AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 8. ÉS 9. CIKKEI A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG, A GONDOLAT-, LELKIISMERET- ÉS VALLÁS SZABADSÁGA

Polat Ausztria elleni ügye[1]

Az ügy körülményei. A kérelmező 2006-ban teherbe esett, várandósgondozását egy ausztriai állami kórház végezte. Az egyik szülés előtti vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a magzat a ritka *Prune-Belly*-szindróma egyértelmű tüneteit mutatja, és valószínűleg nem marad életben. A vizsgálatot végző kezelőorvos tájékoztatta a szülőket, hogy szülés után szükséges lenne a test boncolása a halál okának tisztázása, valamint annak megítélése érdekében, hogy a pár további gyermekeinél is számítani lehet-e erre a betegségre. A muszlim vallású szülők elutasították a vizsgálatot, hitük szerint ugyanis a holttestet rituálisan meg kell mosdatni a temetés előtt, és ezzel összefüggésben a testnek a lehető legérintetlenebbnek kell maradnia.

A gyermek röviddel a születése után meghalt. A szülőket ismét megkérdezték, hogy beleegyeznek-e a boncolásba, amit ők ismételten elutasítottak. A kezelőorvos ekkor ismételten tájékoztatta a szülőket, hogy a diagnózis tisztázása érdekében a boncolás elvégzését a szülők kérése ellenére is szükségesnek ítélik, és el is fogják végezni. A kórházi ellátásról szóló osztrák törvény (*Kranken- und Kuranstaltengesetz*), valamint a holttestről és temetésről szóló tartományi szintű jogszabály (*Vorarlberger Gesetz* über *das Leichen- und Bestattungswesen*) szerint a boncolás elvégzéséhez nem szükséges az elhunyt személy hozzátartozóinak beleegyezése, ha az tudományos szempontból szükségesnek minősül.

A boncolás során a gyermek valamennyi belső szervét eltávolították, és a kórházban konzerválták. A gyermek testét vattával töltötték ki, és eltávolították a nemi szervét is. A szülőket nem tájékoztatták a boncolás mértékéről, illetve abban a hiszemben tartották őket, hogy a holttesten csak egy kis bemetszést végeztek, vagyis megfelelő állapotban van ahhoz, hogy Törökországba vigyék, és ott a vallási meggyőződésük szerinti módon eltemessék.

A temetési előkészület során a holttestet levetkőztették, és kiderült, hogy a boncolás a gyermek teljes testét érintette, és az is, hogy az összes belső szervét eltávolították. Ráadásul a holttest időközben már bomlásnak is indult, rossz állapotban volt. A nemi szerv eltávolítása miatt a gyermek nemét sem tudták már megállapítani, a rituális mosdatásra nem kerülhetett sor, a temetést pedig el kellett halasztani. Ez rendkívül megviselte a gyermek édesanyját, aki állítása szerint azóta is poszttraumás stressz szindrómában szenved. Az elhunyt gyermeket ezután egy másik közösségben tudták csak eltemetni, a rituális mosdatás és a szülők muszlim hitének megfelelő szertartás nélkül. A szülőknek kellett viselnie a temetés elhalasztásából adódó többletköltségeket is.

Miután a szülők visszatértek Ausztriába, kérték a kórházat, hogy adják ki nekik az elhunyt gyermekük szerveit. A kórház kezdetben tagadta, hogy a holttestből szerveket távolítottak volna el. A tartományi (vorarlbergi) betegjogi ombudsman (*Patientenanwalt*) közbenjárására a kórház végül beleegyezett, hogy a kivett szervek egy részét (de nem az összeset) átadják a szülőknek, hogy azokat a test többi része mellé temethessék.

Az anya 2010-ben polgári jogi keresetet nyújtott be az illetékes bírósághoz a meghiúsult temetési szertartás költségei, a gyermek szerveinek visszaszolgáltatását követő törökországi utazások költségei, a pszichológiai kezelés jövőbeli költségei, továbbá a lelki fájdalom és szenvedés miatti nem vagyoni károk megtérítése végett. Azt állította, hogy gyermeke testével nem bántak megfelelően; a boncolást a szülők vallási meggyőződésből fakadó tiltakozása ellenére végezték el; a szervek eltávolítása pedig a szülők beleegyezésének hiányában mindenképpen jogellenes volt. Az anya azt is állította, hogy az orvosok nem tettek eleget irányában a tájékoztatási kötelezettségüknek a gyermeke holttestének boncolását, illetve a boncolás mértékét illetően.

Az elsőfokon eljáró bíróság megállapította, hogy a boncolási vizsgálatra szükség volt a *Prune-Belly*-szindróma biztos diagnózisának felállításához, mivel ez a betegség pusztán a külső tünetek alapján összetéveszthető más kóros állapotokkal. Ahhoz azonban, hogy a gyermek boncolását a szülők beleegyezése nélküli elvégezhessék, a halált okozó betegség kétséget kizáró megállapításának célján túl feltétel lett vol-

na az is, hogy tudományos érdek fűződjön a boncoláshoz. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jelen ügyben nem állt fenn ilyen érdek. A boncolást csak azért végezték el, mert az orvosok ki akarták elégíteni kíváncsiságukat ezzel a nagyon ritka betegséggel kapcsolatban.

A kórház fellebbezésére másodfokon eljáró bíróság szintén helyt adott a szülők keresetének, és megállapította, hogy a kórháznak meg kell fizetnie a felperesnek a kártérítésként követelt teljes összeget. Ez a bíróság már figyelembe vette azokat a szakértői véleményeket is, amelyeket az elsőfokon eljáró bíróság még nem, és amelyek szerint a boncolásra azért is volt szükség, hogy a gyermek halála előtt alkalmazott gyógyszeres kezelés hatásosságát vizsgálják. A szakértői véleményben rögzítették azt is, ami a boncolás jegyzőkönyvéből nem derült ki, hogy milyen kutatási kérdést igyekeztek megválaszolni a boncolást elrendelő orvosok, és milyen tudományos módszerekkel. A szakértői vélemény a szervek eltávolítását azzal magyarázta, hogy a rendellenességek könnyebben felismerhetők, ha a kérdéses szerveket a testen kívül konzerválják. A magzatok és újszülöttek boncolása esetén a szervek eltávolítása és konzerválása nélkülözhetetlennek minősített, emiatt bevett gyakorlat volt. A másodfokon eljáró bíróság is megállapította, hogy a fent említett diagnosztikai bizonytalanság miatt szükségesnek minősült a boncolási vizsgálat, ez a körülmény azonban nem jelentette azt, hogy az elhunyt hozzátartozóinak beleegyezése nélkül is elvégezhették a boncolást. Ahhoz, hogy ilyen vizsgálatra a hozzátartozók beleegyezése nélkül kerüljön sor, a kórházi ellátásról szóló törvény 25. §-a értelmében tudományos érdeknek is fenn kell állnia. Mivel nem állították, illetve bizonyították megfelelően azt, hogy a boncolás elvégzéséhez tudományos érdek fűződött volna, azt nem lett volna szabad a szülők akarata ellenére elvégezni.

A harmadfokon eljáró bíróság 2014. december 4-én helyt adott a kórház által benyújtott fellebbezésnek, és elutasította a felperes keresetét. A bíróság megállapította, hogy az alacsonyabb fokú bíróságok nem vették megfelelően figyelembe a boncolásról szóló két szakértői véleményt, amelyek arra a következtetésre jutottak, hogy a boncolást valójában a jogszabályoknak megfelelően végezték el. A fellebbviteli bíróság megjegyezte, hogy az alperes kártérítési felelősségének elengedhetetlen feltétele annak megállapítása, hogy az általa alkalmazott orvosok bizonyítottan jogellenesen jártak el. A boncolást azonban jogszerűen végezték el, mivel tudományos érdek fűződött a diagnózis helyességének megállapításához.

A jogerős döntést a legfelső bíróság is megerősítette.

A döntés.[2] A kérelmező az Egyezmény 8. és 9. cikke alapján azt kifogásolta, hogy a gyermeke holttestének akarata ellenére történő boncolása sértette mind a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, mind a vallásszabadsághoz való jogát, valamint azt is kifigásolta, hogy a hazai bíróságok nem mérlegelték megfelelően az ellentétes érdekek közötti arányosságot.

A bíróság elismerte az Egyezmény 8. cikke szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartáshoz való jog és 9. cikke szerinti vallásszabadsághoz való jog érintettségét. A Bíróság szerint teljesültek a jogszerűség és a legitim cél meglétének feltételei.

A beavatkozás arányosságával kapcsolatban a kérelmező azzal érvelt, hogy a boncolást és a szervek eltávolítását nem *lege artis* végezték, és hogy nem került sor mérlegelésre. A törvény ugyanis nem adott lehetőséget arra, hogy a boncolás ellen vallási okokból kifogást lehessen emelni. A kormány azzal érvelt, hogy az osztrák jogalkotó méltányos egyensúlyt teremtett: az egészség védelme érdekében nincs helye mérlegelési jogkörnek egyetlen egyedi esetben sem. Ezenfelül a boncolás elvégzése tudományos szempontból is szükséges volt. A kormány előadta továbbá, hogy a hazai bíróságok mindhárom bírósági szinten gondosan és átfogóan tanulmányozták a felperes beadványait, pontról pontra megvizsgálva, hogy az orvosok tevékenysége összhangban volt-e a jogszabályokkal. A bizonyítékok mérlegelését a nemzeti bíróságoknak kellett elvégeznie, és nem volt megállapítható, hogy a bíróságok e téren hibát követtek volna el.

A Bíróság rögzítette, hogy a szóban forgó ügyben a kérdés az, hogy az elhunyt közeli hozzátartozóinak van-e joga tiltakozni a boncolás ellen magánéleti és vallási okokra hivatkozva, annak ellenére, hogy a közegészségügy érdekei egyértelműen a boncolás mellett szólnak.

A Bíróság megállapítása szerint a hazai eljárás során rögzített bizonyítékok megerősítették, hogy a boncolás elvégzése jogszerű volt. Két független szakértői vélemény is megállapította, hogy a boncolást egy korábban felállított diagnózis megerősítése érdekében, illetve tudományos érdekeket szolgálva végezték.

