DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban ezúttal az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit foglaljuk össze.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKE ÉS AZ EGYEZMÉNY 14. CIKKE A SZABAD VÁLASZTÁSOKHOZ VALÓ JOG, A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye[1]

Az ügy körülményei. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése alapján a Magyarországon élő tizenhárom nemzetiség részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza. E rendelkezés alapján a törvényhozó 2014-től egy olyan nemzetiségi képviseleti rendszert vezetett be, amelyben az elismert nemzetiségek tagjai önazonosítás alapján kérhetik, hogy nemzetiségi választópolgárként vegyék fel őket a választási névjegyzékbe.

A kérelmezők a magyarországi görög nemzetiséghez tartozó Kalliopé Bakirdzi és az örmény nemzetiséghez tartozó E.C. Mindketten Budapesten élnek. A kérelmezők nemzetiségi választópolgárként kívántak részt venni az országgyűlési képviselők 2014. április 4-i választásán, ezért kérték a felvételüket a nemzetiségi névjegyzékbe.

Az országgyűlési képviselők választásán a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár a) egy egyéni választókerületi jelöltre és b) nemzetiségének listájára, utóbbi hiányában egy pártlistára szavazhat. A többi, magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár ezzel szemben egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára szavazhat. Minden nemzetiségnek kizárólag egy nemzetiségi listája lehet, amit az országos nemzetiségi önkormányzat állít össze a választásra. A nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárok kizárólag saját nemzetiségük listájára szavazhatnak, a listán szereplő jelöltek sorrendjét pedig nem befolyásolhatják.

A nemzetiségi listák a törvény alapján ún. kedvezményes kvótát élveznek, és kedvezményes mandátumot szerezhetnek. A kedvezményes kvóta a listás mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám egynegyede. A nemzetiségi listát állító, de a mandátumhoz szükséges szavazatszámot el nem érő nemzetiséget a törvény szerint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.

A 2014. évi országgyűlési választásokon valamennyi országos nemzetiségi önkormányzat állított nemzetiségi listát. A kedvezményes mandátumszerzéshez szükséges kvóta 22 022 szavazatot jelentett. 2014-ben egyetlen nemzetiségi lista sem kapott enynyi szavazatot.

A két kérelmező ennek az eredménynek az ismeretében fordult a Bírósághoz. Kalliopé Bakirdzi kérelme 2014 júliusában, E.C. kérelme 2014 októberében érkezett a Bíróságra. A kérelmeket – tekintettel azok tárgybeli hasonlóságára – a Bíróság egyesítette.

A kormány mindenekelőtt azzal védekezett, hogy a kérelmezők elmulasztották kimeríteni a hazai jogorvoslatokat. Először is, nem nyújtottak be fellebbezést a területi választási bizottságokhoz a helyi választási bizottságok azon határozatai ellen, amelyekben – az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal – nemzetiségi választópolgárként vették őket nyilvántartásba. A kérelmezők azzal érveltek, hogy a nemzetiségi névjegyzőkből való törlésük nem orvosolhatta volna sérelmeiket. A kormány azt az érvelést is előterjesztette, hogy a kérelmezők kifogást nyújthattak volna be a szavazatszámláló bizottság határozata ellen az illetékes választási bizottsághoz, a kérelmezők azonban ezt is elmulasztották. A szavazatszámláló bizottság döntése elleni kifogással összefüggésben a kérelmezők rámutattak, hogy az értelemszerűen a szavazatok számlálásával, nem egy állítólagosan alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kapcsolatosan nyújtható be.

A kérelmezők érvei alapján a Bíróság elutasította a kormány hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztásával kapcsolatos kifogásait, és a kérelmeket befogadhatónak nyilvánította.

A döntés.[2] A kérelmezők az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke és az Egyezmény 14. cikke alapján azt kifogásolták, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján a nemzetiségeknek nincs valós lehetőségük arra, hogy elérjék a kedvezményes kvótát, és ezzel mandátumot szerezzenek az országgyűlési képviselők választásán. Így, noha a magyar jogalkotó deklarált szándéka az volt, hogy elősegítse a nemzetiségek törvényhozásban való részvételét, az intézkedés hatása ellentétes lett, az érintett csoportok jogfosztásához vezetett.

A kérelmezők előadták, hogy a szabad választások alapvető eleme a valódi választási lehetőség. A nemzetiségi választópolgároknak azonban nem volt valódi választási lehetőségük. Egyrészt azért, mert a nemzetiségi szavazókat kizárták a pártlistás szavazásból, másrészt azért, mert kizárólag saját nemzetiségük zárt

listájára szavazhattak. Az utóbbival kapcsolatban előterjesztették, hogy az azonos nemzetiséghez tartozás nem eredményez azonos politikai nézeteket.

A kérelmezők szerint azzal, hogy a nemzetiségi választópolgárok választási lehetősége egy zárt nemzetiségi listára korlátozódott, a szavazás titkossága is sérült. A szavazóhelységben ugyanis a nemzetiségi választópolgárként való azonosításukat követően mindenki számára azonnal ismertté vált, hogyan szavaznak.

A kérelmezők hivatkoztak a diszkrimináció tilalmára is, mivel nemzetiségi származásuk miatt a többi választópolgártól eltérő bánásmódban részesültek.

A kormány válaszában azzal érvelt, hogy a kedvezményes mandátumszerzés pozitív diszkriminációnak minősül, amelynek legitim célja, hogy növelje Magyarországon a nemzetiségek politikai részvételét. Éppen az egyenlő választójog elve sérülne a kormány szerint akkor, ha egy nemzetiségi választópolgár nemzetiségi listára és pártlistára is szavazhatna. Erre figyelemmel a nemzeti szabályozásban bevezetett korlátozás, amely a többszörös nemzetiségi szavazatok elkerülésére irányul, legitim célt szolgál.

