltését követően tudatosító előadást tartottam, ahol az alapfogalmak tisztázása mellett a diákoknak lehetőségük nyílt kérdezni is. Több megkeresett iskola igazgatója válaszra sem méltatott, s akadt olyan is közülük, aki szerint ez a probléma nem olyan mértékű, hogy a felhívás

¹³ Uo. 51. o.

¹⁴ Uo. 51. o.

¹⁵ T.A.B.B.Y, avagy Iskolai Bántalmazás az Interneten - A Magyarországi Kutatás Eredményei. 2013. <http://www.eszteralapitvany.hu/wp-content/uploads/2013/03/Iskolaknak-TABBÝ-2013.03.12.pdf> (Letöltve: 2019.05.27.)

¹⁶ Megfélemlítés Elleni Program. <https://www.megfelemlites.hu/program> (Letöltve: 2019.05.27.)

¹⁷ Uo.

tanári szobában való kifüggesztésén kívül bármilyen egyéb teendőt igényelne. Szerencsére, az utóbbi időszakban ez a tendencia eltűnni látszik, s a problémát észlelik az iskolavezetőségek, s igyekeznek tenni is ellene (például előadásokat szerveznek a témában).

Visszatérve a MEP módszertanára, a rendszer két fő pillére az intézményesített megoldások (program bevezetés, tanulmányok, statisztikák) és az Eseti Kezelés.¹⁸ Ennek keretében prevenciós tevékenységet folytatnak az ebben résztvevők, beleértve a diákokat is, akik „*mint a Megfélemlítés Elleni Diák “Nagykövetek”, mely [kapcsolattartói] pozíció által képviselik a program céljait különböző diák és tanulói rendezvényeken, illetve [segítségnyújtó] szerepet tölthetnek be a tanulói és kortársi közösségben.*”¹⁹ Az Eseti Kezelés keretében pedig eseti és jogi tanácsadást, valamint tényfeltárást és egyéb tevékenységeket végeztek a munkatársak, hiszen amikor egy megfélemlítési magatartás megjelenik, a prevenció már nem nyújthat megoldást. A MEP egy másik hatékony eleme a Megfélemlítés Elleni Tréning és Akkreditáció, amely során a „train-the-trainer” (képzők képzése) módszertannal képzik a programban résztvevőket, így biztosítva a konzisztens tudásátadást. Egy adott személy a tréningeken való részvétellel egyre mélyebb tudást sajátíthat el, aminek segítségével szinteket léphet, amit különböző színű övekről neveztek el. Következésképp, egy Zöld Övvel rendelkező személy még nem vezethet önállóan projektet, nem koordinálhat egy intézményi programot, hanem abban nyújt segítséget a magasabb szinten álló személynek. A Fekete és Kék Övek már önálló programbevezetésre és koordinációra jogosítják viselőiket, így biztosítva, hogy csak megfelelő képzés és gyakorlati tapasztalat esetén bír beavatkozási jogosultsággal egy adott szakember.²⁰

E metódus folyamatosan ösztönzi a program résztvevőit, hogy továbbképezzék magukat, s egyre mélyrehatóbb ismereteket sajátítsanak el a megfélemlítés elleni beavatkozás terén. Mindemellett, a MEP számos formanyomtatvánnyal, minta-szabályzattal, óratervvvel segítette a résztvevő iskolákat, tanárokat és diákokat.²¹ A pilot év során pedig megnőtt a szakmai előadások és médiamegjelenések száma e témakörben, ami 2013-ban egy fontos fejlemény volt.²² Az Alapítvány pilot időszakból levont következtetései szerint, a MEP országos szintű, megfelelő működéséhez jelentős anyagi forrásra lenne szükség, amit, sajnos, nem sikerült megteremteni ezen időszakot követően. Kiemelendő, hogy mindennemű kormányzati, vagy európai uniós támogatás nélkül került kidolgozásra és bevezetésre a program, ám ennek fenntartására már nem állt rendelkezésre elegendő finanszírozás. Különösen sajnálatos, hogy a kormány oldaláról a megfélemlítés elleni küzdelem sosem érdemelt kiemelt figyelmet, hiszen mind az Eszter Alapítvány kortárs mentorképzése, mind a MEP éppen az anyagi erőforrások hiánya miatt szűnt meg. Noha a szaktudás megszerzése és annak módszertanilag felépített rendszerben való átadása talán nehezebb feladat, mint finanszírozást nyújtani mindehhez, sem az akkori sem a jelenlegi kormányzat eleddig nem tette meg e lépést.

Ugyanakkor, elvitathatatlan, hogy a MEP volt az első magyar megfélemlítés elleni program, amelynek értékét még inkább emeli, hogy abban az időszakban nem volt más alternatíva a hazai

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

²⁰ Megfélemlítés Elleni Program. Megfélemlítés Elleni Tréning Akkreditáció (META). <https://www.megfélemlites.hu/program> (Letöltve: 2019.05.27.)

²¹ Cyber megfélemlítés. https://media.wix.com/ugd/0cfdc7_abc652493a5f4e48b2055823e80e0943.pdf; ABP - Iskolai Irányelvek és Házirendek, <https://www.megfélemlites.hu/iranyelv> (Letöltve: 2019.05.27.)

²² MEP: Pilot - Bevezető Program, <https://www.megfélemlites.hu/pilot> (Letöltve: 2019.05.27.)

oktatási intézmények számára (az alább ismertetésre kerülő Békés Iskolák Program is még kialakulóban volt). Természetesen, az Olweus Anti-Bullying Program,²³ a Positive Action,²⁴ Second Step²⁵ vagy a KiVa²⁶ már ismert és működő megfélemlítés elleni programok voltak, de hazánkban egyik sem került bevezetésre (egészen a KiVa 2016-os pilot évéig).

Összefoglalóan, a TABBY feltérképezte a hazai diákság egy részében, hogy valóban létező jelenség a megfélemlítés és cyber-megfélemlítés, s szükség van képzésre és tudatosságra nevelő előadásokra és tevékenységekre, az Alapítvány pedig kimunkálta a MEP-et, ami egy akkreditált, komplex megfélemlítés elleni program, a hazai viszonyokhoz igazítva. Iskolai szinten nyújtott segítséget a résztvevő intézményeknek a minta-házirendekkel, minta-szabályzatokkal és óratervekkel, ami kiemelten fontos szempont, azonban erőforrások hiányában működése, sajnálatos módon, nem volt fenntartható.

4. Magyar Országos Cyberbullying Konferencia

2016. október 16-án került megrendezésre, Szegeden, hazánk első, kifejezetten cyber-megfélemlítésre fókuszáló, interdiszciplináris konferenciája, amely a Magyar Országos Cyberbullying Konferencia (MOCK) nevet viselte. Az elnevezés a konferencia konkrét tárgyának megnevezése mellett, rövidítésében utalt egy jellemző cyberbullying magatartásformára, a gúnyolódásra (*mocking*).²⁷ A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke és a Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszéke társszervezésben hívta életre a rendezvényt, amellyel szimbolikusan kifejezte, hogy a szakterületek közötti együttműködés elengedhetetlen eleme a cyberbullying elleni fellépésnek. Szervezőként és előadóként nagy örömmel szolgált, hogy a rendezvény számos médiamegjelenést tudhatott magáénak,²⁸ illetve száznál is több résztvevő hallgatta meg a helyszínen az előadásokat. Következésképp, a TABBY és MEP által fontosnak titulált prevenciós és tudatosságra nevelő, figyelemfelhívó tevékenység megvalósult, ami egy jelentős lépés.

A konferencia kiemelt célja volt az interdiszciplinaritás, aminek keretében a jelenséget több jogterület, és jogon kívüli szakterületek szempontjából is megvizsgáltuk. Az alkotmányjog,

²³ Dan Olweus - Susan P. Limber: The Olweus Bullying Prevention Program - Implementation and Evaluation over Two Decades. In: Shane R. Jimerson - Susan M. Swearer - Dorothy L. Espelage (eds.): *The Handbook of Bullying in Schools: An International Perspective*. Routledge, New York, 2010, 377-401. o.

²⁴ Positive Action, <https://www.positiveaction.net> (Letöltve: 2019.05.27.)

²⁵ Second Step, <https://www.secondstep.org/bullying-prevention> (Letöltve: 2019.05.27.)

²⁶ KiVa Kezdőlap. <http://www.kivaprogram.net/hu> (Letöltve: 2019.05.27.)

²⁷ A konferencia részletes beszámolójáért lásd Mikes Lili: Magyar Országos Cyberbullying Konferencia - MOCK 2015. *Közjogi Szemle*, 2016/1., 65-67. o.

²⁸ Az NMHH a Magyar Országos Cyberbullying Konferencián járt. 2015. http://mtmi.hu/cikk/807/Az_NMHH_a_Magyar_Orszagos_Cyberbullying_Konferencian_jart (Letöltve: 2019.05.27.); Médiapiac: *Országos Cyberbullying Konferenciát szerveznek. 2015.* <https://www.mediapiac.com/mediapiac/Orszagos-cyberbullying-konferenciat-szerveznek/2919> (Letöltve: 2019.05.27.); Ars Boni: *Magyar Országos Cyberbullying Konferencia Szegeden.* Ars Boni blog, http://arsboni.blog.hu/2015/10/13/magyar_orszagoss_cyberbullying_konferencia_szegeden (Letöltve: 2019.05.27.); SZEGEDma: *Országos cyberbullying konferenciát tartanak Szegeden. 2015.* http://szegedma.hu/hir/szeged/2015/10/orszagoss_cyberbullying-konferenciat-tartanak-szegeden.html (Letöltve: 2019.05.27.); Katolikus Rádió, <http://www.katolikusradio.hu/musoraink/adas/380583> (Letöltve: 2019.05.27.)

büntetőjog, médiajog, adatvédelem mellett, megjelent a pszichológia és a civil szervezeti nézőpont is. Kiemelendő például, hogy Huber Károly, a MEP-t kidolgozó Alapítvány kuratóriumi elnöke, is előadást tartott, amelyben egyrészt kifejtette, hogy a civil kezdeményezések és részvétel a bullying és cyberbullying elleni küzdelem rendkívül fontos elemei, másrészt, hangsúlyozta, hogy e jelenség nem egy tisztán jogi, pszichológiai vagy pedagógiai probléma, hanem egy társadalmi kérdés, ami megoldásra vár. Álláspontja szerint, a MEP irányt mutatott mindebben, de tovább kell haladni ezen az úton. A közös alapokon nyugvó terminológia szintén említésre került. Tekintettel arra, hogy a MOCK volt az első közös, területeken átívelő rendezvény, így fontos volt az egységes, mindenki által követendő alapok meghatározása, ami sikerült is. Nincs törvényi szabályozás, esetjog vagy nemzeti szintű megfélemlítés elleni program, ami ebben segítséget nyújthatna, így a MOCK által elért eredmények még inkább felértékelődnek.

