

Krystyna Daniel–W. Cole Durham

A VALLÁSI AZONOSSÁGTUDAT MINT A NEMZETI IDENTITÁS ÖSSZETEVŐJE*

AZ EGYHÁZ ÉS AZ ÁLLAM FORMÁLÓDÓ VISZONYÁNAK KÖVETKEZMÉNYEI
A VOLT SZOCIALISTA BLOKK ORSZÁGAIBAN

Tanulmányunk célja, hogy feltárjuk a vallási azonosságtudat és a nemzeti azonosságtudat viszonyát a volt szocialista blokk néhány országában. Mivel az egyik szerző lengyel, talán érthető, hogy különösen Lengyelországnak szentelünk majd nagyobb figyelmet, mindazonáltal reméljük, észrevételeink más országokra is vonatkoztathatók lesznek. Nem csak az a célunk, hogy a vallási és nemzeti azonosságtudat kérdéseit önmagukban vegyük szemügyre, hanem hogy megvizsgáljuk, hogyan hatnak egymásra kölcsönösen az azonosságtudat kialakulásának mechanizmusai, valamint az állam és az egyház formálódó struktúrái a korábbi szocialista országok „régijében”.

Hogy elemzésünk díszleteit felállíthassuk, először is a kölcsönhatások komplex hálójáról való gondolkodás keretét szükséges kijelölnünk, amelyekre olyan fejezetcímekkel utalunk, mint „egyház és állam”, „törvény és vallás”, „vallás és politika” és így tovább. Azután a vallási és nemzeti azonosságtudat közötti viszony elemzésére térünk rá. Az elemzés alapján megkíséreljük értékelni e viszony következményeit az egyház és az állam viszonyának alakulóban lévő modelljei számára, ahogy azok az egyház, az állam, a nemzet és a társadalom közötti kölcsönhatások más jeleiben megmutatkoznak.

Széles értelemben a *Weltanschauung* forrásainak a társadalomban tapasztalható reprivatizálása mellett teszünk tanúságot. Jóllehet a folyamat eltérő formákat ölt a különböző országokban, ez a reprivatizáció nem szigorú privatizáció, ahogy a klasszikus liberalizmus szekuláris változatai neveznék,¹ hanem inkább az, amit José Casanova deprivatizációnak nevezett: azaz „az a tény, hogy a tradicionális vallások szerte a világon nem hajlandók elfogadni azt a marginális és privatizált szerepet, amelyet a modernitás, valamint a szekularizáció elméletei fenntartottak a számukra”.²

Ez egyúttal reprivatizáció is abban az értelemben, hogy úgy tűnik, csak a múlton keresztül van út a jövőbe, vagy legalábbis a múlt valami határozott körvonalal rendelkező értelmezésének visszanyerésén keresztül. Azt a kérdést tesszük fel e tanulmányban, hogy vajon teremnek-e a vallási és nemzeti azonosságtudat kölcsönhatásai egy új *cuius regio* elvet, aminek a keretében a hagyományos vallások együttműködnek az állami intézményekkel, hogy a „tradicionális” vallások hegemoniáját érvényre juttassák; vagy egy valóban nyílt társadalom képes-e kiállni a felbukkanó nacionalizmus és atavisztikus intolerancia viharát, ami a régió néhány országában készülődik.

AZ EGYHÁZ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTT
KIALAKULÓ GYAKORLAT VÁLTOZATAI:
A KÖLCSÖNHATÁSOK HÁLÓJA
AZ EGYHÁZ, AZ ÁLLAM
ÉS A TÁRSADALOM KÖZÖTT

*Vallás, vallási azonosságtudat
és a társadalom struktúrája*

Jelen céljaink számára a vallási azonosságtudat fogalma egy vallásos közösséghez való tartozás (vagy nem tartozás) érzését jelenti.³ Így ez a társadalomban élő egyének és csoportok viszonyának kérdése. Nem pusztán önmegnevezés vagy önmeghatározás, hanem egy társadalmi kötelék átélése. Ebben az értelemben a vallási azonosságtudat számos olyan szerephez kötődik, amelyet a vallás játszik a társadalomban.

Először is fontos lojalitásstruktúrák alapját képezi a társadalomban. Amennyiben egy meghatározott vallási azonosságtudatot széles körben osztanak egy társadalomban, a vallási lojalitásstruktúrák jelentős szerepet játszhatnak a „társadalmi kötelék” fenntartásá-

* *Az állam, az egyház és a személyes azonosságtudat szétválasztása: nyugati modellek a formálódó demokráciákban* címmel 1996. június 20–23-án Budapesten, a Közép-Európai Egyetemen rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

ban a társadalom számára általában. Kétszáz évvel ezelőtt, amikor a vallásszabadság még legjobb esetben is csak „eleven kísérlet” volt,⁴ a legnagyobb fejtörést az okozta, hogy a létrejövő vallási pluralizmus aláássa a vallási azonosságtudat e szolidaritásmegerősítő dimenzióját, s hogy az eltérő vallási azonosságtudattal rendelkező csoportok közötti feszültség széthúzáshoz, polgárháborúhoz és a társadalom széthullásához vezethet. Miközben Locke-nak igaza volt, amikor rámutatott, hogy mindent egybevetve a vallásszabadság inkább a társadalmi stabilitást mozdítja elő, mintsem a széthullást,⁵ a történelem (beleértve az összes túlságosan is jelen idejű történelmet) bővelkedik olyan példákban, amelyek a korábbi aggodalmakat igazolták. A vallási azonosságtudat leginkább mégis integratív szerepet játszik. Ez nyilvánvalóan igaz a vallási szempontból homogén társadalmakban. Azonban még az erősen plurális berendezkedéseknél is helyes volt Locke megállapítása, hogy a kisebb vallásos csoportok iránti kormányzati tolerancia és tisztelet hálát ébreszt a rendszer iránt, amely könnyen átfordul az állammal való másodlagos azonosulásba.⁶ Nehéz azonban a körülmények ama skáláját megismerni, amelyben a tolerancia és a tisztelet stabilitást nyújt e locke-i belátással összhangban.⁷ Akárhogy is, a vallási azonosságtudat egyik leginkább szembeötlő társadalmi funkciója a szociális köteléket létrehozó hatása.

Egy sor szorosan kapcsolódó funkciónak van köze ama rendező funkcióhoz, amit a vallás és a vallási azonosságtudat játszik a társadalomban. A vallási azonosságtudat érzése arra sarkallja az egyéneket, hogy a vallási elvekkel összhangban éljenek, amelyek általában társadalmilag jótékonyak. A vallási azonosságtudatot legalább részben a kérdéses vallás igényelte életmód és világnézet felől határozza meg, s ekképp gazdagítja a lehetőségeket. Egyebek mellett a vallásos nézetek kedvező támpontot nyújtanak a társadalmi előfeltevések és értékek kritikus értékeléséhez is.⁸

Részben amiatt, hogy a vallás és a vallási azonosságtudat jelentőséggel bír az egyéni és a közösségi élet értelmessé tételében, a vallási azonosságtudat segíti a vallásos kisközösségeket abban, hogy közvetítő struktúrákként működjenek az egyén és a társadalom nagyobb struktúrái között. Röviden a vallási azonosságtudat kulcsfontosságú alkotója annak a tágabb szerepnek, amit a vallás mint formáló tényező játszik a társadalomban. Attól függően, hogyan kapcsolódnak össze egymással a vallási és politikai intézmények a társadalmi térben, a vallási azonosságtudat különféle szerepeket játszhat a vallás és politika tágabban értelmezett összefüggésére gyakorolt hatásában. Ahhoz,

hogy ezt alaposabban szemügyre vegyük, hasznos áttekintnünk, hogyan hathatnak egymásra a vallási és politikai intézmények.

A vallás és a politika közötti viszony modalitásai

Kapcsolatuk lehetséges módjai véges számúak, noha az alapvető viszonyok vég nélkül variálódhatnak. Az első lehetőség az lehet, hogy a vallási és politikai intézmények egyszerűen összeolvadnak valamely társadalomban. Például a primitív társadalom egyes típusaiban gyakorlatilag lehetetlen megkülönböztetni a politikai és vallásos képzeteket. A történelmi társadalmak azonban valójában mindig a vallási és politikai intézmények elkülönülését mutatják. Ahol elkülönülés megjelenik, ott lényegében három lehetőség nyílik: vagy a politikai intézményeket rendelik a vallási intézmények alá, vagy a vallásiakat a politikaiak alá, vagy a kettő valamiféle egyensúlyban van.

Ezek a viszonyok természetesen dinamikusak. A kölcsönviszonyt illetően sok függ az egyének és intézmények hitétől és céljaitól, bármilyen elrendeződésben legyenek is. Így az egyház attitűdje az állami intézményekkel kapcsolatban jelentős eltérést eredményezhet az egyház és állam közötti esetleg kialakuló feszültségek tekintetében. Például ha valamely vallásos hitrendszernek és intézményeinek alapvető attitűdje az, hogy kivonuljon a világból valamilyen kolostori magányba, s átengedje a világot a világi hatalmaknak, akkor a feszültségek valószínűleg minimálisak lesznek. Hasonlóképp, ha az egyház tradicionálisan elismeri a politikai hatalmat, akár mint az „összhang” ortodox ideáljának részét, akár mint olyasvalaminek a tükröződését, mint a „két kard” középkori tana, s ez a világi hatalom legitimitásának elismerésével párosul, amennyiben az megfelelő összefüggésekben mutatkozik meg, akkor a konfliktus vélhetően korlátozott lesz. Ellenben ha a vallási szervezet úgy gondolja, át kell formálnia az államot és a társadalmat, a feszültség vélhetőleg sokkal élesebb lesz. Általánosabban fogalmazva, a különböző vallási tradíciók különbözőképpen viszonyulnak a nekik otthont adó kultúrákhoz, s ez jelentős elágazásokat eredményezhet egyház és állam kölcsönviszonyában.⁹

Hasonlóképp, az állam különböző módon viszonyulhat a hatáskörébe tartozó vallásos csoportokhoz.¹⁰ Az állam majdnem mindig ilyen vagy olyan szabályozási kérdések kapcsán találkozik a vallással, s akkor, amikor meglehetősen szélsőséges esetekben úgy érzi, kénytelen betiltani vagy korlátozni szélsőséges vallási gyakorlatokat. (Persze a társadalom általános ko-

ordinálása érdekében teljesen értelmetlenül módon is szabályozhat, amit nem kifogásolhat az egyház. Például az egyházak ritkán emelnek szót az épületeik előtti utcákon bevezetett ésszerű parkolási szabályok ellen.) A vallásszabadság álláspontjáról nézve a legfontosabb ebben az összefüggésben az, mennyire tartja tiszteletben az állam azokat a kérdéseket, amelyek eredendően a vallási szervezetekre tartoznak, s mennyire kell szélsőségesnek lenniük ama körülményeknek, melyek felhatalmazást adnak az államnak a vallásszabadság követelményeinek semmibe vételére. Ezek a kérdések alapvetően a vallásszabadság külső korlátaival kapcsolatosak.

Továbbá, az állam különböző mértékben törekedhet a vallás támogatására. Ez bizonyos értelemben a társadalomban meglévő vallási azonosságtudat iránti érdeklődés közvetlen megnyilvánulása. Az egyik véglet az, amikor az állam erőteljesen támogat egy vallási tradíciót. Szélsőséges esetben ez egy Iránhoz hasonló teokráciához vezethet, vagy a vallás hivatalos államvallássá emeléséhez (ami a más vallások iránti tolerancia vagy intolerancia különböző fokozataival párosulhat). Az állami támogatás enyhébb formáját az jelenti, amikor valamely vallási tradíciónak, valamint az ország történelmében és kultúrájában játszott szerepének speciális voltát szentesítik, anélkül hogy az ország hivatalos államegyházává tennék. A másik véglet az, amikor az állam vallásellenes módon viselkedik. A kommunista Albánia valószínűleg e pozíció szélsőséges változata volt, de alapjában véve a legtöbb marxista rezsim valamilyen mértékben ugyanúgy ellenséges a vallással szemben. Bizonyos értelemben a marxista rendszerek fennhangoztatott negatív viszonyulásukkal leginkább a vallást erőteljesen támogató rezsimok torzképét mutatják fel. A marxizmus valójában szekuláris világnézet volt, amely ugyanazt a szerepet töltötte be a társadalomban, mint az állam-egyház: magának akarta követelni a monopolpozíciót annak eldöntésére, milyen hitrendszerek tűrhetők el a társadalomban. A disszidens nézeteket kiátkozták. Természetesen a militáns marxizmuson kívül más forrásai is vannak a vallással szembeni ellenségességnek. A felvilágosodás óta az antiklerikalizmus ismerős jelenség számos kultúrában, és sok, a vallással szemben szélsőségesen ellenséges beállás létrejöttéhez vezetett. Van olyan álláspont is, amely nem nevezhető ugyan a vallással szemben szándékosan ellenségesnek, mégis ugyanazt a hatást érheti el. Ez a helyzet ott, ahol az állam olyan általános törvényt alkalmaz, amely egyrészt semleges, másrészt valamilyen legitim állami célt kíván megva-

lósítani, de ez mégis nehézséget okoz az egyik vallásos csoportnak. Ha az állam ragaszkodik hozzá, hogy ezt a terhet rájuk rakja, még akkor is, ha nem volna feltétlenül muszáj, vagy ha az állami célt alapvetően úgy is el lehetne érni, hogy nem raknak terhet a vallásra, akkor ez valójában hátrányosan érinti a vallást (legalábbis a megterhelést).

A vallás pozitív vagy negatív állami megítélésének vételei között egy sor köztes álláspont van, jóformán mindegyikre találunk példát a mai nyugati nemzeteknél. Eltéréseik ellenére valójában e rendszerek mindegyike igényt tart a semlegesség legitimitást biztosító attribútumára, de meglehetősen különbözők elgondolásaik a semlegességről. A semlegesség egyik modellje a tétlen állam. Ez volt az Egyesült Államok első alkotmánykiegészítése vallási klauzulájának eredeti elképzelése: „A Kongresszus nem hozhat államvallás megalapítására vonatkozó törvényt vagy, ebből adódóan, olyat, amely megtiltja a szabad vallásgyakorlást.” A cikkelyt amaz eszme jegyében fogalmazták, hogy a szabadság megvédésének legjobb módja nem az egyéni szabadságjogok meghatározása, hanem a kormányzati hatalom igényének korlátozása. Ezzel a modellel a jelen körülmények között az a probléma, hogy a kormányzat túlságosan nagyra nőtt, és olyan intenzív gravitációs hatást fejt ki a társadalmi élet egészére, hogy senki sem lehet biztos benne, hogy a tétlenség automatikusan garantálja a semlegességet. Azok a kritikusok, akik úgy tekintik a vallás deprivatizációját Amerikában, mint az eredeti szétválasztási axiómáktól való elhajlást, gyakran elfeledkeznek erről a tényről.

A semlegesség második modellje az elfogulatlan döntőbíró pártatlansága. Ha ezt a vallásra alkalmazzuk, akkor a semlegesség ebben az értelemben megerősíti, hogy az államnak semlegesnek kell lennie, mégpedig úgy, hogy mindig „vakon” kell cselekednie a vallással kapcsolatban. Soha nem cselekedhet kizárólag vallási premisszák alapján. Általánosságban e pozíció védelmezői feltételezik, hogy valamiképp el lehet különíteni az ész és a vallás birodalmát, s nézetük szerint a politika olyan tevékenység, amelyet kizárólag az ész határain belül szabad folytatni. Szerintük a nyilvános térben zajló megfontolt cselekvés kizárólag racionális premisszák alapján valósulhat meg, amelyek nem lépnek fel azzal az igénnyel, hogy az igazság elérésének egyedüli letéteményesei, s amelyeket vallásos hit segítségével nélkül meg lehet érteni. Azokat az intézményeket (azaz az iskolákat), amelyek felkészítik a polgárokat a közös, megfontolt cselekvésben való részvételre, meg kell védeni mint a (világi) ész

VALÓJÁBAN E RENDSZEREK MINDEGYIKE IGÉNYT TART A SEMLEGESSÉG LEGITIMITÁST BIZTOSÍTÓ ATTRIBUTUMÁRA, DE MEGLEHETŐSEN KÜLÖNBÖZŐK ELGONDOLÁSAIK A SEMLEGESSÉGRŐL.

templomait, s jaj a szegény mozlím lánykának, aki vallásának megfelelő ruhát merészel viselni az iskolában, amivel beszenyezi a nyilvánosság racionalista előszobáit!

A harmadik modell egy nyitott fórum felügyelőjeként gondolja el az államot. Lényegében az állam időbeli, térbeli és módszerbeli korlátozásokat vezethet be az eszmék piacán, s bizonyos elővigyázatossággal élhet, hogy megelőzze az erőszakot és a szélmosságot a piac működésében, de lényegében az állam minimalista éjjeliőr, aki nem ellenőrzi a piacon megjelenő eszmék tartalmát, s nem emel sorompókat eléjük. Felállítja a díszleteket a társadalom tagjai számára, hogy beszélgethessenek – ezzel egyúttal elismerve e színteret –, találkozóhelyet hoz létre, ahol különféle eszmék jelenhetnek meg, s kísérhetnek meg bizonyos rangsort kialakítani az igazságigények minősége alapján. Tehát meggyőzésre irányuló erőfeszítések színtere lesz a piac, továbbá egyfajta szimbolikus helyezkedésre is számítani lehet. Minderre tekintettel, az állam megpróbál semleges maradni, s azt biztosítani, hogy cselekvő polgárait ne lehessen rászedni vagy bármilyen tiltott manipulációval befolyásolni, miközben folyamatosan figyeli a piac működési mechanizmusait és határait.

A semlegesség negyedik modellje a szubsztantíve egyenlő bánásmódot követeli meg. Általában véve minden polgárt és csoportot hasonlóképp kell kezelni, de az állam, amikor törvényt hoz vagy más módon cselekszik, jelentős különbségeket vehet figyelembe a döntéshozatal folyamatában és a polgárainak nyújtott szolgáltatásokban. Egyebek mellett az, hogy egy személy vagy egy csoport vallásos hittel rendelkezik, amelyet egy bizonyos döntéssel vagy a pénzeszközök kiutalásával vagy kormányzati szabályozással vagy tiltással hátrányos helyzetbe lehet hozni, olyan fontos tény, amellyel az állam számolhat. Valóban, mivel a vallásos hit az emberi méltóság legmélyét érinti, ez kiemelkedő fontosságú szempont, amelyet figyelembe kell venni, s amely a legtöbb egyéb szempont felülmúlja, s valóban indokolja a megkülönböztetett bánásmódot (azaz a kivételezést), amikor nem állnak fenn más módon elő nem mozdítható, kényszerítő erejű államérdekek.

A semlegesség ötödik modellje igazából az előző „második generációs jogokat” hangsúlyozó változata. Azaz a szubsztantív jogok életbeléptetését az állam pozitív kötelezettségének tekinti, vagy (a gyengébb változatok szerint) nem néz alkotmányos korlátokat, amikor gazdasági vagy más eszközök segítségével lehetővé teszi a vallásos csoportok számára (is) a vallásszabadsághoz való joguk megvalósulását. Azaz az állam hajlandó ténylegesen együttműködni a vallási csoportokkal, segíteni őket küldetésük beteljesítésé-

ben, ahogy azt ők elgondolják. A semlegesség e változatának megvalósítása számos nehézséggel jár, a nagyon különböző méretű és igényű csoportok között a pénzeszközök kiutalását kormányzó elvek miatt, de az állam amaz érdeke, hogy biztosítsa e csoportok számára az általuk igényelt segítséget, többet nyom a latban, mint a pontosan egyenlő elosztás fenntartására irányuló érdekei.

A semlegesség fenti modelljei megfelelnek ama lehetséges módoknak, ahogy egy semleges állam az állam-egyház viszony kialakítására törekedhet. Ez együttműködésre törekvő megközelítés lehet a német modell irányvonala mentén. Követhet egy pénzügyi támogató modellt, amely megsejti az egyenlőség elvéből származó bonyodalmakat, mielőst valaki az egyházi szervezetek nehéz pénzügyi konszolidálását veszi szemügyre, mindazonáltal mégis szükségesnek tartja a pénzügyi támogatást azért, hogy helyet szoríthasson a vallásnak az egyre zsúfoltabb nyilvános térben. Ezt a megközelítést kedvelik egyre inkább az Egyesült Államokban azok, akik a deprivatizált vallássosság valamilyen fokozatának a hívei. Avagy formalistább megközelítést is vehetünk, amely alapján azt lehet mondani, hogy minden nyilvános diskurzust asszimilálni kell a racionális szekularizmusba, s hogy akár a legminimálisabb pénzügyi támogatás, amely szükséges a vallási másság elismeréséhez a nyilvános szférában, megengedhetetlen módon kompromittálja az állami semlegességet.

A mai világban a leghitelesebb rezsimek az egyház és az állam közötti viszonyt illetően valahol a semleges zónában tartózkodnak. Néhány ország e zóna pozitívan támogató periferiáján gyűlik össze, ezek egyházat támogató irányítással rendelkeznek (más csoportokkal szembeni figyelemre méltó, ugyanakkor eltérő szintű toleranciával). Mások a negatív periferián csoportosulnak, ahol az elkülönülés elve belecúsúzik a vallás iránti nem szándékos vagy bűjtött (de nem tudatos) ellenségességbe ama terhek következtében, amelyeket ők hajlandók a vallásra rakni. Az ilyen ellenségesség nagyon gyakran a bürokratikus hajthatatlanság tükröződése. (Az igazgatás fennhatósága alá tartozó területről tudható, hogy bővelkedik kényszerítő államérdekekben, s a vallások kivételezettségéből adódó igényeknek itt általában nem kegyelmeznek.) A semlegesség különféle típusai jelentős mértékben és nem mindig előre látható módon átfedik egymást. Tanulmányunk hátralevő részének fő kérdése az, hogy e modellek közül melyik illik legjobban azokra a berendezkedési típusokra, amelyek felé a korábbi szocialista blokk országai fejlődnek, s a vallási azonosságtudat és a nacionalizmus, valamint a rendszerváltó államépítés hogyan hatnak kölcsönösen egymásra.

A VALLÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ
MECHANIZMUSOK A NEMZETI
AZONOSSÁGTUDAT KIALAKULÁSÁBAN:
A LENGYEL PÉLDA

Az előző részben az egyház és az állam között lehetséges gyakorlat változatainak néhány jellegzetességét mutattuk meg, s ezzel olyan keretet javasoltunk, amelyen belül a vallási azonosságtudatnak a vallási és politikai struktúrák interakciójára tett hatása vizsgálható a különböző társadalmakban. E megalapozás után immár közvetlenebbül rátérhetünk a vallási és nemzeti azonosságtudat viszonyának témájára. Ebben a részben elsősorban (noha nem kizárólag) a lengyel modellre koncentrálunk, hogy az elemzést a lehető legkonkrétabbá tegyük. Tudjuk, hogy Lengyelország jól ismert katolikus volta ezt a modellt valamiképp kitüntetetté teszi, de úgy hisszük, fontos általánosítások vonatkoztathatók más országokra is.

*A vallási és nemzeti azonosságtudatot
összekapcsoló mechanizmusok*

A hatékony működés céljából minden társadalomnak rendelkeznie kell a belső azonosulás valamilyen szintjével, és el kell érnie az integráció bizonyos fokát. Az azonosulást létrehozó mechanizmusok jelentősen eltérhetnek egymástól, noha minden esetben a társadalom *sine qua non* feltételét konstituálják. Azok az elemek, amelyek a nemzeti azonosságtudat lényegét konstituálják, minden társadalomban különböznek, és nem is mindig tipizálhatók.

Az egyszerűség kedvéért ebben a részben, amíg a vallás szerepét vesszük szemügyre a modern nemzeti azonosságtudat megteremtésében, elsődlegesen a vallás intézményi aspektusára figyelünk. Az ilyen megközelítés akkor tűnik különösen hasznosnak, amikor a XIX. és XX. századi nemzeti azonosságtudatok létrejöttét elemezzük, hiszen a vallási intézményeknek és a nemzetállam intézményének fejlődése szoros kapcsolatban van egymással. Az intézményi viszonyok a vallás és a politika viszonyának tágabb jellemzőit látszanak reprezentálni, s így valószínűleg nem torzítják eredményeinket.

Amikor a modern nemzeti azonosságtudatot írjuk le, fontos tudomásul vennünk, hogy minden nemzetben erős vágy él saját független államának megteremtésére. Mindegyik társadalom úgy akar megszilárdulni, hogy a független állam eszméjét tartja szem előtt, ez jelenti minden nemzet végső célját. Maga az állam volt a politikai fejlődés célja. Ez volt a helyzet az Egyesült Államok, Kanada, Olaszország, Belgium, Lengyelország és más államok megalakulásakor.

Az állam (vagy inkább politikai intézményei) nem pusztán a nemzet kialakulásának célját jelentette, hanem az egész társadalom megszilárdulási folyamatának fontos tényezője is volt. A posztfeudális parlamentek például megpróbálták a társadalom nagyobb csoportjait mozgósítani, és bevonni őket a politikai életbe. A kor politikai intézményei olyan ideálokat fejeztek ki, amelyek az egész társadalom szintjén kívánták a nemzeté válást, és nem csak a társadalom egyes, hierarchikusan megkülönböztetett rétegeinek szintjén, ahogy az a feudális korszakban volt.¹¹ A nemzetek saját államukon belüli megszilárdulásának fontosságát, mások mellett, Max Weber is hangsúlyozta.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a nemzeté válás folyamata eltérően alakult azokban a társadalmakban, ahol már voltak független politikai (állami) intézmények, szemben azokkal, akik elvesztették politikai függetlenségüket a történelem során. Az első esetben a nemzeti azonosságtudat formálódásának folyamata mindig párhuzamosan futott az állam politikai mechanizmusainak kialakulásával. A politikai konszolidáció, amit a független ország elérésének célja fejez ki, a nemzeté válás konstituens eleme marad. A francia nemzet a modellértékű példája a megszilárdulás e típusának: e nemzet azonosságtudata egy új politikai intézményért való forradalmi küzdelem lázában alakult, amelyet a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméi alapján teremtettek. Ahogy a német jogtudós, Böckenförde megjegyezte: „francia értelmezés szerint a nemzet politikai csoportosulás, amelynek tagjait az az iránti közös hit és akarat egyesíti, hogy egy egyedülálló politikai és állami rendben éljenek, és ennek legyenek alávetve”.¹² A második esetben a független állami intézmények elérésére irányuló törekvések, nyilvánvaló okokból, az idegen elnyomók politikai intézményeinek ellenállásával kerültek szembe. Ebben a helyzetben nem meglepő, hogy azt látjuk, a nemzeté válás folyamata egy olyan fontos intézmény körül zajlik, amelyet nem kapcsolnak össze az elnyomókkal, s ez gyakran az egyház, amely kvázi-politikai intézményként kezd funkcionálni, a nemzeti kultúra helyévé válhat, és segíthet a függetlenségre törekvő erők mozgósításában.¹³

A saját független politikai intézményeiket nélkülöző társadalmakban az egyház vezető szerepe egyre fontosabbá vált, különösen azokban az országokban, ahol kulturális és vallási különbségek voltak az elnyomók és a leigázott nemzet között. Ez volt a helyzet a balkáni államokban a török hódoltság alatt: jelentős társadalmi csoportok tömörültek az ortodox egyház köré; s ugyanez történt Lengyelországban, amikor Ausztria, Poroszország és Oroszország között osztották fel. Országoktól függően különböző mértékben,

de hasonló szerepet játszottak az egyházak a kommunista periódusban, amikor a nemzeti azonosságtudatot elkülönítették a kommunista állam politikai intézményeitől. Lengyelországban a németesítés (a porosz elnyomás alatt) és az oroszosítás (a kommunista érában) kísérletei visszafelé sülték el, s valójában a katolikus egyház helyzetének megerősödését szolgálták, amely nemcsak a katolicizmus, hanem a lengyel azonosságtudat intézményes helye is volt mindkét korszakban. Így az egyház egyszerre töltötte be egy vallási, kulturális és politikai intézmény funkcióját: nemcsak a társadalom vallásos tagjai gyűltek köréje, hanem az összes, függetlenséget és nemzetként létezését óhajtó társadalmi csoport tagjai is.

Természetesen ahhoz, hogy az egyház kvázi-politikai intézményként működhessen és egy nemzet azonosságtudatát szervezhesse az államiságért folytatott küzdelem során, a következő tényezők is szükségesnek – de legalábbis fontosnak – tűnnek:

a) Az egyház széles népi támogatása és egyetemes jellege.

b) Az egyház nemzeti presztízse (mind valós, mind idealizált, mélyen a nemzet tudatában gyökerező szerepének és múltbéli érdemeinek tudatosításával).

c) A nemzetté válás színterévé előlépett egyház és az elnyomó(k) meghatározó egyháza(i) közötti kulturális különbségek.

d) Más olyan nemzeti (például gazdasági, helyi önkormányzati, kulturális) intézmények gyengesége, amelyek körül máskülönben a nemzetté válás szerveződhetne.

Ezeket a vallási és a nemzeti azonosságtudat viszonyát érintő tényezőket sorban lehet tárgyalni. A katolikus egyház századokon át meghatározó volt Lengyelországban, és továbbra is uralkodó pozícióban van, a népesség több mint 90%-a mondja magát – legalábbis névleg – katolikusnak.¹⁴ Más források a lengyelországi katolikusok arányát 95–97%-ra becsülik. Érdeemes továbbá megjegyezni, hogy a lengyel nemzetiségűek főként katolikusok voltak, míg a nemzeti kisebbségek tagjai, a zsidók, fehéroroszek, ukránok és németek alkotják nagyrészt a nem katolikus polgárságot Lengyelországban. Miközben a katolikus népesség tekintélyes része nem gyakorolta vallását, a nemzetté válás korszakában szinte egyetemes támogatást kapott az egyház.

A lengyelországi katolikus egyház szilárd helyzete mind kulturális értelemben, mind a hívők számát tekintve a középkorra nyúlik vissza, s Lengyelország Kelet és Nyugat közötti földrajzi helyzetének az eredménye. Lengyelország eggyé vált a katolikus egyházzal, és ezen keresztül a nyugati kul-

túrába ágyazódott. S valóban, a katolicizmus keleti elterjesztését egyre inkább Lengyelország sajátos küldetésének kezdték tekinteni. Nemcsak azt tartották, hogy a Kelet eltérő kultúrával rendelkezik, hanem hogy az alacsonyabb rendű is, ezért írták le gyakran Lengyelországot úgy, mint a „kereszténység védőbástyáját”. Lényeges még az a tendencia is, hogy Lengyelország magát Poroszországgal, Oroszországgal és Ausztriával szemben messianisztikus színben látta (Lengyelország mint az európai nemzetek megváltója). Az egyház különösen fontos szerepet játszott a kommunista uralom kimúlásában s így az önálló államiság lehetőségének megteremtésében. A lengyel pápa hetvenes évek végén tett látogatásával kezdődően az 1989-es eseményekig bezárólag az egyház elősegítette a társadalom egységesülését a kommunizmus elleni küzdelemben: találkozóhelyet és egyéb lehetőségeket biztosított polgárok széles csoportjai összejövetelének felekezetiükre való tekintet nélkül. A lengyelek tradicionálisan mélyen vallásosak: sokkal kevésbé szekularizálódtak, mint más európaiak, s a vallást következetesen megkerülhetetlen társadalmi tényezővé léptették elő. Az egyháznak mint a lengyel nemzet védelmezőjének a szerepe tovább növelte az egyház presztízst a lengyelek emlékezetében. Mindeme tényezők természetessé teszik – legalábbis bizonyos körökben –, hogy a nemzeti létezés eljövendő struktúrájának tiszteletben kell tartania a nemzet katolikus múltját. A jövőbe vezető út a múlt visszanyerésével van kikövezve.

Az elnyomókkal szembeni vallási különbségesség jelentősége nyilvánvalónak tetszik: a nemzetépítő állhatatosság egyesül a vallási különbséggel, erősítve a polarizációt, amely szükséges az idegen iga ledobásához.

A katolikus egyház jelentős pozíciója a XIX. századi lengyel történelemben egyúttal Lengyelország gazdasági és politikai intézményeinek gyengeségét is tükrözte. Ez különösen igaz Lengyelországnak az osztrák uralom alatt levő részére, ahol a lengyel társadalom bizonyos autonómiával rendelkezett, és a katolikus örökség is közös volt. Általában a lengyel állam történelmi gyengeségét az jelezte, hogy soha nem épített ki központosított bürokráciát. Amikor még ez az egyház és a nemzet erős azonosításával (s ha lehetsé-

ges, az egyház és az állam azonosításával [cezaropapizmus]) is párosult, a világi intézmények gyengesége végképp megkönnyítette az egyház számára az államtól való függetlensége megtartását, miközben a nemzet képviselőjeként funkcionált (először a köznemességgel karöltve, később – a kommunizmus éveitől – a Szolidaritás tagjaival).

A LENGYELORSZÁGI
KATOLIKUS EGYHÁZ
SZILÁRD HELYZETE
MIND KULTURÁLIS
ÉRTELEMBEN, MIND A
HÍVŐK SZÁMÁT TE-
KINTVE A KÖZÉPKOR-
RA NYÚLIK VISSZA.

*Általánosítások az egyház és állam viszonyának
kibontakozóban lévő sémájáról Lengyelországban
a kommunizmus összeomlása után*

A posztkommunista Lengyelország rendszerváltásának irányát egészében nem nehéz meghatározni. A politikai szférában a demokratizálódás az irány, a gazdaságban a liberalizáció és a privatizáció. Fogósabb kérdés a változás irányának meghatározása az egyház és az állam viszonyában. E meglehetősen tisztázatlan helyzet annak a megmaradt bizonytalanságnak a tükröződése, hogy végül is mely társadalmi csoportok lesznek képesek az egyház és az állam viszonyára vonatkozó elképzeléseik megvalósításában fölénybe kerülni. A végső eredmény valójában a vallási azonoságtudat szerepéről fog szólni az egyház és az állam kölcsönhatásának kialakításában Lengyelországban, habár torzítások léphetnek fel azért, hogy egyes csoportok igyekezzenek majd behízelegni magukat az egyház és a vallásos szavazók kegyeibe.

Általánosságban két fő lehetőség kínálkozik. Az első feltételezi, hogy az egyház és az állam viszonyát a szétválasztás klasszikus modellje szerint kell megalapozni. E koncepció támogatói azt várják el, hogy a katolikus egyház és más felekezetek tevékenységei szigorúan a hagyományos vallásos tevékenységekre korlátozódjanak, és meg kell őrizni a társadalmi élet más szféráinak világi jellegét. A szétválasztás támogatói az egyház és állam elrendezésének Egyesült Államokban honos sémáit idézgetik, az állam és az egyház közötti szigorú szétválasztást követelve, amely szorosan összefonódik a vallásszabadság megvédésével a vallási szertartások és gyakorlat tekintetében. A szétválasztás támogatása nyilvánvalóan összefügg az állam ideológiai semlegességének pártolásával és a kulturális és normatív pluralizmus, valamint a vallás privatizálásának előnyben részesítésével. Ezeket a fejleményeket döntőnek tekintik a társadalmi átalakulás és egy nemcsak totalitarizmustól, hanem teokráciától is mentes nyitott polgári társadalom megteremtése szempontjából.

Nem meglepő, hogy ez a nézet határozottan negatív fogadtatásra lelt az egyház részéről, de a lengyel társadalom jelentős hányada támogatja. Az egyház és az állam alkotmányos szétválasztását Lengyelországban, s az egyház és a katolikus vallás nyilvános szerepének kibővítését pártolják. Az átmenet második lehetséges iránya az utóbbi, az egyház által támogatott elgondoláshoz igazodik. Célja a katolikus egyház sokkal nagyobb szerepének kialakítása a nyilvánosság színpadán. Jól látható az egyház ama törekvése, hogy nemcsak hagyományos „gyámolító erőként” kíván fellépni a család, az oktatás, az erkölcs társadalmi szféráiban, hanem

formális mechanizmusok megteremtését is megcélozza ezeken a területeken. Szembeötlő jelei vannak annak, hogy az egyház elkezd összekeveredni az állammal, és ez a jogalkotás bizonyos tendenciáiban is tükröződik. Ez evidens módon megmutatkozik az állam és egyház szétválasztásának alkotmányos rendelkezésével szemben tanúsított heves egyházi ellenállásban is. Az egyház hivatalos szervezete kifejezte határozott ellenvéleményét ezzel a rendelkezéssel szemben az új alkotmányról szóló vitában, helyette a katolikus egyháznak a lengyel társadalomban betöltött különleges helyzetét elismerő rendelkezéseket szorgalmazva. Az egyház álláspontja nem megy olyan messzire, hogy államegyház létrehozását követelje, de igenis megpróbálja a katolikus álláspontot formálisan elfogadtatni a spanyol és számos más hagyományosan katolikus ország alkotmányát szem előtt tartva. Innen nézve voltak fontosak azok az ajánlások, hogy az új alkotmány a katolikus egyház elismerésével és egy *invocatio Dei*vel induljon.

További nyilvánvaló jelei az egyház állami területen való előrenyomulásának: a hittanórák bevezetése az állami iskolákba vagy a keresztény értékek táplálása kritériumának kiterjesztése az oktatásról és különösen a rádióról és televízióról szóló törvényekben. Az ajánlott rendelkezések a műsorszórással kapcsolatban nemcsak a vallásos érzések iránti tiszteletet várják el, hanem, általánosabban, a keresztény értékek irántit. Ez teljesen világosan kitüntetett helyet biztosítana az egyház és az általa képviselt értékek számára a nyilvános szférában.

Másik sokatmondó példa az egyház befolyására a törvényhozásban az abortusz szigorú korlátozását bevezető, egyértelműen a katolikus erkölcsi mércék és értékek ihlette törvény. Az új lengyel abortusztörvény bármely európai országénál (Írországot leszámítva) korlátozóbb. A lengyel összefüggésben ez a katolikus erkölcsiség égbekiáltó túlsúlyának látszik, a szétválasztás hívei számára pedig a liberális pluralizmus arcuclsapásának.

Végül a lengyel kormány és a Szentszék között 1993-ban kötött Konkordátum egyértelműen az egyház egyre növekvő állami elismeréséről beszél. A Konkordátum például nem csupán a fennálló törvényekből fakadó néhány állami kötelezettséget hagyja jóvá, hanem kibővíti azokat. Például kiterjeszti a vallásos nevelést az állami óvodákra, feltornássza az állami támogatás mértékét az egyetemi szintű katolikus iskolák számára, megvonja a felnőtt tanulók jogát, hogy eldönthessék, részt akarnak-e venni a hittanórákon, s a szüleikre bízva a döntést. A Konkordátum adózásra és egyházközségi temetőkre vonatkozó rendelkezései inkább a korábbi gyakorlatot követik, ennek ellenére szoros együttműködést ajánlanak

az egyház és az állam között. Másrészt a Konkordátum olyan rendelkezéseket is bevezet, amelyek teljesen összeegyeztethetetlenek a fennálló jogrenddel. Egyebek között a Konkordátum odáig megy, hogy a házasság kánonjogi megközelítéséből eredő lényegi változtatásokat követel a házassági jogban.

Az egyház és az állam viszonyának e második modellje, amely az egyház számára egyértelmű szerepet biztosít a nyilvános szférában, a társadalom egy részének támogatását tudhatja maga mögött, azokét, akik megkérdőjelezzik a liberalizmus ideológiai nyitottságát és a garantált szabad versenyt, nem pusztán a különböző vallások oldaláról, hanem olyan ideológiák és világnézetek felől is, amelyek nem tartoznak egyik valláshoz sem. A liberális szabadságban látják a tradicionális társadalmi intézmények, a család, a nemzet és az egyház fő fenyegetőjét.

A formálódó lengyelországi jogrend, ahogy fentebb vázoltuk, kétségkívül a második, deprivatizált megközelítés követésének tekinthető, s az egyház és az állam viszonyának az állam részéről támogatást biztosító modellje felé tart. Továbbá néhány jogi fejleményt, mint a rádióról és televízióról szóló törvényt egy meggyőződéssel katolikus állam majdani megteremtése felé tett első lépésként lehet értelmezni. Az ilyen félelmeket nem kell elutóztatni a törvény valóságos alkalmazásának láttán, de azért nem alaptalanok. Ki kell mondani, hogy a kezdeti határozott és nyilvánosan megfogalmazott kifogások ellenére a társadalom jelentős része támogatta az oktatás területén a hittanórák bevezetését az állami iskolákban. Ez nyilvánvaló a hittanórákra járók magas számából és a vallási nevelés hatását érzékelő tanárok pozitív hozzáállásából. Ha az osztályterekben elhelyezett vallásos szimbólumok kérdését vesszük szemügyre, kiderül, a döntés a gyakorlatban a tanulókra marad, és ez nem jelent nagy problémát, mint ahogy a krakkói középiskolákban 1995-ben végzett, a lengyel társszerző által irányított kutatás már kimutatta. Úgy tűnik, azt a kérdést, kell-e kirakni feszületet az osztályteremben, egyszerű szótöbbséggel döntenek el. Láthatólag nem érzik szükségét, hogy a kisebbség véleményét vagy egyéni nézeteket tiszteletben tartsanak e kérdésben. Az eredmények azt mutatják, hogy mind a tanárok, mind a tanulók elég formális módon értik a demokráciát.

Arról az elvárásról, hogy a keresztény értékeket tiszteletben kell tartani a rádió- és televízióműsorokban, elmondható, hogy a rádióban és a televízióban dolgozó újságírók lényegében alávetik magukat a fennálló jogrendnek. Sokan közülük azon a nézeten vannak, hogy a műsorszórás valójában pluralisztikus,

és a keresztény értékek tiszteletének előírása a gyakorlatban semmiképp sem vezet oda, hogy a rádió- és televízióműsorokat vallásos értékek uralják. Mások szerint azonban mindig jelen van az egyházi cenzúra veszélye. Érdeemes megemlíteni, hogy 1994 júniusában az Alkotmánybíróság a keresztény értékek tiszteletét előíró vitatott rendelkezéssel kapcsolatban hivatalos értelmezést adott ki. Emez értelmezés szerint a keresztény értékek tiszteletét elrendelő előírás az egyetemes erkölcsi értékek összefüggésében kell érteni, és azt, hogy éppen a keresztény értékekre történik hivatkozás, pusztán példának kell elgondolni és nem kizárólagos felhatalmazásnak.

Amikor az egyház és az állam viszonyának formálódó lengyelországi sémájáról beszélünk, nem elegendő csak a szigorúan jogi kérdéseket elemezni. Ellenkezőleg, nem kevésbé fontos a társadalmi és kulturális környezet. Az egyház hagyományosan magas és jelentős pozíciót és presztízst élvez, ami a történelmi hagyományok hosszú folyamatából ered, melyben a múltból különféle tapasztalatokat gyűjtve alakította a jelen helyzetet. Van néhány még jelentősebb tényező is, amelyek nélkül az egyház helyzete Lengyelországban nem volna érthető. Így nem szabad elfelejteni azt a tényt, hogy Lengyelország hosszú ideig nem volt szuverén állam: majdnem 150 évig tartott az Ausztria, Poroszország és Oroszország közötti felosztása. Ez idő tájt az egyház

volt a lengyel nemzet egyedüli intézményes képviselője. Ahogy José Casanova megállapította: „a XIX. század folyamán a katolicizmus, a romantikus nacionalizmus és a szláv messianizmus egy új lengyel polgári vallásban egyesült”.¹⁵

Az egyház és a nemzet között létrejött „koalíció” a kommunista rendszer idején is jelentős tényező volt. Ennek az együttműködésnek különböző szintjei voltak, de a nemzeti azonosságtudat megőrzésében kétségkívül az egyház segített azzal, hogy kidolgozott és elterjesztett autonóm vallásos és nemzeti értékeket, valamint a kommunista tanítással és szocializáló törekvésekkel szemben álló normákat. Érdeemes megjegyezni, hogy az egyház különös fontosságot tulajdonított olyan szimbólumoknak, amelyek egyesítették mind a katolikus, mind a lengyel értékeket, ilyen például a csetohovai Mária-kultusz. A Fekete Madonna ikonja, amit a Jászna Gora-i kolostorban, Csetohovában helyeztek el, nemzeti ereklyeként és a lengyelek elnyomóikkal szembeni ellenállásának és győzelmének szimbólumaként szolgál. A Mária-kultuszt más formákban is gyakorolták, jelesen mint Szűz Máriába, a lengyelek királynőjébe vetett hitet és a hozzá oltalomért való fohászokodást. Ez a kultusz a XVII. száza-

AZ EGYHÁZ ÉS A NEMZET KÖZÖTT LÉTREJÖTT „KOALÍCIÓ” A KOMMUNISTA RENDSZER IDEJÉN IS JELENTŐS TÉNYEZŐ VOLT.

dig nyúlik vissza, de jelentős újjáéledése volt tapasztalható a kommunizmus idején. A szocializációs folyamatban játszott hatalmas szerepétől eltekintve az egyháznak más, „látványosabb” teljesítményei is voltak a világi szférában a kommunista időszakban, ilyen volt a magángazdaságok fokozatos kollektivizálásával szembeni erőteljes és hatékony fellépése.

Szintén fontos beszélni arról a jelentős szerepről, amit az egyház a Szolidaritás színrelépése idején játszott, s ami végső soron a kommunizmus összeomlásához vezetett. Az egyház nem egyszerűen csak támogatta a nemzetet a kommunizmus elleni küzdelemben, hanem közvetítőként is működött a nemzet és az állam között.

A fentebb kifejtett tényezők mindegyike tovább erősíti az egyház és a nemzet közötti szövetség, valamint az egyház és az állam közötti konfliktus történelmileg kialakult sémáját.¹⁶ Az utolsó tényezőnek kitüntetett jelentősége van. Ez a tényező az egyháznak a mai Lengyelország rendszerváltásában játszott szerepével kapcsolatos. A kommunizmus összeomlásával az emberek megszabadultak egy tekintélyelvű rezsimtől (annak egyedül érvényes ideológiájától), és a demokrácia, a szabad piacgazdaság és az eszmék, értékek és normák szabad áramlása köszöntött rájuk. Ez a változás zűrzavart eredményezett, és a társadalom nagy többsége számára veszteségérzéssel járt együtt. Még mindig nagy és észrevehető gyanakvás él az állami (és különösen a politikai) intézmények iránt. Az államot a kommunizmus összeomlását követően is egy magának tekintélyt követelő és barátságatlan jelenségnek tekintik, a „mi” (a nemzet) és az „ők” (az állam) közötti dichotómia továbbra is fennáll. Tehát a nemzet államtól való elidegenedettsége a posztkommunista korszakban is megmaradt. Az állami intézmények iránti bizalmatlanság, valamint az idegen (nyugati típusú) értékek, normák, szokások és kulturális sémák világában való elveszettség érzése a nép figyelmét a múltra és a kipróbált, jól ismert intézményekre (mint az egyház), ideológiákra és értékekre (mint a nacionalizmus vagy a keresztény erkölcsiség) irányította.

Ez az utolsó tényező az előbbiekkal kombinálva kedvező az egyház és az egyházpolitika számára a mai Lengyelországban, annak ellenére, hogy nagy csoportok válnak egyre inkább liberális gondolkodásúvá, sőt antiklerikálissá. Mégis komoly támogatottságot tudhat maga mögött az egyház, és ez a támogatás legitimizálja számottevő közéleti szereplését, és biztosítja „jogait” arra, hogy befolyásolja a posztkommunista törvényhozást. Ez különösen igaz most, amikor Lengyelország köztársasági elnöki és kormányzati intézményei a korábbi kommunista párt kezében vannak. Az egyházat, mivelhogy a politikai életben

elkötelezett, ismét csak a nemzet és a vallás képviselőjeként lehet látni, ismét közös vallásként funkcionálhat, különösen akkor, ha nem taktikázza el magát, és nem éppen szekuláris visszacsapást provokál majd.

Másrésről azonban vannak olyan társadalmi csoportok, amelyeket az egyház, a tradicionális értékek, a nemzeti mitológia és a nemzeti félelmek nem befolyásolnak különösebben. Ezek az emberek inkább a modern demokrácia, a liberális individualizmus és az értékpluralizmus felé orientálódnak. E csoportok nem hajlandók az egyház politikai szerepét elfogadni.

Általánosságban, ha az egyház és az állam közötti viszonyt értékeljük Lengyelországban, azt mondhatjuk, hogy a rendszer a deprivatizált „támogatást biztosító” modell kiépülése felé tart, ami Olaszországban és Spanyolországban már létrejött. Annak alapján, amit eddig elmondtunk, ez a modell a vallási és nemzeti azonosságtudat kölcsönhatásának eredményeként alakult ki Lengyelországban. Továbbra is a világi oldalról jövő szétválasztási igények és a vallás (különösen a katolikus vallás) szerepének a vallás által motivált elismerése ellentétes erőinek hatására alakul ki a pontos struktúra a lengyel nemzet életében, mindazonáltal elkerülhetetlennek látszik, hogy olyan rend szilárduljon meg, amely alapvető vallási jelenlétet enged meg a közéletben.

AZ EGYHÁZ ÉS AZ ÁLLAM KÖLCSÖNHATÁSÁNAK FORMÁLÓDÓ SÉMÁI A KORÁBBI KOMMUNISTA ORSZÁGOKBAN

Miközben világosan látszanak azok az elemek, amelyek csak a lengyel helyzetre jellemzők, számos tényező az egyház és az állam kölcsönhatásának szélesebb, szerte a régióban kialakulóban lévő sémáit reprezentálja. Mindegyik országban a meghatározó vallási tradíciók a nemzeti kultúra és tradicionális értékek letéteményeseként tűntek fel a kommunista korszakban. Továbbá a vallás szinte mindegyik országban játszott valamekkora szerepet a kommunizmus összeomlásában. Így aztán természetes volt a nemzeti egyházak számára, hogy a formálódó nemzeti érzések helyeként jelentek meg újból, még ha némi gondot jelent is szinte mindenhol az a tény, hogy a nemzeti érzésekkel rendelkezők jelentős részének egyáltalán semmi köze a valláshoz (sőt sok esetben ellenséges vele).

Mindenütt az a törekvés tapasztalható, hogy visszahajtsák az órát az egyház és az állam viszonyát illetően a kommunista korszak előtti időkre, még ha

az akkor létező struktúrák megelőzték is a vallásszabadság mércéinek a nemzetközi emberi jogok elterjedésével párhuzamos elfogadottá válását a második világháború után. Különösen az ortodox tradícióval rendelkező országokban tapasztalható intenzív törekvés arra, hogy elismertessék (némi igazítással) az ortodox egyház kiváltságos szerepét. Az eredmény mindenütt az, hogy a vallás társadalmi szerepe intenzív viták tárgya, mindazonáltal a fejlemények a vallásnak jelentős nyilvános szerepet biztosító deprivatizált modell irányába mutatnak. A liberális értékek már túlságosan erősek ahhoz, hogy ismét államegyház jöhessen létre, de normaként csak azok a modellek kerülhetnek szóba, amelyek az egyház és az állam lehetséges kapcsolatának skáláján az együttműködés és a támogatás közé esnek. E helyütt nem áll módunkban az a fajta részletességgel összegezni az összes formálódó rendszert, mint amilyennel a lengyel példánál éltünk, mindazonáltal talán hasznos lesz, ha felvillantjuk az egyház és az állam alkotta rendszerek több formálódó jegyét is a régióban, s érzékeltetjük, hogyan hatott a vallási és nemzeti azonosságtudat összjátéka ezekre a fejleményekre.

A törvényhozásban és az adminisztratív szabályozásban tapasztalható trendek

Valójában a régió összes országában elég liberális, az alkotmányos és nemzetközi vallásszabadság normáit szem előtt tartó törvények születtek a kommunizmus összeomlásának utóhatásaként. Ahogy a rendszerváltozás kezdeti eufóriája elmúlt, s amint az emberi jogokra építő legitimitás kiépítésének sürgető (vagy hatékony) volta – amely a Nyugat szimpátiájának elérését célozta – megcsappant, elkezdődött e liberális törvények felülvizsgálata és a szigorúbb korlátozások indítványozása.

Legalább három forrásból táplálkoztak ezek a „reform”-törekvések. Az egyik kifejezetten technikai jellegű: az 1990 után keletkezett törvények sietve fogalmazódtak meg, s számos technikai hibát kellett orvosolni. Gyakran csak a tradicionális egyházakat tartották szem előtt eme törvények megfogalmazásakor, és a kisebb csoportok érdekeit figyelmen kívül hagyták. Továbbá azóta igen nagy számban születtek az adózásra és a világi nonprofit szervezetekre vonatkozó törvények, s így a vallásos szervezetekre vonatkozó törvényeket gyakran összhangba kell hozni az egyéb jogi fejleményekkel. Ezenkívül számos fontos kérdést egyszerűen figyelmen kívül hagytak a korábbi törvényekben. Például a törvények rendszerint tartalmazzák a vallási egyenlőség és diszkrimináció elutasításának nagyszerű rendelkezését, ugyanakkor ritkán gondolták végig alaposan a régióban hozott tör-

vényekben ennek következményeit egy olyan vallási szervezet számára, amelyik fizeti saját dolgozóit. A papi bűnbánati privilégiumok szerkezete gyakran elég homályos maradt. Nem megfelelő az a rendelkezés, amely a vallási önkénteseket nem alkalmazottként sorolja be. Az igazi nehézség itt az, hogy – részben a kommunista korszak után megmaradt vallásos azonosságtudat ereje miatt – sok formálódó rezsimnek egyszerűen nem volt elég tapasztalata ama jogi kérdések területén (legyenek azok alkotmányi vagy alacsonyabb szintűek), amelyek az egyház és az állam közötti viszony szabályozása kapcsán kerültek előtérbe a modern, pluralisztikus, jóléti államokban.

A törvények megszorításának második motivációja a vasfüggöny megszűnte után a külföldi kapcsolatokkal rendelkező vallásos szervezetek tömeges megjelenésére adott negatív válasz. E kezdeti roham jelentős mértékben a kommunizmus összeomlása felett érzett nyugati eufória megnyilatkozása volt. Miközben a nyugati csoportok erőfeszítései kétségkívül továbbra is láthatók, intenzitásuk csökken. Azonban – különösen az ortodox területeken – ezek az evangelizációs törekvések erőteljes ellenhatást váltottak ki, és ösztönözték a külföldi térítői tevékenység korlátozását és kizárását. A leglátványosabb ilyen akció az 1993-as orosz törvény volt, amely megtiltotta volna a külföldi csoportok számára a térítői tevékenységet.¹⁷ Ez heves nemzetközi visszhangot váltott ki, s végül Jelcin elutasította a javaslatot. Mindamellett korlátozó kitételeket tartalmazó megfogalmazások (általában finomabbak, mint az 1993-as javaslatok) folyamatosan átmennek a Duma szűrőjén. Zsirinovszkij körötterett egy olyan felvetést, amely formálisan államegyházzá tenné az orosz ortodox egyházat. Nyikolaj Jegorov, Jelcin csapatának vezetője még 1996 áprilisának végén is olyan elnöki rendeletre tett javaslatot, amely újabb megszorításokkal terhelné a külföldi misszionáriusokat.¹⁸ Más, szintén Jelcin alatt dolgozó hivatalnokok hevesen támadták a javaslatot, s bár felmerülhet, hogy ennek célja csak az ortodoxok támogatásának megnyerése lehetett az elnökválasztás alkalmából, a felvetés mégis világosan jelzi, hogy foglalkoznak ezzel a kérdéssel. Igazából a külföldi vallásos hatás az orosz vallási azonosságtudat fenyegetőjeként tűnik fel, s a válasz olyan törvényjavaslatokban mutatkozik meg, amelyek következményeként a külföldi kapcsolatokkal rendelkező vallásos szervezetek tevékenységi lehetősége beszűkül.

A törvények megváltoztatásának harmadik forrása az ún. „veszélyes vallási szektáktól” való félelemből táplálkozik. Az olyan tragikus események, mint a tömeges öngyilkosságok vagy a tokiói metrón történt gáztámadás, komoly társadalmi nyugtalanságot idéznek elő, amelynek segítségével félelmet lehet kelte-

ni és ürügyet találni olyan mércék alkalmazására, amelyek máskülönb az uralkodó vallási azonosságtudat megerősítését szolgáló átlátszó erőfeszítésnek tűnnének. A „veszélyes szekták” kockázatait szem előtt tartó törvényjavaslatok hihetetlenül kiszélesítik a kört, s így legfőbb hatásuk a kisebb legitim vallásos csoportok életének megnehezítése lesz. Magyarországon például törvényjavaslat született 1993-ban, amely minden egyház újabejegyzését írta volna elő, s csak azokat a csoportokat lehetett volna újra bejegyezni, amelyek száz éve jelen vannak az országban, vagy több mint tízezer tagjuk van. Ha elfogadták volna ezt a törvényt, a magyarországi vallásos szervezetek közel háromnegyedét nem lehetett volna bejegyezni. Magas tagsági küszöbököt javasoló törvényt fogadtak el a Cseh Köztársaságban (noha meg kell jegyezni, hogy a kisebb létező vallásos csoportokról államilag gondoskodnak), Szlovákiában és Horvátországban. Litvánia huszonöt éves várakozási időt ír elő, mielőtt egy új szervezet elismert vallássá válhat. Az ilyen típusú korlátozások, az Európai Egyezmény szavaival, egyértelműen eltúlzottak, és nem „szükségesek demokratikus társadalomban” a közrend érdekeinek megvédéséhez. (Az egyházak bejegyzésével megbízott hivatalok eredetileg ritkán foglalkoztak komolyan a veszélyes csoportokkal, de a legitim szervezeteknek, amelyek megpróbálnak jó, törvénytisztelő polgárok csoportjaként viselkedni, most vég nélküli bürokratikus hercehurcával kell szembenéznük, mivel időközben megváltoztak a társadalmat a „veszélyes szektáktól” megvédeni hivatott törvények vagy közigazgatási politika.)

Az 1970-es években megjelenő új vallási mozgalmak kezdetben hasonló érzelmi ellenhatást váltottak ki az Egyesült Államokban, de az ottani tapasztalat azt mutatta, hogy az új vallásos mozgalmak közel se olyan veszélyesek, mint ahogy őket a kultuszellenes csoportok bemutatják (akik általában nagyobb veszélyt jelentenek az alkotmányos kormányzás elveire, mint azok a szekták, amelyeket befeketítenek).¹⁹ A vallásszabadság elveinek józan alkalmazása – amely szokványos büntetőjogi és polgári jogi eljárásokkal egészült ki néhány egyedi esetben, ahol ezek elkerülhetetlenek voltak – eredményeként az új vallásos mozgalmakkal kapcsolatos viták elcsendesedtek az Egyesült Államokban. A nemzeti azonosságtudat szoros szálakkal kapcsolódik a vallásszabadság elveéhez, s ez az azonosítás elegendő az ismeretlen vallásos csoportok keltette félelmek elnyomására. Európában a kultuszellenes csoportok, talán a vallási azonosságtudat bizonytalanabb érzése, valamint a vallási pluralizmussal való kisebb mértékű azonosulás miatt, a vallási türelmetlenség szenvedélyét sokkal hatásosabban képesek felszítani.

A térítőtevékenységgel és a veszélyes szektákkal szembeni reakció törvényhozásban megmutatkozó következményei messze túlmutatnak magának az evangelizációnak a kérdésén. Az időben vagy taglétszámban meghatározott küszöbökre már utaltunk. Vannak más példák is. Ha egyszer a vallásos szervezetekkel foglalkozó alaptörvényeket kezdik felülvizsgálni, akkor számos kérdést kell újragondolni. A bejegyzési szabályokat nagyon is gyakran más módokon szorítják meg, vagy a törvénykezési, vagy az adminisztratív gyakorlat szintjén, úgy, hogy a legitim csoportok nagy nehézségek árán válhatnak csak jogi személlyé (s következésképp bonyodalmaik támadnak, amikor istentiszteleteiknek vagy más tevékenységeiknek otthont adó ingatlant akarnak vásárolni vagy bérelni). Néhány országban nem engedélyezik, hogy a vallásos csoportok világi nonprofit jogi személyeken keresztül rendezzék vallási ügyeiket.²⁰ Az elismerés elé gördített bürokratikus akadályok megsofosodnak. Az arra vonatkozó szabályokat, hogyan juthatnak be bizonyos intézményekbe az egyházak, úgymint a hadseregbe, kórházakba és börtönökbe, csak a tradicionális egyházak számára könnyítették meg. Számos országban használják a „tradicionális vallások” listáját, ami implicit módon „nem tradicionálisnak” minősít más csoportokat. Az ilyen törvények egyértelműen a létező nemzeti azonosságtudatot táplálják. Rengeteg példát lehetne még hozni, de elég világosan látszik már így is, hogyan váltanak ki a hittérítés és a vallásos szekták felismert veszélyének jelenségei a fennálló vallásos azonosságtudathoz kötődő érzelmi reakciókat, ami azután regresszív törvényhozásba fordul át.

Egy másik újabb fejlemény a helyi szintű korlátozások elburjánzása. Nem kevesebb, mint húsz vallási ügyekkel foglalkozó helyi törvényt fogadtak el Oroszország különböző tartományjaiban. Legtöbbjük ugyanazt a sémát követi, és egyik legfontosabb ismérvük az, hogy idegenellenes kitételeket tartalmaznak. Még ott is, ahol nem született speciális helyi törvény, a helyi adminisztráció a vallási törvények alkalmazásában kíméletlen lehet. A vallásos önkénteseket vagy dolgozókat gyakran őrizetbe veszik vagy megverik Bulgáriában, Romániában látszólag minden alap nélkül. A telekkönyvi előírásokat gyakran manipulálják szerte a régióban, így nehezítve meg a kisebb vallásos csoportok számára a tulajdonszerzést vagy találkozóhelyeik megépítését.

A médiában való megjelenés

Visszatérő téma a jelenlegi törvényhozásban az, hogy az uralkodó csoportok kitüntetett hozzáférést kapnak, különösen az elektronikus médiában. Az

ilyen törvény részben reakció arra, ha a nyugati szervezetek jelentős blokkokat vásárolnának fel a műsoridőből, aminek révén árnyékba borítanák a tradicionális hazai vallásokat, amelyek megfelelő pénzügyi háttér híján nem tudnának versenyezni. Azonban a reakció ismét csak túlzott lehet, különösen abban az irányban, hogy a kisebb csoportoknak nem ajánlanak fel legalább valamilyen mérvű hozzáférést a médiához (legalább kisebb mértékűt) az uralkodó hitek számára garantált terjedelem ellensúlyozása céljából. Az elmúlt hónapok jelentősebb túlzásainak egyike az az új romániai előírás, hogy a nem ortodox vallások rádióműsoroknak ugyanazon a frekvencián kell megszólalniuk. Ama csoportok számára, amelyek éppen csak befejezték az új műsorszóró berendezések építését, ez a szabályozás nyilvánvalóan alig leplezi az állami diszkriminációt, aminek nem volna szabad megjelennie.

Vallásos tanítás

A legtöbb országban a vallásos tanítás visszatérőben van az állami iskolákba. A szétválasztás elvei, amelyek tiltják ezt a gyakorlatot az Egyesült Államokban, egyáltalán nem divatosak erre felé. Úgy tűnik, nem azok a kulcskérdések, vajon a vallásos tanítást be kell-e engedni az állami iskolákba, hanem hogy hogyan kell úgy strukturálni, hogy maximális érzékenységet tanúsítson a kisebbségi csoportok és a nem hívők irányában. Az egyik legégetőbb kérdés, kell-e valamiféle másik lehetőséget kínálni azoknak, akik nem kívánnak vallásos tanításban részesülni. Gyakran szekularizetika-órát vezetnek be a tantervbe helyette. Számos kapcsolódó kérdés van: azokat, akik nem kívánnak részt venni a hittanórán, hogyan lehet felmenteni alóla? A kényszerű vallásos tanítás korábbi igényei, úgy tűnik, vereséget szenvedtek, habár még sok országban igaz, hogy a szülői tekintély szabhatja meg, részesüljön-e a gyerek vallásos tanításban.

Az egyházi és állami bürokrácia

A kommunizmus összeomlásának közvetlen következményeként megtett egyik első lépés a régi egyházi hivatalok megszüntetése volt. Ezek a hivatalok a kommunista rezsim alatt a vallásüldözésnek és a vallásos tevékenységek megakadályozásának specialistái voltak. Megszüntetésüket a szabad társadalom felé való elmozdulás fontos részének látták. Azonban jóformán a régió összes országában újra létrehoztak valamiféle hivatalt, amely a vallási ügyekkel foglalkozik. Ez nem szükségképp rossz. Végül is a legtöbb nyugati ország (az Egyesült Államok kivételével) rendelkezik ilyen hivatallal. Nagyon gyakran azonban a

hivatalok személyzetét alkotó egyének (elsősorban persze nem a politikailag kinevezett vezetők) már a régi rezsim idején is ott dolgoztak. Miközben sokan közülük valóban megváltoztatták nézeteiket, a régi beidegződések nagyon szívósak, s több ilyen hivatalban tapasztalható is az a régi tendencia, hogy szüktelenül sok terhet raknak a vallásos csoportokra.

Az egyházak finanszírozása

Az európai egyházak évszázadokon át az állam bőkezűségétől függtek. Ahogy az egyházak előjönnek a kommunista éra „katakombáiból”, pénzügyi tekintetben a legtöbbjük kifejezetten nehéz helyzetben van. Amikor ez még párosul azokkal a nehéz gazdasági körülményekkel, amelyekkel tagjaiknak szembe kell nézniük, evidensnek látszik a régió legtöbb országában, hogy a vallási szektort alapvető állami segítség nélkül nem lehet talpra állítani. A jogtalanul elvett egyházi javak visszaszolgáltatása önmagában jelentős átcsoportosítást jelent az állami szektorból az egyházba, de ez lényegében kártérítési kérdés, amit meg kell különböztetni a folyamatos állami segítségnyújtástól. Azzal, hogy az egyházak visszakapják javaikat, még nincs fedezetük azok felújítására vagy fenntartására. Továbbá óriási hiányok mutatkoznak az egyházakat illető javak elérhetőségét illetően. Sok templomot leromboltak a kommunista időszakban, így e támogatás mindenképp kevés. Ellenben a vallás iránti megújult érdeklődés alapvetően megnövelte a vallásos részvételt a régió számos részében, s ott egész egyszerűen nincs elegendő templom a fennálló igények kielégítésére. (Ez akut probléma volt Nyugat-Ukrajnában, ahol a helyzetet tovább súlyosbították az ortodox egyházon belüli szakadások és a régóta tartó feszültségek a görög katolikusokkal.)

Az eredmény az, hogy az egyházak és a vallásos tevékenység alapvető konszolidálása a közeljövőben várható. Ennek egy része a szolgáltatásokra kötött szerződésekben ölt majd testet. Ez ott segít, ahol a vallásos szervezetek humanitárius tevékenységekkel foglalkoznak, úgymint kórházak működtetése vagy más karitatív szolgáltatások nyújtása. Ez olyan helyzetekre is alkalmazható, mint a hittantanárok fizetése a lengyel iskolákban. A vallási dolgozók nyugdíj-költségeit általában az idősök társadalombiztosítási rendszere költségének részeként kezelik. A templom bizonyos fenntartási költségeit el lehet számolni, mint amit a kulturális örökség megőrzésére fordítottak. De ha össze is adjuk ezeket a pénzügyi forrásokat, az egyházak akkor is kritikus hiánnyal küszködnek. Ezen a ponton lép be a központi költségvetés, amely közvetlen pénzügyi támogatást nyújt ezek kezelésére.

Érdekes politikai kérdések ebben a térségben, hogy az ilyen kifizetések állandók lesznek-e, vagy csak átmenetinek kell lenniük, hiszen végső soron az egyházaknak meg kell állniuk a saját lábukon. Szlovákiában az ilyen közvetlen pénzügyi támogatás hanyatlóban van, s menet közben kell biztosabb megoldást találni. Számos országban ezek a gondok a spanyol és az olasz egyházi-állami finanszírozási rendszer iránti érdeklődéshez vezetnek, ott ugyanis az adózóknak adóbevallásuk elkészítésekor valóban lehetőségük nyílik annak meghatározására, hogy egy bizonyos összeget az adójukból az egyháznak vagy karitatív célra utaltassanak át.²¹ Az európai társadalmak egyre növekvő elvilágiasodása azt sugallja, hogy az idő előrehaladtával egyre nehezebbé válik majd az egyházi intézmények finanszírozását az adózókra áthárítani. Továbbá magukat az egyházakat egyre jobban zavarja az a szabályozási teher, amely elkerülhetetlenül következik az állami támogatásból. Következésképpen a voluntaristább rezsim felé való átmenet tűnik valószínűnek, noha ez bizonyára lassú folyamat lesz.

Egyházi tulajdon

Ami az egyházi tulajdonnal történik, az egyike a rendszerváltás legbonyolultabb problémáinak a nagyobb vallási közösségek számára. Olyan országokban, mint Ukrajna, ahol a szétszakadás és a vallás története következtében ugyanazon templomokra több igénylő jelentkezik, ez nagyon komplikált. Valójában minden régióbeli országban visszaadták az egyházi tulajdon nagy részét, de még nem mindent. A tulajdoni kérdések a vallási azonosságtudat kérdéseit mutatják meg a lehetséges legkézzelfoghatóbb módon. Az orosz ortodox kongregációnak bele kell-e egyeznie abba, hogy az általuk ötven éven át használt, de eredetileg görög katolikus templomot visszaadják a görög katolikusoknak, vagy éppenséggel harcolnia kell ez ellen? Támogatja-e a kongregáció az ukrán nacionalizmust, avagy erősebb szálak fűzik Moszkvához? A helyi kongregáció akaratának kell-e érvényesülnie abban, hogyan kell felhasználni az egyházi tulajdont, avagy egy távoli főpápnak kell eldöntenie ezt a kérdést? Nincs mód itt most arra, hogy e kérdéseket teljes komplexitásukban megvizsgáljuk. Párhuzamosak az Egyesült Államokban és másutt zajló, egyházi tulajdont illető problémákkal, azzal a további nehézséggel, hogy vajon világi bíróságoknak állást kell-e foglalniuk egy alapvetően vallási vitában. Ugyanakkor egyediek is az itteni problémák az egyszeri kárpótlás kérdéseinek beiktatódása miatt. Ebből a szempontból e gondok fokozatosan eltűnnek, amikor a kárpótlási kérdések megoldódnak, noha az elért megállapodások még nagyon hosszú ideig jelentős

befolyással bírhatnak. Elvégre a német egyházak költségvetésének jelentős hányada abból a napóleoni időkben kisajátított egyházi tulajdonokra vonatkozó megállapodásból folyik be, amely még a XIX. században jött létre.

KONKLÚZIÓ

A korábbi kommunista blokkban az egyház és az állam formálódó viszonyának általános sémája szerint a vallással szembeni ellenségesség helyét az együttműködés, sőt a nagyobb vallások leplezetlen támogatása veszi át. A deprivatizáció a trend, olyan alakulóban lévő modellekkel, amelyek az együttműködés szintjétől az egyház és az állam azonosításának szintjéig ívelő skálán helyezkednek el. Az uralkodó egyházak hivatalos államegyházzá nyilvánítása valószínűtlen, de az eléggé valószínű, hogy az uralkodó intézmények jelentős politikai hatalmat fognak gyakorolni. Ha valaki néhány formálódó törvényjavaslatot vesz szemügyre, az az aggodalma támadhat, hogy valamiféle új *cuius regio* elv kialakulását látja. De nem valószínű, hogy olyasmi, mint a szuverén abszolút joga, amivel megszabja népének vallását, létrejöhet. Azonban az a mélyben meghúzódó elképzelés, hogy az államot fel kell jogosítani arra, hogy érdekeinek megfelelően cselekedjen népe vallási homogenitásának elősegítésével, teret hódíthat. Azokban a térségekben, ahol ez a tendencia megfigyelhető, olyan szabályozások vannak érvényben, amelyek a „tradicionális egyházakat” védik magas támogatottság mellett. Ezt mutatják az újabb és általában kisebb vallási közösségek elismerése elé gördített akadályok, az idő- vagy taglétszámbeli küszöbök mint a bejegyzés előfeltételei, a korlátozott médialehetőségek, a különféle szabályozási terhek növelése, amivel a vallásos csoportoknak szembe kell nézniük stb. Sok ilyen teher a Nyugaton ismerős legitim szabályozási előírások maszkját ölti, de néha oly módon hajtják végre őket, hogy az inkább a kommunista múltra emlékeztet.

Reméljük, mind a vallási azonosságtudat, mind pedig a vallásszabadság igényei iránt érzékenyebb megközelítést is lehet találni. Az ilyen megoldás egyik kulcsa annak elismerése, hogy a vallásszabadság elvei és különösen a szétválasztási elvek nem szükségképp velejéig antiklerikálisak. Főleg, hogy összebékíthetők a deprivatizáció megfelelő szintjeivel és a nyilvánosság helyénvaló vallási megközelítésével. Helytelen túlzó módon kiaknázni az uralkodó tradicionális közösségeknek a társadalmon belüli mesterségesen leszűkített pluralizmussal való vallásos azonosítását és a nacionalista impulzusokét amaz előítélettel, amely a másutt élő azonos vallásúakhoz kötődő csoportokra

irányul. Egy egyre inkább szekularizálódó világban a vallások közösségeinek együtt kell működniük, nem feltétlenül azért, hogy közös vallások ábrándokat keressenek, hanem hogy kifejlesszék az egymás iránti kölcsönös tiszteletet, és rátaláljanak a vallásszabadság fontosságának kiterjesztett értelmezésére. Egy egyre inkább pluralizálódó és egyre bonyolultabb összefüggésekben megragadható világban, ahol globális perspektívából nézve csak vallások kisebbségek léteznek, eleven ama politikai és társadalmi struktúrák fejlődése, amelyek megvédik minden személy vallásos (vagy nem vallásos) azonosságát, államra és nemzetre való tekintet nélkül.

Szécsényi Endre fordítása

JEGYZETEK

1. Pl. Bruce A. Ackerman: *Social Justice in the Liberal State* (1980), John Rawls: *Political Liberalism* (1993).
2. José Casanova: *Public Religions in the Modern World* (1994).
3. Természetesen elképzelhetünk egy vallási individualistát, akinek vallási azonosságát csak az egyedül általa elfogadott hitek együtteséhez való kötődése határozza meg. Azonban az ilyen típusú tisztán individuális vallás nem jelentős tényező a legtöbb ismert társadalomban. Továbbá a vallási individualista tipikusan nem törekszik arra, hogy vallásos elszigeteltségben maradjon. Még egy szerzetesi életmódot folytató is abban reménykedhetne, hogy mások végső soron elfogadják a hitét, s ha a hit elszigetelődést kívánna meg, akkor mások azért térnének meg saját remetelakjukba, hogy a közösen osztott hiten meditáljanak.
4. Ez a gyakorta idézett kifejezés John Clarke-tól, egy XVII. századi, New Englandban élő orvostól és paptól származik. Lásd Sidney E. Mead: *The Lively Experiment. The Shaping of Christianity in America* (1976).
5. John Locke: *A Letter Concerning Toleration*, 68–69., első megjelenés 1689-ben, az idézett kiadás: 1990 (magyarul: *Levél a vallási türelemről*, Akadémiai, Bp., 1982).
6. Uo.
7. E kérdés átfogóbb vizsgálatához lásd W. Cole Durham, Jr.: *Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework*, in: Hohan D. van der Vyver & John Witte, Jr. (szerk.): *Religious Human Rights in Global Perspective: Legal Perspectives* 1, 7–12 (1996).
8. Lásd pl. Christopher L. Eisgruber: *Madison's Wager: Religious Liberty in the Constitutional Order*, 89 Nw. U. L. Rev. 347, 369 (1995).
9. Az egyházak őket körülvevő kultúráikhoz való viszonyulásának eltérő modalitásairól szóló kiváló tanulmány: Angela C. Carmella: *A Theological Critique of Free Exercise Jurisprudence*, 60 Geo. W. L. Rev. 782 (1992).
10. Részletesen vizsgálja a vallás állami támogatásának lehetséges fokozatait, valamint azt, hogy milyen összefüggésben vannak ezek a vallásszabadsággal: Durham, 7. jegyzet, főleg 15–25.
11. Charles Taylor: *The Sources of Contemporary Identity: Identity in the Time of Transition*, 19 (Krakkó, 1995).
12. E. W. Böckenförde: *Nation-Identity in their Various Forms: Identity in the Time of Change*, 118 (Varsó, 1995).
13. K. Breton & W. Kwasniewicz: *The Process of Creating National Identity in the Canadian and Polish Societies* (1987).
14. 1994. decemberi adatok szerint Lengyelországnak 38 581 000 lakosa volt, több mint 90%-uk római katolikus. Lásd: *Évkönyv – 1995* (Központi Statisztikai Hivatal, Varsó, 1996). Az *Évkönyv* a következő adatokat közli a többi nagyobb lengyelországi egyházzól:
 - 110 380 görög katolikus,
 - 300 neonita egyház,
 - 800 örmény katolikus,
 - 543 200 független ortodox,
 - 85 000 evangélikus,
 - 4 000 kálvinista,
 - 3 798 metodista,
 - 8 963 adventista.
 A következő adatok, ugyancsak az *Évkönyvből*, további részletekkel szolgálnak a katolikus egyház erejéről Lengyelországban: az egyháznak 25 260 papja van (ha beleszámítjuk a 73 görög katolikus, örmény és neonita papot is). 15 943 egyházi épület van (15 835 római katolikus és 108 görög katolikus, örmény és neonita). A római katolikus hittanórák tanári karát 15 163 pap, 107 szerzetes, 3613 apáca és 5458, az egyház által felhatalmazott laikus tanár alkotja.
15. J. Casanova: *Public Religions in the Modern World*, 92 (Chicago, London, 1994).
16. Uo. 101.
17. E törvény részletes elemzését lásd: Durham, Homer, van Dijk & Witte: *The Future of Religious Liberty in Russia: Report of the De Burght Conference on Pending Russian Legislation Restricting Religious Liberty*, 8 Emory Int'l L. Rev. 1 (1994). A legújabb oroszországi törvényhozási fejleményekről lásd Gereben Ágnes tanulmányát e számban. (A szerk.)
18. Lawrence A. Uzzell: *Yeltsin May Order Restrictions on Foreign Religious Groups*. *Keston News Service*, May 17, 1996.
19. Durham: *Treatment of Religious Minorities in the United States*. In: *European Consortium of Church State Research, The Legal Status of Religious Minorities in the Countries of the European Union*, 323–379 (1994).
20. Úgy tűnik, ez a szabály a függőben lévő törvényjavaslatok jelenlegi változatai esetében Romániában és Szlovákiában.
21. E rendszerekről lásd: Silvio Ferrari: *State and Church in Italy* és Iván C. Ibán: *State and Church in Spain*. In: *State and Church in the European Union*, Gerhard Robbers (szerk.), 181–184 és 93, 109–111 (1996).

