

SZUROVECZ v. HUNGARY

E. A tények

(1) Újságíróként dolgozom az abcug.hu internetes oldalnak. Ez a hírportál fő arcukat tekintve az elesett, kiszolgáltatott társadalmi csoportok sorsát érintő társadalmi, politikai kérdésekkel foglalkozik. A menekültválság Magyarországot is elérő – valamilyen 2015 őszén tetőző – hulláma idején több alkalommal is szerettem volna egy általam kiválasztott, menedékkéért folyamodókat befogadó állomás helyszínéről tudósítani. (Ezek azok az állam tulajdonában álló, különböző közigazgatási funkciókat ellátó táborok, amelyek kötelezően igénybe veendő szálláshelyül szolgálnak a regisztrált menedékkérőknek arra az időre, amíg menedékkérelmüket el nem bírálják.) Helyszíni tudósításra irányuló próbálkozásaim azonban minden alkalommal meghiúsultak, mivel a befogadó állomások működését irányító nemzeti hatóság mindig megakadályozta, hogy belépjek az általam megjelölt menekülttábor területére.

(2) Információim szerint ez időben nemcsak én, hanem más sajtóorgánumok képviselői és civil szervezetek sem tudták a tábor belső életét feltérképezni, az ott uralkodó körülményeket a nyilvánosság elé tárni. Mind közvetett forrásokra támaszkodhattunk, ha a táborokban mutatkozó körülményekről szerettünk volna beszámolni. (Erről hírt adott az egyik legolvasottabb hírportál, az Index.hu is.)¹ A Kormánynak ezzel szemben módja nyílt arra, hogy a tábor belső életét mutató felvételeket hozzon nyilvánosságra saját csatornáján, vagyis a menekülttáborokról a Kormány exkluzív tudósítást nyújthatott.²

(3) Legutóbb 2015 szeptemberében történt meg az, hogy az állam elutasította a belépési kérelmemet; akkor a debreceni menekülttáborba kértem bebocsátást. Az ebből fakadó, a sajtószabadság korlátozásában megnyilvánuló alapjogsérelmet végül szerettem volna bírósági úton kiküszöbölni, de a magyar jogrendszer erre nem adott módot. Kérelmem az így előállt emberjog-sérelmek megállapítására irányul, melynek tényalapját az alábbiakban részletezem.

¹ Ld. http://index.hu/belfold/2015/09/10/menekulttabor_sajto_bah_forgatas_engedely/.

² Ld. <https://www.youtube.com/watch?v=ag44li75fOs>.

A tudósítás választott helyszíne: a debreceni menekülttábor

(4) A tudósítás helyszínéül tudatosan a debreceni nyitott menekülttábort választottam. Fontosnak tartom röviden felvázolni ennek indokát, mert a helyszín kiválasztását olyan tények determinálták, amelyek meglátásom szerint relevánsak a jelen kérelem elbírálása során.

(5) A debreceni tábor már a menekültek tömeges áramlásával összefüggő európai válsághelyzetet megelőzően kivívta a magyar közvélemény figyelmét az ott uralkodó körülmények miatt. Az alapvető jogok biztosa ugyanis 2015 áprilisában lesújtó OPCAT jelentést hozott nyilvánosságra a tábornak arról a részlegéről, ahol a menekültügyi őrizet alá vett menedékkérőket tartják fogva. E jelentés számos olyan körülményt azonosított, amelyek veszélyeztetik a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmának érvényesülését.³ A menekültválság fokozatos elmélyülése később ismét a táborra irányította a közvélemény figyelmét, a befogadó állomás jelentős túlterheltsége, valamint a kormányzat és a helyi kormánypárti városvezetés harsány táborelleses kommunikációja folytán. A miniszterelnök a Kormány menekültellenes bevándorlás-politikájának egyik kampányelemeként már 2015. május 18-án a tábor megszüntetésének lehetőségéről nyilatkozott⁴, annak ellenére, hogy áprilisban európai uniós támogatásból férőhelybővítő fejlesztés vette kezdetét az állomáson. (Ezt a tervet egyébként a Kormány év végére véghez is vitte, 2015. december 16-án hivatalosan is bezárt a tábor.)⁵ A legnagyobb sajtófigyelmet az állomás 2015. június 29-én és az azt követő hetekben kapta, amikor is a magyar állami hírügynökség (Magyar Távirati Iroda) a bentlakók egy csoportjának erőszakos cselekményekbe torkolló rendbontásáról adott hírt, amiről aztán valamennyi jelentős hírforrás beszámolt.⁶ Ez újfent nagymértékű figyelmet irányított a táborlakókra és életkörülményeikre, miután egyes értelmezések a túlzásfolttsággal és a bezártság tudattal,⁷ míg más álláspontok a

³ AJB 366/2015. számú ügyben hozott jelentés, ld.

http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelentes+a+debreceni+menekultugyi+kozpont+OPCAT+latogetasarol+366_2015/aed5a744-57d1-4e43-855e-02402c7f2568?version=1.0.