Mindazonáltal a Bíróság rögzítette, hogy a kórházi ellátásról szóló törvény 25. §-a ilyen körülmények között is csak akkor engedi a boncolás elvégzését, ha az *szükséges* a tudományos érdekek védelmében. A törvény tehát nem zárja ki az egymással versengő jogok és érdekek mérlegelését. A Bíróság úgy vélte, hogy a kérelmező indokát – aki azért utasította el a boncolást, hogy a gyermeke teste a lehető legérintetlenebbül kerüljön a vallási szertartás szerinti temetésre – a kórház munkatársai nem vették figyelembe. Bár a Bíróság elfogadta a hazai hatóságok széles mér-

legelési jogkörét, megállapította, hogy jelen esetben nem végeztek mérlegelést az egymással versengő érdekek között. A mérlegelés elmulasztása folytán a Bíróság szerint sérült az Egyezmény 8. és 9. cikke.

A kérelmező az Egyezmény 8. cikke alapján azt is kifogásolta, hogy a kórház nem tett eleget tájékoztatási kötelezettségének a boncolásának mértékéről, illetve az elhunyt gyermek belső szerveinek eltávolításáról. Előadta, hogy amikor a gyermek temetésének módjáról döntöttek – abból kiindulva, hogy férjével együtt a vallási meggyőződésüknek megfelelően kívánták a temetést lebonyolítani – nem voltak tisztában, kellő tájékoztatás híján, a boncolás jellegével.

A Bíróság egy korábbi ügyben már megállapította, hogy a különösen személyes és érzékeny ügyekben, mint amilyen egy közeli hozzátartozó halála, a hatóságoknak különösen nagy körültekintést és figyelmességet kell tanúsítaniuk.[3]

Jelen ügyben a kérelmező éppen elveszítette gyermekét, és olyan helyzettel szembesült, amelyben nem volt joga kifogást emelni a gyermeke holttestének boncolása ellen. A Bíróság arra a véleményre jutott, hogy ezek a különleges körülmények érzékeny helyzetet teremtettek, emiatt a kérelmezővel való egyeztetés során nagyfokú gondossággal és körültekintéssel kellett volna eljárniuk a kórház munkatársainak. Tekintettel arra, hogy a kórház munkatársait a felperes tájékoztatta arról, hogy miért ellenzi a boncolás, a Bíróság megállapította, hogy a kórháznak még inkább kifejezett kötelessége lett volna kellő tájékoztatást nyújtani a felperesnek arról, hogy mit tettek, illetve mit fognak tenni a gyermeke holttestével. A Bíróság megállapította, hogy a kórház nem tájékoztatta a felperest a boncolás mértékéről, aki emiatt abban a tévhitben élt, hogy sor kerülhet a hitének megfelelő rituális mosdatásra és temetési szertartásra.

Összefoglalva, a Bíróság kimondta, hogy a kórház munkatársai a felperes ügyében nem tanúsították azt a gondosságot és körültekintést, ami az adott helyzetben elvárható lett volna. Megállapította, hogy a kórház munkatársainak tájékoztatniuk kellett volna a felperest és a férjét a gyermekük holttestén végzett boncolás mértékéről. Ez az információ döntő lett volna számukra a temetési szertartás megtervezéséhez, és erről a szempontból a lehető leghamarabb tájékoztatták is a kórházat. Mindezek alapján a Bíróság úgy döntött, hogy az Egyezmény 8. cikkének megsértése ezen az alapon is fennáll.

A kérelmező az Egyezmény 8. és 9. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikke alapján azt is kifogásolta, hogy nem állt rendelkezésére olyan jogorvoslati lehetőség, amellyel a boncolást megelőzően megtámadhatta volna a kórház döntését. A Bíróság azzal érvelt, hogy ez a panasz szorosan kapcsolódik a boncolás elvégzéséhez kapcsolatos panaszhoz, és ebből kifolyólag az Egyezmény 13. cikkének sérelmét nem vizsgálta külön.

Összefoglalva, a Bíróság következtetése szerint az, hogy az osztrák hatóságok nem végeztek kellő mérlegelést akkor, amikor a halott gyermek boncolása mellett döntöttek, a kórház pedig nem tájékoztatta megfelelően a szülőket arról, hogy a boncolás milyen mértékben érintette a gyermek testét, a szülők emberi jogainak, nevezetesen a családi- és magánélet védelméhez, valamint vallásszabadsághoz való jogának sérelmét eredményezte.

Burján Evelin

AZ EGYEZMÉNY 8. ÉS 10. CIKKEI A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG, A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

A Big Brother Watch és mások Egyesült Királyság elleni ügye[4]

Az ügy körülményei. Az ügy három külön kérelem alapján indult meg a Bíróság előtt, számos civil szervezet és több egyéni kérelmező kezdeményezésére,[5] akik 2013-ban, 2014-ben és 2015-ben fordultak a Bírósághoz, azután, hogy Edward Snowden feltárta: az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság titokban tömeges megfigyelésnek veti alá a globális internetforgalmat. A kérelmezők azt sérelmezték, hogy tevékenységük jellegénél fogva reális az esélye annak, hogy az Egyesült Királyság (i) tömeges megfigyelést alkalmazott a kommunikációjukat illetően; (ii) ilyen, vagyis tömeges megfigyelésből származó információkat vett át róluk más országoktól vagy (iii) hazai hírközlő szolgáltatóktól. A kérelmek tehát három kérdést érintettek: (i) a kommunikáció tömeges megfigyelését, (ii) a külföldi hírszerző szolgálatoktól származó hírszerzési információk átvételét, valamint (iii) a kommunikációs adatok hazai hírközlő szolgáltatóktól való megszerzését. A kérelmezők azt állították, hogy a titkos megfigyelés fentiek szerinti megvalósulása sérti egyfelől az Egyezmény 8. cikkében lefektetett jogukat a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, másfelől az Egyezmény 10. cikkében foglalt jogukat a szabad véleménynyilvánításhoz.

Az internetes forgalomra irányuló, tömeges titkos megfigyelés jogi értékeléséhezszükséges a technikai háttér bizonyos szintű ismerete. Az internetes kommunikáció nagyrészt a hírközlési szolgáltatók által működtetett, víz alatti optikai kábeleken keresztül zajlik, amelyek több ún. „hordozót" tartalmaznak.

Az információ „csomagokra" osztva áramlik az egyes hordozókban, és egy adott kommunikáció egyes csomagjai mindig több hordozón át jutnak el a címzetthez – egy hordozó tehát sohasem tartalmazza a kommunikáció egészét.

Az Egyesült Királyság hírszerzése, a Kormányzati Kommunikációs Főhivatal (*Government Communications Headquarters,* a továbbiakban*:* GCHQ*)*, TEMPORA-művelet néven gyűjtött adatokat a hordozókból. Két típusú ilyen eljárást folytatott: az első csekély számú hordozót célzott, amelyek forgalmát egy ismert célpontra vonatkozó „egyszerű szelektorokkal, keresőkifejezésekkel" (pl. e-mail cím) szűrték. A keletkezett adathalmazt ezután triázs-eljárásnak vetették alá: csak a hírszerzési szempontból vélhetően legértékesebb kommunikációkba tekintettek bele (a gyakorlatban az így gyűjtött közlések töredékét vizsgálták meg ténylegesen). A második eljárás még kevesebb, csak az első eljárásban is figyelt hordozókra irányult: azokra, amelyek vélhetően a legnagyobb hírszerzési értékkel bírtak. A gyűjtött adathalmazból előbb automatizáltan eltávolították a legkevésbé relevánsnak ígérkezőket, majd a maradékból indexet generáltak, „komplex lekérdezések" alkalmazásával, a vélhetően legértékesebb anyagokból. Az elemzők csak ez utóbbiakat ismerhették meg, minden más adatot törölni kellett.

A műveleteket a vizsgálati hatáskörök szabályozásáról szóló, 2000-ben elfogadott törvény (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000,* a továbbiakban: RIPA) 8(4) bekezdése szerint egy államtitkár engedélyezte. A hírszerzési információk megosztását a kommunikáció lehallgatására vonatkozó magatartási szabályzat (*Interception of Communications Code of Practice,* a továbbiakban: IC Code) 12. fejezete szabályozta, míg a hírközlő szolgáltatóktól való információkérés szabályait a RIPA II. fejezete, valamint egy másik magatartási szabályzat – a hírközlési adatok megszerzésére és közzétételére vonatkozó *(Acquisition and Disclosure of Communications Data Code of Practice)* – tartalmazta. A brit törvényhozás a kérelmek befogadása után, de még az érdemi döntés előtt új törvényt alkotott a tömeges megfigyelések szabályozásáról (*Investigatory Powers Act 2016,* a továbbiakban: IPA 2016).

A kérelmezők egy csoportja a kormánynál tett panaszt, őket a kormány a titkosszolgálatok jogszerű működését felügyelő független testülethez, a Vizsgálati Hatáskörök Bíróságához (*Investigatory Powers Tribunal*, a továbbiakban: IPT) irányította, ezt a szervet azonban a kérelmezők már nem keresték meg. A kérelmezőknek egy másik csoportja egyáltalán nem vett igénybe jogorvoslatot – azt állították, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek nem hatékonyak –, míg a harmadik csoport az IPT-hez fordult, hogy kimerítse a jogorvoslati lehetőségeket. A Bíróság végül mindhárom csoport panaszait befogadta.

Az eljárás folyamán beavatkozók sora – köztük Franciaország, Hollandia és Norvégia kormánya – nyújtott be véleményt a Bírósághoz.

A döntés.[6] Tekintettel a kérelmek tárgybéli hasonlóságára, azokat a Bíróság egy eljárásban bírálta el. Előzetesen megállapította, hogy joggyakorlata szerint a kérelmek befogadhatóságáról való döntés időpontjában hatályos jogot lehet vizsgálni, így az eljárásnak – az IPA 2016 hatályba lépésétől függetlenül – a RIPA szabályaira kell vonatkoznia. A Bíróság mindhárom ügyben – tehát (i) a kommunikáció tömeges megfigyelése, (ii) a külföldi hírszerző szolgálatoktól származó hírszerzési információk átvétele és (iii) a kommunikációs adatok hírközlő szolgáltatóktól való megszerzése esetében is – előbb az Egyezmény 8. cikke szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, majd a 10. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadsága sérelmét vizsgálta. Mivel a (ii) ügyben a Bíróság nem állapított meg egyezménysértést, a (iii) ügyben pedig főként eljárási okokból állapította meg a kérelmezők jogainak sérelmét, jelen összefoglaló – a terjedelmi korlátokra tekintettel – az előbbit nem, az utóbbit pedig csak röviden ismerteti.

