

A bírósági tárgyalások nyilvánossága veszélyhelyzet idején

IGNÁCZ GYÖRGY* – MADARASI ANNA**

1. Bevezetés

A koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzetben az egyik első kormányzati intézkedés a rendkívüli *ítélkezési* szünet elrendelése volt. A tárgyalásmentes időszakban a jogalkotó – szándékai szerint – megteremtette az eljárási cselekmények lebonyolításának olyan rendjét, amely az ügyek előrevitelét és az eljárási résztvevők egészséghez való jogának érvényesülését együttesen szolgálta. Ilyen, a veszélyhelyzet idejére irányadó speciális eljárási szabály volt a zárt tárgyalás elrendelésének az eddigieknél szélesebb körű lehetősége. A rendeleti jogalkotással párhuzamosan a bírósági vezetés új épülethasználati szabályokat vezetett be, amelyek korlátozták a bírósági épületekbe beengedhető személyek körét. Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy ezek a jogszabályok és intézkedések milyen hatással voltak a tisztességes eljáráshoz való jogra és annak egyik alapvető részjogosítványára, a nyilvános tárgyaláshoz való jogra.

A vizsgálat első lépése a tárgyalás nyilvánosságára irányadó nemzetközi jogi és alkotmányos követelmények összefoglalása, kiemelt figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Alkotmánybíróság (AB) joggyakorlatára. Ezután bemutatjuk a veszélyhelyzet idején hatályos eljárásjogi rendelkezéseket, elsősorban a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Veir.) szabályain keresztül. Az elemzés kiindulópontját a Veir. 23. § (2) bekezdése, illetve a 71. § (1) és (2) bekezdései képezik, amelyek új kötelező és fakultatív esetek bevezetésével az általános szabályoknál szélesebb körben adtak lehetőséget a nyilvánosság kizárására. Ezután azt a kérdést is megvizsgáljuk, hogy a veszélyhelyzetben volt-e egyáltalán érdemi lehetősége a perbírónak döntést hozni a nyilvánosság kizárásáról. Ezt a problémát a veszélyhelyzet idején a bíróságok működéséről és a bírósági épületek használati rendjéről szóló 47. SZ/2020. (IV. 1.) OBHE határozat 4. pontja vetette fel, eszerint a bírósági épületekbe – a bírósági alkalmazottakon kívül – kizárólag az eljárási cselekményre idézettek léphetnek be. A tanulmány záró részében a kézirat lezárásakor hatályos szabályok elemzését végezzük el.

* Bíró, Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégium. E-mail: gyorgy.ignacz@gmail.com.

** Bíró, Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégium. E-mail: madarasia0426@gmail.com.

2. A tárgyalás nyilvánossága az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

2.1. A nyilvános tárgyaláshoz való jog tartalma

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke szól a tisztességes tárgyaláshoz való jogról. A 6. cikk 1. bekezdése szerint:

„[m]indenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni.”

A bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve a tisztességes eljáráshoz való jog egyik garanciális eleme. Lényege, hogy a bírósági tárgyaláson nemcsak az eljárási szereplők, hanem rajtuk kívül bárki jelen lehet hallgatóságként vagy a sajtó képviselőjeként.¹

Az EJEB számos határozatban foglalkozott az idézett követelményekkel: mind a polgári, mind a büntető peres eljárásokat érintően hangsúlyozza, hogy a bírósági tárgyalás nyilvánossága a tisztességes eljárás megvalósulásának egyik alapkövetelménye. A nyilvánosság minden ügyben, minden eljárási fokon és mindenféle eljárási rendben védelmet jelent az eljárás résztvevői számára a titkos, a nyilvánosság ellenőrzése nélkül zajló döntéshozataltól, emellett a bíróságokba vetett társadalmi bizalom növelésének is fontos eszköze. Az EJEB hangsúlyozza továbbá, hogy az igazságszolgáltatás ilyen módon történő „láthatóvá tétele” elősegíti a 6. cikk 1. bekezdésében megfogalmazott cél elérését, azaz tisztességes tárgyalás tartását, amely minden demokratikus társadalom és az igazságszolgáltatás működésének is az egyik legfontosabb garanciális alapkövetelménye.²

Az Egyezmény egyik alapvető célja, hogy ne csak elvi és elméleti jelleggel rendelkezzen a benne foglalt jogokról, hanem valóban előmozdítsa azok érvényesülését a gyakorlatban is.³ Ez az elvárás különösen fontos a 6. cikkben foglalt eljárási garanciákkal szemben. Erre is figyelemmel az EJEB álláspontja szerint a tárgyalási nyilvánosság megvalósulásának egyik kiemelten fontos feltétele, hogy a közvéleménynek, a potenciális hallgatóságnak ténylegesen legyen lehetősége tudomást szerezni a bírósági tárgyalások időpontjáról és helyéről, amely legyen könnyen megközelíthető és elérhető bárki számára. Ezt a feltételt a bíróságok úgy biztosíthatják a leggyorsabban, ha a nyilvános tárgyalásokat megfelelő méretű tárgyalóterembe tűzik ki, ahol a hallgatóság vagy potenciális hallgatóság számára is biztosítanak helyet.⁴ Bármilyen különleges

¹ HÁGER Tamás: A nyilvánosság mint a tisztességes eljárás egyik garanciája a büntetőperben. *Pro Futuro*, 2014/1., 48.

² *Sutter v. Switzerland*, no. 8209/78, 1984. február 22-i ítélet; *Riepan v. Austria*, no. 35115/97, 2000. november 14-i ítélet; *Krestovskiy v. Russia*, no. 14040/03, 2010. október 28-i ítélet.

³ *Artico v. Italy*, no. 6694/74, 1980. május 13-i ítélet, 33. bekezdés.

⁴ *Riepan v. Austria* (2. lj.) 29. bekezdés.

körülmény fennállása esetén tagállami kötelezettség a hallgatóság és a sajtó képviselőinek megfelelő tájékoztatása, valamint annak biztosítása, hogy ehhez az információhoz hozzájussanak, illetve a tárgyaláson részt vehessenek.

Fontos kiemelni, hogy a nyilvános tárgyaláshoz való jog két követelményből áll össze: a tárgyalás nyilvánosságából és az ítéletek nyilvános kihirdetéséből.⁵ Ez kitűnik már az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének szövegéből is, de az EJEB joggyakorlatában is két különálló jogról van szó, amelyek megsértése önállóan is megállapítható. A bíróság az *Artemov v. Russia* ügyben azt is kimondta, hogy az ítélet nyilvános kihirdetése önmagában nem orvosolja azt, ha a bíróság az eljárás során jogsértően zárta ki a nyilvánosságot.⁶

2.2. A nyilvános tárgyalás és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggései

A tisztességes eljáráshoz való jog mindenkit megillető alapjog, amelynek ellenőrzésére a bírói függetlenség miatt kizárólag a nyilvánosság bevonásával van lehetőség. Navratil Szonja ezt úgy fogalmazta meg, hogy a tárgyalás nyilvánosságának legjelentősebb feladata a társadalmi ellenőrzés, ezért nemcsak az eljárási szereplők érdeke a nyilvánosság érvényesülése és a sajtó tárgyalási jelenléte, tudósítása a peres eljárásokról, hanem az egész társadalomé. A társadalomnak joga van az egyébként külső ellenőrzés nélküli, független hatalmi ágat ellenőrizni, az ellenőrzés eszköze, módja pedig a nyilvánosság, azaz a tárgyalások nyilvánossága, a bírói döntések megismerhetősége és bírálhatósága. A társadalmi ellenőrzésen túl a nyilvánosság valóban biztosítja a pártatlan eljárás megvalósulását is, illetve szerepe van a társadalmi köztudat alakításában.⁷

A bírósági tárgyalás nyilvánossága tehát nemcsak a bírósági eljárás tisztességességének szempontjából alapvető jelentőségű, hanem az Egyezmény 10. cikke által biztosított véleménynyilvánítási szabadság gyakorlását is érinti. Ugyanis a bírósági tárgyalásokról történő tudósítás a 10. cikk által biztosított véleménynyilvánításhoz való jog szabad gyakorlásának egyik módja.⁸ Az EJEB gyakorlata szerint egy társadalom demokratikus működésében a sajtó létfontosságú szerepet játszik, és a bírósági tárgyalásokról történő tudósítás a sajtó kiemelt feladata, biztosítva ezáltal a közvélemény jogát a tájékoztatáshoz.⁹ A Bíróság a 10. és a 6. cikkek kapcsolatáról több ítéletében is megismételte az álláspontját: a sajtó kötelezettsége és feladata a közvélemény tájékoztatása, és e feladatnak fontos része a bírósági eljárásokról történő tájékoztatás, ami összhang-

⁵ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a Fair Trial (Criminal Limb), echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 296. pont; *Tierce and Others v. San Marino*, no. 69700/01, 2003. június 17-i ítélet, 93. bekezdés.

