Kis János

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS A MÉRLEGEN

(I. rész)

BEVEZETÉS

Alkotmánybíráskodás, alkotmányos demokrácia

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás szülötte. Létrehozásáról és működésének alapelveiről a nemzeti kerekasztal állapodott meg.[1] Rendeltetését, hatásköreit, eljárásrendjét az 1989. október 18-án módosított alkotmány, valamint az alkotmányozás másnapján elfogadott alkotmánybírósági törvény írta körül.[2] Az első öt bírót még a rá következő hónapban megválasztották. További hat társukat az új Országgyűlés delegálta 1990 júliusában. Az elsőként hivatalba lépett bírák megbízatása 1998 novemberében véget ért.[3] 1999 júliusában kitöltötte mandátumát a többi hat is.[4] Egy korszak lezárult. Eljött az összefoglaló számvetés ideje.

A köztársaság politikai intézményei ismerősek voltak a magyar társadalom előtt. Az Országgyűlés nagy hagyományú szerv. A parlamentnek felelős kormány eszméje 1848 óta eleven. A végrehajtó hatalmon kívül álló s a törvényhozással szemben is erősen korlátozott jogkörű köztársasági elnök intézménye 1946-ban jött létre, az 1848-as áprilisi törvények republikánus meghosszabbításaként. Az önkormányzati autonómia régmúlt idők hagyatéka. Az alkotmánybíráskodásnak azonban nincsenek előzményei.

1949 előtt Magyarország nem rendelkezett írott alkotmánnyal és nem ismerte az alkotmányvédelem intézményét. Az 1949-ben elfogadott szocialista alkotmány pedig az alaptörvény paródiája volt; megalkotói bármikor félretolható díszletnek szánták, nem kikényszeríthető polgárjogok és állami kötelezettségek forrásának.[5] A politikai élet közvetlen résztvevőinek és a szélesebb társadalomnak 1989 után kellett megtanulnia, mit jelent az, hogy alkotmányos demokráciában élünk, ahol külön közhatalmi szerv dolga, hogy megállapítsa az alkotmánysértések tényét, és visszaterelje az állam intézményeit az alkotmány keretei közé.

A tanulási feladat annál keményebb volt, mivel az első Alkotmánybíróság rendkívül aktívan értelmezte saját szerepkörét: a köztársaság berendezkedésének szinte minden összetevőjéhez hozzányúlt. Több alkalommal is kimondta a döntő szót az államfő és a miniszterelnök közti hatásköri vitában. Megmondta az Országgyűlésnek, milyen mélységig igényelnek minősített többséget az úgynevezett kétharmados törvények. Népszavazási kezdeményezéseket állított meg. Beszűkítette a múlt lezárására szánt rendelkezések – a kárpótlási, az igazságtételi, a vagyonelszámoltatási és az átvilágítási törvények – mozgásterét. Nagy horderejű költségvetési döntéseket hatálytalanított. Megtiltotta a szélsőséges politikai beszéd büntetőjogi üldözését. Alkotmányellenessé nyilvánította a személyi szám univerzális használatát, és kidolgozta az adatvédelmi törvény elvi alapjait. Rajta hagyta a keze nyomát az állam és az egyház viszonyán. Eltörölte a halálbüntetést. Kimondta, hogy a hadsereg nem avatkozhat be tagjainak házasságkötésébe, s általában is meghúzta a határokat, melyeken túl a munkaadó nem állíthat föl magatartási követelményeket a munkavállaló magánéletére vonatkozóan. Leszögezte, hogy a polgári törvénykönyv nem zárhatja ki az azonos nemű párokat az élettársi közösség jogintézményének előnyeiből.

Nem csoda, hogy az első Alkotmánybíróság működését elejétől a végéig szenvedélyes viták kísérték. Az első parlamenti ciklusban még az is fölmerült, hogy talán meg lehetne szüntetni, úgy ahogy van.[6] Ilyen messzire ma már nemigen mennek el. De a megszüntetés extrém ötletét leszámítva a lehetséges kérdések teljes köre a mai napig széles körű vita tárgya. Vita van az alkotmánybíráskodás szervezetéről (külön hatalmi ág maradjon-e, vagy betagozódjék a rendes bíróságok hierarchiájába), hatásköreiről (hogyan osszák meg jogköreit a jogszabályok alkotmányosságának közvetlen vizsgálata és a személyes jogsérelmek orvoslásához kötött alkotmányossági vizsgálódás között), valamint eljárásairól (fennmaradjon-e az általános indítványozási jog, szabályozzák-e a beadványok tárgyalásának rendjét).

A testület aktív ítélkezési gyakorlata arra kényszerített politikusokat, közhivatalnokokat és tisztséget nem viselő választópolgárokat egyaránt, hogy nézzenek szembe az új rend legalapvetőbb elvi és gyakorlati kérdésével: azzal, hogy miben különbözik az alkotmányos demokrácia a demokratikus rendszer alkotmányosan nem korlátozott válfajától, s milyen következményekkel jár az alkotmányosság elfogadása.

Ám erről az alapkérdésről nyomban el is terelte a figyelmet egy másik.

Elvi kérdések, szabályozási kérdések

A nemzeti kerekasztal az utolsó pillanatban kötött kompromisszumot az Alkotmánybíróságról. Az

MSZMP eredetileg nem akarta, hogy a testület törvénymegsemmisítő jogkört kapjon;[7] az ellenzék nem akarta, hogy a szabad választások előtt egyáltalán sor kerüljön a köztársaság új állami szerveinek létrehozására. Az ellenzék az utolsó pillanatban engedett; belement abba, hogy megszülessen az alkotmánybírósági törvény, s hogy az Alkotmánybíróság – csonkán, öt taggal – már a parlamenti választások előtt megkezdje működését. Cserében engedett az MSZMP is: lépésről lépésre hátrálva elfogadta, hogy az Alkotmánybíróság a lehető legszélesebb hatáskört kapja az Országgyűlés alkotmányos kontrolljára (általános törvénymegsemmisítési jogkört, lehetőséget az utólagos és előzetes normakontrollra, sőt az alkotmány önmagában vett értelmezésére is), s hogy az indítványozási jogot is az alkotmánybírósági hatalmat tágítva határozzák meg (bárki kezdeményezhesse a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatát).

Miközben ezen a ponton kemény küzdelemben kialakult a végső egyezség, nem jutott idő és figyelem a többi kérdésre. A kapkodva megalkotott törvény alig-alig járta körül az alkotmánybíráskodás eljárási szabályait, ügyrendjének megalkotását pedig magára a testületre bízta (azzal, hogy az általa elkészített tervezetet az Országgyűlés emeli jogerőre).[8]

Így tehát azok, akik sokallották az Alkotmánybíróság hatalmát, könnyen hihették, hogy minden aggályukra magyarázatot adnak a kerekasztalnál született politikai alku hibái, melyeket sürgősen korrigálni kell. Úgy tűnhetett föl, hogy a testület tágra szabott jogkörei nem a demokratikus köztársaság rendjének tartós igényeit tükrözik, csupán az átmeneti időszakra szóló ellenzéki aggályokat. Hisz tudni való volt: az ellenzék azért ragaszkodott a törvényhozással szemben erős hatalmat megtestesítő Alkotmánybírósághoz, mert számolt a lehetőséggel, hogy az MSZMP vagy utódja megnyeri a választásokat, és parlamenti túlsúlyát kihasználva betonba ágyazza az egypárturalom folytatását parlamentáris keretek között. Ezzel a túlhatalommal szemben jelentett volna ellensúlyt a bíróság. De mi szükség van – kérdezhették az aggályoskodók – efféle ellensúlyra a valóban többpárti, demokratikus parlamenttel, a népképviselet legfőbb szervével szemben?

Ráadásul az eljárási és ügyrendi kérdések tisztázatlansága lehetővé, mi több, elkerülhetetlenné tette az Alkotmánybíróság számára, hogy maga formálja tényleges hatásköreit. Ezért nagyon korán megfogalmazódott a vád vele szemben, hogy törvény adta hatáskörét megengedhetetlen módon átlépi, és rendre más hatalmi ágak felségterületére téved. S az ilyen természetű kifogások háttérbe szorították az alapvetőbb, az alkotmányos demokrácia és az alkotmányvédelem természetére vonatkozó kérdéseket. Azokra a szemrehányásokra gondolok, melyek az „aktivizmus" összefoglaló címszava alatt hangzottak el.

Az amerikai akotmányjogi vitákból kölcsönzött „bírói aktivizmus" fordulat több, egymástól jól megkülönböztethető, bár egymással kétségkívül rokon kifogást takar.[9] Ezért egyáltalán nem biztos, hogy mindazok, akik aktivizmusban marasztalják el az első Alkotmánybíróságot, az elmarasztalás tényén túl bármilyen lényeges kérdésben egyetértenek. Segítheti az álláspontok egybevetését, ha azzal kezdjük, hogy megkülönböztetjük egymástól a módokat, ahogyan a hazai szerzők az „aktivizmus" kifejezést használják.

Egyik használatában a terminus arra céloz, hogy a testület olykor nyíltan túllép törvényben meghatározott jogkörein, s olyan eljárásba kezd vagy olyan döntést hoz, melyre a törvény nem hatalmazza fel. Nyílt hatásköri túlterjeszkedésben szokták elmarasztalni például amiatt, hogy 1991-ben rendes bíróság ítéletét semmisítette meg, noha erre nincs jogköre.[10]

A bíróság azonban nem csupán törvényes jogköreinek nyílt átlépése útján terjeszheti ki a hatalmát. Nyílt hatásköri túlterjeszkedés volna például, ha a bírák hivatalból indítanának eljárást olyan ügyben, melyről csak indítvány alapján jogosultak eljárni. Ilyet a bírák soha nem tettek. Sűrűn megtették viszont, hogy az előterjesztett indítvány alapján olyan jogszabály alkotmányosságát is bevonták a vizsgálódásba, melyet az indítványozó nem kifogásolt. Ez burkolt hatáskörbővítésnek minősíthető: hisz van ugyan indítvány, de az a döntés alapjául szolgáló kérdések egy részét nem tartalmazza, így az ilyen kérdések tárgyalása mégsem indítványon alapul.[11]

Megint csak mást értenek a bíróság aktivizmusán, amikor azt vetik a bírák szemére, hogy az eljárási szabályok bizonytalanságával visszaélve sűrűn hoztak politikai elfogultság vezette ítéleteket. A részrehajlás gyanúját persze rendkívül nehéz igazolni. Az, hogy egy alkotmányossági döntés valamely társadalmi csoportot – vagy a nevében eljáró parlamenti erőt – előnyben részesít vagy hátrányokkal sújt, még nem bizonyítja, hogy az Alkotmánybíróság az adott csoporttal vagy erővel szembeni rokon- vagy ellenszenvtől vezettetve választotta éppen ezt a döntést más lehetséges megoldásokkal szemben. Minden alkotmányossági döntés óhatatlanul előnyös némelyek és hátrányos mások számára; az Alkotmánybíróság nem hozhat olyan határozatot, melynek ebben az értelemben ne lennének politikai következményei. Bizonyítani azonban politikai indítékok közreműködését kellene. Ha a bíráló pusztán a politikai hatások tényéből akarna erre következtetni, akkor minden alkotmányossági döntést politikailag elfogultnak kellene minősítenie, amiből az következnék, hogy semmilyen alkotmányossági döntés nem kifogásolható elfogultsága

miatt. Ezért politikai indítékok közreműködését csak további bizonyítékok birtokában lehet megállapítani. Így némi megerősítést adhat az elfogultság gyanújának, ha egy döntés indoklása feltűnő módon figyelmen kívül hagy fontos szempontokat, melyeket a testület hasonló esetekben számításba vesz, s melyek nyilvánvalóan módosítanák az ítéletet.[12] Vagy ha a határozat és az indoklás tartalma kifogástalan ugyan, ám a döntési eljárás szembeszökő módon változik; például kirívó eltérések figyelhetők meg egyébként hasonló súlyú indítványok elbírálásának időzítésében.[13] Márpedig, ha a döntések megoszlását politikai indítékok magyarázzák, akkor a bíróság ismét csak túlterjeszkedett alkotmányos hatáskörén, s olyan határozatokat hozott, melyekre csak más hatalmi ágak jogosultak.[14]

Könnyen belátható, az „aktivizmus"-vád fölvet elvi kérdéseket is. Fogadjuk el, hogy néhány (talán nem is kevés) esetben valóban sor került a bíróság törvényben meghatározott hatásköreinek nyílt átlépésére. Ez bizonyosan elfogadhatatlan. Arról azonban, hogy a jogsértő gyakorlatot hogyan kell kiküszöbölni, több különböző módon gondolkodhatunk. Vagy úgy, hogy a szabályok szigorításával visszaszorítják a testületet a hatályos törvényben megállapított jogkörei közé. Vagy úgy, hogy kiterjesztik törvényes jogköreit odáig, ameddig ő maga elment. Vagy akár úgy, hogy szűkítenek a hatályos törvény adta jogkörökön, s erre a korlátozottabb mozgástérre terelik vissza a bíróságot. Mielőtt azonban a megvalósítandó lehetőséget kiválasztanák, tisztázni kell, hogy melyik variáns a kívánatos: mennyire széles hatáskörök és mennyire tág mozgástér felelnek meg az alkotmánybíráskodás védhető ideáljának. Ehhez világos elgondolás kell az alkotmányos demokrácia természetéről, értékéről, s arról, hogy mi a helye az alkotmánybíráskodásnak az alkotmányos demokrácia rendjében.

Csakhogy az „aktivizmus" megbélyegző címkéje elébe vág e kérdéseknek: jó előre eldönti, hogy a bírált gyakorlat túl van az elfogadhatón. Innen fogva kizárólag arra összpontosul a figyelem, hogyan kell a hatásköri és eljárási szabályokat módosítani a bírói gyakorlat megfegyelmezése érdekében.

Van azonban az „aktivizmus"-vádnak egy további válfaja is, mely nem torkollik – nem torkollhat – szabályozási kérdésekbe, hanem közvetlenül az elvi kérdések felé mutat.

A bírói alkotmányértelmezés eszközei

Ez a negyedik típusú ellenvetés is arra utal, hogy a bíróság túlterjeszkedik a hatáskörein; de nem azon az alapon állapít meg hatáskörtúllépést, hogy a bírák nyíltan vagy burkoltan megsértenék a rájuk vonatkozó törvény előírásait, vagy hogy ítélkezésük során rosszhiszemű következetlenséggel járnának el. Olyan fajta hatáskörsértést állapít meg, mely akkor is megvalósulhat, ha az alkotmánybírósági törvény a kívánt pontossággal szabályozza a testület munkáját; ha a bírák szigorúan tartják magukat a törvény előírásaihoz, és ha ugyanolyan esetekben mindig ugyanúgy járnak el.

A kifogás a következőképpen hangzik. A bíróság az alkotmány alkalmazására kapott megbízást, nem az alkotmány módosítására. Ezért ítélkezése során nem szabad az írott alkotmány tartalmától eltávolodnia. Nem állíthat fel olyan szabályokat, melyek az alkotmányszövegben nincsenek benne, melyek csak oly módon jöhetnek létre, ha a szöveghez kívülről adnak hozzá segédfogalmakat és segédtételeket. Minél több ilyen segédfogalomra és tételre támaszkodik a döntés indoklása, annál inkább válik az Országgyűlés által létrehozott alkotmány védelmezőjéből az alkotmány módosítójává, alkotmányozóvá.[15] Nevezzük az „aktivizmus"-vádnak ezt a változatát az értelmezési aktivizmus vádjának.

Az „értelmezési aktivizmus" problémája nem kezelhető korlátozó szabályok és tilalmak felállításával. Itt csak az hozhat megnyugtató megoldást, ha széles egyetértés alakul ki arra vonatkozóan, hogy milyen értelmezési módszerek és stratégiák alkalmazását engedi meg az Alkotmánybíróság intézményes szerepköre, s melyek azok a módszerek és stratégiák, melyek alkalmazása (esetleg: sűrű alkalmazása) elmossa a határokat az alkotmány védelme és megváltoztatása közt.

Belátható, hogy a legitim és az illegitim értelmezési eljárások közti határ meghúzása elméleti előfeltevéseken múlik. Mindenekelőtt az alkotmányértelmezés valamilyen elméletét feltételezi. Maga ez az elmélet pedig az alkotmányos demokrácia átfogóbb elméletéhez utal tovább. Egy filozófiai értekezést (részben) más kánonokhoz igazodva kell értelmezni, mint egy költői vagy drámai művet, azt pedig, mint egy vallási emléket, s valamennyit másképp, mint egy alkotmányos dokumentumot – mégpedig azért, mert ezek a szövegek más és más társadalmi gyakorlatokba ágyazódnak, más és más a rendeltetésük, más és más az intézményi környezetük.[16] Az, hogy az alkotmány hivatalos értelmezője miképpen járhat el, végső soron nem hermeneutikai, hanem intézményi kérdés: alapjában attól függ, hogy mi az alkotmányos demokrácia és miért helyeslendő, hogy mi a helye demokratikus berendezkedésben az írott alkotmánynak, hogy mi az alkotmányvédelem szerepköre, s mi szól amellett, hogy ne választott képviselőkre, hanem a választási versenytől függetlenített személyekre bízzák. Az „értelmezési aktivizmus" vádja tehát megkerülhetetlenül fölveti az elvi alapkérdéseket.

Ezek azok a kérdések, melyek végiggondolására szükség van ahhoz, hogy a harmadik magyar köztársaságban is fokról fokra kialakuljon az a fajta közmegegyezés, mely nélkülözhetetlen mind a politikai intézmények viszonylag zökkenőmentes működéséhez, mind pedig ahhoz, hogy az általuk megszervezett társadalom politikai közösséget alkosson.

Tanulmányomat ezeknek a kérdéseknek szentelem. Szeretnék majd állást foglalni arról is, hogyan értékelhető az értelmezési gyakorlat, melyet az első Alkotmánybíróság követett. Előbb azonban az értékelés kritériumait igyekszem tisztázni. A második és harmadik fejezet arról szól majd: miként kell a bíráknak eljárniuk az alkotmány értelmezése során. A negyedik fejezet fogja vizsgálni, miként járt el az első Alkotmánybíróság ténylegesen.

Láttuk, az értelmezési aktivizmus vádjának kulcsa az a tézis, mely szerint a bíróságnak nincs hatásköre az alkotmány módosítására, alkotmányozásra. Ezt a tézist kell a továbbiakban megvizsgálnunk. Mindenekelőtt arról kell fogalmat alkotnunk, hogy mit tesznek a bírák, amikor úgymond alkotmányozáson kapják őket.

Nyilvánvalóan nem írnak bele a hatályos alkotmányszövegbe, és nem is törölnek belőle. A Magyar Köztársaság Alkotmánya elnevezésű dokumentumot nem nyomtatják újra egy-egy alkotmánybírósági döntés után. Ha tehát a bírák alkotmányt módosítanak, ez csak azt jelentheti, hogy olyasvalamit csinálnak, ami egyenértékű az Országgyűlés szövegmódosításával, noha maga nem szövegmódosítás. De annak, hogy az Országgyűlés által elfogadott szövegmódosítással mi egyenértékű, nincs abszolút kritériuma. Két téglatest lehet ugyanolyan magas, miközben az alapterületük különbözik, lehet egyforma alapterületű, miközben más és más a magasságuk, és az is lehet, hogy a kettő térfogata azonos, miközben nincs két egyenlő hosszúságú oldaluk. Sőt, az is lehetséges, hogy mindeme tulajdonságaik eltérőek, de a színük ugyanaz. Hogy a két testet egyenértékűnek tekintjük-e, ez attól függ, mi a fontos a számunkra: az alapterületük, a magasságuk, a térfogatuk – vagy éppen a színük. Ugyanígy áll a dolog a parlamenti alkotmánymódosítás és a bírói alkotmányértelmezés viszonyában is. Az összehasonlítás mércéjén múlik, hogy mikor minősül a bírói alkotmányértelmezés alkotmányozásnak.

Lehetséges álláspont, mely szerint a bíróság már azzal alkotmányt módosít, ha olyan szabályt emel alkotmányos rangra, melyet az alaptörvény szoros olvasata nem foglal magában.

Lehetséges álláspont, mely szerint a bíróság csak akkor módosít alkotmányt, ha olyan indokok alapján emel alkotmányos rangra valamilyen – a szoros alkotmányolvasat által nem tartalmazott – szabályt, melyek megosztják a jogászi és a politikai közvéleményt (más szóval, ha a saját, mások által vitatott meggyőződésük alapján állapítanak meg alkotmányos szabályt).

Végezetül, lehetséges olyan álláspont is, mely szerint a bíróság akkor és csakis akkor módosít alkotmányt, ha olyan szabályt emel alkotmányos rangra, mely konfliktusban van a hatályos alkotmány szövegének szigorú olvasatával (más szóval, ha a bírák által megállapított alkotmányos szabály csak azzal a feltétellel tartható, hogy az alkotmányt úgy olvassák, mintha szövege változott volna).

Az alkotmánybíráskodásról folytatott hazai vitákban mindhárom felfogás benne kavarog. A második fejezet előbb megkísérli világosan szétválasztani őket, majd kritériumokat javasol, melyek alapján eldönthető, hogy a bírói alkotmányozás e három felfogása közül melyik állapít meg valódi ekvivalenciát (aktivista) alkotmányértelmezés és alkotmánymódosítás között. (A „valódi” jelző itt csak annyit jelent: az alkotmánybíráskodás védhető elmélete szerint is fennálló.) Azt fogjuk találni, hogy az alkotmányszöveg burkolt megváltoztatása egyenértékű az alkotmányozással, és ezért minden változatában elvetendő. A másik két változat értékelése azonban további vizsgálódást kíván.

Ezért a harmadik fejezet felvázolja az alkotmányos demokrácia egy elméletét, mely szempontokat ad a nyitva hagyott kérdések eldöntéséhez.[17] Egyben szembesíti ezt az elméletet más, többé-kevésbé népszerű elgondolásokkal. Arra a belátásra fog vezetni, hogy az alkotmány szövegét érintetlenül hagyó bírói értelmezés megengedett; akkor is az, ha vitatott meggyőződéseken alapul. Ugyanakkor meg fogom mutatni, komoly indokok szólnak amellett, hogy az ilyen értelmezési módot igen óvatosan gyakorolják, noha ezeknek az indokoknak semmi köze a vádhoz, mely szerint a vitatható alkotmányos szabályok bevezetése: alkotmányozás. Ezt az eredményt a második fejezet néhány szakasza már elő fogja készíteni.

Azt remélem, hogy a harmadik fejezet végén világossá tudom tenni, milyen követelményeket jogos, s milyeneket nem jogos támasztani az Alkotmánybíróság gyakorlatával szemben. Lesznek tehát olyanok a hazai vitában kavargó ellenvetések között, melyeket – ha az itt javasolt elmélet helytálló – alaptalannak fogunk találni. Ezektől nem úgy kell megvédeni az Alkotmánybíróságot, hogy kimutatjuk: valójában megfelelt a vele szemben támasztott kívánalomnak; hanem úgy, hogy egyértelművé tesszük: nem is kell megfelelnie neki. A fennmaradó ellenvetések azok, amelyekkel az Alkotmánybíróság tényleges gyakorlatát szembesíteni érdemes. Erre a negyedik fejezet vállalkozik.

Azok közé tartozom, akik több részterületen nyomon követték, értelmezték és bírálták a testület doktrínájának alakulását. A jelen tanulmánynak azonban

nem tárgya ezek érdemi vitatása. Kizárólag azzal foglalkozom, hogy „aktivista" volt-e a bíróság gyakorlata az „értelmezési aktivizmus" elfogadható elméletének kritériumai szerint.

ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS

Csak ami a szövegben „benne van"

Azt javaslom, kezdjük az alkotmányértelmezés és az alkotmányozás azonosításának legszigorúbb felfogásán. E szerint a bíróság már azzal alkotmányt módosít, ha olyan szabályt emel alkotmányos rangra, melyet az alaptörvény szoros olvasata nem foglal magában. Az elgondolás talán az Alkotmánybíróság saját értelmezési gyakorlatára irányuló állásfoglalásaiban jelenik meg a legvilágosabban; körvonalait mind a kisebbségi különvéleményekben, mind a többségi döntések indoklásában megtaláljuk.

Például a köztársasági elnök hatásköreit tisztázó első nagy határozathoz fűzött különvéleményben a következők olvashatók: „Feltéve, de meg nem engedve, hogy a 29. § (1) bekezdését … hatásköri szabályként értelmezzük, abból messze nem csupán az idézett hatásköri korlát vezethető le. Épp ilyen mértékben összefüggésben áll a 29. § (1) bekezdésével az is, hogy a kinevezés megtagadása csak akkor alkotmányos, ha a köztársasági elnök

– megítélése szerint a javaslat teljesítése nem áll összhangban az államszervezet működésének demokratizmusával, vagy

– arra a meggyőződésre jut, hogy a javaslat teljesítése veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését, illetőleg

– minden kétséget kizáró módon megállapítja, hogy a javaslat teljesítése megbénítaná a demokratikus államszervezet működését vagy abban másként el nem hárítható súlyos zavarokat idézne elő.

A példaként idézett szövegváltozatok azonos mértékű kapcsolatban állnak az alkotmány 29. §-ának (1) bekezdésével. Mindegyik mellett és ellen lehet politikai érveket felhozni. Az azonban az alkotmányozásra jogosult Országgyűlés feladata, hogy politikai szempontok mérlegelése alapján válasszon az alkotmányjogi szempontból egyenértékű, de az elnöki jogkör szempontjából nagy különbséget mutató szövegváltozatok közül."[18]

Adva van tehát egy szöveg, az alkotmány 29. §-ának (1) bekezdése. Adva vannak értelmezési variánsok, melyeket ez a szöveg egyaránt megenged, anélkül, hogy bármelyiket kitüntetné a többivel szemben. A szöveg nem tartalmaz arra vonatkozó eligazítást, hogy melyiket kell választani. S következésképpen a választás nem alkotmányértelmezési, hanem politikai feladat. Az alkotmány értelmezése csak azt tárhatja fel, ami a szövegben benne van.

Figyelemre méltó, hogy ez az elvi álláspont nem a kisebbség kizárólagos véleménye; az értelmezési elvek tekintetében egyetértés van a kisebbség és a többség között. A többséget alkotó bírák párhuzamos véleményében a következő állítást találjuk: „Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit."[19] A norma ugyanaz; a vita arról folyik, hogy a határozat megfelel-e a közösen elfogadott normának, vagy sem.

De mit jelent az, hogy alkotmányértelmezéssel csak olyan szabályt megengedett kimondani, mely a szövegben már benne foglaltatik? A szó legszigorúbb értelmében azt jelentené, hogy a helyesen eljáró alkotmánybíró semmi mást nem tesz, mint ráolvassa a vizsgált rendelkezésre a hatályos alkotmány odavágó helyeit. Ez a felfogás nyilvánvalóan tarthatatlan, mégis érdemes kissé közelebbről szemügyre vennünk, mert vizsgálata segíteni fog a későbbi lépések során.

Mi a baj azzal a tézissel, mely szerint a bírónak csak az adott szöveget szabad alkalmaznia, semmi mást? Az, hogy ez egyszerűen lehetetlenség. Alkotmányon kívüli információk mozgósítása nélkül az értelmező még azt sem tudhatná, hogy melyek a kérdésre vonatkozó alkotmányhelyek – nemhogy azt képes volna megmondani, hogy mi következik a releváns szövegből a föltett kérdésre nézve.

Nézzük azt a kérdést, hogy ki választható köztársasági elnökké a Magyar Köztársaságban. Kézenfekvő ahhoz a szöveghelyhez fordulni válaszért, mely éppen a köztársasági elnökké választhatóság feltételeiről szól. Ez az alkotmány 29/A. §-ának (2) bekezdése, mely szerint „Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte." Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezésekért ismét csak kézenfekvő lesz továbblépni a 69. §-hoz, a választójoggal kapcsolatos rendelkezésekért pedig a 70. §-hoz. De valóban a szöveg mondaná meg, hová forduljunk? Úgy tűnik – ám ez a benyomás félrevezető.

Képzeljünk el egy magyarul jól beszélő, de a hatályos magyar alkotmányban és egyáltalán a modern alkotmányokban tökéletesen járatlan embert, akinek eddigi életében csak monarchiákkal volt dolga. Tudja, hogy Magyarország nem királyság, és szeretné megérteni a magyar állam közjogi berendezkedését. A köztársasági elnök fogalmával nem találkozott még; így azt sem sejti, hogy az elnök választás alapján tölti be hivatalát, sőt arról sem hallott, hogy mi a választás,

s hogy mit tesz az, valakit egy tisztségre megválasztani. Tegye föl emberünk a következő kérdést: melyik tisztségre illik rá Magyarországon a „király" megnevezés, és hogyan töltik be azt. A megkérdezett magyarázat helyett tegye a kérdezősködő elé az alkotmányt: böngéssze végig, s keresse meg a választ ő maga. Rá fog-e találni a 29/A. § (2) bekezdésére? Csak abban az esetben, ha legalább annyi általános ismerete van a politikai rendszerekről, hogy észrevehesse: kezdő kérdését rosszul tette föl, a Magyar Köztársaságban az állam feje nem király. Továbbá, amikor a király helyett az állam fejét kezdi keresni, szüksége lesz annyi tudásra, hogy felismerje, az a hivatalviselő, aki „kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése fölött", valószínűleg azonos a keresett személlyel, s ha legalább annyit tud a köztisztségek betöltéséről, hogy képes legyen belátni, a „köztársasági elnökké megválasztható" kifejezés az államfői posztra kerüléssel kapcsolatos. A mi számunkra mindez triviális, persze. De csak azért, mert mi az összes megkívánt ismeretnek birtokában vagyunk már, mielőtt az alkotmányt a kezünkbe vennénk.

A kérdés tehát nem az: megengedheti-e magának az alkotmány hivatalos értelmezője, hogy a releváns szöveghelyek kiválasztásakor olyan információkra támaszkodjék, melyeket az alaptörvény szövege nem foglal magában. Ilyen segédinformációk híján már az értelmezés e legelső lépését sem volna képes megtenni. A releváns szöveghelyek nem mutatnak önmagukra, nem beszélnek ki az alkotmányból: „Itt vagyunk, minket válassz!" Pontosabban: csak azt az olvasót szólítják meg, aki rendelkezik a felismeréshez (az üzenet „meghallásához") szükséges háttérismeretekkel. A kérdés tehát helyesen föltéve így szól: milyen információkat szabad az alkotmány hivatalos értelmezőjének igénybe vennie.

Az iménti példánál kétségkívül bonyolultabb a következő. Az alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése azt mondja: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani". Tegyük fel, azt kell eldönteni, hogy az élet minőségével kapcsolatos kérdések e rendelkezés hatálya alá tartoznak-e. A válasz nyilvánvalóan attól függ, hogy mit értünk „az élethez és az emberi méltósághoz" való jogon. Aki ezen a jogon az élettől és a méltóságtól való megfosztásnak a tilalmát érti, az tagadni fogja, hogy bármi összefüggés lenne a kérdés és az idézett alkotmányhely között. Aki szerint azonban „az élethez és az emberi méltósághoz" való jog nemcsak bizonyos cselekedetektől való tartózkodásra kötelezi az államot, hanem arra is, hogy – a lehetőségek határai közt – tegyen meg bizonyos dolgokat, melyek biztosítják az emberi méltósághoz való jognak megfelelő élet minimális anyagi feltételeit, az magától értetődően ki fogja terjeszteni az 54. § (1) bekezdésének hatályát az élet minőségével kapcsolatos kérdésekre is.[20] Ebben az esetben tehát már annak eldöntése is (vitát kiváltó) koncepciótól fog függeni, hogy az adott alkotmányhely a föltett kérdésre vonatkoztatható-e egyáltalán. És mégis, az előbbi és a mostani eset különbsége nem elvi, csupán fokozati. Mindkét esetben igaz lesz, hogy a szöveg önmagában, külső segítség nélkül nem mondja meg, melyek a vitás esetre vonatkozó részei (vannak-e ilyenek egyáltalán).[21]

Az igazi nehézségek azonban akkor kezdődnek, amikor a releváns alkotmányhelyek kiválasztása befejeződött, s az értelmező belevág az elemzésükbe. Térjünk vissza a 29/A. § (2) bekezdéséhez, mely annyira egyértelműnek és világosnak látszik! Mi sem egyszerűbb például, mint megállapítani, hogy a köztársasági-elnök-jelölt a választás napjáig betöltötte-e a 35. életévét. Mennyivel nehezebb volna egyetértésre jutni, ha a feltétel úgy szólna, hogy a jelölt „rendelkezzék a 35. életévét betöltött átlagos állampolgár élettapasztalataival, belátási és mérlegelési képességével". Pedig még ez a tökéletesen egyértelműnek tűnő feltétel sem hiánytalanul az.

Tegyük fel, a választást május 1-jére tűzték ki. Az a jelölt, aki 35 évvel a választás időpontja előtt, május 2-án 0 óra 1 perckor született, bizonyosan nem választható meg köztársasági elnökké. Az a jelölt, aki 35 évvel a választás időpontja előtt, április 30-án éjfélig született, bizonyosan megválasztható. Csakhogy tegyük fel, a jelöltek egyike április 30-a éjfél és május 1-je éjfél között jött világra (35 évvel a kitűzött esemény előtt). Megválasztható-e ő is? Ez attól függ, mit kell értenünk „a választás napjáig" fordulaton: azt-e, hogy „a választás napjának 0 órája és 0 perce előtt", vagy azt, hogy „a választás napjának 24. órája és 0 perce előtt". A mondat nyelvtani elemzése nem segít a kérdés eldöntésében, mindkét lehetőség belefér. Lehetséges olyan jelölt (az, aki pontosan 35 évvel a választás előtt, április 30. éjfél és május 1. éjfél között született), akinek az esetében az adott rendelkezés azt is megengedi, hogy elfogadják, meg azt is, hogy visszautasítsák a jelölését.

De nem lehetséges-e, hogy az ilyen fajta határesetek csupán jogalkotói figyelmetlenség következtében állnak elő? Nem képzelhető el, hogy ideálisan tájékozott és előre látó alkotmányozók eleve kiküszöbölnek minden efféle értelmezési bizonytalanságot?

A harmadik fejezetben meg fogom mutatni, hogy a teljes precizitásra való törekvés nem minden esetben követendő ideál. Vannak szabályozási feladatok, melyek esetében értelmes cél a lehető legnagyobb pontosság, és vannak szabályozási feladatok, melyek kapcsán a jogalkotó akkor jár el helyesen, ha nem törek-

szik előre precízen meghúzni a határokat. Egyelőre csak annyit szögezzünk le, hogy még ha általánosan követendő ideál volna is a szabályok maradéktalan precizitása, ez az ideál tökéletesen soha nem valósítható meg. A jog nem matematikai axióma-rendszer; nyelve nem technikai, hanem a köznyelv kifejezéseiből építkezik. A köznyelvi terminusoknak pedig kiküszöbölhetetlen sajátossága, hogy alkalmazási területük soha nincs teljes egyértelműséggel meghatározva. Bármely szó kapcsán találunk eseteket, melyekre egész biztosan alkalmazható. Bármely szó kapcsán találunk eseteket, melyekre egész biztosan nem alkalmazható. De a két területet nem éles határ választja el, hanem egy szürke zóna: olyan esetek sokasága, melyekről első ránézésre nem tudjuk eldönteni, hogy alkalmazható-e rájuk a vitatott kifejezés vagy sem. Herbert Hart, aki a köznyelvnek ezt a sajátosságát először állította a jogelmélet középpontjába, a kopasz-paradoxon antik példájához visszanyúlva szemlélteti a jelenséget: „A tükörsima fejű ember nyilvánvalóan kopasz, egy dús hajzatú pedig egész biztosan nem az, de az már kérdéses, hogy akinek csak itt-ott van néhány tincs a fején, vajon kopasz-e vagy sem; ez vég nélkül vitatható."[22]

Így tehát az alkotmányos rendelkezések értelmezése soha nem állhat abban, hogy az értelmező mintegy engedi, hadd válassza ki maga az alkotmány a releváns szöveghelyeket, s hadd döntsék el maguk ezek a szövegek – külső információk hozzáadása nélkül – a föltett kérdéseket. Az alkotmányértelmezés – mint egyébként bármely tetszőleges szöveg értelmezése – aktív művelet, melynek során az értelmező az alkotmány szövegén kívüli fogalmakat, tételeket, elméleti sémákat von be az eljárásba, s eközben személyes belátóképességét is mozgósítja; mérlegel, becsléseket végez.

A megválaszolandó kérdés tehát a következő: Milyen kiegészítő információkat vonhat be a bíró az érvelésbe, miközben az alkotmányt a vitás ügy vonatkozásában értelmezi.

Szoros szövegolvasás

A többletinformációk egy részét aggálytalannak találjuk. Senkit nem zavar, ha az értelmező a köznyelv szótári paradigmáit és szintaktikai szabályait igénybe veszi. Az alkotmányszöveg nyelvtani elemzését aligha tartanánk bajosnak. Például az alkotmány 22. §-ának (3) bekezdése szerint: „A köztársasági elnök, a kormány vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésre össze kell hívni".[23] Legyen a kérdés ez: kötelező-e összehívni az Országgyűlés rendkívüli ülését a felsorolt személyek kérésére, vagy a házelnöknek mérlegelési jogköre van. A „kell" kifejezés szemantikai elemzése egyértelműen megadja a választ: igen, kötelező, a házelnöknek ebben az esetben nincs mérlegelési szabadsága.

De miért aggálytalan a grammatikai szabályok igénybevétele? Azért, mert ezek a köznyelv minden használója számára ugyanazok; aki el akar térni tőlük, az nem másképpen vélekedik a magyar nyelvről, mint a többiek, hanem hibásan beszéli a magyart. Ezért föl sem merül, hogy amikor a bírák az alkotmány szövegének nyelvtani elemzéséhez látnak, személyes vélekedésüket azonosítanák az alkotmány tartalmával.

A nyelvtani elemzés azonban nem minden kérdést dönt el egyértelműen. Térjünk vissza egy percre a köztársasági elnök megválasztásáról szóló, 29/A. § (2) bekezdéséhez, és tegyük föl a kérdést: köztársasági elnökké választható-e, aki cselekvőképességét kizáró gondnokság alatt áll. Az idézett szöveghely szintaktikai vagy szemantikai vizsgálata ezt a kérdést nyitva hagyja. Összeegyeztethető vele a nemleges válasz is, de az igenlő is. A választójogról szóló, 70. § (3) bekezdése azonban azt mondja: „Nincs választójoga annak, aki a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt … áll". Önmagában e kiegészítő mondat vizsgálata – nyelvtani elemzése – sem felel a kérdésre. A két mondatot összekapcsolva, következtetés útján azonban mégiscsak megkapjuk a választ:

1. Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező állampolgár (29/A. § (2) bekezdés). Tehát, 1. miatt

2. A köztársasági elnökké való megválasztásnak szükséges feltétele, hogy a jelöltről igaz legyen: van választójoga. És, a 70. § (3) bekezdése miatt

3. Nincs választójoga annak, aki a cselekvőképességét kizáró gondnokság alatt áll. Tehát, 2. és 3. miatt

4. Nem rendelkezik a köztársasági elnökké való megválasztás szükséges feltételével [azaz nem választható meg köztársasági elnökké] az, aki a cselekvőképességét kizáró gondnokság alatt áll.

Ez az okoskodás az alkotmány különböző helyeit összeadva, a logika formális szabályainak segítségével vezet le belőlük egy megállapítást, melyet az alaptörvény ugyan nem mond ki, de – mint a levezetés bizonyítja – mégiscsak magában foglal.

Akárcsak a nyelvtani szabályoké, a logikai szabályok alkalmazása is aggálytalan. A logika következtetési szabályai minden racionális lény számára ugyanazok; aki el akar térni tőlük, az nem másképpen vélekedik a formális következtetésekről, mint a többiek, hanem roszszul használja a logikát. S ezért, amikor a bírák az alkotmányszöveg értelmezése során a logika formális szabályaihoz folyamodnak, ugyanúgy nem merül föl, hogy személyes vélekedésüket helyettesítenék be az alkotmány szövegébe, mint a nyelvtani elemzés során.

De még a nyelvtani és logikai szabályok együttes igénybevétele sem fog minden alkotmányértelmezési kérdést egyértelműen eldönteni. Vegyünk szemügyre megint egy kérdést az Országgyűlés rendkívüli ülésének összehívásával kapcsolatban. Láttuk, a 22. § (3) bekezdése szerint a köztársasági elnöknek, a kormánynak vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésre össze kell hívni. Legyen kérdésünk ez: össze kell-e hívni az Országgyűlés rendkívüli ülését az Alkotmánybíróság elnökének kérelmére is?

Valamennyien azt válaszolnánk: nem, dehogy; az idézett alkotmányhely világosan megmondja, hogy kinek a kérése kötelező erejű, az Alkotmánybíróság elnöke nem szerepel a felsorolásban. Azonban bizonyose, hogy így van? Kétségkívül ez a helyzet, ha a felsorolás kimerítő. Csakhogy nem okvetlenül ez a helyzet, ha a felsorolást példálózónak is tekinthetjük. Tehát el kell dönteni, kimerítő-e a felsorolás vagy csak példálózó jellegű. Más szóval, mielőtt a nemleges ítéletet kimondanánk, el kell fogadnunk egy további segédtételt, mely például így hangozhat: „Alkotmányos jogosultságok alanyai azok és csakis azok a közhivatalviselők, akiket az alkotmány e jogosultságok alanyaiként kifejezetten megjelöl." Ha ezt a tételt magunkévá tettük, akkor ebből és a 22. § (3) bekezdéséből együtt már valóban következik, hogy az Alkotmánybíróság elnökének írásban benyújtott kérelme nem teszi kötelezővé az Országgyűlés rendkívüli ülésének összehívását. Az alkotmány szövege azonban ezt a tételt nem tartalmazza. Nem mondja meg a saját felsorolásairól, hogy azok kimerítő vagy példálózó jellegűek-e.

Ha azonban a nyelv és a logika szabályai nyugodtan latba vethetők, mert mindenki számára ugyanazok, akkor talán ez a jogértelmezési szabály is aggálytalanul bevonható az értelmezésbe, hisz ezt sem vitatja senki (első pillantásra ezért is tűnt fölöslegesnek, hogy külön kifejtsük). Megállapításunkat pedig azonnal általánosíthatjuk; bármilyen információ felhasználható, melyre vonatkozóan teljes az egyetértés.

Nevezzük szoros szövegolvasásnak azt az interpretációs eljárást, mely magán az alkotmányszövegen túl kizárólag osztatlan egyetértéstől kísért – s ezért triviálisnak tűnő – információkat von be az értelmezésbe. A szoros olvasás is óhatatlanul túllép a puszta alkotmányszövegen, de ez mégsem okoz nehézséget; mint mondtam, a többlet hozzáadását gyakran észre sem vesszük, annyira természetes.

A nehézség nyilvánvalóan akkor kezdődik, amikor az értelmezési feladat szoros szövegolvasással nem oldható meg, azaz, amikor olyan kérdés merül fel, melyre két vagy több, egymást kizáró válasz adható, s ezek mind összeegyeztethetők a releváns alkotmányhelyek szoros olvasatával. Ilyen esetekben a lehetséges értelmezések köre csak akkor szűkíthető tovább, ha az értelmező a jogászi és politikai közvéleményt megosztó, vitatott segédtételekhez folyamodik.

Erről rövidesen többet is mondok. Egyelőre annyit bocsátanék előre, hogy a vitatott megállapítások igénybevétele nem okvetlenül vezet a szöveg szoros olvasatával ellenkező értelmezéshez. Az interpretáció szöveghű maradhat, a szöveghűség viszonylag gyenge értelmében: abban az értelemben, hogy a kiválasztott olvasat a szoros értelmezés által megengedettek – vele összeegyeztethetők – körébe tartozik. Ám azok, akik a vitatott segédtételek fölhasználását aggályosnak tartják, ennél – kimondva vagy kimondatlanul – erősebb szöveghűségi kritériumot alkalmaznak. Nem érik be azzal, hogy az értelmezés összhangban legyen az alkotmányszöveg szoros olvasatával; azt kívánják, hogy legyen azonos vele. A szöveghűség szigorú felfogásának nevezném azt az álláspontot, mely szerint olyan ügyekben, melyek a szoros olvasás eszközeivel nem dönthetők el, az Alkotmánybíróság köteles kimondani, hogy nincs hatásköre a vitás kérdés eldöntésére – az adott kérdésre az alkotmány bírói értelmezése útján nem adható válasz.

Ez az álláspont azt tekinti alkotmányértelmezési kérdésnek, ami az alkotmányszöveg szoros olvasásával megválaszolható; minden mást politikai kérdésnek minősít, amit a politikai döntésre felhatalmazott szervek hivatottak megválaszolni. Hívei értelmezési aktivizmuson – az értelmezés alkotmányozásba fordulásán – mindenekelőtt azt értik, hogy a testület olyan ügyek eldöntésére vállalkozik, melyeket a szoros olvasás nyitva hagy.

Abból azonban, hogy az osztatlan egyetértéstől kísért információk felhasználása aggálytalan, nem következik, hogy csakis az ilyen információk felhasználása lehet aggálytalan. Ezért célszerű lesz továbblépni, s majd utólag megvizsgálni, hogy szólnak-e külön érvek a vitát kiváltó információk felhasználása ellen.

Történeti olvasatok

Tegyük fel, a vitatott alkotmányszöveg szoros olvasása több, egymást kizáró értelmezést enged meg, s tegyük fel, különböző értelmezők más és más olvasatot fogadnak el helyesnek. Előfordulhat azonban, hogy az értelmezők között van egy, akinek az olvasatát kitüntetett alkotmányjogi státus illeti meg. Ez a személy (vagy csoport, vagy testület) lehet például maga az alkotmányozó, vagy azon köztisztségviselők összessége, akik a vitatott alkotmányhelyet hosszú időn át egyetértésben alkalmazták.