⁴ Ld. erről például:

<http://www.hirado.hu/2015/05/18/debrecen-fejleszteserol-irta-ala-megallapodast-orban-viktor/>;

http://index.hu/belfold/2015/05/18/orban_eltokelte_bezaratja_a_debreceni_menekulttabor/.

⁵ <http://www.hirado.hu/2015/12/16/hivatalosan-is-bezart-a-debreceni-menekulttabor/>.

⁶ <http://www.hirado.hu/2015/06/29/autosokra-tamadt-a-debreceni-menekulttabor-majd-szaz-lakoja>.

⁷ http://pendulum.blog.hu/2015/07/03/1956-ban_magyarok_is_bekattantak_a_menekulttaborokban

befogadottak békétlen, háborgó, erőszakos „kultúrájával” magyarázták a történeteket.⁸ Mindezek alapján kézenfekvő volt, hogy ezen az állomáson készítsek helyszíni riportot.

A tudósítás engedélyezése iránti kérelem

(6) A befogadó állomások látogatására vonatkozóan a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2. § (5) bekezdése állapít meg szabályt, amely így szól:

“Látogató a befogadó állomás területére a befogadó állomás igazgatójának hozzájárulásával léphet csak be és tartózkodhat a befogadó állomás területén.”

(7) E szabályra figyelemmel 2015. szeptember 14-én elektronikus levélben kérelmemmel fordultam - Sajtóosztályán keresztül - a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH vagy hatóság), hogy fényképes tudósítás céljából engedélyt kapjak fotóriporter kollégámmal együtt az állomásra belépni. Kérelmemben biztosítottam a hatóságot arról, hogy a helyszíni tudósítás során felvételek csak azokról a menedékkérőkről készüljenek, akik ehhez hozzájárulnak, illetve ha arra szükség mutatkozik, hozzájáruló nyilatkozatot is beszerzek az érintettektől. /Kérelmem másolatát az F/2. melléklet tartalmazza./

(8) Fontos kitérnem arra, hogy kérelmemet szándékosan nem a debreceni menekültállomás igazgatójánál, hanem egyenesen a BÁH-nál, annak Sajtóosztályán terjesztettem elő. 2015 májusában ugyanis, amikor egy másik tábor, a bicskei befogadó állomás Vámoszabadiban található telephelyére szerettem volna bejutni, és e célból megkerestem a telephely vezetőjét, ő arról tájékoztatott, hogy a belépési engedély “felső vezetői hatáskör” így kérelmemet továbbítja az illetékeshez. Az így továbbított kérelemre végül a BÁH sajtóreferensétől érkezett - elutasító - válasz. Ennek fényében a 2015 szeptemberében előterjesztett, jelen ügy tárgyát képező kérelmemet már közvetlenül a BÁH-nál láttam érdemesnek előterjeszteni. /A vámoszabadi befogadó állomással kapcsolatos levelek másolatait az F/4. számú melléklet tartalmazza./

⁸ http://magyarhirlap.hu/cikk/29255/Allah_akbar.

A magyar hatóság elutasító válaszlevele – a tudósítás megíúsítása

(9) A 2015. szeptember 14-én kelt levelemre már aznap válasz érkezett, szintén elektronikus levélben. Ebben az állt, hogy belépésemet a hatóságnak nem áll módjában engedélyezni.

(10) Döntését a hatóság csupán annyiban indokolta, hogy a látogatás veszélyt jelentene a menedékkérők magánszférájára és biztonságára. Előadta, hogy a menedékjogért folyamodó személyek az egyes befogadó intézményekben élik mindennapjaikat, ezért a folyamatosan fennálló sajtóérdeklődés sérti a magánéletük tiszteletben tartásához fűződő, Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (1) bekezdésében garantált jogukat. Az engedély megtagadásának indokai között a válaszlevél hivatkozott a menedékkérők biztonságának védelmére is, kifejtve, hogy az állomáson élő személyekre vonatkozó információk megjelentetésével komoly veszélybe sodorhatnám mind a riportalanysokat, mint az otthon maradt családtagjaikat, mivel a sajtó munkája révén az üldözők ismereteket szerezhettek a kérelmezők hollétéről. A belépési engedély megtagadására vonatkozó döntését a BÁH nem alakszerű közigazgatási határozat formájában; hanem “Sajtóválasz az abcug.hu megkeresésére” elnevezésű, informális levélben hozta tudomásomra. /A BÁH levelének másolatát az F/3. számú melléklet tartalmazza./