⁶ *Artemov v. Russia*, no. 14945/03, 2014. április 3-i ítélet, 109. bekezdés.

⁷ NAVRATIL Szonja: *Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára*. Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2010, ekint.org/lib/documents/1479484404-a_targyalasok_nyilvanossaga.pdf, 8.

⁸ *Bédat v. Switzerland*, no. 56925/08, 2016. március 29-i ítélet, 51. bekezdés.

⁹ David HARRIS et al.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2018. 618.

ban áll a 6. cikk 1. bekezdésében meghatározott nyilvánosság követelményével.¹⁰ A közvélemény tájékoztatáshoz és információhoz való joga a sajtó tevékenysége által valószínűleg meg, amely így a gyakorlatban biztosítja a bírósági eljárások nyilvánosságát és az igazságszolgáltatás működésének közvélemény általi kontrollját.¹¹

A véleménynyilvánítási szabadság korlátozásával kapcsolatban az EJEB kifejtette, hogy a 10. cikk 2. bekezdésének „szükséges intézkedések” kifejezése valamilyen nyomós társadalmi érdek fennállására utal. Ennek értékelése során a tagállamoknak van bizonyos mérlegelési lehetőségük, hiszen egy tagállami bíró vagy hatóság általában jobban ismeri a felmerült körülményeket, és jobb rálátása van arra, hogy az alapjogi konfliktus milyen intézkedésekkel oldható fel.¹² De ez – mint a mérlegelési doktrína alkalmazásának minden egyéb esetében – együtt jár az EJEB-nek a jogalkotást és a jogalkalmazást is érintő felülvizsgálati jogával. A Bíróság feladata annak felügyelete, hogy a tagállamok által bevezetett mechanizmusok alkalmazása során a tagállami bíróságok által az alapjogok közötti egyensúly megteremtésekor figyelembe vett tényezők összhangban állnak-e az Egyezményvel és az EJEB ítélkezési gyakorlatával.¹³ Végül soron tehát a Bíróság dönt abban a kérdésben, hogy az alkalmazott tagállami korlátozás összeegyeztethető-e a 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítási szabadsághoz való joggal.¹⁴

2.3. A nyilvános tárgyaláshoz való jog korlátozhatósága

A tárgyalás nyilvánossága meghatározott esetekben, szűk körben korlátozható. Az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése úgy rendelkezik, hogy:

„a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, amelyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.”

Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a nyilvánosság elvének korlátlan érvényesülése jogsérelemmel járna, de az EJEB a nyilvánosság kizárásának okait és a korlátozó intézkedés indokoltságát nagyon szigorú szempontok alapján vizsgálja. Több ítéletében hangsúlyozta, hogy a nyilván-

¹⁰ *News Verlags GmbH & Co. KG v. Austria*, no. 31457/96, 2000. január 11-i ítélet, 55–56. bekezdések; *July and SARL Libération v. France*, no. 20893/03, 2008. február 14-i ítélet, 63. bekezdés; *Morice v. France*, no. 29369/10, 2015. április 23-i ítélet, 128–130. bekezdések.

¹¹ Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of Ministers to member States on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings, 2003. július 10-i ajánlás. *July and SARL Libération v. France* (10. lj.) 64. bekezdés.

¹² *Bédat v. Switzerland* (8. lj.) 54. bekezdés.

¹³ MÁRKI Dávid: A nyilvánosság mint a tisztességes eljáráshoz való jog részeleme a büntetőeljárásban. *Ars Boni*, 2018/3–4., 176.

¹⁴ *July* (10. lj.) 61–62. bekezdés.

nosság biztonsági okokból történő korlátozásának csak nagyon szűk körben lehet helye, és a korlátozásnak minden esetben összhangban kell állnia a feltétlen szükségesség elvével.¹⁵ Az eljáró tagállami bírónak a tárgyalótermi biztonság fenntartása érdekében a döntése meghozatalakor értékelnie kell minden lehetőséget és intézkedési alternatívát, és a lehetséges intézkedések közül azt kell választania, amelyek ugyanannak a célnak az elérése érdekében az emberi jogok legkisebb mértékű korlátozásával jár.¹⁶

Az EJEB a tárgyalás nyilvánosságával kapcsolatos döntéseiben hangsúlyozza, hogy a tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a nyilvánosságnak a tárgyalás egészéről vagy egyes részéről történő kizárása vagy annak korlátozása minden esetben az eljárás során felmerülő körülmények szigorú vizsgálatát követően egyedi és részletesen indokolt bírói döntést igényel.¹⁷ A bíróságnak akkor sem kötelessége elrendelni zárt tárgyalás tartását, ha a bíró észleli, hogy a 6. cikk 1. bekezdésében meghatározott különleges körülmények valamelyike vagy közülük akár egyidejűleg több is fennáll. Ez mindig csak egy lehetőség a számára, és a körülmények mérlegelése után akkor dönthet a korlátozásról, ha azt indokoltnak, illetve feltétlenül szükségesnek tartja.¹⁸

Az EJEB a 6. cikkhez kapcsolódó egyik legutóbbi döntésében¹⁹ is hivatkozott a szükségességi tesztre (*test of strict necessity*), amelyet minden esetben alkalmazni kell, bármilyen okból is kerül sor a nyilvánosság korlátozására. Tehát a nyilvánosság korlátozását, illetve kizárását megelőzően – különösen büntetőügyekben – a tagállami bíróság köteles pontosan megállapítani azokat az okokat, amelyek miatt a kizárás feltétlenül szükséges valamilyen közérdek vagy államérdek védelme érdekében, és zárt tárgyalást csak a felmerült ok védelméért, a feltétlenül szükséges mértékben tarthat. Az EJEB a nyilvános tárgyaláshoz való jog sérelme miatt indult ügyekben megvizsgálja azokat a körülményeket, amelyek a tagállami bíróságot a nyilvánosság kizárására vagy korlátozására vezették, majd ezeknek az ismeretében maga is a szükségességi teszt alkalmazásával dönti el, hogy indokolt, illetve jogos volt-e a tagállami bíróság döntése.

A Bíróság például a *Tierce and Others v. San Marino*²⁰ ügyben kiemelte, hogy a szóbeli és nyilvános bírósági tárgyalás követelményének érvényesülése a büntetőügyekben kiemelt jelentőségű, ahol a terhelt számára az ellene folyó eljárás során minden esetben lehetőséget kell biztosítani a nyilvános tárgyaláson való részvételre. Az ügyek nagy részében a tagállami bíróságok a vád tárgyává tett bűncselekmények tárgyi súlyára hivatkozással, biztonsági okokból vagy az ügyben felmerülő nemzetbiztonsági információk védelme érdekében zárták ki a nyilvánosságot a büntetőügyben tartott tárgyalásról. Az EJEB leszögezte, hogy büntetőügyekben különösen szűk azoknak az eseteknek a köre, amelyekben biztonsági okból elrendelhető zárt tárgya-

¹⁵ *Yam v. the United Kingdom*, no. 31295/11, 2020. január 16-i ítélet, 54. bekezdés; *Krestovskiy v. Russia* (2. lj.) 29. bekezdés.

¹⁶ *Krestovskiy* (2. lj.) 29. bekezdés.

¹⁷ *Martinie v. France*, no. 58675/00, 2006. április 12-i ítélet, 40. bekezdés; *Welke and Bialek v. Poland*, no. 15924/05, 2011. március 1-i ítélet, 74. bekezdés.

¹⁸ *Toeva v. Bulgaria*, no. 53329/99, 2004. szeptember 9-i ítélet, 3. pont 4. bekezdés.

¹⁹ *Yam v. the United Kingdom* (15. lj.) 55. bekezdés.