A kormány kiemelte azt is, hogy a választópolgárok szabad döntésétől függ, hogy az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként kérik-e névjegyzékbe vételüket. Rámutatott, hogy a regisztrációt a későbbiekben bármikor vissza is vonhatják.

A kedvezményes kvótarendszerrel összefüggésben a Bíróság a *Magnago és Südtiroler Volkspartei Olaszország elleni* ügyére[3] hivatkozva rámutatott arra, hogy az Egyezmény nem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy a nemzetiségek javára pozitív megkülönböztetésről rendelkezzenek. Hasonló korábbi ügyben a Bíróság már megjegyezte, hogy az Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezményének 15. cikke – az állam számára választási ügyekben biztosított mérlegelési szabadság elismerése mellett – hangsúlyozza a nemzetiségek közügyekben való hatékony részvételét. A *Partei Die Friesen Németország elleni* ügyéből[4] kiindulva a Bíróság – figyelemmel a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság és a Velencei Bizottság által kiadott véleményekre is – arra az álláspontra helyezkedett ugyanakkor, hogy a Kisebbségi Keretegyezmény részes felei széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek abban a tekintetben, hogy miként közelítsék meg a Kisebbségi Keretegyezmény 15. cikkében meghatározott célt, a nemzetiségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének előmozdítását, és kiemelte, hogy az Egyezmény a Kisebbségi Keretegyezmény fényében értelmezve sem követel meg eltérő bánásmódot a nemzetiségek pártjai javára a közügyekben való részvétel vonatkozásában.

A Bíróság megjegyezte, hogy a vizsgált rendszerben a nemzetiségi listák kizárólag az adott nemzetiségi közösséghez tartozó, nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárok szavazatával érhetik el a mandátumszerzéshez szükséges kedvezményes szavazatszámot. E szabály jelentősen eltérő helyzetbe hozza a nemzetiségi listákat a pártlistákhoz képest, hiszen utóbbiak a választójoggal rendelkező polgárok összességétől kaphatnak szavazatokat. A Bíróság szerint a törvényi szabályozás a kérelmezők azon jogát is sértette, hogy szavazatukon keresztül politikai célból társulhassanak, mivel a nemzetiségi listákat kizárólag az adott nemzetiségi közösséghez tartozó választópolgárok támogathatták.

Lényegesnek tartotta hangsúlyozni a Bíróság, hogy a választási folyamatban megjelenő hátrány nem a nemzetiségi választópolgárok saját, arra irányuló döntésén alapult, hogy a lakosságnak csupán egy szűk politikai érdekcsoportjával társuljanak, hanem a jogalkotó azon döntésén, amely korlátozta, hogy mely választópolgárok szavazhatnak nemzetiségi listára.

A Bíróság elfogadta a kérelmezők érvelését, miszerint Magyarországon az egyes nemzetiségekhez tartozó választópolgárok számát tekintve akkor sem lett volna esély a kedvezményes kvóta eléréséhez, ha az adott nemzetiséghez tartozó valamennyi választópolgár leadta volna a szavazatát a nemzetiségi listára.

A Bíróság kiemelte, hogy az államok bizonyos szintű támogatottság felmutatásához köthetik a parlamenti képviselethez való hozzáférést, és az Egyezmény nem követeli meg, hogy a nemzetiségekre kedvezményes küszöbérték vonatkozzon. Abban az esetben azonban, ha az államok a nemzetiségek vonatkozásában kedvezményes küszöbértéket állapítanak meg, akkor mérlegelni szükséges, hogy az adott küszöbérték miatt nem válik-e megterhelőbbé a kedvezményes mandátumszerzéshez szükséges szavazatok összegyűjtése, mint a pártlistáról történő mandátumszerzés, illetve a megállapított választási küszöbkövetelmény nem korlátozza-e a nemzetiségi választópolgárok azon lehetőségét, hogy a választási folyamatban a többi választópolgárral egyenlő feltételek mellett vegyenek részt. A jogalkotónak fel kell mérnie, hogy a választott jogi szabályozás nem teremt-e egyenlőtlenséget a nemzetiségi közösségek tagjai szavazatainak súlyát illetően.

A nemzetiségi választópolgárok szabad választási lehetőségével kapcsolatban a Bíróság rámutatott arra, hogy nemzetiségi választópolgárként való regisztrációjuk folytán a kérelmezőknek kizárólag két lehetősége volt: *a)* megszavazhatták saját nemzetiségi listájuk egészét, vagy *b)* tartózkodhattak a szavazástól. A nemzetiségi választópolgárok sem a különböző

pártlisták között nem választhattak, sem arra nem volt befolyásuk, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek milyen sorrendben részesüljenek a szavazatokból.

A zárt pártlistákkal összefüggésben a Bíróság a *Saccomanno és mások Olaszország elleni* ügyére[5] hivatkozva megállapította, hogy azok önmagukban nem tekinthetők a választópolgárok politikai lehetőségeit indokolatlanul korlátozónak. A zárt nemzetiségi listák vonatkozásában azonban a Bíróság elengedhetetlennek tartotta annak vizsgálatát, hogy ez a megoldás milyen hatással volt a kérelmezők választójogára. A Bíróság megítélése szerint az a körülmény, hogy a nemzetiségi választópolgárok – politikai nézeteiktől függetlenül – kizárólag a saját nemzetiségük zárt listájára adhatták le szavazatukat, eltérővé teszi a vizsgált rendszert a zárt pártlistás választási rendszerektől.

A nemzetiségi választópolgárok számára létrehozott rendszer a Bíróság álláspontja szerint a kérelmezők számára nem tette lehetővé, hogy választói akaratukat valóban kifejezzék, szavazatukat politikai eszmék előmozdítása érdekében adják le, szavazatuk leadása révén másokkal politikai célok érdekében társuljanak. A nemzetiségi választópolgárok nem fejezhették ki politikai nézeteiket, szavazatukkal mindössze azt a tényt jelezhették, hogy egy adott nemzetiségi közösség tagjaként törekedtek arra, hogy képviselve legyenek a politikai döntéshozatalban.