Az elutasító döntés bírósági felülvizsgálata iránti kérelem és annak érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

(11) A BÁH Sajtóosztályától érkezett, belépési engedélyt megtagadó döntés a Rendelet fentebb már idézett szakasza, a 2. § (5) bekezdésén alapult, miszerint a befogadó állomás csak az állomás engedéllyel látogatható. Eme állomásigazgatói hatáskörbe utalt, de ténylegesen egyébként a BÁH által gyakorolt egyedi döntéssel szemben sem a Rendelet, sem más jogszabály nem nyit meg jogorvoslati utat. Az egyetlen egyáltalán szóba jöhető, valamiféle eséllyel kecsegtető jogorvoslati eljárásnak a belépési engedélyt megtagadó döntésnek - mint a BÁH-nak tulajdonított közigazgatási határozatnak - a bírósági felülvizsgálata mutatkozott a közigazgatási perekre vonatkozó általános szabályok szerint.

(12) A BÁH döntése jogellenességének megállapítására irányuló felülvizsgálati kérelmemet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 18.K.33.819/2015/2A. számú, a részemre 2015. november 27-én kézbesített végzésével érdemi vizsgálat nélkül utasította el azon az alapon, hogy az nem peresíthető követelésre irányul.

(13) A bíróság indokolása szerint a befogadó állomásra történő belépés engedélyezése nem minősül hatósági ügyben lefolytatott eljárásnak, mivel erre vonatkozó hatósági jogkört egyetlen jogszabály sem állapít meg az intézet igazgatója számára - és a BÁH számára. A BÁH azt a jogát, hogy a befogadó állomás látogatását kontroll alatt tartsa, az állomás működtetésére és felügyeletére vonatkozó - a Rendelet 1. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti - feladatkörében, nem pedig hatósági jogkörében gyakorolja. Miután pedig az általános perjogi szabályok csak a hatósági ügyekben született döntéseket engedik felülvizsgálni a bíróságok számára, szervezetirányítási kérdésekkel összefüggő hatósági intézkedések tekintetében nincs mód a keresetben megjelölt jogalap szerinti igényérvényesítésre. /A bíróság érdemi vizsgálatot elutasító végzését az F/5. számú melléklet tartalmazza./

F. A kérelmező által állított egyezményisértések. Az egyezményisértéseket alátámasztó érvek

1. A magyar állam azzal, hogy teljes mértékben megakadályozta, hogy a menedékjogért folyamodókat elszállásoló befogadó állomás helyszínéről tudósítsak, indokolatlanul avatkozott be az Egyezmény 10. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jog érvényesülésébe.

2. A magyar állam azzal, hogy az Egyezmény 10. cikke által védelt véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésébe történő hatósági beavatkozás esetére nem biztosítja a beavatkozás jogszerűségének érdemi bírósági felülvizsgálatát, megsérti jogomat az Egyezmény 6. cikkében rögzített bírósági jogvédelemhez és a 13. cikkében deklarált hatékony jogorvoslathoz.

Ad. 1. Az Egyezmény 10. cikkének sérelme

Annak alátámasztása, hogy beavatkozás történt:

(1) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjoga alapján egyértelmű beavatkozás történt a véleménynyilvánítás szabadságába.

(2) Az EJEB már számos ügyben hangsúlyozta, hogy a sajtó kiemelkedően fontos szerepet tölt be a demokratikus társadalmakban. A sajtó közvetíti a polgárok felé azokat a nélkülözhetetlen ismereteket, amelyek nélkül lehetetlen megalapozottan részt venni a közügyek megvitatásának folyamatában. E küldetésénél fogva a sajtót – mint a társadalom “házórző kutyáját” (“public watchdog”) – kiemelt emberi jogi védelem övezi (ld. például *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, Appl. no. 13585/88, *Jersild v. Denmark*, Appl. no. 15890/89, *Kommersant Moldov v. Moldova*, Appl. no. 41827/02.). E kiemelt védelemre tekintettel az EJEB minden olyan esetben különös gondossággal vizsgálódik, amikor a nemzeti hatóságok által tett intézkedések direkt vagy indirekt módon akadályozzák a sajtót abban, hogy a jogosan közérdekűnek tekintett ügyekről a nyilvános vitához hozzájáruló tájékoztatást nyújtson (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, Appl. no. 21980/93, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Appl. no. 37374/05).

(3) A közüggyel kapcsolatos tájékoztatáshoz szükséges információhoz való hozzáférést az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának immanens összetevőjeként kezeli; olyan elemként, amely alapvető fontosságú előkészítő lépés az újságírásban (ld. *Dammann v. Switzerland*, Appl. no. 77551/01). A nemzeti hatóságoknak az olyan intézkedéseit pedig, amelyek útját állják a közügyekkel összefüggő tájékoztatás szempontjából releváns adatok összegyűjtésének, az EJEB a cenzúra közvetett megjelenési formájának tekinti (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Appl. no. 37374/05).