I. A kommunikáció tömeges megfigyelése

A 8. cikk sérelme

A Bíróság megállapította, hogy a technikai fejlődés, illetve főként a megfigyelés minőségi változása miatt szükséges továbbfejlesztenie a *Weber és Saravia* Németország *elleni*[7] ügyében és a *Liberty és mások Egyesült Királyság elleni*[8] ügyében hozott döntésekben lefektetett korábbi esetjogát, ezek a döntések ugyanis, bár tömeges megfigyelési rezsimeket érintettek, a megfigyelés egyénekre célzott eseteit vizsgálták. Ezzel szemben a tömeges megfigyelés esetében szükséges reflektálni arra, hogy az a célzott megfigyeléssel szemben elsősorban preventív – hírszerző, (terror)elhárító – jellegű, továbbá olyan elkülönült fázisokra bontható, amelyek különböző mértékű beavatkozással járnak a magánszférát illetően.

Annak vizsgálata során, hogy történt-e beavatkozás a magánszférába, a Bíróság az Egyesült Királyságban alkalmazott tömeges megfigyelés négy, egymást követő fázisát különítette el: (a) a kommunikációs adatok és a kommunikációra vonatkozó metaadatok megszerzése, valamint kezdeti megőrzése, (b) az ezekre meghatározott keresőkifejezések alkal-

mazása, (c) a kiválasztott kommunikációk adatok, illetve metaadatok szakértők általi vizsgálata, továbbá (d) az adatok további megőrzése és a „végtermék" felhasználása, beleértve az adatok megosztását harmadik felekkel. Mivel a *Leander Svédország elleni*[9] ügyében a Bíróság már lefektette, hogy az egyén magánéletére vonatkozó adatok puszta tárolása is beavatkozást jelent a 8. cikk szerinti jogba, a beavatkozás a tömeges megfigyelés minden fázisában megvalósul, méghozzá a folyamat előrehaladtával növekvő mértékben.

A beavatkozás igazolhatóságával kapcsolatban a Bíróság előbb felidézte a titkos megfigyelésre vonatkozó általános elveket, majd megállapította, hogy ezeket milyen eltérésekkel kell tömeges megfigyelés esetében alkalmazni, és ez alapján ítélte meg az Egyesült Királyságban hatályos szabályozást.

Az Egyezmény 8. cikkében foglalt jog csak e cikk 2. bekezdése szerint korlátozható, vagyis ha a korlátozás „törvényben meghatározott" és – a felsorolt legitim célok valamelyikének védelme érdekében – „szükséges egy demokratikus társadalomban". A törvényben meghatározottság két követelményt foglal magában: a kifogásolt intézkedésnek kell lennie alapjának a nemzeti jogban (amit formai követelménynek tekinthetünk), valamint meg kell felelnie a jogállamiság feltételeinek (amely már minőségi követelmény, és ennek megfelelően a Bíróság a „jogszabály minőségeként" is hivatkozik rá). Ez utóbbi azt jelenti, hogy a jogszabálynak hozzáférhetőnek, valamint hatásaiban előreláthatónak kell lennie az érintettek számára. Az előreláthatóság a titkos megfigyelések jellegéből fakadóan természetesen nem jelenti azt, hogy az egyedi intézkedések alkalmazását előre megismerhetővé kellene tenni. A nemzeti jognak azonban kellően világosan meg kell határoznia, hogy az erre feljogosított szervek milyen körülmények között intézkedhetnek, és milyen jellegű intézkedéseket tehetnek.

Az ítélet hangsúlyozza, hogy a titkos megfigyelésekkel kapcsolatos ügyekben a Bíróság a „törvényben meghatározott" és a „szükséges egy demokratikus társadalomban" követelményeket *egységben* vizsgálja, vagyis a hozzáférhetőség és az előreláthatóság mellett a szükségességet is a jogállamiság (a jogszabály minősége) keretében értékeli – ezekben az ügyekben ugyanis a szükségességi (a magyar terminológiában: szükségességi-arányossági) mérlegelés a jogalkotásra korlátozódik: a szükségesség követelményének teljesülése azon múlik, hogy a jogalkotó beépített-e olyan garanciákat a jogrendszerbe, amelyek hatékony védelmet nyújtanak a visszaélésekkel szemben.

A Bíróság először felidézte a korábbi esetjogából a büntetőeljárások során alkalmazott titkos megfigyelésekkel szemben támasztott hat garanciális feltételt (lásd pl. a *Weber és Saravia* Németország *elleni ügyét*), majd ezeket kiegészítésekkel alkalmazandónak tartotta a nemzetbiztonság területén is (összhangban a *Roman Zakharov Oroszország elleni* ügyével[10]). Büntetőeljárások során a következő minimumkövetelményeket kell törvényben szabályozni: (i) a megfigyelést lehetővé tevő bűncselekmények jellege, (ii) azon személyi kör meghatározása, amely megfigyeléssel érintett lehet, (iii) a megfigyelés időtartamára vonatkozó korlát, (iv) a megszerzett adatok vizsgálatánál, felhasználásánál és tárolásánál követendő eljárás, (v) az adatok más felekkel való közlése során alkalmazandó óvintézkedések, (vi) azok a körülmények, amelyek között a megszerzett adatokat törölni lehet vagy kell. Ezeken túlmenően nemzetbiztonsági megfigyelés során szabályozni kell (vii) a megfigyelés felett érvényesülő hatékony felügyeletet, valamint (viii) a hatékony jogorvoslatokat, az ezek előfeltételeként értékelhető, a megfigyelésről való utólagos értesítéssel együtt.

A megfigyelés feletti felügyeletnek három szakaszban kell érvényesülnie: (i) amikor a beavatkozást elrendelik, (ii) mialatt a beavatkozást végrehajtják és (iii) miután a beavatkozást befejezték. Mivel az érintett tudomásszerzése az első két szakaszban a titkos megfigyelés jellegéből adódóan kizárt, ezek folyamán a jogszabályokban lefektetett eljárásrendnek kell garanciális jelleggel biztosítania, hogy az érintett jogai ne sérüljenek. Tekintve, hogy a titkosszolgálatok jogosítványaival egyedi esetekben könnyű visszaélni, a rendszerszintű visszaélések pedig veszélyt jelentenek a demokratikus társadalom egészére, a felügyeletet elsősorban bíróságnak kell ellátnia, mert ez a szerv a függetlenség, a pártatlanság és a tisztességes eljárás elsődleges garanciája. A harmadik szakaszban, a megfigyelés befejezése után, meg kell nyitni a jogérvényesítés lehetőségét az érintettek előtt. Ez vagy azt jelenti, hogy a megfigyelteket utólag értesíteni kell a megfigyelés tényéről (amikor ez már nem veszélyezteti azt az érdeket, amelyre tekintettel a megfigyelést elrendelték), vagy azt, hogy működnie kell olyan bírói fórumnak, amelyhez bárki fordulhat, és amelynek a hatásköre nem függ attól, hogy az érintettet értesítették-e a megfigyelésről vagy sem.

A megfigyelést megalapozó *legitim célok* meghatározását illetően a kormányok széles mérlegelési joggal rendelkeznek. A Bíróság azonban az ügy minden körülményére tekintettel vizsgálja, hogy e mérlegelés során érvényesültek-e megfelelő és hatékony garanciák a magánszféra védelmében, hiszen a nemzetbiztonság védelmére hivatott rendszer alááshatja vagy meg is döntheti a demokratikus rendet – akár annak védelmére hivatkozva.

A Bíróság a fent tárgyalt, nyolc pontból álló tesztből kiindulva határozta meg a tömeges megfigyelés

során érvényesülő speciális követelményeket. A döntés elismeri, hogy az első két minimumfeltétel nem alkalmazható egykönnyen a tömeges megfigyelések preventív jellege miatt, a nemzeti jognak azonban így is kellően világosan meg kell határoznia különösen azokat az indokokat, amelyek alapján a tömeges lehallgatás engedélyezhető, valamint azokat a körülményeket, amelyek között egy adott személy kommunikációját megfigyelhetik. A *Weber*-ügy eredeti hat minimumkövetelményének további négy pontja a tömeges megfigyelés esetében is releváns. A célzott megfigyelések esetében szükséges hatékony felügyelet, valamint a jogorvoslat lehetősége a tömeges megfigyelés esetében is kiemelt jelentőségű, ezért azoknak a megfigyelés minden korábban azonosított szakaszában, a beavatkozás egyik végpontjától a másik végpontjáig (annak *teljessége felett*) kell érvényesülniük. Ez azt jelenti, hogy minden szakaszban mérlegelni kell a beavatkozás szükségességét és arányosságát. A Bíróság alapvető kontrollmechanizmusokként tartja számon, hogy a megfigyelést *független szerv engedélyezze,* hogy a műveletek végrehajtása folyamán megvalósuljon a *felügyelet,* a befejezésük után pedig érvényesüljön *utólagos felülvizsgálat*.

Az engedélyezéssel kapcsolatban a Nagykamara osztotta a Kamara álláspontját, amely szerint a bírói engedélyezés nem szükséges követelmény, az engedélyező szerv végrehajtó hatalomtól való függetlensége azonban igen. A független engedélyező szervet értesíteni kell a megfigyelés céljáról, valamint arról, hogy várhatóan mely hordozók vagy kommunikációs útvonalak érintettek, valamint legalább az alkalmazni tervezett keresőkifejezések kategóriáiról. A meghatározott egyénekhez köthető erős keresőkifejezések, illetve szelektorok csak *fokozott garanciák* mellett alkalmazhatók: minden alkalmazásuknak igazolhatónak kell lennie.