A Bíróság kétségeit fejtette ki azzal kapcsolatban, hogy egy olyan rendszerben, amelyben a választópolgár kizárólag egyetlen zárt listára szavazhat, és amelyben a választópolgárnak fel kell adnia a párthovatartozását ahhoz, hogy nemzetiségének képviseletet szerezhessen, biztosított a nép véleményének szabad kifejezése a törvényhozó testület megválasztása során.

A szavazás titkosságával összefüggésben a Bíróság ismételten hangsúlyozta: ha egy választópolgár úgy dönt, hogy az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri felvételét a nemzetiségi névjegyzékbe, akkor kizárólag egy választási lehetősége van, és a gyakorlatban az adott nemzetiségi listát tartalmazó szavazólapot kapja meg, ahelyett, hogy pártlisták közül választhatna egy szavazólapon. A Bíróság megítélése szerint így a szavazóhelységben az adott időpontban jelen lévők – különösen a szavazatszámláló bizottság tagjai – ténylegesen tudomást szereznek arról, hogy a választópolgár a nemzetiségi listára készül szavazni. Továbbá, a nemzetiségi választópolgárokat a szavazatszámlálás során is össze lehetett kapcsolni szavazataikkal, különösen azokban a szavazókörökben, ahol a nemzetiségi választópolgárok száma korlátozott volt. Mindezek alapján a Bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a kérelmezők nemzetiségi választópolgárként nem tudták gyakorolni választójogukat a titkossághoz való jog sérelme nélkül. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a titkosság szempontjából a nemzetiségi választópolgárokat a többi választópolgárral azonos szintű védelemben kell részesíteni.

Összefoglalva, a Bíróság megállapította, hogy a magyar szabályozás fenti vonásai folytán a kérelmezők választási lehetőségei jelentősen korlátozódtak; nyilvánvalóan fennállt annak valószínűsége, hogy választási preferenciáik ismertté válnak; nemzetiségi választópolgárként a választási rendszer szabályai aránytalan súllyal nehezedtek rájuk. A Bíróság kiemelte, hogy amennyiben a jogalkotó – erre vonatkozó nemzetközi kötelezettség hiányában – úgy dönt, hogy a politikai képviselet terén fennálló tényleges egyenlőtlenségek megszüntetését vagy csökkentését célzó rendszert hoz létre, akkor természetes, hogy az intézkedésnek a nemzetiségekhez tartozók másokkal azonos feltételek mellett történő választási részvételét kell erősítenie, nem pedig a nemzetiségek képviselőinek nemzeti szintű politikai döntéshozatalból való kizárását állandósítania. A Bíróság véleménye szerint a Magyarországon bevezetett rendszer korlátozza a nemzetiségi választópolgárok lehetőségét arra, hogy csoportként növeljék politikai hatékonyságukat, és azzal fenyeget, hogy inkább csökkenti, mint növeli a sokszínűséget és a nemzetiségek részvételét a politikai döntéshozatalban.

A Bíróság egyhangúlag megállapította, hogy a kérelmezők választójogát érintő fenti korlátozások együttesen, összhatásukat tekintve, megsértették az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikkét önállóan, valamint az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasva.

A Bíróság hat szavazattal egy szavazat ellenében kimondta, hogy a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételnek minősül a kérelmezők által elszenvedett nem vagyoni károkért. A Bíróság nem ítélt meg a kérelmezők számára nem vagyoni kártérítést.

Párhuzamos vélemény. A döntéshez Marko Bošnjak és Davor Derenčinović bírók csatoltak párhuzamos véleményt. Ebben kifejtették, hogy miközben egyetértenek az ítélet lényegével, valamint a választás szabadságára és a szavazás titkosságára vonatkozó érveléssel, nem támogatják a nemzetiségekre vonatkozó küszöbkövetelménnyel kapcsolatos, az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikkére vonatkozóan kifejtett indokolást, valamint az indokolás szinte teljes hiányát az Egyezmény 14. cikkének megsértése tekintetében. A két bíró álláspontja szerint a küszöbérték követelményével kapcsolatos érvelés jóval

túlmutat az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvében lefektetett garanciákon. Rámutattak arra, hogy ebben a vonatkozásban az államok mérlegelési jogköre nagyon széles, és az egyezménysértés kizárólag olyan esetekben állapítható meg, amikor a választók választási szabadsága vagy a szavazás titkossága forog kockán. Bár a nemzetiségek választásokon való részvételét érintő nemzeti szabályozás a releváns nemzetközi szereplők (Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és Velencei Bizottság) vizsgálatának és kritikájának a tárgya lehet, azt állítani, hogy egy ilyen nemzeti politika az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve megsértését jelenti, meglehetősségen erőltetett, és „nem igazán szükséges" az ügy kontextusát tekintve.

Az egyező véleményt megfogalmazó bírók rámutattak arra is, hogy az ítélet kedvezményes küszöbbel kapcsolatos érvelése egyértelműen eltér attól, ahogy a Bíróság korábban egy hasonló ügyben – a *Partei die Friesen Németország elleni* ügyében – érvelt.[6] Hangsúlyozták, hogy Magyarországon a nemzetiségek számára biztosított kedvezményes mandátumszerzési lehetőség túlteljesíti a vonatkozó nemzetközi jogi normák által jelenleg előírt követelményeket. A rendszer valóban nem garantálja a nemzetiségek politikai képviseletét parlamenti mandátum formájában, a közügyekben való hatékony részvételüket azonban biztosítja a nemzetiségi szószólók részvétele az Országgyűlés munkájában.

A bírók az Egyezmény 14. cikkét illetően támogatták a vonatkozó megállapítást, miszerint nem volt igazolt a nemzetiségi választópolgárok helyzetének (választási lehetőség hiánya, szavazás titkosságának sérelme) és a többi választópolgár helyzetének különbözősége. Megítélésük szerint ugyanakkor az ítélet nem alkalmazza, illetve elemzi az Egyezmény 14. cikkével kapcsolatos általános elveket az ügy tényállásának vonatkozásában, ami megnehezíti annak felmérését, hogy az alapvető antidiszkriminációs biztosítékokat hogyan alkalmazták választási kontextusban, illetve az adott ügyben.