A két nyitóelőadást Kastory Edina Média- és Hírközlési Biztos, valamint Koltay András, a Médiatanács (akkori) tagja tartotta. Ezen szakmai felszólalások két kiemelten fontos szempontra hívták fel a figyelmünket, egyrészt, a gyerekek védelmének szükségességére, másrészt, az emberi méltóság védelmére. Megjegyezték, hogy a gyors technológia fejlődés során az internet egy semleges vívmány, amelyet egyaránt lehet jóra és rosszra is használni, így a megfelelő oktatás kulcsfontosságú e téren. E két prezentációt követően Parti Katalin, a TABBY egyik kutatója, a külföldi megfélemlítés elleni programok adaptációs csapdáiról beszélt, mint például a punitív magyar oktatási szemlélet vagy a heterogén iskolai környezet. Tekintettel arra, hogy abban az időben az USA-ban (a cyberbullying kutatások egyik őshazájában) tartózkodott, előadását videóüzenet formájában rögzítette, amely azért is volt szimbolikus, mert számos áldozat videóüzenetben kommunikál a külvilággal mielőtt életének végét vetne a folyamatos megfélemlítés hatására. Mindemellett, a konferencia Megan Meier (USA) cyberbullying áldozat emléke előtt is tisztelgett, akinek az emlékére és nevében létrehozott amerikai alapítvány is támogatta a rendezvényt.

Átvezetvén a büntetőjogi vizekre, két fő szempont jelent meg. Egyik oldalról, a rágalmazás és becsületsértés megvalósulása kép- vagy hangfelvétel útján, valamint ennek cyberbullying magatartáshoz való kötődése. Másik szemszögből, az internetes zaklatás jelensége, s annak cyber-megfélemlítéssel fennálló kapcsolata került elemzésre, hiszen a bevezetőben is említettek szerint, e két fogalom egymástól való elhatárolása, megkülönböztetése komoly problémát jelentett a kutatóknak. Különösen fontos volt e distinkció megtétele, ugyanis a magyar büntetőjog zaklatás tényállása nem tudja kezelni a diákok közötti cyber-megfélemlítési magatartásokat, főként a bizonyíték hiánya miatt, miként arra Monori előadása rámutatott.²⁹ Az alkotmányjogi nézőpont arra világított rá, hogy az USA-ban milyen bírósági tesztek alapján döntenek el a cyberbullying ügyeket, kiemelt hangsúlyt fektetve az Első Alkotmánykiegészítés diákokra vonatkozó szabályaira, s mindezek miként ültethetők át a hazai jogrendbe, figyelemmel a Parti Katalin által említett adaptációs csapdákra. Egy további előadásban (Sulyok Márton) a *tort* jog alkalmazásának lehetőségei is bemutatásra kerültek a személyiségi jogot és a magánszférát sértő cselekményekkel szemben, ám tekintettel ezek rendszeridegen voltára a magyar jogrendben, vélhetően ilyen módon nem lesznek kezelhetők a hazai cyberbullying esetek, noha érdekes

²⁹ Mikes i.m. 66. o.; Monori Zsuzsanna Éva: Zaklatás-e a cyberbullying? Az internetes zaklató magatartások büntetőjogi szankcionálásának dilemmái. *In Medias Res*, 2016/2., 246-261. o.

gondolatkísérletnek tekinthető az ún. vegyes szankciók felőli megközelítés.³⁰ Adatvédelmi oldalról, Tordai Zsófia tolmácsolásában, megismerhettük a „Kulcs a Nethez” és Arcades projekteket a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gondozásában. Sajnálatos módon, a konferenciát követően publikált kutatási eredmények mellőzték azt a koherens terminológiahasználatot, amiben a MOCK során közös megegyezésre jutottak a résztvevők.³¹

A jogi keretektől kilépve, Mihalik Árpád pszichológus hívta fel a figyelmet arra, hogy a prevenció kulcsfontosságú, ám az csak akkor lesz hatékony, ha az erőegyensúly felborulása előtt megvalósul. Emellett, röviden ismertette a ReThink szoftver használatát, és annak pozitív eredményeit.³² A civil, jogi és pszichológiai vetületet követően Fehér Tünde rendőr alezredes mutatta be a rendőrség számos prevenció-s tevékenységét, már egészen az óvodás kortól. Videókkal tarkított előadásában kiemelte, hogy tapasztalataik szerint a legveszélyeztetettebb diákok a kortársaiktól kérnek segítséget. E gondolatmenet összhangban áll a TABBY kutatási eredményeivel, valamint a kortárs mentorképzés szükségességét is bizonyítja. Fehér azzal zárta gondolatait, hogy az előbbieket miatt a prevenció és a tudatosságra nevelés rendkívül fontos eszközei e küzdelemnek.

Összefoglalóan megállapítható, hogy interdiszciplináris megközelítés kívánatos a megfélemlítés és cyber-megfélemlítés elleni harcban, s a szakemberek készek ebben együttműködni. Az állam azonban ebben nagyon kevés segítséget és teret nyújt számukra. Egyetértés formálódott a résztvevők között abban is, hogy az oktatás, tudatosságra nevelés és a prevenció elengedhetetlen elemei a cyberbullying elleni fellépésnek, ám szükség van olyan megfélemlítés elleni programokra, amik ezek mellett, a probléma megtörténte után is képesek kezelni a helyzetet, mint például a MEP. Ugyanakkor, e konferencia jelentős sikerként értékelhető, hiszen azóta sem volt kifejezetten cyber-megfélemlítésre fókuszáló, interdiszciplináris szakmai rendezvény. Mindemellett, a nagy létszámú hallgatóság, a számos médiamegjelenés, és a szakterületeken átívelő előadások megalapozzák azt a kijelentést, miszerint a TABBY és MEP után, a MOCK is egy komoly mérföldkő a megfélemlítés elleni küzdelem hazai arénájában.

5. KiVa program

„A KiVa egy innovatív, iskolai tantervbe épített antibullying program, amely a bántalmazással és annak hátterében zajló folyamatokkal foglalkozó legmodernebb kutatások felhasználásával került kidolgozásra. A KiVa egy bizonyítékokon alapuló program, melynek célja a bántalmazás megelőzése, valamint a bántalmazási esetek hatékony kezelése.”³³ A KiVa-t a Turku Egyetem (Finnország) fejlesztette ki, s azóta az állami iskolák 90%-ban vezették be.³⁴ A program három egységre bontható (Unit 1-2-3), amelyek közül a Unit 2 licenzét (10-13 éves korcsoport), 2016.

³⁰ Mikes i.m. 66. o.

³¹ Lásd Gloria González Fuster - Dariusz Kloza (eds.): *Európai Kézikönyv a Magánszféra - és a Személyes Adatok Védelméről Iskolák számára*. 2016. http://arcades-project.eu/images/pdf/arcades_teaching_handbook_final_HU.pdf (Letöltve: 2019.05.27.) 110. o.

³² Mikes i.m. 66. o.

³³ A KiVa- programról röviden. <http://www.kivaprogram.net/hu/programrol> (Letöltve: 2019.05.27.)

³⁴ KiVa Kezdőlap. <http://www.kivaprogram.net/hu> (Letöltve: 2019.05.27.)

január 28-án vásárolta meg az OFI.³⁵ A hazai adaptációt követően, három iskolában pilot jelleggel bevezették a programot, s három KiVa tréner is kiképeztek.³⁶ Sajnálatos módon, a pilot évet követő jelentés nem hozzáférhető, így nincsenek pontos információink a hatásairól, ugyanakkor, az adaptációs tanulmány elérhető magyar nyelven,³⁷ amely számos releváns információval szolgál.

A KiVa három fő kulcsszó köré épül: a. megelőzés, b. (hatékony) beavatkozás és c. a monitorozás. Amennyiben ezek hazai megvalósulását vizsgáljuk, megfigyelhetjük, hogy a prevenció fontosságát és prioritását illetően egyetértés áll fenn a korábbi hazai mérőföldkövek alapján. Magyarországon több megelőzésre összpontosító kampány is elérhető (ld. alább), így kijelenthető, hogy hazánk e téren a kívánt úton halad. A hatékony beavatkozás abban rejlik, hogy kiképzett KiVa-csapatok dolgoznak az iskolákban, akikhez a megfélemlítésben érintett, vagy arról ismerettel bíró diákok fordulhatnak.³⁸

Az adaptációs tanulmány szerint a beavatkozás két megközelítéssel történhet: i) konfrontatív vagy ii) nem hibáztató. Az i) esetben „*a bántalmazót szembesítik azzal, hogy amit az áldozattal tett, az nem helyes, és felszólítják, hogy hagyja abba ezt a viselkedést.*”³⁹ A ii) megközelítés lényege pedig, hogy „*nem utalnak arra, hogy a bántalmazó mit tett, csak a segítségét kérik - mit tud tenni azért, hogy az áldozat jobban érezze magát.*”⁴⁰ E második módszer inkább a kisebb gyerekeknél alkalmazandó, az idősebb korosztály tekintetében az i) megközelítést részesítik előnyben a szakemberek. A hatékony beavatkozás fontos eleme a megfelelő eljárásrend is, miszerint mindent alaposan dokumentálnak a KiVa csapat tagjai, valamint az első találkozót követően egy újabb megbeszélést is kitűznek, s csak e második alkalmon helyezik kilátásba egy esetleges szankció alkalmazását.⁴¹ Ugyanakkor, az esetek kb. 80%-ban nincs szükség ezek megvalósítására.⁴²

A harmadik elem, a monitorozás pedig évente történő jelentéstételi kötelezettséget takar az iskolák oldaláról a Turku Egyetem irányába.⁴³ Hazai viszonylatban ez jelentős pénzügyi terhet ró egy iskolára, hiszen a kérdéseket a Turku Egyetem küldi meg, amelyeket le kell fordítani magyarra, majd a kapott eredmények értékelését is a finn intézmény látja el, amely következtetéseket szintén magyarra kell fordítani.⁴⁴ Megjegyzendő, hogy éppen ezekben nyújthatna támogatást az állam, de a MOCK-on elhangzottak tanulsága alapján, ez a terület nem

³⁵ Sólyom-Nagy Fanni: *KiVa - A finn iskolai bántalmazás elleni program*. <http://ofi.hu/hir/kiva-finn-iskolai-bantalmazas-elleni-program> (Letöltve: 2019.05.27.)