(4) Jelen ügyben egy, a Kormány közvetlen irányítása alatt álló nemzeti hatóság, a BÁH intézkedése miatt elestem attól, hogy újságírói minőségemben gyűjtött releváns információk alapján hitelesen tájékoztassam a közvéleményt. Ennek eredményeként nem tudtam beszámolni arról, hogy a valóságban hogyan működnek a Magyarországon tartózkodó, kiszolgáltatott státuszú menedékkérők elhelyezésére szolgáló – az állam nemzetközi szerződésekbe is foglalt kötelezettségei alapján, az adófizetők pénzéből fenntartott – intézmények, azok milyen életkörülményeket biztosítanak az abban ideiglenesen, de életvitelszerűen tartózkodók számára. Ezzel ellehetetlenült, hogy a polgárok hiteles információk alapján valós képet kapjanak a bevándorlással összefüggő közhatalom-gyakorlás egy lényeges, politikai aktualitása miatt pedig fokozott közérdeklődésre számot tartó mozzanatáról.

(5) Ahogy az az "E" pontban ismertetett tények között szerepel, a tudósítás időpontjában nyomós közérdek szólt amellett, hogy a sajtó – és rajta keresztül a közvélemény – betekintést nyerjen a menekülttáborok, és különösen a debreceni tábor, belső életébe. A magyar kormány által folytatott, hírhedt bevándorlás-ellenes politika fényében, sok más kérdés közepette, alappal merült fel (és merül fel a mai napig) az is, hogy a menedékjogért folyamodókat célba vevő agresszív kormányzati retorika milyen bánásmóddal párosul a hatóságoknak kiszolgáltatott személyeket befogadó állomásokon. A jelen kérelemben sérelmezett hatósági intézkedés óta ismert fejlemények visszaigazolják ezt az aggodalmat: egyes uniós tagállamok bíróságai ma már megtiltják, hogy a Magyarországon keresztül érkező, először itt regisztrált menedékkérőket a hatóságok visszafordítsák Magyarországra, mivel megítélésük szerint hazánkban fennáll az embertelen, megalázó bánásmód veszélye. (Először az osztrák Szövetségi Közigazgatási Bíróság;⁹ majd a Stockholmi Közigazgatási Bíróság¹⁰).

Annak elismerése, hogy a beavatkozás törvényes célt szolgált:

(6) Nem vitatom, hogy a menekültállomások látogatásának engedélyhez kötése, e körben a sajtótevékenység korlátozása a magyar jogrendszerben is elismert jogok védelmére, legitim célokra hivatkozással történik. A magánélet védelme az Egyezmény 8. cikkében és a magyar Alaptörvényben is elismert olyan alapvető jog, amelyre tekintettel a nemzeti jog érvényes korlátokat állíthat más szabadságok, így többek között a sajtó- és az információszabadság érvényesülése elé. Az állam védelmi kötelezettsége nyilvánvalóan fennáll a hazájukat félelmükben elhagyni kényszerülők vonatkozásában is. Különösen, hogy ezeknek a személyeknek, mindaddig, amíg új otthonra nem lelnek, nincs hova visszahúzódnuk mások figyelme elől, így sokrétű kiszolgáltatottságukban magánszférájuk beszűkülése is fontos tényező. Azt is számításba kell venni, hogy a táborlakók nem saját döntésük alapján élnek a befogadó állomásokon, hiszen regisztrálásukat követően kötelességük ide bevonulni, ennél fogva ki vannak szolgáltatva a hatóságok arra vonatkozó döntésének, hogy mekkora mozgásteret kap

⁹ Ld. <http://www.nzz.ch/schweiz/entscheid-des-bundesverwaltungsgerichts-marschhalt-bei-dublin-faellen-ld.5798>.

¹⁰ <http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Nyheter-och-pressmeddelanden/Migrationsdomstolen-stoppar-overforingar-till-Ungern/>).

a sajtó a táborérettel összefüggő tudósításra. Összességében tehát az a körülmény, hogy a menedékkérők csak rendkívül korlátozott mértékben képesek kontrollt gyakorolni magánszférájuk felett, megalapozhatja a nemzeti hatóságok arra vonatkozó pozitív kötelezettségét, hogy az általuk fenntartott szálláshelyeken külön intézkedésekkel védjék ezeknek az embereknek a magánszféráját.

(7) A táborlakók biztonságának védelme szintén olyan állami kötelezettség, amely ésszerűen megkövetelheti a hatóságoktól, hogy kontroll alatt tartsák tábor területére történő belépést.