Különvélemény. A döntéshez kapcsolódik egy különvélemény is, Ioannis Ktistakis bírótól. Véleménye szerint arra figyelmemmel, hogy a kérelmezők nem politikusok vagy politikai pártok tagjai, hanem egyszerű választópolgárok voltak, nehezen fogadható el, hogy a jogsértés Bíróság általi megállapítása önmagában elegendőnek minősülhet mint igazságos elégtétel. A bíró szerint a Bíróság ezen döntése visszatarthatja a kérelmezőket attól, hogy panaszaikat nemzeti és nemzetközi bíróságok elé vigyék, az Egyezményben elismert jogaikért küzdjenek.

Kiss Balázs

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

Kılıc Ausztria elleni ügye[7]

Az ügy körülményei. A kérelmezők egy török állampolgárságú és muszlim vallású, ötgyermekes házaspár. 2010-ben a bécsi Ifjúságvédelmi Hivatal (*Jugendwohlfahrtsträger*, továbbiakban: Hivatal) sürgősségi intézkedésként azonnali hatállyal kiemelte a házaspár összes gyermekét a kérelmezők gondozásából. A kiemelés okai között szerepelt a gyermekek otthonaként szolgáló lakás rossz higiéniai állapota (koszos ruhák és pelenkák a földön, a konyhában penészes ételmaradékok) és az, hogy otthonuk lakhatatlannak bizonyult (a fűtőberendezés meghibásodása miatt a kéményseprő megtiltotta annak használatát). A három idősebb gyermek már egyszer, 2006-ban kiemelésre került, miután két ízben is egyedül találták őket. 2010-ben, a kéményseprő jelzése nyomán tett látogatás során a Hivatal újfent egyedül találta otthon a gyerekeket, akik közül M. (3 hónapos) koszos volt és sírt, R.-nek (3 éves) pedig pelenkakiütései voltak, és a fogai is nagyon rossz állapotban voltak.

A kiemelést követően a két legfiatalabb gyermek, R. és M. nevelőszülők gondozásába kerültek, mivel ők nagyobb fokú ellátásra szorultak. A Hivatal mindkét gyermek esetében havi egy órában határozta meg a szülők láthatási jogát.

2012 nyarán, az egyik kapcsolattartási alkalom során a házaspár észlelte, hogy R. egy kis keresztet visel a nyakában. Rövid dulakodás és kiabálás után a második kérelmező erőszakkal megragadta a gyermeket, és elszaladt vele. A rablási kísérlet következtében a Hivatal határozatlan időre felfüggesztette a kérelmezők láthatási jogát R. és M. tekintetében is.

2012-ben mindkét ági nagyszülők kérelmezték az öt gyermek teljes felügyeleti jogát. A kerületi bíróság 2012. december 27-én elutasította az anyai nagyszülők felügyeleti jog iránti kérelmét. Elutasította továbbá a szülők azon kérelmét is, hogy a sürgősségi intézkedés megszüntetésével mind az öt gyermek kerüljön vissza a gondozásukba. A bíróság a kérelmezőknek a nagyobb gyermekek tekintetében hétvégenként, M. tekintetében pedig négyhetente egy órára biztosított láthatási jogot, amivel a szülők egy szociális munkás jelenlétében élhettek. Az R.-el való kapcsolattartást további hat hónapra függeszttették.

2013. április 12-én a bécsi tartományi bíróság több pont tekintetében helyt adott a kérelmezők fellebbe-

zésének, és utasította a kerületi bíróságot, hogy vizsgálja meg, hogyan lehet a gyermekek és szüleik közötti kapcsolatot – az Egyezmény 8. cikkére tekintettel – fenntartani, illetve azt, hogy a kiemelés feloldható-e a három idősebb gyermek tekintetében. Elutasította azonban a kérelmezőknek az anyai nagyszülők felügyeleti jog iránti kérelmének elutasítása ellen benyújtott fellebbezését, miután a szülőknek nem állt jogában az anyai nagyszülők nevében fellebbezni. Később az apai nagyszülők vonatkozásában – a felügyeleti jog iránti kérelmük, illetve a szülők által benyújtott fellebbezés tekintetében – is elutasító döntés született.

2013. augusztus 30-án a kerületi bíróság a három idősebb gyermek vonatkozásában (akik ekkor 9, 13 és 14 évesek voltak) megszüntette a kiemelést. Elrendelte, hogy a kérelmezők fogadják el civil szervezetek gyermekneveléshez nyújtott támogatását, illetve vegyenek részt egy török nyelven beszélő terapeuta által tartott foglalkozásokon. 2014. április 14-én a kerületi bíróság – többek között a gyermek- és családpszichológus R.-ről és M.-ről szóló szakvéleménye alapján – R. és M. teljes felügyeleti jogát átruházta a Hivatalra. A szülők mindkét gyermek tekintetében négyhetente egy-egy órára kaptak láthatási jogot.

A kérelmezők regionális bírósághoz benyújtott fellebbezését és az azt követő, a legfelső bírósághoz benyújtott rendkívüli kérelmét 2014. augusztus 28-án, illetve 2014. október 22-én elutasították. Mindkét fellebbviteli fórum helybenhagyta a kerületi bíróság érvelését a láthatási joggal kapcsolatban, miszerint a felperesek nem lennének képesek megfelelően gondoskodni a két legfiatalabb gyermekükről. A vallási és kulturális elidegenedésükre vonatkozó panasszal kapcsolatban a regionális bíróság megállapította, hogy nem volt arra utaló jel, hogy a nevelőszülők ne lettek volna tekintettel a gyermekek kulturális hátterére és vallására. A legfelsőbb bíróság a kérelmezők azon érvelését, miszerint „interkulturális és vallási beavatkozás" történt az alapvető jogaikba, szintén elutasította.