Íme egy példa. Az alkotmány 33. § (3) bekezdése szerint: „A miniszterelnököt a köztársasági elnök ja-

vaslatára az Országgyűlés … választja." Legyen a kérdés ez: köteles-e a köztársasági elnök elsőként a legtöbb mandátumot szerzett párt miniszterelnökjelöltjét felkérni kormányalakításra, vagy belátása szerint adhat megbízatást bármelyik parlamenti párt jelöltjének. Ezt a kérdést a szoros szövegolvasás eszközeivel nem lehet eldönteni. Az alkotmány szövege, a nyelvtan és a logika szabályai, valamint a senki által nem vitatott egyéb információk fényében mindkét lehetőséget megengedi. De ebből nem következik, hogy itt meg kell állnunk. Tegyük fel, minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy amikor az alkotmányozó a 33. § (3) bekezdését tárgyalta és megszavazta, az a szándék vezette, hogy az alkalmazók a következőképpen értsék ezt a bekezdést: „A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés … választja. A köztársasági elnök köteles elsőként a legtöbb mandátumot szerzett párt jelöltjét felkérni kormányalakításra."

Akadhatnak, akik vitatják az alkotmányozó álláspontjának az észszerűségét. Például rámutatnak a következő esetre: súlyos gazdasági válság miatt lemond a kormány, a parlament feloszlatja önmagát, új választásokat tartanak; az országnak nincs ideje elhúzódó kormányalakítási próbálkozásokra; a legnagyobb párt listavezetője nem lehet képes kormányt alakítani, sőt a sorban utána következők sem; viszont a parlament előreláthatóan bizalmat szavazna egy szakértői kormánynak. Olyan országban, ahol a gazdasági krízisek viszonylag gyakoriak, ez komoly érv lehet amellett, hogy jó volna, ha az államfő szabadabb kezet kapna a miniszterelnök kiszemelésére. Ez a megfontolás azonban nem bírálja felül az alkotmányozó szándékát, akkor sem, ha a vitában erősebb érvek támogatják. Az alkotmányozói szándéknak nem azért tulajdonítunk különleges jelentőséget, mintha azt gondolnánk, a rendelkezés alkotója mindenki másnál jobban tudja, hogy rendelkezésének mi a helyes értelmezése. Hanem egyszerűen azért, mert ez az értelmezés az övé.

AZ ALKOTMÁNYOZÓI SZÁNDÉKNAK NEM AZÉRT TULAJDONÍTUNK KÜLÖNLEGES JELENTŐSÉGET, MINTHA AZT GONDOLNÁNK, A RENDELKEZÉS ALKOTÓJA MINDENKI MÁSNÁL JOBBAN TUDJA, HOGY RENDELKEZÉSÉNEK MI A HELYES ÉRTELMEZÉSE.

Az alkotmány azért kötelező erejű, mert az alkotmányozásra felhatalmazott testület hozta létre. Az alkotmányozó nem hieroglifákat fogadott el, hanem értelmes rendelkezéseket. Az volt a szándéka, hogy azzal az értelemmel váljanak kötelező előírássá, amit *ő* maga tulajdonított nekik. S ezért, amikor két vagy több olyan értelmezés között kell választani, melyeket a szöveg szoros olvasata egyaránt megenged, kitüntetett jelentősége van annak, hogy melyik értelmezést kívánta az alkotmányozó kötelező erőre emelni. Ha a rendelkezésre álló források lehetővé teszik, hogy ezt a kérdést egyértelműen megválaszoljuk, akkor a válasz felhasználása nem csupán megengedett: egyenesen meg is követelt. Nevezzük ezt az eredeti szándék álláspontjának, s a neki megfelelő olvasatot az eredeti szándékon alapuló olvasatnak.[24]

De nemcsak az alkotmányozó tölthet be ilyen kitüntetett szerepet. Lehetséges, hogy az „eredeti szándékot" nem tudjuk hitelt érdemlően feltárni. Viszont azt találjuk, hogy a hivatalos szervek huzamosabb időn át vita nélkül, következetesen az egyik lehetséges értelmezésnek megfelelően alkalmazták a 33. § (3) bekezdést. Kezdetben talán volt köztük nézeteltérés és súrlódás, de az idő múlásával összecsiszolódtak. Egymást követő köztársasági elnökök rendre a legnagyobb parlamenti párt jelöltjét kérték fel kormányalakításra, és soha még csak megfontolás tárgya sem volt, hogy eltérhetnének ettől a gyakorlattól. Ebben az esetben a kialakult „alkotmányos szokás" az, ami a vitát eldöntheti. Az állásfoglalásra felkért bíró azt mondhatja: a bejáratott gyakorlat következetesen előnyben részesíti azt az értelmezést, mely szerint a köztársasági elnöknek nincs mérlegelési szabadsága: a legtöbb mandátumot szerzett párt jelöltjének kell megbízatást adnia. Ha erre hivatkozik, akkor kitüntetett jelentőséget ad azok egyetértő alkotmányértelmezésének, akik az alkotmány rendelkezéseit huzamosabb időn át alkalmazták. Nevezzük az álláspontot, mely szerint ez megengedett, az alkotmányos szokások álláspontjának, s a neki megfelelő olvasatot az alkotmányos szokásokon alapuló olvasatnak.[25]

Akár az eredeti szándékra, akár az alkotmányos szokásokra hagyatkozzék a bíró, nem a saját személyes vélekedésének ad elsőbbséget a riválisok vélekedésekkel szemben, hanem olyan szervek felfogásának, melyek általánosan elismert forrásai az alkotmányszöveget értelmező információknak. Ha értelmezésük bölcs vagy célszerű voltát némelyek vitatják is, azt nem szokás vitatni, hogy ez az értelmezés nem egy a sok között; különleges autoritás illeti meg. Mivel az „eredeti szándék" vagy az „alkotmányos szokások" a jog történetéhez utalnak bennünket, ezért a kétféle olvasatot együttesen történeti olvasatnak fogom nevezni.

A történeti álláspont szerint az Alkotmánybíróság akkor köteles kimondani, hogy nincs hatásköre a vitás kérdés eldöntésére, ha az eredeti szándékra és (vagy) az alkotmányos szokásokra vonatkozó információkkal kiegészített szoros olvasás sem tud a lehetséges interpretációk közül egyetlenegyet kiválasztani. Politikai – tehát a politikai döntéshozóra, végső soron az alkotmánymódosítás jogával felruházott parlamentre tarto-

zó – kérdésnek ebben a felfogásban az olyan kérdések minősülnek, melyeket a történeti forrásokat is igénybe vevő szoros olvasás nem dönt el. Az ilyen kérdések azért lennének politikaiak, s azért tartoznának a politikai döntéshozóra, mert érdemi érveléssel nem lehet leszűkíteni a válaszlehetőségeket egyetlen, mindenki által elfogadottra.

Ha van olyan értelmező, akiről mindenki elfogadja, hogy az ő olvasata – pusztán azért, mert az övé – kötelező erejű, akkor nem okoz gondot, hogy érdemben nem mindenki osztja ennek a személynek vagy szervnek az olvasatát. Az értelmezés ugyanis nem függ attól, hogy igaza van-e a kitüntetett értelmezőnek: akár igaza van, akár nincs igaza, az ő olvasatát kell elfogadni. Ha azonban nincs ilyen értelmező, akinek olvasatára a bíróságnak csak rá kell mutatnia, akkor a mértékadó interpretáció kiválasztása azon fog múlni, hogy kinek az olvasata helyes, miközben egyik olvasat helyes volta mellett sem szólnak kényszerítő erejű érvek (azaz valamely riválisolvasat hívei jóhiszeműen gondolhatják, hogy a kiválasztott olvasat téves). Ezért ilyenkor tartózkodni kell a döntéshozataltól.[26]

Ezt az álláspontot a szöveghűség mérsékelten szigorú felfogásának nevezném. A mérsékelten szigorú felfogás azt minősíti bírói aktivizmusnak – alkotmányozásba átforduló értelmezésnek –, ha a bíróság érdemi érvek alapján választ ki egyet a szoros olvasás által nyitva hagyott lehetőségek közül – feltéve, hogy érvei nem kényszerítő erejűek, azaz mások jóhiszeműen vitathatják őket, méghozzá akkor is, ha egyetértenek a bírákkal az értelmezést kívánó kérdés körülményeinek megítélésében, továbbá abban, hogy melyek az ügyre vonatkozó alkotmányos rendelkezések. Törő Károly kifejezésével: ha a bíróság „a saját koncepcióját" érvényesíti.[27]

Az ilyen olvasatokat, összefoglalóan, érdemi olvasatoknak fogom nevezni. A kérdés mibenlététől és a releváns érvek természetétől függően ezek nagyon különbözőek lehetnek. Alább, az áttekintés teljességének igénye nélkül, két fontos típusukat fogom megkülönböztetni.

Érdemi olvasatok: strukturális értelmezés

Az alkotmány 2. §-ának (2) bekezdése így szól: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja." Az, hogy „minden hatalom a népé", semmiképpen nem érthető úgy, hogy minden hatalmat a nép gyakorol, hisz a mondat második fele ezt kifejezetten tagadja. Egészen másról van szó; arról, hogy a Magyar Köztársaságban minden hatalom a „nép"-től ered, azaz a közhatalom csak akkor lehet legitim, ha igaz módon állítható róla, hogy a „nép" nevében, a néptől származó felhatalmazás alapján gyakorolják. Ezt a tézist nevezik a népszuverenitás elvének.

A 2. § (2) bekezdése mindjárt meg is fogalmazza a legfontosabb intézményi feltételt, melynek teljesülnie kell ahhoz, hogy a „minden hatalom a népé" állítás igaz legyen: csak az az állam felel meg a népszuverenitás követelményének, ahol a törvényhozók a „nép" saját köréből választott képviselői (s nem, mondjuk, született arisztokraták), és ahol minden állami szerv a választott képviselőktől kapja megbízatását (ebben a funkciójukban a népképviselőket senki nem helyettesítheti, legföljebb maga a „nép"), és a választott képviselők alkotta törvények keretei közt tevékenykedik.

A népszuverenitás és a népképviseleti elvű törvényhozás között szigorú, egyértelmű az összefüggés. Ha a törvényhozást nem a választópolgárok választják, vagy ha a végrehajtó hatalom nincs alárendelve a törvényhozásnak, akkor a népszuverenitás elve nem teljesül. Azonban vegyük észre: a „választópolgárok összessége nem azonos a „nép"-pel. A „nép" egyének, nem a választópolgárok összessége. Választópolgárnak lenni csupán egy az egyéneket megillető jogkörök, az általuk betöltött szerepek közül. A nép tagjai azon túl, hogy – a nagykorúság elérése után – általában választópolgárok meg jogképes személyek, esetleg hivatalviselők, egyházi hívek, párttagok is, és így tovább. A szó szoros értelmében a „nép" soha nem választ tisztségviselőket, hanem vagy a választópolgárok útján választ (ezt nevezzük közvetlen választásnak), vagy választott képviselők útján (ezt nevezzük közvetett választásnak). Ezért az iménti megállapítás csak azt dönti el, hogy beszélhetünk-e népszuverenitásról nem demokratikus államokban. Nem tüntet ki egyetlen demokratikus rendszert – egyetlen képviselőválasztási szabályt, egyetlen törvényhozási eljárást, egyetlen formulát a törvényhozó hatalom és a többi hatalmi ág közti hatáskörmegosztásra. Sok intézményi megoldás gondolható el, melyek egyaránt összeegyeztethetők lehetnek a népszuverenitás alkotmányos elvével.

Például a népszuverenitás akkor is fennmarad, ha a köztársasági elnököt maguk a választópolgárok választják, és akkor is, ha a parlament választja meg.

Azt mondhatja erre valaki: talán igaz, hogy a népszuverenitás elve a két megoldás egyikét sem zárja ki, de a közvetlen elnökválasztás mégis szorosabb kapcsolatban van vele, mint a közvetett. Bár a „nép" általában nem közvetlenül, hanem választott képviselői útján gyakorolja a hatalmát, mindazonáltal a népszuverenitás közvetlen hatalomgyakorlás esetén érvényesül a legteljesebben. Ezért, ha az írott alkotmányszöveg külön nem rendelkezik az elnökválasztás módjáról (tegyük föl, ez a helyzet), akkor a 2. § (2) bekezdé-

sének alapján a közvetlen elnökválasztás intézményét kell választani.

Csakhogy, először is: nem igaz, hogy az államfő közvetlen választása eleve jobban megfelelne a népszuverenitás elvének, mint a közvetett. Az, hogy a „nép" a szuverén, nem azonos azzal, hogy a hatalmat maga a „nép" gyakorolja. Az államfő nincs inkább alárendelve a „nép" szuverenitásának, ha közvetlenül, mint ha a választott népképviselők útján választják (ahogyan a miniszterelnököt sem kell közvetlenül választani ahhoz, hogy ténykedése megférjen a népszuverenitással). A hatalomgyakorlás közvetlen és közvetett formáit egészen más szempontok alapján kell rangsorolni: melyik biztosít megfontoltabb, tájékozottabb közösségi döntéseket, melyik fér össze inkább a politikai rendszer stabilitásával, és így tovább.

Másodszor: az elnökválasztás kérdése nem áll önmagában. Az alkotmányozó, ha ezt a kérdést nyitva is hagyta, egy sor másikat egyértelműen eldöntött: az államfőt a végrehajtó hatalmon kívül helyezte el; a végrehajtó hatalom irányítóját, a kormányt a parlamentnek rendelte alá, és így tovább. Mindezt figyelembe véve a következő alkotmányos érvelés konstruálható az Országgyűlés általi elnökválasztás rendje mellett.

Bármi lenne a helyzet, ha a közjogi hatáskörök még egyáltalán nem volnának rögzítve: miután ezeket egy bizonyos módon már lecövekelték, az elnökválasztás rendjével kapcsolatos döntési szabadság is beszűkül. A jelzett hatalommegosztási struktúrához a köztársasági elnök közvetlen, illetve közvetett választása nem egyformán jól illeszkedik. Az államszervezet működésében a közvetett választás nem okozna zavart, a közvetlen annál inkább. Az államfőt – hatalmának forrása alapján – a parlament és a kormány mellé rendelné. Erősebb legitimitást biztosítana neki, mint a miniszterelnöknek. Hatásköri terjeszkedésre ösztönözné. Állandósítaná a vitát a hatalommegosztás rendjéről. Ezért, ha egyszer az alkotmány a demokratikus intézményeket nagyobbrészt már rögzítette, mégpedig a parlamenttel és a neki felelős kormánnyal a középpontban, akkor erős alkotmányos érvek szólnak amellett, hogy az elnökválasztás rendjének nyitott kérdését a már eldöntött kérdésekkel összhangban kell rendezni. Az ilyen indokokat nevezném strukturális indokoknak, a rájuk támaszkodó értelmezést pedig strukturális olvasatnak.

Kétségtelen, a strukturális érvelés ritkán dönti el az alkotmányos vitát kényszerítő erővel. Az itt körvonalazott vita is megosztja a politikai közvéleményt; a közvetlen demokrácia hívei az itt felsorakoztatott ellenérveket nem tartják perdöntőnek.[28] Egyelőre csak állapítsuk meg ezt a tényt, és lépjünk tovább az érdemi olvasat egy másik – a strukturálisnak jóval vitatottabb és ugyanakkor jóval fontosabb – válfajához.

Érdemi olvasatok: morális értelmezés

Tekintsük az alkotmány 54. §-ának (1) bekezdését: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani." S legyen kérdésünk a következő: megtiltja-e ez a rendelkezés, hogy az egészségügyi hatóságok magyar állampolgárokat szervadásra kötelezzenek? Például így: az egészségügyi törvényt kiegészítik egy fejezettel, mely fölhatalmazza az országos tisztifőorvost, hogy minden állampolgárt lehetséges vesedonorként vegyen számba, és általános regisztert készítsen orvosi adataikról; amikor egy vesebeteg élete már csak azonnali szervátültetés útján menthető meg, adatait betáplálják a központi regiszterbe, mely kiadja a beteggel kompatibilis donorok névsorát; közülük sorshúzás útján választják ki azt az egy személyt, aki köteles feláldozni a fél veséjét, hogy polgártársa életben maradhasson. Megengedi az 54. § (1) bekezdése ezt az eljárást?

Mindenesetre, nem tartalmaz olyan klauzulát, mely a szervadásra kötelezés tilalmát kimondaná. Más alkotmányos rendelkezésekkel összekapcsolva sem vonja maga után, a következtetés szigorú logikai erejével, hogy az itt vázolt törvényi szabályozás tilalmas volna. Ha mégis úgy értelmezhető, hogy tiltja az emberek szervei fölötti állami rendelkezést, az csak további információk figyelembevételével lehetséges.

Tegyük föl, az alkotmány létrehozásakor a kérdés nem fogalmazódott meg: az alkotmányozónak semmiféle szándék nem tulajdonítható vele kapcsolatban. S tegyük fel továbbá, hogy a kérdés mostanáig az alkalmazók számára sem merült fel soha: nem alakultak ki vele kapcsolatban alkotmányos szokások. Történeti források tehát a vitát nem döntik el. Érdemi érvelésre van szükség.[29] De milyen érvelésre?

Az idézett rendelkezés egy általános erkölcsi elvet mond ki: „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz…". Ám ezt az elvet mindjárt meg is szorítja azzal, hogy a megállapítást a Magyar Köztársaság joghatóságára szűkíti le. Ez a kettősség lehetővé teszi, hogy a rendelkezés egészét két különböző módon fogjuk fel.

Az egyik felfogás szerint az erkölcsi elv és az alkotmányos rendelkezés szövegszerű egybeesésének nincs jogi jelentősége. A mondat egésze nem azt közli, hogy minden embert pusztán ember mivoltánál fogva – tehát az állam rendelkezéseitől függetlenül – megillet az élethez és az emberi méltósághoz való jog, hanem azt, hogy a magyar állam, saját felségterületén belül, minden embernek jogosultságot ad az életre és az emberi méltóságra.

A másik felfogás szerint az idézett rendelkezés nem jogosultságot teremt, hanem morális jogot ismer

el. Kimond egy általános erkölcsi elvet, s hozzáfűzi, hogy a Magyar Köztársaság ezt az elvet magáévá teszi és jogi hatállyal ruházza föl.

Az alkotmányos rendelkezések elég nagy része olyan, mint az 54. § (1) bekezdés: erkölcsi elvekkel egybevágó előírásokat foglal magába. Elsősorban az alapvető jogok és az egyenlő bánásmód normái (jogegyenlőség, diszkrimináció tilalma) tartoznak ebbe a körbe, s kimutatható, hogy a népszuverenitás és a jogállamiság elve is közeli rokonuk. Hogy ezek olvasása közben milyen információkhoz szabad folyamodni, azon múlik, hogy a fenti két felfogás közül melyik a helyes.

Induljunk ki először abból, hogy az előbbi felfogást indokolt elfogadnunk, mely szerint az alkotmány nem az erkölcsben gyökerező jogokat ismer el, hanem jogosultságokat oszt. Akkor az, hogy az emberi méltósághoz való jog megadása maga után vonja-e a szervadásra kötelezés tilalmát, nem fog attól függeni, hogy az emberi méltóság morális eszméje feltételezi-e a testünk fölötti önrendelkezés ugyancsak morális eszméjét, s hogy a testi önrendelkezés eszméje kizárja-e a szervadási kényszert. A válasz kizárólag attól függhet, hogy az emberi méltóságra való jogosultságnak milyen szabályok alkotásával adott tartalmat a törvényhozó, s hogy ezek a szabályok megengedik-e a szervadási kényszert vagy sem. Ha megállapítható, hogy a szervadási kényszer a hatályos szabályokba ütközik, akkor az emberi méltóságra való jogosultság tiltja a tervezett törvényi rendelkezéseket. Ha megállapítható, hogy a szervadási kényszer nem ütközik a hatályos szabályokba, akkor a tervezett rendelkezések belefférnek az emberi méltóságra való jogosultságba. A bíróság „saját koncepciója" csak abban az esetben juthat szerephez a kérdés eldöntésében, amikor a szervadási kényszer a két tiszta eset közti szürke zónába esik, azaz nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy az emberi méltóságra való jogosultságot konkretizáló szabályok megengedik-e avagy kizárják. Azonban a „saját koncepció" még ilyenkor sem okvetlenül morális koncepció. A jog talán megengedi, hogy bizonytalan határesetekben a bíróság erkölcsi meggyőződések alapján döntsön, de – feltéve, hogy erkölcsi elvekkel egybevágó tételei nem morális jogokat ismernek el, hanem jogosultságokat teremtenek – nem kívánja meg az erkölcsi alapú döntést. Lehet, hogy erkölcsi törpének találnánk azt a bírót, aki határesetben nem a lelkiismeretére hallgatva ítélkezik, de azt nem mondhatnánk róla, hogy jogalkalmazói kötelezettségét szegi meg. Ha pedig egész egyszerűen hiányoznak a konkrét szabályok, melyek az emberi méltóságra való jogosultság alkotmányos deklarációját tartalommal töltenék ki, akkor a bíróság nem tehet mást, meg kell állapítania: semmiféle fogódzóval nem rendelkezik annak eldöntéséhez, hogy a deklarált jogosultságból következike valami a föltett kérdésre.

Most viszont tegyük fel, hogy az alkotmány nem jogosultságokat oszt, hanem az erkölcsben gyökerező jogokat ismer el. Akkor az értelmezési feladat gyökeresen megváltozik. Nem pusztán az lesz a kérdés, hogy mit mondanak a szervadásra kötelezésről az emberi méltóságra való jogosultság tételes szabályai, hanem az is – sőt, elsősorban az –, hogy mit mond az emberi méltósághoz való jog védhető erkölcsi koncepciója.

A bíróságnak mindenekelőtt azt kell megállapítania: miben áll az emberi méltóság eszméje, milyen alapon állítjuk, hogy az egyénnek joga van az emberi méltósághoz, s mit tartalmaz ez a jog; az így kialakított koncepcióval kell azután szembesítenie a szervadási kötelezettség jogintézményét. Határesetben a bíró nemcsak megteheti, hogy a tulajdon erkölcsi meggyőződése szerint döntsön: nem is kerülheti meg az erkölcsi alapú döntést. És a jogi részletszabályok hiányára nem válaszolhat azzal, hogy illetéktelennek mondja magát az állásfoglalásra, hisz a kérdésnek akkor is vannak helyes és helytelen (t.i. erkölcsileg helyes vagy helytelen) megoldásai, ha kezelése még nem szabályozott. A most tárgyalt felfogás szerint kérdésünk nem csupán a joghoz képest külső megfontolások értelmében minősül erkölcsi kérdésnek, hanem a jog belső szempontjai szerint is az: mert abból indulunk ki, hogy az alkotmány erkölcsi gyökerű jogokat ismer el, tesz a működő jogrend részévé. Ebben a felfogásban az erkölcsi elvekkel egybevágó alkotmányos rendelkezések értelmezése során az a feladat, hogy megtaláljuk a morális értelemben legjobb olvasatot. Azt az olvasatot tehát, mely a legjobban megfelel az erkölcsi célnak, amit az emberi méltósághoz való jog alkotmányos elismerése szolgál, s ugyanakkor harmonikusan illeszkedik az alkotmányba foglalt többi erkölcsi elvhez, és jól fedi a paradigmatikus alkalmazási esetekről alkotott ítéletünket. Nevezzük az értelmezésnek ezt a módját morális olvasatnak, s az álláspontot, melyen nyugszik, a morális értelmezés álláspontjának.[30]

Nos hát, melyik felfogás a helyes: az-é, mely szerint az erkölcsi elvekkel egybevágó alkotmányos rendelkezések jogosultságot osztanak, vagy az, mely szerint morális jogokat ismernek el? A kérdésre nincs egyetemes válasz. Lehetséges alkotmányos jogállam, melynek alaptörvénye az előbbi felfogás szellemében született. Esetleg nem is tartalmaz másféle, mint az állam szervezetére, a hatalmi szervek közti hatáskörmegosztásra és intézményes eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket. Esetleg kiegészíti ezeket az egyének státusára vonatkozó szabályokkal, de az utóbbiakat egyértelműen úgy határozza meg, mint az állam

szabad alkotásait. A mai világ mértékadó demokratikus jogállamai azonban nem ilyenek. Az egyént megillető bánásmód elveit mint az államra nézve kötelező erkölcsi elveket foglalják alkotmányba.

Nem szükséges külön érvelésbe bocsátkozni amellett, hogy kívánatos lenne, ha a harmadik magyar köztársaság a mértékadó mintát követné: leszögezhetjük, hogy azt követi. Az alkotmány általános rendelkezései közt, az I. fejezetben szerepel a megállapítás, mely szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége."[31] Nemcsak az „elismeri" fordulat fontos ebben a megfogalmazásban, hanem az „alapvető jogok"-hoz társított „sérthetetlen és elidegeníthetetlen" jelző is. A „sérthetetlen" kifejezés azt mondja ki, hogy olyan jogokról van szó, melyeket az államnak tilos lerontania. Az „elidegeníthetetlen" kifejezés pedig arra utal, hogy ezekről a jogokról maguk a jogalanyok sem mondhatnak le, nemhogy valaki más – akár az állam – egyoldalúan elvonhatná őket. Végezetül, az államról nem azt mondja az idézett rendelkezés, hogy törekszik a sérthetetlen és elidegeníthetetlen, alapvető emberi jogoknak megfelelő szabályok alkotására, hanem azt, hogy „elsőrendű kötelessége" e jogok tiszteletben tartása és védelme. Azaz, az emberi jogok az állam számára adva vannak, és működési szabadsága számára áthághatatlan normatív korlátot jelentenek.[32]

Ha pedig így van, akkor nyomós indok szól az alkotmányba foglalt erkölcsi elvek erkölcsi elvekként való olvasása, tehát a morális értelmezés mellett. Amikor egyének vagy csoportjaik (vagy a szószólóik) az állam szemére vetik, hogy hatályos rendelkezései sértik az alkotmány által védett erkölcsi igényeiket, akkor – feltéve, hogy a szemrehányás nem nyilvánvalóan alaptalan – az alkotmányvédelemmel megbízott állami szerv nem teheti meg, hogy meg sem kísérli tisztázni, jogos-e a kifogás. Nem mondhatja, hogy az alkotmány szövegének szoros olvasata alapján a vitát lehetetlen eldönteni. Mert ha a releváns szöveg erkölcsi elveket fogalmaz meg, akkor ezeknek vannak (erkölcsileg) helyes és helytelen olvasatai, akár kiválaszt a szoros olvasás egyetlen egy olvasatot, akár nem. Mivel a morális értelmezés vitatott meggyőződéseket (is) feltételez, ezért természetesen magában foglalja a lehetőséget, hogy a bíróság határozata téves lesz. Tévedhet a határozat a sérelmező előnyére is és hátrányára is. Ha a sérelmező előnyére téved, akkor döntése esetleg más egyéneknek okoz jogtalan hátrányt. De ez minden állami döntésről igaz. Az állampolgároknak ahhoz nincs – nem lehet – joguk, hogy az állam vitás esetekben mindig csalhatatlan pontossággal azt és csakis azt a döntést hozza meg, melyet az őket védelmező alkotmányos elvek hosszú távon is helyesnek bizonyuló értelmezése kíván meg. Ahhoz azonban joguk van, hogy az állam szervei jóhiszeműen és lelkiismeretesen törekedjenek a helyes döntésre. Ez pedig magában foglalja, hogy az alkotmányos sérelmek előadóinak ne válaszolják azt: az alaptörvényben kimondott erkölcsi elvek helyes értelmezése alapján talán jogod van hozzá, hogy az állam ne bánjon veled úgy, ahogyan kifogásolt rendelkezései teszik, de ezzel mi nem törődünk, mert az alkotmány szövegének szoros olvasata nem dönti el a kérdést vitathatatlan egyértelműséggel.

Speciális ellenvetések: strukturális olvasat

Most már birtokunkban van valamilyen vázlatos kép az érdemi szövegolvasás jellegzetességeiről. Ezek ismeretében közelebbről megvizsgálhatjuk, szólnak-e komoly indokok amellett, hogy amikor a bíróság a jogászi és politikai közvéleményt megosztó, érdemi érvek alapján dönt el alkotmányossági vitákat, akkor megengedhetetlen módon túllépi a hatáskörét.

Az ellenvetések két csoportba oszthatók. Egy részük általában az érdemi olvasatok legitimitása ellen szól, függetlenül attól, hogy milyen válfajúak ezek. Más részük az érdemi szövegolvasás egyik vagy másik válfaja ellen irányul, s a többit érintetlenül hagyja: akkor is illegitimmé minősíti a támadott olvasási módot, ha az érdemi szövegolvasás nem eleve megengedhetetlen. Az utóbbiakon kezdem; ebben a szakaszban a strukturális, a következő kettőben a morális értelmezésnek címzett, speciális kifogásokat veszem szemügyre.

Úgy tűnik, az első Alkotmánybíróság viszonylag állandó „antiaktivista" kisebbsége (Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre) elsősorban a strukturális indokokra alapozott határozatokat kifogásolta. Miközben kitartóan ellenezték, hogy a szoros alkotmányolvasat által nyitva hagyott hatásköri vitákat – például a köztársasági elnök aláírási jogkörének értelmezését – a szöveg szoros olvasatán túlmutató, strukturális megfontolások alapján döntse el a bíróság, az alapjogi viták erkölcsi megfontolásokra alapozott eldöntése ellen soha nem tiltakoztak.[33] Egyetlen különvélemény sem íródott, mely akár a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat híres záradékát, mely kimondta, hogy a bíróság „az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti", s hogy „az általános személyiségi jog 'anyajog', azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható", akár az idézett záradékon alapuló, későbbi döntéseket értelmezési aktivizmusként utasította volna el.[34] Ésszerű hát a feltételezés, hogy az „an-

tiaktivista" kisebbség a strukturális olvasatok elleni speciális ellenérveket keresett, nem az érdemi szövegolvasás elleni általános ellenérveket.

De miért nem szabad hatásköri – vagy más államszervezeti – vitakérdéseket eldönteni, ha a szoros és a történeti szövegolvasás nem választ ki egyet a szembenálló álláspontok közül? Mi szól az ellen, hogy ilyen esetben a bíróság strukturális érvekhez folyamodjon? Erre vonatkozóan az „antiaktivista kisebbség" állásfoglalásai nem igazítanak el. Ha valóban azon az álláspontonvannak, melyet nekik tulajdonítok, akkor nem adnak elő speciális érveket álláspontjuk megindoklására. Úgy gondolom azonban, hogy önként kínálkozik a következő magyarázat. A strukturális indokok arra vonatkoznak, hogy milyen intézményi berendezkedés mellett kell állást foglalni. Az állam intézményei azonban nem önértékek, hanem eszközök, melyek segítségével a társadalom különféle értékeket követ, célokat valósít meg, elveket tart tiszteletben. Így tehát önmagában ahhoz, hogy milyen választási rendszer legyen hatályban vagy mi módon osszák el a hatásköröket különböző állami szervek közt, nem fűződik kitüntetett egyéni vagy közösségi érdek. Továbbá, mint láttuk, ugyanazon érték követését, cél megvalósítását vagy elv tiszteletben tartását sokféle intézményi rend szolgálhatja. Az egyik rendszer talán hatékonyabb, mint a másik, ám ez csupán célszerűségi kérdés, és az intézmények célszerűségének megítélése nem tartozik az alkotmány értelmezésére.

Ha az alkotmány kifejezetten nem választ több intézményi megoldás – például a közvetlen vagy a közvetett elnökválasztás – között, akkor csak abban a szélsőséges esetben van további alkotmányos indok az egyik vagy a másik megoldás kizárására, ha az eleve ellentétes az értékkel, melyet szolgálnia kellene, ha eleve nem egyeztethető össze a céllal, melyet elő kellene mozdítania, vagy ha eleve sérti az elvet, melyet védenie kellene (vagy valamilyen más védett alkotmányos elvet). Például az olyan rendszer, ahol a kormány rendeleti úton felülbírálhatja a parlament által alkotott törvényeket, egész biztosan összeütközik a népszuverenitás elvével, s ezért alkotmányellenes.

Az ilyen szélsőséges helyzetekben a strukturális érv működőképes, de nem osztja meg a közösséget, tehát valójában a szoros szövegértelmezéshez tartozik. Kevésbé extrém konfliktus esetén viszont a strukturális érvelésnek egyszerűen nincs létalapja.

S ez a megállapítás igaz lesz azokban az esetekben is, amikor a strukturális érvelés arra épít, hogy az intézmények egy jó részét az alkotmány már rögzítette, tehát a még nem rögzített intézmények megoldási változatainak köre az „illeszkedési kényszer" miatt leszűkül. Itt is vannak esetek, amikor egy vagy több megoldást a már adott intézményes keretek eleve kizárnak: ilyenkor a strukturális érvelés legitim, de egyszersmind kényszerítő erejű is, tehát a szoros szövegolvasás válfajai közé sorolható. Más esetekben viszont még a keretek egy részének rögzítése sem küszöböli ki a mérlegelési és választási szabadságot a maradék intézményekre vonatkozóan: ilyenkor viszont a strukturális érvelés nem legitim.[35]

Mit tartsunk erről a konklúzióról? Véleményem szerint tartalmaz egy igaz elemet, de tartalmaz egy téveset is. Igaz, hogy az intézményi struktúrák csupán eszközök, nem önmagukban védendő értékek. Igaz, hogy ugyanaz az alkotmányos cél előmozdítására, érték szolgálatára vagy elv védelmére többféle intézményi rend is alkalmas lehet, s hogy amikor az alaptörvény szoros olvasata nem választ ki egyet ezek közül, akkor általában nincs alkotmányos indok további megszorító érvek keresésére. Az is igaz, hogy az intézmények egy részének rögzítése – ha szűkíti is a kört – nem okvetlenül dönt egyértelműen a még rögzítetlen intézmények megválasztásáról. Ezért mindenképpen leszögezhetjük, hogy strukturális értelmezéssel csak kivételes esetekben lehet alkotmányos vitát eldönteni.

Amit viszont a konklúzió a kivételes esetekről mond, az nem okvetlenül igaz. A kivételes helyzetek nem szükségképpen annyira szélsőségesek, hogy megítélésükben már ne is lehessen legitim nézeteltérés. Az ugyanis, hogy egy vitatott strukturális megoldás valóban kizárja-e a kitűzött cél megvalósítását, valóban közvetlen ellentétben van-e az elfogadott értékkel, illetve beleütközik-e az elismert elvbe, vagy csak viszonylag kevéssé hatékony: maga is vita tárgya lehet. A vitázó felek gyakran nem egyformán ítélik meg a veszély valószínűségét és a konfliktus súlyosságát. A megítélés különbségei pedig gyakran eltérő politikai helyzetértékeléseket, azok pedig – végső soron – eltérő politikai állásfoglalásokat tükröznek.

Nagyobb veszélynek fogja tartani a közvetlen elnökválasztás intézményét az, aki abból indul ki, hogy országában a parlamentáris és jogállami intézményeket maga alá gyűrő elnöki hatalomnak erős hagyományai vannak, és aki ellenzi a prezidencializmust, mint az, aki szerint a prezidenciális hagyományok gyengék, vagy jóllehet erősek, de egyszersmind folytatandók. Aggályosabbnak fogja találni az Országgyűlés által választott államfő jogköreinek benyúlását a végrehajtó hatalomba az, aki elsősorban a végrehajtó hatalom csúcsán születő döntések belső összhangjáért aggódik, mint az, aki inkább a kellően erős fékek és ellensúlyok híján maradó kormány túlhatalmától tart, és így tovább. A felek közti vita nemcsak arról szól, hogy melyik megoldás illeszkedik jobban az alkotmány többi részéhez, hanem – óhatatlanul – arról is, hogy az esetleges illeszkedési zavarok mennyire súlyosak. Ar-

ról tehát, hogy a konfliktus szélsőséges-e, s ily módon alkotmánybírósági döntést kíván-e, vagy mérsékelt csupán, azaz politikai úton rendezendő.

Összefoglalva: a strukturális értelmezés módszerei csak szűk körben alkalmazhatók, de nem annyira szűk körben, hogy kizárólag a szoros szövegolvasás határai között volna létjogosultságuk. Nem állítható értelmesen, hogy a strukturális érvek alkalmazása megengedhetetlenné válik, amikor nem kényszerítő erejű – ugyanis az is politikai meggyőződés, helyzetmegítélés és mérlegelés kérdése, hogy kényszerítő erejűnek tekintjük-e őket. A strukturális érvelés határait nem lehet vitán felül álló, technikai eszközökkel kijelölni.

Speciális ellenvetések: morális olvasat

Az első Alkotmánybíróság külső kritikusai azonban többnyire nem a strukturális, hanem a morális szövegértelmezést kifogásolták. Törő Károly már idézett tanulmánya is elsősorban a morális olvasatot vette célba. Azt vetette a bírák szemére, hogy határozataik megalapozására „sok esetben – és éppen a legjelentősebb döntéseknél – … nem szabatos és részletes jogszabályi rendelkezések szolgálnak, hanem deklaratív jellegű, nem tételes szabályt tartalmazó, inkább csak erkölcsi elveket tükröző ún. általános alapjogok …, amelyeket sokféleképpen lehet értelmezni".[36] Lássuk most, milyen speciális érvek szólnak a morális értelmezés ellen.

Ezek valami módon mind azzal függenek össze, hogy az alkotmányba foglalt morális elvek egyszerre tartoznak az erkölcs birodalmába és a jog rendszerébe, egyszerre kell eleget tegyenek érdemi etikai feltételeknek és a jog formális követelményeinek.

Az egyik ellenvetést Pokol Béla fogalmazta meg a legerőteljesebben. A '90-es évek elején írott cikkeiben Pokol a következőképpen érvel. Az alkotmányos alapjogok, néhány kivételtől eltekintve, nincsenek ellátva a jogi alkalmazáshoz szükséges dogmatikai tételek pontos mércéivel. Ez nem okozna bajt, ha a bírák az alkalmazással megvárnák, amíg a jogászi szakma kialakítja az alkalmazást vezérlő dogmatikát. Baj akkor keletkezik, ha az alapjogi bíráskodás elébe vág ennek a fejlődésnek. Megtörténhet ugyanis, hogy „olyan nyitott elvek, posztulátumok válnak az alkotmánybíráskodás középpontjává, amelyek utólag is ellenállnak a jogdogmatikai pontosabbá tételnek".[37] Más szóval, ha az alkotmányos alapjogokban rejlő követelményeket morális értelmezéssel próbálják meghatározni, akkor ezek kóros burjánzásnak indulnak, és elfojtják a jog saját életét.

Ez az aggály nem teljesen alaptalan. A morális olvasat kétségkívül határozatlan körvonalú elveket mozgósít. Erkölcsi elveink alkalmazási tartománya nincs éles vonalakkal körülhatárolva. Mivel határaik elmosódottak, ezért az sincs eleve biztosítva, hogy két különböző elv követelményei minden lehetséges esetben egyszerre teljesüljenek. Konfliktus esetén tehát rangsorolni kell az elveket; azonban az erkölcs elvei abban az értelemben is határozatlanok, hogy nincs egyértelműen rögzített fontossági sorrendjük. A jog intézményére egyebek közt épp azért van szükség, hogy csökkentse a mindennapi erkölcsben (és más köznapi eljárási szokásokban) rejlő döntési bizonytalanságot. Ez egyebek közt nagy pontossággal megfogalmazott és jól összecsiszolt szabályok felállítását kívánja meg. Az ideál, melyhez a jog közelít, a jól körülhatárolt tartományú, többnyire egyidejűleg betartható, konfliktus esetén pedig egyértelműen rangsorolt szabályok rendszere. Ha a bíróság, ilyen szabályok híján, rendszeresen morális elvekre hagyatkozva értelmezi az alkotmányt, akkor valóban megtörténhet, hogy szétdúlja a jog finomra hangolt szabályrendszerét.

Másfelől bizonyos, hogy ilyen veszély kétségkívül nem fenyeget, ha az alkotmánybíró követi Pokol tanácsát, és „igyekszik elhárítani azokra az alapjogokra való támaszkodást, amelyek … alapjogi dogmatikával még nincsenek ellátva". Az a bíró, aki nem vállalkozik „csupasz" alapjog morális értelmezésére, természetesen kárt sem okozhat a morális szövegolvasással. Ezért úgy tűnhet, jól teszi, ha olyan kérdéssel találkozván, mely a morális értelmezés igénybevétele nélkül nem válaszolható meg, válaszadási kísérlet helyett inkább azt mondja: „Az alkotmány szövege a jelen esetben nem teszi lehetővé, hogy alkotmányértelmezéssel dönteni tudjunk, ezért tartózkodjunk a döntéstől".[38] Csakhogy az alapjogi absztinencia is fölidéz veszélyeket.

Először is, az alkotmány alapjogi rendelkezéseinek „befagyasztása" nagyon súlyos ár a Pokol által vázolt fenyegetés elhárításáért. Mint korábban rámutattam: a bíróság, ha ezt a kiutat választja, nagy jelentőségű alkotmányos elvek védelméről – emberek alkotmányos jogainak védelméről – mond le. Így tehát, mielőtt eldöntenénk, hogy a bírák helyesen tennék, ha tartózkodnának az alapjogok morális olvasatán nyugvó döntéstől, mindenképpen meg kell vizsgálni, nincs-e jobb alternatívája az alapjogi absztinenciának.

Már csak azért is keresnünk kell az alternatívát, mert Pokol elgondolása sokkal többet tartalmaz, mint amennyit kimond. Ő azt mondja, az alapjogi bíráskodást csak azokban az esetekben kellene kerülni, amikor az ügyre vonatkozó alapjog még nincs ellátva a szükséges dogmatikai kellékekkel. Azonban a várakozásnak az a különös következménye lesz, hogy az alapvető jogok alkalmazásához szükséges mércék létrehozása a jogászi szakma kezébe lesz letéve – egy

olyan közösségébe, mely semmiféle jogalkotói autoritással nem rendelkezik. Ha a bíróságnak nem szabad dogmatikát csinálnia, miért volna erre épp a jogászok korporációja illetékes?[39]

Mi több, az elméleti jogászok nem az akadémia elefántcsonttornyába bezárkózva vitatják a dogmatikai kérdéseket. Az ő érvelésük a jog gyakorlatában fölmerülő esetekhez, az ott kipróbált analógiákhoz és megkülönböztetésekhez kapcsolódik. Ha a bírák tartózkodnak a még „csupasz" alkotmányos elvek esetjogi továbbfejlesztésétől, akkor a jogászi szakma csak az elveket konkretizáló törvényekbe kapaszkodhat. Ez pedig újabb furcsa következményre vezet.

Miként arra Takács Albert egy korai tanulmányában rámutat, ha a morális értelmezés nem megengedett, akkor az alkotmány alapjogi rendelkezései ott sem játszhatnak szerepet az értelmezésben, ahol részletszabályok és dogmatikai elgondolások sűrű szövete veszi körül őket. Takács megfigyelése annál inkább figyelemre méltó, mert a szóban forgó írásban ő maga a Pokolhoz igen közeli álláspontot fejt ki. Az alapjogok pontos terjedelmét és tartalmát nem maguk az őket tartalmazó alkotmányos rendelkezések határolják körül, írja itt Takács, hanem azok a törvények, melyekben „a törvényhozó a konkrét alapjogi jogosultságot meghatározza". Ha pedig így van, mutat rá világos logikával, akkor épp az alapjogokat körülhatároló törvényeket nem is vizsgálhatja érdemben az Alkotmánybíróság – hisz csak a törvény ad mércét a saját alapjogi értékeléséhez –; az ilyen törvényt legfeljebb formai alapon nyilváníthatja alkotmányellenesnek.[40]

Ám ebből az is következik, hogy nem az alapjog alkotmányos meghatározása korlátozza a neki alárendelt törvényt, hanem megfordítva, a törvény az alapjogot. Megfordul az alkotmány és a rendes törvények alá-fölérendeltségi viszonya. Az alapjog alkotmányos elismerésének soha nem lehetnek jogi következményei: akkor sem, amikor már adva volnának a precíz alkalmazást lehetővé tevő részletszabályok.

Szerencsére a nehézség nem kizárólag az alapjogi absztinencia gyakorlása útján hárítható el. A morális szövegolvasás nem ad felhatalmazást a bírónak arra, hogy kritikátlanul alkalmazza a maga erkölcsi megérzéseit; érvelésre kötelezi őt, s a morális érveket alkalmazó alkotmányértelmezésnek ugyanúgy megvannak a technikai eljárásai, mércéi és óvatossági rendszabályai, mint bármely más értelmezési módszernek. Csupán példaként említek meg néhányat.

Ilyen óvatossági szabály, hogy ha a vizsgált kérdésben többféle érveléssel lehet azonos döntéshez jutni, s ha ezek között van olyan, mely kevésbé vitatott, mint a többi, akkor ezt kell választani. Így, ha egy alapjogsértő törvény megsemmisíthető azon az alapon, hogy alkotmányellenes eljárásban született, akkor ezt az érvet előnyben kell részesíteni az alapjoggal való konfliktus érdemi vizsgálatával szemben, mert az eljárási alkotmányellenesség megállapítása többnyire nagyobb egyetértésre számíthat, mint a tartalmi alkotmányellenesség kimutatása.

Továbbá, ha a kevésbé vitatott indokolás megteszi a dolgát, akkor a vitatottabb indokok előadásától – mint a döntéshez szükségtelentől – tartózkodni kell. Ezekhez csak olyan esetekben szabad folyamodni, amikor a döntés mellett nem hozhatók fel kevésbé vitatott indokok. Az sem közömbös, hogy milyen természetű az eldöntésre váró kérdés. Minél inkább megosztja az indoklás az ítélet közönségét, annál szigorúbb feltételei vannak a felhasználásának. Vitatott morális álláspontra nem helyes önmagában álló, elvi alkotmányértelmezést alapozni: a morális szövegolvasásnak ott van helye, ahol adva van egy sérelmezett jogi rendelkezés, s a kérdés az, hogy az adott rendelkezés alkotmánysértő-e.