Annak alátámasztása, hogy a beavatkozás nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban:

(8) Vitatom a jogkorlátozás arányosságát; vagyis azt, hogy a kifogásolt beavatkozás szükségesnek minősül egy demokratikus társadalomban.

(9) Álláspontom szerint az engedélyezési eljárás során a BÁH nem vette figyelembe, hogy az állam nem csupán a menekültek magánszférájának és biztonságának védelmét hivatott biztosítani, hanem egyúttal a sajtószabadság érvényesülését is. E szembehelyezkedő jogosultságoknak egymásra tekintettel kell érvényesülniük, ami az eset összes körülményének figyelembevételét és érdemi mérlegelését feltételezi a jogalkalmazó részéről. E mérlegelés során az nemzeti hatóságoknak szem előtt kell tartaniuk, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága - bár számos korlátozást elbír - csak kivételesen, meggyőzően alátámasztott, nyomós indokok alapján rendelhető alá más jogok érvényesülésének, mivel annak minden legitim korlátja megszorítóan értelmezendő egy demokratikus társadalomban (vö. *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, Appl. no. 13585/88).

(10) A BÁH azzal, hogy már a belépést is megtagadta a tábor területére, nem pusztán korlátozta sajtó táboron belüli mozgásterét, hanem teljes mértékben lehetetlenné tette a tudósítást a táborfalak mögött uralkodó állapotokról. Tette mindezt úgy, hogy a látogatási engedélyt megtagadó levelében semmilyen megismerhető érveléssel nem szolgált arra vonatkozóan, hogy a magánszféra és a biztonság védelmében miért nem elégségesek a tudósításra vonatkozó, a magyar jogrend által előírt, valamennyi sajtómunkatársra kötelező erejű korlátok (Polgári Törvénykönyv személyiségi jogi fejezete;

információs önrendelkezési jogot szabályozó törvény), valamint az engedély iránti kérelmemben feltüntetett megszorítások. Engedélyt kérelmező levelemben ugyanis leírtam, hogy a táborlakókról csak hozzájárulásuk esetén kerülnének nyilvánosságra személyazonosításra alkalmas felvételek, miként azt is, hogy a hozzájárulásról kész vagyok írásbeli nyilatkozatot is beszerezni az érintettektől. A BÁH leveléből egyáltalán nem tűnik ki, hogy a Hatóság érdemben vizsgálta volna annak lehetőségét, hogy elkerülhető-e a tudósítás teljes tiltása bizonyos, a sajtószabadsággal rivalizáló jogok védelmében beépített garanciákkal (pl. kísérő hivatalos személy, tudósításra vonatkozó speciális etikai előírások). Az erre vonatkozó, megismerhető mérlegelés hiánya miatt a Hatóság paternalista érvei alátámasztás nélkül maradtak, így az arra alapított döntés önkényesnek minősül.

(11) Önmagában a magánszférához való jog még a sérülékeny, kiszolgáltatott személyek esetében sem elegendő hivatkozási alap arra, hogy a jogalkalmazó elzárja a nyilvánosság figyelme elől az olyan közhatalmi cselekvéseket, amelyek átláthatóságához fontos érdek fűződik egy demokráciában (vö. B. and P. v. United Kingdom, Appl. nos. 36337/97 and 35974/97). Mi több, jelen esetben éppen hogy a táborlakók esetében, a hatóságoknak nagymértékben kiszolgáltatott helyzete alapozza csak meg igazán azt, hogy a befogadó állomás működtetése a polgárok vigyázó tekintete mellett történjen.

(12) Meglátásom szerint a menekültek biztonsága sem alapozza meg a sajtó képviselőinek teljes kitiltását az állomás területéről. Nem lehet ugyan kizárni azt a kockázatot, hogy a táborlakók felismerhető bemutatása negatív következményekkel is járhat akár rájuk, akár otthon maradt családtagjaikra nézve. E kockázatok feltérképezése és az ezzel összefüggő döntés azonban elsősorban nem az állam, hanem az érintettek feladata, akiknek a felvételek készítéséhez és közzétételéhez való hozzájárulásuk, illetve névvel vagy arccal vállalt közléseik során saját felelősségükre kell mérlegelniük a szerepléssel kapcsolatos pro és kontra érveket. Ezzel összefüggésben a sajtó is morális felelősséggel tartozik azért, hogy a nyilvánosságot az érintettek csak tájékozott döntés alapján vállalják. Éppen ennek tudatában jeleztem a belépés engedélyezése iránti kérelmemben, hogy ha a körülmények megkövetelik, készséggel iratok alá hozzájárulok nyilatkozatot is a riportalanyokkal. Ez megítélésem szerint elégséges garanciaként szolgált volna arra, hogy tájékozott, felelős döntések szülessenek a közszereplésről.