A kérelmezők ezt követően az Osztrák Ombudsmani Testülethez (*Volksanwaltschaft*) fordultak a legfiatalabb gyermekeik nevelőszülőknél történő elhelyezését, valamint a Hivatal eljárását illetően a gyermekek kulturális és vallási háttere figyelembevételének ügyében. Az Ombudsmani Testület 2015. augusztus 20-án megállapította, hogy a nemzeti hatóságok megfelelően eleget tettek a gyermekek legjobb érdeke érvényesülésének biztosítására vonatkozó jogi kötelezettségüknek, így a kérelmezők panaszait megalapozatlannak találta.

2016. november 15-én a kerületi bíróság a kérelmezők és M. közötti kapcsolattartást évi négy alkalomra, a kérelmezők és R. közötti kapcsolattartást pedig évi két alkalomra, gyermekenként egy-egy órára csökkentette.

A döntés.[8] A Bíróság nem fogadta be a kérelmezők arra vonatkozó panaszát, hogy a gyermekeket sürgősségi intézkedéssel emelték ki, ezzel a láthatási jogukat túlságosan korlátozták, továbbá, hogy a felügyeletet nem adták át egyik rokonuknak sem. A Bíróság előtt így az ügy vizsgálata a gyermekek visszaadásának megtagadására, illetve a visszahelyezés megkönnyítését célzó intézkedések hiányára, valamint a gyermekek biológiai szüleinek vallási, nyelvi és kulturális hátterének figyelmen kívül hagyására korlátozódott. Tekintettel a korábbi gyakorlatára (*Abdi Ibrahim Norvégia elleni* ügye[9]) a Bíróság a nevelőszülők kiválasztására vonatkozó panaszt is a 8. cikk szerinti családi élet tiszteletben tartásához való jogára vonatkozó panasz szerves részeként vizsgálta, a 9. cikk szerinti lelkiismereti és vallásszabadság fényében értelmezve és alkalmazva, és nem különálló kérdésként kezelte a 9. cikk sérelmét. A kérelmezők érdemben hivatkoztak ugyan a 9. cikkre is, de mivel a kötelező gondozásba vétel elkerülhetetlenül magával vonja a biológiai szülő azon szabadságának korlátozását, hogy vallási vagy más filozófiai meggyőződését a gyermek nevelése során érvényesítse, a Bíróság a kérelmezők nyelvi és vallási hátterének negligálásával kapcsolatos panaszt kizárólag a 8. cikk alapján vizsgálta, szem előtt tartva a 9. cikket.

A kérelmezők azon kifogása kapcsán, hogy a hatóságok nem tették meg a kellő lépéseket a gyermekek hozzájuk való visszahelyezése érdekében, a Bíróság egyetértett a beavatkozó török kormánnyal abban, hogy az állami gondoskodás elrendelése esetén a hatóságokat pozitív kötelezettség terheli a családegyesítést elősegítő intézkedések meghozatalában, amennyiben azok észszerűen megvalósíthatóak. Hangsúlyozta ítéletében, hogy a kiemelést ideiglenes intézkedésnek kell tekinteni, amelyet meg kell szüntetni, amint a körülmények lehetővé teszik.

A Bíróság megállapította, hogy amikor a gyermek és a szülők érdekei ütköznek egymással, a nemzeti hatóságoknak méltányos egyensúlyt kell teremteni ezek között, továbbá a mérlegelés során különös súlyt kell adni a gyermek legfőbb érdekének, ami alapján akár felül is írható a szülők akarata. A gyermek legfőbb érdeke azt diktálja, hogy a családjához fűződő kapcsolatait fenntartsák, kivéve azokat az eseteket, amikor a család különösen alkalmatlannak bizonyul a nevelésére. Jelen ügyben a hatóságok fő prioritása a gyermekek érdekeinek védelme volt, vagyis a 8. cikk 2. bekezdésének megfelelő jogos célt (mások jogainak védelme) követtek.

A Bíróság kiemelte továbbá azon körülményeket, amelyek indokolták a hasonló tényálláson alapuló ügyekben hozott döntéseitől való eltérést. Ilyen körülmény volt az, hogy a nemzeti bíróságok elrendelték a pszichológus szakvéleményének kiegészítését a kérelmezők gondozásra való alkalmassága vonatkozásában, így biztosítva, hogy az esetleges javulást, illetve változást figyelembe lehessen venni (szemben pl. *Strand Lobben és társai Norvégia elleni* ügyével,[10] valamint *A.S. Norvégia elleni* ügyével,[11] amelyekben a Bíróság jelentős körülménynek tartotta, hogy nem szereztek be frissített szakértői jelentéseket). A Bíróság továbbá figyelembe vette, hogy a szakértők véleményét a szóbeli meghallgatások során megvitatták, és hogy a nemzeti hatóságok a szakvéleménnyel egybehangzó döntést hoztak (szemben *Abdi Ibrahim Norvégia elleni* ügyével,[12] ahol a nemzeti bíróság eltért a szakértői ajánlástól). A Bíróság ezek alapján arra jutott, hogy a kérelmezők részvételének mértéke a döntéshozatali folyamatban elegendő volt ahhoz, hogy érdekeik kellő védelmét biztosítsák. A Bíróság megállapította, hogy a hatóságok a gondozásba vételt ideiglenes intézkedésnek tekintették, amelynek célja, hogy a gyermekek visszakerülhessenek a kérelmezőkhöz, szemben a korábbi ügyekkel (pl. *K. O.* és *V. M. Norvégia elleni* ügye,[13] *Pedersen és társai Norvégia elleni* ügye[14]), amelyekben a bíróságok a nevelőszülői ellátást állandó elhelyezésnek vagy hosszú távú intézkedésnek nyilvánították.