Mi több, a morális szövegolvasáson belül is érvényes a megfontolás, melynek alapján a morális és a nem morális érvelés között választanak: a jogszabály alkotmányosságának vizsgálata során csak a döntéshez okvetlenül szükséges háttérfogalmakat és segédtételeket helyes bevonni az értelmezésbe, és előnyt kell adni a kevésbé vitás nézeteknek a vitatottabbakkal szemben. További rendszabály, hogy abban az esetben, ha ugyanazt a döntést többféle (például más-más szöveghelyekhez kapcsolódó) értelmezési koncepció alapján lehet megindokolni, a legtakarékosabb koncepciót kell választani, tehát azt, amely a legkevesebb következményt vonja maga után más, még nem vizsgált ügyekre vonatkozóan.

Végezetül, a morális értelmezést, miként a bírói jogértelmezést általában, köti a konzisztencia követelménye. A későbbi határozatoknak összhangban kell állniuk a korábbiakkal; az esetleges eltérést igazolni kell. Vagy azt kell megmutatni, hogy a régi értelmezésben hiba volt, s az új jobb (konzisztensebb és/vagy erkölcsileg védhetőbb), mint a régi volt, vagy azt, hogy bár a régi ítélet nem hibás, de a két eset közt lényegbevágó különbség van, s ez indokolja (részben) eltérő kezelésüket. Ez a gyakorlat egyre finomabb distinkciókhoz, egyre pontosabb és részletesebb értelmezési kritériumokhoz vezet, melyek lépésről lépésre töltik ki az alkotmány elvont rendelkezéseit, és egyre jobban leszűkítik a bírói alkotmányértelmezés mozgásterét.

Ha a bíróság így jár el, akkor apránként fog előre araszolni, ugyanúgy, ahogyan a rendes bíróságok hálóznak be valamely jogterületet precedenseik tömkelegével. Nem egyetlen nagy horderejű döntéssel, hanem kis döntések sokaságával alkotja meg egy-egy alkotmányos alapjog működő értelmezését. Mindeköz-

ben más hatalmi ágak is megteszik a maguk lépéseit; az Országgyűlés törvényt hoz, a kormány rendeleteket alkot, a rendes bíróságok ítélkeznek az alkotmánybírósági határozatokat figyelembe véve; s jogászok, filozófusok, politikatudósok értelmező és kritikai kommentárokkal látják el a halmozódó alkotmányossági döntéseket. Az Alkotmánybíróság pedig a maga részéről szintén figyelembe veheti e döntések és állásfoglalások sokaságát (is), amikor újabb határozatokkal visszatér az egyszer már tárgyalt kérdéshez. Ha így jár el, akkor módja lesz az alapjogi rendelkezéseket a hatályuk alá tartozó törvényekre alkalmazni, nem kell épp ezekhez a törvényekhez folyamodnia mércéért a saját magukról alkotandó ítélethez – és mégsem hoz beláthatatlan horderejű, kezelhetetlen következményekkel járó döntéseket.[41]

Később, a harmadik fejezetben előadok majd néhány gondolatot arról, hogy mi indokolja a morális értelmezés gyakorlatának eljárási megszorítását. Egyelőre csak annyit szögezzünk le, hogy a kész dogmatika és (vagy) a tételes részletszabályok hiánya önmagában nem elégséges ok a morális értelmezés kizárására.

Érdemi olvasatok: kritikai értelmezés

A morális szövegolvasással szemben megfogalmazódott egy másik speciális ellenvetés is, melyet talán Törő Károly képvisel a legélesebben. A testület, írja Törő, „az írott alkotmány felett álló, ennek az elvi alapjait jelentő 'láthatatlan alkotmány'" alapján hozza döntéseit, miközben magát ezt a „láthatatlan alkotmány"-t nem az Országgyűléstől kapja, hanem maga teremti.[42] Hogyan kell értenünk a megállapítást, hogy a „láthatatlan alkotmány" ad elvi alapokat az „írott alkotmány"-hoz? Noha Törő nem törekszik tételének pontos megfogalmazására, erre nincs is okvetlenül szüksége, hiszen a „láthatatlan alkotmány" metaforája magától az első Alkotmánybíróság elnökétől származik, aki egy sokat idézett párhuzamos véleményében világosan megmondja: a „láthatatlan alkotmány" „a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány fölött … az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál".[43]

Tegyük fel, a „ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány"-ból egy vitás kérdésre vonatkozóan az következik, hogy p (mondjuk: a halálbüntetés megengedhető), míg a „láthatatlan alkotmány"-ból az következik, hogy nem-p (a halálbüntetés megengedhetetlen). Mivel az előbbivel szemben az utóbbi jelenti „az alkotmányosság biztos mércéjé"-t, ezért nem-p-t kell elfogadni, noha az alkotmány szövege ezt kizárja.

Fordítsuk le megállapításunkat a jelen tanulmányban kidolgozott apparátus nyelvére. Valamely alkotmányos rendelkezés morális olvasata konfliktusba kerülhet az elv szoros olvasatával. A kérdés az, hogyan kell eljárni ilyen konfliktus esetén? A morális olvasat bírálja felül a szoros olvasatot, vagy a szoros olvasat a morális olvasatot? A szoros olvasatot kell módosítani úgy, hogy az adott rendelkezés értelme morálisan elfogadható legyen, vagy a morális olvasatot kell módosítani úgy, hogy összhangban legyen a szoros olvasattal? Törő cikke azt veti az Alkotmánybíróság szemére, hogy a morális olvasatnak ad elsőbbséget a szoros olvasattal szemben.

Azt, hogy ez a vád megalapozott-e, a negyedik fejezetben tárgyalom.[44] Itt azt szeretném megvizsgálni, szükségszerű vonzata-e a morális olvasatnak, hogy maga mögé utasítja a szoros olvasatot. A kérdés jobb megvilágítása kedvéért egy percre visszatérnék az emberi méltósághoz fűződő jog értelmezésére. Hasonlítsuk össze a következő két esetet.

Az egyik esetben az ide vágó alkotmányos rendelkezés pontosan úgy szól, ahogyan idéztük. Más forrásokból (például parlamenti jegyzőkönyvekből) azonban tudható, hogy az alkotmányozó szándéka szerint ez a rendelkezés nem tiltotta a szervadásra kötelezést. Tudható továbbá, hogy az alkotmányos szokás huzamos időn keresztül megfelelt a nem-tiltás álláspontjának. Mégis, sok-sok év múlva indítvány érkezik a bírósághoz, mely az addigi gyakorlat alkotmányellenessé nyilvánítását kéri. A testület hibátlannak találja az érvelést. Maga is úgy ítéli meg: az emberi méltósághoz fűződő jog – korrekt elemzése szerint – tartalmazza azt a speciálisabb jogot, hogy az ember maga döntsön testi szerveinek felhasználása fölött. Igaz, az alkotmányozó és az alkotmányos rendelkezések alkalmazói a múltban másként vélekedtek erről. Az alkotmány azonban nem az ő – téves – vélekedésüket tartalmazza, hanem magát a morális elvet, mely szerint „minden embernek joga van … az emberi méltósághoz". Az alkotmányszöveg adekvát értelmezése az elv helyes értelmezésével azonos, nem a múltban hozzá fűzött téves vélekedésekkel; s ezen az sem változtat, hogy e vélekedések az alkotmányozó és az alkotmányt hivatalból alkalmazók vélekedései voltak. Még az ő vélekedéseiknek sincs autoritása az alkotmányszöveg helyes értelmezésével szemben. A morális olvasat szükségképpen felülbírálja a történeti olvasatot.[45]

A másik esetben az alkotmányozó nemcsak azzal a szándékkal fogalmazta meg az élet és az emberi méltóság jogáról szóló rendelkezést, hogy az ne tiltsa meg az államnak a szervadás kötelező előírását, de ezt intenciót bele is fogalmazta az alkotmány írott szövegébe. „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz… Ez a jog nem érthető úgy, hogy kizárja a szervadás kötelezővé tételét." Miben különbözik ez az eset

az előbbitől? Mit változtat a dolgon, hogy az alkotmányozó gondoskodott saját értelmezésének az alkotmányszövegben való megjelenéséről?

Van egy kézenfekvő válasz: tegyük fel, a vélekedés téves volt, amíg nem vált explicit alkotmányos rendelkezéssé; akkor téves maradt azután is, hogy belefoglalták az alkotmány írott szövegébe. S ezért, ha a történeti olvasatot felülbírálja a morális olvasat, akkor a szoros olvasatot is ugyanígy felül kell bírálnia. Más szóval, előfordulhat, hogy a morális olvasat nem tovább szűkíti a szoros szövegolvasás által megengedett lehetőségek körét, hanem olyan lehetőség mellett kötelezi el az alkotmányt, mely kívül esik a szoros olvasat meghatározta körön. Ez a válasz a természetjog klasszikus álláspontját idézi fel. Ha a morális olvasat ezt a választ vonja maga után, akkor az alkotmány morális értelmezésének doktrínája nem különböztethető meg a természetjogi álláspontól. Azaz, nem választható el attól a tézistől, mely szerint az immorális jogszabály semmis – nem jogszabály.

Közbevetőleg jegyzem meg: nemcsak természetjogi érvek alapján ítélheti úgy az értelmező, hogy egy alkotmányhelyhez olyan értelmezési variánst indokolt társítani, mely kívül esik a szoros olvasat kijelölte körön. Tegyük fel, az alkotmány kimondja a bírói függetlenség elvét, ám ugyanakkor arról is rendelkezik, hogy a bírósági elnököket az igazságügyminiszter javaslatára a kormányfő nevezi ki. Az értelmező megítélése szerint az alkotmányban rögzített kinevezési gyakorlat fenntartása ellentétes a céllal – a független ítélkezés intézményi védelmével –, mely mellett az alkotmányozó elkötelezte magát. Ezért úgy dönt, hogy az alkotmány valójában más kinevezési rendet kíván, mint amelyet írott szövege meghatároz (például azt, hogy a kinevezés joga az államfőt illesse meg, a javaslattevő pedig a bírák által választott országos bírói tanács legyen).

Az ilyen ítélkezési gyakorlat a szöveghűség legmegengedőbb, legtágasabb kritériumát is megsérti; voltaképpen nem is értelmezése, hanem kritikája az alkotmányszövegnek. Persze, nem lehetséges alkotmánybíráskodás, mely esetről esetre minden alkotmányhelyet kritikailag felülvizsgál, s nincs olyan álláspont, mely erre tenne javaslatot. De lehetséges álláspont, mely megengedi, hogy kivételesen, nyomós indokok fennállása esetén az értelmező felülbírálja a vitatott alkotmányhely szoros olvasatát. Nevezzük az ilyen értelmezést kritikai olvasatnak. Ha a kritikai szövegolvasás morális indokokat tekint efféle nyomós indoknak, akkor nevezhetjük természetjoginak.

Általánosságban az jellemzi ezt a felfogást, hogy a szöveghűséget nem kötelező szabálynak, hanem csupán kívánatos ideálnak tekinti, azaz a kívánatos szöveghűség felfogásán van. Vele szemben az összes többi sorravett értelmezési álláspont a kötelező szöveghűség álláspontját képviseli. Ide sorolhatjuk a morális olvasatnak a természetjogi szövegkritikát elutasító változatát is.

De lehetséges-e ilyen változat? Ez azon múlik, igaz-e, hogy a fenti kérdésre csak az a válasz adható, mely szerint nincs különbség aközött, hogy az alkotmányozó csupán tévesen értelmezte az általa elfogadott rendelkezés valamely következményét, vagy hogy a tévesen értelmezett következményt bele is foglalta az alkotmány írott szövegébe.

Véleményem szerint nem igaz, mivel az állítólag egyedül lehetséges válasz – téves. Ahol írott alkotmány van, ott az alkotmány írott szövege kitüntetett autoritással rendelkezik. Az írott szöveg nem egy a sok információforrás között, melyek együttes felhasználásával megállapítható, hogy mi az érvényes alkotmányos szabály valamely adott kérdésre vonatkozóan. Az írott szöveg maga az a dokumentum, melynek értelmezése útján az alkotmányos szabály megállapítható. Márpedig nem tekinthető az írott szöveg értelmezésének az a megfogalmazás, mely az eredeti szöveggel nem, csak annak módosított változatával egyeztethető össze (mert máskülönben a nyelvtan és a logika szabályai, valamint más, konszenzust élvező információk figyelembevételével olvasva az írott szöveget, konfliktus keletkezik az utóbbi és az előbbiek között). Röviden, az értelmezendő szöveg szoros olvasata minden más jogszabályt vagy jogértelmezést korlátok közé terel.

A szöveghűséghez ragaszkodó morális értelmezés mintegy előfeltételezi a szoros szövegolvasás eredményeit. Adottnak fogadja el s első lépésben mindig a szoros olvasás eljárásának veti alá az alkotmány szövegét – amit a szoros olvasás eldöntött, az a következő lépés számára rögzített adottság. Az ezután következő lépések a szoros olvasat kijelölte határokon belül választanak azon értelmezési lehetőségek közt, melyeket a szoros olvasat egyaránt megenged. Ha tehát az alkotmány szövege magában foglalja mindazt a rendelkezést, mely szerint „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz", mind pedig azt, mely leszögezi: „ez a jog nem érthető úgy, hogy kizárja a szervadás kötelezővé tételét", akkor az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jog értelmezése során először azokra a variánsokra kell szűkíteni a lehetséges olvasatokat, melyek nem mondanak ellent a kiegészítő rendelkezésnek. S csak ezután léphet be az értelmezésbe a morális szövegolvasás, hogy az így körülhatárolt variánsok közül kiválassza a morálisan leginkább védhetőt.

Olyan variánst, melyet a szoros szövegolvasás kizárt, a morális értelmezés nem hozhat vissza a lehetséges olvasatok tartományába. Ha a két rendelkezés-

nek van olyan közös olvasata, mely grammatikus és ellentmondásmentes, akkor el kell fogadnia azt az olvasatot; az értelmezőnek nincs joga vélelmezni, hogy jóllehet létezik ilyen (szoros) olvasat, az alkotmány mégis grammatikailag zavaros (a második rendelkezés nem azt jelenti, amit állít) vagy logikailag ellentmondásos (a két rendelkezés egyszerre állítja azt, hogy az emberi méltósághoz fűződő jog tiltja, meg azt is, hogy nem tiltja a szervadás kötelezővé tételét).

A szöveghűséghez ragaszkodó morális olvasat bizonyos esetekben (így fiktív példánk esetében) nem az erkölcsi szempontból legjobb állásponttal lesz azonos, hanem csak azzal az állásponttal, mely – figyelembe véve az alkotmány korlátozó feltételeit – erkölcsileg a legkevésbé rossz. Ebből az is következik, hogy az alkotmány hivatalos értelmezőjének oka van rámutatni: az emberi méltósághoz fűződő jog erkölcsileg helyes felfogása olyan jogalkotást kíván, mely tiltja a szervadásra kötelezést.

A kötelező szöveghűség álláspontján azonban ez nem alkotmányértelmezési tétel, hanem alkotmányon túli erkölcsi megállapítás, melyet az értelmező a törvényhozásra és az alkotmányszöveg módosítására felhatalmazott testületnek címez, ajánlásként. Az alkotmányszöveg kritikája nem tehető az alkotmányszöveg értelmezésének részévé.

Míg a szigorú felfogás csak a szoros olvasatokat engedi meg, a mérsékelten szigorú felfogás pedig a szoros olvasatokon túl csak a történeti olvasatokat, addig a szöveghűség e harmadik felfogása – nevezzük tág felfogásnak – bármely olvasatot szöveghűnek fogad el, feltéve, hogy kompatibilis a szoros olvasattal. Ezen az állásponton az minősül elutasítandó aktivizmusnak – alkotmányozásba átperdülő alkotmányértelmezésnek –, ha az értelmező úgy jár el, mintha mérlegelés tárgya lehetne, hogy melyik olvasat korlátozza a másikat.[46]

Összegezve: fejtegetéseink tanulsága nem az, hogy a morális értelmezés megengedhetetlen; csak a kritikai szövegolvasásig elmenő értelmezést találtuk kifogásolhatónak. Meghúztunk egy újabb határt, de az a határ nem a történeti és az érdemi olvasatok között fekszik, hanem az érdemi és a kritikai olvasatok között.

Azonban hátra vannak még az érdemi szövegolvasással szemben felhozható általános ellenvetések – azok tehát, melyek, ha helytállóak, nemcsak az érdemi olvasás egyik vagy másik válfaját zárják ki, hanem az érdemi olvasást egyáltalán.

Általános ellenvetések az érdemi szövegolvasással szemben

Az egyik ellenvetést az az érv kínálja, melyet az imént hoztunk föl a morális olvasás természetjogi radikalizálása ellen. Azt mondtam, hogy az alkotmány morális értelmezése nem bírálhatja felül az alkotmány szövegét, mert a szöveg nem egy az alkotmányossági kérdéseket eldöntő információk sorában, hanem kitüntetett információt testesít meg: minden válasznak az írott szöveg értelmezésében kell állnia. De ha így van, nem következik-e akkor, hogy minden válasznak a szöveg szoros értelmezésére kell korlátozódnia?

Nem jutottunk-e vissza oda, ahonnan elindultunk: ahhoz a tézishez, mely szerint az alkotmány azonos cikkelyeinek szövegével, abban a rendben, ahogyan ezek egymásra következnek? S ha azonos, nem kényszerülünk-e azt mondani, hogy minden, ami a túlmegy a szöveg szoros olvasatán, alkotmányon kívüli megállapításokat tesz hozzá az alkotmányhoz? Ezek a kérdés formájában előadott megállapítások tévesek, de vizsgálatuk – akárcsak az előző szakaszokban tárgyalt ellenvetéseké – fontos belátásokra vezethet.

Ahol létezik írott alkotmány, ott kétségkívül ennek a szövege a legvégső, a perdöntő autoritás az állam alkotmányos rendjének azonosításához. De amikor A Magyar Köztársaság Alkotmánya című kis kötet után nyúlunk, általában nem azt szeretnénk megtudni, hogy milyen szavakból és mondatokból áll az alkotmány szövege. Valójában arra vagyunk kíváncsiak, hogy milyen jogi normákat tartalmaz az alkotmány. Ezeket a normákat részben megtaláljuk az írott szöveg mondataiba foglalva. Részben több mondat együttes olvasásával, logikai úton következtethetünk rájuk. Ami ezen túl van, arról azonban nem állítható, hogy benne foglaltatik a szövegben, de az is az alkotmányhoz – az alkotmányos normák összességéhez – tartozik.

Ha az alkotmány azonos a szövegével, akkor a történeti olvasatok is megengedhetetlenek, hisz ezek is olyan normákat állapítanak meg, melyeket maga a szöveg – pusztán a nyelvtani és logikai elemzés segítségével – nem azonosít. Ha megengedett az „eredeti szándék" vagy az „alkotmányos szokások" alapján szűkíteni az alkotmány lehetséges értelmezéseinek körét, akkor az alkotmány mint írott szöveg és az alkotmány mint hatályos normák összessége nem egybevágóak. A létező alkotmány többet tartalmaz, mint a gerincét alkotó írott szöveg.

Ebből természetesen még nem következik, hogy az érdemi szövegolvasás megengedett. De az következik, hogy a kizárásához valamilyen további indokra van szükség. Meg kell magyarázni, hogy ha más közjogi szervek összecsiszolódása során létrejöhetnek alkotmányos szokások, melyek tovább értelmezik az alkotmányt, akkor miért éppen az Alkotmánybíróság számára tilos, hogy résztvegyen az alkotmányos szokások alakításában. Hisz valójában erről van szó.

Tegyük fel, 1991-ben és 1992-ben a bíróság tartózkodik attól, hogy eldöntse a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti hatásköri vitákat. S tegyük fel, az Országgyűlésben nincs együtt a kellő többség az alkotmány módosításához. Akkor két út maradt volna. Az egyik abban áll, hogy a parlament egyszerű szótöbbséggel hoz törvényt, mely kitölti az alkotmányos rendelkezések üresen hagyott közeit. A másik azzal vág egybe, amit maga az államfő javasolt: a két közjogi tisztségviselő közötti együttműködés alakította volna ki a hatáskörök alkotmányos megoszlásának pontos értelmezését. Azzal, hogy a bíróság vállalta a döntést, magához vonta egyfelől az Országgyűléstől, másfelől a köztársasági elnöktől és a miniszterelnöktől a meghatározó szerepet az alkotmányos szokás kialakításában. Tegyük félre most azt az esetet, amikor az alkotmányos szokást az Országgyűlés alakítja, az alkotmány alatti szabályok elfogadása útján, s nézzünk szembe azzal a kérdéssel, hogy ha az államfő és a kormányfő formálhatja az alkotmányos szokásokat, miért ne tehetné ezt a bíróság is.

Amikor a bíróság értelmezésével kiválaszt egy normát az alkotmányszöveg által megengedett normahalmazból, közli az állam többi szervével, hogy a jövőben azt kell alkotmányos normaként követniük. Ha ő maga, későbbi döntései során tartja magát a rendelkezéséhez – azaz úgy kezeli az eredeti döntést, mint ami korlátozza a saját szabadságát az újabb döntések meghozatalakor –, s ha a többi állami szervet is rá tudja venni, hogy megtartsák a rendelkezéseit, akkor alkotmányos szokást teremt. Miért baj ez?

Az első Alkotmánybíróság kritikusainak végső indoka a szoros szövegolvasáson túli értelmezési módszerek elvetésére az volt, hogy az ilyen – „aktivista" – gyakorlat az alkotmányértelmezést alkotmánymódosításba viszi át. Az alkotmányozás vádján alapult az értelmezési absztinencia követelése.

E követelés alól – kimondva vagy kimondatlanul – mentesíteni szokták a történeti olvasatokat. Amikor az Alkotmánybíróság az „eredeti szándék" vagy az „alkotmányos szokások" rekonstruálásával szűkít a szoros olvasat adta értelmezési lehetőségek körén, így szól a mentesítés indoka, akkor nem maga állít föl új szabályt, hanem olyan autoritástól származó szabályt fogalmaz meg, melynek jogában áll a szöveg adta mozgásteret leszűkíteni. Most azonban észre kell vennünk, hogy ez az elkülönítés, legalábbis az „alkotmányos szokások" tekintetében, inkonzisztens.

Ha maga az Alkotmánybíróság nem teremthet alkotmányos szokást, mert az már alkotmányozás volna, akkor nincs okunk feltételezni, hogy más közjogi szervek (az Országgyűlés kivételével) megtehetnék ezt – s akkor az „alkotmányos szokások"-ra hagyatkozó értelmezés ugyanolyan megengedhetetlen, mint mondjuk a morális olvasat. Ha viszont alapos okkal feltételezzük, hogy más közjogi szervek „alkotmányos szokás"-t teremthetnek, akkor nem világos, miért volna szüksége a bíróságnak az ő autoritásukra ahhoz, hogy ő is megtehesse ugyanezt.

Ezzel a megállapítással a közelébe jutottunk a jelen fejezet végkövetkeztetésének. Most már elegendő fogalmi eszköz áll a rendelkezésünkre ahhoz, hogy föltegyük a kérdést: igaz-e, hogy a szoros szövegolvasáson túllépő alkotmányértelmezés egyenértékű az alkotmány módosításával. Annak alapján, amit eddigi lépéseink során megtudtunk, kimutathatjuk, hogy nem igaz: a szoros szövegolvasat korlátai között elvégzett érdemi értelmezés nem minősíthető alkotmányozásnak.

Alkotmányozás

Az első fejezet végén a bírói alkotmányozás három lehetséges felfogását különböztettük meg:

azt a nézetet, mely szerint a bíróság már azzal alkotmányt módosít, ha olyan szabályt emel alkotmányos rangra, melyet az alaptörvény szoros olvasata nem foglal magában;

azt a nézetet, mely szerint a bíróság csak akkor módosít alkotmányt, ha olyan indokok alapján emel alkotmányos rangra valamilyen – a szoros alkotmányolvasat által nem tartalmazott – szabályt, melyek megosztják a jogászi és a politikai közvéleményt; s végezetül

azt a nézetet, mely szerint a bíróság csak akkor módosít alkotmányt, ha olyan szabályt emel alkotmányos rangra, mely konfliktusban van a hatályos alkotmány szövegének szigorú olvasatával.

Szeretném, ha most eddigi vizsgálódásaink tükrében szemügyre vennénk e három álláspontot, és megpróbálnánk tisztázni, melyik tartható.

Ahol írott alkotmány van, ott az alkotmányozó (a Magyar Köztársaságban az Országgyűlés) jogköre, hogy az írott alkotmányszöveget módosítsa. Ez az a végső eszköz, melyet latba vethet, ha az alkotmányos szokások nem kívánt irányba fejlődnek, vagy ha maguktól nem mozdulnak el a kívánt irányba. Ez az az eszköz, melyhez nem nyúlhat más – alkotmányozási hatáskörrel nem rendelkező – állami szerv.

Az alkotmányértelmezés kétségkívül alkotmányozássá válik, ha olyan olvasatot ad egy alkotmányos rendelkezésről, mely kívül esik a szöveg szoros olvasása által megengedett variánsok tartományán, s mely ezért egyenértékű magának a szövegnek a megváltoztatásával.

A köztársaság alkotmánya például kimondja, hogy „A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes."[47] A bíróság nem értelmezheti úgy ezt a helyet,

hogy „A Magyar Köztársaságban minden élőlény jogképes, melynek intelligenciaszintje eléri a legalacsonyabb intelligenciájú emberét". Ez az olvasat nem az eredeti szabály értelmezése volna, hanem egy másiké, melyet az értelmező az eredeti helyébe csúsztat. A „minden ember" fordulat ugyanis nyilvánvalóan nem az emberek minimális intelligenciaszintjével rendelkező lényeket jelöl, hanem – az intelligencia szintjéről függetlenül – az emberi nemhez tartozó egyedeket. Ha mégis úgy olvasnák az idézett rendelkezést, mintha az bármely, megfelelő intelligenciájú lényre kiterjesztené a jogképességet, az egyenértékű volna az írott szöveg megváltoztatásával. Erre pedig a bíróságnak valóban nincs felhatalmazása.

De most tegyük fel, a bíróság olyan értelmezési variáns mellett kötelezi el magát, melyet a szöveg szoros olvasása megenged. Legyen a vitatott kérdés az, hogy kire vonatkozik az „ember" fogalma a szó alkotmánybeli használatában; kit tekint az alkotmány „ember"-nek (jogképes személynek, alkotmányos jogalanynak) a genetikai értelemben emberi lénynek minősülő egyedek közül. Az egyszerűség kedvéért tegyük föl, hogy az embertől származó lényeknek két természetes állapota van: magzati (fogamzástól születésig) és születés utáni (születéstől halálig). Tekintsünk el mind az egyedfejlődés finomabb szakaszolásának lehetőségétől, mind pedig attól a lehetőségtől, hogy az egyénnek olyan jogai is legyenek, melyek túlélik őt. Akkor a jogképességi cikkely a következő dilemma elé állít bennünket. A „minden ember" kifejezés bizonyosan átfogja a már megszületett emberi személyek összességét (kire vonatkoznék, ha a saját életét élő emberre nem?). Szoros szövegolvasással azonban nem lehet eldönteni, hogy kiterjed-e a kifejezés hatálya a magzatokra is. Így tehát a vitatott szöveg szoros olvasása az alábbi szabályt adja ki:

1. A Magyar Köztársaságban minden, már megszületett emberi személy jogképes, és

2. A Magyar Köztársaságban az emberi magzat vagy jogképes, vagy nem.

Ha a bíróság nem zárkózik el a 2. pontban foglalt bizonytalanság eloszlatásától, akkor a következő két rendelkezés között fog választani:

2a. A Magyar Köztársaságban minden emberi magzat jogképes.

2b. A Magyar Köztársaságban emberi magzat nem jogképes.

Akár 1. és 2a. lesz az alkotmányos rendelkezés olvasata, akár 1. és 2b., a bíróság adta értelmezés nem ugyanazt a szabályt tartalmazza, mint amit a szöveg vitán felül álló, szoros értelmezése. A szoros olvasat mind 2a.-t, mind 2b.-t megengedi, s ezért határesetben nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó (magzati állapotú) emberi lény jogképes-e. A bíróság által választott olvasat viszont vagy csak 2a.-t engedi meg, vagy csak 2b.-t. Eligazít a magzat jogalanyiságának kérdésében, de azon az áron, hogy egy másik szabályt állít a szöveg szoros értelmezése szerinti szabály helyébe. Ez amellett szól, hogy a szoros szövegolvasás értelmezési tartományát elhagyó variáns választása (a kritikai olvasat) és a szoros szövegolvasás értelmezési tartományán belüli variáns választása (az érdemi olvasat) között lényegi párhuzam van. Akárcsak az előbbi, az utóbbi is módosít a rendelkezés eredeti jelentésén.

Azonban lényegi különbség is van a két eljárás között. Az előbbi esetben a bíróság rejtett szövegmódosítást hajt végre. Az alkotmány írott szövegét nem változtathatja meg, de elrendeli, hogy egy adott szöveghelyet a jövőben úgy kell olvasni, mintha változott volna a megfogalmazása. Az utóbbi esetben az értelmezés magát a szöveget érintetlenül hagyja. Még közvetve sem von maga után szövegváltoztatást. Az előbbi esetben a bíróság áttörte az alkotmányozói döntés – az alkotmányerőre emelt szöveg – korlátait. Az utóbbi esetben az alkotmányozói döntés korlátait tiszteletben tartva választott. Az előbbi eset nyilvánvalóan (burkolt) alkotmánymódosítás. Nem nyilvánvaló azonban, hogy az utóbbi eset is (burkolt) alkotmánymódosítás-e.

Maga a törvényhozás háromféleképpen változtathatja meg az alkotmányt. Az egyik lehetőség az alkotmány teljes lecserélésében áll: a régi alkotmány eljárási szabályait követve új alkotmányt hoznak létre. A másik két lehetőség részleges változtatásra korlátozódik. Vagy érintetlenül hagyják az összes régi rendelkezést, s hozzájuk adnak egy újat (alkotmánykiegészítés), vagy egy vagy több régi rendelkezést hatályon kívül helyeznek, s a helyükbe állítják az újat (alkotmányos szöveghelyettesítés).

AMIT A BÍRÓI ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS TESZ – FELTÉVE, HOGY A SZOROS SZÖVEGOLVASÁS KIJELÖLTE TARTOMÁNYON BELÜL MARAD –, AZ NEM ÚJ ALKOTMÁNY TEREMTÉSE, NEM ALKOTMÁNYKIEGÉSZÍTÉS, ÉS NEM IS ALKOTMÁNYOS SZÖVEGHELYETTESÍTÉS.

Példánk a három lehetőség egyikének sem felel meg. Az Alkotmánybíróság soha nem hozhat olyan döntést, mely a teljes alkotmány lecserélésével volna egyenértékű, hisz határozatai mindig feltételezik a meglévő alkotmány rendelkezéseit mint az értelmezés kiindulópontját. Az alkotmánykiegészítéssel egyenértékű döntést sem hozhat a bíróság; ez ugyanis nem a készen kapott alkotmányszöveg értelmezése volna. A benne foglalt rendelkezés – a „kiegészítés" definíciója miatt – kívül állna a teljes alkotmányszö-

veg értelmezési tartományán. Maradna az alkotmányos szöveghelyettesítés: az alaptörvény néhány régi rendelkezésének felcserélése újjal.

Csakhogy az alkotmánybírósági döntés – ha nem megy el, s azt már beláttuk, hogy nem mehet el a kritikai szövegolvasásig – nem állhat szöveghelyettesítésben sem. A szöveghelyettesítés magában foglalja a lecserélt szöveg hatályon kívül helyezését. Ezt pedig a megengedett variánsok közti választás burkoltan sem teszi. Összefér az eredeti alkotmányozói döntés érvényességével, sőt arra épít. Úgy is mondhatnánk: az alkotmányozó által elfogadott rendelkezés érvényessége szükséges, bár nem elégséges feltétele az ilyen interpretáció érvényességének. Egyszóval, amit a bírói alkotmányértelmezés tesz – feltéve, hogy a szoros szövegolvasás kijelölte tartományon belül marad –, az nem új alkotmány teremtése, nem alkotmánykiegészítés, és nem is alkotmányos szöveghelyettesítés. Ily módon alkotmányozásnak sem minősülhet.

Ez az eredmény összhangban van azzal, hogy a bírói értelmezés jogi következményei gyengébbek, mint az alkotmányozásé. Az Országgyűlés által módosított alkotmányszöveget – ha az eljárás során nem követtek el formai hibát, például nem a megkívántnál gyengébb többséggel fogadták el a módosítást – a bíróság nem helyezheti hatályon kívül. A parlamenti alkotmánymódosítás megváltoztathatatlan adottság a testület számára. Saját alkotmányértelmezését viszont a bíróság utóbb – új értelmezéssel – felülbírálhatja. Míg, másfelől, az Országgyűlés alkotmánymódosítás útján mind a saját korábbi alkotmányos rendelkezéseit, mind a bírói alkotmányértelmezésből származó alkotmányos szabályokat felülbírálhatja.

Így tehát a parlamenti alkotmánymódosítás és az akár tág értelemben, de mégiscsak szöveghű bírói értelmezés között van egy fontos hasonlóság és van egy fontos különbség. A hasonlóság abban áll, hogy – akárcsak az alkotmánymódosítás – a bírói értelmezés is új szabályt vezet be. Ahogy a módosítás előtt adott alkotmányszöveg nem determinálja egyértelműen, hogy milyen szövegű módosítást fogad el az alkotmányozó, az értelmezésre váró szöveg sem determinálja egyértelműen, hogy milyen alkotmányos szabályok felállítására jut a szoros olvasással eldönthetetlen kérdés megválaszolására vállalkozó alkotmányértelmező. A bíróság, ha a szoros szövegértelmezésen túli eszközökhöz folyamodik, megváltoztatja az alkotmányos szabályokat. Ez amellett szól, hogy az ilyen gyakorlatot az alkotmánymódosítással tekintsük egyenrangúnak, és mondjuk ki, hogy a bíráknak semmi effélére nincs hatásköre.

A különbség viszont a következőkben rejlik. Az alkotmányozót az alaptörvény hatályon kívül helyezett rendelkezése egyáltalán nem korlátozza abban, hogy helyette milyen rendelkezést vezet be. A bírót az értelmezés alá vont szöveg korlátozza abban, hogy milyen alkotmányos szabályokat állapíthat meg. Az új szabály, melyet bevezet, nem eshet kívül az adott alkotmányszöveg értelmezési tartományán, és nem léphet – hatályukat vesztő – alkotmányos rendelkezések helyébe. Feltételezi, hogy az alkotmányozó által elfogadott szöveg úgy, ahogy van, hatályban marad. Annak a szövegnek az érvényességén alapul.

Ez a kettősség most már nem okozhat elméleti nehézséget. Megfelel annak a belátásnak, mely szerint az alkotmányos normák teljes halmaza nagyobb, mint az alkotmányszövegben foglalt normáké. Összhangban van azzal, hogy az alkotmány nemcsak a szöveghez tartozó tételek parlamenti módosítása útján változik, hanem az alkotmányos szokások módosulása útján is. Megengedi, hogy a bíróság alakítson az alkotmányon, egészen addig, ameddig a változás az alkotmányos szokások terepére korlátozódik, s nem érinti magát az alkotmányszöveget. Nem mond ellent annak a sarkalatos tételnek, mely szerint a bíróságnak nincs jogköre alkotmányozásra, tehát az alkotmányszöveg nyílt vagy burkolt megváltoztatására. Nem ütközik bele a népszuverenitás elvébe.

Ezen az eredményen nem változtat, hogy az alkotmány érdemi olvasatai a jogászi és politikai közvéleményt megosztó, vitatott nézetekre támaszkodnak. Az a körülmény, hogy az alkotmányszöveg szoros olvasata által megengedett több szabály közti választásban nincs egyetértés, még nem teszi a választást burkolt alkotmányozássá. Hogy a döntés vitatott vagy sem, nincs összefüggésben azzal, hogy az alkotmányszöveget érintetlenül hagyja vagy – burkoltan – módosít rajta. Attól, hogy vitatott, még megmaradhat a szöveg szoros olvasata által kijelölt tartományon belül. A vita ilyenkor arról folyik, hogy a szöveggel egyaránt összeegyeztethető lehetőségek közül melyiket indokolt kiválasztani. Ha tehát a vitatott nézetekre hagyatkozó értelmezés megengedhetetlen, akkor tilalmas volta nem alapulhat azon, hogy alkotmányozásba perdül át.

Ezért tovább kell lépnünk, s eddig használt elemzési apparátusunk vizsgálódásunk folytatásához már nem lesz elegendő. Mostanáig adottnak fogadhattuk el, hogy az Országgyűlés alkotmányoz, az Alkotmánybíróság alkotmányt értelmez, s hogy akkor van baj, ha alkotmányértelmezés ürügyén a bíróság magához vonja az Országgyűlés alkotmányozói hatáskörét. Nem kellett elmélyednünk az alapkérdésekben: mi az alkotmány, miért van rá szükség demokratikus politikai rendszerben, miért van szükség alkotmánybíráskodásra, s miért jó, ha ezt a funkciót nem választott képviselők gyakorolják. Úgy tűnt, csak meg kell húzni a határt alkotmányértelmezés és alkotmányozás közt, és azzal minden kérdésünkre választ kaptunk.

Most már látjuk, hogy ez nem így van. A jogászi és politikai közvéleményt megosztó bírói döntések java része nem az alkotmány kritikai olvasatán nyugszik, nem minősül alkotmányozásnak. Ezért az értelmezés és módosítás elhatárolása nem segít annak tisztázásában, hogy megengedhető-e az alkotmány érdemi – akár strukturális, akár morális – olvasása az Alkotmánybíróság számára. El kell mélyednünk az alkotmányos demokrácia alapkérdéseiben.

A következő fejezet erre vállalkozik.

(A tanulmány második részét a Fundamentum következő száma közli.)

JEGYZETEK

1. A gyorsuló eseményekhez igazodva az Országgyűlés már 1989. január 10-én elfogadott egy kisebb alkotmánymódosító csomagot (1989. évi I. törvény), mely újrafogalmazta az egyesülés, a gyülekezés és a szólás szabadságának alkotmányos tételeit (9. és 10. §), elismerte a fegyveres szolgálat lelkiismereti okból történő megtagadásának jogát (11. §), és néhány államszervezeti változtatást is bevezetett. Ezek közt az Alkotmánybíróság felállítása is szerepel (6. §). De ez az Alkotmánybíróság még nem az volt, mely az év végén ténylegesen megalakult: törvényt nem, csak alacsonyabb szintű jogszabályt semmisíthetett volna meg [6. § (2) bekezdés].
2. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról.
3. Hárman töltötték ki megbízatásuk teljes idejét: Ádám Antal, Kilényi Géza és Sólyom László, aki 1990 és 1998 között a testület elnöke volt. Solt Pál 1990-ben a Legfelsőbb Bíróság elnöke lett, Zlinszky János pedig 1997-ben, 70. életévének betöltésével nyugállományba vonult.
4. Közülük Lábady Tamás, Tersztyánszky Ödön és Vörös Imre töltötte ki a megbízatását. Herczegh Géza 1993-ban a Hágai Nemzetközi Bíróságra távozott, Schmidt Péter és Szabó András pedig 1997-ben nyugállományba vonult.
5. Az 1956 utáni rezsim bomladozásának időszakában létrehoztak egy – gyakorlatilag hatáskör nélküli – Alkotmányjogi Tanácsot (1984. évi I. törvény), mely fennállásának öt éve alatt nem hallatott magáról, és a rendszerváltás előkészítésében semmiféle szerepet nem játszott.
6. Ennek az álláspontnak a nyomát még az MDF és a KDNP 1994-es választási programja is őrzi.
7. Lásd az Igazságügyi Minisztérium tervezetét az Alkotmánybírósági törvényről, Magyar Hírlap 1989. május 6., valamint a nemzeti kerekasztal I/1-es, alkotmányügyi munkabizottságának üléseiről készült jegyzőkönyveket, melyek A rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki András) következő köteteinek egyikében jelennek majd meg.
8. Az Alkotmánybíróság megszületéséről jó képet ad Bán Tamás: Az Alkotmánybíróság létrejötte. Világosság 1993/11. sz. A Németh-kormány szemszögéből l. Kulcsár Kálmán: A kormányzat és az alkotmánybíráskodás. In: Lengyel László (szerk.): Kormány a mérlegen. Budapest, Korridor, 1994. Az Alkotmánybíróság szemszögéből l. Sólyom László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Benedek Emlékkönyv, Pécs, 1996.
9. Kivétel Győrfi Tamás kitűnő tanulmánya: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Politikatudományi Szemle 1996/4. sz. Alább az övétől sok tekintetben eltérő elemzést javaslok; éppen ezért szükségesnek tartom külön leszögezni, hogy ez a tanulmány erősen befolyásolt a kérdés átgondolásában.
10. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. Lásd: Szigeti Péter: Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság. Világosság 1993/1. sz., 54. o.
11. A burkolt hatáskörbővítés eszközével kezdettől fogva élt az Alkotmánybíróság. Első alkalommal az állami ingatlanok elidegenítésére vonatkozó kormányrendelet, valamint a hozzá kapcsolódó fővárosi tanácsi rendelet egy-egy passzusának megsemmisítését kezdeményezte az indítványozó; a testület ezt a két passzust hatályban tartotta, viszont megsemmisítette a tanácsi rendelet egy másik cikkelyét. [Lásd: 14/1990. (VI. 27.) AB határozat.] Egy másik indítványozó azt az 1981-ből származó kormányrendeletet támadta meg, mely korlátozta a bírói úton megtámadható közigazgatási határozatok körét. A testület az indítványt megalapozottnak ítélte, de nem érte be a rendelet megsemmisítésével: „a vizsgálatot … [a rendelet számára alapul szolgáló] törvényi rendelkezésre is kiterjesztette, és az alkotmányellenességet e vonatkozásban is megállapította". [Lásd: 32/1990. (XII. 22.) AB határozat; ABH 1990, 147.] Ez a gyakorlat mindvégig jellemezte az első Alkotmánybíróságot. A 4/1997 (I. 22.) AB határozat az indítványon túllépve, azt vizsgálta, hogy megsemmisíthet-e az Alkotmánybíróság már kihirdetett nemzetközi szerződést. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozat pedig – ugyancsak az indítvány tartalmától függetlenül – kimondta, hogy a parlamenti eljárás nem akadályozhatja a Házszabály előzetes normakontrollját.
12. 1995 novemberében a parlamenten kívüli Munkáspárt közel 180 ezer aláírást nyújtott be az Országgyűlésnek, népszavazást kezdeményezve a következő kérdésről: „Akarja-e Ön, hogy Magyarország a NATO tagja legyen?" Az aláírások közül több mint 140 ezer hitelesnek bizonyult. Az akkor hatályos szabály értelmében 100 ezer hitelesített aláírás megléte esetén az Országgyűlés köteles lett volna mérlegelés nélkül népszavazást elrendelni. [Lásd: 1989. évi XVII. törvény 10. § (1) bekezdés.] Ehelyett, olyan indokokra hivatkozva, melyeket a jog nem ismer, elutasította a Munkáspárt kezdeményezését. A párt elnöke az Alkotmánybírósághoz fordult, részint a parlamenti határozat utólagos normakontrollját in-

dítványozva, részint alkotmányjogi panaszt terjesztve elő. A testület mindkét kérelmet visszautasította, arra hivatkozva, hogy a népszavazás kiírásának megtagadása nem jogszabály, hanem konkrét döntést tartalmazó, egyedi intézkedés, melynek vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. [Lásd: 3/1996 (II. 23.) AB végzés.] 1997-ben azonban elfogadtak tárgyalásra népszavazással kapcsolatos parlamenti döntést megkérdőjelező indítványt; ekkor arra hivatkoztak, hogy időközben az Országgyűlés módosította az alkotmányt, és a népszavazáson való részvételt alkotmányos alapjoggá emelte. [Lásd: 52/1997. (XI. 5.) AB határozat.] Csakhogy az alkotmánymódosítás nem hozott elvi jelentőségű változást. Hiszen az alkotmány 2. § (2) bekezdése már korábban is a a népszuverenitás gyakorlásának egyik formájaként határozta meg a népszavazást, s azt ily módon – bár az általános rendelkezések között s nem az alapvető jogokat összefoglaló fejezetben – alkotmányos alapjoggá tette, melyet a választópolgárok együttesen gyakorolhatnak. Nehéz elhárítani a rosszérzést, hogy 1996-ban a bírák azért utasították vissza a Munkáspárt indítványát, mert együtt aggódtak a parlamenti pártok vezetőinek összességével a rossz időpontban kikényszerített népszavazás politikai kockázata miatt.