MILYEN GYAKRAN JÁR TEMPLOMBA?
MENNYIRE FONTOS A VALLÁSSZABADSÁG?*

I. MAGYARORSZÁG

| Templomba járás | | Nem nagyon fontos | | | | Nagyon fontos | Összesen |
|---------------------------|---|----------------------|------|------|-------|------------------|----------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | | |
| Soha | 1 | 34,0 | 20,0 | 29,0 | 32,0 | 92,0 | 207,0 |
| | | 16,4 | 9,7 | 14,0 | 15,5 | 44,4 | |
| | | 54,8 | 41,7 | 33,7 | 21,5 | 21,4 | |
| | | 4,4 | 2,6 | 3,7 | 4,1 | 11,9 | |
| Egyszer egy évben | 2 | 19,0 | 9,0 | 19,0 | 34,0 | 80,0 | 161,0 |
| | | 11,8 | 5,6 | 11,8 | 21,1 | 49,7 | |
| | | 30,6 | 18,8 | 22,1 | 22,8 | 18,6 | |
| | | 2,5 | 1,2 | 2,5 | 4,4 | 10,3 | |
| Évente néhány- szor | 3 | 5,0 | 14,0 | 26,0 | 49,0 | 111,0 | 205,0 |
| | | 2,4 | 6,8 | 12,7 | 23,9 | 54,1 | |
| | | 8,1 | 29,2 | 30,2 | 32,9 | 25,8 | |
| | | 0,6 | 1,8 | 3,4 | 6,3 | 14,3 | |
| Nem minden hónapban | 4 | 1,0 | 3,0 | 2,0 | 8,0 | 16,0 | 30,0 |
| | | 3,3 | 10,0 | 6,7 | 26,7 | 53,3 | |
| | | 1,6 | 6,3 | 2,3 | 5,4 | 3,7 | |
| | | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 1,0 | 2,1 | |
| Havonta egyszer | 5 | | | 5,0 | 9,0 | 35,0 | 49,0 |
| | | | | 10,2 | 18,4 | 71,4 | |
| | | | | 5,8 | 6,0 | 8,1 | |
| | | | | 0,6 | 1,2 | 4,5 | |
| Havonta kétszer | 6 | | | 2,0 | 6,0 | 13,0 | 21,0 |
| | | | | 9,5 | 28,6 | 61,9 | |
| | | | | 2,3 | 4,0 | 3,0 | |
| | | | | 0,3 | 0,8 | 1,7 | |
| Havonta háromszor | 7 | 1,0 | | 1,0 | 3,0 | 8,0 | 13,0 |
| | | 7,7 | | 7,7 | 23,1 | 61,5 | |
| | | 1,6 | | 1,2 | 2,0 | 1,9 | |
| | | 0,1 | | 0,1 | 0,4 | 1,0 | |
| Hetente | 8 | 2,0 | 1,0 | 2,0 | 8,0 | 63,0 | 76,0 |
| | | 2,6 | 1,3 | 2,6 | 10,5 | 82,9 | |
| | | 3,2 | 2,1 | 2,3 | 5,4 | 14,7 | |
| | | 0,3 | 0,1 | 0,3 | 1,0 | 8,1 | |
| Hetente többször | 9 | | 1,0 | | | 12,0 | 13,0 |
| | | | 7,7 | | | 92,3 | |
| | | | 2,1 | | | 2,8 | |
| | | | 0,1 | | | 1,5 | |
| Összesen | | 62,0 | 48,0 | 86,0 | 149,0 | 430,0 | 775,0 |
| | | 8,0 | 6,2 | 11,1 | 19,2 | 55,5 | 100,0 |

* Az alábbi felmérés 1995 tavaszán készült, Magyarországon 786 (53,9% nő), Lengyelországban 824 (59,4% nő), Bulgáriában 831 (52,1% nő), országos reprezentáció alapján kiválasztott, 18 évesnél idősebb felnőtt megkérdezésével. A Spanyolországra, Franciaországra és az Egyesült Államokra is kiterjedő nemzetközi kutatást Sajó András, a Közép-Európai Egyetem professzora irányította, és az Egyesült Államok Nemzeti Tudományos Alapítványa (US National Science Foundation) finanszírozta.

II. LENGYELORSZÁG

| Templomba járás | | Nem nagyon fontos | | | | Nagyon fontos 5 | Összesen |
|---------------------------|---|----------------------|------|------|-------|-----------------------|----------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | | |
| Soha | 1 | 2,0 | 1,0 | 4,0 | 5,0 | 34,0 | 46,0 |
| | | 4,3 | 2,2 | 8,7 | 10,9 | 73,9 | 5,6 |
| | | 12,5 | 7,1 | 9,1 | 4,2 | 5,5 | |
| | | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 4,2 | |
| Egyszer egy évben | 2 | 1,0 | | 2,0 | 4,0 | 24,0 | 31,0 |
| | | 3,2 | | 6,5 | 12,9 | 77,4 | 3,8 |
| | | 6,3 | | 4,5 | 3,3 | 3,9 | |
| | | 0,1 | | 0,2 | 0,5 | 2,9 | |
| Évente néhány- szor | 3 | 3,0 | | 2,0 | 9,0 | 52,0 | 66,0 |
| | | 4,5 | | 3,0 | 13,6 | 78,8 | 8,1 |
| | | 18,8 | | 4,5 | 7,5 | 8,4 | |
| | | 0,4 | | 0,2 | 1,1 | 6,4 | |
| Nem minden hónapban | 4 | | 1,0 | 3,0 | 8,0 | 38,0 | 50,0 |
| | | | 2,0 | 6,0 | 16,0 | 76,0 | 6,1 |
| | | | 7,1 | 6,8 | 6,7 | 6,1 | |
| | | | 0,1 | 0,4 | 1,0 | 4,7 | |
| Havonta egyszer | 5 | 1,0 | 1,0 | 4,0 | 11,0 | 50,0 | 67,0 |
| | | 1,5 | 1,5 | 6,0 | 16,4 | 74,6 | 8,2 |
| | | 6,3 | 7,1 | 9,1 | 9,2 | 8,1 | |
| | | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 1,3 | 6,1 | |
| Havonta kétszer | 6 | | 3,0 | 2,0 | 12,0 | 37,0 | 54,0 |
| | | | 5,6 | 3,7 | 22,2 | 68,5 | 6,6 |
| | | | 21,4 | 4,5 | 10,0 | 6,0 | |
| | | | 0,4 | 0,2 | 1,5 | 4,5 | |
| Havonta háromszor | 7 | 1,0 | 1,0 | 3,0 | 12,0 | 27,0 | 44,0 |
| | | 2,3 | 2,3 | 6,8 | 27,3 | 61,4 | 5,4 |
| | | 6,3 | 7,1 | 6,8 | 10,0 | 4,3 | |
| | | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 1,5 | 3,3 | |
| Hetente | 8 | 8,0 | 6,0 | 20,0 | 50,0 | 295,0 | 379,0 |
| | | 2,1 | 1,6 | 5,3 | 13,2 | 77,8 | 46,5 |
| | | 50,0 | 42,9 | 45,5 | 41,7 | 47,5 | |
| | | 1,0 | 0,7 | 2,5 | 6,1 | 36,2 | |
| Hetente többször | 9 | | 1,0 | 4,0 | 9,0 | 64,0 | 78,0 |
| | | | 1,3 | 5,1 | 11,5 | 82,1 | 9,6 |
| | | | 7,1 | 9,1 | 7,5 | 10,3 | |
| | | | 0,1 | 0,5 | 1,1 | 7,9 | |
| Összesen | | 16,0 | 14,0 | 44,0 | 120,0 | 621,0 | 815,0 |
| | | 2,0 | 1,7 | 5,4 | 14,7 | 76,2 | 100,0 |

III. BULGÁRIA

| Templomba járás | | Nem nagyon fontos | | | | Nagyon fontos 5 | Összesen |
|---------------------------|---|----------------------|------|-------|-------|-----------------------|----------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | | |
| Soha | 1 | 46,0 | 39,0 | 69,0 | 75,0 | 172,0 | 401,0 |
| | | 11,5 | 9,7 | 17,2 | 18,7 | 42,9 | 35,0 |
| | | 65,7 | 56,5 | 51,9 | 31,5 | 27,0 | |
| | | 4,0 | 3,4 | 6,0 | 6,5 | 15,0 | |
| Egyszer egy évben | 2 | 15,0 | 9,0 | 22,0 | 53,0 | 104,0 | 203,0 |
| | | 7,4 | 4,4 | 10,8 | 26,1 | 51,2 | 17,7 |
| | | 21,4 | 13,0 | 16,5 | 22,3 | 16,3 | |
| | | 1,3 | 0,8 | 1,9 | 4,6 | 9,1 | |
| Évente néhány- szor | 3 | 7,0 | 15,0 | 27,0 | 68,0 | 199,0 | 316,0 |
| | | 2,2 | 4,7 | 8,5 | 21,5 | 63,0 | 27,6 |
| | | 10,0 | 21,7 | 20,3 | 28,6 | 31,2 | |
| | | 0,6 | 1,3 | 2,4 | 5,9 | 17,3 | |
| Nem minden hónapban | 4 | | | 2,0 | 17,0 | 53,0 | 72,0 |
| | | | | 2,8 | 23,6 | 73,6 | 6,3 |
| | | | | 1,5 | 7,1 | 8,3 | |
| | | | | 0,2 | 1,5 | 4,6 | |
| Havonta egyszer | 5 | 1,0 | 2,0 | 10,0 | 10,0 | 39,0 | 62,0 |
| | | 1,6 | 3,2 | 16,1 | 16,1 | 62,9 | 5,4 |
| | | 1,4 | 2,9 | 7,5 | 4,2 | 6,1 | |
| | | 0,1 | 0,2 | 0,9 | 0,9 | 3,4 | |
| Havonta kétszer | 6 | | 2,0 | 1,0 | 4,0 | 14,0 | 21,0 |
| | | | 9,5 | 4,8 | 19,0 | 66,7 | 1,8 |
| | | | 2,9 | 0,8 | 1,7 | 2,2 | |
| | | | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 1,2 | |
| Havonta háromszor | 7 | | | 1,0 | 2,0 | 9,0 | 12,0 |
| | | | | 8,3 | 16,7 | 75,0 | 1,0 |
| | | | | 0,8 | 0,8 | 1,4 | |
| | | | | 0,1 | 0,2 | 0,8 | |
| Hetente | 8 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 8,0 | 38,0 | 50,0 |
| | | 2,0 | 4,0 | 2,0 | 16,0 | 76,0 | 4,4 |
| | | 1,4 | 2,9 | 0,8 | 3,4 | 6,0 | |
| | | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,7 | 3,3 | |
| Hetente többször | 9 | | | | 1,0 | 9,0 | 10,0 |
| | | | | | 10,0 | 90,0 | 9,0 |
| | | | | | 0,4 | 1,4 | |
| | | | | | 0,1 | 0,8 | |
| Összesen | | 70,0 | 69,0 | 133,0 | 238,0 | 637,0 | 1147,0 |
| | | 6,1 | 6,0 | 11,6 | 20,7 | 55,5 | 100,0 |

A MUZULMÁN FÁTYOLVISELÉS ÉS AZ OKTATÁS SEMLEGESSÉGÉNEK PROBLÉMÁJA FRANCIAORSZÁGBAN*

BEVEZETÉS

1989 őszén a francia közvéleményt erősen felbolygatta egy látszólag jelentéktelen eset, amely végső soron kérdéssé tette a francia társadalmat megalapozó legfontosabb alapelveket: a vallásszabadságot és az állam semlegességének elvét.

A jogelvi kérdések megvitatása – ellentétben más általános alapelvekével – nem jellemző a francia politikai diskurzusra, és ha mégis politikai viták tárgyát képezi, akkor sem folyik úgy e vita, mintha bírói döntés része volna. A tárgyalt esetben azonban – és ez komoly változást jelent a francia politikai kultúrában – a politikai hatalom egyik ága (a végrehajtó hatalom) úgy oldotta meg a problémát, hogy bírói döntésben lefektetett jogelveket alkalmazott. Következésképpen a közvéleményben folyó vita jogi vita formájában fogalmazódott meg.

E dolgozat célja ennek a figyelemre méltó jelenségnek a leírása. Nem fogok az elfogadott jogelvek mellett vagy ellen érvelni, és nem kívánok olyan jogelvek mellett síkraszállni, amelyeket elfogadhattak volna. Nem fogok továbbá olyan módszer mellett érvelni, amely megfelelőbb választást biztosított volna a versengő jogelvek között. Ehelyett bemutatom magukat az eseményeket, valamint a rájuk vonatkozó kormánydöntéseket, majd értelmezem őket a francia politikai kultúrára tett hatásuk szempontjából.

AZ ESEMÉNYEK

1989. október 7-én egy Párizs környéki állami középiskola három tanulója sorozatosan megtagadta, hogy megváljon muzulmán fátylától¹ a tanítás alatt, és ezért kizárták őket az iskolából. Ezt követően több más iskola vezetői is hasonlóan cselekedtek. Az incidenseket hatalmas vita követte Franciaországban. A közoktatási miniszter – a szocialista Lionel Jospin – az Államtanácsához (Conseil d'État) fordult jogi tanácsért.

Az Államtanács Franciaországban kettős szerepet tölt be: egyrészt legfelsőbb fellebbviteli bíróság közigazgatási jogvitákban, másrészt a végrehajtó hatalom tanácsadó testülete. A tanácsadó vélemény kézhezvételét követően a miniszter kiadott egy körlevelet, amely bár jogilag nem kötelező érvényű, mégis igen meggyőzőnek számít.

Mielőtt belefognék a tanácsadó vélemény tárgyalásába, szeretném leírni a történeti hátteret, amely elengedhetetlenül szükséges az események értelmezéséhez.

A XIX. századi hagyományos értelmezés szerint a *lad'cité*² elve a vallás és az állam közötti kapcsolatot szabályozza. Két alapvető politikai elvet értettek ezalatt, amelyek a köz- és a magánszféra szigorú elválasztásán alapultak:

a) az államnak semlegesnek kell lennie minden tevékenységével kapcsolatban, tehát minden közszférába tartozó tevékenységgel is. A vallás nem képezheti részét az állami ünnepeknek, egy vallást sem szabad támogatni, sem az iskolákban oktatni;

b) a vallás csak és kizárólag a magánszférához tartozik: olyan kérdés, amelyet az egyén lelkiismerete szabályoz. Az államnak tiszteletben kell tartania a teljes vallásszabadságot. Ebből a szempontból a hivatkozott elv a teljes vallásszabadságot és vallási toleranciát jelentette.

A *lad'cité* elvét nem egy lépcsőben fektették le. Annak ellenére, hogy a vallásszabadság elvét az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata egyértelműen kimondta, Napóleon konkordátumot írt alá a Szentzékkal, amelynek értelmében a három elismert vallás (a katolikus, a protestáns és a zsidó) lelkészei a közszolgálat kötelékébe kerültek, és állami fizetést kaptak, továbbá a vallási épületeket állami tulajdonba és kezelésbe vették. Ez az állapot egészen 1905-ig fennmaradt, amikor elfogadták az állam és az egyház szétválasztásáról szóló törvényt. Eddig az időpontig a *lad'cité* elve nem teljesült Franciaországban.³

* *Az állam, az egyház és a személyes azonosságtudat szétválasztása: nyugati modellek a formálódó demokráciákban* címmel 1996. június 20–23-án Budapesten, a Közép-Európai Egyetemen rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

A jogi jelentésén túl a *lad'cité* elvének komoly politikai tartalma is van. Több támogatója szerint a *lad'cité* elve erős vallásellenes elemeket is tartalmaz. Mivel a katolikus egyház a XIX. században ellenezte a köztársaság létrehozását, a köztársaságpártiak feladatuknak tekintették, hogy küzdjenek minden olyan hitvallás ellen, mely az új rendet megkérdőjelezheti, és hogy olyan új értékeket teremtsenek, amelyek a régi vallási értékek helyére léphetnek: tolerancia (a türelmetlenség helyett), a tudományban és a haladásban való hit (a tekintély- és hagyománytiszteltet helyett), individualizmus (a társadalmat organikus egésznek tekintő institucionalizmus helyett). A *lad'cité* eszméjének segítségével a köztársaságpártiak megkísérelték tehát egy olyan új köztársasági erkölcsiség létrehozását, amely képes megteremteni azt a társadalmi integrációt, amelyben a polgárokat csak a köztársasághoz való viszonyuk határozza meg. A francia állameszme nem nyelvileg vagy etnikailag meghatározott, azaz nem természetes és az állam létezését megelőző entitás. Épp ellenkezőleg, a francia nemzet olyan csoport, amelyet az állam hozott létre és tett egységessé.

Az említett elvek igen egyszerűnek látszanak, de megvalósításuk mindig is nehéz volt két okból is. Egyrészt, amíg a vallást a közszférához tartozónak tekintették, addig a vallási épületek köztulajdonban voltak. Az állam és az egyház szétválasztása nyomán a helyi önkormányzatokhoz kerültek, akik a vallási szervezetek rendelkezésére bocsátották őket vallási célú tevékenységek folytatására. Ez rengeteg gyakorlati problémát vetett fel a fenntartási költségek viselésével kapcsolatosan stb. Másrészt, bizonyos közszolgáltatásnak tekintett szolgáltatásokat (leginkább az oktatást) nagy részben a hagyományos egyházak végezték. Egy igen fontos 1850-es törvény kétértelműsége komoly, mind a mai napig tartó vitákhoz vezetett a vallási iskolák pénzügyi támogatásával kapcsolatban.

E törvény egyik értelmezése szerint az oktatás szabadsága megengedi a vallási csoportoknak, hogy iskolákat működtessenek, de nem ad nekik felhatalmazást a tanrend szabad meghatározására. A vallásos magániskolák az állam által jóváhagyott tanrend alapján oktatnának, és szigorú állami felügyelet alatt állnának, miközben nem kapnának támogatást az államtól vagy egyes szerveitől. Az állami forrásokat az állami iskoláknak tartanák fenn. Ezt az értelmezést az állam semlegességének elvéből vezetik le. Az állam ne támogasson vallásos intézményeket. Csak állami iskolákat szabad

támogatnia, nemcsak azért, mert azok az államhoz tartoznak, hanem azért is, mert csak azok lehetnek semlegesek.

A törvény másik értelmezése szerint az oktatás szabadsága miatt a szülőknek joguk van arra, hogy gyermekeiket a hitüknek megfelelő oktatásban részesítsék. Mivel az állam feladata az iskolák támogatása, a magániskolák – amelyek részt vesznek a közoktatásban mint közszolgálatban – szintén jogosultak az állami támogatásra. A vallásos magániskolák állami támogatása így a vélemény szabadságot is védő *lad'cité* elvének a következménye.

A harmadik és negyedik köztársaság idején a *lad'cité* elvének első – szigorúbb – értelmezése érvényesült. 1959-ben, a gaullista és konzervatív kormányok idején viszont a második értelmezés került előtérbe, és az új jogszabályok lehetővé tették az állami és helyi hatóságok számára, hogy magánkézben levő – elsősorban vallásos – iskolákat támogassanak. Egyidejűleg azonban a közvéleményben konszenzus alakult ki az állam semlegességéről, amely összhangban állt az 1905-ös törvénnyel. Még akkor is általános volt az egyetértés az állam semlegességét illetően, amikor a legerősebb nyomás nehezedett a kormányra a magániskolák egyre jelentősebb állami támogatása érdekében. Ennek szimbolikus oldala is volt: egy állami ünnepség sem tartalmazhatott vallásos elemeket. Ugyanakkor politikai jelentősége sem elhanyagolható. A közszolgálatok megszervezésének és működtetésének teljesen semlegesnek kell lennie. Az oktatást illetően a *lad'cité* elvének pozitív és negatív oldala is volt. A negatív oldal az, hogy az iskolák nem tehettek különbséget az egyének között a vallási hovatartozásuk alapján, és nem oktathattak vallási értékeket. Kö-

A FRANCIA ÁLLAMESZME NEM NYELVILEG VAGY ETNIKAILAG MEGHATÁROZOTT, AZAZ NEM TERMÉSZETES ÉS AZ ÁLLAM LÉTEZÉSÉT MEGELŐZŐ ENTITÁS. ÉPP ELLENKEZŐLEG, A FRANCIA NEMZET OLYAN CSOPORT, AMELYET AZ ÁLLAM HOZOTT LÉTRE ÉS TETT EGYSÉGESSÉ.

vetkezésképpen a tanároknak megtiltották, hogy a személyes meggyőződésüket kinyilvánítsák és ezzel a diákokat befolyásolják. Emiatt döntöttek úgy, hogy katolikus pap nem taníthat állami iskolában, és egy a nyakában apró keresztet hordó tanárnőt fegyelmi büntetésben kell részesíteni. A pozitív oldal pedig az, hogy az iskolákban a köztársaságban gyökerező általános elveket kell oktatni, külön-

nös tekintettel a *lad'cité* és a tolerancia elvére. Ezzel az oktatás a társadalmi és politikai beilleszkedést hivatott elősegíteni, akár a katonaság. Időnként a *lad'cité* elvét vallásellenes és főként katolicizmusellenes módon értelmezték, de általánosságban egyetértés volt abban, hogy az iskoláknak az állam integráló mechanizmusa részét kell képezniük. És valóban, az állami iskolák fontos szerepet játszottak abban, hogy a

huszadik század folyamán a különböző társadalmi osztályok és később a bevándorló csoportok is sikeresen beilleszkedtek a francia társadalomba.

Több tényező is közrejátszott benne, hogy ez az állapot az utóbbi években megváltozott, és következőképpen a fátjolviseléssel kapcsolatos visszatérő vitákban új érvek is megjelentek. Az első a nagyrészt észak-afrikai eredetű bevándorlás speciális jellegével függ össze. Az új bevándorlók idegenebbnek hatottak a francia kultúra és hagyományok szemszögéből, mint a korábbiak, akik főként Európa más részeiből érkeztek. Ráadásul ezek az új bevándorlók általában elkülönült városrészekben telepedtek le, jellemzően a nagyvárosok peremkerületeiben. Végül pedig a franciákban erős faji előítéletek éltek az észak-afrikakkal szemben, sokkal inkább, mint a zsidókkal vagy a feketékkel szemben. Komoly kételyek merültek fel emez új bevándorlók beilleszkedéséről, illetve, összevetve az olasz vagy a kelet-európai zsidó bevándorlók korábbi sikeres integrációjával. Egyesek úgy érveltek, hogy a muzulmán fátjolt viselő lányok nem lehetnek az iskola hallgatói, mert a fátjolt a köztársaság értékeivel ellentétes elveket szimbolizál (különösen a nők és férfiak egyenlőségét), és ez megakadályozná a társadalmi beilleszkedésüket. Mások ezzel szemben úgy érveltek, hogy azért nem szabad kizárni őket az oktatásból, mert különben sosem találkozoznának azokkal a köztársasági elvekkel és értékekkel, amelyek a beilleszkedésüket elősegítik.

Másik fontos tényező a vitában az iszlám vallás természetének. Az oktatás semlegességének problémája mást jelent az iszlám esetében, mint a katolikus vallásban. Az utóbbi ugyanis elfogadja a köz- és magánférfa elválasztását, és a hitet személyes lelkiismereti kérdésnek tekinti. Az iszlám azonban (legalábbis az uralkodó értelmezések szerint)⁴ nem ismeri el a lelkiismeret magánférfáját. Ez még inkább igaz a fundamentalisták esetében. Kiderült, hogy a fátjolt viselő lányok családjai többnyire fundamentalisták voltak, ami megrettentette a franciákat, különösen az algériai események tükrében. A fátjolt így nem elsősorban az iszlám hit szimbólumának tekintették, hanem az iszlám fundamentalizmusának és vallási propagandaeszköznek.

Leginkább azzal kapcsolatban élt félelem a társadalomban, hogy a muzulmánok fogékonyvá válnak a multikulturalizmus ideológiája iránt, ami veszélyeztetné a nemzeti egységet és a francia forradalomtól datálható „köztársasági ideológiát”, amely lényegében azt jelenti, hogy csak egyéni jogok létezhetnek,

csoportjogok nem. Mivel az ötödik köztársaság új jogszabályai jelentősen megkönnyítették a vallásos magániskolák állami dotációját, komoly kockázata volt annak, hogy ha a fátjolt viselő lányokat eltávolítják az állami iskolákból, akkor az iszlám csoportok muzulmán magániskolákat hoznának létre, ami veszélyesen közel vezetne a multikulturális társadalomhoz.

Az a tény, hogy a fátjoltnak kétértelmű a jelentése a nők helyzetével kapcsolatban, ellentétes érvelésekhez vezetett. Egyrészt a fátjolt a nők elnyomását szimbolizálta, mert a lányok egy részét az apjuk kényszerítette a fátjoltviselésre. Másfelől azonban az iskolából eltávolított lányokat vagy azokat, akik nem hajlandók viselni a fátjoltot, otthon tartják, és ezzel elzárják az emancipáció minden lehetőségétől. Azt is

mondták, hogy a lányok hálások lennének a tilalomért, mert ez segítene nekik ellenállni a családi nyomásnak. Ebben a helyzetben a tilalom olyan emberek felszabadítását eredményezné, akik maguk is tilalom áldozatai.⁵

Eme speciális tényezők és a belőlük következő érvek miatt a fátjoltvitában elfoglalt álláspontok nem feleltek meg a hagyományos bal- és jobboldali, vallásos és *lad'cité*-párti, illetve feminista vagy feminizmusellenes álláspontoknak. Az elválasztó vonal keresztbe metszi az összes említett ellentétet. Ez az összetett helyzet magyarázza az Államtanács és – politikai beállítottságuktól függetlenül – az oktatási miniszterek álláspontját.

Az Államtanács⁶ a tanácsadó véleményében különösen ügyelt rá, hogy elkerülje a fátjolt megemléztetését, és olyan általánosabb megjelöléseket használt, mint a „vallási jelek”, „vallási szimbólumok”, és ezáltal úgy fogalmazta meg a véleményét, hogy az más szimbólumokra, keresztekre, kipákra stb. is vonatkozzon.

Az Államtanács a következő elveket tekinti értelmezésében a *lad'cité* részének:

a) az iskolák semlegessége;

b) a diákok lelkiismereti szabadsága, beleértve a diákok védelmét mindenfajta vallási megkülönböztetéssel szemben. A lelkiismereti szabadságba beletartozik az egyén vallásának megfelelő szimbólumok viseléséhez való jog. Ebben a tekintetben az iskoláknak kell semlegeseknek lenniük, nem a diákoknak;

c) a diákok szabadságának a vallási szimbólumok viselésében csak az von határt, ha ezeket a szimbólumokat vallási propagandaeszközként használják az iskolán belül (ez a semlegesség elvét sértené), illetve ha azok megakadályozzák a normális iskolai tevékenységeket, vagy megzavarják az iskola rendjét.

Az Államtanács lépése összhangban állt korábbi gyakorlatával: elkerüli az általános szabályalkotást, és a konkrét eset tényei alapján hoz egyéni döntést. Kijelentette, hogy az iskolaigazgatók felelőssége – a közigazgatási bíróságok felügyelete mellett –, hogy eldöntse: egy adott esetben a vallási szimbólum propagandaeszközzé vált-e, illetve, hogy az iskola normális tevékenységeit akadályozza-e. Azzal, hogy az Államtanács nem mondott ki olyan általános szabályt, amelyet egységes módon kellene alkalmazni, hozzájárult a megbékélés helyreállításához. Azt várják, hogy a döntés nagyon sokféle különböző helyi döntést eredményez az egyedi esetek konkrét tényeitől függően. Ennek pedig az lenne a következménye, hogy mindenfajta országos szintű ellenállási mozgalom megszervezését ellehetetlenítené. Az is várható, hogy a helyi szintű ellenállás bírósági eljárások formájában nyilvánulna meg, ami lehetőséget biztosítana az Államtanácsnak mint fellebbviteli fórumnak, hogy kifinomult esetjogot teremtsen és általános ellenőrzést gyakoroljon.

Természetesen valamely tanácsadó vélemény nem kötelező erejű, de mivel az Államtanács a legfelsőbb bíróság szerepét is betölti közigazgatási perekben, felülbírálhat bármilyen döntést, amely nem veszi figyelembe a véleményben megfogalmazott elveket.

A tanácsadó vélemény alapján Jospin oktatási miniszter kiadott egy körlevelet, hogy segítse az iskolaigazgatók döntéshozását.⁷ Egy ilyen körlevél (circulaire) szintén nem kötelező, de általában mégis meghatározza a címzettek döntéseit.

A körlevélben a miniszter megismételte az Államtanács által megfogalmazott elveket, és meghatározta, hogyan kell értelmezni a lelkiismereti szabadság határait. Először: az igazgatónak értékelnie kell a körülményeket, főként a diákok és szüleik meggyőződését. Másodsor: a diákok számára kötelező az órákon való megjelenés, és nem hiányozhatnak vallási ünnepekre vagy arra hivatkozva, hogy bizonyos tantárgyak – mint a testnevelés vagy a biológia – vallási elveket sértenek. Abban az esetben, ha az igazgató emez útmutatás szerint úgy találja, hogy sérelem történt, mindent meg kell tennie, hogy meggyőzze a tanulót a vallásos szimbólum eltávolításáról. Csak legvégső esetben kell fegyelmi eszközökhöz – például a tanuló eltávolításához folyamodni.

Az 1993-as konzervatív választási győzelem nem hozott komoly változást a kérdéssel kapcsolatos politikában. 1994-ben az új miniszter, François Bayrou kiadott egy új körlevelet. Megismételte az Államtanács által megfogalmazott alapelveket, de még to-

vább ment, mint Lionel Jospin.⁸ Bizonyos szimbólumok – mondta – jellegükből következően (főként mert igen látványosak) propagandaeszköznek minősülnek, és azt jelzik, hogy az azokat viselő diákok nem vesznek részt az iskolában megszokott normális tevékenységben. Ennélfogva ezeket az igazgatóknak be kellene tiltaniuk.

1989 óta több olyan eset is felmerült, amelyek bírósági eljárásához is vezettek, és ezzel lehetővé tették az Államtanácsnak saját jogértelmezése alkalmazását.

A *Kheroua-esetben*⁹ az Államtanács úgy döntött, hogy jogellenes egy olyan iskolai tanácsi döntés, amely általános jelleggel megtiltotta a fátyolviselést, és nem volt tekintettel az egyedi körülményekre, arra, hogy vajon az adott esetben vallási propagandáról van-e szó, illetve hogy zavar keletkezett-e az iskola normális működésében. Itt az Államtanács egyszerűen alkalmazta azt a francia közigazgatási jogban elfogadott alapelvet, mely szerint csak az a hatóság alkothat általános jellegű szabályt, amelyet külön jogszabály erre felhatalmaz.

Az *Aoukli-esetben*¹⁰ az Államtanács jogosnak ítélte azt a döntést, amely két lányt azért büntetett meg, mert nem voltak hajlandók levenni a fátylukat testnevelésórán. A büntetést azért ítélte jogosnak, mert: a) veszélyes a fátyollal sportolni, b) mert a lányok szülei az iskola előtt tüntettek az iszlám szabályainak szigorú betartása mellett, és röplapokat osztogattak, amit a bíróság úgy értelmezett, hogy a fátyol nem egyszerűen vallási szimbólum, hanem a propaganda eszköze.

A *lad'cité* elve iskolai alkalmazásának leírását a *Koen-eset*¹¹ bemutatásával fejezem be, amely a Sabbat megünneplését érintette. Az Államtanács megerősítette azt az elvet, hogy a diákoknak minden órában részt kell venniük, de fenntartotta, hogy lehetnek kivételek, ha azok az iskola normális működését nem zavarják.

A JOGI ELJÁRÁS

Politikai és társadalmi szempontból az Államtanács állásfoglalása rendkívül hatékonyan juttatta nyugvópontra a vitát. 1989 óta viszonylag kevés új incidens történt. Az esetek többségében az iskolai hatóságok elrendezték a vitát az Államtanács által kimondott elvek alapján: amikor a fátyolviselést vallási propagandaeszközként értelmezték, eltávolították a tanulókat, amikor pedig nem, akkor a javukra döntöttek. Néhány esetben az iskolai hatóságok döntéseit bíróság

előtt is megtámadták, ahol adott esetben megváltoztatták a döntést.

A legfontosabb eredmény azonban az, hogy a muzulmán szülők és az iskolák közötti konfliktus nem vezetett hatalmas tüntetésekhez és összetűzésekhez, ami pedig igen könnyen elképzelhető lett volna, ha egységesen minden fátyolt viselő lányt kizárták volna a francia állami iskolákból. Azzal, hogy az Államtanács lehetővé tette az egyedi tényezők figyelembevételét a döntések meghozatalánál, sikerült hatásosan lecsillapítani a fenyegető helyzetet. Sem a muzulmán családok, sem pedig a *lad'cité* elvének védelmezői nem tudtak jelentős tiltakozó demonstrációkat szervezni valamely általános politika ellen, mert nem volt ilyen politika. A körülményektől függ, hogy a fátyolviselés mellett döntő lányokat kizárják az iskolából vagy éppen nem. Az adott eset tényeitől függ, hogy egy öltözéket a térítés eszközének tekinthetnek vagy sem.

Nem is olyan rég még teljesen más lett volna a megoldás módja. Politikai nagygyűléseket tartottak volna. Beterjesztettek volna egy törvényjavaslatot. Az éppen hatalmon lévő parlamenti többség elfogadott volna egy, a kérdést általánosan szabályozó törvényt. A törvénnyel szemben jelentős ellenállás fogalmazódott volna meg. További nagygyűlésekre – sőt lázongásokra – került volna sor. Ez a forgatókönyv mindig is gyakori volt a francia történelem során.

Több tényező okozta ezt a nagyon fontos változást a francia politikai életben. Az egyik az eset sajátosságából következik. Tény, hogy az álláspontok nem a hagyományos politikai pártok között oszlottak meg, hanem a pártokon belül. Ezért volt nehéz a vita résztvevőinek egyik vagy másik oldalt mozgósítani, és mindannyiuknak érdekében állt, hogy a kérdést a bíróságok döntsék el.

A másik, általánosabb jellegű tényező az, hogy a mindenfajta politikai vagy társadalmi konfliktusra megoldást kínáló klasszikus politikai ideológiák – és főként a marxizmus – egyre inkább elvesztették jelentőségüket. Ezeket az ideológiákat felváltotta – legalábbis a társadalmi elitek köreiből – a jogállamiság (Rechtsstaat) eszméje. Habár ezt a fogalmat tág értelemben használják, elsősorban bizonyos alapvető feltevésekre utal: arra, hogy a döntéseket nem a politikanak kell meghatározni, hanem a jogelvek alapján, és ezeket a jogelveket a bíróságok tudják a leginkább megfogalmazni. Az új ideológia sikere részben az amerikai modell¹² befolyásának köszönhető, részben pedig a gazdasági liberalizmus erősödésének és az európai bíróságok (mint például az alkotmánybíróságok

és a független kormányzati irodák) egyre jelentősebb szerepének mind az Európai Unió, mind a tagállamok szintjén. Egyre több olyan helyzet áll elő, amelyben a végrehajtó hatalom vagy a jogalkotás eldöntetlenül hagy egy-egy bonyolult politikai kérdést, és a bíróságokra vagy az említett független szervekre bízta a döntéshozatalt. Időnként – főleg ha a döntés komoly politikai ellenállásba ütközik – az is előfordul, hogy a politikai hatalom megkönnyebbül, ha a bíróság megsemmisíti az általa hozott jogszabályt.¹³

A fátyolincidens megoldására alkalmazott eljárás azonban nem egyszerűen a bírói jogalkotás tipikus esete (mint például azok az esetek, amelyekben a legfelsőbb bíróság megsemmisít egy törvényt, vagy általános érvényű kötelező értelmezést ad neki). A bírói jogalkotás során az egyedi esetből hoznak létre – vagy vannak le következtetésként – általános jellegű szabályokat, mint például, hogy alkotmányellenes jogszabályokat nem lehet alkalmazni, az állami iskolákban nem lehetséges szegregáció, az abortusz engedélyezett a terhesség első három hónapjában.

Különösen feltűnő az Államtanács által választott megoldásban az, hogy oly módon fogalmazták meg az általános szabályt, hogy a végső döntés mindig a szabály konkrét esetben történő alkalmazásától függjön, aminek az eredményét sohasem lehet biztonsággal megjósolni. „A diákot akkor és csak akkor lehet kizárni az iskolából, ha a fátyol vallási propagandaeszközül szolgál” – szól a döntés. Nem jelenti ki azonban, hogy a fátyol minden esetben ilyennek minősülne, vagy hogy teljes pontossággal körül tudná írni azokat a körülményeket, amelyek fennállása mindenképpen kielégítené a kritériumot.

Az általános érvényű szabály megalkotására való képtelenség volt ilyen hatékony a béketeremtésben. A jelen helyzetben tehát sok egymással nem feltétlenül összhangban álló helyi döntés van, amelyek nem váltanak ki heves ellenállást, és nem egy olyan általános politika, amely ellen tartalmától függetlenül elszánt küzdelmet folytattak volna minden oldalon.

Paradox helyzet, hogy elsősorban a jogállamiság ideológiájára hivatkozva adták át a döntés jogát az Államtanácsnak. A jogállamiság elméletének egyik alaptétele, hogy a polgárokat ne más emberek, hanem a jog irányítsa. Az elmélet szerint két okból is felsőbbrendű a jog uralma az emberek uralmával szemben. Egyrészt a jogot nem létrehozzák, hanem „felfedezik”, és a bírói hatalom hivatott erre a feladatra a jogalkotással szemben; másrészt az a jog, amelyet nem az irányítók szeszélye hoz létre, hanem a bíróságok fedeznek fel, általános szabályokból áll,

és így kiszámítható. Ezzel szemben a jelen esetben a bíróság a jogállamiság jegyében kapott hatalmával nem a kiszámíthatóság, hanem éppen a kiszámíthatatlanság révén ért el társadalmi megbékélést.

Az Államtanács és a miniszter érvelése feloldja a feszültséget – vagy másképpen szólva egyensúlyoz – két elv között: az egyik oldalon a közszolgálat és az állam semlegessége, a másikon pedig a vallásszabadság között. Az egyensúly azonban – ahogy sok esetben – nem más, mint ügyes szemfényvesztés. A *lad'cite* elvét ugyanis nem lehet a vallásszabadsággal szembeállítani, hiszen – ahogy azt korábban kifejtettük – a francia jogi és politikai hagyományban a vallásszabadság nem különálló elv, hanem a *lad'cite* elvének egyik alkotóeleme. Ráadásul a két elv közötti egyensúlyozás nem az érvelés alapjául és igazolásául szolgál, hanem csupán a döntés közlésének módja. A döntéshozók ugyanis nem vizsgálták meg és nem értékelték a versengő jogelveket, hogy aztán eldöntsék, miképpen lehetne közöttük egyensúlyozni, majd ez alapján hozzanak döntést. A döntés csupán annak a meghatározására szorítkozik, hogy miként kell a két elv között helyesen egyensúlyozni. Ez csupán egy döntés, és nem az egyes elvek leírása.

Még ha elfogadnánk is – ami nem magától értetődő –, hogy az elvek megelőzik azokat a döntéseket, amelyekben alkalmazzák őket, csak egy természetjognak elkötelezett nézőpontból lehetne azt gondolni, hogy a versengő elvek egymáshoz viszonyított erőssége is eleve meghatározott. Ha a dolgok természetéből következően eleve létezne egy olyan egyensúlyi pont, amely egyértelműen meghatározza az elvek közötti egyensúlyt, akkor a bíró feladata csupán az lenne, hogy megtalálja ezt a pontot, és levonja a megfelelő következtetéseket a konkrét esetre nézve. A döntés így nem is lenne döntés. Ha azonban a dolgok természetéből nem következik egy ilyen egyetlen egyensúlyi pont, akkor a bíró által kijelölt pont csakis az ő döntését mutatja. Ez nem a döntés alapja lesz, hanem a célja és az eredménye.

Ezért ha meg akarjuk érteni, miként születik egy döntés, akkor azokat a tényezőket kell vizsgálni, amelyek a bírót arra indítják, hogy – ha csak abban az egyetlen esetben is – az egyik elvet a másiknál előbbre valónak nyilvánítsa. A választ mindig olyan elvben kell keresni, amely általánosabb vagy értékesebb, mint a két versengő elv: feltehetőleg olyan, ami politikai meggyőződést tükröz.

A muzulmán fátyol esetében világos, hogy a két versengő ideológia a köztársasági ideológia és a multikulturalizmus. Franciaországban az utóbbit angolszász eredetűnek tartják, és a következő nézeteket tulajdonítják neki: az egyének különböző kulturális csoportokhoz tartoznak, és ezek a csoportok a szó

szoros értelmében széles autonómiával rendelkeznek, ami azt jelenti, hogy joguk van arra, hogy meghatározzák azokat a normákat, amelyek a közéjük tartozók életét rendezni hivatottak. Természetesen a multikulturalizmusnak is több változata létezik, és ezek különböznek egymástól abban, hogy milyen területeken szorgalmazzák az autonómiát. Ilyen terület lehet: az oktatás, a vallás, a személyes státus, a nyelvhasználat stb. Ha azonban egyszer az állam elismeri ezt az autonómiát, akkor a csoport és az állam normáinak összeütközése esetén szükségképpen az előbbieket élveznek elsőbbséget. A fátyollal kapcsolatban akik ezt az ideológiát képviselték, azt állították, hogy az utóbbi évek bevándorlási hullámainak eredményeként Franciaország de facto multikulturális nemzetté vált, és ennek megfelelően a vallási – így az iszlám – normákat akkor is tiszteletben kell tartani, ha a jogi normáknak ellentmondanak. Egyik követelésük az volt, hogy a családoknak nyújtandó szociális segélyek elosztásakor vegyék figyelembe, hogy az iszlám elfogadja a poligámiát, és vannak poligám családok. Azt is követelték továbbá, hogy a helyi hatóságok nyújtsanak támogatást a mecsetek építéséhez.¹⁴ Hasonlóképpen érveltek emellett is, hogy a közoktatásnak tiszteletben kell tartania a vallásszabadság minden formáját és minden vallási parancsot: ha az iszlám vallás megtiltja, hogy koedukált iskolákba járjanak a gyerekek, akkor az államnak biztosítania kell az elkülönült közoktatást. Ha az iszlám vallás szerint kötelező részt venni a térítésben, vagy az, hogy a nők viseljék alárendeltségük szimbólumait, akkor úgy kell értelmezni a semlegesség elvét, hogy az mindenfajta vallási kötelezettség teljes tiszteletben tartását megengedje.

Ezzel szemben a köztársasági ideológia szerint nincsenek csoportok, csak egyének. Ez az ideológia a francia forradalomban gyökerezik, és az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is kifejezi azzal, hogy nem ismeri el az egyesülési jogot. Az 1790-es Le Chapelier-törvény megtilt mindenfajta egyesülést. A törvény fő célja az volt, hogy szétverje az *ancien regime* gazdasági életét megbénító korporációk rendszerét. De az alapvető elv, hogy csoportokat semmilyen jogi elismerésben nem szabad részesíteni, más területeken is jelentőssé vált. Az egyik ismert példa a zsidóság helyzete. Egyik fontos parlamenti beszédében Clermont-Tonnere – válaszolva arra a kérdésre, milyen jogok illetik meg a zsidókat – azt mondta: „mint egyéneket minden jog, mint nemzetet egy sem”. Emez ideológia talaján az állam mindenfajta különbséget kiegyenlített, legyen az regionális, nyelvi vagy vallási, és a közintézményeket a kulturális integráció céljára használta. Ez érvényes volt például az iskolákra és a hadseregre is. A köztár-

sasági nézőpontból a jognak kizárólag egyénekként kell kezelnie az egyéneket, függetlenül a vallási, nyelvi, etnikai vagy nemi hovatartozásuktól. Ebből következett az is, hogy tilos bármilyen vallási vagy etnikai hovatartozásra utaló feljegyzés a hivatalos dokumentumokon, hogy a francia jog nem hoz létre semmilyen kvótát, hogy a nőket ugyanazok a jogok illetik meg, mint a férfiakat (erre hivatkozott – többek között – Chirac elnök, amikor beterjesztett egy törvényjavaslatot az egységes állampolgári szolgálatról), és végül, hogy az államnak küzdenie kell mindenfajta egyenlőtlenség ellen, anélkül, hogy bármikor is pozitív diszkriminációt alkalmazna. A bevándorlási politika célja pedig a teljes asszimiláció, és ebben kitüntetett szerepe van a közoktatásnak.

A vallásszabadság és a közszféra semlegességének konfliktusában a köztársasági ideológia képviselői természetesen az utóbbit részesítik előnyben. Ebből a szempontból a semlegesség vagy a *lad'cite* elve a következőket jelenti:

1. minden olyan tevékenységet be kell tiltani, ami a legcsekélyebb mértékben veszélyezteti a közszférát;

2. a diákok vallásszabadsága nem fér össze olyan szimbólumok viselésével, amelyek vallási propaganda eszközei, és

3. minden olyan szimbólumot be kell tiltani, amely a nők és férfiak közötti egyenlőség köztársasági eszméjével ellentétes értékeket fejez ki.

Nyilvánvalóan a köztársasági ideológia – amin a francia elit minden tagja nevelkedett – élvezett elsőbbséget az Államtanács döntésében, még ha igen kompromisszumos és rugalmas módon értelmezték is: a fenti három pontból az elsőt és a másodikat fenntartották, míg a harmadikat nem. A tanács által alkalmazott egyensúlyozási technika nem szolgált más célt, mint hogy álcázza tagjainak a köztársasági ideológia iránti elkötelezettségét.

Ha meg kell ítélni a probléma megoldásának módszerét, akkor megint csak kényes egyensúly az eredmény. A békességet megóvták, de ennek az ára az átláthatatlanság és a jogi bizonytalanság.

Az Államtanács által lefektetett szabály nem világos és nem kielégítő egyik fél számára sem. Nem világos, mert nem általános, és rendkívül nehéz meghatározni, hogy adott esetben a fátyol vallási propagandaeszköz-e vagy sem. Így sok különböző helyi döntés születik különböző értelmezések alapján, amelyek az őket követő számos bírósági döntés során sem válnak egyértelműbbé. Egyes politikusok

azt gondolják, hogy valamilyen törvénytervezet elkészítése komoly országos vitákhoz vezetett volna, amelyek eredményeként a szabály mindenki számára világos lett volna. Hozzáteszik azt is, hogy a mostani döntés sem a muzulmánokat,

sem a *lad'cite* elvének támogatóit nem elégti ki, hiszen az utóbbiak sajnálják, hogy az Államtanács nem döntött egyértelműen úgy, hogy a fátyol önmagában vallási propagandaeszköz, és tartanak attól, hogy a muzulmánok egyre erőteljesebben próbálják majd a vallást az iskola falai közé vinni.¹⁵

Fennáll tehát annak a lehetősége, hogy a megbékélés, amit az Államtanács döntése segített elő, csak ideiglenes. Chirac elnök nemrégiben hangot adott ama kívánságának, hogy a kormány terjesszen be egy javaslatot, ami egyértelműen megtiltaná a fátyolviselést. A fátyolháború valószínűleg még nem ért véget.

Köszeg Fanni fordítása

JEGYZETEK

1. Komoly viták dúltak azzal kapcsolatban, hogy mi a megfelelő kifejezés a fátyol megjelölésére. Egyesek szerint a „fátyol” az algériai nők hagyományos viseletére utal, akik az arcukat is elfedik, míg a francia muzulmán asszonyok csak a hajukat és a nyakukat takarják el. A „csador” kifejezés leginkább Iránnal összefüggésben jelenik meg, a „chale” olyan hosszú szövetet jelöl, ami nem használható vallásos összefüggésben, a „foulard” pedig kisebb, de szintén nem hordoz vallásos tartalmat.
2. A francia *lad'cite* kifejezésnek nehéz magyar megfelelőt találni, így az eredeti elnevezést fogjuk használni a továbbiakban. (A ford.)
3. Mivel Elzász és Lotaringia 1905-ben Németországhoz tartozott, az állam és az egyház szétválasztásáról szóló törvény ott nem volt hatályban, és az 1918-as újraegyesítéskor sem terjesztették ki a területre. Következésképp az említett három vallás lelkészei a mai napig a közszolgálatához tartoznak ezen a vidéken.
4. Yadh Ben Achour (*Normes, foi et loi, en particulier dans l'Islam [Normák, hit és törvény az iszlám vallásban]*, Tunis, Ceres Editions, 1993) meggyőzően érvel amellett, hogy az uralkodó értelmezést fel kellene váltani egy, a nyugati hagyományokhoz és a modern államisághoz közelebb álló értelmezéssel.
5. A helyzet hasonló a párbaj betiltásához. Tílalom hiányában a férfiak erkölcsi és társadalmi kötelességüknek érzik, hogy részt vegyenek a küzdelemben. Hálásak

- lesznek tehát, ha a tilalom feloldja őket eme kötelezettségük alól.
6. Avis en date du 27 novembre 1989 relatif a la *lad'cité*, RFSP, 1991, p. 45s. (Az Államtanács 1989. november 27-i döntése a *lad'cité* elvének értelmezéséről.)
 7. Circulaire du 12 décembre 1989 du ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, J.O. 15 déc. 1989, p. 15577. (A közoktatási, ifjúsági és sportügyekért felelős miniszter 1989. december 12-i körlevele.)
 8. Circul. du 20 sept. 1994, *Le Monde*, mercredi 21 sept. 1994. (A miniszter 1994. szeptember 20-i körlevele, lásd *Le Monde*, 1994. szeptember 21.)
 9. 2 nov. 1992, Rec. p. 389. (1992. november 2-i döntés.)
 10. 10 mars 1995, AJDA 1995, 322, concl. Aguila. (1995. március 10-i döntés.) 1996. november 27-én az Államtanács számos, fátýollal kapcsolatos fellebbezést bírált el. Huszonhárom esetben fenntartották az iskolaigazgatók kizárási döntését, mert bizonyított volt a közrend valamilyen szintű megsértése. Másfelől hét esetben helyt adtak a fellebbezésnek, mert a lányokat csupán a fátýolviselésért magáért büntették meg.
 11. 1995. április 14-i döntés.
 12. Lásd Cohen-Tanugi, L.: *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 3e édit., 1988. A könyvet egy az Egyesült Államokban tanult francia jogász írta. A könyv címe, *Jog az állam nélkül*, a bírói jogra utal, szemben a hagyományos „állami joggal”, ti. a jogalkotói joggal.
 13. 1992 őszén Edouard Balladur kormánya beterveztett egy törvényjavaslatot, amely lehetővé tette a helyi hatóságoknak, hogy támogassák a magániskolák építkezéseit. A parlamenti viták idején a baloldal hatalmas tömegeket mozgósított minden nagyobb városban. A törvényt parlamenti elfogadása után az Alkotmánytanács elé utalták, és ez megállapította, hogy annak egyik legfontosabb rendelkezése alkotmányellenes. A törvény vagy az alkotmány módosításának megkísérlése helyett – ahogy azt sok politikailag kevésbé érzékeny kérdésben tette – a kormány egyszerűen felhagyott az iskolákkal kapcsolatos politikájával, és ezzel elérte, hogy befejezödjenek a tüntetések. (Conseil Constitutionnel, décision 93–329 DC, 13 janv. 1994, révision de la loi Falloux. [Az Alkotmánytanács 1994. január 13-i döntése a Falloux-törvényről.])
 14. Ebben a kérdésben azt is állították, hogy az állam és az egyház szétválasztása hátrányos az iszlám és előnyös másik három vallás számára. Az 1905-ös törvény megtiltja a helyi hatóságoknak a vallásos tevékenységek támogatását, de a tulajdonukban hagyta az istentiszteleti helyeket azzal, hogy kötelesek őket a vallásos közösségek rendelkezésére bocsátani. A három említett vallás tehát szabadon használhatja ezeket az épületeket. Ezzel szemben az iszlám nem volt 1905 előtt elismert vallás Franciaországban, nem léteztek mecsetek akkoriban, és így a helyi hatóságoknál nem maradtak épületek az iszlám számára. Következésképpen a vallásos építkezések támogatásának tilalma nem egyformán érinti a templomokat, a zsinagógákat és a mecseteket. Tilos ugyan a templomok építésének finanszírozása, de már eleve rengeteg templom létezik, míg mecsetekből jelentös hiány van.
 15. *Le Monde*, 1996. december 5.

SZEKULARIZÁCIÓ ÉS MULTIKULTURALIZMUS KÖZÖTT*

I

1995 májusában született a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a fészületek használatáról az állami iskolák osztálytermében. A döntésnek szinte példátlan társadalmi és politikai visszhangja volt Németországban. Az alkotmányjogi eljárás során, amelyet egy diák és szülei kezdeményeztek, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a hatósági előírás, amely szerint egy állami általános iskola osztálytermében fészületet vagy keresztet kell tartani, sérti a vallásszabadság és a vallási semlegesség elveit.¹

Az egyik ok, ami miatt a döntés németországi visszhangja ilyen erős volt, az az, hogy korábbi alkotmánybírói döntésekből arra lehetett következtetni, hogy másfajta döntés születik majd, olyan, amely szerint elfogadható marad fészületek vagy keresztet használat az osztálytermekben. Néhány évvel korábban ugyanis az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a bírósági tárgyalótermekben fészületek kifüggesztése csak egészen különleges körülmények között sérti az alkotmányt. Egy konkrét esetben egy felperes, egy zsidó származású személy, egyes, a zsidóság ellen a történelem során elkövetett cselekményekre hivatkozva, megtagadta a bírósági eljárásban való részvételt, mivel az, úgymond, „a kereszt árnyékában” zajlott. Az Alkotmánybíróság döntésében akkor úgy foglalt állást, hogy az esetek nagy többségében a fészület vagy a kereszt használata a bírósági tárgyalótermekben nem sérti az ott tartózkodók jogait, mivel nem teszi kötelezővé az azonosulást sem azzal, amit azok jelképeznek, sem más magatartással.² Ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a közigazgatás más területein másfajta döntés is elképzelhető lenne, hiszen valamely kisebbség amaz igénye, hogy ne lehessen közszemlére tenni fészületeket, összeütközésbe kerülne a több-

ség azon igényével, hogy fészületek igenis megtalálhatók legyenek bizonyos nyilvános helyeken.³

Az iskolai közös imádkozásról szóló döntésében az Alkotmánybíróság a többség igényének adott helyet. Alkotmánybírói állásfoglalást azért kértek, mert egy bizonyos iskolában, a többség akaratával szembeállva, a szülők és a diákok egy kisebbsége elutasította a kötelező iskolai imát. A bírósági állásfoglalás szerint, mivel a kormányzat teljes mértékben felügyelete alá vonta az iskolarendszert, helyesen cselekedett, amikor lehetővé tette, hogy a szülők, a tanárok és a diákok gyakorolják vallásszabadságukat az iskola falai között. Eszerint a vallásszabadság pozitív és negatív értelmezése közötti konfliktusokat – vagyis azt, hogy egyesek igényelték az imát, míg mások nem – ugyanúgy kell tolerálni és feloldani az iskolákban, mint az iskolákon kívül. Ennek megfelelően azok, akik azt igénylik, szabadon felállhatnak, és imádkozhatnak, míg a többieknek joguk van ülve maradni és az imától tartózkodni, vagy egyszerűen később bejönni az iskolába.⁴

Felmerül mindezek alapján a kérdés – az eddigi alkotmánybírói döntések logikáját folytatva –, hogy ha a fészület kifüggesztése nem követel azonosulást az általa jelképezett tartalommal, és amennyiben kifüggesztését a többség igényli, és feltéve, hogy az Alkotmánybíróság olyan döntést hozott volna, hogy kifüggesztésére úgy kerüljön sor, hogy ne legyen folyamatosan látható elől, a tábla fölött, hanem függjön az osztály hátsó falán, hogy ne okozzon tartós lelki megterhelést az azt ellenző kisebbség számára – nem az lett volna-e logikus, ha az Alkotmánybíróság úgy dönt, hogy a fészület kifüggesztése az iskolákban ugyanúgy elviselendő, mint a kötelező ima?

A fészület iskolai kifüggesztéséről szóló alkotmánybírói döntést kommentálva néhány külföldi újság azt írta, hogy a németországi szekularizáció egy

* Jelen tanulmány eredeti német nyelvű változatát a szerző Gerd Röllecke professzornak ajánlja, és a professzor 70. születésnapja alkalmából kiadandó kötetben jelenik meg. A kötet címe: *Die Vielfalt der Rechtsordnung (A jogrendszer többdimenziós mivolta)* lesz, és a Kohlhammer Verlag adja ki 1997 folyamán.

késői kiterjesztését látjuk, amelyet, más országokkal összehasonlítva, tekinthetünk megkésett lépésnek is. Bár a német Alkotmánybíróság döntése a fészületek iskolai közszemlére helyezéséről nem követi a korábbi német alkotmánybírósági esetjogot, szervesen következik a német társadalom fejlődésének irányából. Ami a fészületek kihelyezését illeti a bírósági tárgyalótermekben, ez a megengedő alkotmánybírósági döntés ellenére is alig fordul elő mostanában. Mi több, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság törvényesnek mondta ki az iskolai imát, ezzel a joggal igen ritkán élnek manapság. Ehhez a fejlődési irányhoz illeszkedik tehát a fészületek kitiltása az osztálytermekekből. Még az is lehetséges, hogy a fészületek akkor is elvesztették volna létjogosultságukat az osztálytermekekben, ha az Alkotmánybíróság másfajta döntést hozott volna. Hiszen nincs valódi funkciója a fészületnek sem a bírósági tárgyalóteremben, sem az osztályteremben, de nincs az imának sem az iskolában. A múltban volt, mivel jelenlétüket adottságként fogták fel. Éppen a sajtó által részletesen tárlt jogi konfrontáció – melynek nyomán tárgyalássorozatra került sor az iskolaszékeknél, a szülői munkaközösségeknél, a tanári szervezetekben, sőt még a parlamentben is – hozott gyökeres változást e kérdésben: a fészület kifüggesztését az osztályteremben ezután már senki sem tekintheti magától értetődőnek. E folyamat pedig a szekularizáció, vagyis az, hogy többé nem tekinthető adottnak egy jelenség egyházi és világi egysége.

A fészületről született alkotmánybírósági döntés hű kifejeződése ugyan egy átfogó társadalmi tendenciának, némileg zavarbaejtő az a felháborodás, amelyet Németországban kiváltott. Az a látszólag kézenfekvő magyarázat, hogy a döntés indulatos visszhangját konzervatív politikusok populista céljaik elérése érdekében provokálták ki, nem kielégítő. Nem magyarázza meg például azt, hogy önmagában egy ilyen, a fészület iskolai kifüggesztésével foglalkozó döntés hogyan válhat ki ilyen erőteljes reakciót és ekkora felháborodást. A német újságoknak küldött nagyszámú felháborodott olvasói levél elolvasása és elemzése után megállapítható, hogy az azokban megfogalmazott indulatok igazi, széles körben tapasztalható és mélyen érzett félelmeket fejeztek ki. Ezek a félelmek kapcsolódnak egy olyan másikkal, amely egy időben zajlik a fent említett szekularizációval. A szekularizáció szó azt sugallja, hogy a vallás fokozatosan eltűnik az állami, társadalmi és így az oktatási

szférából is. A valóságban azonban kétirányú folyamat tanúi vagyunk. A vallásos érzelmek és szokások befolyása egyrészt csökken, másrészt azonban nő – és ez utóbbi jelenség nyomot hagy a jogalkotáson is.

E tekintetben célravezető utalnom a német Szövetségi Közigazgatási Bíróság ama döntésére,⁵ amely szerint azt a zsidó gyermekeket hagyományosan megillető jogot, hogy szombatban ne menjenek iskolába, kiterjesztik olyan más vallású gyermekekre is, akiknek a vallása előírja a szombati sabbath vagy más ünnepnap megtartását. De hadd említsem a Szövetségi Közigazgatási Bíróság egy másik rendelkezését⁶ is, amely a mohamedán iskolás lányokat felmenti a koedukált úszásórák látogatása alól. Első fokon a területileg illetékes közigazgatási bíróság megállapította, hogy a mohamedán lányoknak is részt kell venniük a tornaórákon, de joguk van olyan ruházatot viselni, amely „elrejtje testük körvonalait, de lehetővé teszi a sporthoz szükséges testmozgást”, emellett viselhetnek fejfedőt⁷ is. Egy mohamedán iskolás lány fellebbezett ez ellen a döntés ellen a Szövetségi Közigazgatási Bíróságnál. Azzal érvelt, hogy „még ilyen ruházatban is láthatók maradnak testének körvonalai, ráadásul esetleg elvesztheti fejfedőjét”. Ezenkívül arra kényszerül, hogy a tornaóra során néznie kell, ahogy a fiúk rövid és testhezálló sportruházatban végzik gyakorlataikat – „amit neki nem szabad”. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság a fellebbezésnek helyt adott azzal, hogy a leány vallásszabadsága csak abban az esetben biztosítható, ha felmentik a testnevelési órák látogatása alól.⁸

Arról nem született még döntés, hogy mohamedán iskolás leányok hordhatnak-e fátyolt az osztályteremben. E kérdés körül politikai vita kerekedett Franciaországban 1989-ben és 1990-ben. Ennek nyomán a Conseil d'Etat (a Központi Közigazgatási Bíróság) kötelező jelleggel nem bíró állásfoglalást adott ki, miszerint a diákok megjelenhetnek a vallásukra utaló ruhadarabbal vagy más tárggyal az osztályteremben, feltéve, hogy azok nem akadályozzák az oktatást.⁹ Ez

az általánosságban megfogalmazott állásfoglalás Franciaországban nem szüntette meg a kérdés körül kialakult vitát. A kérdés előbb-utóbb Németországban is napirendre kerül majd. Az úszásórákra és tornaórákra vonatkozó fenti döntések alapján érzésem szerint a fátyolviselés is megengedetté válik majd a vallásszabadságra való hivatkozással.

De nemcsak a diákok hozzák be a vallásos érzelmeket és szokásokat az iskolába. Előfordul, hogy

A SZEKULARIZÁCIÓ SZÓ AZT SUGALLJA, HOGY A VALLÁS FOKOZATOSAN ELTŰNIK AZ ÁLLAMI, TÁRSADALMI ÉS ÍGY AZ OKTATÁSI SZFÉRÁBÓL IS. A VALÓSÁGBAN AZONBAN KÉTIRÁNYÚ FOLYAMAT TANÚI VAGYUNK. A VALLÁSOS ÉRZELMEK ÉS SZOKÁSOK BEFOLYÁSA EGYRÉSZRŐL CSÖKKEN, MÁSRÉSZRŐL AZONBAN NŐ – ÉS EZ UTÓBBI JELENSÉG NYOMOT HAGY A JOGALKOTÁSON IS.

maga az állam teszi ezt: Németországban Észak-Rajna-Vesztfália döntött elsőként úgy, hogy bevezeti a mohamedán vallásoktatást, és azóta több más szövetségi állam is követte példáját.¹⁰ Ugyanakkor Észak-Rajna-Vesztfália arra törekszik, hogy hatékonyabban ellenőrzése alá vonja – sőt egyes esetekben be is tiltsa – az olyan, mohamedán szervezetek által finanszírozott Korán-iskolákat, ahol hét-tizenhat éves gyermekek részesülnek vallásos nevelésben, esetenként bentlakásos formában.¹¹

Éppen a fent vázolt két ellentétes folyamat időbeni egybeesése ad okot arra az aggodalomra, amelyet az Alkotmánybíróság feszülettel kapcsolatos döntése keltett. Minek vagyunk itt valójában a tanúi: kizárjuk a keresztényi és európai értékeket a közéletből és az oktatásból a célból, hogy teret adjunk mohamedán vagy bizonyos szektákhoz kapcsolódó értékeknek? Feladjuk a nyugati orientációt valami más érdekében? Ilyen körülmények között milyen kulturális identitást hagyományozunk gyermekeinkre?¹²

A feszülettel kapcsolatos döntést követő felháborodás sok esetben rövidlátó, vaskalapos vagy idegengyűlölő nézeteket hozott felszínre. Emellett azonban kifejezett egy tényleges problémát is. Hadd magyarázzam meg, mire gondolok. Ehhez példaként azt az esetet említem, hogy mohamedán iskolás lányoknak részt kell-e venniük úszás- és testnevelésórákon. Több olyan tanárral beszéltem, aki szerint egyes mohamedán iskolás lányoknak komoly vallási konfliktusokat okoz, hogy részt kell venniük ilyen tanórákon. Ugyanakkor többen vannak azok a mohamedán iskolás lányok, akik szívesen részt vennének az ilyen órákon, mert ki szeretnének törni ama keretek közül, amelyekbe családjuk mohamedán hagyományai szorítják őket. Sőt úgy érzik, magukra hagyja őket az iskola azzal, hogy nem kívánja meg részvételüket a sportfoglalkozásokon. Amennyiben az iskola megkövetelné részvételüket, teljesülhetne a vágyuk, hogy részt vegyenek az ilyen foglalkozásokon még szüleik tiltakozása ellenében is. Mindaddig, amíg szüleik hivatkozhatnak arra, hogy az iskolák tiszteletben tartják a szülők ez irányú kívánságát, a lányoknak nincs esélyük arra, hogy teljesüljön a részvételre vonatkozó vágyuk. Feltehető éppen ezért a kérdés: azzal, hogy az állam felmenti az iskolás lányokat a testnevelési foglalkozások látogatása alól, valóban a vallásszabadságot védi-e, avagy egy csoport összetartását, hagyományait és „gettóját”. Összeegyeztethető-e ez a magatartás a férfiak és nők jogegyenlőségével, amelynek biztosítása a világi állam kötelessége? Ahhoz, hogy e kérdést megválaszolhassuk, meg kell vizsgálnunk, hogy melyek egy világi állam feladatai a vallásoktatással kapcsolatban. Jelenti-e azt is a vallásszabadság, hogy a Korán-iskolák a kormányzat felügyelete és

korlátozása nélkül támadhatják a nyugati értékeket és hagyományokat? A kormánynak jogában áll-e, némi kötelessége-e mohamedán vallásoktatást kezdeményezni az iskolákban anélkül, hogy megsértené az oktatás egészének értékrendszerét egy olyan helyzetben, amikor a mohamedán vallásoktatást a iszlám csoportok nem is követelték?

Amikor az állam és az iskola ilyen kérdésekkel találja magát szembe, két ellentétes irányú társadalomfejlődési tendenciának kell megfelelnie. Az egyik a szekularizáció irányába mutat, vagyis afelé, hogy a vallás egyre inkább kiszoruljon a közéletből. A másik a multikulturalizmus fejlődését szorgalmazza. Ez utóbbi azt jelenti, hogy olyan csoportok jelentek meg, amelyek identitása és összetartása valláshoz, szektához vagy egyazon etnikumhoz való tartozáson alapul; identitásuk és összetartásuk egyidejűleg táplálkozik az etnikumhoz és egy bizonyos valláshoz való tartozásból. Századunk utolsó éveiben a hagyományos nyugati kultúrák, amelyek mára a keresztény befolyás ellenére szekularizáltakká váltak, szembe találják magukat a vallásosság világméretű reneszánszával és jelentős népcsoportok migrációjával, aminek következtében területükön más kultúrákhoz kapcsolódó lakossági csoportok jelennek meg. A politika és a jog egyelőre nem készült még fel arra, hogy miként bánjon velük. Milyen az ideális multikulturalitás, amelyet egy modern társadalomnak el kell fogadnia? Legyen Berlin Kreuzberg kerületében hivatalos nyelv a török is; váljon a spanyol az Egyesült Államok második hivatalos nyelvévé? Nézze az állam tétlenül, avagy avatkozzon be, amikor területén gyermekes családok aszámokba és más, külön közösségekbe vonulnak vissza, és olyan vallási normák szerint élnek, amelyek egyáltalán nem egyeztethetők össze az alkotmányainkban megfogalmazott eszmékkel, a szabadságjogokkal és az egyenlőség eszméjével? Helyesen vagy helytelenül cselekszik az Egyesült Államok azzal, hogy fokozatosan feladja az „olvasztótégely” ideológiáját, és egyre kevésbé fogalmazza meg célként, hogy egységes angolszász világi kultúrává alakítsa át a különböző kulturális háttérrel területére folyamatosan beáramló népcsoportokat, sőt elfogadja az egymás mellett élő és egymástól egyre távolodó kultúrák pluralitását?

Azok a németországi jogi problémák, amelyeket e tanulmány elején felvettem, általánosak: minden szabad és alkotmányos állam találkozik velük. E helyütt nem kívánok foglalkozni az egyes országok közötti különbségekkel, amelyek külön témául szolgálhatnának: például az Egyesült Államokban jobban elkülönül az állam és az egyház; Németországban, szemben az Egyesült Államokkal, az alkotmány kötelezővé teszi az iskolákban a vallásoktatást; Németországban az

állam nagyobb mértékben ellenőrzi az egyházi iskolák működését, mint az Egyesült Államokban; a magániskolák és az állami iskolák kapcsolata egészen más az Egyesült Államokban, mint Németországban stb. Ehelyett azt vizsgálom meg, miképpen ütközik a szekularizáció tendenciája a kialakulóban levő multikulturalizmussal. Így választ adhatunk arra a kérdésre, hogy milyen mértékű multikulturalizmust tarthatunk elfogadhatónak. Ezenkívül újabb szempontokat kaphatunk ahhoz is, hogyan oldhatók meg az oktatási szférának a tanulmány elején említett gondjai.

II

A szekularizáció és a multikulturalizmus közötti valóságos kapcsolat gondjaival annak kapcsán szembesültünk, hogy konkrét eseteken vizsgáltuk a vallás és az iskola viszonyát. A multikulturalizmusnak két típusát különböztethetjük meg: multikulturalizmus mint elkülönülés, és multikulturalizmus mint differenciálódás. Multikulturalizmusról mint differenciálódásról akkor beszélhetünk, amikor új formák és struktúrák jelennek meg a vallás és a kultúra társadalmi szférájában anélkül, hogy bárki is megkérdőjelezné a társadalmi differenciálódás létjogosultságát. Ezzel szemben a multikulturalizmus mint elkülönülés párhuzamosan létező és egymással szemben álló kulturális egységeket jelent, amelyeknek mind saját etnikailag vagy vallásilag meghatározott oktatási, kulturális és gazdasági rendszerük van, és esetleg még politikai autonómiát is élveznek. Leegyszerűsítve, a multikulturalizmus mint elkülönülés a gettót jelenti, míg a multikulturalizmus mint differenciálódás olyan társadalmat jelent, amely nyitott, sokszínű, és több hangon szólal meg. A multikulturalizmus mint differenciálódás jól megfér a szekularizációval, ugyanakkor a multikulturalizmus mint elkülönülés ellentmond mind a társadalmi differenciálódásnak, mind a társadalmi integrációnak.

Vissza-visszatérő kérdés az alkotmányos szabadságjogok értelmezése kapcsán – nemcsak az iskolák ügyében, hanem általában is –, hogy azok milyen mértékben garantálják a multikulturalizmust. Milyen mértékben védik például olyan új vallások és szekták vallásszabadságát, mint amilyen a rastafarianizmus, amely szerint vallásos élmény a hasis csoportos szívá-

sa, vagy az Isten Gyermekai, akik arra tanítják tagjait, hogy teljes mértékben szakítsanak családjukkal, barátaikkal és munkatársaikkal? Belefér-e a vallásszabadságba a női nemi szerv rituális megcsonkítása? Joguk van-e olyan európai cigánycsoportoknak vagy amerikai bennszülött törzseknek, amelyek befogadják azokat a nőket, akik beházasodnak a csoportba, de kivetik maguk közül és megfosztják a közös vagyomból rájuk eső résztől azokat, akik a csoporton kívülre házasodnak, védelmet követelni maguknak mint etnikai kisebbségeknek az egyenlőség elve alapján? Vajon elfogadhatja-e egy tett magyarázatként a büntetőbíró, amikor például egy gyilkos azt mondja, hogy családja tisztességét kellett helyreállítania – ami egyes helyeken lehet, hogy elfogadott gyakorlat –, vagy amikor egy olyan férfi, aki nőt zaklatott vagy megerőszakolt, tettét azzal indokolja, hogy a nő biztatta őt – ami esetleg bevett magyarázat abban a kultúrkörben, ahonnan a férfi származik.

A példákat még lehetne tovább sorolni. A megfelelő válasz az így felmerülő kérdésekre az, hogy minden egyes esetben meg kell vizsgálni, vajon a védelmet igénylő multikulturalizmus az elkülönülés multikulturalizmusa vagy a differenciálódásé. Amennyiben – mint például az Isten Gyermekai szekta vagy a fenti cigánycsoport esetében – az érintettek célja az, hogy a többségi társadalommal párhuzamos és azzal szemben álló világot hozzanak létre, akkor a polgárjogi védelem nem jár. Ezzel szemben olyan vallási szertartások esetében, amelyek ugyan különböznek azoktól a normáktól, amelyeket megszoktunk, de amelyek vallási szertartás mivoltukban nem bírják rá az érintett csoport tagjait, hogy eltávolodjanak vagy szembekerüljenek a többségi társadalommal – nos, ilyen esetben ezeket el kell fogadni. Véleményem szerint gyilkosság, zaklatás vagy nemi erőszak esetében a bűnösség kérdésének eldöntésekor nem vehetők figyelembe az emberi alapjogok vagy az az elv, hogy védeni kell a multikulturalizmust. Ehelyett egyedileg kell megvizsgálni, hogy az elkövető bűnös-e. A multikulturalizmust mint szempontot figyelembe kell ugyanakkor venni a női nemi szerv rituális megcsonkítása esetén. Ilyenkor még az az érv is elhangozhat, hogy a differenciálódással járó multikulturalizmussal van dolgunk és nem az elkülönülést szolgáló multikulturalizmussal. Ennek ellenére az én vélekedésem szerint ebben az esetben nem indokolt a val-

lásszabadság védelméről beszélni, hiszen az érintett leánygyermek testvére, sőt élete kerülhet veszélybe. E megjegyzésem is azt mutatja, hogy én a kérdéshez a gyakorlati megfontolások alapján közelítek.

Szerintem az iskolák fentebb említett problémáihoz is ilyen gyakorlatiasan kellene viszonyulnunk. Amennyiben így teszünk, máris nem tűnik olyan nagy problémának, ha egyes iskolás gyerekek nem járnak iskolába szombatoként; ha egyesek fejfedővel, mások anélkül ülnek az osztályteremben; ha egyesek részt vesznek a közös imában, mások nem; ha egyesek katolikus, mások protestáns, megint mások pedig mohamedán hittanórára járnak; ha egyesek testnevelési órán testhezállók trikót és nadrágot, míg mások laza tréningruhát és fejfedőt hordanak. Gond csak akkor keletkezik, ha az oktatásra és a képzésre olyan Korán-iskolában kerül sor, amely tanításaival szemben áll a többségi társadalom iskoláival, és ahol olyan vehemenciával igyekeznek a tanulókat ideológiailag befolyásolni, hogy mire az állami iskolai órák hallgatására kerül sor, teljesen kimerültek és elutasítók lesznek. Az is gondot okoz, amikor bizonyos diákok felmentést kérnek egyes órák látogatása alól. Az ilyen felmentéseket a legszükségesebb minimum szintjén kell tartani. Én még azt is túlzásnak tartom, amikor a német Szövetségi Közigazgatási Bíróság a fentebb említett módon felmentést adott az úszásórák látogatása alól.

A tanulmány végére tehát visszatértünk kiindulási pontunkhoz, a németországi jogalkalmazáshoz. Elképzelhető, hogy az olyan világméretű problémákat, hogy a szekularizációt és a multikulturalizmust az állam és a társadalom hogyan képes tolerálni, az indokoltnál nagyobb mértékben, német és európai szemüvegen át vizsgáltam. Az, ahogyan Németországban és Európa többi részén az állam és a társadalom szerepét értelmezik, feltehetően nagymértékben befolyásolja az iskolák szerepének német és általában európai megítélését, ugyanúgy, ahogyan az állam és a társadalom amerikai értelmezése másként alakítja az iskola szerepének amerikai felfogását, valamint azt, hogy megállapítsa a szekularizáció és a multikulturalizmus közötti optimális kapcsolatot. A jövő mutatja majd meg, hogy ezeknek a témáknak a megítélése milyen irányt vesz.

A kérdést úgy tettem fel, hogy – figyelembe véve hagyományainkat, valamint a szabadságról és az egyenlőségről kialakított eszméinket – miként kezeljük a multikulturalizmus felé haladó társadalmunk problémáit. A kérdés tehát nem úgy merült fel, hogy a multikulturalizmus felé haladó társadalomban megfogalmazódó elvárások és követelmények hogyan változtassák meg hagyományainkat és eszméinket. Természetesen hozzá kell azt is tennem, hogy amikor új

problémák merülnek fel, nekünk is át kell gondolnunk saját hagyományainkat és azt, milyen irányban fejlődhetnek tovább eszméink. Le kell azonban szögezni, hogy az egyik a mérce, a másik pedig, hogy a mérce segítségével miként oldható meg egy probléma.¹⁵ Amennyiben ezt a viszonyt megbontjuk, feladnánk azt a szabadságot és egyenlőséget, amelyek a modern állam pillérei.

Sellei Iván fordítása

JEGYZETEK

1. 93 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (A Szövetségi Alkotmánybíróság döntései. A továbbiakban: BVerfGE, ami itt és a továbbiakban a bíróság német nyelvű rövidítése, az előtte szereplő szám az ítéleteket tartalmazó kötetek sorszámát, az azt követő számok a döntés kezdő és aktuális oldalszámait – a szerk.), 1. o.
2. 35 BVerfGE 366., 375. o.
3. 35 BVerfGE 366., 376. o.
4. 52 BVerfGE 233., 241. o.
5. 42 Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (A Szövetségi Közigazgatási Bíróság döntései. A továbbiakban: BVerwGE), 128. o.
6. 94 BVerwGE, 82. o.
7. OVG Münster, RdJB 409. és 411. o. (1992.)
8. 94 BVerwGE, 82. és 89. o.
9. Lásd A. Spies: *Verschleierte Schülerinnen in Frankreich und Deutschland (Fátyolt viselő iskolás lányok Franciaországban és Németországban)*, NVwZ, 637. és következő oldalak (1993). Lásd még erről Michel Troper tanulmányát e számunkban. (A szerk.)
10. Lásd: H. P. Püssel és T. Nagel: *Islamischer Religionsunterricht und Grundgesetz (Iszlám vallásoktatás és az alaptörvény)*, EuGRZ, 497. o. (1985.)
11. OVG Münster, RdJB 346. és következő oldalak (1989).
12. E fejleményről és ennek különböző jogi értékeléseiről lásd még: J. Hellermann: *Der Grundrechtsschutz der Religionsfreiheit ethnisch-kultureller Minderheiten. Zwischen Gewährleistung religiös-kultureller Besonderheit und Bewahrung der allgemeinen Rechtsordnung (Az etnikai-kulturális kisebbségek vallásszabadságának alapjogi védelme. A vallási-kulturális sajátosságok biztosítása és az általános jogrendszer megtartása között)*. In: *Die bedrängte Toleranz. Ethnisch-kulturelle Konflikte, religiöse Differenzen und die Gefahren politischer Gewalt (A fenyegetett tolerancia. Etnikai-kulturális konfliktusok, vallási különbségek és a politikai hatalom veszélyei)*. W. Heitmeyer, R. Dollase és J. Vossen, szerk. 382. és következő oldalak (1996).
13. Lásd még J. Hellermann: *Der Grundrechtsschutz der Religionsfreiheit ethnisch-kultureller Minderheiten (Etnikai-kulturális kisebbségek vallásszabadságának alapjogi védelme)*. (15. lábjegyzet.) 394. és következő oldalak.

A TÁRSADALOM BIZTONSÁGA ÉS A KLERIKÁLIS BOLSEVIZMUS

VITÁK A VALLÁS- ÉS LELKIISMERETI SZABADSÁGRÓL OROSZORSZÁGBAN

Több, legalábbis vitatható tisztaságú parlamenti választást követően Oroszországban ma kétségtelenül szabadon működnek a politikai pártok. Tevékenységüknek azonban nincs és igazán nem is lehet hagyománya és így súlya sem. Hiszen az orosz történelemben nem egészen egy évtizedig – az 1905. október 17-én kihirdetett cári alkotmánytól az első világháború kitöréséig – tartott csupán a politikai pluralizmus története. Ez az oka annak, hogy a 170 magyarországnyi, soknemzetiségű atomnagyhatalom jelenlegi és jövőbeli berendezkedéséről felvetődő megannyi égető kérdésre többnyire ma sem az „euroatlanti” világban szokásos pártpolitikai vitákban születik a válasz. Puccsok, fegyveres lázadással való fenyegetőzések, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom nemegyszer véres utcai összecsapásai sorában 1997 nyarára többek között ilyen horderejű kérdéssé vált a lelkiismereti és vallásszabadság ügye.

A Szövetségi Gyűlés alsóházaként funkcionáló állami дума 1997. június 18-án a 450 képviselő közül 337 szavazatával második olvasatban elfogadta „A lelkiismereti szabadságról és a vallási egyesületekről” benyújtott törvénytervezetet; ezt megelőzően a törvényalkotók öt hónapig egyetlen ülést sem tartottak. Később kiderült az is, az első és a második olvasatban különböző címeken szerepelt a szöveg, a második változat elolvasására pedig a képviselők alig kaptak időt, és a vita is csupán 33 percig tartott. A harmadik olvasatban, július 23-án, a honatyák mindössze 1 perc 37 másodpercet foglalkoztak a törvénytervezettel. Határozatukat a felsőház szerepét betöltő Szövetségi Tanács 1997. július 3-án – szintén abszolút többséggel – megerősítette. A törvény aláírását azonban a szabadságáról visszatérő Jelcin elnök 1997. július 22-én megtagadta, és átdolgozásra visszaadta a nyári szabadságra vonult törvényhozóknak.