A Bíróság megerősítette, hogy az állam széles mozgástérrel rendelkezik annak megítélését illetően, hogy egy gyermek gondozásba vétele szükséges-e. Szigorúbb vizsgálatot igényelt azonban minden további korlátozás, például a szülők láthatási jogának korlátozása, illetve a családi életük tiszteletben tartásának hatékony védelmét szolgáló jogi biztosítékok kérdése. A Bíróság megállapította, hogy a kapcsolattartási alkalmak ugyan a család újraegyesítését szolgálták, azonban a kérelmezők e látogatások során tanúsított magatartása és annak a gyermekekre gyakorolt negatív hatása bizonyította, hogy a kérelmezők nem lennének alkalmasak szélesebb körű kapcsolattartásra. A nemzeti bíróságok határozatainak alapját a kérelmezőkkel kapcsolatos okok képezték tehát, és nem az a tény, hogy a kérelmezők és a gyermekek közötti kapcsolat minimális volt.

Az eljárás során a nemzeti bíróságok a gyermekek rokonoknál történő elhelyezésének lehetőségét is megvizsgálták, annak ellenére, hogy kezdetben éppen a kérelmezők fejezték ki ezzel ellentétes kívánságukat. A nagyszülők 2012-ben nyújtottak be hivatalos felügyeleti kérelmet, amikor a gyermekeket már állandó nevelőszülőknél helyezték el. E kérelemről szakértői vélemények alapján, illetve a nagyszülők gondozási képességeinek alapos mérlegelését követően döntöttek. A Bíróság tehát nem értett egyet a kérelmezők azon érvelésével, miszerint a nemzeti bíróságok nem vették figyelembe a gyermekek rokonoknál való elhelyezésének lehetőségét. Megállapította továbbá, hogy a rokonoknál való elhelyezés sem segítette volna elő a család egyesítését, miután a kérelmezők gondozási képességei továbbra sem voltak megfelelőek.

A Bíróság megjegyezte továbbá, hogy a nemzeti bíróságok az M.-re és R.-re vonatkozó határozatukban figyelembe vették a kérelmezők idősebb lányainak jólétét is, vagyis – a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően – szem előtt tartották a teljes családi helyzetet.

Összegzésképpen a Bíróság megállapította, hogy a gyermekek kiemelése óta jelentős idő telt el, és a gyermekek azon érdeke, hogy tényleges családi helyzetük ne változzon meg újra, felülírja a szülők családegyesítéshez fűződő érdekeit. Az, hogy a kérelmezők két legfiatalabb gyermeke továbbra is a nevelőszüleiknél legyen elhelyezve, a gyermekek jólétének biztosítása érdekében szükséges, ez a megoldás tehát nem sérti az Egyezmény 8. cikkét.

A kérelmezők a kulturális, nyelvi és vallási hátterük figyelmen kívül hagyására vonatkozó panaszukban kifogásolták, hogy M. és R. a török nyelv és kultúra elsajátítása, valamint a muszlim vallással való kapcsolat nélkül nőttek fel, továbbá azt, hogy a nemzeti bíróságok nem mérlegelték annak lehetőségét, hogy a gyermekeket hasonló hátterű családnál helyezzék el.

A kérelmezők először a 2013. január 22-i fellebbezésükben kérelmezték, hogy feltétlenül olyan nevelőszülőkhöz kerüljenek a gyerekek, akik tudnak törökül és közel állnak az iszlámhoz. Ekkor R. már mintegy másfél éve az állandó nevelőanyjával élt, M. pedig hónapok óta az állandó nevelőszüleivel. (Ezzel szemben az *Abdi Ibrahim Norvégia elleni* ügyében[15] az anya egy hónappal az első gondozásba vétel után már kifejezte hasonló kérelmét.) A szakértői véleményből kiderült, hogy R. és M. időközben erős kötődést alakítottak ki a nevelőcsaládjukkal, ahol jólétük biztosított volt. A Bíróság egyetértett a nemzeti bíróságok indokolásával, miszerint ekkor már a gyermekek érdekeit sértette volna, ha ismét kiemelik őket megszokott környezetükből, és más nevelőcsaládnál helyezik el őket.

A kormány álláspontja szerint annak érdekében, hogy M. és R. további mentális és fizikai megterhelését kiküszöböljék, a gyermekek nyelvi, kulturális és vallási nevelésével kapcsolatos érdekeket háttérbe kellett helyezni, hiszen a kérelmezők a látogatások során a gyermekek számára megterhelő módon visel-

kedtek, amire mindkét gyermek alvászavarral és pszichoszomatikus tünetekkel reagált.

A Bíróság megállapította, hogy ilyen esetekben is a gyermek legjobb érdekét kell elsődlegesnek tekinteni, továbbá, amint arra rámutatott, a nemzetközi jogban viszonylag széles körű az egyetértés[16] azt illetően, hogy a nemzeti hatóságoknak nincs pozitív kötelezettsége arra, hogy a szülőkkel azonos vallású, illetve nemzetiségű nevelőszülőt találjanak. A hatóságok kötelezettsége kimerül abban, hogy ezt a szempontot az eljárás során végig szem előtt tartsák, és lehetőség szerint érvényesítsék. A kérelmezőknek az Egyezmény 8. cikke szerinti, a 9. cikk fényében értelmezett joga nemcsak abban az esetben érvényesülhet tehát, ha végül olyan nevelőszülői otthont találnak a gyermekeiknek, amely megfelel a kulturális és vallási hátterüknek. Elegendő az is, ha a hatóságok biztosítják, hogy a kérelmezők rendszeres kapcsolatot tarthassanak a gyermekeikkel, továbbá, ha kellően figyelembe veszik a kérelmezők azon érdekét, hogy a gyermekek legalább valamelyest megőrizhessék kötődésüket a kulturális és vallási hátterükhöz.