³⁶ Sólyom-Nagy Fanni: *Több magyarországi iskolában is elindul a KiVa program*. <http://ofi.hu/hir/tobb-magyarorszag-i-iskolaban-elindul-kiva-program> (Letöltve: 2019.05.27.)

³⁷ Jármí Éva - Péter-Szarka Szilvia - Fehérpataky Balázs: *A KiVa-program hazai adaptálásának lehetőségei. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet*, 2015, 12. http://iskon.opkm.hu/admin/upload/KIVA_adaptacios_tanulmany.pdf (Letöltve: 2019.05.27.)

³⁸ KiVa. A programról. <http://www.kivaprogram.net/hu/programrol> (Letöltve: 2019.05.27.)

³⁹ Jármí - Péter-Szarka - Fehérpataky i.m 12. o.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo.

⁴³ Fehérpataky Balázssal, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet pedagógiai fejlesztőjével Simongáti Eszter beszélgetett. *Új Pedagógiai Szemle*, 2015/5-6., 2015. <http://folyoiratok.ofi.hu/uj-pedagogiai-szemle/feherpataky-balazzsal-az-oktataskutato-es-fejlesztzo-intezet-pedagogiai> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁴⁴ Uo.

tartozik az állami prioritások közé. Mindezek ellenére, a KiVa adaptációja önmagában számos előnnyel bír, hiszen videók, kézikönyvek, óratervek és videojáték is elérhető vált a résztvevő intézmények számára, ami tovább erősíti a tudatosság szintjét hazánkban.

E rövid bemutatást követően, érdekes kérdésként merülhet fel, hogy hatékony-e a KiVa az iskolai környezetben? A finnek által végzett kutatások eredményei alapján a válasz, igen, hatékony.⁴⁵ Finnországban, 117 iskolában működtették a programot, míg 117 kontrolliskolát vontak be a kutatásba. A kutatás eredményeként szignifikáns csökkenést észleltek a kutatók mind a jelentett esetek számában, mind a viktimizáció kérdéskörét tekintve.⁴⁶ Mindez összhangban áll a TABBY által megállapítottakkal, miszerint a professzionális és célzott segítségnyújtás jelentős javulást eredményez az áldozattá válás vonatkozásában. Noha Finnországban sikeresnek bizonyult a program, jogosan merülhet fel a kérdés, vajon a skandináv kultúrkörön kívül is hatékonyan működik-e, természetesen adaptációt követően?

Tekintettel arra, hogy a magyar adaptációt követő első, pilot, év jelentése nem érhető el, így a hazai viszonyokról nem tudunk következtetéseket levonni, azonban Hollandia, Észtország, Olaszország és Wales is bevezette a KiVa-t, s ott elérhetőek a jelentések is.⁴⁷ Olaszországban általános és középiskolákban is sikeresen működik a program, de az általános iskolákban hatékonyabbnak bizonyul. Mindez szintén összhangban áll azzal a gondolkodásmóddal, miszerint korai megelőzés esetén kevesebb ügy alakul ki. Hollandiában több megfélemlítés elleni program is hatályban van, ám a KiVa-iskolákban az áldozattá válási ráta 29%-ról 13,5%-ra csökkent, szemben a kontroll-iskolákkal, ahol ez az arány csak 18,5%-ra esett vissza.⁴⁸ A hazai adaptáció és pilot év alatt hasonlóan pozitív eredményekben bízunk, ám, sajnálatos módon, nem érhetőek el adatok az első év teljesítményéről. Tekintettel arra, hogy az UNICEF felmérése szerint, Magyarországon minden harmadik gyermek érintett a bullying valamilyen formájában,⁴⁹ indokolt lenne egy anti-bullying program bevezetése nemzeti szinten. Noha a KiVa kiterjesztése nem valósult meg, az ENABLE program első, teszt éve folyamatban van, s reméljük, ez a program túléli azt, s az iskolai mindennapok részévé tud válni több magyar oktatási intézményben is.

6. Digitális Gyermekvédelmi Stratégia és egyéb bullying elleni kampányok, programok

E részben igen tömören kerülnek bemutatásra olyan további mérföldkövek, amelyek a bullying elleni küzdelem fontos hazai lépcsői. Elsőként kiemelendő a 2016. szeptember 2-án elfogadott 1488/2016. (IX. 2.) Kormányhatározat (továbbiakban: Kormányhatározat) a Gyermek Számára Biztonságos Internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról, amely az állami szerepvállalás növekedését jelentette a bullying és cyberbullying elleni fellépésben. A Kormányhatározat 8. pontja szerint ugyanis „[a] *Kormány annak érdekében, hogy a gyermekek körében általánossá váljon a tudatos és értékteremtő internet-használat, átfogó és ingyenes képzési és továbbképzési*

⁴⁵ A program hatékonyságának bizonyítéka Finnországban és más országokban. <http://www.kivaprogram.net/hu/a-program-hat%C3%A9konys%C3%A1ga> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ UNICEF Hungary: *Cyberbullying vagy internetes zaklatás*. <https://unicef.hu/cyberbullying/> (Letöltve: 2019.05.27.)

programokat indít az online zaklatások, megfélemlítések megelőzésére és kezelésére, a gyermekek, a szülők, a pedagógusok és gyermekekkel foglalkozó más szakemberek médiaműveltségének fejlesztésére.”⁵⁰ E megfogalmazás számos fontos következményt von maga után.

Egyrészt, az állami elköteleződést e társadalmi jelenség megoldása iránt; másrészt, a zaklatás kifejezés mellett, a megfélemlítés terminus is megjelenik, ami a fentebb bemutatott tudományos mérföldkövek szakpolitikába való beépülését bizonyítja. Végül, a kormányzat kijelentésében tetten érhető az egész iskolai környezetet célzó megoldási sémát támogató állásfoglalás, hiszen nemcsak az iskolai alkalmazottak és gyerekek, hanem a szülők, és minden egyéb szakember képzése is kiemelt szempont.

A Kormányhatározatban és a Digitális Gyermekvédelmi Stratégiában (DGYS) felfedezhető nézetek jelentős mértékben építenek a TABBY, MEP általt megfogalmazottakra,⁵¹ összhangban állnak a KiVa elveivel, valamint Koltay András MOCK-on elhangzott gondolataival is, miszerint a gyerekek védelme az új technológiai kihívásokkal szemben kiemelt prioritás. Mindemelllett, a DGYS a punitív szemléletmód helyett az alternatív, resztoratív technikákat részesíti előnyben, ami a korábbi mérföldkövek által is preferált megközelítés.⁵² Sajnálatos módon, mindezek ellenére továbbra sem történt előrelépés az állam oldalán, hiszen sem jogalkotás, sem nemzeti szintű megfélemlítés elleni program nincs Magyarországon.

A bullying és cyberbullying kutatások között fontos megemlíteni az UNICEF által végzett felmérést, miszerint hazánkban minden harmadik gyermek érintett a bullying valamilyen formája által, sőt a megkérdezettek 80%-a szerint a cyber-megfélemlítés súlyosabb probléma, mint a fizikai vagy lelki erőszak.⁵³ Habár e tudatosságra nevelő és figyelemfelkeltő kampány, az Életre kelt chatek, egy örömteli és fontos tevékenység, mégis komoly terminológiai hibákkal tűzdelt. Egyrészt, az internetes zaklatást és cyberbullyingot szinonimaként használja,⁵⁴ ami téves, hiszen egybeeshet e két magatartás, de semmiképp sem bírnak azonos jelentéstartalommal.⁵⁵ Továbbá, az iskolai agresszió és a bullying közötti különbségtétel sem rajzolódik ki, pedig a bullying-kutatás alapját képezi ezen elhatárolás, amit még Dan Olweus alkotott meg 1969-ben.⁵⁶ Mindazonáltal, az UNICEF Ébresztő-óra programjába felvette a cyber-megfélemlítés témáját, valamint fejlesztette és frissítette a HelpApp mobilalkalmazást is, amelyek fontos és hasznos lépések.

Harmadikként megemlítendő az ENABLE projekt (*European Network Against Bullying in Learning and Leisure Environments*), amely adaptációt követően, jelenleg épp pilot jelleggel

⁵⁰ Kormányhatározat 8. pont

⁵¹ DGYS 119-120. o.

⁵² DGYS 109. o.

⁵³ UNICEF Hungary: *Cyberbullying vagy internetes zaklatás*. <https://unicef.hu/cyberbullying/> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁵⁴ UNICEF Hungary: *Cyberbullying vagy internetes zaklatás*. <https://unicef.hu/cyberbullying/> (Letöltve: 2019.05.27.); UNICEF Hungary: *Minden harmadik gyereket zaklatnak az interneten*. <https://unicef.hu/igy-segitunk/hireink/minden-harmadik-gyereket-zaklatnak-az-interneten/> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁵⁵ Lásd Pongó 2018 i.m.