Nincs kétség afelől, hogy ebben az ügyben a Szövetségi Gyűlés mindkét háza élni fog – egyébként nagyon szűkre szabott – alkotmányos jogosítványai-val, és ősszel megvétózza az elnöki döntést. A doku-

mentum így várhatólag elindul majd a hatalmi ágak közötti végtelen vándorúton, megismételve a „műkincestörvény” sorsát. Ez a sajátos lebegtetés, az orosz demokrácia furcsa, harmadik utas megoldása azonban már önmagában sarastroi győzelem a sötétség birodalma felett. Hiszen egyelőre az is nagy szó, hogy nem vált törvénné a törvénytelenység: nem lett véglegesen az orosz nemzeti tulajdon része a szovjet vezetés által a második világháború alatt és után útnak indított Trófeaszerező Bizottságok által összegyűjtött, majd jogalap nélkül a Szovjetunióba szállított idegen vagyon. És nem lett államvallás az ortodoxia.

„A lelkiismereti szabadságról és a vallási egyesületekről” szóló törvény ráadásul több, mint amiről szól. Az évek óta folyó háborúban az orosz fejlődés mikéntje a tét: az ortodoxia ősi kivételesség princípiuma, a szovjet rendszer háromnegyed évszázadából visszamaradt, elevenen élő felsőbbrendűség-eszme s velük egy autoritér társadalom képe állt – áll ma is – szemben az egyenlőségeszmére alapozott plurális Oroszország megteremtésének legalább elméleti lehetőségével. Az előbbire szavaztak az 1930-as évek óta domináns ideológiaként ható nacionalbolsevizmus híveiként az állami дума többségét alkotó kommunista frakció képviselői,¹

a szintén hagyományos orosz birodalmi nacionalizmus nevében a Zsirinovszkij-féle liberális demokrata frakció valamennyi tagja, és a „Házunk, Oroszország” párt frakciójának „szovjet etatista” képviselői, a centralizált, erős állam szószólói. Ők voltak azok, akik már jóval a törvénytervezet beterjesztése előtt, 1996 decemberében szokatlanul tisztelettel-

jes felhívással fordultak Jelcin elnökhöz. Mivel a vallás- és lelkiismereti szabadságról szóló törvény körüli botrány 1997 nyarán látszólag váratlanul robant ki és került hetekre a világsajtó figyelmének központjába, nem árt felidézni a fél évvel korábban keletkezett, de a nyilvánosság számára ismeretlen, csupán az állami дума iratai között szunnyadó dokumentumot, amelyből világosan kitetszik a törvény

A TÖRVÉNY ALÁÍRÁSÁT
A SZABADSÁGÁRÓL VISSZATÉRŐ
JELCIN ELNÖK
1997. JÚLIUS 22-ÉN MEGTAGADTA,
ÉS ÁTDOLGOZÁSRA VISSZAADTA
A NYÁRI SZABADSÁGRA VONULT
TÖRVÉNYHOZÓKNAK.

háttere, valódi indítékai és legtöbb anomáliájának ideológiai-politikai gyökerei.

*

„Az Oroszországi Föderáció Szövetségi Gyűlése
Állami Duma

Felhívás az Oroszországi Föderáció elnökének bizonyos vallási szervezetek tevékenységének veszélyes következményeiről Oroszország állampolgárai, családjai, a társadalom egészségére nézve

Tisztelt Borisz Nyikolajevics!

Az állami дума képviselői Oroszország különböző régióiban gyakran kénytelenek felelni választóik azon kérdésére,² miért bukkant fel nálunk olyan sok külföldi hittérítő és annyi hazai követőjük? Kontrollálja-e a kialakult helyzetet az Oroszországi Föderáció elnöke, kormánya és Szövetségi Gyűlése? Van-e átgondolt állami politika a vallási kapcsolatok területén?

Jelenleg az Oroszországi Föderációban nagy számban alakultak új, többek között destruktív és külföldről keményen kézben tartott vallási szervezetek. Csak a nagyobbak közül több mint félszáz tevékenykedik, a kisebbekből, példának okáért a koreai eredetűekből, egyedül Moszkvában nyolcvan működik.

Néhány úgynevezett vallási szervezet munkája kémiszolgálatok tevékenységéhez hasonlatos. Különösen emlékeztet erre az amerikai Szcintológiai Egyház működése. Előrenyomulását regisztrálták Obnyinszk városának stratégiai fontosságú vállalataiban, valamint Oroszország legkülönbözőbb régióiban az ipari-katonai komplexum gyáraiban.

A nagy világvallásokhoz tartozó embereket az erkölcsi alapelvek és értékek közös felfogása egyesíti, az új, destruktív vallási szervezetek követőit, híveit viszont a »tanító« tekintélye fogja össze. Ebből fakad a világvallások bizonyos szervezeti renyhésége, amellyel szemben áll a destruktív vallási szervezetek mindent átható vasfegyelme, ama törekvésük, hogy teljességgel uralmuk alá hajtsák híveiket, felszámolják a külvilággal való szabad kapcsolataikat. Az Oroszországi Föderáció belügyminisztériumának szakértői ezt úgy határozták meg, mint totalitarizmust, a tekintélynek való vak alárendelődés kultuszát, vasfegyelmű szervezettséget, a hívek életének minden mozzanata feletti általános ellenőrzést.

A Szerbszkijről elnevezett Társadalmi és Törvényszéki Pszichiátriai Tudományos Központban³ törvényszéki pszichiátriai vizsgálatot végeztek néhány személyen, akik a destruktív szervezetek tanításában rejlő eszmék alapján társadalmilag veszélyes cselekedeteket követtek el. Közöttük volt egy Jehova tanúja, aki megkísérelte megölni saját kiskorú gyermekét. A Jehova tanúi szervezet az oroszországi bejegyzése

óta eltelt alig négy év alatt az egész országot behálózta központjaival, száz és száz közösséget szervezve különböző városokban és járásokban. Szentpétervárral mellett, Szolnyecsnoje üdülővárosban egy volt úttörőtábor területén épült központjukban e közösségeket rendszeresen ellátják újságokkal és más irodalommal. E központ komputerébe összegyűjtik, onnan pedig Brooklyn városába (USA) továbbítják a teljes információt valamennyi »Jehova tanúja«-vá vált honfitársunkról és mindazokról, akik a »közösség« vonzáskörébe kerültek.

Az Oroszországban hivatalos támogatást elnyert, állami és helyi szervezetek támogatását bíró destruktív vallási szervezetek közül Nyugaton igen sokat notórius adócsalóként ismernek. Ezenkívül számos bírósági eljárás folyik ellenük a követőiknek okozott pszichés és fizikai károk, valamint különböző társadalom- és államellenes cselekedetek miatt, egészen az állami szervekbe való behatolásig és az államellenes összeesküvésig.”

A magas testület nevében meglepően alacsony szellemi színvonalon készült dokumentum, amely az Oroszországban ezerszámra terjedő szélsőbal- és szélsőjobb oldali sajtótermékek paranoid, etatista – ráadásul mindig feltétlenül nyugati példákra hivatkozó – érvelését alkalmazza, végül az állami szintű diszkrimináció elnöki rendeletekkel és jellegzetesen szovjet bizottságosdival biztosított bevezetése céljából 1996 decemberében a következő javaslatot terjesztette Jelcin elnök elé.

„Az állam vallási biztonságának megteremtésére az Oroszországi Föderáció Szövetségi Gyűlésének állami dumája feltétlenül szükségesnek tartja:

1. Az európai államok többségéhez hasonlóan ki kell emelni a hagyományosan kultúraformáló vallásokat, a hívő lakosság többségének egyházait.

2. Az Oroszországi Föderáció kormánya mellett a hagyományos vallások alapján hozzanak létre egy meghatalmazott konfesszióközi szakértői bizottságot, amely majd hivatalos értékelést ad arról, hogy a vallási szervezetek, egyházak, hitoktató és hiterjesztő programok miként hatnak a társadalom, a család, az állampolgárok egészségére.

3. Törvényi korlátozással vagy működésüknek – az állampolgárok egészségére gyakorolt káros hatása miatti – betiltásával meg kell előzni, hogy a lakosságot bevonják a destruktív vallási szekták tevékenységébe. Számos más ország példáját követve felül kell vizsgálni a destruktív vallási szervezetek tevékenységéről az állampolgárok házasságkötésekor alkalmazott információs procedúrát. Az alapfokú tanintézetek oktatási programjába fakultatív, profilaktikus előadás-sorozatokat kell beilleszteni bizonyos vallási szervezetekről és azoknak Oroszország polgá-

raira, a családokra, a társadalom egészségére nézve káros tevékenységéről.

4. Szövetségi törvénytervezetet kell kidolgozni az Oroszországi Föderáció büntető törvénykönyvének módosítására, hogy lehetővé váljon azok büntetőjogi felelősségre vonása, akik részt vesznek a betiltott destruktív vallási szervezetek tevékenységében.”

És ezen a ponton az orosz törvényhozók elérkeztek a szovjet büntető törvénykönyv hírhedt cikkeleihez, pontosabban a politikai foglyok elítélésére szolgáló (sztálini) 58., illetve (brezsnyevi) 70. törvény cikk modernizált változatához: az államilag jóváhagyott és ellenőrzött ideológiától való eltérés büntetőjogi szankcionálásához. Javaslatuk további pontjaiban a „destruktív vallási csoportok” képviselőinek szakértői kényszervizsgálatát, a tömegkommunikációs eszközöknek adott iránymutatást kérik a kormánytól. A centralizált-etatista diszkrimináció jegyében pedig külön javasolják, hogy az orosz Biztonsági Tanács hozzon létre bizottságot az Oroszországban működő destruktív vallási szervezetek tevékenységének és gazdálkodásának ellenőrzésére. A belügyminisztériumnak pedig a felhívásnak az állami дума nevében fellépő, de anonimitásba burkolózó szerzői azt a feladatot szánják, hogy „törvényességi és koordinációs céllal hozzanak létre különleges alakulatot, amely a destruktív vallási szervezetek törvénybe ütköző cselekedeteit” szankcionálja. A törvényhozás és az elnöki adminisztráció heves konfliktusaihoz képest már-már behízselő felhívás ezekkel a szavakkal fejeződik be: „Az állami дума arra kéri önt, hogy az orosz társadalom vallási biztonságát tekintse a nemzeti biztonság fontos prioritásának, a katonai, politikai, gazdasági, ökológiai és társadalmi biztonság mellett.”

*

Ezt a dokumentumot az állami дума törvény-előkészítő bizottságainak fél éves munkája követte. Az ennek eredményeképpen megszületett törvény „felsőházi” elfogadásának másnapján indulatosan reagált a másik oldal: az egykori másként gondolkodóknak az orosz parlamentben megmaradt (sőt magára maradt) kis csoportja, akik ideológusa az egyházi feletesei által papi méltóságától megfosztott Gleb Jakunyin atya. Érvelésük minden elemzésnél pontosabban összefoglalja a törvény diszkriminatív mozzanatait.

„A »LELKIISMERETI SZABADSÁG« BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Az állami дума, durván megsértve a saját maga által elfogadott törvényt, hónapok óta nem hajlandó kinevezni az *(Oroszországi Föderáció)* emberjogi biztosát. És ezen nem lehet csodálkozni. A képviselők túlnyomó többsége a napnál világosabban megmutatta az emberi jogokhoz való viszonyát azzal, hogy második olvasatban megszavazta »A lelkiismereti szabadságról és a vallási közösségekről« szóló törvénytervezetet.

Ez gyakorlatilag újjáéleszti a szovjet valláspolitikát, azzal a különbséggel, hogy a kommunista ideológia helyett ma az *(ortodox)* egyházi ideológia uralmát, annak következményeként pedig a más hitűek⁴ diszkriminációját mondja ki. Az új törvénytervezet számos megállapítása ellentétes az orosz alkotmánnyal, elsősorban az összes vallási közösség törvény előtti egyenlőségének elvével. A törvénytervezet 8. cikkelye értelmében az Oroszországi Föderáció kormánya az »összoroszági szervezetek« különleges státusát biztosítja ama közösségek számára, amelyeket ötven évvel ezelőtt engedélyeztek – amikor Lavrenyij Berija döntött a vallási ügyekben. A különleges státussal felhatalmazott szervezetek az egyház és az állam elválasztásának alkotmányos előírását megsértve jogot kapnak arra, hogy beavatkozzanak az államhatalmi szervek tevékenységébe, és döntsenek a hasonló privilégiumokkal nem rendelkező vallási vezetői társaik sorsáról.

Másrészt a törvényjavaslatban »csoportok« néven emlegetett vallási közösségek, amelyek »az adott területen« tizenöt évnél rövidebb ideje működnek, nem jegyezhetők be. Ezeket a törvényjavaslat megfosztja a jogi személyeknek az alkotmányban – mind az orosz, mind a külföldi állampolgárok számára – garantált státusától (9. pont). A törvénybe iktatott önkénynek így áldozatul eshetnek mindazon ortodox, protestáns, muzulmán, zsidó és más egyesülések is, amelyek a totalitárius rendszer összeomlása után jöttek létre.

Diszkrimináció éri a külföldi állampolgárokat, akik vallásos tevékenységüket ezután – alkotmánysértő módon – csak bejegyzett oroszországi szervezetek keretei között végezhetik. És ez még nem minden. Azáltal, hogy a törvénytervezet csak az adott konfesszió követői körében engedélyez hitoktatást és vallási nevelést (5. és 6. pont), gyakorlatilag kimondja minden misszionáriusi tevékenység tiltását. Ez pedig ellentétben áll a szabad vallásgyakorlásnak az Emberi Jogok Deklarációjában lefektetett elvével. Szint-

úgy ellentmond a nemzetközi jogi normáknak a törvénytervezet ama pontja, amely megtiltja, hogy a vallási közösségek a szülők hozzájárulása nélkül (3. pont) »gyermekkorúakat« (tizennégy év alattiakat) részesítsenek hitoktatásban. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az ellenőrzéssel megbízott szervek a kamaszkorú gyermekeknek az istentiszteleteken való részvételéhez, a vasárnapi iskolák látogatásához stb. mindkét szülőtől megfelelően hitelesített, írásos hozzájárulást követelhetnek; még akkor is, ha erre esetleg csak az egyik szülő vagy nagyszülő buzdítására kerül sor. A lelkiismereti szabadság védelmére alakult bizottság kifejezi ama meggyőződését, hogy Oroszország elnöke, mint az alkotmány letéteményese, nem írhat alá ilyen törvényt.”

Az ügyre való több száz írásos reagálás közül érdemes megismernünk egy másik ellenző véleményével. Annak illusztrálására, hogy az indulat néha alighanem többet árt, mint használ az ügynek. Az *Express-Hronyika* című hetilapban, az egykori szovjet emberjogi mozgalom egyetlen, mindmáig fennmaradt orgánumban 1997. július 11-én megjelent írás az állami дума kevés megmaradt demokrata képviselőjének egyike, Valerij Borscsov stábjában keletkezett.

„LEV LEVINSZON: A KLERIKÁLIS BOLSEVIZMUS ELŐRENYOMULÁSA

A Föderáció Tanácsa (a kétkamarás orosz parlament »felsőháza«) elfogadta »A vallásszabadságról és a vallási közösségekről« szóló törvényt.

Csak idézőjelesen lehet »parlamentnek« nevezni az »erős állam« és a „központosított gazdaság” híveinek társaságát, akik (mindkét házban abszolút többséggel) megszavazták a velejéig alkotmányellenes törvényt, visszavetve ezzel Oroszországot az 1947-től 1982-ig tartó, számukra édes emlékű korszakba. Pontosán ezt az időt, az 1947-es évet választották a törvényhozók a »tradicionális vallás« kritériumául, és az 1982-es esztendőt tették meg annak az évnek, amelynek hivatalos vallásait ma létjogosultnak ismerik el. Az összes más konfesszió valamennyi híve elveszíti a jogot vallása gyakorlására; még bázisközösségekben sem gyülekezhetnek.

A jezsuitáknak meg a szcientológiai egyház híveinek különben arra még lesz lehetőségük, hogy valami magánlakásban, a konyhában összejöjjenek, miután erről értesítették a megfelelő szerveket – ezeket egyébként a törvénytervezet szégyenlősen helyi önkormányzati szerveknek titulálja, noha a történelmi kontinuitás nevében természetesebb lett volna a val-

„A JEZSUITÁKNAK MEG A SZCIENTOLÓGIAI EGYHÁZ HÍVEINEK KÜLÖNBEN ARRA MÉG LESZ LEHETŐSÉGÜK, HOGY VALAMI MAGÁN-LAKÁSBAN, A KONYHÁBAN ÖSSZEJÖJJENEK, MIUTÁN ERRŐL ÉRTESETTÉK A MEGFELELŐ SZERVEKET.”

lasi másként gondolkodók megfigyelését visszaadni a megfelelő hivatalnak.⁵ Az üzbég vezetés ebben például sokkal nagyobb következetességet tanúsított, amikor a helyi biztonsági hivatal elszigetelte a társadalomtól az Üzbegisztánban működő valamennyi keresztény egyházat, kivéve a zavartalanul virágzó ortodox közösségeket. Ezt, mint a régi szép időkben, főleg a nemzetbiztonsági, pontosabban »vallásbiztonsági« szempontok érvényesítésére beépített informátorai segítségével érte el.

A misszionáriusi tevékenységet a törvényre emelt törvénytelenség új keletű oroszországi mintapéldánya is megtiltja, amikor csak »saját hívei« között engedélyezi a vallási nevelést és a hittan oktatását. Ily módon már nem vagyunk messze Üzbegisztántól, ahol a taskenti Hit Szava-templom igehirdetőjének felhívása – »Vigyétek el az Evangéliumot mindenkihez!« – a gyülekezet működési engedélyébe került. (...)

A kommunista párt, a Liberális Demokrata Párt és a Házunk, Oroszország Párt képviselői egyszerűen köptek rá, hogy Oroszország világi állam, hogy az alkotmány 14. pontja kimondja a vallásos egyesületek törvény előtti egyenlőségét, 28. pontja mindenki, többek között a külföldi állampolgárok számára is biztosítja a jogot, hogy korlátozás nélkül terjeszthesse vallási meggyőződését. Miként arra is, hogy az alaptörvény tiltja a vallási felsőbbrendűség hirdetését (29. pont), kimondja az állampolgárok szabad egyesülési jogát (30. pont); ugyanez a cikkely biztosítja mindenki számára a jogot, hogy vagyonával másokkal együtt vagy önállóan rendelkezzen (vagyis jogi személyként azt bejegyeztethesse).

Vajon kiket illet akkor a törvény címében meghirdetett lelkiismereti szabadság? A válasz túlságosan szembeszökő, miként mindenhol szembeszökő a betonszörnyeteg, amelyet Moszkva »pravoszláv polgármestere« emeltetett az adófizetők pénzén.⁶ A törvényjavaslat preambulumban a mai orosz kultúra elidegeníthetetlen részének minősített ortodoxia egyre mélyebben behatol majd az iskolákba, a hadseregbe, a börtönökbe. És Krisztus csendőrei ott lesznek minden »helytelen« film előadásán, hogy betiltsák a vetítést. Az igaz hittól elhajlókkal pedig a belügyi rendfenntartó alakulatok gumibotjaival számolnak majd le, és miközben rakétahordozókat és atom-tenger-alattjárókat szentelnek fel, elmeegógyintézeti kényszergyógykezeltésre fogják küldeni a más hitűeket, miközben banditák módjára lépnek fel Jeruzsálemben; a Külföldi Ortodox Egyház egyik templomát már el is foglalták a napokban.⁷

Miközben a túllontúl jóhiszemű tömegkommunikáció készségesen terjeszti a »totalitárius szektákról« szóló rémtörténeteket (noha az orosz főügyészen az új vallási szervezetek egyetlen közbüntényes tettet sem regisztráltak), a lelkiismereti szabadság új verziója szerint tág tér nyílik az igazi bűnösök előtt.” És itt a vitairat szerzője egy kiskorú fiúkat megrontó, ám egyházi felettesei által nem büntetett ortodox szerzetes ügyét kezdi boncolni, megemlít olyan eseteket, amikor a kolostorba érkező adóellenőrt kiátkozták a szószékről, s nem mulasztja el felhánytorgatni a moszkvai patriarchátus jogtanácsosának KGB-s múltját sem.

A törvény körül kirobbant vita rengeteg ilyen, látszólag partikuláris ügyet hozott a felszínre. De ráirányította a figyelmet a szovjet korszakban hitükért lágerbüntetésre ítélt emberek ma is súlyos helyzetére: a moszkvai bíróságokon jelenleg is több per folyik, amelyekben az Oroszországban több mint száz éve működő baptista, adventista egyház, a Krisna-hívők és Jehova tanúi állnak szemben a térítők munkájukat jogi úton is akadályozni próbáló ortodox közösségekkel. Az utóbbiak egyre gyakrabban igen kétes külföldi vallástudósokat idéznek meg tanúnak a „szekták” elleni küzdelem jelszavát zászlajukra tűző egyházi férfiak környezetéből. Egy moszkvai bíróságon nemrég annak a német közösségnek a képviselője adott „szakvéleményt”, amelynek tagjai úgy tartják: a jehovisták maguk tehetnek róla, hogy a náci Németországban koncentrációs táborba kerültek – nem kellett volna kitarítaniuk káros rögeszméik mellett.

*

A sok tekintetben tisztázatlan társadalmi viszonyok közepette veszélyezteti a törekeny orosz társadalmi békét a törvénytervezetben kiemelt négy egyház, az ortodox, a muzulmán, a buddhista és az izraelita egyházi vezetők egy részének reagálása is. A muzulmán főpapok „sajnálkozással vették tudomásul”, hogy Jelcin elnök nem írta alá a döntést. Az ortodox egyház élén álló kilenc tagú Szent Szinódus pedig hevesen tiltakozott ez ellen. Reagálásukból akarva-akaratlanul fel kell figyelniük arra a ma is érezhető kár-ra, amelyet a szovjet korszak egyházi vezetőinek a politikai rendőrséggel való – akkor csakugyan elkerülhetetlen – kapcsolata okozott: a főpapi nyilatkozatok a vallási dogmákon (az ortodoxia hagyományos kivételeségességén) túl is félreismertetlenül a szovjet típusú felsőbbrendűség és kizárólagosság hangulatát

A FŐPAP, AKI TAGADJA, HOGY A TÖRVÉNY ELŐTERJESZTÉSE SORÁN AZ EGYHÁZ EGYÜTTMŰKÖDÖTT A KOMMUNISTÁKKAL, ÚGY VÉLI, HELYTELEN DISZKRIMINÁCIÓNAK MINŐSÍTENI, HOGY A PREAMBULUM KIEMEL NÉGY, OROSZORSZÁGBAN HONOS VALLÁST.

árasztják. Ez a vallás- és szólásszabadságról szóló törvény elnöki elutasítását leplezetlenül személyes vesereségként megélt II. Alekszjire, Moszkva és egész Oroszország pátriárkájára is érvényes, aki az elnöki vétőt hazája számára a NATO keleti kiterjesztéséhez hasonló horderejű tragédiának nevezte. A főpap, megsértve a Kreml és az ortodox egyház között évek óta kifogástalanul működő, kulisszák mögötti egyezményt, most először nyilvánosan bírálta Jelcin elnököt – amire még az orosz parlament 1993. októberi szétlövétése nyomán sem szánta el magát. A baltikumi német származású s egyházában már csak emiatt – és az elmúlt rendszer vezetésével való kapcsolata miatt – is folyamatos bizonyítási kényszerben tevékenykedő II. Alekszjij 1997. augusztus 5-én az *Izvesztyij*nek adott nyilatkozatában például így érvelt: „Megmondtam Borisz Nyikolajevicsnek, mi nem értünk egyet azzal, hogy a törvény diszkriminatív. Lehet, hogy nem felel meg az amerikai modellnek, az európai modellnek viszont igen. Egész sor ország törvényhozása megkülönbözteti a hagyományos vallásokat. Az államvallásokat. Például Görögországban, Írországban, Svédországban, Angliában, Spanyolországban, Olaszországban, Portugáliában.”

A főpap, aki tagadja, hogy a törvény előterjesztése során az egyház együttműködött a kommunistákkal, úgy véli, helytelen diszkriminációnak minősíteni, hogy a preambulum kiemelt négy, Oroszországban honos vallást: „...a preambulumnak nincs törvényi hatálya, magában a törvényben pedig az szerepel, hogy a törvény előtt minden vallás egyenlő. (...) Ugyanakkor nem tehetünk egyenlőségeletet a hívők 60 százalékat tömörítő orosz ortodox egyház és például az AUM Shinrikio közé”. II. Alekszjij nyilatkozatában már-már bolsevik fölényrel söpri le az asztalról az Oroszországban közel háromszáz éve tevékenykedő katolikus egyházat is: „Hol látja maga a mai Oroszországban a katolikusok történelmi jelenlétét? A forradalom előtti Orosz Birodalomban a katolikusok főleg Lengyelországban éltek, ma azonban nem lehet olyat állítani, hogy a jelenlegi Oroszország számára hagyományos vallási közösséget alkotnának. Ha vannak is nálunk katolikusok, főleg a diplomáciai testületben.” Moszkva és egész Oroszország pátriárkája ideológiai ellenfeleinek címkézésében is elragadtatja magát: „A törvény ellenzői teret akarnak adni az utóbbi időben egész Oroszországot elárasztó szektáknak és vallási csoportoknak. E szekták célja nem Oroszország felvirágoztatása, hanem a vallási konkoly elhintése: vizályt akarnak szítani közöttünk. Ez

mélyes meggyőződés. Valakinek nagyon fontos az orosz társadalom megosztása. Márpedig mindig az egységben az erő. Nyugaton egyesek nyilvánvalóan veszélyt látnak a mi egységünkben.”

*

Hasonlóképpen érvel népes hallgatóság előtt tartott vidéki nagygyűlésein Gennagyij Zjuganov, a tizenhét orosz kommunista párt legnagyobbikának elnöke, aki Jelcin lemondását követeli, amiért a választás- és szólásszabadságról szóló törvény ügyében saját honfitársaival szemben az elnöki aláírás esetére segélymegvonással fenyegető Washington és a Vatikán érveit részesítette előnyben. Ezzel jórészt egyetértenek azok a néhány éve még politikailag is befolyásos nyugati, főleg amerikai baloldali értelmiségiek, akik a törvény körül kirobbant vitában az Oroszország belügyeibe való beavatkozással vádolják az elnöki vétőt szorgalmazó kormányokat. Az ilyen típusú megnyilvánulások – az Interneten több ezer agresszív hangvételű írás kering ebben a szellemenben!⁸ – újra megerősíteni látszanak a nyugati, ún. „revizionista” történészeknek és politológusoknak a Szovjetunió felbomlásával meggyengült pozícióit; ők úgy vélik, a szovjet rendszer „hibái” és „tévedései” ellenére is a nyugati társadalmak valódi, igazságos alternatívája maradt.

Mindehhez talán még annyit kell hozzátenni, hogy a hatályos oroszországi törvények alkalmasak a vallási csoportok égisze alatt elkövetett bűncselekmények szankcionálására. A kötelező ateizmus hét évtizede után valóban heves vallási reneszánsz, az emberek időnként elképesztő hiszékenysége és az egyes – a plurális demokráciákban előfordulónál nem gyakoribb – bűnesetek ellenére a szakemberek nem látják szükségesnek külön erre vonatkozó törvénytervezet kidolgozását.

JEGYZETEK

1. Ezt később Mihail Mengyelejev az *Express-Hronyika* 1997. július 25-i számában azzal magyarázta, hogy „a moszkvai patriarchátus nagy valószínűséggel ígéretet tett Zjuganovnak és Zsirinovszkijnek, hogy éppoly hűségesen fogja szolgálni őket, ahogy Sztálint, Hruscsovot, Brezsnyevet és Andropovot kiszolgált”. Egyházi körökben is az a hír járja, hogy a törvény a duma kommunista frakciójának kezdeményezésére született és a

reménybeli elnöki választási kampány céljait szolgálja. *L. Patriarch – tozse gyemokrat. Kommerszant–Daily*, 1997. július 30.

2. Ez jellegzetesen szovjet hagyomány: a „nép követeli” gesztusa, amely a politikai leszámolásoknak is elmaradhatatlan része volt a kirakatperekktől egészen Borisz Paszternaknak az írószövetségből való kizárásáig.
3. Ennek az intézetnek már az említése is sokkolhatja az orosz olvasót, hiszen az SZKP központi bizottsága és a KGB megbízásából évtizedeken át itt végezték azokat az elmeszakorvosi vizsgálatokat, amelyek alapján teljesen egészséges embereket – a politikai ellenzék tagjait – zárt intézeti kezelésre ítélték.
4. Az orosz eredetiben szokatlan „inokoverujucsije” kifejezésnek rendkívül nagy politikai, sőt érzelmi konnotációja van, mivel az egykor a szovjet rendszer ellen küzdő kevesek elnevezésére használt „másként gondolkodó” – „inokomiszljacsij” – szót idézi. A fogalomnak pedig még ma is igen nagy a presztízse Oroszországban, miközben maguk a másként gondolkodók szinte teljesen kiszorultak a politikai elitből.
5. Természetesen a KGB-ről van szó, amely a szovjet birodalomnak nagyrészt a Sztálin-korszakban kialakult etnikai szerveződése miatt a vallási közösségeket – elsősorban a különböző felekezetű ukrainai, a krími tatár, a zsidó és részben a muzulmán hívők gyülekezeteit – nem annyira a kötelező ateizmus, mint inkább a birodalmi princípium és a szovjet–orosz felsőbbrendűség elleni lázadásként kezelte.
6. A szerző a sztálini korszakban megsemmisített és nemrég újra felépített Üdvözítő Krisztus-templomra utal.
7. Az ortodox egyházak rangsorában csak az ötödik helyet elfoglaló moszkvai patriarchátus elvi állásfoglalása szerint a kommunizmus bukásával megszűnt a külföldi orosz ortodox közösségek létjogosultsága. II. Alekszij nemrég jeruzsálemi útja alkalmával kísérete verekedésbe keveredett az ottani ortodox közösség előljáróival, akik a „KGB-seknek” nyilvánított vendégeket nem akarták beengedni a templomukba; ezt végül a helyi palesztin karhatalom biztosította a főpap számára.
8. Talán egyetlen ellenvéleményt érdemes idézni, bizonyos Mickey Berdy Internet-beli hozzászólását a szenvedélyes vitához: „I do want Jimmy Swaggert and Hare Krishna to have the same rights as Orthodox Christianity in Russia. A couple of years ago I went to a fundamentalist Christian service in a downtown Moscow movie theatre. The service sure didn't speak to my soul, but the very mixed congregation seemed to find solace. Who am I to say, indeed.”

„AZ ÁLLAM ETNOKULTURÁLIS SEMLEGESSÉGE NEMCSAK MEGVALÓSÍTHATATLAN, DE NEM IS KÍVÁNATOS”

WILL KYMLICKA KANADAI FILOZÓFUSSAL KRIZSÁN ANDREA BESZÉLGET

A múlt századi liberálisok azt gondolták, hogy a multinacionális államok problémáit leginkább az állam és az egyház szétválasztásának sikeres modelljét követve lehet megoldani, vagyis a nemzetiséget az egyházhoz hasonlóan kell függetleníteni az államtól. Ön ezt a modellt nem tartja alkalmazhatónak a többnemzetiségű államokra. Elmondaná, miért nem?

Érthető, hogy a liberálisok az állam és egyház szétválasztását modellként akarták alkalmazni az etnokulturális csoportokkal kapcsolatos problémák megközelítésére, hiszen ez a modell a vallási konfliktusok megszelídítésében elég sikeresnek bizonyult abban, hogy békét teremtsen a különböző vallási csoportok között. Ám sajnos nem lehetséges, hogy az állam a vallási csoportokhoz hasonló módon legyen semleges az etnokulturális csoportok irányában. Az elkerülhető, hogy az állam olyan döntéseket hozzon, amelyek egyik vagy másik vallási csoportot részesítik előnyben. Liberális államokban az, hogy egy vallási csoport prosperál vagy csökken, kizárólag attól függ, hogy ez a csoport mennyire képes az egyének önkéntes támogatását kiváltani, majd megtartani, nem pedig attól, hogy milyen támogatást kap az államtól. Más a helyzet az etnokulturális csoportokkal.

Egész sor olyan állami döntés létezik, amelyet szerintem az államnak meg kell hoznia, és amely meghatározó lehet arra nézve, hogy melyik etnokulturális csoport marad fenn, prosperál és növekszik, és melyik fog az állami támogatás hiányában elhalni.

Néhány példa jól mutatja, miért nem lehetséges az állam etnokulturális semlege ssége. Vegyük a legegységértelműbbet, az iskolázta tás nyelvét. A mai modern, industrializált világban nagyon nehéz fennmaradni

egy olyan nyelvnek, amely nem használatos a közéletben. A standardizált oktatási rendszer terjedése, az írástudásra való munkahelyi igény erősödése és a közintézményekkel való kommunikáció egyre nagyobb gyakorisága miatt minden „közhasználaton kívüli” nyelv marginalizálódik, egy szűk elit használatában marad fenn csupán, esetleg ritualizált formában, nem pedig mint egy prosperáló kultúra élő és fejlődő nyelve. Ez azonban azt jelenti, hogy egy nyelvi csoport képessége a túlélésre és a prosperálásra nemcsak az egyéni választásokon múlik, hanem az állam támogatásán is. Például ha egy csoport nem rendelkezik államilag támogatott, anyanyelvű oktatási intézményekkel – és ez nem csak az alapszintű oktatásra vonatkozik, hanem a felsőfokúra is –, nagyon nehezen tud fennmaradni az idők során. Más esetben a csoport nyelve megszűnik modern környezetben használatos élő nyelv lenni, és elavulttá válik. Ide kapcsolódik még az állami szolgáltatások nyelve, a közalkalmazotti állások nyelve. Ez igen fontos kérdés, mivel a legtöbb modern országban a direkt és indirekt állami költségek teszik ki a nemzeti össztermék jelentős részét. Ha minden állami szolgáltatás és program, a törvényhozás, a bíróságok, a közigazgatás nyelve a többségi nyelv, ez hatalmas előnyt jelent a többségi csoportnak.

Másik jó példa a migráció és a bevándorlás. Lehet, hogy ez Közép-Kelet-Európában kevésbé jellemző, de a nyugati demokráciákban a bevándorlók állampolgárrá válásának alapvető követelménye az ország hivatalos nyelvének ismerete. Minden liberális demokráciában létezik ez a követelmény, és ez érthető, hiszen a nyelv ismerete segíti a bevándorlók és gyerekeik integrációját a befogadó társadalomba, biztosítja számukra a demok-

WILL KYMLICKA FONTOSABB MUNKÁI:

Liberalism, Community and Culture (Oxford University Press, 1989),

Political Philosophy (Oxford University Press, 1990),

Multicultural Citizenship (Oxford University Press, 1995),

The Rights of Minority Cultures (Oxford University Press, 1995 – szerkesztő).

Érdeklődésének középpontjában a kisebbségi jogok állnak, amelyekre a liberális politikai filozófia keretein belül keresi az indoklást.

ratikus vitákban való részvétel lehetőségét, egyenlő esélyeket teremt a bevándorlók gyermekei számára, és végül segít annak megelőzésében, hogy a bevándorlók a társadalom hátrányos helyzetű, marginalizált rétegévé váljanak.

Ez akkor válik problematikussá, ha egy többnemzetiségű országban minden bevándorló a többségi csoportba integrálódik. Ez esetben a nemzeti kisebbség aránya fokozatosan csökken a teljes lakosság számához viszonyítva. Gyakran a kormány – hallgatólagosan – támogatja, hogy a bevándorlók a nemzeti kisebbség által hagyományosan lakott területekre költözzenek, annak reményében, hogy a nemzeti kisebbség saját területén is egyre gyengébb lesz majd, és egyre inkább elveszíti hatalmát. Erre hivatkozva azután csökkentik vagy megszüntetik a kisebbség saját nyelvén működő intézményeit. Ezért azokban az országokban, ahol jelentős mértékű a bevándorlás, nagyon fontos a nemzeti kisebbség számára, hogy ellenőrizhesse a saját területeire való bevándorlást, ezáltal biztosítva, hogy az ő területeire érkező bevándorlók ne a többségi csoport kultúrájába, hanem a kisebbségbe való integrációra kapjanak ösztönzést. Kanadában például Quebec maga határozza meg saját bevándorlási kvótáit, s a frankofón bevándorlókat részesíti előnyben, nyomást gyakorolva a bevándorlókra, hogy a francia közösségbe integrálódjanak, ne pedig Kanada többségi angol közösségébe. Ez hozzájárul a quebeci francia közösség életképességének fenntartásához.

Ezek a példák mind azt mutatják, hogy az etnokulturális csoportok hosszú távú fennmaradása nagymértékben függ a kormánytól az oktatás nyelvétől, a közszolgálatok és a közalkalmazotti állások nyelvétől, valamint a bevándorlók integrációjával kapcsolatos döntéseitől. Említhetjük még példaként az államokon belüli adminisztratív határok kijelölését, valamint a hatalom elosztását a különböző kormányzati szintek között. Ezek elkerülhetetlen döntések, mert minden állam egy vagy több, de kevés nyelven működik. Minden államnak meg kell határoznia a közigazgatás nyelvét, a jóléti intézmények, az egészségügy és a közlekedési táblák nyelvét. Mivel az államnak el kell döntenie, hogy a kormányzati élet mely területén melyik nyelv lesz használatban, nem maradhat igazán semleges a különböző nyelvekkel szemben. Az állam nem teheti meg azt, hogy etnokulturális semlegessége nevében egyik nyelvet sem alkalmazza.

Azt gondolom tehát, hogy az állam etnokulturális semlegessége nemcsak hogy megvalósíthatatlan, de nem is kívánatos. A jóléti államban egyes jobboldali érveként használják az állam etnokulturális semlegessége lehetetlenségének tényét annak megalapozására, hogy az államnak lehetőség szerint minél több területről ki kell vonulnia, s ezáltal mindent a szabad piacra bízni. (Észak-Amerikában libertariánusoknak nevezzük ezeket a szerzőket, ezáltal megkülönböztetve őket a liberálisoktól, akik elfogadhatónak tartják a szabad piacnak a társadalmi igazságosság nevében való korlátozását.) Tehát amennyiben igaz, hogy az államilag támogatott oktatással együtt

jár, hogy az államnak döntenie kell az iskoláztatás nyelvéről, akkor ezt – a libertariánusok szerint – érveként lehet felhozni az államilag támogatott oktatás ellen. Ha nincs államilag támogatott oktatás, akkor az államnak nem kell meghoznia ezt a döntést.

Hasonló az egészségügy esete is: amennyiben a piac elégíti ki az egészségügyi szükségleteket, a kormánynak nem kell döntenie a kórházakban használt nyelvről, il-

letve arról a nyelvről, amelyet a szakemberek képzése során használnak. Ez olyan érv, amelyet a nyugati demokráciákban a libertariánusok a minimális, etnokulturális szempontból semleges állam védelmében hangoztatnak. Valószínűleg így is maradnának területek, mint például az adóbevallási nyomtatványok vagy a bíróságok, ahol az állam nem maradhatna semleges, de nem lenne olyan széles skálája az államilag fenntartott intézményeknek, amelyek esetében az államnak kellene döntenie a nyelvről.

Számomra azonban és azok számára, akikkel a baloldali liberálisok közé tartozunk, vagy bárki számára, aki az egyenlőségelvű liberalizmus (liberal egalitarianism) valamely formájában hisz, az igazságosság a minimálisnál kiterjedtebb államot igényel. Egy igazságos társadalomban az állam fontos szerepet játszik az iskoláztatásban és az egészségügyben, a biztonságos munkakörülmények biztosításában, a környezetvédelemben, a nyugdíjak és egyéb jóléti juttatások biztosításában. Tehát bár nem vagyok a túlzottan kiterjedt állam híve, azt gondolom, hogy az igazságosság nevében az államnak jó néhány területen fontos szerepet kell vállalnia. Ekkor pedig az állam el fog távolodni az etnokulturális semlegességtől, bárhogyan értelmezzük is azt. Nemcsak a közlekedési táblák és a bíróságok nyelvét fogja érinteni, hanem egy sor nagyon fontos közintézmény működését is. Tehát minél inkább szerepet kell vállalnia

az államnak a társadalmi igazságosság megvalósításában, annál elkerülhetetlenebb lesz számára a különböző állami programok és intézmények működési nyelvéről való döntés. Azt gondolom, hogy az állam teljes mértékű etnokulturális semlegessége nemcsak hogy gyakorlatilag megvalósíthatatlan, de nem is kívánatos, ha ez csak az állam szerepének minimálisra csökkentése árán volna lehetséges. A liberálisok tehát nem törekedhetnek a megvalósíthatatlan etnokulturális semlegesség elérésére. Ehelyett inkább azon kellene gondolkodniuk, hogyan lehetne igazságossági szempontokat figyelembe venni az államok nyelv- és kultúratámogatási politikájában, vagyis hogyan lehetne kiegészíteni a többségnek jutó elkerülhetetlen állami támogatást egy, a kisebbség jogait magyarázó elmélettel. Ez volt a célja a közelmúltban végzett munkámnak.

Korábbi munkáiban az állami semlegesség tárgyalása kapcsán különbséget tett tágabb és szűkebb értelemben vett kultúra között. Azt írta, hogy habár a liberális demokráciák nem támogatnak semmilyen tágabb értelemben vett kultúrát, annál inkább támogatnak egy szűkebb értelemben vett, ön által társadalmi-nevezett kultúrát. Mit ért a kultúra e két fogalma alatt? Hogyan függenek össze ezek az állam etnokulturális semlegességével?

Az utóbbi időben elég sokat foglalkoztam a kultúrafogalom meghatározásával. Ha az ember a kultúra szót használja, mindenki valamiféle néprajzi értelemben vett kultúrára gondol, amely sajátos szokásokat, életmódokat foglal magában. Néprajzi értelemben vett kultúrának azt nevezem, amikor antropológusok vagy etnográfusok egy idegen kultúráról, annak szokásairól, rítusairól nagyon alapos leírást nyújtanak. Az világos számomra, hogy liberális demokráciákban az állam semmiképpen nem támogatja az effajta tág, néprajzi értelemben vett kultúrát, nem készítheti állampolgárait ennek felvételére. Ez teljes mértékben ellentmondana a liberális demokráciák egyéni jogok és szabadságok iránti elkötelezettségének, amely biztosítja az egyének számára a választás szabadságát a tekintetben, hogy milyen ételeket kívánnak fogyasztani, milyen vallási vagy családi szertartásokban kívánnak részt venni. A liberális demokráciák ilyen szempontból nagyon sokszínűek, nincs ilyen értelemben vett hivatalos kultúrájuk, állampolgáraik végtelen sokféle családi szokást, életstílust és vallási szertartást követhetnek.

E sokszínűség alapján mondják sokan, hogy a liberális demokráciák a kultúra szempontjából semlegesek, vagyis a kultúrát a magánszférába utalják át, az állam pedig csak bizonyos politikai elvek, a szabad-

ság, a demokrácia és az egyéni jogok biztosításával foglalkozik. Ekképp vonják meg gyakran a liberálisok a magánszféra és a közszféra közötti határvonalat. A közszférába a liberális demokrácia politikai elvei kerülnek, a magánszférába pedig a kultúra.

A valóságban azonban az állam és a kultúra közötti kapcsolat ennél sokkal bonyolultabb. A liberális demokráciák bár a tág, néprajzi értelemben vett kultúra terén meghagyják a választás jogát, elvárják az állampolgároktól a szűkebb értelemben vett – az én szóhasználatommal: társadalmi – kultúrába való integrálódást. Ez sokkal szűkebb értelemben vett kultúrafogalom. A közös politikai elveken kívül magában foglalja a közös nyelv ismeretét és a részvételt az ezen a nyelven működő közintézményekben. Magában foglalja tehát az iskolákat, a jogrendszert, a politikai folyamatokat, gyakran a sajtót, a gazdaság egyes elemeit, az egészségügyi rendszert és egyéb jóléti intézményeket. Ez tehát egy egész sor társadalmi intézmény, amely egy bizonyos nyelven működik. Az állam mindenféle intézkedésekkel ösztönzi, sőt kötelezi állampolgárait arra, hogy megtanulják ezt a nyelvet, hogy részt vegyenek ezekben az intézményekben, hogy az ezekben az intézményekben való részvétel határolja be életüket, hogy megértsék: ezek biztosítják számukra a lehetőségeket és a távlatokat.

Azért neveztem társadalmi kultúrának (societal culture), hogy hangsúlyozzam: ez sokkal inkább egy bizonyos nyelv és bizonyos intézmények által meghatározott társadalomban való részvételt jelent, mint abban a néprajzi értelemben vett kultúrában való részvételt, amelyet a liberális államok a magánszférába utalnak át. Ez közös nyelvet és közös intézményeket jelent, nem pedig közös vallási szertartásokat, családi szokásokat vagy egyéni életstílusokat. Ez egy szűk értelemben vett kultúra: elvárja az állampolgároktól, hogy megtanuljanak egy nyelvet, és részt vegyenek a közös intézményekben, de nem várja el semmilyen néprajzi értelemben vett szokások, szertartások vagy az azon a szinten értelmezett kultúra átvételét.

Tudom, meglehetősen szokatlan értelmezése a kultúra szónak, ha azt mondjuk, hogy azok, akik közös nyelvet beszélnek, és részt vesznek néhány közös intézményben, bármilyen közös – akár szűk értelemben vett – kultúrával rendelkeznek. Valószínűleg sokan azt fogják mondani, hogy a kultúra kifejezésnek ez a használata helytelen. Hiszen olyan emberek, akik közös nyelven működő közös intézményekben vesznek részt, még egyáltalán nem biztos, hogy közös vallással, közös kulturális hagyományokkal vagy akár csak közös szokásokkal rendelkeznek, tehát előfordulhat, hogy a néprajzi értelemben vett kultúra szempontjából nem ugyanabba a csoportba

tartoznak. Lehetséges, hogy jobb lenne, ha a társadalmi kultúra kifejezés helyett mindössze annyit mondanék: a liberális államok arra ösztönzik állampolgáraikat, hogy egy közös nyelven alapuló igazságos intézményrendszerbe integrálódjanak. Lényeges hangsúlyozni, hogy itt nemcsak a közös politikai elvek követésére való ösztönzésről van szó, nemcsak politikai nacionalizmusról, ahogyan ezt gyakran emlegetik. A liberális demokráciák ennél sokkal messzebb mennek, megkövetelik, hogy az állampolgárok bizonyos intézményeken belül, azok nyelvét használva éljenek. A kiválasztott nyelv pedig, amely az ország hivatalos nyelve és ezáltal a közös társadalmi intézmények által használt nyelv, egy bizonyos etnikulturális csoport történelmi dominanciáját tükrözi. Az embereknek azért kell angolul tanulniuk az Egyesült Államokban, mert az angolok voltak a domináns csoport abban az időben, amikor ezeket az intézményeket megalapították.

Ez az a feszültség, amelyet hangsúlyozni szeretnék. Lehet, hogy a társadalmi kultúra kifejezés paradoxon, de olyan paradoxon, amelynek az a szerepe, hogy felhívja a figyelmet két dologra. Egyrészt arra a szűk értelemben vett, a liberális demokráciákra jellemző kulturális integrációra, amely nyelvhez és intézményekhez, tehát egy megszokottól eltérő módon értelmezett kultúrafogalomhoz kapcsolódik. Másrészt nagyon fontos észben tartani, hogy egy bizonyos nyelv kinevezése hivatalos nyelvvé nem véletlenszerű, nem sorshúzás alapján dől el, hanem egy bizonyos etnikulturális csoport történelmi dominanciáját tükrözi. Vannak, akik szerint a közös nyelv kiválasztásának semmi köze sincs a nyelvet használó csoport történelmi dominanciájához, sokkal inkább hatékonysági megfontolások alapján volt szükség a kiválasztására. Ez nem igaz. Az, hogy egy bizonyos nyelv közös nyelvként van használatban, azért van, mert egy bizonyos csoport dominált a történelem során.

Ez magyarázatot nyújt arra, hogy sok kisebbség miért áll ellen vagy miért utasítja el a liberális demokráciákra jellemző integrációt. Amennyiben elfogadjuk, hogy ez az integrációs követelmény egy bizonyos etnikulturális csoport történelmi dominanciáján alapul, azonnal világossá válik, hogy nem a liberális demokráciák egyik ártatlan szokásával van dolgunk. Ezért jóval alaposabb és kritikusabb vizsgálatnak kell alávetnünk ezt a gyakor-

latot, és el kell gondolkodnunk azon, milyen körülmények között lenne igazságos egy liberális demokrácia részéről az, hogy állampolgárait olyan intézményekbe való integrálódásra kényszerítse, amelyek nyelve egy bizonyos etnikulturális csoport dominanciáját tükrözi. Ha ezt tesszük, előbb-utóbb el kell majd ismernünk, hogy az alapvető egyéni jogokat valamilyen kisebbségi jogi elmélettel ki kell egészíteni.

Ez a társadalmi kultúra az, amit ön szerint nem lehet függetleníteni az államtól. Az állam semlegességéről szóló disputában az egyik legvitatottabb kérdés a tágabb értelemben vett kultúrához kapcsolódó intézmények állami finanszírozásának kérdése. Elsősorban egyházi intézményekre, iskolákra gondolok. Mi a véleménye erről?

Azt gondolom, hogy a különböző országok jogszereven választhatnak a különböző finanszírozási politikák között. Például sok nyugat-európai demokratikus országban a vallási oktatást többé-kevésbé pártatlan módon finanszírozzák. Tehát nemcsak a keresztény iskolák kapnak állami támogatást, hanem a mozlím és a zsidó iskolák is. Észak-Amerikában az iskolarendszer teljes egészében szekularizált. Ha valaki vallásos iskolában szeretné neveltetni gyermekeit, fizetnie kell érte.

Én úgy érzem, hogy mind a két finanszírozási politika legitim. Az igazságosság nevében nem lehet az államot arra kényszeríteni, hogy anyagi támogatást nyújtson vallásos iskoláknak. Ha mégis nyújtana, az nem sért semmilyen liberális elvet (legalábbis addig,

amíg az állam biztosítja, hogy a vallásos iskolába járó gyerekek teljes liberális – tehát nemcsak ideológiai – neveltetésben részesülnek). Viszont ez esetben a keresztény iskolák mellett a többi vallásos iskolát is támogatnia kell. Nagy-Britanniában például az állam támogatja a keresztény iskolákat, de megtagadja a támogatást a mozlím iskoláktól. Ez diszkrimináció. Hasonlóképpen gondolkodhatunk egy egész sor egyéb intézményről, kulturális központokról, fesztiválokról. Ha az egyik vallási vagy etnikulturális

csoport intézményeit támogatja az állam, a többiekét is támogatnia kell.

Ebben különbség van Kanada és az Egyesült Államok között. Az Egyesült Államok általában véve nem támogatja az etnikulturális csoportok intézményeit,

míg Kanada nyújt valamilyen minimális állami támogatást. Ez részben a különböző hagyományok miatt van így. Kanadában van hagyománya a civil társadalom állami támogatásának, míg az Egyesült Államokban az állam hagyományosan nem finanszírozza a civil társadalom különböző csoportjait. Ilyen szempontból Kanada sokkal inkább hasonlít Nyugat-Európára, ahol szintén támogatják ezeket.

Mi több, az etnokulturális csoportokat tekintve az emberek azt gondolják Kanadában – és azt hiszem, helyesen –, hogy a pénzt, amit az állam hagyományosan művészetekre, múzeumokra, operákra stb. költött, olyan művészi kifejezőmódokra fordították, amelyek a többségi csoport hagyományait, ízlésvilágát tükrözik, vagyis a többi etnokulturális csoportot diszkriminálták. Emiatt elég nehéz lenne az etnokulturális csoportok iránti pártatlanság követelményének eleget tenni eme finanszírozási programok keretein belül. Ezért teljesen különálló programot hoztak létre az etnokulturális művészeti csoportok finanszírozására. Vannak, akik ezt nem tartják elfogadhatónak. Ők azt gondolják, hogy nem lenne szabad külön támogatási programot létrehozni etnikai csoportoknak, inkább bátorítani kellene ezeket arra, hogy a megszokott programokon keresztül folyamodjanak támogatásért. Azt gondolom tehát, hogy a különböző országok különböző politikát folytathatnak ezen a téren.

Érzésem szerint a pártatlanság az igazságosság alapkövetelménye az etnokulturális csoportok tág értelemben vett kulturális intézményeinek állami támogatásában. Egyes országokban nagyon alacsony szintű támogatást kell pártatlanul elosztani, másokban nagyon magasat, és mindkét álláspont legitim.

Az első világháború után, mint tudja, néhány ország olyan, úgynevezett kisebbségi szerződéseket írt alá, amelyek messzemenő kisebbségi jogokat tartalmaztak. Ezek a szerződések a párizsi békeszerződések kiegészítései voltak, a bennük foglaltak betartását a Népszövetség volt hivatva ellenőrizni. Ezt a kisebbségvédelmi mechanizmust ma már többé-kevésbé megbukottként tartják számon. Később, amikor az ENSZ-t megalapították, sem annak Alapokmányában, sem pedig az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában nem esett már szó kisebbségi jogokról. Azt gondolták akkor, hogy az alapvető politikai, polgári és szociális jogok kielégítik majd a kisebbségek igényeit. Mint ön is írja, mára ez a felfogás változni látszik, egyre

elfogadottabb, hogy ezek a jogok nem elegendők az etnokulturális csoportok tagjainak védelmére. Ön miért gondolja, hogy az alapvető politikai, polgári és szociális jogok nem kielégítők a kisebbségek számára?

Ez az a kérdés, ami miatt elkezdtem a kisebbségi jogok problémájával foglalkozni. A legtöbb nyugati demokráciában a nemzeti kisebbségek politikai és polgári jogait teljes mértékben tiszteletben tartják. Gondoljunk csak a quebeciekre, a flamandokra vagy a skótokra. Mindhárom csoportnak messzemenően tiszteletben tartják a polgári és politikai jogait, mégis elégedetlenebbek helyzetükkel, nacionalistábbak,

mint valaha voltak, és egyre kiterjedtebb önkormányzati jogokat követelnek. Sokan azt a következtetést vonják le ebből, hogy a nacionalizmus eredendően irracionális, amolyan vírus, amely megfertőzi a népeket. Míhelyt egy csoport tagjait megfertőzi a nacionalizmus vírusa, többé semmi más nem elégítheti ki igényeit, csak saját önálló állama, még akkor sem, ha ezekre az igényekre semmiféle racionális magyarázat nincs, hiszen a csoport

tagjainak polgári és politikai jogait teljes mértékben tiszteletben tartják.

Néha van valami igazság ebben az állításban, amely szerint a nacionalizmus irracionális vírus. Nekem azonban elég elhamarkodott véleménynek tűnik azt állítani, hogy ez a magyarázat a nyugati demokráciákra jellemző kisebbségi nacionalizmusokra. A legtöbb katalán vagy quebeci nacionalista egyáltalán nem tűnik számomra sem irracionálisnak, sem pedig antiliberálisnak. Ezért megpróbáltam megmagyarázni, hogyan lehetséges az, hogy egy kisebbségnek, amelynek politikai és polgári jogait tiszteletben tartják, mégis racionális, elfogadható okai legyenek a politikai rendszer működése elleni panaszra. Olyan történelmi eseteket vizsgáltam, amelyekben egyes csoportokkal igazságtalanul bántak, habár alapvető politikai és polgári jogukat tiszteletben tartották.

Nézzünk néhány példát. Az első az országon belüli migrációs politikákhoz kapcsolódik, pontosabban ahhoz, hogy az állam sok esetben arra ösztönözte polgárait, hogy a hagyományosan a nemzeti kisebbség által lakott területekre költözzenek, ezáltal saját területein is kisebbséggé téve a nemzeti kisebbséget. Néha a saját polgárait, néha a frissen bevándorlókat ösztönözte a kisebbség területein való letelepedésre. Ez sok esetben elég nyíltan történt. Nem arra gondolok, hogy az emberek spontán módon úgy döntöttek,

hogy az ország egyik részéből a másikba költöznek, hanem arra, hogy az állam konkrét módon ösztönözte őket, hogy ezt tegyék: földet adományozott, adómentességet biztosított, esetleg katonai személyzet átköltözését rendelte el. Van néhány lehetőség, amellyel az állam szándékosan ösztönözheti az áttelepedést a nemzeti kisebbség területeire.

Ez nem számít etnikai tisztogatásnak, hiszen nem jelenti azt, hogy erőszakkal ki kell költöztetni a kisebbség tagjait. A kisebbség tagjai maradhatnak. Viszont mások szándékos ösztönzését jelenti arra, hogy ezekre a területekre költözzenek, azért, hogy a kisebbséget kisebbséggé tegyék saját területén is, azért, hogy a kisebbséget a többség még helyi kérdésekben is leszavazhassa.

Az emberi jogi dokumentumokban, nyilatkozatokban semmi olyasmi nincs, ami lehetővé tenné számunkra, hogy ezt a nemzeti kisebbség tagjai emberi jogainak megsértéseként értelmezzük. Ellenkezőleg. Az emberi jogi dokumentumok még alá is támaszthatják ezt az eljárást. Az államok hivatkozhatnak és gyakran hivatkoztak is az ilyen telepítési politikák igazolása céljából az emberi jogi dokumentumokban megtalálható, országon belüli mobilitáshoz való jogra. Ebben az esetben tehát valami, ami a hatályban lévő emberi jogi dokumentumokban található, növeli az igazságtalanság lehetőségét.

A második eset az országon belüli adminisztratív határvonalak meghúzásához, illetve a hatalomnak a különböző szintek közötti elosztásához kapcsolódik. Gyakran azokban az országokban, ahol a nemzeti kisebbség hagyományosan jelentős önkormányzatisággal, saját területén saját intézményekkel rendelkezik, kézenfekvő, hogy az állam átcsoportosítsa, központosítsa a hatalmat, ezáltal csökkentve a kisebbség erejét. Elvonhatja a hatalmat a helyi vagy regionális önkormányzatoktól, illetve megnövelheti a központi kormányzat hatalmát úgy, hogy minden fontos döntést központilag lehessen meghozni ott, ahol a többségi etnikulturális csoport van többségben. Ekképp többé nem születhetnek fontos döntések olyan szinteken, ahol a kisebbség van többségben.

Tehát lehet egyrészt központosítani a hatalmat a hagyományosan a nemzeti kisebbség által gyakorolt önkormányzatiságot csökkentve, másrészt újra lehet húzni az országon belüli adminisztratív határvonalakat. Ez utóbbit úgy, hogy a nemzeti kisebbséget, amely egykor többé-kevésbé homogén területi egységet képezett, most két-három nagyobb egység között osztják fel, vagy beolvasszák egy sokkal nagyobb egységbe, így többé nem léphet fel önálló, egységes közösségként.

Míndez történhet előre megfontolt szándékkal annak érdekében, hogy a kisebbséget megfosszák hatal-

mától, azáltal, hogy minden fontos döntés olyan szinteken születik, ahol a többségi csoport dominál. Ez esetben is nehéz bármit felfedezni az emberi jogi dokumentumokban, ami képes volna védelmet nyújtani ezeknek a csoportoknak az ilyen jellegű, szándékos hatalomtól való megfosztás ellen. Egyetlen emberi jogi dokumentum sem jelöli ki, hogyan kell a hatalmat megosztani a különböző szintek között, illetve hogyan kell a belső adminisztratív határvonalakat meghúzni. Az emberi jogi dokumentumok nem használhatók az ilyen jellegű eljárások elítélésére.

A harmadik eset a nyelvpolitikával kapcsolatos. Amennyiben az országnak egy hivatalos nyelve van, és minden közintézmény ezen a nyelven működik, ez katasztrofális következményekkel járhat a nemzeti kisebbség fennmaradására nézve. Mint már említettem, a társadalom modernizálódásával az írástudás egyre fontosabb lesz a munkahelyeken, az állam egyre több szerepet vállal, és egyre inkább terjed a kötelező iskoláztatás. Ha a társadalom valamennyi fontos gazdasági, oktatási és politikai intézménye a többség nyelvén működik, az azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbség anyanyelve az élet mind több területéről szorul ki. Kétszáz évvel ezelőtt talán nem számított annyira, hogy mi az állam nyelve, hiszen akkoriban az államapparátus viszonylag kicsi volt. Vagy nézzük az iskoláztatás nyelvét: akkoriban ez nem volt annyira fontos, hiszen kétszáz évvel ezelőtt viszonylag kevesen jártak iskolába. De manapság, amikor az államapparátus nagyon nagy, és törvény mondja ki, hogy mindenkinek kötelező iskolába járni, a hivatalos nyelv kérdése fontosabb, mint valaha volt. A modernizáció eredményeképpen ez a kérdés egyre több intézményt érint. Tehát az etnikulturális csoportok nyelvének hosszú távú fennmaradása szempontjából alapvetően fontos, hogy azt használják a közintézményekben.

Sajnos a hagyományos emberi jogi instrumentumok semmilyen megalapozást nem nyújtanak a nyelvi jogok indoklására. Ezek a dokumentumok elismerik az anyanyelvnek a magánlevelezésben és/vagy a sajtóban való használatának jogát, de egészen a közelmúltig nem ismerték el az állampolgárok jogát arra, hogy anyanyelvükön kommunikáljanak a kormánnyal, vagy arra, hogy legyenek anyanyelvükön működő közintézmények. Ez változott valamennyit az utóbbi időben, de még mindig tisztázatlan, hogy pontosan mi a nyelvi kisebbségek státusa ezeknek az újonnan keletkezett dokumentumoknak az értelmében. Hiszen sok esetben hangsúlyozzák, hogy akármilyen nyelvi jogaik lennének is a kisebbségeknek, ez még semmiféle kötelezettséget nem jelent az államra nézve e jogok finanszírozását illetően. A kisebbségeknek joguk van megalapítani ilyen intézmé-

nyeket – például iskolákat – a saját költségükön, de az nem tisztázott, hogy az államoknak milyen kötelezettségeik vannak az államilag támogatott intézmények biztosítására.

Az emberi jogi dokumentumokban található, a kisebbségi nyelven folyó oktatásra vonatkozó mondatok általában nagyon kétértelműek. Ön ennél jóval messzebb ment, amikor egy nemrég megjelent dolgozatában az alapvető politikai és polgári jogok és a kisebbségi jogok közötti viszonyt vizsgálta. Ön elsőbbséget adott a kisebbségi jogoknak. Azt írta, hogy az emberi jogok nem lehetnek igazán hatékonyak, amíg a kisebbségi jogokat is be nem tartják. Ez, azt gondolom, nagyon kihívó álláspont.

Szándékosan vagyok kihívó, hiszen vitát szeretnék indítani erről. Úgy tűnik nekem, hogy még azok a nyugati liberálisok is, akik pozitívan viszonyulnak a kisebbségi jogokhoz, általában azt mondják, hogy ezek valóban jogos kérelmek, de a teljesítésük mégis kevésbé fontos, kevésbé sürgős, mint az alapvető emberi jogok meghonosítása. Ezzel nem értek egyet. Azt gondolom, nagyon fontos, hogy ezt a kérdést most vessük fel, és próbáljuk mihamarabb megoldani. Mint tudja, Közép-Kelet-Európa, Ázsia és Afrika sok országában jelenleg is erőteljes nemzetépítő programok folynak, amelyek során a többségi csoportok megpróbálják többségi nemzetiségüket ráerőszakolni a társadalomra annak közintézményei, szimbólumai és az állam intézményei által. Ezek a nemzetépítő programok komoly igazságtalanságot jelentenek a kisebbségek számára, és az előbb már említett okok miatt a meglévő emberi jogi instrumentumok nem képesek megelőzni ezt, mindössze határokat szabnak neki. Tehát a többségi csoport nem követhet el emberiség elleni bűntettet, nem hajthat végre etnikai tisztogatást, nem foszthatja meg az embereket állampolgárságuktól és így tovább. Az emberi jogi instrumentumok azonban nem tartalmaznak túl sok korlátozást a többségi nemzetiség nemzetépítő programjának kivitelezésére, illetve arra nézve, hogy a többség hogyan próbálja ezáltal ráerőszakolni nemzetiségét az ország teljes lakosságára.

Engem az nyugtalanít, hogy az emberi jogok – a mai megfogalmazásukban – nem elégségesek arra, hogy megelőzzék az igazságtalanságokat e nemzetépítő programok kivitelezése során. Azért gondolom, hogy a kisebbségi jogok teljesítése legalább olyan fontos, és legalább olyan sürgős, mint az emberi jogoké, mert amennyiben megengedjük, hogy ezek a nemzetépítő programok a kisebbségi jogok által szabott korlátozások nélkül menjenek végbe, meglehet, hogy egy adott pillanatban a nemzeti kisebbség még

ha megkapja is a kisebbségi jogokat, akkor sem tudja majd életképes társadalomként fenntartani magát. Ez a legjobban a telepítési politikák kapcsán mutatkozik meg. Amikor például az állam sikeresen folytat olyan politikát, melynek keretében egyrészt ösztönzi a nemzeti kisebbség egyes tagjait a távozásra, másrészt a többség egyes tagjait a kisebbség által hagyományosan lakott területekre való költözésre. Vagy esetleg egy nemzedéknyi időre kötelezi a kisebbséget, hogy gyermekeit a többség nyelvén működő iskolákba járassa. Meglehet, hogy mire sor kerül a kisebbségi jogok megítélésére, esetleg valamilyen regionális autonómiarendszer bevezetésére, a domináns csoport már a kisebbség területén is többségben lesz. Tehát a kisebbség képessége ezeknek a kisebbségi jogoknak a gyakorlására a nemzetépítő programok előrehaladásával fokozatosan romolhat.

Ráadásul úgy tűnik nekem, sok nacionalista politikus visszaél a gondolattal, hogy az emberi jogoknak elsőbbségük van a kisebbségi jogokkal szemben. Ez tökéletesen megfelel terveiknek. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy e politikusok mély elhivatottságot éreznének az emberi jogok iránt, de nemzetépítő terveiknek megfelel, hogy elsőbbséget adjanak az emberi jogoknak a kisebbségi jogokkal szemben. Ennek tudatában kell lennünk, és nagyon kritikusan és cinikusan kell kezelnünk, ha többségi csoporthoz tartozó politikusok az emberi jogok elsőbbségéről beszélnek. Ez nem bizonyíték arra, hogy milyen fontos számukra az emberi jogok tiszteletben tartása. Sok esetben inkább azt jelenti, hogy szeretnék minél tovább késleltetni a kisebbségi jogok szóba kerülését lehetőleg nemzetépítő programjuk sikeres teljesítéséig.

Nézzünk egy példát. Tavaly Lettországbam jártam, ahol az oroszokat, akik a második világháború után telepedtek az országba, arra kényszerítik, hogy a lett állampolgárság elnyeréséért végigküzdjenek egy bonyolult és hosszadalmas honosítási folyamatot. Ennek eredményeképpen a letteknek jó néhány évük van rá, hogy megépítsék új államukat, amely időszak alatt az orosz kisebbség semmilyen hatalommal nem rendelkezik. Mire az orosz nemzetiségűek megkapják állampolgárságukat, és ezáltal politikailag hatékonyává válnak, az már túl késő lesz számukra ahhoz, hogy a társadalom bármely alapintézményének alakulását befolyásolják. A letteknek – függetlenségük elnyerésétől számítva – tíz évük lesz arra, hogy miközben bezárják az összes addig létező orosz intézményt, például az iskolákat, létrehozzák a társadalom valamennyi alapintézményét úgy, hogy ezek az intézmények egyértelműen a lett nemzetiségben gyökereznek.

A lényeg az, hogy öt év múlva hiába garantálják nagylelkűen az állampolgárságot az orosz nemzetiség-

gűeknek, addigra késő lesz, hiszen már nem lesz lehetőségük a lett társadalomról és az állam működéséről szóló fontos döntések befolyásolására. Az egyetlen lehetőség, ami addigra az orosz nemzetiségűek számára marad, a tőlük telhető legteljesebb beilleszkedés lesz olyan intézményekbe, amelyek kialakításában semmilyen szerepet nem játszottak.

Azt gondolom, hogy ez nemcsak Lettországbán fordult elő. A nemzetépítő programok nagyon gyorsan és – a létrehozott és megszüntetett intézményeket tekintve – átfogó módon mennek végbe. A domináns csoportok felépítik a saját nemzetiségükben gyökerező intézmények teljes skáláját, miközben megpróbálják felszámolni a nemzeti kisebbségek hagyományosan létező intézményeit. Ezért gondolom, hogy nagyon fontos mielőbb gondoskodni a kisebbségi jogokról.

A kisebbségi jogok körül kialakult vita egyik legfontosabb része az egyéni, illetve a kollektív jogok kérdése. Ön azt írja, hogy ha etnikulturális csoportokról beszélünk, a kollektív jogok kifejezés sok szempontból félrevezető, és ezért nem igazán használható. Ehelyett ön egy másik különbségtételt ajánl. Az úgynevezett kollektív jogokon belül ön megkülönböztet belső korlátozásokat és külső támogatásokat. Elmondaná részletesebben ennek a különbségtételnek a lényegét?

Sok nyugati liberális elutasítja az úgynevezett kollektív jogokat. Ők azt mondják, hogy a kollektív jogok ellentmondanak az egyéni jogoknak. Nekem ez mindig elhamarkodott véleménynek tűnt. Az etnikulturális csoportok által követelt jogok egy része valóban összeegyeztethetetlen az egyéni jogokkal, de nem mind az. Sok etnikulturális csoport a szokásos állampolgári jogoknál, tehát az ENSZ Egyetemes Nyilatkozatában vagy más, nyugati demokráciákból származó emberi jogi dokumentumban felsorolt egyéni polgári, politikai és szociális jogoknál messzebbmenő jogokat követel. Én azt gondolom, hogy óriási különbség van az e csoportok által követelt jogok két típusa között. Az első esetben a csoportok saját tagjaik ellen szóló jogokat követelnek annak érdekében, hogy a csoporton belül egy bizonyos ortodoxiát és homogenitást tarthassanak fenn. Például a csoport megpróbálhatja fenntartani a

tradicionális nemi szerepeket a nők felsőfokú oktatáshoz, illetve a méltányos váláshoz való jogának korlátozásával, vagy megbüntetheti azokat a tagokat, akik nem hajlandók követni többé a csoport hagyományos vallási szokásait. Másik példa a más csoportok tagjaival való házasság korlátozása. Ezek mind olyan próbálkozások, amelyek során a csoport tulajdonképpen megpróbálja megrendszabályozni tagjainak a viselkedését valamilyen vallásos ortodoxia, kulturális hagyomány vagy etnikai tisztaság megőrzése érdekében.

Azt gondolom, hogy ezek mind összeegyeztethetetlenek a liberálisok által vallott egyéni jogok és a választáshoz való szabadság elveivel. Az etnikulturális problémákat illetően minden liberális álláspontnak abból kell kiindulnia, hogy a csoport minden tagja egyéni módon, szabadon dönthessen arról, fenn kívánja-e tartani, tovább kívánja-e követni a csoport hagyományos szokásait, illetve hogy szabadon megkérdőjelezhesse ezeket, ellentmondhasson nekik, esetleg felhagyhasson velük, ha ezt így tartja helyesnek. A liberálisoknak ellenezniük kell a kollektív jogok eme típusát, amelyet a csoportok saját tagjaik ellen akarnak gyakorolni. Azért nevezem őket belső korlátozásoknak, mert a csoporton belüli, a csoport és tagjai közötti viszonyokhoz kapcsolódnak, és megpróbálják korlátozni, megrendszabályozni a tagok viselkedését.

A kollektív jogok másik típusát azok a jogok képezik, amelyeket az etnikulturális csoport a tágabb társadalommal, a közintézményekkel és az állammal szemben követel annak érdekében, hogy a többségi csoport a kisebbségre nézve hátrányos és igazságtalan gazdasági és politikai dominanciájának lehetőségét csökkentse, illetve megelőzze.

Ezt külső támogatásnak nevezem. Többféle külső támogatás létezik. A kisebbségi etnikulturális csoport követelhet vétőjogot például azokban a döntésekben, amelyek a csoportot különösen érintik. Kérhet a csoport a törvényhozásban vagy a tanácsadó testületekben garantált képviselést, hogy ezáltal érdekei, követelése ismertté

váljanak, és ne hagyhassák figyelmen kívül őket. Egy másik formája a külső támogatásoknak a garantált állami támogatás a csoport iskolái, újságjai, kulturális központjai, vagyis olyan intézményei részére, amelyeket saját erőből nem vagy csak nagy nehézségek árán

tudna fenntartani. Követelheti a csoport a területi decentralizálás bizonyos formáinak biztosítását oly módon, hogy bizonyos döntéseket a csoport szintjén és ne központi szinten hozzanak meg. Ugyancsak a külső támogatásokhoz tartoznak az őslakosság esetében a földkövetelések, vagyis hogy bizonyos földterületek a csoport kizárólagos használatában legyenek.

Ezek olyan módszerek, amelyek tulajdonképpen korlátozzák a többségi döntéshozatal hatókörét és a kisebbségnek a többség döntései általi sebezhetőségét. Azt gondolom, hogy ezek a külső támogatások alapvetően megfelelnek a liberális értékeknek, hiszen a felsoroltak közül egyik sem feltételezi a választáshoz való jog vagy más polgári vagy politikai jog korlátozását. Egy csoport, amely külső támogatásokat követel a tágabb társadalommal szemben, még nyugodtan lehet – belső viszonyait tekintve, tehát ahogyan tagjaihoz viszonyul – teljes mértékben liberális, lehet saját liberális demokratikus alkotmánya, amely biztosítja tagjai számára egyéni jogaik tiszteletben tartását.

A liberálisoknak szerintem alapvetően el kell utasítaniuk a belső megszorításokat, a külső támogatásokat tekintve viszont nyitottnak kell maradniuk. A megfelelő kritérium annak meghatározására, hogy a külső megszorítások adott formája elfogadható-e vagy sem, az, hogy az igazságos-e vagy sem. Az igazságosság ebben az esetben azt jelenti, hogy ezek a külső megszorítások ne tegyék lehetővé egyik csoport számára sem, hogy elnyomja a másikat, illetve hogy igazságtalanul nagy politikai hatalom vagy erőforrások felett rendelkezzenek. A külső támogatások szerintem legtöbbször igazságosak, mert az a céljuk, hogy csökkentsék a többség kisebbség feletti dominanciáját, tehát a kisebbség többség általi sebezhetőségét. Néha előfordul, hogy túllépnek ezen. Jó példa erre a dél-afrikai apartheid. A kisebbségben lévő, a lakosság 16%-át kitevő fehérek úgy érveltek, hogy annak érdekében, hogy megelőzhessék a fekete többség dominanciáját, szükségük van a föld 80%-a és a teljes politikai hatalom feletti ellenőrzésre. Ez példa arra, hogy a kisebbség a fekete többség dominanciájának megelőzése nevében olyan külső támogatásokat követelt, amelyek tulajdonképpen lehetővé tették, hogy ő domináljon a feketék fölött.

Ez az a kritérium tehát, amelynek alapján megítélhetjük a külső támogatások különböző formáit. Ha hatalmat akarunk adni a kisebbségeknek, ha meg akarjuk őket védeni a többség dominanciájától, arra kell figyelniük, hogy a megítélt jogok csak a csoportok közötti potenciális igazságtalanságok csökkentésére, megszüntetésére és ne a többség dominálására hatalmazzák fel a kisebbséget. Összegzésül mondhatjuk tehát, hogy a liberális elméletek a csoportokon

belüli egyéni szabadságot (a belső megszorításokat elutasítva) és a csoportok közötti egyenlőséget (a külső támogatások bizonyos formáit elfogadva) támogatják.

Ön különbséget tesz az etnikulturális csoportok között: megkülönbözteti a nemzeti kisebbségeket és a polietnikus csoportokat. Azt írja azonban, hogy az észak-amerikai feketék nem illeszthetők be egyik csoportba sem, az ő problémáikra nem feltétlenül jelennek megoldást a fent említett csoportoknak odaítélhető jogok. Szeretném, ha beszélne erről egy keveset, hiszen úgy tűnik, hogy ebbe a modellbe nemcsak a feketék nem illeszthetők be, hanem hasonlóan problematikus a közép-kelet-európai romák esete is. Mit gondol, mi lehetne a megoldás az ő problémáikra?

Egy sor csoport nem illeszthető be ebbe a modellbe. Ez a felosztás elsősorban a kanadai esetet volt hivatva magyarázni, ahol tényleg csak ez a kétféle kisebbségi csoport létezik. Egyrészt vannak azok, akik bevándorlóként érkeztek, maguk döntöttek arról, hogy elhagyják szülőföldjüket, és Kanadában, azaz egy új országban kívánnak megtelepedni, és az ország befogadta őket. Ez az egyik fajta kisebbség, amelyet polietnikus (polyethnic) csoportnak vagy bevándorlóknak neveztem. Ők többnyire egy-két generáción belül integrálódnak a kanadai társadalomba. Másrészt vannak azok a csoportok, amelyek teljes társadalmat képeztek már a Kanadába való bekebelezésük előtt, vagyis a quebeciek és az őslakosság. Ez a második fajta csoport, amelyet nemzeti kisebbségnek neveztem. Ők azért küzdenek, hogy fennmaradhassanak mint különálló társadalmak, amelyeknek saját önkormányzati intézményeik vannak. Kanada esetében elég nyilvánvaló, hogy az etnikulturális csoportok egyértelműen beilleszthetők vagy az egyik, vagy a másik kategóriába.

A helyzet ennél sokkal bonyolultabb, ha a világ bármely más országát nézzük. Azt mondta, hogy az észak-amerikai feketék nem illeszthetők a modellbe. Ez így nem igaz, hiszen csak egyes feketék nem illeszthetők be: azok az egyesült államokbeliek, akik a rabszolgák leszármazottai. A kanadai fekete bevándorlók viszont a közelmúltban érkeztek Jamaikáról vagy Afrikából. Azt hiszem és remélem, hogy a kanadai feketék ugyanazt a bevándorlási, integrálódási mintát fogják követni, mint a kínaiak, az olaszok vagy a portugálok. Úgy tűnik, ugyanez a helyzet az egyesült államokbeli fekete bevándorlókkal. Az Egyesült Államokba bevándorló jamaikaiak helyzete sokkal jobb, mint a rabszolgák fekete leszármazottaié. Ekképp még az egyesült államokbeli feketék csoportján belül is különbséget lehet tenni a bevándorló feketék és a rabszolgák fekete leszármazot-

tai között. Az utóbbi az igazán nehéz eset. Ez a csoport sem a bevándorlókra jellemző integrációs mintát, sem pedig a nemzeti kisebbségekre jellemző önkormányzati modellt nem követi. Egyáltalán nem világos, milyen integrációs minta működhet az ő esetükben. Nem tudom, mi lehetne a megoldás az ő helyzetükre.

Sok más csoport sem illeszthető be a modellbe. Egy másik problematikus eset, mint említette, a közép-kelet-európai romák esete. Megint másik az importált „Coolie” munkaerő esete, amelyet a brit gyarmatosítók vittek Indiából vagy a Fidzsi-szigetektől a Karib-szigetekre vagy Dél-Afrikába. Ők nem bevándorlók, és nem is nemzeti kisebbségek. Amikor a brit gyarmatosítók elhagyták ezeket az országokat, e csoportok politikai helyzete az országok többségében konfliktus forrása lett, különösen az indiai munkások leszármazottai és az őslakosság között.

Egy másik ilyen bonyolult eset: az orosz telepések a Baltikumban. A lett és az észti kormányok úgy döntöttek, hogy bevándorlóként fogják kezelni e csoportok tagjait. Tehát ahhoz, hogy állampolgárságot kapjanak, ugyanazt az eljárást kell végigjárniuk, mint a bevándorlóknak. Meg kell tanulniuk a helyi nyelvet és történelmet, bizonyos ideig az országban kell tartózkodniuk és így tovább, azért, hogy segítsék a többségi társadalomba való integrációjukat. Persze az oroszok nem érzik magukat bevándorlóknak, hiszen amikor érkeztek, a Baltikum még egyazon ország területéhez tartozott, s nem úgy gondoltak az odaköltözésükre, mint egy másik országba való bevándorlásra, hanem mint egy országon, a Szovjetunió belüli költözésre. Inkább arra hajlanak, hogy nemzeti kisebbségként definiálják magukat, hiszen gyakran területileg koncentráltan élnek, és orosz nyelven működő intézményekkel rendelkeztek évtizedeken keresztül, amelyeket meg szeretnének tartani. De valahogy mégsem tűnik helyesnek ennek a csoportnak akár a bevándorlókhoz, akár a nemzeti kisebbségekhez való besorolása.