A megfigyelés minden szakaszában független, minden cselekmény szükségességének és arányosságának megítélésére alkalmas felügyeletnek kell érvényesülnie, a műveletet pedig minden szakaszban részletesen dokumentálni kell.

Végezetül: hatékony jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia mindenki számára, aki úgy sejti, hogy megfigyelhették. Amennyiben a bíróságok hatásköre akkor is kiterjed a lehetséges megfigyelés vizsgálatára, ha annak megtörténte tényszerűen nem bizonyítható, az utólagos értesítés nem szükséges. A jogorvoslat hatékonyságát az alapján kell megítélni, hogy az arra jogosult szerv milyen jogosítványokkal rendelkezik: ez utóbbinak még utólagos értesítés hiányában sem feltétlenül kell bíróságnak lennie, de függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól, és – lehetőség szerint kontradiktórius eljárásban – biztosítania kell a jogorvoslati mechanizmus tisztességességét. A döntéseinek indokoltnak és jogilag kötelezőnek kell lenniük, és ki kell terjedniük többek között a jogellenes megfigyelés megszüntetésére, valamint a jogellenesen szerzett vagy tárolt anyagok megsemmisítésére.

A Bíróság a fentiek tükrében az egyes megfigyelési rezsimek egészének vizsgálatával dönti el, hogy a rezsim összeegyeztethető-e az Egyezménnyel. A vizsgálat elsősorban arra irányul, hogy a nemzeti jog tartalmaz-e a visszaélésekkel szembeni garanciákat, és hogy azok a megfigyelési folyamat teljessége felett érvényesülnek-e; értékelni kell továbbá a megfigyelési rendszer tényleges működését, beleértve a fékek és ellensúlyok érvényesülését, valamint azt, hogy van-e bizonyíték megtörtént visszaélésre.

A „törvényben meghatározottság" és „szükségesség" együttes vizsgálata során a Bíróság a következőkre lesz tekintettel a tömeges megfigyelési ügyekben: (1) azon indokok, amelyek alapján a tömeges megfigyelés engedélyezhető; (2) azok a körülmények, amelyek között egy személy kommunikációját megfigyelhetik; (3) az engedélyezési eljárás; (4) a megfigyelési anyagok kiválasztása, vizsgálata és felhasználása során követendő eljárások; (5) az anyag harmadik felekkel való közlése során alkalmazandó óvintézkedések; (6) a megfigyelés időtartamára vonatkozó korlátozások, valamint a tárolás, a törlés és a megsemmisítés körülményeire vonatkozó szabályok; (7) a fenti követelmények független szerv általi felügyelete, valamint a követelményeknek való meg nem felelés kezelésére vonatkozó hatáskör; (8) független utólagos felülvizsgálat, az illetékes szerv hatásköre.

A Bíróság meghatározta a megfigyelés során keletkezett információk államközi továbbításának kritériumait is: csak olyan anyagokat lehet továbbítani, amelyeket az Egyezménnyel konform módon gyűjtöttek és tárolnak, valamint garanciák vonatkoznak magára a továbbításra is. Továbbításra először is a nemzeti jogban világosan meghatározott körülmények között kerülhet sor. Másodszor, a továbbító állam megbizonyosodik róla, hogy a fogadó állam maga is rendelkezik garanciákkal a visszaélésekkel szemben (elsősorban képes a biztonságos tárolásra, és a maga részéről is korlátozza az anyagok továbbítását). Harmadrészt, erősebb garanciákat igényel a bizalmas információk (például újságírói anyagok) továbbítása. Végezetül, az információk külföldi szolgálatok részére való továbbítása felett is független kontrollnak kell érvényesülnie.

Mivel a tömegesen gyűjtött kommunikációs metaadatok (minden adat, amely a kommunikációra vonatkozik, így például a kommunikációban részt vevő felek telefonszáma, email-címe, IP-címe, a kom-

munikáció időpontja és időtartama, a felek tartózkodási helye) alapján szinte teljes mértékben feltárható egy adott egyén magánélete, a Bíróság a metaadatokra is irányadónak nyilvánította a fenti tesztet, ezen felül azonban nem nyilvánította szükségesnek a metaadatokat és a tartalmak teljesen azonos kezelését.

A Bíróság a tömeges megfigyelésre vonatkozó, fent ismertetett követelmények meghatározása után alkalmazta is azokat a konkrét ügyre, és megállapította, hogy bár a brit szabályozás az engedélyezési eljárás kivételével minden más kritériumnak megfelel, az engedélyezési eljárás nem megfelelő szabályozása önmagában is megalapozza az Egyezmény 8. cikkének sérelmét.

A RIPA 8(4) bekezdése szerinti engedélyezési eljárást a Bíróság több ponton is problematikusnak találta. Elsődlegesen megállapította, hogy a megfigyelést engedélyező államtitkár nem a végrehajtó hatalomtól független szerv, így sérül az egyik legalapvetőbb garanciális követelmény. Másodszor, mivel a fizikai *hordozók* kiválasztásán és az alkalmazott *keresőkifejezéseken* múlik, hogy mely kommunikációkat vizsgálhatják az elemzők, a Bíróság kifogásolta, hogy a megfigyelésre irányuló előterjesztésben csak a célzott hordozók típusait kell meghatározni, de semmilyen formában nem kell utalni a felhasználni kívánt keresőkifejezések kategóriáira – ennélfogva az engedélyezéskor ezek alkalmazásának szükségességét és arányosságát sem lehetséges vizsgálni. Annak ellenére, hogy a művelet során a keresőkifejezéseket kiválasztó elemzők kötelesek megindokolni a választásuk szükségességét és arányosságát, a tevékenységüket pedig naplózzák – hogy a megfigyelés későbbi fázisaiban a független Kommunikációk Megfigyelését Felügyelő Biztos *(Interception of Communications Commissioner)* ellenőrizhesse a tevékenység jogszerűségét – a Bíróság kiemelte, hogy alapvető fontosságú lenne a keresőkifejezéseknek legalább a kategóriáit megjeleníteni az engedélyezéskor. Szintén sérelmes, és nem felel meg az azonosítható egyénekre irányuló megfigyelésre vonatkozó fokozott garanciák követelményének, hogy a belső engedélyezéskor nem tesznek különbséget a konkrét személyekhez köthető „erős" keresőkifejezések és az egyéb keresőkifejezések között, így nincs lehetőség az előbbiek alkalmazásának elkülönült, egyedi vizsgálatára – amit az utólagos felügyelet sem helyettesít. Ugyanezek a problémák a kommunikációs metaadatok tekintetében is fennállnak, parallel módon, mert az utóbbiakra – kisebb eltérésektől eltekintve – ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a tartalomra.

Mivel a fenti hiányosságok következtében nem érvényesülnek garanciák a megfigyelés *teljessége felett,* a szabályozás alapvető hiányosságait az ICC és az IPT által nyújtott, a Bíróság által is elismerten erős kontrollmechanizmusok sem tudják ellensúlyozni. A Bíróság mindezek fényében megállapította, hogy a RIPA 8(4) bekezdése szerinti megfigyelési rezsim nem felelt meg a „jogszabály minőségével" szemben támasztott követelményeknek, így nem alkalmas arra, hogy a beavatkozást olyan mértékűre korlátozza, amely szükséges egy demokratikus társadalomban.

A 10. cikk sérelme

A Bíróság ismertette a *Roemen és Schmit Luxemburg* elleni ügyében[11] kidolgozott, az újságírói forrásvédelemre vonatkozó gyakorlatát, majd a *Weber és Saravia ügy* kapcsán utalt a forrásvédelem és a tömeges megfigyelési rezsimek közötti összefüggéssel kapcsolatos joggyakorlatára.

Az általános elvek szerint a források felfedésére utasítás egyaránt sérelmes a forrás, a lehetséges források bizalmát elveszítő újság és az anonim információktól eleső nyilvánosság számára. Mindazonáltal alapvető különbség van a források felfedésére utasítás, valamint a között, ha a források felderítése érdekében a hatóságok átkutatják egy újságíró otthonát, illetve munkahelyét, és a hatóság az újságíró minden iratához hozzáfér – ez utóbbi ugyanis akkor is súlyosabb intézkedés a puszta felszólításnál, ha a forrást végül nem sikerül azonosítani. A forrásvédelembe való beavatkozást igazolhatja *kényszerítő közérdek*, de a beavatkozás csak megfelelő *eljárási garanciák* mellett lehetséges. Ez utóbbiak közül a leglényegesebb, hogy a védett forrásokra vonatkozó információhoz csak a kényszerítő közérdek fennállását mérlegelő bíró vagy más független szerv engedélye alapján lehet hozzáférni. E szerv a döntését világos kritériumrendszer alapján hozza, és jogosult a kérdéses anyagokat megismerni, a hozzáférést megtagadni vagy korlátozni.

A *Weber és Saravia ügyben* a Bíróság kimondta, hogy a Németországban működtetett „stratégiai megfigyelőrendszer" beavatkozást jelent ugyan az újságíró panaszos véleménynyilvánítási szabadságába, de nem kifejezetten az újságírók megfigyelésére és a forrásaik felfedésére irányul, továbbá megfelelő garanciák mellett működik, ezért a beavatkozás olyan csekély mértékűnek tekinthető, ami a panaszt nyilvánvalóan alaptalanná teszi.

A Bíróság az általános elvek ismertetése után kifejtette, hogy milyen megközelítést kell alkalmazni a jelen ügyre. A tömeges megfigyelés során az újságírókhoz köthető kommunikáció akár célzottan, akár erre irányuló szándék nélkül is megszerezhető. Az előbbi eset ahhoz hasonlítható, amikor az újságíró lakását vagy munkahelyét kutatják át, ugyanis egy

újságíróval kapcsolatos keresőkifejezés használata akaratlanul is jelentős mennyiségű újságírói anyag megszerzésével járhat, ez pedig a forrás felfedésére adott utasításnál is nagyobb mértékben ássa alá a forrásvédelmet. A Bíróság ezért szükségesnek tartja, hogy újságíróra vonatkozó vagy lehetségesen nagy mennyiségű újságírói anyagot produkáló keresőkifejezés csak bíró vagy más, a kényszerítő közérdek fennállásának megítélésére jogosult független szerv jóváhagyásával legyen alkalmazható. Ezzel szemben a nem szándékoltan, hanem „járulékos fogásként" szerzett újságírói kommunikáció esetében az előzetes engedélyezés nem értelmezhető, mert nem lehet előre látni, hogy ilyen anyagok kezelésére sor kerül-e majd.