⁵⁶ Dan Olweus: *School Bullying: Development and Some Important Challenges*. *Annual Review of Clinical Psychology*, 2013/9., 753. o. idézi Dan Olweus: *Prediction of Aggression*. *Stockholm: Skandinaviska testförlaget*, 1969.

működik hazánkban. Két modulból áll, amelyek a SEL (*Social Emotional Learning*) és az AB (*Anti-Bullying*),⁵⁷ s ezek keretében, 2018 őszétől, iskolapszichológusok és tanárok részvesznek a képzésben az Oktatási Hivatal koordinációja mellett.⁵⁸ A program hazai eredményeiről még nem érhetőek el bővebb információk, hiszen a tanév még tart, de angol nyelven számos érdekes forrás megtalálható.⁵⁹

Következő kezdeményezésként érdemes megemlíteni a Békés Iskolák Programot, amely Stuart W. Twemlow és Frank C. Sacco: *“Why School Antibullying Programs Don’t Work”* című kötetének Horgász Csaba általi adaptációja nyomán működik Magyarországon. A program fő célja az agresszió megelőzése, az iskolai konfliktusok békés rendezése, mégpedig egész iskolára kiterjedő módszertannal, miként azt a korábbi mérőföldköveknél, vagy a DGYS esetén említésre került.⁶⁰ További fontos eleme a programnak, hogy önkéntességen, belső motiváción alapul, így az iskolai közösség (tágra értelmezett) minden tagjának önkéntes elhatározásából kell támogatnia a rendszerszintű működést, hiszen csak így érhető el a békés iskolai környezet. A csatlakozó intézmények számára egy szakértő csapat (békítő team) nyújt segítséget, valamint értékes forrásokat is biztosítanak a tagok számára, mint például kézikönyv, gyakorlatok, resztoratív módszerek.

Dacára a remekül felépített rendszernek, mindössze nyolc iskola csatlakozott a programhoz, ami rendkívül alacsony szám. Ugyanakkor, e módszertan szélesebb körben való elterjesztése igen előremutató, és örömteli volna, tekintettel arra, hogy a békés, nyugodt oktatási környezet kialakítása és fenntartása elengedhetetlen a jövő generációk fejlődése szempontjából. Mindemellett, a program működése ékes bizonyítéka annak, hogy a diákok, szülők, iskolai munkatársak kívánnak tenni a jobb oktatási környezetért, s képesek közösen küzdeni e célért, ami remek táptalajt nyújt további megfélemlítés elleni programok bevezetésére és működtetésére.

Végezetül, felsorolás szintjén érdemes megemlíteni a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Internet Hotline weboldalán elérhető rövid, informatív leírásokat a témakörrel,⁶¹ valamint a Cartoon Network, Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány és az Osztályfőnökök Országos Szakmai Egyesülete által megszervezett közös kampányt a bullying és cyberbullying ellen.⁶² Továbbá, a Nemzeti Bünt megelőzési Tanács is elindított egy tudatosságra nevelő programot,

⁵⁷ Sulinet: *ENABLE pilot az iskolában*. <https://hirmagazin.sulinet.hu/hu/pedagogia/kezdodik-az-enable-pilot-az-iskolaban> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁵⁸ Sulinet: *Az ENABLE bántalmazás elleni program pilot szakasza sikeresen lezárult*. <https://hirmagazin.sulinet.hu/hu/hirek/az-enable-program-pilot-szakasza-lezarult> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁵⁹ ENABLE official website, About ENABLE. <http://enable.eun.org/about> (Letöltve: 2019.05.27.); Implementing ENABLE. http://enable.eun.org/implementing_enable (Letöltve: 2019.05.27.)

⁶⁰ Békés Iskolák. A program. <http://www.bekesiskolak.hu/bekes-iskolak/a-program/> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁶¹ NMHH Internet Hotline, Tudástár: *Milyen védelmet adnak a jogszabályok online megfélemlítés esetén?* http://nmhh.hu/cikk/191031/Milyen_vedelmet_adnak_a_jogszabalyok_online_megfelemlites_eseten (Letöltve: 2019.05.27.); NMHH Internet Hotline, Jogi tudnivalók: *Mi számít online zaklatásnak?* http://nmhh.hu/cikk/190113/Mi_szamit_online_zaklatasnak (Letöltve: 2019.05.27.); NMHH Internet Hotline, Tudástár: *Miben különbözik az offline és az online zaklatás a gyakorlatban?* http://nmhh.hu/cikk/191034/Miben_kulonbozik_az_offline_es_online_zaklatas_a_gyakorlatban (Letöltve: 2019.05.27.)

⁶² Médiainfo: *A Cartoon Network kampánya a bullying ellen*. <https://www.mediainfo.hu/hirek/article.php?id=50916> (Letöltve: 2019.05.27.)

amelyet az egyes oktatási intézmények figyelmébe is ajánl.⁶³ Érdekességként említhető még, hogy a SentiOne és a Budapest Metropolitan Egyetem közös kutatást végzett (2017 októberétől 2018 októberéig), amely szerint a vizsgált időszakban 6000 alkalommal került említésre a bullying kifejezés hazai weboldalakon.⁶⁴ Mindez azt sugallja, hogy a jelen cikkben felvázolt mérőföldkövek hatást gyakoroltak a környezetre, és a bullying társadalmi problémájával egyre többen vannak tisztában, ami egy rendkívül fontos lépés és eredmény.

Összefoglalóan, hazánkban elérhetőek és működnek rövid életű, kampányszerű tudatosságra nevelő projektek, illetve hosszabb távra berendezkedett megfélemlítés elleni programok, de ezek széleskörű elterjedésére még várunk kell. Valószínűsíthetően, egy jogalkotói lépés, esetlegesen egy kormányzati elköteleződés megoldást nyújthat e problémára, azonban hazánkban e terület nem tekinthető kiemelt prioritásnak, így nem marad más, mint a kitartó és eltökélt küzdelem azok által, akik ezt fontosnak tartják.

7. Következtetések

A bullying és cyberbullying kutatások egyik legnagyobb nehézsége azok interdiszciplinaritásában rejlik, hiszen nem elég pedagógiai, pszichológiai vagy jogi oldalról megközelíteni a kérdést, hanem ezek összehangolt, rendszerszintű működése kívánatos. Magyarországon az e terület iránti tudományos kíváncsiság viszonylag későn ébredt, hiszen a TABBY projektet megelőzően nem volt ilyen irányú kutatás. Ugyanakkor, a 2011-ben elkezdődött tudományos és civil szféra általi munka eredményesnek tekinthető, hiszen a kockázatfelmérő kérdőívezés tapasztalatainak ismeretében a Felelős Társadalomért Alapítvány kidolgozta a MEP programot, amely nem szakmai hiányosságai, hanem anyagi erőforrások hiányában nem tudott szélesebb körben elterjedni. Emellett, a Békés Iskolák Program kezdetei is 2013-ra datálhatók. A fentiekben azt is ismertettem, hogy a tudományos világ is megmozdult a MOCK keretében, ahol különböző tudományterületekről érkező szakemberek tudtak közös alapokban megegyezni, ami rendkívül fontos és értékes előrelépésnek tekinthető.

A civil és akadémiai közeget követően, az állam is megjelent e színtéren, mikor a KiVa megfélemlítés elleni program Unit 2 licenzét megvásárolta az OFI, majd sikeres adaptációt követően, pilot jelleggel bevezette azt. Sajnálatos módon, a teszt év eredményei nem érhetőek el, noha bizonyosan számos fontos következtetést vonhattunk volna le belőle. Továbbá, a DGYS megalkotásával komoly állami elköteleződés mutatkozott meg a tudatosítás és megfélemlítés elleni küzdelem tekintetében, ám annak megvalósulása már nem volt olyan sikeres. Ugyanakkor, az Oktatási Hivatal koordinálása mellett egy újabb program került adaptálásra és bevezetésre, nevezül az ENABLE, amely remélhetőleg nem jut a KiVa sorsára, hanem hosszútávon fenntartható, és több iskolára is kiterjeszhető anti-bullying programként tud működni. Mindezek mellett, számos tisztavirág életű, rövid kampány is igyekezett felhívni a figyelmet a bullying és cyberbullying létre, annak veszélyeire.

⁶³ Kérj segítséget! <http://www.kerjsegitseget.com/> (Letöltve: 2019.05.27.)

⁶⁴ Onbrands: *Online bántalmazás a magyar neten.* <http://onbrands.hu/marka-es-trend/2018/12/fenntarthatosag-csr/online-bantalmazas-a-magyar-neten> (Letöltve: 2019.05.27.)

Zárásként kijelenthető, hogy a hazai bullying és cyberbullying kutatás már számos fontos mérföldkövet tudhat maga mögött, ám messze még a cél, hiszen a probléma jogalkotó általi elismerése még várat magára, valamint a pilot jelleggel bevezetett programok több éven történő, fenntartható működése még nem valósult meg, s ezek kulcsfontosságú elemei a jelenség elleni fellépésnek. Mindenesetre, e küzdelem a gyermekek védelméért, a biztonságos oktatási környezetért, és a bullying-mentes gyerekkorért megéri, hiszen a Hinduja-Patchin bullying kutató páros szavaival élve: „[a]kár egy gyerek – aki cyber-megfélemlítés áldozata, vagy elkövetője – is túl sok.”⁶⁵

⁶⁵ Hinduja - Patchin i.m. 79. o.

Márki Dávid: A nyilvánosság, mint a tisztességes eljáráshoz való jog részeleme a büntetőeljárásban

1. Bevezetés

A független, pártatlan, igazságos eljáráshoz való jog mindenkit megillető alkotmányos alapjog. Alaptörvényünk az igazságszolgáltatás működésének e garanciális jelentőségű alapelvét a XXVIII. cikkében deklarálja a bírósági eljárásokkal összefüggésben.¹ A tisztességes eljáráshoz való jog, mint „jogcsokor” több részjogosítványból áll, melyek nagy része az összes eljárástípus alapját képezi, azonban vannak kifejezetten olyan részjogosítványok, amelyek kizárólag a büntetőeljárásban érvényesülnek.² Ezen jogcsokor egyik alapeleme a bírósági eljárások nyilvánossága.