Azt gondolom, hogy ezeknek a csoportoknak új kategóriákat kellene létrehozni, s minden új kategóriához más jogokat hozzárendelni. Úgy gondolom, nincs egységes képlet, amely alapján valamennyi etnikulturális csoportot be lehetne sorolni. Az, hogy én különbséget tettem a bevándorlók és a nemzeti kisebbségek között, csak az első lépés volt

egy részletesebb liberáliskisebbség-jogi elmélet kidolgozásában.

Eppen ez az óriási változatosság, amely az etnikulturális csoportokra jellemző, az egyik oka a kisebbségi jogokhoz kapcsolódó nemzetközi dokumentumok korlátozott felhasználhatóságának. Egyes esetekben a nemzetközi dokumentumok csak a csoportoknak járó jogok legkisebb közös nevezőjét határozzák meg, attól függetlenül, hogy az illető csoport milyen mére-

tű, területileg mennyire szétosztott, vagy milyen későn érkezett az országba. Mondanom sem kell, hogy egy ilyen minimális listája a kisebbségi jogoknak egyáltalán nem fogja kielégíteni a nagyobb, területileg koncentráltabb, régóta ott lakó csoportokat. Ennek elkerülésére a nemzetközi dokumentumok a lehető legáltalánosabban fogalmazzák (lásd például a kultúra megőrzéséhez való jogot). Ugyanakkor elismerik, hogy emez általános kitételek gyakorlati megvalósítása nagy-

mértékben különbözik majd minden egyes csoport és minden egyes ország esetében. Ez egyáltalán nem kielégítő, mert bár mindenki egyetért általánosságban, az igazi viták a gyakorlati politika szintjén folynak, és ezek az általánosságok nem segítenek a gyakorlati viták eldöntésében. Mivel az alkalmas gyakorlati politika minden csoport esetében más lesz, azt gondolom, hogy ezt csak helyi szinten lehet megvitatni és kiválasztani. Azt hiszem, hogy a nemzetközi dokumentumok sohasem lesznek képesek olyan képlet kidolgozására, amely alapján meghatározható lenne az, hogy mi az igazságosság követelménye a különböző csoportok, illetve országok esetében.

Mit gondol a pozitív diszkriminációról (affirmative action)?

Általában véve azt gondolom a pozitív diszkriminációról, hogy egyike az olyan politikáknak, amelyek irányába a liberálisoknak nyitottnak kell lenniük, hiszen néha különleges intézkedésekre van szükség, hogy az igazságtalanságot meg lehessen előzni. Azt hiszem, hogy okvetlenül szándékunkban kell álljon a hátrányos helyzet generációról generációra történő átörökítésének – amely ma sok csoportra jellemző – megakadályozása. Sok nyugati demokráciában ezt sikeresen elkerülték a bevándorlók esetében. Az igaz, hogy a bevándorlók első nemzedéke szinte sohasem éri el ugyanazt az életszínvona-

lat, mint a született állampolgárok, de ez csak nagyon ritkán öröklődik át a következő nemzedékekre. A bevándorlók gyermekei és unokái általában ugyanazt az iskolázottsági fokot és anyagi szintet érik el, mint a született állampolgárok. Azt lehet mondani, hogy a bevándorlás során mindig kialakul ilyen késcdelem, mielőtt az egyenlőség megvalósul. De egyes esetekben – különösen a fekete rabszolgák leszármazottai esetében – a hátrányos helyzet nemzedékről nemzedékre öröklődik. Ez az egyenlőség liberális, demokratikus normáinak nagy próbatétele. Ezért azt gondolom, hogy az olyan különleges intézkedések, mint a pozitív diszkrimináció, teljességgel indokoltak az ilyen, nemzedékeken át tartó kirekesztettség megelőzésére.

A pozitív diszkriminációval az a gond, legalábbis az észak-amerikai tapasztalat ezt mutatja, hogy a támogatandó csoportból azokat részesíti leginkább előnyben, akik már amúgy is jobb helyzetben vannak a csoport többi tagjához viszonyítva. Tehát – ha a közép-kelet-európai tapasztalatok megegyeznek az észak-amerikaiakkal – akkor a pozitív diszkrimináció azoknak a javára szolgál majd leginkább, akik már amúgy is viszonylag jobban képzetek, és megpróbálnak valamilyen módon eltávolodni csoportjuk többi tagjától. Az egyesült államokbeli feketékre vonatkozó pozitív diszkrimináció esetében a helyzet az, hogy a feketék két egymástól egyre távolabb kerülő csoportra szakadtak: egyrészt vannak az elég jó helyzetben levő fekete középosztálybeliek, akik a külvárosokban élnek, és tulajdonképpen semmilyen kapcsolatot nem tartanak fenn a másik csoporttal, a belvárosi gettóknak élő, hátrányos helyzetű feketékkel. A pozitív diszkrimináció segítette a középosztály helyzetén, és biztosítékot nyújt arra, hogy az ő gyermekeik továbbra is a középosztályhoz tartozzanak. Egyáltalán nem tisztázott, milyen mértékben javított – ha egyáltalán javított – a feketék másik, hátrányos helyzetű csoportjának körülményein. A pozitív diszkrimináció arra a feltételezésre épül, hogy ha segítünk a feketék ama csoportjának, amelynek már van lehetősége bekerülni a különböző oktatási intézményekbe vagy munkahelyekre, ez hatással lesz valamilyen módon a feketék másik, hátrányosabb helyzetű csoportjára is. Ezt az állítást azonban a gyakorlatban még nem bizonyították, egyáltalán nem biztos, hogy az Egyesült Államokban ilyen hatása volt a pozitív diszkriminációnak. Tehát hajlok a pozitív diszkriminációnak mint kísérletnek a támogatására, de arról azért nem volnék teljes mértékben meggyőződve, hogy ez a probléma megoldása.

Végezetül egy kérdés, amely nagyon lényeges Közép-Kelet-Európára nézve, ahol elsősorban az úgyneve-

zett nemzeti kisebbségek helyzete okoz problémát. Milyen úton látja megvalósíthatónak a nemzeti kisebbségek tagjainak társadalmon belüli egyenlőségét, mi az a megoldás, amelyet ön igazságosnak tartana rájuk nézve? Vagyis mit ért – a könyve szerint – az igazság követelményeinek megfelelő önkormányzati jogok alatt?

Nem létezik egyetlen megoldás, egy intézményrendszer, amely minden országnak megfelelne. A nyugati, multinacionális államok esetében egyre nő a föderalizmus mint a nemzeti kisebbségeknek önkormányzati jogokat biztosító megoldás iránti érdeklődés. Ezt a trendet valóban figyelemre méltónak tartom. Gondoljunk csak arra, hogy száz évvel ezelőtt, a XIX. században csak Kanada és Svájc volt multinacionális föderáció, azóta Belgium, Spanyolország és a Dél-afrikai Köztársaság is az lett, és az utóbbi időben Nagy-Britannia is ebbe az irányba változik. Azok a demokratikus országok, amelyek foglalkoznak nemzeti kisebbségeik integrálásának gondolatával, egyre inkább hajlanak a föderalizmus elfogadására.

Tudom, hogy a föderalizmus nem túl népszerű megoldás Közép-Kelet-Európában, részben a kommunista rendszerek hamis föderalizmusa miatt, részben pedig a feltételezett, benne rejlő repressziós lehetőségek miatt. Csak annyit mondhatok, hogy a föderalizmus a nyugati multinacionális államokban ez idáig működött. Egy ilyen állam sem bomlott fel, sőt a föderalizmus lehetővé tette, hogy békés, virágzó és demokratikus országok maradjanak. Gondoljunk csak Svájcra, Kanadára, Belgiumra vagy mostanában Spanyolországra. Minden téren, ami fontos lehet az emberek életének minősége szempontjából, tehát az élet minősége, az egyéni szabadság, az összes állampolgárnak, beleértve a kisebbségeket, nyújtott jólét és az igazságos elbánás terén, ezek az országok meglehetősen sikeresek.

Azt gondolom, jelenleg nem ismerünk semmilyen más megoldást a kisebbségek igazságos integrálására, a nyugati demokráciák nem szolgálnak más megoldással. Nem azt akarom bizonygatni, hogy a föderalizmus az egyetlen módja a nemzeti kisebbségek körüli gondok kezelésének, ezt nem is tartom igaznak. Biztos vagyok benne, hogy számtalan olyan helyzet van, amelyben a föderalizmus alkalmazhatatlan lenne. De – legalábbis az én értelmezésem szerint – a nyugati demokráciákban a föderalizmus működött, mi több, ez volt az egyetlen dolog, ami jól működött. Ez az egyetlen modell, amely rendelkezésünkre áll a nyugati demokráciákban a nemzeti kisebbségek sikeres integrálására. Ezért azt gondolom, hogy érdemes számolni ezzel a megoldással Közép-Kelet-Európában is.

ERDŐ PÉTER

1. Hazánkban az 1989. évi XXXI. törvény által megállapított módosított és egységes szövegű Alkotmány 60. §-a tárgyalja a lelkiismereti és vallásszabadság kérdését. E paragrafus (3) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban „az egyház az államtól elválasztva működik”. Ahogyan a megfogalmazásból is kitűnik, nem változást kíván ezzel az Alkotmány bevezetni, hanem egy már meglévő állapot fenntartására utal. A szöveg az egyházak működéséről beszél. Ennek szabadságát kívánja biztosítani a különválasztás útján is. Ezt erősíti meg az idézett törvény indoklása is,¹ mely a lelkiismereti és vallásszabadság egyik alapfeltételeként beszél az állam és egyház különválasztásáról. Ez arra utal, hogy Magyarországon legalábbis elvileg és strukturálisan nem az egyházakkal ellenséges indíttatású elválasztás van érvényben, hanem olyan, amely békés, sőt az emberi jog érvényesítésének szándékától vezetve bizonyos mértékig jóindulatú elválasztásnak mondható. Ez a francia elválasztási modellétől eltérő történelmi körülményekkel magyarázható. Tehát teljesen indokolt a kérdést abból a szempontból vizsgálunk, hogy mennyiben védi ez az elválasztás az egyházak autonómiáját, illetve függetlenségét és a vallás gyakorlásának szabadságát. A magyar elválasztási modell Európa és a térség országaival összehasonlítva rendkívül világos, éles elkülönítést tartalmaz. Az egyházakat azonban nem a társadalomtól, hanem magától az államtól választja el. Ennek számos jogszabályi megnyilvánulását észlelhetjük.

Már az Alkotmány garantálja (60. § [2]) a vallás és meggyőződés kinyilvánításának mellőzéséhez való jogot is. Ez a pusztán tény nagymértékben erősíti az elválasztást. Konkrét következménye az a garancia, amelyet a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 3. § (2) bekezdése tartalmaz. Eszerint állami (hatósági) „nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad”. Ez a tilalom – mely bizonyos, egyesek szerint az egyházak számára előnyös lehetőségeket, pl. egy német típusú egyházi adórendszert kizár – egyben az elválasztásból fakadó egyházi autonómia hatékony garanciája is. Mindazok az államok ugyanis, amelyek nyilván kívánják tartani polgáraik felekezeti hovatartozását, egyben arra is rákényszerülnek, hogy maguk rögzítsék az egyes felekezetekhez való tartozás kritériumait. Ezzel pedig óhatatlanul előáll az a helyzet, hogy az állami ismérvek eltérnek egyes vallási közösségek vagy minden ilyen közösség saját, hitelvi alapon megállapított tagsági kritériumaitól. Természetesen a különböző felekezetek

kritériumai egymástól is eltérők lehetnek. A magyar történelemből tudjuk, mennyi konfliktushoz vezetett, hogy az állam akarta meghatározni pl. a vegyes házasságokból származó gyermekek vallási hovatartozását akár a két szülő közös akarata ellenére is.

Ugyancsak az elválasztást konkretizálja ennek a törvénynek a 15. és 16. §-a. Az elválasztás következménye, hogy az egyes egyházak „belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatásához állami kényszer nem alkalmazható” (15. § [2]). Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az egyház épp autonómiája alapján saját szabályai szerint állapítsa meg a képviselőit vagy bizonyos cselekményeiben való részvételre jogosultak körét. Ha ebbe bele nem tartozó személyek kívánnak az adott egyház nevében cselekedni vagy tevékenységében részt venni, ezellen már az állami jog védelmet nyújt, hiszen az egyházak autonómiája elismert.²

Az elválasztás következménye – ha nem is formálisan, de logikailag – az a követelmény is, hogy az államnak vallási kérdésekben semlegesnek kell lennie. Ennek következtében az állami (önkormányzati) iskolának szintén semlegesnek kell lennie.³ Mivel a teológiai felsőoktatás is hitfelekezeti elkötelezett képzés, ezért hazánkban nem lehetséges az sem, hogy állami egyetemen a különböző felekezeteknek teológiai fakultása legyen. Ezt a helyzetet a szerveződő felsőoktatási szövetségek esetében is tiszteletben kell tartani.

Mivel a magyar elválasztási rendszer a vallás szabad gyakorlását elősegíteni hivatott, „barátságos” elválasztás, harmonikusan illeszkednek bele azok az előírások, amelyek az egyházak anyagi támogatását az állam részéről lehetővé teszik.⁴ Alapjuk az egyházak „kiemelkedő fontosságú, értékhozó és közösségteremtő” jellege.⁵ Számos egyház nem kis mértékben az eszközeitől való teljes megfosztás miatt, tekintettel a ránehezedő nagy történelmi és kulturális terhekre is (pl. templomok), rászorul a támogatásra. Ezt ismerte el az 1990. évi IV. törvény indoklása, amikor kijelentette, hogy azért nem lehet a vallásszabadságra való hivatkozással az egyházak hitéleti tevékenysége állami támogatását kizárni, mert így egyes egyházak működése „szinte lehetetlenné válik... Ez pedig inkább sértené a vallásszabadságot, mint az állami támogatás nyújtása”.⁶ Mégis, éppen ebben az összefüggésben ígér jelentős változást az Apostoli Szentszék és a Magyar Kormány között 1997. június 20-án aláírt megállapodás, hiszen éppen az egyház-finanszírozás új rendjét alapozza meg, mely lényegében két pilléren nyugszik: az állampolgárok akaratnyilvánítása alapján megvalósuló adóhányad-irányításon és az 1991. évi XXXII. törvény szerint (mely az egyházak működésének biztosításán kí-

vül bizonyos jóvátételi szándékból is fakadt)⁷ járó ingatlanok egy részéről való lemondás fejében kapott járadékon.⁸ Természetesen a hívők közvetlen adományai továbbra is döntő részét alkotják az egyházak fenntartásának, de ezek önmagukban, főként a történelmileg kialakult épület- és egyéb infrastruktúra terhe miatt, valamint a hívők anyagi teljesítőképességének gyenge voltára tekintettel nem elégségesek. Ez az infrastruktúra az ország kulturális örökségének részét képezi, és olyan időben alakult ki, amikor mögötte még döntően más anyagi erőforrások álltak, s amikor az állam és egyház elválasztása még nem történt meg. Ennek egyik következménye az volt, hogy a kegyúri jogviszonyból⁹ és az egyházközségi adóból¹⁰ eredő követeléseknek világi bíróság előtt is érvényt lehetett szerezni. Ezek a lehetőségek már az 1940-es évek végén megszűntek. A jelenlegi elválasztási rendszerben semmiképpen sem állíthatók vissza, de erre az idézett megállapodás tanúsága szerint pl. a Katolikus Egyház nem is törekszik. Így a megállapodás úgy is felfogható a Katolikus Egyház oldaláról, mint a magyar elválasztási rendszer finanszírozási következményeinek elmélyítéséhez, pontosításához való hozzájárulás.

2. A manapság gyakran szóba kerülő, emberi jogokat is érintő gyakorlati kérdésekben több egyház álláspontja eltér a közvélemény formálásában nagy súllyal jelentkező bizonyos nézetektől. Ennek a helyzetnek egyrészt az az oka, hogy maguknak az emberi jogoknak, illetve tartalmuk körének meghatározása történelmi változásoknak van alávetve. A felvilágosodás korában, amikor az emberi jogok első jegyzékei kialakultak, ezek alapját egyfajta természetjogeszmé jelentette, mely tartalmában összefüggött az európai kultúrkörben érvényesülő zsidó-keresztény hagyomány emberképével. Később a közgondolkodás fontos rétegei jobban eltávolodtak ettől a hagyománytól. Így a pluralizálódó emberkép némi bizonytalanságot eredményez az emberi jogok gyakorlati következményeinek meghatározása terén. Fontos kérdés azonban, hogy mindez valamilyen objektív értékrenden nyugodjék, hiszen a társadalmi együttélés jogi szabályainak tartalma nem lehet a parttalan szubjektivizmus függvénye. Az nem látszik különösebben problematikusnak, hogy egyes vallások híveik számára erkölcsileg kötelezőként tanítják, hogy tartózkodjanak olyan magatartásoktól, amelyekhez sokak felfogása, illetve a hatályos állami törvények szerint joguk lenne. Az is a vallásszabadság körébe tartozik, hogy valamely egyház erről a felfogásáról igyekezzék másokat is meggyőzni. Természetesen az ilyen szabályok megtartását egy vallási közösség a saját kebelén belül szankcionálhatja is, vagyis

eltilthatja a közösségen belül bizonyos cselekményektől azt, aki másként viselkedik, vagy akár ki is zárhatja az illetőt tagjai sorából. Ezzel az érintett állampolgári jogai nem sérülnek, hiszen alakíthat saját elvei szerint más vallási közösséget, ha erre igényt tart. Annak sincs akadálya, hogy valamely egyház saját emberképének megfelelő szabályok elfogadására buzdítsa a társadalom egész közösségét. Itt természetesen már bizonyos tartalmú megnyilatkozások, például más egyházak, vallási közösségek elleni uszítás ellenkezhettek a jelentős nemzetközi konszenzuson is nyugvó állami jogszabályokkal.

Azt a nemzetközi egyezségokmányok is elismerik, hogy az egyes alapvető jogok gyakorlása nem eredményezheti mások ilyen jogainak súlyos sérelmét, illetve hogy ezeket koordinálni kell. E koordináció területén az aktuális állami feladatokról különböző világnézetű, antropológiai beállítottságú emberek különféleképpen vélekedhetnek. (E téren a történelem során egymástól eléggé eltérő szempontok jutottak túlsúlyra az egyes államok gyakorlatában. Ilyen alakulások a jövőben sem zárhatók ki). A Katolikus Egyház e kérdésekben az újabb időkben is számos megnyilatkozást közölt, melyekből egyrészt a szélesebb konszenzus keresésére való nyitottság, másrészt a saját hitbéli örökségéhez való hűség törekvése érzékelhető.

JEGYZETEK

1. Indokolás az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslathoz, indokolás a 34. §-hoz, 7. pont.
2. 1990. évi IV. törvény 8. § (1).
3. Vö. pl. az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozat indokolásának A) I. 2. b) pontját.
4. Pl. 1990. évi IV. törvény 19. § (2).
5. Uo. Praeambulum.
6. Indokolás az 1990. évi IV. törvény 19. §-hoz, 2. pont.
7. Lásd a törvény praeeambulumát.
8. A megállapodás szövegét lásd pl. *Új Ember*, 53 (1997.) június 29., 6. o.
9. Hazánkban az 1864. VIII. 24-i 15 104 szám alatt kelt és 72 546/1864. helytartótanácsi számmal jelzett udvari kancelláriai rendelet és a Kúria 1906. évi 7636. sz. ítélete értelmében a dologi kegyuraság olyan elválaszthatatlanul összeforrt a birtokkal, hogy bármilyen apró parcellákra osztották is azt, az összes új tulajdonosra átszállt. Vö. Eötvös Károly Lajos: *Az egyházi közigazgatás kézikönyve*. Budapest, 1889. I, 398; Erdő Péter: *A magyarországi kegyuraság*, in: *Magyar Katolikus Almanach*, II, Budapest, Szent István Társulat, 1988. 697–718.
10. Vö. Erdő Péter: *Plébánia, egyházközség, közösség*, in: *Teológia*, 31 (1997), 11. o.

RUFF TIBOR

1. Ma Magyarországon az állam és egyház elválasztásának alkotmányos elve csak töredékes módon érvényesül. Ezért sérül a vallás- és lelkiismereti szabadság minden embert megillető joga és az állam világnézeti semlegességének az elve is. Az állam és egyház elválasztásának hiányossága mind az intézményi-szervezeti szétválasztás, mind a feladatbeli-funkcionális elkülönítés területén¹ jelenleg főképp az alábbi három ponton érhető tetten: a) abban, hogy az egyházi ügyeket 1996-ban visszaemelték a kultuszminisztérium hatásköréből a Miniszterelnöki Hivatalába; b) a tábori lelkészség jelenlegi működésének módjában; legfőképp pedig c) az egyház-finanszírozás és a Kormány Szentszékekkel történt Megállapodása ügyének jelenlegi állásában.

a) Azáltal, hogy a kormányprogrammal ellentétben az egyházi ügyeket visszahelyezték a kultuszminisztérium hatásköréből a Miniszterelnöki Hivatalába, egyszersmind a szakmai felügyelet alól politikai felügyelet alá helyezték azokat. A döntéshozatal így a miniszterelnök szűk körébe tartozó néhány személy hatáskörébe került, és az egyházpolitika misztikussá, a nyilvánosság számára követhetlenné vált.

b) Az a tény, hogy a hadseregben működő püspökök, lelkészek katonai rendfokozattal rendelkeznek, azaz egyházi tekintélyük egyszersmind az állam egyik erőszakszervezetének tekintélyévé is teszi őket, az állami és az egyházi hatalom visszatetsző összefonódása az intézményrendszer területén, amely korlátozza a katonákat vallási és lelkiismereti szabadságukban.

c) Már az egyházi ingatlanok visszaadásáról szóló törvény (1991. évi XXXII. tv.) is ellentétes volt a szétválasztás elvével, mert anélkül avatkozott bele jelentősen a vagyoni viszonyokba, hogy közben átalakította volna az egyház-finanszírozás politikafüggő, kommunista modelljét. Fenntartotta, sőt még erősítette is a már meglévő feladatbeli összefonódást a költségvetésben, és a szervezeti összefonódást is szorosabbá tette.² Ellentétes a törvény a semlegesség elvével is, mert előnyben részesítette az egyházakat a civil szféra nem egyházi szervezeteivel szemben, felborítva e szféra mellérendelt, egyenjogú viszonyait (ti. csak az egyházak kapnak kárpótlást, más sérelmet szenvedett szervezetek nem). De az egyházak közötti viszonylatban is sérti az egyenjogúságot: különbséget tesz ugyanis a volt tulajdonos, illetve az államosításkor tulajdonnal nem rendelkező egyházak között, és csak az előbbieket működőképességét tartja szem előtt. Érdemes idézni az erre vonatkozó részt az Általános Indokolás 5. pontjából: „Felmerül, hogy a vallások (felekezetek) egyenjogúsága és a működő-

képesség elve indokolná: a korábban államosított tulajdonnal nem rendelkező vallási szervezetek is ingyenesen kapjanak ingatlant. E kérdést a Javaslat nem vonja szabályozási körébe... Természetesen akár az állam, akár az önkormányzat dönthet úgy, hogy ingyenesen ad elhelyezést bármely... szervezet számára, így a Javaslat hatálya alá nem tartozó vallási közösségeknek is.” Míg tehát a törvény *kötelezi* az államot néhány felekezetet működőképességének biztosítására, csak *lehetőségként* említve nyitva hagyja a többiek hasonló ügyét. *A felekezeti jogegyenlőség elvének³ e sérülését csak egy másik törvény küszöbölhetné ki, amely hasonlóan kötelezné az államot az összes többi felekezet ugyanolyan arányú működőképességének biztosítására.* A törvény súlyos következetlenséget tartalmaz: „amikor csak az egyházakat kárpótolja a szervezetek közül, akkor indoklásként arra hivatkozik, hogy ezt a kivételezést a vallásszabadság biztosítása indokolja. Amikor azonban ennek biztosítását az államosításkor tulajdonnal nem rendelkező egyházak is igénylik, velük szemben arra hivatkozik, hogy nem erről, hanem kárpótlásról van szó”.⁴

Ami a Szentszékekkel kötött Megállapodást illeti: mind tartalma, mind megkötésének körülményei véleményem szerint halmozottan megsértik az említett jogokat és elveket. Csak néhány e sérelmekből: 1) sérti a felekezetek jogegyenlőségének és az állam semlegességének elvét (és közvetetten a Parlament szuverenitását is), hogy a Kormány egy minden felekezetet érintő, törvénnyel még nem szabályozott kérdésben olyan megállapodást kötött egy felekezettel, amely *kényszerhelyzetbe* hozta a többieket és a valamennyiüket érintő törvény megalkotásának folyamatát: hiszen amennyiben a többiek más megoldást választanának, súlyos anyagi hátrányba kerülnek; ha viszont ők sem gyakorolnak önkorlátozást, hanem a jogegyenlőség elve alapján ugyanolyan követeléssel lépnek fel, elviselhetetlenül megterhelik az államkasszát, ami a társadalomból erőteljes vallásellenességet válthat ki. Ha tehát a Parlament ratifikálja a Megállapodást, a többi egyház elveszti tényleges szabadságát a finanszírozását illető döntéshozatal befolyásolásában. 2) A Megállapodás – mivel a római katolikus felekezet finanszírozásának alapjául az egykor államosított egyházi ingatlanok után járó örökjáradékokat teszi – visszacsempészi az egyház-finanszírozásba a már egyszer alkotmányellenesnek ítélt kárpótlási elvet. Az Alkotmánybíróság ugyanis a már idézett határozatában megsemmisítette a szintén idézett 1991. évi XXXII. törvény 15. §-át, mert „ha... azt az oldalát vizsgáljuk, hogy az egyházak anyagi függetlenségéhez nyújtott állami támogatásra nyit lehetőséget, nincs alkotmányos indoka annak, hogy ebben miért csak az 1948 után vagyonukat vesztett egyhá-

zak részesülhetnek..., ha... mint kárpótlási szabályt tekintjük, ésszerű indokát kellene adni annak, hogy a hasonló tulajdoni kárt szenvedett jogi személyek és más szervezetek közül miért az egyházak részesülnek kárpótlásban”.⁵ Ezért az egyház-finanszírozás alapelve „a funkcionalitás, vagyis az egyházi feladatok ellátásához szükséges működőképesség elemi feltételeinek megteremtése”⁶ (kellene, hogy legyen). A kárpótlás elve más szempontból is nagyon problematikus: a katolikus egyház Horthy-rendszer végére elért vagyoni állapotát veszi alapul, ez azonban aligha tekinthető egy modern polgári demokrácia fundamentumaiba beépíthetőnek. A reformkortól kezdődően Kossuthék nemzeti liberalizmusán át a századforduló liberális kormányainak szekularizációs törekvéseiig nagy nehezen leépített feudális katolicizmust ugyanis a Horthy-rendszer – a példátlan állami szerepvállalás biztosítása mellett – óriási földbirtokok, horroribilis állami pénzsegélyek juttatásával állította helyre, miközben a kisebb egyházakat rendszerileg üldözte és elnyomta. A kárpótlási elv ilyen kritikátlan alkalmazása tehát restaurálná e tekintélyelvű rendszer súlyos igazságtalanságait, messze a reális társadalmi igény felett finanszírozná a római katolikus egyházat, és komoly társadalmi egyenlőtlenséget teremtene. Az a vád tehát, amely szerint a római egyház javainak az államosítása pusztán a kommunista hatalom büntette, csak féligazság: ugyanez ugyanis megtörtént a nem kommunista, csak egyszerűen szekularissá váló nyugat-európai államokban is. E szekularizáció erkölcsi alapjaul pedig az a reformkori érvelés szolgálhatna a mai Magyarországon, amely szerint a katolikus egyház vagyona eredetileg túlnyomó többségében nem magánszemélyek adományaiból állt elő (amely ennyiben valóban sérthetetlen magántulajdon lenne), hanem a királyi, azaz a központi hatalom által juttatott ingatlanokból és a kötelező tized beszédéséből. Ma, immár törvényes, ám szekularis államigazgatásunk felépítésekor is elgondolkodtató az egykori liberális nemesek érvelése, amely szerint, ha az egyház az egykori törvényhozó hatalom letéteményesétől kapta javait, akkor azt a megváltozott társadalmi körülményeknek (és igényeknek!) megfelelően joga van felülvizsgálni a jelenlegi törvényhozásnak, azaz a választott Országgyűlésnek – anélkül, hogy ezzel a törvénytelen kommunista rezsim folytatójává válna –, hogy így a reális társadalmi igényeknek megfelelően hajtsa végre az állam szekularizálását. 3) Rendkívül aggályos az is, hogy formailag a nemzetközi szerződéseket megillető lehetőségek (titkos tárgyalások, kormányközi megállapodás utólagos parlamenti ratifikálással stb.) igénybevételével születik meg olyan döntés, amely tartalmilag egyáltalán nem nemzetközi jellegű, hiszen egyetlen

államon belüli viszonyokat, felekezetek egymás közötti viszonyát szabályozza. Katolikus honfitársainkat ugyanis nem tekinthetjük hazánkban tartózkodó külföldieknek, vatikáni állampolgároknak – s másfelől a reformátusok, mondjuk, hiába próbálkoznának azzal, hogy Debrecen belvárosában önálló államot kiáltssanak ki, hogy törvény előtti egyenlőségüket az ügyben így biztosítsák. De félre a tréfával: komolyan felmerül a kérdés, hogy amikor egy megegyezés jogi formája (ti. a nemzetközi szerződésé) *teljességgel üressé válik* (hiszen egyetlen vatikáni állampolgárt vagy tulajdont sem érint), míg tartalma egy egészen más területre vonatkozik, vajon a szó eredeti értelmében *jogos-e* még a pusztá formá kínálta lehetőség ilyenén kihasználása a demokratikus döntéshozatali mechanizmus ellenében? Az ugyanis, hogy a *magyar* katolikus egyház finanszírozásáról csak a Szentszék dönthet, a római katolikus kánonjog rendelkezése. Amikor azonban a kánonjog a jelen helyzetből fakadóan kényszerítő erővel jelenik meg az állam törvényhozásában, korlátozva az Országgyűlés szuverenitását a döntéshozatalban (mert ez történik, mint fentebb kimutattuk), akkor az egyház és az állam elválasztásának elve egészen súlyos, a lényegét érintő módon sérül meg. 4) A kárpótlási elvvel megalapozott „örökjádék” nem megszüntetné, hanem örökre tartósítaná az állam anyagi szerepvállalását a katolikus egyház fenntartásában. Egy bizonyos idő eltelte után ennek már kárpótlási jogalapja sem lesz, hanem masszív folyó finanszírozási jelleget ölt. 5) Ha a Megállapodásban foglaltak szerint az állam a katolikus iskolák teljes körű finanszírozására kötelezettséget vállal, elveszti ideológiai semlegességét, mivel ugyanerre nem kötelezte magát az önkormányzati iskolákat illetően. Megalapozatlan az a hivatkozás, amely szerint e „közcéltű tevékenység” (nem 100%-ban az!) teljes költségét azért kell az államnak fedeznie, mert az a vallás- és lelkiismereti szabadság elvéből vagy az 1990. évi IV. törvényből következne. Semmilyen szabadságjog állami elismeréséből és védelméből nem következik ugyanis, hogy az államnak kellene fedeznie a jog gyakorlásának költségeit. 6) A Megállapodás szerint a katolikus egyház beleegyezése nélkül nem szűkíthető az egyházakkal kapcsolatos adókedvezmények, -mentességek köre. Ez a parlamenti szuverenitás példátlan korlátozása. Arról nem is szólva, hogy a felekezeti jogegyenlőség elve alapján minden felekezetre érvényesnek kellene tekinteni, ami megoldhatatlan helyzetet teremtene a törvényhozásban.

Mindezek figyelembevételével a Szentszékkel kötött Megállapodás parlamenti ratifikációja a vallásszabadság és az Alkotmány súlyos sérelme nélkül lehetetlen.

Még annyit a kérdésről: szembe kell néznünk az-
al a ténnyel is, hogy az állam és egyház elválasztá-
sának, illetve a vallás és lelkiismeret szabadságának
legjobb példáját még ma sem Európában találjuk
meg. Az EU két vezető hatalmának számító Francia-
országot és Németországot például épp néhány hete
bíráta szelíden, de határozottan az Egyesült Államok
Demokrácia, Emberi Jogok és Munkatügyek Hivata-
lának közleménye, Albright külügyminiszter asszony
előszavával, a vallásszabadságot ért sérelmek miatt.⁷
Miközben tehát szem előtt tartjuk politikai, gazdasá-
gi szempontokból kétségkívül egyetlen józan megoldás-
nak tűnő EU-csatlakozásunk fontosságát, a nyugat-
európai államok berendezkedését azért nem szabad
összetévesztenünk az abszolút igazsággal. A fenteb-
bi tárgyalat elvek mind a történelem, mind a jog,
mind következetes megvalósításuk szempontjából az
Egyesült Államokhoz kötődnek inkább. Magyaror-
szág a kelet-európai régió legerősebb protestáns tra-
díciójával rendelkező ország, Erdélyt és a tordai or-
szággyűlés akkoriban egyedülálló vallásszabadság-tör-
vényét tekintve pedig e szabadságjog hagyományá-
nak egyik legrégebbi képviselője Európában. Állami
intézményrendszerünk mostani „rendszerátalakító” ki-
alakításában élvezhetnénk azt a ritka alkalmat, hogy
a lehetséges utak közül a jobbikat válasszuk, miként
Deák Ferenc is mondotta: „Az én nézetem – a ma-
gam elvéről szólok – az, hogy a két rendszer közt
jobbnak, ésszerűbbnek és célszerűbbnek tekintem az
amerikait. Amely rendszernek alapja az, hogy az ál-
lam ne vagy minél kevesebbet avatkozzék a kultu-
szok ügyeibe... De ha ezt egyszerre el nem érhetem,
a célt mindig szem előtt tartom, és minden lépést,
amely afelé vezet, pártolok, de nem pártolok semmi
olyan lépést, amely attól eltávolít.”⁸

2. Véleményem szerint az abortusz, az eutanázia, a
homoszexuális életközösség, a drogfogyasztás
vagy a genetikai kísérletezés szabadságát nem lehet
azonos kategóriában említeni azokkal az alapvető jo-
gokkal, amelyeket az emberi jogok első vagy akár má-
sodik generációja fogalmaz meg. Hogy ez így van, azt
minden további nélkül bizonyítja az a tény, hogy míg
az utóbbiakat illetően a civilizált világban általános a
konszenzus, addig az előbbiekkal szemben tömegek
táplálnak nagy és mély lelkiismereti aggályokat. Ez
pedig nemcsak az egyházak speciális teológiai felfo-
gásának tanításából fakad, hanem jóval mélyebbről.
Azaz e lelkiismereti aggályok eredete nemcsak teoló-
giai, hanem természetjogi jellegű is: a biológiai érte-
lemben vett természetben minden területen jelen lé-
vő és alapvető ön- és fajfenntartási ösztön ellenében
hatnak ezek a „szabadságok”, nemcsak az egyén, de
a társadalom szintjén is (hiszen az ember biológiai

lény is) – márpedig ez éppen fordítva áll az emberi jo-
gok első generációinak esetében. Ez az érvelés, ha
nem elfogadható is mindenki számára, de meggyőző
módon éppúgy el sem vehető – s ameddig ez így
van, addig senki sem kényszerítheti rá a társadalmak-
ra a felsorolt tevékenységeket az emberi jogokat jel-
lemző rendkívül erős érvényességgel. Védhető tehát
az az érvelés, amely szerint az egyházak nemcsak sa-
ját teológiájukat vagy törvényeiket képviselik akkor,
amikor ellenzik a fenti igények emberi jogként való
elfogadtatását – ezért ha e nézetüket a plurális de-
mokráciákban elfogadott módon, a köztársaság játéksza-
bályait betartva érvényesíteni igyekeznek, helye-
sen cselekszenek. Még fontosabb – éppen a vallás és
lelkiismeret, illetve a szólás szabadságának jogából
következik –, hogy a hívők elvben bármilyen radiká-
lisan hirdethessék azt a meggyőződésüket, hogy az
említett cselekedetek erkölcsi értelemben bűnök,
anélkül, hogy emiatt emberi jogi aktivisták fasisztá-
nak állítanák be őket. Hiszen ha emez aktivisták vég-
ső célja ezzel az, hogy a hívőket jogilag korlátozzák e
szabadságukban, és ezt el is érnék, akkor a fent emlí-
tett alapvető szabadságjogok sérülnének. Természe-
tesen egészen más a helyzet, ha az egyházak emez er-
kölcsei nézeteiket politikai programmá kovácsolva dik-
tatórikus vagy államegyházi módszerekkel rá kívánják
kényszeríteni a társadalomra, amint erre is van példa
(Lengyelország). Ez a magatartás azonban nem az
említett erkölcsi meggyőződésből ered, hanem egyes
egyház(i)aknak az állam és az egyház összekapcsolá-
sát (ha esetleg nem is nyíltan) valló (teológiai szem-
pontból is helytelen) meggyőződéséből.

Megjegyzendő viszont, hogy az általános konszen-
zust élvező – legfőképpen az első, másodsorban a má-
sodik és harmadik generációs – emberi jogok védel-
mében az egyházaknak a jelenleginél összehasonlít-
hatatlanul nagyobb aktivitással és rövidebb „reakció-
idővel” kellene fellépniük Magyarországon (és Euró-
pában); illetve még abban az esetben is mindenáron
tartózkodniuk kellene azok megsértésétől, amikor ez
saját – látszólagos – érdekeik ellenében hat: lásd az
első kérdésre adott választ.

JEGYZETEK

1. A szétválasztás elvének e két területét a tisztánlátás ér-
dekében fontos hangsúlyozni: nem elegendő ugyanis az
elv érvényesüléséhez, ha csak a szervezeti elválasztás
valósul meg. Erről részletesebben lásd Mészáros István
László tanulmányát: *Az egyházak finanszírozásának kérdé-
sei az állam és az egyház szétválasztásának elve alapján*, in:
Partnerek vagy ellenségek? Egyházforum című folyóirat kü-
lönlszáma, 1992. 69–79. o.

2. Erről és a következőkről részletesen l.: i. m. 76. o.
3. Ez ugyan az Alkotmányban *expressis verbis* nem rögzített elv, de az Alkotmány 60. § (3) bek.-ből „következik – ami másrésztől az Alkotmány 70/A. §-ának is folyománya –, hogy az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie” (4/1993. [II. 12.] AB határozat, indoklás A) I. c) pont).
4. Mészáros, i. m. 77. o.
5. Idézett AB határozat, indoklás, C) III.
6. Idézett törvény, általános indoklás, 2. pont.
7. United States Policies in Support of Religious Freedom...
8. In: Deák Ferenc beszédei, VI. köt. Bp., 1903. 408–415. o.

SCHANDA BALÁZS

1. Az Alkotmány kétféle civil szervezet államhoz való viszonyáról tesz kifejezett említést. Egyfelől az Alkotmány 3. §-a ad szabályokat a pártok és a közhatalom viszonyára. Eszerint a pártok szabadon működhetnek, közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, közhatalmat azonban közvetlenül nem gyakorolhatnak – a szétválasztás érdekében a törvény összeférhetetlenségi eseteket állapít meg. A másik rendelkezés szerint az egyház az államtól elválasztva működik (60. §).

Az elválasztásról szóló alkotmányi rendelkezés nyilvánvalóan elsősorban történelmi gyökerű. 1949 és 1989 között az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy „a lelkiismereti szabadság biztosítása érdekében a Magyar Népköztársaság az egyházat különválasztja az államtól”. Az 1989-től hatályos alkotmány-szöveg már nem a különválasztás programját mondja ki, hanem az elválasztottság tényét rögzíti. Amint a különválasztás megtörtént, és az egyház nem vehet igénybe közhatalmat, az állam pedig nem avatkozik be egyházi belügyekbe, az elválasztás – külön deklaráció nélkül is – adott. Az állam nemcsak az egyházaktól van elválasztva, hanem minden más szervezettől is, mely nem gyakorol közhatalmat: a gazdasági társaságoktól, a civil szervezetektől. A vallás gyakorlására szerveződött „egyház” azonban mélyebb autonómiát élvez, mint az egyéb civil szervezeti formák, mivel egy olyan alapjog – a vallásszabadság – gyakorlásához kötődik, mely az emberi személyiség lényegét átfogó módon – politikai véleményeknél, gazdasági érdekeknél mélyebben – érinti. Az elválasztás alkotmányi tételének mai tartalma tehát a vallási szervezetek autonómiájának fokozott védelme.

Az elválasztás garanciális szabályánál átfogóbb követelmény az állam világnézeti semlegessége. A különböző – vallási alapú és szekuláris – világnézetek egymás melletti létezése csak úgy biztosítható, ha a közhatalmat gyakorló állam pártatlan marad. Az állam világnézeti semlegességének követelményét általában azok az államok is elfogadják, melyek az állam és az egyház elválasztását nem vagy nem teljesen hajtották végre (pl.: Németország). Fontos hangsúlyozni, hogy az állam világnézeti semlegessége nem technikai szabály: semleges világnézet nem létezik – hiszen ha létezne, maga is világnézet lenne, és az államnak e semlegességgel szemben is semlegességet kellene tanúsítania. A semlegesség tiltja, hogy az állam bármilyen világnézettel azonosuljon vagy hogy világnézeti szervezettel (például egyházzal) intézményesen összefonódjon.

Állam és egyház viszonya ma Magyarországon alapvetően rendezett. Az elmúlt években egy olyan modell látszik kibontakozni, melyben az állam semleges, és szigorú intézményi elválasztás érvényesül, azonban – más alapjogokhoz hasonlóan – az állam a konfliktushelyzetek szabályozásával és anyagi támogatással elősegíti a vallásszabadság alapjogának érvényesülését. Egyes területeken az állam intézményes lehetőséget biztosít a vallás gyakorlására: ezzel érintkezési pontok jönnek létre anélkül, hogy az elválasztás szabálya csorbulna. Így az egyházi jogi személy fakultatív vallásoktatást tarthat a világnézetiileg semleges iskolákban, és a fegyveres erőknél vagy a büntetés-végrehajtási intézményekben is lehetőség van a közösségi vallásgyakorlásra. Legföljebb egyes kisebb jelentőségű szabályokról állítható, hogy az elválasztás követelményét nem tartják tiszteletben. Erre példa az egyházzenei képzés felekezeti követelményeinek rendeleti szabályozása: a követelmények szakmailag megalapozottak lehetnek, azonban elfogadhatatlan, hogy állami intézmény, egyoldalú állami jogszabályban meghatározott szakmai követelmények alapján, kifejezetten adott felekezetek egyházi szolgálatára képezzen kántorokat, egyházzeneszketek.¹ Az ilyen szabályozás nemcsak a jozefinizmus emlékéét idézi, de alkotmányossági szempontból is aggályos.

Az állami támogatás léte önmagában nem rendszeridegen – bár bizonyos formái azok lehetnek. A magánereő gyengesége minden bizonnyal még sokáig nem fogja lehetővé tenni, hogy a civil társadalom szerveződése anyagilag teljesen függetlenek legyenek az államtól. A politikai pártok, társadalmi szervezetek és az egyházak költségvetési támogatása valóban nem ideális, mivel elvi ellentmondásokkal terhes, és függőséget teremt (mely automatizmusokkal csökkenthető). Magyarország a világnézeti semlegesség talaján, az állam és az egyház következetes elvá-

lasztását megvalósító, de az együttműködésre nyitott és az egyházakhoz jóindulatúan viszonyuló államok közé sorolható. Az államegyházi megoldások éppúgy idegenek ezektől az alapelvektől, mint a világnézetiileg közömbös állam gyanakvó passzivitásba burkolódzó elzárkózása, mely csak tartózkodásában látja a vallásszabadság garanciáját. A semleges állam nem értékmentes állam: nem légtüres térben él. Az államnak a társadalom felől érkező sokféle igényhez nyitottan kell viszonyulnia, megfelelő támogatásban részesítve minden polgári aktivitást, mivel ezek – az állam által elismerendő, de meg nem ítélt – értékeket hordoznak. Az aktív állampolgár „többe kerül” a költségvetésnek, azonban többet is tesz a közösségért, mint a magánszférába visszahúzódó. Minden színházlátogató, minden polgár, aki múzeumot keres föl, könyvtárat vesz igénybe, vagy uszodába megy, részben – saját hozzájárulásánál nagyobb részben – közpénzekből jut a szolgáltatáshoz. Ezt az újraelosztást az állam szociális és kulturális elkötelezettsége legitimálja. Az állam – a kérdés sajátosságaira figyelemmel – nem hagyhatja figyelmen kívül azt, hogy polgárai egy része vallásos. Az állam nem kezelheti hátrányosabban a vallást, mint más támogatott területet, pl. a kultúrát vagy a sportot, nem visel nagyobb felelősséget a nemzeti labdarúgó-válogatott működtetéséért, mint a vallásszabadság feltételeinek biztosításáért. Az értékszövevényeket, melyekben az állam létezik, jelentős részben az egyházak szőtték az évszázadok alatt, és szövik ma is. Az állam, a társadalom építhet az egyházakra: az állam a támogatással – anélkül, hogy akármiféle „ellenszolgáltatás” gondolata elfogadható volna – korántsem csak ad vagy „oszt”, hanem értékeket kap is (ahogy pl. a család intézményének támogatása is legalábbis kölcsönös érdek). Az azonosulás e téren éppen úgy nem adekvát, mint az ignorálás.² A civil szférának juttatott forintok jól hasznosulnak: az egyházak (és a civil szervezetek) saját forrásaival és tagjaik munkájával kiegészülve az egész társadalom számára teremtenek olyan értéket, amit az állam nem tud létrehozni. Előrelépést jelent e téren az Apostoli Szentszékekkel ez év júniusában aláírt megállapodás, melynek értelmében a Katolikus Egyház – rövidebb átmenet után – kiválik a közvetlen költségvetési támogatást élvezők köréből. Ugyanakkor a személyi jövedelemadó-rendszeren keresztül történő támogatás is sajátos nehézségeket vet fel, hiszen itt is közpénzek elosztásáról van szó, ahol nem érvényesülhetne nagyobb súllyal a magasabb jövedelmű, több adót fizető polgár döntése. A hazai gazdasági-társadalmi viszonyokon nem lehet átmenet nélkül számon kérni más körülmények között kialakult elveket: elegendő arra gondolni, hogy a többpárti parlamentáris demokrácia lehetetlenülne el a politikai pártok költ-

segtetési támogatásának tilalmával – a pártokhoz képest az egyházak esélye jónak mondható arra, hogy középtávon anyagi függetlenségre tegyenek szert. Ugyanakkor leszögezendő, hogy a közcélú tevékenységek (pl.: az oktatás) szektorsemleges támogatása semmiképpen nem sérti az elválasztás követelményét: éppen hiánya vezetne hátrányos megkülönböztetéshez – és közvetve az állami szektor kizárólagosságának fennmaradásához.

A vitás kérdések kivételesnek tekinthetők: a vitákat általában egyszerre jellemzik az ideológiai indulatok és a realitások figyelmen kívül hagyása. Példaként elegendő csak az Apostoli Szentszékekkel júniusban aláírt megállapodást említeni, melyről többen a világnézetiileg semleges oktatásügyet féltették,³ holott a megállapodás semmivel sem juttat több forrást az egyházi iskolák számára, mint amennyit 1990 óta a hatályos magyar jogszabályok – és az osztó igazság elve megkövetel.

Sajátos kérdés, melyben Magyarország az elválasztás során véleményem szerint nem találta meg a megfelelő mértéket, a házasságjog. Bár a kialakult helyzet inkább nevetség tárgya, mintsem komoly feszültséget keltő ügy, azonban a vallásos polgárokat és a magánszféra elkötelezett híveit egyaránt zavarhatja az, hogy az anyakönyvvezető előtti eljárás (külön díj fejében járó többletszolgáltatások nélkül is) főszabályként „ünnepélyes”.⁴ Az állami anyakönyvvezetés nyilvánvalóan szükséges, ugyanakkor ez a kultúrharc anakronisztikussá vált reminiscenciájáról, a kötelező ünnepélyes állami házasságkötési „szertartásról” aligha mondható el. A liberális állam eszméjével egy családi esemény állami „megünnepeltetése” aligha egyeztethető össze. Helyénvalóbb volna egyszerű bejelentési eljárásá redukálni a kötelező ceremóniát. Akinek többletigényei vannak (ünnepi beszéd, zene, pezsgő), megfelelő szolgáltatóktól juthasson hozzá ezekhez, az államnak azonban ilyen ügyekben nincs keresnivalója.

2. Állam és egyház elválasztottsága nem a társadalom és az egyház elválasztását jelenti. Az egyházak mint a civil társadalom sajátos szereplői fogalmazzák meg véleményüket az embert és a társadalmat érintő kérdésekről, így az emberi jogokat érintő kérdésekről is. Felfogásuk a pluralista társadalomban megjelenő nézetek egyike, érvényesítésük csak a demokratikus döntési folyamat útján történhet.

Sajátos kérdés az egyházak közvetlen politikai szerepvállalása. Fontos leszögezni, hogy minden esetben az adott vallási közösség belügye eldönteni, hogy részt vesz-e a politikában, állást foglal-e, és ha igen, akkor miként. A Katolikus Egyház törvényei a papok és a püspök számára tiltják a politikai pártokban vagy

szakszervezetek vezetésében való szerepvállalást.⁵ Ez esetben egyházi önkorlátozó normával találkozunk. Más egyházak szabályai kevésbé szigorúak. Így az országgyűlési képviselők között ma is több lelkészt találunk. Egyes kisegyházak egységes és rendkívül hátrázott (párt)politikai elkötelezettsége közismert. Nem a kívülállók dolga, hogy az ilyen szerepvállalásról ítéletet mondjanak, ahogy kívülállók az önkorlátozás betartását sem kérhetik számon.

Az egyházak belső gyakorlata sajátos emberi jogi kérdéseket vethet fel. A vallásszabadság kinyilvánítása nem történhet törvénybe ütköző módon. Az egyházi autonómia révén az egyházak belső életébe közvetlenül nem avatkozhatnak bele állami hatóságok, azonban ha egy egyház ügyézi felszólítás ellenére sem hagy föl törvényellenes gyakorlatával, úgy a bíróság törölheti a nyilvántartásból. A vallásszabadság magában foglalja azt, hogy a vallási meggyőződés kinyilvánításaképp bizonyos jogaival ne éljen a polgár. Személyiségi jogairól azonban senki sem mondhat le. Mivel az egyházak nem rendelkezhetnek közhatalommal, és az egyháztagság az állam irányában nem jár semmilyen következménnyel, az egyháztagot nem érheti semmilyen közhatalommal érvényesíthető hátrány, ha nem engedelmeskedik egyháza valamilyen elvárásának.

A nyugati tapasztalatok szerint egyes új vallási mozgalmak sajátos veszélyeket hordoznak, melyek a semleges állam szempontjából is figyelmet érdemelnek, mivel tagjaik személyiségét megengedhetetlen eszközökkel átformálva tényleges döntési lehetőségeiket elvonják. Nyilvánvaló, hogy amennyiben egy

vallási közösség büntetendő cselekményeket követ el (prostituációra kényszerítés, öngyilkosságban való közreműködés, kiskorú veszélyeztetése), vagy más tiltott tevékenységet végez, az állami hatóságoknak föl kell lépniük ellenük. Nem mellőzhető a közvélemény elfogulatlan tájékoztatása sem a nem közismert vallási közösségek működéséről.⁶

JEGYZETEK

1. A 16/1994. (VII. 8.) MKM rendelet melléklete az 54. sorszám alatt határozza meg az egyházzenesz szakképesítés szakmai (vizsgáztatási) követelményeit. Az érintett egyházak nem adtak semmiféle hozzájárulást a képzéshez, mely nyilván azonosulást nem igényelve, azonban kifejezetten felekezeti igényeket feltételezve történik.
2. Ehhez részletesebben: Schanda Balázs: *Az egyház működésének anyagi alapjai*, in: *Vigilia*, 1996/2. 104. o.
3. Bauer Tamás: *Alkotmány és egyház-finanszírozás. Vita a vatikáni–magyar szerződésről*, in: *Népszabadság*, 1997. június 16.; Horn Gábor: *Veszélyben a világnézetileg semleges oktatás. Ami kimaradt a közvélemény-kutatásból*, in: *Magyar Nemzet*, 1997. június 19.
4. L. az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 25. § (1) pontját: „A házasságkötés nyilvános és ünnepléses.”
5. Egyházi Törvénykönyv, 285. kánon 3. §, 287. kánon 2. §.
6. Ezt szorgalmazza az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1992-ben született 1178. számú ajánlása is a szektákról és az új vallási mozgalmakról.

I

22/1997. (IV. 25.)

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT AZ EGYHÁZAK KÖZOKTATÁSI SZEREPVÁLLALÁSÁRÓL

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

HATÁROZATOT:

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) 4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ez az alkotmányos követelmény a Kt. e rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.

Az Alkotmánybíróság a Kt. 4. § (6) bekezdése, 17. § (1) bekezdés *l)* pontja, 81. § (6) bekezdése és 129. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I

1. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt (a továbbiakban: Kte.) az 1996. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Ktn.) átfogóan módosította. A módosított közoktatási törvény (a továbbiakban: Kt.) 4. § (6) bekezdése szerint: „Az állam a nem állami, nem helyi önkormányzati közoktatási intézmény fenntartója részére a feladatellátáshoz az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű költségvetési támogatást nyújt. A helyi önkormányzat vagy az állam a

költségvetési támogatáshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény – az e törvényben szabályozott megállapodás alapján – állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el. Nem jár költségvetési hozzájárulás a fenntartónak az iskolai rendszerű szakképzés gyakorlati képzésének ellátásához abban az esetben, ha a fenntartó szakképzési hozzájárulásra kötelezett.” A Kte. 4. § (6) bekezdése így rendelkezett: „Az állam és az önkormányzat anyagi támogatást nyújt a nem állami, illetve nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményeknek olyan arányban, amilyen arányban ezek – e törvényben foglaltak szerinti megállapodással – állami, illetve önkormányzati feladatot vállalnak át.”

A Kt. 17. § (1) bekezdés *l)* pontja a következőket írja elő:

„(1) Ha e törvény másképp nem rendelkezik, nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakörben az alkalmazható, aki e törvényben meghatározott felsőfokú iskolai (egyetemi vagy főiskolai szintű) végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik. A megfelelő felsőfokú iskolai végzettségek és szakképzettségek a következők: *l)* a *j)* pontban fel nem sorolt, tanórán kívüli foglalkozás megtartásához a foglalkozás tartalmi követelményeihez igazodó, a *b)* – *j)* pontban felsorolt; végzettség és szakképzettség.”

A Kt. 81. § (6) bekezdése alapján: „A közoktatási megállapodásra egyebekben a Magyar Köztársasági Polgári Törvénykönyvének a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A Kt. 129. § (2) bekezdése előírja, hogy „A helyi önkormányzat és a Művelődési és Közoktatási Minisztérium 1996. december 31-ig vizsgálja felül az általa kötött közoktatási megállapodásokat. A felülvizsgálat nem érintheti azokat a gyermekeket, tanulókat, akiket a megállapodás alapján 1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-oktatási intézménybe.”

2. Az indítványozók a Kt. 4. § (6) bekezdése, 17. § (1) bekezdés *l)* pontja, 81. § (6) bekezdése és 129. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapí-

tását és megsemmisítését kérték a következő indokok alapján.

2.1. A Kte. 4. § (6) bekezdése az állam és az önkormányzat számára mérlegelést nem tűrő kötelezettséggét tette a nem állami és nem önkormányzati nevelési és oktatási intézmények által átvállalt oktatási tevékenység finanszírozását. A Kt. 4. § (6) bekezdése azonban megszüntette az államnak és a helyi önkormányzatnak a nem állami, nem helyi önkormányzati közoktatási intézmények költségvetési támogatásához nyújtandó kiegészítő anyagi támogatásra vonatkozó kötelezettségét. A kiegészítő támogatás nyújtására mérlegelési jogot biztosít, amelynek gyakorlása tekintetében semmilyen feltételt nem állapít meg, ezáltal lehetőséget ad önkényes, a jogegyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértő eljárások megvalósítására. Mindezek alapján ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 70/A. §-át és a 70/F. §-át.

2.2. A Kt. 17. § (1) bekezdés 1) pontja úgy is értelmezhető, hogy az kizárja a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező hitoktatók oktatásban való részvételét. Az ilyen hitoktatók az egyház megbízása alapján látják el munkájukat, ezért az oktatásból való kizárásuk sérti az Alkotmánynak a vallásszabadságot megállapító 60. §-át. Amennyiben e rendelkezésből a sérelmezett értelmezés kifejezetten nem következik, hanem csupán a gyakorlatban már jelentkező ellentmondásos értelmezés lehetősége áll fenn, ez a szabály sérti a jogbiztonság elvét, és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.3. A Kt. 81. § (6) bekezdése a közoktatási megállapodásokra egyebekben a Ptk.-nak a megbízásokra vonatkozó szabályait rendeli alkalmazni, amelyek e megállapodásokra kifejezetten értelmezhetetlenek, vagy az azokra vonatkozó szabályokkal ellentétesek. Így például a közoktatási megállapodások határozott időre szóló megállapodások, ezért azok fel sem mondhatók. A megbízási jogviszony természetével ellentétben a közoktatási megállapodás alapján az oktatási tevékenységet végzők számára utasítások sem adhatók. E megállapodások tekintetében a megbízás nélküli ügyvitel fogalmilag kizárt. A Kt. e szabálya tehát alkalmazhatatlan és értelmezhetetlen, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

2.4. A Kt. 129. § (2) bekezdése előírja a közoktatási megállapodások felülvizsgálatát, de annak jellegét, irányát illetően semmilyen szempontot nem határoz meg. A már megkötött közoktatási megállapodásokat törvény erejével módosítani nem lehet, és a Kt.-nak a Ktn. által megállapított egyetlen más rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy azok alapján a Ktn. ha-

tálybalépése előtt megkötött megállapodások módosítását igényelni lehetne. A szerződéseket az általános jogelvek értelmében a szerződés alanyai egyetértésével lehet módosítani. Ez a rendelkezés ezt a jogelvet is sérti, mert megfogalmazása a hatalmi helyzetből való módosítás lehetőségét sugallja. Mindezek alapján a Kt. e rendelkezése a jogbiztonság követelményének sérelmével jár, és ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

II

1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.

„Az Alkotmány 60. §-a így rendelkezik:

(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdése alapján: „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

Az Alkotmány 68. § (2) bekezdése kinyilvánítja: „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” E § (3) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Az Alkotmány 70/F. §-a a művelődési jogról a következőket tartalmazza.

„(1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és

felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülőök anyagi támogatásával valósítja meg.”

Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

Az Alkotmány 70/J. § (1) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.”

2. A Kt. 2. § (3) bekezdése előírja, hogy „a közoktatás rendszerének működtetése az állam feladata”.

A Kt. 3. § (2) bekezdése alapján: „Közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat, a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, továbbá a Magyar Köztársaság területén alapított és itt székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte.”

A Kt. 3. § (3) bekezdése szerint „az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. E törvény szerint ingyenes továbbá az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, továbbá a gimnáziumi, a szakközépiskolai, a szakmunkásképző-iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi ellátás”.

A Kt. 4. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „Az állam és a helyi önkormányzat a nevelés és az oktatás terén vállalt feladatainak gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülőknek, illetve a gyámnak (a továbbiakban együtt: szülő) azt a jogát, hogy vallási és világnézeti meggyőződésüknek megfelelő oktatásban és nevelésben részesülhessenek gyermekeik. A szülő ezt a jogát gyermeke érdekeinek megfelelően gyakorolja, oly módon, hogy tiszteletben tartja annak gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogát, továbbá véleményét – korától és érettségétől függően – figyelembe veszi”.

A Kt. 13. § (1) és (2) bekezdése a következőket tartalmazza:

„(1) A szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga. A nevelési, nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően választhat óvodát, iskolát, kollégiumot.

(2) A szülők joga, hogy gyermekük számára nem állami, illetve nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményt válasszanak, továbbá – az, hogy e törvényben foglaltak szerint – nem állami, illetve nem helyi önkormányzati óvodát, iskolát alapítsanak, vagy annak alapításában részt vegyenek.”

A Kt. 81. § (1) bekezdés *d)* és *e)* pontja így rendelkezik:

„(1) Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn,

d) az óvodai, iskolai, kollégiumi felvétel, továbbá az óvodai elhelyezés, a tanulói jogviszony, illetőleg a kollégiumi tagsági viszony fenntartása – írásbeli megállapodásban – fizetési kötelezettséghez köthető, az óvodai elhelyezés, a tanulói jogviszony és a kollégiumi tagsági jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan – írásbeli megállapodásban – e törvény 74–75. §-ától el lehet térni;

e) a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás (a továbbiakban: közoktatási megállapodás) keretei között – részt vehet az e törvényben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. A közoktatási megállapodás keretében a nevelés és oktatás a gyermekek, tanulók számára ingyenessé válik, és a megállapodás keretei között nem lehet alkalmazni a *d)* pontban foglaltakat. Az e törvény 86. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feladatok ellátására a fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzattal lehet közoktatási megállapodást kötni.”

A Kt. 81. § (8) bekezdése szerint: „A művelődési és közoktatási miniszter is köthet közoktatási megállapodást akkor, ha a közoktatási intézmény térségi vagy országos feladatot lát el, feltéve, hogy a közoktatási intézmény fenntartója – az (1) bekezdés *e)* pontja szerint – sikertelenül kezdeményezte a közoktatási megállapodás megkötését.”

III

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkkel indokolja.

1.1. A Kte. 4. § (6) bekezdése alapján az államnak és az önkormányzatnak a nem állami, nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményeknek (a továbbiakban: nem állami intézmény) olyan mértékű anyagi támogatást kellett nyújtania, amilyen arányban azok a törvényben foglaltak szerint megkötött megállapodás alapján állami, illetve önkormányzati feladatot vállaltak át. A Kte. e rendelkezése értelmében tehát a nem állami intézmények a közoktatási megállapodás alapján az átvállalt feladatokkal ará-

nyos anyagi támogatás igénybevételére voltak jogosultak.

1.2. A Kt. 4. § (6) bekezdésének első mondata alapján a nem állami intézmény fenntartója a feladatellátáshoz az éves költségvetési törvényben meghatározott költségvetési támogatásra jogosult, amelyet az államnak külön megállapodás nélkül is biztosítania kell.

A Kt. 118. § (3) bekezdése szerint a központi költségvetés az állami szervek és a helyi önkormányzatok, valamint a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez – a gyermek-, tanulói létszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve – normatív költségvetési hozzájárulást biztosít. A 118. § (4) bekezdése – a 4. § (6) bekezdéséhez kapcsolódóan – pedig előírja, hogy a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás.

A Kt. fenti rendelkezései alapján tehát valamennyi nem állami intézmény fenntartóját, közöttük az egyházi jogi személyeket is, alanyi jogon illeti meg az éves költségvetési törvényben megállapított normatív hozzájárulás. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 34. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a közoktatási feladatokat ellátó nem állami intézmények fenntartóit – a megjelölt néhány kivétellel – a helyi önkormányzatok normatív állami hozzájárulásával azonos jogcímenen és feltételek mellett, azonos összegű normatív hozzájárulás illeti meg.

A Kt. 4. § (6) bekezdés második mondata alapján a nem állami intézmény részére a helyi önkormányzat vagy az állam az alanyi jogon járó normatív hozzájáruláshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat. Ez a támogatás azonban csak a közoktatási megállapodás megkötése alapján és abban az esetben nyújtható, ha a nem állami intézmény állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el. A kiegészítő támogatás biztosítása ezáltal az önkormányzatok, illetve a művelődési és közoktatási miniszter mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Kt. 38. § (1) bekezdése szerint a közoktatási intézménynek rendelkeznie kell a feladatai ellátáshoz szükséges feltételekkel. A közoktatási intézmény az alapító, illetőleg a fenntartó szerv által biztosított pénzeszköz, valamint egyéb bevételei alapján gondoskodik feladatainak ellátásáról.

A Kt. alapján járó normatív költségvetési hozzájárulás az intézmények működéséhez szükséges anyagi fedezetnek csak bizonyos részét – a művelődési és közoktatási miniszter közlése szerint fenntartótól füg-

getlenül, országos átlagban mintegy 63–64%-át – biztosítja. Ezért a Kt. előbbieken idézett rendelkezése értelmében a működéshez hiányzó anyagi fedezetről a fenntartónak kell gondoskodnia.

A nem állami intézmények számára a Kt. alapján nyújtott normatív hozzájárulás kiegészítésének megállapítására egyrészt a Kt. idézett 81. § *d)* pontja szerinti fizetési kötelezettséget tartalmazó megállapodás, másrészt a 4. § (6) bekezdése és a 81. § *e)* pontja alapján kötött közoktatási megállapodás áll rendelkezésre.

A Kt. 81. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján kötött közoktatási megállapodás révén a nevelés és oktatás ingyenessé válik. A 81. § (4) bekezdése előírja, hogy a kiegészítő támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az átvállalt feladatoknak – a megállapodásban meghatározott gyermek-, illetve tanulólétszám keretein belül – az e törvény 114–115. §-ában és 117. §-ában meghatározottak szerinti ingyenes, illetve térítési díj ellenében való ellátását. A Kt. 4. § (6) bekezdése anyagi támogatás biztosításáról szól, tehát az a pénzügyi támogatás mellett lehetővé teszi az egyéb támogatási formák alkalmazását is (pl. létesítmények ingyenes átengedését, azok fenntartási költségeinek biztosítását).

A Kt. új rendelkezései értelmében tehát a közoktatási megállapodások megkötése akkor lehetséges, ha a nem állami intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át, és azok ellátásához az alanyi jogon járó normatív hozzájáruláson kívül kiegészítő támogatást igényelnek. Ha az érintettek között a közoktatási megállapodások megkötésére sor kerül, annak alapján az átvállalt feladatoknak a Kt.-ban foglalt feltételekhez igazodó ellátása biztosítható.

A fentiek összegezéséeként megállapítható, hogy a Kt. vizsgált rendelkezése alapján a nem állami intézmények új alapokra helyezett támogatási rendszere az ilyen intézmények részére az önkormányzatokéval azonos, alanyi jogon járó normatív költségvetési támogatást biztosít. Ez a rendelkezés a közoktatási megállapodás megkötése esetén teszi csak lehetővé az átvállalt feladatok tekintetében olyan kiegészítő anyagi támogatást, amelynek keretében az oktatás ingyenessé válik. A kiegészítő támogatás nyújtása ezáltal az önkormányzat vagy művelődési és közoktatási miniszter mérlegelési jogkörébe tartozik.

1.3. Az Alkotmány idézett 70/F. § (2) bekezdése alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik.

Az Alkotmány e rendelkezése a kötelező általános iskolai oktatásban az ingyenes oktatás állami biztosításának kötelezettségét írja elő. E rendelkezés alapján tehát ebben az oktatási formában az államnak alkotmányos kötelezettsége, a szülőknek és a tanulók-

nak pedig alapvető alanyi jogosultsága áll fenn az ingyenes oktatásra. A Kt. 3. § (3) bekezdése alapján az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami és a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik.

A középfokú oktatás tekintetében az Alkotmány állami kötelezettségként a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülők anyagi támogatását határozza meg. A Kt. idézett 3. § (3) bekezdése azonban az Alkotmány 70/F. §-át meghaladóan a középfokú oktatást és nevelést is ingyenessé nyilvánítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az államot csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának köteleessége terheli. Nem állapítható meg az, hogy államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítani.

1.4. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvet.) 17. § (1) bekezdése szerint „az egyházi jogi személy elláthat minden olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetve gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára. E tevékenységi körben az egyházi jogi személy intézményt létesíthet és tarthat fenn”.

A Lvet. 19. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetve a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközökből történik”.

Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában feltárta a vallásszabadsághoz való jog alkotmányos tartalmát, és vizsgálta e jog érvényesülésének feltételeit az oktatás területén, továbbá meghatározta az államnak az egyházi oktatási intézményeket érintő intézményvédelmi kötelezettségeit a kötelező iskolai oktatás tekintetében.

Ezek keretében az Alkotmánybíróság megállapította: „Az állam nem tagadhatja meg a jogi lehetőséget annak, hogy akár vallásos, akár ateista kötelezettségű iskolák jöjjenek létre; az ehhez szükséges jogszabályokat meg kell alkotnia. Az állam azonban nem köteles semleges iskolákat felállítani. Ha viszont az egyház vagy a szülők kötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át; illetve nem ta-

gadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más, összehasonlítható, világnézeti elkötelezett intézményt már támogat, s a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka.

Ha nincs is joga a szülőnek arra, hogy az állam a szülő kívánsága szerinti világnézeti iskolát nyisson, az a védelmi joga megvan, hogy ne legyen köteles vallási vagy világnézeti meggyőződésével ellentétes iskolába járatni a gyerekeit. Hasonlóképpen ahhoz, ahogy azt az Alkotmánybíróság a lelkiismereti szabadsággal kapcsolatban kifejtette, az államnak nemcsak az ilyen kényszerből kell tartózkodnia, hanem ésszerű keretek között az alternatív magatartást is lehetővé kell tennie. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatra kényszerül, amely nem aránytalan.” (ABH 1993, 56, 57.)

A 18/1994. (III. 31.) AB határozat pedig azt is megállapította, hogy „az állam intézményvédelmi kötelezettségének az felel meg, ha megteremti a vallásilag kötelezett oktatási-nevelési intézmények létrejöttének jogszabályi feltételeit, és azokat olyan arányban támogatja, amennyiben ezek az intézmények állami, illetve önkormányzati feladatokat vállaltak át”. (ABH 1994, 91.)

A Kormány a Kt. módosításával egyidejűleg az 1080/1996. (VII. 23.) határozatában rendelkezett az egyházi jogi személyek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel összefüggésben kötött közoktatási megállapodásokról. E határozatában a Kormány kinyilvánította, hogy az egyházi jogi személyekkel kötött közoktatási megállapodások fenntartásával továbbra is biztosítani kell – az egyébként járó normatív költségvetési hozzájáruláson felül – a kiegészítő hozzájárulást ahhoz, hogy az óvodák, iskolák, kollégiumok működtetése zavartalan legyen. Ennek érdekében kikötötte, hogy a közoktatási megállapodások teljesítéséhez szükséges fedezet biztosítására a mindenkor évi költségvetési törvények előkészítése során figyelemmel kell lenni.

Az Alkotmánynak a vallásszabadság alapjogát megállapító 60. §-ából, valamint az Alkotmánybíróság fentiekben idézett határozataiból és a Lvet. 19. § (1) bekezdéséből, mint a Kt. szempontjából speciális rendelkezésből az következik, hogy az állam és a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési és olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást köteles biztosítani, amilyen arányban azok állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ebben az esetben tehát a helyi önkormányzatnak vagy a művelődési és közoktatási miniszternek az egyházi iskola fenntartójával közoktatási meg-

állapodást kell kötnie, és ennek keretében az éves költségvetési normatív hozzájáruláson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást kell biztosítani, mint amilyen arányban ez az intézmény állami vagy önkormányzati feladatot vállalt át.

Az Alkotmánybíróság a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (Evt.) alkotmányosságát elbírálta 4/1993. (II. 12.) AB határozatában megállapította, hogy az egyházak, különösen az Evt.-vel érintett történelmi egyházak történelmi és társadalmi szerepe, valamint a vallásszabadsághoz való alapjog kielégítően indokolja, hogy az egyházi funkciók gyakorlását szolgáló ingatlanok visszajuttatása nem minősül más érintett tulajdonosokkal szemben önkényes megkülönböztetésnek. A történelmi egyházak esetében ugyanis elsődlegesen nem kárpótlásra, hanem alapjog gyakorlása anyagi feltételeinek biztosítására került sor. (ABH 1993, 64, 68.) Az Alkotmánybíróság a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ftv.) előzetes alkotmányossági vizsgálata során a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában ugyancsak kinyilvánította, hogy az Ftv. alapján az egyházi jogi személy számára lehetővé tett termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzés az egyházi jogi személyek alkotmányos szerepének betöltését segíti elő, ezért az nem minősíthető alkotmányellenesnek. (ABH 1994, 204.)

A Kt. 81. § (10) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint „a művelődési és közoktatási miniszter köteles közoktatási megállapodást kötni az országos kisebbségi önkormányzattal, ha a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók iskolai, kollégiumi ellátása az önkormányzati feladatellátás keretében nem megoldott”, pedig a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségeknek az Alkotmány 68. §-ában biztosított alapjoga szolgálatában áll. Nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Kt. az egyházi jogi személyek tekintetében nem tartalmaz hasonló kötelező rendelkezést a vallásszabadságból fakadó fenntartói jogok gyakorlása anyagi feltételeinek biztosítására.

Az előbbiek összegezéséeként az Alkotmánybíróság a vizsgált tárgykörre vonatkozóan megállapítja, hogy a nem állami oktatási intézmények körében az egyházi jogi személyek által fenntartott oktatási intézményeknek a rendelkező részben megállapított kötelező költségvetési és kiegészítő anyagi támogatásában, valamint a Kt. 81. § (10) bekezdése alapján kötelezően kötött közoktatási megállapodásban megtestesülő pozitív diszkriminációt az Alkotmány 60. §-ában és 68. §-ában biztosított alapjogok érvényesítése teszi szükségessé.

Mivel egyrészt a Kt. 4. § (6) bekezdése alkotmányellenesen is értelmezhető, amelyből alkotmányellenes alkalmazás és helyzet keletkezhet, másrészt pedig a Kormány a fenti, egyébként sem teljesen egy-

értelmű határozatát bármikor módosíthatja, az Alkotmánybíróság a Kt. e rendelkezésének alkalmazásával szemben a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelményt állapította meg. Ez a követelmény a Kt. e kifogásolt rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kt. 4. § (6) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe és 70/F. §-ába ütközését nem állapította meg.

2. Az indítványozók a Kt. 17. § (1) bekezdés 1) pontja nem egyértelmű értelmezhetősége miatt vélelmezik annak alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 65.)

A Kt. e kifogásolt rendelkezése – az indítványban foglaltaktól eltérően – nem értelmezhető úgy, hogy az kizárja a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező hitoktatók oktatásban való részvételét.

A Lvet. 17. § (2) bekezdése alapján az egyházi jogi személy az állam által fenntartott nevelési és oktatási intézményekben – a tanulók és a szülők igényei szerint – nem kötelező jelleggel (fakultatív tantárgyként) valóságos tanítást tarthat. A Lvet. e rendelkezésének megfelelően a Kt. 4. § (4) bekezdése határozza meg a fakultatív hit- és vallásoktatás szabályait. A Kt. e rendelkezése szerint az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézményben lehetővé kell tenni, hogy a szülői vallási meggyőződésének megfelelően a tanuló az iskolában és a kollégiumban, továbbá az óvodai foglalkozásokhoz csatlakozóan a gyermek az óvodában az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatásban vegyen részt. A hit- és vallásoktatás tartalmának meghatározása, a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése, a hit- és vallásoktatással összefüggő igazgatási cselekmények végzése, így különösen a hit- és vallásoktatásra való jelentkezés megszervezése, előmeneteli értesítések, bizonyítvány kiadása az egyházi jogi személy feladata. Az iskola, a kollégium, illetve az óvoda köteles biztosítani a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, így különösen a helyiségek rendeltetésszerű használatát, valamint a jelentkezéshez és működéshez szükséges technikai és adminisztrációs lehetőségeket. A Kt. e rendelkezéséből egyértelműen az következik, hogy a fakultatív hit- és vallásoktatás szervezésével kapcsolatos teendők ellátása, köztük külön is nevesítve a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése az egyházi jogi személy feladatkörébe tartozik.

A Kt. 53. § (1) bekezdése alapján az intézmény a tanulók érdeklődése és igényei szerint tanórán kívüli foglalkozásokat szervez. E § (2) bekezdése tételesen felsorolja a tanórán kívüli foglalkozások körét. A Kt. e rendelkezése értelmében az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatás nem tartozik a tanórán kívüli foglalkozások körébe.

A vizsgált rendelkezést a Kt.-nak a közoktatásban alkalmazottokról szóló III. fejezete tartalmazza, amely kizárólag a nevelési-oktatási intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat állapít meg. Mivel a hitoktatót nem a közoktatási intézmény, hanem az egyházi jogi személy alkalmazza, és nem pedagógus munkakörben, ezért a hitoktatóra a Kt. 17. §-ában az iskolai végzettségre megállapított szabályok nem vonatkozhatnak.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kt. 17. § (1) bekezdés *l)* pontja nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 60. §-ába.

3. A Kt. értelmében a nem állami intézmények fenntartói és az önkormányzatok, illetve a művelődési és oktatási miniszter között létrejött közoktatási megállapodás alapján az intézmények a törvényben meghatározott állami, illetve önkormányzati feladatot, tehát szolgáltatást látnak el, kiegészítő anyagi támogatás, vagyis ellenszolgáltatás fejében. A megállapodás révén a felek visszerthes szerződést kötnek, amelyre – eltérő jogi rendezés hiányában – a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A Ptk.-nak a szerződési szabadság elvét kifejező 200. § (1) bekezdése szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A felek a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja. A Ptk. 226. § (1) bekezdése alapján jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. E § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. A Ptk. biztosítja a szerződéskötési szabadságot, a típuszabadságot és a szerződésre vonatkozó szabályok diszpozitív jellegét, amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik.

A Kt. 81. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal a megkötéssel, hogy a megállapodásnak tartalmaznia kell:

a) a nevelési és oktatási feladatokat;

b) a gyermekek, tanulók számát;

c) az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével, az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételt, s ezzel összefüggésben a fenntartói irányítás egyes jogo-

sítványai gyakorlásának a megbízóra történő esetleges átruházását;

d) azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték;

e) a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenesé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe”.

A Kt. 81. § (5) bekezdése előírja, hogy „a közoktatási megállapodásban kikötött időszaknak biztosítania kell, hogy az érdekelt gyermekek az óvodát, illetőleg a tanulók az iskolai tanulmányaikat a megállapodás alapján be tudják fejezni”.

A Kt. fenti előírásai tehát a közoktatási megállapodás egyes tartalmi összetevőit kötelező erővel meghatározzák, a felek a szerződés egyéb tartalmi elemeit szabadon állapíthatják meg. A Kt. 81. § (6) bekezdése azonban előírja, hogy a közoktatási megállapodásra egyebekben a Ptk.-nak a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Kt. vizsgált rendelkezése és a Ptk. jelzett kapcsolódó rendelkezései között sem kollízió, sem értelmezhetetlenségből fakadó alkotmányellenesség nem áll fenn. Ezek egymást kiegészítő viszonyban állnak. Ezért az Alkotmánybíróság a Kt. 81. § (6) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

4. A Kt. 129. § (2) bekezdése határidő rögzítésével előírja a korábban kötött közoktatási megállapodások felülvizsgálatát. Ez a rendelkezés a felülvizsgálat végrehajtására a helyi önkormányzatot, valamint a Művelődési és Közoktatási Minisztériumot kötelezi, tehát a szerződések egyoldalú felülvizsgálatát rendeli el.

A vizsgált rendelkezés a felülvizsgálat tekintetében azt az egyetlen – az indítványban nem értékelt – követelményt állapítja meg, hogy az nem érintheti azokat a gyermekeket, tanulókat, akiket a megállapodás alapján 1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-oktatási intézménybe. E rendelkezésből az következik, hogy a felülvizsgálatnak a Ktn. hatálybalépése előtt kötött megállapodással érintett intézményekbe felvett tanulók tekintetében nem lehet visszaható hatálya.

A Ktn. a felülvizsgálatra vonatkozóan egyéb feltételt vagy szempontot nem határoz meg, tehát olyan általános rendelkezést sem tartalmaz, amely szerint a felülvizsgálatot kizárólag a Ktn. által megállapított, módosított rendelkezésekre figyelemmel kell végrehajtani.

A művelődési és közoktatási miniszter – az Alkotmánybíróság megkeresése alapján adott tájékoztató levelében – a közoktatási megállapodás felülvizsgálatának indokait a következőkben jelölte meg.