(13) A fenti, részemről felajánlott garanciális intézkedéseken túl a maga a hatóság is hozhatott volna olyan döntéseket, amelyek a táborban élők jogainak tiszteletben tartása mellett lehetővé teszik a sajtó tájékoztatási feladatának ellátását. Létrehozható voltna speciális, a tábor területén történő tudósítás kereteit megteremtő etikai kódexet, melynek elfogadásától teszi függővé a tábor területére való belépést. Ennél szigorúbb, de még mindig arányosnak minősülhet egy olyan előírás, miszerint a tábor területéről csak úgy tudósíthat újságíró, ha a hatóság alkalmazásában álló szakember folyamatos jelenlétében végzi a munkáját. Ilyen vagy ehhez hasonló garanciarendszert azonban meg sem kísérelt kialakítani a hatóság, amely arra enged következtetni, hogy a hatóság nem végzett valódi vizsgálatot annak tekintetében, hogyan védheti meg a leghatékonyabban és a legkevesebb alapjog-korlátozással a táborban élők jogait.

(14) A tábor hermetikus elzárása a sajtótól indokolatlan beavatkozást jelent az információszabadsághoz való jogba is, miután az EJEB szerint ez a jog tartalmilag megköveteli, hogy a nemzeti hatóságok ne álljanak a közlések szabad áramlásának útjába: "az információk megismerésének szabadságához fűződő jog megtiltja a kormányok számára, hogy valamely személyt olyan információ megismerésében korlátozzanak, amelyet mások közölni (megmutatni) kívánnak, vagy hajlandók lehetnek közölni (megmutatni) (Leander v. Sweden, Appl. no. 9248/81, Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, Appl. no. 37374/05). Ebből következik, hogy a hatóságok nem állhatják útját annak, hogy a menekülttáborban élők közöljék a sajtóval, amit közölni szeretnének (megmutassák, amit meg szeretnének mutatni).

(15) Mindezek mellett megállapítható, hogy a magánszférához és a biztonsághoz való jog tényszerűen sem állít Magyarországon a médianyilvánosságot kizáró, abszolút korlátot a tábori körülményeket bemutató, a táborlakókat ábrázoló tudósítás elé. A magyar Kormány ugyanis saját youtube csatornáján – 2015. június 24-én – audiovizuális felvételt tett közzé "Megtelt bevándorlókkal a debreceni tábor" címmel, mely felvétel belülről is mutatja az intézményt, a táborlakók hálótermét, kertjét, a kertben felállított katonai sátrakat, de még a menedékkérők szobaablakban kitergetett fehérneműit is.¹¹

(16) Az a jogkorlátozási konstrukció, amelyben a Kormány maga jogot formálhat arra, hogy az általa működtetett intézményekről szabadon, a saját szempontjai által

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=ag44li75fO>.

kiválasztott szemszögből tájékoztassa a közvéleményt, a sokszínű sajtó képviselői viszont egyáltalán nem, vagy csak a Kormány önkényes döntésének függvényében kaphatnak erre felhatalmazást, fogalmilag antidemokratikus; így értelemszerűen nem is minősülhet szükségesnek egy demokratikus társadalomban.

(17) Demokráciában semmilyen érv nem indokolhatja azt, hogy a Kormány közügyet érintő kérdésekben, tulajdonképpeni cenzorként fellépve, információs és véleménymonopóliumot tartson fenn, amelynek eredményeként az adott kérdésről a közvélemény csak azt és csak úgy láthatja, amit és ahogy a Kormány láttat, illetve láttatni enged. Ilyen körülmények között lehetetlen, hogy a közvélemény kiegyensúlyozott és tárgyilagos tájékoztatást kaphasson, ennél fogva az is, hogy a polgárok megalapozottan vehessenek részt a közéleti, politikai viták eldöntésében.

Ad 2. Az Egyezmény 6. és 13. cikkének sérelme

(18) A magyar közigazgatási szervek perlésére vonatkozó hatályos jogszabályok rendszerében az a közigazgatási döntés, amely megtagadja a menekülttáborba való belépést, nem támadható meg bíróság előtt. Ennek következtében ellehetetlenült, hogy egy független és pártatlan szerv, garanciákkal övezett eljárásban megvizsgálja az engedély megtagadásának jogszerűségét, és ennek keretében érdemben mérlegre tegye a sajtószabadság érvényesülése mellett, illetve ellen szóló érveket.