A bírósági eljárások nyilvánossága a bírói hatalom korlátjaként a jogállamiság fontos garanciája. A nyilvánosság egyik legfontosabb funkciója az igazságszolgáltatás tevékenységének ellenőrizhetővé tétele, a pártatlan eljárás biztosításának megvalósulása, ezen felül a bírói önkény ellenőrzésének egyik eszköze. Az Alkotmánybíróság ezt elvi élel mondta ki 58/1995 (IX. 15) AB határozatában, miszerint a nyilvánosság mindenekelőtt az igazságszolgáltatás működésének a társadalom által történő ellenőrzését hivatott biztosítani.³

A nyilvánosság a bírósági eljárások egyik egyedi jellemzője, s bár az nem csupán a büntetőeljárások során jut érvényre, jelen tanulmányban annak kérdéskörét csak a büntetőeljárások közegeiben vizsgálom. A technológia fejlődése, a megváltozott médiakörnyezet a büntetőeljárások nyilvánosságának eddig ismert formáját alapvetően alakítja át, új kihívások elé állítva ezáltal a jogalkotókat és jogalkalmazókat egyaránt.

Jelen tanulmány célja, hogy átlátható képet adjon a tisztességes eljáráshoz való jog részeként megjelenő nyilvánosságról, valamint annak büntetőeljárásokban betöltött szerepéről.

2. A nyilvánosság elméleti alapjai

„Nyilvánosságnak nevezik azt az intézményesült társadalmi szférát, amelyben a polgárok a közügyekről értesülhetnek, azokat megvitathatják és kialakíthatják álláspontjukat. A nyilvánosság biztosítja, hogy a polgárok ellenőrzést gyakorolhassanak a közügyek intézése (pl. parlamenti viták, bírósági eljárások) felett.”⁴

¹ Magyarország Alaptörvénye: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (Letöltve: 2019.04.15.)

² Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2008., 703.o.

³ 58/1995 (IX. 15.) AB határozat Indokolás II. 5.

⁴ Lásd Magyar Virtuális Enciklopédia <http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/szoc/nyilvanosság.htm> (2019.04.15.)

Habermas elmélete alapján a modern polgári nyilvánosság egy olyan képződmény, amelyben az emberek szabadon egyesülhetnek, eszméket cserélhetnek, szerveződhetnek, és minden témában megnyilatkozhatnak. Ennek köszönhetően válik a hatalom a „köz egésze” által elszámoltathatóvá. Vagyis a nyilvánosság egy közvetítő funkciót tölt be az állam és a magánszféra között, célja nem más, minthogy közvetítse a nyilvánosságot alkotók magánérdekeit a közhatalom felé, megvitassa, kritizálja a politikai hatalom döntéseit, követelje a döntésekbe való beleszólás jogát.⁵

A nyilvánosság társadalmi ellenőrzésben testet öltő funkciójának legszélesebb körű biztosításának követelménye a hatalmi ágak elválasztásához, azon belül is a bírói függetlenséghez vezethető vissza. A szabadság biztosítása csak abban az esetben garantálható, ha a hatalmi ágak (jogalkotó, végrehajtó, igazságszolgáltató hatalom) egymástól elválasztva, függetlenül működnek. Erre az alapvető tételre épül a klasszikus hatalommegosztás elmélete.⁶

Ebből a klasszikus hatalommegosztási elméletből következik az igazságszolgáltatásnak, mint hatalmi ágának a szervezeti függetlensége, valamint az egyedi bírói döntések, mint konfliktusmegoldó aktusok függetlenségének alkotmányos alapelve is. Ahogy az Alkotmánybíróság megfogalmazta „*A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két <<politikai>> jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó és semleges*”.⁷ Az igazságszolgáltatás, mint hatalmi ág esetében azonban nincs olyan kontrollszerkezet, amely a bírói hatalom ellenőrzésére hivatott, jóformán a nyilvánosság az egyetlen eszköz, amely a jogállami berendezkedésű államokban az igazságszolgáltatás tevékenységét kontrollálhatja.⁸

Az igazságszolgáltatás nyilvánossága meglehetősen komplex és szerteágazó. Ebből a komplexitásból adódóan a nyilvánosság egyes dimenziói, részelemei tekintetében számtalan csoportosítás, rendszerezés lehetséges. Navratil Szonja, valamint az Eötvös Károly Intézet nézőpontja szerint a nyilvánosság tárgya alapján beszélhetünk intézményi-szervezeti nyilvánosságról, valamint eljárási nyilvánosságról, továbbá megkülönböztethetjük a pillanatnyi (a tárgyalások nyilvánossága, ítéletek nyilvános kihirdetése) és elektronikus vagy késleltetett nyilvánosságot (bírói iratok nyilvánossága, bírói ítéletek nyilvánossága, média tárgyalótermi jelenléte).⁹

A bírói szervezetrendszer finanszírozása a központi költségvetésből történik, ebből kifolyólag a társadalom tagjainak joga van ahhoz, hogy a bíróságok költségvetését, szervezeti struktúráját és nem utolsósorban a bíróságok működésére vonatkozó adatokat megismerjék. Ezek alapozzák meg az intézményi-szervezeti nyilvánosság létjogosultságát.

Az eljárási nyilvánosság tekintetében azonban, a technológia ugrásszerű fejlődése következtében jelentős változást figyelhetünk meg. A pillanatnyi és késleltetett nyilvánosság közötti határok elmosódtak. A modern technikai eszközöknek, az internet térnyerésének köszönhetően ma már

⁵ Bővebben lásd: Jürgen Habermas: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég, Budapest, 1993.

⁶ Bővebben lásd: Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most In: Vida István-Nagy Endre (szerk.) *Demokratikus Magyarország*, Válogatás Bibó István tanulmányaiból, Magvető, Budapest, 1994.

⁷ 17/1994. (III. 29.) AB határozat Indokolás II. 1.pont

⁸ Navratil Szonja: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága. In: Badó Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika* Gondolat, Budapest, 2011. 156. o.

⁹ Uo. 160. o

bárki – nem csak a médiaszolgáltatók – képes arra, hogy akár percről percre tudósítsanak az eljárások eseményeiről. Ezen elhatárolásnál továbbá azt is meg kell jegyezni, hogy a média tárgyalótermi jelenléte egyaránt meghatározó eleme a pillanatnyi nyilvánosságnak (hiszen a sajtó munkatársainak a hiteles és pontos tájékoztatáshoz elengedhetetlen a tárgyaláson való jelenléte), valamint a késleltetett vagy elektronikus nyilvánosságnak is.

Egy másik megközelítés alapján a legtágabb kategóriának a társadalmi nyilvánosságot tekinthetjük. A társadalmi nyilvánosság dimenziójában abból indulunk ki, hogy a bírósági eljárásokon nem csak a közvetlenül érintettek vehetnek részt, hanem jóformán bárki, a társadalom adott eljárás iránt érdeklődő bármely tagja. A társadalmi nyilvánosság teremt meg elsődlegesen a korábban említett társadalmi kontroll-funkciót és biztosít garanciát a pártatlan, részrehajlásmentes ítélezésre.¹⁰

A következő szűkebb kategóriának a tárgyalótermi nyilvánosság tekinthető. A tárgyalótermi nyilvánosság és a társadalmi nyilvánosság között szintén vékony határ húzódik, hiszen a tárgyalások nyilvánosságára vonatkozó szabályok alapvetően, *de iure* mindenkinek jogosultságot biztosítanak a tárgyaláson történetek megismerésére – ezzel a társadalmi nyilvánosságot érvényre juttatva –, *de facto* azonban ez nem mindig kivitelezhető (pl.: tárgyalótermek befogadóképessége miatt). Azonban a törvények garantálják, hogy a bírósági tárgyalásokról a médiarendszer útján tájékoztatást kapjunk.¹¹ A sajtó tárgyalótermi jelenléte egyértelműen a tárgyalótermi nyilvánosság körébe tartozik, az arról készített tudósítás azonban annál sokkal szélesebb kategóriát valósít meg.

Legszűkebb kategóriának az ügyfélnyilvánosságot tekinthetjük. Legyen szó bármilyen bírósági eljárásról, a zárt tárgyalás elrendelése *eo ipso* eredményezi az ügyfélnyilvánosság érvényesülését. Azt, hogy ki tekinthető ügyfélnek az eljárási törvények külön-külön határozzák meg, így az egységes ügyfélfogalom megalkotása meglehetősen problematikus. Ezen problémakörre a területi kööttségek miatt azonban jelen tanulmány nem kíván kitérni. Az ügyfélnyilvánosság bár a legszűkebb kategória, azonban ugyanúgy érvényesül a nemzetközi instrumentumokra és az Alaptörvényre visszavezethető alkotmányos garancia, miszerint a zárt tárgyaláson meghozott határozatot nyilvánosan kell kihirdetni.

3. Nyilvánosság a büntetőeljárásban

A nyilvánosság nem csupán a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa, hanem a büntetőeljárások processzuális alapelve is. Kiemelkedő fontosságát tükrözi az a négy védelmi szinten elhelyezkedő szabályozás, amely a nyilvánosságot az egyik legerőteljesebben garantált igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó alapjoggá emeli azt. Ezen védelmi rendszer elemei:

- nemzetközi egyezmények,¹²

¹⁰ Szabó Máté – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1439/2009. számú ügyében, <http://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/44-az-allampolgari-jogok-orszaggyulesi-biztosanak-jelentes-a-birosagi-tajekoztatasarol-es-a-targyalasok-nyilvanossagarol> (Letöltve: 2019.06.10.)

¹¹ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 108.§ (1) bekezdés

¹² Emberi Jogok Európai Egyezménye, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európai Unió Alapjogi Chartája

- európai standardok,¹³
- alkotmányos szabályok és büntető eljárásjogi normák,¹⁴ valamint
- Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjoga¹⁵.