„a) A megkötött közoktatási megállapodások ma-
gukban foglalják a normatív költségvetési hozzájárulá-
sra való jogosultságot is. Sok esetben a közoktatási
megállapodásokat kizárólagosan a normatív költség-
vetési hozzájárulás folyósítása érdekében kötötték.
Miatán a módosító törvény alapján a normatív költsé-
gvetési hozzájárulás alanyi jogon jár, a megkötött
megállapodásokból a költségvetési hozzájárulásra vo-
natkozó rendelkezéseket ki kell emelni.

b) Megváltoztak azok a hatásköri szabályok, ame-
lyek a tevékenység engedélyezését szabályozták. A
hatáskör megosztásra került a jegyző és a főjegyző kö-
zött a közoktatásról szóló törvény 79. §-ának (3) be-
kezdésében meghatározottak szerint. A törvény ere-
deti 81. §-ának (6) bekezdése szerint ahhoz, hogy a
miniszterrel közoktatási megállapodást lehessen kötni,
be kellett csatolni a székhely szerint illetékes köz-
ségségi, városi, fővárosi, kerületi, megyei jogú városi önkormá-
nyzat és a megyei, fővárosi önkormányzat nyilatkozatát arról,
hogy nem kíván közoktatási megállapodást kötni. Ez a feltétel
szerepel a közoktatási megállapodásokban is, melyet a megkötött szerződé-
sekből ki kell emelni.

c) A módosító törvény a hatályos törvényi rende-
lkésekhez képest megváltoztatta a nem magyar állampolgárok
részére biztosított költségvetési támogatást. Az eredeti 110. §
(1) bekezdése szerint a nem magyar állampolgár akkor volt
tanköteles, ha legalább tartózkodási engedéllyel rendelkezett.
Az új 110. § (1) bekezdése ezt a rendelkezést huzamos tartó-
zkodási engedélyhez köti. Ebből következik, hogy az ideigle-
nes tartózkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampol-
gár nem tanköteles, és ezért nem részesül a magyar állampol-
gárral azonos elbírálásban. Miatán a közoktatási megállapo-
dásokban általában nem került egyértelműen rögzítésre,
hogy a hozzájárulás csak azok után jár, akik jogosultak
annak igénybevételére, indokolt e tekintetben is megvizsgálni
a megkötött közoktatási megállapodásokat.”

Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában
vizsgálta a Ptk. már idézett 226. § (2) bekezdésének alkotmány-
osságát, és annak alkotmányellenességét nem állapította meg.
Az Alkotmánybíróság felfogása szerint önmagában nem alkot-
mányellenes a Ptk. 226. § (2) bekezdésének az a rendelkezése,
amelynek alapján jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött
szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Kifejtette,
hogy különösen a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra
a jelentős gazdasági – esetleg politikai –, pénzügyi és egyéb társadalmi
változások nyilvánvalóan hatást gyakorolnak, s a szerződéskötés-
kor előre nem látott körülmények lényegesen megváltoztathatják
a szerződő felek helyzetét, a jogok és kö-

telezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhe-
ssé vagy egyenesen lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan
tartalommal történő fenntartását, illetőleg a szerződés teljesítését.
Ezekben az esetekben tehát az állami beavatkozásra, a szerződé-
si kötelezettségek átértékelésére, megváltoztatására, esetle-
gesen a szerződések megszüntetésére kifejezetten szükség van.
Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy mind az egyedi
jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét szerződés tartalmának
megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok társadalmi méretű,
tehát jogszabály útján történő megváltoztatása csak alkotmányos
keretek között történhet meg. A változtatás alkotmányos garanciá-
ja pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, a jogviszonyok
társadalmi méretű megváltoztatása körében pedig az alkotmánybíró-
sági kontroll. Álláspontja szerint a kivételességet – amelynek
fennállása esetén a meglevő jogviszonyok tartalma jogszabály
útján módosítható – éppúgy esetenként, jogszabályonként
kell vizsgálni, mint a bírósági szerződésmódosítás alkal-
mazhatóságát az egyedi jogviszonyokban. Jogszabályonként
külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg
a fennálló szerződési kapcsolatokba való állami beavatkozás az
Alkotmánynak, illetőleg az előbbi szempontoknak. Ennek eldöntése
elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás alkot-
mányosságát az Alkotmánybíróság dönti el. (ABH 1991, 134, 136.)

Az Alkotmánybíróság a Kt. vizsgált rendelkezésével összefüggésben
a következőket állapította meg:

a) a Kt. közjogi természetű és tartalmú megállapodásokról
rendelkezik;

b) a Kt. a már megkötött megállapodásokat nem módosította;

c) a kifogásolt rendelkezés csak a megállapodások felülvizsgálatát
rendeli el, nem írja elő azok kötelező módosítását.

Mivel a támadott rendelkezés kiköti, hogy a felülvizsgálat
nem érintheti azokat a tanulókat, akiket a megállapodás alapján
1996. szeptember 1-jéig vettek fel a nevelési-oktatási intézménybe,
és a felülvizsgálatot 1996. december 31-ig végre kellett hajtani,
a felülvizsgálat eredményének lehetőségét a Kt. tartalmilag
körülhatárolta. A felülvizsgálat azonban a jövőre nézve
vonakozhatott valamennyi korábban megkötött megállapodásra
a Kt. 4. § (6) bekezdésében foglalt új támogatási rendszer
következtében.

A Kt. e rendelkezése a közoktatási megállapodások felülvizsgálatára
1996. december 31-i határidővel állapított meg, amely már lejárt.
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-a szerint a
jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon
kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő
lejárt.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kt. vizsgált rendelkezésében a felülvizsgálat elrendelése annyiban nem alkotmányellenes, amennyiben az a rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménynek megfelelően került végrehajtásra. E követelménynek a felülvizsgálat során bekövetkezett megsértése esetén az érintettek az Alkotmánybíróság e határozata alapján sérelmük orvoslását bíróság előtt kezdeményezhetik.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre figyelemmel a Kt. 129. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 1997. április 22.

Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k. *Dr. Holló András* s. k.
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k. *Dr. Lábady Tamás* s. k.
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k. *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k.
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k. *Dr. Zlinszky János* s. k.
alkotmánybíró alkotmánybíró

A VILÁGNÉZETI SEMLEGESSÉG ÁRA

Az Alkotmánybíróság itt közölt 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában a magyar társadalom szélesebb rétegeit is érintő kérdésekben foglalt állást. Az egyházak közoktatási szerepvállalása és ezzel összefüggésben az állami, illetve önkormányzati szervek kötelezettségeinek alakulása nem első ízben kerül az Alkotmány őrei elé. Jóllehet az indítványozók kérelmét, hogy a közoktatási törvény általuk alkotmányellenesnek tartott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság is nyilvánítsa annak, és semmisítse meg, elutasították, az Alkotmánybíróság határozata és indokolása hosszabb időre meghatározhatja a döntés kapcsán felszínre került kérdéseket.

A vallásszabadság biztosítása, továbbá az állam és az egyház alkotmányos alapokon történő elválasztása a politikai liberalizmus óhajaként jelentkezett. Igen szellemesen jelölte ki Benjamin Constant a múlt század elején a vallásszabadság vonatkozásában az állam mozgásszabadságának határvonalát, amikor bevezette a „karbantartó állam” fogalmát. „A vallással úgy vagyok – összegezve véleményét –, mint az országutakkal. Helyeslem, ha az állam karbantartja a főutakat, feltéve, hogy mindenkinek meghagyja a jogot, hogy előnyben részesítse az ösvényeket.”¹ Tallózva a magyar történelem lapjain, az állam és az egyház közötti alkotmányos viszony megteremtésének kívánalma – mint oly sok más is – a polgári átalakulás időszakában merült fel. Ennek létrejöttére az 1867-es kiegyezés után Eötvös József kultuszminiszter tett kísérletet. A francia liberális katolicizmus, különösen pedig Charles de Montalembert hatása alatt a „szabad egyház – szabad államban” jelszó jegyében látott hozzá a törvényes rendezéshez. Az állam és az egyház következetes szétválasztására – úgy is, mint a fenti követelmény elengedhetetlen előfeltételére – végül is nem került sor Eötvös minisztersége alatt. Talán nem nagy túlzás, ha egyúttal azt állítjuk, hogy Eötvös kimondatlanul ugyan, de tartalmilag az állam világnézeti semlegessége elvével is kacérkodott. Tartalmilag mindenesetre igencsak közelített hozzá, s Montalembert-hez írott levelei is erre engednek következtetni. „Szilárd meggyőződése – és az ön kitűnő írásai és beszédei még jobban megerősítenek ebben –, hogy

„A VALLASSAL ÚGY VAGYOK, MINT AZ ORSZÁGUTAKKAL. HELYESLEM, HA AZ ÁLLAM KARBANTARTJA A FŐUTAKAT, FELTÉVE, HOGY MINDENKINEK MEGHAGYJA A JOGOT, HOGY ELŐNYBEN RÉSZESÍTSE AZ ÖSVÉNYEKET.”

az egyetlen, amit századunkban az állam az egyházért tehet, és az egyetlen, amire ez utóbbinak az állam részéről szüksége van, az, hogy a legteljesebb szabadság legyen számára biztosítva. És ez a tétel bizonyára még kevésbé vitatható egy olyan országban, ahol több hitfelekezetet a legteljesebb mértékben rendelkezik ezzel a szabadsággal” – írta Eötvös francia elbárártjának 1867 májusában.² Arra a további kérdésre, hogy miként is viszonyuljon a szabad állam a szabad egyházhoz, Eötvös egyik további, 1868 augusztusában szintén Montalembert-hez írott levele adhat választ: „Az az álláspont, amelyet az államnak az újabb korban az egyes felekezetek irányában el kell foglalnia, nem – amint egyesek vélik – egyforma közömbösség valamennyi irányában, hanem valamennyi egyforma tisztelete. Éppen azért, mert az állam nem részesíthet előnyben egyetlen, körében megtalálható felekezetet sem, egyforma oltalommal tartozik valamennyinek...”³ Ebben a megközelítésben Eötvös lényegében már az állam világnézeti semlegessége lehetőségét latolgatja. A világnézeti semlegesség nála nem passzivitást, hanem részrehajlás nélküli aktivitást feltételez, illetve kíván meg.

A vallásszabadság tartalmával, az állam és az egyház szétválasztásával, továbbá az állam világnézeti semlegességével kapcsolatos elvi és gyakorlati kérdések a közelmúltban jó néhány alkalmat biztosítottak az Alkotmánybíróság számára, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényében lefektetett – fentiekkel kapcsolatos – alapjogokat körbejárja. Az elmúlt évek alkotmánybíróági határozatai közül, a teljesség mindenfajta igénye nélkül, azokat a fontosabb döntéseket, állásfoglalásokat – pontosabban azok kivonatait – célszerű ezúttal felidézni, illetve jelezni, amelyek a mostani határozat által is érintett területekre vonatkoznak. Az állam semlegességét illetően a 4/1993. (II. 12.) AB határozat – többek között – nyilvánította, hogy a vallási és lelkiismereti meggyőződésre vonatkozó kérdésekben az államnak semlegesnek kell maradnia. Az állam ugyanakkor köteles biztosítani az egyéni meggyőződés szabad kialakításának a lehetőségét. „Az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy

az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa.” Az állami semlegesség nem jelent téltelenséget, hiszen az államnak kötelezettséget kell vállalnia, hogy „a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek, s ezen keresztül lehetővé teszik az egyéni meggyőződés szabad kialakítását”. Az oktatással, illetve iskolaalapítással összefüggésben pedig a következőket rögzítette a fenti határozat: „Az állami iskola nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett sem. Az államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat felállítani.” A 18/1994. (III. 31.) AB határozat az előbbi határozatra is hivatkozva az állam kétirányú kötelezettségét is rögzítette: „Az állam kötelessége (...) egyfelől, hogy az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított jogosultság gyakorolhatósága érdekében a nem állami, illetőleg önkormányzati oktatási intézmények létrejöttének és működtetésének jogszabályi feltételeit is megteremtse, mégpedig az állami és önkormányzati intézményekkel azonos feltételek szerint, másfelől az ilyen intézményeknek – ha megalakultak – olyan mértékű támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át (Ktv. 4. § [5] és [6] bekezdés).”

Súlyom László a közelmúltban elemezte az Alkotmánybíróság gyakorlatát az állam és az egyház elválasztására vonatkozóan. Az iskolákat érintő ügyekben az Alkotmánybíróság elvi hozzáállásáról a következőket fejtette ki: „Az Alkotmánybíróság eloszthatja (...) az alkotmányos kötelezettségeket aszerint, hogy melyik iskola látogatásához kell az államnak csupán jogi, illetve melyikhez kell »tényleges« lehetőséget adnia, s előírhatja, hogy a tanuló a lelkiismerete szerinti választás következményeivel nem terhelhető meg aránytalanul. De hogy mi az aránytalan teher, és mikor tesz az állam eleget alkotmányos köteleseinek, az a fentiekén túlmenően csakis a konkrét ügy körülményei alapján dönthető el.”⁴ A körülmekintő megfogalmazás egyúttal azt is sejteti, hogy továbbra is fennmaradnak és fennmaradhatnak jogi különbségek a fenti oktatási intézmények között, hiszen a „jogi” és a „tényleges” lehetőségek csak ideális esetben eshetnek egybe.

Az indítványozók a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kte.) módosításáról szóló 1996. évi LXII. törvény (a to-

vábbiakban: Kt.) néhány rendelkezését tartották alkotmányossági szempontból aggályosnak. Az indítvány közelebbről a Kt. 4. § (6) bekezdése, 17. § (1) bekezdése, 81. § (6) bekezdése s végezetül 129. § (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelemből állt. Az Alkotmánybíróság határozatában elutasítva az indítványt, nem adott helyt a kérelemnek. A határozat ugyanakkor – visszamenőleges hatállyal – kimondta, hogy a Kt. 4. § (6) bekezdése alkalmazása során „alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatot vállaltak át”.

A Kte. 4. § (6) bekezdése kimondta, hogy az állam és az önkormányzat olyan arányban nyújt anyagi támogatást a nem állami vagy önkormányzati nevelési és oktatási intézménynek, amilyen arányban azok – külön megállapodás alapján – állami vagy önkormányzati feladatot vállalnak át. E rendelkezést a Kt. 4. § (6) bekezdése annyiban módosította, hogy az állam vagy az önkormányzat a fenti feltételek megléte esetén – a kötelező, alanyi jogon járó, normatív költségvetési támogatáson túl – kiegészítő támogatást adhat. Azaz, szemben a Kte. mérlegelést lehetővé nem tevő rendelkezésével, a módosított Kt. a kiegészítő anyagi támogatás megadását mérlegelés függvényévé tette. Az indítványozók – hivatkozással az Alkotmányra – a megváltozott Kt.-rendelkezést sérelmesnek találták. Az Alkotmány őrei hosszas és kimerítő értelmezés során végül is arra a következtetésre jutottak, hogy miután a Kt. 4. § (6) bekezdése „alkotmányellenesen is értelmezhető”, továbbá a közoktatási megállapodásról szóló 1080/1996. (VII. 23.) kormányhatározat „sem teljesen egyértelmű” e tekintetben, az Alkotmánybíróság a „rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelményt állapította meg”. Ennek az okfej-

„ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY, HOGY AZ ÁLLAM VAGY A HELYI ÖNKORMÁNYZAT AZ EGYHÁZI JOGI SZEMÉLYEK MŰKÖDÉSÉHEZ A HASONLÓ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYEKÉVEL AZONOS MÉRTÉKŰ KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSON KÍVÜL OLYAN KIEGÉSZÍTŐ ANYAGI TÁMOGATÁST NYÚJTSON, AMILYEN ARÁNYBAN EZEK AZ INTÉZMÉNYEK ÁLLAMI VAGY ÖNKORMÁNYZATI FELADATOT VÁLLALTAK ÁT.”

tésnek lehet olyan olvasata is, hogy az Alkotmánybíróság de facto helyt adott egy alkotmányellenes értelmezés lehetőségének, jóllehet azt mégsem tartotta szükségesnek, hogy ezt de jure is megállapítsa. Az Alkotmánybíróság, elkerülendő az „alkotmányellenes alkalmazás és helyzet” kialakulását, olyan utat, mégpedig egyedül járható utat jelölt ki, amely ugyan – megítélésem szerint – nincs teljes összhangban a Kt. 4. § (6) be-

kezdésével, viszont közelít a hatályon kívül helyezett Kte. 6. § (6) bekezdése értelmezéséhez. Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a sérelmesnek tartott rendelkezést (ami egyértelműbb helyzetet teremthetett volna), de értelmezésével – ha nem is *expressis verbis* – az indítványozónak „kedvező” állásfoglalás mellett döntött.

Az egyházi – továbbá az egyéb, nem állami, illetve nem önkormányzati – fenntartású közoktatási intézmény tehát abban az esetben és olyan mértékben jogosult kiegészítő támogatásra, amilyen arányban állami, illetőleg önkormányzati feladatot vállal át. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a fordulópontot a fenti esetre vonatkozó mérlegelési jogkör megvonása jelentette, hiszen amennyiben átvállalt funkcióról van szó, az egyházi közoktatási intézményt kötelezően és arányosan illeti meg a kiegészítő támogatás. „...az állam és a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési és olyan arányú kiegészítő támogatást köteles biztosítani, amilyen arányban azok állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át.”

Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények állami támogatása – megítélésem szerint kissé pontatlanul – közvetlen egyháztámogatásként is értelmezhető, jóllehet ebben a vonatkozásban az állami költségvetés nem az egyházat, hanem egy egyház által átvállalt közszolgálati funkciót részesít támogatásban. Olyan közszolgálati funkcióról van szó, amelyet az állam – törvényben meghatározott fenntartói kört figyelembe véve – támogatásra érdemesnek talált. Ebben a megközelítésben feltétlenül helyénvaló a különbségtételtől való tartózkodás, ami a támogatáshoz való hozzájutás egyenlő feltételrendszerén keresztül realizálódhat. Ehhez képest más kérdés, hogy milyen alapra helyezkedjen a jövőben az állam az egyházi alap- avagy hitéleti működés támogatását illetően. A jelenleg hatályos rendelkezések szellemében az Szja. egyházi célokra is felajánlható egy százaléka fokozatosan vált(hat)ja ki az állami hitéleti támogatást. A célkitűzés, mármint hogy a hívek anyagi erőfeszítése lehetőség szerint teljeskörűen fedezze az e körben felmerülő kiadásokat, feltétlenül üdvözlendő. Azt azonban ma még nem lehet tudni, mikorra valósul meg maradéktalanul az elképzelés, s mikorra tehermentesül az állami költségvetés e tételtől. A törekvés mindkét fél számára előnyös lenne, hiszen nem fogja az államot feszélyezni a világnézeti semlegesség oldaláról az a körülmény, hogy különböző hitéleti tevékenységekhez nyújt anyagi támogatást, továbbá az egyházakat sem feszélyezi az államtól való

részleges anyagi függés állandósulása. Ami az egyházak – részben államtól átvállalt – közszolgálati funkcióira vonatkozó állami támogatást illeti, a jelenlegi finanszírozási rendszer fenntartása indokoltnak tűnik. Nemcsak az Alkotmány, illetve az állam és az egyház viszonyát rendező jogszabályok jelentik e támogatás jogalapját, hanem egy nyomós társadalmi, szociológiai körülmény is, amely az egyházak jelenlegi gazdasági teljesítőképességére vonatkozik. E teljesítőképességet pedig – számos jól ismert körülmény folytán – leginkább a szűkösség jellemzi. Mindaddig, amíg nincs reális jogi, gazdasági s társadalmi háttere az egyházak államtól való teljes pénzügyi függetlenedésének, addig indokolt a jelenlegi funkciófinanszírozási rendszer fenntartása. Ebben az esetben pedig – miként a fentiekben utaltunk rá – nem egyház-, hanem funkciófinanszírozásról van szó.⁵

Jelentékenyen befolyásolja azonban a fejleményeket – akár még az Alkotmánybíróság határozata által érintett területeken is – a közelmúltban a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a Magyar Katolikus Egyház közszolgálati s hitéleti tevékenysége finanszírozása tárgyában kötött megállapodás. A megállapodás I. fejezet 1. cikke kimondja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. tv.-ben (Ltv.) rögzített „egyházi közszolgálati tevékenységek finanszírozására az állami intézményekre vonatkozó általános szabályok érvényesek (...)”. Az I. fejezet 2. cikke rögzíti azt a további alapelvet, miszerint az egyház az egyházi fenntartású „közoktatási intézmények után (...) ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban részesül, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartó”. Az egyház – miként ez köztudott – nem minden volt ingatlanát kaphatja vissza. A II. fejezet 2. cikke „járdék forrásává alakítja” amaz egykori ingatlanok ellenértékét, amelyeket az egyház sem a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. tv., sem pedig e megállapodás alapján nem kap vissza. E járadék – olvassuk – „az Egyház hitéleti tevékenységének finanszírozását szolgálja”. Ez a megoldás – paradox módon – közeledést jelent a hitéleti támogatás állami költségvetéstől való függetlenedéséhez, hiszen – némiképp leegyszerűsítve ugyan, de – lényegében az egyház egyfajta önfinanszírozásáról van szó. Az állam ugyanis az egykori egyházi ingatlanok egy része ellenértékét juttatja vissza hitéleti támogatás formájában. Ugyane fejezet 4. cikke lehetővé teszi, hogy az 1998-as évtől kezdődően a magánszemélyek az Szja. egy százalékaról „az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára rendelkezzenek”. A megállapodás III. fejezete az egyházat megillető további támogatásokról szólva leszögezi, hogy „e támo-

gatásnak kell biztosítania az egyházi intézményfenn- tartónak az állami, illetve önkormányzati fenntartóval azonos szintű támogatását (...).⁶ Talán már e szemel- vények alapján is jól látható, hogy az állam milyen keretek és feltételek mellett kívánja a jövőben pénz- ügyileg támogatni az egyház működését. Jóllehet, e mostani megállapodás kizárólag a katolikus egyházra vonatkozik, lehet realitása annak, hogy az állam ha- sonló megállapodást köt legalább az úgynevezett tör- ténelmi egyházakkal, de annak megkötésétől függet- lenül is hatással lehet a többi egyház és az állam vi- szonyára. A külön megállapodások rendszeréből, de talán már e példaértékűből is arra lehet következtet- ni, hogy az állam továbbra is úgymond aktivista mó- don értelmezi a világnézeti semlegességet.

A határozat a Kt. három további paragrafusa alkot- mányosságával kapcsolatban is állást foglalt.

a) A Kt. 17. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy nevelési-oktatási intézményben pedagógus- munkakörben – amennyiben a törvény nem rendel- kezik másként – felsőfokú iskolai végzettséggel vagy szakképzettséggel rendelkező személyt lehet alkal- mazni. Az idézett szakasz I. pontja az egyéb esetek- re nézve „a foglalkozás tartalmi kö- vetelményeihez igazodó” végzett- ség vagy szakképzettség meglétét irányozta elő. Az indítványozók vé- lekedése szerint e rendelkezés ér- telmezése és alkalmazása kizárná az oktatásból a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező hitoktatókat. Az Al- kotmánybíróság mindenekelőtt sa- ját, 9/1992. (I. 30.) AB határozatára

hivatkozással a jogbiztonságra, mint a jogállamiság „nélkülözhetetlen elemé”-re alapozta érvelését. A jogalkotó feladata – foglaltak állást öt év- vel ezelőtt –, hogy a jogszabályok „világosak, egyér- telműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatók legyenek”. Az állami és az önkormány- zati oktatási intézményben folyó fakultatív hit- és val- lásoktatás teljes körű megszervezése és lebonyolítása az egyház joga. Ebből következően a hitoktatást vég- ző személy alkalmazására is az illetékes egyházi jogi személy jogosult. Miután az Alkotmánybíróság a hit- oktatás szabályozására irányadó rendelkezéseket egy- bevetette a Kt. vonatkozó rendelkezésével – 4. § (4) bekezdés –, arra a következtetésre jutott, hogy a Kt. 17. §-a nem vonatkozhat a hitoktatást végző személy- re, így a 17. § (1) bekezdés I. pontja sem alkalmazha- tó a hitoktatóra. Mindezek következtében a felsőfo- kú végzettséggel nem rendelkező hitoktató nem zár- ható ki az oktatásból.⁷

Kétségtelen, hogy a jogszabályi rendelkezés nem zárhatja ki a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező

hitoktatót a közoktatásból, azonban megfontolandó lenne, hogy a hitoktató-végzettség – ahol ez jelenleg még nem teljesült – egyenrangú, de legalábbis egyenértékű legyen a felsőfokú képzéssel. Az alaku- lóban lévő egyházi felsőoktatási intézményhálózat minden bizonnyal figyelemmel is van erre.

b) Az indítványozók alkotmányossági és alkal- mazhatósági, illetve értelmezési szempontból kifog- ásolták a Kt. 81. § (6) bekezdését, amely a közok- tatási szerződés tartalmát illetően azt írja elő, hogy a kötelező tartalmi részeken túlmenően – melyről a Kt. 81. § (3) bekezdés rendelkezik – a közoktatási szerződésre a Ptk. megbízásra vonatkozó szabályai érvényesüljenek. Az Alkotmánybíróság, miután sor- ra vette a Kt. és a Ptk. irányadó rendelkezéseit – szűkszavúan – megállapította, hogy „sem kollízió, sem értelmezhetetlenség nem áll fenn”, hiszen az indítványozók által vitatott szakaszok „egymást ki- egészítő viszonyban állnak” egymással.⁸ Felmerül a kérdés, vajon a közoktatási szerződések háttéranya- gául odarendelt megbízási szerződés megfelel-e az elvárásoknak. A közoktatást illetően – példának okáért – aggályos lehet a Ptk. 474. § (2) bekezdése,

A KÜLÖN MEGÁLLAPODÁ- SOK RENDSZERÉBŐL, DE TALÁN MÁR E PÉLDAÉRTÉ- KÜBŐL IS ARRA LEHET KÖ- VETKEZTETNI, HOGY AZ ÁLLAM TOVÁBBRA IS ÜGY- MOND AKTIVISTA MÓDON ÉRTELMEZI A VILÁGNÉZETI SEMLEGESSÉGET.

amennyiben elrendeli, hogy a „megbízó utasításai szerint és érde- keinek megfelelően kell teljesíte- ni” a megbízást. Kérdéses, hogy ebben az esetben mire irányulhat – és mire nem – az önkormányzat mint megbízó utasítása. A megbí- zott a Ptk. 476. §-a szerint ugyanis a megbízó „célszerűtlen” vagy „szakszerűtlen” utasításait is köte- les végrehajtani. A Ptk. 477. § (2)

bekezdése értelmében a megbízott csak abban az esetben térhet el a megbízó utasításától, „ha ezt a megbízó érdeke feltétlenül megköveteli, és a meg- bízó előzetes értesítésére már nincs mód”. A megbí- zási szerződésre vonatkozó előírások közül van olyan is, ami mindenképp úgy tűnik, hogy az oktatási in- tézmény számára kedvező. Ilyen a Ptk. 479. § (1) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy „az ügy ellátásával felmerült költségek a megbízót terhelik”, továbbá a megbízott nem köteles e felmerülő költ- ségek előlegezésére. Garanciális szempontból szin- tén kedvezőnek tűnik a Ptk. 483. § (4) bekezdés második fordulata, amennyiben lehetővé teszi, hogy a felek folyamatos megbízás esetén megállapodhat- nak a felmondás korlátozásában.

c) Az indítványozók a Kt. 129. § (2) bekezdésé- ben foglalt, a közoktatási megállapodás felülvizsgá- latára vonatkozó előírást sérelmezték, mivel túl azon, hogy miként állították, az idézett bekezdés a felülvizsgálat „jellegét, irányát illetően semmilyen

szempontot nem határoz meg”, végeredményben sérti az Alkotmányban rögzített jogbiztonság alapelvét. Az Alkotmánybíróság – jogszabályi támpont hiányában – a művelődési és közoktatási miniszterhez fordult a közoktatási megállapodások felülvizsgálatát illetően. Érdeemes lenne a jogalkotónak megfontolnia, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében szabatosabb és, amennyiben szükséges, részletesebb szabályozással segítse a jogértelmezést és jogalkalmazást. Elgondolkodtató ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság egy törvény intenciójának megfejtését illetően a szakminiszter „tájékoztató levelét” is kénytelen igénybe venni.

Az Alkotmánybíróság a közoktatási megállapodást illetően arra a megállapításra jutott, hogy az „közjogi természetű”. Felmerülhet a kérdés, vajon nem hat-e zavaróan, hogy a közoktatási megállapodás háttérjoganyaga – miként erről a fentiekben szó is esett – a Ptk.-ban rögzített megbízási szerződés. Ezzel a polgári jog világába utalja a jogalkotó a közoktatási megállapodást. Igaz, ennek nem mond ellent az Alkotmánybíróság véleménye, mert az arról szól, hogy e megállapodás csak természetében viseli magán a közjogi jelleget. Ha egyértelműen a közjog világához tartozna, valószínűleg nem is a megbízási, hanem az egyelőre a magyar jogban újszerű közigazgatási szerződés vonatkozna rá. De akkor egészen más logikai és jogi környezetbe kerülne.

Az Alkotmánybíróság megállapította – és érdemes a fogalmazásra is odafigyelni –, hogy „a Kt. vizsgált rendelkezésében a felülvizsgálat annyiban nem alkotmányellenes, amennyiben az a rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménynek megfelelően került végrehajtásra”. Az érintettek e határozat alapján bírósághoz fordulhatnak, amennyiben az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelményt a felülvizsgálat során megsértik. A megállapodás közjogi jellege természetesen lehetővé teszi a bírói fórumrendszer igénybevételét, de egészen más lenne a helyzet, ha e megállapodás közjogi lenne.

Körütekintőbb, egyértelműbb jogalkotás mellett minden bizonnyal könnyebben menne a jogalkalmazás, és akkor talán utólagos normakontrollra is mind kevesebb esetben lenne szükség.

JEGYZETEK

1. Benjamin Constant: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 180. o.
2. Eötvös József – Charles de Montalembert-nek, 1867. május 22. In: Eötvös József: *Levelek*. Budapest, Magyar Helikon, 1976. 484–485. o.

3. Eötvös József – Charles de Montalembert-nek, 1868. augusztus 31. In: uo. 560. o.
4. Solyom László: *Az állam és az egyház elválasztása az alkotmánybíróság alapjogi koncepciójában*. In: *Az állam és az egyház elválasztása*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok, 1995. 106. o. Néhány oldallal lejjebb továbbra is az iskolákra vonatkozóan olvashatjuk az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság rigorózan különbséget tett a semleges állami és az elkötelezett egyházi iskola között. A különbség nem az, hogy az egyik toleráns, a másik meg nem az; mindkettő köteles az emberek objektív, türelmes és a tanulók lelkiismereti szabadságát tiszteletben tartó közvetítésre. (...) Az Alkotmánybíróság kimondta (...), hogy minden iskolának lényege a világnézeti nevelés, vagyis az iskola nem lehet elkötelezett és semleges egyszerre. Az államnak nemcsak joga, hanem ténylegesen is kötelessége a semleges állami iskolát mindenki rendelkezésére bocsátani, hiszen bármely meggyőződéssel is semleges iskolába járni sokkal kisebb lelkiismereti terhet jelent (ha teher egyáltalán), mint eltérő, sőt ellentétes elkötelezettségűbe. Az állami vagy semleges jelleg eszerint nem az iskolafenntartó állami, önkormányzati vagy más minőségétől függ, hanem az eltérő alkotmányos követelmények különböztetik meg őket.” (109–110. o.)
5. Az egyházak anyagi, pénzügyi viszonyainak rendezésére vonatkozóan lásd Schanda Balázs tanulmányát: *Az egyház működésének anyagi alapja I–II*. In: *Vigilia*, 1995/11. és 12. szám.
6. A megállapodáshoz kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv úgy tűnik, megpecsételi a közoktatási megállapodások sorsát, amennyiben kimondja, hogy „megszűnnek az állammal, illetve az önkormányzatokkal kötött úgynevezett közoktatási megállapodások”. Természetesen további területeket is érint a megállapodás – például az egyházi felsőoktatást és közgyűjteményeket –, melyekről ezúttal nem volt indokolt külön írni.
7. A vallásoktatással kapcsolatos iskolai feladatokról szóló 201/1990. (Műv. K. 16) MKM útmutató 4. pontja azt javasolja, hogy „A hitoktatót az iskola – a vallásoktatásban részt vevő tanulók vonatkozásában – tekintse pedagógiai partnernek. (...) A hitoktató meghívható a nevelésteületi értekezletre...” Mindezek – az irányadó törvényi rendelkezések mellett – azt mutatják, hogy a hitoktató jogi szempontból kívül esik az oktatási intézményen, így rá más előírások az irányadók.
8. Érdekes, hogy egy korábbi határozatban – a 18/1994. (III. 31.) AB határozat – az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozónak azt a kérelmét, amely véletlenül szintén a közoktatási törvény kapcsán bizonyos belső ellentmondások megállapítására irányult. A kérelmet arra hivatkozással hátrították el, hogy „törvényi rendelkezések kollíziójának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre”.

II
A NEMZETI ÉS ETNIKAI
KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
644/97. SZÁMÚ KEZDEMÉNYEZÉSE
A RICSÉRŐL SÁTORALJAÚJHELYRE
BETELEPÜLT CIGÁNYCSALÁDOK
ÜGYÉBEN

I

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 1997. június 20-án a Sátoraljaújhelyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat kezdeményezésére rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a Képviselőtestület 129/1997.7756. (VI. 20.) számmal határozatot hozott, amelyben

elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését, és ennek érdekében Ügyrendi és Kisebbségi Bizottságát megbízta ezeknek a törvényes lehetőségeknek a megtalálásával;

elhatározta, hogy a közrendvédelmi feladatának koordinálására Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, valamint lépéseket tesz a közrend és közbiztonság javítása érdekében;

elhatározta, hogy a közrend és közbiztonság szempontjából beilleszkedni nem tudó, szociálisan nehéz helyzetben lévő családok elköltözését támogatni fogja.

2. A határozatról való tudomásszerzésemet követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam. Miután az Önkormányzat határozatával és az alapjául szolgáló körülményekkel az írott és az elektronikus sajtó is foglalkozott, ország-

gyűlési képviselők is hozzám fordultak, kérve a vizsgálat lefolytatását.

3. A vizsgálat eredményeképpen a rendelkezésemre álló adatok alapján a következőket állapítottam meg.

3.1. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzata 129/1997.7756. (VI. 20.) számú határozatának jelen kezdeményezés a) és c) pontjában foglalt megállapításai megsértették az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.], az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.], a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát [58. § (1) bek.], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [70/A. § (2) bek.] biztosító és megállapító rendelkezéseit. Mindezek alapján az Obtv. 21. §-ának (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m
az alkotmányellenes határozat visszavonását.

3.2. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város jegyzője azzal, hogy nem jelezte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének, hogy döntése és eljárása alkotmányosértő, megszegte a helyi önkormányzatokról szóló 1993. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 36. §-ának (3) bekezdésében írt kötelezettségét.

Felhívom a jegyző figyelmét, hogy a jövőben az önkormányzat határozatainak meghozatalakor a hivatkozott jogszabályban írt kötelezettsége teljesítése körében fokozott figyelmet fordítson az alkotmányossági szempontok betartására.

3.3. Megállapítom, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal azzal, hogy törvényes-

ségi ellenőrzési jogkörében nem észlelte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata határozatának alkotmányosértő voltát, és ennek alapján nem tette meg a szükséges intézkedéseket, megsértette az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében és 99. §-ában foglalt kötelezettségét.

Felhívom a közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörének gyakorlásakor kiemelt figyelmet fordítson az önkormányzatok határozatainak alkotmányossági szempontú ellenőrzésére.

II

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának az I. részben hivatkozott határozata, valamint a határozat alapjául szolgáló eljárása a következők miatt alkotmányellenes.

1.1. A rendelkezésemre álló bizonyítékok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely közbiztonsága az alkotmányellenes határozat meghozatalát megelőző időben érzékelhetően megromlott. Napirenden voltak a köznyugalmat és a közrendet súlyosan sértő, garázdajellegű cselekmények, amelyek a lakosság körében érthető módon nyugtalanságot váltottak ki. Az önkormányzatra egyre fokozódó, határozott és azonnali intézkedéseket követelő nyomás nehezedett, amely nyomásnak az önkormányzat egy (a helyi cigány kisebbségi önkormányzat által kezdeményezett) rendkívüli testületi ülés összehívásával és az azon elhatározott intézkedésekkel akart megfelelni.

Amint az az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, a testületben az ülés megkezdését követően többséget kapott az az álláspont, amely a kialakult helyzetért a településre nem sokkal azelőtt költözött, cigány etnikumú állampolgárokat tette kizárólagosan felelőssé, és elhatározta, hogy a probléma egyedüli megoldását a közbiztonságot általában javító intézkedéseken túlmenően az jelentheti, ha az önkormányzat minden rendelkezésére álló eszközzel eléri, hogy ezek az állampolgárok költözzenek el a településről.

1.2. A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatás a bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A bíróság a büntetőeljárás során szigorúan meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok érvényesítése mellett állapítja meg a jogellenes magatartást megvalósító személyek felelősségét. A büntetőjogi felelősség megállapítása jogi értelemben egy meghatározott cselekmény egy meghatározott megvalósítójára vonatkozhat, és a felelősség megállapításának kizárólag a bíróság jogerős határozatának kihirdetése után lehet bár-

milyen jogkövetkezménye. Emez elvek megvalósulásának biztosítéka a bíróságok és az eljáró bíró kizárólag törvényeknek való alávetettsége, a büntetőeljárás bírósági szakaszának nyilvánossága, a védelemhez való jog érvényesülésének biztosítása etc.

Anyagi alkotmányossági értelemben ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott az az alapelv, amely szerint a Magyar Köztársaságban az egyének büntetőjogi felelősségét kizárólag a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani. Eljárásjogi értelemben pedig ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott alapelv, amely szerint senkit sem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapítja.

Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének hivatkozott határozata az előző bekezdésben felsorolt alkotmányos alapelveket sértette meg azzal, hogy (anélkül, hogy bírósági hatáskörrel rendelkezne, és ebből következően eljárásának alkotmányosságát garanciális jellegű anyagi és eljárásjogi szabályoknak az érvényesülése biztosítaná) megállapította meghatározott személyeknek a felelősségét a település közrendjének és közbiztonságának romlásáért.

Állampolgárok alkotmányos jogait nemkívánatos személyeknek való nyilvánításukkal még akkor sem lehet korlátozni, ha az a közrend és a közbiztonság védelmére, tehát alkotmányossági szempontból releváns szempontokra való hivatkozással történik. Az önkormányzat olyan hatalmat vindikált ezzel magának, amelyet jogállamban az Alkotmány megsértésének veszélye nélkül egyetlen állami szerv sem tehet meg: a határozata által érintett személyeknek anélkül állapította meg a felelősségét egyes cselekmények elkövetésében (illetve állapította meg potenciális bűnelkövető mivoltukat), hogy azok védekezni tudtak volna az őket ért vádak ellen.

Az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.] és az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.] megállapító rendelkezései ugyanis éppen azt a célt szolgálják, hogy a személyek legsúlyosabb jogkövetkezményekkel járó büntetőjogi felelősségét kizárólag olyan állami szerv állapíthassa meg, amely határozataiban csak a jogszabályok rendelkezéseinek van alávetve. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a bíróság csak az egyén büntetőjogi felelősségének megállapítása szempontjából releváns körülményeket vegye figyelembe büntetőjogi felelősséget megállapító határozatának meghozatalakor.

1.3. A felelősség megállapításán túlmenően Sátoraljaújhely Város Önkormányzata jogkövetkezményt is

alkalmazott határozatában a megvádolt személyekkel szemben, amikor kilátásba helyezte azok elköltözésének minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a kitiltás mellékbüntetését [Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 60. §] alkalmazta ezekkel a személyekkel szemben anélkül, hogy erre jogosultsága lett volna. A Btk. szerint azt, akinek ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több helyesből vagy az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani.

A Btk. azonban meghatározott feltételek esetén engedi ezt a jogkövetkezményt alkalmazni a bűncselekmény elkövetőjével szemben. Ezek a feltételek (azon túlmenően, hogy ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazására is kizárólag bíróság jogosult egy meghatározott személy meghatározott cselekményével kapcsolatban indult büntetőeljárás lezáró határozatában a büntetőjogi felelősség megállapítását követően) a következők. A jogkövetkezmény alkalmazásának kizárólag meghatározott bűncselekmény elkövetésével kapcsolatosan van meg a lehetősége, amennyiben az elkövetőt szabadságvesztés főbüntetésre ítélték.

Látható tehát, hogy eme büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazásának szigorúan meghatározott alkotmányos és törvényi feltételei vannak. Jogállamban ezeknek a feltételeknek a hiányában nem lehet senki büntetőjogi felelősségét megállapítani, és nem lehet vele szemben büntetőjogi jogkövetkezményeket alkalmazni. A büntetőjogi felelősség ugyanis az alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozásával jár. A jelen esetben az önkormányzat által alkotmányellenesen alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának a szabadságát [Alkotmány 58. § (1) bek.] biztosító alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozását jelentik. Az a hatóság, amely anélkül, hogy erre jogosítványa volna, az állampolgár alkotmányos alapjogát korlátozza, maga is alkotmányértő módon jár el.

1.4. Az előadottakon túlmenően a határozat, valamint az alapjául szolgáló eljárás megsértette az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit [70/A. § (2) bek.] azzal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Az etnikumhoz való tartozásnak és a bűnelkövető életmódnak az összefüggésbe hozatala az Alkotmánynak diszkriminációtilalmi rendelkezéseibe ütközik.

1.5. Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestü-

lete azzal, hogy a város közbiztonságának romlásáért a városba költözött, cigány származású állampolgárokat tette kollektíven felelőssé, és a városban való tartózkodásukat nemkívánatosnak minősítette, megsértette az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság védelmét, a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit.

Álláspontom szerint Magyarországon egyetlen állami, önkormányzati szerv sem jogosult az állampolgárok jogainak alkotmányellenes célból való, alkotmányellenes eszközökkel történő korlátozására. Az önkormányzati szerveknek a település közrendje védelme érdekében végzett tevékenysége nem járhat állampolgárok alkotmányos jogainak alkotmányellenes módon való korlátozásával.

2. Az Ötv. 36. §-ának (3) bekezdése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, ha döntésénél jogszabálysértést észlel.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a települési önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őrének feladatát látja el. Amennyiben jogszabálysértést észlel, köteles minden lehetőségére álló eszközzel megakadályoznia, hogy az önkormányzat törvénytörtő határozatot hozzon. Amennyiben a jegyző ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, megsérti a hivatkozott jogszabályi rendelkezésben foglalt kötelezettségét.

A rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely jegyzője, bár észlelte a törvénytörtő döntés meghozatalának szándékát, nem tett meg lehetőségei szerint mindent a törvényellenes határozat megakadályozása érdekében. Éppen ellenkezőleg: a testületi ülés jegyzőkönyvéből éppen az derül ki, hogy az alkotmányellenes, éppen ezért törvénytörtő határozat meghozatalával maga is egyetértett. A törvényességre való hivatkozás nem teszi törvényessé a határozatot, mert a határozat által elérni kívánt cél önmaga törvényellenes. Azzal, hogy a jegyző nem jelezte a határozat alkotmányértő voltát, megsértette az Ötv. 36. §-a (3) bekezdése szerinti kötelezettségét.

3. Az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője vizsgálja, hogy az önkormányzat határozata megfelel-e a jogszabályoknak. Amennyiben jogszabálysértő önkormányzati döntést észlel, a rendelkezésére álló eszközökkel (felhívás, ennek sikertelensége esetén keresetindítás, szükség szerint a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére irányuló kérelemmel együttesen) köteles eljárni a törvénytörtő határozat visszavonása érdekében.

Álláspontom szerint jelen esetben a közigazgatási hivatalnak észlelnie kellett volna a határozat és az alapjául szolgáló eljárás alkotmányértő voltát. A közigazgatási hivataloknak a törvényesség fenntartása érdekében folyamatosan együtt kell működniük az önkormányzatokkal, és törvényesítés veszélye esetén fel kell lépniük annak megakadályozása érdekében.

Jelen esetben a közigazgatási hivatal nem gyakorolta az Ötv. hivatkozott szakaszában meghatározott feladatköréből eredő hatáskörét, és ezzel közvetett módon hozzájárult az alkotmányellenes határozat alapján kialakult törvényértő helyzet fennmaradásához. Ezzel a közigazgatási hivatal megsértette a hivatkozott jogszabályi rendelkezésből származó kötelezettségét.

4. Jogállamban a közrendet, a közbiztonságot veszélyeztető személyek felelősségének megállapítására szolgáló eszközök különösen a szabálysértési és a büntetőjogi eljárások. Véleményem szerint ezek az eszközök alkalmasak arra, hogy az állampolgárok nyugalmát, a közrendet fenyegető személyek ellen a hatóságok megfelelő módon felléphessenek.

Ezért Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestülete határozatának az a része, amelyben megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy milyen módon lehet a város közbiztonságát javítani, és ebből a célból Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, véleményem szerint alkalmas eszköz lehet egy mindenképpen támogatni való cél elérése érdekében.

Meggyőződésem szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybe vett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteken belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.

Budapest, 1997. augusztus 25.

Dr. Kaltenbach Jenő

MIÉRT ALKOTMÁNYSÉRTŐ, AMI TÖRVÉNYES?

Azt gondolom, nem túlzok, ha azt állítom, hogy az emberi jogok és ezen belül a kisebbségi jogok magyarországi védelme szempontjából nagyon fontos az itt közölt ombudsmani állásfoglalás. Fokozva a pártoszt: először fordult elő a rendszerváltás óta (ami előtte elképzelhetetlen is lett volna), hogy a legnagyobb hazai kisebbség, a romák emberi jogainak védelme érdekében egy állami szerv, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa kezdeményezze egy városi önkormányzat határozatának visszavonását alkotmányellenesség címén, s egyszersmind elmarasztalja a város jegyzőjét és a megyei Közigazgatási Hivatalt, amiért elmulasztották törvényességi felügyeleti kötelességük teljesítését. Ennek kapcsán fontos újdonsága a kezdeményezésnek, hogy az ombudsman az általa alkotmányos sértőnek talált határozattal kapcsolatban vetette fel a törvényességi ellenőrzés szükségességét, és ezzel mutatis mutandis az Alkotmányt a rendszerváltás előtti politikaidokumentum-státus revideálásával beemelte a jogrendszer közvetlenül is betartandó és kikényszerítendő jogforrásai közé. Az országgyűlési biztos kemény fellépéséhez hozzátartozott még az is, ami a közölt dokumentumból nem derül ki, hogy a megyei főügyésznél kezdeményezte annak kivizsgálását, vajon az önkormányzat polgármestere, illetve képviselő-testületének tagjai az eset kapcsán nem követtek-e el bűncselekményeket.

Már talán az eddigiekből is kitűnt, hogy a kommentátor nemcsak üdvözlözi a dokumentum megszületését, hanem egyetért annak lényegével, miszerint az önkormányzat határozata alkotmányos sértő tartalmú. Ugyanakkor nem győzött meg a dokumentum indokolása arról, hogy azokat az alkotmányos passzusokat sértette meg a képviselő-testület, amelyekre az ombudsman hivatkozik. A továbbiakban a „kezdeményezés” érvelési logikája szerint haladva szólnék az ott említett, illetve nem vizsgált alkotmányi rendelkezések sérelméről.

Az indokolás szerint az önkormányzati határozat sérti az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumának az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében és az ár-

atlanság vélelmének ugyanazon alkotmányi paragrafus (2) bekezdésében foglalt elvét. Az érvelés értelmében ugyanis csak a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani az egyének büntetőjogi felelősségét, illetve senkit nem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapította. Mint látható, mindkét állítás abból a feltételezésből indul ki, hogy az önkormányzati határozat megállapítja az érintett romacsaládok büntetőjogi felelősségét, bűnösnek mondva őket. Csakhogy a határozat vizsgált szövege azzal, hogy „a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja”, nem állapít meg büntetőjogi felelősséget, és nem tekinti a persona non gratának bélyegzetteket büntetőjogi értelemben bűnösnek, mert hiszen a romák jellemzésére idézett „bélyegek” egyike sem része egyetlen büntetőjogi tényállásnak sem. Természetesen ezzel nem kívá-

nom azt állítani, hogy elfogadható lenne, hogy egy önkormányzati testület a magyar jogrendszerben ismeretlen „nemkívánatos személlyé nyilvánításhoz” próbál törvényesnek gondolt szankciókat fűzni, pusztán azzal érvelek, hogy egy nem létező büntetőjogi tényállást nem tesz létezővé az a körülmény, hogy valaki ehhez keres jogkövetkezményeket. Egy helyen, úgy tűnik, maga az ombudsman is érzi az érvelés gyengeségét, mert a büntetőjogi felelősség megállapítása helyett az érintettek „potenciális bűnelkövetői mivoltáról” szól. Ilyen azonban természetesen nem létezik a magyar büntetőjogban, miként egyetlen más jogrendszer büntetőjogában sem.

Az ombudsmani kezdeményezés szerint a képviselő-testület határozata a felelősség megállapításán kívül jogkövetkezményt is alkalmazott a „megvádolt” (sic!) személyekkel szemben, midőn kilátásba helyezte elköltözésük minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a Btk.-beli kiltás mellékbüntetést alkalmazta. Ez pedig – érvel az országgyűlési biztos – anélkül korlátozta az érintett állampolgároknak az Alkotmány

58. § (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát, hogy erre jogosítványa lett volna. Csakhogy az ombudsman nem vette figyelembe azt a tényt, hogy jóllehet a testület szándéka nyilvánvalóan valóban a romacsaládok kitelepítése volt a városból, a vizsgált határozat, mely a bizottsági elnököt és a jegyzőt kötelezte arra, hogy ezt a törvény eszközeivel ériék el, jogilag alkalmatlan eszköz volt a cél megvalósítására. Ugyanis az adott tényállás esetén a magyar jogrendszer nem ismer törvényes módot a kitiltásra. A határozat pedig nem a kitiltás feltétel nélküli kieszközölését szabta feladatul, ráadásul nem is arra hatáskörrel rendelkező szerveknek, hanem a törvényes út megkeresését két önkormányzati tisztségviselőnek. A kitiltásra pedig azért nem is kerülhetett sor, mert a feladatmeghatározó norma címzettjei számára is megoldhatatlan volt a – nyilván rossz szándékú, ám jogi tudatlanságot is tükröző – feladvány. (Amenyire nem használható tehát az eset kapcsán sem a „vádlott” kategória, sem a kitiltás analogiája, annyira analóg a dilettáns testületi határozat a büntetőjog klasszikus példájával a Kalmopyrinről, mint az emberölés alkalmatlan eszközéről. A legelvetemültebb szándékú rosszakaró sem büntethető emberölés kísérletéért, ha tudatlanságból ártatlanul gyógyszerrel akar ölni.) Miután tehát a kifogásolt határozat nem vezetett – mert nem is vezethetett – a romacsaládok elköltözéséhez, értelemszerűen nem valósult meg a tartózkodási hely szabad megválasztásának korlátozása sem.

Végül az országgyűlési biztos megállapította az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. § (2) bekezdésének megsértését is, azáltal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Márpedig az etnikumhoz való tartozás és a bűnelkövető életmód összefüggésbe hozatala ellentétes az alaptörvény diszkriminációtilalmi rendelkezésével. Csakhogy a határozatnak az ombudsman által is idézett szövege egyáltalán nem említi a nemkívánatosnak nyilvánított személyek etnikai származását. Éppenséggel ha a norma tartalmát tekintjük, az elköltözés törvényes eszközökkel való elérésének feladata minden, a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyre vonatkozik, nemzeti vagy társadalmi, származási megkülönböztetés nélkül. De ha a kitiltás feltételei adott esetben

csak romacsaládok vonatkozásában álltak volna fenn, akkor egy olyan tartalmú feladatmeghatározás sem lett volna diszkriminatív, ami ezen családok ellen sürgősen törvényes fellépést.

A cigányokat és a bűnözői életmódot sem hozta összefüggésbe a határozat szövege, legfeljebb a polgármester néhány fajelméleti indíttatású sajtónyilatkozata, melyek a romák génjeivel magyarázták a „cigánybűnözést”. Az ilyen megnyilvánulásokat pedig – bármennyire undorral töltenek is el minden jóérezsű embert – védi a véleménynyilvánítás alkotmányos joga. Nem így a polgármesternek azt a nyilatkozatát, melyben „eldicselkedett” az újságírónak: egy ízben azzal sikerült elérnie egy cigánycsalád elköltözését Sátoraljaújhelyről, hogy ottmaradásuk esetére kilátásba helyezte a családhoz tartozó gyerekek intézetbe küldését. (*Népszava*, 1997. június 30.) Ha ez valóban így történt, az bizony felveti a Btk.-ba foglalt kényszerítés és hivatali visszaélés bűn-

cselekményének alapos gyanúját. Csak egyetérteni lehet az országgyűlési biztossal, hogy ezzel kapcsolatban felkererte a megyei főügyészt, vizsgálja meg a büntetőeljárás megindításának szükségességét. A polgármester és egyes testületi tagok megnyilatkozásai azonban nem értékelhetők az önkormányzati határozat alkotmányossága kapcsán.

Összefoglalva: az ombudsmannak alkotmányossági érvelésével nem sikerült igazolnia, hogy a képviselő-testület ténylegesen megállapította volna az érintett romacsaládok büntetőjogi felelősségét, és jogkövetkezményt alkalmazott volna határozatában, legfeljebb ezek – egyébként a hazai jogrendszerben nem létező – „törvényes eszközei” kereste. Mivel pedig a bűnösség megállapításának és a szankcionálásnak legfeljebb az alkalmatlan eszközzel elérni kívánt szándéka állapítható meg, nem mondható, hogy sértült volna az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma, az ártatlanság vélelme, a tartózkodási hely szabad megválasztásának szabadsága, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az ombudsman tévedése a büntetőjogi felelősség és a szankció tekintetében összefügg azzal is, hogy vélekedésem szerint helytelenül ítélte meg az önkormányzati határozat jogi jellegét. A kezdeményezésnek az ombudsmani hatáskört megalapozó utalása az állampolgári jogok országgyűlési biztósáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. §-ának (1) és (2) bekezdésére egyértelművé teszi, hogy a kisebbségi ombudsman

AZ OMBUDSMANNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉRVELÉSÉVEL NEM SIKERÜLT IGAZOLNIA, HOGY A KÉPVISELŐ-TESTÜLET TÉNYLEGESEN MEGÁLLAPÍTOTTA VOLNA AZ ÉRINTETT ROMACSALÁDOK BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGÉT, ÉS JOGKÖVETKEZMÉNYT ALKALMAZOTT VOLNA HATÁROZATÁBAN.

egyedi határozatként kezelte a képviselő-testület döntését. A hivatkozott törvényhely kétséget kizáróan a hatóságok, illetve a közszolgáltatást ellátó szervek konkrét határozatai (intézkedései) vonatkozásában alapozza meg az országgyűlési biztos eljárását – az alkotmányos visszasság megszüntetése érdekében – akár hivatalból is. Erre utal az is, hogy a törvényi rendelkezés az ombudsmani fellépés feltételül szabja a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítését, illetve hiányát. Implicit módon ugyancsak a határozat egyedikénti kezelésére utal, hogy az ombudsman nem élt a törvény 22. §-ában biztosított Alkotmánybírósághoz való fordulás jogával, ami csak jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata érdekében illeti meg.

Ellentétben az ombudsman értékelésével, úgy vélem, hogy a kifogásolt határozat valójában nem egyedi esetre szól, hanem éppenséggel „a jövőre nézve” határoz meg feladatokat az önkormányzat által irányított szervek – a bizottsági elnök és a jegyző – számára. Mégpedig nem konkrétan meghatározott személyek irányában, hanem normatív módon meghatározott, ismétlődő feltételek esetére. Ez a normativitás pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. §-a értelmében nem az egyedi határozatok, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolt (normatív) önkormányzati határozatok sajátja. E törvényhely szerint ugyanis az önkormányzatok határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait ([1] bekezdés), ami nem érinti az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogukat ([2] bekezdés). Megítélésem szerint a szóban forgó határozat normatív jellegű, ezért is nem határozhatott meg konkrét személyek vonatkozásában büntetőjogi felelősséget és szankciót. Mint a kibocsátó képviselő-testület által irányított szervek feladatait meghatározó állami irányítási eszköz pedig a határozat az alkotmánybírói utólagos normakontroll tárgya lehet. Úgy tűnik, ugyanígy vélekedett a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), amely az Alkotmánybíróság előtt támadta meg a határozatot.

Persze a határozat egyedi vagy normatív jellegével kapcsolatos vitát véglegesen az alkotmánybírák döntenek majd el, mindenesetre az alkotmányöröknek a 31/1995. (V. 25.) AB határozatban kifejtett álláspontja az ombudsmanéval szemben a NEKI és a kommentátor értelmezését látszik igazolni. Ebben az íté-

letben az Alkotmánybíróság az állami irányítás egyéb jogi eszközének számító feladatmeghatározó normának értékelte a Kormánynak azt a határozatát, amelyben felszólította a Magyar Televízió elnökét, hogy tegyen intézkedéseket az intézményen belüli létszámcsoökkentésre. Az ítélet indokolása szerint ez a felszólítás jogi jellegét illetően nem egyedi intézkedés volt, hanem kötelező feladatmeghatározás, aminek alkotmányellenessége történetesen éppen abban állt, hogy a címzett, a Magyar Televízió elnöke nem állt a kibocsátó Kormány irányítása alatt. A bizottsági elnök, illetve a jegyző és az önkormányzati képviselő-testület viszonyában azonban ez a probléma nem merül fel.

A kérdéses önkormányzati dokumentum jogi jellegének megítélése azonban független attól, miként vélekedjünk a határozat tartalmának alkotmányosságáról. Ebben a tekintetben – mint ahogy eddig igyekeztem bizonyítani – egyetértek ugyan az ombudsmani állásfoglalás végkövetkeztetésével a határozat alkotmányosról, de más alkotmányos tétel sérelmét állítom. Véleményem szerint a képviselő-testület azzal, hogy a magyar jogrendszerben nem létező „nemkívánatos személynek” minősítette a romacsaládokat, ráadásul a családok minden tagjára kiterjedő kollektív módon, és ezen az alapon akarta elérni a városból történő kiköltözésüket, megsértette az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogállamiság elvét és az annak részét képező jogbiztonság követelményét. Egy jogállamban ugyanis a polgároknak biztosaknak kell lenniük abban, hogy

a közhatalmat gyakorló állami és önkormányzati szervek nem kísérelnek meg velük szemben jogi eljárásokat és azok eredményeként szankciókat alkalmazni anélkül, hogy annak törvényes alapja lenne. A családok egészével szembeni kollektív fellépés szándéka külön is sérti a jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság eddigi működésének közel nyolc éve során több határozatában is értelmezte a jogállamiság és az ahhoz kapcsolódó jogbiztonság elvét, mint egyfajta törvényes, méltányos eljáráshoz való jogot. Erre az értelmezésre pedig azért volt szükség, mert ahogy az alkotmánybírák fogalmaztak a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban: „A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében emez alapérték tartalmát, ezért a jogállam foga-

lom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata.” Ugyanez a határozat a következőképpen definiálja a jogbiztonságot: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatók legyenek a norma címzettjei számára.” A sátoraljaújhelyi képviselő-testület határozata éppen ezeknek a követelményeknek nem felel meg, hisz jogilag lehetetlen feladatot ír elő, és ezzel nem kiszámítható sem a közvetlen címzett önkormányzati tisztségviselők, sem az érintettek, sem pedig a többi állampolgár számára. Az alkotmánybírói határozat egy másik passzusa arra nézve is tartalmaz kádenciát, hogy az önkormányzat határozatából hiányzó eljárási garanciák az anyagi igazságosságtól függetlenül illetnek meg mindenkit, vagyis az érintett romacsaládokat akkor is, ha valóban elkövettek jogellenes cselekedeteket: „Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. »Az anyagi igazság érvényesülésére« éppúgy nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénysértő. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehoznia és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges, és az esetek többségében al-

A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN ÁTFOGÓAN MÓDOSÍTOTT ALKOTMÁNYUNK NORMATÍV TARTALMA, KÖZVETLEN ALKALMAZHATÓSÁGA ÉPPEEN ABBAN ÁLL, HOGY RENDELKEZÉSEI OLYAN ELVEKET IS MAGUKBAN FOGLALNAK, AMELYEK AKKOR SEM CSORBULHATNAK, HA LÁTSZÓLAG EGYETLEN MÁS TÖRVÉNYT SEM SÉRTETTEK MEG.

kalmis eljárásra ad jogot.” Ezt az alkotmányos követelményt nevezi az amerikai alkotmányos gyakorlat a méltányos eljárás elvének (Due Process of Law).

Ehhez hasonló követelményt fogalmazott meg az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában az 1944 és 1990 között elkövetett, de időközben elévült súlyos bűncselekményekkel kapcsolatban is: „A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazságosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségeknek, a büntetést érdemlőségnek, de a büntetendőség jogalapjának alkotmányosnak kell lennie... A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák.”

Mindezek alapján a kommentátor is egyetért azzal, hogy a képviselő-testület határozata alkotmányosértő tartalmú, még ha erre a következtetésre más indokolással jutott is el, mint a kisebbségi ombudsman. A határozat alkotmányellenes volta természetesen indokoltá teszi a visszavonás kezdeményezését és azok mulasztásának megállapítását is, akik törvényességi felügyeleti jogkörükben nem jelezték az alkotmányosértést. A rendszerváltást követően átfogóan módosított Alkotmányunk normatív tartalma, közvetlen alkalmazhatósága ugyanis éppen abban áll, hogy rendelkezései olyan elveket is magukban foglalnak, amelyek akkor sem csorbulhatnak, ha látszólag egyetlen más törvényt sem sértettek meg.

A TÖRVÉNY ÉS AZ Ő ALKALMAZÓI

KINEK AZ EMBERI JOGAI?

A büntetőeljárás törvény tervezetének (Tervezet) előmunkálatai fél évtizede kezdődtek. Az első lépcsőben 1994 elején született meg a Kormány határozata¹ a büntetőeljárás törvény koncepciójáról (Koncepció), amely a kódex által követendő elveket tartalmazta. A kormányváltást követően a határozat érintetlen maradt, így a Koncepcióban foglalt tételek a Tervezet rendelkezéseinek, intézményeinek kialakításánál is támpontul szolgáltak. Igaz, a Koncepció viszonylag széles mozgásteret hagyott a kormányváltást követően hivatalba lépett igazságügy-miniszter által felkért kodifikációs bizottság tagjainak, mivel pusztán azokat a követelményeket fogalmazta meg, amelyeket nálunk az eljárásjog-tudomány általában a jogállami büntetőper alkotóelemeinek tekint,² illetve amelyekről nemcsak szakmai, de társadalmi konszenzus is kialakult a megelőző években.³

A törvénytervezethez készített bevezetőben azt olvashatjuk: „A kodifikációs bizottság abból indult ki, hogy az új kódexnek építenie kell a magyar eljárási jog megőrzésre, illetve újjáélesztésre érdemes hagyományaira, figyelemmel kell lennie a jog-összehasonlítás alapján kimutatható nemzetközi tendenciákra, valamint a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettségekre, és nem lehet érzéketlen az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazott társadalmi elvárásokkal.” A nemzetközi kötelezettségekről szólva pedig a bevezető kiemeli az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt⁴ (Egyezmény), és ismertet néhány intézményt, amelynek kialakításánál a Tervezet készítői a strasbourgi esetjogot vették alapul. A kodifikációs bizottság tagjai tehát leginkább az európai egyezményre támaszkodtak, amikor egy-egy megoldás „emberijog-konformitását” vizsgálták. És ez nem meglepő, mert bár a Magyar Köztársaság által vállalt egyéb nemzetközi szerződések vagy az Alkotmánybíróság számos határozata ad eligazítást ahhoz, hogy miképp kell kialakítani a büntetőeljárás egy-egy intézményét, ám a strasbourgi szervek bőséges esetjoga csaknem valamennyi eljárási szituáció szabályozására tartalmaz útmutatást. Az Egyezménnyel e vonat-

kozásban legfeljebb az ENSZ Egyezségokmánya (Egyezségokmány),⁵ illetve kontrollszervének, az ENSZ emberi jogi bizottságának joggyakorlata vehetkedhet, a magyar jogalkotás számára azonban mégiscsak az európai regionális egyezmény a legtanulságosabb, mert a strasbourgi szervek döntései a miénkhez közel álló jogrendszerekben ismert megoldásokról tartalmaznak megállapításokat.

Valójában a Tervezet csaknem valamennyi rendelkezésének megfogalmazásánál ott voltak a háttérben az emberi jogi normák. A büntetőeljárás jognak ugyanis alig van olyan szabálya, amelynek ne lenne emberi jogi relevanciája. Az alkotmányok és a nemzetközi emberi jogi dokumentumok minden eljárás alá vont személy alapvető jogaként fogalmazzák meg, hogy ügyében előítélet-mentesen, pártatlanul járjanak el. Márpedig az eljárási törvények szabályainak zöme – nemcsak a kizárásra vonatkozó rendelkezések, de például az egyes eljárási szakaszok egymáshoz való viszonyát rendező előírások vagy a bizonyítás szabályai – éppen az ügyek előítélet-mentes, pártatlan eldöntését hivatottak szolgálni. A törvényhozói elképzelés szerint ugyanis a pártatlanság a feltétele annak, hogy az ügyben helyes, igazságos ítélet szülessen.

A büntetőeljárás és az emberi jogok közti szoros kapcsolat abból is adódik, hogy mintegy fél évszázaddal ezelőtt az európai emberi jogi egyezmény alkotói a tisztességes (fair) eljáráshoz való jogot felvették a vádlottakat megillető emberi jogok sorába, és ezt a mintát követte aztán az Egyezségokmány is. Ez azt jelenti, hogy az eljárásnak nemcsak az Egyezményben, illetve az Egyezségokmányban külön nevesített feltételeknek kell megfelelnie (ezek csak a minimális garanciák), hanem egészét tekintve kell a tisztesség (fairness) követelményének eleget tennie. A terhelt emberi jogai tehát akkor is sérelmet szenvedhetnek, ha a nevesített jogokat a hatóságok tiszteletben tartják.

Amikor a büntetőeljárás minőségét kívánjuk megállapítani, azt vizsgáljuk, hogy milyen a gyanúba keveredett, illetve megvádolt egyén helyzete: tárgya-e a megismerési folyamatnak, vagy lehetőséget kap-e annak alakítására is. A büntetőeljárás történeti rendszereit eszerint különböztetjük meg, és a ma létező

A TERVEZET CSAK NEM VALAMENNYI RENDELKEZÉSÉNEK MEGFOGALMAZÁSÁNÁL OTT VOLTAK A HÁTTÉR BEN AZ EMBERI JOGI NORMÁK. A BÜNTETŐELJÁRÁSI JOGNAK UGYANIS ALIG VAN OLYAN SZABÁLYA, AMELYNEK NE LENNE EMBERI JOGI RELEVANCIAJA.

egyres eljárás típusok összehasonlításánál is e szempontot hívjuk segítségül. Az egyes országok eljárási törvényeit aszerint szokás jellemezni, hogy mennyiben közelítenek az úgynevezett inkvizitórius modellhez (faggató vagy nyomozó elvű eljárás, amelyben a gyanúba keveredett polgár kizárólag bizonyítási eszközként és így az eljárás tárgyaként szerepel) vagy az akkuzatórius modellhez (a gyanúsított az eljárás alakitására felhatalmazott szubjektum). Azokat a jogosítványokat, amelyeket az igazságszolgáltatásban érvényesítendő emberi jogoknak minősítünk, nyilvánvalóan az akkuzatórius eljárási modell biztosítja. Vagyis az egyes eljárási törvényeket valójában annak alapján szokás jellemezni, hogy azok az eljárás alá vont egyén emberi jogait milyen mértékben biztosítják.

Az eljárás alá vont személy jogait említettem – és valóban: ha a büntetőeljárásban emberi jogokról beszélünk, ezalatt általában azokra a biztosítékokra gondolunk, amelyek az állam bűnüldöző szerveinek önkényével szemben védik a gyanúba keveredett polgárokat. Az Alkotmányban és a nemzetközi emberi jogi szerződésekben szereplő előírások, amelyek a büntető igazságszolgáltatással szemben állítanak fel követelményeket, a gyanúsítottak, a vádlottak, illetve a potenciális elkövetők pozícióját érintik: őket illeti a pártatlan döntéshez való jog, a kétszeri eljárás vagy a büntetőtörvények visszamenőleges alkalmazásának a tilalma. Őket kell ártatlannak vélelmezni, és az eljárás egyéb alapvető elveit – a védelemhez való jogot, a fegyverek egyenlőségének tételét stb. – egyaránt az eljárás alá vont egyén szemszögéből fogalmazzák meg. A korábban említett tisztességes eljárás kedvezményezettje is az eljárás alá vont személy, és az Egyezmény szervei mind ez idáig elzárkóztak attól, hogy e jogot az eljárás más szereplőire kiterjesszék.⁶

Ugyanakkor a büntetőeljárás szabályainak kialakításánál szerepet kapnak olyan emberi jogok, amelyek nem kizárólag a büntető igazságszolgáltatásra vonatkoznak. E jogok nemcsak az eljárás alá vont egyéneket illetik meg, mint ahogy maga a büntetőeljárás is érintheti a „kívülállók” érdekeit, korlátozhatja alapjogaikat. Bizonyítási eszköz megtalálása érdekében például nemcsak a terhelt, de bárki megmotozható, bárkinél házkutatást lehet tartani, és bárki tulajdona lefoglalható. A sértett és a tanú a szakértői vizsgálatnak köteles magát alávetni, és ennek megtagadása esetén rendbírsággal lehet őket sújtani, az ún. titkos eszközök (például a telefonlehallgatás) alkalmazásának érintettje pedig bármelyikünk lehet. A büntetőeljárási szabályok kialakításánál tehát arra is választ kell adni, hogy az állam bűnüldözési érdekének nevében meddig lehet elmenni olyan személyek jogainak korlátozásában, akiknél a büntetőjogi felelősség kérdése fel sem merül.⁷

Mindezekben az esetekben az állam és az egyén viszonyáról van szó. A kérdés itt az, hogy az egyén emberi jogai milyen korlátot állítanak a bűnüldözésre és az ítélezésre hivatott szervek eljárásainak. Feltételezésünk az, hogy az állam bűnüldözési funkciójának ellátása során bizonyos szabályokhoz kötve van, mert egyébként a társadalom normális működése kerül veszélybe. A bűncselekmények felderítéséhez és az elkövető felelősségre vonásához fűződő társadalmi érdek tehát nem igazolhat bármilyen eszközt. Az emberi jogok tisztelete és a bűnüldözés érdeke azonban nem oltják ki egymást: az emberi jogoknak ugyan önálló értékük van, a feltételezés azonban az, hogy az emberi jogokat tisztelő eljárásban nagyobb az esély arra, hogy a történést a valóságnak megfelelően fogják megállapítani, és így a bűnöst, nem pedig az ártatlant ítélik el.

Az állam kötelezettsége nem merül ki abban, hogy az önkényes, ésszerűtlen vagy aránytalan beavatkozásoktól tartózkodjék, az emberi jogok tisztelete aktivitást is kívánhat. Az Európai Emberi Jogi Bíróság esetejoga szerint például a védelemhez való jog érvényesüléséhez nem elégséges, ha a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek tartózkodnak attól, hogy a védelem jogának zavartalan gyakorlását akadályozzák. Az emberi jogok tisztelete megkövetelheti, hogy a törvényhozás vagy az igazságszolgáltatás szervei lépéseket tegyenek annak érdekében, hogy e jog ténylegesen és hatékonyan érvényesüljön. Az Egyezmény ugyanis ezt és nem a pusztán formális védelemhez való jogot garantálja. Az állami aktivitás jelentheti a rászorulóknak számára az ingyenes jogi segítség biztosítását vagy akár a silány teljesítményt nyújtó hivatalból kirendelt védő más ügyvéddel való pótlását.⁸

Az államnak biztosítania kell azt is, hogy „magán-személyek” is tiszteletben tartsák mások emberi jogait. E feladatát az állam – egyebek között – azzal teljesíti, hogy az emberi jogokat sértő magatartásokat büntetendővé és így üldözendővé nyilvánítja, az eljárási szabályokat megalkotja, azokat „működteti”, és ezzel lehetővé teszi a jogsértők felelősségre vonását. (Ezért értelmetlen az áldozatvédelmi szervek képviselői által esetenként megfogalmazott, kétségkívül hangzatos tétel, hogy nem kívánnak többet annál, mint hogy a törvények az ártatlan áldozatoknak ugyanannyi jogot juttassanak, mint amennyit a „bűnöző” számára biztosítanak.)

A büntető anyagi jogi szabályok hiánya tehát eredményezheti azt, hogy az élethez, a fizikai integritáshoz vagy a tulajdonhoz való jog sérül.⁹ Az emberi jogok akkor is sérülnek, ha van ugyan megfelelő büntetőjogi szabály, de annak alkalmazásától a hatóságok eltekintenek.¹⁰ Az igazságszolgáltatás rugalmasságát, a rendelkezésre álló források ésszerűbb elosztását biz-

tosító oportunitás elve, amely felhatalmazza a hatóságokat, hogy célszerűségi megfontolásokból eltekintsenek a konkrét jogsértés üldözésétől, és amely a Tervezet szerint a mainál erőteljesebben érvényesülne a mi jogunkban is, az áldozat emberi jogainak megsértéséhez vezethet. És elvileg elképzelhető az is, hogy az élethez, az emberi méltósághoz, a magánélethez, a tulajdonhoz való jog vagy más emberi jog azért sérül, mert bár a büntetőjog tilalmazza az adott magatartást, a hatóságok sem tétlenkednek, de az eljárási jog úgy van kialakítva, hogy a bűnelkövetők felelősségre vonása eleve kilátástalan.

SZAKÍTÁS A „SZOCIALISTA” ELJÁRÁSI JOG ELVEIVEL

Láttuk, a büntetőeljárás törvényeknek alig van olyan rendelkezésük, amelynek ne lenne emberi jogi vonatkozása. Céлом az, hogy az olvasó átfogó képet alkothasson magának a Tervezet és az emberi jogok kapcsolatáról, ezért a dolgozatban számba veszem a Tervezet és a ma hatályban lévő 1973. évi I. törvény (Be.) közötti strukturális eltéréseket, és azt vizsgálom, hogy a koncepcionális újítások mennyiben garantálják az emberi jogok tiszteletét. Igyekszem kimutatni azokat az új intézményeket és megoldásokat, amelyeket a Tervezet készítői az emberi jogok biztosításának szándékával fogalmaztak meg, de amelyek további jogalkotás és a megfelelő szellemű joggyakorlat elmaradása esetén az eljárás alá vont egyének helyzetének tényleges romlását idézhetik elő.

Hangsúlyozom, hogy az új eljárási kódex megalkotásának igénye nem elsősorban azért fogalmazódott meg, mert a mai eljárási törvény emberi jogi megfontolásokból tarthatatlan lenne. Az 1989-ben végrehajtott módosítások, valamint az Alkotmánybíróság döntéseinek eredményeképp a Be. megfelel a jogállami minimálkövetelményeknek,¹¹ a hatályos eljárási törvény 1994. évi módosítása pedig kifejezetten azt célozta, hogy a magyar eljárási jog megfeleljen a strasbourgi esetjogban megfogalmazott tételeknek.

Az igazságügyi kormányzatot az új törvény megalkotásának kezdeményezésére inkább ideológiai megfontolások indították. Történelmi tapasztalatok alapján azon nincs mit csodálkozni, hogy a rendszerváltást követően megfogalmazódott az igény, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendet megtisztítsák a szovjet típusú eljárási rendet jellemző elemektől. Inkább az tűnhet meglepőnek, hogy az átfogó átalakítás több mint fél évtizede várat magára. Ennek egyik oka lehet, hogy az 1973-ban született magyar kódex, majd a hetvenes és a nyolcvanas évekbeli módosításai számos olyan intézményt vezettek be, illetve iktattak ki,

amelyek jelezték az elszakadást a szovjet-orszói típusú eljárási rendtől.¹² A másik körülmény, amely magyarázatot adhat arra, miért nem került sor közvetlenül a politikai váltást követően a büntető igazságszolgáltatás teljes átalakítására (amint pedig az a nagy változások után szokás), az, hogy a Be. nem egy megoldásról, amelyet korábban egyértelműen „szocialistának” minősítettünk, kiderült, hogy az inkább az ún. inkvizitórius eljárási modell sajátja, és ismert a nyugat-európai eljárási törvények egy részében is. Így aztán már nem volt olyan egyértelmű, hogy mitől is kelletne megválni.

A korábban írtaktól függetlenül azért felfedhetők a Be.-ben azok az intézmények és megoldások, amelyek az ún. szocialista eljárási kódexeket a „nyugati”, mindenekelőtt a nyugat-európai perrendtartásoktól megkülönböztetik.¹³

Ez mindenekelőtt a jogkörmegosztásban mutatkozik: az előkészítő szakaszban (nyomozás/vizsgálat) a bíróság szerepe rendkívül korlátozott, ezzel szemben a rendőrség – amely a nyugat-európai modell szerint csak delegált jogkörben jár el – közel azonos jogosítványokkal rendelkezik, mint az „igazságügyi hatóságnak” tekintett és objektivitásra kötelezett ügyész.¹⁴ A Be. további „szocialista” jellemzői az eljárás formalizmusának elutasítása, a felek rendelkezési jogával szembeni fenntartás és ezzel összefüggésben a jogász szaktudás jelentőségének alábecsülése.¹⁵

Így aztán aligha meglepő, hogy a Tervezet a büntetőügyekben eljáró hatóságok közötti kompetenciaelosztás terén helyez kilátásba gyökeres változásokat. A nyugat-európai mintát követve az előkészítő eljárás irányítására az ügyészt hatalmazza fel („Az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett maga végez nyomozást, vagy nyomozást végeztet”), a rendőrség és a többi nyomozó hatóság (a vám- és pénzügyőrség, a határőrség) feladata, hogy az ügyészi rendelkezés alapján a nyomozási cselekményeket elvégezzék. Emberi jogi normák e koncepcionális változtatást közvetlenül nem igényelték – nem tudok olyan alkotmányos tételről, nemzetközi dokumentumról vagy emberi jogi tárgyú döntésről, amelyben ilyen követelmény fogalmazódna meg. Ugyanakkor a Tervezet készítői joggal feltételezték, hogy e változtatás fokozott garanciát nyújt az eljárás alá vont személyek számára, és ezzel egyidejűleg növeli a büntetőeljárás hatékonyságát is. Az ügyész jogi felkészültsége és hivatásának ethosza alapján alkalmas lehet arra, hogy idejében kiszűrje azokat az ügyeket, amelyekben a felelősségre vonás valószínűtlen, ugyanakkor a bírósági elvárások ismeretében (a rendőrség nincs kapcsolatban a bírósággal, csak az ügyész) a nyomozást nyilván úgy irányítja, hogy majd a vád képviselőjét eredményesen legyen képes ellátni.

A Tervezet e koncepcionális újítása a kodifikációs munka előrehaladtával egyre nagyobb ellenállást váltott ki a változtatás által érintett szervek, kivált az ügyészség képviselőiből. A Tervezettel szembeni bírálatok lényege abban foglalható össze, hogy az ügyészség nincs igazán felkészülve arra, hogy a kilátásba helyezett feladatokat ellássa. Ez az érv azért figyelemre méltó, mert kétségessé teszi, hogy az ügyészség akár csak a hatályos jogban számára előírt feladatnak eleget tud tenni. Ha hiányoznak nyomozástaktikai és -technikai, valamint kriminalisztikai ismeretei, úgy az ügyész igencsak korlátozott mértékben képes ellátni azokat a teendőket – a nyomozás lefolytatása, a nyomozási cselekmények elvégzése, a nyomozó hatóság utasítása nyomozási cselekményekre – amelyeket a Be., valamint az ügyészségről szóló törvény kilátásba helyez. Mindez pedig, úgy tűnik, megdönti azt a Nyugaton még ma is élő közkeletű hiedelmet, hogy a „szocialista” igazságszolgáltatási rendszer mindenható szereplője a „prokuratúra”.