²⁰ *Tierce and Others v. San Marino* (5. lj.) 94. bekezdés.

lás, és önmagában a vád tárgyává tett bűncselekmények tárgyi súlya, a büntetési tétel mértéke vagy a biztonsági okokra történő általános hivatkozás nem indokolhatja a zárt tárgyalás elrendelését.²¹

A bíróság indokolási kötelezettségével kapcsolatos elvárásokat is több ügyben érintette az EJEB. Így például a *Belashev v. Russia*²² ügyben részletesen kifejtette, hogy a 6. cikk alapján egyértelmű, hogy kivételes esetekben szükséges lehet a nyilvános tárgyaláshoz való jog korlátozása, ahogy az is elfogadható, ha egy állam számára fontos bizonyos titkos információk megőrzése. Hangsúlyozta azonban, hogy ennél sokkal jelentősebb érdek az eljárási garanciák védelme, amelyek közül a nyilvánosság az egyik elengedhetetlen, alapvető eleme a tisztességes eljáráshoz való jognak. Ezért a tagállami bíró a nyilvánosságot kizáró döntés meghozatala során köteles a döntését olyan részletesen indokolni és érvekkel alátámasztani, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy az állam érdekének védelmében a nyilvánosság kizárása elengedhetetlenül szükséges volt. A *Chausev v. Russia* ügyben az eljáró bíró indokolási kötelezettségével kapcsolatban az EJEB általánosságban is leszögezte, hogy a tagállami bíróságok az eljárás során hozott határozatukban kötelesek részletesen indokolni, hogy a 6. cikkben foglaltakra figyelemmel miért tartották feltétlenül szükségesnek a nyilvánosság korlátozását, illetve kizárását.²³ Az EJEB egy speciális esetnek minősülő kérdésben foglalt állást a *Hummatov v. Azerbaijan* ügyben. A nemzeti bíróság biztonsági okokból egy büntetés-végrehajtási intézetben tartotta meg a tárgyalásokat. Az EJEB határozata kitért arra, hogy az ilyen speciális körülmények esetén is gondoskodni kell a nyilvánosság megfelelő tájékoztatásáról, illetve – megfelelő biztonsági intézkedések mellett – a nyilvánosság tárgyalásra való beengedéséről.²⁴

Az EJEB a civilizisztikai ügyekre vonatkozó gyakorlatában – amely magában foglalja a polgári, a gazdasági, a közigazgatási bírósági területeket, valamint a választottbírói és a szakmai fegyelmi eljárásokat is²⁵ – a büntető tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban írtakhoz képest egyéb kérdéseket is vizsgált. Több ügyben is kiemelte,²⁶ hogy a nyilvános és szóbeli tárgyalás mellőzésével lefolytatott eljárás nem feltétlenül jelenti a 6. cikk megsértését, ha annak tárgya csak kifejezetten jogkérdés, vagy olyan kizárólag technikai jellegű jogvita, amelyben az eljárás kezelése könnyebb írásban, mint szóbeli meghallgatás során, például társadalombiztosítási ügyekben, illetve ha az ügy nagyon egyszerű megítélésű, vagy az ügyben nincsenek a felek által vitatott kérdések és az írásbeli nyilatkozataik, okirati bizonyítékaik alapján is tisztességesen elbírállható.²⁷ Továbbá a családjogi ügyekben, illetve orvosi fegyelmi eljárásokban is számos olyan

²¹ *Krestovskiy* (2. lj.) 28. bekezdés; *Belashev v. Russia*, no. 28617/03, 2008. december 4-i ítélet, 85–86. bekezdések.

²² *Belashev v. Russia* (21. lj.) 83. bekezdés.

²³ *Chausev and Others v. Russia*, no. 37037/03, 39053/03 és 2469/04, 2016. október 25-i ítélet, 24. bekezdés.

²⁴ MÁRKI i. m. (13. lj.) 175.; *Hummatov v. Azerbaijan*, no. 9852/03 és 13413/04, 2007. november 29-i ítélet, 143–148. bekezdések.

²⁵ HARRIS et al. i. m. (9. lj.) 374.

²⁶ *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, no. 14518/89, 1993. június 24-i ítélet; *Döry v. Sweden*, no. 28394/95, 2002. november 12-i ítélet; *Saccoccia v. Austria*, no. 69917/01, 2008. december 18-i ítélet; *Mirovni Institut v. Slovenia*, no. 32303/13, 2018. március 13-i ítélet.

²⁷ *Döry v. Sweden* (26. lj.) 37. bekezdés; *Saccoccia v. Austria* (26. lj.) 73–76. bekezdések; *Mirovni Institut v. Slovenia* (26. lj.) 37. bekezdés.

körülmény merülhet fel, amely indokolttá teheti a nyilvánosság kizárását.²⁸ A *Schuler Zgraggen v. Switzerland* ügyben a Bíróság vizsgálta a 6. cikk két elemének, a nyilvánosságnak és az időszűrésnek az egymáshoz való viszonyát. Az EJEB úgy foglalt állást, hogy egy olyan, kizárólag technikai jellegű jogvitában, mint az alapul szolgáló társadalombiztosítási ügy, a nyilvános és szóbeli tárgyalás tartása akadályt képezheti az ügy észszerű időn belül történő elbírálásának.²⁹

2.4. Összegzés

Az EJEB joggyakorlatának témánk szempontjából releváns elemeiből kiemeljük, hogy a nyilvános tárgyaláshoz való jog alapvető tartalma, hogy a közvéleménynek, a potenciális hallgatóságnak ténylegesen lehetősége legyen tudomást szerezni a bírósági tárgyalások időpontjáról és helyéről, amelynek könnyen megközelíthetőnek és elérhetőnek kell lennie bárki számára. Bármilyen különleges körülmény fennállása esetén tagállami kötelezettség a hallgatóság és a sajtó képviselőinek a fentiekről történő megfelelő tájékoztatása, valamint annak biztosítása, hogy ehhez az információhoz hozzájussanak, illetve a tárgyaláson részt vehessenek. A nyilvánosságnak a tárgyalás egészéről vagy egyes részéről történő kizárása, vagy annak korlátozása minden esetben az eljárás során felmerülő körülmények szigorú vizsgálatát követő, egyedi és részletesen indokolt bírói döntést igényel. A bíróság a körülmények mérlegelése után korlátozhatja a tárgyalás nyilvánosságát, ha azt indokoltnak, illetve feltétlenül szükségesnek tartja. A tagállami bíróság köteles pontosan megállapítani azokat az okokat, amelyek miatt a kizárás feltétlenül szükséges, és zárt tárgyalást csak a felmerült ok védelmének érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben tarthat. A bíró az eljárás során hozott határozatában köteles részletesen megindokolni, hogy a 6. cikkben foglaltak alapján miért tartotta feltétlenül szükségesnek a nyilvánosság korlátozását, illetve kizárását.

Az EJEB gyakorlatában a koronavírus-járványhoz hasonló helyzet még nem merült fel, ezért kérdéses, hogy a nyilvánosság kizárására vezető „biztonsági ok” fogalmába beleérthető-e a járványhelyzet – vagyis amikor nem egy konkrét személy vagy csoport fenyegeti az eljárási résztvevők vagy az eljárást lefolytató hatóság részéről eljáró személyek testi épségét (ahogyan a nemzet- vagy a közbiztonsági okokra hivatkozás során jellemző). Ennek a kérdésnek a megválaszolása a jelen tanulmány keretein túlmutat, ezért csak arra utalunk, hogy a két helyzet kétségkívül hasonló, így alappal hivatkozható az EJEB vonatkozó joggyakorlata a tanulmány témáját adó helyzetben is. Ebből következően irányadónak tartjuk azt a követelményt is, hogy önmagában a biztonsági okokra történő általános hivatkozás a járványhelyzetben sem indokolhatja a zárt tárgyalás elrendelését. Amennyiben elfogadjuk, hogy a járványhelyzet önmagában indokolhatja a zárt tárgyalás elrendelését, akkor is fontos kiemelni azt a követelményt, hogy erről az eljáró bíró hozzon döntést, ugyanis ennek hiányában felmerülhet a tisztességes eljáráshoz való jog más elemeinek a sérelme is.

²⁸ HARRIS et al. i. m. (9. lj.) 435.

²⁹ *Schuler-Zgraggen v. Switzerland* (26. lj.) 58. bekezdés.