13. 1992-ben került indítvány a testület elé, mely kifogásolta, hogy az 1993. évi költségvetés a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési előirányzatát a Miniszterelnökség fejezetébe utalta. Noha ugyanez 1993-ban, az 1994. évi költségvetés elfogadásakor is megismétlődött, az Alkotmánybíróság csak 1994 végén, tehát a kormányváltás után hozta meg határozatát, mely szerint az eljárás alkotmánysértő. [Lásd: 47/1994. (X. 21.) AB határozat.] Vö. Andrew Arato: Az Alkotmánybíróság a médiaháborúban. Világosság 1994/2. sz. Ezzel szemben a felsőoktatási intézmények dolgozóinak létszámleépítését elrendelő kormányhatározatok részbeni alkotmányellenességéről különlegesen gyors eljárásban, az indítvány benyújtásától számított három héten belül született meg a döntés. [Lásd: 40/1995. (VI. 10) AB határozat.] Óhatatlanul fölmerül a kérdés: mi más indokolta a két ügy kirívóan különböző kezelését – a rendkívüli késedelmességet az egyik esetben, s a rendkívüli sietősséget a másikban –, ha nem az, hogy 1994 májusa után más kormánya volt az országnak, mint 1994 májusa előtt?
14. A „bírói aktivizmus" valamennyi eddig áttekintett változatát részletesen tárgyalja Sajó András az Alkotmánybíróság első három évét elemző, átfogó tanulmányában. Lásd: Sajó András: A „láthatatlan alkotmány" apróbetűi: A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993/1. sz. Újabb keletű áttekintést ad Halmai Gábor: Az aktivizmus vége? A Sólyombíróság kilenc éve. Fundamentum 1999/2. sz.
15. Ezek szerint az abortuszról szóló, 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában megengedhetetlen módon hivatkozott volna egyfelől a terhes nő „önrendelkezési jogára", másfelől az állam „objektív életvédelmi kötelezettségére", mivel az alkotmány sem az egyiket, sem a másikat nem említi, és arra sem ad módot, hogy alkotmányon kívüli segédtételek igénybevétele nélkül bármelyiket kifejtsük belőle.
16. Lásd: R. Posner: Law and Literature. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988, 209. skk. o.
17. Tanulmányom 3. fejezete egységet alkot Liberális demokrácia című írásommal, mely néhány kérdést bővebben fejt ki, mint amennyire itt módomban állt. Lásd: Gál Róbert Iván és Szántó Zoltán (szerk.): Cselekvéselmélet és társadalomkutatás. Budapest, Osiris (megjelenés alatt).
18. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 208. o. Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre különvéleménye.
19. Uo. 209. o. Ádám Antal, Herczegh Géza, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön párhuzamos véleménye.
20. Az első Alkotmánybíróság hivatalának vége felé tette egyértelművé, hogy álláspontja az utóbbi, pozitív értelmezésnek felel meg. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozat rendelkező részében így foglalt állást: „[A]z alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához." ABH 1998, 254. o.
21. Ennek a ténynek van egy fontos velejárója, mellyel azonban itt külön nem foglalkozom: az alkotmányos rendelkezések – miként bármely jogszabály – alkalmazása és a döntés igazolása nem állhat szigorú dedukcióban. Lásd: N. MacCormick: Legal Reasoning and Legal Theory. Oxford, Clarendon, 1978, 19. skk. o.
22. Lásd: H. L. A. Hart: A jog fogalma. Budapest, Osiris, 1995, 14. o. (Takács Ferenc fordítása.)
23. Mellesleg, ez a mondat, szintaktikai szerkezete alapján, így fejthető ki: „A köztársasági elnök egyötödének, a kormány egyötödének vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésre össze kell hívni". De senki nem hozakodnék elő azzal, hogy a rendkívüli ülés összehívásához elegendő a köztársasági elnök egyötödének írásbeli kérelme; ez az olvasat ugyanis szemantikai értelmetlenség volna. A nyelvtani elemzés szerint a 22. § (3) bekezdése helyesen olvasva így hangzik: „A köztársasági elnöknek, a kormánynak vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésre össze kell hívni".
24. Arról, hogy a jogszabály autoritása feltételezi a jogszabályalkotót, akinek szándéka, hogy az előtte lévő tervezetet jogszabállyá emelje. Lásd: J. Raz: On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries. In. L. Alexander (szerk.): Constitutionalism. Cambridge, The University Press, 1998.

25. Az alkotmányos szokásokról lásd: M. J. Perry: What Is the „Constitution"? In: L. Alexander (szerk.): Constitutionalism. Cambridge, The University Press, 1998.
26. Természetesen előfordul, hogy egy-egy kérdés kapcsán az „eredeti szándék" vagy az „alkotmányos szokás" rekonstruálásában ugyanolyan megosztottság uralkodik, mint az érdemi álláspontok között. Ha a történeti olvasat álláspontjának híve következetes önmagához, a vitatott rekonstrukcióra hagyatkozó döntést ugyanúgy el kell utasítania, mint a vitatott érdemi érvekre hivatkozó döntést. Ezzel a bonyodalommal azonban itt nem kell foglalkoznunk, ha – mint igyekszem megmutatni – nem a történeti olvasaté az utolsó szó.
27. Törő Károly: Az alkotmánybíráskodás és a „láthatatlan alkotmány". Magyar Jog 1992/2. sz., 86. o.
28. Lásd: Vastagh Pál: Közvetlenül vagy közvetve? Népszabadság 1999. március 25.; valamint Halmai Gábor: Dönthet-e a nép? MaNcs 1999. április 22. A kérdés szorosan összefügg azzal, hogyan kell értékelnünk a népszavazás intézményének alkotmányos státusát. Lásd erről Kukorelli István: A népszavazás nem antik nosztalgia. Népszabadság 1997. május 22. Arról, hogy mi a népszavazás helye a harmadik magyar köztársaság alkotmányos rendjében, a jelen tanulmány szerzője is véleményt mondott: Kis János: A nép és alkotmánya I–II. Magyar Hírlap 1999. május 10. és 11., l. különösen a II. részt.
29. Később térek ki arra mi történik, ha a történeti olvasat konfliktusba kerül a morális olvasattal.
30. A kifejezés Ronald Dworkintól származik. Lásd Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv című tanulmányát a Fundamentum 1997/1. számában.
31. 8. § (1) bekezdés
32. A „sérthetetlen és elidegeníthetetlen" jelzőkkel egyenértékű szerepet tölt be az a – már idézett – minősítés, mely szerint az élethez és az emberi méltósághoz mindenkinek „veleszületett" joga van: ezt a jogunkat nem társadalmi helyzetünknél fogva élvezzük, tehát nem is annak következtében, hogy a törvényhozás szabályba foglalta: eleve megillet bennünket, pusztán azért, mert embernek születtünk. Végezetül, a 8. § (1) bekezdésével rokon értelmű a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmának fogalmazása: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés ... nélkül". Lásd: 70/A. § (1) bekezdés.
33. Ameddig a döntés nem ment túl a szoros szövegolvasás által megengedett lehetőségek közti választáson. Egyetlen alkalommal fordult elő, hogy a három bíró közül legalább az egyik egy alapjogvédő határozatot értelmezési aktivizmus címén kifogásolt. Schmidt Péter volt az, aki a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó, 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz csatolt különvéleményében hatásköri túllépéssel vádolta a többséget, mivel a döntés ellentmondást állapított meg két alkotmányhely között, és mindjárt fel is oldotta az ellentmondást. Ez a kifogás azonban nem az adott szöveg morális alapú értelmezését támadja, hanem az adott szöveg morális alapú felülbírálatát. E fejezet későbbi részében röviden, a 4. fejezetben pedig részletesebben visszatérek még erre a kérdésre.
34. ABH 1990. 44. skk. o.
35. Az olvasó talán észrevette, hogy ez az érvelés nagyon közel áll ahhoz, amit az Alkotmánybíróság többségi határozatainak indoklása mond a bírói függetlenség és a miniszteri irányítás vagy a média függetlensége és a kormány irányító jogkörei közti viszonyról. l. az 53/1991. (X. 31.) AB és a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatokat a bírói függetlenségről, valamint a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatot a média kormányfelügyeletéről.
36. Lásd Törő Károly idézett cikkét. 85. o.
37. Pokol Béla: Alapjogi bíráskodás. Társadalmi Szemle, 1991/5. 61. o.
38. Pokol Béla: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? Társadalmi Szemle 1992/5., 70. o.
39. Lásd Győrfi Tamás idézett cikkét.
40. Például arra hivatkozva, hogy hiányoztak a törvény elfogadásának eljárási kellékei. Lásd: Takács Albert: Az alkotmányosság dilemmái és az Alkotmánybíróság ítéletei. Acta Humana 1990/1., 47. o. Takács később eltávolodott ettől az álláspontól, s valamelyest megengedőbbé vált az alapjogi bíráskodás iránt. Lásd: Takács: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In: Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Budapest, Hans Seidel Alapítvány, 1994. Mégis érdemes foglalkoznunk első állásfoglalásával, mert az egy fontos argumentumra hívja föl a figyelmet.
41. Cass Sunstein bírói minimalizmusnak nevezi az ilyen óvatossági rendszabályok szigorú betartását. Lásd: Sunstein: One Case at a Time. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.
42. Törő idézett cikke, 89. o.
43. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos véleménye, ABH 1990. 98. o.
44. Ott vizsgálom meg, hogy a halálbüntetést eltörlő határozat valóban olyan érvelésen nyugszik-e, mint amilyet két bekezdéssel följebb vázoltam, s azt is, hogy ez az érvelési mód tartós jellemzője-é az első Alkotmánybíróság döntéseinek, vagy csupán egyszeri jelenség.
45. Részletesen kifejtem ennek az állításnak az alapjait és összefüggését az „eredeti szándék" kétszintű szerkezetével Liberális demokrácia című tanulmányomban. Lásd: 19. sz. jegyzet.
46. Arról, hogy az alkotmányértelmezés nem mehet el az alkotmányszöveg kritikájáig, lásd R. Dworkin: Natural Law Revisited. Florida Law Review 34 (1982) 166–188. o.
47. 56. §.

Takács Albert

EGY ALKOTMÁNYOS FORRADALMÁR

SÓLYOM LÁSZLÓ – A TUDÓS, AZ ALKOTMÁNYBÍRÓ, AZ ELNÖK

EGY EMBER ÉS EGY INTÉZMÉNY TALÁLKOZÁSA

Az Alkotmánybíróság a magyar politikai rendszerváltozás legkülönösebb intézménye. Az 1989-es háromoldalú tárgyalások a rendszerváltozás reményteljes garanciájaként teremtették meg az alkotmányvédő intézményt. A meghirdetett jogállam első, eredeti, nem átértékelt intézménye az Alkotmánybíróság. Sokan, akik bizonytalanok voltak a váltás kimenetelét illetően, ebben a szervben látták a „visszarendeződés" hatékony intézményi akadályát. Ebből következően az Alkotmánybíróság szerepét a hatalom megszerzésének reális esélyével rendelkező politikai pártok – illetve azok kezdeményei – úgy képzelték el, hogy az a jogállami forradalom gyorsítására és fékezésére egyaránt alkalmas legyen – kinek-kinek igényei szerint, s annak függvényében, hogy a politikai bizonytalanságok miként oldódnak majd meg. Elég ennek alátámasztásaként az alkotmánybírósági hatáskörök féloldalasságára utalni – az actio popularis megengedése a normakontroll során egyfelől, a valódi alkotmányos panasz kizárása másfelől. Az Alkotmánybíróság státuszával kapcsolatos felfogások ezen alapvető rétegét nagyon tudatos, nagyon mérlegelt álláspontnak tartom. Ugyanebből a politikai tudatosságból fakad azonban az Alkotmánybíróság státuszának egy másik sajátossága is: nevezetesen hogy az Alkotmánybíróság szerepével kapcsolatos további, a kialakításkor nem alapvetőnek látszó elemek tisztázatlanok maradtak. Ezekhez az intézményi finomságokhoz a politikai véleményformálóknak már nem volt érzékük, s pozíciójukat erősítő érdekük sem fűződött hozzájuk. A politikai alku eredményeképpen létrehozott Alkotmánybíróságtól természetszerűleg mindenki mást várt attól a pillanattól kezdve, hogy várakozásai teljesültek vagy meghiúsultak. Az Alkotmánybíróság szükségessége olyannyira részét képezte a jelszószerűen megfogalmazott alkotmányos jogállam ideológiájának, hogy létét egyetlen számottevő politikai tényező sem kérdőjelezte meg, ám az alkotmánybírák személye, az Alkotmánybíróság feladatköre, eljárása és szerepfelfogása körül a viták szinte azonnal újrakezdődtek, amint a testület munkához látott.

Tíz évvel ezelőtt sem fordítottam sok energiát arra, hogy személyes sorsok, karrierek alakulását találgassam. Akkor is és ma is határozottan az a véleményem, hogy Sólyom László személyében a jogállami forradalom garanciájának szánt intézmény és egy alkotmányos forradalmár különös találkozására került sor. Azt hiszem, az első alkotmánybírók közül Sólyom László volt a leginkább tisztában azzal, hogy a rendszerváltoztató politikai alkufolyamat az Alkotmánybíróság szerepét illetően milyen biztos, tudatos és milyen (sok) bizonytalan, végiggondolatlan elemet tartalmazott. A háromoldalú tárgyalások résztvevőjeként is inkább megfigyelő maradt, s a – jelképesen is értelmezhető – második sorban ülve, már akkor módja volt az eldöntött és el nem döntött kérdések megkülönböztetésére. A megfigyelő Sólyomnál aligha látta valaki világosabban, hogy az Alkotmánybíróság létrehozásának teloz-a az a fő szempont, amelyhez képest sok minden más szükségképpen legitimnek minősül majd. Bizonyára ő tudta a legjobban, hogy a rendszerváltó megállapodás vonatkozó részének legfőbb értéke az alkotmánybíráskodás maga, ám ennek – a politikai egyezséghez és az azt transzformáló törvényhez képest – partikuláris elemeitől a legitimitás már eredményesen nem vonható meg. A kerekasztal lovagjai közül feltehetőleg Sólyom László ismerte a legjobban Carl Schmitt munkásságát.[1] Valószínűleg az is tudatosult benne – hiszen Sólyom soha nem volt politikus, „csak" közéleti, kritikai értelmiségi –, hogy a létrejött politikai alku stabilitása nem a megállapodás tényén, hanem megvalósításán múlik. Az, ami a politikai pártok között felbomolhat, a parlamenti padsorokban átértékelhető, az Alkotmánybíróságon már majdnem végleges formát ölt. Egyedülálló lehetőség kínálkozott a bírói realizmus számára: nem az az alkotmány, amit a (valamire felhatalmazott) politikai döntéshozók összetákolnak, hanem az, amit az Alkotmánybíróság mond. Azt mindenképpen el kell ismerni, hogy a jogi érvelés logikája szerint eljáró alkotmánybíró választási és mérlegelési szabadsága sokkal kisebb, mint a politikai felelősségét viselő dilettánsé. Az alkotmányos forradalmárok áldozatainak száma és szenvedéseik mértéke mindeddig a legkisebb.

A TUDÓS TELJESÍTMÉNYE

Sólyom Lászlóra azért is nagyon illik az alkotmányos forradalmár elnevezés, mert az ő politikai álláspontja és ízlése tudományos tevékenységéből következett. Sólyom a polgári jogban, majd később a közjogban fedezte fel azokat a technikákat, amelyek révén egyfajta alkotmányos és demokratikus berendezkedés kialakítható. Minden tudományos munkájában arra törekedett, hogy a jogintézmények hatókörének és lehetőségeinek kitágításával a jogok és a szabadságjogok új minőségét hozza létre. Bár később azt vallotta, hogy az alkotmánybíró feladata nem tudományos elméleteinek megvalósítása, Sólyom László szakmai munkásságában szinte készen állt minden elmélet és módszertan, amely alkotmánybírói tevékenységében később szerepet játszott. Nézetei nem fejeztek ki politikai ideológiát, még kevésbé politikai célokat vagy követeléseket, de egy jogág, illetve a jogrendszer olyan átalakítását tartalmazták, amelyek egészen a rendszerkritika határáig eljutottak. A nyolcvanas évek magyarországi politikai ellenzéke nem ezt a nyelvet beszélte, de ilyen gazdag, rendszeres „szótárt" a polgári állam- és jogtudomány esztétikai szépségében elmerült hazai tudományosság sem nagyon használt. Sólyom László a jog kultúrtörténetébe ágyazva sok – tetszés szerint: eretnek vagy forradalmi – dolgot elmondott, amelyekről azok közül szinte senki nem beszélt, akik ma azt állítják magukról, hogy ők már akkor is ...

Sólyom László első jelentős szaktudományos munkája a polgári jogi felelősség hanyatlásáról szólt.[2] A polgári jogi felelősség magjának tartott vétkességen nyugvó kártérítési főszabály szerinte a polgári jog nagy illúzióinak egyike, amely a gyakorlatban csak egy szerencsés történelmi pillanatban – a fejlett szabadpiaci kapitalizmus körülményei között – valósulhatott meg. Bár a könyv a tárgy által megengedett keretek között valami hasonló pesszimizmust tükröz, mint Spengler vagy Huizinga történelmi korok alkonyával, őszével foglalkozó ismert írásai, Sólyom szimpátiával és bizonyos optimizmussal szemléli azokat a törekvéseket, amelyek a feltartóztathatatlan feltartóztatására irányulnak. A feltartóztatásra a dolog jelentőségével tisztában levő bírói jogfejlesztés kínálja a legjobb esélyeket. A polgári jogi felelősség átalakulásával kapcsolatos fejtegetéseknek az alkotmányos forradalmár portréjának felvázolásához két szempontból van különös jelentősége – noha a munka alapvetően szolid polgári jogi értékezés. Az egyik a károsult személy védelmének lehető legteljesebb biztosítása, akár új, intézményidegen megoldások alkalmazása árán is. A másik, talán még fontosabb elem annak felismerése, hogy a jogi problémák forrása a társadalom adott rendszerének vagy magának az egész társadalomnak a működési zavara. Ebből az utóbbi gondolatból – legalábbis egy alkotmányos forradalmár számára – nem a rendszer totalitásának politikai megváltoztatása következik, miként azt Marx és valódi forradalmártársai gondolták, hanem az eseti jogi és morális korrekció szükségessége. Ennek letéteményeseként egy történeti és filozófiai érzékenységet mutató civilista csakis a történelmileg és filozófiailag tájékozott bírót jelölheti meg. Egy-egy jogintézmény társadalmilag determinált kiüresedését – legalább ideig-óráig – csak egy olyan joggyakorlat tartóztathatja fel, amelyik a személyt, a konkrét jogosultság alanyát védelmezi.

A strukturálisan determinált lehetetlenségek fel nem ismerését a felvilágosodás kora óta semmilyen naivitással vagy erkölcsi ártatlansággal nem lehet menteni; ez a felvilágosodás dialektikája. Sólyom László számára azonban nem a nagyon kényes korban íródott Adorno–Horkheimer könyv jelentett útmutatást, hanem a nagyobb, szinte már arisztokratikus távolságtartást megjelenítő Koselleck munka.[3] Reinhart Koselleck nyomvonalán a polgári társadalom tényleges válsága és elméleti kritikája felcserélhető ok és okozat. Mind a gyakorlat, mind az elmélet abba az egységes folyamatba illeszkedik, amelyből a polgári társadalom kórtörténete bontakozik ki. Egyértelműen kitűnik azonban – akármelyik oldalról is ismerjük el a megközelítés jogosultságát –, hogy általános érvényű elmélet nem lehet alkalmas a strukturális problémák valamennyi összefüggésének magyarázatára, nem is beszélve a megoldásról. Ha nem is a filozófia absztrakciós szintjén, de a jog is általános érvényű válasz, még inkább osztozik tehát az univerzalitás lehetetlenségében. Az is dialektika azonban, hogy sem a filozófiai elmélet, sem a jog nem mondhat le a lehetetlen lehetővé tételéről. Az erőfeszítésnek a teória és a norma hatókörén túlmutató eseti, azaz morális jelentősége van. Ha az elmélet vagy a szabály csődöt mond, a morál mindig segítségül hívható. A felvilágosodás öröksége pedig az, hogy segítségül is kell hívni. Amit egésznek szántak, az nem maradhat töredékes. A kiegészítő morál elvei és szabályai persze nem lehetnek önkényesek. Minden morális állításnak igazolnia kell magát, optimális esetben azelőtt a kritikai nyilvánosság előtt, amelyet Habermas – leplezetlen nosztalgiával egy letűnt korszak gyakorlata iránt – a legfőbb ítélőszéknek tartott.[4] A morális érvelés feltétele a magánszféra [privacy] elismerése. Az erkölcsi személy létének az a feltétele és biztosítéka, hogy van hozzárendelhető magánszférája.

A személyiségi jog azon az alapvető feltételezésen alapul, hogy hordozója: a személy tulajdonos, aki emiatt a társadalmi lét egy meghatározott területe felett azonosítható autonómiával rendelkezik. Sólyom László személyiségi jogokról szóló alapvető monográfiája[5] azonban éppen azt igazolja, hogy a klasszikus polgári jog kategóriái szerint nem létezik az az objektív minő-

ség – a tulajdon – szerint azonosítható, autonóm személy, akihez racionális kritériumok szerint megfogalmazható jogok rendelhetőek lennének. A polgári jog szerinti személyiségi jogok a személynek csak egy-egy esetleges, a többitől mesterségesen elkülönített minőségére reflektálhatnak. A személy elválaszthatatlan „természeti" jogaitól nem vezet egyenes és szükségszerű út a tételes jog által megfogalmazott jogosultságokig. Elméletileg és gyakorlatilag is lényeges az ellentmondás a természetjog és a pozitív jog között, mert az előbbi a személy teljes emberi lényegéhez kapcsolódik, de nem jog, az utóbbi pedig jog ugyan, de a személy teljességére nem vonatkoztatható. A természetjog és a pozitív jog ellentmondása nemcsak a polgári jog problémája, de a nyolcvanas évek elején nem akadt közjogász, aki ennek a feszültségnek a következményeit az alkotmányjogra vonatkoztatta volna. Messze a polgári jog hatókörét meghaladó jelentőségű ezért Sólyom László felfogása, amely szerint a tételes jog megfelelő szabálya hiányában is megkonstruálható az „általános személyiségi jog." Az általános személyiségi jog kiteljesíti, a more geometrico egységbe foglalja a partikuláris személyiségi jogok normatartalmát.

Sólyom álláspontja szerint az „általános személyiségi jog" a tételes polgári jog dogmatikai rendjéből levezethető, ha nem feledkezünk meg azokról a történeti válságokról, amelyek ennek a jogágnak a szabályozási lehetőségét átalakították. Ennek pedig az a következménye, hogy az általános személyiségi jog alapján a tételes személyiségi jogok alkalmazhatósági körén túl is van lehetőség a személy teljes körű jogvédelmének biztosítására. Ez nem más, mint az a ma már elismert, de a nyolcvanas évek szocialista jogelméletében még mélyen eltemetett – és egyébként erősen természetjogi a la Grotius – gondolat, hogy egy kellően elvi jellegű normából bármely következmény, bármilyen szabály dedukcióval levezethető. Egy-egy konkrét jog legerősebb biztosítéka pedig az, ha feltételezzük, hogy tartalma egy általánosabb norma hatókörébe tartozik. Ebben a felfogásban tehát a dedukció szükség esetén indukcióval egészül ki. Ugyan Sólyom sem mondja ki – hiszen ő mégiscsak polgári jogász –, de az „általános személyiségi jog" minden érvényesíthető alaptörvény szükségképpeni része. Az „általános személyiségi jog" az emberi jogok forrása, az alkotmány fogalmi eleme. Ahogy a racionalista természetjogászokat is a modern alkotmányos gondolkodás megalapozóiként tartjuk számon, nincs ok arra, hogy annak az elméletnek, amely az emberi jogok érvényesíthetőségének módszerét kifejtette, ne részesíthetnénk ugyanebben a tisztességben. Ezt annak ellenére meg kell állapítani, hogy az én felfogásom szerint a deduktív és az induktív következtetések összekapcsolása a jogi gondolkodásban nem megengedhető. Egy politikai filozófiában elfogadható és hasznos módszer a jog elméletére nem alkalmazható minden további nélkül. Ennek ellenére az „általános személyiségi jog" Sólyom László-féle elmélete radikális lehetőségeket nyitott a jogrendszer átalakításában. Sólyom okfejtése ugyanis annak kimutatására irányult, hogy az „általános személyiségi jog" léte miatt lennie kell a magánszféra olyan lelki és fizikai területének, amely mentes a külső, voluntarista – alapvetően közhatalmi – beavatkozástól. Az „általános személyiségi jog" mint szimbolikus társadalmi nyilvánosság előtt minden beavatkozási kísérlet köteles indokolni a szabályozás létjogosultságát. Az „általános személyiségi jog" történeti és dogmatikai megalapozásával Sólyom László a személyes viszonyokra szabott polgári jog egy jelentős területét személytelenítette, s ezzel az alkotmányosság számára is hasznosítható általános jogosultságot fogalmazott meg. Bármilyen rendszerezett jogok alkalmazására és értelmezésére – különösképpen, ha azok az Alkotmányban kapnak helyet – csak akkor kerülhet sor „helyesen", ha e jogok genus proximumára is kiterjed figyelmünk. A jogok absztrakció útján való bővítésének ezt a lehetőségét Sólyom László jelentős alkotmányelméleti teljesítményének tartom egy olyan időszakban, amikor az alkotmányelmélet jórészt csak apologetika és nem kritika volt. Az „általános személyiségi jog" ma már a létező magyar jogrendszer kritikája, s alkotmányossági mérceként funkcionál.

Az „általános személyiségi jog" jogrendszerre gyakorolt hatásának következményeit Sólyom László arra a gyakorlati kérdésre is alkalmazta, hogy mit szabad és mit nem.[6] Nagy visszhangot kiváltott tanulmányában Sólyom a polgári jogi jogosultságokat egyértelműen az állampolgári szabadságjogok perspektívájába helyezte. A „mit szabad és mit nem?" kérdésével Sólyom egy újabb radikális lépést tett. Itt ugyanis már nem az általános jogok megalapozásának, igazolásának problémájával foglalkozik, hanem az a kiinduló pontja, hogy általános jogok vannak. Sólyom László gondolkodásában a jogvédelem kérdése került a központi helyre. Az aktuális jogi probléma ugyanis – ezt Sólyom gyakorló jogvédőként tapasztalhatta –, hogy a szabadság határai a kis, mindennapi ügyekben is egyértelműek legyenek, s azokat meg lehessen védeni. Bár Sólyom szerint az alkotmánybíráskodás megteremtésére – 1985-öt írunk! – nincs kilátás, sőt annak elvi alapjai is vitatottak, megvannak azonban a polgári jognak azok az intézményei, amelyek az általános szabadságok konkretizálására szolgálnak, sőt erre kötelezik is a bírót. Ilyen intézmény különösen az „általános személyiségi jog" generálklauzulája. Fejtegetéseiből egy teljes rule of law elmélet bontakozik ki, amelyet már csak az érvelés kiindulópontja választ el a közvetlen politikai jelentőségű jogállamkoncepciótól. Sólyom László ugyanis nem az alkotmányos állam jogából és meghatározott jogintézményeiből

vezeti le a személy szabadságának területeit, hanem éppen fordítva: a személyes szabadság határeseteihez való állami viszonyulásból von le következtetéseket. Olyan határhelyzeteket állít szabadságjogi összefüggésbe, mint a fogamzásgátlás, az abortusz, a szervátültetések, az eutanázia. Megítélése szerint az ezekkel kapcsolatos jogi problémák megoldását nem a törvényhozótól kell várni, hanem a bíróságoktól. Az „általános személyiségi jog" és a konkrét személyes jogosultságok összefüggésében léteznek mindazok a jogok, amelyek alapján akár a határhelyzetek is elbírálhatóak. E jogokat nem kell (újra) megalkotni, a jogok fennállásának próbaperekben való megállapítására van szükség. A jogalkotástól elkülönülő, önálló és szükségképpeni bírói feladatként felfogott jogmegállapítás elméleti hordereje talán a német irodalom tükrében érthető meg a leginkább,[7] mely minden bizonnyal Sólyom Lászlóra is hatást gyakorolt. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a bírói tevékenység prioritásának, jogállamot megalkotó és éltető szerepének eszméje Sólyom Lászlóban ekkor már határozottan kialakult. A jogállam alapvetően bírói állam. Úgy tűnik, hogy Sólyom számára a bírói jogvédelem jogmegállapító technikája a legfontosabb garancia, s emiatt akár még az alkotmánybíróság hiánya felett is át lehet siklani. Mindez újabb érzékletes példája annak, hogy a létező jogrend intézményeinek felhasználásával is lehet „rendszerváltoztató" eredményre jutni.

Ugyanez a létező jogintézmények kereteit tágító megközelítés jellemzi Sólyom László környezetvédelmi tárgyú írásait.[8] Sajátos polgári jogi nézőpontjának megfelelően nem a környezetvédelmi jog szempontjából nézi a polgári jogot, hanem az a kérdés izgatja, hogy a polgári jog milyen környezetvédelmi feladatokat oldhat meg. Sólyom véleménye szerint a környezetvédelem közérdek, amelynek érvényesítése a jogvitát kézben tartó bírótól a semlegesség feladását, nagyobb öntudatot, a jog és a jogpolitika alakítását: egyszóval aktivitást követel. Ezek megvalósulása esetén a bíró nem egyszerűen eseti jogvitában szolgáltat igazságot, hanem általánosabb, a jogok érvényesülését elősegítő preventív funkciót is gyakorol. A bíró preventív szerepének elismerése azon a feltételezésen alapszik, hogy a formális jogszabályok a rendkívül összetett érdekek mérlegelését és arányosítását igazságosan nem képesek elvégezni, ilyen mérlegelésre és arányosításra – mint egykoron a praetornak – a bírónak is jogosultnak kell lennie. Sólyom László kimutatta, hogy a bíró már a hetvenes évek végének magyar jogszabályai szerint is rendelkezett ezzel a lehetőséggel. Más kérdés, hogy szükség van olyan eljárási jogintézményekre is, amelyek folyamatosan szállítanak a bírónak valódi mérlegelésre és arányosításra váró jogvitás anyagot. Sólyom szerint ilyen jogintézmény a populáris akció. Ez szerinte a közérdekből való – azaz a konkrét személyes érintettség nélküli – perlési lehetőséget jelenti. Sólyom László úgy véli, hogy a popularitásnak vannak szakmai korlátai, de ezeket a korlátokat alapvetően politikai szempontok szerint kell tágabban vagy szűkebben megvonni. A korabeli magyar politikai viszonyok között a „civil" – a mai terminológia szerint „polgári" – érdek-öntudat aktivizálása azt kívánja, hogy a közérdekű perlési lehetőség mindenkinek személyes joga legyen. A szakszerűtlen, elbírálásra alkalmatlan keresetindítás szűrésére nem a perlési jogosultság ab ovo korlátozását kell alkalmazni, hanem a bíróra kell bízni a perindításra alkalmasság kérdésében való döntést. A perelő személy és a bíró autonómiájának ez az egymás mellé helyezése egyes elemeiben már-már az egzisztencialista jogfilozófusok léthelyzetet és jogi helyzetet összekapcsoló felfogására emlékeztet.

Nekem úgy tűnik, hogy a politikai megalapozású területre Sólyom László az információszabadság mint új szabadságjog megfogalmazásakor[9] lépett. A polgári jog felől közelítő szemléletének alapja az információszabadság esetében is az „általános személyiségi jog", ez a motívum azonban már kiegészül a klasszikus közjogi szabadságjogok közrehatásával, sőt ezen túl a nyilvánosság és a hatalommegosztás kialakításának-kiterjesztésének követelményeivel is. Hogy mindezek megvalósulhassanak, ahhoz érdemi és teljes reformokra van szükség. Ehhez – bár Sólyom nem mondja ki – már nem elég a bírói jogfejlesztés, hanem törvényhozásra is szükség van. A bírói jogfejlesztő tudatossággnak – amelyre azért Sólyom látható szimpátiával tekint – olyan normatív alapra van szüksége, amely az információszabadság értelmezését az információs önrendelkezéstől az információelosztás rendjéig feszíti. A bírói jogmegállapítás tehát csak akkor hatékony, ha az új differenciált társadalmi feltételeknek megfelelő, modern jogintézmények rendelkezésre állnak. Ebben a társadalmi közegben az információszabadság és a hagyományos adatvédelmi jogok egymást erősítő hatása, különös tekintettel a politikai összefüggésekre, a demokrácia működési feltétele. A politikai demokrácia „információs" demokrácia. Az információszabadság – a hatalommal és a kiszolgáltatottsággal való kapcsolat miatt — a politikai szabadság conditio sine qua non-ja. Információszabadság nélkül így alkotmányosság sincs. Úgy vélem, hogy Sólyom László az információszabadság politikai tartalmú jogának megfogalmazásával lényegében addig jutott el, hogy minden jogrendszernek vannak szükségképpeni elemei, amelyek látható vagy láthatatlan elvként normatív funkcióval rendelkeznek. Ezek az elemek a történetileg és politikai filozófiailag megalapozott alkotmány-eszme lényegéhez tartoznak, s az Alkotmányt alkalmazó bíró számára éppúgy megkerülhetetlenek, mint a tételes jog normái. A jog több, mint a politikai esetlegességek, esetlenségek folyama-

tában keletkező tételes normák összessége, mert ezeket elvek fogják össze koherens egésszé. Ahogy Ronald Dworkin gondolta:[10] a jog értelmezés, méghozzá elvekre alapozott értelmezés, mert a jog akkor sem hallgat, nem hallgathat, ha a tételes jog szabálya szövegszerűen semmit sem mond. Nekem úgy tűnik, hogy Sólyom László nézeteiben – az „általános személyiségi jog" felbukkanása óta – ez a fajta alapelvi megközelítés és az annak megfelelő értelmezési stílus különböző rejtettséggel, de kimutathatóan jelen volt.

A Sólyom László tudományos munkásságáról adott, szinte már sértően vázlatos áttekintés is mutatja, hogy nézetei valóban az akkori jogrendszer immanens kritikájaként értékelhetőek. Publikációi alapján nagy biztonsággal kijelenthető, hogy Sólyom hitt a jog befolyásoló, rendszerformáló, sőt morális erejében. Noha jogi gondolkodásának folyamata egyre határozottabbá vált, mégis – akkor is és most utólag is – bárki számára rekonstruálható alapállása, érvelési módja és fejtegetéseinek célja. Tudományos munkássága a jogbiztonság sajátos kifejeződése. Emellett azonban Sólyom László tudományos tevékenységének van egy további fontos folyománya is. Kifejtett nézeteiben szinte hiánytalanul megjelennek azok az elemek, amelyek az elmúlt közel egy évtized alkotmánybírósági gyakorlatában is jellegzetes, stílusadó vonásokat képviseltek. Minden bizonnyal nem tudatosan, de a tudományos gondolkodás logikája alapján Sólyom László írásaiban – egy bizonyos előfeltevési és következtetési rendszerben –- megelőlegezte és megválaszolta az alkotmánybíráskodással kapcsolatos alapvető problémák sokaságát. Ezek sorában – messze a teljesség igénye nélkül – említeni szükséges az egyes alapvető jogok általános jogának, a személyes önrendelkezésnek és a bírói jogmegállapítás metodikájának a problémáját. Sólyom Lászlónak fontos kérdésekben már azelőtt is véleménye volt, mielőtt az adott kérdés alkotmányossági problémaként egyáltalán ítélőszéke elé került volna. Ha álláspontja sokszor vitatható is, állítom, hogy Sólyom László komoly bírálata éppen az elmélet iránti igénye miatt lehetséges. Ha valaki más jogfelfogást vall – és ez éppúgy igazolható, mint Sólyom Lászlóé –, az bizonyos álláspontokat mindig hibásnak tart. Sólyom Lászlót egy másik teória elvei szerint lehet kritizálni, aki viszont ennek birtokában van, az kénytelen is ezt megtenni. Aki minden esethez elméletileg befolyásolatlan „tiszta" értelemmel nyúl, annak valószínűleg tévedései és igazságai is kisebb hullámokat vetnek. Azt semmiképpen sem állítanám, hogy Sólyom László alkotmánybírává választásakor nekilátott volna egy tudományos elmélet, egy filozófiai tan megvalósításához. Erre a jogi elméletek már csak átfogóságuk, totalitásuk hiánya miatt sem alkalmasak. Azt azonban ki lehet jelenteni, hogy Sólyom László alkotmánybírói tevékenysége szerves és közvetlen folytatása lett tudományos előéletének, teljesebb és azonosíthatóbb módon, mint bármely másik alkotmánybíró társáé.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓ ÉS AZ ALKOTMÁNYOSSÁG TÁVLATAI

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989:XXXII. törvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén megkezdte működését és még abban a hónapban meghozta első döntéseit. Bár nem szándékom Sólyom László alkotmánybírósági határozatokban kifejeződő véleményeit ismertetni, az első azonosítható megnyilatkozását mégis idézem, mert annak alkotmányos hordereje alapvető jelentőségű. Első jelentős alkotmánybírói megnyilvánulásának a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményét tartom. Ebben Sólyom az alapvető jogok – esetünkben a személyes adatok védelméhez való jog – alkotmányos korlátozhatóságának feltételeit vizsgálta, s kifejtette, hogy egy alapvető jog korlátozásához nem elég, ha egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik, hanem az is az alkotmányosság mércéje, hogy a korlátozás más módon el nem érhető és feltétlenül szükséges legyen. Ez az önkényességi teszt, amely szinte azonnal az alapjogok korlátozásának értelmezési mértékévé vált. Igaz, hogy Sólyom az önkényesség megállapításának más országok alkotmánybírósági gyakorlatában használatos öt szempontjából csak a relevanciát, a szükségességet és az elkerülhetetlenséget emelte ki (az ésszerűséget és az arányosságot nem), különvéleményének jogdogmatikai jelentősége mégis vitathatatlan.

A korszakos döntés azonban a halálbüntetést eltörlő 23/1990. (X. 31.) AB határozat meghozatala volt. A legtöbb kommentár az Alkotmánybíróság ezen döntéséhez – és Sólyom László párhuzamos véleményéhez, lényegében az alkotmánybírósági döntés önálló indoklásához – kapcsolódik. Egyiknek is, másiknak is biztosított a helye az alkotmányjogi tankönyvekben. Nincs kétségem afelől, hogy Sólyom László – miként szerintem a többi alkotmánybíró is – azonnal és elsőként azt a mondatot vetette papírra, hogy a halálbüntetés alkotmányellenes és el kell törölni. Ehhez érveket azonban biztosan másutt találtak. Sólyom László alkotmánybírói habitusának minősítése a halálbüntetés-határozattal kezdődött meg. Tartották liberálisnak, konzervatívnak, katolikusnak azt a világnézetet, amely alkotmánybírói munkásságából kiolvasható. Szerintem Sólyom humanista bíró volt, akinek gondolkodását és magatartását változatlan értékek határozták meg. Ezek szerint beszélgetett lényeges dolgokról, művelte és hallgatta a zenét, írta tanulmányait, alakította ki és indokolta az

ítéleteket. Rend volt abban, amit csinált. Egy humanista csak a halálbüntetés ellen lehet, ez evidencia. A humanistát nem köti sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi vagy tudományos irányzat sem. A humanistát vezérelhetik a napi összevisszaságok fölött álló láthatatlan eszmények. A halálbüntetés-határozathoz fűzött párhuzamos véleményben egy humanista arcát látom az alkotmánybíró helyett. Ezért jelentette ki a humanista, hogy az Alkotmánybíróság szabadon eldöntheti, hogy egységes és oszthatatlan emberfelfogásból indul-e ki, azaz egységben szemléli-e az ember életét és méltóságát, elvetve – legalábbis szavakban – a test és a lélek dualizmusát. A humanista állította, hogy az emberi élet és a méltóság abszolút, a priori érték, amelyek a maguk teljességében hozzáférhetetlenek a jog számára. Ilyen kijelentéseket az alkotmánybíró nem tehetett volna. Azóta már többen is kimutatták, hogy a halálbüntetés alkotmányellenessége az alkotmány alapján másképpen is indokolható lett volna.[11] Sőt, az is bizonyítható, hogy annak a fajta emberképnek a megfogalmazására, amely Sólyom László párhuzamos indoklásában megfogalmazásra került, az Alkotmánybíróság szabadsága egyáltalán nem terjed ki. Többek között azért nem, mert az emberi méltóság egyenlősége nem egyeztethető össze azzal, hogy fundamentális kérdések egy meghatározott értékrend és világnézet alapján kerüljenek eldöntésre. Márpedig Sólyom László értékrendje és világnézete csak meghatározott keretek között, meghatározott előfeltevések szerint helytálló. Ez pedig a II. vatikáni zsinat Gaudium et spes tanítása.[12] Ez az az érvelési rendszer, amelyet – többek között – Karl Rahner antropológiája tartalmaz.[13] Azon ténymegállapítással, hogy a halálbüntetés alkotmányellenes – sokakhoz hasonlóan –, egyetértek. Az a véleményem azonban, hogy Sólyom László az akkor megfogalmazott – és azóta az alkotmánybírósági gyakorlatba is átszivárgott – érveivel ugyancsak nehéz helyzetet teremtett a jövendő alkotmánybírók számára, ha azok emberi jogi határhelyzetekben lesznek majd kénytelenek döntést hozni. Ezek a nehézségek csak kisebb részben tartalmiak. Az Alkotmánybíróság a későbbiekben nincs kötve az élethez és a méltósághoz való jog mögöttes emberképéhez, sőt, emberkép nélkül is nagyon jól elboldogulhat. Nehéz lesz azonban azokkal az inkább módszertani problémákkal megbirkóznia, amelyek az egyes alapjogok abszolutizálásával, hierarchikus elsőbbségével, „anyajog"-jellegével kapcsolatosak. Aki a joggal foglalkozik, annak meg kell békélnie azzal, hogy a jog gyakorlati rendszer. Lehetőségeit és terhelhetőségét is eszerint kell megítélni. A módszert illetően ezt a korlátozott kapacitást véleményem szerint Sólyom László nem vette eléggé figyelembe. A jog gyakorlatiassága miatt abszolút jog nem lehet. Ha lenne, akkor lehetetlenné válik minden olyan eset megoldása, amelyben abszolút és nem abszolút jogok ütköznek egymással. Ilyen esetben, amely pedig az élet- és jogviszonyok változatossága folytán könnyen előállhat, az abszolút jogot kellene jognak tartani, miközben a nem abszolút jognak soha sem lehetne érvényesülési esélye. Az abszolutista értelmezés valójában a tételes jogokat fosztja meg a jogi minőségtől. Ez pedig sem nem jogértelmezés, sem nem alkotmánybíráskodás. Sőt, az alkotmányos abszolutizmus bármely formája – a látszattal ellentétben – éppen nem az alkotmányos stabilitást szolgálja, hanem az önkényes jogértelmezés táptalaja, minthogy jogidegen álláspont, amelyet jogi problémáknál következetesen érvényesíteni nem lehet.

Sólyom László halálbüntetés-határozathoz fűzött párhuzamos véleményének a legnagyobb vitát – sőt indulatokat – kiváltott része a láthatatlan alkotmányról szólt. Az Alkotmánybíróság döntéseiből és indoklásaiból kibontakozó láthatatlan alkotmány Sólyom szerint az alkotmányosság biztos mércéje. Olyan alkotmányos érték- és követelményrendszer, amely a napi politikai érdekek szerint módosítható alkotmány fölött áll. A láthatatlan alkotmány elvei szerint a létező alkotmány valamely része is lehet alkotmányellenes. Ezt a lehetőséget a német alkotmányjogi irodalom – éppen a Szövetségi Alkotmánybíróság hasonló tartalmú döntései alapján – az ötvenes évek végén meg is fogalmazta.[14] Az alkotmányon belüli alkotmányellenesség német doktrínája azonban nem rejtett értelmezési mérce, hanem egyszeri nyilvános döntést igényel. Ezzel szemben a láthatatlan alkotmány koncepciójába Sólyom szerint nem fér bele az alkotmány eseti kritikája,[15] ez azt jelenti, hogy a bíró történelmileg kötött szempontok szerint biztosíthat elsőbbséget az „alkotmányosabb" rendelkezéseknek, s ezzel együtt másokat hátrébb sorolhat. Igaz, Sólyom László a későbbiekben többször is igyekezett csökkenteni a láthatatlan alkotmány radikalizmusát. Ezzel együtt úgy vélem, hogy nézete olyan módszertani eszköz, amely megfelel az értelmezés Gadamer-féle hermeneutikai elvének.[16] Sólyom is azt vallotta, hogy az alkotmány elvont – és az alkotmányozás történelmi körülményei miatt nálunk szilárd – értékrendet ki nem fejező normáit az Alkotmánybíróságnak kell a kornak megfelelő értelemmel megtöltenie. Ez a tudatos alkotmánybírósági gyakorlat, amelyet sokan aktivizmusnak is neveznek, nem egyszerű módszertani függelék a döntésekben, hanem a jogmegállapítás nélkülözhetetlen alapja, nélküle számos döntésben nem lehetett volna az adott érdemi álláspontot kialakítani. Azokban az újabb esetekben, amelyek hasonlítanak majd a Sólyom László elnöksége idején eldöntött ügyekhez, ugyancsak nehéz lesz a tartalom–módszer összefonódás hatása alatt született ítéletektől eltérő következtetésekre jutni.

Hogy a meglátás mennyire nem Kasszandra-jóslat, azt az Alkotmánybíróság abortusz-ügyekben hozott döntései is mutatják. Mindkét ügy előadója Sólyom László volt. Az Alkotmánybíróság első, 64/1991. (XII. 17.) AB számú abortusz-határozata valójában nagyon egyszerű döntést tartalmaz, éspedig azt, hogy az abortusz szabályozása azért alkotmányellenes, mert nem megfelelő a szabályozás jogforrási szintje. Az Alkotmánybíróság azonban az érdemi döntés alapjául szolgáló jogforrástani indokláson túl szükségesnek tartotta az élet eme kezdeti határhelyzetének értelmezését is, amely a döntés indoklása szempontjából felesleges volt. A felesleges indoklás magyarázata kézenfekvő: az abortusz esetében egy abszolútnak tekintett jog, az élethez való jog, és egy relatív jog, az anya önrendelkezési joga ütközik egymással. Eltérően a halálbüntetés-határozattól, ahol az élethez és a méltósághoz való jog azonos irányú értelmezése némi vulgarizálással megengedhető, az abortusz esetében az a tipikus, hogy az élethez és az önrendelkezéshez való jog ellenkező tendenciájú. Itt tehát a konfliktus szükségképpeni. Bármennyire is szabad a bíró az alkotmányos emberkép megválasztásában, annyira azért mégsem, hogy radikálisan egyoldalú döntést vezethessen le belőle. Márpedig itt az alkotmánybírói emberkép alapjául szolgáló filozófiák nagyon is polarizáltak és vagy-vagy rendszert alkotnak. A vagy-vagy egyik oldaláról sincs lehetőség egy „méltányos" abortusz-törvény megkövetelésére. Ha a döntés méltányosságot akar teremteni, egy egyik pólushoz képest önkényes érvelésre kényszerül.