A Kodifikációs Bizottságban nemcsak azok a szakemberek kaptak helyet, akiket az igazságügy-miniszter személyes kvalitásaikra figyelemmel kért fel közreműködésre, hanem az ún. „főhatóságok” (Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyészség, Országos Ügyvédi Kamara, Belügyminisztérium) képviselői is, akik – érthetően – már ebben a fázisban szervezetük érdekeit igyekeztek érvényesíteni. Ezzel magyarázható, hogy számos elképzelés a munka későbbi fázisában „szelídült”, nagyszámú garanciális rendelkezés felhígult. Így a Tervezet szerint az ügyész nyomoz vagy nyomoztat, az általános tétel tehát az, hogy az ügyész a „nyomozás ura”, ám a nyomozó hatóság feladatáról szóló rendelkezés már felhatalmazza a rendőrséget és a nyomozásban eljáró más hatóságokat, hogy önállóan járjanak el. Egyes bizonyítási cselekményeket és kényszerítő intézkedéseket a vádirat benyújtásáig főszabályként az ügyész rendelhet csak el (szakértő kirendelése, motozás, lefoglalás), de a nyomozó hatóság felhatalmazást kap arra, hogy sürgősség esetén maga végezze el a kérdéses eljárási cselekményt – igaz, utóbb az ügyész jóváhagyását meg kell szereznie.

A BÍRÓSÁG SZEREPE A TERVEZETBEN

A kompetenciamegosztást érintő másik jelentős újítás az, hogy a vádirat benyújtását megelőző fázisban a bíróság a mainál lényegesen nagyobb szerepet kap. A hatályos jog szerint a nyomozás során a bíróság a két legsúlyosabb kényszerintézkedésről, az előzetes letartóztatásról, valamint a kóros elmeállapotú gyanúsított ideiglenes kényszergyógykezeléséről dönt. Ezenkívül elrendeli az ún. elmeállapot-megfigyelést

annak megállapítása érdekében, hogy a gyanúsított beszámítási képességgel rendelkezik-e. A Tervezet a személyi szabadságot és a mozgásszabadságot érintő kényszerintézkedésekről szóló döntést (előzetes letartóztatás, a lakóhely elhagyásának tilalma, ideiglenes kényszergyógykezelés, az útlevél elvétele) a bíróság (a nyomozási bíró) jogkörébe utalja, ugyancsak a nyomozási bíró dönt a házkutatás elrendeléséről, és csak ő határozhat a közjegyzői vagy ügyvédi iroda, valamint a sajtótermék szerkesztősége iratainak lefoglalásáról. Ezek a rendelkezések kiegészülnek azzal a szabállyal, amely szerint ha az irat birtokosa nem járul hozzá ahhoz, hogy az ügyész vagy a nyomozó hatóság az iratot megvizsgálja, úgy azt a bíróságnak át kell adni, és a bíróság dönt majd arról, hogy az iratok közül melyek foglalhatók le. Ezek az előírások véget vethetnek annak a gyakorlatnak, hogy a rendőrség – anélkül, hogy előzetesen tudná, milyen dokumentumok szolgálhatnak bizonyítási eszközként – válogatás nélkül lefoglalja az ügyvédi irodában fellelhető aktákat, és esetleg ezekből merít információt a további nyomozáshoz. E szabályok hozzájárulhatnak a személyiségi jogok erőteljesebb védelméhez, akárcsak a Tervezet ama rendelkezése is, amely a nyomozási bírót hatalmazza fel arra, hogy döntsön a magánszférába behatoló legsúlyosabb titkos eszközök és módszerek igénybevételéről.

A bíróság feladata a nyomozás során tehát elsősorban az, hogy döntsön az alapjogokat legsúlyosabban korlátozó intézkedések engedélyezéséről. A német jogból átvett „nyomozási bíró” elnevezést az indokolja, hogy a bíró – ha szűk körben is – végezhet bizonyítási cselekményeket is. Minden olyan esetben, amikor feltételezhető, hogy valamely bizonyítási eszköz a tárgyaláson már nem állna rendelkezésre, vagy addigra jelentős mértékben megváltozna, a bizonyítás felvételére a nyomozási bíró jogosult, és a nyomozási bíró kizárólagos jogkörébe tartozik annak a tanúnak a kihallgatása, akinek személyazonossága a gyanúsított és a védő előtt rejtve marad.

A Tervezet e módosítását közvetlenül ismét csak nem indokolják az Alkotmány rendelkezései: az 50. § ugyan a bíróságok feladatául szabja az állampolgárok jogainak és törvényes érdekeinek védelmét és biztosítását, de az Alkotmány másutt az igazságszolgáltatásban jelöli meg a bíróságok tevékenységét. Márpedig az alapjogokat korlátozó kényszerintézkedésekről szóló döntés, illetve az ilyen bizonyítási cselekmények elrendelése vagy engedélyezése nem illeszkedik az igazságszolgáltatási tevékenységbe. Ha csak azok szövegét tekintjük, úgy a Magyar Köztársaságra nézve kötelező nemzetközi szerződések sem kívánják a bírói jogkör szélesítését az előkészítő fázisban: nem követelnek többet, mint amit a magyar jog je-

lenleg is biztosít. Az Egyezségokmány és az Egyezmény egyaránt előírja, hogy a bűncselekmény gyanúja miatt őrizetbe vett személyt haladéktalanul bíró vagy bírói hatalmat gyakorló más tisztviselő elé kell állítani. Rendelkeznek arról is, hogy a fogva tartás jogszerűségét bíróságnak kell felülvizsgálnia, egyébként azonban a kényszerintézkedésekről szóló döntésnél vagy a bizonyítási eljárásban nem kívánják meg a bíró részvételét a vádirat benyújtását megelőzően. Ugyanakkor a titkos eszközök alkalmazását érintő ügyekben hozott döntésekből megállapítható, hogy a strasbourgi szervek szerint az Egyezményesértés kockázatát csökkenti, ha ezek elrendeléséről független bíróság határoz,¹⁶ és hasonló következtetést vonhatunk le azokból az ügyekből, amelyekben az Egyezmény szerveihez forduló panaszosok a házkutatás vagy a lefoglalás végrehajtását sérelmezték.¹⁷

De vajon ésszerű-e az a várakozásunk, hogy a bírói jogkör bővítésével ténylegesen javul az eljárás alá vont személyek (és a kényszerintézkedésekkel érintett mások) helyzete. Vajon kevesebb lesz-e a megalapozatlan házkutatás, lefoglalás stb.? Kétségtelenül létezik az az elképzelés, hogy a bírói státusz biztosítja a kényszerintézkedések indokoltságának józan, elfogultságmentes vizsgálatát. Ennek feltétele azonban az, hogy a bíró megőrizze kívülállását – ezért nem igazi garancia a vizsgálóbíró, aki maga is érdekelt az ügy „felderítésében”, és ezért szükségképpen átveszi a bűnüldözők mentalitását. Csakhogy a kívülmaradásnak ára van: a bíró számára rendelkezésre álló információk szűkösek, mint ahogy mozgástere is. Jól példázza ezt a 122. számú kollégiumi állásfoglalás, amelyben a Legfelsőbb Bíróság a letartóztatásról szóló döntéshez kívánt útmutatást adni a bíróságoknak. Eszerint a bíróság az előzetes letartóztatás iránti ügyészi indítványt megalapozó bizonyítékokat, valamint a védő és a gyanúsított nyilatkozatait és az általuk csatolt bizonyítékokat értékeli. A bíróság ezek alapján vizsgálja, hogy a letartóztatás indokai adottak-e. A letartóztatás alapvető feltétele a bűncselekmény alapos gyanújának megléte, ezért az erre vonatkozó bizonyítékokat is nyilvánvalóan értékelni kell, ez azonban – így a Legfelsőbb Bíróság – „nem jelentheti a bizonyítékok bizonyító erejének értékelését”. Vagyis magyarul: ha az ügyész a bűncselekmény gyanúját alátámasztó adatot prezentál, úgy a bíró nem jogosult arra, hogy az információ hiteltérdemlőségében állást foglaljon, azt esetleg megkérdőjelezze.

A bíró pártatlanságának megőrzése fejében tehát az ügyésznek való kiszolgáltatottságával fizet. Némi túlzással azt mondhatnánk, hogy a pártatlanság feltétele a tájékozatlanság, velejárvója a tehetetlenség. Talán ezzel is magyarázható, hogy a letartóztatások gyakorisága lényegesen nem változott azt követően,

hogy az elrendelés joga az ügyésztől a bíróra szállt 1989-ben. Sőt a körültekintőbb és visszafogottabb elrendelési gyakorlatra ösztönző felsőbb ügyészi „útmutatások” hatására az 1980-as évek végén a letartóztatások gyakorisága alacsonyabb volt, mint később, amikor a döntés a bíróság jogkörébe került. Erre hivatkozva vélekednek többen úgy, hogy a gyanúsítottak számára is nagyobb garanciát nyújt az ügyészi döntés. Az érvelés azonban éppen a bírói jogkör mellett szól: az „útmutatások” hatására az elrendelési gyakorlat enyhíthető és ugyanígy szigorítható is. Vagyis a bírói státusz, a bíró függetlensége a biztosíték arra, hogy a konkrét ügygel összefüggésben nem álló kriminálpolitikai megfontolások nem kapnak szerepet a kényszerintézkedésről szóló döntésnél.

Láttuk azonban, hogy a bírói jogkör ennél többet nemigen képes garantálni, az információk szűkössége és a kívül maradó bíró kiszolgáltatottsága miatt a döntés materiális helyessége korántsem biztosított.¹⁸ A bírói döntés megalapozottsága növelhető azzal, hogy a jogszabály a kényszerintézkedések elrendelésének feltételeit pontosan meghatározza. Ennek természetesen megvannak a korlátai, hiszen a hatóságok mérlegelése (feltételezéseik, valószínűségi ítéleteik) nem zárható ki. A Tervezetben kétségkívül felfedhető a törekvés, hogy a jogalkalmazók a mainál részletesebb eligazítást kapjanak arról, hogy kényszerintézkedések elrendelése mikor indokolt, még akkor is, ha ez gyakorta csak példálózó módon történik. Így az előzetes letartóztatás feltételeinek meghatározásánál a Tervezet – szemben a hatályos joggal – nem elégszik meg annak deklarálásával, hogy a bizonyítási eljárás sikerének veszélyeztetése megalapozhatja a letartóztatást, hanem felsorolja azokat a magatartásokat – a tanúk befolyásolása és megfélemlítése, bizonyítási eszközök megsemmisítése, okiratok meghamisítása –, amelyek a bizonyítási eljárás biztosítása érdekében a letartóztatást indokolhatják. Ugyanígy a hatályos jognál részletesebben határozza meg a Tervezet azokat a körülményeket, amelyek a letartóztatás helyett a lakóhely elhagyásának a tilalmát indokolhatják.

Láttuk, hogy a bíró pártatlan döntésének a feltétele, hogy ő maga bűnüldözési tevékenységet ne végezzen, és ez szükségképpen azzal jár együtt, hogy határozatát kevesebb információra alapozva hozza meg, mint ami a bűnüldöző szervek rendelkezésére áll. Am ahhoz, hogy szerepe ne korlátozódjék arra, hogy szentesíti mindazt, amit elébe tárnak, hogy valóban képes legyen az alapjogokat védelmezni, mégiscsak rendelkeznie kell némi ismerettel az ügy állásáról és az eljárás alá vont személy körülményeiről. A Tervezet ezért a mai állapothoz képest enyhíti a bíró kiszolgáltatottságán, gondoskodik arról, hogy a nyomozási bíró a döntéshez szükséges adatokat megis-

merje, illetve hogy maga kezdeményezze további információk megszerzését. Ennek érdekében akár el is halaszthatja a határozathozatalt, ha a letartóztatás indokoltságának eldöntéséhez további adatok megszerzését látja szükségesnek. Ilyenkor természetesen a gyanúsított őrizetét is meghosszabbítják, és csak reménykedhetünk abban, hogy a Tervezet újítása valóban a megalapozatlan, értelmetlen letartóztatások visszaszorítását eredményezi, és nem arra használják majd a gyakorlatban, hogy az őrizet meghosszabbítása révén néhány napon át még nyomást gyakorolhassanak az eljárás alá vont személyre.

A törvénytörő nyomásgyakorlás kísértésének enyhítésére egyébként a Tervezet az előzetes letartóztatás rendőrségi fogdában történő végrehajtását a nyomozás szakában sem engedélyezi.¹⁹ A kínzás, az embertelen és megalázó bánásmód megelőzésére alakult európai bizottság 1994. évi látogatásakor némi értetlenséggel és aggodalommal állapította meg, hogy a viszonylag fejlett büntető igazságszolgáltatási és jogrendszerrel rendelkező Magyarországon a nyomozási szakaszban az előzetes letartóztatottak rendőrségi fogdáiban is elhelyezhetők. Az emberi jogi szervezetek vizsgálatai, a hozzájuk érkező panaszok és a kényszer-vallatás vagy a hivatalos eljárásban történő bántalmazások miatt tett feljelentések pedig azt igazolják, hogy a bizottság aggályai nem légből kapottak. Sajnálatos ezért, hogy az „egyeztetések” eredményeképp a Kormánynak benyújtott változat a kodifikációs bizottság elképzeléseit gyakorlatilag hatálytalanította azzal, hogy a fogdában történő végrehajtás tartamát hatvan napra emelte, és ezzel életben tartotta azt a sejtésünket, hogy a letartóztatásnak van a törvényben ki nem mondott funkciója is.²⁰

A FELEK RENDELKEZÉSI JOGA

Láttuk, hogy a bíró a Tervezet szerint a nyomozási szakaszban a mainál szélesebb jogkört kapna. A bírósági szakaszban viszont a felek (a vádló, a védő, illetve a vádlott) nagyobb szerephez jutnának, ez azonban nem járna a bírói hatalom gyengülésével: a bíró ugyanis olyan teendőktől mentesülne, amelyek inkább gátolják abban, hogy alapvető feladatát, a pártatlan, elfogulatlan ítélezést teljesítse. A Tervezet elhagyja azt a mai jogban alapvetően megfogalmazott tételt, hogy a bűnösség bizonyítása az eljáró hatóságokat – beleértve a bíróságot – terheli. Ehelyett a vád bizonyításáról szól, és ezt természetesen a vádlóra hárítja. Ezzel szakít a mai aszimmetrikus modellel, amelyben a vádlottal és a védővel szemben az állam szervei, vagyis az ügyészség és a bíróság együttesen törekszik a vádlott bűnösségének igazolására.

A bírónak az inkvizíciós feladatok alóli mentesítésével egyidejűleg bővül tehát a felek rendelkezési joga, és ez változásokat idéz elő a bizonyítási eljárásban. Az ügyész és a védő nagyobb szerephez jut mind a tárgyaláson megvizsgálandó bizonyítási eszközök meghatározásánál, mind pedig magában a bizonyítás lefolytatásában. Ebben a körben a Tervezet egyik legjelentősebb és egyúttal legvitatottabb újítása, hogy a tanúk és a vádlottak kihallgatását elsődlegesen az ügyészre és a védőre bízta. A mai szabályozás a bíróság tanácsának elnökét hatalmazza fel a bizonyítási eljárás irányítására, és a bírói kikérdezés rendszerét fogadja el: a vádlottat, a tanúkat és a szakértőket a tanács elnöke hallgatja meg, kérdéseket ő intéz hozzájuk, és a felek csak a részletes bírói kikérdezést követően kapcsolódhatnak be, ha van egyáltalán még mit kérdezni.

A felek rendelkezési jogának fokozott érvényesülése és a bírói pártatlanság biztosítása érdekében tehát a Tervezet áttér a „felek általi kikérdezés” rendszerére. Ennek a lényege, hogy az adott bizonyítékforrást – a tanút, a szakértőt – az a fél kérdezi ki elsőnek, aki a kihallgatását indítványozta, majd ezt követően az ellenérdekű fél. A Tervezet által bevezetni javasolt felek általi kikérdezést a laikusok hajlamosak az angolszász rendszerben ismert „keresztkérdéssel” azonosítani, holott a kettő között jelentősek az eltérések. A keresztkérdés rendszerétől eltérően a Tervezet nem tesz különbséget a kérdések természetét illetően aszerint, hogy azt a „közvetlen” kikérdező vagy a keresztkérdő teszi fel, különböztet a vádlott és a tanú kihallgatása között,²¹ és végül nem zárja el a bírót attól, hogy a felek általi kihallgatást követően maga tegyen fel kérdéseket, ha ezt a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek tartja.

A felek általi kikérdezés rendszerére való áttérés sem vezethető le közvetlenül valamely kötelező emberi jogi tárgyú nemzetközi dokumentumból. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a kihallgatás e rendszere alkalmasabb arra, hogy biztosítsa a pártatlan bírósághoz való jogot, ha azt az ún. objektív megközelítési módszerrel vizsgáljuk. A strasbourgi joggyakorlat szerint ugyanis a pártatlanság csak akkor biztosított, ha az a szubjektív és az objektív teszt szerint egyaránt megállapítható. A szubjektív megközelítés alapján azt vizsgálják, hogy a bírónak milyen volt a tényleges hozzáállása az ügyhöz. Tekintettel arra, hogy a személyes elfogultság igazolása rendkívül nehéz, kivált mert a vélelem a bíró pártatlansága mellett szól (e vélelmet a panaszosnak kell megdöntenie), a strasbourgi szervek az ún. objektív mérce alapján azt is vizsgálják, hogy a „bíró eljárása nyújtott-e elégséges garanciát arra, amely kizárja az érintett legitím kételyeit az elfogulatlanságát illetően”. Ez magyarul azt jelenti, hogy az Egyezmény szervei

vizsgálják az eljárás menetét, az eljárási jog megoldásait és intézményeit is, és a pártatlan bíróhoz való megsértését állapítják meg, ha úgy vélik: a panaszosnak jó oka volt kételkedni a bíró pártatlanságában, még ha a bíró tényleges elfogultsága nem állapítható is meg.²² Aligha vitatható, hogy a felek általi kikérdezés jobban garantálja a pártatlanság objektív mérce szerinti érvényesülését, mint a bírói kikérdezés rendszere, amely könnyen azt a benyomást kelti a vádlottban, hogy a bíró az ügyész mellett második vádlóként lép fel.

A felek általi kikérdezés rendszerében is kifejezésre jutó rendelkezési jog és ezzel összefüggésben a jogász szaktudás előtérbe kerülése is azzal magyarázható, hogy a Tervezet készítői szakítani kívántak a „szocialista” eljárási jogot jellemző paternalista és populistá, a jogász szaktudást nem sokra becstülő modellel. Ám az kétségtelen, hogy a „szocialista” eljárási jog említett sajátosságai arra alkalmasak, hogy a vádlottak közti pénzügyi különbségeket ellensúlyozzák. A kevésbé formalizált, rugalmas eljárási szabályokat nem csak a beavatottak képesek kezelni, ezért – ha nem is a legsúlyosabb ügyekben, de – laikusok is eljárhatnak védőként, és éppen a bírósági szakaszban.²³ Ezzel magyarázható továbbá, hogy a gyanúsítottak ritkán élnek azzal a kétségkívül nagyvonalú rendelkezéssel, hogy korlátozás nélkül igényelhetik ügyvéd közreműködését.²⁴ A kirendelés gyakorlatilag azokra az esetekre korlátozódik, amikor a védelem kötelező, de a gyanúsított nem képes ügyvédet meghatalmazni.

Tudjuk, hogy száználmasan gyengén működik a kirendelt védői intézmény – ezt az országgyűlési biztos jelentése most már hivatalosan is deklarálta. A bírói aktivitással azonban a védői teljesítmények közti különbségek enyhíthetők.²⁵ (Igaz, csak korlátozott mértékben, mert a mai eljárási rendben az ügy többé-kevésbé eldől addigra, mire a bíróság elé kerül.) A Tervezet – az eljárási jog szűkös eszközeivel – kísérletet tesz arra, hogy a kirendelt védőre rászoruló gyanúsítottak helyzetén valamit jobbjítson. Mindenekelőtt megteremti az összhangot a hazai jog és az európai egyezmény között: kötelezően előírja a védő kirendelését, ha a terhelt jövedelmi viszonyai miatt nem képes ügyvédet meghatalmazni, függetlenül attól, hogy a védelem kötelező vagy sem. Arra ugyan nem ad jogot a Tervezet, hogy a terhelt számára az általa megjelölt ügyvédet rendeljék ki, de előírja, hogy a kirendelést megelőzően a védő személyéről őt meg kell kérdezni, a kirendelést követően pedig tájékoztatni kell őt arról, hogy védőjeként ki jár el. Mindezek az előírások, a védő kötelezettségeit szigorúbban meg-

fogalmazó rendelkezésekkel kiegészülve is, csak kis mértékben javíthatnak azok helyzetén, akiknek meghatalmazásra nem futja. Érdemi változást az ügyvédségről szóló törvény revíziója és ennek során a kirendelés intézményének újrászabályozása, esetleg a közvédői hivatal felállítása hozhatna. Az ügyvédekről szóló törvényjavaslat azonban nem ad okot a derűlátásra, a közvédői hivatal létrehozásának pusztá ötlete pedig olyan ellenállást váltott ki az ügyvédi karból, hogy az érdemi vita meg sem kezdődhetett.

Márpedig ha nem történik változás, olyan mérvű különbség alakul ki a joghoz való hozzájutás esélyét illetően polgár és polgár között, amely a jogállamban elfogadhatatlan. Kivált, ha figyelembe vesszük azt is, hogy a Tervezet számos olyan ún. konszenzuális jellegű intézményt vezet be, amelynek áldását csak azok a terhelték élvezhetik, akik szakszerű és lelkiismeretes jogász szolgálatot képesek igénybe venni.

A konszenzuális intézmények lényege, hogy a vádló a bírósági eljárás vagy tárgyalás elhagyásának reményében „ajánlatot” tesz a vádlottnak, amelyet ha méltányosnak tart, a vádlott elfogad, ellenkező esetben viszont az eljárás folytatódik az általános szabályok szerint. Ilyen a Tervezet által kilátásba helyezett speciális eljárás, amely akkor alkalmazható, ha a vádlott beismerő vallomást tesz, és egyben lemond a tárgyaláshoz való jogáról. A vádlott lemondását a Tervezet azzal „honorálja”, hogy a bíró által kiszabható csökkentett büntetés mértékét rögzíti: így pl. a nyolc-, illetve ötévi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetében a kiszabható büntetés a három, illetve két évet nem haladhatja meg.

A Tervezet elfogadása esetén arra is mód nyílna, hogy az ügyész a kevésbé súlyos bűncselekménnyel gyanúsítható személyekkel szemben elhalassza a vádemelést, és egyúttal különféle magatartási szabályokat írjon elő, illetve kötelezettségeket állapítson meg számukra (pl. a sértett vagy a köz javára jóvátétel teljesítése, részvétel függőséget gyógyító kezelésben). Amennyiben a „próbaidő” sikeresen telik el, a büntetőigény elenyészik, a vádemelésre már nem kerülhet sor.

A konszenzuális intézmények kapcsán az első kérdés, hogy mennyiben egyeztethetők össze azzal az Alkotmányban, az Egyezségokmányban és az Egyezményben egyaránt szereplő tétellel, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról nyilvános tárgyaláson bíróság döntsön. A strasbourgi esetjog nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az eljárás alá vont személy a tárgyalásról vagy akár az egész bí-

HA NEM TÖRTÉNIK VÁLTOZÁS, OLYAN MÉRVŰ KÜLÖNBBSÉG ALAKUL KI A JOGHOZ VALÓ HOZZÁJUTÁS ESÉLYÉT ILLETŐEN POLGÁR ÉS POLGÁR KÖZÖTT, AMELY A JOGÁLLAMBAN ELFOGADHATATLAN.

rósági eljárásról lemondjon. A lemondás elismerésének a feltétele, hogy az érintett szabadon, kényszertől mentesen döntsön. Kétségtelen, hogy nem könnyű megállapítani: mikor önkéntes a lemondás, és mikor történik az eljárás szükségképpen nyomására. Ezért az Európai Emberi Jogi Bíróság különös jelentőséget tulajdonít az alapos, körültekintő vizsgálatnak. Kevésbé problematikus az a megoldás, amikor a vádhatóság ajánlatát „alkudozás” nem előzi meg. Így a vádemelés elhalasztása esetén az erről szóló határozattal szemben a gyanúsított panaszt jelenthet be, és ez az ügyet automatikusan a „normál” eljárás felé tereli: az ügyész vádat fog emelni. Az ún. lemondásos eljárásban viszont mindenképp sor kerül a bíróság eljárására, és az első lépcsőben a bíróság a lemondás önkéntességét és a beismerés hitelességét vizsgálja. Ha a vádlott beszámítási képessége, beismerésének önkéntessége vagy hiteltérdemlősége iránt a bíróságnak kétségei vannak, köteles az ügyet tárgyalásra utalni, amelyen tehát a bűnösség/ártatlanság kérdését fogják vizsgálni. Ugyanígy jár el a bíróság, ha a vádlottnak a bíróság előtt tett vallomása lényegesen eltér attól, amit a nyomozás során elmondott, vagy ha a vallomástételt megtagadja.²⁶

AZ ÜGYÉSZI VÁDMONOPÓLIUM ENYHÍTÉSE

Ma már talán kevésbé emlékezünk erre, de az áldozatok helyzetének javítását kilátásba helyező törvényhozási elképzelések, kivált a pótmagánvádlói intézmény újrabevetése mögött is inkább a rendszerváltással összefüggő ideológiai-politikai megfontolások húzódtak. Nem elsősorban arról volt tehát szó, hogy valamely divatos kriminálpolitikai irányzat – esetünkben a viktimológia – a szokásos egy-másfél évtizedes késéssel elért hozzánk is, és nem is emberi jogi megfontolások játszottak szerepet. Bár – ismereteim szerint – az Alkotmánybírósághoz érkezett indítvány, amely pótmagánvádlói pozíció hiányában alapjogi sérelmet vélt felfedezni, a nemzetközi kontrollszervek a nyomozás megszüntetését vagy a vádemelés mellőzését az igazságszolgáltatáshoz jutás emberi joga igazolható korlátozásának ismerik el. Ez azt jelenti, hogy sem az eljárás alá vont személynek, sem másnak nincs alanyi joga a bírósági eljárást kikényszerítésére.²⁷ A vádmonopóliummal való visszaélés kísértésének enyhítésére szánt, a magyar igazságszolgáltatás gyakorlatában ugyanakkor nem igazán bevált pótmagánvádlói intézmény felélesztése inkább a rendszerváltást a változatlan személyi állománnyal túlélő közbírói testület eljárásának tárgyszerűségével szembeni kételyekkel magyarázható.

Ahhoz, hogy a sértett pótmagánvádlóként léphessen fel, számos akadályon kell túljutnia. A bíróság

előtt akkor kezdeményezheti az eljárást, ha előbb a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozattal szemben panaszt nyújtott be. A bírósághoz benyújtott vádindítványában pedig meg kell jelölnie azokat az indokokat, amelyek szerinte alapot adhatnak az eljárás folytatásához. Ha ezeket a bíróság nem találja meggyőzőnek, el fogja utasítani a vádindítványt, és e döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye.²⁸ A sértettek nem jelentéktelen csoportját a törvény azzal zárja el a pótmagánvádlóként eljárás lehetőségétől, hogy kötelezően előírja az ügyvédi képviseletet. A pótmagánvádló sikeres fellépése azonban elsősorban azon hiúsulhat meg, hogy a Tervezet alig töri át a nyomozó hatóság adatgyűjtési monopóliumát. A védő számára ugyan engedélyezi, hogy a „védelem érdekében az ügyben tájékozódjék, adatokat szerezzen be és gyűjtsön”, de ez a jog a sértett vagy a pótmagánvádló képviselőként eljáró ügyvédet nem illeti meg.

Nem véletlen azonban, hogy a Tervezet rendelkezései szigorú korlátok közé szorítják a pótmagánvádló fellépését. Az intézmény ugyanis nemigen egyeztethető össze számos olyan törekvéssel, amely ugyancsak a kodifikáció alapjául szolgált. Noha maga a Kormány 1994. évi határozata kifejezetten nem említi, a büntetőeljárás koncepciójához készített előterjesztés kilátásba helyezi a legalitás elvének enyhítését az olyan érdekek nevében, amelyekkel szemben a feltétlen bűnüldözés kötelezettségének meg kell hátrálnia. Márpedig a pótmagánvádlói intézmény éppen arra hivatott, hogy az ügyészi döntéssel szemben kikényszerítse a bírósági eljárást és büntetőjogi felelősségre vonást. És természetesen ellentétben áll a pótmagánvádlói fellépés az eljárás gyorsítását és hatékonysága növelését sürgető és a kodifikáció előrehaladtával egyre erőteljesebben hangoztatott követeléssel is.

A pótmagánvádlói fellépés korlátozása természetesen az eljárás alá vont személy érdekeit is szolgálja, elejét veheti az olyan polgárok zaklatásának, akik büntetőjogi felelősséggel nem tartoznak. A korlátokra csak azért hívtam fel a figyelmet, mert érzékeltetni kívántam: a pótmagánvádló fellépése csak szűk körben alkalmas arra, hogy a nyomozó hatóság és az ügyész tétlenségét ellensúlyozza. Ezért ne gondoljuk, hogy önmagában elégséges lesz ahhoz, hogy javítson egyes bűncselekményfajták (különösen a hivatalos eljárásban történő bántalmazások, kényszervallatások) áldozatainak helyzetén, akiktől a mai nyomozási és vádemelési gyakorlat tömegesen vonja meg a joghoz hozzáférés lehetőségét. Ha pedig a mai helyzet nem változik, a strasbourgi szervek közelmúltban hozott döntései alapján aligha kétséges, hogy előbb-utóbb a Magyarországot érintő panaszügyekben is születik a kormányt elmarasztaló döntés.

ÖSSZEZEGÉS – KILÁTÁSOK

Említettem, hogy a jogszabály-előkészítés előrehaladtával egyre hangosabban fogalmazódott meg az igény, hogy az új törvény biztosítsa a büntettek gyors és „eredményes” felelősségre vonását. Már a Tervezet elkészülte előtt elhangzottak olyan vélekedések, hogy a Tervezet e kívánalmaknak nem fog megfelelni. Kétségtelen, hogy a Tervezet készítőinek szeme előtt nem olyan törvény képe lebegett, amely kizárólag a bűnüldöző szervek érdekeire van tekintettel. Ugyanakkor a kodifikáció meghirdetett céljaihoz és szempontjaihoz igazítva törekedtek a készítő a büntetőeljárás gyorsítását eredményező intézmények kialakítására is. Így például a Konceptió olyan eljárást helyezett kilátásba, amelyben a bírósági eljárás dominál, és amelyben „a mainál erőteljesebben érvényesül a kontradiktórius elv, ezen belül pedig a felek rendelkezési joga”. Ha pedig valóban a bírósági eljárásban dől el a büntetőjogi felelősség kérdése, úgy a nyomozást nem kell a részletekbe menően szabályozni, enyhíteni lehet a nyomozó hatóság adminisztratív terhein. Ennek megfelelően a Tervezet lazít azokon a szigorú formai előírásokon, amelyeket a hatályos eljárási törvényünk a szovjet jogból vett át. A felek rendelkezési jogával összhangban pedig olyan gyorsított konszenzuális eljárási formákat vezet be, amelyekben – mint láttuk – az eljárás legidőigényesebb fázisa, a tárgyalás el is marad.

Ennek ellenére várható, hogy a Tervezetről folyó vitákban továbbra is a gyorsítást és a hatékonyságot számon kérő hangok dominálnak majd. Ám még abban az esetben sem biztosított az emberi jogok erőteljes védelme, ha az Országgyűlés a Tervezet kulcsfontosságú rendelkezéseit megtartva fogadja el, mert ehhez szükséges a büntetőeljárást „körülvevő” joganyag reformja is. Ha például a kirendelt védői intézménybe nem sikerül életet lehelni, úgy a gyanúba keveredett polgárok többsége az új eljárási rendszerben a mainál is kilátástalanabb helyzetbe kerül. De szükséges azoknak a büntetőeljáráson kívüli eljárási formáknak az áttekintése is, amelyek eredménye a büntetőperben felhasználható. A Tervezet ugyanis megmarad a szabad bizonyítás tételénél, és így csaknem korlátozás nélkül engedélyezi a büntetőeljárás megindítása előtt beszerzett bizonyítékok felhasználását.

Az emberi jogok védelme szempontjából ugyanilyen fontos, hogy a jogalkalmazók elfogadják a Tervezet szellemét, mert annak számos rendelkezése csak jogalkalmazói, kivált bírói értelmezés útján nyer valóságos tartalmat. A bizonyításnál maradvá: csak a bírói gyakorlat ad majd választ arra, hogy nyújt-e tényleges védelmet a Tervezet szabálya, amely szerint nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizo-

nyítási eszközökből származó tény, amelyet tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szereztek be. A bírói gyakorlat dönti majd el, hogy milyen következménye lesz annak, ha a hatóságok nem követik a Tervezet ama szabályát, amely a legkisebb alapjogi korlátozással járó beavatkozást írja elő.

Vannak jelek, amelyek arra utalnak, hogy a Tervezet szellemével nem mindenki rokonszenvez. Az ügyészi kar egy részének álláspontját már ismertettem, de fenntartásaik vannak a nyomozóknak és az ügyvédeknek is. Ez persze szükségszerű: nincs olyan eljárási törvény, amely bűnüldözőnek és védelmezőnek egyaránt megfelelné. De elégedetlen a bírói kar egy része is. A Legfelsőbb Bíróság legalábbis úgy véli, hogy a Tervezet elavult koncepciót tükröz, mert az alapjogok védelmére hivatkozással továbbszélesíti a terhelt és a védő jogait, holott az emberi jogok ma is tökéletesen biztosítottak a büntetőeljárásban. A Tervezet nem növeli a büntetőeljárás hatékonyságát, lassítja az eljárást, nem beszélve arról, hogy nehezíti a terheltek felelősségre vonását, holott maga a Kormány is állást foglalt már a határozott fellépés szükségességéről.

Sajátos bírói szerepfelfogás? Lehetséges, de korántsem ismeretlen, a korosabbak számára bizonyára nem. Nem kell „fehérház”, nem kellene jogpolitikai irányelvek, a reflexek működnék... Egy az utunk, együtt a közös célért, persze mindenki a maga sajátos eszközeivel stb. Szóval, polgárok, óvakodjatok, ne-hogy gyanúba keveredjete.

JEGYZETEK

1. 2002/1994. (I. 17.) Kormányhatározat a büntetőeljárás koncepciójáról.
2. Ilyenek az egyes funkciók világos és éles elkülönítése, a bíróság, illetve a bírósági eljárás kiemelt szerepe a büntetőeljárásban, az ügyészség vádmonopóliumából adódó veszélyek elhárításának szükségessége, a helyes döntés és a jogbiztonság elvének tisztelete érdekében a kétfokú rendes jogorvoslat biztosítása, a jogerő beállta után igénybe vehető ún. rendkívüli jogorvoslatok szigorú korlátok közé szorítása.
3. Így pl. a gyorsított, egyszerűsített eljárási formák körének bővítése, az ülnökök részvételének szűkítése, a kirendelt védői rendszer színvonalának emelése.
4. Kihirdette az 1994. évi LXXXVI. tv.
5. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, kihirdette az 1976. évi 8. sz. tvr.
6. Lásd például K. ügyét Ausztriával szemben (16 002/90. sz. panasz), ahol az Európai Emberi Jogi Bizottság elkerülte annak deklarációját, hogy az Egyezménynek a tiszteletes eljárás garantáló 6. cikke megilleti az olyan

- személyt is, akit csak azért hallgatnak ki tanúi minőségben, hogy a vádlottakat megillető vallomásmegtagadási jogot kijátsszák.
7. Egyes jogkorlátozások érintettjei természetesen szervezetek is lehetnek.
 18. Lásd például Artico ügyét Olaszországgal szemben, A-37 (1980).
 19. Lásd X. és Y. ügyét Hollandiával szemben, A-91 (1985).
 10. Lásd különösen az Egyezménynek a kínzás, a megalázó és embertelen bánásmód tilalmáról szóló 3. cikkével kapcsolatos ügyeket, amikor a hatóságok eltekintenek a hivatalos személyek üldözésétől.
 11. Egyes pontokon a Be. meghaladja az európai átlagot, és túlmegy az emberi jogi kontrollszervek támasztotta követelményeken (így pl. védői jelenlét a nyomozási cselekményeknél, a hallgatás jogára való figyelmeztetés elmaradásának következménye, a törvény előírásaival ellentétesen beszerzett bizonyítékok kategorikus kizárása, vagy a kártalanításra jogosultak köre és a kártalanítás összege).
 12. Az eljárási formák differenciálása, az egyszerűsített eljárások bevezetése, a különböző – büntető-, fegyelmi, társadalmi, felelősségi formák vegyítésének felszámolása stb.
 13. A „szocialista” típusú eljárási jog részletes ismertetését lásd *A büntetőeljárás koncepciója*, Ügyészségi Értesítő, 1994. 1. sz.
 14. Ez természetesen azokra az országokra igaz, ahol a francia típusú ügyészség kialakult.
 15. Gyakorta hallhatuk, hogy új eljárási törvényre azért is szükség van, mert a mai már elavult, nem felel meg a gyakorlat igényeinek. Leginkább a bűnüldöző szervek képviselői hangoztatják, hogy a mai Be. korszerűtlen, és akadályozza a hatékony bűnüldözést. Azt azonban a legritkább esetben tudjuk meg, hogy melyek azok a gyakorlati követelmények (leszámítva talán az eljárások – emberi jogi szempontból is releváns – ésszerű időn belül történő lefolytatásának követelményét), amelyeknek a mai Be. nem tesz eleget, pontosabban, amelyek nem elégíthetők ki a hatályos törvény módosításával, kiegészítésével, hanem csak egy vadonatúj törvény alkotásával. Nem igazán meggyőző az a hangzatos, elméletileg viszont az irodalomban sem igazolt tétel, hogy a számtalan módosítás eredményeképpen a Be. elvesztette „koherenciáját”. De szociológiailag az igény létezik, akár racionálisan alátámasztott, akár nem.
 16. Lásd pl. Malone ügyét az Egyesült Királysággal szemben, A-82 (1984).
 17. Így például a Funke-ügyben hozott ítélet szerint a francia vám- és devizaigazgatási szabályok (a vám- és devizaeljárás eredménye aztán büntetőeljáráshoz vezethet) alapján végrehajtott házkutatás a konkrét ügyben egyebek között azért bizonyult az Egyezmény megsértésért eredményező aránytalan beavatkozásnak a magánéletbe, mert a vám- és devizahatóságok azt bírói határozat nélkül foganatosíthatták. Mivel pedig a francia jog vonatkozó szabályai rendkívül lazán fogalmazottak voltak, a vámszervek – bírói kontroll hiányában – csaknem korlátlan lehetőséget kaptak arra, hogy maguk döntsenek a házkutatások célszerűségéről, a foganatosítás gyakoriságáról, azok tartamáról, és ez nem garantálta a 8. cikk megfelelő tiszteletét. Vagyis feltételezhető, hogy a házkutatás bírói elrendelése ellensúlyozhatta volna a szabályozás gyengéit, annak hézagosságát. Lásd Funke ügye Franciaországgal szemben, A-256/A (1993).
 18. A bírói részvétel nehézkesebbé is teheti a rendszert. A Tervezet szerint pl.: a letartóztatás megszüntetésének a joga is kikerülne az ügyész kezéből. Ez egy-egy ügyben valóban eredményezheti azt, hogy az érintett néhány órával később szabadul, de nyilván csökkenti a kísértést arra, hogy a szabadlábra helyezés ígéréteinek fejében bírják őt szóra.
 19. Erre csak kivételesen, bírói döntés alapján legfeljebb öt napig, illetve ügyészi döntés alapján – nyomozási cselekmények végzésére – kétszer, alkalmanként legfeljebb három napig kerülhetne sor.
 20. A bíró harminc napra engedélyezhetné a rendőrségi fogdában történő végrehajtást, az ügyész pedig két ízben alkalmanként tizenöt napra.
 21. Az amerikai rendszerben a vádlott maga dönti el, hogy a kikérdezésnek aláveti-e magát. Ha így dönt, úgy a védelem tanújaként lép fel, vagyis akárcsak a tanúkat, őt is terheli az igazmondási kötelezettség.
 22. Lásd például Piersack ügye Belgium ellen, A-53 (1980); Hauschildt ügye Dánia ellen, A-154 (1989).
 23. A Be. szerint helyi bíróságon vétség miatt folyó eljárásban eljárhat védőként a vádlott törvényes képviselője vagy nagykorú hozzátartozója is.
 24. A Be. szerint a hatóság védőt rendel ki, ha a védelem kötelező, és a terhelt védőt nem hatalmazott meg, továbbá kérelemre vagy hivatalból akkor is, ha a terhelt érdekében ezt szükségesnek tartja. Ismereteim szerint nemigen fordul elő, hogy a hatóság megtagadná a védő kirendelését, ha ezt a terhelt kéri.
 25. Amikor a teljesítmények közti különbségekről beszélünk, nem feltétlenül a szakmai felkészültség eltéréseire gondolok, a mai eljárási rend ugyanis viszonylag szűk mozgásteret hagy a védőnek.
 26. A Tervezetnek a tárgyalásról lemondás és a beismerés önkéntességének és hitelt érdemlőségének vizsgálatát előíró rendelkezései talán még túl is mennek a strasbourgi követelményeken. Lásd X. v. Egyesült Királyság 5076/71. sz. panasz.
 27. Lásd Deweer ügye Belgium ellen, A-35 (1980).
 28. Egyszerűbb a pótmagánvádoló dolga, ha a bírósági eljárás már megindult, de az ügyész a vádat elejtette, ilyenkor automatikusan a közvádoló helyébe léphet.

A BÜNTETŐHATALOM ÉS AZ EGYÉNI JOGOK

Aligha szorul bizonyításra, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásának meghatározó mércéje a büntető-eljárás szabályozása. Az egyén és a közhatalom közötti viszony igen érzékeny területe ez, ahol az ember legalapvetőbb jogai forognak kockán. Nem csoda, hogy az alkotmányosságot meghatározó nemzetközi és nemzeti dokumentumok kiemelt helyen foglalkoznak a büntetőeljárás önkény kiküszöbölésével, a terhelt jogainak garantálásával. Az ember szinte hajlamos arra, hogy az emberi jogok meghatározó jelentőségét adottnak vegye, az egyes kérdések vizsgálata során pedig magától értetődő mércéként alkalmazza a rájuk külföldön és itthon megállapított tételeket, normákat.

Ugyanakkor széles körben él az a nézet, amely éppen az alapjogok túlhangsúlyozásában látja a bűnözés növekedésének egyik okát. Sokan jutottak erre a következtetésre az Egyesült Államokban, ahol a hatvanas években valóságos „büntetőeljárás forradalom” játszódott le. A Legfelsőbb Bíróság számos döntésében juttatta kifejezésre, hogy az alkotmányban biztosított jogok realitásához szükség van a közhatalom – különösen a rendőrség – magatartásának megváltoztatására és az egyén kiszolgáltatottságának csökkentésére. A végrehajtó hatalom természetesen ellenérzéssel fogadta a bűnüldözés lehetőségeinek szigorú keretek közé szorítását. Nixon elnök egyenesen azal vádolta meg a legmagasabb bíróságokat, hogy túl messzire mentek a béke erőinek a bűnözés erői javára történő gyengítésében.¹ Ezzel szemben megbízható kutatások szerint az emberi jogok tiszteletben tartása az eljárás során nem akadályozza a felderítést. Az igazán professzionális rendőrségek alkalmazkodni tudnak a jogi környezethez, eredményességük általában nem romlik új követelmények állítása esetén. A közhiedelemmel ellentétben, önmagában sem a terhelt jogainak növelése, sem azok visszaszorítása – ami az említett „forradalmat” követően a vívmányok teljes lerombolása nélkül megfigyelhető volt az USA-ban – nem hat érzékelhető módon a közbiztonság alakulására.² A bűnüldözést az emberi jogok visszaszorítása árán javítani kívánó megoldásokról számos vizsgálat bebizonyította, hogy azok nem pusztán eredménytelenek, hanem va-

lójában éppen az eredetileg szándékolttal ellenkező hatást érik el.³

Mindezt azért szükséges előrebocsátani, mert az emberi jogoknak a rendszerváltáshoz kapcsolódó kiterjesztése és a kriminálstatisztikában megjelenő bűnözésnövekedés Magyarországon is sokakban azt a meggyőződést alakította ki, hogy a két jelenség között okozati összefüggés van, és kétségtelenül ilyen megfontolások hatottak a rendőrségi törvény és más rendvédelmi jogszabályok megalkotása során.

A TÖRVÉNY HATÓKÖRE

A jogilag pontosabb „hatály” helyett azért használtam a címben foglalt megjelölést, mert nem kizárólag a szabályok formális alkalmazásának kiterjedésével kívánok foglalkozni. Megkerülnénk az emberi jogok és a büntetőeljárás összefüggéseinek alapkérdéseit, ha nem vennénk tudomást arról, hogy más jogágak által szabályozott tevékenységek, illetőleg azok eredményei jelentősen befolyásolhatják a terhelt valóságos lehetőségeit, a büntetőeljárás lefolytatását és kimeneteletét. Jogszerűen előfordulhat például, hogy az állam elleni bűncselekménnyel gyanúsítható, de egyébként

fegyvertelen és az életet, testi épiséget súlyosan nem veszélyeztető személyt a rendőrség az elfogás érdekében lelövi. A Büntető Törvénykönyv legutóbbi módosítása bizonyos esetekben büntetni rendel a bünszervezetben való tagságot akkor is, ha a terhelt semmilyen konkrét cselekményben nem vett részt, ahhoz segítséget sem nyújtott, s felbujtónak sem minősül. De vajon miért venne fel egy bünszervezet passzív tagokat? Egy-

szerűen elképzelhetetlen. Természetesen mindenki tudja: nem erről van szó. Sokkal inkább arról, hogy a rendőrség egyes esetekben nem tudja bizonyítani a konkrét bűnös magatartást, ezért hozatja létre a különben teljesen tartalmatlan tényállást. Másképpen szólva: e kérdésben sikerült a bűnüldözés igényeihez igazítani a törvénykönyvet. A kriminalizált bünszervezeti tagság bármilyen konkrét deliktum elkövetésének hiányában nem más, mint bizonyítási könnyítések anyagi jogi ruhába öltöztetése.

AZ EMBERI JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSA AZ ELJÁRÁS SORÁN NEM AKADÁLYOZZA A FELDERÍTÉST. AZ IGAZÁN PROFESSZIONÁLIS RENDŐRSÉGEK ALKALMAZKODNI TUDNAK A JOGI KÖRNYEZETHEZ, EREDMÉNYESSÉGÜK ÁLTALÁBAN NEM ROMLIK ÚJ KÖVETELMÉNYEK ÁLLÍTÁSA ESETÉN.

Magától értetődik, hogy a büntetőeljárás nem terjesztheti ki garanciáit minden, a büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős mozzanatra. Fontosnak tartom azonban annak vizsgálatát, hogy a büntetőeljárás jog a maga eszköztárával – például a bizonyítással szemben támasztott követelmények meghatározása révén – hogyan reagál az emberi jogok extraprocessuális megsértéseire, illetőleg azok lehetőségére. Írásomban alapvetően az e téren megfogalmazódott aggályaimat kívánom közzétenni. Mindamelllett azt sem hallgathatom el, hogy a tervezet a maga intézményrendszerének kiépítésében sem mentes a „keményvonalas” irányzat hatásától.

A további fejtegetések előtt mindenképpen le kívánom szögezni, hogy az említett rendőrállami tendenciák a büntetőeljárás törvény tervezetének szellemét nem jellemzik, habár azoktól már csak értelemszerűen adott jogi környezet miatt sem lehet teljesen mentes. Megítélésem szerint a tervezet igen sok pozitívumot mutat fel az alapjogok védelmének erősítésében. Érződik, hogy a nemzetközi és a hazai alkotmányos elvárásokkal tisztában lévő szakemberek készítettek. Jó megoldásnak tartom például a nyomozási bíró intézményének megteremtését, a pótmagánvád szabályozását és számos más új elemet. Úgy tűnik, sikerült az eljárás gyorsító és egyszerűsítő jogi lehetőségeket úgy kialakítani, hogy azok alapvetően nem a terhelt jogainak visszaszorítására épülnek. Nagyjából elfogadhatónak tartom a tanúvédelem rendezését.

Az igazsághoz tartozik, hogy a hatályos törvény – bármennyire magán viseli is a szocializmus jogfelfogását – még a rendszerváltás utáni módosítások nélkül is tartalmazza a legfontosabb emberi jogi garanciákat. Nyilvánvalóan nehéz, az érdeklődő nemzetközi közvélemény előtt pedig igen kínos feladat volna a már elért szintről való jelentős visszalépéseket megmagyarázni. További fontos szempont, hogy a büntetőeljárásnak a bírósági tárgyaláshoz vezető folyamata értelemszerűen feltételez olyan eljárásokat és biztosítékokat, amelyek egyaránt szolgálják az igazság kiderítését és a terhelt jogvédelmét. Egy korán „kipofozott” vallomás súlyosan sérti az eljárás alatt álló személy emberi jogait, de igencsak labilis alapot nyújt a bíróság előtti kérdések megválaszolásához is. Különösen akkor, ha tartalma valótlán, ami az ilyen esetek mindenkor fennálló veszélye. Elég emlékeztetni arra, hogy a középkorban, de még később is tortúrával kivett vallomások tömegével vezettek olyan bűnök beismeréséhez, amelyek mai tudásunk szerint nem is létezhettek.

A büntetőeljárás lényegéből és a bírósághoz való kapcsolódásából adódóan szükségképpen nehezebben tud elszakadni a hagyományos jogi értékektől, mint például az engedelmisséget törvénysértés árán is megkövetelő militarista rendvédelem. Éppen ezért az emberi jogok védelme szempontjából a legfontosabb kérdésnek azt tekintem, hogy az értelemszerűen büntetőeljárásra tartozó ügyek közül odakerül-e a többség, továbbá hogy a processuális garanciák érvényesülnek-e akkor, ha bármilyen okból más keretek között folyik a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos eljárás. Az anyagi jognak a bizonyítás könnyítésére való felhasználásáról már volt szó. Az eljárási biztosítékok kiküszöbölésének, illetőleg gyengítésének azonban számos más formájával is találkozunk.

A büntetőeljárás garanciális jellege a mondottak szerint számos tényező következtében erősebb, mint a kevésbé formalizált közhatalmi tevékenységeké, ez pedig nem kismértékben annak köszönhető, hogy az egész folyamat bírósági tárgyalásba torkollik, és ez alkalmas rá, hogy az alapjogok érvényesülése szempontjából is felülbírálja a bűnüldöző szervek addigi munkáját. Mindebből következik, hogy lényeges alkotmányos kérdés a büntetőeljárás megindításának kezdőpontja, továbbá az, hogy a bírósági befejezés csak az alapjogok korlátozására irányadó feltételek megléte esetén maradjon el.

A tervezet határozott választ ad ezekre a kérdésekre. A legalitás és officialitás elvének fő szabályként való fenntartásával világossá teszi, hogy nincs lehetőség bűncselekmények hosszabb ideig való eltűrésére, még a „keresztapa” felderítésének reményében sem. A törvényi feltételek (bűncselekmény gyanúja, illetőleg személyre irányuló megalapozott gyanú) fennállása esetén meg kell indítani az eljárást. Nem megengedhető az alvilággal való együttélés, még kevésbé az, hogy a beépült rendőrök maguk is eljussanak a kriminalitásig.⁴ Magától értetődik, hogy ez a megközelítés csak akkor vezethet eredményre, ha a rendőrségi törvény és más jogszabályok, továbbá a gyakorlat is igazodik a törvényesség ilyen követelményéhez. Öröndetes, hogy az anyag néhány jogintézmény esetében végig is viszi a szükséges változtatásokat. Példaképpen említhető az úgynevezett „vádalku” rendezése, amelynek keretében a gyanúsítottak az adott ügy bizonyításához kell hozzájárulnia, következésképpen nem lehetséges a büntetőeljárás megszüntetését pressziós beszerzés céljából alkalmazni.

Egy másik, jelenleg is meglévő rendelkezés további fenntartása viszont az időközben bekövetkezett

„keményvonalas”, az emberi jogokat a vélt bűnüldözési eredményesség érdekei alá rendelő korábbi kodifikáció miatt komolyan veszélyezteti magának a büntetőeljárásnak a garanciális értékét. Arról van szó, hogy a tervezet szerint fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett. Ez tulajdonképpen önmagában teljesen természetesnek tekinthető, mindössze egyetlenegy vonatkozásban jelent problémát. Ha ugyanis éppen az eljárási garanciák megkerülése céljából hoznak létre olyan jogintézményeket, amelyek nem tartoznak a büntetőeljárás törvény hatálya alá, akkor az ilyen lényegében önkényes beavatkozás eredményét be lehet vinni a processzusba anélkül, hogy a jog formálisan sérelmet szenvedne. A rendőrségi törvény lehetővé teszi például, hogy a közbiztonság érdekében előállítsák azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Egyszerű gyanúról van szó, és a bűncselekménynek sem kell súlyosnak lennie. Az előállítás legfeljebb tizenkét órás fogva tartást jelent, amelynek során a rendőrök felvilágosítást kérhetnek, és a válaszadás kötelező. Sem az önvád tilalma, sem a védőhöz való jog, sem más büntetőeljárás biztosítékok nem érvényesülnek (de államigazgatásiak sem), hiszen itt valami sajátos, sehova nem illeszkedő rendvédelmi jogosítvány alapján jár el a rendőrség vagy a határőrség. A gyakorlatban elszámoltatásra használják fel a bűnüldözők a rendelkezésre álló időt. Az elszámoltatás nem más, mint olyan kihallgatás, ahol nem kell a büntetőeljárás megkötöttségeivel törődni. Általában a bizonyítási teher megfordításával a fogva tartott személytől várják el, hogy tisztázza alibijét, a nála talált dolgok eredetét vagy más tényeket, összefüggéseket. Az előállított szóra bírása érdekében nem, de például önkényes eltávolításának megakadályozása végett kényszerítő eszközök is alkalmazhatók, ezek arányossága csak az eredményesség feltétlen biztosításának alárendelten követelhető meg. Igaz, a törvény elvárja, hogy lehetőleg kerüljék a sérülés okozását vagy az emberi élet kioltását. A megfogalmazásból az következik, hogy még a halál bekövetkezése is elfogadható lehet egy ilyen beszélgetésen, ahol sem jegyzőkönyv vezetése, sem hatósági tanúk vagy más személyek jelenléte, sem más megoldás a történetek esetleges későbbi visszaidézése érdekében nem kötelező. Ha viszont az elszámoltató szükségesnek tartja, akkor készülhet okirat, ez pedig a büntetőeljárás során minden további nélkül felhasználható. Mondani sem kell, hogy mindez tökéletesen ellentétes a büntetőeljárás szellemével mind a hatályos, mint pedig a tervezet szerinti rendszerben.

Az eljárási törvényben szabályozott bizonyításon kívüli források felhasználása természetesen a titkos adatszerzés körében a leginkább problematikus. A tervezet dicséretére szól, hogy szembenézett ezzel a kényes kérdéssel, és jogfejlődésünkben először próbálja összeegyeztetni a titkosszolgálati módszerek alkalmazását a jogállami büntetőeljárással. Természetes, hogy ez csak kompromisszumok útján lehetséges. Tény mindenestre, hogy az alkotmányos hagyományokhoz közelebb álló büntetőeljárás tervezet nem tűri a más jogszabályokban – mint például a rendőrségi törvényben – szinte korlátlanra tágított önkényt, illetve annak lehetőségét. Példaképpen említhető, hogy az európai normákkal összhangban visszaállna a titkos adatszerzés tényéről való értesítés kötelezettsége. Ez az ügyészre hárulna, ha az érintett ellen nem indult büntetőeljárás, és az értesítés a titkos adatszerzés alapján indult büntetőeljárás sikerét nem veszélyezteti. A probléma természetesen itt is az, ami az elszámoltatás esetében. A tervezet ugyanis nem szüntetné meg a büntetőeljárás kívüli titkos információgyűjtést. Másrészt viszont, a már ismertett szabály értelmében az egyéb törvényekben megengedett szabadabb keretek között megszerzett adatok a büntetőeljárásban felhasználhatók. Logikusan várható tehát, hogy a nyomozó hatóságok a processzus megindítása előtt gyakrabban és szívesebben élnek majd a lehetőségekkel, mint a szigorúbban ellenőrzött büntetőeljárás keretek között. A gyanú megléte, illetőleg annak megalapozottsága ugyanis nem ellenőrizhető egzakt módon, következésképpen a legalitás és officialitás elvének számonkérése a továbbiakban sem lesz egyszerű. De még a folyamatban lévő büntetőeljárás terheltje elleni titkos adatgyűjtés sem kizárt a külön törvényben meghatározottak szerint. A törvénytervezet ugyanis értelemszerűen meghatározott eljáráshoz, következésképpen az abban releváns információk megszerzéséhez kapcsolja a sajátos eszközök alkalmazásának megengedhetőségét. Ezért aztán semmi nem tiltja, hogy a rendőrség például bűnmegelőzési céllal a büntetőeljárástól függetlenül végezze az operatív műveleteket. Problémát okoz az is, hogy a tervezet kizárólag a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzésre tartalmaz rendelkezéseket, holott ez az alapjogok védelme szempontjából kevésbé hatékony megközelítés. Az, aki ellen büntetőeljárás van folyamatban, az esetek többségében nyilvánvalóan legalább annyira óvatos, hogy telefonon, levélben, de az igazán profi bűnözők még magánlakásukban sem produkálnak olyan megnyilvánulást, ami a bizonyítás során hasznos lenne. Ezzel szemben a bírói engedélyhez nem kötött besúgó-i szolgálatok igénybevétele, a titkosrendőri fellépés adott esetben sokkal súlyosabb

korlátozásnak veti alá a magánszférát, mint a lehallgatás vagy levélfelbontás.

A titkos eszközök alkalmazásával kapcsolatban tehát a tervezet ugyanazokat az ellentmondásokat mutatja, mint általában: önmagában véve a benne megfogalmazott törekvések üdvözlendők, ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy éppen az erősebb garanciák miatt a bűnüldözés lényeges mozzanatai a biztosítékok által kevésbé kötött rendvédelmi munka felé tolódnak el. Ez pedig érdemben sértené a legalitás elvét, valamint az előkészítők vélhető szándékával ellentétben csökkenhetne az emberi jogok védettségének már elért szintje.

Míndez elvezet a büntetőeljárás egyik legnagyobb erkölcsi, szakmai és alkotmányos dilemmájához: a jogellenesen megszerzett bizonyítási eszközök és bizonyítékok felhasználhatóságának megítéléséhez. Már szó volt arról, hogy a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetében a jogalkotó fontosabbnak tartotta a rendőrség cselekvési szabadságát, mint a jogsértések kiküszöbölését. Teljesen logikus tehát, hogy a bizonyítás törvényességének problémáját éppen itt említsem. Mindazonáltal tény, hogy a kifogásolható eredetű adatok elfogadhatóságának kérdése korántsem korlátozódik a titkosszolgálati munka eredményeire.

Az Egyesült Államok említett „büntetőeljárás forradalma” alapvetően a Legfelsőbb Bíróság által konstruált kizáró szabályokban öltött testet. A kizáró szabály lényege, hogy a bíróság nem veszi figyelembe a törvényellenesen beszerzett bizonyítékokat. A főbírák döntéseikben meglehetősen pontosan körülírták, hogy milyen feltételeket kell kielégítenie a tárgyaláson elfogadható bizonyítékok begyűjtésének. Ez a módszer természetesen azzal is összefügg, hogy Amerikában írott jogszabályok kevésbé átfogóan és részletesen rendezik a nyomozás menetét, ezért a bírói döntésekben megtestesülő iránymutatásoknak nagyobb jelentősége van. Egyesek szerint a „forradalom” sikertelensége éppen azzal magyarázható, hogy a jogelvek nem öltöttek testet a rendőrség tevékenységét közvetlenebbül vezérlő tételes szabályokban.⁵ A kizáró szabályok mindazonáltal nem csupán Amerikában szolgálják a rendőrségi túlkapások visszaszorítását és az eljárás tisztaságát. A bizonyítékok megszerzését és felhasználását szélesebb körben, tételesebben szabályozó kontinentális jogrendszerek is alkalmazzák azt.⁶

A magyar büntetőeljárás törvény 1989 óta tartalmazza, hogy

A TITKOS ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN TEHÁT A TERVEZET UGYANAZOKAT AZ ELLENTMONDÁSOKAT MUTATJA, MINT ÁLTALÁBAN: ÖNMAGÁBAN VÉVE A BENNE MEGFOGALMAZOTT TÖREKVÉSEK ÜDVÖZLENDŐK, UGYANAKKOR FENNÁLL A VESZÉLYE ANNAK, HOGY ÉPPEEN AZ ERŐSEBB GARANCIÁK MIATT A BŰNÜLDÖZÉS LÉNYEGES MOZZANATAI A BIZTOSÍTÉKOK ÁLTAL KEVÉSBÉ KÖTÖTT RENDVÉDELMI MUNKA FELÉ TOLÓDNAK EL.

a rendelkezéseivel ellentétesen lefolytatott bizonyítás eredménye bizonyítékként nem vehető figyelembe. Ugyanaz a módosítás iktatta be jogunkba a „Miranda” szabályt, ami lényegében a fenti rendelkezés konkretizálása a terhelt kihallgatására. Eszerint a terheltet figyelmeztetni kell a hallgatás jogára, továbbá a vallomástétel következményeire. Ennek elmaradása esetén vallomása nem vehető figyelembe bizonyítási eszközként.

Kétségtelen tény, hogy a törvénysértő bizonyítás általános kizáró okként való meghatározása értelmezési problémákat okozott, hiszen valószínűleg nem állt a jogalkotó szándékában lényegtelen formások elmaradása vagy hibás végrehajtása miatt a bűnüldözés eredményeinek megsemmisítése. Éppen ezért önmagában helyeselhető, hogy a tervezet megkísérelte pontosabbá tenni a bizonyítékok kizárásának feltételeit. Megítélésem szerint joggal elvárható lett volna, hogy a terhelt kihallgatás előtti figyelmeztetése a védelemhez való jogra történő utalással is kiegészüljön. Annál inkább, mivel a jogokról való tájékoztatás mind a hatályos, mind pedig a tervezet szerinti eljárás fontos eleme, a védelem joga pedig alkotmányos alapelv. Ez azonban nem történt meg. A tervezet valóban megkísérelte a törvényességi okból való kizárás feltételeinek pontosítását, ez azonban véleményem szerint nem vezetett eredményre, a valóságban pedig a törvénysértő eljárások legalizálásához vezethet. Az anyag kimondja, hogy nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával, jogszabályt sértve szerzett meg. Szembeötlő, hogy a „más tiltott módon” való bizonyítékszerzés elutasítása még a hatályos rendezéshez képest is tágítja a kört. Mégis valószínűsíthető, hogy a bírói gyakorlat az ügyek eredményes befejezése érdekében szűk körben fogja alkalmazni a törvényellenesen megszerzett

bizonyítási eszközökből származó tények figyelmen kívül hagyásának lehetőségét. Ennek pedig az az oka, hogy a törvény nem következetes. A törvény helytelen alkalmazásával szembeni eszköz a jogaiban sértett személy részéről ugyanis a jogorvoslat. A másodfokú bíróság a tervezet értelmében elvileg megváltoztathatja az első fokon született ítéletet, ez azonban nem életszerű. A lényeges eljárási szabályok megsértése és az érdemi döntés meghozatalának

változatlan szükségessége logikusan új eljárás lefolytatását kívánja meg. A tervezet ennek megfelelően rendezi a processzualis hibák korrigálását, azonban egy különös szabállyal csak az ügyben eljáró hatóság által büncselekmény útján megszerzett bizonyítási eszközökből származó bizonyíték felhasználása esetén rendeli el az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Ebből következik, hogy az egyéb bizonyítási törvénysértések könnyen bocsánatos bűnné válhatnak.

RENDŐRÁLLAMI HATÁSOK

A rendszerváltás óta Magyarország független, demokratikus jogállamként határozza meg önmagát. Az új alkotmányos rend vezérelve az, hogy az ember sértethetetlen és elidegeníthetetlen alapjogainak tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ebből logikusan következik, hogy a közhatalom szervezeti és működési érdekei önmagukban nem legitimálják az alapvető jogok korlátozását. Rendőrállami megközelítésnek tekintek minden olyan elképzelést, amely elfogadható indok nélkül, illetve a szükségesség és arányosság tesztjében foglalt követelményeket nyilvánvalóan ki nem elégítve rendeli alá az egyéni szabadságot az eljárás szempontjainak, ezáltal pedig a bűnüldöző szervek érdekeinek.

Ismételten hangsúlyozom, hogy a tervezet egészére nem jellemző a rendvédelmi jogalkotásban erőteljesen érvényesülő rendőrállami szemlélet.

Egyes megoldásaiban azonban mégis tetten érhetően jelen vannak ilyen hatások. Kézenfekvő példa erre a tartóztatási okok szabályozása. A hatályos jog kizárólag a terhelt felróható magatartására vagy annak alapos feltételezésére hivatkozva engedi meg ezt a súlyos alapjog-korlátozást. A tervezet ezzel szemben nyíltan megengedné, hogy a hatóságok eddig burkoltan érvényesített kényelmi szempontjai legitimálják a fogva tartást. Előzetes letartóztatásnak lenne helye ugyanis egyebek mellett akkor, ha megalapozottan feltehető, hogy az eljárási cselekményeknél a terhelt jelenléte másképp nem biztosítható. Nem nehéz megjósolni, hogy ez a rendelkezés a hajléktalanok és más, „mobil” életformát élő emberek esetében igen gyakran alkalmaztatik majd. Sovány vigasz és legtöbbjük számára elérhetetlen lehetőség, hogy óvadék ellenében esetleg nem kell zárkába vonulniuk.

A rendvédelmi jog militarista tendenciáinak továbbvitelét jelzi a katonai büntetőeljárás hatályának kiterjesztése olyan esetekre, amelyeknek semmi kö-

zük a honvédelemhez. Határozottan az önkény és a terheltek teljes kiszolgáltatottsága irányába mutat az az előírás, amely szerint az illetékes parancsnok jár el nyomozó hatóságként a katonai büntetőeljárásban akkor, ha a nyomozást nem a katonai ügyész végzi. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a katonai vétségek többségében tipikusan valamilyen szintű előjáró gyakorolja majd a bűnüldöző szervek jogosítványait. Igaz, hasonló parancsnoki közreműködésre a hatályos jog szerint is van lehetőség, nem hagyható azonban figyelmen kívül a rendvédelmi jogalkotás által időközben teremtett helyzet. A nemzetbiztonsági törvény például a szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára előírja, hogy az előjáró utasításait kötelesek végrehajtani, kivéve, ha azzal nyilvánvalóan büncselekményt követnének el. Sőt a jogszabály azt is hangsúlyozza, hogy az utasításnak nem kell egyetlen aktusra korlátozódnia, a nemzetbiztonsági tisztnek folytatnia kell a büncselekmény megvalósítását (azaz a jogellenes tevékenységet), ha annak ilyen jellege nem nyilvánvaló. Márpedig tény, hogy a szolgálatok által folytatott munka zöme speciális jogi feltételek hiányában minden további nélkül illeszkedik a Btk. valamely tényállásához. A külön feltételek fennállását pedig tipikusan a parancsnok ismeri, következésképp a végrehajtó állomány azt általában nem is vizsgálja. Abban az esetben tehát, ha kiderül, hogy a nemzetbiztonsági tiszt például szolgálati visszaélést követett el előjárói utasításra, és a büncselekményi jelleg számára nem volt nyilvánvaló, akkor a beosztott jogszerűen járt el. Ennek észlelése után a parancsnoknak – amennyiben ő adta ki az inkriminált utasítást – saját magát kellene feljelentenie, vagy legalábbis elfogultságát megállapítania. Még érdekesebben alakul a helyzet akkor, ha a szerv tagja megtagadja az utasítás végrehajtását. Alap esetben ugyanis a parancsal szembeni engedetlenség is vétség, tehát parancsnoki hatáskörben nyomozható.

Ha tehát a büntetőjogi értelemben vett katona vagy a polgári nemzetbiztonsági szerv tagja büncselekmény elkövetésének elkerülésére hivatkozva tagadja meg a parancs végrehajtását, akkor a parancsot kiadó, adott esetben nyomozó hatóságként működő előjáró saját magatartásának büntetőjogi megítélése függ a beosztott cselekményének minősítésétől. Könnyen belátható, hogy ez a megoldás óhatatlanul a vezetői önkény elhatalmasodása, reálisan az ügyek eltussolásának irányába mozdítja el az ilyenfajta katonai nyomozásokat.

Sajátos módon az egyén rendelkezési jogának, döntési szabadságának látszólagos komolyanvétele is

súlyos méltánytalanságot, kiszolgáltatottságot eredményezhet. A bűnüldöző munka módszereinek és ellenőrzetlenségének ismeretében helyeselhető, hogy például a tárgyalásról való lemondást a bíróságnak nem szabad kontroll nélkül elfogadnia. Másrészt viszont változatlanul fenntartaná a tervezet azt a szabályt, amely szerint nem jár kártalanítás akár ártatlanul hosszú évek börtönben való eltöltéséért sem, ha a terhelt az alapügyben nem fellebbezett. A jogorvoslati jog gyakorlásáról való lemondás azonban nem feltétlenül azonos a szabadságvesztés tudatos vállalásával, még kevésbé a bíróság megtévesztésével a bűnösség tekintetében. A terheltnek joga van kiábrándulni az igazságszolgáltatás rendszeréből, de az sem kizárt, hogy valamilyen külső, komolyan tűnő ráhatás (például egy beépített „cellatárs” által közvetített bűnüldözői fenyegetés vagy hamis ígért) miatt választotta a fellebbezés mellőzését. Akárhogy van is, az elítélt belenyugvása nem mentesítheti az államot saját nyilvánvaló, az emberi jogokat durván sértő hibájának következményei alól.

Nem jár kártalanítás előzetes letartóztatásért annak, aki ugyan nem törekedett az ügyben eljáró szervek megtévesztésére, de „felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja ráterelődjék”. Ez a rendelkezés tökéletesen összecseng De Bonald-nak, a Bourbon-restauráció gondolkodójának nézeteivel. Ezek szerint: „Az állam nyugalma fontosabb, mint az individuum biztonsága, nem az egyén joga a garanciák követelése, hanem a társadalomé. Ez a garancia azt követeli meg tőlünk kivétel nélkül, hogy ne csak egyszerűen tartózkodjunk a bűntől, hanem viselkedésünkkel és kapcsolatainkkal se keltsük azt a gyanút, hogy képesek vagyunk annak elkövetésére.”⁷

A büntetőeljárás törvény tervezete összességében a Csipkerózsika „korrekciós varázslatához” ha-

sonlítható. Néhány kérdésben (például a nyomozati „vádalku” terén vagy a kihallgatási módszerek keretek közé szorításában) kétségtelenül enyhítette a korábbi évek szabályozásának rendőrállami szélsőségeit, ahhoz azonban nem volt ereje, hogy az egyént a bűnüldözéssel szemben egy alkotmányos jogállamban elvárható pozícióba juttassa. Egyes megoldásai maguk is a rosszat szolgálják, miként a mesebeli „szelídített” átok kiterjesztése a kastély valamennyi lakójára. Várjuk a királyfit. A tervezetre pedig aludjunk még egyet!

JEGYZETEK

1. Louis M. Seidman: *Brown and Miranda*. California Law Review, 1992. 5. 675. o. 6. sz. lábjegyzet.
2. Vö. P. T. Elikann: *The Tough-On-Crime Myth*. Plenum Press, New York–London, 1996. 18–19. o.; S. Walker: *Sense and Nonsense About Crime*. Brooks and Cole Publ. Co. Monterey, California, 1985. 102. o.
3. Vö. R. Kinsey–J. Lea–J. Young: *Losing the Fight Against Crime*. Basil Blackwell, Oxford, 1986; H. Busch–N. Pütter: *Operative Polizeimethoden*. Bürgerrechte & Polizei, Cilip 49, Nr. 361 994. 14–15. o.
4. Vö. Borai Ákos: *Koncepció a szervezett bűnözés eredményességét javító, a büntetőjogszabályokat érintő intézkedésekről (második rész)*. *Főiskolai Figyelő*, 1996/2. 65–66. o.
5. Vö. C. M. Bradley: *The Failure of the Criminal Procedure Revolution*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1993. 37–38. o.
6. Vö. W. Pakter: *Exclusionary Rules in France, Germany, and Italy*. Hastings International and Comparative Law Review, 1985/1. 1–57. o.
7. Idézi: Ludassy Mária: *A trón, az oltár és az emberi jogok*. Budapest, Magvető Kiadó, 1984. 140. o.

A BÜNTETŐELJÁRÁS REFORMJA ÉS A HATÉKONYSÁG

A büntetőeljárás reformja kapcsán az utóbbi csaknem hét év során számtalan elvárás fogalmazódott meg. A sértett a büntetőügyben nagyobb és nem kizárólag mellékszerepet szeretett volna betölteni. A nyomozó hatóság több, a büntetőügyek eredményesebb felderítéséhez szükséges jogi eszközt igényelt, az adminisztrációs teher és a nyomozási munkáért viselt felelősség csökkenését várta. Az ügyészség a nyomozások feletti ellenőrzés tényleges és nem csak jogszabály által biztosított lehetőségének növekedését, a bíróság a tárgyalás struktúrájának megváltozását szeretne volna elérni, amelynek következményeként az ügyész és a védő aktivitása jelentősen megnövekszik, de nem eredményezi a bíróság eddigi szerepének csökkenését. Ezenkívül az eljárás minden szereplőjének igénye volt a büntetőeljárás gyorsítása és a konszenzuális elemek fokozottabb érvényre juttatása.

Röviden: mindenki azt várta a leendő törvénytől, hogy biztosítsa az egyszerű, gyors, eredményes, hatékony büntető igazságszolgáltatási munka előfeltételeit. Mindezt lehetőleg takarékosan és persze az emberi jogok fokozott figyelembevételével. A szakmai szempontok mellett nem mellékes a közvélemény figyelembevétele sem, amely a törvénytől a bűnözés megfékezésének s, ha közvetetten is, a közbiztonság növekedésének elősegítését várta.

Képes-e egy törvény ennyi igényt egyszerre kielégíteni? A probléma bonyolultabb, mint hogy igennel vagy nemmel meg lehetne válaszolni. Az új büntetőeljárás reformja megalkotására vonatkozó elképzelésekről a közbiztonság fejlesztéséről szóló 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat szűkszavúan szól. Annyi azonban rendelkezéseiből is kikerekedik, hogy a Kormány a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyabbá tételére törekszik. Ezt úgy kívánja elérni, hogy egyrészt az állam teherbíró képességének függvényében fokozza az igazságszolgáltatási szervek személyi, anyagi és technikai ellátottságát, javítja és korszerűsíti a közöttük meglévő koordinációt, másrészt a büntetőeljárás jogalkotás során hatékony eszközöket dolgoz ki a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez (II./5./b), amelybe beletartozik a bűnüldöző hatóságokkal együttműködő személyek és a tanúk védelme is. Mindezt az Európa Tanács ajánlásainak és az Európai Emberi Jogi Egyezmény tisztességes tárgyalás-

ra vonatkozó 6. cikkének figyelembevételével. Arról, hogy mely szempontok élveznek előnyt, a kormányhatározat közzétett szövege nem rendelkezik.

A törvénytervezet ezeket a szempontokat figyelembe veszi, azonban rendelkezései jóval szélesebb körre terjednek ki. A hatályos törvényhez képest megváltozik az eljárás struktúrája. A formához kötöttség enyhül. Az eljárás egységesítésével a két (büntető-vétségi) eljárási forma megszűnik, de mód van az ügy jellegéhez igazodó egyszerűsítésekre (jelentés készítése a nyomozás során). Az eljárás eredményességét szolgálja az ügyész szerepének erősödése, ami magában foglalja a nyomozás irányítását, s ez több, mint a jelenlegi nyomozás törvényessége feletti felügyelet. Az ügyész ugyanis a tervezet szerint betekinthez a nyomozó hatóságok nyilvántartásait, ezek adatait felhasználhatja. A nyomozás már nem minden esetben előfeltétele a vádemelésnek. A bírósági munkateher csökkenését eredményezheti, hogy az ügyész a vádemelés elhalasztását felnőttkorúak esetén is alkalmazhatja. A helyi bíróságokon az egyesbíró előtti eljárás válik általánossá, a társasbíráskodás kivétellé, bár ez inkább a jelenlegi állapotok törvényi tükrözése, mintsem tényleges újítás. Az eljárási cselekményekről való önkényes távolmaradás, tehát az eljárás elhúzódnak megakadályozására a tervezet az előzetes letartóztatás elrendelését is lehetővé teszi.

Az eljárás gyorsítását szolgálja a már meglévő külföldi eljárások alkalmazási körének bővítése. A bíróság elé állítást alkalmazni lehet a nyolc évet meg nem haladó, a büntetőparancsot pedig a három évet meg nem haladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetén is. Korábban ez a határ alacsonyabb volt.

Új és feltehetően sok vitát kiváltó intézmény az Angolszász jogból ismert vádalku magyar megfelelője, a tárgyalásról való lemondás, amely a beismerő, ezzel a bíróság munkáját jelentősen megkönnyítő vádlottnak lényeges kedvezményeket tesz lehetővé a büntetés kiszabásánál. Itt kell megemlíteni, hogy a tervezet fenntartja a gyanúsítottal történő megegyezés intézményét, a más által elkövetett bűncselekmény felderítésében együttműködő gyanúsítottal szemben a nyomozás megszüntetését, amit eddig meglehető-

sen helytelenül vádalkunak nevezett a sajtó és sok esetben a rendőri szakirodalom.

A tárgyalás struktúrájának megváltozása, a felek általi kikérdezés rendszerének (és nem a keresztkérdezésnek) hosszú szünet utáni ismételt bevezetése is a bíróság munkaterhének csökkenését jelenti. A ma hatályos törvény szerint a tárgyalás központi figurája a bíró. Ő az, aki lefolytatja a bizonyítást, kihallgatja a vádlott(ak)at, tanú(ka)t, meghallgatja a szakértőt. Az ügyész és a védő csak akkor kérdezhet, ha a bíróság kifogyott a kérdésekből. De ha az új kérdések új ötletet adnak a bíróságnak, azonnal magához ragadhatja a kérdezést. Nem véletlen az ügyész és a védő oly sokat kifogásolt passzivitása a tárgyalótermekben.

A tervezet a bűnösség bizonyítását az ügyész feladatává teszi, így a vádlottat is ő hallgatja ki először, őt követi a védő. A bíróság ezt követően tehet fel kérdéseket. A tanú kihallgatása annyiban tér el, hogy az hallgatja ki először, aki a tanúkénti meghallgatást indítványozta. Mindezek az újítások nem járnak a bíróság jogainak csorbításával. A bíróság teljes iratisme-rethez való joga is érintetlenül marad.

Az eljárás könnyítése, egyszerűbbé, gyorsabbá tétele mellett bővül az eljárási garanciák és jogosultságok köre. Az alapelvek közé bekerült az önvádra kötelezés tilalma, amely eddig nem tartozott az alapelvek katalógusába. Ugyanakkor csorbulnak a védő eddig meglévő jogai. A nyomozás során gyakorolható közvetlen kérdezési jogának megvonása visszatérést jelent az 1989 előtti jogállapothoz, a kérdés feltételének indítványozásához. A tanú kihallgatásánál való eddigi korlátlan jelenléti jog a védő által kihallgatni indítványozott tanú kihallgatására szűkül, a kérdezési jog korlátozásával. A tisztességes eljárás-hoz való jog erősödését szolgálja viszont a tanú érdekében közreműködő meghatalmazott ügyvéd intézményének bevezetése, aki a tanú kihallgatásánál jelen lehet, annak törvényes lefolyását figyelemmel kísérheti, s kifogásait a kihallgatás végén a jegyzőkönyvben jelezheti.