3. A tárgyalás nyilvánossága az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az elle- ne emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Az AB számos alkalommal foglalkozott a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmával, a korai határozatok elvi tartalmát későbbi döntéseiben megerősítette, ezzel egységes gyakorlatot alakított ki.³⁰ Az AB összegzése szerint a

„tiszteséges eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél. Az igazság feltárásának az a legmegfelelőbb módja, ha az ítélezésben független és pártatlan bíróság nyilvános tárgyaláson, a bizonyítás tekintetében egyenlő jogokkal résztvevő felek aktív közreműködésével lefolytatott eljárás eredményeként, közvetlen észlelése útján szerzett bizonyítékok szabad mérlegelésével állapítja meg a büntető felelősségre vonás eldöntéséhez szükséges tényeket.”³¹

Az AB következetes gyakorlata szerint a tisztességes eljárás elemei a nyilvánosság, a pártatlan bírósághoz való jog, a védelemhez való jog érvényesülése és a fegyverek egyenlőségének elve.³² A 20/2005. (V. 26.) AB határozat szerint a bírósági tárgyalás nyilvánossága – az EJEB által kialakított joggyakorlattal összhangban – az igazságszolgáltatás működésének egyik alapvető követelménye, illetve a bírósági peres eljárások elsőrendű garanciális követelménye, amely csak indokolt esetben és szűk körben korlátozható. Kifejezetten a büntetőeljárások kapcsán az AB úgy fogalmazott, hogy az eljárás nyilvánossága a modern büntetőeljárások alkotmányos alapelvei közé tartozik, amely „elsősorban a tárgyalás nyilvánosságának és a bírósági döntés nyilvános kihirdetésének követelményét jelenti. A nyilvánosság mindenekelőtt az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését hivatott biztosítani a társadalom részéről. Ugyanakkor a büntető felelősségre vonás nyilvánossága az egyik útja annak, hogy a büntetőjog parancsai és tilalmi eljussanak a közösség tagjaihoz.”³³ Az AB a bírósági nyilvánosság kérdésével foglalkozó egyik legfrissebb döntésében, a 3102/2017. (V. 8.) AB határozatban ezt az indokolást egy polgári perben előterjesztett alkotmányjogi panasz tárgyában hozott határozatában hívta fel, ezzel fejezte ki azt, hogy a bírósági tárgyalás nyilvánossága nemcsak a büntető, hanem a polgári eljárás alkotmányos alapelve is.

Tehát a tárgyalás nyilvánosságának elve a főszabály, azonban vannak olyan esetek, amelyekben az „a bíróság döntésének megfelelően korlátozható”.³⁴ A 58/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint sem az Egyezmény és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, sem a hazai eljárási törvények nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy a bíróság egyedi ügyek-

³⁰ L. elsősorban: 6/1998. (III. 11.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat; 14/2002. (III. 20.) AB határozat; 15/2002. (III. 29.) AB határozat; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat.

³¹ 20/2005. (V. 25.) AB határozat, indokolás IV. 1. pont.

³² Uo., indokolás IV. 5. pont.

³³ 58/1995. (IX. 15.) AB határozat, indokolás II. 5. pont.

³⁴ Uo.

ben, az alapjogvédelem alkotmányos elveit és a nemzetközi egyezmények vonatkozó rendelkezéseit is szem előtt tartva mérlegelje, hogy az adott ügyben felmerült körülmények miatt szükségesnek tartja-e a nyilvánosság korlátozását. Az AB a már hivatkozott 3102/2017. (V. 8.) AB határozatban is megerősítette, hogy „a tárgyalás nyilvánosságához való jog nem korlátozhatatlan jogosultság, a zártkörű tárgyalás elrendelése feltételei fennálltnak vizsgálata és a döntés meghozatala mindenkor az ügyben eljáró bíróság mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés”. Kifejtette továbbá, hogy „kizárólag a bíró dönti el, hogy milyen tényezőket vesz figyelembe és melyeket nem, hogyan súlyozza az általa figyelembe vett tényezők és szempontok jelentőségét”.³⁵ Az AB a nyilvánosság indokolatlan korlátozásának jogkövetkezményeit a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban fektette le: a nyilvánosság teljes kizárásával folyó eljárásban a tisztességes eljárás alkotmányi követelménye és annak egyes elemei vagy nyíltan is sérülnek, vagy a vonatkozó eljárási szabályok ellenőrizhetetlensége folytán sérelmet szenvedhetnek, ami az AB gyakorlata alapján alkotmányellenes.

Az AB gyakorlatából két tényezőt kell kiemelni. Az egyik, hogy a bíróságnak a nemzetközi egyezmények vonatkozó rendelkezéseit is szem előtt tartva kell mérlegelnie a nyilvánosság kizárásáról szóló döntésének a meghozatala során. Ezzel az AB nemcsak az Egyezmény szövegét, de az azt értelmező EJEB-joggyakorlatot is beemelte a hazai bíróság által alkalmazandó normák közé. A másik lényeges tényező, hogy az AB visszatérően és határozottan úgy foglalt állást, hogy a nyilvánosság korlátozása mindenkor az ügyben eljáró bíróság mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés.

4. A különleges jogrend szabályozásának keretei

4.1. Az EJEB gyakorlata

Mivel tanulmányunk elsődleges célja annak vizsgálata, hogy a veszélyhelyzetben elrendelt intézkedések milyen hatással voltak a tisztességes eljáráshoz való jogra, elengedhetetlen az Egyezmény 15. cikkének és az ahhoz kapcsolódó bírósági gyakorlatnak a rövid bemutatása – annak ellenére, hogy Magyarország a veszélyhelyzetben nem élt a derogáció lehetőségével. Az Egyezmény lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy bizonyos rendkívüli körülmények esetén, mint például fegyveres konfliktus, terrortámadás, természeti katasztrófa vagy ipari szerencsétlenség, eltérjenek az Egyezményben foglaltaktól. Ennek módja, hogy az érintett tagállam kormányának értesítenie kell az Európa Tanács főtítkárát a derogációról, tájékoztatnia kell a derogációval érintett intézkedésekről, a vészhelyzeti jogi szabályozásról³⁶ és az azok alapjául szolgáló körülményekről. Az Egyezmény fennállása óta ezzel a lehetőséggel viszonylag ritkán éltek a tagállamok,³⁷ az EJEB kapcsolódó gyakorlatában a derogáció alkalmazásának oka mindíg valamilyen fegyveres konfliktus, terrortámadás vagy terrorfenyegetettség

³⁵ 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, indokolás II. pont.

³⁶ HARRIS et al. i. m. (9. lj.) 830.

³⁷ Uo., 806.

volt. A 15. cikk 1. bekezdésében foglalt derogációs szabály alkalmazásának az Egyezmény által meghatározott és az EJEB gyakorlatában is kialakított feltételei vannak. A 15. cikk 2. bekezdése meghatározza a felfüggeszthető jogok alóli kivételeket, amelyeknek a korlátozására még rendkívüli helyzetben sem kerülhet sor: az élethez való jog, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma, a rabszolgaság és a szolgaság tilalma, valamint a visszaható hatályú büntetőtörvények tilalma.

A derogáció alkalmazhatóságának legfontosabb eleme a „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” fennállása. A háború a 15. cikk alkalmazása tekintetében az államok közötti fegyveres összeütközésekre utal.³⁸ Sokkal összetettebb kérdés a „nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” meghatározása. A *Lawless v. Ireland* ügy alapján ez azokat az aktuálisan fennálló, kivételes és fenyegető veszéllyel járó különleges helyzeteket jelenti, amelyek hatásukat nagy nyilvánosság előtt fejtik ki, és a teljes lakosságot érintik, illetve veszélyt jelentenek a kérdéses államot alkotó közösség rendezett működésére.³⁹ Az EJEB az *Ireland v. the United Kingdom* ügyben kimondta, hogy elsődlegesen a tagállamok felelőssége annak eldöntése, hogy fennáll-e a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot.⁴⁰ Ha ez megállapítható, akkor a különleges helyzet elhárításához szükséges intézkedések megtétele is tagállami felelősség. A tagállami hatóságok ugyanis egy nemzetközi bíróhoz képest általában jobb helyzetben vannak a különleges helyzet fennállásának megítélésében, valamint annak eldöntésében, hogy milyen jellegű és terjedelmű derogáció szükséges annak elhárításához.

Az EJEB a mérlegelési jogkör felett felügyeleti jogkört gyakorol abban a kérdésben, hogy az intézkedések valóban szükségesek-e a védekezés érdekében, és ezen jogkörének gyakorlása során mérlegeli a derogáció által érintett jogok természetét, a kivételes állapot időtartamát és az annak kialakulásához vezető körülményeket. A szükséges mérték fogalmát nem lehet objektív módon meghatározni, ezért azt a bíróság mindig a konkrét ügy kapcsán állapítja meg.⁴¹ Az alkalmazott intézkedések felülvizsgálata felveti az arányosság kérdését is. Erre figyelemmel a tagállami intézkedésnek összefüggésben kell állnia a különleges helyzettel, és alkalmasnak kell lennie a veszélyhelyzet elhárítására, illetve garanciális szabályokat is biztosítani kell a felmerülő visszaélésekkel szemben. Bármely intézkedés a feltétlenül szükséges mértékig és csak akkor alkalmazható, ha nincsen egyéb, kisebb jogkorlátozással járó megoldás.⁴² A *Brannigen és McBride v. the United Kingdom* ügyben hozott ítélethez fűzött egyik különvélemény kiemeli, hogy a 15. cikk nem szolgálhat a tagállamok részére egyfajta „biankó csekként” az olyan esetekre, amikor az Egyezményben foglalt kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni.⁴³

³⁸ Christoph GRABENWARTER: *Europäisches Menschenrechtskonvention*. München, C. H. Beck, 2008. 11.