Álláspontom szerint az abortusz-ügyekben képviselt véleményét tekintve Sólyom László alkotmánybírói pályájának legsúlyosabb ellentmondásába keveredett – ezt már csak az eutanázia-ítélet múlhatta volna felül, amelyre azonban már nem tudta rászánni magát. A dilemmát súlyosbította, hogy Sólyom Lászlónak világnézetileg olyan álláspontot kellett volna képviselnie, amely általában tiltja a művi terhességmegszakítást. Amikor azonban a két nagyon fontos alapjog, az élethez és az önrendelkezéshez való jog hatókörével és alkotmányos szerepével kapcsolatos eredeti álláspontját kialakította, alighanem még nem vette számításba azonos szintű kollíziójuk lehetőségét. Az abortusz esetében egyik alapjog sem úgy jön tekintetbe, hogy bármelyik is nem nevesített jogosultságok felettes joga lenne, hanem azonos jellegű, feltételezések nélküli jogokként ütköznek egymással. Bármelyikük önkényes korlátozása csak alkotmányellenes lehet. A másik jogot kizáró, érvényében megszüntető döntés mindenképpen alkotmányellenes. Ezt a döntést tehát nem lehetett meghozni. A két alapjog méltányos kiegyenlítése, arányosítása éppen ezért Sólyom László szerint nem az Alkotmánybíróság feladata, hanem az állam kötelessége. Alkotmányosan lehetséges tehát az abortusz jogszabályi engedélyezése, ha eközben az állam „objektív életvédelmi kötelezettségének" eleget tesz. Minél liberálisabb egy abortusz-törvény, annál intenzívebbek az állam életvédelmi kötelezettségei. Többen – köztük magam is – igyekeztek bizonyítani, hogy ez a fajta megközelítés semmiféle rekonstruálható elvet nem nyújt az abortusz szabályozásához,[17] így bármely abortusztörvény felett ott lebeg az alkotmányellenessé minősítés pallosa. Még a halálbüntetés-ítélet kapcsán említett önkényességi teszt sem adhat pontos eligazítást, mert az állam objektív életvédelmi kötelessége csak a szembenálló alapjogok egyikére: az élethez való jogra vonatkozik. Ráadásul az élethez való jog és az életvédelmi kötelesség egymás reflexei, s ebben a reménytelen arányosításban nem jogok összeméréséről van szó. Minden cinizmus nélkül kíváncsian vártam volna, hogy a jog és a kötelesség összekapcsolásának képtelenségét milyen felettes elv, morális szempont alapján kísérli meg feloldani Sólyom László az eutanázia alkotmányos dilemmájának hatványozottan nehezebb kérdésében. A várakozás annál érthetőbb, mert a 48/1998. (XI. 23.) AB határozat – a második abortusz-döntés – semmivel sem vitt közelebb a csapdahelyzet feloldásához, s tartalmi újdonsága valójában csak az az üzenet, hogy az Alkotmánybíróság véleménye szerint miként lehet – az állam objektív életvédelmi kötelezettségeinek részletező előírásával – egy alkotmányellenes abortusz-rendelkezést alkotmányossá tenni.

Sólyom László korábbi tudományos munkásságával való összefüggése miatt és természetesen alkotmányos hordereje okán is figyelemre méltó az a Sólyom előadásában megszületett döntés,[18] amely a személyi szám széles körű használatát minősítette alkotmányellenesnek. Az adatvédelem személyes szabadsággal való összefüggését Sólyom László mindig is evidenciaként kezelte. Ez az elméleti keret azonban akkor telt meg igazán élettel, amikor 1988-ban hosszabb időt töltött el Wiesbadenben, a hesseni adatvédelmi biztos hivatalában, aki mellesleg maga is civilista professzor volt eredetileg. Akkoriban nemcsak a jogi szabályozás nagyságrendi és minőségi különbsége lehetett sokkoló egy magyar kutató számára, hanem annak a személyes szabadságot érintő technikai fenyegetettségnek a súlya is, amely a kiteljesedő komputerizációból önmagában, mindenféle politikai visszaélés nélkül következik. Sólyom László akkor látta be, hogy az adatvédelem a társadalmi fejlődés velejárója, amellyel szemben úgy kell védekezni, mint a civilizációs ártalmak ellen általában. A személyes adatok védelme a magánszféra [privacy] védelme, s ezen magánszféra nélkül alkotmányosan korlátozott állam sem létezhet. Mindemellett Sólyom László abban nem volt romantikus alkat, hogy a magánszféra védelmét az információs fenyegetések

utópikus visszaszorításában vagy elszigetelésében látta volna. A személyes szabadságon belül kell ezért az információs önrendelkezés határait megvonni. Az információs önrendelkezés az emberi méltóság megvalósulásának is egyszerre feltétele és korlátja. A személyes szabadság bizonyos mértékű felszabdalása, lokalizálása ennek megfelelően elkerülhetetlen. A személyes szabadság információs önrendelkezést érintő korlátozásának azonban különösen indokoltnak és a jogi szabályozásban precíznek kell lennie. Az indokoltság és a jogi pontosság elsődleges mércéi a célhozkötöttség, a korlátozottság és az arányosság. Olyan nagy jelentőségű és nyilvánvaló követelmények ezek, hogy azokat a személyes adatok védelméről szóló 1992:LXIII. törvény megalkotásakor figyelembe is vették.

Sokkal vitatottabb, az Alkotmánybíróság „állandó gyakorlatává" nem is vált döntés született egy gyermekszármazási ügyben. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat előadója nem Sólyom László, hanem Lábady Tamás volt, a határozat különös aktivizmusa azonban Sólyom László nélkül aligha fogalmazódhatott volna meg. Annál kevésbé, mert az aktivizmusra ugyancsak hajló Kilényi Géza az ügyben határozott különvéleményen volt. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az „élő jog" – külföldön szórványosan előforduló – doktrínájára alapította döntését. Az „élő jogi" felfogás szerint az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő normát, azaz az „élő jogot" kell az alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie. Az „élő jog" tehát a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmának együttese, úgy ahogy azt az egységes jogalkalmazási gyakorlat kezeli. Ennek megfelelően, ha egy jogszabály több lehetséges értelme közül a gyakorlatban csak egy realizálódik, akkor csak ez a normatartalom szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául. Az „élő jog" teóriájának megfogalmazására és alkalmazására az Alkotmánybíróság hatásköreinek hiányosságai miatt volt szükség: elsősorban amiatt, mert az alkotmánybírósági törvény köztudottan nem tartalmazza a valódi alkotmányos panasz intézményét, amely az alkotmányos jogszabályok alapján megvalósuló esetileg alkotmányellenes, alapjogokat sértő jogalkalmazással szemben nyújtana védelmet. Sólyom jogvédő felfogásában a törvényi hiányosság nem egyszerűen jogalkotási hiba, hanem az alkotmánybíráskodás funkcióját is érintő probléma. Olyan hard case, amelyben az Alkotmánybíróság akkor sem hallgathat, ha a tételes jog szerint nem is állapítható meg konkrét hatásköre. Sólyom felfogása az alkotmánybíráskodás eszménye szempontjából következetes. Elvileg valóban nem indokolható, hogy az Alkotmánybíróság miért védi az alapjogokat alkotmányellenes jogalkotással szemben, és miért nem alkotmányellenes jogalkalmazással szemben. Gyakorlatilag azonban – egy adott állam differenciált jogvédelmi mechanizmusára figyelemmel – az alapjogi bíráskodás „élő jogra" alapított módja nagyon is vitatható. Mindenekelőtt azért, mert az Alkotmánybíróság kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül aligha rendelkezhet hatáskörrel a jogviták fórumrendszerének átalakítására, a viták egy részének eldöntését sem vonhatja magához. Másrészt azért sem, mert az „élő jog" esetében az Alkotmánybíróság egyetlen eltérő jogértelmezésén múlik, hogy valamely jogszabály másféle értelmezése és alkalmazása visszahat-e az alapul fekvő és önmagában nem alkotmányellenes jogszabályra. Nem csupán az tehát a probléma az „élő jog" esetében, hogy az Alkotmánybíróság hatáskört kreál magának – ebbe egy alakuló jogrendszer feltételei közepette akár még bele is lehetne nyugodni –, hanem az, hogy olyan jogszabály is alkotmányellenesnek minősülhet, amelynek van alkotmányos értelmezése. Ha meg is értem az „élő jogot" pártoló alkotmánybírók – így Sólyom László – erőfeszítését, hogy egy igazságtalanul logikátlan helyzetre megoldást találjanak, úgy gondolom, hogy a problémát nem lett volna szabad egy alkotmányos logikátlanság irányába elvinni. Ez már az – egyébként méltányolható szándéktól vezérelt – aktivizmus olyan foka, amelyet tartósan fenntartani aligha lehet.

Különösnek és bizonyos fokig érthetetlennek tartom, hogy miközben Sólyom László az alapjogok – jórészt persze a szabadságjogok – védelme érdekében az intenzifikálás egészen radikális útját járta, az alkotmányosság más vonatkozásai tekintetében inkább formalista és reduktív hozzáállást mutatott. Ha morális érzékenységgel feltehető az a kérdés, hogy az alapjogokra vonatkoztatva az állampolgárnak mit szabad és mit nem, akkor ugyanezt a kérdést fel kell tenni a szabadságot szabályozó állam irányában is. Pusztán elméletileg állítható ugyanis, hogy az állampolgári szabadság feltételéül szolgáló magánszféra védelme nemcsak az erre irányuló alapjogok expanziója alapján képzelhető el, hanem az állami beavatkozás önálló korlátozásával is. Miért ne lehetne a jogállamnak is morális értelmezése? Az alkotmánybírósági értelmezési gyakorlatban korán kialakult az a felfogás, hogy a jogállamiság központi eleme a jogbiztonság. Mind a jogállam, mind a jogbiztonság valójában alkotmányos jogelv, s az önrendelkezési jog vagy az általános személyiségi jog mintájára akár – metodikailag – „anyajognak" is felfogható lenne, hiszen ezekből is levezethető lenne a jogosultságok

SÓLYOM JOGVÉDŐ FELFOGÁSÁBAN A TÖRVÉNYI HIÁNYOSSÁG NEM EGYSZERŰEN JOGALKOTÁSI HIBA, HANEM AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS FUNKCIÓJÁT IS ÉRINTŐ PROBLÉMA.

és kötelezettségek egész rendszere. Feltéve persze, hogy a jogállamnak és a jogbiztonságnak van a jogértelmezés számára megfogalmazható immanens értéke, úgy ahogy az önrendelkezéshez és a személyiséghez való általános jognak van. Sem Sólyom László, sem a többi alkotmánybíró nem próbálta meg azonban a jogállam elvét általánosítani és prioritáshoz juttatni; sőt ellenkezőleg, nagyon is statikusan értelmezték. Ennek megfelelően a jogalkotási részjogosítványok jogállam elve alá tartozó törvényben meghatározott tartománya is önállósult. Nem alkotmányossági probléma, ha valamely jogszabály a rá irányadó jogalkotási eljárási előírások megsértésével jön létre.[19] Nézetem szerint ebben a körben csak egy redukcionista gondolkodás fogadhatja el azt, hogy egyes eljárási szabályok megsértését menti, utólag alkotmányossá teszi, ha a jogalkotási produktum egyébként megfelelt az előírásoknak. Az elméleti és gyakorlati nonszensz kézenfekvő. Radbruchtól Luhmannig sokan kimutatták, hogy a jogalkotás – és általában minden cselekvés – legitimációs tényezője az eljárás. Akár demokratikus, akár másmilyen egy eljárás legitimációja, a legitimitás kétségbevonhatatlansága éppen azon múlik, hogy megalapozásának minden körülménye megvalósul. Ez elméletileg a jogalkotási eljárásban sem lehet másként. De a gyakorlati jogérvényesítés is azon az elven nyugszik, hogy az eljárásilag hibás cselekmény érvénytelen. A cselekvéssorozat jogszabályban meghatározott elemeitől nem lehet eltekinteni azzal a hallgatólagos érveléssel, hogy abban vannak lényeges és lényegtelen elemek. Az eljárási formalitásnak is megvan a maga jelentősége, s ezt különösebb fogalmi akrobatika nélkül a jogbiztonság alkotmányos követelményéig is ki lehet szélesíteni. Számomra teljességgel megmagyarázhatatlan, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotási eljárási szempontnak miért nem tulajdonított sohasem önálló alkotmányossági jelentőséget. Ugyanígy nem találok elvi magyarázatot arra sem, hogy Sólyom László aktivizmusa ebben a kérdésben miért fordult át kifejezett passzivizmusba. Tudom, hogy az állam tevékenységének közvetlen korlátozása az esetek nagy részében politikai kérdés. Több alkotmánybíráskodási rendszerben – elsősorban az Egyesült Államokban és Németországban – éppen erre tekintettel alakították ki az alkotmánybíróságok hatáskörébe nem tartozó politikai ügyek [political question] doktrínáját, amely az alkotmánybíróságok önkorlátozásának többékevésbé rekonstruálható alapja. Az önkorlátozás másutt szokásos elveibe azonban nem tartoznak bele generatim a jogalkotási eljárás kérdései. Erre tekintettel azt a jogállami-jogbiztonsági megszorítást sem tartom elfogadhatónak, hogy a jogalkotási eljárási szabály önmagában való megsértése nem alkotmányossági probléma. Elvileg is az, és ezt az Alkotmánybíróság által alkalmazott kiterjesztések is megerősítik. Arról nem is beszélve, hogy az „önmagában" szó értelmezése aligha lehetséges önkényesség nélkül. Példaként hozhatom a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és szerveinek állami felügyeletével foglalkozó 50/1998. (XI. 27.) AB határozatot, amely a jogalkotási eljárási szabályok megsértése és az alkotmány más szabályainak érintettsége között nem állapított meg összefüggést, éppen az eljárási szabályok sérelmének „önmagában valóságára" való hivatkozással.[20] Az Alkotmánybíróság ítélkezési stílusának – éppen a Sólyom László által is sokat emlegetett koherencia-követelmény miatt – egységes metódust kell mutatnia. Az a sejtésem, hogy az említett határozattal kapcsolatban az egyébként aktivistának nem minősíthető Ádám Antal sem fogalmazott volna meg különvéleményt, ha az érvelési mód akár csak valamelyes hasonlóságot mutatott volna az alapjogok érvényességével kapcsolatos eddigi döntésekkel.

NEM TALÁLOK ELVI MAGYARÁZATOT ARRA SEM, HOGY SÓLYOM LÁSZLÓ AKTIVIZMUSA EBBEN A KÉRDÉSBEN MIÉRT FORDULT ÁT KIFEJEZETT PASSZIVIZMUSBA.

Az állami szervek működését és tevékenységét nem kizárólag az alapjogok korlátozzák. Érzésem szerint Sólyom a lehetséges korlátot viszont éppen ezekben látta. A szervezeti működés korlátozása a hatáskörök oldaláról is fennáll. Elméletileg féloldalasnak tartom az Alkotmánybíróság első kilencéves működését amiatt, hogy a hatásköri korlátok alkotmányos jelentőségével nem foglalkozott, s azokat általában mechanikusan értelmezte. Ezen a felfogáson – az alkotmánybírósági határozatok tanúsága szerint – Sólyom nem próbált meg változtatni. Holott számos Alkotmánybírósághoz érkezett indítvány feszegette azt a problémát, hogy az állam jogalkotói hatalmának belső korlátai is vannak. A közteherviselés jegyében például morálisan elfogadhatatlan, hogy az állam szabad belátása szerint adóztasson. Ugyanígy elfogadhatatlan, hogy a jogalkotás a szociális biztonság területén tetszése szerint eszközöljön változtatásokat. Ezekben a kérdésekben nemcsak arról van szó, hogy a jogszabály biztosított-e megfelelő átmeneti vagy felkészülési időt, vagy hogy egyértelműen, bárki számára értelmezhetően fogalmazta-e meg az új rendelkezéseket. Az alapkérdés az, hogy meddig mehet el az állam a teherviselési és más kötelezettségek megállapításában. Vethető-e ki a jégkárbiztosításra olyan adó, amely a tűz elleni védekezés céljait szolgálja, lehet-e a munkajövedelmekre vonatkozó terhek viselését a kártérítési összegekre is kiterjeszteni, van-e akadálya annak, hogy az állam hierarchikus összefüggéseinek rendjében az irányítási, felügyeleti és a felelősségi jogok szabadon telepíthetőek legyenek? Nézetem szerint ezek olyan általános kér-

dések, amelyek csak az alapjogok oldaláról nem válaszolhatóak meg. Elfogadom, hogy az Alkotmánybíróság alkotmány- és jogelméleti kérdésekkel nem foglalkozik, de csak akkor, ha semmilyen vonatkozásban sem. A féloldalasság azonban elfogadhatatlan. A szabadságra gyakorolt hatás tekintetében nem látok különbséget az állam alkotmányosan korlátozatlan adóztatási hatalma és az adatvédelmi vagy személyiségi jogok részjogosítványokra redukált értelmezése között. Úgy tűnik, hogy Sólyom László látott különbséget.

A rendszerező politikai liberalizmus sajátossága, hogy alapvetően – néha kizárólagosan – a szabadságjogokra koncentrál. A liberalizmus eszmerendszerében a szabadságjogok »a« jogok. A gazdasági, szociális, részvételi és részesedési jogok nemcsak hogy nem jogok, hanem bizonyos értelemben veszélyesek is, mert állami beavatkozást igényelnek, ez pedig szinte mindig a magánautonómia valamilyen korlátozásával jár. Érdekes, hogy Sólyom László gondolkodásában a szociális jogok általában kicsi érdeklődésre és alárendelt pozícióra tarthattak számot. Ez annál meglepőbb, mert Sólyom egyébként érzékelhető felebaráti humanizmusából a szociális érzékenység nem hiányzott. Az az értékés eszmerendszer, amely Sólyom László méltóság-felfogását inspirálta, szintén kitüntetett helyen kezelte a szociális kérdéseket. Ez előtt a háttér előtt érdekes, hogy Sólyom László egy korai, a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében a szociális jogokat nem jognak, hanem állami feladatnak minősítette. Ennek megfelelően a szociális gondoskodás körébe eső állami feladatteljesítésnek nincs meghatározható mértéke: bármi, ami erre a területre esik, a törvényhozás és a kormány felelőssége. A szociális biztonság adott helyzete tehát nem tartozik az alkotmányosság körébe, vizsgálata nem az Alkotmánybíróság feladata. Ebbe az irányba mutat egyébként Sólyom László felfogása az Alkotmánybíróság 24/1991. (V. 18.) AB végzésében, amely árulkodóan szűkszavú és pragmatikus. A végzéshez kapcsolódva több alkotmánybíró – Kilényi Géza, Szabó András, Vörös Imre és Zlinszky János – különvéleménye szerint a szociális biztonság alkotmányos értelmezésének vannak tartalmi, alkotmányosan önállóan megítélhető szempontjai. Emiatt, mint kifejtették, a szociális biztonsághoz való alkotmányban rögzített jog nem egyszerű program, hanem valóságos jog. Az alkotmánybírák többségének, köztük Sólyom Lászlónak is az volt azonban az álláspontja, hogy az Alkotmánybíróság a szociális biztonságra vonatkozó jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát halassza el addig, amíg az újrakodifikálás be nem fejeződik. A többséget alkotó alkotmánybírák tehát lemondtak arról, hogy hatályos szociális rendelkezéseket vizsgáljanak, csak azért, mert egy kodifikációs program kezdete várható. Még egyértelműbb Sólyom szociális jogoktól való idegenkedése a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat kapcsán, ahol a markáns különvéleményekkel szemben ő is azt a többségi álláspontot képviselte, hogy a szociális jogokat a tulajdonvédelem szempontjából nem lehet megítélni. A szociális jogok valóságos alapjogi jellegének elutasításától eltért viszont Sólyom László véleménye a gazdasági stabilizációs törvények, a Bokros-csomag alkotmánybírósági vizsgálata során, melyben ő is azt az álláspontot képviselte, hogy a szociális szolgáltatások egyes fajtáinak védelmét a tulajdonvédelem alapján kell megítélni. Mint ahogy az a külföldi és az európai bírói gyakorlatban is általános, Sólyom felfogása szerint a szociális jellegű jogokat nem önmagukban, hanem más, »valódi« alapjogokkal és alkotmányos elvekkel való összefüggésük esetén lehet alkotmányossági vizsgálat tárgyává tenni. Ennek megfelelően a szociális jogi alkotmányossági kérdések általában diszkriminációs kérdések. Számomra elég egyértelmű, hogy a szociális jogok terén megmutatkozó passzivizmus annak a passzivizmusnak a közvetlen származéka, amelyet Sólyom László a jogállam határainak, korlátainak önálló értelmezésében mutatott.

BESZÉLHETÜNK-E SÓLYOM-BÍRÓSÁGRÓL?

Sólyom László véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak – felállása történelmi körülményei miatt – „páratlanul nagy szabadsága volt abban, hogy maga alakítsa ki helyét az alkotmányos rendben; beleértve nemcsak politikai súlyát és szerepét, de szűkebb értelemben vett jogi jellegét is."[21] Ha ez a megállapítás az alkotmány és az alkotmánybírósági törvény szövegét tekintve nem is helytálló, az igaz, hogy a rá vonatkozó alapvető jogszabályok megalkotása után az Alkotmánybíróságot a jogalkotó, sőt a politikai és tudományos közvélemény is magára hagyta. Így válhatott az Alkotmánybíróság belső ügyévé számos kérdés megválaszolása, amelyek pedig legalább akkora kritikai nyilvánosságra és publikus igazolásra tarthattak volna igényt, mint a korábban Sólyom László által szépen körülírt „mit szabad és mit nem?" típusú jogok. Nem vitatom, hogy az Alkotmánybíróság befelé fordulása bizonyos értelemben következik alkotmányjogi státuszából, s ezen túl nem kis mértékben következett a rendszerváltó évek politikai légköréből is. A befelé fordulás motívumai között azonban meg szeretném említeni azt a szubjektív mozzanatot is, ahogyan az Alkotmánybíróság élére került Sólyom László az új alkotmányos és politikai berendezkedés alaptörvényévé tett alkotmányhoz: a módosított 1949:XX. törvényhez viszonyult.

Ebből a szempontból különös jelentősége van annak a hatásnak, amelyet a német szövetségi alkotmány-

bíróság ítélkezése gyakorolt Sólyom Lászlóra. Vendégprofesszorságainak tapasztalatai és az alkotmánybírókkal való személyes ismeretségei folytán nagyon alaposan ismerte nemcsak a német alkotmánybírósági ítéleteket, hanem az alkotmánybírák személyes gondolkodásmódját is. A tudományos munkásságából kibontakozó elméleti felfogásához jól illett a német kollégák azon felfogása, amely az alkotmányt objektív értékrendnek tekinti, s ehhez kapcsolódva gyakran alapoznak ítéleteikben az alkotmány értékszempontú értelmezésére. Sólyom László azonban tudatosan nem tartotta a magyar alkotmányt értékrend kifejeződésének, mert abban inkább a régi alkotmányszöveg olyan jogállami átiratát látta, amelynek történeti okok miatt nincs összefüggő értékrendszere. Ez az alkotmány nem értékrendszerű alapdöntés a politikai lét alapfeltételeiről, mint azt a német elmélet büszkén állítja a Grundgesetzről, hanem »tákolmány«, ahogy azt Sólyom alkotmánybíró társa: Schmidt Péter minősítette. Ebben az alkotmányhoz való viszonyban látom az egyik okát annak, hogy Sólyom alkotmánybírói törekvése nagyon határozottan az alkotmány tökéletesítésére irányult. Az adott körülmények között ahhoz, hogy az alkotmánybíró az alkotmány eszményének megfelelő alkotmánybíráskodást folytathasson, távolabbra kell tekintenie az alkotmánynál. Az alkotmányon túl pedig – politikai és morális – értékek vannak, illetve ott van az alkotmányos hatékonyság is. Bár tudomásom szerint Sólyom László hivatkozásai között Hans Kelsen nem szerepel, mégis utalni kell a Tiszta jogtan ama tételére, amely a gyakorlati alkotmányosság alapnormájának a hatékonyságot teszi meg.[22] A legkevésbé sem állítom, hogy Sólyom Kelsen követője lett volna, azonban azt többször is kifejtette, hogy az alkotmánybíróság nem a múlt intézménye, hanem a jövőé.[23] Ezt a jövőt pedig az eredmény, a hatékonyság igazolja. Megengedhető talán az a kommentár is, hogy az Alkotmánybíróság nem az alkotmányhoz kötődik, hanem ahhoz, amilyennek egy elképzelt jövő számára lennie kell az alaptörvénynek. Megerősíti ezt Sólyom László későbbi véleménye, amely szerint az Alkotmánybíróságnak kellett felépítenie az alkotmányt.[24] Az alkotmány megalkotására, „kifejlesztésére" vonatkozó ambíció talaján érthető, ha az Alkotmánybíróság olyan feltételek és légkör megteremtésére törekedett, amely mindenféle befolyásolás lehetőségét kizárja. Ebből a szempontból szimptomatikus Sólyom Lászlónak az a kijelentése is, hogy az Alkotmánybíróság arisztokratikus intézménynek vallja magát.[25] Az alkotmánybíráskodás arisztokratikus sajátosságaira való utalás nyilvánvalóan a háromféle – demokratikus, arisztokratikus és monarchikus – hatalomgyakorlási elv amerikai alkalmazására vonatkozik.[26] Ott is és Sólyom szóhasználatában is: az arisztokratizmus a hatalommegosztás egy sajátos aspektusa; azt fejezi ki, hogy az alkotmánybíráskodás a demokratikus és a személyes hatalomgyakorlásnak egyaránt ellensúlya. Mégpedig nem csupán a hatáskörök oldaláról, hanem a nyelvezet miatt is. Az Alkotmánybíróságnak nem kell mindig értenie a demokratikus nyelvet, s arról sem tehet, ha üzeneteit a demokratikus törvényhozás nem, vagy félreérti. Más kérdés, hogy az eredeti amerikai logikában a törvényhozás sem.

A politikai és társadalmi közvéleménytől való elzárkózás elsősorban Sólyom László által ösztönzött módját sok szempontból pozitívan értékelhetjük. Ilyen pozitív elem mindenekelőtt az, hogy az Alkotmánybíróságról a pártatlanság, a függetlenség és az elfogulatlanság képe alakult ki, amely közel egy évtized után már valóságos pótlólagos legitimitási forrása a testületnek. Ennek a legitimitásnak talán a legbiztosabb jele, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek érvényét és véglegességét gyakorlatilag senki sem vonta kétségbe, annak ellenére sem, hogy a döntések egész sora érintett komoly, nemegyszer hatalmi érdekeket. Az arisztokratikus befelé fordulásnak azonban komoly negatívumai is voltak. Ennek egyik megjelenési formája az alkotmányossági problémák szélsőségesen egyoldalú kommunikálása. Ezen azt értem, hogy bárkinek a jó vagy rossz, alapos vagy szerencsétlen indítványa voltaképpen csak „ürügy", kiindulópont arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos problémát találjon, s azt megoldja. Sólyom többször is hangoztatta, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek meghozatalában nincs az indítványhoz kötve. Nincs tehát a testület arra kényszerítve, hogy az Alkotmánybíróság érvelési stílusában íródott, érvelések láncolatát tartalmazó terjedelmes indítványokat megcáfolja, s ezeknél helyesebb érvelésre alapozza a maga álláspontját. De ugyanígy: a testületet abban sem akadályozza meg semmi, hogy egyszerű, formai érvek alapján hozott döntéséhez terjedelmes elvi okfejtést, Sólyom László terminológiájával: üzenetet fűzzön. A hosszú és a rövid érvelések másodlagos üzenete sokszor a figyelmes szemlélő előtt is rejtve maradt. Ebből könnyen támadhatott az a benyomás, hogy az Alkotmánybíróság érvelési szintjei valójában egyfajta politizálásnak a részei. Ilyen vád – ha nem is túl hangosan – elsősorban a gazdasági stabilizációs törvényeket elbíráló 1995-ös alkotmánybírósági határozatokkal, valamint a konkuráló népszavazási kezdeményezések tárgyában hozott 57/1997. (X. 14.) AB határozattal kapcsolatban hangzottak el. Ha abból indulunk ki, hogy az orosz alkotmánybíróságot szokás a politizáló alkotmánybíróság ideáltípusának tekinteni, akkor a hazai minősítés durván eltúlzott. Ha a politikaformáláson a legitimitás határainak alakítását értjük, akkor az Alkotmánybíróság is politikai bíróság. A két megközelítés között persze a szakadék világokat választ el egymástól.

De más tekintetben is lehet néhány sajátosságot említeni, amelyek az Alkotmánybíróság eljárását és döntéseit áttekinthetetlenné, s emiatt „gyanússá" tették. A belső eljárás szabályait a kívülállók számára ismeretlen normák és a szokásjog alakította. Nem volt általánosan elismert szabálya annak, hogy a beérkező ügyek milyen szempontok szerint oszlanak meg a bírók között. A közzétett határozatok azt mutatják, hogy a nagy jelentőségű ügyek többségének előadója az elnök: Sólyom László volt. További aggályokat vet fel, hogy a többségi és különvélemények sok esetben nem egyeztethetőek össze az azokat képviselő bírók korábbi álláspontjaival. Ilyen például Sólyom László véleményének változása a szociális jogok alkotmányos védettségét illetően az 1995-ös gazdasági stabilizációs határozatokban. Bármikor visszakereshetőek a kompromisszum- vagy demonstrációgyanús döntések, amelyek későbbi tárgyilagos értékelését az Alkotmánybíróság tisztán nem látható belső eljárási rendje sem segítette elő. Mindezekben, úgy érzem, Sólyom László ügyelosztási gyakorlatának, és talán ülésvezetésének is van némi szerepe.

Persze a fő igazság abban van, hogy egy alkotmánybíróság döntései önmagukért beszélnek. Nem tudok arról, hogy komoly értékelés azt firtatta volna, hogy a német szövetségi alkotmánybíróságon a bírók személyesen hogyan járultak hozzá az ítélet meghozatalához, miért közeledtek vagy távolodtak az érvek, kinek volt több és kinek kevesebb lehetősége a döntésben való közreműködésre. Húsz-harminc év eltelte után valószínűleg a mi alkotmánybíráskodásunk értékelésében sem lesznek ilyen szempontok. Mindaddig azonban, amíg a belső eljárás esetlegességeinek vannak nem egészen alaptalan hatásai egy döntés megszületésére vagy elmaradására, addig az ilyen kérdések elől nem lehet elzárkózni. Elfogadhatatlan indok, hogy az 1993-ban az Alkotmánybírósághoz érkezett eutanázia-indítvány azért nem került tárgyalásra, mert erre a helyzet Magyarországon nem érett, vagy az ügyet magára szignáló elnöknek nem maradt ideje részletes álláspontjának kialakítására.

Jó ideje, de különösen azóta, hogy az Alkotmánybíróság teljes állománya megújult, a publicisztika az „első" Alkotmánybíróságot szívesen nevezi Sólyom-bíróságnak. Maga Sólyom László úgy értékelte az ilyen megnyilvánulásokat, hogy az alkotmánybíráskodás „kollektív műfaj", s az ítéleteken nem elnökként hagyott nyomot.[27] Ezzel alapvetően egyetértek. Sólyom László állásfoglalásai nem hatalmi állásfoglalások. Abban is biztos vagyok azonban, hogy az Alkotmánybíróság első kilenc éve nem úgy és nem olyan értékelést kapna, ha elnökként nem Sólyom László állt volna az élén. A mérce nagyon magasan van.

JEGYZETEK

1. Carl Schmitt: Verfassungsrechtliche Aufsätze. Duncker & Humblot, Berlin, 1985. 263. o. 440. o.
2. Sólyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977.
3. Reinhart Koselleck: Kritik und Kriese. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1973.
4. Jürgen Habermas: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat Kiadó, Budapest, 1971.
5. Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1983.
6. Sólyom László: Mit szabad és mit nem? In: Valóság. 1985/8.
7. René Marcic: Vom Gesetzesstaat zum Richtterstaat. Springer, Wien, 1957.
8. Sólyom László: Környezetvédelem és polgári jog. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
9. Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság. In: Valóság. 1988/9.
10. Ronald Dworkin: Taking Rights Seriously. Oxford University Press, Oxford, 1978.
11. Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz, Budapest, 1997. 211. o. 267. o.
12. Tordai Csaba válasza a Fundamentum körkérdésére. In: Fundamentum. 1999/2.
13. Karl Rahner: Grundkurs des Glaubens. Herder, Freiburg, 1976.
14. Otto Bachof: Verfassungswidrige Verfassungsnormen? J. C. B. Mohr, Tübingen, 1951.
15. Tóth Gábor Attila interjúja Sólyom Lászlóval: A „nehéz eseteknél" a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. In: Fundamentum. 1997/1.
16. Hans Georg Gadamer: Igazság és módszer. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 191. o.
17. Kis János: Az abortuszról. Cserépfalvi, Budapest, 1992. Takács Albert: A morális és a jogi értékelés eltérései. In: Fundamentum. 1999/1.
18. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat. ABH 1991, 39.
19. Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozattal elutasított indítvány szövegezője én voltam, ezt csak azért jegyzem meg, hogy aki elfogultsági okot keres, az találhasson.
20. Sólyom László: Ellenőrzött rendszerváltás. In: Világosság. 1991/5.
21. Lásd a 15. lábjegyzetet.
22. Hans Kelsen: Reine Rechtslehre. Deuticke, Wien, 1982. 212. o.
23. Sólyom László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése. In: Jogtudományi Közlöny 1992/5.
24. Lásd a 15. lábjegyzetet.
25. Lásd a 23. lábjegyzetet.
26. Charles A. Beard: Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése. Európa Kiadó, Budapest, 1988.
27. Lásd a 15. lábjegyzetet.

Kerekes Zsuzsa

TÖRVÉNYEN INNEN ÉS TÚL

AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELSŐ TÍZ ÉVÉNEK GYAKORLATÁBAN

Az információszabadság szó olyan új, hogy definiálása és a hazai szabályozás rövid ismertetése ma még megkerülhetetlen, még ha írásom igazi tárgya az Alkotmánybíróság gyakorlatának áttekintése is. Az a jog, amit általában értenek alatta – az úttörő Svédországot leszámítva – csupán néhány évtizede létezik. Összesen még talán ha egy tucat ország van, ahol az információszabadságot törvény biztosítja. A hagyományos szabadságjogoktól eltérően az információszabadság mibenlétét illetően korántsem alakulhatott ki olyasfajta széles körű konszenzus politikusok vagy alkotmányjogászok között, mint például a sajtószabadság esetében.

Van, ahol egyfajta akta-betekintési jogot értenek alatta, vagyis azt, hogy egy hatósági eljárás során mindenki megismerheti a saját ügyével kapcsolatos adatokat. Németországban e jog azt jelenti, hogy mindenki tájékozódhat az általánosan hozzáférhető forrásokból. A magyar alkotmány, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) a közérdekű adatok megismerésének jogáról beszél.[1] Egyes országokban alkotmányos jog is, másutt – például az Egyesült Államokban – csupán néhány törvényi paragrafus szabályozza. Kis túlzással azt lehet mondani, ahány ház, annyi szokás, ezért nem alaptalan a kérdés: milyen alapon beszélhetünk egyazon jogintézményről?

Az ember és polgár jogainak 1789. évi francia deklarációja szerint „a polgároknak joguk van ahhoz, hogy a közkiadások szükségességét akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják, azokhoz hozzájáruljanak, felhasználásuk módját ellenőrizzék, s megoszlásukat, kivetésüket, behajtásukat és fenntartásuk tartamát megállapítsák." Ez az igény kezdetben a sajtószabadság és a parlamenti ülések nyilvánosságának követelésében öltött testet. Az államügyek nyilvánosságát sokáig a sajtószabadság állapota határozta meg. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás, azaz a parlamenti ülések és a bírósági tárgyalás nyilvánossága jó ideig elegendő garanciának tűnt az állam ellenőrzésére.

A XX. század során a hatalmasra duzzadó és folytonosan növekvő költségvetési pénzeket emésztő, a parlamenti döntésekben is egyre inkább meghatározó szerepet játszó kormányzati, közigazgatási apparátusokkal szemben fokozatosan érlelődött az igény működésük átláthatóságára. Az információszabadság – függetlenül az egyes országokban kialakított konkrét szabályoktól – az állam egésze ellenőrizhetőségének (állam)polgári joggá formálását jelenti, vagyis a polgárnak bírósági úton is kikényszeríthető jogát, hogy információkat kapjon a közpénzekből működő és közhatalmat gyakorló állami szervek működéséről. Az információszabadság másfelől állami kötelezettséget jelent ezen információk biztosítására.

Az információszabadságot intézményesítő egyes országok szabályozása az állami önkorlátozás eltérő mértékét mutatják, tükörképei annak, hogy a jogalkotó az államügyek nyilvánosságának mekkora teret kíván engedni. Svédországban e jog csak a svédeket illeti meg, másutt bárkit. Van, ahol az információszolgáltatási kötelezettség csak az állam szerveit kötelezi, nálunk a közfeladatot ellátó szervezeteket is. Az amerikai szabályozás a Kongresszusra, a bíróságokra nem vonatkozik, nálunk igen.

Magyarországon az 1989-es átfogó alkotmánymódosítás során került az alaptörvénybe, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze" [alkotmány 61. § (1) bekezdés]. 1992 októberében pedig a parlament elfogadta az Avtv.-t.

A magyar alkotmány és az adatvédelmi törvény a közérdekű adatok megismerését alanyi jogként határozza meg. Ezzel megszűnt a sajtó információszerző és -közvetítő monopóliuma. Így aztán meglehetősen anakronisztikus az 1986-os sajtótörvénynek az a ma is hatályos rendelkezése, amely deklarálja a polgárok tájékozódáshoz való jogát és ezt biztosítandó a sajtó tájékoztatási kötelezettségét. Az információszabadság alanyi körét a törvény a lehető legszélesebben határozta meg: a közérdekű adatokat mindenki számára biztosítani kell. Ez azt jelenti, hogy személyes érintettség nélkül is természetes és jogi személy részére egyaránt kötelező az adatszolgáltatás.

Egy másik fontos momentum, hogy az adatvédelmi törvény fő szabállyá tette a nyilvánosságot. Ki-

mondta, hogy az állami, önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy köteles lehetővé tenni, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A törvény meghatározása szerint közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

A törvény e jog garanciájaként többféle jogorvoslati lehetőséget biztosít. Amennyiben a közérdekű adat közlésére vonatkozó kérelmét tizenöt napon belül nem teljesítik, az adatkérő bírósághoz fordulhat, amely az ilyen ügyekben soron kívül köteles eljárni. De az adatkérő panaszt tehet az Országgyűlés adatvédelmi biztosánál is, aki köteles az ügyet kivizsgálni. Ha pedig a jogsérelmet az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége okozta, a panaszos kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.

Nemzetközi összehasonlításban az információszabadság magyar szabályozása kétségtelenül az egyik legradikálisabb. Talán mert – ahogy Sajó András véli – „az államszocialista rendszerrel szakítás részeként az 1989-es alkotmány igyekezett a III. Köztársaságot a lehető legtöbb jog megadásával igazolni. Az akkori kvázi-forradalmi helyzetben könnyű szívvel szórták az alkotmányos jogokat a nép közé a bevonuló új s a távozó régi hatalmasok. Már és még nem terhelték őket az államrezonos kormányzás gondjai."[2] Történt bárhogy is, túlzás nélkül állíthatjuk: új szakasz kezdődött a társadalmi nyilvánosság hazai történetében.

Tíz esztendő talán nyújt már elegendő tapasztalatot egy új jogintézmény elemzéséhez. Jelen írás voltaképpeni tárgyára térve, lássuk, milyen szerepet játszott a magyar Alkotmánybíróság e nálunk korábban merőben ismeretlen alkotmányos jog meghonosításában, milyen módon igyekezett meghatározni e jog tartalmát, miképp jelölte ki a határait, korlátozásának alkotmányos kritériumait.

Az Alkotmánybíróság működésének első tíz évében közel másfél tucat olyan határozatot hozott, amely érdemi megállapításokat tartalmaz az információszabadsággal kapcsolatosan. Ezek közül az első még az információszabadságról szóló törvény elfogadása előtt, a következő három a törvény parlamenti beterjesztését követően, az ezt követőek pedig a törvény elfogadása után születtek. E szempontnak azért van jelentősége, mert a törvény elfogadása előtt az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során értelemszerűen csak a szűkös külföldi szakirodalomra és joggyakorlatra alapozott „láthatatlan" alkotmányból indulhatott ki. A fogalmak használata és az érvelés során még szabad keze volt.

TÁJÉKOZÓDÁSHOZ VALÓ JOG VAGY INFORMÁCIÓSZABADSÁG?

Az információszabadság alapjogi helyének definiálása először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban szerepel, eszerint: „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs" alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát".[3] Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság részben az alkotmány szövegére alapozhatta, mely a 61. § (1) bekezdésében, egyazon mondaton belül szabályozza a két alapjogot, részben pedig – ahogy erre a határozat utal is –, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 10. cikkére, amely szerint: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni".

A fogalom körülhatárolásában tovább megy az alig két héttel később született, a rádió és a televízió kormányfelügyeletének alkotmányellenességét kimondó 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. Ebben az ügyben az utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság a sajtószabadság sérelmét vizsgálta, de az indokolás az információszabadsággal kapcsolatosan is tartalmaz két lényeges megállapítást. Az egyik szerint „a sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja, ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve".[4] Itt csírájában megjelenik a gondolat, hogy a sajtószabadság és az információszabadság merőben különböző alkotmányos jogok, hiszen míg az előbbi klasszikus szabadságjog (szabadság az állami beavatkozástól), addig az utóbbi: jog valamihez, jog az állam kezében lévő információk megismeréséhez. E különbség tartalmi kibontására az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatában azonban nem került sor.

Ellenkezőleg, megerősödött a határozat másik megállapítása, amely az információszabadságot egy-

fajta általános tájékozódási jogként a véleménynyilvánítás szabadságába olvasztja, annak mintegy eszközévé egyszerűsíti. A testület szerint „a szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik."[5] Vagyis azzal, hogy a parlament az alkotmány 61. § (4) bekezdésének előírása ellenére nem hozta meg a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvényt, az információszabadságot (is) érintő alkotmányos mulasztást követett el.

Az információszabadság ilyen értelmezése azért is meglepő, mert az ügy előadója, Sólyom László az információszabadságról szóló, ekkor már a parlament asztalán fekvő törvényjavaslat egyik szellemi atyja volt, ahogy erről egy 1988-ban írt, a témában úttörő jellegű tanulmányában be is számolt.[6]

Az információszabadságnak egyfajta általános tájékozódási jogként való felfogása egyébként egybeesik a sajtótörvény máig hatályos szövegével. Ez a sajtó feladatáról szóló fejezetben deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás".[7]

EZ AZ ÉRTELMEZÉS, AMELY SZERINT TEHÁT A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA EGYARÁNT MAGÁBAN FOGLALJA A SAJTÓ SZABADSÁGÁT ÉS A VÉLEMÉNYFORMÁLÁSHOZ SZÜKSÉGES INFORMÁCIÓSZERZÉS JOGÁT, TÖBB KÉSŐBBI, AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ELFOGADÁSA UTÁN SZÜLETETT HATÁROZATBAN IS MEGISMÉTLŐDIK.

Ez az értelmezés, amely szerint tehát a véleménynyilvánítás szabadsága egyaránt magában foglalja a sajtó szabadságát és a véleményformáláshoz szükséges információszerzés jogát, több későbbi, az információszabadságról szóló törvény elfogadása után született AB határozatban[8] is megismétlődik. Ezek közül a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 22/1999. (VI. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg: „a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog garantálása [alkotmány 61. § (1) bekezdés] kényszerítően megköveteli a közszolgálati műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését. Az egész törvényi szabályozás a média-kuratóriumok szervezeti megoldására és funkcionálására épül, a befolyásmentes és tárgyilagos műsorszolgáltatás – és ennek alapján a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető alkotmányos jog – teljes garanciarendszere a törvény konstrukciójában a kuratóriumok működésével biztosított. Az alkotmány 61. §-ában meghatározott, a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjog garanciáinak korlátozását tehát ugyancsak az alkotmány 61. §-ában szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez, a közérdeklődésre számot tartó eseményről és tényekről szóló tájékozódáshoz való alapjog biztosítása teszi alkotmányosan szükségessé és indokolttá."[9] A testület e döntésében nem kevesebbet mondott ki, mint hogy a sajtószabadságot azért lehet korlátozni, hogy az információszabadság ne sérüljön.

Noha ez az álláspont messze túlmegy a 37/1992. (VI. 10.) határozat előbbiekben idézett gondolatán, logikailag illeszkedik abba. Amennyiben ugyanis az információszabadság egyfajta tájékozódási jog, a közszolgálati műsorszolgáltatók működésének ellehetetlenülése csorbítja e jogot. Ha elfogadható volna is ez az indokolás, joggal vethető fel az arányosság kérdése. Egy olyan médiavilágban, ahol hazai és külföldi elektronikus csatornák tucatjai ontják a műsorokat, ahol országos és helyi lapok szabadon alapíthatók és terjeszthetők, ahol az internet révén minden eddiginél gyorsabban és szabadabban lehet informálódni, egy-egy műsorszolgáltató kiesése az általánosan felfogott tájékozódási jog mekkora sérelmét jelenti? Vajon olyan mértékűt, amely alkotmányosan elfogadhatóvá teszi a döntően közpénzekből (az adók módjára beszedett üzemben tartási díjból és a költségvetési támogatásból) fenntartott közszolgálati műsorszolgáltatók politikailag kiegyensúlyozatlan irányítását?

Az Alkotmánybíróság okfejtésében azonban a téma szempontjából nem ez a legfőbb kifogásolni való. Úgy tűnik, az a tény, hogy 1992 őszén megszületett a részletes törvény az információszabadságról, amely világosan és egyértelműen megfogalmazta e jog tartalmát és gyakorlásának eljárási és jogorvoslati garanciáit, nem hozott változást az Alkotmánybíróság értelmező gyakorlatában. A törvény hatálybalépése óta Magyarországon az információszabadság azt jelenti, hogy mindenkinek alanyi joga a közérdekű adatok megismerése. A törvény precízen definiálja, mi értendő ez alatt. Kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, és egyéb közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse.

Közérdekű adat alatt a törvény az e szervek kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatokat érti.