A tervezet a tanú védelmével kapcsolatos kérdéseket is részletesen szabályozza, ami a jelenlegi törvényből szinte teljesen hiányzik. Az új szabályok sem korlátozzák a terhelt és a védő számára a védelem alatt álló tanú vallomásáról készült jegyzőkönyv megismerését és a tárgyaláson a kérdezési jog gyakorlását, mint a tanúvallomás hiteltérdemlőségének ellenőrzését. Ha a veszélyeztetett tanú a tárgyaláson nem jelenhet meg, őt a nyomozási bíró hallgatja ki. Ezen a tárgyaláson kívüli kihallgatáson a tanú érdekében eljáró ügyvéden kívül a gyanúsított védője is jelen lehet.

Bővülnek a sértetti jogok is. A törvény lehetővé teszi, hogy a sértett, illetve egyenes ági rokona, a házastársa vagy az élettársa bármely bűncselekmény esetén, ha az ügyész a vádat elejtette, vagy ha a törvény ezt lehetővé teszi a feljelentés elutasítása esetén, pótmagánvádlóként lépjen fel. Ez azonban az ügyvédkényszer ellenére sem jelenti feltétlenül az eljárások gyors befejezését.

Erősödik a bírói kontroll a vád benyújtása előtti perirődusban. Ezt a nyomozási bíró intézményének megteremtése teszi lehetővé, aki kérelemre bizonyítási cselekményeket fogantatosíthat, titkos adatszerzést engedélyezhet, dönt a tanú különösen védetté nyilvánításáról, az előzetes letartóztatás elrendeléséről, az óvadék elfogadásáról stb. Ez utóbbi, feltehetően viták tárgyát képező intézmény is - egyéb funkciói mellett - a terhelt jogai bővüléseként értékelhető.

A tervezet részletesen foglalkozik a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés szabályaival, az így megszerzett adatok felhasználásával. A büntetőeljárás során történő titkos adatszerzésre vonatkozó szabályok a szervezett bűnözés elleni küzdelem termékei. Az utóbbi évek során azonban erőteljes törekvések irányulnak arra, hogy a rendőrség a nyomozás során más bűncselekmények felderítésére is kiterjedtebben alkalmazhassa. Ezt a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. megalkotása során, az eltérő nyugat-európai szabályozás ellenére, sikerült keresztülvinni. A magyar rendőrség a szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmények felderítésén túl minden öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény felderítése, illetve megelőzése érdekében külső (bírói) kontroll nélkül hozhat létre fedőállalatokat, építhet be a bűnszervezetekbe rendőr ügynököket, köztük agent provocateur, mely ilyen formában, mint a belga, holland és német rendőrségi botrányok mutatják, a korrupció és a rendőrbűnözés igen komoly kockázatát hordozza. Ezt a problémát a tervezet sem oldotta meg.

A rendőrségi titkos adatgyűjtés szabályait továbbra is szolgálati titoknak minősülő belső utasítások rendezik, melyek a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés esetében sem válnak a bíróság és az ügyesség számára hozzáférhetővé, így azok törvényességi kontrollja megoldatlan. Mindez történelmünk elmúlt ötven esztendejére tekintettel komoly veszélyeket rejt magában.

A tervezet rendelkezéseinek tükrében azonban elmondható, hogy a kodifikációs bizottság az emberi jogi, jogállami megfontolásokat tartotta a szabályok kidolgozása során elsődlegesnek, és csak eme normák által kijelölt határokon belül vizsgálta a hatékony eljárás biztosítékait.

AZ ALKOTMÁNYOS BÜNTETŐELJÁRÁS ÉS A NYOMOZÁS

Már a Kormány fórumát is megjárta a büntetőeljárásról szóló törvénytervezet. Ha az Országgyűlés elfogadja, ez lesz az 1990 utáni jogteremtő munka eddigi legnagyobb teljesítménye. Ehhez képest nem övezi ünnepi várakozás, inkább az aggodalom és némi kétkedő elutasítás. A címben jelzett téma kifejtése szempontjából sem közömbös megkeresni ennek a fogadtatásnak az okait.

Magyarországon az elhúzódnak és most is tartó alkotmányozással kapcsolatban vált ismertté egy furcsa jelzős szerkezet, a „kodikációs szükséghelyzet” fogalma. Azért vélünk ellentmondást a jelzőben, mert a szükséghelyzet gyors és rendkívüli megoldásokat sürgető váratlan fordulat, a kodifikáció pedig olyan jogalkotói művelet, amely kiegyensúlyozott, kiszámítható és a jövőt tervezni képes közállapotokat feltételez anélkül, hogy az idő szorításában kellene cselekedni. Az előfordulhat a büntetőigény érvényesítése körében is, hogy az eljárás egyik vagy másik intézménye nem felel meg a demokratikus államok közösen kialakított elvárásainak. Lehetséges ez a szabadságkorlátozó kényszerintézkedések alkalmazásánál, a védelem jogának a terjedelménél vagy például a bírói függetlenség megvalósulásánál. Ha ilyen konfliktus keletkezik, azt gyorsan reparálni kell, amint ez nálunk 1989-ben és 1990-ben meg is történt. Ettől különböző, lényegesen nagyobb felkészülést igényel az eljárási törvény teljes és átfogó újralikotása. Fogadjuk el azt, hogy 1990-től valóban olyan mértékben átalakult az egész jogrendszer, hogy aktuálissá vált a büntetőeljárás normaanyagának gyökeres megreformálása, amelyhez az idő is elegendő volt, mert elvileg hét esztendő alatt akár jogászai remekmű is születhet. Feltéve persze, hogy a fogantatás és a kihordás kedvező körülmények között történt.

Pusztai László szerint a büntető alaki jog arculatát különösen három tényező határozza meg: az adott állam politikai berendezkedése, a bűnözés helyzete és annak alakulása, valamint a bűnügyi tudományok hatása a törvényhozásra.¹

Ugyanezeket a tényezőket kell vizsgálnunk akkor is, amikor a joganyag átfogó újrakodifikálásának esélyeit kívánjuk felmérni.

Ami a politikai berendezkedést illeti, elvileg a működő alkotmányos demokrácia igen kedvező környezet lehet a büntetőeljárások törvényes alapjainak erősítéséhez. A meghirdetett elveknél azonban fontosabb a politika praktikumának a jogalkotásra gyakorolt hatása. Erről az oldalról már nem olyan szép az elénk táruló látvány. A felelős hatalmi tényezők két kurzuson keresztül sem jutottak el a stratégiai távlatok feltárásáig, enélkül pedig

nincs időálló jogalkotás. Nem is szólva már arról, hogy hiányzik a konszenzus azokban az ügyekben, amelyek nem igényelnek és nem is tűnnek pártpolitikai megközelítést, márpedig nézetünk szerint ilyen a közbiztonság és a büntetőigény érvényesítésének a követelménye. Azzal összefüggésben, hogy a szabadság rovására mindinkább a biztonság kap primátust, a közvélemény kegyeit kereső politika nem telje-

sen egyértelmű az emberi jogok tiszteletében sem. Sokak számára elfogadható az elv, amely csak a törvénytisztelő polgár jogait garantálja, a bűnözőt pedig jogfosztottnak tekinti.

Nem kedvez a kodifikációnak a bűnözés növekedése és súlyosabbá válása sem. Amikor ilyen a kriminális helyzet, számolhatunk azzal az érveléssel, amely szerint hiba lenne a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás erőit eljárási reformokkal lekötöni, ahelyett, hogy minden figyelmüket társadalomvédelmi küldetésüknek szentelhetnék. Szakemberek is vallják, elégséges némi változtatás, amely a jogszolgáltató szervek cselekvési szabadságát növeli. Ezzel szemben viszont megrövidítendő a védelem és megszüntetendő néhány aggályoskodó garancia, amely a becsületes polgár rovására a bűn talaján álló jogsértőt pátyolgatja. Vannak, akik egyenesen azt hirdetik, hogy a XIX. század büntetőeszméinek a napja leáldozott, most a rendvédelem szabadságharca kezdődik, amelyben a bűnösökkel szemben szinte minden eszköz megengedett.

Ami a jogtudomány helyzetét illeti, nem állítható, hogy az elmélet lényeges hatást tudna gyakorolni a törvényhozásra. A kutatók a törvényesség és az eredményesség egymásnak ellentmondó követelményei között keresik a megoldást, miközben bizonytalanok abban, mit tekinthetünk haladó magyar perjogi hagyománynak, mikor indokolt a közelmúlt bizonyos megoldásainak az átvétele, és végül mit üzen számunkra az európai gyakorlat, ahová pedig a büntető felelősségre vonás hazai rendjének is illeszkednie szükséges.

Király Tibor az 1896. évi büntető perrendtartás 100. évfordulójára írt méltatásában a dualista Magyarország eljárási kódexének megítéléséhez két értékmérőt javasol. Egyfelől meghatározó, miként bánik a büntetőper a jogállam, az emberi szabadság eszméivel, másfelől eljárásai mennyire racionálisak és takarékosak.² Nem lehetnek más kritériumai az aktuális törvényjavaslat megítélésének sem.

Azok, akik az ember méltóságát és a személyi sérhetetlenséget abszolút jognak tekintik, elvárják az új kódextől, hogy nyújtson hatékony védelmet a terheltek számára. A most jelzett igények megfogalmazói elégedetlenek a javaslattal, mert az nem ígér lényeges és gyökeres változásokat.

Mások, akik a büntetőeljárást harci eszköznek tekintik a bűn leküzdésében, és ennek megfelelően a hatósági jogosítványokat növelni szeretnék, viszont éppen azért kritizálják a készülő kódexet, mert az túlzottan sok változást sejtet, felforgatja az eljárások jól bevált és begyakorolt rendjét, energiákat vesz el a jogvédelmi szervektől, amelyek nincsenek felkészülve új feladataikra. Ez utóbbi bizonyosan igaz, amit a gyakorlat figyelmeztetései messzemenően igazolnak.

A nyomozók úgy gondolják, hogy küldetésüket értékeli le a törvényhozó, ha megfosztja őket számos eddig viselt kompetenciájuktól, de főként attól a rangtól, amely szerint az előkészítő eljárás a perszakasszal azonos jelentőségű, amelynek önmagában is alkalmasnak kell lennie a „teljes igazság” megállapítására. Hiába biztatott Bócz Endre még 1990-ben arra, hogy a rendőrség számára a modernizált büntető-eljárás „óriási kapacitást szabadít fel”, amelyet tényleges feladatára, a felderítésre fordíthat.³ A rendőrtisztviselők ennek nem tudnak felhőtlenül örülni, mert ehhez a rendvédelem egész szervezetének és működésének kellett volna gyökeres változásokon átmennie. A rendvédelmi igazgatásnak ez a modernizációja azonban elmaradt.

Az ügyészek a többletterhektől félnek, az pedig valóban kétséges, hogy miként válhatnak egyszerre a nyomozások irányítóivá és az igazság megállapításáért fáradozó pártatlan igazságszolgáltatókká, akik, ha kell,

a vádlottnak is segítséget nyújtanak ahhoz, hogy élni tudjon védekezési jogával. A megreformált perben az ügyész ilyen szerepének példáit mutatja néhány európai ország gyakorlata.⁴

A bírakat sem tölti el büszkeség attól az új feladattól, amely szerint a tárgyalás válik a tényállás eredeti megállapításának a terepévé, és így nem lesznek a nyomozási iratok pusztá reprodukálására „kárhóztatva”. Sokak szerint hiba lenne az ítélezés eddig követett konstrukciójának lényeges átalakítása.

Megfigyelhető, hogy nem csupán Magyarországon és a többi volt diktatúrában van napirenden az eljárás megreformálásának az igénye, ezt a modernizációt minden országban támogatják a szakemberek, de igényli a közvélemény is Portugáliától egészen Japánig. A változásokat tápláló motívumok viszont a különböző régiókban már igen eltérők. Klaus Tiedemann lényegében három nagy okcsoportot mutat fel, amelyek a reformmozgalmak elindítói lehetnek.⁵ Először ide sorolja a politikai rendszerváltást, a nagy társadalmi fordulatokat. Ebben a mintát Közép- és Kelet-Európa adja. Másodszor meghatározó jelentőségű a legtöbb centrumországban az alkotmánybíróságok joggyakorlata, különösen ott, ahol az alkotmányosság kritériumait nem csupán morális, szociológiai értékekkel, hanem a jog világára lefordított normatív renddel határozzák meg. Szabó András szerint ilyen jogias alkotmányosság felépülését látjuk Németországban.⁶ Véleményünk szerint ezen az úton halad a magyar gyakorlat is. A harmadik csoportba sorolja Tiedemann azokat az országokat, amelyeknél az eljárási reformok döntő katalizátorai az európai emberi jogi bíróság precedensei, továbbá olyan fontos nemzetközi egyezmények, mint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Mindezek mellett a reformtörekvések negyedik indítékának tekinthető az eljárások alacsony hatékonysága. A kérdéssel a hazai irodalomban Farkas Ákos foglalkozott behatóan. Disszertációjában a hatékonyságot a racionalitással azonosítva megállapítja, hogy a büntető igazságszolgáltatás akkor racionális, ha hasznos, hatékony és egyben legitim is.⁷

Az újítani kívánó mozgalmak legfontosabb célkitűzéseinek leírásával kibontakozik előttünk az alkotmányos büntetőeljárás eszméje azzal az ígérettel, hogy képes:

- megvédeni az emberi és polgári jogok klasszikus értékeit;
- hatékony védelmet nyújtani a társadalomnak a bűnözés ellen;

– ésszerűvé és gazdaságossá tenni a büntetőjogi érvényesítést;

– a büntető igazságszolgáltatás internacionális rendszerének megteremtésére.

A működő alkotmányos demokráciák igazolják, hogy ezek a célok ha nem is maradéktalanul, de megvalósíthatók, vagy legalább ahhoz elégségesek, hogy a bűnözés kontroll alatt legyen tartható, és az államok maguk ne váljanak bűnözővé. A politikai berendezkedés és a büntetőjog minősége közötti kapcsolatokra mutat rá Szabó András, amikor arról ír, hogy „a büntetőjogi normák keletkezésének demokratikus kritériumai döntenek el a büntetőjog demokratikus tartalmát. Erre pedig a képviselői, parlamenti demokrácia az egyedüli formális biztosíték”.⁸

A büntetőeljárás alkotmányos szempontok szerinti vizsgálata a hazai tudományos gondolkodás elfogadott módszere. Farkas Ákos és Pap Gábor közös tanulmányában kettős megközelítést követ. Kimutatják az alkotmányjognak azokat a tételeit, amelyeknek közvetlen rendező hatásuk van a büntetőjog érvényesítésére, de felsorakoztatják azokat a szabályokat is, amelyek az eljárásjog anyagán belül alkotmányos jelentőségűek. Alkotmányosnak az a processzus nevezhető, amelynek jellemzője a személytelenség, a normativitás, a korlátozott és ellenőrzött büntetőhatalom, és ahol az emberi méltóság nem szenved csorbát. A szerzők felvetik, hogy a készülő új alaptörvényben gazdagítani lehetne a büntetőeljárások alkotmányos fundamentumait. Így az alkotmányba kívánkozik a „nincs büntetés törvény nélkül” elve.⁹ Ez annál fontosabb, mert az ismert formula gazdagabb tartalmat hordoz, mint azt első látásra gondolnánk. Legutóbb J. A. E. Vervaele fejtette ki, hogy a nulla poena sine lege felbontható a következő elemekre: nulla culpa sine iudicio (nincs bűnösség ítélet nélkül); nullum iudicium sine accusatione (nincs ítélet vád nélkül); nulla accusatio sine probatione (nincs vád bizonyítás nélkül); nulla probatio sine defensione (nincs bizonyítás védelem nélkül). Alkotmányos berendezkedésben a büntetés joga csak így működhet.¹⁰

Az alkotmányos eljárásjog létrehozásához a tudományos élet mellett jelentősen járult hozzá az alkotmánybíróság ama döntéseivel, amelyekben kifejtette, hogy az alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat.¹¹

Ami azonban tárgyunk szempontjából még fontosabb, az alkotmányos szemlélet jelen van a büntető jogalkalmazás gyakorlatában is. A Fővárosi Bíróság 26 Bkf. 441/1994/2. számú végzése például egy előzetes letartóztatás megszüntetésének indoklásaként hivatkozik az Alkotmány 55. §-ára, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, amikor leszögezi, hogy a jogállamiság egyik alapelve szerint senkit nem lehet szabadságától megfosztani másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben foglaltak alapján. Kifejti továbbá, hogy az előzetes letartóztatás különös okának reálisnak és konkrétnek kell lennie, amelyet a pusztán lehetőségén felül tényeknek, körülményeknek és bizonyítékoknak is alá kell támasztaniuk.

A másodfokú bíróság figyelmeztetése ellenére számos jel utal arra, hogy az előzetes letartóztatás elrendelésének bírói fórumra utalása nem javította lényegesen a gyanúsítottak jogainak oltalmazását. Általános gyakorlattá vált a szabadságkorlátozás alkalmazása annak érdekében, hogy a nyomozó hatóság beismerésre kényszerítse a gyanúsítottat. Az pedig, hogy a kényszerintézkedésért felelős egyes bírák milyen mértékben vették át a rendőrségi logikát, bizonyítják olyan előzetes letartóztatást elrendelő határozatok, amelyek egyenesen arról szólnak, hogy kényszerintézkedés azért indokolt, mert a vádlott tagad. Nyugtalanító az is, hogy semmiféle változtatás

ÁLTALÁNOS GYAKORLATTÁ VÁLT A SZABADSÁGKORLÁTOZÁS ALKALMAZÁSA ANNAK ÉRDEKÉBEN, HOGY A NYOMOZÓ HATÓSÁG BEISMERÉSRE KÉNYSZERÍTSE A GYANÚSÍTOTTAT. AZ PEDIG, HOGY A KÉNYSZERINTÉZKEDÉSÉRT FELELŐS EGYES BÍRÁK MILYEN MÉRTÉKBEN VETTÉK ÁT A RENDŐRSÉGI LOGIKÁT, BIZONYÍTJÁK OLYAN ELŐZETES LETARTÓZTATÁST ELRENDELŐ HATÁROZATOK, AMELYEK EGYENESEN ARRÓL SZÓLNAK, HOGY KÉNYSZERINTÉZKEDÉS AZÉRT INDOKOLT, MERT A VÁDLOTT TAGAD.

nem látszik az előzetes letartóztatások végrehajtásának a rendjében. A rendőrségi fogdák felettébb alkalmas helyek a kényszervallatások számára. Mind ez ideig nem bizonyult hatásos kontrollnak az ügyészi felügyelet sem.

Visszatérve az említett alkotmánybírói döntésekhez: azokban volt még egy fontos üzenet, nevezetesen az, hogy a jogállami elveknek az eljárás minden szakaszában érvényesülniük kell. Értelmezésünk szerint a nyomozásban is. A dolgozat zárófejezete ezt a problémát kívánja körüljárni.

A bűnfelderítés jogi természetének meghatározása nem is olyan könnyű. Sokáig tartotta magát az a nézet, és ennek ma is vannak hívei, miszerint az eljárás előkészítő szakasza egy szélesebb értelemben felgött büntető igazságszolgáltatás része. A tétel folyamánként a nyomozást a tárgyalással egyenértékű-

nek tartották, amely magában is alkalmas a teljes igazság megállapítására. A nyomozó hatóságnak is feladata a bizonyítékok mérlegelése, valamint az, hogy döntéseit az ebből táplálkozó belső meggyőződése szerint hozza meg. Az igazságszolgáltatás természetéből következően ez azt is jelenti, hogy a terhelő és a mentő, a súlyosító és az enyhítő körülményeket egyaránt fel kell deríteni. A nyomozási cselekmények gyakran keverednek kontradiktóriumokkal, mert csak így lehet a gyanúsítás érveit a védekezéssel szembevetni. Az előkészítő szakasznak ez a felértékelődése ahhoz vezetett, hogy a bírósági tárgyalás veszített a jelentőségéből. A bíró szerepe kezdett erőteljesen hasonlítani a kihallgatást vezető nyomozó tevékenységére. Az egész per alig alkalmas többre, mint a nyomozási iratokból kiolvasható tényállás pusztá reprodukálására. Mivel az ítélethozatalt a tárgyaláson felvett bizonyításnál lényegesen erőteljesebben befolyásolta a nyomozásnak a vádiratban összegezett eredménye, a vád képviselője végig fölényben volt a védelemmel szemben. A fegyverek egyenlőségéről azért sem lehetett beszélni, mert az ügy kimenetelét gyakran nem a tárgyaláson történtek döntötték el.

Persze ez a konstrukció is alkalmas a helyes tényállás megállapítására és igazságos ítélet meghozatalára. Másfelől viszont egyaránt magában hordozza az eredménytelenség és a törvénysértés veszélyét, anélkül, hogy az ezek elkerülésére alkalmas garanciákat képes lenne szervesen beilleszteni a saját rendszerébe.

Az igazságszolgáltatás-szerű feladatok nincsenek tekintettel a nyomozás kriminalisztikai természetére, viszont arra alkalmasak, hogy bürokratikusá, formálissá és merevvé tegyék az eljárást. Ráadásul az igazságszolgáltatási funkció függetlenséget tételez fel, ezzel szemben a processzuális feladatokkal megterhelt rendőrség szigorúan centralizált, katonai elvek szerint működő, a végrehajtó hatalomnak alárendelt adminisztráció, amelyik ezt a sajátosságát akkor sem tudja vagy akarja feladni, amikor büntetőeljárást folytat. (A magyar rendőrség szolgálati szabályzata semmiféle különbséget nem tesz a szolgálati kötelezettségek szempontjából a csapaterőben felfegyverzett banditák ellen fellépő különleges rendőrségi feladat végrehajtója és a nyomozási cselekményeket teljesítő vizsgálótiszt között.) Arról sem szabad megfeledkezni, hogy sokáig nem került törvényi rendezésre a titkos eszközökkel folytatott felderítés, amely így összemosódott a nyomozással, anélkül azonban, hogy a büntetőeljárás kontrollmechanizmusai figyelemmel kísérhették volna a rendvédelemnek ezt a konspirált tevékenységét. Az így kialakult helyzetnek tipikusan három következménnyel is számolnia kell:

– az eljárások gyakran lassúak és eredménytelenek, mert a bűnüldözés kriminalisztikai igényeire a formalizált eljárás merev keretei nincsenek tekintettel;

– előfordulhatnak durva törvénysértések, rendőri túlkapások, amelyek a hierarchia ama sajátosságából következnek, hogy ott a parancsnak való engedelmesség teljesítési kényszere mindig megelőzi a jognak való megfelelést;

– az egész rendszer alkalmas a végrehajtó hatalom általi manipulációra, amely enyhébb esetekben csak a büntetőjogi eszközöket rendeli alá szűk politikai érdekeknek, súlyosabb helyzetekben viszont utat nyit az önkénynek, a parancsuralmi rendnek.

A most leírt séma, amelyet sajátos processzuális rendvédelmi modellnek nevezhetünk, nem csupán a diktatúrákat jellemzi, viszont fölényben alkalmas arra, hogy a rendőrséget felhasználja a demokrácia megsemmisítésére, és a diktatórikus berendezkedés származó eszközévé tegye. Ez történt a fasiszta és a kommunista rendszerekben egyaránt.

Az alkotmányos demokráciákban a processzuális túlhatalommal felruházott rendőrség éppen hogy nem eszközként működik, hanem autonóm szerephez jut, elveszíti kontrolljait, terepe lesz a rendőri önkénynek, amely a szakmai hibától egészen a súlyos bűncselekményekig vezethet el, nem szólva már arról, hogy mivel az előkészítésben oly kiemelkedő feladatai vannak, asszisztálhat az igazságszolgáltatás súlyos tévedéseivel is.¹²

Van a két társadalmi rendszer között még egy különbség, nevezetesen az, hogy miként tud reagálni a rendszert működési zavaraira. Az első esetben találkozhatunk a diktatúra enyhébb megjelenési formáival, lehetnek olyan jogi megoldások, amelyek az önkényt elviselhetőbbé teszik, ám a döntő megoldást csak a rendszerváltás hozhatja el. (Magyar példát említve, már a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény is jelentősen korlátozta a nyomozó hatóságokat, de a rendőri működés csak 1990 után vált legitimé.)

Az alkotmányos demokráciák a fékek gazdag tárházával rendelkeznek, amelyek alkalmasak kontroll alatt tartani a rendőrség minden tevékenységét. Ennek ellenére időnként csak látványos botrányok és szigorú parlamenti vizsgálatok nyomán tárul fel egy-egy rendőrségi jogsértés háttere, ami azután komoly szervezeti és szabályozási intézkedésekhez vezet. A fiatal demokráciák ebből a szempontból, úgy látszik, türelmesek. Jellemzőnek tartjuk, hogy 1996 őszén az első számú rendőri vezetők felmentése kizárólag eredményességi és gazdálkodási kudarcokra való hivatkozással történt, fel sem merült, hogy vezetésük alatt, a korábbi időszakban a rendőrség súlyos törvénysértéseket követett el, amelyekért a legfelsőbb irányítók is szakmai felelősséggel tartoznak.

A terápia sokféle lehet, van azonban néhány általános követelmény, amely nélkül nem létezhet alkotmányosan működő nyomozás.

Az első kívánalom a hatalmi ágak megosztásából vezethető le, lényege pedig a közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő elválasztása. Csak így valósítható meg az az elvárás, miszerint a közigazgatás nem avatkozhat be az igazságszolgáltatásba, mert az ilyen intervenciók, ahogyan ezt Csemegi Károly oly látnoki módon megállapította, „az emberek erkölcsét megrontják, azokat egyszerre forradalmárok-ká és szolgálk-ká teszik”.¹³ A rendőrtisztviselő jogállamban a törvény végrehajtója, aki nem lehet sem forradalmár, sem az önkénynek kitett szolga. Alkotmányos az a nyomozás, amely nem része az igazságszolgáltatásnak, viszont része a közigazgatásnak, eljárási rendje törvényben szabályozott, működése pedig igazságszolgáltatási szerv irányítása és felügyelete alatt áll. Az igazgatási tevékenységként felfogott nyomozás döntési kompetenciája a kényszerintézkedések tekintetében rendkívül korlátozott, a végrehajtásra szűkített, és szigorú kontroll alatt áll. Ellenben nagy a cselekvési szabadsága a bűncselekmények megakadályozásában, megszakításában, a bizonyítékok felderítésében és összegyűjtésében, végül a jogsértést felszámolni képes legitim fizikai erőszak alkalmazásában.

A második követelmény, hogy a nyomozást fel kell oldani a perrendszerű bizonyítás kötelezettsége alól akként, hogy a bűncselekményeket dokumentáló tevékenysége igazodjon a feladat kriminalisztikai természetéhez. A perrendszerű bizonyítás fogalmával kapcsolatban Tremmel Flórián kifejtette, hogy „a tapasztalati tények egyértelműen azt mutatják, hogy a büntetőeljárásban folyó bizonyítás nem csupán jogilag szabályozott tevékenység, hanem olyan tartalmi oldallal rendelkező folyamat, amelynek a jog csak bizonyos kereteket és garanciákat tud biztosítani”.¹⁴ Perrendszerű az a bizonyítás, amelyik előre megismerhető és a bizonyítási műveletnek kötelező formát adó szabályok között zajlik, mindvégig a védelem kontrollja alatt áll, és amelynek az eredménye a belső meggyőződésre alapított tényállás megállapítása. A kriminalisztikai bizonyítás formalizált szabályokhoz nem kötött, módozataira csak ajánlások fogalmazhatók meg, nem igényli a védelem azonnali reflexióit, és eredménye csupán a vádló tájékoztatása, a vádemelésben való állásfoglaláshoz elégséges tények összegyűjtése.¹⁵

A nyomozás mint igazgatási tevékenység a rendvédelem által folytatott bűnüldözés egyik szakasza, ezért nemcsak az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya vár tisztázásra, hanem a bűnüldözés más területeivel mutatott összefüggései is.

Ha a bűnüldözést legáltalánosabb értelemben a bűncselekmények megakadályozására, megszakítására és az elkövetők leleplezésére irányuló rendvédelmi tevékenységek foglatának tekintjük, akkor azt három, szakmailag és jogilag is elkülöníthető területre bonthatjuk.

Az első szakaszba tartozók mindazon rendészeti intézkedések, amelyek a bűncselekmények megakadályozására és a véghezvitel megszakítására, a védekező vagy a menekülő gyanúsítottak kézre kerítésére irányulnak. A rendészeti intézkedés közbiztonsági fellépés, amelynek fő eszköze a legitim fizikai erőszak alkalmazásának a lehetősége, illetve annak tényleges érvényesítése. A véghezvitelhez nem kriminalisztikai jártasság, hanem közrendvédelmi szak tudás szükséges, hatósági alanyai elsősorban a közbiztonsági szolgálati ág szervei. A rendészeti intézkedés is jogilag szabályozott igazgatási aktus, amelyben azonban széles körben érvényesül a diszkrecionális jog. Ez a rendőrködésnek olyan területe, amellyel kapcsolatban leginkább felmerülhet egy jogi formákat nem tűrő általános felhatalmazás (generálklauzula) igénye. Vannak, akik a rendvédelemnek ezeket a mozzanatait hasonlatosnak tartják a fegyveres harchoz, a katonai műveletekhez. A rendőrségi szakirodalom azonban az ilyen azonosításoktól óvni szokott. A jogállam rendvédelmének ezekben az esetekben is a jog korlátai között kell maradnia. A rendészeti intézkedés feltételeit és véghezvitelének korlátait rendszerint a közigazgatási joganyaghoz sorolható rendőrségi (rendvédelmi) ágazati törvények határozzák meg.

Nem kétséges, hogy ez a rendvédelmi ténykedés nem vonható a nyomozás fogalma alá, nem is tekinthető büntetőeljárás cselekménynek, ellenben forrása lesz számos olyan bizonyítéknak, amely utóbb a büntető igazságszolgáltatás eredményes működését képes szolgálni. Az erőszakos támadó megfékezésének a helyszíne bizonyítékokat nyújt, az akcióban közreműködő rendőrségi közegek pedig nagyon gyakran az eljárás tanúi. Erről a tipikus rendőrségi műveletről azt is meg lehet állapítani, hogy a rendőri fellépésre okot adó esemény rendszerint előre nem várható, a megoldás módja szabályzatban részletesen nem írható le, és végül a beavatkozás igénye azonnali, sokszor semmiféle meditációt nem tesz lehetővé. A rendészeti veszélyhelyzeteknek eme sajátosságait nevezhetjük a fellépés spontaneitásának is. Az pedig, hogy az ilyen szituációk megoldására a jelen lévő rendőri erő önállóan és a szakmai tudást, tapasztalatot mozgósítva, lehetőleg hatásosan cselekedjék, a hatósági fellépés autonómiájaként írhatjuk le. A spontaneitás és az autonómia a most jellemzett rendészeti beavatkozásoknak az a két vonása, amely élesen

megkülönbözteti a bűnüldözés másik két területétől, a felderítéstől és a nyomozástól.¹⁶

Az előbbiekhöz képest jóval nehezebb feladat a felderítés és a nyomozás fogalmi elkülönítése. Közös bennük az, hogy mindkét művelet megismerő tevékenység, amelynek tárgyát a büntetőjogi relevancia adja. Míg azonban a nyomozás mindig a múltban történt esemény rekonstrukcióját végzi, a felderítésnek gyakran a jelenben bontakozó bűnös tevékenységek regisztrálása a feladata, illetve annak valószínűsítése, hogy ezek a folyamatok a jövőben milyen kriminális veszélyeket hordanak magukban. Az, hogy a felderítés regisztráló és valószínűsítő építő jellemzőket hordoz, döntően az eszköztárával magyarázható.

A felderítés olyan bűnügyi hírszerzés, amely elsődlegesen a titkosszolgálati eszközökre támaszkodik. Ezek pedig többségükben arra alkalmasak, hogy a bűnös folyamatokat az eseményekkel egy időben regisztrálják, számon tartásuk, sőt arra is lehetőséget adnak, hogy azokat befolyásolják. Veszélyei is ebből származnak. Egyfelől a feltételezett bűnös tevékenységekkel párhuzamosan, azokkal időben szinkronizáltan folytatott felderítés rendkívül elhúzódhat, ezzel embereket a gyanú állapotában tarthat, jogukat korlátozhatja, az érintetteket a hatalommal szemben huza-mosan kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja. Másfelől viszont még ennél is nagyobb veszély az, hogy az események befolyásolására alkalmas titkosszolgálati módszerekkel bűncselekményeket lehet produkálni, ártatlanokat lehet a bűn útjára terelni. Természetesen a titkosságnak előnyei is vannak. A rendvédelem így bukkanhat konspirált bűnkapcsolatokra, így válnak üldözhetővé a bűnelkövetések legveszélyesebb formái, és ekként lesz lehetséges súlyos fenyegetések elhárítása, emberi életek megmentése. Ezért az alkotmányos jogállamok nem mondhatnak le a bűnüldözésnek eme hagyományos módszereiről, de nem hagyhatják szabályozás nélkül a felderítést sem. Kialakultak e normatívák legfontosabb elvei: a felderítést törvényben kell korlátozni, s a törvénynek magának is alkotmányosnak kell lennie, mert csak akkor adhat titkosszolgálati módszerek alkalmazására felhatalmazást, ha e módszerek szükségesek, és az elhárítandó veszéllyel arányban állnak. Végül kritérium az is, hogy az alkotmányos jogokat érintő felderítési módszerek igazságszolgáltatási szervek kontrollja alatt álljanak. Az viszont már nem követelmény, hogy a szabályozás rendszertanilag a büntetőeljárás kódexben kapjon helyet. Ilyen szempontból a hazai megoldás, amelyet az eljárási törvényjavaslat vetít elénk, nem kifogásolható. A büntetőeljárást megelőző felderítés szabályai két törvényben, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben kapnak helyet. A nyomozás során

alkalmazott és bírói engedélyhez kötött titkos adat-szerzés rendje a készülő új eljárási kódexbe került.

A törvényjavaslat viszont nem tartalmaz megoldást arra, hogy milyen törvényi feltételek mellett kell a felderítést nyomozásba átvinni, akként, hogy a felderítési adatokra építve induljon el a büntetőeljárás. Minthogy a tervezet az eljárás megkezdéséhez elegendőnek tartja a bűncselekmény egyszerű gyanúját, álláspontunk az, hogy minden olyan esetben, amikor bűncselekményre utaló adatok jutnak rendőrségi vagy más felderítő szervek tudomására, a nyomozást el kell rendelni, és a felderítési feladatokat ettől az időponttól kezdve az ügyész felügyeletével és meghatározott körben a nyomozási bíró döntései szerint kell lefolytatni. Ha nem ezt az értelmezést követjük, akkor számolni kell olyan felderítési tevékenységgel, amely esetleg hosszú időn keresztül rendőri vagy nemzetbiztonsági szerv által folyik, és amely nem kap igazságszolgáltatási kontrollt. Ez a helyzet megengedhetetlenül szélesre nyitja a bűnüldözés előtt a végrehajtó hatalom kompetenciáját, veszélyezteti a bizonyítás törvényességét, és célszerűtlen is, mert az ilyen módon összegyűjtött és a bűncselekmény elkövetésének dokumentálására alkalmas bizonyítékok nem fogják kiállni a büntetőeljárás próbáját.

Megállapíthatjuk, hogy a büntetőeljárásról szóló törvényjavaslat elvileg helyesen jelöli ki a nyomozás rendszertani helyét, az alkotmányosság követelményéhez igazodva a bűnüldözést elválasztja az igazságszolgáltatástól, és a nyomozást az igazságszolgáltatási szervek hatásos felügyelete alá helyezi. A következők miatt mégis aggályos a nyomozások alkotmányossága:

– A rendvédelem nem kapta meg az őt megillető helyét a közigazgatás rendszerében, hanem attól elkülönítve olyan fegyveres tevékenységként definiálták, amit elsődlegesen nem a jog, hanem a parancs igazgat, és amely inkább mutat rokonságot a katonai ténykedésekkel, mint a civil közigazgatással. Ahhoz tehát, hogy a nyomozás mint a közigazgatási tevékenységként leírható bűnüldözés büntetőeljárás szabályok alá vont része valóban alkotmányos garanciákat kapjon, a rendvédelmet civilizálni kell.

– Az eljárási törvényjavaslat nem kínál semmilyen megoldást arra, hogy a nyomozást megelőző titkos felderítés ugyanolyan garanciák közé kerüljön, mint a büntetőeljárás megindítását követő titkosszolgálati eszközökkel folytatott felderítőmunka. Már önmagában az is problematikus, hogy túl sok törvény, túlságosan széles felhatalmazással, túlzottan kevés materiális feltétel meghatározásával ad lehetőséget rendvédelmi szervezetek számára titkos adatgyűjtésre. Ezen az igazságszolgáltatási körbe vont engedélyezési joga-

sultság sem enyhít, mert az engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszközök, különösen pedig az informátorok alkalmazása sokszor súlyosabban érinti a személy jogait és méltóságát, mint azok a módszerek, amelyek bírósági vagy miniszteri jóváhagyást igényelnek. Az eljárási javaslattól el lehetne várni, hogy ebben a bonyolult jogszabályi mezőben tegye áttekinthetővé a szabályozást, írjon elő szigorúbb materiális feltételeket a titkos felderítés elrendeléséhez, és amennyiben a felderítés bűncselekmény gyanújára indul, akkor azt egyértelműen és kivételek nélkül vonja a büntetőeljárás törvényben szabályozott titkos felderítés körébe.

Összegzésként megállapítható:

1) Kodifikációs szükséghelyzetről nem beszélhetünk, de az eljárásjog újraalkotását időszerű feladatnak tartjuk.

2) A törvényjavaslat a magyar büntetőeljárás rendszer reformértékű átalakítását hajtja végre, táplálkozik a rendszerváltás adta lehetőségekből és követelményekből, követi az alkotmánybíróság irányutatóit, figyelemmel van a polgári demokratikus társadalmak értékeire, nemzetközi kötelezettségvállalásainkra és az emberi jogi bíróság döntéseire.

3) A törvénytervezet hitet tesz az alkotmányos büntetőeljárás klasszikus értékei mellett, elutasítja azokat a törekvéseket, amelyek az eljárás alá vont polgárok jogvédelmének gyengítését célozzák.

4) Számos olyan intézményt emel az eljárásba, amelyek növelhetik a büntetőigény érvényesítésének hatékonyságát, és javíthatják az időszerűséget és a gazdaságosságot.

5) A hatalommegosztás és az önkorlátozás elvének megfelelően újraosztja az eljárási szerepeket, a nyomozást elkülöníti az igazságszolgáltatástól, az ügyészséget a nyomozásért felelős vádhatóságként erőteljesebben az igazságszolgáltatás részévé teszi, és növeli a tárgyalás szerepét a tényállás megállapításában.

6) Az új kódex nem betetőzése, hanem nyitánya egy átfogó jogvédelmi reformnak, amelytől remélhető, hogy a kivételesen konzervatív és az elmúlt ötven esztendő szervezeti formáit és gondolkodásmódját görcsösen védelmező bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervezeteket megújulásra készíti.

7) Nézetünk szerint a törvényjavaslat különösen két ponton elmarad az alkotmányosságot erősítő várakozásoktól. Nem terjeszti ki az igazságszolgáltatás kontrollját a büntetőeljárás megelőző felderítésre, továbbá az előzetes letartóztatás okainak szélesítésével nem gátolja meg, hanem egyenesen serkenti a mára kialakult törvénysértő gyakorlatot, amely szerint gyakran a szabadságkorlátozás a beismert vádlottal megszerzésére irányuló represszióként működik. Az-

zal pedig, hogy nem tiltja meg határozottan az előzetes letartóztatás huzamosabb végrehajtását rendőrségi fogdáknak, nem szünteti meg a lehetőségét azoknak a durva rendőrségi jogsértéseknek, amelyek rendszeresen előfordulnak, és az ember méltóságát és személyiségét védő abszolút érvényesülést kívánó jogokat veszik semmibe.

Mivel a törvényjavaslat egészét humanista és modern büntetőjogász szemlélet hatja át, meggyőződésünk, hogy az általunk kifogásolt és jelentéktelennek egyáltalán nem nevezhető fogyatékoságai legalább a parlamenti vita időszakában kijavíthatók.

JEGYZETEK

1. Idézi: Kiss Anna: *Gondolatok az előzetes eljárás szerepéről a jövőben*. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv, 1994. 119. o.
2. Lásd: Király Tibor: *Az 1896. évi első büntető perrendtartás száz év távlatából*. *Magyar Jog*, 1996. november. 670. o.
3. Bócz Endre: *Elgondolások a büntetőeljárás újrakodifikálásához*. *Belügyi Szemle*, 1990. 1. szám. 56. o.
4. Joachim Hermann: *Modellek a büntetőeljárás reformjához Kelet-Európában*. *Magyar Jog*, 1997. június. 322. o.
5. Klaus Tiedemann: *Rapport general Revue Internationale de droit pénal*. *Association Internationale de Droit Pénal*, 1993. 3–4. szám.
6. Szabó András: *A jogállamiság a Német Alaptörvényben*. *Jogtudományi Közlemény*, 1991. december.
7. Farkas Ákos: *A büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Kandidátusi értekezés (kézirat), Miskolc, 1994. 142. o.
8. Szabó András: *A büntetőjog reformja*. Budapest, G & G Kiadó, 1992.
9. Farkas Ákos–Pap Gábor: *Alkotmányosság és büntetőeljárás*. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv, 1993. 58. o.
10. J. A. E. Varvaele: *Régulation et répression en sein de létat providence*. *Université de Liege Deviance et Société*, 1997. 2. szám. 121. o.
11. Lásd a 11/1992. (III. 5.) és a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatokat.
12. Lásd: F. Dieu: *Eléments pour une approche socio politique dans la violence policière*. *Déviante et Société*, 1995. 19. kötet. 35. o.
13. Idézi: Sári János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995. 110. o.
14. Tremmel Flórián: *A bizonyítás és a bizonyíték fogalma a büntetőeljárásban*. Pécs, *Studia Juridica*, 1970. 16. o.
15. Pusztai László: *A modern büntetőeljárás jog kialakulása Magyarországon*. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv, 1992. 32. o.
16. Thomas Hug: *Police et magistrature*. *Revue Internationale de Criminologie et de Police technique*, 1997. 2. szám. 155. o.

FÉLOLDALAS NYOMOZÁS, FÉLOLDALAS TÁRGYALÁS

A rendszerváltás kezdete óta nagyszámú és jelentős törvény született meg hazánkban, amely az alapvető emberi jogokat hivatott garantálni. Mégis az egyik legjelentősebb törvényjavaslat betervezésére kerülhet sor 1997 őszén, ha az új büntetőeljárás-jogi kódexet a Kormány az Országgyűlés elé viszi. A javaslatot az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó szervezetek nemcsak azért kísérik nagy figyelemmel, mert az emberi jogok legdurvább megsértésére az államok részéről büntetőjogi hatalmuk gyakorlásakor kerülhet sor, hanem azért is, mert a korábbiakhoz képest már elveiben is más szabályokat készülnek bevezetni Magyarországon.

Az új kódex előkészítésére létrehozott Kodifikációs Bizottság által készített szövegtervezet több helyen pótolja az emberi jogok védelmének eddig hiányzó garanciáit. Ki kell emelni azt az új szabályt, mely szerint a tanú meghallgatásakor meghatalmazott védője jelen lehet, és a kihallgatás akadályozása nélkül jogi tanácsadással szolgálhat a tanú részére.

Ugyanakkor a szövegtervezet beleütközik egy alapvető kérdésbe. Abba, hogy kinek a feladata – és főleg, milyen mélységben – a tényállás tisztázása. A szövegtervezet jelentősen eltér a korábbi szabályozástól annak meghatározásakor, hogy az ügyésznek, illetőleg a nyomozó hatóságnak mi is a feladata. Már itt felmerül a gyanú, hogy a módosítás esetleg azt jelenti, hogy a tényállás teljes mértékű tisztázása – elsősorban anyagi okokból – a továbbiakban már nem lesz feladata a hatóságoknak. Nevezzük teljes mértékűnek a büntetőjogi igazság kiderítését, amely nem kizárólag a vád alátámasztását jelenti, hanem az enyhítő és mentő körülmények kötelező feltárását a hatóságok részéről. Ma az elvben jó eljárásjogi szabályozás a gyakorlatban nem valósulhat meg, mert a nyomozó hatóságnak saját érdekeivel ellentétben, esetleg saját maga ellen kellene bizonyításokat eszközölnie. Éppen ezért üdvözlendő az új kódex, mivel a nyomozás mindenhatóságán felülemelkedve inkább a tárgyalási szakra helyezi a hangsúlyt. A szövegtervezet a bizonyítás tárgyaként azokat a tényeket jelöli meg, amelyek a büntető és a büntetőeljárás jogszabályok alkalmazásában jelentősek. Ha emellé tesszük azt, hogy a nyomozás során a tényállást kizárólag oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen

arról, vádat emel-e, ismét előbukkan a tényállás féloldalas felderítésének a lehetősége.

Elég idegen a magyar büntető jogrendszerrel az a megoldás, amely a tényállás mentő részének a felderítését a védőtől várja anélkül, hogy ennek garanciái ki volnának dolgozva. A tényállás felderítésének kötelezettségét – garanciális okokból – egészen precízen kell meghatározni az új kódexben. A védő ugyanis több okból következően nem képes a tényállás egyes elemeit felderíteni, gondoljunk például a nyomozóirodák szűk jogaira, amelyek csak azt tehetik, amit a gyanúsított maga is tehetne. A nyomozóirodák jogai nem azonosak a rendőrség felderítési jogaival, így a tényállás mentő elemei felderítésének feladatát nem lehet a védelem nyakába varrni. Úgy tűnik, a szövegtervezet a jelenlegi rossz gyakorlat szentesítését jelentené ebben a körben azzal, hogy a rendőrség kizárólag a vád alátámasztására nyomozna, és nyomozási koncepciójába esetleg – garanciák híján – nem férne bele a gyanúsítottól kívül más személyek cselekményeinek felderítése is. Vajon a gyanúsított mentő körülmények, tények nem sikkadnak-e el a nyomozás során, vagy szándékosan nem titkolják-e el a bíróság elől? Ez utóbbi félelmet látszik alátámasztani az, hogy az ügyész nem lenne köteles minden iratot megküldeni a bíróságnak.

A rendszerváltás kezdete után a védelem garanciális jogokat kapott azzal, hogy jelen lehet a tanú kihallgatásán, kérdéseket intézhet hozzá, jelenlétével felügyelheti a jegyzőkönyvvezést. A szövegtervezet ezt a jogot eltörölné, arra hivatkozva, hogy az eljárás a bírói szakban többletjogokat engedélyez majd a védelemnek. Nem veszi ugyanakkor figyelembe azt, hogy a bevezetendő „keresztkérdéses” módszer nem pótolja a tanúknak a teljes büntetőjogi igazságra, a teljes tényállásra vonatkozó hatósági kihallgatását. Vajon nem a rendőrállam erősítését jelentik-e ezek a szabályok – kiegészítve a rendőrségi törvényt –, ha a védő – eltérően a jelenlegi rendszertől – csak hónapokkal később találkozik a tanúval, mint a nyomozó?

Amennyiben a mentő körülményeket a nyomozó hatóság a tanútól nem kérdezi meg, a védő még indítványt sem tehetne bizonyos kérdések megvizsgálására. Mindennapos gyakorlat, hogy a tanú emléke-

zete néhány hónap elteltével rohamosan elhalványul. Amennyiben a rendőrség a tanút a terhelő tényállási elemekre vonatkozóan hónapokkal korábban hallgathatja meg, mint a védő a saját mentő tényállási elemeire, ebben az esetben olyan egyenlőtlenség keletkezik, amely az emberi jogokra is kihatással lehet. Úgy tűnik, hogy a szövegtervezet elsődleges szándéka a büntetőeljárások eredményességének növelése volt, és nem a jogállamisághoz nélkülözhetetlen igazságosság erősítése, még akkor is, ha a tervezet sok új garanciális elemet tartalmaz. A garanciális elemek megjelenése a jelenlegi büntetőeljárás törvény módosításánál is több helyen előtérbe került. Jelentős eredménynek tekinthető, hogy a védő az utóbbi időben betekinthez a nyomozati iratokba (természetesen nem kivétel nélkül), és arról már a nyomozás folyamán másolatokat kaphat. A szövegtervezet ettől a jogtól jelentősen visszalépne, hiszen csak az iratismertetéskor tekinthetné meg a védő az iratokat, így esetleg több hónapos vagy többéves hátrányba kerülhetne a rendőrséghez képest. A tervezet ugyanis a nyomozóra bízta annak eldöntését, mely iratok kiadása nem sértené a nyomozás érdekét. Fennáll a veszélye annak, hogy kizárólag a vádat bizonyító hiányos tényállást rögzíthetik az iratokban, és a védő ezt csak a nyomozás befejeztével ismerheti fel. Az iratismertetéstől, illetőleg a feljelentés kézhezvételétől számítva az ügyész harminc napon belül vádat emel, mely időt az ügyészség vezetője kivételes esetben további harminc nappal meghosszabbíthatja. A bíró a vádiratot haladéktalanul megküldi a védőnek is, akinek mindössze tizenöt nap áll rendelkezésére, hogy megjelölje azokat a bizonyítási eszközöket, amelyeket a tárgyaláson elő kíván terjeszteni. Ez a szűk időtartam áll szemben a nyomozó hatóság több hónapos, esetleg többéves nyomozási időtartamával.

Amennyiben a védelemnek az iratismertetés után kellene a mentő körülmények után nyomoznia vagy a mentő tanúkat felkutatnia, igen egyenlőtlen küzdelem elé nézne a vádat képviselő ügyészséggel szemben. Vagy a keresztkérdéses rendszer részeként már a nyomozás kezdetekor indítson párhuzamos nyomozást a mentő körülmények eredményes felderítésére, a teljes tényállás kiderítésére?

Mivel a nyomozásban az idő döntő jelentőségű, ezért aki meg tudja majd fizetni a párhuzamos nyomozás költségeit, sokkal nagyobb eséllyel indul a bírósági tárgyaláson. A szegényeknek pedig be kellene

érniük a jelenlegi formális, kizárólag a tárgyalásra koncentráló védői magatartással.

Garanciális kérdés, hogy ha a védelem nem lehet jelen a tanúvallomásoknál, ki vagy mi biztosítja, hogy a vallomásoknak a gyanúsítottat mentő részei is rögzíttetnek. Jelenleg erre a védő részvétele az egyetlen garancia. Előre látható, hogy a nyomozó hatóság ebben továbbra is ellenérdekel marad, hiszen a tanúvallomásának egyes részei új körülmények felderítését, megvizsgálását is igényelhetik. Esetleg módosítani kellene a nyomozási koncepciót. Nagy lesz a kísértés arra, hogy eme zavaró tényeket a hatóság ne rögzítse. Csak így tudja a fennálló eszközökkel gyorsítani a nyomozást és javítani a váderedményességet. A jelenlegi garanciáktól visszalépésnek minősülne, ha a védő a tanúkihallgatásnál nem lehetne jelen. Lehet, hogy ez a jelenlét lassítja a nyomozást, de talán megakadályozhatja, hogy koncepciók eljárást készítsenek elő a tanúvallomások nem megfelelő rögzítésével.

Amennyiben a hatóságok feladatául kizárólag a vád alátámasztását szabnánk, felhívjuk őket arra, hogy – az eljárás gyorsítása érdekében – egyoldalú nyomozást folytassanak. Semmilyen garancia nem lesz arra, hogy egy tanúvallomásból ne csak a terhelő – vagy a koncepció alapján terhelőnek látszó – adatokat rögzítsék. Megengedhetetlen és veszélyes, ha a tanút a hatóság ellenőrzés, kontroll nélkül hónapokkal korábban hallgathatja ki, mint a védő.

Alapvető garanciák hiányoznak ekkor, olyanok, amelyek más működő rendszerben léteznek. Máshol ugyanis, ha a védő nincs jelen a kihallgatáson, a hatóság köteles a tanú minden szavát magnetofonra rögzíteni, amely visszakereshető, így ellenőrizhető, hogy a vallomást nem hamisították-e meg. Csak remélni lehet, hogy az új büntetőeljárás kódex a jelenlegi gyakorlatból indul ki, tehát nem ad újabb lehetőséget arra, hogy a hatóságok azt rögzítsenek, amit akarnak. Egyenlőtlenséget eredményezne, ha nem szabnánk feladatul a hatóságoknak a bűnügyi igazság felderítését, és a védelem feladata kizárólag hónapokkal később, a tárgyaláson kezdődne. Kérdésként merül fel az is, hogy a védelem vajon megtámadhatja-e a részvétele nélkül felvett jegyzőkönyveket azzal, hogy a tanú vallomását nem helyesen rögzítették. A szövegtervezet ugyanis az elmúlt rendszer gyakorlatát tartja fenn azzal, hogy nem írja elő szó szerinti jegyzőkönyv készítésének kötelezettségét. Áldemokratikus az a megoldás, amely ezt csak a jogban járatlan tanú

kérésére teszi kötelezővé. Nyilvánvaló, hogy a védő az, aki a teljes tényállás felderítéséhez szükséges tényekre fel tudja hívni a figyelmet, a fontos, mentő vallomásrészek szó szerinti jegyzőkönyvezését kérve.

Kérdés az is, hogy a védelem a tárgyaláson az újonnan bevezetendő jogaival hogyan tud majd élni. Az embernek olyan érzése támad, hogy az állam továbbra is fenn kívánja tartani állampolgárai kiszolgáltatottságát, csak ezt látszólag demokratikus, főként bírói lepelbe kívánja bújtatni. Ezt az érzést támasztja alá annak a garanciális szabálynak a tervezett eltörlése, hogy a védő a nyomozás során minden tanúkihallgatáson jelen lehet. A bevezetése óta eltelt viszonylag rövid idő alatt ez a garanciális jog nem fejthette ki érdemi hatását, amelynek igen jelentős oka – s erről a büntetőjoggal foglalkozók gyakran megfedkeznek – az anyagiak hiánya. Hiába vannak jelenleg is gyönyörű elvek a törvényben, ha az állampolgárok nagy része egyszerűen nem tud saját védőt megfizetni. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 3/c. pontja alapján minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van arra, hogy „személyesen vagy az általa választott védő segítségével védekezhessen, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet”. Az Artico kontra Olaszország (1980) és a Goddi kontra Olaszország (1984) ügyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy kirendelés nemcsak a védő „kijelölését”, hanem annak közreműködését is érteni kell.

Ha megnézzük az állampolgári jogok országgyűlési biztosának megállapításait a kirendelt védőkkel kapcsolatban, láthatjuk, hogy a magyarországi kirendelések nagyrészt formálisak. Vajon kötelezhető-e az ügyvédi kar arra, hogy kirendelés esetén olyan eljárási cselekményeken vegyen részt, amelyeket az állam a gyanúsítás alá vont helyett nem fizet meg, illetőleg nem előlegez? Ebben a tekintetben az egész büntetőeljárás-jogi kódex hatályosulása tehát olyan miniszteriális szintű jogszabályon áll vagy bukik, amelynek módosítása csak később ismerhető meg, mint amikor a kódexet a parlament esetleg elfogadja. Garanciális kérdésnek látom tehát azt, hogy a bírói reformhoz hasonlóan a védelemhez szükséges anyagi feltételeket – legalábbis általános szinten – megfogalmazzák az új kódexben.

A társadalom védelmének természetesen elsőbbséget kell élveznie a bűnözőkkel szemben. Újabban egyszerűen elég a tanút megfélemlíteni ahhoz, hogy a bűnöst ne lehessen elítélni. Egyet kell értenünk a tanúvédelemmel, különösen a szervezett

bűnözés elleni harcban. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a nyomozó korlátlanul befolyásolhassa a tanút, vallomásából csak azt rögzíthesse a jegyzőkönyvben, amit ő jónak lát. A tárgyaláson ugyanis a keresztkérdéses rendszerben az ügyész egy hónappal korábbi emlékeztető tanúvallomásra támaszkodhat, míg a védő a feledés homályába merült mentő tényekre lesz kénytelen a kérdéseket feltenni. Vajon melyik bíró engedi majd meg, hogy a védő akár órákon át próbálja a tanú emlékeztetőt feleleveníteni? És vajon ezeket a vallomásokat – a például szolgáló jogrendszerektől eltérően – miért nem rögzítik a bíróságon automatikusan szó szerint? Mennyit kell majd fizetni ezért a lehetőségért? Egy biztos, kizárólag a gazdag gyanúsítottak tudják majd megfizetni a párhuzamos nyomozás költségeit, egészen addig, amíg a nyomozó az irodát be nem csukhatja azzal, hogy túllépte a hatáskörét, és nyomozást folytat a tényállás felderítése érdekében.

A szövegtervezet alkotói is érzékelték a tényállás feltárása körüli bizonytalanságot, mivel a bíróságnak még másodfokon is lehetővé teszik, hogy teljesen új tényállást állapítsanak meg. Kérdés az, hogy a jogállamiság erősítését szolgálja-e egy olyan állapot, amikor másodfokon is olyan mérvű a bizonytalanság, hogy még a tényállás is teljesen amorf állapotú. Amennyiben hatékony büntetőeljárás kódexet akarunk alkotni, nem szabad megengednünk, hogy más jogszabályok lerontsák a törvény hatékonyságát. Az alapvető emberi jogok kérdésében nem köthetünk kompromisszumot. A garanciákat minden esetben – előrelátóan – meg kell teremteni, és különös figyelemmel kell lennünk arra a tényre, hogy a magyar társadalom nagy része elszegényedett.

Az állami túlerő sokkal biztosabban érvényesül azokban az országokban, amelyekben a gyanúba kerültnek nincs pénze védekezni. Ez a pénztelenség más esetekben odáig fajul, hogy a költségmentesség igazolását szolgáló okiratok kiváltására sincs az illetőnek elegendő pénze. Ezt a formát polgári jogi esetekben sem lenne célszerű alkalmazni, büntetőjognál viszont kifejezetten kerülni kell.

Olyan büntetőeljárást pedig nem szabad létrehozni, amely a társadalom teherviselő képességéhez viszonyítva túlságosan drága vagy túlságosan bonyolult. Figyelembe kell azt is venni, hogy más országok gyakorlata erre a pénztelenségre is kimunkált már megoldást.

Olaszországban például a „bizonytalan” és pénzügyes védekezést kiváltotta egy érdekes intézmény. Nem kell mást tenni, mint a maffiához fordulni, amely korrupciórendőrökön és bírókon keresztül „látja el” a védelmet. Talán nem efelé kellene elindulnunk!

ILY NAGY ERŐFESZÍTÉSEK MIÉRT JÁRNAK ILY SZERÉNY EREDMÉNNYEL?*

EGY EMBERI JOGOKKAL FOGLALKOZÓ ÚJSÁGÍRÓNÓ TÖPRENGÉSEI

Emberi jogokkal foglalkozó újságíró vagyok. Ez a konferencia is jó alkalom arra, hogy egy olyan kérdésről beszéljek, amely aggaszt engem is és másokat is, akik az emberi jogokkal foglalkoznak. Arról, vajon mennyire hatékonyan hasznosulnak azok a hatalmas emberi és anyagi erőforrások, amelyeket az emberi jogi tevékenységekre fordítanak. Hatással van-e az emberi jogi tevékenység a kormányok politikájára? Mit tesznek az emberi jogi szervezetek az újságírókkal együtt azért, hogy az emberi jogok megsértései széles körben ismertté váljanak? Milyen problémák mutatkoznak kettejük együttműködésében?

1994. április 6-án a repülőgépet, amelyen Ruanda elnöke és a szomszédos Burundi államfője utazott, rakétatalálat érte. Mindketten meghaltak. Néhány órán belül Ruanda hutu lakossága vérfürdőt kezdett a tuszi többség ellen, a nyár végére majd egymillió ember vesztette életét. A világ első reakciója a megdöbbenés volt. És a meglepődés. Honnan tört elő váratlanul ez a gyűlölet, honnan jött ez a népirtás? A válasz: sehonnan. Az emberek tudták, hogy jönni fog. Jó ideje készült, érlelődött. Jóval ama nap előtt, amikor egy incidens hatására elszabadultak az indulatok, és elkezdődött a szisztematikus öldöklés, elhangzottak figyelmeztetések, megjelentek riportok, a kormányok jelzéseket kaptak. De a figyelmeztetések nem számítanak hírnek. A figyelmeztetések nem tartoznak a hírszerkesztőket érdeklő sztorik közé. Többé senki sem tagadhatja – azok a kormányzatok sem, amelyek elkövetnek ilyeneket –, hogy napjainkban nagy számban fordulnak

elő jogsértések. A külföldi piacok utáni hajszában elfelejtődik sok, az emberi jogok védelmében vállalt kötelezettség. Az sem tagadható, hogy ezekről az eseményekről soha nem tudtunk annyit, mint napjainkban. Egyetlen más nemzedék sem kapott ilyen sok ismeretet, ilyen gyorsan, ilyen szemléletesen. Soha nem készült ennyi beszámoló minden egyes jogsértésről és minden országról, ilyen jól megírva és ennyire hozzáférhetően az emberek számára. Az emberi jogi szervezetek felbecsülhetetlen értékű munkát végeznek – nagyobb szükség van rájuk, mint korábban bármikor. Ám mégis, miért olyan csekély a hatása mindeme tudásnak? Minél többet tudunk, annál kevesebbet teszünk? A képek és a beszámolók túl felkavarók

volnának? Vagy éppen hogy nem eléggé felkavarók? Röviden, miért van az, hogy a szakértők egyre növekvő létszámú csoportja oly keveset ér el?

Nem könnyű a válasz ezekre a kérdésekre. Amikor harmincöt évvel ezelőtt megalapították az Amnesty International nevű szervezetet, a világ – ha szebb nem is, de – őszintébb volt. Az Amnesty ráértett valamire: arra, hogy a közönségnek arra van szüksége, hogy egyénekkal és egyéni történetekkel azonosulhasson, és ha erre módja nyílik, a legmesszebbmenőkig hajlandó tenni értük. Ez a képlet valamikor a nyolcvanas években érvényesült leginkább, amikor az egyéni áldozatokért indított hadjáratok szerte a nyugati világban támogatók tömegeit vonzották. Amikor Safia Hashi Madart, egy huszonhat éves szomáliai biokémikust a kínzásokat követően 1989 tavaszán

* Elhangzott az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (COLPI), az *Index on Censorship* és az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának Budapesti Irodája által „Emberi jogok a médiában” címmel, 1997. július 11–12-én Budapesten rendezett nemzetközi konferencián.

váratlanul szabadon engedték, s a börtönigazgató dühösen kérdezte tőle, hogy lehet az, hogy ilyen sok barátja van Nyugaton, akik ezrével írtak levelet a szabadon engedése érdekében – ez személyes győzelem volt mindenkinek, aki valaha is tett az igazságtalanul bebörtönzöttek szabadságáért.

Harmincöt évvel később minden másként fest. A hidegháború befejeződése megváltoztatott jó néhány szabályt, az Amnesty International mellett pedig több száz, talán több ezer hasonló, nemzeti és nemzetközi szervezet jött létre, sok közülük kitűnő jelentésekkel tűnt ki. Míg a hetvenes évek végén egy esetről egy beszámoló született, ma öt, ami furcsamód megkönnyíti, hogy a külföldi szerkesztők figyelmen kívül hagyják őket.

Egy új beszámoló publikálása kínzásról, népirtásról, utcán csavargó gyerekekről egy atrocitásokkal teli világban önmagában többé már nem esemény. A tévé egyenesen a szobánkba hozza a mézárásokat. Ma a kérdés már nem az, vajon lehet-e szerezni fényképet a perui falusiak ellen a biztonsági erők által elkövetett vérengzésről, hanem hogy vajon helyes-e bemutatni a levágott fejeket, amint ott hevernek hosszú sorokban a piszkos utcán.

A hogy közeledik az ENSZ emberi jogok egyetemes nyilatkozatának ötvenedik évfordulója, az emberi jogok világában bizonyos válságjelek érzékelhetők, mivel, akárcsak a humanitárius segítség esetében, senki sem tudja biztosan, merre és hogyan tovább.

Az egyik irány az lehet, ha megnézzük az emberi jogi mozgalmak és a sajtó viszonyát. Az emberi jogi beszámolók alapos vizsgálatokra épülnek, és pontosak. Amin javítani kellene, az a médiában való terjesztésük és a határfokok. Ahhoz, hogy célt érjenek, úgy kell megcsinálni őket, hogy megérintsék az embereket, hassanak az érzelmeikre. Az emberi jogi aktivistáktól éppoly sok munkát követel, hogy a beszámolók eljussanak a médiához, hogy a média elfogadhatóan és használhatóan találja azokat, mint amennyire pontosságra kell törekedniük a beszámolóikban. Mint tudjuk, a média nem mindig könnyíti meg ezt. Az emberi jogi csoportok pedig ritkán követik az erre vonatkozó alapszabályokat.

Az első, amit tudatosítanunk kell, hogy a tömegmédiát a legfontosabb információforrás a közönség számára. A közvélemény-kutatások folyama-

tosan azt mutatják, hogy az emberek túlnyomó többsége a külvilágról való ismereteit a televízióból szerzi, kisebb mértékben pedig a rádióból és az újságokból. De – eltekintve néhány tiszteletre méltó kivételtől – a legtöbb emberi jogi beszámoló nem a milliós nagyközönséget veszi célba, hanem az elit olvasók szűk körét, vagy az emberi jogi szakértők kis csoportját utcai forgalomba nem is kerülő elitkiadványokon keresztül.

Más problémák is vannak. Az emberi jogi témák tálalását a nagy sajtóorgánumokban az utóbbi időben számtalan dolog befolyásolja: a külföldi tudósítók számának jelentős csökkenése, amely következtében nagyobb figyelem irányul a hazai ügyekre, az, hogy a média kevésbé támaszkodik az emberi jogi szervezetekre mint elsődleges hírforrásokra, az információs technológia fejlődése, valamint a médiaforrások globalizációja és standardizálódása, lásd a CNN-t.

Fel kell tennünk egy sor kérdést: hogyan és mely emberi jogi történeteket választja és szűri ki a média a versengő információk tömegéből, amelyek „híré” válhatnak? Hogyan továbbítják ezt az információt a közönségnek? És milyen hatást gyakorolnak ezek az információk a közönségre? Az egyetlen dolog, amelyet az emberi jogi szervezetek a saját technikáikkal, kapcsolataikkal és a prioritások felállításával közvetlenül befolyásolhatnak, az a kiválasztási folyamat. De ahhoz, hogy ezt elérhessék, sokkal több figyelmet kell szentelniük a tömegtájékoztatás egész folyamatának.

Újításokra van szükség, mivel – legalábbis az Észak iparosodott országaiban – a trend az emberi jogi szervezetek számára rossz irányba mutat. A felerősödött „csatornaverseny” a közönségért növekvő bezárkózáshoz és a helyi témák iránti elfogultsághoz vezetett a műsorkészítésben, ami együtt járt a nemzetközi témák mélyebb bemutatásának folyama-

A FELERŐSÖDÖTT „CSATORNA-VERSENY” A KÖZÖNSÉGÉRT NÖVEKVŐ BEZÁRKÓZÁSHOZ ÉS A HELYI TÉMÁK IRÁNTI ELFOGULTSÁGHOZ VEZETETT A MŰSORKÉSZÍTÉSBE, AMI EGYÜTT JÁRT A NEMZETKÖZI TÉMÁK MÉLYEBB BEMUTATÁSÁNAK FOLYAMATOS CSÖKKENÉSÉVEL. EBEN A SZÉP, ÚJ MÉDIAVILÁGBAN AZ EMBERI JOGI ÜZENETEK A PERIFÉRIÁRA SZORULNAK, HACSAK AZ EMBERI JOGI SZERVEZETEK NEM KÉPESEK ÚJ KEZDEMÉNYEZÉSEKRE, HOGY ELÉRJÉK AZ UTCA EMBERÉT.

tos csökkenésével. Ebben a szép, új médiavilágban az emberi jogi üzenetek a perifériára szorúlnak, hacsak az emberi jogi szervezetek nem képesek új kezdeményezésekre, hogy elérjék az utca emberét. Érdekes lesz megfigyelni, vajon az új brit kormány ama szándéka, hogy külpolitikájában jobban összpontosítson az emberi jogi kérdésekre, nagyobb médiafigyelmet eredményez-e.

Az emberi jogi szervezetek sok időt kell fordítsanak annak

kidolgozására, melyik a legjobb mód a média elérésére, hogy hatásosak legyenek az információik és a tudósításaik. Megemlítek néhányat a teendők közül. Jobb munkakapcsolatot kell kialakítaniuk a helyi újságírókkal, tanulmányozniuk kell a helyi és az országos média kapcsolatát, hogy maximális megjelenést érjenek el mindkettőben. Az információt a média stílusában kell továbbítani. És sztorikat kell adni, mivel a médiának mindenekelőtt jó történet kell, nem szükségképpen csak egy jó kérdés vagy téma. A tömegkommunikáción játszani kell, mint egy jó hangszeren, és úgy kell felhasználni, hogy az információátadásba lehetőleg belevigye az emberi jogi üzenetet is, Ez éppolyan fontos képesség, mint a tudósítás megírása. Egy olyan beszámolóval, amely kétezer-ötszáz emberhez jut el, akik a könyvespolcukra teszik, hogy majd máskor elolvassák, aligha térül meg a befektetett sok energia, tehetség és pénz. Még mindig él az az attitűd az emberi jogi közösségek elitistább részében, hogy az úgynevezett „múló média” csak második a sorban a nyomtatott beszámolóhoz képest. A helyzet azonban az, hogy nem elég megírni egy briliáns, pontos beszámolót, ha csak néhány ember olvassa el, és még kevesebb reagál rá.

Valóban itt az idő, hogy szemügyre vegyünk más – talán populárisabb – modelleket az emberi jogok világán kívülről. A választási kampányok

AZ INFORMÁCIÓT A MÉDIA STÍLUSÁBAN KELL TOVÁBBÍTANI. ÉS SZTORIKAT KELL ADNI, MIVEL A MÉDIÁNAK MINDENKELŐTT JÓ TÖRTÉNET KELL, NEM SZÜKSÉGKÉPPEN CSAK EGY JÓ KÉRDÉS VAGY TÉMA. A TÖMEGKOMMUNIKÁCIÓN JÁTSZANI KELL, MINT EGY JÓ HANGSZEREN, ÉS ÚGY KELL FELHASZNÁLNI, HOGY AZ INFORMÁCIÓÁTADÁSBA LEHETŐLEG BELEVIGYE AZ EMBERI JOGI ÜZENETET IS, EZ ÉPPOLYAN FONTOS KÉPESSÉG, MINT A TUDÓSÍTÁS MEGÍRÁSA.

például sokkal nyersebb sikereszközökkel élnek: a szavazatokért versengők elhatározták, hogy nyerni fognak. Módszereik nagyon különböznek az emberi jogi szervezetek próbálkozásaitól. Levelek tucatjait küldik szét, megszállják a tévét, házról házra járnak, beszédeket mondanak, megpróbálják meggyőzni a hallgatóságot. Visszahozhatja a közvetlenségnek ez a széruma a nagyközönségnek azt az érzést, amit akkor érzett, amikor például oly sok ember sietett csatlakozni az Amnesty Internationalhoz a hetvenes években, visszahozhatja annak megértését, hogy az emberi jogok nem olyan valami, ami másokkal történik messze tőlünk, hanem mindenkit érint? Ami-

óta az ENSZ fél évszázaddal ezelőtt közzétette történelmi jelentőségű deklarációját, az a feltevés, hogy ha az emberek eleget tudnak, ha a vizsgálat és a beszámoló minősége elég jó, ha az információ eljut a megfelelő emberekhez, akkor biztosan nem maradnak el az akciók sem. Ez a feltevés hamisnak bizonyult. Az emberi erőfeszítések egyetlen más területén sem túrnének el ilyen sovány eredményeket, mint amit ma tapasztalhatunk az emberi jogok terén. Talán most jött el a pillanat az emberi jogi mozgalom számára, hogy újra szembenézzon, foglalkozzon ezekkel a dolgokkal, és sok mindent újra-gondoljon.

(Fordította: Javorniczky István)

A KATAKOMBÁKBÓL A PROFESSZIONALIZMUS FELÉ

A JOGVÉDŐ CIVIL SZERVEZETEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Kutatásunk célja, hogy áttekintse, hogyan hatott a rendszerváltás következtében a politikai, társadalmi és gazdasági környezet átalakulása a jogvédő civil szervezetek munkájára Magyarországon. A kutatás forrásai: szakirodalom feldolgozása, statisztikák, dokumentumok elemzése, a napisajtó tartalomelemzése és mélyinterjúk, valamint esettanulmányok készítése volt. A terepmunkát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának politológia szakán, a „Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás” szeminárium 1996/1997. tanév második félévi szemináriumának diákjai végezték el.

Vizsgálódásunkat a jogvédő civil szervezetek területén elsősorban a „gyenge” vagy hiányzó állampolgári státusú idegenek, menekültek, esetenként etnikai kisebbségek védelmét célul tűző néhány kiválasztott kezdeményezésre koncentráltuk.

Vizsgált kezdeményezések:

Raoul Wallenberg Egyesület (RWE),
Martin Luther King Egyesület (MLKE),
Magyar Helsinki Bizottság (MHB),
Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK),
Menedék Egyesület (ME).

A probléma:

Míg 1989 előtt az állampolgári jogok érvényesítése a civil szervezetek révén a politikai rendszer masszív ellenállásával találkozott, és a kezdeményezők formális és informális represszióknak voltak kitéve, a rendszerváltást követően a nyugati demokráciákhoz hasonló struktúrák jöttek létre Magyarországon is a civil jogvédelem számára. Kialakult az új alkotmányos norma- és intézményrendszer, amely a civil jogvédelem korábbi területeinek jó részét hivatásszerűen ellátja. Azonban, mint a nyugati demokráciákban, szükség van civil jogvédelemre a jogállam feltételei mellett is. Most azonban a jogvédőnek nem a hatóság repressziójától kell félnie, hanem nonprofit tevékenységéhez támogatókat kell találnia, hatékonyra tennie tevékenységét, legitimálnia magát a közvéleményben a médiák közvetítésével.

A civil jogvédelem területei 1989 után azok, ahol a jogállamiság működése kívánivalókat hagy maga után, és a társadalom politikai-jogi kultúrája sem gyakorol egyértelmű nyomást az állami-politikai szervezetekre. Ezért e területeken civil csoportok kezdeményezik a jogok érvényesítése és védelme állami és politikai gyakorlatának kialakítását.

Fő területek:

1. A nők jogai.
2. A kisebbségek, drogfüggők jogai, etnikai, szexuális, rokkant-, beteg- stb. jogok.
3. A teljes állampolgári státus nélküliek: menedéket kérők, illegális migránsok, hontalanok, menekültek.

Tevékenységi formák:

1. propaganda, nevelés, információ, PR, média,
2. figyelőszolgálat, dokumentáció a jogsértésekről, jogi és intézményi reformok kezdeményezése,
3. jogi szolgáltatás, segítség, hálózatszervezés, közösségépítés, karitatív tevékenység,
4. tiltakozó akciók szervezése, jogi, politikai, sajtótevékenység,
5. nemzetközi hálózatok, anyagiak és információ ki- és beáramoltatása.

Szakaszok:

1. 1989 előtti „katakomba”-időszak, lassú „enyhülés”,
2. 1989–1994: professzionizáció és a nyilvánosság elérése a médián át a jogállam intézményesedésével párhuzamosan,
3. 1994–1997: bekapcsolódás a globális és az európai hálózatokba, a szerepkör intézményesedése (nonprofit törvény, lobbyista stb.).

Tézisek:

1. A korábbi avantgarde tevékenységből józan professzionizmus válik.
2. A korábbi tiltakozási profilt a szolgáltatás és a management veszi át.
3. Az ideológiai-politikai töltet helyett megerősödik a pragmatikus orientáció.

4. A helyi és az országos kérdések az európai és a globális összefüggésrendszerben jelennek meg az aktivisták számára.

AZ ESETTANULMÁNYOK EREDMÉNYEINEK RÖVID ISMERTETÉSE

Raoul Wallenberg Egyesület

Forrás: Balázs Péter, Nagy Gábor és Timor Erzsébet esettanulmányai és interjúi, az egyesület lapja, a *Többség szám* és egyéb kiadványai alapján.

Az egyesület 1988-ban, tehát a rendszerváltás kezdeténél alakult. Neve a szimbolikus jelentőségűvé vált svéd diplomata emléke alapján a mindenféle diszkrimináció elleni küzdelmet sugallja. Felépítése egyesületi formában szabad csatlakozást enged az egyesület céljaival és törekvéseivel szimpatizáló egyének és csoportok számára. Irányítását reprezentatív értelmiségiekből álló grémium látja el. Szerepe, funkciója előzetes téziseinknek megfelelően változott meg. Míg kezdetben a tiltakozó-, demonstrálótevékenység volt jellemző, később a bizalomnövelés, illetve a hálózatépítés került előtérbe. Bár foglalkoznak individuális jogsegéllyel is, de inkább a nyilvánosságot, a közvéleményt, illetve annak bizonyos szegmenseit megszólító felvilágosító, diszkurzív tevékenység dominál. Konferenciák, kiadványok, viták szervezése, emlékhelyek őrzése, kiállítások. A szervezet dinamikája kissé leült, az útkeresés nem hozott látványos vagy egyáltalán értékelhető eredményeket. Elfogadott a társadalmi-politikai környezet részéről, a nemzetközi hálózatok tagja. Forrásai, hatása nem jelentéktelen, de működése inkább a kialakult profil megőrzésére szorítkozik. Nem vált tömegszervezetté, hatása elsősorban fehérgalléros körökre szorítkozik.

Martin Luther King Egyesület

Forrás: Abonyi Beáta és Majid Deiray esettanulmányai és interjúi alapján, illetve Mester Csaba diplomamunkája és a *Vannak-e emberi jogaik* című kiadvány, Bozóki András és Nagy Gábor szerkesztésében, az egyesület kiadványai.

Az egyesület 1991-ben a színes bőrűek elleni szkinhedtámadások idején alakult meg mint a Magyarországon, elsősorban Budapesten tanuló külföldi diákok érdekvédő és önvédelmi szervezete. Fő konfliktusai

és aktivitása az 1991–1993 közötti időszakban egyrészt a rasszista aktivistákkal, másrészt a színes bőrűek problémáit lekezelő rendőrséggel és más hivatalos szervekkel volt. A színes bőrűek elleni utcai erőszak visszaesését követően jogsegély-tevékenysége az Európán kívüli migránsokra koncentrálódik. Emellett oktatási és „tudatformáló” szerepet igyekszik betölteni iskolai munka révén. Része az európai és a nemzetközi hálózatoknak, aktívan szervezi nemzetközi kapcsolatait. Téziseinknek megfelelő funkcióváltás zajlik le a szervezetben. A kiélezett konfliktushelyzet lezajlását követően a tiltakozási profil visszaszorul. A professzionális, nemzetközi standardoknak megfelelő jogsegély kerül előtérbe. A tagság igen kicsi, még a Budapesten tanuló, Európán kívüli diákok létszámahoz mérten is. Elsősorban a szélesebb közvéleménynek sajtón, konferenciákon keresztül való megszólítása viszi bele a médiába, például az antirasszista útlevel kampánya 1997-ben.

Magyar Helsinki Bizottság

Forrás: Horváth Péter–Horváth Viktor–Kovalik Tamás esettanulmánya és interjúi, az egyesület kiadványai alapján.