³⁹ *Lawless v. Ireland*, no. 332/57, 1961. július 1-i ítélet, 28. bekezdés.

⁴⁰ *Ireland v. the United Kingdom*, no. 5310/71, 1978. január 18-i ítélet, 207. bekezdés.

⁴¹ *Lawless v. Ireland* (39. lj.) 28. bekezdés; *Aksoy v. Turkey*, no. 21987/93, 1996. december 18-i ítélet, 69–70. bekezdések.

⁴² MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőséget az alkotmányos demokráciában*. Doktori értekezés. Debrecen, DE, 2017., dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/237870/Meszáros_Gábor_PhD_ertekezés_20117_titkosított.pdf, 192.

⁴³ *Brannigen and McBride v. the United Kingdom*, no. 14553/89 és 14554/89, 1993. május 25-i ítélet, Pettiti bíró különvéleménye.

4.2. Alkotmányos keretek

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem csupán a veszélyhelyzet, de általában a különleges jogrend tekintetében sem mondható különösebben széles körűnek, az elsősorban a különleges jogrendben gyakorolható irányítási jogkörökre terjed ki.⁴⁴ Ennek egyik nyilvánvaló oka, hogy a különleges jogrend esetei közül 1989 óta kizárólag a veszélyhelyzet eltérő szabályozása hatályosult.⁴⁵

A különleges jogrend bevezetésére okot adó jelenség kezelhetőségének érdeke kiváltja egyes alapjogok – a békétől eltérő időszakokban megengedhetőnél nagyobb mértékű – korlátozását vagy a gyakorlásuk felfüggesztését.⁴⁶ Erre teremt lehetőséget az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, amely a különleges jogrend valamennyi esetére lehetőséget biztosít – bizonyos kivételektől eltekintve – az alapvető jogok széles körű korlátozására. A korlátozhatatlan jogok katalógusa lényegében arra a körre terjed ki, amelyet a nemzetközi egyezmények is előírnak.⁴⁷ Az eljárási jogok kapcsán a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdéseire utalás egyértelművé teszi, hogy a nyilvános tárgyaláshoz való jog korlátozható a különleges jogrendben.

A veszélyhelyzetben megtehető intézkedések hatókörét az Alaptörvény akként szűkíti, hogy az 53. § (2) bekezdésében a rendeletalkotási jogkör korlátjaként a sarkalatos törvényben meghatározottakat jelöli ki. Ez a sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosítására szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.), amelynek 44.–51. §-ai rendezik a részletszabályokat. A bevezethető intézkedések katalógusa azért kiemelt jelentőségű a veszélyhelyzet szabályozásában, mert az ezen kívüli jogkorlátozó intézkedés törvényrontó vagy törvénytörlő rendelettel nem vezethető be.⁴⁸

A Kat. szabályozása részletesen számba veszi azokat a tárgyköröket, amelyek esetében a Kormány eltérhet a törvényi szabályozástól. Mivel a polgári peres eljárásokra és a büntető-eljárásra nem találunk utalást, a veszélyhelyzetben a Kormány nem állapíthat meg rendeletben a polgári perrendtartásról (Pp.) és a büntetőeljárásról (Be.) szóló törvényektől eltérő szabályokat.⁴⁹ Ezt a korlátozást a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényben foglalt felhatalmazással hidalta át a jogalkotó. Ennek a jogszabálynak az 1. §-a kimondja, hogy a Kormány a veszélyhelyzetben – a Kat.-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint

⁴⁴ MÉSZÁROS i. m. (42. lj.) 213.; az AB gyakorlatának összefoglalására l. uo., 213–218.

⁴⁵ TILL Szabolcs: Különleges jogrend. *Internetes jogtudományi enciklopédia* (2019), ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend. [14].

⁴⁶ Uo., [50].

⁴⁷ KISS Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In: HOMOKI-NAGY Mária et al. (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK, 2018. 564.

⁴⁸ FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4., 27.

⁴⁹ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról; 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezzel összhangban a Veir. már nem a Kat.-ot, hanem a 2020. évi XII. törvényt hívja fel a rendeleti jogkörre adott felhatalmazás alapjaként.⁵⁰

5. A veszélyhelyzeti szabályozás hatása a tárgyalások nyilvánosságára

5.1. A speciális eljárási szabályok

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 1. §-a rendkívüli ítélkezési szünetet rendelt el 2020. március 15-i hatállyal. A rendkívüli ítélkezési szünet ideje lehetőséget adott a jogalkotónak és a bírósági vezetésnek arra, hogy olyan szabályokat alakítsanak ki a bíróságok működésére vonatkozóan, amelyek alapján a veszélyhelyzetben is folytatható az ítélkezési tevékenység – legalább a legszükségesebb mértékben. A szabályozás kialakítása során megoldást kellett találni arra, hogy a bíróságok a halasztást nem tűrő feladatokat törvényesen elláthassák, de az ügyfelek személyes jelenlétével járó eljárási cselekményeken a minimális szintre csökkentésük a fertőzés veszélyét.

A fenti kérdéseket rendező jogszabályok és egyéb szabályozók „anyanormája” a Veir. volt, amely a veszélyhelyzet idejére valamennyi bírósági eljárásra vonatkozóan speciális szabályokat tartalmazott. A Veir. eljárásjogi normaként a bírósági épületek használatát nem szabályozhatta, de az eljárási cselekmények nyilvánosságát igen. A Veir. 71. §-a a Be. szabályait egészítette ki a nyilvánosság kizárásának újabb eseteivel. Az első esetben a bíróság köteles kizárni a nyilvánosságot a tárgyalásról, ha a járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályaira figyelemmel a bíróság épülete a nyilvánosság számára nem látogatható. A bíróság egyéb esetben kizárhatja a tárgyalásról a nyilvánosságot, ha a hallgatóság soraiban megjelent személy jelenléte a járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályaira figyelemmel az eljárásban részt vevő személyek testi épségét, egészségét veszélyeztetné.

A normaszöveg a járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat és ellenőrzés szabályaira utal, vagyis az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 63–70. §-ait hívja fel. Az itt szabályozott járványügyi intézkedések az egészségügyi államigazgatási szerv határozatát feltételezik. Ebből következően a bíróság kizárólag akkor dönthet a Veir. alapján a nyilvánosság kizárásáról, ha olyan személy jelenne meg a tárgyalóteremben, aki a jelzett járványügyi intézkedések valamelyikének hatálya alatt áll – vagyis az a ténybeli alapokat nélkülöző feltételezés, hogy akár fertőzött személy is jelen lehet, nem adhat alapot a nyilvánosság kizárására.

A Veir. rendelkezései a polgári eljárásban kiszélesítették az írásbeli intézkedések és az írásbeli nyilatkozatok körét, de a kormányrendelet a polgári eljárás nyilvánosságára vonatkozóan ekkor még nem tartalmazott semmilyen speciális rendelkezést. Tehát továbbra is a Pp. 231. §

⁵⁰ A Kat. 2020. június 18-tól hatályos 51/A. § (1) bekezdése átvette ezt a szöveget, így a hivatkozott korlátozás a kézirat lezárásakor hatályos jogszabályi környezetben már nem él.

(1) bekezdése volt irányadónak tekinthető, amely alapján a polgári perben is a tárgyalások nyilvánossága a főszabály. A (2) bekezdés szól a kizárási okokról, amely minősített adat védelmében, üzleti vagy a törvényben meghatározott más titok megőrzése érdekében, a közerkölcs, kiskorú vagy a fél személyiségi jogainak védelmében történhet. A Veir. 2020. június 1-jén hatályba lépő módosításának 23. § (2) bekezdésében jelent meg a Pp. 231. § (2) bekezdésében meghatározott kizárási okokhoz képest egy további, a járványügyi helyzetre tekintettel az eljáró bírónak a nyilvánosság kizárására lehetőséget adó rendelkezés. Ez alapján a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot akkor is kizárhatja, ha az a járványügyi intézkedésnek a tárgyalóteremben történő betarthatóságát biztosítja.