E törvény elfogadása – ahogyan erre már utaltam – éppen azért jelentett radikális változást a közügyek nyilvánosságában, mert megszüntette a sajtó kiváltságait, mégpedig azzal, hogy a felsorolt szervek számára kötelezővé tette a közérdekű adatok közlését bárki kérelmére. Az információszabadság törvénybe iktatásával létrejött tehát egy sui generis jog. E jog érvényesítése tekintetében a sajtónak csak annyiban van speciális szerepe, hogy az információk – ezen belül a közérdekű adatok – megszerzése és terjesztése az újságíróknak hivatása is egyben. Minthogy azonban e jog mindenkit megillet, a sajtószabadság korlátozása járhat a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozásával, de nincsen összefüggésben az információszabadsággal, vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Még egyértelműbben fogalmazva: a közszolgálati műsorszolgáltatás teljes megszűnése sem vezetne az információszabadság korlátozásához, mint erre példa az Egyesült Államok, ahol nem létezik közpénzekből fenntartott médium, mégsem merült fel soha eddig az – egyébként hozzánk hasonlóan szabályozott – információszabadság sérelme.

A Magyarországon meghonosított információszabadságot szociológiailag lehet a kommunikációs jogok közé sorolni. Mint ahogy az sem kétséges, hogy a közügyekben való tájékozottság más alkotmányos jogok gyakorlását is érintheti, például a véleménynyilvánításhoz való jogot, a választójogot. Ez azonban csak annyit jelent, hogy a közügyekben tájékozott polgár megalapozottabban nyilváníthat véleményt vagy szavazhat. Az információszabadság azonban nem része és nem előfeltétele egyetlen másik alkotmányos jognak sem. Ellenkező esetben egyetlen országban sem létezne a véleménynyilvánításhoz való jog, vagy nem beszélhetnénk sajtószabadságról, ha az információszabadságot nem garantálják.

MAGÁNSZFÉRA, KÖZÉRDEK, NYILVÁNOSSÁG

A magyar szabályozásnak nem csupán az a különlegessége, hogy a törvényhozó két önálló alkotmányos jogot, az információszabadságot és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot egy törvénybe foglalta, hanem, hogy az előbbi tárgyának meghatározása is e két jog elhatárolásán alapszik.[10] A törvény 2. § 3. pontja szerint ugyanis közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Eszerint tehát az információszabadság köréből ki van zárva a személyes adat. Másképpen fogalmazva: az információszabadság határát egy másik alkotmányos jog jelenti. A törvény filozófiája ugyanis, hogy egyfelől biztosítani kell az állam átláthatóságát, ennek érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságát, másfelől a polgár személyes adatainak védelmét.

A közérdekű adatok és a személyes adatok ilyen elválasztása nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság határai is ugyanott húzódnának. Mindkét alapjog alkotmányosan korlátozható, ezért léteznek olyan közérdekű adatok, amelyek nyilvánossága korlátozott, és megfordítva: a személyes adatok meghatározott köreinek nyilvánosságát törvény lehetővé teheti, sőt elő is írhatja. Az Avtv. 19. § (2) bekezdése kimondja például, hogy az állami önkormányzati vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személy neve és beosztása – ha törvény kivételt nem tesz – nyilvános adat. Ehhez kétség kívül közérdek fűződik. A nyilvánosság előírása – vagy lehetővé tétele – azonban a személyes adatot nem változtatja közérdekűvé.

A közérdekből, törvény erejénél fogva nyilvános személyes adat és az Avtv. közérdekű adat megkülönböztetése az Alkotmánybíróság gyakorlatában rendkívül ellentmondásos. A 32/1992. (V. 29.) AB határozat, amely az önkormányzatok testületi ülésének nyilvánosságával kapcsolatos törvényi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálta és amely az Avtv. parlamenti beterjesztése után, de elfogadása előtt született, a törvénnyel összhangban értelmezi a közérdekű adat fogalmát, amikor kimondja, hogy „állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek."[11] (Itt azt a furcsaságot tapasztalhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság egy még el nem fogadott törvény fogalomhasználatát tette magáévá, anélkül egyébként, hogy tekintetbe vette volna, hogy nem létezik törvényi rendelkezés a titokminősítésről. Ekkor ugyanis még az elavult 1987. évi 5. törvényerejű rendelet volt hatályban, amelyet két év elteltével semmisített meg az Alkotmánybíróság, előírva ezzel együtt a törvényi szintű titokszabályozás követelményét.)

Fél esztendő múltán az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény (az úgynevezett ügynöktörvény) felülvizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság gyökeresen változtatott addigi álláspontján – mégpedig anélkül, hogy ennek indokát nyilvánvalóvá tette volna.

Az ügynöktörvény huszonöt pontban sorolta fel azokat a személyeket, akiknek múltját ellenőrizni kell, megállapítandó: végeztek-e korábban állambiztonsági tevékenységet, kaptak-e döntéseikhez az állambiztonsági szervektől adatokat, vagy tagjai voltake a Nyilaskeresztes Pártnak. Ha a vizsgálat során valakiről ezeket megállapítják és az illető tisztségéről vagy állásáról nem mond le, az információt nyilvánosságra kell hozni. A törvénnyel szemben benyújtott indítványok egy része arra vonatkozott, hogy a törvény rendelkezései anélkül korlátozzák a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot, hogy ezt más alkotmányos jog érvényesülésének biztosítása szükségessé tenné, illetve a korlátozás megfelelne az arányosság követelményének.

Az Alkotmánybíróság a kérdés eldöntésekor súlyos dilemmába került. Már igen korán, 1990-es felállását követően született döntéseiben kimondta, hogy „egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges."[12] Ha tehát az Alkotmánybíróság ezt a tesztet akarta követni, ahhoz, hogy alkotmányosnak ítélhesse a „jogállamisággal ellentétes tevékenységre" vonatkozó személyes adatok védelmének korlátozását, nem volt elegendő a közérdekre való hivatkozás. Az alapjogi korlátozáshoz kellett keríteni egy másik alkotmányos jogot. Ez pedig nem lehetett más, mint az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. Csakhogy – mint az előbbiekben szó volt róla – 1992-ben, egybehangzóan az Avtv. szellemével és betűjével, úgy foglalt állást, hogy a közhatalmi szervek kezelésében lévő adat nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EGY TÖRVÉNY ÁLTALA KIVÁLASZTOTT RENDELKEZÉSEIT FÉLRETETTE AZÉRT, HOGY EGY ALKOTMÁNYOS JOGNAK EGY ÁLTALA A KONKRÉT ÜGYHÖZ KONSTRUÁLT ÉRTELMEZÉST TULAJDONÍTHASSON.

Ilyen előzmények után az Alkotmánybíróság előtt két lehetőség állt. Az első, hogy „visszavesz" az alapjogi korlátozás általa kialakított szigorúságából és tulajdonképpen elfogadja az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglalt lehetőséget: „törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát". E megoldásra már csak azért is kevés esély látszott, mert a testületnek a személyi szám használatáról elfogadott döntése[13] kifejezetten el akarta kerülni, hogy az adatvédelmet csupán a közérdekre hivatkozva át lehessen törni.

A másik lehetőség, hogy a közérdekű adat általa korábban használt és az Avtv-ben szereplő fogalmán átlép. Az Alkotmánybíróság ez utóbbit választotta, sőt deklarálta: „Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a „közérdekű adat" fogalmát az alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 3. pontja meghatározza, illetve ahogy arról az Avtv. 19. § (3) bekezdése rendelkezik."[14]

Az indítványozóknak tehát arra a kifogására, hogy az ügynöktörvény a személyes adatok védelméhez fűződő jogot anélkül korlátozza, hogy ezt más alkotmányos jog érvényesülésének biztosítása szükségessé tenné, az Alkotmánybíróság azzal válaszolt, hogy az ügynökmúlttal kapcsolatos adatokat egy huszárvágással a személyes adatokból közérdekű adatokká nyilvánította, mégpedig a határozat rendelkező részében: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok."[15]

A határozat indoklásában foglalt azon rész, amely szerint „az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a „közérdekű adat" fogalmát az alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 3. pontja meghatározza"[16], azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság egy törvény általa kiválasztott rendelkezéseit félretette azért, hogy egy alkotmányos jognak egy általa a konkrét ügyhöz konstruált értelmezést tulajdoníthasson. Komoly aggályként vethető fel, hogy a testület e „megoldást" ebben a határozatában alkalmazza, ez azt jelenti ugyanis, hogy felfogása szerint egy alapjog értelmezésénél nemcsak el lehet tekinteni a hatályos törvényi rendelkezésektől, de esetről esetre lehet új és új tartalmakat konstruálni.

Az Alkotmánybíróságnak ez az öntörvényű értelmezése jól nyomon követhető a közérdekű adat és az információszabadság fogalmait érintő későbbi határozataiban is. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló egykori törvényerejű rendelet egyik rendelkezésének alkotmányosságát vizsgáló 15/1995. (III. 13.) AB hatá-

rozat[17] például a személyes adatoknak egy újabb csoportját nyilvánította „egy tollvonással" közérdekűnek – ezúttal azonban nem jelezve az Avtv-től való eltérést. E határozat kimondta: „az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ingatlannyilvántartás adatai közérdekű adatok, az ingatlannyilvántartás közhitelű nyilvántartás"[18]. Abból, hogy az ingatlantulajdonhoz való jog egyik biztosítéka az ingatlannyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága, az Alkotmánybíróság egy merész fordulattal azt a következtetést vonta le, hogy az ingatlannyilvántartásra vonatkozik az alkotmány 61. § (1) bekezdése, és azok az Avtv. 2. § 3. pontja szerinti közérdekű adatok, amelyekre irányadó e törvény 19. § (3) bekezdése, tehát bárki számára biztosítani kell megismerésüket. Itt ismét azzal az – Avtv-től eltérő – értelmezéssel találkozunk, hogy ami nyilvános, az közérdekű adat.

Az ingatlannyilvántartás adatai azonban – az Avtv. szabályai alapján – személyes és közérdekű adatokat egyaránt tartalmaznak: a természetes személyekre vonatkozó adatai személyes adatok, míg a jogi személyekre vonatkozóak valóban közérdekűek. Ezen adatok nyilvánosságának és kezelésének szabályozását azonban az Avtv. 22. §-a külön törvénybe utalta. Ezt az Alkotmánybíróság szintén figyelmen kívül hagyta. Ugyanezt az érvelést ismétli a három évvel később született, a Ptk. és az ingatlannyilvántartásról szóló törvényerejű rendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányosságáról szóló 8/1998. (III. 20.) AB határozat.[19]

A közérdekű adat és személyes adat, a nyilvános és nem nyilvános elhatárolása körüli elméleti bizonytalankodásra további példa a 30/1997. (IV. 29.) AB határozat[20], amelyet a testület az országgyűlési képviselők kötelező vagyonnyilatkozatának alkotmányosságáról hozott. Az 1996-ban született törvénymódosítás szerint az országgyűlési képviselők mandátumuk elnyerését, majd lejártát követően kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni. A vagyonnyilatkozat adatainak egy részét az Országgyűlés elnöke köteles nyilvánosságra hozni. Egyéb alkotmányossági kifogások mellett az indítványozók e rendelkezésekben a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét látták. Az Alkotmánybíróság – megállapítva, hogy a vagyonra vonatkozó adatok valóban az Avtv. 2. § (1) bekezdése szerinti személyes adatok – az indítványt azzal az érveléssel utasította el, hogy a korlátozás az alapjogi korlátozás alkotmányos követelményein belül maradt. Utalt arra is, hogy „a képviselőknek ezek a vagyoni adatai olyan személyes adatnak minősülnek, amelyek a képviselő köztevékenységének megítélése szempontjából jelentőséggel bírnak."[21] Ezt követően – kilépve az eddigi okfejtés logikájából – a határozat kijelenti: „A képviselők tevékenységének átláthatósága és tájékozott megítélése szempontjából nem minősül szükségtelen és aránytalan korlátozásnak az, hogy a törvényben meghatározott adatokra nézve a közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos elve érvényesül."[22]

Az információszabadsággal kapcsolatos alkotmánybírósági alapjog-értelmezés talán legellentmondásosabb döntése a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, amely azt vizsgálta, hogy az egykori Magyar Dolgozók Pártja és a Magyar Szocialista Munkáspárt pártiratai kezelésének és nyilvánosságának szabályai alkotmányosak-e. Az Alkotmánybíróságnak e határozatában három alkotmányos jog: a tudományos kutatás szabadsága, a információszabadság és a személyes adatok védelméhez való jog együttes értelmezését kellett elvégeznie annak eldöntéséhez, hogy az indítvány elbírálásakor állami tulajdonban lévő pártiratok nyilvánosságának szabályai alkotmányosak-e.

A határozat a három alapjogra vonatkozó alkotmányi szabályok után idézi az Avtv-nek a személyes adatra, majd a közérdekű adatra vonatkozó definícióját. Ezután egy váratlan fordulattal kijelenti: „A levéltári kutatások körében és az indítványokkal speciálisan érintett pártdokumentumok tudományos feltárását és elemzését illetően – az alkotmányos adatvédelmi korlátozásokkal összefüggésben – az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a természetes személyekkel kapcsolatba hozható adatok védelmére irányadó rendelkezések mennyiben alkalmazandók a jogi személyekre vonatkozó adatok feltárására és felhasználására."[23]

Majd az Európa Tanács 1985-ben hatályba lépett adatvédelmi egyezményére, valamint a Polgári törvénykönyv azon passzusára, amely szerint a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – csak a magánszemélyeket illetheti meg [75. § (2) bekezdés] alapozva kijelenti: „E rendelkezésekre és az Alkotmánybíróság gyakorlatára [?] figyelemmel, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus pártok, amelyek közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak [alkotmány 3. § (3) bekezdés], hasonlóan más jogi személyekhez, alkotmányos és törvényes korlátok között, pártirataik körében is hivatkozhatnak a személyes adatok védelmére."[24]

Ez a megállapítás, amely az ügy elbírálása szempontjából merőben feleslegesnek tűnő kitérő, nemcsak azért érdemel figyelmet, mert nyilvánvalóan ellentétes az Avtv. néhány mondattal korábban idézett szabályával, amely szerint személyes adata kizárólag természetes személynek lehet. Nem is csak azért, mert a határozat ezt az ellentmondást észre sem ve-

szi, hanem elsősorban azért, mert következetes alkalmazása az információszabadság ellehetetlenítését jelentené. Amennyiben ugyanis a jogi személyek (ideértve az állami, az önkormányzati és az egyéb közfeladatot ellátó szerveket) hivatkozhatnának személyes adataik védelmére, a közérdekű adat fogalma megszűnne.

A határozatnak ez az érvelése azért felesleges, mert a demokratikus pártok iratai saját tulajdonukban és kezelésükben vannak, ezekkel kapcsolatosan tehát a közérdekű adat fogalma, a nyilvánosság követelménye fel sem merül, külön jogi védelmük ezért szükségtelen. Az ügyben szereplő pártiratok viszont levéltári kezelésben (tehát az állam kezelésében) vannak, s így tartalmuk – a személyes adatokat leszámítva – az Avtv. szerinti közérdekű adatnak számít. (Az adott üggyel ugyan nem függ össze, de egyébként valóban felvethető: nincs-e kollízió az Avtv. és a Ptk. között. Az egyik lehetséges válasz, hogy a személyes adat fogalmát tekintve az Avtv. a Ptk-hoz képest lex specialis. További jogos kérdés, hogy az Avtv. közérdekű adat fogalma vajon nem túl radikális-e, hiszen annak következetes alkalmazása esetén az állami szervek kötelesek volnának a kezelésükbe kerülő valamennyi üzleti titkot is közzétenni. Az üzleti titok védelmének kérdése ugyanis kimaradt az Avtv. szabályai közül. A közérdekű adatok nyilvánosságának és az üzleti titok védelmének konfliktusa ma csak esetenkénti jogértelmezéssel oldható fel. Erre azonban itt azért nem térek ki, mert ez a problémakör az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem merült fel.)

Az Alkotmánybíróság szóban forgó határozata a levéltári kutatás szabályain kívül vizsgálta az államtitokról és a szolgálati titokról szóló akkor hatályos 1987. évi 5. tvr.-t és a végrehajtására kiadott 17/1987. (VI. 9.) MT rendeletet. A határozat azzal, hogy mindkét jogszabályt alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette, jelentősen hozzájárult az információszabadság alkotmányos garanciáinak kiépítéséhez. De ez már átvezet tanulmányom következő kérdéséhez.

AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KORLÁTOZHATÓSÁGA

Már 1992 őszén, az Avtv. parlamenti vitája során felmerült, hogy az információszabadság törvényi szabályozása nem lehet teljes az annak korlátozására vonatkozó alkotmányos garanciák kiépítése, azaz a titokvédelmi szabályok megalkotása nélkül. Maga az Avtv. mindössze annyit írt elő, hogy az állami, a helyi önkormányzati feladatot, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, illetőleg bírósági eljárásra tekintettel korlátozza. [19. § (3) bek.]

A titoktörvény benyújtása azonban egyre csak késett. Így az az ellentmondásos helyzet állt elő, hogy 1992 novemberében hatályba lépett az információszabadságnak egy nemzetközi összehasonlításban is rendkívül radikális szabályozása, miközben változatlanul élt az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendelet, amely alapján nemcsak állami szervek, hanem társadalmi szervek és szövetkezetek vezetői is voltaképpen bármilyen adatot a belátásuk szerinti időre titokká minősíthettek, mégpedig anélkül, hogy a minősítés felülbírálatára a jogszabály bárkit felhatalmazott volna. Nyilvánvaló volt, hogy a titokszabályozásnak ez az önkényes jellege – ha fennmarad – az információszabadságot papirosjoggá silányíthatja.

Az Alkotmánybíróság 1994 nyarán hozott döntése a titok-tvr.-nek nemcsak az indítvánnyal támadott részeit, hanem – a szoros összefüggés okán – a teljes szövegét megsemmisítette. A döntés megállapította az információszabadság alkotmányos korlátozhatóságának kritériumait, ezzel a testület egyben iránymutatást adott a megalkotandó törvény tartalmára vonatkozóan is. A testület kimondta, hogy valamely adatkörnek államtitokkörré nyilvánítása minden esetben közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot, ezért a korlátozás az alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően csak törvényi szinten történhet. A határozat szerint az államtitokká minősítésre jogosult személyek körét nem lehet olyan személyekre kiterjeszteni, akik közhatalmi jogkörrel nem rendelkeznek. A nem állami szervek által titkosított adat fogalmilag sem lehet államtitok. Megállapította továbbá, hogy alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely – az államtitokkörök példálózó felsorolásával – a minősítőnek teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít arra, hogy közérdekű adatokat titkosítsanak, miként az is, amely lehetővé teszi, hogy közérdekű adatokat „visszavonásig" államtitokká minősítsenek, azaz akár korlátlan ideig elzárjanak a nyilvánosságtól.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályokat pro futuro semmisítette meg, egyéves időt hagyva a parlamentnek, hogy a megfelelő törvényt

megalkossa. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán az Országgyűlés kényszerhelyzetbe került. Ha ugyanis elmulasztja a határidőt, megszűnik annak a lehetősége, hogy bármilyen adatot államtitokká vagy szolgálati titokká lehessen minősíteni. A Parlament – a határidő utolsó napján – elfogadta az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényt, és ezzel lezárult az információszabadsággal kapcsolatos legfontosabb szabályok törvénybe iktatása.

MIFÉLE JOG HÁT AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG?

A kifejtettek alapján nehéz erre válaszolni, mert úgy tűnik, e jog két alakban létezik: az egyik a törvényben, a másik az Alkotmánybíróság jogértelmezéseiben. Ez pedig elvezet ahhoz a kérdéshez: mekkora az Alkotmánybíróság szabadsága az egyes alkotmányos jogok értelmezésénél? Konkrétabban fogalmazva: megteheti-e a testület, hogy hatályos törvényi szabályokat félretéve, sőt azok egyértelmű és kifejezett rendelkezései ellenében értelmez alapjogokat?

Sólyom Lászlónak a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, amely akár egy alkotmánybírói ars poetica-ként is felfogható, fontos támpontokat ad a válaszhoz, ezért érdemes belőle hosszabban idézni. Azzal kapcsolatban, hogy mekkora az Alkotmánybíróság szabadsága határozata kialakításában, kifejti: „Az Alkotmánybíróság ezzel [ti. a parlamenti törvényhozással] szemben kizárólag alkotmányjogi érvekkel alapozhatja meg döntését. (...) Nem köti az Alkotmánybíróságot a törvényhozó szándéka (...) Nem köti az Alkotmánybíróságot sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi vagy tudományos irányzat sem. (...) Az Alkotmánybíróság független a törvényhozó szándékától. (...) Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulni, mint semleges kategóriából, amelynek határaira nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. Ha így járunk el, akkor az alkotmány tág definíciói megannyi morális kérdésfeltevést (is) tartalmaznak. A pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy ezekre a kérdésekre többféle válasz adható, vagyis a jogok többféle értéktartalommal kitölthetők úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak a határesetekben kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi koncepció („válasz") már az alkotmány egész rendszerével (alapelveivel) nem hozható összhangba. (...) Más esetben az Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy az alkotmányos jog egy adott tartalmi koncepciója belefér az alkotmányos fogalmi keretbe, akkor is, ha azt a törvényhozó ki akarta zárni. Kivételesen az is előfordulhat, hogy egy alkotmányos jog csak egyetlen értelmezési koncepciót tűr el. Ez természetesen értékítélet. Az Alkotmánybíróságnak azonban éppen erre van felhatalmazása: hogy ti. az alkotmány fenntartása érdekében a saját tartalmi koncepcióját érvényesítse. (...) Az Alkotmánybíróságnak itt azt az értelmezést kell kötelezővé tennie, amely szerinte az alkotmány egészével összhangban áll. (...) Mivel a döntés végleges, a bírónak saját lelkiismerete és a közvélemény, elsősorban a szakmai közvélemény előtt kell helytállnia. Szembe kell néznünk tehát azzal, hogy az alkotmányos jog fogalmának egyik lehetséges értelme válik kötelezővé (amelyet esetleg az Alkotmánybíróság későbbi ítélkezése korrigálhat – vagy a desuetudo ronthat le)".[25]

> AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGNAK JOGÁBAN ÁLL AZ ALKOTMÁNYELLENES TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEKET MEGSEMMISÍTENI. A JOGBIZTONSÁG VESZÉLYEZTETÉSE NÉLKÜL AZONBAN HATÁLYOS TÖRVÉNYEKET NEM TEKINTHET NEM LÉTEZŐNEK.

Ebből az álláspontból akár arra a következtetésre is juthatunk, hogy az Alkotmánybíróság értelmezési szabadságát a törvényhozó, illetőleg a törvény nem korlátozhatja. „Az alkotmányban foglalt jog is csak szó, kiszolgáltatva az értelmezésnek"[26] – mondja Sajó András, és igaza van. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy ez a párhuzamos vélemény a halálbüntetés alkotmányosságának mérlegelése kapcsán született, amelynek során a testület az élethez és az emberi méltósághoz való jog tartalmát vizsgálta. Olyan jogok értelmezéséről kellett állást foglalnia, amelyek így, a maguk elvontságában nem jelennek meg egyetlen jogszabályban sem. Tartalmi kibontásuk csak más jogintézményekkel (például az abortusz, az eutanázia) összefüggésben merül fel. Hasonló a helyzet számos más alkotmányos joggal, például a lelkiismereti szabadsággal, a véleménynyilvánításhoz való joggal, illetőleg az alkotmány diszkrimináció-ellenes szabályával.

Az alkotmányos jogok másik csoportja esetében azonban, amelyeknél az alapjog tartalmát, érvényesítésének eljárási szabályait a törvényhozó részletesen szabályozza (például a sztrájkjog, a menedékjog, a gyülekezési jog, az egyesülési jog esetében), az alkotmánybírósági alapjog-értelmezés ettől nem tekinthet el. A testület értelmezési szabadságának – véleményem szerint – maga az alkotmány szab határt. A jogállamiság alapkövének tekintett jogbiztonság követelményéből – amelynek kifejtését a testület számos ha-

tározata tartalmazza – az is következik, hogy a törvények mindenkire kötelezőek. Az Alkotmánybíróságnak jogában áll az alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket megsemmisíteni. A jogbiztonság veszélyeztetése nélkül azonban hatályos törvényeket nem tekinthet nem létezőnek.

JEGYZETEK

1. A törvényt röviden csak adatvédelmi törvényként szokták emlegetni, holott két egyenrangú alkotmányos jog szabályozását tartalmazza.
2. Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 370. o.
3. ABH 1992, 170, 171.
4. ABH 1992, 229, 230.
5. ABH 1992, 229, 230.
6. Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság. Valóság, 1988/9. 30. o.
7. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 2. § (1)
8. 47/1994. (X. 31.) AB határozat (ABH 1994, 281, 285.), 61/1995. (X. 6.) AB határozat (ABH 1995, 317, 321.), 22/1999. (VI. 30.) AB határozat (ABK 1999. évi 6–7. szám 237–254. o.)
9. ABK 1999. évi 6–7. szám 246. o.
10. Ez a szabályozási megoldás eltér az egyébként példaként tekintett amerikaitól. Ott a törvény úgy szól, hogy a közérdekű adatok közlésére vonatkozó kötelezettség kilenc fajta adatkörre nem vonatkozik. Ezek közül az egyik a személyes adatok köre. Lásd: United States Code, Title 5, Chapter 5, § 552.
11. ABH 1992, 182, 185.
12. 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 71.), 7/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 22, 25.)
13. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 40, 42.)
14. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 352.)
15. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 342.)
16. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 342, 352.)
17. Az írás tárgyára koncentrálva e határozat vizsgálatakor eltekintek attól a máskülönben izgalmas kérdéstől, hogy az Alkotmánybíróságot mennyire köti az indítvány. A határozat I. pontjából egyértelműen kiderül, hogy az indítványok az alkotmány tulajdoni formák egyenlőségére vonatkozó rendelkezésének [9. § (1) bek.] sérelmét kifogásolták. A testület, miután megállapította, hogy a sérelmezett szabály nincs összefüggésben az alkotmány megjelölt rendelkezésével, keresett és talált egy másik passzust, és áttért annak elemzésére, miért sérti a kifogásolt rendelkezés a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.
18. 15/1995. (III. 13.) AB határozat (ABH 1995, 88, 89–90.)
19. ABH 1998, 103.
20. Nem tartozik szorosan a vállalt témához, ezért nem vizsgálom azt a kérdést, hogy mennyire meggyőző a határozat érvelése a személyes adatok korlátozhatóságát illetően.
21. ABH 1997, 130, 145.
22. Uo.
23. ABH 1994, 175, 183.
24. ABH 1994, 175, 184.
25. ABH 1990, 96, 99.
26. Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 366. o.

A JOG VÁLLALJON TÖBB SZEREPET, MINT AMI SZOKÁSOS

VÁRADY TIBOR EGYETEMI TANÁRRAL BESZÉLGET
KARDOS GÁBOR ÉS JAVORNICZKY ISTVÁN

Lehet-e a nemzetközi jog elég részletes ahhoz, hogy kielégítse a kisebbségi igényeket? Úgy is fogalmazhatnánk a kérdést, hogy várható-e az igények kielégítése kizárólag a nemzetközi jog révén, hogyan függ össze ez a folyamat a nemzeti belső fejlődéssel?

Hadd adjak egy inkább diplomatikus, mint pontos választ. Valamivel részletesebb lehetne. Például a keretegyezmény. De nem hiszem, hogy annyira részletes lehet, hogy mondjuk alkalmazható legyen a Vajdaságon belül a magyarokra, akik 350 ezren vannak, és a ruténokra is, akik 30 ezren vannak. Hiszen a létszám eléggé fontos, amikor mondjuk iskolákról van szó. De még kevésbé vonatkozhat azonos módon a koszovói albánokra és a vajdasági magyarokra, és még kevésbé vonatkozhat azonos módon Belgiumban a németekre, és Romániában a magyarokra. Ám a keretegyezmény és más egyezmények is nagyon sok helyen megkerülték a problémát. Túl sok az olyan megfogalmazás, hogy „ha az igény megfelel a reális szükségnek", „ahol ez a helyén van" („where such request corresponds to a real need", „where appropriate") Ennél azért valamivel messzebbre kellene menni. Én egy írásomban megpróbáltam Jugoszlávián belül valamiféle alapmércéket kidolgozni a kisebbség konkrét jogait illetően, főleg számarányokra támaszkodva. Ha x számú kisebbség él azon a területen, akkor szükség van középiskolára, és ha y számú népesség lakik ott, akkor szükség van egyetemre. És ha nincs saját nyelvű egyetem, de középiskola igen, akkor a felvételit hány nyelven kell letenni. Én azt hiszem, hogy ilyen részletekig azért elmehetett volna a keretegyezmény is. Talán valamiféle mintát, megoldást, modellt érdemes lenne kidolgozni, mert a nemzetközi jogi szabályok rendszerint csak nagyonnagyon általános útmutatásnak elegendők, és nagyon különböző igényeknek és elképzeléseknek adhatnak támpontot.

Mutatja ezt az is, hogy a keretegyezmény szervét tanácsadó bizottságnak hívják, amely arra sincsen felhatalmazva, hogy összemérje a nemzeti sztenderdeket a keretegyezménnyel, csak tanácsokat ad az államok részére a végrehajtásra.

Igen, ebben a kérdésben is továbbmehetne a nemzetközi közösség. Vegyük az iskoláztatást: ismeretes néhány elv, ami jogi támaszt is érdemelne. Például az, hogy magániskolát lehet minden nyelven nyitni, nem hiszem, hogy vita tárgya lehetne. Nyilvánvalóan azok a kisebbségek, amelyeknek a létszáma nem üti meg azt a minimumot, hogy megérje, nem csinálnak magániskolát. Ha van Magyarországon öt ír, aki kelta nyelven is tud, nem fognak miattuk kelta nyelvű iskolát indítani. De meg kell legyen a lehetőség, hogy indítsanak, ha ezt jónak látják. Azonban a kisebbségeknek az állami támogatású iskolák terén joguk kellene hogy legyen legalább annyi állami támogatásra, ami megfelel az illető kisebbség adófizetői hozzájárulásának. Ez lenne az abszolút minimum, ezen túl persze illik, hogy adjon az állam. Ha a Vajdaságban van 17% magyar, akkor, hogy mennyi megy iskolára, ezt a vajdasági parlament kell hogy eldöntse, ha vajdasági szinten lenne eldöntve a kérdés, jelenleg ez a szerb parlament hatásköre. De abból az összegből, amit a parlament meghatározott oktatási célra, 17% menjen magyar iskolákra. Ez lenne a kötelező minimum, amit a méltányosság megkövetel. Ilyen elvekig talán elmehetett volna valamilyen nemzetközi egyezmény.

Lát-e arra reményt, hogy ilyenfajta konkrétabb megoldások bekerüljenek ezekbe az egyezményekbe? Vagy nem véletlen, hogy ennyire általános szinten szabályozzák ezeket a kérdéseket?

E kérdés körül mindig nagyon erős lobbyja volt a ködösítésnek, és gyengébb lobbyja volt a pontosításnak. Én azt hiszem, hogy a balkáni válság esetében ezúttal a ködösítés-lobby nyert. Nagyon határozott igények vannak egy olyan szövegre, amely kisebbségi elkötelezettséget mutat, de amely tulajdonképpen teljesen szabad kezet ad az interpretációknak. Sok múlik a jóindulaton. Amit a koszovói stabilitás-paktum a kisebbségekről mond, az sokkal kevesebb, mint amit Milosevics pártjának programja mond. Mégis egy kicsit többet remélek a stabilitás-paktumtól, mint a Milosevics-párt programjától. De meg kell mondjam, hogy ami a stabilitás-paktumban van, az annyira általános és annyira képlékeny, hogy ennél a Milosevics-féle szerb szocialista párt programja, ha

csak a szavakat nézzük, valamivel biztatóbb. Persze, ha érdekellentétek vannak, akkor a kompromisszum mindig az általánosságok és a kérdések megkerülése felé menekül. Állandóan napirenden kell tartani a kérdést, és azt hiszem, hogy az igények nyomós érvekkel támaszthatók alá. Nem nagyon látom, milyen érvvel lehet ellene szegülni annak, amit az állami támogatásról mondtam. A magyarok adót fizetnek. Ne ők döntsék el, hogy mennyi megy Szerbiában iskolára, de ha már ez el lett döntve, akkor az adóbefizetés arányában jusson a nemzetiségi iskolára. Elég sok országban volt alkalmam megismerni a kisebbségre vonatkozó nyilatkozatokat. néha azért, mert ott éltem, néha csak érdeklődésből. Nem tudom, van-e ország Európában, amelyik nem azt állítaná, hogy ott van a kisebbségeknek a legjobb sorsa a világon. Ezt mondja Jugoszlávia, Magyarország, ezt mondja Románia, Belgium, Spanyolország, mindenki ezt mondja. Ameddig ezt valamiképpen nem teszik mérhetővé, addig többé-kevésbé mondhatja is. Jó lenne ezt valamilyen mércék alapján megállapítani, mert nem egészséges dolog, hogy egy verseny úgy végződik, hogy mindenki azt mondhatja: én vagyok a legjobb.

Magyarországon a 60-as, 70-es években, ha körbenézett az ember a szomszéd országokban, végül is a jugoszláv nemzetiségi politikát tartotta a legjobbnak az ott élő magyarok szempontjából. Mennyire volt ez csalóka látszat, mennyire volt valóság?

A 60-as, 70-es években azon országok között, ahol számottevő magyar kisebbség élt, kétségtelenül Jugoszláviában volt a legjobb a helyzetünk, nyugat-európai mércével mérve is. Ez azt jelentette, hogy nevesítve voltak a Vajdaságban azok a kisebbségek, amelyeknek a nyelve egyenrangú. Ez nagyon fontos, mert nem lehet összemosni az akkoriban négyszázezer és félmillió közötti, évszázadok óta ott élő magyar kisebbséget mondjuk kétszázötven szlovénnel, akik üzleti, családi okokból költöztek a Vajdaságba a háború után. Tehát valamiképpen nevesíteni kell, hogy kinek járnak kisebbségi jogok. Persze vannak mércék erre: a történelem, a létszám és az igény, ezt mondja az Európa Tanács 1201-es ajánlása is. A magyar jog a történelmi mércét száz évben határozta meg, az észt jog a létszámot próbálta pontosítani, és azt mondta, hogy 3000 fő. Tehát e három mérce alapján van értelme nevesíteni a kisebbségeket. Ez a kisebbségpolitika jelentette azt is, hogy valamennyi vajdasági szintű szerv a felekkel öt nyelven kommunikált. Jelentett egy több nyelvű igazságszolgáltatást, ami nem úgy működött, ahogy ez propagálva lett, de működött. Jelentett olyan jogszabályokat, amelyek mindennek a megvalósulását szolgálták: az úgynevezett káder-föltételeket voltak hivatottak biztosítani, ami meglehetősen ritka. Ahhoz, hogy a postán több nyelven adhassunk föl sürgönyt, ahhoz az kell, hogy a postán legyen valaki, aki több nyelven beszél, különben hiába betűzök neki magyar vagy román sürgönyt. Ez helyenként tökéletlenül, helyenként jobban, de működött. A 70-es években – visszatekintve kis büszkeséggel mondom, hogy én tartottam az első magyar órát, történetesen római jogból – a jogi karon az oktatás egy része magyarul folyt. Létezett egy terminológiai lektorátus magyarul, szlovákul, románul, ukránul. A jogi kar lektorátusa külön képzéseket szervezett a bírák számára, mert a magyar anyanyelvű bírák sem ismerték a magyar jogi szakkifejezéseket . A felvételi két tantárgya, ahogy Magyarországon is, a nyelv és történelem volt, és ez anyanyelvet és történelmet jelentett. Tehát akik magyar gimnáziumot végeztek, azok magyarból tettek felvételit az egyébként zömmel szerbül folyó jogi karon. Ez egy tisztességes szint volt. Emellett ez egy egypártrendszer volt, amely a pluralizmust nem annyira kedvelte a szervezésben. Ahogy nem lehetett két pártot szervezni, ugyanúgy nemigen lehetett másban sem több. Volt például törekvés magyar művelődési egyesületeket koordináló szervezet létrehozására, de ezt azzal vették el, hogy ez „vertikalizmus", ami csúnya szó volt. Néhol nehezen követhető módon, megkülönböztették a többnyelvűséget és a nacionalizmust, és aztán olykor sor került a nacionalizmus felszámolására. De alapjában véve a mostani helyzethez viszonyítva ez lényegesen jobb állapot volt.

Az egyéni életpálya szempontjából mennyire volt hátrány az, ha valaki egy kisebbséghez tartozott? Ez nagyon lényeges aspektusa a kisebbségi létnek, hogy valaki anélkül, hogy kénytelen legyen feladni az életcéljait, érvényesülhessen, az ambícióit kiélhesse, persze az adott keretek között.

Ezt nehéz megmondani. Bizonyos pontokon még előny is volt. Voltak szerepek, funkciók, amelyeket a párt elképzelései szerint nem tölthettek be kizárólag a többséghez tartozó személyek. A városi kormány, a városi pártbizottság, a tartományi pártbizottság, a tartományi kormány ennek megfelelően állt össze. Az egyetemen volt két rektorhelyettes, abból egy kisebbségi kellett legyen. Ez valamiféle mozgásteret és hátszelet biztosított. Persze ezek az emberek többnyire nem azok voltak, akiket az adott kisebbség elismert szellemi vezérének, hanem azok, akiket a kommunista párt ismert el a kisebbség reprezentánsának. De ez a szerb többség számára sem volt nagyon másképp. Hátrányt jelentett viszont a kisebbséghez tartozás ott, ahol nem ilyen kiemelt és politi-

kai szinten nevesített funkciókról volt szó. Mondjuk a jogi karra behozni egy kisebbségi tanársegédet nehezebb volt, mint egy szerb tanársegédet. Itt volt egy érezhető ellenállás, amit az ember vagy megbontott úgy, hogy szövetkezett a szerb lobby egyik részével, és valamiféle érdekszövetséget kötött, vagy pedig nem tört át. Ez érvényesült a vállalatoknál is. Volt egy inercia, ami az etnikai többség javára ment. Volt tehát egy politikai crédója a többféleségnek és az egyensúlynak, ami a titói politikának sarkköve volt, egészen logikus módon, mivel Tító nem tartozott a többséghez. Ő horvát volt. Az egyedüli hatalom-képlet, melyre támaszkodhatott, az etnikai egyensúly volt, és nem a többségi dominancia. A többségi dominancia a hatalmát veszélyeztette volna. Egy bonyolult etnikai egyensúly, ez adott neki hatalmi legitimációt. Ez az alapképlet tükröződött a lentebbi szinteken is. Ez adott esélyt azoknak a kisebbségieknek, akiket hűnek és veszélytelennek tartott a többség. Másrészt volt egy belső hullámzás, ami nehézzé tette a kisebbségi érvényesülést. Amikor megindult a magyar nyelvű lektorátus, azt nagyon sokan nehezményezték, és a végén az utolsó védőbástya az volt, hogy a titkárnő nem írta le a fölhívást, hogy mikor melyik tanteremben van az első óra. De amikor én legépeltem, és kitettem, akkor nem vették le. Hozzá kell tegyem, hogy volt egy pár szerb kollegám, akik őszintén támogatták ezt az ügyet. Úgyhogy nem volt könnyű, de azért volt mozgásterület.

A jugoszláv kisebbségi politika egy létező valami volt, ami nagyon fontos. Mert más dolog, hogy mi van a papíron, vagy milyen elképzelések vannak, de ez egyszer már létezett. Vajon a Vajdaságban azt kellene elérni, visszahozni, ami egyszer már volt? Mi lehet a reális cél?

Ezt így nem lehet visszahozni. Ami a Vajdaságban létezett, annak két pillére volt. Az egyik a pártfegyelem, a másik a kultúra. A kettőnek egy sajátos ötvözete, néha egy kicsit több pártfegyelem, néha egy kicsit több kultúra. Az emberek érezték, hogy egy monoetnikai városi vezetés nem megy. Hadd tegyem hozzá, hogy én Bánátban voltam gyerek, amely német megszállás alatt volt. Becskerek város vezetésében még a Gestapó is ügyelt arra, hogy legyen szerb is, és magyar is. Az a szerb és az a magyar, akit a Gestapó választott, nem az a szerb és az a magyar, akit a magyarok és a szerbek választottak volna. És volt egy helyi német, s a helyi német sem az volt, akit a helyi németek választottak volna. Érdekes módon ez a képlet szent és sérthetetlen volt. Ezért hatott egészen sokkszerűen, amikor 1989-ben a Milosevics-hullám kezdetén a becskereki városi pártbizottság megválasztása azzal az eredménnyel zárult, hogy nem volt benne egy nem szerb sem, ami meghökkentette a pártbizottságot. Ez a nacionalista hullám egy kulturális vívmányt szüntetett meg, egy olyan vívmányt, ami egészen komor időkben is – talán karikaturális módon, de – fönnmaradt. Ennek a kultúrának vannak még hagyományai, de ez nem elég ahhoz, hogy biztosítson egy egyensúlyt. Ezt a kultúrát korábban pártfegyelem támogatta. Amikor megválasztották az egyetemi rektorhelyetteseket, az emberek tudták, hogy illik egy nem szerbet választani, és választottak is. Ha nem választottak volna, akkor valami miatt érvénytelen volt a választás, beleavatkozott az egyetemi pártbizottság, és bejött egy kisebbségi. Ennek a képletnek a pillérei megszűntek: nincs többé – hála istennek – pártfegyelem, és nincsen – sajnos – kultúra. Úgyhogy a megoldást hozó képlet nincs megadva. Én erről többször írtam, nem látok más megoldást, minthogy a jog vállaljon valamivel több szerepet, mint ami szokásos, talán annál is kicsit többet, amit illik. Ez azt jelentené, hogy valamivel részletesebben kellene szabályoznia dolgokat. Vagy pedig valamiféle önmozgást lehetővé tennie. Ha van egy iskola, amelynek van egy magyar részlege, akkor vagy jogszabályban legyen, hogy annak a magyar részlegnek legyen egy magyar igazgatója, és a szlováknak egy szlovák igazgatója, vagy pedig meg kell engedni, hogy a részleg igazgatóját a magyar oktatók válasszák. Ezt nevezhetjük autonómiának is. Vagy valami részletes szabály szóljon arról, hogy így kell hogy legyen, vagy pedig valamiféle önszerveződésnek a lehetőségét kell megteremteni, illetve a kettőt érdemes ésszerűen ötvözni. Volt és van egy olyan szabály, hogy 15 diákkal lehet osztályt nyitni, ennek a szabálynak az indoka egy racionális, nem tékozló iskolaszervezés. Újvidéken, ahol arról van szó, hogy 150 vagy 130 szerb osztály van, ez valóban racionalitás kérdése. De ha 14 szlovák gyerek van, akkor a 15-ös határ nem a racionalitás kérdése, hanem a létezés kérdése. Magyar gyerekeknél még össze lehet hozni néhány osztályt 15-ös létszámmal is, de mivel Újvidék meglehetősen nagy területen fekszik, ha túl messzire kellene a 7 éves gyerekeknek menniük, akkor lehet, hogy a 15-ös minimumhoz való ragaszkodás megszűnéshez vezetne. Korábbi megfogalmazás szerint a 15-ös küszöb alá akkor lehetett menni, ha ennek megfelelő oka volt. Amíg kultúra volt, ameddig pártfegyelem volt, addig ez működött. Most nehezebb elvárni az általános elv jóindulatú alkalmazását. Ezért ki kellene mondani, hogy kisebbségi osztályt mondjuk 8 diákkal is nyitni kell. És ennek persze vonatkoznia kell a szerbekre is, teszem föl Adán, ahol kevesebben vannak, és még inkább kell hogy vonatkozzon a szerbekre Koszovóban. Ma nemigen

lehet azt várni, hogy koszovói albán döntéshozók megfelelő okot lássanak arra, hogy a törvényes minimum alatti létszámmal is nyissanak szerb iskolát. Nem fognak. Nem lehet mást, mint azt mondani, hogy nyolc diákkal is nyitni kell – vagy hogy a szerbek maguk szervezzék iskoláikat Koszovón. Úgy látom, hogy a Vajdaságban is szükség van erre. Körülbelül erre gondolok, amikor azt mondom, hogy ahol kultúra volt, ahol pártfegyelem volt, ott átmenetileg pontosabb szabályozással és valamiféle önmozgás garantálásával kell rendezni a helyzetet.

Ahhoz, hogy azon lehessen gondolkodni, milyen megoldás jöhet szóba, fontos tudni, hogy a kisebbségek milyen állapotban vannak. Az említett politikai deklarációk és jogi lehetőségek közepette mennyire őrizte meg, mennyire vállalhatta magát a magyar kisebbség? Mennyire erősek, mennyire megosztottak, mennyire reálisak az elképzeléseik?

Nem könnyű erre felelni. Az elmúlt évtizedek – amelyek a mostani szemszögből valamiféle aranykornak tűnnek – nem kis asszimilációt is eredményeztek. Hogy nagyobbat-e, mint másutt, nagyobbat-e, mint ami természetes lenne, nem tudom, komoly felmérések erről nem készültek. De ezekben az évtizedekben kialakult egy nagyon erős magyar tanszék. Egy darabig összmagyar szempontból fontos volt az újvidéki Új Symposium folyóirat, magyar színházak alakultak, létrejött egy hungarológiai intézet. Az újvidéki Magyar Szó egy darabig talán a legjobb magyar napilap volt, híreket is közölt, nemcsak magyarázatokat. Létezett egy nagyon intenzív és az adott körülmények között nívós magyar értelmiségi élet. És létezett az asszimiláció is. Hadd mondjam el, hogy a környezetben volt valami megértés, és volt mindig valami elutasítás is. Amikor a gyerekeink iskolába indultak, és magyar iskolába indultak, akkor a szerb feleségemnek nem volt szinte egy ismerőse sem, aki ezt valahogy szóvá nem tette. A legtöbben rosszallással. De magyar iskolába mentek a gyerekek, és a szerb feleségemet nem kellett rábeszélni, ő ezt természetesnek vette, ahogy nagyon sok szerb barátom is természetesnek vette. Úgyhogy nem kellett olyan nagyon bátornak lenni az embernek, hogy vállalja a magyarságát. Amikor személyi igazolványt kértem, mondtam, hogy két nyelven kérem. Erre azt mondták, hogy nincs magyar. Mondtam, tudom, hogy nincs magyar, de van kétnyelvű igazolvány. Akkor azt mondták, azt nem tudják ma adni, jöjjek érte holnapután. És elmentem holnapután, és kaptam kétnyelvűt.