A Bíróság tehát azt vizsgálta, hogy a hatóságok R. és M. nevelőszülőknél történő elhelyezésekor kellően figyelembe vették-e a kérelmezők azon érdekét, hogy a gyermekeik kulturális és vallási hátterüknek megfelelő nevelést kapjanak, illetve azt, hogy a hatóságok teljesítették-e e tekintetben a pozitív kötelezettségüket. Egyetlen muszlim és/vagy török származású nevelőszülő sem állt a gyermekvédelmi hatóságok rendelkezésére – annak ellenére, hogy a hatóságok aktív erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy ösztönözzék ilyen családok jelentkezését. Ebben a helyzetben a Hivatal olyan nevelőszülőket választott, akik elvégezték a képzést, kellően felkészültek voltak, és különösen nyitottnak bizonyultak az eltérő kulturális vagy vallási hátterű gyermekek befogadására (szemben az *Abdi Ibrahim Norvégia elleni* ügyével,[17] ahol a nevelőszülők aktív keresztények voltak, akik meg akarták keresztelni a nevelt gyermeket, és meg akarták változtatni a nevét). Mindkét gyermek tisztában volt származásával a Hivatal pedig figyelmet fordított arra, hogy a nevelőszülők beszélgessenek a gyermekekkel a kulturális gyökereikről, és bátorítsák az érdeklődésüket ebben az irányban.

A nemzeti hatóságok a kezdetektől fogva lehetővé tették a kérelmezők számára, hogy R.-rel és M.-mel rendszeres kapcsolatban maradjanak, amennyire ez a gyermekek szempontjait figyelembe véve lehetséges volt. A Bíróság megjegyzi, hogy a kapcsolattartás gyakoriságának meghatározása során a nemzeti bíróságoknak egyensúlyt kellett teremteniük a szülők kapcsolattartási joga, valamint a gyermekek azon érdeke között, hogy ne legyenek kitéve ártalmas helyzeteknek. Ennek kapcsán a kerületi bíróság követte a szakértők ajánlásait.

A Bíróság megjegyezte ezen felül, hogy a nagyon fiatal korban gondozásba vett gyermek legjobb érdeke megkövetelné, hogy a gyermek a lehető leghamarabb megtanulja az anyanyelvét, kulturális hátterének őrzése érdekében, ami megkönnyíti az esetleges család-újraegyesítést. A kormány által benyújtott információk szerint a kérelmezők gyermekei ingyenesen részt vehettek volna török nyelvtanfolyamokon, ám a kérelmezők ezzel a lehetőséggel nem éltek.

Összefoglalva, a Bíróság megállapította, hogy a nevelőcsaládok kiválasztása nem fosztotta meg a kérelmezőket attól a joguktól, hogy kapcsolatot tartsanak fenn a gyermekeikkel, és kulturális örökségüket átadják nekik. A nemzeti hatóságok eleget tettek pozitív kötelezettségeiknek: gondoskodtak a kérelmezők és gyermekeik közötti rendszeres kapcsolattartásról, valamint a jól felkészült nevelőszülők és szociális munkások általi támogatásról, figyelembe véve a kérelmezők azon érdekét, hogy kulturális, nyelvi és vallási hátterüket R és M. vonatkozásában érvényesítsék.

Tekintettel a fentiekre, a Bíróság megállapította, hogy a nemzeti hatóság indokai arra, hogy ne adják vissza R.-t és M.-t a felperesek gondozásába, relevánsak és elégségesek voltak, és azt is, hogy miközben a családegyesítés észszerűen nem volt megvalósítható, a hatóságok az eljárás során mindvégig kellően figyelembe vették a felperesek azon érdekét, hogy gyermekeik kulturális, vallási és nyelvi hátterüknek megfelelően nevelkedjenek. Következésképpen nem került sor az Egyezmény 8. cikkének megsértésére, sem önállóan, sem a 9. cikk fényében értelmezve.

Az azerbajdzsáni bíró különvéleményében kifejtette, hogy a családi élet tiszteletben tartása nem korlátozódhat a kapcsolattartás megkönnyítésére, hanem ezen túlmenően más pozitív intézkedéseket is magában kell foglalnia. Véleménye szerint a nemzeti hatóságok nem biztosítottak elegendő alternatív intézkedést a kérelmezők és gyermekeik közötti nyelvi kapcsolatok fenntartásának elősegítésére egy olyan időszakban, amikor még nem volt egyértelmű, hogy a gyermekek visszaadhatók-e a szüleik gondozásába.

Sall Zsófia

Hüttl Magyarország elleni ügye[18]

Az ügy körülményei. A kérelmező egy magyar civil jogvédő szervezetnek is gyakran dolgozó ügyvéd. A kérelmező 2015 szeptemberében telefonbeszélgetést

folytatott egy európai parlamenti képviselővel. Röviddel a hívás megkezdése után a vonal megszakadt, és később beszélgetőpartnere arról számolt be, hogy a beszélgetés félbeszakadása után visszahallotta a beszélgetés részleteit. A kérelmező a történtek alapján úgy vélte, hogy lehallgatták őket, ezért a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 11. § (5) bekezdése szerinti panaszt nyújtott be az illetékes miniszterekhez. A miniszterek válaszukban azt állították, hogy nem történt *jogellenes* titkos információgyűjtés. Kérelmező nem fogadta el a vizsgálatok eredményét, és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához fordult, amely úgy döntött, hogy nem indít vizsgálatot a kérelmező ügyében. A kérelmező a titkos megfigyelés lehetősége, valamint az ezzel szembeni jogorvoslati utak hiánya miatt állította az Egyezmény 8. cikkében foglalt magán- és családi élethez való jogának sérelmét.

A döntés.[19] Az eljárás során a kormány vitatta, hogy a kérelmező kimerítette volna a rendelkezésére álló jogorvoslati utakat, mivel a kérelmező nem tett feljelentést sem a Büntető Törvénykönyv 307. §-ára, sem annak 422. §-ára hivatkozva, illetve nem kezdeményezte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) eljárását.