Látható, hogy a jogalkotó az eljárásjogi intézkedésekről szóló rendeletében és annak módosításai során nem zárta ki a nyilvánosságot a bírósági tárgyalásokról. A Veir. és az Eütv. szabályainak együttes értelmezéséből az adódik, hogy a konkrét ügyben eljáró bíró dönt a nyilvánosság kizárásáról, és erre – az eljárás törvények főszabályain túlmenően – akkor van lehetősége, ha a hallgatóság jelenléte a járványügyi intézkedések megsértését jelentené.

5.2. A bírósági igazgatás által kiadott szabályozók

A bírósági épületekbe történő belépés feltételeinek a meghatározása a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 168. §-a szerint a bíróság elnökének (járásbíróság esetében a törvényszék elnökének) a feladata. A bíróság elnöke az erre vonatkozó szabályzatot az OBH elnöke által meghatározott követelményeknek megfelelően készíti el. A rendkívüli ítélezési szünet megszűnését követően az OBH elnöke ezt a kérdést a veszélyhelyzet idején a bíróságok működéséről és a bírósági épületek használati rendjéről szóló 47.SZ/2020. (IV. 1.) OBHE határozatban (a továbbiakban: VOH) rendezte. A határozat 4. pontja szerint a bírósági épületekbe kizárólag a hivatali kötelezettségét ellátó bíró és igazságügyi alkalmazott, továbbá a bíróság érdekkörébe tartozó feladatot ellátó személy, valamint az eljárás cselekményre idézettek léphetnek be.

A VOH szövegének már a preambuluma is aggályos, ugyanis abban az OBH elnöke azt rögzíti, hogy az intézkedést a Veir. „egységes alkalmazása érdekében” adja ki. Ahogy már utaltunk rá, a Veir. eljárásjogi norma, vagyis a bíróság feladata az alkalmazása, a konkrét ügyben a szükséges döntéseket az ügyben eljáró bíró vagy bírói tanács hozza meg. Az OBH elnökének nincs jogköre az egységes jogalkalmazás biztosítására, ugyanis az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése alapján ez a Kúria feladata. Így az OBH elnökének azon törekvése, hogy bizonyos eljárásjogi szabályok egységes alkalmazását határozatban biztosítsa, nem egyeztethető össze a jogállására irányadó alkotmányos rendelkezésekkel.

Az idézett szabály további problémákat is felvet, amelyek a bírósági elnökök által készített épülethasználati szabályokban is megjelentek. Alapvetően a VOH mint OBH elnöki határozat nem tekinthető a Bszi.-re alapított épülethasználati szabályozásnak, mivel az a bíróság elnökének feladata. Ezt felismerve született meg az OBH-ban felállított Veszélyhelyzeti Kabinet XIII. számú ajánlása. Ebben a Veszélyhelyzeti Kabinet azt ajánlotta a bírósági vezetőknek, hogy a Bszi. alapján elkészített épülethasználati szabályok a VOH 4. pontjára is legyenek figyelemmel. Mivel a Veszélyhelyzeti Kabinet nyilvánvalóan nem telepíthet kötelezettséget a bírósági elnökökre, az ajánlás tartalmát átvette a bírósági épületekben tartózkodás rendjének veszélyhelyzet

idejére történő szabályozásáról szóló 49.SZ/2020. (IV. 3.) OBHE határozat. A határozat 2. a) pontja szerint a bíróság épületében ügyfél csak a VOH 4. pontjában meghatározott követelmény teljesülése esetén, az eljárási cselekmény foganatosítása ideje alatt tartózkodhat.⁵¹

Ez a követelmény kizárja azt, hogy hallgatóság jelenjen meg a tárgyalóteremben, hiszen a hallgatóság tagja nem tekinthető az eljárási cselekményre idézett személynek.⁵² A hallgatóságnak a bíróság épületéből történő kizárásából értelemszerűen következik a tárgyalási nyilvánosság *de facto* megszüntetése is. Erre az anomáliára az Országos Bíró Tanács (OBT) is felhívta a figyelmet. A Veszélyhelyzeti Kabinet által kiadott ajánlásokról szóló 56/2020. (IV. 20.) OBT határozat 4. pontja kifejtette, hogy az épülethasználat rendjét meghatározó elnöki szabályzatok nem eredményezhetik azt, hogy büntető peres ügyekben a zárt tárgyalás indokoltságáról ne a tanács elnöke határozzon. A határozat indokaival magunk is egyetértünk:

„Jelenleg (...) gyakorlatilag a bíróság elnöke dönt minden büntetőügyben a zárt tárgyalás tartásáról, függetlenül attól, hogy ez indokolt volt vagy sem. A jelenlegi helyzetben, ahol kijárási korlátozás van, de kijárási tilalom nincs, jogosan kifogásolható, ha a bírósági elnökök rendelkezése alapján a bíróság minden büntetőügyben a [Veir.] 71. § (1) bekezdés szerinti kötelező zárt tárgyalást tartanak. A zárt tárgyalás indokoltságáról való döntés jogát – az aktuális járványügyi helyzetet, a tárgyalóterem nagyságát, valamint a tárgyalóteremben megjelentek számát és életkorát ismerő – tanácsvezető bíróra lenne indokolt telepíteni. Félő, hogy a jelenlegi túlzottan rigorózus szabály a későbbiekben felvetheti majd a tisztességes eljárás indokolatlan korlátozását.”

Az OBT határozatban a Veir. 71. § (1) bekezdésére utalás a szabályozási környezet értelmezésének és alkalmazhatóságának további problémáira világít rá. A felhívott jogszabályhely szerint a bíróság hivatalból kizárja a tárgyalásról a nyilvánosságot, ha a járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályaira figyelemmel a bíróság épülete a nyilvánosság számára nem látogatható. Ahogy már utaltunk rá, ezeket a járványügyi intézkedéseket az Eütv. alapján az egészségügyi államigazgatási szerv hozza meg. Ebbe a körbe nem sorolható a bíróság elnöke, így a Veir.-ben írt kötelező eset alkalmazhatósága nem a bíróság elnöke által kiadott intézkedésre utal vissza. Más esetben azonban nem kötelező a nyilvánosság kizárása, sőt, a Veir. 71. § (2) bekezdésében írt mérlegelést igénylő eset kifejezetten feltételezi, hogy a tárgyaláson hallgatóságként részt venni kívánó személyek bejutottak a bíróság épületébe.

A következő kérdés ebből következik: ha a bíróság elnöke által kiadott intézkedés folytán a hallgatóság nem léphet be a bíróság épületébe, de az ügyben eljáró bíró nem hozott indokolt határozatot a nyilvánosság kizárásáról, történt-e eljárási szabálysértés? A Be. 436. § (4) bekezdé-

⁵¹ Ezt a szabályt a Fővárosi Törvényszék elnöke által 2020. április 8-án kiadott elnöki intézkedés 6.1.a) pontja lényegében szó szerint vette át: „A bíróság épületében ügyfél a [VOH] 4. pontjában meghatározott követelmény teljesítése esetén, kizárólag az eljárási cselekmény foganatosításának ideje alatt és csak a kijelölt közlekedési utakat és helységeket használva tartózkodhat.” Kritikával illethető az OBH elnöki határozatra utalás, hiszen így önmagában az elnöki intézkedés szövege alapján még nagy jogi szaktudás birtokában sem könnyen azonosítható az épületbe belépni jogosult személyek köre.

⁵² Megjegyzendő, hogy a szabály szigorú értelmezése az eljárási cselekményről értesített, tehát azon megjelenni jogosult, de nem kötelezett személy belépését is kizárja.

se szerint a bíróság a tárgyalásról indokolt határozattal zárja ki a nyilvánosságot. A nyilvánosság megfelelő indok nélküli kizárása relatív eljárási szabálysértés, ami az ügydöntő határozat hatályon kívül helyezéséhez vezethet [Be. 609. § (2) bekezdés c) pont]. A Pp. 231. § (3) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy a bíróság a nyilvánosságot csak indokolt végzésével zárhatja ki, ezért a nyilvánosság indokolás nélküli kizárása a polgári perben is eljárási szabálysértés.