(19) Nem a tisztességes tárgyaláshoz való jog egyes garanciális összetevőinek érvényesülése kérdőjeleződött meg tehát a konkrét ügyben, hanem már annak előfeltétele, a bírói jogvédelem hozzáférhetősége. Bár az EJEB szerint a bírósági eljáráshoz fűződő jog nem abszolút jog, de lényegét érintő korlátozást ez a jog sem szenvedhet el az EJEB szerint (Fayed v. United Kingdom, Appl. 17101/90). Noha az Egyezmény szövege a bírói jogvédelemhez való joggal összefüggésben polgári és büntetőügyeket nevesít, az EJEB régóta elismeri, hogy az Egyezmény 6. cikkében rögzített jogok hatóköre a "polgárinak" nem feltétlenül minősülő politikai jogokra is kiterjed (Ferrazzini v. Italy, Appl. 44759/98).

(20) Ahogy azt a tények között ("E" pont) bemutattuk: a BÁH Sajtóosztályától érkezett, belépési engedélyt megtagadó döntés a Rendelet 2. § (5) bekezdésén alapult, miszerint a befogadó állomás csak a befogadó állomás igazgatójának engedélyével

látogatható. Eme állomásigazgatói hatáskörébe utalt, de ténylegesen egyébként a BÁH által gyakorolt egyedi döntéssel szemben sem a Rendelet, sem más jogszabály nem nyit meg jogorvoslati utat.

(21) Az egyetlen egyáltalán szóba jöhető, valamiféle eséllyel kecsegtető jogorvoslati eljárásnak a belépési engedélyt megtagadó döntésnek - mint a BÁH-nak tulajdonított közigazgatási határozatnak - a bírósági felülvizsgálata mutatkozott a közigazgatási perekre vonatkozó általános szabályok szerint. Felülvizsgálati kérelemben indítványoztam ezért, hogy a bíróság állapítsa meg a BÁH döntésének jogellenességét, és kötelezze új eljárásra a hatóságot, mivel az engedélyt megtagadó döntésben előadott indokok nem igazolják a sajtószabadság korlátozását.

(22) A felülvizsgálati kérelem azonban - ahogy az várható volt - nem vezetett eredményre. A bíróság azt állapította meg, hogy a követelés, nevezetesen a sajtószabadság érvényesülésének kikényszerítése, bírói úton nem érvényesíthető, amit az ítélet tömören így foglal össze:

“A [Rendelet] meghatározza az alperes által ellátandó menekültügyi feladatokat, ezen belül azt, hogy a befogadó állomásokat, központot működteti és felügyeli. E feladata körében hatósági jogkört a jogszabály nem biztosít sem az alperes (...) részére. A [Rendelet] 2. § (5) bekezdése csak azt rögzíti, hogy látogató a befogadó állomásra az igazgató hozzájárulásával léphet be, ennek jogosultsági feltételeit nem határozza meg, erre az intézkedésre a Ket.¹² szabályait nem írja elő, az ilyen kérelemben történő egyszerű döntés tehát nem minősül hatósági ügynek, ebből eredően a levélben foglaltak sem tekinthetők a Ket. 12. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási hatósági ügynek, közigazgatási határozati döntésnek.” (Ld. F/4. számú melléklet)

(23) A bíróság abból indult ki, hogy a közigazgatási perre vonatkozó szabályok csak “hatósági ügyben hozott határozattal” szemben engedik a bírósághoz fordulást [Pp.¹³ 324. (1) bek. a) pont].

Pp. 324. § (1) *Az I-XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*

(2) *E fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat*

¹² 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

¹³ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról szóló (a továbbiakban: Pp.)

a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés

Ket. 12. § (2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleiséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez

(...)

Rendelet

1. § (1) A menekültügyi hatóság jogszabályban meghatározott feladatait a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) látja el.

(2) A Hivatal a menekültügyi feladatai keretében ellátja a menekültügyi hatósági és igazgatási tevékenységet;

(...)

e) működteti és felügyeli a befogadó állomást és menekültügyi őrzött befogadó központot (a továbbiakban: befogadó központ)

(...)

2. § (1) A befogadó állomást a Hivatal főigazgatója által kinevezett igazgató vezeti.

(...)

(5) Látogató a befogadó állomás területére a befogadó állomás igazgatójának hozzájárulásával léphet be és tartózkodhat a befogadó állomás területén.