A Bíróság elfogadta a kérelmező arra vonatkozó érveit, hogy a NAIH-hoz benyújtott panasz ugyanazt a célt szolgálta volna csupán, mint az Nbtv. 11. § (5) bekezdésében szabályozott, a miniszterekhez intézett panasza, ezért az előbbi kimerítése nem volt elvárható tőle. A Bíróság megismételte, hogy ha egy személynek több belföldi jogorvoslati lehetősége is van, jogában áll választania azok közül, és ha egy jogorvoslatot már igénybe vett, nem szükséges egy másik, lényegében azonos célú jogorvoslatot igénybe vennie.

A Bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a NAIH eljárása mennyiben tekinthető hatékony jogorvoslatnak, amelynek során a *Szabó és Vissy Magyarország elleni* ügyében hozott ítéletben[20] kimunkált elvekre támaszkodott. Az említett ügyben a Bíróság kimondta, hogy egyezménysértő a magyar szabályozás: a titkos megfigyelés – amit a miniszter rendelhet el – bárkire kiterjedhet, és nem áll rendelkezésre hatékony, független jogorvoslati fórum az érintettek számára.

A kormány álláspontja szerint a NAIH eljárása olyan biztosítékot jelent, amely megfelel az Egyezmény 8. cikkében foglalt követelményeknek, különösen azért, mert ez a szakosított szerv megfelelő szakértelemmel és hatáskörrel rendelkezik a feltételezett titkos megfigyeléssel kapcsolatos ügyek kivizsgálásához. A kérelmező viszont úgy érvelt, hogy a NAIH vizsgálata nem lehet kellően alapos, hiszen nem rendelkezik a szükséges jogosítványokkal, és nem fér hozzá bizonyos, a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokhoz. A Bíróság ezzel összhangban megállapította, hogy bár az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján az adatvédelmi hatóság lefolytathat vizsgálatot a nemzetbiztonsági szervek adatkezelésével kapcsolatban is, az általa megismerhető adatok körét az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) 23. §-a korlátozza. A Bíróság hivatkozott az Ajbtv. 23. § (7) bekezdésében foglalt szabályozásra, miszerint abban az esetben, amikor az adatvédelmi hatóságnak olyan iratok megismerésére lenne szüksége a vizsgálata lefolytatásához, amelyekhez korlátozott a hozzáférése, felkérheti a kompetens minisztert azok vizsgálatára. A feladatkörrel rendelkező miniszter köteles a kért vizsgálatot elvégez(tet)ni, és a vizsgálat eredményéről tájékoztatást adni.

A Bíróság nem értett egyet a kormánnyal abban, hogy a Szabó és Vissy ügyben foglaltaktól eltérni lenne szükséges. Az ítélet idézi a NAIH éves beszámolóját is, amelyben a hatóság is súlyosan aggályosnak minősíti a jelenlegi magyar jogi szabályozás, mivel az nem teszi lehetővé az adatkezelés jogszerűségének független, külső ellenőrzését. A NAIH csak a minisztertől kapott információra támaszkodhat vizsgálata során, miközben a miniszter potenciálisan közvetlenül is érdekelt lehet az adatok titkosságának fenntartásában.

A Bíróság mindezek alapján kijelentette: nincs meggyőződve arról, hogy a kormány által javasolt biztosíték megfelel a Szabó és Vissy ügyben támasztott követelményrendszernek, amely elvárja, hogy a vonatkozó, megfigyelést szabályozó jogszabály *megfelelően pontos, hatékony és átfogó jogi garanciákat biztosítson* a megfigyelés elrendelésével, végrehajtásával és az azzal szembeni jogorvoslattal kapcsolatban. Az igazságos elégtétel kapcsán is ugyanarra jutott a Bíróság, mint a Szabó és Vissy ügyben; nevezetesen arra, hogy a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételt jelent a kérelmezőnek az elszenvedett nem vagyoni kárért.

Összefoglalva, a Bíróság megállapította, hogy a NAIH vizsgálata nem alkalmas arra, hogy a magyarországi titkos megfigyelések felügyeletét illetően megfelelő jogi biztosítékot nyújtson, így a konkrét ügyben sérültek a magánszférajog sérthetetlenségét biztosító egyezményes jogok.

Takács Ádám

JEGYZETEK

1. 49636/14. és 65678/14. számú kérelem.
2. Az EJEB 2022. november 10-én kelt ítélete.
3. 25035/94. számú kérelem, az Emberi Jogok Európai Bizottságának 1996. április 15-én kelt döntése.
4. 65480/10. számú kérelem, az EJEB 2016. január 28-án kelt ítélete.
5. 11583/08. számú kérelem, az EJEB 2012. március 13-án kelt ítélete.
6. 65480/10. számú kérelem, az EJEB 2016. január 28-án kelt ítélete.
7. 27700/15. számú kérelem.
8. Az EJEB 2023. január 12-én kelt ítélete.
9. 15379/16. számú kérelem, az EJEB 2021. december 10-én kelt ítélete.
10. 37283/13. számú kérelem, az EJEB 2019. szeptember 10-én kelt ítélete.
11. 60371/15. számú kérelem, az EJEB 2019. december 17-én kelt ítélete.
12. 15379/16. számú kérelem, az EJEB 2021. december 10-én kelt ítélete.
13. 64808/16. számú kérelem, az EJEB 2019. november 19-én kelt ítélete.
14. 39710/15. számú kérelem, az EJEB 2020. március 10-én kelt ítélete.
15. 15379/16. számú kérelem, az EJEB 2021. december 10-én kelt ítélete.
16. Vö. *Abdi Ibrahim Norvégia elleni* ügye 80–82. §, 15379/16. számú kérelem, az EJEB 2021. december 10-én kelt ítélete.
17. 15379/16. számú kérelem, az EJEB 2021. december 10-én kelt ítélete.
18. 58032/16. számú kérelem.
19. Az EJEB 2022. szeptember 29-én kelt ítélete.
20. 37138/14. sz. kérelem, az EJEB 2016. január 12-én kelt ítélete.