A másodfokú bíróság minden esetben kizárólag az elsőfokú bíróság által meghozott határozat tartalma alapján tudja mérlegelni, hogy a nyilvánosság kizárása indokolt volt-e. Ilyen határozat hiányában érdemben nem vizsgálható a hallgatóság távoltartása a tárgyalásról. Az is kérdés, hogy a vizsgált esetben a bíróság egyáltalán kizárta-e a nyilvánosságot a tárgyalásról, hiszen zárt tárgyalás elrendeléséről szóló végzés nélkül a törvényi főszabály, vagyis a nyilvánosság érvényesül. A tárgyalás helyzetben ez azonban pusztán a jogi, elméleti helyzet, ugyanis a bíróság elnöke általános jelleggel kizárta a hallgatóság jelenlétét a tárgyalóteremben. Vagyis a bíróság zárt tárgyalást tartott anélkül, hogy erről rendelkezett volna. Ez azon túl, hogy a fellebbviteli eljárásban – a fentiek szerint – nem orvosolható jogsértés, további problémákat is felvet.

A zárt tárgyalásnak ugyanis nem az az egyetlen következménye, hogy nincs hallgatóság a tárgyalóteremben. Büntető ügyekben a Be. 437. § (3) bekezdése szerint zárt tárgyalás elrendelése esetén a sértett, ha nincs képviselője, illetve a vádlott, ha nincs védője, indítványozhatja, hogy a tárgyalás helyszínén tartózkodó, általa megnevezett személy (ún. bizalmi személy) legyen jelen a tárgyaláson. Ez a jogosultság kiüresedik akkor, ha a tárgyalás helyszínén eleve csak azok lehetnek jelen, akik idézést kaptak. A Be. 437. § (4) bekezdés szerint, ha a bíróság zárt tárgyalást rendel el, figyelmezteti a jelenlévőket arra, hogy a tárgyaláson elhangzottakról tájékoztatást nem adhatnak. Ennek a tilalomnak fokozott súlyt ad az, hogy a Btk. 280. § (2) bekezdése szerinti igazságszolgáltatással összefüggő titoksértés vétségét követi el az, aki a bíróság zárt tárgyalásán elhangzottakat a jogosult engedélye nélkül felfedi. Nehezen megoldható jogértelmezési kérdés, hogy a bírónak közölnie kell-e ezeket a tájékoztatásokat, ha nem ő, hanem a bíróság elnöke döntött a hallgatóság kizárásáról.

5.3. A szabályozással kapcsolatos emberi jogi és alkotmányos problémák

A fentiekben a szabályozással kapcsolatos eljárásjogi és technikai jellegű problémákat tártuk fel. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy bírósági igazgatás által bevezetett intézkedések mennyiben illeszthetők a nemzetközi jogi és alkotmányos keretekbe. Önmagában az, hogy a veszélyhelyzetben a bíróságok kizárólag zárt tárgyalást tarthatnak, alkotmányosan nem kifogásolható. Ahogy azt már kifejtettük, az Alaptörvény lehetőséget ad arra, hogy a különleges jogrendben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot és az annak részét képező nyilvános tárgyaláshoz való jogot korlátozza a jogalkotó. Az alaptörvényi felhatalmazást konkretizálja a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetre a 2020. évi XII. törvény 2. § (1) bekezdése, amely szerint a Kormány rendeletével törvényi rendelkezésektől eltérhet. Mindez az Egyezmény előírásai szerint sem kifogásolható, hiszen a 15. cikk a nyilvános tárgyaláshoz való jogot nem tekinti korlátozhatatlan jognak.

Azonban az már aggályos, hogy a tanulmány tárgyát képező helyzetben nem a Kormány döntött a nyilvánosság általános kizárása mellett. A Veir. kizárólag arra az esetre szűkíti a zárt tárgyalás elrendelésének kötelezettségét, ha azt járványügyi intézkedések indokolják, vagyis

nem általános jelleggel minden nyilvános eljárási cselekményre. Így az OBH elnökének, illetve az egyes bírósági elnököknek a döntései két okból is kifogásolhatók. Egyrészt a bírósági elnökök intézkedései⁵³ felhatalmazás hiányában nem adhatnak az eljárási törvényektől eltérő szabályozást a bírósági tárgyalások nyilvánosságára, másrészt mind az EJEB, mind az AB gyakorlata szerint kizárólag az ügyben eljáró bíró dönthet a nyilvánosság korlátozásáról, és döntését minden esetben indokolt határozatban kell közölnie. Az EJEB gyakorlata szerint még az ügyben eljáró bíró sem dönthet önmagában a biztonsági okra történő általános hivatkozással a zárt tárgyalás elrendeléséről. Vagyis még akkor is minden körülmény gondos mérlegelésével kell a döntést meghozni, ha van olyan körülmény, amely a közfelfogás szerint indokolhatja a nyilvánosság kizárását.

Felmerül a kérdés, hogy a Kormánynak lett volna-e lehetősége kizárni a nyilvánosságot valamennyi bírósági tárgyalásról, illetve szükséges-e egyáltalán a járvány leküzdése érdekében a hallgatóság távoltartása a bírósági épületekből. A válasz a szükségesség–arányosság tesztben rejlik. Csink Lóránt kifejtette, hogy ha különleges jogrend idején a közhatalom olyan intézkedést tesz, amely a veszélyeztető jelenség leküzdése érdekében szükséges és az elérni kívánt céllal arányos, akkor ez az intézkedés még abban az esetben is alkotmányos, ha súlyos alapjog-korlátozást eredményez. A másik oldalról megközelítve: mivel a közhatalom a különleges jogosítványait azért kapta, hogy a fenyegető jelenséget leküzdje, alkotmányellenesnek kell tekinteni minden olyan intézkedést, amely nem erre irányul, ennek eléréséhez szükségtelen vagy az élet- és a vagyonbiztonság, az állam és az alkotmányos rend védelme szempontjából károsabb, mint a fenyegetés elhárítása.⁵⁴ Hasonló véleményt fogalmazott meg Schweickhardt Gotthilf: az alkotmányosság talaján felállított szabályozás elsődlegesen és kifejezetten a veszély elhárításához, a védekezéshez adja meg a felhatalmazást, a hatalomkoncentráció csak a veszély megszüntetéséhez, az elhárításhoz szükséges mértékű lehet.⁵⁵

A szükségesség–arányosság teszthez nélkülözhetetlen az ütközésben levő jogok pontos meghatározása. Ez első közelítésben triviálisnak tűnhet, hiszen a járványhelyzet az állampolgárok életét és egészségét közvetlenül veszélyeztetni. Azonban ha a jogszabályok alapján szeretnénk a jogalkotói célt azonosítani, nehézségekbe ütközünk, nem kis részben annak köszönhetően, hogy a – veszélyhelyzetben amúgy nem problémás – rapid jogalkotás a szabályozás indokainak kifejtésére nem helyezett különösebb hangsúlyt. Írott jogi kapaszkodó nincs, de a Veszélyhelyzeti Kabinet XIII. számú ajánlásából az tűnik ki, hogy a Veir.-ben rögzített speciális eljárási szabályok megalkotását „elsődlegesen” a bírósági és a hatósági eljárásokban részt vevők életének és egészségének megóvása indokolta. Ez azt a látszatot kelti, mintha az egyetlen mérlegelést igénylő helyzet az élethez és az egészséghez való jogok, valamint a tisztességes eljárás részét képező nyilvános tárgyaláshoz való jog kollíziója lenne.

⁵³ Jogilag a bíróság elnöke által kiadott intézkedésnek van jelentősége, hiszen nem az OBH elnöke szabályozza a bírósági épületek használatának rendjét. A jelen esetben sem kötelező szabályzatot, hanem ajánlást adott ki, a konkrét intézkedéseket már a törvényszékek és az ítélőtáblák elnökei hozták meg.

⁵⁴ CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4., 13–14.

⁵⁵ SCHWEICKHARDT Gotthilf: Emberi élet, egészség és vagyon, valamint a környezet védelmének megjelenése különleges jogrendi időszakok szabályozásában. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4., 109.

Megfontolásra érdemesnek tartunk egy másik megközelítést: a bírósági eljárásban részt vevők életét és egészségét a legegyszerűbb módon úgy lehet megvédeni, ha a bíróság nem tart a veszélyhelyzet idején semmilyen személyes megjelenéssel járó eljárási cselekményt. Azonban ilyen követelményt maga a Veir. sem írt elő, hiszen a 21. és az 50. §-ok a telekommunikációs eszköz útján megtartott eljárási cselekmény elsődlegességét, és nem kizárólagosságát tételezik. Tehát a bíróság a veszélyhelyzetben is tarthatott személyes megjelenéssel járó eljárási cselekményeket – ezzel veszélyeztetve a résztvevők egészségét. Ezt a kockázatot kizárólag az indokolhatja, hogy a tisztességes eljárás egy másik követelményét, az eljárás észszerű időn belül történő befejezését is érvényesíteni kell. A hallgatóság kizárása ilyen módon a kockázatok csökkentésének eszköze volt, hiszen az ügyfelek személyes megjelenése már önmagában megteremtette a fertőződés kockázatát, amelyet csak fokozott volna, ha hallgatóság is jelen van a tárgyalóteremben.