A Bíróság ezután elmozdult a *Weber és Saravia ügyben* kifejtett álláspontjától, és megállapította, hogy a technikai fejlődés és az interneten áramló hatalmas kommunikációs adatmennyiség olyan új helyzetet eredményezett, amelyben a nem célzott adatgyűjtésnek is széles körben lehetnek következményei. Mivel egy újságíró kommunikációs adatainak megvizsgálása alkalmas lehet a források felfedésére, a Bíróság elengedhetetlennek tartja a tárolásra, átvizsgálásra, felhasználásra, továbbításra és törlésre vonatkozó szigorú biztosítékokat. Amennyiben pedig az újságírói anyagok megszerzése nem célzottan, hanem véletlenül történik, ezen anyagok további felhasználásához szükséges egy független szerv engedélye, amint fény derül újságírói anyag mivoltukra.

A fenti kritériumok lefektetése után a konkrét ügyben a Bíróság megállapította, hogy bár a brit szabályozás tartalmaz az újságírói kommunikációra vonatkozó többletgaranciákat, ezek alkalmazása az államtitkártól függ, amiről már a 8. cikk sérelme kapcsán kimondta, hogy nem jelent garanciális független kontrollt a megfigyelés elrendelésekor. Mivel sem az újságírókhoz kapcsolódó keresőkifejezések engedélyezésekor, sem a véletlenül szerzett újságírói anyagok további használata során nem érvényesül független kontroll, a 8. cikk vizsgálata során felmerültekkel együtt e hiányosságok megalapozzák az Egyezmény 10. cikkének sérelmét.

II. A kommunikációs adatok hírközlő szolgáltatóktól való megszerzése

A 8. cikk sérelme

A RIPA II. fejezetének egyezményellenességét állító kérelem befogadhatóságáról hozott kamarai döntés után lépett hatályba az IPA 2016, amelynek 4. része tartalmilag a RIPA-val azonos módon szabályozta a hírközlő szolgáltatóktól való adatszerzést. A Liberty civil szervezet az Egyesült Királyságban keresetet indított arra alapozva, hogy a szabályozás európai uniós jogot sért, mert az Európai Unió Bíróságának gyakorlatától eltérően nem csak a „súlyos bűnözéssel" szembeni fellépés céljából teszi lehetővé a kommunikációs adatok igénylését, illetve az adatigénylést nem bírálja felül előzetesen bíróság vagy más független szerv. A kormány elismerte a jogsértést, ami után a legfelső bíróság a szabályozás módosítására szólította fel. A Kamara ezen előzmények ismeretében megállapította a 8. cikk sérelmét, tekintettel arra, hogy a kérelemmel támadott szabályozás a nemzeti jog szerint is jogsértőnek bizonyult. A felek nem fellebbeztek a Nagykamarához.

A 10. cikk sérelme

A RIPA II. fejezete csak a kifejezetten az újságírói források feltárására irányuló műveletek esetében írta elő a bírói engedélyezést, az újságírókat célzó vagy a forrásvédelmet másként veszélyeztető adatgyűjtés esetében nem. Emellett az újságírók adatait érintő megfigyelések nem szorítkoztak a „súlyos bűnözéssel" szembeni fellépésre. Következésképpen a Kamara megállapította a 10. cikk sérelmét. A felek nem fellebbeztek a Nagykamarához.

Remport Ádám István

AZ EGYEZMÉNY 10., 11. ÉS 34. CIKKEI A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA, A GYÜLEKEZÉS ÉS EGYESÜLÉS SZABADSÁGA, AZ EGYÉNI KÉRELEMHEZ VALÓ JOG

Az Ecodefence és mások Oroszország elleni ügye[12]

Az ügy körülményei. A kérelmezők az emberi jogok, a környezetvédelem és a kulturális örökség védelme, az oktatás, a szociális biztonság és a migráció területén tevékenykedő orosz nem kormányzati szervezetek (civil szervezetek), illetve egyes szervezetek esetében a vezetőik. (Az ügyben összesen hatvanegy kérelmező szerepelt.) A kérelmezőkre hosszú időn keresztül ugyanazok a jogszabályok vonatkoztak, mint bármely más orosz civil szervezetre, mígnem 2012-ben hatályba lépett a külföldi ügynökökről szóló törvény (a továbbiakban: civiltörvény). Ez előírta, hogy a politikai tevékenységet folytató és külföldi fi-

nanszírozásban részesülő civil szervezeteknek külföldi ügynökökként kell magukat nyilvántartásba vetetniük, kiadványaikon fel kell tüntetniük a „külföldi ügynök" címkét, emellett szigorúbb számviteli és jelentéstételi követelményeknek kell eleget tenniük.

A civiltörvény hatálybalépését követően az ügyészség és a helyi igazságügyi hivatalok ellenőrzés céljából számos dokumentum benyújtására kötelezték a kérelmezőket, melyek vizsgálata után arra a következtetésre jutottak, hogy a kérelmezők fogalmilag külföldi ügynöknek tekinthetők, emiatt az igazságügyi minisztérium az érintett civil szervezeteket felvette a külföldi ügynökök nyilvántartásába.

A kérelmezők sikertelenül támadták meg az igazságügyi hivatalok és ügyészség határozatait a hazai bíróságok előtt. A civiltörvény alkalmazása a kérelmező szervezetek számára közigazgatási bírságokkal, pénzügyi kiadásokkal, tevékenységkorlátozással járt, az egyik civil szervezet vezetője ellen pedig büntetőeljárás is indult. Számos civil szervezetet feloszlattak a külföldi ügynökökre vonatkozó szabályok megsértése miatt, egyes civil szervezetek pedig maguk döntöttek a megszűnés mellett, vagy azért, mert nem tudták kifizetni a bírságokat, vagy azért, mert el akarták kerülni az újabb szankciókat.

2021. december 28-án és 29-én az Orosz Föderáció legfelső bírósága, illetve a Moszkvai Városi Bíróság az ügyész kérelmére feloszlatta az egyik kérelmező civil szervezetet, az International Memorialt, valamint a Memorial Emberi Jogi Központot és területi irodáit. A bíróságok szerint az civil szervezetek megsértették a külföldi ügynökökre vonatkozó törvényt, mert nem jelölték meg a Facebookon, a Twitteren, a YouTube-on, az Instagramon és egyéb online felületeiken, hogy a bejegyzések külföldi ügynök szervezettől származnak. A bíróságok szerint az civil szervezetek a külföldi ügynök státuszuk elrejtésével nem biztosították tevékenységük átláthatóságát, és akadályozták a tevékenységük nyilvánosság általi ellenőrizhetőségét.

Miután az International Memorial elleni elsőfokú feloszlatási határozatot meghozták, a Bíróság ideiglenes intézkedésről határozott, mert úgy ítélte meg, hogy a kérelmező civil szervezetek, illetve az előtte folyó eljárás megfelelő lefolytatása érdekében a feloszlatásról rendelkező határozat végrehajtását fel kell függeszteni arra az időre, amíg a Bíróság megvizsgálja az ügyet. A legfelső bíróság fellebbviteli tanácsa 2022. február 28-án elutasította a két szervezet fellebbezését a feloszlatási határozat ellen. Miután a határozat jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált, az International Memorial a Bíróság ideiglenes intézkedésére hivatkozással kérte a végrehajtás felfüggesztését a legfelső bíróságtól. A kérelmet 2022. március 22-én elutasították, és a szervezetet 2022. április 5-én törölték a jogi személyek állami nyilvántartásából, miközben a Bíróság ideiglenes intézkedése még hatályban volt.

A döntés.[13] Tekintettel a benyújtott kérelmek[14] tárgybéli hasonlóságára, a Bíróság azokat egy eljárás keretében vizsgálta meg. A jogutódlás kérdésének vizsgálata során a már megszűnt kérelmező civil szervezetek volt vezetői és tagjai kifejezték azon szándékukat, hogy a szervezetek helyett folytatni kívánják az eljárást. Az orosz kormány szerint azon civil szervezetek esetében, amelyek önkéntesen döntöttek a megszűnés mellett, mert nem akartak alkalmazkodni a jogszabályváltozásokhoz, nem indokolható az, hogy a megszűnés után saját nevükben folytassák az Egyezmény szerinti eljárást.

A Bíróság kifejtette, hogy egy civil szervezet feloszlatása egyaránt érinti mind magát a civil szervezetet, mind annak vezetőit, alapítóit és tagjait, ezért a feloszlatott vagy a megszűnést választó civil szervezetek korábbi vezetőinek és tagjainak jogos személyes érdeke fűződik ahhoz, hogy a Bíróságtól kérjék az elbírálását a szervezet panaszának, amely szerint a megszűnésre az állami hatóságok nyomásgyakorlásának eredménye. A Bíróság rámutatott arra, hogy az ügyben felvetett kérdések túlmutatnak az egyes kérelmezők egyéni érdekein: érintik minden civil szervezet arra vonatkozó lehetőségeit, hogy az állami hatóságok indokolatlan beavatkozása nélkül működhessenek. Mindent egybevetve, a Bíróság úgy határozott, hogy az időközben megszűnt civil szervezetek korábbi vezetői, alapítói, illetve tagjai jogosultak a szervezetek által benyújtott keresetek előterjesztésére.

A kormány kétféle kifogást emelt a jogorvoslat kimerítésének elmaradása miatt. Egyes civil szervezetek nem kérelmezték a közigazgatási szabálysértési ügyekben hozott határozatok további felülvizsgálatát, miután azok végrehajthatóvá váltak, illetve néhány civil szervezet nem kérte a külföldi ügynökként való nyilvántartásba vételükről szóló határozat bírósági felülvizsgálatát.

A kérelmezők szerint a szabálysértési határozatok felülvizsgálatára irányuló eljárás nem volt hatékony jogorvoslati lehetőség: mindnyájukat pénzbírsággal sújtották a külföldi ügynökként való regisztráció állítólagos elmulasztása miatt, és az e határozatok elleni fellebbezéseiket elutasították.

A Bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati eljárás nem volt hatékony jogorvoslat, és a kérelmező civil szervezetek kimerítették a jogorvoslati lehetőségeiket abban az eljárásban, amelyben felelősségre vonták őket a külföldi ügynökként történő nyil-

vántartásba vétel elmulasztásáért. A civil szervezetek külföldi ügynökként való nyilvántartása elegendő bizonyíték volt a beavatkozásra, ezért a Bíróság elutasította a kormány kifogását.

A kormány úgy vélte, hogy a kérelmező civil szervezetek közül egyeseknek nincs „áldozati státusza" (*victim status*), mert soha nem voltak külföldi ügynökként nyilvántartásba véve, illetve egyes civil szervezetek elveszítették áldozati státuszukat azzal, hogy önkéntesen döntöttek a megszűnés mellett. Továbbá, egyes civil szervezetek esetében a hatóságok visszavonták a bírságot előíró határozatokat, a bírság összegét pedig visszafizették a civil szervezeteknek. Az érintett kérelmezők azzal érveltek, hogy a külföldi ügynökként való nyilvántartásba vétel, illetve a civiltörvény szerinti szankciók kiszabásának veszélye önmagában is olyan fenyegetést jelent, ami megalapozza az áldozati státuszukat. A kilátásba helyezett szankciók folytán a külföldi források visszautasítására kényszerültek, és jelentősen le kellett szűkíteniük a tevékenységi körüket, vagy a szervezet önkéntes felszámolása mellett kellett dönteniük, mivel hazai forrásokból nem tudtak alternatív finanszírozást biztosítani a működésükhöz.

A Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők hivatkozhatnak arra, hogy jogsértés áldozatai, ha olyan csoporthoz tartoznak, amelyet közvetlenül érinthet egy jogszabály.

A kérelmezők szerint az orosz hatóságok beavatkoztak a véleménynyilvánítási és az egyesülési szabadságukba azáltal, hogy kötelezték őket a külföldi ügynökként való regisztrációra, előírták számukra a „külföldi ügynök" címke használatát, korlátozták a külföldi finanszírozáshoz való hozzáférésüket, számos ellenőrzésnek és bírságnak, valamint túlzott számviteli követelményeknek vetették alá őket, és kiadványaikon fel kellett tüntetniük a „külföldi ügynök" jelzést. A kormány szerint a törvényben előírt, külföldi ügynökként való nyilvántartásba vételi kötelezettség nem tiltja vagy korlátozza a kérelmező civil szervezeteket abban, hogy részt vegyenek a szabad vitában, és politikai tevékenységet folytassanak, ezért nem történt beavatkozás a civil szervezetek véleménynyilvánítási és egyesülési szabadsághoz való jogába.

A Bíróság rávilágított, hogy a civiltörvény hatálybalépését követően a kérelmező civil szervezeteket és azok vezetőit közvetlenül érintette a törvény által előírt különféle korlátozások együttes hatása. Az ellenőrzések akadályozták a civil szervezetek működését, mivel hosszú időt vettek igénybe, zavaróak és invazívak voltak. Miután a hazai hatóságok megállapították egy civil szervezetről, hogy politikai tevékenységet űz, és a törvény értelmében véve külföldi finanszírozásban részesül, pénzbírsággal sújtották a szervezetet a külföldi ügynökként való nyilvántartásba vétel elmulasztásáért. Továbbá, a civil szervezeteket választás elé állították, hogy vagy elfogadják a „külföldi ügynök" megjelölést, vagy a civiltörvény keretein kívül folytatják munkájukat, elutasítva a külföldi finanszírozásnak minősülő adományokat. Bármelyik lehetőséget is választották, tevékenységüket tekintve jelentős változtatásokra kényszerültek a törvény szerinti szankciók elkerülése érdekében.

A Bíróság kifejtette, hogy ha egy civil szervezet vezetői, illetve tagjai azért döntenek a szervezetük megszüntetése mellett, hogy így kerüljék el a hazai jogszabályi rendelkezéseknek vagy a hazai hatóságok intézkedéseinek hátrányos hatásait, az ilyen döntések nem tekinthetők önkéntesnek. Ha egy civil szervezet megszüntetése mellett kényszerből döntenek a tagjai, az a véleménynyilvánítási szabadság fényében értelmezett egyesülési szabadságba történő beavatkozásnak minősül.

A Bíróság megállapította, hogy az egyesületek fontosak a demokrácia megfelelő működése szempontjából. Ahol a civil társadalom egészségesen működik, ott a polgárok demokratikus folyamatokban való részvételét mértékben előmozdítja az, hogy szervezetekhez tartoznak, amelyek keretében kapcsolódhatnak egymáshoz, közös célok elérésére törekedve.

Az ítélet rámutat, hogy a civiltörvény a politikai tevékenység fogalmának meghatározásakor az állami politika befolyásolásának célját adta meg ahhoz, hogy egy adott szervezet adott tevékenysége politikai tevékenységnek minősüljön. Ehhez képest a hatóságok a politikai tevékenység fogalmát rendkívül kiterjesztően értelmezték, és a jogszabály alkalmazásakor a fogalomba beleértették a nyilvános érdekérvényesítés bármely formáját.

A civiltörvény nem tartalmazott semmilyen szabályt a külföldi finanszírozás céljára vonatkozóan, és a hatóságoktól sem követelte meg a civil szervezet külföldi finanszírozása és állítólagos politikai tevékenysége közötti, igazolható kapcsolat azonosítását. A törvény a külföldi forrás fogalmát úgy határozta meg, hogy az magában foglalja a tényleges külföldi forrásokat – külföldi államok, intézmények, egyesületek és magánszemélyek –, valamint azokat az orosz jogalanyokat, akik tényleges külföldi forrásokból kapnak pénzeszközöket és más vagyontárgyakat. A törvény nem határozta meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy civil szervezetet ebbe a kategóriába tartozónak lehetne tekinteni. Az egyértelmű és előrelátható kritériumok hiánya korlátlan mérlegelési jogkört adott a hatóságoknak annak megállapítására, hogy egy civil szervezet külföldi finanszírozás-

ban részesül-e, függetlenül attól, hogy adott esetben milyen távoli, illetve jelentéktelen volt a szervezet kapcsolata az állítólagos külföldi forrással.

A Bíróság szerint a jogszabály két kulcsfogalmának meghatározása nem felelt meg az előreláthatóság követelményének, és a bírósági felülvizsgálat nem nyújtott megfelelő és hatékony védelmet a végrehajtó hatalomra hagyott széles mérlegelési jogkör önkényes és diszkriminatív gyakorlása ellen.

A civiltörvény „külföldi ügynök" fogalmának meghatározása minden olyan helyzetet magában foglalt, amikor egy orosz civil szervezet külföldi finanszírozásban részesül és politikai tevékenységet folytat, beleértve azokat az eseteket is, amikor a finanszírozás ténye nem jelenti a szervezet adományozó általi ellenőrzését és irányítását. Ezáltal bármely orosz civil szervezet, amely bármilyen összegű külföldi finanszírozásban részesült, e jogszabály hatálya alá kerülhetett.

A Bíróság elvben elfogadta, hogy a civil szervezetek finanszírozása tekintetében az átláthatóság növelésének célja a közrend védelmét szolgáló, legitim cél lehet. Ugyanakkor a Bíróság kifejtette, hogy a „külföldi ügynök" megjelölés alkalmazása minden olyan kérelmező civil szervezetre, amely külföldi szervezetektől kapott pénzeszközöket, indokolatlan és megbélyegző, a szervezetek működését illetően pedig erősen visszatartó hatású volt. A „külföldi ügynök" címke külföldi irányítás alatt állónak minősítette a civil szervezeteket, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy ezek a szervezetek a nemzeti civil társadalom tagjainak tekintették magukat, akik az emberi jogok tiszteletben tartásáért és a jogállamiságért dolgoznak, az állampolgároknak nyújtott szolgáltatásaikkal pedig az orosz társadalmat, illetve az ország demokratikus rendszerét szolgálják. A Bíróság szerint a „külföldi ügynök" státusz létrehozása korlátozta a szervezetek közéletben való részvételét és tevékenységeik folytatását.

A kormány nem tudta releváns és elégséges indokokkal alátámasztani az új kategória létrehozását, és nem tudta bizonyítani, hogy ezek az intézkedések elősegítették volna az átláthatóság növelésének célját, következésképpen a státusz létrehozása nem volt bizonyíthatóan szükséges egy demokratikus társadalomban.

A civiltörvény alkalmazásának feltételei nem voltak egyértelműen meghatározva, ezáltal az civil szervezeteknek választaniuk kellett aközött, hogy lemondanak minden külföldi forrásról, vagy vállalják a további esetleges költségeket, ugyanis jelentős összegeket kellett fizetniük a kötelező éves ellenőrzésért. Fix költségekről volt szó, vagyis a fizetendő összeg nem állt arányban a külföldről kapott támogatás összegével vagy a civil szervezet teljes költségvetésével, és aránytalanul nagy terhet jelentett a civil szervezetek számára. Emellett vállalniuk kellett, hogy megfelelnek az egyéb követelményeknek is – viselik a „külföldi ügynök" címkét, kiegészítő jelentéseket nyújtanak be –, illetve azt, hogy folyamatosan ki vannak téve az adminisztratív felelősségre vonás veszélyének.

Azáltal, hogy a civiltörvény ezt a választást a civil szervezetekre kényszerítette, ténylegesen korlátozta a rendelkezésre álló finanszírozási lehetőségeiket. A külföldi finanszírozás elfogadása és a hazai állami finanszírozás igénybevétele közötti kényszerű választás nem jelentett valódi alternatívát. Annak biztosítása érdekében, hogy a civil szervezetek képesek legyenek ellátni *watchdog* funkciójukat, rendelkezniük kell a szabad döntés lehetőségével, hogy mely forrásokból igényelnek vagy fogadnak el finanszírozást. E források sokfélesége egy demokratikus társadalomban növelheti a kedvezményezettek függetlenségét.