A nyilvánosság kötelezettségként és jogként is értelmezhető. Kötelezettség a bíróságok részéről, hiszen a büntetőeljárások főszabály szerint nyilvánosak, azokon bárki részt vehet, valamint – a bíróságok működésének átláthatósága biztosítása érdekében – a médiaszolgáltatók számára tájékoztatást kell adni.¹⁶ A nyilvánosság, *de iure* a terheltet megillető jogosultság, hiszen minden ügyben, minden fokon és minden eljárási rendben megvédi a terheltet a titkos eljárásoktól és ítéletektől, és jogosultságot teremt arra, hogy a terhelt ügyét pártatlanul, részrehajlásmentesen bírálják el. *De facto* azonban a társadalom részéről is jogosultsággként jelentkezik.

Jahn azon megállapítása, miszerint „a büntetőeljárás jog megalvadt alkotmányjog”¹⁷ helytállóan bizonyulhat, ha alapul vesszük, hogy a büntetőeljárások során a tárgyalás egy olyan speciális közeg, ahol az egymással konkuráló alapjogok (mint például az emberi méltósághoz való jog és az abból levezethető személyiségi jogok, a tájékoztatáshoz való jog, közérdekű adatok nyilvánosságához való jog) és alkotmányos alapelvek (a nyilvánosságon keresztül megvalósuló társadalmi kontroll) közötti kényes egyensúlyt meg kell teremteni.

Jahn megállapításának alátámasztásához további érvként felhozható, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében is szinte kizárólag büntetőeljárású vonatkozású garanciarendszert találhatunk nevesítve (pl.: ártatlanság védelme, védelemhez való jog, nullum crimen / nulla poena sine lege-elv).¹⁸

¹³ Legfőképp az Európa Tanács és a Velencei Bizottság dokumentumait érdemes itt megjegyezni, hiszen a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság – ismertebb nevén a Velencei Bizottság – elsődleges feladata, hogy jogi tanácsokat nyújtson, véleményeket formáljon a különböző jogszabálytervezetekről, valamint a már hatályba lépett jogszabályokról, továbbá aktuális jogi kérdésekről tanulmányokat és jelentéseket készítsen, ahogy azt tette Magyarország tekintetében is például az Alaptörvény elfogadásakor, ezzel segítve a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok, azon belül a tisztességes eljáráshoz való jog védelmét. Erről bővebben: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (Letöltve: 2019. 07. 16.)

¹⁴ Az eljárások nyilvánosságára és a határozatok nyilvános kihirdetésére vonatkozó szabályok mind az Alaptörvényben, mind a büntetőeljárás törvényben megjelennek. Ilyen védelmet jelentő büntetőeljárásjogi norma többek között, ha a bíróság a nyilvánosságot törvényes ok nélkül zárja ki a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság határozatát hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

¹⁵ Bővebben lásd: *Olujić kontra Horvátország* (no. 22330/05), *Hummatov kontra Azerbajdzsán* (no. 13413/04), *Csikós kontra Magyarország* (no. 37251/04), *Österreichischer Rundfunk kontra Ausztria* (no. 35841/02), *Verlagsgruppe News GmbH kontra Ausztria* (no. 59631/09)

¹⁶ Harangozó Attila: *Vitaanyag az igazságügyi adatkezelésről és a bírósági tájékoztatásról szóló törvénytervezet előzetes egyeztetéséhez*. <http://birosag.hu/nyilvanosság/az-igazsagugyi-adatkezelesrol-es-birosagi-tajekoztatasirol-szolo-torvenytervezet> (Letöltve: 2019.04.15.)

¹⁷ Matthias Jahn: *Strafprozessrecht als geronnenes Verfassungsrecht – Hauptprobleme und Streitfragen des § 136a StPO*” *Juristische Schulung* 2005/12 1057-1062.o. idézi: Szomora Zsolt: *Alkotmány és büntetőjog. A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015.,8. o.

¹⁸ Bővebben az Alaptörvény reformjának megalapozottsága kapcsán a polgári eljárásokra tekintettel lásd: Sulyok Márton: *Magánzféravédelem a tisztességes eljárásban – Az alapjogsértő bizonyítás összehasonlító alkotmányjogi vizsgálata* (PhD értekezés) Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3953/1/Sulyok_Marton_ertekezes.pdf (Letöltve: 2019. 07.16.)

A fent említett egyensúly azonban megfelelő törvényi garanciák és biztosítékok nélkül nem valósítható meg.¹⁹

Ezen egyensúly megteremtését célozza a korábban említett négy szintű szabályozási rendszer.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikkében deklarálja a tisztességes eljárásból való jogot és ezen belül a nyilvánosság követelményét: „*Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja [...]*”²⁰ Ezen felül az Egyezmény tartalmazza az ítéletek nyilvános kihirdetésének követelményét is. Megjegyzendő azonban, hogy a nyilvános tárgyaláshoz való jog nem abszolút jogosultság, vagyis bizonyos esetekben korlátozni, illetve mellőzni lehet. Ezek alapján a sajtó és a hallgatóság tárgyalóterembe történő belépését meg lehet tiltani „*a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére, ha ezt a demokratikus társadalomban az erkölcs, a közrend, nemzetbiztonsági érdek, kiskorú védelme, az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme indokolja, illetve, ha a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert megítélése szerint olyan körülmények állnak fenn, amelyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.*”²¹

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szintén garantálja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.²² Az Egyezségokmány 14. cikk 1. pontja szintén részletesen határozza meg a nyilvánosság kizárásának okait, a bíróság által feltétlenül szükségesnek ítélt mértékben. Szintén követelményként szerepel az ítéletek nyilvánosan történő kihirdetése, azonban az Egyezségokmány lehetőséget biztosít e szabály mellőzésére, abban az esetben, ha az eljárásban érintett fiatalok érdekei mást kívánnak.

A nizzai csúcstalálkozón elfogadott Alapjogi Charta²³ eredetileg nem kötelező jogi normaként született, csupán az igazságszolgáltatásban szolgált olyan segédeszközként, amelyben megmutatkoztak a tagállamok alapjogi hagyományai.²⁴ A Lisszaboni Szerződés azonban kimondta, hogy „*Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések*”²⁵.

¹⁹ Szabó Máté – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1439/2009. számú ügyében <http://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/44-az-allampolgari-jogok-orszaggyulesi-biztosanak-jelentese-a-birosagi-tajekoztatasarol-es-a-targyalasok-nyilvanossagarol> (Letöltve: 2019.06.10.)

²⁰ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (Letöltve: 2019.04.15.)

²¹ Dr. Grád András - Dr. Weller Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 257. o.

²² <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (Letöltve: 2019.04.15.)

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (Letöltve: 2019.04.15.)

²⁴ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 521. o.

²⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikk. https://europa.eu/european-union/law/treaties_hu (Letöltve: 2019.04.15.)

A Charta 47. cikke foglalkozik a tisztességes eljáráshoz való joggal, azon belül pedig a nyilvános tárgyalás követelményével. Bár a fentebb ismertetett egyezményekhez képest újat nem tartalmaz, a teljesség igénye megköveteli a Charta említését.

Az EJEE a benne foglalt jogok megsértése esetén lehetőséget biztosít arra, hogy a sérelmet szenvedett az EJEB-hez forduljon, amelynek esetjogában így szintén találkozhatunk a nyilvánossággal foglalkozó ügyekkel.

2006-ban a Csikós kontra Magyarország ügyben az EJEB megállapította, hogy az Egyezmény megsértését jelenti, ha az első fokú ítélet ellen benyújtott fellebbezés elbírálásakor nyilvános ülés mellőzésével hoznak a terheltre nézve hátrányosabb ítéletet. Az EJEB álláspontja szerint nem minősül tisztességesnek az eljárás, ha a másodfokú eljárásban a tényállást és a bűnösségi kérdést újraértékeli a másodfokon eljáró bíróság. Ilyen esetben a terheltet a nyilvánosság biztosításával személyesen is meg kell hallgatni.²⁶

Az EJEB több ügy kapcsán is kifejtette azon álláspontját, miszerint különösen a büntetőeljárások nyilvánosságához jelentős közérdek fűződik, ezért az érintett feleknek a nyilvánosság kizárásához nincs alanyi joguk. A közérdek fontosságát emelte ki az Olujic kontra Horvátország ügyben is, ahol a Legfelsőbb Bíróság elnökének fegyelmi ügyében eljáró bírói testület a kérelmező kifejezett kérése ellenére sem tartott nyilvános tárgyalást az érintett személyiségi jogainak védelmére hivatkozással. Az EJEB indokolásában kitért arra, hogy a média korábban széles körben tárgyalta az ügyet, amelyek során a kérelmező is nyilatkozott a politikai üldöztetésére való felvetései kapcsán, így a közérdeket érintve fokozottan indokolt lett volna a nyilvános tárgyalás. Továbbá az, hogy a kérelmező külön kérte a nyilvános tárgyalás tartását eleve kizárta a személyiségi jogok sérelmét.²⁷

Az EJEB egy meglehetősen speciális esetben minősülő kérdésben foglalt állást a Hummatov kontra Azerbajdzsán ügyben, melyben biztonsági okokból egy büntetésvégrehajtási intézetben tartottak tárgyalást a nyilvánosság teljes kizárásával. A Bíróság indokolásában kitért arra, hogy az ilyen speciális körülmények esetén is gondoskodni kell a nyilvánosság megfelelő tájékoztatásáról, valamint a biztonsági intézkedések mellett a nyilvánosság tárgyalásra való beengedéséről.²⁸

Említést érdemel, hogy az EJEB ítélezési gyakorlata alapján az eljárások nyilvánossága nem csupán a tárgyalótermi és sajtónyilvánosságot, valamint az ítéletek nyilvánosan történő kihirdetését jelenti. A nyilvánosság „public hearing” szükségképpen magában foglalja a szóbeli meghallgatáshoz és a tárgyaláson való jelenléthez való jogot is.²⁹ A szóbeli meghallgatás tartása azonban akárcsak maga a nyilvánossághoz való jog nem abszolút, mindazonáltal megtagadása csak kivételes esetekben igazolható. Nem szükséges a szóbeli meghallgatás olyan esetekben, ahol nincsenek vitatott tények, vagy nem merül fel a hitelességgel kapcsolatos probléma, amely szükségessé tenné a bizonyítékok szóbeli előadását és a vádlottnak megfelelő lehetőséget

²⁶ *Csikós kontra Magyarország* (no. 37251/04)

²⁷ *Olujic kontra Horvátország* (no. 22330/05)

²⁸ *Hummatov kontra Azerbajdzsán* (no. 9852/03, 13413/04)

²⁹ *Döry kontra Svédország* (no.28394/95), *Jussila kontra Finnország* (no.73053/01)

biztosítottak az ügy írásbeli ismertetésére és a ránézve terhelő bizonyítékok megkérdőjelezésére.³⁰

A jelenléthez való jog lehetőséget teremt a vádlott számára, hogy ellenőrizhessék védekezésének pontosságát, hitelességét, és összehasonlítsák azt a sértettek és a tanúk állításaival.