(24) A fenti jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással a bíróság arra mutatott rá, hogy közigazgatási per tárgya kizárólag hatósági jogkörben született döntés lehet, mivel a perjogi szabályok csak az ilyen jogkörben született aktusok megtámadását engedik. A tábori látogatás engedélyezésére vonatkozó, az állomás igazgatójához telepített (de a valóságban a BÁH által gyakorolt) jogkör azonban nem hatósági, hanem a menekültállomás működtetésében megnyilvánuló szervezetirányítással és közszolgáltatással összefüggő egyedi aktus. Ez következik egyrészt abból, hogy a Rendelet a szervezetirányítási feladatok között állapítja meg az igazgató látogatással összefüggő

engedélyezési jogkörét, valamint abból is, hogy az engedélyezés nélkülözi a hatósági jogkör előírására vonatkozó törvényi garanciákat, köztük azt, hogy a jogalkotónak meg kell jelölnie a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Ezt a követelményt a Ket. rögzíti:

Ket. 19. § (1) *A hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá (...) a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.*

(25) Az, hogy a Rendelet alapján az állomásigazgató hatáskörébe tartozó belépési engedélyezést a gyakorlatban nem az igazgató, hanem – annak felettes szerveként – a BÁH gyakorolja, azt támasztja alá, hogy azt a BÁH maga is szervezetirányítási, és nem hatósági jogkörnek tekinti. Ha a döntés hatósági jogkör lenne, azt semmiképp sem vonhatná a BÁH saját hatáskörébe, azt a törvény kifejezetten tiltja:

Ket. 19. § (4) *A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.*

(26) A fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar jogrendszerben a befogadó állomások működtetésével megbízott nemzeti hatóságok szervezetirányítási feladataikkal összefüggésben politikai szabadságjogokat korlátozó döntéseket hozhatnak. E jogkorlátozó döntésekkel szemben pedig a jogrendszer nem biztosít bírói jogvédelmet. Bírói jogvédelem csak akkor lenne biztosított, ha az engedélyezésre törvényi garanciákkal övezett hatósági eljárás keretében kerülne sor.

G. Jogorvoslatok kimerítése

(1) A jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó részletek elválaszthatatlanok a jelen kérelem "F" pontjának részét képező, az Egyezmény 6. és 13. cikke sérelmének megállapítására irányuló indítványban foglaltaktól.

(2) A BÁH Sajtóosztályától érkezett, jelen kérelemben kifogásolt, 2015. szeptember 14-én kelt döntéssel szemben - a belépési engedély megtagadásával szembeni jogorvoslatot biztosító speciális szabály hiányában - igénybe vettem az általános perjogi szabályok alapján indítható bírósági felülvizsgálati eljárást. Ezt annak ellenére tettem, hogy előre valószínűsíthető volt, hogy a bíróság érdemi vizsgálat nélkül el fogja utasítani a keresetlevelet.

(3) A bíróság végül 2015. november 27-én kelt döntése megerősítette, hogy a BÁH kifogásolt döntése olyan közigazgatási aktus, amelynek bírósági felülvizsgálatára a hatályos perjogi szabályok alapján nincs lehetőség.

(4) A bíróság érdemi vizsgálatot elutasító végzésével szemben ugyan nyitva állt a fellebbezés lehetősége, de azt nem vettem igénybe, mert e jogorvoslat egyértelműen nem minősült volna hatékonynak. Az ugyanis, hogy jelen ügyben a BÁH sajtószabadságot sértő döntését a bíróság érdemben nem vizsgálta, nem sértett konkrét jogszabályi rendelkezést. A bírósági döntés csak megerősítette, hogy a közigazgatási jogi perlésre vonatkozó szabályok alapján nincs mód a bírói felülvizsgálatra, mivel hiányzik annak törvényes jogalapja. Mivel törvényes jogalap a fellebbezés útján sem lett volna pótolható, így az nem mutatkozott hatékony jogorvoslatnak.

(5) Az alkotmányjogi panasz sem minősült volna hatékony jogorvoslatnak ügyemben, mivel annak feltételei akkor sem álltak volna fenn, ha fellebbeztem volna a rendesbíróság döntésével szemben. Magyarországon ugyanis egy bírósági eljárást követően két okból lehet alkotmányjogi panaszt kezdeményezni: a bírósági ügyben alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége miatt, vagy bírói jogalkalmazás (jogértelmezés) alaptörvény-ellenessége miatt [Abtv.¹⁴ 26. § (1) bek. és 27. §]. Jelen ügyben egyik ok sem állt fenn, hiszen a bírósági igényérvényesítés sikertelenségét a sajtószabadság sérelmének kiküszöbölését szolgáló jogorvoslat hiánya, vagyis jogalkotói mulasztás okozta. Mulasztásban megnyilvánuló alapjogsérelmet pedig nem lehet alkotmányjogi panasz útján indítványozni, az csak hivatalból megindítható eljárás [Abtv. 46. §, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [99]].

Határidő betartása:

Kérelmemet a hat hónapos határidőn belül adom postára. Az eljárást befejező bírói döntést 2015. november 27-én vettem kézhez. A jogsérelem bekövetkezésének napja 2015. szeptember 14. Ha a bíróság az igénybe vett jogorvoslat hatékonyságának megkérdőjelezhetősége miatt utóbbit tekinti irányadónak, kérelmem akkor is határidőn belül benyújtottnak számítandó.

¹⁴ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