A kormány nem tudta bizonyítani, hogy a kérelmező civil szervezetek átláthatóan és megkülönböztetéstől mentesen hozzáfértek volna a hazai finanszírozáshoz. Megfelelő finanszírozás nélkül a civil szervezetek nem voltak képesek a létük fő célját jelentő tevékenységek végzésére, néhány szervezetet meg is kellett szüntetni. Sem a végrehajtó hatóságok, sem a hazai bíróságok nem vizsgálták a külföldi finanszírozásra vonatkozó rendelkezéseknek az említett civil szervezetek tevékenységére gyakorolt hatásait, illetve az alternatív finanszírozás hozzáférhetőségét Oroszországban. Következésképpen, a finanszírozáshoz való hozzáférés korlátozása nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban.

A civiltörvény pénzbírságokat szabott ki a külföldi ügynökként való nyilvántartásba vétel nélküli tevékenység folytatása, a további számviteli vagy jelentéstételi követelmények elmulasztása, valamint a kiadványok esetében a „külföldi ügynök szervezet" megjelölés feltüntetésének elmulasztása miatt. A törvény büntetőjogi felelősséget vezetett be azon személyek vonatkozásában, akik szándékosan elmulasztották egy civil szervezet külföldi ügynökként történő nyilvántartásba vételéhez szükséges dokumentumok benyújtását. A külföldi ügynök civil szervezetekre alkalmazandó szankciók mértéke többszöröse volt a külföldi ügynök státusszal nem rendelkező szervezetek által elkövetett, hasonló bűncselekményekre vonatkozó szankciók mértékének. A bírságok sok kérelmező civil szervezet számára megfizethetetlenek voltak. A nemzeti bíróságok nem vették figyelembe a bírságok arányosságát, különösen a civil szervezetek működtethetőségére gyakorolt hatását. Továbbá a hazai ítélkezési gyakorlatból úgy tűnik, hogy a

szankciók kiszámíthatatlanok voltak, ugyanis a törvény nem adott iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mi minősül súlyosabb vagy kevésbé súlyos bűncselekménynek, és teret engedett annak, hogy a bírságok összegét önkényesen állapítsák meg.

A Bíróság megállapította, hogy figyelembe véve a jogsértésekre vonatokozó szabályozás jellegét, a kiszabott közigazgatási bírságok mértékének nagyságát, illetve a bírságok gyakori halmozódását, valamint azt a tényt, hogy a kérelmezők civil szervezetek voltak, amelyeknek csökkent a költségvetése a külföldi finanszírozás korlátozása miatt, a civiltörvény által előírt bírságok nem tekinthetők arányosnak az elérni kívánt céllal. Ez a megállapítás a büntetőjogi szankciókra még inkább alkalmazható, mivel a civil szervezetek újbóli nyilvántartásba vételével kapcsolatos formai követelmények teljesítésének elmulasztása aligha indokolhat büntetőjogi felelősségre vonást, és nem áll arányban az elérni kívánt céllal.

A korlátozások összességében olyan jogi keretet teremtettek, ami jelentős visszatartó hatást gyakorolt a külföldi finanszírozás keresését vagy elfogadását illetően, méghozzá egy olyan környezetben, ahol a hazai finanszírozási lehetőségek meglehetősen korlátozottak voltak, különösen a politikailag vagy társadalmilag érzékeny témák, illetve a belföldön népszerűtlen ügyek tekintetében. Ezáltal az intézkedések nem tekinthetők szükségesnek egy demokratikus társadalomban.

A fentiekre tekintettel a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a beavatkozás nem volt sem törvény által előírt, sem pedig szükséges egy demokratikus társadalomban, ezért megállapította az Egyezmény 11. cikkének megsértését.

Az Egyezmény 34. cikkének (egyéni kérelemhez való jog) sérelme vonatkozásában a Bíróság azt vizsgálta, hogy az International Memorial ellen hozott feloszlatási határozat végrehajtása a Bíróság 39. cikk szerint elrendelt ideiglenes intézkedésének megsértését jelentette-e.

Tekintettel az ideiglenes intézkedéseknek az Egyezmény rendszerében betöltött létfontosságú szerepére, azokat az érintett államnak szigorúan be kell tartania. Azzal, hogy az állam engedélyezte a civil szervezet feloszlatását, meghiúsította az ideiglenes intézkedés célját, amely a *status quo* fenntartására irányult a kérelem Bíróság általi vizsgálatának lezárultáig. Mivel az orosz jogban nem létezik olyan eljárás, amely a jogi személyek állami nyilvántartásából való törlést követően helyreállítaná egy civil szervezet jogi személyiségét, a Bíróságot megakadályozták abban, hogy az International Memorial számára biztosítsa az Egyezmény 10. és 11. cikke szerinti véleménynyilvánítási és egyesülési szabadsághoz való jog gyakorlását.

Ezek alapján a Bíróság megállapította, hogy az orosz hatóságok figyelmen kívül hagyták a Bíróság által jelzett ideiglenes intézkedést, megsértve ezzel az Egyezmény 34. cikke szerinti kötelezettségüket.

Deák Izabella

AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE A GYÜLEKEZÉS ÉS EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

Vincze Magyarország elleni ügye[15]

Az ügy körülményei. A kérelmező egy nagyszabású tüntetés egyik szervezője, aki társaival 2014. december 19-én, reggel 9 és este 8 óra között kilenc budapesti helyszínen – többek között különböző bankok székházainál, a Kúriánál és az Országgyűlési Irodaház épületénél, illetve a miniszterelnök és egy bank elnökének házánál – szeretett volna tüntetni, a helyszínek között pedig vonulni. A rendőrségnek tett bejelentés szerint a tüntetés célja az volt, hogy felhívják a figyelmet a devizahitel-károsultak helyzetére, és nyomást gyakoroljanak a döntéshozókra a jogállamiság tiszteletben tartását illetően. A szervező a demonstrációra mintegy 30-100 gyalogos és legfeljebb 50 autóval közlekedő résztvevőt várt.

A gyülekezés bejelentését követően, december 9-én a rendőrség egyeztetést tartott a szervezővel, és figyelmeztette, hogy a tüntetés nem zavarhatja az intézmények megfelelő működését, valamint az intézmények épületébe való belépést, és nem gyakorolhat nyomást az igazságszolgáltatásra. A szervező figyelmét arra is felhívták, hogy a miniszterelnök otthona speciális védelem alatt áll. A figyelmeztetés hatására a szervező tíz percre csökkentette a Kúria épülete, valamint a miniszterelnök háza és a bankelnök háza előtti gyülekezés idejét, és a tüntetés célját nyomásgyakorlásról figyelemfelhívásra módosította.

Ugyanaznap a Budapesti Rendőr-főkapitányság megtiltotta a Kúria, a miniszterelnök háza és a bankelnök háza előtti tüntetés megtartását. A Kúria épülete előtti tüntetés megtiltásának indokaként a rendőrség a Kúria elnökhelyettesének álláspontjára hivatkozott, amely szerint a tüntetés céljaként megjelölt nyomásgyakorlás alkotmányellenes, és a rendőrség a gyűlést – tekintet nélkül arra, hogy a szervező az egyeztetés hatására módosította a célját – az akkor hatályos, gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) 8. § (1) bekezdése

alapján – *„a rendezvény megtartása a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné"* – tiltotta meg. A miniszterelnök és a bankelnök háza előtti tüntetés tiltását a rendőrség a régi Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapította, amely szerint *„a gyülekezési jog gyakorlása* […] *nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével"*. A miniszterelnök háza előtti tüntetés megtiltásának indokai körében szerepelt az, hogy a tervezett rendezvény sértené a környéken lakók magán- és családi élethez fűződő jogát (mert a gyűlésen résztvevők beláthatnak a családi házak kertjébe, az ablakokon keresztül a házakba); hogy sértené a tulajdonhoz és a szabad mozgáshoz való jogot (mert akadályozná a munkából hazaérkező lakókat ingatlanjaik megközelítésében, illetve az ingatlanjukba való bejutásban, nem állna módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől, valamint annak lehetősége is fennáll, hogy a hozzájárulásuk nélkül készül róluk kép- és hangfelvétel); továbbá az is, hogy a közeli iskola tanulóiban félelmet és szorongást kelthet a tüntető tömeg véleménynyilvánítása. Indokolásában a rendőrség azt is hangsúlyozta, hogy a miniszterelnök biztonsága és közlekedésének biztosítása érdekében a háza előtti területre személy- és létesítménybiztosítási intézkedés van elrendelve, amit a gyűlés ellehetetlenítene.

A szervezőnek a tiltás ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság december 16-án elutasította. A tiltás rendőrségi indokolásának lényegével egyetértve a bíróság a Kúria előtti helyszínnel kapcsolatban kiemelte, hogy hiába változtatták át a tüntetés célját figyelemfelhívásra, az – békés jellegétől függetlenül – továbbra is alkalmas lenne a nyomásgyakorlásra, ezért sérti a bíráskodás függetlenségét. A bíróság azt is hozzátette, hogy a szervező nem bizonyította ennek ellenkezőjét. A miniszterelnök és a bankelnök lakóházánál tervezett gyűlésekkel kapcsolatban a bíróság elfogadta, hogy ezek a helyszínek nem szimbolikus jelentőséggel és kommunikatív funkcióval bíró közterületek, így a környéken lakók magánélethez való joga, illetve személyiségi jogai releváns korlátai a gyülekezési jognak. A környéken lakók a tüntetés „foglyul ejtett közönségeként" nem tudnák elkerülni azokat a véleményeket, amelyekkel nem értenek egyet, vagy amelyeket sértőnek találnak, és a véleménynyilvánítás a közeli iskolába járó gyermekekben is félelmet és szorongást keltene. Mindezek alapján a bíróság elfogadta, hogy a tiltás szükséges és arányos volt.

A szervező ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be. A panaszt az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatával elutasította, viszont hivatalból eljárva megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához és a gyülekezéshez való alapjogok kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.

A kérelmező szerint a részleges tiltással a magyar állam megsértette az Egyezmény 11. cikkében biztosított békés gyülekezéshez való jogát.