Azonban, míg a vádlott oldaláról a jelenléthez és a szóbeli meghallgatásához fűződő érdek komoly jelentőséggel bír, a tanúk és sértettek érdekeivel ez gyakran ütközhet. Bár a nyilvánosság részéről érkező elvárás a büntetőeljárások során meglehetősen nagy, a sértettek és a tanúk biztonsága vagy magánéletük védelme gyakran felülírja a tárgyalások nyilvánosságának követelményét.³¹

Az EJEB megállapítása alapján a biztonsági kockázatok, biztonsági problémák közös velejárói egy büntetőeljárásnak, azonban a biztonsági intézkedéseket (pl. a sértett vagy tanú védelme érdekében történő zárt tárgyalás elrendelése) szigorú szabályok közé kell szorítani, amelynek azonban minden esetben meg kell felelnie a szükségesség elvének. Vagyis a bíróságoknak az eljárás során figyelembe kell vennie minden lehetséges alternatívát a sértettek és a tanúk, illetőleg a hallgatóság biztonságának és védelmének, valamint a vádlott jogainak biztosítása érdekében, és a cél eléréshez feltétlenül szükséges intézkedést kell alkalmazniuk.³²

Ahogy a fentiekből is látszik, az eljárások nyilvánossága szinte minden esetben kiváló táptalajt biztosít versengő alapjogi érdekek vizsgálatának. A Pfeifer kontra Ausztria ügyben az EJEB kimondta, hogy a versengő alapjogi érdekek vizsgálata során az egyének egymással szemben álló érdekeit és a közösség, a társadalom egészének érdekét kell figyelembe venni.³³ Az EJEB szerint az Egyezmény széles mérlegelési lehetőséget biztosított a szerződő államok számára az alapjogok közötti megfelelő egyensúly megteremtése kapcsán és véleménye szerint a Bíróság feladata az, hogy felügyelje, hogy a részes államok által bevezetett mechanizmusok alkalmazása során a nemzeti bíróságok az alapjogok közötti egyensúly megteremtésekor figyelembe vett tényezők összhangban állnak-e az Egyezménnyel és az EJEB ítélkezési gyakorlatával.³⁴ Ezzel kapcsolatban a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát is érdemes megemlíteni, amely értelmében mind a törvényhozónak, mind a jogalkalmazónak figyelembe kell vennie azt, hogy a versengő alapjogok egyikének lényeges tartalma sem korlátozható, továbbá törekedniük kell arra, hogy ezen alapjogok megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek.³⁵

4. Nyilvánosság szabályozása a büntetőeljárás törvényben

A tárgyalások nyilvánosságára vonatkozó szabályokat nem egyetlen igazságügyi, szektorális jogszabály tartalmazza, hanem több különböző törvény, valamint a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén elhelyezkedő jogszabály. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

³⁰ Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial 47.o. Elérhető: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf (Letöltve: 2019. 07.14.) uo. 50. o.

³¹ Bővebben lásd: *B. & P. kontra Egyesült Királyság* (nos. 36337/97; 35974/97)

³² *Krestovsky kontra Oroszország* (no. 14040/03)

³³ *Pfeifer kontra Ausztria* (no. 12556/03)

³⁴ *A. kontra Norvégia* (no. 28070/06)

³⁵ Bővebben lásd 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]

(továbbiakban: Be.) mellett nyilvánossághoz kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény,³⁶ a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény,³⁷ az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény,³⁸ de ide sorolhatjuk a Polgári Törvénykönyvet³⁹ – hiszen ahogy Pribula László fogalmazott a bírósági tárgyalás, önmagában azzal, hogy nyilvánosságot kap, megteremt bizonyos személyhez fűződő jogok elvi megsértésének lehetőségét⁴⁰ - valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló rendeletet.⁴¹

„A nyilvánosság alapvetően biztosíték szerepét tölti be a büntetőeljáráásban, garancia a független és pártatlan ítékezés mellett arra, hogy a terhelt ne kerüljön hátrányos helyzetbe a hatóságokkal szemben.”⁴²

Bár az Alkotmánybíróság interpretációjában az igazságszolgáltatás nyilvánossága⁴³ jelenik meg, amelyből következik, hogy az a büntető eljárás teljes egészét áthatja, azonban elmondható, hogy a nyilvánosság elve, tekintettel a tárgyalások akkuzatórius jellegére, főként a tárgyalási szakra irányadó. A büntető eljárások nyomozati szakasza meglehetősen kényes terület, ahol a nyilvánosság csak minimális mértékben érvényesülhet. Abban az esetben, ha a nyilvánosság elvének tág teret engedünk a nyomozati szakban, azzal a teljes nyomozás, vagy az egyes eljárási cselekmények eredményességét veszélyeztetnénk, és kontraproduktív válna az alapvetően inkvizitórius nyomozás. Vagyis ilyenkor a társadalom felé csak annyi információ juthat el, amennyi nem hátráltatja az igazságszolgáltatás eredményességét.⁴⁴

A tárgyalások nyilvánossága alkotmányban foglalt követelményének tesz eleget az új büntetőeljárás törvény, amely a korábbi jogszabálynál nagyobb részletességgel szabályozza a nyilvánosság kérdéskörét: az annak kizárására, illetve korlátozására vonatkozó szabályokat a korábbi törvény rendelkezéseit kibővítve tartalmazza, és a zárt tárgyalás elrendelését indítványozók körében is változás következett be.

A bírósági tárgyalások nyilvánosságának részletszabályait a Be. LXXI. fejezete tartalmazza, amelynek alapján tehát a tárgyalások elvileg mindenki előtt nyitva állnak (főszabály), azonban ahogy a nemzetközi jogi instrumentumok körében is láthattuk, a nyilvánosság követelménye nem minden esetben garantálható és nem is mindig érvényesítendő. A nyilvánosság alóli kivételek alapvetően két irányúak lehetnek. (i) korlátozások és (ii) kizáró okok, vagyis a zárt tárgyalás elrendelésének esetei.⁴⁵

³⁶ 2011. évi CIXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (2019.04.15.)

³⁷ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (2019.04.15.)

³⁸ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (2019.04.15.)

³⁹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (2019.04.15.)

⁴⁰ Dr. Pribula László „Az igazságügyi adatkezelésről és tájékoztatásról szóló törvénytervezet koncepciója” c. konferencián tartott előadása alapján, amely a Debreceni Ítéltáblán 2014. március 14-én került megrendezésre. A konferencia előadásainak szöveges leírata az alábbi linken érhető el: https://birosag.hu/sites/default/files/debreceni_konferencia_szoveg_0424.pdf (Letöltve: 2019.04.15.)

⁴¹ 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól (Letöltve: 2019.04.15.)

⁴² Fantoly Zsanett – Gácsi Anett Erzsébet: *Eljárási büntetőjog. Statikus rész.* Iurisperitus, Szeged, 2013, 82.o.

⁴³ 58/1995. (IX.15.) AB határozat

⁴⁴ Antali Dániel: A nyilvánosság és a büntető eljárás, In: Drinóczi Tímea (szerk.) *Studia Iuvenum Iurisperitorum*, PTE ÁJK Pécs, 2010, 219. o

⁴⁵ Fantoly-Gácsi: i.m. 82. o.

A tárgyalás nyilvánosságának korlátozását eredményezhetik eljárési érdekek és rendfenntartással összefüggő okok, a férőhely hiánya, valamint az életkori sajátosságok. Az egyesbíró, valamint az eljáró tanács elnöke korlátozhatja a hallgatóság létszámát, ha azt a tárgyalás szabályszerű lefolytatása, méltóságának és biztonságának megőrzéséhez fűződő érdeke, valamint a tárgyalóterem befogadóképessége azt feltétlenül szükségessé teszi.⁴⁶ Az életkori sajátosságok tekintetében a nyilvánosság korlátját jelenti a Be. azon rendelkezése, amely alapján – ha az eljárásban nem érintett –, 14. életévét be nem töltött kiskorú nem vehet részt a tárgyaláson, valamint a 18. életévét be nem töltött személyt a tanács elnöke, vagy az egyesbíró a hallgatóság köréből kizárhatja.⁴⁷

A nyilvánosság kizárására és a zárt tárgyalás elrendelésére szigorúbb szabályokat tartalmaz a Be., hiszen a zárt tárgyalás elrendelésére a törvény taxatív felsorolásában szereplő ok fennállása esetén van lehetősége az eljárást vezető bírónak. Ilyen esetekben az eljárást vezető bíró a tárgyalás egy részére vagy egészére zárt tárgyalást rendelhet el erkölcsi okból, a különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében, illetve minősített adat és egyéb védett adat védelme érdekében.

A zárt tárgyalás elrendelése történhet hivatalból, valamint az ügyész, a vádlott, a védő, a sértett, illetve a vagyoni érdekelt, és egyéb érdekelt indítványára. A kizárásról szóló határozat meghozatalakor a bírót minden esetben indokolási kötelezettség terheli.⁴⁸ Érdemes megemlíteni, hogy a korábbi Be. az indítványozók körébe sorolta a tanút is, ami az új törvény vonatkozó rendelkezéséből ugyan kikerült, bár *de facto* az egyéb érdekelt körébe beletartozik a tanú is.

A korábbi szabályokhoz képest a zárt tárgyalás elrendelésének köre kibővült a védett adat érdekében történő kizárás és a különleges bánásmódot igénylő személy védelmében történő kizáró okkal.