Ezért valójában a tisztességes eljárás két részeleme, a nyilvános tárgyalás és az eljárás észszerű időn belül történő befejezése áll szemben egymással: ha a bíróság észszerű időn belül be akarja fejezni az eljárást, és a minimálisra kívánja csökkenteni a jelenlevők megfertőződésének kockázatát, azt az elemet kell eltávolítani a tárgyalóteremből, amelyiknek közvetlen eljárási szerepe nincs, vagyis a hallgatóságot. Ha viszont az egészség megóvása a szabályozás fő érdeke, akkor az egyetlen hatékony megoldás a tárgyalások elhalasztása. Ezzel ugyan csorbul az eljárás észszerű időn belül történő befejezése, de a bíróság nem teszi ki az eljárási szereplőket a fertőződés veszélyének, és a tárgyalás nyilvánossága is töretlenül érvényesülhet a később megtartott tárgyalásokon. Ez a megoldás felel meg az EJEB azon elvárásának is, hogy a nyilvánosság korlátozása az elérendő céllal arányos legyen – feltéve, hogy nem az egészséghez való jogot, hanem az észszerű határidőt mérlegeljük a nyilvánosság korlátozásával szemben.

5.4. A hatályos szabályok és gyakorlat

Az elemzett épülethasználati szabályok 2020. május 28-ig voltak hatályban, amikor az OBH elnöke hatályon kívül helyezte – többek között – a VOH-t is. Ugyanezen a napon született meg a Veszélyhelyzeti Kabinet XVIII. számú javaslata a bírósági épületekben tartózkodás szabályairól. Ez a javaslat tartalmaz egy mintaszabályzatot, amely a nyilvános eljárási cselekményre érkező hallgatóságot már ügyfélként kezeli, így lehetővé válik számára a belépés a bíróság épületébe.

A járványhelyzet által indokolt és a Be. 436. § (2) bekezdésével, valamint a Pp. 231. § (3) bekezdésével összhangban álló korlátozásként lehet értékelni azt, hogy a szabályozás a tárgyalást vezető bíró feladatává tette annak meghatározását, hogy hallgatóságként hány fő lehet jelen az eljárási cselekményen. Ez a megoldás lehetőséget biztosít a tárgyalást vezető bírónak arra, hogy a tárgyalóterem befogadóképességét, az idézettek és értesítettek számát, valamint a szociális távolságtartás lehetőségeit mérlegelve meghatározza a jelenlevők létszámát. Ez összhangban áll az EJEB gyakorlatával is, hiszen a döntést a bíróság minden ügyben egyedileg hozza meg.

A koronavírus-járvány szeptemberi fellángolása újabb szabályozást eredményezett. A kézirat lezárásakor a bírósági épületekben tartózkodás járványügyi készütség idején irányadó szabályainak meghatározásáról szóló 4/2020. (IX. 15.) OBH elnöki ajánlás rendezte a kérdést. Az ajánlás mellékletét képező mintaszabályzat lehetővé teszi a bíróság által foganatosított, nyilván-

nos eljárási cselekményen hallgatóságként megjelenni kívánó személy belépését a bíróság épületébe. A hallgatóság létszámát továbbra is az eljárási cselekményt vezető bíró határozza meg, de további korlátozás, hogy a megjelenni kívánó személynek legkésőbb 24 órával korábban regisztrálnia kell magát.

Ezzel kapcsolatban a Fővárosi Törvényszék (FT) mint az ország legnagyobb ügyforgalmú és a legtöbb közérdeklődésre számot tartó ügyet tárgyaló bíróságának gyakorlatát vizsgáltuk meg. A járványhelyzet előtti bírósági igazgatási gyakorlatban csak a nagy közérdeklődésre számot tartó ügyek esetén különült el a hallgatóságon belül a sajtó képviselőinek kezelése. Azokban az esetekben, ahol várható volt, hogy nagyszámú hallgatóság és több újságíró szeretne a tárgyaláson részt venni, az eljáró bíró munkájának segítése érdekében az FT Sajtó Osztálya előzetes regisztrációt hirdetett a sajtó képviselőinek, és a regisztrált újságírók listáját a tárgyalás megkezdése előtt átadta a bírónak. Eljárásjogi szempontból azért van jelentősége az újságírók regisztrációjának, mert a hallgatóság civil tagjaihoz képest többletjogosítványokkal rendelkeznek mind a polgári, mind a büntetőeljárások során, hiszen kizárólag ők jogosultak kép- és hangfelvétel készítésére.

A kézirat lezárásának időpontjában ismert gyakorlat a regisztráció módját tekintve lényegében nem tesz különbséget a hallgatóság civil tagjai és a sajtó képviselői között. Valamennyi, a tárgyalás iránt érdeklődő személynek e-mailben vagy telefonon regisztrálnia kell magát, értelemszerűen a nevének, illetve az elektronikus levelezési címének vagy a telefonszámának a megadásával. Ezt követően a tárgyalási napot megelőző napon az FT Sajtó Osztálya értesíti a hallgatóságként vagy újságíróként megjelenni kívánó személyt arról, hogy befér-e az általa megjelölt tárgyalásra, vagy sem, tekintettel az adott ügyben eljáró bíró által előre meghatározott létszámmra. A regisztrált hallgatóságról készült listát a hallgatóság vagy újságírói minőség megjelölésével a tárgyalást megelőzően a Sajtó Osztály eljuttatja a bíróság elnökének, az eljáró bírónak és a biztonsági szolgálatnak.

A jelenlegi gyakorlat felveti annak kérdését, hogy a regisztrációt követően a tárgyalásra hallgatóságként érkezők vagy a tárgyalóteremben megjelentek személyazonosságát ellenőrzi-e a bíróság, ha pedig ellenőrzi, akkor a nevük feltüntetésével bekerülnek-e a tárgyalási jegyzőkönyvbe. A hallgatóság civil tagjainak regisztrálásával, nevüknek a bírósági igazgatás nyilvántartási rendszerében vagy akár a jegyzőkönyvben rögzítésével a tárgyalás nyilvánosságának elve is sérülhet, hiszen az igazságszolgáltatás ellenőrzése, a pártatlan eljárás ellenőrizhetőségének feltétele a nyilvánosság anonimitása.⁵⁶

6. Összegzés

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy a veszélyhelyzet idején hatályos jogi környezet mennyiben befolyásolta a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak egyik elemét, a tárgyalások nyilvánosságát. A nemzetközi jogi és alkotmányos szabályozási keretek elemzése azt mutatta meg, hogy ugyan a különleges jogrendben a jogalkotónak lehetősége lehet a tárgyalások nyilván-

⁵⁶ NAVRATIL Szonja: A tárgyalások nyilvánossága. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulójára*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 114.

nosságának rendeleti úton történő korlátozására, a veszélyhelyzet kihirdetésekor hatályos Kat. ezt nem tette lehetővé. A törvény későbbi módosítása lehetőséget adott ilyen értelmű szabályozásra, de a kormány nem látta indokoltnak a nyilvánosság kizárását az összes nyilvános eljárás cselekményéről. A Veir. csupán arra adott lehetőséget először a büntetőügyekben, majd a polgári ügyekben eljáró bíróknak, hogy az eljárás törvényeknél szélesebb körben rendelhessenek el zárt tárgyalást.

A bírósági vezetés döntései azonban azt eredményezték, hogy a nyilvános eljárási cselekményeken hallgatóságként részt venni szándékozó személyek nem léphettek be a bíróság épületébe. Ez a tárgyalási nyilvánosság *de facto* megszüntetését eredményezte. A bírósági vezetés tehát igazgatási úton írta felül az eljárási törvényeknek a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit. A szabályozás már a veszélyhelyzet alatt is változott, a veszélyhelyzet megszűnése után pedig új szabályozás született: jelenleg a hallgatóság tagjainak regisztrálnia kell a bíróságon egy nappal az eljárási cselekményt megelőzően, és a tárgyalást vezető bíró döntési jogkörébe tartozik a részvétel engedélyezése. Ez az eljárási törvényekkel nem ellentétes megoldás, de adatvédelmi aggályokat vethet fel, és alkalmas arra, hogy a hallgatóság anonimitásának megszüntetésén keresztül a bíróságok működése feletti hatékony kontrollt korlátozza.