Mennyire volt ez jellemző? Mennyire választotta ezt a magatartást a kisebbség?

Nagyon sok ember, akinek nincs tapasztalata a hatósággal, amikor azt mondják, hogy nincs magyar igazolvány, akkor nem jut eszébe, hogy de kétnyelvű van, és megáll ezen a szinten. De ha valaki tovább ment, akkor kapott kétnyelvűt, ahol rá volt írva, hogy személyi igazolvány, és rá volt írva, hogy licsna karta. Rá volt írva a nevem latin betűvel szerbesen, és rá volt írva magyarul „á”-val és „y”-al. Szóval nem kellett halálmegvető bátorság ahhoz, hogy az ember ezt vállalja. De kellett egy pár plusz lépést tenni.

Ezek a lehetőségek 1989 után feltehetően megnehezedtek.

Nemcsak hogy megnehezedtek, hanem a jogszabályok is megváltoztak. Először is megszűnt a vajdasági törvényhozás. Nagyon sok jogszabályt sohasem pótoltak. Azok a jogszabályok, amelyek a többnyelvűség érvényesítését célozták, egyszerűen megszűntek. A személynevek írásáról szóló jogszabályok megszűntek, habár a gyakorlatban nem lett minden gorombán megszüntetve. Született egy szerb törvény a nyelvhasználatról, amely nem egy gorombán jogokat tagadó törvény, de kétségtelen visszalépés.

Nem olyan, mint a szlovák nyelvtörvény az anyanyelvről? Abból még az is következett volna, hogy ha a tűzoltók jönnek, és mentik a magyar anyanyelvű polgárokat, akkor elméletileg a magyar anyanyelvű tűzoltók és a magyar anyanyelvű áldozatok között szlovákul kellett volna megtárgyalni, hogy mit tegyenek.

A Milosevics-féle nyelvtörvény ennél sokkal jobb, de egyértelműen visszalépés. A hivatalos nyelvhasználatból ki lett tiltva az, hogy Újvidék vagy Szabadka, ehelyett csak azt lehetett, hogy a szerb Suboticát azt a szerbek „s”-sel írják, a magyarok „sz”-szel. Újvidéket szerbül Novi Sadnak írják, Noviszád-nak a magyarok. Ez nem megoldás. Emögött nyilvánvalóan kisebbségellenes hevület volt. Nem hiszem, hogy a szerb állami szuverenitást veszélyeztette volna, ha az újvidéki városházára továbbra is ki lenne írva cirill és latin betűvel, hogy Novi Sad, utána magyarul Újvidék, alatta meg szlovákul. A többség, amikor valamiféle önmozgást akar megakadályozni, szinte mindig egy érvet használ, és ez a gettoizáció. Ezáltal úgymond védi is a kisebbséget a saját dőreségével szemben, hogy ne csináljatok gettót magatokból. Ezt a kifejezést először gimnazista koromban hallottam, amikor megszüntették a magyar önképző kört, azzal, hogy ez gettoizáció, és mi nem gettósítani akarjuk a kultúránkat, hanem ötvözni, egymás mellett virágozni. Legyen egy egységes gimnáziumi egylet, és nem

kell kisebbségi önképző köröket szervezni. Ez azt jelentette konkrétan, hogy az önképző körben – ez egy kétnyelvű gimnázium volt, magyar és szerb – a magyarok tudtak szerbül, a szerbek nem tudtak magyarul. Kaslik Péter barátom, ha magyarul olvasta föl a versét, senki sem értette, ha megpróbálta lefordítani szerbre, akkor értették, és beszéltek esetleg róla, de akkor mi lesz a többnyelvűséggel. A szabályhoz nem ragaszkodtak mereven, ezért azt csináltuk, hogy jó, legyen az önképző kör egységes, oda nemigen jártak többé magyarok, én pedig megszerveztem a 6/b osztály külön önképző körét, a 6/b magyar volt, és a többi osztályból is eljártak a 6/b önképző körre. Ezt tolerálták. Ez volt az én gimnazista ravaszkodásom és az első szembesülésem a gettó szóval. Most is ha valamiféle önmozgást akarunk, mindig a gettó kifejezést veszik elő, ez az ellenérv.

Nem áll fenn most is az a veszély, hogy Jugoszlávia demokratizálódik, megszabadul Milosevicstől, és feltehetően valami történik a Vajdaságban is, de a kettő messze nem lesz arányban egymással. Mennyire egységes a jugoszláv politikai elit abban a tekintetben, hogy mit szabad a kisebbségnek, mit szabad a Vajdaságnak? És mennyire segít vagy komplikálja a képet a Vajdaság sajátos helyzete, az, hogy autonóm volt, léteztek azok a struktúrák, amelyekről korábban beszélt.

Újra kell építkezni. Nem szabad beleesni abba a csapdába, hogy előbb demokrácia, azután kisebbségi jogok. Ez nagyon fontos. Ahogy nem lehet előbb demokratikus választásokat szervezni, és aztán eldönteni, hogy milyen nyelven nyomtassuk a választócédulákat. A többnyelvűség nem a demokrácia után következik, hanem része a demokráciának. Boszniában sose lettek volna választások, ha csak cirill vagy csak latin betűvel nyomták volna a választócédulákat. Boszniában egy minimális demokrácia föltétele az, hogy ezt a több kultúrájú realitást is figyelembe vegyék. Ezért gondolom, hogy nem lehet csak csoportsemleges szabályzással demokráciát elérni, csoportérzékeny szabályozásra is szükség van. Ennek egy nagyon egyszerű, de nem lényegtelen példája az, hogy milyen nyelven nyomtatjuk a szavazócédulákat. Nem lehet minden elképzelhető nyelven. Amikor Hailé Szelassziét megdöntötték, az etióp nagykövetség egyik munkatársa Újvidékre költözött, és fölvette a jugoszláv állampolgárságot, az ő anyanyelve az amár nyelv, valószínűleg nem kell miatta amár nyelven is nyomtatni szavazócédulát. De a korábban nevesített vajdasági kisebbségek nyelvén igenis kell, a szerb mellett magyar, szlovák, román, ukrán és horvát nyelven, tehát latin betűvel is kell.

Milyen esélyt lát ma az autonómia-elképzelések megvalósulására?

Az autonómia szó afféle mumus. Néha érzem, hogy a nyugati diplomaták félnek a Vajdaság autonómia szótól. Közben nem készítik el a házi feladatukat, és elfelejtik, hogy a jelenlegi alkotmányban is szerepel ez a kifejezés, ami azonban teljesen üres. Tehát a szavaknak olyan nagy fontosságuk nincs. Én örülnék, ha kihagynák az autonómia szót, de visszatennék a jogosítványokat. Sokkal jobb volna ez annál, mint meghagyni az autonómia szót, és elvenni a jogosítványt. Ez után a tíz év után, amikor etnikai alapon történt vérontás, nehéz elvárni, hogy konkrét döntéseket ne befolyásoljanak az elkövetkező években etnikai indulatok. Két megoldás van. Vagy egy részletes szabályozás, tehát nem megengedni, hogy Koszovóban azért, mert az albánok gyűlölik a szerbeket, ne nyissanak szerb iskolát, ha csak kilenc diák van. Ezt vagy úgy lehet, hogy azt mondják, nyolc diákkal is osztályt kell nyitni és kész. Vagy úgy lehet az etnikai előítéleteket ellensúlyozni, hogy önmozgást enged meg az ember az önazonosság tekintetében a kisebbségeknek. Ahelyett, hogy örökké veszekedjünk, hogy a szerbek nem adtak elég pénzt magyar színházra, mert szerb színházra vitték el, legyen a magyarok dolga, hogy a saját adófizetői hozzájárulásukkal arányban maguk döntsék el, hogy az újvidéki színházra vagy a szabadkai színházra szánják a pénzt.

A részletes szabályozás azt feltételezi, hogy a jog valóban betölti a társadalomirányító funkcióját. Mert teljesen mindegy, hogy nyolc-tíz vagy tizenkét kisebbségi diák esetén írja elő az iskolaalapítást, ha éppen úgy nem tartják be. A Ceausescu alatt hozott, papíron maradt jogszabályok gyakran nagylelkűbbek voltak, mint a demokratikus Románia által ígért jogszabályok, de teljesen mindegy, hogy mi volt Ceausescu alatt a tanügyi törvényben, úgyse tartották be. Itt is ez a kérdés. Utalt arra, hogy a jog szerepének ebben a helyzetben az átlagosnál nagyobbnak kellene lennie, de vajon ennek a társadalmi feltételei megvannak-e?

A jelen helyzetben is sokat számítana, ha lenne olyan szabály, ami azt mondja, hogy az újvidéki jogi karon anyanyelvből van a felvételi. Egy ilyen szabály is megkerülhető, de nehezebb, és van hivatkozási alap, a szervezetek protestálhatnak, követelhetnek. Ha azt mondanák, hogy 8 gyerekkel kell osztályt nyitni, akkor az egy más helyzet, bár nem abszolút garancia. Ahogy nem lehet a demokratizálódást elválasztani a kisebbségi jogoktól, úgy nem lehet a kisebbségi jogokat sem elválasztani a demokratizá-

ciótól. Nyilvánvalóan szükség van egy olyan jogi háttérre, amely a jogállamiságra hasonlít. Nem hiszem, hogy lehetne előbb jogállamiságot, és aztán kisebbségi jogokat. De azt sem lehet, hogy csak kisebbségi jogokat, jogállamiság nélkül. A kettő nyilvánvalóan együtt alakul.

Változtat-e a helyzeten az, abból a szempontból, hogy a kisebbségi jogok közül melyeknek a megadása, megkapása látszik valószínűnek, hogy a Vajdaságban a korábbi autonómia a titói egyensúlyra törekvő nemzetiségi politika keretei között létezhetett, most pedig egy többségi dominanciájú államon belül kell ezt megcsinálni? Ettől függetlenül a kisebbségi jogok követelőinek, az autonómiáért harcolóknak ugyanazt kelle követelniük? Hiszen nagyon különböző helyzet az egykori nagy Jugoszlávia és a mostani kis Jugoszlávia között. Ez mennyire jelent más keretfeltételeket? Elméletileg ennek akár pozitív hatása is lehetne. Tekintettel arra, hogy jelentős számú szerbség került a szerb államon kívül, ezért azt a politikát követik, hogy kisebbségi mintaállammá fejlődik Szerbia, így próbálva elérni, hogy a környező államokban élő szerbekkel is jól bánjanak.

A kicsit távolabbi jövőben el tudom képzelni, hogy ilyen szerb gondolkodási igények születnek. Nem tartom a szerbet etnikailag intoleránsabbnak más nemzeteknél, de ez a kisebbségi mintaállam képzete nehezen születhetett volna meg 1921-ben Magyarországon. Szerbia szinte poszt-trianoni helyzetben van emocionálisan, minden sebből vérzik. E gondolkodás-típus beéréséhez kis időre van szükség. Ami ebbe az irányba hathat: a Trianon utáni Magyarországgal szemben – ha Koszovót számoljuk és én remélem, továbbra is számolni fogjuk –, akkor Szerbia népességének 36 százaléka nem szerb. Ez kikerülhetetlenné teszi a kisebbségi kérdést. A poszt-trianoni Magyarországon a kisebbségi kérdés még valahogy negligálható volt, mert más 36 százalék, és más néhány százalék. Másodszor valamiféle különbéke a kisebbségekkel nyilvánvalóan segíti az európai integrálódást. Szerbián belül egy darabig Koszovóban marad a protektorátus, és Koszovón belül maradnak szerbek, így a kisebbségi helyzetbe került szerbek szempontjából is van értelme egy elfogadható modellt készíteni. Hadd tegyek hozzá még valamit, ezt nem sok büszkeséggel teszem hozzá: a vajdasági kisebbségek számarányuknál fogva nem veszélyeztethetnek már semmiféle szerb érdeket. Mi 350 ezren voltunk 1991-ben, ma nyilván kevesebben, nagyon erős volt az elvándorlás. Aránylag olcsó a különbéke. Ezek azok az érvek, amelyek ilyen-olyan módon segítik a mi törekvéseinket.

Akkor miért nem volt a milosevicsi politikában ilyen különbségtétel? Ha Koszovóra koncentrálok, akkor miért nem élek békében a Vajdasággal? Miért nyitott frontot a nacionalista politika minden irányban? Mert az világos, hogy a koszovói albán többség veszélyeztetheti a helyi szerb érdekeket, ha frontot kell nyitni, akkor ott kell frontot nyitni.

A 90-es évek elején a hatalom legitimációja a nacionalizmus volt. Ez természetesen mindenféle kisebbségi jognak a csökkentéséhez vezetett. Ez volt akkor az uralkodó ideológia, és ebben nagyon nehéz disztingválni. Egy másik dolog: a 90-es évek elejének nagy jelszava az egységes Szerbia, egységes mércék, egységes szabályok, és ez volt hivatott pontot tenni a Koszovó és Vajdaság quasi-autonómiájára. Emlékszem a szerb parlamentben amikor arról vitáztunk, hogy hogyan válasszák a bírákat. Ha továbbra is helyi szinten választják a bírákat, akkor valószínű, hogy abban a felpaprikázott nemzeti hangulatban Koszovón alig lett volna szerb bíró. A Vajdaság nem volt túlságosan érdekes ebből a szempontból. De akkor az volt a szent mantra, hogy egységes Szerbiát, tehát egységesen kell bírákat választani, és a szerb parlament válassza a bírákat. Lehettek volna más megoldások, de attól félve, hogy a nemzeti érzések szerbellenes szituációt alakítanak ki Koszovón, nem az egyensúly felé mozdultak, hanem a másik véglet felé. És ezek után a magyar és magyarul tudó bírák száma drámaian csökkent a Vajdaságban. Nem szűnt meg, de jelentősen csökkent. Na most ha akkor lett volna egy megkülönböztetés, kompromisszum, ha teszem fel lett volna egy olyan megoldás, hogy válasszák a bírák egy részét helyi szinten, egy részét központilag, szóval lehettek volna áthidaló megoldások, de az akkori, nagyon éles jelszavakat követő hangulatban nem volt tere az árnyalatoknak és a közbülső megoldásoknak.

A Pánics-kormány és személy szerint annak igazságügyminiszteréként Várady Tibor mit próbált tenni és mit tett a kisebbségi jogokért ezzel a fajta hullámmal szemben ?

Olyan nagyon sokat nem tehetett és nem tett. Fontosak voltak a tárgyalások az albánokkal. Abban az időben az albán iskolák illegalitásba vonultak, vagy lettek kényszerítve. Az igazság a kettő között van. Rendszerint az történt, hogy néhány albán tanárt kidobtak politikai okokból. Voltak egyetemi oktatók, akik kicsit erősebben voltak albánok, mint a hatalom szerette volna. Egy Agron Oloni nevű tanárt azért dobtak ki, mert egy napon (1991. szeptember 10-én) 10 óra 15 perckor ment haza, pedig nyolctól kettőig tartott a munkaidő. Ezt a mércét alkalmazva nem hi-

szem, hogy Európában maradna egyetemi tanár. Miután történt jó néhány hasonló eset, a többi albán demonstrációként szintén otthagyta az iskolákat. A szerbek azt mondták, az albánok maguk mentek el, az albánok azt mondták, kidobtak mindenkit a szerbek. Az albánok kilencven százaléka kivonult, vagy ki lett taszítva minden iskolából, és magánházaknál tartották az órákat. Amikor a Pánics-kormány megalakult, már második éve tartott ez az abszurd helyzet. Pánics azt javasolta, hogy az albánok térjenek vissza az iskolákba. De fölvetődött az a kérdés, hogy mi lesz ezekkel az évekkel, amelyek mindenféle szerb iskolarendszeren, törvényen kívül esnek. A szerb hatalom azt akarta, hogy ezek a gyerekek ott folytassák, ahol legálisan abbahagyták, tehát két évet veszítsenek. Az albánok ezt elutasították. A kormány nevében tárgyaló miniszterek találtak egy szerintem bölcs, áthidaló megoldást, hogy kalapot emelve mégis valamiféle szerb jogállamnak és jogfolytonosságnak, ezek a gyerekek nem mehetnek két évet előre anélkül, hogy különbözeti vizsgát, vagy valamiféle visszavételi vizsgát ne tegyenek. De ezt a vizsgát azok előtt teszik, akik eddig is a tanáraik voltak. Nem volt valószínű, hogy akik őket leosztályozták, azok most azt mondják, hogy tévedtünk, mégsem alkalmas, hogy felsőbb osztályba lépjen. Ez volt a megoldás. Azonban az alkotmány szerint az oktatás kérdése nem szövetségi szintre tartozott, hanem szerb szintre, és amit a Pánics-kormány megtárgyalt és elfogadott, azt el kellett volna hogy fogadja a szerb oktatási miniszter. Az albánok visszatérése az iskolákba ezen meghiúsult. Voltak még dilemmák, hogy mi legyen a diplomán. Abban is egyetértettünk, hogy legyen először albánul és másodszor szerbül. Születtek tehát kompromisszumok, de ez a kérdés szerb kompetenciákba tartozott. A jugoszláv emberi jogi minisztérium kisebbségi törvényjavaslatot készített, de még napirendre sem tűzte a parlament. Egyébként konkrétan a szövetségi kormánynak nemigen volt hatásköre, mert a kultúra és az oktatás is köztársasági szintre tartozott, tehát Szerbia és Montenegró szintjére, és erre nekünk nem volt semmilyen ráhatásunk.

Milyen álláspontot képviselt a kormány az autonómia ügyében?

A kisebbségi törvény önmozgást engedett a kisebbségeknek, de inkább a pontos szabályzás révén igyekezett kisebbségi jogokat védeni. Volt önrendelkezés is, például iskolák és iskolaszékek, a perszonális autonómiának megvoltak bizonyos elemei. A területi autonómiának annyiban voltak elemei, hogy a kormány egy decentralizáltabb Szerbiát képzelt el. Pillanatnyilag az a helyzet, hogy a szabadkai állatorvost nem a szabadkai polgármester nevezi ki, hanem Belgrád. Ugyanígy az iskolaigazgatókat is, úgyhogy hiába van Szabadkán magyar önkormányzat, nemigen van kompetenciája. Ha az önkormányzatoknak, magyarnak és szerbnek is, lenne valami mozgásterülete, akkor a területi autonómia gyakorlatilag valósággá válna.

Másokkal együtt készített egy autonómia-koncepciót, amit kissé meglepő módon egy magyar kormányhivatal, a Határon túli Magyarok Hivatalának elnöke vitt el Amerikába. A magyar kormány mit tehet, mit tegyen azért, hogy a máshol élő magyar kisebbség jogokat kapjon?

Autonómia-koncepciókban a Vajdaságban nem volt hiány. Meglehetősen nagy publicitást kapott a VMDK koncepciója. Ennek komoly hibája az volt, hogy nem fordították le szerbre. Ez az egyik veszélye a kisebbségi politizálásnak, hogy a pártok radikalizmusban versengenek egymással. Kicsit az anyaország tapsa az, ami motiválja őket, az anyaországi politikusok pedig a tapsot a saját választóikhoz mérik, és elfelejtődik az alapcél: az, hogy a többséggel elfogadtassuk a törekvéseinket. Ez a legújabb tervezet úgy indult, hogy amikor a koszovói rendezésről megszületett a macedóniai amerikai nagykövet nevével jelzett, úgynevezett Hill-terv, készült a szerb kormánynak egy ellenjavaslata, amely szintén nagyon aránylag koszovói autonómiát feltételezett. Egy új terminust vezetett be: a „nemzeti közösséget" a kisebbségek helyett. Tartományi szinten kétkamarás parlamentet javasolt, amelyben az egyik kamara a nemzeti közösségek tanácsa, ahol bizonyos kérdésekben valamiféle vétójoga is van minden közösségnek. Ezeken a pontokon a Hill-terv és a Milutinovics nevével fémjelzett szerb ellenterv egyetértett. Ez adta az ötletet, hogyha a szerb kormány is ezt látja megfelelő mércének, miért nem csinálunk kicsit ennek a nótájára egy vajdasági tervet. Ez született meg decemberben. Ezt a VMSZ alakította ki, az eredeti megfogalmazáshoz nem volt közöm, aztán később a módosításokban az én véleményemet is figyelembe vették. Mint ismeretes, a Vajdaságban hat magyar pártja van a 300 ezres magyarságnak, ami hát több az ideálisnál. Ebből egy pártnak, a VMSZ-nek van csak parlamenti képviselete. Két párt számottevő még, amelynek vannak települési önkormányzati szinten emberei, a VMDK, amely a legnagyobb hagyományú, és a VMDP. A VMDP élén áll az az Ágoston András, akinek élénkek a budapesti kapcsolatai. Miután a VMSZ megnyerte a választásokat a VMDK-val szemben, a VMDK-n belül is erjedés indult, Ágoston kisebbségben maradt, és Páll Sándor vette át a veze-

tést. Az események a következőképpen alakultak. A VMSZ, amelynek vannak parlamenti képviseletei, készíti elő a tervet, Magyarországon azt javasolják, hogy ezt próbálja egyeztetni a többi párttal. A VMSZ úgy gondolja, hogy neki erre nincsen politikai kötelezettsége, de mégis beleegyezik. Decemberben Szabadkán van az egyeztetés, oda eljön a VMDK, a többi magyar párt nem. A VMDK elfogadja a koncepciót, vagy legalábbis támogatja. Születik egy közös nyilatkozat. Ez történik december végén. Utána folytatódnak a kísérletek, hogy szülessen valami egyezség a vajdasági pártok között, ezt jónak látják Budapesten is, és akkor alakul egy szakértői csoport, ennek voltam én is a tagja. Az egyezség gyakorlatilag megszületik, kivéve egy ponton. A lényege a különbözésnek a következő: minden vajdasági magyar koncepcióban szerepel valamiféle szerv, a magyar személyi autonómia testületre, és ezt a tervezetek Nemzeti Tanácsnak nevezik. A vita azon folyik, hogy hogyan álljon fel a Nemzeti Tanács. A VMDP-nek az a koncepciója, hogy a Nemzeti Tanács a vajdasági magyarok szavazatai alapján álljon össze, tehát legyen egy külön választás, amelynek a választópolgárai a vajdasági magyarok. A VMSZ úgy látja, hogy ez egyelőre irreális, mert meg kellene határozni, hogy kicsoda a vajdasági magyar, valamiféle listát kellene összeállítani, nem tudni, hogy ki állítaná össze ezt a listát, hányan iratkoznának a listára, hogyan szerveződhetne a voksolás. A magyarországi megoldás, ami nem tart előfeltételnek semmiféle hovatartozást, nálunk nem alkalmazható, mert manipulálható. A mi politikai, etnikai bajvívásunkban a visszaéléseket nem hagyhatjuk figyelmen kívül. (Magyarországon persze törvényes alapja is van a kisebbségi önkormányzatoknak, a Vajdaságban ez hiányzik). A VMSZ úgy látja, hogy egy ilyen képlékeny megoldás vállalhatatlan kockázat. Ezért van szükség egy átmeneti megoldásra. A VMSZ javasolja, hogy a megválasztott magyar képviselőkből álljon össze a Nemzeti Tanács, és ehhez csatlakoznának a civil szervezetek képviselői. Az egyezkedés során, a VMSZ elállt a civil szervezetek képviselőitől, így a végső képlet úgy fest: valamennyi szövetségi köztársasági és vajdasági képviselő, plusz az önkormányzati képviselők egyötöde a pártarányok szerint. Ezek képezik az Ideiglenes Nemzeti Tanácsot. Ez persze nyomasztó VMSZ-fölényt tükröz, mert a VMSZ nyerte a választásokat. A VMSZ-koncepció nyomán augusztus 20-án felállt a Nemzeti Tanács, amelyben helye van a VMDK képviselőinek is, akik helyi szinten meg lettek választva, és fönntartottak néhány helyet Ágoston András képviselőinek is a választási eredmények arányainak megfelelően. Egyéb pontokban nincsenek igazi eltérések a vajdasági magyar pártok között.

Ezek az elképzelések mennyire egyeznek a demokratikusnak tekinthető szerb politikai erők elképzeléseivel?

A szerb fenntartások a legerősebbek a területi autonómiával szemben, valószínűleg itt lesznek a legnehezebb tárgyalások. A személyi autonómiával szemben nincsenek olyan erős fenntartások. Ha föláll ez a Nemzeti Tanács, természetesen kompetenciák nélküli Nemzeti Tanács lesz, mert kompetenciákat csak jogszabály adhat. Reményeim szerint ami most megváltozik a korábbi évekkel ellentétben, az az, hogy a szerb politikai szervezetekkel tárgyalni fognak erről. Eddig ez sem történt meg.

Ezek a követelések olyanok, hogy a szerbek számára előbb-utóbb elfogadhatók lehetnek egy többségi dominanciájú, poszt-trianoni államban?

Csak azt tudom mondani, hogy tárgyalni kell.

Az anyaország kisebbségi politikájáról hogyan vélekedik?

Én azt tartom természetesnek is, meg célszerűnek is, hogy a magyar kormány ebben segítő szerepet vállaljon, tehát segítsen a vajdasági autonómia nemzetközi megítélésében. De a tárgyaló szerepet a vajdasági magyar politikai szervezeteknek kell vállalniuk, és vállalják is. A tárgyaló partnereik a szerb politikai szervezetek. Minden más ha segít, az jól jön, de ez az alapképlet nem szabad hogy elfelejtődjön. Végeredményben Kasza Józsefnek kell tárgyalni a szerb politikai szervezetekkel, mert az ő pártjának vannak megválasztott képviselői. Remélhetőleg támogatja majd a többi vajdasági magyar párt. A magyar kormánypolitika sikerét csak eredményekben lehet mérni. Most úton van egy törekvés a helyzet rendezésére. Ezekben a törekvésekben segíthet a magyar kormány mértéktartó, visszafogott, jóindulatú támogatással. Várjuk meg az eredményeket.

A kisebbségi jogok kérdésének fontos része, hogy milyen eszközök vehetők igénybe a kisebbségek védelméhez. Lehet-e fegyverekkel, bombázások útján kisebbségi emberi jogokat védeni? Erről erősen megoszlottak a vélemények Nyugaton és Magyarországon is.

Én nem tudom, hogy a NATO-támadás nevezhető volt-e humanitárius intervenciónak, mert a humanitárius probléma Koszovó volt. A bombázásokkal egyidőben ez a probléma drámai méretekig erősödött fel. Nem adok igazat Milosevicsnek, aki úgy magyarázta, hogy a koszovói albánok a bombázás elől szöknek. Ahogy ő mondta, szöknek a szerbek, szöknek a

törökök, szöknek a madarak, a szarvasok, persze, hogy szöknek az albánok is. Nem a szarvasok és a madarak ügyéről van szó. Pávle szerb pátriárka egyértelműen elítélte a kegyetlenségeket, atrocitásokat, amelyeket a szerb fegyveresek követtek el albánok ellen. Szóval volt egy etnikai tisztogatás. Amit mondani akarok, az az, hogy ezt az etnikai tisztogatást, brutalitást, ami néhány héten belül majd' egymillió embert űzött el a földjéről, a bombázás még csak nem is zavarta. Ez zavartalanul folyt. Ezalatt lebombázták az újvidéki hidakat és a szentgyörgyi csirkefarmot. Hogyan segített az újvidéki hidak lebombázása ott, ahol a humanitárius katasztrófa történt? Ennek hónapokig nem lehetett látni nyomát, mert ezt a katasztrófát a bombázás nem tudta megakadályozni. Ez egy dolog, amit figyelembe kellene venni. Az is tény, hogy három hónap után született egy egyezség, ami az albánok visszatérését lehetővé tette. Hogy ez így volt-e egyedül lehetséges, hogy az újvidéki hidak és a szentgyörgyi csirkefarm lebombázása segítette, hogy létrejöjjön ez az egyezség? Vagy pedig ezek alibi gesztusok voltak, mert minden várakozás ellenére nem hozott eredményt az első két hét bombázása, és valamit mutatni kellett a világnak? Nem tudom, hogy valamikor megtudjuk-e majd az igazságot.

Tulajdonképpen mind a két fél rosszul kalkulált, mert Milosevics alábecsülte a NATO-n belüli politikai egységet. Az amerikaiak, illetve a NATO vezetése pedig azt gondolta, hogy Milosevics belpolitikai okokból nem adhatja meg magát korábban.

A Milosevics által való beleegyezés nyilván akkor történt, amikor katonailag a háborút jugoszláv részről még sokáig lehetett volna folytatni. Az újvidéki hidak lebombázásának jelentőségét hadászatilag nem látom, amikor a belgrádi hidak megmaradtak. Ez pár kilométer kitérőt jelent, és azt, hogy az újvidéki lakosság a kamenicai kórházba csak tutajjal meg csónakkal mehet. Nem tudom, hogy ez mire volt jó, és hogy a Szabadka környéki menekülttábort minek kellett lebombázni. Valószínűleg volt egy radar a közelében, de kit zavart az a radar? A bombázás az elején politikailag nyilvánvalóan Milosevicset erősítette, Milosevicsnek tett ingyen piár-szolgálatot. A végeredmény persze, ami most már Koszovó de facto elveszítése, nyilvánvalóan csökkenti Milosevics belső erejét. A nyugatellenességet erősíteni és a nyugattal szimpatizáló szerb ellenzéket ostorozni a bombázások alatt könnyű volt. Milosevics továbbra is tőkét kovácsol abból, hogy lám az a Nyugat bombázott, amelyben ez az ellenzék hisz. Viszont azt elhitetnie, hogy ez győzelem volt, ez hihetetlenül nehéz, mert egyre inkább világos, hogy Koszovóban nem élnek jobban a szerbek, mint korábban, hisz menekülnek és elűzik őket, atrocitásokat követnek el velük szemben. Az sem meggyőző, hogy megmaradt a szuverenitás egy olyan országrész felett, ahová az állam legmagasabb tisztviselői nem tudnak elmenni, mert letartóztatják őket – ez sehogyan sem jellemző egy szuverén országra. Ezek a NATO-intervenciónak a most beérő konzekvenciái.

Ön szerint mennyire ártott vagy használt ez a fajta beavatkozás az egyensúly-teremtésnek, valamifajta rendezés esélyének? Beleértve az autonómiát, kisebbségi jogokat és egyebeket.

Ezt nehéz megítélni. Decemberben valamivel jobb volt a klíma. Nem tudom, milyen irányba mennek a folyamatok. Mennyire válik evidenssé, hogy a szerb ellenzéknek is bizonyítania kell az európai mércékhez való igazodását, és ez ennek egy számukra vállalható próbaköve. Amikor a bombázás tartott, akkor ez nyilvánvalóan nehezebbé vált. Most a józanodás korszakát éljük, egyre inkább világos, hogy a háború nem hozott győzelmet.

Hogyan ítéli meg elvi síkon ezt az egész akciót, már amennyire érintettként képes elvi síkon is nézni? Mennyire volt jogszerű? Mennyire indokolt egy ilyen lépést az emberi jogok védelme, a népirtás megakadályozása?

Valóban nem tudnék egészen pártatlan lenni. Az én lakásomban is betört minden ablak a bombázások hatásaként, és megrepedt egy-két fal is. Úgyhogy nem vagyok egészen az eseményeken kívüli. Azt megkerülhetetlen ténynek tartom, hogy nem volt biztonsági tanácsi döntés, és ahogy értelmezem a nemzetközi jogot, erre szükség lett volna. Azt, hogy ennek elmaradása megingatná, aláásná a nemzetközi jogrendet, kicsit túlzott következtetésnek érzem. De helyesnek tartom, hogy erről a kérdésről beszélgetünk és vitatkozunk. Ha tényleg túllépünk a totalitarianizmuson, a belépti díj az, hogy egy ilyen kérdésről beszélgessünk és gondolkozzunk, ahelyett, hogy higgyünk. Akkor is, ha most már nem Moszkvából jön a dolog, hanem máshonnan. A polgári magatartásnak a minimuma a kérdések föltevése.

Ez a konfliktus arra is fényt vetett, hogy a jelenlegi alapokon nem lehet megoldani az egymással ütköző elvek vitáját, amelyekre mindkét fél joggal hivatkozhat. Habermas világpolgárjog-elképzelése is ilyenfajta túllépési kísérlet volt, mondván, hogy a jelenlegi keretek között ez nem megválaszolható kérdés, nem dönthető el. Ugyanígy felmerült az is, hogy a nemzet-

közi szervezeteken belül is az új világhatalmi és egyéb helyzethez kéne igazítani az eljárásokat. Mennyire érzi reálisnak az ellentmondások áthidalására megfogalmazódó elképzeléseket?

Nem tudom, hogy a BT-nek elképzelhető-e más szerepe. Ehhez a beavatkozáshoz kellett volna egy BT-határozat. De ahhoz, hogy ezt agressziónak minősítsük, ahhoz is kellene egy BT-határozat. Mondhatjuk, hogy a bombázás nem volt jogszerű, de nem mondhatjuk, hogy agresszió volt, mert ehhez is kellene BT-határozat, és az nem hogy nem született, de nyilvánvalóan nem születhet meg. A mai megoldás a maga pontatlanságaival úgy-ahogy működőképes volt. Eltörölni a vétójogot? Valószínűleg lehetetlen. Hogyan kellene figyelembe venni az új erőviszonyokat, és mégis valamiféle ellensúlyozó mechanizmust teremteni? Nem tudok magaménak elég érvet, hogy azt mondanám, ezt fel kell adni, s valamilyen más rendszert kell kitalálni.

Az emberi jogok védelme és az államok szuverenitásának elve gyakran nem alkalmazható együtt, hogyan lehet az állammal szemben megvédeni a saját kisebbségeit, polgárait?

Amikor 1968-ban Brezsnyevék bevonultak Csehszlovákiába, az Új Symposionban írtam a korlátolt szuverenitásról, arra a hivatalos érvre válaszként, hogy ha veszélyben van a szocializmus, a beavatkozás indokolt, tehát a szuverenitásnak korlátai vannak. Egy ilyen rendezési elv, akkor lenne elv, ha elképzelhető lett volna, hogy mondjuk Magyarországon arra az álláspontra jutnak az elvtársak, hogy veszélyben van a szocializmus a Szovjetunióban az elhajlások miatt, s ezek után bevonul a magyar hadsereg és rendet teremt. Akkor ezt a korlátolt szuverenitás elméletet még elvnek lehetne nevezni. Nem akarom egy az egyben a mostani helyzetre áttenni ezt a gondolatot – ez nem is volna sem pontos, sem méltányos –, de egyszerűen nem látom, hogyan képzelhető el intervenció az elvek és nem pedig az erő és hatalom talpazatán. Ha azt tesszük szabálynak, hogy lehet interveniálni, ha emberi jogok veszélyben vannak, akkor a végén csak arra lehet hagyatkozzunk – ez talán nem cinikusság, vagy nem egészen az –, hogy akik az erőt és hatalmat éppen birtokolják, azok ezt helyesen ítélik meg, és az arányérzékük sem vész el.

Illenek ide az Ön által angolra lefordított Arany János-sorok az 1877 után írt Civilisatio című verséből: „Ezelőtt a háborúban / Nem követtek semmi elvet, /Az erősebb a gyengétől/ A mit elvehetett, elvett./ Most nem úgy van. A világot /Értekezlet igazgatja:/ S az erősebb ha mi csinyt tesz,/ Összeül és – helybehagyja." Egyébként annak idején, 1989 elején megjelent az International Herald Tribune-ban egy karikatúra, egy csehszlovák, egy kelet-német és egy román tábornok beszélget egymással, és azt mondják, ez tűrhetetlen, ami Moszkvában folyik, nemsokára indítani kell a tankokat. Visszatérve az elvek összeegyeztethetőségére. A nyugat-szaharai rendezési kísérletben próbálkoznak összeegyeztetni több elvet. Annyiból „egyszerűbb" ott a história, hogy ha egyszer eldöntötték, hogy lesz népszavazás, akkor már csak méltányos körülmények között kell megtartani a népszavazást. Itt a probléma az szokott lenni, hogy vajon ki vehet részt a népszavazáson? Ha Sopron és környéke Ausztriához szeretne tartozni, hogy vegyünk egy ilyen semleges példát, akkor én is szavazhatok-e róla, mert szeretem Sopront, vagy csak azok, akik ott élnek. Nyilvánvalóan a nemzetközi jog válasza csak az lehet, hogy akiket közvetlenül érint, akkor már csak azt kell eldönteni, hogy ezek kik.

Egész sorozata volt Jugoszláviában a népszavazásoknak. Horvátországban volt egy népszavazás arról, hogy Horvátország független állam legyen. Ezt a horvátországi szerbek zömmel bojkottálták, de ha nem bojkottálták volna, akkor is ellenük dől a dolog. Ezek után a horvátországi szerbek népszavazást rendeztek arról, hogy Jugoszláviában maradjanak. Ezen a népszavazáson részt vettek a horvátországi szerbek és a horvátországi szerb származású újvidéki, belgrádi, sőt müncheni lakosok is. Ez a népszavazás egyértelműen azt mutatta, hogy igenis a horvátországi szerbek Jugoszláviában akarnak maradni. Ez a Jugoszláviában maradás egy kicsit burkoltan azt is jelentette, hogy, ha Horvátország független állam, mi meg Jugoszláviában akarunk maradni, akkor mi kiválunk Horvátországból. Ez a két népszavazás megvolt. Ám sose merült fel Jugoszlávia szétválásakor az az ötlet, hogy Jugoszláviáról esetleg Jugoszláviában szavazzon az összes jugoszláv polgár. Azt hiszem, a többség arra szavazott volna, hogy Jugoszláviában marad. Habár a vajdasági horvátok természetesen nagyon szimpatizáltak a horvátországi horvátokkal, de ők azt szerették volna jobban, hogy olyan helyzet adódjon, hogy ők a horvátországi horvátokkal egy országban élnek. Tehát a vajdasági horvátoknak az volt az érdekük, hogy maradjon Jugoszlávia, mert ők nem akartak különválni a horvátországi horvátoktól. Boszniában mindenki Jugoszláviát akart, a szerbek azért, hogy a szerbekkel, a horvátok azért, hogy a horvátokkal maradjanak egy államban. A bosnyákok azért, mert féltek egy különlevéstől, a macedónok azért, mert jobban féltek a külön Szerbiától, mint Jugoszláviától, és jobban féltek Bulgáriától és Görögországtól.

Azt hiszem, hogy az albánoknak is sokkal jobban megfelelt egy Jugoszláviában élni, mint egy Szerbiában élni.

A kisebbségi jogok szempontjából milyennek tekinthetők a balkáni rendezési tervek, akár a daytoni, akár a koszovói, vagy a Vajdaságot és Szerbiát illető tervek? Mennyire ígérkeznek hosszú távon megnyugtatónak?

Daytont szakmailag tartom gyengének. Amit a sietség, a káosz magyaráz. Daytonnak kétségtelen érdeme, hogy megszűnt a háború, ez olyan érdem, amit nem lehet túlértékelni. A probléma a következő: a daytoni szerződés egy része amerikai szerzők keze nyomát eláruló, általános emberi jogoknak egy nagyon jó, nagyon korrekt, és szinte teljesen hatástalan listája. Tökéletesen figyelmen kívül van hagyva az ottani, az emberi jogokat kiváltó probléma és ez az etnikai rivalizálás a három nép között. Egy szó sincs benne – minden előző bosnyák alkotmánnyal ellentétben – a nyelvek egyenjogúságáról például, mert ez nem része az amerikai modellnek. Akik alkották, azoknak a csoportérzékeny szabályozásra nincs hajlamuk, az a kultúrájukon kívül esik, viszont a tények odaparancsolták. Ezért mégis megjelenik a csoportérzékeny szabályzás, de olyan brutális, közvetlen módon, amilyen soha nem volt Jugoszláviában. Azt mondja például, hogy a parlamentben kell hogy legyen 15 szerb, 15 horvát, 15 bosnyák. Tökéletesen összeegyeztethetetlen ez azzal, hogy a polgároknak azonos jogaik vannak, ami ott szerepel két szakasszal korábban. Azt érezni ebből is, hogy na ezt akartátok, akkor vigyétek! A szerzők alap-beállítottsága egy klasszikus polgári demokrácia, az amerikai alkotmány általánossági szintjén, ami tökéletesen megfelel, ha van egy Legfelsőbb Bíróság által kidolgozott, valóban hihetetlenül gazdag, precíz, alkotmányt magyarázó gyakorlat, de ez itt nincsen. Aztán mégis tekintetbe veszik a többetnikumúságot, de ennek a legbarbárabb, legdurvább módján, aminél a török világban is közvetettebb és áttételesebb megoldások voltak. Ugyan minek kell azt szabályba iktatni, a Republika Srpska-ból szerbeket kell választani? Miért nem elég annyit mondani, hogy a Republika Srpska-ban külön választanak képviselőt. (A mai hangulatkörnyezetben, persze, hogy azok szerbek lesznek.) Miért kell azt mondani, hogy a központi bankba ki kell nevezni egy szerbet, egy bosnyákot, egy horvátot? Miért nem elég azt mondani, hogy az elnökség minden tagja kinevez egyet. (Valószínűleg mindenki a saját fajtájabelit nevez ki, de hát az elnökségi tagok is változnak, változnak a körülmények is, esetleg egyszer majd kineveznének valaki mást.) A dayton-i alkotmány szerint nem választhatnak meg valakit, aki nem tartozik a három alapnemzethez, ami tökéletes semmibevétele az általános elveknek. Minimális igyekezet nem volt arra, hogy az alapelveket és az etnikai egyensúly igényét valahogy megpróbálják összehangolni. Szarajevóban még mindig él a Spanyolországból idejött szefárd zsidók egy csoportja, s ugyanígy még mindig van egy magyar kisebbség. Ezek a parlamentbe nem választhatók be, pedig ott élnek évszázadok óta.

Ettől még lehetne akár tartós is maga a szerződés, de valóban annak ígérkezik-e?

Dayton minden fogyatékossága ellenére békét hozott. Még nem hozott egységes Boszniát, ám ez nagyon-nagyon nehezen és lassan valósulhat meg. De erre mennek a dolgok. Persze Daytont nagyon nehéz megbontani. Senkinek se tetszik, de most mindenki esküszik rá. Ennek a megbontása politikailag nehéz lenne, de az előrelépéshez az kellene, hogy ezek árnyaltabb, pontosabb és egymással összhangban lévő szabályok legyenek.

Vajda Mihály a Kritika című folyóiratban közölt cikkében Bibót idézve írja, hogy ezek a tervek akkor lennének jók, ha nem arra törekszenek, hogy igazságosak, hanem hogy minden érintettnek elfogadhatók legyenek.

Az említett néhány módosítást nem látom be, miért ne lehetne megcsinálni. A tervek fogalmazóiban nem volt semmiféle tapasztalat, hogy ezt a több kultúrájú, több nyelvű egyensúlyt hogyan lehet áttételesen és egy kicsit finomabban formálni, hogy létrejöjjön egy ötvözet. Ez egyrészt a valóságtól kicsit távol álló, nagyon helyes, nagyon rendes általános értelmű normák gyűjteménye, másrészt a több etnikumú egyensúlynak a leggorombább, legközvetlenebb és a jogokkal teljesen összeegyeztethetetlen módja.

Van olyan vélemény is, hogy tulajdonképpen ennek a térségnek az igazi „államformája" Jugoszlávia. Tehát nem biztos, hogy ezek a szétszabdalt államok, amelyeket most akár nagyon mesterségesen, akár egy kicsit természetesen hoznak létre, életképesek. A kérdés az, hogy a tekintélyelvű Jugoszlávia után a demokratikus Jugoszlávia is létrejöhet-e?

Demokratikus úton „nagy-Jugoszlávia" most nem jöhet létre. Túl közeliek a sebek, és egyszerűen nem ezt akarja már az emberek többsége. De egy gazdasági integráció egy évtizeden belül nagyon is elképzelhető és valószínű.

TATÁR GYÖRGY

1. A Nyugat népei az úgynevezett emberi jogok és az állam jogi szuverenitása közti összeütközés lehetőségéről közel két évezrede tudnak már. Ezt az első nagyszabású összeütközést a kor egyetlen nemzetek feletti hatalma, a világ Teremtője maga bonyolította és oldotta meg. Azt az állítólagos „jogot", amellyel az Egyiptomból kivonulni törekvő nép élni kívánt, e nép ugyanabból a forrásból szerezte, ahonnan az ókori szuperhatalom szuverenitása is származott, ezért ebben az esetben a szabadulni vágyók „joga", valamint az egyiptomi birodalmon elkövetett erőszak egyetlen akaratból fakadt. Az állami szuverenitás legfőbb döntéshozó szervét, a fáraó „szívét" az Úr több alkalommal is ismételten „megkeményítette", nehogy a birodalom magatartása túlságosan is elüssön az állami szuverenitás megszokott gyakorlatától. Figyelemre méltó, hogy a bibliai szöveg a fáraó jóindulatát teszi kérdésessé, de egyetlen esetben sem vonja kétségbe a jogát ahhoz, hogy Izrael népét rab népként tartsa vissza. És megfordítva: szövegünk elég következetes ahhoz, hogy föl se vesse a kérdést, vajon van-e joga a népnek az elvonuláshoz. Jogi önképe szerint egyik fél sem követ el semmi jogtalanságot, s ilyesmivel a másikat sem vádolja: Mózes a fáraóval szemben egy olyan szerződésre hivatkozik, amelyről az egyiptomi uralkodó nem csupán nem tudhat, de mint egy mégoly hatalmas személyes akarat megnyilvánulását, nem is találná összeegyeztethetőnek a szuverenitásról alkotott bevett fogalmával. A hivatkozott szerződés egyik sajátossága ugyanis, hogy a fáraó megkérdezése nélkül köttetett, sőt Egyiptom mit sem tud a magas szerződő félről. A fáraó – Kanttal ellentétben – nem „két világ polgára": állama szempontjából az egyik szerződő fél fiktív.