4.1. A nyilvánosság kizárása védett adat érdekében és különleges bánásmódot igénylő személy érdekében

Védett adat alatt a Be. a törvényi védelem alatt álló titkot és a hivatás gyakorlásához kötött titkot érti.⁴⁹ A törvény részletes indokolása rámutat arra, hogy egyes bűncselekmények, különösképpen a gazdasági bűncselekmények során, az egyes eljárásokban olyan információk és adatok merülhetnek fel, amelyek nyilvánosságra hozatala alapvetően és nagymértékben sértheti vagy veszélyeztetheti az eljárásban részt vevők érdekeit.⁵⁰ Fontos megjegyezni, hogy az egyes büntetőeljárásokban sokszor elkerülhetetlenül kerülhetnek nyilvánosságra olyan adatok, amelyek csak közvetetten vagy egyáltalán nem képezik a büntetőeljárás tárgyát, azonban széleskörben

⁴⁶ Be. 436.§ (2) bekezdés

⁴⁷ Be. 436.§ (3) bekezdés

⁴⁸ Be. 436.§ (4) bekezdés

⁴⁹ 2017. évi XC. törvény indokolása <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1700090.TVI/> (Letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁰ Uo.

történő nyilvánosságra hozataluk szükségtelen mértékű hátrányos következményeket eredményezhet.⁵¹

A különleges bánásmódot igénylő személy kategóriájának bevezetésével a törvény lehetőséget biztosított a hatóságok számára az egységes szempontrendszer alapján történő döntéshozatalra, az egyéniesítés szempontjainak hangsúlyosabbá tételére, valamint, hogy az arra igényt tartó személyek egyedi igényei jobban érvényesüljenek az eljárások során.⁵² Ezt az esetkört szabályozza a Be. azon szakasza, amely kimondja, hogy a bíróság a különleges bánásmódot igénylő személy jogai gyakorlásának, kötelezettségei teljesítésének elősegítése és kímélete érdekében kizárhatja a nyilvánosságot.⁵³

A nyilvánosság különleges bánásmódot igénylő személy miatti kizárásával a magyar jogirodalomban eddig még nem született átfogó tanulmány, így ennek áttekintése során kizárólagosan a törvényszövegre lehet hagyatkozni, amelynek részletes ismertetését jelen tanulmány mellőzi.

5. A tájékoztatásban megjelenő nyilvánosság

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény a médiarendszer feladatául határozza meg a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről a „hiteles, gyors, pontos tájékoztatást.”⁵⁴ Ezzel együtt a Be. is garantálja mindenki jogát ahhoz, hogy a bíróság tárgyalásáról a médiarendszer útján tájékoztatást kapjon.⁵⁵

Ahogy arra Hack Péter egy Szegeden megrendezett konferencián rámutatott, az igazságszolgáltatás eddig soha nem látott mértékben van jelen a médiában.⁵⁶ A bírósági eljárásokról készített tudósítások nem a büntetőeljárás sajátosságai, azonban kijelenthető, hogy a büntetőügyekben folyó eljárások nagyobb mértékben jelennek meg a médiában, mint a polgári eljárások, hiszen manapság az egyik legmeghatározóbb nézettség-növelő elem az erőszak. A sajtó szenzációéhségének eredményeként „egy bűncselekmény akkor érdekes, ha valamilyen tekintetben szokatlan, furcsa.”⁵⁷

Az eljárásokról történő tudósítás azonban elengedhetetlen eleme a nyilvánosságnak. A Be. a tájékoztatás általános szabályai alatt a korábbi szabályozásnál szigorúbb rendelkezések

⁵¹ Harangozó Attila: *Vitaanyag az igazságügyi adatkezelésről és a bírósági tájékoztatásról szóló törvénytervezet előzetes egyeztetéséhez.* <http://birosag.hu/nyilvanosság/az-igazsagugyi-adatkezelesrol-es-birosagi-tajekoztatasrol-szolo-torvenytervezet> (Letöltve: 2019.04.15.)

⁵² Kiss Anna: *Sérülékeny csoportok az új büntetőeljárásban* <https://jogaszvilag.hu/szakma/serulekeny-csoportok-az-uj-buntetoeljarasban-vi/> (Letöltve: 2019.06.10.)

⁵³ Be. 85.§ (2) bekezdés

⁵⁴ Smtv. 10.§

⁵⁵ Be. 108.§ (1) bekezdés

⁵⁶ Hack Péter „Az igazságügyi adatkezelésről és tájékoztatásról szóló törvénytervezet koncepciója” c. konferencián tartott előadása alapján, amely a Debreceni Ítéltáblán 2014. március 14-én került megrendezésre. A konferencia előadásainak szöveges leirata az alábbi linken érhető el: http://www.birosag.hu/sites/default/files/jegyzet_0207_oszesített_javitott_ta_0.pdf (Letöltve: 2019.04.15.)

⁵⁷ B. Német Zsolt – Münich Iván – Kó József: *A bűnözés lenyomata a magyar sajtóban. Valóság*, 1996/12, 52.o.

megalkotására törekedett. Jó példa erre azon rendelkezés, amely kimondja, hogy aki a bíróságtól, ügyészségtől vagy nyomozóhatóságtól a nyilvánosság tájékoztatása céljából kér tájékoztatás, valamint kép-, hang-, vagy kép- és hangfelvétel készítésére kér engedélyt, köteles az indítványában közölni nevét, elérhetőségét, valamint azt, hogy a nyilvánosságot milyen módon kívánja tájékoztatni.⁵⁸ Ha a tájékoztatást kérő ezen kötelezettségeinek nem tesz eleget, a bíróság válaszadás nélkül mellőzheti az engedélykérés elbírálását.

A büntetőeljárások tárgyalásáról kizárólag az eljárást vezető bíró engedélyével készíthető felvétel. Figyelemmel kell lenni arra azonban, hogy a bíróság tagjain, a jegyzőkönyvvezetőn, az ügyészen és a védőn kívül a tárgyaláson jelen lévő más személyekről csak hozzájárulásukkal készíthető felvétel.⁵⁹ A kép- és hangfelvétel készítéséről szóló engedély megadása tehát a bíró mérlegelési jogkörébe tartozik. A sajtószabadságra, mint konkuráló alapjogra tekintettel azonban a törvény meglehetősen szűkre szabott keretben enged lehetőséget a korlátozásra.

Ennek köszönhetően a Be. taxatív felsorolásban határozza meg⁶⁰ azokat a körülményeket, amelyek megalapozhatják a felvételnézésre vonatkozó engedély megtagadását. A szemléletesség végett kiemeljük, hogy pl. ilyen körülmény lehet a büntetőeljárásban részt vevő személy élete, testi épsége, egészsége, valamint magánélethez fűződő jogának veszélyeztetése, a személyes és minősített adatok védelme. Ezen felül az engedély megtagadható abban az esetben is, ha az feltétlenül szükséges ahhoz, hogy az eljárásban részt vevő személy bármilyen befolyás vagy megfélemlítés nélkül gyakorolhassa jogait, illetőleg teljesítse kötelezettségeit, illetve, ha a felvételnézés engedélyezése sértene a büntetőeljárás eredményességét, az eljárási cselekmények folyamatosságát, zavartalanságát.

A felvételnézésre vonatkozó engedély megtagadása kizárólag a fentebb említett célok eléréséhez, biztosításához szükséges mértékben és ideig történhet. Ebben az esetben tehát az eljárást vezető bírónak tulajdonképpen egy szükségességi-arányosság tesztet kell alkalmaznia, hogy megállapítsa, hogy a sajtó felvételnézésének megtagadása milyen mértékben és milyen időtartamra nézve szükséges.

Jelen tanulmány a tárgyalások nyilvánosságának lényegi elemeinek és szabályozásának áttekintését célozta, mellőzve a nyilvánossághoz kapcsolódó problémák (adatvédelem, személyiségi jogok védelme, tárgyalási jegyzékek nyilvánossága, online-streaming) kifejtését. Azonban úgy gondolom, hogy már a szabályozás áttekintése alapján is megállapítható, hogy a technológia végeláthatatlan fejlődésének és az információs szupersztráda folyamatos bővülésének köszönhetően a bírósági eljárások nyilvánosságának elméleti és gyakorlati aspektusaira a továbbiakban is megfelelő figyelmet kell szentelni jogalkotói, jogalkalmazói és jogtudományi oldalról egyaránt. Hiszen a témában korábban végzett összehasonlító kutatások eredményei kimutatták, hogy a nyilvánosság terjedelme folyamatosan bővül, új kihívásokat és problémákat hozva felszínre.⁶¹ Ahogy a Kúria éwertékelőjében is fogalmazott, a bíróságoknak - különösen a Kúriának - fontos szerepe van a jogi életben. Az ítélezési feladatok mellett részt vesz a

⁵⁸ Be. 107.§ (3) bekezdés

⁵⁹ Be. 108.§ (2) bekezdés

⁶⁰ Be. 109.§ (1) bekezdés

⁶¹ A témával kapcsolatban bővebben: Navratil Szonja: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága. In: Badó Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika* Gondolat, Budapest, 2011.

jogfejlesztés folyamatában is, a jogegységi határozatok, az alsóbb bíróságok ítélkezését vizsgáló joggyakorlat-elemzések, valamint a törvénytervezetek véleményezésének formájában. Egyre nagyobb hangsúlyt kap a bíróságok kommunikációja, a nyilvánosság előtt történő megjelenés minősége, mennyisége. A nyilvánosság ilyesfajta felértékelődésének köszönhetően a Kúria az elmúlt években tájékoztató filmeket, jogeset-elemző videókat készít, amelyben a közérdeklődésre számot tartó ügyekben született döntések miértjét, az ok-okozati kapcsolatokat mutatják be. Így került sor a „Vörösiszap- katasztrófát”, vagy a West Balkán ügyet feldolgozó videó elkészítésére.⁶²

⁶² Kúriai éwertékelő: a jó kommunikációs és a jogfejlesztés fontos feladat. <https://jogaszvilag.hu/napi/kuriai-evvertkelo-a-jo-kommunikacio-es-a-jogfejlesztes-fontos-feladat/> (Letöltve: 2019.06.25.)