A döntés.[16] A kérelmező nem vitatta, hogy a tüntetés megtiltása legitim célt szolgált, azonban álláspontja szerint a korlátozásnak nem volt jogszabályi alapja, és nem volt arányos az elérni kívánt céllal sem. Mások jogainak és szabadságának védelme a régi Gytv. 14. § alapján legitim indoka egy zajló tüntetés feloszlatásának, de az előzetes tiltás indokait felsoroló 8. § (1) bekezdés nem tartalmazza ezt az indokot, és abban a hazai bírósági gyakorlat is egységes, hogy előzetes tiltásra csak a 8. §-ban kimerítően felsorolt indokok alapján van lehetőség. A kérelmező azzal is érvelt, hogy a rendőrség anélkül fogadta el a Kúria elnökhelyettesének véleményét, hogy azt bármilyen ténybeli bizonyíték alátámasztotta volna, és annak ellenére tiltotta meg a tüntetést, hogy a szervező számos engedményt tett a demonstráció programját illetően. Álláspontja szerint abból, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége vitán felül védelem alatt áll, nem következik, hogy semmilyen nyilvános kritikát nem lehet az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazni. Az ezzel ellentétes álláspont szerint minden tüntetés szükségképpen alkotmányellenes lenne, amelyet egy bíróság közelében tartanak. A kérelmező vitatta a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak azt a megállapítását is, hogy a miniszterelnök és a bankelnök háza előtt tartandó demonstrációk „foglyul ejtenék" a környék lakóit, tekintettel arra, hogy minden közterületen tartandó demonstráció elkerülhetetlenül együtt jár bizonyos fokú kényelmetlenséggel, és a szóban forgó demonstráció nem lépte volna túl azt a mértéket, amit a társadalom tagjainak még el kell viselniük.

A kormány álláspontja szerint a gyülekezési jog korlátozása nem nélkülözte a megfelelő jogszabályi alapot, tekintettel arra, hogy a régi Gytv. előzetes bejelentési kötelezettséget írt elő, és meghatározta az előzetes tiltás és a feloszlatás szabályait. Kitartott a rendőrség és a bíróság azon álláspontja mellett is, hogy a korlátozás szükséges és arányos volt, mivel a tüntetés sértette volna a környéken lakók magán- és családi élethez való jogát, és félelmet keltett volna a közeli iskolába járó gyerekekben. A Kúria előtti tüntetés megtiltása is szükséges volt, mivel az egy éppen tárgyalás alatt álló ügyhöz kapcsolódott, célja pedig a nyomásgyakorlás volt, és ezen tényezők folytán alkalmas lett volna arra, hogy súlyosan sértse a bíróság független és zavartalan működését, miközben a szer-

vező nem szolgált a hazai eljárások során olyan bizonyítékkal, ami ezt az aggodalmat eloszlathatta volna. A kormány azzal is érvelt, hogy a kérelmezőnek megvolt a lehetősége arra, hogy véleményét kifejezze, hiszen a tiltás a tervezett kilenc helyszín közül csak háromra vonatkozott.

A Bíróság először is kifejtette, hogy az Egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadságnak fontos összetevője a tüntetés idejének, helyének és módjának a szervező általi, autonóm megválasztása. A tüntetések célja gyakran összefüggésben van egy konkrét helyszínnel vagy időponttal, pont azért, hogy a tüntetés a címzettek látó- és hallótávolságában legyen, méghozzá olyan időpontban, amikor a véleménynyilvánításnak a legnagyobb hatása lehet. A jelen esetben a tüntetés megtiltása a Kúria épülete, valamint a miniszterelnök háza és a bankelnök háza előtt attól függetlenül korlátozta a kérelmező gyülekezési szabadságát, hogy más helyszíneken tüntethetett.

A miniszterelnök háza és a bankelnök háza előtti helyszínre tervezett tüntetésekkel kapcsolatban a Bíróság a saját értelmezési gyakorlatát idézve kifejtette, hogy az Egyezmény 11. cikkének „törvényben meghatározott" fordulata nem csupán azt követeli meg, hogy a kifogásolt korlátozásnak legyen hazai jogszabályi alapja, hanem magában foglal a jogforrás minőségével kapcsolatos követelményeket is. Ilyen követelmény a szabályozás jogalanyok számára való hozzáférhetősége, valamint a jogkövetkezmények kiszámíthatósága. A jelen esetben mind a rendőrségi tiltó határozat, mind pedig annak bíróság általi helybenhagyása a régi Gytv. 2. § (3) bekezdésén, mások jogainak és szabadságának sérelmén alapult, miközben a törvény az előzetes tiltást csak a 8. § (1) bekezdésben kimerítően felsorolt okokból – a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése, továbbá a közlekedés más útvonalon nem biztosíthatósága esetén – tette lehetővé. Ahogyan azt egyébként az Alkotmánybíróság is megállapította a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában, a magyar jog nem tette lehetővé a tüntetés előzetes megtiltását olyan okból, amely nem volt felsorolva a régi Gytv. 8. § (1) bekezdésében, márpedig a mások jogainak és szabadságának sérelme, amire a rendőrség és a bíróság is hivatkozott, nem szerepelt a felsorolásban. A mások jogainak és szabadságának védelmét biztosító 2. § (3) bekezdés csak a már zajló tüntetés feloszlatását alapozta volna meg. Ennek következtében a rendőrség és a bíróság által hivatkozott szabály nem szolgálhatott előzetes tiltás alapjául. Mivel a gyülekezési szabadság korlátozása ezek szerint nélkülözte a hazai jogszabályi alapot, így az nem tekinthető „törvényben meghatározottnak". A Bíróság így anélkül is megállapította az Egyezmény 11. cikkének sérelmét, hogy vizsgálta volna a korlátozás célját és szükségességét.

A Kúria előtt tartandó tüntetés vonatkozásában a Bíróság rögzítette, hogy annak volt törvényben meghatározott indoka, továbbá legitim célja is (mert bár a 11. cikk, ellentétben a 10. cikkel, nem sorolja fel a legitim korlátozási célok között a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartását, a bírósági eljárásokban részt vevő felek jogainak védelme mégis a korlátozás legitim célja lehet). A kérdés tehát csak az volt, hogy a korlátozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban. A Bíróság szerint kétségtelen, hogy a gyülekezési jog vonatkozásban a bíróságok nincsenek eleve kivéve a nyilvános kritika köréből, de mivel az is nyilvánvaló, hogy az igazságszolgáltatásnak mentesnek kell lennie a közvélemény nyomásától, a jelen ügyben tisztázni kellett a bíróság zavartalan működését fenyegető, súlyos veszélyeztetés lehetséges mértékét. Ezt a kérdést vizsgálva a Bíróság figyelembe vette, hogy tüntetés célja egy akkoriban széles érdeklődéssel övezett ügyre, a devizahitel-károsultak helyzetére való figyelemfelhívás volt; azt, hogy a tüntetés mindössze tíz percig tartott volna; valamint azt, hogy a szervezők rugalmasak voltak a tüntetés programjának alakításában: hajlandók lettek volna a hangszóró használatától eltekinteni és „nyomásgyakorlásról" „figyelemfelhívásra" változtatták a tüntetés célját. A célként eredetileg megfogalmazott „nyomásgyakorlás a döntéshozókra" egyébként is elnagyolt megfogalmazás, és a Bíróság megítélése szerint az sem azt jelentette, hogy bármely kúriai döntés, illetve bármely kúriai bíró vagy bármilyen konkrét ügy lett volna a tüntetők kritikájának közvetlen célpontja. A tüntetők számos más helyszínen is tiltakozni akartak, többek között bankoknál, politikai és pénzügyi döntéshozók házánál, ami arra mutat, hogy a Kúria előtti demonstrációnak a célja inkább szimbolikus lett volna, mintsem az igazságszolgáltatás akadályozása. A Bíróság azt is megjegyezte, hogy a hazai hatóságok a tüntetés paramétereinek és konkrét céljának vizsgálata nélkül fogadták el a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatát, ami kizárta a tüntetők érdekeinek és az igazságszolgáltatás függetlenségének fenntartásához fűződő érdek mérlegelését. Ennek a mérlegelésnek az elmulasztása azt eredményezi, hogy minden tüntetést, amelyet a Kúria előtt terveznek megtartani, olyannak kell tekinteni, mint ami külső befolyásnak teszi ki a bíróságot. Mindent egybevetve a Bíróság arra jutott, hogy a Kúria külső befolyástól való védelme – amire a hazai hatóságok hivatkoztak – releváns indoknak minősült ugyan, de a jelen ügyben nem igazolta elégséges mértékben a kérelmező gyülekezési szabadságának korlátozását, ezért sértette az Egyezmény 11. cikkét.

Összefoglalva, a Bíróság megállapította, hogy a magyar állam a három helyszínt érintő előzetes tiltással megsértette a szervezőnek az Egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési jogát. A miniszterelnök háza és a bankelnök háza előtti tüntetés megtiltása törvényben meghatározott indok nélkül történt, a Kúria épülete előtti tüntetés megtiltására pedig egy demokratikus társadalomban nem lett volna szükség.

Hegyi Szabolcs

JEGYZETEK

1. 12886/16. számú kérelem.
2. Az EJEB 2021. július 20-án kelt ítélete.
3. Hadri-Vionnet Svájc elleni ügye (55525/00. számú kérelem, az EJEB 2008. február 14-én kelt ítélete).
4. 58170/13, 62322/14 és 24960/15. számú kérelmek.
5. A kérelmezők listáját lásd a döntés mellékletében.
6. A Nagykamara 2021. május 25-én kelt ítélete.
7. 54934/00. számú kérelem, az EJEB 2006. június 29-én kelt ítélete.
8. 58243/00. számú kérelem, az EJEB 2008. július 1-jén kelt ítélete.
9. 9248/81. számú kérelem, az EJEB 1987. március 26-án kelt ítélete.
10. 47143/06. számú kérelem, az EJEB 2015. december 4-én kelt ítélete.
11. 51772/99. számú kérelem, az EJEB 2003. február 25-én kelt ítélete.
12. 9988/13. számú és további hatvan kérelem.
13. Az EJEB 2022. június 14-én kelt ítélete.
14. A kérelmezők listáját lásd a döntés mellékletében.
15. 44390/16. sz. kérelem.
16. Az EJEB 2021. október 21-én kelt ítélete.