A szervezet elődje, a Független Jogvédő Iroda 1988-ban, a Helsinki Bizottság 1989-ben alakult, a demokratikus ellenzékhez, a Hálózatokhoz, illetve az SZDSZ-hez kapcsolódva működött. Fennmaradt egy ideig a párt ingyenes jogsegélyszolgálataként, majd ennek megszűnésével 1994-től a MEJOK-kal együttműködve újra indul a Helsinki Bizottság az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda megalakításával. A korábbi szamizdatos, katakombajogvédelem legfeljebb haladó hagyományként van jelen, az új tevékenység

A KORÁBBI SZAMIZDATOS, KATAKOMBA-JOGVÉDELEM LEGFELJEBB HALADÓ HAGYOMÁNYKÉNT VAN JELEN, AZ ÚJ TEVÉKENYSÉG KÖZPONTJA A PROFESSZIONÁLIS JOGSEGÉLY, ILLETVE A HATÓSÁGOKRA VALÓ NYOMÁSGYAKORLÁS A SZERVEZETEK POLITIKAI ÉS ERKÖLCSI TÖKÉJE RÉVÉN, VALAMINT A SAJTÓ ÉS A MÉDIA KÖZVETÍTÉSÉVEL.

központja a professzionális jogsegély, illetve a hatóságokra való nyomásgyakorlás a szervezetek politikai és erkölcsi tőkéje révén, valamint a sajtó és a média közvetítésével. Mindenféle hatósági erőszak áldozatával, a fogva tartottak, így az ideiglenes őrizetben lévő külföldiek, menedékesek ügyeivel foglalkozó szervezet, amely igyekszik megvédeni klienseit a kitoloncolástól vagy egyéb represszióktól, méltánytalan szankcióktól. A vizsgált szervezetek közül ez relatíve széles anyagi bázissal rendelkezik, jogsegélyhálózatot működtet, vizsgálatokat, kampányokat folytat, a preferált területeken kiadványokat jelentet meg a romák helyzetéről vagy a kistarcsai és a nagyatádi táborról. Vezetője, Kőszeg Ferenc SZDSZ-es

képviselő politikai tőkéje nagyban segíti a szervezetet a szociálliberális kormány és a liberális belügyminiszter időszakában a belügy érzékeny területein folytatott munkájában, amely azonban így sem nélkülözi a hivatalos szervekkel való konfliktusokat. Nem egyesület, amely széles tagságot kíván létrehozni, hanem önmagát kooptáló bizottság, ismert közéleti személyiségek és jogvédők részvételével, amely professzionális és félprofesszionális stábot és közreműködőket, például joghallgatókat alkalmaz. A nemzetközi hálózatok aktív tagja, költségvetése is nagyrészt nemzetközi és külföldi segélyekből származik, hasonlóan a többi kezdeményezéshez.

Magyar Emberi Jogvédő Központ

Forrás: Király Béla–Suhajda Éva Virág–H. Tóth Kata interjúi és esettanulmánya, valamint a központ saját kiadványai alapján.

Az 1993-ban Ill Márton, korábban a Martin Luther King Egyesület alapítója kezdeményezésével megalakult szervezet 1994 óta közös irodát tart fenn a Helsinki Bizottsággal. Profiljuk részben hasonló, az előítéletek és a diszkrimináció elleni küzdelem, részben általános propaganda és tudatformálás, de elsődlegesen egyedi ügyekben nyújtott jogsegély révén. Elsősorban szolgáltató profilú, jogsegély és jogi tanácsadás biztosítása, profi és önkéntes munkatársak révén. A HB-hoz hasonlóan a nemzetközi hálózatok aktív tagja, igyekszik kelet-európai kapcsolatrendszer kialakítására, forrásai külföldről és nemzetközi szervezetekből származnak. A sajtóhoz csak a szokásos úton megoldhatatlannak tűnő, a nyilvánosság segítségét igénylő céllal fordul. Nem tiltakozó vagy oktatási profilú, hanem kifejezetten a nonprofit, civil jogsegélyszervezet imázsát alakítja ki tevékenységével.

Menedék Egyesület

Forrás: Szabó Árpád–dr. Sziklay Júlia–Vincze Enikő esettanulmányai és interjúi, az egyesület saját kiadványai, így az *Oltalomkeresők* című lap alapján.

Az 1994-ben alakult egyesület a menedékesek profi jogsegély- és információs központjának szerepét igyekszik vállalni. Létrehozásában több olyan személyiség, így Tóth Judit és Sík Endre vett részt, akik korábban is kapcsolatban voltak civil jogvédő-tevékenységgel, illetve a menekültügy tudományos vizsgálatával és hatósági kezelésé-

vel. Nem tiltakozó profilú tömegszervezetként, hanem professzionális civil szervezetként működik. Irányítói elsősorban professzionális értelmiségiek, akik hatóságokkal és kutatócsoportokkal együttműködve konferenciákat szerveznek, kiadványokat jelentetnek meg, vizsgálatokat folytatnak, anyagi támogatást szerveznek a jogsegélyszolgálat működtetésére. Nemzetközi hálózatok részese, külföldi finanszírozású, akár az előzők. A MEJOK-kal és a HB-vel szemben viszont nem jellemzik direkt és indirekt politikai kapcsolatok, sem pedig a „leleplező”, a „botrány”-kreáló tevékenység az egyes ügyek intézése kapcsán. Nem lévén szélesebb konfliktusfelülete, nem is konfrontálódik a hatóságokkal.

AZ ESETTANULMÁNYOK TAPASZTALATAI

Fenti rövid leírásaink – amelyek háttere a melléklet esettanulmányaival és néhol interjúival és dokumentumaival alátámasztott – ama kezdő tézisek fényes beigazolását adják, mely szerint a rendszerváltás előtt vagy annak időszakában politikai, konfrontatív, demonstratív-tiltakozó töltettel alakult kezdeményezések, mint az RWE, MLKE, MHB a jogállami keretfeltételrendszer stabilizálódásával és az alapkonfliktusok intézményesülésével párhuzamosan „beállnak” abba a szerepkörbe, amely a hatóság-kliens-nyilvánosság közötti sajátos közvetítőkké teszi őket professzionális és félprofesszionális szolgáltatótevékenységük révén. Azok a szervezetek, amelyek, mint a MEJOK, ME vagy részben MHB, a konszolidáció időszakában alakulnak, már eleve ilyen profillal és tevékenységi körrel jönnek létre, függetlenül a politikai tiltakozásoktól, a nyilvános tiltakozások eszközeit változó intenzitással felhasználva a hatóságokkal való konfliktusokban.

A nemzetköziesedés, a globalizáció a hálózatok tevékenységében főleg az anyagítámogatás-gyűjtésben mutatkozik. NGO-szervezetekként nem igényelnek támogatást a magyar államtól, viszont széles körben kapnak az USA, Kanada, Hollandia és Nagy-Britannia nagykövetségei által közvetített kormányzati és nem kormányzati segélypénzekből. Ugyancsak jelentős támogatók az olyan nemzetközi programok, mint a Soros-alapítvány vagy a Phare-program, és a nemzetközi NGO-hálózatok közvetlen segélypénzei. Nem

A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT VAGY ANNAK IDŐSZAKÁBAN POLITIKAI, KONFRONTATÍV, DEMONSTRATÍV-TILTAKOZÓ TÖLTETTEL ALAKULT KEZDEMÉNYEZÉSEK A JOGÁLLAMI KERET-FELTÉTELRENDSZER STABILIZÁLÓDÁSÁVAL ÉS AZ ALAPKONFLIKTUSOK INTÉZMÉNYESÜLÉSÉVEL PÁRHUZAMOSAN „BEÁLLNAK” ABBA A SZEREPKÖRBE, AMELY A HATÓSÁG-KLIENS-NYILVÁNOSÁG KÖZÖTTI SAJÁTOS KÖZVETÍTŐKKÉ TESZI ÖKET.

rendelkezünk pontos adatokkal a gazdálkodásról, de az interjúk alapján feltehető, hogy a hazai civil jogvédő-tevékenységeket nagyobbrészt külföldi forrásokból folytatják. A belső források között az önkéntes segítségen túlmenően elenyésző a tagok és a kliensek anyagi támogatása. Az alapítványi konstrukciók teszik lehetővé a hazai források begyűjtését szervezetektől és magánszemélyektől, de ennek jelentősége kisebbnek látszik a külföldi és a nemzetközi támogatás mellett. Történetek ugyan kísérletek arra, hogy kelet-európai koordinációk szülessenek a hasonló típusú NGO-k között, ezek azonban nem vezettek eddig eredményre. A magyar szervezetek viszont aktívan részt vettek több nyugat-európai indíttatású európai kampányban is.

A civil jogvédő-tevékenység magyarországi társadalmi támogatottságát az aktivisták általában csekélynek tartják, nem jellemzi őket semmiféle mozgalmi optimizmus-aufklérizmus. A „tömegek” számára tevékenységük többnyire közömbös, kisebbségben vannak az aktív támogatók, illetve az aktív ellenzők. Utóbbit a szélsőjobboldali csoportokkal és a szkinhedekkel azonosítják.

Az eljáró hatóságok vagy azok bizonyos szervezeti és képviselői sokszor „ellenfényben” látszanak az aktivista számára. A civil jogvédő aktivista, illetve a hatóságok közötti konfliktusvonal természetes következménye a kétféle szerep közötti munkamegosztásnak, amely megvan a nyugati demokráciákban is, ebből tehát nem lehet és nem is szabad semmiféle, a magyar hatóságokat elmarasztaló képet alkotni. A hivatal dolga, hogy a hatályos jogszabályok és belső utasítások betűjét, a civil jogvédő pedig, hogy az emberi jogok értékeit és szellemét képviselje, a társadalmi szolidaritást testesítse meg. A két szerepkör, a „jogrendi pozitívizmus” és az „emberjogi radikalizmus” konfliktusaihoz vezet, és állítja szembe egymással a hatóságokat kritizáló jogvédőt, illetve a hivatal szelle-

mét képviselő bürokratát Magyarországon ugyanúgy, mint a nyugati demokráciákban. Ha ennek a feszültségnek nem lennének objektív alapjai, azaz a hivatal

külső ellenőrzés és korrekció nélkül tökéletesen dolgozna, akkor nem létezhetne civil jogvédő-aktivizmus, mert nem kapna semmiféle támogatást. A civil jogvédelem nyomása éppen azért szükséges, mert a normák és a bürokráciák még optimális esetben sem működhetnek tökéletesen az emberjogi normák és az igazságos-méltányos eljárás szemszögéből.

A civil jogvédők aktivitása nem helyettesíti, csupán kiegészíti az olyan állami szervek felügyelő és ellenőrző

munkáját, mint a parlamenti bizottságok, az Alkotmánybíróság, az ombudsmanok vagy az ügyészség. Nem a felügyelet vagy a szolgáltatás társadalmosítása, saját kézbe vétele az NGO-k célja a jogállamban, hanem az államilag szervezett szolgáltató- és jogérvényesítő tevékenységek civil kontrollja.

Nem a korlátozott civil források miatt szükséges rossz az állami jogvédelem, hanem mert a bürokratikus racionalitás nélkül nem biztosítható a tömeges ügyintézés. A bürokratikus tömegracionális kizárólagossága mellett azonban elhalványulnának a humán értékek racionalitásai, az egyedi ügyek méltányosságért és igazságosságért kiáltó természete. Nos, ennek biztosítása jelenti a civil jogvédelem racionalitását. Ha a jogállam nem képes a saját intézményesített területén kívüli külső kontrollt biztosítani, akkor a belső kontrollok érvényessége „megfárad”. A civil jogvédelemnek tehát nem a hatóságok helyettesítése a célja, hanem az, hogy kiegészítő, informális, alternatív korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló kliensek számára, akiknek egyéni forrásaik szűkössége, valamint nyelvi korlát, menekültstátus, bűnvádi eljárás miatt nincs arra lehetőségük, hogy teljeskörűen felhasználják a jogállam biztosította jogi-politikai eszközöket, és ezért a civil szolidaritás kiegészítő fogódzóit kell megkeresniük.

A HIVATAL DOLGA, HOGY A HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK ÉS BELSŐ UTASÍTÁSOK BETŰJÉT, A CIVIL JOGVÉDŐÉ PEDIG, HOGY AZ EMBERI JOGOK ÉRTÉKEIT ÉS SZELLEMÉT KÉPVISELJE, A TÁRSADALMI SZOLIDARITÁST TESTESÍTSE MEG. A KÉT SZEREPKÖR, A „JOGRENDI POZITIVIZMUS” ÉS AZ „EMBERJOGI RADIKALIZMUS” KONFLIKTUSAIHOZ VEZET, ÉS ÁLLÍTTJA SZEMBE EGYMÁSSAL A HATÓSÁGOKAT KRITIZÁLÓ JOGVÉDŐT, ILLETVE A HIVATAL SZELLEMÉT KÉPVISELŐ BÜROKRATÁT MAGYARORSZÁGON UGYANÚGY, MINT A NYUGATI DEMOKRÁCIÁKBAN.

MIT CSINÁL AZ EURÓPAI ROMA JOGVÉDŐ KÖZPONT?

Tizenkétmillió roma (cigány) él ma a világon. A legjelentősebb romakisebbségek ma a kelet-európai országokban találhatók, főleg Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Romániában, Szlovákiában és a volt Jugoszlávia területén, de majdnem az összes európai állam határain belül léteznek kis közösségek. A cigányság ma is a legkevésbé integrálódott és a leginkább üldözött népcsoport Európában. Alapvető polgári jogaik majdnem mindenhol veszélyeztetettek. A romák elleni rasszista erőszak a kommunizmus bukása után egyre növekvő tendenciát mutat. A romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés megfigyelhető a munkahelyeken, az oktatásban, az egészségügyben, a közigazgatásban és más területeken is. Egyre gyakoribb a negatív sztereotípián alapuló, romaellenes gyűlölködő beszéd is.

Az Európai Roma Jogvédő Központ (ERJK) a romák emberi jogainak védelmét tűzte ki célul. Az ERJK földrajzilag megosztott, különböző országokban élő romaközösség emberi jogainak erős és hatékony képviselője kíván lenni. Ennek érdekében segítséget nyújt a diszkrimináció elleni harchoz, és az esélyegyenlőségért küzd a közigazgatás, az oktatás, az egészségügy, a lakáskérdés, a szavazati jog és a közszolgáltatások területén.

A LEGFONTOSABB TEVÉKENYSÉGEK VÁZLATA (PROGRAMOK)

Kutatási program

Az ERJK rendszeresen figyelemmel kíséri a romák emberi jogi helyzetének alakulását, ennek keretén belül a helyszínen feltárja és dokumentálja a jogsértéseket, s rendszeresen informálja a közvéleményt a romák emberi jogi helyzetéről.

Az ERJK kutatási csoportja a különböző országokban a romák emberi jogi helyzetét figyelő hálózatot tart fenn, amely független tényfeltárást végez, és tájékoztatja az ERJK-t. Ez a hálózat továbbít a romák emberi jogi helyzetével kapcsolatos, az adott országban kiadott és hozzáférhető minden dokumentumot és információt. A számos országból folyamatosan beérkező információk alapján és az azokban foglalt tények hitelességének gondos megvizsgálása után az ERJK egyre több országra kiterjedően jelentést készít a romák emberi jogi helyzetéről.

A Kutatási Programnak először is megfelelő formát kell találnia az információáramlás megszervezésére az egyes országokból az ERJK-ba. Ennek érdekében fel kell kutatni és bele kell vonni a programba a romák emberi jogi helyzetét figyelemmel kísérő legjobb helyi szervezeteket, és együttműködést kell kialakítani a legmegbízhatóbb emberi jogi szervezetekkel.

Az ERJK a következő publikációkat adja közre a romák emberi jogi helyzetéről:

- éves regionális jelentés, amely minden olyan országról tartalmaz egy fejezetet, ahonnan sikerül információt szerezni;
- negyedéves jelentés, amely hasonlóan az éves jelentéshez, országonként tárgyalja a romák emberi jogi helyzetét;
- a romajogokkal kapcsolatos egyes fontos kérdéseket középpontba állító jelentések;
- sajtónyilatkozatok.

Jogvédelmi program

Az ERJK létrehoz és működtet egy jogászokból álló hálózatot, akik elvállalnak olyan eseteket, ahol a romák emberi jogait megsértették, és bírósági vagy más úton jogorvoslatért folyamodnak; elvállalnak pozitív diszkriminációs eseteket a romák nevében helyi bíróságok és ahol lehetséges, nemzetközi szervezetek előtt; kutatják a jogvédelem lehetséges új formáit a leginkább rászorulóknak számára, és hozzájárulnak a közérdekű jogi képviselet fejlődéséhez.

Az ERJK hálózatában részt vevő jogászok lehetnek önálló ügyvédek, emberi jogi szervezetek jogi munkatársai vagy tanácsadói, illetve romakérdéssel foglalkozó szervezetek tanácsadói stb. Az ERJK-nak az a szerepe, hogy ösztönözze és ahol szükséges, anyagilag támogassa, figyelemmel kísérvé a hálózat jogászainak munkáját. Az ERJK háttéranyag-kutatással, segítségnyújtással és tanácsokkal segíti a romajogokkal foglalkozó helyi szervezetek munkáját. E szervezetek munkatársainak lehetőségük nyílik arra, hogy tanulás és tapasztalatszerzés céljából bizonyos gyakorlati időt töltsenek az ERJK-nál.

Az ERJK próbaperek anyagi támogatásával fellép a diszkriminatív jogszabályok és gyakorlat, illetve a meggyökeresedett visszaélések ellen. Az ERJK jogi munkatársai olyan, nemzetközi szinten is fontos kérdéseket felvető eseteket válogatnak ki ezekhez a pró-

baperekhez, amelyek kívánatos irányadó döntésekké válhatnak, és így pozitív hatást gyakorolnak az emberi jogaikban sértettek nagyobb csoportjára is. Ez lesz a mozgatórugója a romák emberi jogai szempontjából fontos kérdéseket felvető, egyelőre korlátozott számú pereknek. Ahol lehetséges, az ERJK közvetlenül is fellép ezekben az eljárásokban.

A jogvédelmi program legfontosabb feladata, hogy stratégiát dolgozzon ki a romák jogainak védelmére. A jogi munkatársak tanulmányozzák, hogy az egyes országokban milyen jogvédelmi eszközök léteznek a romák számára. A levont következtetések alapján a pozitív tapasztalatokat megosztják a romák jogaival foglalkozó más szervezetekkel. Összehasonlító tanulmányt készítenek a különböző jogrendszerekről, és feltárják a jogrendszerben, illetve a polgári és büntetőeljárásban gyökerező problémákat és akadályokat. Megvizsgálják a látszólag demokratikus jogintézmények diszkriminatív hatását. Röviden, a jogvédelmi program a romajogok laboratóriuma lesz.

Ugyanakkor a jogvédelmi program az általános értelemben vett jogi reformok laboratóriuma is lesz. A romák jogainak védelme nagyban hozzájárulhat egész Közép- és Kelet-Európa jogi berendezkedésének reformjához. Más jogfosztott csoportoknak is előnyük származhat a romák emberi jogaiért folytatott küzdelem eredményeiből. Jelenleg nincs közérdekű jogsegélyt biztosító szervezet Közép- és Kelet-Európában. Az *actio popularis* ismeretlen fogalom, és formálisan lehetetlen. De a közérdekű képvisellel foglalkozó jogászok rövidesen megjelennek, és ennek a romajogok védelmére kialakult mozgalom lesz az ösztönzője. Ez a folyamat nyomást gyakorol a törvényhozásra, így a diszkrimináció és a visszaélések sértettjeivel való jobb elbánást fogja eredményezni.

Képzési program

Az ERJK által létrehozott jogi képzési program célja fiatal romák képzése, hogy a romák emberi jogainak hozzáértő képviselői legyenek. A képzési program keretében az ERJK anyagilag támogatja fiatal romák jogi egyetemi képzését; képzési programot szervez romák és mások számára, akik romák emberi jogainak védelmével foglalkoznak; romakérdésekkel foglalkozó szemináriumot szervez bírók, büntetés-végrehajtásban dolgozók, újságírók és mások számára; joghallgatóknak lehetőséget biztosít, hogy a romák emberi jogainak védelmével foglalkozó csoportoknál dolgozzanak gyakornokként; kapcsolatot épít ki joghallgatókkal, és romakérdéssel foglalkozó vendégprofesszorokat közvetít jogi egyetemekre előadni; információkat terjeszt romáknak a jogaikról és az azok védelmére használható eszközökről.

Képviselési program

Az ERJK tájékoztatja a nemzetközi közösséget – az államok kormányait, multilaterális szervezeteket (EBEÉ, EU, ENSZ stb.), nemzetközi nem kormányzati szervezeteket és a nemzetközi sajtót – a romák emberi jogaival kapcsolatos kérdésekről. Az ERJK elő kívánja segíteni azoknak a specifikus problémáknak a jobb megértését, amelyekkel a romáknak a különböző szociális és kulturális környezetben szembe kell nézniük. Az ERJK legfontosabb üzenete, hogy a romák alanyai az egyetemes emberi jogoknak, és már e megközelítés alapján is tisztelni kell a jogaikat, és egyenlőként kell kezelni őket. Nem azért képviseljük a romák emberi jogait, mert egzotikus színt visznek az európai kultúrába, és mert ügyes zenészek és történetmondók, hanem azért, mert az emberiség egyetemes fejlődésének potenciális hordozói, és mint ilyenek egyenlőnek és szabadnak születnek.

Dokumentációs és publikációs program

Az ERJK a romák emberi jogaival foglalkozó publikációk dokumentációs központjaként is szolgál. E program keretében létrehoz egy roma- és emberi jogi kérdésekkel foglalkozó könyvtárat; publikálja a szervezet által kiadott jelentéseket, hírleveleket.

AZ ERJK JOGI HELYZETE

Az ERJK autonóm, nemzetközi, nem kormányzati szervezet, amely az Igazgatótanács irányítása alatt működik. A működéshez szükséges anyagi eszközöket a *Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány* biztosítja, amely várhatóan még évekig fenntartja támogatását. Reményeink szerint romák és roma szervezetek majd idejükkel, szakértelmükkel, természetbeli és anyagi eszközökkel hozzájárulnak az ERJK működéséhez. A romák nemcsak passzív élvezői lesznek az ERJK működésének, hanem fontos adományozók is.

Az Igazgatótanács elnöke Bíró András (Magyarország). Tagjai között számos ország képviselői megtalálhatók, romák és nem romák egyaránt: Isabel Fonseca (Nagy-Britannia), Nicolae Gheorghe (Románia), Deborah Harding (USA), Rudko Kawczynski (Németország), Khristo Kyuchukov (Bulgária), Lord Anthony Lester (Nagy-Britannia), Ina Zoon (Románia/Spanyolország). A főigazgató: Dimitrina Petrova, bolgár emberi jogi aktivista. Kezdetben az ERJK munkája azokra az országokra koncentrálódik, amelyekben a romák jogai a leginkább veszélyeztetettek. Idővel az ERJK Igazgatótanácsának döntése kiterjesztheti a működési területet.

KELET-EURÓPAI PRÓBAPEREK A FAJI DISZKRIMINÁCIÓ ELLEN

A büntetőeljárás jogban jártas jogászok és rendőrök, illetve a büntetőeljárás résztvevőinek véleménye megegyezik abban, hogy Kelet-Európában a roma nemzetiségű lakosok gyakran kerülnek hátrányba a büntetőeljárás során. A romák megkülönböztetése ugyanis elsősorban nem a jogszabályokban, inkább a gyakorlatban jelentkezik. Létezik ugyan az amerikai „Jim Crow”-féle szabályok mintájára néhány olyan jogi norma, melyek, ahogyan az imént említett szabályok különbséget tesznek az afro-amerikaiak és a fehérek között, úgy tesznek különbséget a roma és nem roma lakosság között, mégis, a diszkrimináció nem annyira a jogalkotásban, inkább a jogszabályok alkalmazásakor, értelmezésekor és végrehajtásakor jelentkezik. A diszkriminációmentes szabályokat alkalmazó hivatalnokok gyakran bánnak megkülönböztető módon a roma nemzetiségű lakossággal. Így mivel a jogszabályok nem fűznek joghátrányt a faji, illetve etnikai kisebbséghez tartozókkal szembeni megkülönböztető bánásmódhoz, megsza- porodtak a roma sértettekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetésről szóló beszámolók.

Az Európai Roma Jogvédő Központ ez évben több vitafórumot rendezett, ahol a térségből érkező jogászok és szociológusok mondták el véleményüket arról, hogyan lehetne tetten érni a faji megkülönböztetés különböző formáit a büntetőeljárásban, hogyan lehetne a diszkrimináció létét bizonyítani, illetve milyen eszközök állnak rendelkezésre ezek visszaszorítására és a sérelmek megfelelő orvoslására. 1997. április 17-én az Európai Roma Jogvédő Központ az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet közreműködésével magyar jogászok és szociológusok részére kerekasztal-beszélgetést rendezett, melynek témája a büntetőeljárás során jelentkező diszkrimináció megelőzése, megszüntetése volt. Szintén Budapesten rendezett vitafórumot az Európai Roma Jogvédő Központ ez év május 25-én, melynek résztvevői Magyarországról és a térség más országaiból: Bulgáriából, Csehországból, Romániából érkeztek. Mindkét rendezvény célja az volt, hogy a résztvevők kézzelfogható bizonyítékokat és példát szolgáltatassanak a büntetőeljárás során előforduló faji megkülönböztetésre, amelyek nélkül adott esetben széles körű támogatást élvező „próbaper” nem indítható el.

A büntetőeljárásban a romák elkövetőként vagy sértettként vesznek részt. Mindkét esetben számos

lehetőség nyílik a megkülönböztető bánásmódra. Ha a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személy roma nemzetiségű, sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy a bíróság elrendeli a gyanúsított előzetes letartóztatását, mint abban az esetben, ha a gyanúsított nem roma nemzetiségű. A roma nemzetiségű gyanúsítottakat nagyobb arányban, illetve ugyanolyan típusú bűncselekmény elkövetéséért több esetben ítéli el a bíróság, mint a nem roma nemzetiségű vádlottakat. Ha valamilyen erőszakos bűncselekmény sértettje roma nemzetiségű személy, kisebb a valószínűsége, hogy a nyomozó szervek megindítják a nyomozást, és a bíróság is kevesebb alkalommal rendeli el a gyanúsított előzetes letartóztatását. Az ügyész roma sértettek esetében kevesebb alkalommal emel vádat, mint nem roma sértettek sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén, és a bíróság is ritkábban állapítja meg a vádlott bűnösségét, ha a sértett roma. A romák sérelmére elkövetett bűncselekmények elkövetőinek elítélésére kisebb az esély, mint a nem roma sértett ellen elkövetett bűncselekmények esetén.

A fent említett állítások igazát számos dokumentum és tény támasztja alá. Az a vádlott, akivel – állítása szerint – az előzetes letartóztatás során megkülönböztető módon bántak a nyomozást végző szervek, állítását bizonyítékokkal köteles alátámasztani. Egyértelműen bizonyítaná például a diszkrimináció létét az ügyész olyan jellegű megnyilvánulása, mely szerint: „Indítványozni fogom, hogy a bíróság rendeljen el előzetes letartóztatást, mert nem tetszik a bíróság színe.” Az ilyen bizonyíték azonban nagyon ritka.

A faji diszkrimináció elleni harc sikere érdekében érdemes néhány, más országban megtörtént esetet feldolgoznunk. Hasonló diszkriminációs ügyek Dél-Afrikában és Indiában is szép számmal voltak, de én elsősorban az elmúlt évtizedek amerikai gyakorlatát szeretném bemutatni. A jogeset, amelyet ebben a cikkemben tanulmányozni ajánlok, 1987-ben történt. Az ügyben a felperes eljárást indított arra hivatkozva, hogy Georgia állam bíróságai diszkriminatív módon ítélik meg abban az esetben, ha a bűncselekmény elkövetésével vádolt személy halálbüntetéssel is büntethető. Warren McCleskey fekete bőrű vádlottat a bíróság egy fehér bőrű rendőr megöléséért ítélte ha-

lára. McCleskey a büntetés enyhítését kérve fellebbezett a bírósághoz, mert véleménye szerint a bíróságot a büntetés kiszabásakor befolyásolta az ő faji hovatartozása. McCleskey nem vádolta sem a bírót, sem az ügyészt, sem az esküdteket azzal, hogy a tárgyalás során megkülönböztető módon bántak volna vele. Ehelyett a statisztikát hívta segítségül annak bizonyítására, hogy Georgia államban a halálraítéltek nagyobb része színes bőrű, mert nagyobb a valószínűsége, hogy egy színes bőrű ugyanolyan típusú és súlyú bűncselekményért halálbüntetést kap.

McCleskey fellebbezésében előadta, hogy az ügyében eljáró bíróság az amerikai alkotmány 14. kiegészítésének megsértésével sújtotta őt halálbüntetéssel, mert nem biztosította az egyenlő elbánás és a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülését. Sérelmezte McCleskey azt is, hogy a bíróság a 8. alkotmánykiegészítést megsértve – mely tiltja a „kegyetlen és szokatlan büntetést” – ítélte őt halálra. Nem konkrét jogszabályokra hivatkozva támadta meg tehát McCleskey az állami bíróság ítéletét, hanem alkotmányos szabályt hívott segítségül.

Allítását bizonyítandó McCleskey egy olyan tanulmányt csatolt fellebbezéséhez, mely azt vizsgálta, hogy a hetvenes években Georgia államban elkövetett több mint kétezer emberölés közül hány esetben hozott a bíróság halálos ítéletet.

A tanulmány külön figyelmet szentelt azoknak a nem faji jellegű szempontoknak, melyek önmagukban indokolhatják a halálos ítélet kiszabását. Ilyen például az a tény, ha a vádlott egyedül követte el a bűncselekményt, ha a sértett hivatalos személy, illetve ha az emberölést különös kegyetlenséggel követik el. A fenti tényezők statisztikai elemzése alapján a tanulmány az alábbi következtetésre jutott:

1. Az esetek 11%-ában halálbüntetést szabott ki a bíróság, ha a bűncselekmény sértettje fehér volt, míg az elkövetők 1%-át sújtotta halállal az igazságszolgáltatás abban az esetben, ha az áldozat fekete bőrű volt.

2. Az emberöléssel vádolt feketék 4%-át ítélte a bíróság halálra, míg a fehérek esetén ugyanez az arány 7% volt.

3. Ha a bűncselekmény áldozata és elkövetője is fekete, a halálbüntetés kiszabásának aránya 1% volt, abban az esetben, ha az elkövető fehér, az áldozat pedig fekete, a halálbüntetés aránya 3% volt.

Az esetek 8%-ában ítélte halálra a vádlottat a bíróság akkor, ha a sértett és az elkövető is fehér volt, míg ez az arány 22%-ra nőtt, ha fekete volt az elkövető és fehér az áldozat.

4. Minden tényezőt figyelembe véve a bíróság 4,3-szor több esetben ítélte halálra a bűncselekmények elkövetőit, ha az áldozat fehér volt, mint ha fekete.

Az ügy egészen az amerikai Legfelsőbb Bíróságig jutott, ahol a bírák 5-4 arányú szavazatának eredményeképp McCleskey elvesztette a pert. Bár a Legfelsőbb Bíróság elfogadta a McCleskey által felmutatott statisztikákat bizonyítékként, a bírák többsége úgy vélekedett, hogy az nem elegendő a büntetés enyhítéséhez, a felperes ugyanis nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy a büntetőeljárás résztvevői vele megkülönböztető módon bántak volna.

Tekintet nélkül a per kimenetelére, az ügy a következők miatt fontos szerepet játszik az amerikai jogfejlődésben. Először is McCleskey majdnem megnyerte a pert. Az ügy előadó bírójára, aki az eset után nem sokkal nyugdíjba vonult, azt nyilatkozta, hogy a McCleskey-ügyben képviselt véleménye az egyetlen bírói pályafutása alatt, amin utóbb, amennyiben lehetőség nyílhatna rá, változtatna. McCleskey egyetlen szavazaton múló perveztesztését abban a sajátos politikai környezetben kell nézünk, amelyben az Egyesült Államokban a faji diszkrimináció elleni jogalkotás fejlődése lezajlott. Különösen, miután az amerikai Legfelsőbb Bíróság, amely két évtizeden át progresszív vezető szerepet játszott ezen a téren, a legutóbbi években úgy módosította felfogását, hogy a faji diszkrimináció meglétéhez megkívánt bizonyítási szint túl szigorú, és az volt a McCleskey-ügy idején is.

A McCleskey-ügy több momentumára útmutatóként szolgálhat – természetesen a helyi viszonyokhoz adaptálva – a romák által indított faji diszkriminációt sérelmező ügyekben. Ilyen elem például, hogy McCleskey nem jogszabályt, hanem diszkriminációs ítélkezési gyakorlatot támadott, hogy a jogi érvelés alapvetően alkotmányos szakaszokon alapult, hogy a bizonyítékok nagy részét statisztikai adatok képezték, és hogy a felperes anélkül igazolta a faji diszkrimináció létét, hogy az eljárás szereplőinek ilyen jellegű szándékaira konkrét bizonyítékok lettek volna.

A McCleskey-eset nem az egyetlen ügy, amely inspirációt nyújthat a faji diszkriminációval foglalkozó európai jogászoknak. Más ügyek is modellként szolgálhatnak – megfelelő módosításokkal – a kelet-európai faji diszkriminációval kapcsolatos ügyek bírósági megítélésénél.

Legalább két olyan, az amerikai bíróságok által kifejlesztett alapelv is alapul szolgálhat az európai bíróságok faji diszkriminációs ügyeinek eldöntésére, melyek segítségével az amerikai bíróságok alkotmányellenesnek minősítettek néhány ilyen jellegű jogszabályt.

Az első ilyen alapelv alapján az amerikai bíróságok alkotmányellenesnek nyilvánították az állami törvényhozás ama jogszabályait, melyek faji szempontból semleges kifejezéseket használtak, vagyis egyáltalán nem utaltak a faji szempontokra, de amelyeket úgy

hajtottak végre, hogy az diszkriminációhoz vezetett. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság az 1886-os *Yick Wo v. Hopkins*-ügy kapcsán egy San Franciscó-i rendelet alkotmányosságát vizsgálta, mely a város mosodáinak további működtetését – biztonsági okokból – engedélyhez kötötte. A szóban forgó rendelet nem tett említést a faji különbségekről, mert a biztonságot tekintette fő szempontnak. A Legfelsőbb Bíróság a rendeletet mégis alkotmányellenesnek minősítette, mert – a bíróság álláspontja szerint – az sértette az amerikai alkotmány egyenlő elbánás elvét deklaráló szakaszát, a rendelet végrehajtásakor ugyanis a városi hatóságok mindenkinek megadták a működtetéshez szükséges engedélyt, kivéve a kínai tulajdonosokat. A *Yick Wo*-ügyben deklarált alapelv szerint tehát a faji szempontból semleges jogszabályok diszkriminatív végrehajtása is lehet alkotmányellenes. Ily módon alkotmányellenesnek minősül, ha az állami hatóságok a szavazáshoz írni és olvasni tudást követelnek meg, de e követelményt másként értelmezik a fehérek és másként a feketék esetében. Ugyanígy alkotmányos alapelvet sért a büntetőeljárás-jogi kódex azon előírása, mely lehetővé teszi a vádlott előzetes letartóztatásba helyezését, ha a jogszabályt alkalmazó szervek különbözőképp értelmezik e lehetőséget a romák és a nem roma nemzetiséghez tartozók esetében. Az ilyen jellegű megkülönböztetés sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, az Európai Emberi Jogi Egyezményben és a legtöbb kelet-európai ország alkotmányában foglalt egyenlő elbánás elvét.

A faji diszkriminációs ügyben eljáró jogász kétféleképp támaszkodhat az amerikai Legfelsőbb Bíróság *Yick Wo*-ügyben hozott döntésére. Egyrészt a statisztikai tanulmány mint bizonyítási eszköz nyújthat segítséget a per során, hiszen a *Yick Wo*-ügyben vizsgált adatok alapján – tudniillik kik és milyen arányban kaptak engedélyt a mosoda további üzemeltetésére –, az általunk tárgyalt ügyben is az vizsgálendő, hogy kiket és milyen arányban helyeztek előzetes letartóztatásba. A perben eljáró jogász másrészt a *Yick Wo*-ügyben hozott döntés mintájára azon az alapon támadhatja meg a faji szempontból semleges tartalmú jogszabályt, hogy az nem eléggé egyértelmű (vague), túl általános. Ezen ügy analógiájára Közép-Európában is indítható lenne olyan próba-per, mely nem azért támadná a büntetőeljárás törvénynek az előzetes letartóztatásra vonatkozó szabályait, mert maga az előzetes letartóztatás diszkriminatív, hanem mert az ezt szabályozó rendelkezések nem egyértelműek, és ez a végrehajtás során faji diszkriminációt tesz lehetővé.

Egy másik, az amerikai gyakorlatból Kelet-Európában is átvehető doktrína azokra a rendelkezésekre vo-

natkozik, amelyek nem tartalmaznak faji előírásokat, de – jogszerű végrehajtásuk esetén is – gyakrabban hátrányosak az afro-amerikaiakra, mint a fehérekre. Ez a doktrína azon esetek kapcsán fogalmazódott meg, amelyekben a választási adó intézményének alkotmányosságát kifogásolták. Azt, hogy ennek az adónak a megfizetésétől tették függővé a választáson való részvételt. A jogszabály személyi hatálya minden állampolgárra kiterjedt, az afro-amerikaiakra és a fehérekre egyaránt, mégis, ez az előírás a szegény afro-amerikaiakat és a szegény fehéreket megakadályozta a szavazásban való részvételben, ők ugyanis nem tudták az adót megfizetni. A választási adót azon az alapon minősítette alkotmányellenesnek a Legfelsőbb Bíróság, mert az a gyakorlatban lényegesen több feketét sújtott, mint fehéret. A jogszabály pártatlan végrehajtása tehát diszkriminációhoz vezetett, hiszen főleg az afro-amerikaiakat zárta ki a választáson való részvételből.

Ennek analógiájára a büntetőeljárás kódexben foglalt előzetes letartóztatásra vonatkozó szabályozás bár alkotmányos, a próbaperben eljáró ügyvéd azonban alappal hivatkozhatna arra, hogy a gyakorlatban a bíróság sokkal több esetben rendel el előzetes letartóztatást romák esetében, mint ha a vádlott nem roma nemzetiségű. Persze jogi érvelésének súlya sokkal nagyobb lenne, ha bizonyítani tudná, hogy a szóban forgó eljárás során is diszkriminatív módon bántak védencével.

A fent említett lépések közös eleme, hogy annak ellenére, hogy sem a jogszabályoknak, sem a végrehajtásnak nem célja a faji megkülönböztetés, azok hatása statisztikailag bizonyíthatóan diszkriminatív. Az az adott időben hasonló súlyú bűncselekmény elkövetésével vádolt roma gyanúsított előzetes letartóztatásának elrendelése sokkal gyakoribb, mint az ugyanolyan helyzetben lévő nem roma nemzetiségű vádlotté. Bár az eljárás résztvevőinek nem szándékuk a megkülönböztetés, a faji eredet – láthatóan – mégis befolyásolja a bíróságok döntését, és megvan a kockázata annak, hogy a vádlott faji hovatartozása is szerepet kap a büntetőeljárás során. Bár közvetlenül nem bizonyítható, hogy az eljárás során diszkriminatív módon bánnak a roma nemzetiségű vádlottakkal, maga a gyanú, hogy a bíróság nem pártatlan, összeegyeztethetetlen az egyenlő elbánás és a törvény előtti egyenlőség elvével.

Ahhoz, hogy Közép-Európában pert lehessen indítani azon az alapon, hogy a büntetőeljárás során a roma terheltekkel diszkriminatív módon bánnak, két fontos lépés szükséges. Először egy olyan kutatás elindítására van szükség, mely bizonyíthatja az előzetes letartóztatásban lévő roma gyanúsítottakkal szembeni megkülönböztető bánásmódot. A kutatás eredményé-

nek elemzését és nyilvánosságra hozatalát követően maga a tanulmány tudományos célokat szolgálja. A következő lépésben – amennyiben a vizsgálat eredménye a faji diszkrimináció létét bizonyítja – eljárás kell indítani mind a hazai, mind a nemzetközi fórumok előtt. A per célja a megkülönböztető bánásmód megszüntetése és a sérelmek megfelelő orvoslása.

A tanulmányom elején hivatkoztam vitafórumok résztvevőire több olyan problémát vetettek fel, amelyekkel egy ilyen kutatásnak szembe kell néznie. A résztvevők kételyeiket fogalmazták meg azzal kapcsolatban, hogy egy ilyen jellegű tanulmány egyáltalán megszülethet. A térség több országának jogszabálya ugyanis korlátozza a gyűjthető és a nyilvánosságra hozható információk, adatok fajtáit. A büntetőeljárás statisztikai gyakran hiányosak, nem hozzáférhetőek, és előfordul, hogy jogszabály tiltja a személyek faji eredetével, etnikai hovatartozásával kapcsolatos statisztikák készítését. Néhány országban az adatvédelmi törvény is korlátozza vagy egyáltalán nem engedi a személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.

A jogi jellegű problémákon kívül azonban felmerül még egy kérdés, nevezetesen, hogy ki tartozik az adott kisebbséghez, illetve ki tekinti magát e kisebbséghez tartozónak. Nagyon sok roma ugyanis vonakodik attól, hogy magát a roma kisebbség tagjának ismerje el.

Ezentúl etikai kérdések is felmerülnek, hiszen mi a biztosíték arra, hogy egy ilyen jellegű statisztika nem az ellenkezőjét éri el, mint amit a vizsgálat készítői célul tűztek. A XX. század folyamán nemegyszer készítettek statisztikákat, melyek célja inkább a kisebbségeknek való sérelemokozás volt, mintsem a segítség. Olykor jóhiszeműen készített statisztikák szolgálták veszedelmes célokat. Nem beszélve arról, hogy a faji eredetre vonatkozó adatok és információk gyűjtése és nyilvánosságra hozatala a társadalom kisebbségeihez való viszonyának megromlásához is vezethet. Ha rámutatunk a romák és a bűnözés kapcsolatára, megerősíthetjük azokat az előítéleteket és negatív sztereotípiákat, amelyek egyébként is áthatják a régió sok nemzetét.

Ha ezeken az aggályokon túltesszük is magunkat, számos metodológiai kérdésre felelnünk kell a program beindítása előtt. Először is arra, hogy a büntetőeljárás melyik szakaszát vizsgálja a kutatás: a nyomozás, az előzetes letartóztatás, a vád alá helyezés, a tárgyalás vagy az ítélethozatal kérdését állítsa középpontba? Melyik szakaszban érhető leginkább tetten a faji diszkrimináció? Sértetti vagy vádlotti pozícióban érheti inkább hovatartozásukból eredő hátrány a romákat? Milyen tényezőket kell figyelembe vennünk, illetve melyeket kell kizárnunk a vizsgálatból ahhoz, hogy

biztonsággal mondassuk: a tapasztalt különbség a romák faji hovatartozásának és nem faji szempontból semleges tényezőknél tulajdonítható? Milyen széles körre, hány országra terjedjen ki a kutatás? Hány bíróság gyakorlatát vizsgálja? Milyen időszakot tekintszen irányadónak? Hány ügyre terjedjen ki a vizsgálat, hogy az eredmény statisztikailag szignifikáns legyen?

Összehasonlításképp a McCleskey-tanulmány Georgia állam valamennyi bíróságának több, mint kétezer ügyét vizsgálta, a vizsgálat hat év eredményeit elemezte, és kétszázharminc olyan tényezőt vett figyelembe, melyek faji okokkal magyarázhatták az aránytalanságokat.

A vizsgálat technikai és etikai nehézségein kívül sok jogász – a common law és a statutory law rendszerek különbözőségére hivatkozva – kételkedve fogadta azt is, hogy Közép- és Kelet-Európában egyáltalán elindítható lenne egy, a McCleskey-ügyhöz hasonló per. Nem vitatom ezen aggályok jogosságát, mégis az az álláspontom, hogy az Egyesült Államokban, Dél-Afrikában és Indiában – nem kis erőfeszítések árán – kidolgozott jogi technikák segítséget nyújthatnak egy esetleges próbaper megindításához Közép-Európában. Azoknak a polgárjogi ügyvédeknek, akik a Legfelsőbb Bíróság *Brown v. Board of Education*-ügyben (1954) hozott döntése előtt néhány évtizeddel, az 1930-as, '40-es évek Amerikájában az első perket indították a faji diszkrimináció ellen, hasonló problémákkal kellett megküzdeniük, mint most a kelet-európai jogászoknak; a statisztika bizonyítási eszközként való el nem ismerésével, a „próbaper” intézményének kezdetlegességével, a megfelelő jogorvoslatok hiányával, és azzal, hogy a bírák vonakodtak az úgynevezett „politikai” természetű ügyektől. Az amerikai jogászok természetesen a common law rendszerben vívták harcukat, ahol a precedens az irányadó. A kezdetekkor azonban a precedensrendszer inkább gátat jelentett: az iskolai szegregáció ellen indított első per az „elkülönített, de egyenlő köziskoláztatás” meggyökeresedett elvének legyőzésére s végső soron megsemmisítésére törekedtek. Közép-Európában az ilyen jellegű precedensek hiánya talán segíthet abban, hogy a régió jogászaival tisztán indulhassanak.

Lehet, hogy a diszkrimináció leküzdésére más országokban kidolgozott eszközök nem alkalmazhatók Közép-Európában. És bár sok komoly probléma és kérdés is felmerül e stratégiák alkalmazásával kapcsolatban, mégis a már oly sok területen alapvető változásokon keresztülment Kelet-Közép-Európában vétek volna nem kipróbálni a faji megkülönböztetés elleni harcban külföldön már sikerrel alkalmazott technikákat.

(Fordította: Kovács Krisztina)

JOGSEGÉLY ÉS SZOCIÁLIS ÜGYINTÉZÉS

A ROMA POLGÁRJOGI ALAPÍTVÁNY HÁROM ÉVE

A Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA) 1995 óta működik. Az alapítvány tevékenységének célja a magyarországi romák jogi-politikai, valamint társadalmi-gazdasági emancipációjának elősegítése.

Az alapítványi célok megvalósításáért felelős kuratórium 7 fős, jelenlegi tagjai: Debréné Daróczi Magda, Horváth Aladár (elnök), Iványi Gábor, Jancsó Miklós, Kozma Blanka. A kuratórium tagja volt közelmúltbeli haláláig Csalog Zsolt, valamint az összeférhetetlenség miatt lemondott Bogdán János. Az RPA tevékenységét rövid távú, „közvetlen” beavatkozások, illetve hosszabb távra szóló, „közvetett”, alapvetően kulturális orientációjú projektek keretében szervezi.

A „közvetlen” tevékenységek körébe az RPA budapesti és vidéki irodáiban nyújtott ingyenes jogsegélyszolgálat és szociális ügyintézés, illetve tanácsadás, valamint a helyi válságkezelés tartozik. A jogsegélyszolgálat tevékenysége a következőkből áll: szóbeli konzultáció, írásos ügyintézés, jogi képviselet, védelem.

A szociális ügyintézésen és tanácsadáson belül a következő szolgáltatásokat nyújtjuk: szóbeli konzultáció, felvilágosítás, írásos anyagok (kérvények, beadványok) elkészítése, konkrét ügyintézés, ügyfelek képviselete szociális ügyekben.

A helyi válságkezelés keretében egy, alkalmanként változó összetételű szakértői csoport az RPA elnökének vezetésével törekszik különböző helyi konfliktusok, válsághelyzetek megelőzésére, illetve hatóságos rendezésére.

A budapesti irodában egy főállású és egy rész-munkaidős jogtanácsos nyújt jogi segítséget. A jogi képviselet ellátását két ügyvéd állandó megbízással és többen eseti megbízással végzik. Három szociális munkás bonyolítja a szociális ügyintézését.

A működés kezdeti feltételeinek megteremtése után az RPA elindította országos irodahálózatának kiépítését. A már megnyitott, illetve a későbbiekben megnyitandó vidéki irodák szakmai profilját az RPA a budapesti irodához hasonlóan alakította ki: a fő tevékenységek ezekben az irodákban is az ingyenes jogsegélyszolgálat, valamint a szociális ügyintézés és tanácsadás. Az első vidéki iroda 1996 elején nyílt meg

Pécsen, majd ezt követte a debreceni, valamint a miskolci iroda megnyitása 1996 őszén, illetve decemberében. 1997-ben az RPA három további vidéki iroda megnyitását tervezi Nagykanizsán, Nyíregyházán, valamint Ózdon.

Az RPA tevékenységi körének másik meghatározó részét a „közvetett”, kulturális orientációjú projektek jelentik. Ezek a kezdeményezések – elképzeléseink szerint – hosszabb távúak, és elsősorban a magyarországi romák kulturális környezetének megváltoztatására irányulnak a romák önértékelésének pozitív irányba történő elmozdítása, valamint a nem roma társadalom negatív, előítéleteken alapuló, diszkriminatív gondolkodásának kritikája által.

A „Romaversitas” program olyan oktatásügyi kezdeményezés, mellyel az RPA szellemi (és a közeljövőben talán némi anyagi) támogatást nyújt roma főiskolásoknak és egyetemistáknak, egyrészt egy havonta-kéthavonta megrendezendő szemináriumsorozatot, „repülőegyetem” segítségével, másrészt tutori rendszer kiépítése által, melynek keretében különböző szakterületek és tudományos diszciplínák jeles képviselői irányítják a diákokból szerveződött munkacsoportok folyamatos működését.

A „Roma Café” projekt keretében az RPA kétévente találkozót szervez az Almássy Téri Szabadidőközpont Kávézójában, melyeken a magyarországi romák életéhez különböző módon kapcsolódó kérdéseket vitatnak meg oldottabb, informálisabb keretben.

A megvitatott témák igen változatosak: egy alkotmányjogi vitát esetleg egy néprajztudományi megbeszélés vagy éppenséggel egy művészeti témájú találkozó követ. A „Roma Café” összejövetelei mindenki számára nyitottak

Az RPA budapesti Válságkezelő és Jogvédő Irodája 1995 májusától folyamatosan végzi tevékenységét. Ezalatt 127 jogi esetben járt el (ez a szám nem tartalmazza azokat az eseteket, amikor ügyfeleinknek csak szóbeli konzultációt nyújtottunk). A 127 esetből 1996. október 31-én 74 volt lezárva, és 53 volt folyamatban. Pécsen 1996 januárjától ketten dolgoznak az RPA irodájában.

„EBBEN AZ ESETBEN EZ NEM VOLT SZERENCSES VÁLASZTÁS”

KÜLÖN BALLAGÁS TISZAVASVÁRIBAN

A tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskolában megrendezett szegregált ballagás 1997 nyarán a média egyik közkedvelt témája volt. Az ideit volt az első eset, hogy a roma és a magyar gyerekek nem együtt búcsúztak az iskolától. A nyomtatott sajtóban Kerényi György számolt be először az eseményről. Írása a *Magyar Narancs* című hetilap 1997. június 19-i számában jelent meg „Ballagás külön utakon” címmel. A Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársai a cikkből szerzett információk alapján látogattak el Tiszavasváriba, ahol megpróbálták a különleges esemény tényeit feltárni.

A helyszínen találkoztak a polgármesterrel, az iskola vezetőségével, az érintett szülőkkel és diákokkal. A beszélgetéseket videokamerával rögzítették, és ebből húszperces anyagot készítettek. A feltárt részleteket sajtótájékoztatón hozták nyilvánosságra. Az eset bemutatására egyrészt a Kerényi György által leírt tényeket fogom felhasználni, másrészt ama beszélgetésekre hivatkozom, amelyek a helyszínen készültek az ottani romákkal, a polgármesterrel, pedagógusokkal és más hivatalnokokkal.

Tiszavasvári 14 844 lakosának kb. 16–17%-a roma. A romák a város két szélén élnek. A büdi városrészen élő romungrók (magyar cigányok) elfogadottabbak a város többsége által, mint a Széles úti telep lakói, az oláh cigányok. (A mintegy félmillió hazai cigányságnak az asszimiláltabb csoportját képezik a romungrók, míg az oláh cigányok ősi, a társadalomtól izoláltabb közösségeket alkotnak.)

A településen nincs kisebbségi önkormányzat, az egyetlen bejegyzett roma civil szervezetet pedig a büdi városrészen élő romák hozták létre Roma Egyesület néven. Ez a társaság legfőképpen kulturális rendezvényeket szervez.

Tiszavasváriban három egyház képviselteti magát: a református, a görög katolikus és a római katolikus.

A romák nem vesznek részt a helyi egyházközségek életében. Új kezdeményezésnek számít, hogy a helybeli református lelkész szeptembertől vallásos összejöveteleket szándékozik tartani a Széles úti telepen található közösségi házban.

A településen működő Szociális Szolgáltató Központban jelenleg szociológus, szociális munkás és védőnő dolgozik. Korábban volt egy szociális asszisztens és egy dada is a Széles úti telepről, akiket 1997-ben már nem tudtak alkalmazni a költségvetési korlátozások miatt.

A roma szociális asszisztens feladata a telepi kliensekkel való foglalkozás volt. A roma dada minden reggel összeszedte az óvodába járó gyerekeket, s külön foglalkozásokat tartott számukra az óvodában.

Tiszavasváriban öt óvoda található: a Vasvári Pál, a Petőfi és az Ifjúság utcai, a Gyár és az Egység úti. File Gáborné, a városi önkormányzat kulturális és

oktatási osztályának referense szerint a Vasvári Pál utcai óvodában mind a 40 fő, a Petőfi utcai óvodában mind az 50 fő, az Ifjúság utcai óvodában 140 főből 5-6 fő roma, a másik két óvodában pedig egyetlen romagyerek sem található.

A településen két általános iskola működik. Az egyik a Pethe Ferenc Általános Iskola, ahol a tanulók létszáma 513, ebből 38 enyhén értelmi fogyatékos. A roma tanulók száma 250, ebből 5 fő a vegyes osztályokban tanul, 207

fő normál cigányosztályban és 38 fő az enyhén értelmifogyatékos-osztályban.

A másik a Vasvári Pál Általános Iskola, ahol a tanulók létszáma 275 fő, és ebből 123 roma. Tiszavasváriban van egy Nevelési Tanácsadó, amely 1997-től a Széles úti telep közösségi házában fogadóórákat tart az ott élő romák számára.

A településen két középiskola található: az egyik a Váci Mihály Gimnázium, ahová mindössze 7 roma tanuló jár, a másik pedig a Vasvári Pál Szakmunkás-

és Szakközépiskola, ahol 25 roma fiatal tanul szakmunkásnak.

A településen nincs olyan roma, aki felsőoktatási intézményben tanulna.

A TELEP

A Széles úti telep a város szélén van, ahol a vályogból épített házak mellett megtalálhatók a hetvenes években épült „CS” (csökkentett komfortfokozatú) házsorok és a napjainkban létrehozott, szociálpolitikai kedvezményrel épített lakóházak is. „Az önkormányzat negyven ingyenelket osztott ki a szociálpolitikai támogatásból építkezni kívánóknak. Az újonnan épített negyven házban van fürdőszoba és vízöblítéses vécé is” – mondta File Gáborné. A telepen egy közösségi házat is felavattak, amelynek legfontosabb feladata, hogy tisztálkodási lehetőséget biztosítson a helyiek számára. Azonkívül más egyéb szolgáltatást is nyújt, varrótanfolyamot és át-képzést szerveztek, játszóházat is szándékoznak beindítani. A ház egyik legfontosabb funkciója, hogy ott osztják a segílyt. „Korábban az osztásnál megszállták a várost” – hallottuk az iskolában. A telep nagy hiányossága, hogy a legtöbb házban nincs víz. „A telepen három kút van, amiből általában egyet mindig megrongálnak a helyiek” – mondta File Gáborné. A roma önszerveződésnek egyetlen formája sem található a telepen. „A tiszavasvári romaközösség nem tartott igényt kisebbségi önkormányzat alapítására. A büdi városrészen élő romák és a Széles útiak nem tudtak megegyezni egy cigány kisebbségi önkormányzat létrehozatalában” – jelentette ki Sulyok József polgármester.

„Van egy Roma Egyesület, azonban ez is csak a város másik részén élő romák számára létezik, a Széles útiakéra nem” – mondta File Gáborné, utalva a településen élő két romaközösség közötti feszültségre.

AZ ISKOLA

Az oláh cigányok gyerekei a Pethe Ferenc Általános Iskolába járnak, ahol a tanulók létszáma kb. 500 fő, ebből 250 cigány. 245 gyerek tanul cigányosztályban, s ezek közül 207 teljes értékű (normál), 38 pedig eny-

hén értelmi fogyatékosoknak indított homogén osztályban. Az osztályokba átlagosan 25-26 gyerek jár.

Az 1996/97-es tanévben 33 cigány elsős volt, tizenegyet azóta kiségitő iskolába javasolt a szakértői bizottság. 17 végzős roma nyolcadikos volt, akik közül 15-en ballagtak, 11 fő felvételizett a helyi ipari szakmunkásképzőbe. 10-et vettek fel, 4 iratkozott be, s ebből 1 tudta befizetni a szükséges tandíjat.

Az iskolának két részlege van, az egyik a cigánygyerekek számára fenntartott, a másik részét a nem cigány gyerekek használják. Az iskola felmérése szerint öt olyan tanuló van a cigányrészlegről, akik képesek vegyes osztályban tanulni. Megjegyzendő,

hogy a magyar osztályokba járó öt gyerekből négyen nem a telepen laknak.

A nem roma gyerekek az iskola főépületébe járnak, a „maradékknak” csak a melléképületben jutott hely. Az elkülönítésnek ennél is megszegyenítőbb formája, hogy a romagyerekek nem vásárolhatnak az iskolai büfében, kivéve azt az öt gyereket, akiknek sikerült átkerülniük a magyar osztályokba. „Ők azok, akik tornafelszereléssel rendel-

keznek” – érvel az egyik tanárnő.

Az egyik tanuló vallomása szerint: „A szakadó esőben vagy hóban is kint kell futnunk az udvaron, mert mi nem mehetünk be.”

A tanulók panaszt emeltek a tanárok ellen, akik időnként a fegyelmezés meg nem engedett változatait használják. A gyerekek életében lelkileg és fizikailag is nyomot hagy az ilyen fegyelmezési mód. „A tanár bácsi úgy fejen vágta a gyermekemet egy kulcsomóval, hogy folyt a fejből a vér” – jegyezte meg az egyik roma szülő.

Az iskola reményvesztett pedagógusai képtelenek fegyelmezni a roma tanulókat, akik nap mint nap megszegik az iskolai házirendet. Az iskola pedagógusa szerint: „Már nincs lelkierőnk fegyelmezni.”

A pedagógusokra komoly nyomás nehezedik az önkormányzat és a magyar szülők részéről egyaránt. A nem roma szülők nem szeretnék, ha gyerekeiket egy osztályba tennék vagy egy padba ültetnék valamelyik telepi romagyerekekkel.

Az iskolában már tizenegy éve bevált gyakorlat, hogy a roma- és nem roma gyerekeket elválasztják egymástól. Gáspár Ferencné tanárnő elmondta a *Magyar Narancs* munkatársának, hogy a magyar szülők kérték, történjék meg az elkülönítés, különben nem

adják ide a gyerekeiket. A nem roma szülők még arra is adakoztak, hogy külön ebédlőt létesítsenek a csemetéik számára.

Az iskola vezetői elmondták, hogy az összevont cigányosztályokban egy tanító tartja az órákat. Elismert tény, hogy ezekben az osztályokban csak olyan pedagógusokat alkalmaznak, akiknek semmilyen más lehetőségük nincs az elhelyezkedésre. Az iskola nem szeretne csak romagyerekeket tanítani, ezért meg kellett találni a nem roma szülők számára elfogadható megoldást.

Az osztályok etnikai elkülönítését tiltja mind a közoktatási, mind a kisebbségi törvény, azonban felzárkóztatni, képességek szerinti csoportokat bontani nem minősül törvénytörésnek. Nem csak Tiszavasváriban alkalmazzák ezt az eljárást. Mindenki számára elfogadható tény, hogy mindig a romák a leggyengébbek az oktatási intézményekben, és senki sem próbálja felülvizsgálni az ilyen típusú kijelentéseket, illetve megszüntetni ezt a gyakorlatot.

Az iskola vezetése azt állítja, hogy a homogén cigányosztályok révén kisebb mértékű a lemorzsolódás, többen végzik el a nyolc osztályt, szerintük a cigánygyerekeknek „az ő szintjüknek megfelelő” oktatásra van szükségük.

Az iskola nem képes kezelni saját eszközeivel és technikáival a cigánygyerekekkel kapcsolatos pedagógiai kudarckokat.

Az önkormányzat sem tud együttműködni a Széles útiakkal, s ezért az iskolától várják a leghatékonyabb megoldásokat. Az önkormányzat az iskola cigánygyerekei után kiegészítő „etnikai” fejkvótát kap a központi költségvetésből. Az 1996/97-es tanévben a testület megszavazott havonta nyolcezer forint fizetésekiegészítést a cigányokat tanító pedagógusoknak.

1995-ben „megszorító” intézkedéseket hozott az önkormányzat, és megszüntette a pedagógiai asszisztensek alkalmazását, azóta a felsős cigányosztályok tanulói számára nincs délutáni foglalkoztatás. Abban az időben szűnt meg az „egészségőr” tisztsége is, aki a Népjóléti Minisztérium pályázatán nyert pénzből épült iskolai fürdőszobában naponta megfürdette a cigánygyerekeket. Mivel van közösségi ház, ahol az előre meghatározott napokon lehet fürödni, nincs szükség az iskola eme szolgáltatására.

Az iskola nevelőtestülete, hogy eleget tegyen a kisebbségi oktatás követelményeinek, megpróbálta alkalmazni a cigány pedagógiai programot. Az igazgatóhelyettes elmondása szerint nem volt sikeres a két nyelvű (cigány–magyar) olvasókönyv használata: „Ezek még cigányul sem tudnak rendesen.”

Az iskola nevelőtestülete az 1996/97-es tanévben új fegyelmezési módszert próbált ki: úgy gondolták,

hogy a nevelőtestület nem köteles teljesíteni azt a kívánságot, hogy a ballagási ünnepség közös legyen a nem romákkal.

A Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársai találkoztak a polgármesterrel, az érintett gyerekekkel, szülőkkel és a külön ballagás mellett érvelő pedagógusokkal.

AZ ÉRVEK

Az alábbiakban videón rögzített hozzászólásokat ismertetem:

Roma Polgárjogi Alapítvány: Jó-e a cigányoknak, ha külön osztályokba járnak, illetve ha külön ballagást szerveznek számukra?

Végzett fiatal I.: Nem jó, hogy külön ballagtunk, mert ez nagy szégyen volt számunkra. Sohasem történt még ilyen az iskolában.

II.: Szerintem azért ballagtunk külön, mert gyűlölik a cigányokat a magyarok. S a magyaroktól kérdezte meg, hogy akarnak-e velünk ballagni.

III.: Pár nappal a ballagás előtt jelentették be, hogy nekünk külön lesz megtartva a ballagó. Először azt akarták, hogy egy időben legyen a magyarokkal, csak a miénk a foci pályán lett volna, mint a legelő tehéneknek. Persze mi nem engedték meg, s így lett a miénk pénteken, és a magyaroké pedig csütörtökön.

IV.: Nem engedtek bennünket ballagni, mert azt mondták, hogy tetvesek és piszkosak vagyunk.

Szülő I.: Mi is fel tudtuk úgy öltöztetni a gyerekeinket, mint a magyarok.

II.: Amikor megtudtam, hogy ilyen ballagó lesz, fel akartam menni a polgármesterhez. Gombás tanár néni azt mondta, hogy ne menjek, mert akkor nem adják ki a bizonyítványt sem.

III.: Nagy szégyen ez nekünk, hogy ilyen nyilvánosan megszégyenítik gyermekeinket.

Sulyok József polgármester: Én is csak pár nappal előbb tudtam meg az egyik kollégámtól, hogy nem lesz közös ballagás. Az iskola nevelőtestülete arra hivatkozott, hogy meg akarja büntetni a tetveseket, a renitenseket. Az iskola autonóm módon dönthet a fegyelmezési módszereiről. Ebben az esetben ez nem volt szerencsés választás.

Gombásné Veres Zsuzsa igazgatóhelyettes: Elhangzott a külön ballagás javaslata már 1996 októberében az első nevelőtestületi értekezleten. Főleg a felsős tanárok kérték, hogy dolgozzunk ki valamilyen fegyelmezési módot a cigányosztályokban. Nagyon sok a túlkoros, akikkel nem tudunk mit kezdeni, és sok olyan gyerek van, akinek magatartási problémái vannak. Sajnos a mi nevelési eszközeink eredménytelenek. A külön ballagás az egészségügyi állapot miatt történt.

Láthatják a jegyzőkönyveket, hogy hányan tetvesek, illetve ótvarosak.

Zsigóné Kiss Zsuzsa, a II–III–VIII. összevont cigányosztály főnöke: Tudják önök, mit jelent a cigánygyerekeknek a ballagás? Nem azt, hogy eredményesen elvégzik a nyolcadik osztályt, hanem hogy elértek egy bizonyos kort, amit meg kell ünnepelni. Jól tudjuk, hogy nagyon sokan túlkorosak, mégis ballagni akarnak. Hiába nem teljesítik a kötelelességeiket, ők ennek ellenére ballagni akarnak. Amikor az iskola azt kéri, hogy teljesítsék kötelelességeiket, mint például tanuljanak, fogadják el a tanárok irányítását, feladatokat lássanak el stb., azt nem teszik, hanem durván megtagadják, és ellenállnak. Akkor követeljük a jogukat, ha teljesítik a kötelelességeiket. Mi adunk nekik, tanítjuk őket, mert ez a kötelelességünk. Azonban ők nem képesek cserébe adni semmit. Sem a szülők, sem a gyerekek. Akkor miért vagyunk mi kötelesek nyolcadik év végén egyetlen kérést, kérést?, követelést teljesíteni, hogy „márpedig mi, cigánygyerekek a magyar gyerekekkel együtt akarunk ballagni”? Ha nem kapunk semmit, akkor mi miért felejtjük el nyolc év bűnját-bajját? Oda-vissza megy a játék.

Roma Polgárjogi Alapítvány: A körülbelül háromórás beszélgetés után ismét feltettük a kérdést a tanároknak. Ha most kellene dönteniük a ballagásról, mit mondanának??

Tanárok: KÜLÖN BALLAGÁS!

A TÁJÉKOZTATÓ

Lehet-e elkülönített ballagót szervezni emez okok miatt? Lehet-e a higiénias körülményekre, illetve magatartási zavarokra hivatkozni? Igazuk van-e a romáknak akkor, ha nem szeretnének alanyai lenni az apartheid típusú elkülönítési sorozatnak, amelynek legmaradandóbb formája az iskolai szegregáció? Igazuk van-e a romáknak akkor, ha ellenzik az intézmény önkényes működését?

A cigányballagót a település többségi lakosai közül senki nem ellenezte. S azok a romagyerekek, akik ebbe az iskolába járnak, és nincs belépési engedélyük a magyar osztályokba, örök életükre megtanulhatták helyüket az ország társadalmában. Nincs máshol helyük, csak a másodosztályú állampolgárok között.

A Roma Polgárjogi Alapítvány 1997. július 1-jén sajtótájékoztatót tartott, ahol bemutatta a Tiszavas-

váriban készült filmet, ismertették a Magyar Köztársasági Elnöknek címzett nyílt levelet. A levelet Horváth Aladár, a Roma Polgárjogi Alapítvány elnöke, Osztójkán Béla, a Phralipe Független Cigány Szervezet elnöke és Bogdán János, a Gandhi Gimnázium igazgatója írta alá. A sajtótájékoztatón elmondták, hogy Tiszavasvári nem egyedi eset iskolai szegregáció tekintetében. Rámutattak, hogy Magyarországon az iskolai diszkriminációnak legfőképpen a romagyerekek az áldozatai.

A nyílt levél elérte hatását abból a szempontból, hogy a köztársasági elnök a kisebbségi jogok országgyűlési biztosaéhoz fordult, arra kérve, indítson vizsgálatot az iskolák ügyében, és tárja fel, ha diszkriminációs gyakorlatot tapasztal.

A Roma Polgárjogi Alapítvány pert kíván indítani a tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskola ellen, amelynek során azt kívánja elérni, hogy a bíróság állapítsa meg a iskolában történt diszkriminációt, és tiltsa el

ennek gyakorlatától az iskolát.

Ezzel szeretnék a magyar pedagógustársadalom figyelmét felhívni, egyben a nyilvánosság erejét felhasználva arra ösztönözni minden polgárt, hogy tegyen az előítéletes, a többség és a kisebbség számára egyaránt káros gyakorlat ellen.

A Roma Polgárjogi Alapítvány 1997 szeptemberétől újabb programot kezdeményez: Tiszavasváriban jogászból, szociológusból és szociális munkásból álló csoport által elkészítendő válságkezelési stratégia alapján minél szélesebb körű kapcsolatot fog kialakítani a romacsaládok és az iskola között.

Az Alapítvány arra törekszik, hogy a jogszabályokba, illetve a közigazgatási határozatokba a diszkriminációt megakadályozó törvényes garanciák épüljenek be. Alapvető cél az, hogy jogorvoslattal élhesenek ama gyerekek törvényes képviselői, akik nem a képességeik miatt kerülnek értelmifogyatékos osztályokba. A Roma Polgárjogi Alapítvány kezdeményezni fogja a döntés felülvizsgálatát minden olyan esetben, amikor az általános iskolák etnikailag homogén osztályokat hoznak létre. Szeretnék elérni azt is, hogy az önkormányzat köteles legyen határozatot hozni minden olyan esetben, ahol normál osztályból átírányítják a gyerekeket enyhén értelmifogyatékos-osztályba. E határozat három fontos garanciát kell hogy tartalmazzon: a) írásbeliség, b) konkrét személyhez kötött felelősség, c) jogorvoslatos való jog.

TANNYELVI DISZKRIMINÁCIÓ ÉS CIGÁNY MUNKANÉLKÜLISÉG

Nem ismeretlen a magyar közgondolkodásban az a vélemény, amely szerint társadalmi diszkrimináció nálunk viszonylag ritkán fordul elő. Egy nemrég megjelent enciklopédiában a nyelvi politikáról szóló cikk szerzője, Balázs Géza például a következőket írja: „Magyarországon ma kisebb nyelvpolitikai feladatok vannak (...) leginkább a cigánysággal kapcsolatban vetődnek föl nyelvpolitikai teendők: például a kétnyelvűség változatai, az írástudatlanság, a cigány nyelv státuskérdése.” A teendők illetően megemlítésénél többet aztán a szerző nem is köt az olvasó orrára.

Ebben a cikkben azt fogom bemutatni, hogy a helyzet távolról sem ily rózsás. Magyarországon ma a cigánynépeség egy része tannyelvi diszkrimináció áldozata, s ebből következően válik munkanélkülivé. Alapvető nyelvi emberi jogaik sérülnek, és ez a jogsérelem egy életre meghatározza esélyeiket az emberibb életre.

A nyelvi alapon meghatározott csoportok közötti diszkriminációt lingvicizmusnak nevezik. A szakkifejezés Tove Skutnabb-Kangasnak egy 1988-ban publikált könyvében fordul elő először; itt most egy nemrég magyarul is megjelent tanulmányából idézem: „A rasszizmus, az etnicizmus és a lingvicizmus definíciónk szerint olyan ideológiák, struktúrák és cselekvési módok, amelyeket a hatalomnak és a (mind materiális, mind nem materiális) forrásoknak »faj«, etnikum-kultúra vagy nyelv alapján meghatározott csoportok közti egyenlőtlen elosztásának legitimálására, kialakítására és újratermelésére használnak.”

Colin Baker a lingvicizmust a nyelveknek olyan használataként határozza meg, amely „a társadalmi erőforrások és hatalom egyenlőtlen elosztásának legitimálását és reprodukálását eredményezi”.

Kemény István 1994-es cigányvizsgálatából tudjuk, hogy az általános iskola nyolc osztályát el nem végző 25–29 éves romák között „a legnagyobbak és valószínűleg a legfontosabbak az anyanyelv szerinti különbségek”. A nyolc osztálynál kevesebbet végzők a magyar anyanyelvű cigányok 22,9%-át, a román

anyanyelvűek 41,6%-át és a cigány anyanyelvűek 48,2%-át teszik ki. A román és a cigány anyanyelvű gyermekeknek szinte mindegyike kénytelen egy számúra vadidegen nyelven (magyarul) megkezdeni iskolai tanulmányait, mivel Magyarországon cigány tanítók alig találhatók, és a cigány nyelvű oktatás is ritka, mint a fehér holló.

Az 1980-as évek közepén Csongor Anna 130 cigányosztályt vizsgált meg 37 iskolában, s a következőket találta: „A cigány anyanyelv vagy a kétnyelvűség az általunk megfigyelték közül egyik helyen sem merült fel kiválasztási szempontként. Egyetlen helyen volt csak olyan – napközis – nevelő, aki érti és beszéli azt a nyelvet, amit a gyerekek otthon használnak. A cigányosztályok jelenlegi gyakorlatában az anyanyelven tanítás lehetősége nem játszik szerepet. De ugyanilyen kevésbé valósul meg a többségi nyelv elsajátíttatásának felzárkóztató funkciója is.”

Láttuk az imént, hogy a nem magyar (román és cigány) anyanyelvű cigányok között az általános iskola nyolc osztályát el nem végzők kétszer annyian vannak, mint a magyar anyanyelvű cigányok között. A cigány anyanyelvűek száma az 1990-es népszámlálás szerint hazánkban 48 072 volt, ami nyilvánvalóan alacsonyabb szám a valóságosnál.

Kemény István azt is írja, hogy „egyelőre a roma-gyerekek nagy többségénél (...) az a gond, hogy tartós munkanélküliség vár azokra, akik az általános iskolát nem végzik el”. Azt látjuk tehát, hogy a nem magyar anyanyelvű cigánygyerekeket érő tannyelvi diszkrimináció, tehát az, hogy iskoláikat el sem kezdenek anyanyelvükön, összefügg iskolázatlanságukkal, ami aztán meghatározza helyüket a munkaerőpiacon.

Az oktatásban érvényesülő anyanyelvi diszkrimináció munkanélküliségre kárhoztatja a romákat.

A Nemzeti alaptanterv ezt a helyzetet konzerválni igyekszik, így azt kell mondanunk róla, hogy a lingvicizmus jegyeit viseli magán. Állításunk igazolására a NAT 19. oldaláról idézzük a következőket: „A *nyelvközpontú kisebbségi oktatás* célja, hogy a domináns magyar nyelv

ISKOLÁIKAT EL SEM KEZD-
HETIK ANYANYELVÜKÖN,
ÖSSZEFÜGG ISKOLÁZATLAN-
SÁGUKKAL, AMI AZTÁN MEG-
HATÁROZZA HELYÜKET A
MUNKAERŐPIACON. AZ OK-
TATÁSBAN ÉRVÉNYESÜLŐ
ANYANYELVI DISZKRIMINÁ-
CIÓ MUNKANÉLKÜLISÉGRE
KÁRHOZTATJA A ROMÁKAT.

vű tanulók számára biztosítja anyanyelvük másodnyelvként való elsajátítását. Ebben az oktatási típusban a tanítási nyelv a magyar nyelv, a kisebbségi anyanyelv oktatása első osztálytól a NAT élő idegen nyelv tantervi követelményeinek figyelembevételével történik. A *cigány felzárkóztató oktatás* (...) tartalmazhatja valamely cigány nyelv oktatását is a nyelvoktatási típus követelményeinek megfelelően.”

A NAT tehát legalábbis azt sugallja, hogy a dominánsan magyar anyanyelvű cigánygyermek anyanyelvüket másodnyelvként elsajátíthatják, illetve tanulhatják az iskolában úgy, mint egy élő idegen nyelvet. A NAT-nak ez a része tele van szociolingvisztikai és pedagógiai nonszenszsel. Hogy ezen túl mennyire lingvистista, azt talán bemutathatjuk, ha lefordítjuk ezt a szöveget úgy, hogy ne magyarországi cigányokra, hanem szlovákiai magyarokra vonatkozzon. Íme az eredmény: Az oktatás célja, hogy a dominánsan szlovák anyanyelvű tanulók számára biztosítja magyar anyanyelvük másodnyelvként való elsajátítását. A tanítási nyelv a szlovák, a magyar oktatása az élő idegen nyelv tantervi követelményeinek figyelembevételével történik.

Az a tény, hogy a cigány és román (beás) anyanyelvű kisiskolások nem járhatnak olyan iskolába, amelyben anyanyelvükön folyik az oktatás, összefüggésben szemlélendő azzal, hogy a többségi (magyar) anyanyelvű romáknak 77%-a, de a kisebbségi (román és cigány) anyanyelvűeknek csupán 58, illetve 52%-a végzi el a nyolc osztályt.

A cigányság egy részét érő nyelvi diszkrimináció „megindoklásában” nálunk sem ismeretlen az az érv, hogy „nincs irodalmi nyelvük, túl sok nyelvjárást beszélnek, egymást sem értik”. Ez az érv egyáltalán nem egyedül, szó sincs arról, hogy csak a magyarországi cigányokról mondanának ilyesmit a hazai nem cigányok. Phillipson és Skutnabb-Kangas (1997:25) nagyszámú kisebbség nyelvi jogi helyzetét elemezve jutott a következő általánosításra:

„A nyelvek »dialektusnak«, »népnyelvnek«, »tájnyelvnek« minősítése arra szolgál, hogy a hatalmat nem birtokló nemzetek önrendelkezésre irányuló törekvéseit kizárják, arra hivatkozva, hogy esetükben hiányzik a nemzeti lét egyik feltétele, a teljesen kifejlesztett nyelv. Így az állammal nem rendelkező nemzeteket vagy népeket társadalmilag fogyatékosnak, a nemzetközi színen pedig láthatatlan nem szereplőknek tekintik.”

A „túl sok nyelvjárást beszélnek ahhoz, hogy anyanyelvükön oktathassa őket az állam” érv ignorálja azt a nyelvi emberi jogot, hogy mindenki anyanyelvén kezdhesse meg iskolai tanulmányait. Az EBESZ

1996 októberében közzétett kisebbségi oktatási ajánlásaiban többek között az áll, hogy „a gyermekek fejlődésében az oktatás első éveinek sarkalatos fontossága van. Az oktatási kutatások azt mutatják, hogy az iskola előtti (óvodai) években a tannyelv ideális esetben az anyanyelv kell legyen. Ahol lehet, az államok lehetővé kell tegyék a szülőknek, hogy éljenek ezzel a lehetőséggel... A kutatások azt is megmutatják, hogy az általános iskolában a tanításnak ideális esetben anyanyelven kell folynia. A kisebbségi nyelvet tanítani kell tantárgyként. Az állam hivatalos nyelvét szintén tanítani kell tantárgyként, s lehetőleg olyan kétnyelvű tanárok tanítsák, akik jól ismerik a gyermekek kulturális és nyelvi hátterét. Az általános iskolai oktatás vége felé néhány gyakorlati vagy nem elméleti tantárgyat az államnyelven kell tanítani. Ahol lehet, az államok lehetővé kell tegyék a szülőknek, hogy éljenek ezzel a lehetőséggel”.

A „túl sok nyelvjárást beszélnek ahhoz, hogy anyanyelvükön oktathassa őket az állam” érv ma Magyarországon egyáltalán nem számít szalonképtelennek, amit az is mutat, hogy parlamenti pártjaink között nehéz lenne különbséget tenni a tekintetben, hogy ezt az érvelést miként ítélik meg.

Ismert az az eset, hogy 1979-ben az USA Michigan államában, Ann Arborban egy bíróságnak egy fekete gyerekeket érő oktatási diszkriminációról szóló perben azt is el kellett döntenie, hogy a sztenderd amerikai angol és a néger angol (=Black English Vernacular) egy nyelv-e vagy kettő. Ha ugyanis egy nyelv, akkor nem állhat fenn a nyelvi alapú oktatási diszkrimináció. A döntés salomoni volt, de a bíró kötelezte az Ann Arbor-i iskolaszéket, hogy képezzék tovább tanáraikat, s tegyék őket alkalmassá arra, hogy az iskolába néger angollal érkező gyerekeket felismerjék, s számukra speciális, a sztenderd angol olvasásának elsajátítását lehetővé tevő tananyagokat és módszereket fejlesszenek ki. Amikor az egyetemen az Ann Arbor-i pert tanítom, azzal a költői kérdéssel szoktam befejezni az órát, hogy *nyelvjárási szempontból melyik két változat különbözik jobban? A sztenderd amerikai angol és a néger angol vagy a sztenderd magyar és a magyarországi cigány nyelvjáráso?* A válasz triviális, és a belőle levonható oktatási jogi következtetés szomorú: a magyarországi cigányság egy részének helyzete sokkal rosszabb, mint az amerikai négerké.

Horn Gábor országgyűlési képviselő a Nemzeti alaptantervről írt cikkében azt a költői kérdést tette föl: „Mi van azokkal a gyerekekkel, akik már 14 éves korukban elveszítik minden esélyüket egy emberhez méltó életre?” És mi van azokkal – teszem hozzá Horn kérdéséhez –, akik már 5-6 évesen elvesztik minden esélyüket?