Nem kevésbé bonyolult a kérdés a másik oldalon sem. A szabadulni vágyó nép nem jogot tud a maga oldalán, az uralkodótól nem valamely jogának tiszteletben tartását követeli. Jogként ő sem ismer magasabbat a fáraó „szíve" által képviselt szuverenitásnál. Ha jogról volna szó, egyrészt el sem jutottunk volna Mózes második könyvéig, hiszen már az első könyvben szereplő számtalan sok nép is nyilván mind élni kívánt volna ezzel a joggal, s ekkor mindmáig az ő viszontagságaikat kényszerülnénk olvasni. Másrészt mégsem olvashatnánk róluk semmit – legalábbis nem ebben a könyvben –, mert a könyv főszereplője nem a már meglévő törvényekhez rendelt végrehajtó hatalom. Ha az elvonulás joga létezne, e könyv sosem született volna meg.

A szabadságra vágyó nép nem valamely jogával él, hanem valójában éppúgy parancsnak engedelmeskedik, mint végül elnyomója is. Akit itt a kor egyetlen nemzetek feletti hatalmának neveztünk, gondosan tagolt ütemtervet hoz a szuverén állam tudomására, kihirdetve, hogy milyen fokozatokon keresztül fogja kikényszeríteni e szuverenitás alárendelését saját akaratának. A vizek vérré válása, a békák, a tetvek és bogarak, valamint a dögvész, mind-mind a kor igen súlyos gazdasági csapásai, amiket a jégeső és a sáskajárás légi csapásai csak súlyosbítanak. S végül mégsem bizonyul elkerülhetőnek e távirányított csapásmérések felváltása a szárazföldi hadművelettel: a nép szabadságának szerzője maga kényszerül kiszállni a helyszínre, s a végső eszközhöz, Egyiptom elsőszülötteinek megöléséhez folyamodni.

Mint mindnyájan joggal gyanítjuk, a Mindenhatónak semmibe sem került volna, ha megkeményítés helyett inkább meglágyítja a fáraó szívét, aki ebben az esetben mindjárt első szóra elengedte volna a népet. Persze akkor ugyanígy kellett volna folytatódnia is a történetnek, azaz a hét kánaáni nép is ellenkezés nélkül adta volna át az ígéret földjét, és így az egész világ szabad utat engedett volna a népek önrendelkezési jogának. Ám a Biblia szerzői szerint nem így történt. Nem tudhatjuk, miféle távoli és bizonytalan, mitológiába vesző történelmi emlék irányította tollukat, de valamiért nem választották azt az egyszerű – és modern – megoldást sem, miszerint a fáraó merő érdekből és rosszindulatból nem engedett Mózes és társai kérésének, majd fenyegetőzésének. Nem, Isten újra meg újra megkeményíti a fáraó meg-megingó szívét. Ez a történet ugyanis nem a szabadságról, s így nem is a szabadságjogokról szól. A történet szerzői nem akarnak bennünket félrevezetni, s ezért a történet végső szerzőjeként fellépő szereplője sem akar megtéveszteni minket. Ha a Fáraó engedhetne a könyörgésnek, azt hihetnők – és velünk az egész indulni készülő nép –, hogy nagylelkűnek lenni jog, az emberi jogok egyike, éppolyan mindenkit megillető jog, akár a népre váró szabadság. Történetünk azonban mindkettőt kötelességnek tekinti, parancsnak és törvénynek: a király többször is hajlik nagylelkűségre, s talán azt is sejti, hogy e nagyvonalúság morálisan szebb döntés lenne a szuverenitás könyörtelenségéhez való ragaszkodásnál. Dönthetne tehát így is, de nem azért, mert jogában áll így döntenie. Mivel a szuverenitást döntési szabadságként érti, autonómiája szabad gyakorlásaként, a nagylelkűségre való felszólítást pedig öntörvényűségétől idegen, külső parancsnak, ezért a parancsoló „megkeményíti az ő szívét", hogy rajta mutassa fel jog és kötelesség különbségét.

2. Az emberi jog metafizikai helyzete igencsak emlékeztet a gnosztikus lélekére: a jog világában foglal ugyan helyet, de nem a jog világából való.

Felvilágosult lélekként mégsem állíthatja magáról, hogy országa nem e világról való, hiszen célja ennek éppen az ellenkezője: azt akarja, hogy katonái harcoljanak érte. Összébb húzódásra szólítja fel hát e világ törvényeit, s azok készségesen vagy kevésbé készségesen helyet is szorítanak maguk mellett, hogy aztán emberjogi törvényként a többiek közé iktassa magát, s a többiekkel legalábbis azonos méltóságú helyet igyekezzék elfoglalni. Gyökereit a felvilágosodás hagyományába mélyeszti. A minden polgárt egyenlően megillető jogok valóban minden polgárra való kiterjesztésének követelménye vetette fel a kérdést, vajon mire alapozható az erre az egyenlő polgárjogra támasztott igény. Állampolgári jogra nem támaszkodhatott, hiszen éppen annak elnyerése volt a tét. Az emberi jog tehát eredetileg olyan összefüggésben jelent meg, ahol az állampolgárok körén eddig kívül rekedt személyek jogaként bukkant fel az állampolgári jog elnyerésére. Jog tehát, de különös jog: a joghoz való jog. Elméleti értelemben az egyenlő polgári jogokon addig kívül maradt társadalmi csoportokat visszamenőleg jogfosztottaknak látják, akiket tehát korábban csak az elnyomó erőszak tartott e jogok körén kívül. Nem így az idegenek esetében: a zsidók emancipációjának jogi felfogása szerint a polgári jogok elnyerése egyben más néppé is tesz. A jogbővítő emancipátor egy, a nemzetet alkotó polgárjogok körén kívüli csoporthoz fordul törvényeinek bőségszarujával. Tekintve, hogy jogfelfogása szerint az érintett közösség jogilag – még – nem létezik, hiszen a polgári jogokon kívül nem létezik jog, a tisztán emberi jogokkal bíró egyének sokasága nem mint az eddig a jogokból kirekesztett potenciális polgárok nyernek felvételt a polgárok körébe, hanem mint a társadalmi szerződést megelőző állapot szubjektumai. A felvilágosodás ezeket az egyéneket egyenjogúsítja, vagyis vezeti át a jogilag már létező nemzetbe. A felvilágosodás tulajdon megfogalmazása: „mint embernek mindent, mint zsidónak semmit", jól jelzi, hogy e felfogás szerint a polgári jogok alanyi jogon nyújthatók az embernek, vagyis ha valaki hajlandó tisztán ember lenni, semmi más, csak ember, akkor születése mint tény egyben a polgárjogokért benyújtott folyamodvány kitöltött űrlapjának tekinthető, amit maga az anyatermészet pecsételt le. A politikai nemzetfogalom felől nézve tehát a zsidóság mint nép sem az emancipáció előtt nem létezett, hiszen tisztán emberjogi alapon kapja polgárjogait, a tiszta embernép pedig fából vaskarika, sem utána nem létezik, hiszen az új jogok egy másik nemzet részévé teszik. Az új Exodus Egyiptomból Egyiptomba vezet: a király szíve lett a történet voltaképpeni főszereplője. (Csupán zárójelben érdemes megjegyezni, hogy az emancipált zsidóság jelentős része mindezt később önképévé is tette: az érzéki világba történő beleszületés előtt kiki nagyot húzott a Léthé folyójának vizéből, s a felejtéstől tisztán emberivé változott lélek így lett az érzéki világ polgárává.)

Az emberi jog mint az embert születésénél fogva megillető joghoz való jog idővel akár feledésbe is merülhetett volna, ha a nyugati civilizáció kiteljesedő válsága magában az érzéki világban is meg nem jeleníti a szóban forgó tisztán emberit. Az Első Világháború hozza a világra a Hannah Arendt által kimerítően tanulmányozott menekült- és hontalantömegeket, s őket követik aztán az úgynevezett üldözött kisebbségek. Azóta a jobb érzésű politikai filozófia úgy kapaszkodik az emberi jogok fogalmába, mint fuldokló a szalmaszálba: mióta kiderült, hogy a jog és a politika eszközei nem csupán arra alkalmasak, hogy a tisztán emberit polgárrá teremtsék, hanem arra is, hogy a polgári jogok erődítményeinek összes védművét szétzúzzák, aminek nyomán a földdel egyenlővé tett jogfedezékek romhalmainak mélyéről egymás után bújnak elő feltartott kezekkel a minden jogukat elvesztett tisztán emberi lelkek, azóta folynak a jogi erőfeszítések, hogy a kanti „két világ" viszonyát a nemzetközi jog elveinek alapján rendezzék. A minden érzéki-polgári jogát elveszített, magát megadni kényszerülő tisztán emberi lélek legalább a hadifogolyokra érvényes nemzetközi konvenciók betartásáért esdekel, hiszen immár megszűnt harcosnak lenni, s kizárólag az intelligibilis világ morális lakója.

A MINDEN ÉRZÉKI-POLGÁRI JOGÁT ELVESZÍTETT, MAGÁT MEGADNI KÉNYSZERÜLŐ TISZTÁN EMBERI LÉLEK LEGALÁBB A HADIFOGLYOKRA ÉRVÉNYES NEMZETKÖZI KONVENCIÓK BETARTÁSÁÉRT ESDEKEL.

Az emberi jogok fogalmában valójában a morális törvény tesz kísérletet arra, hogy az érzéki világ pozitív jogának váljék a részévé, hogy ott elfoglalja helyét mint jog a jogok közt, olykor alapjogként, mint első az egyenlők közt. Morális származásának megfelelően azonban, lévén külföldi, vagyis idegen és jövevény a jogi normáktól tagolt és szervezett érzéki világban, az egykori gnosztikus megváltóhoz hasonlóan mimikrit kénytelen ölteni. Nem igazi valójában, azaz nem mint morális törvény, parancs és kötelesség mutatkozik meg, hanem mint a tisztán emberi végső soron minden joggal szembeállítható joga. Olyannak akar mutatkozni, akár a többi jog, csak éppen erősebbnek. Ahogyan a kiválasztott nép lázadozott Istene ellen: „nép akarunk lenni, akár a többi nép", úgy ismételgeti az emberi jog is: jog akarok lenni, akár a többi jog. Természete azonban túlságosan is elüt a többiekétől. A törvények és jogok túlnyomó többsége alapjában véve baráti viszonyban

van a történelemmel, az idővel, s urukként követik őt, ha gyakran késve is, hogy elkerüljék a forradalmak fenyítését. Nem így a magát emberi jognak álcázó morális törvény. Ti csak változzatok, inti a többi törvényt, az a dolgotok. De szemeteket minden változás közepette vigyázón rám kell vetnetek, s mind jobban kell hasonlítanotok hozzám.

Ha az élet elsősorban gálaestekből állna, mindez rendjén is volna. A távoli földről érkezett idegen egyszerre élvezhetné a különösen megbecsült vendég előjogait, valamint a társasági befogadottság egyenrangúságát. Hajnalra azonban mutatkoznak a fáradtság és a kijózanodás első jelei, s a törvények hazafelé szedelőzködő tömege ráébred arra, hogy az ismeretlen még mindig ugyanolyan friss és kipihent, mint mikor érkezett, hogy nagyon is különbözik tőlük, hogy betolakodó, aki vendég létére uralkodni akar rajtuk. S ekkor fény derül hívatlanságára, a vendégjoggal történt visszaélésére, s hogy csak álcázta magát a jogok egyikének, hiszen nem is jog. Minden jog valamilyen céllal születik, eszköze más jogoknak, ahogyan azok is eszközök az ő számára. És akkor jön ez a valaki, aki nem csupán mesél a hazájáról, ahol minden, ami valaha élt és élni fog, nem csak eszköz valamely cél érdekében, hanem maga is cél, mondom, nem csak mesél róla, ami rendjén volna, de jognak álcázva magát be akar férkőzni a jogok közé, hogy a mi világunkat, a jogok világát is a magáéhoz hasonítsa. A hazakergetés csak a kisebbik rossz, ami a vendéget érheti. A nagyobbik rossz, ha a bosszankodók ravaszul úgy tesznek, mintha mimikrije valóban megtévesztette volna őket, s a polgári egyenlőség legközönségesebb jogait is az ő nevéről kezdik elnevezni: a polgárok törvényekben rögzített jogainak sérelmeit emberjogi szervezetek védelmezik – a bíróságok helyett.

3. Honnan ez az ismétlődő kudarc? Mi akadályozza meg a morális törvényt abban, hogy annak mutatkozzék, ami? Vagy ha már szükségét érzi, hogy jognak álcázza magát, miért sikertelen ez az álcázás? Hol az ellentmondás a joghoz való jog fogalmában?

A morális imperatívusz rosszul illeszkedik a törvények jogi világába. Bár tartalmilag legüresebb, ám formálisan legtökéletesebb megfogalmazása, a kategorikus imperatívusz tartalmazza az utalást az „általános törvényhozás" alapjára, a parancsforma mindenkit egyaránt megillető joggá való átfogalmazása problematikus, és valamiért nevetséges eredményre vezet. A „cselekedj úgy, hogy…" kezdetű imperatívusz még ebben az absztrakt alakjában sem fogalmazható át olyanná, hogy „mindenkit megillet az a jog, hogy embertársa így és így cselekedjék vele szemben". Hasonlóan áll természetesen a helyzet a kategorikus imperatívusz végső forrásával is. Abból a bibliai parancsból, hogy „szeresd felebarátodat, mint tenmagadat" (amelynek legmélyebb héber jelentése valószínűleg: szeresd társadat, mert olyan, mint magad), nem levezethető az a mindenkit megillető jog, hogy szerettessék felebarátja által. Ugyanis nem csak a „van"-ból nem levezethető a „kell", de megfordítva, a „kell"-ből sem a „van", márpedig a jog világa ez utóbbihoz tartozik. A morális törvénynek ez a jog világára való átfogalmazhatatlansága tartja fenn filozófiailag a két világ tudatát. Ám bármily lenyűgöző dolog legyen is két világ polgárának lenni egyidejűleg, túlságosan is jól tudjuk immár, hogy csak egy világ van, s hogy tehát amit a másik világból érkező vendégnek látunk, valóban máshonnan jön, de nem világból. A morális parancs nem szül jogokat, s mint Kanttól – meg máshonnan is – tudjuk, még teljesítése sem érdem- vagy jogszerző cselekedet, hiszen ha az volna, nyomban megszűnne morálisnak lenni.

Ám az is kétségtelen, hogy a két világ attól még nem lesz számunkra egyetlen világgá, ha egyetlenségét állítjuk. Hiszen valójában erre tesz kísérletet a morális követelmény is, amikor jognak öltözve lopózik be világunkba. A kérdés inkább az, honnan ez a besurranási és álcázási késztetés? Nyílván magának a két világnak a létezése váltja ki. Kantnál a morális autonómia titka, hogy a morális törvény egyszerre saját és ugyanakkor általános törvényhozás terméke. Vele szemben Kierkegaard Ábrahám alakjában ragadja meg saját és általános egyesíthetetlenségének a problémáját: a saját néven szólítottság „felfüggeszti" az etikai általánost. A hit autonómiája számára ugyanis a morál egésze jelenik meg heteronómiaként. Történelmileg szükségszerűen mind Kant, mind Kierkegaard előtt ismeretlen és rejtett marad az a válasz, amit a történeti judaizmus adott a problémánkra. A korai kereszténység és a zsidóság szétválásában nyilván óriási szerepet játszottak a mindjobban eltérő mitológiai elemek is, de a több mint korszakot: világkorszakot teremtő különbség a bibliai törvény értelmezésében és az ahhoz való viszonyban keresendő. Pál apostolnál kezdődik, majd az egyházatyák munkássága során kerül kidolgozásra az az elv, amelynek mentén a törvény kinyilatkoztatott korpuszán belül mindjobban lefejtik egymásról a „morális" (vagyis minden emberre továbbra is egyaránt kötelező) törvényeket, és a „ceremoniális" (először csak a zsidókra, később pedig az immár senkire sem kötelező) törvényeket. A szétválasztás elve voltaképpen a hellenizmus egyetemesség-fogalma volt: az új, egyetemes népbe belépők egyedül a tisztán emberként megjelenő Isten egyetemes erkölcsi törvényeinek vannak alávetve, s a megoldandó teológiai problémát csupán a partikuláris „ceremoniális" törvények ugyancsak kinyilatkoztatott volta jelentette. Ez utóbbiak érvénytelenítésére számos izgalmas –

és következményeiben vészterhes – megoldás született, de bennünket most csak a megkülönböztetés ténye foglalkoztat. E megkülönböztetés feltétele a megváltottság tudata: az erkölcsi törvény érvényes, miközben a világ – törvényeivel egyetemben – már csak van. A judaizmust alkotó talmudi jognak a párhuzamosan kialakuló nyugati hagyománytól való legsúlyosabb eltérése, hogy a fenti megkülönböztetéstől – megváltás híján – mereven elzárkózik. A parancsok és tilalmak egész rendszere, a legnagyobbtól a legkisebbig, egységes természetű elemekből áll: a hamis tanúságtétel tilalma ebben a világban semmivel sem „erkölcsibb" természetű a Szombat megtartásának parancsánál. A kinyilatkoztatott törvények (és értelmező kifejtésük) összessége egyetlen, egységes természettel bír: hogy tudniillik kinyilatkoztatottak. Ez esetünkben annyit jelent, hogy a hamis tanúzás éppoly kevéssé tehető függővé „erkölcsi" megfontolásoktól, szabad „erkölcsi" döntéstől, akárcsak a Szombat megtartása. Ha van szabadság, az nem a kinyilatkoztatott törvények és rendelkezések egyes elemeinek megszámlálhatatlan sokaságával áll szemben, nem a köztük való döntést mérlegeli esetről esetre, hanem mindig az egésszel kerül szembe. Hogy Kant nyelvén fogalmazzunk meg egy Kant horizontján fel sem merülő lehetőséget: itt a heteronómia melletti autonóm döntés a tét. A Törvénynek engedelmeskedő nép persze semmilyen módon nem szerzője e Törvénynek, amely nem saját törvényhozás terméke. A törvényhozó és törvénye iránti korlátlan szeretet (ennek kifejezése a „félelemmel szeretés") az, amely felszámolja cél és eszköz dichotómiáját. A „Tóra igáját" nem valamely, ezen az igán túli cél eszközeként öltik magukra. Ha az ember tetszeni akar szerelmesének, akkor is szerelmese a cél. Nyugati szemmel nézve a bibliai törvény válogatás nélkül elegyíti a morális, a kultikus és a pozitív jogi elemeket. Zsidó szemmel nézve a kinyilatkoztatás egészén belül nem található olyan kinyilatkoztatott elem, amely ilyen válogatás alapját alkothatná. Kierkegaard-ot követve pedig úgy fogalmazhatnánk, hogy itt a morális és kultikus törvények, illetve a pozitív jog megkülönböztethetősége lett „teleológiailag felfüggesztve".

A MORÁLIS TÖRVÉNY VILÁGA ÉS A POZITÍV JOG VILÁGA EGYETLEN VILÁG MARAD, AHOGYAN A TÖRVÉNYHOZÓ ÉS A VILÁGHOZÓ IS EGY.

A Nyugatra jellemző megkülönböztetésnek vallási és világi között, egyik gyökere valószínűleg itt keresendő, e törvény és törvény közti különbségben. A nem morális törvények érvénytelenítése nyomán felszabaduló terepen nyomul aztán előre a római jog, amely tiltja és bünteti például az emberölést, de e tilalmat egyben deszakralizálja is. A talmudi jog szűk és zárt világot létesít, de nem nyit utat semmilyen platonikus „két-világ-tanítás" számára. A morális törvény világa és a pozitív jog világa egyetlen világ marad, ahogyan a törvényhozó és a világhozó is egy. Ebben a körben még „ez a világ" és az „eljövendő világ" is egyetlen világ marad, ez ellensúlyozza a benne élők számára e világ túl szűk és zárt voltát. Az emberi jogok itt éppen akkor tűnnének hívatlan jövevényeknek, ha jogoknak álcáznák magukat. Erre persze nem is volnának képesek, hiszen lehetséges álruháik díszletraktára a külső – a római – jog területén található. Amíg eredeti törvényruhájukban jelennek meg, vagyis kötelező parancsokként, addig megkülönböztethetetlenekként ott állnak a többi törvény és parancs között. A pozitív jognak ebben a világában ők nem egy másik világ bámulatra méltó vendégei.

4. Igaza van Carl Schmittnek, miszerint a politika végső komolyságát a háború elvileg mindig fennálló kilátása szavatolja, az emberi jogok komolyságának nem áll jól a szénája. A háborúkat jogokért szokás viselni, még ha ez a jog adott esetben nem egyéb is a népek önfenntartási jogánál vagy az erősebb jogánál. De politikai jogok hordozói vívják ugyanilyen jogok hordozóival, még a törzsek harcaiban is. Különleges eset, de a jog eszközeivel még mindig értelmezhető a polgárháború esete: egy időben Athén megvonta a polgárjogot azoktól, akik belső fegyveres konfliktus idején nem csatlakoztak fegyverrel a kézben valamelyik párthoz. A magát jognak álcázó morális törvény nem is ezekben az esetekben szeretne szóhoz jutni. A tisztán emberi megvédése akkor merül fel, amikor az egyik felet minden polgári jogától megfosztották, vagy netán soha nem is rendelkezett ilyennel. Vagyis amikor valakiknek maguknak olyan a helyzete, akár az emberi jog helyzete a pozitív jog törvényei között. Aki semmi mással nem rendelkezik, mint emberi joggal, az a pozitív jog szemével nézve nem lehet hadviselő fél. Ha a polgárokkal szemben felveszi a harcot, ha például védekezik sanyargatása vagy elpusztítása ellen, jogilag a legjobb esetben is köztörvényes bűnöző. A polgárok közül segítségére sietőt egyedül az ebben a világban otthontalanul mozgó morális törvény sarkallhatja erre az adott esetben törvényszegésre. Ilyenkor maradéktalanul kifejezésre jut, hogy a törvény nevében sanyargató vagy gyilkoló polgár, valamint a megtámadott tisztán emberi – „két világ polgára". Carl Schmitt szavainak értelmében az emberi jog szubjektuma, nem lévén tagja a politikai univerzumnak, nem lehet hadviselő fél, azaz komolytalan.

Az a belső kényszer, hogy egyre növekvő számú emberi jogot csempésszünk be a pozitív jog világába, hogy így tegyenek szert arra a „komolyságra", amit a

politika szférájában a háború elvi lehetősége jelent, arra irányuló kétségbeesett kísérlet, hogy a megváltottság két világra hasítottságából lépéseket tegyünk a valóságos – vagyis még csak eljövendő – megváltás felé. A másik oldalon a valóság is teszi a maga lépéseit. A jog világán kívül rekedő „tisztán emberivel" szemben megjelent annak véres paródiája is, a terrorista alakja. Ez utóbbi, aki se nem polgár, se nem katona, akinek nyomában háború és béke, polgári jog és emberi jog különbségei egymásba rogynak, maga is a tisztán emberi jog szubjektumaként lép fel, miközben az egész rajta kívüli emberiséget változtatja át az emberi jogok szubjektumává, lévén egyéb jogát nem ismeri el. Igényeivel szemben a pozitív jog tehetetlenül hátrál. Egyelőre félrefordítja fejét, hogy ne kelljen szembenéznie azzal az új elemmel, amivel soha korábban még nem találkozott: hogy tudniillik a még el sem követett bűntett rövidesen bekövetkező elkövetése abszolút bizonyosság. Ez nem azonos az életveszélyes fenyegetéssel, ami maga is bűncselekmény, de nem feltétlenül váltják valóra, ezért büntetése is enyhébb, mintha megvalósult volna. A nem vélelmezhető, hanem biztosan előre tudható gyilkosság véghezvivője az emberi jog parazitája: a jog hatálya alóli kilépés álcázza magát jogfosztottságnak. A nem emberi felölti a tisztán emberi köntösét.

Mindaddig, amíg minden álcázás és belopódzás ellenére is „két világ" van, addig az érzéki világban végső soron kizárólag politikai háborúk dúlhatnak, melyeket a morális törvény pozícióját elfoglaló gondolkodó szükségképpen kriminalizál. Az emberi „jogokért", azaz a morális okokból viselt háború mindig is csak önellentmondásokkal terhelten fog illeszkedni tudni a politikai-jogi világba, mert ez utóbbi nem az ő világa. A fentebb ismertetett bibliai-talmudi szemlélet jól példázza, mi történik akkor, ha csupán egy világ van, ha nem vagyunk két világ polgárai, vagyis ha a kinyilatkoztatott törvény – a maga mindent átfogó egységében – nem leplezi külső eredetét ehhez az egy világhoz képest. Ebben az esetben ezen az egyetlen világon és ezen az egyetlen törvényen belül jelennek meg olyan szükségszerű megkülönböztetések, amelyek tájékozódni segítenek a különböző valóságok között. Itt nem a háború mint morális bűn áll szemben a háborúval mint a politika természetes és szükségszerű életnyilvánításával, hanem az Isten akaratából vívott háború a természetes politikai háborúval. Mózes ötödik könyvének 20. fejezete tárgyalja a régi Izrael hadviselési törvényeit. Élesen megkülönbözteti „a nagyon távoli városok" elleni háború törvényeit az Ígéret Földjének városai, azaz a közeli, a nép Istentől „örökölt" városai ellen viselt háborúk törvényeitől. A „nagyon távoli városok" elleni háborúkat a kor általános külpolitikai-katonai szabályai szerint kell vívni, mai fogalmaink szerint ezek a „normális" politikai háborúk. A bennünket itt érdeklő legfontosabb szabályaik, hogy ostrom előtt békére kell felszólítani e városokat, s ha a felhívást elfogadják, tilos harcolni ellenük. A nemzetközi jognak megfelelően adóra és szolgálatra lesznek kötelezve. Ám a hét kánaáni nép ellen, akik bibliai felfogás szerint bitorolják Isten országát, vagyis eltérően „a nagyon távoli városoktól", az ő akarata ellenére alkotnak államot, valójában csak háborút lehet viselni. Az ő esetükben nem csupán a békére való felhívás puszta említése is hiányzik, de még a felvezető mondat is: „ha közeledsz a városhoz, hogy megostromold". Az Ígéret Földjéért folytatott háború nem szabad döntés függvénye, hanem kötelesség.

Ez a megkülönböztetés háború és háború közt (későbbi történelmi műszóval: profán háború és hitből vívott háború között) csak a fenti értelemben vett egyetlen világon belül lehetséges és szükségszerű. De ha már világunk úgy alakult, hogy legkezdeteinél különváltak morális törvényei, s megelégedtek az immár „másik" világra gyakorolt szellemi befolyásukkal, ami által viszont a szabadság mérhetetlen dimenziói nyíltak meg, meg kell próbálnunk tudatosítani, hogy az e világban otthontalanul mozgó idegenért, e jövevényért vívott harc szabadsága mögött törvény lapul: parancs és kötelesség.

SOMLAI PÉTER

Katonai szempontból teljes sikert ért el a NATO Jugoszlávia ellen: a szerbek hadserege és milíciái vereséget szenvedtek, kénytelenek kivonulni Koszovóból, ahová visszatérhettek az elűzött albánok. Az emberi jogok egyetemes szempontjából mégis sikertelen volt a NATO beavatkozása, mert újból csak etnikai tisztogatáshoz vezetett. Hamarosan alig maradnak szerbek Koszovóban, ahogyan Horvátországban sem sokan maradtak, s ahogyan elmenekültek az egykori Bosznia-Hercegovina horvát, illetve bosnyák uralom alatt álló részeiből is. A NATO tehát erősebb volt az egyik nacionalista hatalomnál, s feltehetően erősebb is marad bármelyik nacionalista hatalomnál. De sem a NATO, sem más nemzetközi szervezet nem tud úrrá lenni azokon a politikai erőkön, melyek szerte a világon a másfajta etnikumú, nemzetű, vallású népek alávetésére és beolvasztására, illetve területi elkülönítésére irányulnak.

Miért van ez így? A legtöbb magyarázat a kollektív identitást és integrációt formáló kulturális erőkre, a nyelvre, a vallásra és a közös hagyományokra

hivatkozik. A fő érv úgy szól, hogy ezek a tényezők erősebben motiválják az emberek döntéseit és cselekvéseit, mint az emberi jogok elvei, illetve az egyetemes humanizmus eszméi. Tekintsük példaként Boszniát! Itt évtizedekig békésen éltek egymással különböző származású emberek. S ez nemcsak a diktatúra teremtette politikai látszat volt. A vegyes házasságok rendkívül magas aránya (Petrovic, 1985) bizonyította a népesség magas szintű szociális integrációját. De még ez a békés integráció is felbomlott, s lett belőle véres (etnikai? nemzeti? felekezet-közi?) háború, melynek során még családtagok és rokonok is egymást gyilkolták halomra.

HUMANISTA KONCEPCIÓJA UTÓPIKUS, DE AZ EGYETEMESSÉG ÚJ TUDATOSSÁGÁT KAPCSOLJA EGYBE A KLASSZIKUS ALAPELVEKKEL.

Nem tudom, milyen tanulságokat vonjunk le ezekből a fejleményekből az emberiség és az emberi jogok jövőjére. De az itt következő írásban megpróbálom kibontani e kérdés néhány szálát. Ehhez két, egymással élesen szembenálló érvrendszert fogok felhasználni. (Terjedelmi okok miatt igen röviden, tézisszerűen fogom ezeket összefoglalni). Előbb S. P. Huntigton koncepcióját, amely távolságságtartást tanácsol a Nyugatnak más kultúrák – szerinte elkerülhetetlen – konfliktusaitól, utána pedig J. Habermasét, amely a „világpolgári jog" jelenkori kibontakozását foglalja magában. E két álláspont szembeállítása segíthet elhelyezni kérdéseinket azokba a keretekbe, amelyeket a legutóbbi idők világtörténelme ácsolt az emberi jogok köré.

Híres könyvében S. P. Huntington azt állítja, hogy a hidegháború befejeződése után „... a nagyhatalmak versengését a civilizációk küzdelme váltja fel." (Huntington, 1998: 24. old.) Emberek csoportjai csak ellenségeik által tudják meghatározni önmagukat. Ez az „identitáspolitika" lényege. „A modern világban pedig az 'ők' megjelölés egyre inkább a más civilizációhoz tartozó emberekre vonatkozik." (Huntington, 1998: 204–205. old.).

Az érvelés úgy folytatódik, hogy egyik civilizációnak, így a Nyugatnak sincs joga arra, hogy előírja az egyedül helyes jogokat és erkölcsöt. Márpedig az emberi jogok és az egyetemes civilizáció eszméi a Nyugat konstrukciói. Ezeket tehát nem szabad erőszakosan számon kérni másokon, hiszen „...ami univerzalizmusként tűnik fel a Nyugatnak, az imperializmus a többiek szemében." (Huntington, 1998: 300. o.) Legtanácsosabb a „leben und leben lassen" óliberális szabálya a nemzetközi életben. Ennek megfelelően tanácsolja S. Huntington a nyugati kereszténység civilizációjához tartozó államoknak, s főként közülük a legerősebbnek, az USA-nak azt, hogy ne avatkozzanak mások konfliktusaiba.

Ez relativista koncepció és realistának tűnik első látásra, mert egybevág az identitáspolitika alapelveivel. Nem számol azonban a jelenkori történelem más irányú tendenciáival, azokkal a tényezőkkel, melyek egyre inkább növelik a különböző régiók és népek egymásra utaltságát. A mai civilizációk egymással összemérhetetlen világát fokozott mértékben egyesítik a világpiac mechanizmusai, a modern tudomány és technika globális erői, nemzetközi sztenderdjei és multinacionális szervezetei. A globalizáció nem új tendencia, de új az, ahogyan az emberiség egyre inkább felismeri és tudomásul veszi a technikai és gazdasági folyamatok, kulturális jelentések határokon átnyúló összefüggéseit. Nemcsak a nagy cégek, gazdasági szervezetek válnak transznacionálissá, hanem ismertté, köztudottá válnak azok a globális összefüggések is, melyek átjárják modern „életvilágunk"-at szaktudásunktól kezdve háztartási eszközeinken keresztül a futball-világbajnokságról vagy az amerikai elnök megválasztásáról szóló tv-műsorokig.

Ezektől a tényezőktől jórészt elvonatkoztat S. Huntington. Csak a partikularista ellenerőkkel számol, s ezért nem is lehet az ő elméletének keretei között felvetni azokat a kérdéseket, melyek a globalizáció és a nemzetközi jog közötti összefüggésekre vonatkoznak. Mindezt figyelmen kívül kell hagynia ahhoz, hogy a civilizációk különbségeiből szükségszerű szembenállásukra következtethessen, abból pedig levezesse a be nem avatkozás követelményét. Ezért hangoztatja: nem a Nyugat dolga az, hogy más civilizációkhoz tartozó országokban fegyveres úton kényszerítse ki az emberi jogok érvényesítését.

J. Habermas viszont egy új nemzetköziség alapelveként fogalmazta meg ezt a követelményt (Habermas, 1998). Humanista koncepciója utópikus, de az egyetemesség új tudatosságát kapcsolja egybe a klasszikus alapelvekkel. Szerinte azért kell továbbfejleszteni a nemzetközi jogintézményeket, mert a meglévő szervezetek (főként az ENSZ és szakosított szervezetei) rendkívül kezdetlegesek, s messze elmaradnak korunk gazdasági, kulturális és politikai követelményeitől. Hatókörük meg sem közelíti például a multinacionális cégek világgazdasági tevékenységének, a nemzetközi pénzmozgások forgalmának, vagy a tájékoztatás, a technológia, a kommunikáció globalizációjának szintjét. Ezért javasolja például a Biztonsági Tanács szervezeti továbbfejlesztését és az ENSZ-közgyűlés kiegészítését egy második „házzal", továbbá állandóan működő nemzetközi büntetőbíráskodás felállítását.

A nemzetközi jog kiszélesítésének fő akadályát az államok szuverenitás-igénye jelenti. Csakhogy a szu-

verenitást amúgy is aláássa a globalizáció. Így azután még inkább szükség van J. Habermas szerint az emberi jogokért kiálló nemzetközi civil szervezetek és mozgalmak, nem-kormányzati szervezetek (NGO) fokozott szerepvállalására. Ezekben az államok határain túlterjedő, a politikusokat globális cselekvésre kényszerítő civil társadalmakban és kozmopolita közvéleményben látja kialakulni a világpolgári szolidaritást.

Erről van szó? A világpolgári szolidaritás kezdeményei valóban áthatják a környezetvédelemben, a nők és a kisebbségek védelmében, a fogyasztók és a fiatalok érdekképviseletében fellépő új mozgalmakat. De nem látunk-e erősebb ellentendenciákat? Amíg a „partikularista" mozgalmakat S. Huntington a kor parancsaként részletezi, addig J. Habermas alig foglalkozik ezekkel. Pedig 120 éve, a német és olasz egység kivívása óta soha nem létezett annyi állam Európában, mint manapság, s ez elsősorban a nemzeti és nemzetiségi autonómiát követelő közép- és kelet-európai mozgalmak megerősödésének és sikerének tudható be. Nehéz lenne összemérni, mekkora erővel alakítják univerzalista tényezők és mekkorával partikularista mozgalmak a jelenkor – Habermas által „poszt-nemzeti"-nek nevezett – történelmét. De nem hiszem, hogy a világpolgári szolidaritást hirdető civil szervezeteknél kisebb hatással formálnák a közvéleményt azok az irányzatok, melyek a nemzeti, vallási és etnikai identitás megőrzését célozzák.

J. Habermas a globalizációs folyamatokra reagál. Ezek a tendenciák azonban nem ugyanabba az irányba mutatnak, mint a kozmopolitizmus eszméi. Igaz ugyan, hogy például a modern kommunikációs technikák, a műholdas televízió-műsorok és az internet segített felszámolni a helyi, nemzeti, vallási korlátoltság régi formáit, de mi került ezek helyébe? Ráismerhetünk-e a világpolgárság humanista eszméire a „Dallas" vagy a „CNN" univerzalizmusában? Kezdeményeit sem látni egy új világgazdasági rendszernek, mely nem növeli majd sem a szegénységet, sem a környezeti veszélyeket. Vajon nem inkább azoknak van igazuk, akik szerint „túlálmodta" az emberiség a világpolgárságot, mert időközben a globalizációból lett valóság? (Coulmas, 1997: 99). S teremthet-e igazságot a nemzetközi jog a jelenkor igazságtalan globális világrendjében?

Jugoszlávia bombázásával a NATO megsértette az ENSZ alapokmányát. A világpolgári szolidaritás hívei közül sokan mégis helyeselték a bombázást, az emberi jogok általánosabb érvényű parancsára hivatkozva. Például Nádas Péter, aki szerint a NATO „... stratégiája öntudatlanul követte az emberi együttélés állandó humanizációjára vonatkozó kulturális tradíció belső parancsát." (Nádas, 1999: 4). Az „együttélését"? Kikényszeríthetők bombázással az együttélés humánusabb mintái? Koszovóban megint nem az együttélés humanizációjáról van szó. A NATO győzelme sokkal inkább a különélés kényszerét fokozta.

Filozófus elődjeihez, a szofistákhoz és főként I. Kant gondolataihoz kapcsolódva J. Habermas az erkölcsi univerzalizmusra alapozza a világpolgárság eszméjét. Ő azonban úgy látja, hogy ezt az eszmét a jelenkori jogfejlődés is alátámasztja. Ez a fejlődés szerinte „... az államok által klasszikusan értelmezett nemzetközi jogtól egy világpolgári társadalom kozmopolita jogához vezet" (Habermas, 1999). De milyen tapasztalatokkal valószínűsíthető ez az állítás? S hol találjuk nyomait ennek az útnak a jogok érvényesítésének világában?

IRODALOM

Coulmas, Peter (1997) Der Traum vom Weltbürger ist ausgeträumt. Globalisierung anstelle von Kosmopolitismus. Europäische Rundschau 25. Nr. 4. 95–104. o.

Habermas, Jürgen (1998) Die postnationale Konstellation. Politische Essays – Suhrkamp

Habermas, Jürgen (1999) Háború a jog és erkölcs határán – Élet és Irodalom, július 2, 4. o.

Huntington, Samuel P. (1998) A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása – Bp. Európa.

Nádas Péter (1999) A világpolgár és a kecskebak – Élet és Irodalom, június 18, 3–4. o.

Petrovic, Ruza (1985) Etnicki mesoviti brakovi u Jugoslaviji („Ethnically mixed marriage in Yugoslavia") – Belgrade: Institut za socioloska istrazivanja Filozofskogo fakulteta u Beogradu – Idézi: Maja Korac, Representation of mass rape in ethnic-conflicts in what was Yugoslavia – „Socologija", Vol. XXXVI, No. 4, 495–514. o., October–December, 1994

KARDOS GÁBOR

Mire jó a nemzetközi jog? A nemzetközi jog heterogén területeket szabályozó államközi normák összessége, amelyet néhány elméleti kategória (jogalanyiság, jogforrások, kötelező erő, szankciók, szuverenitás, értéktartalom) kapcsol össze. Roger Fisher amerikai nemzetközi jogász írta, hogy a nemzetközi jog bizonytalan szabályokból összeálló test, amely a politikatudósok figyelmére és a jog iránt egyébként nem nagyon érdeklődő joghallgatók szórakoztatására szolgál. A nemzetközi jog bármely részterületéről legyen is szó, az azzal kapcsolatban felve-

tett kérdés mindig visszatükrözi az elmélet dilemmáit. Ez a helyzet azzal a kérdéssel is, hogy félre lehete tenni az erőszak alkalmazásának tilalmát az emberi jogok védelme érdekében vagy sem? Ezért, mielőtt megpróbálok választ adni, először röviden szükséges szólnom néhány, látszólag elvont problémáról is.

A nemzetközi jog modern (1918 utáni) elméletében a két legfontosabb iskola a pozitivista és a szkeptikus-realista. Az első felfogás – amelyhez tartozott például Brierly és Oppenheim – a nemzetközi jogot az absztrakt doktrinális meghatározások és szabályok összességének tekintette. Ezzel szemben a realisták, így például Kelsen és Henkin szerint a nemzetközi jog az, ami az államok magatartásából kiolvasható, a lényeg tehát az előírás helyett a leírás. Martti Koskenniemi mutat rá a két megközelítés közötti alapvető ellentmondásra, az első az államok magatartásának figyelmen kívül hagyása miatt nem képes a nemzetközi jog szabályait legitimálni, így utópikus, míg a második, mivel normának csupán a ténylegesen érvényesülő rendelkezést tekinti, tagadja a nemzetközi jog normatív természetét, azaz azt, hogy képes az államok magatartásának előrelátható irányítására és így apologetikus, mert csupán utólagosan magyarázza azt. Az első megközelítés normatív, de nem konkrét, mivel eltekint attól a kérdéstől, hogy mi történik a valóságban, míg a második konkrét, de az előbbiek értelmében nem normatív. A normativitás azonban, még ha az első elméleti megközelítésből indulunk is ki, erősen problematikus. A normativitás ugyanis megkívánja, hogy a jog a jogalanyok politikai preferenciáitól függetlenül kerüljön alkalmazásra. Azok a jogszabályok azonban, amelyek tartalma, illetve alkalmazása azoknak a jogalanyoknak az akaratától függ, amelyekre nézve hatályosak, nem normatív szabályok, hanem a jogalanyok politikai akaratának önigazolására szolgálnak.

Ha az államok magatartását vizsgáljuk, azt, hogy mi történik a gyakorlatban, különösen olyan kényes kérdéseket illetően, mint az erőszak alkalmazásának nemzetközi jogi tilalma, vagy az emberi jogok nemzetközi védelme, a durva apologizálás és a normatív utópizmus helyett az önérdek által meghatározott szelektív normativitást találjuk. Azaz, az államok azokban az esetekben hivatkoznak az utópikus normativitásra, amikor egyéb, geopolitikai érdekekből cselekedni kívánnak. Ezzel el is érkeztem az alábbi gondolatmenet végéhez, azaz a nemzetközi jog alkalmazásának alapvető sajátosságához, és ez a kettős mérce.

Miért indított háborút a NATO Jugoszlávia ellen? Megítélésem szerint tévesek azok a megközelítések, amelyek azt állítják, hogy a háborúra az amerikai multinacionális vállalatok gazdasági érdekei indították az amerikai kormányt. Ilyen érdekek lennének Jugoszlávia privatizációra kényszerítése, az ottani rézbányák megszerzése. Ugyanakkor az ezt vallók sem tagadják, hogy a tőkés társadalom működése racionális kalkuláción alapul. Márpedig Koszovó esetében az amerikai kormány és az egész NATO – ez nem kis különbség – hihetetlen anyagi és politikai költségeket és kockázatokat vállalt volna, igencsak kétséges jövőbeli magánérdekek miatt. Ugyancsak tévesnek tartom azt a felfogást, amely szerint a NATO-támadásra az emberi jogi normatív utópia jegyében került volna sor, és feltűnne az aranykor, amelyben legalább a népirtástól és az etnikai tisztogatástól való szabadság joga univerzális polgárjoggá vált volna. Húszmilliárd amerikai dollárt költöttek volna a NATO-államok az emberi jogok védelmére egy olyan világban, amelyben az ENSZ is csupán költségvetésének kevesebb, mint egy százalékát költi erre a célra? Hány állam ellen lehetett volna azonos okokból akárcsak az elmúlt egy évben fegyveres támadást indítani?

A NATO fegyveres támadásához több ok vezetett, elsősorban a térség általános stabilitási érdekei. Félő volt ugyanis, hogy a Milosevics-rezsim koszovói politikája és a vele szembeni fegyveres ellenállás a régió államai között valódi összbalkáni háborúhoz vezet, belevonva abba a közeli NATO-tagállamokat is. Az Albánia, Macedónia, Montenegro, Bulgária és Görögország, sőt akár Törökország részvételével folyó fegyveres konfliktus, civilizációs törésvonalak és történeti atavizmusok mentén, tökéletes recept volt a korábbi boszniai-horvátországi konfliktusok kiújulására, a NATO szétesésére, az európai káosz létrejöttére. Másrészt, a NATO számos alkalommal beígérte Milosevicsnek a fegyveres akciót és eljutott addig a pontig, amely után a retirálás már nem csupán presztízsveszteséget, de könnyen belső dezintegrációt okozott volna: tényleg akcióba lép a többi tagállam, ha az egyiket támadás éri? Harmadrészt, 1995-ben néhány légi bombázás elég volt arra, hogy a később Daytonban aláírt alku elfogadására kényszerítse Milosevicset.

A koszovói helyzetben az emberi jogi univerzalizmuson kívüli okok miatti támadás megindítói azonban legitim módon hivatkozhattak arra, hogy az emberi jogok tömeges és durva megsértését (etnikai tisztogatás, népirtás) a BT gyakorlatában a nemzetközi békét és biztonságot súlyosan veszélyeztető jellegűnek tekinti, és más esetekben ilyen alapon fegyveres fellépésre adott lehetőséget. Sőt, az az érv is kétségtelenül igaz, hogy a fegyveres támadás olyan célokért indult, amelyek megvalósítására a BT kötelezte Jugoszláviát. Koszovó esetében azonban a BT nem adott felhatalmazást fegyveres fellépésre.

A kérdés mármost az, megkerülhető-e nemzetközi jogilag a BT, lehet-e humanitárius intervenciót indítani egy, az emberi jogokat durván megsértő állam ellen?

Jogszerű-e a humanitárius intervenció? A nemzetközi jog sohasem fejlődött ellentmondásmentesen, az antinómiák ma is csak azért nem feszítik szét, mert nincs helyette jobb. (Ezért írta annak idején Gajzágó László, hogy a nemzetközi jogon gúnyolódók végső soron önmaguk felett gúnyolódnak, mert ők sem tudnak jobbat kitalálni.) A XIX. században az emberi jogok tiszteletben tartása egyértelműen belső, alkotmányos kérdés volt – ha az azokat tisztelő államról volt szó –, ugyanakkor elsősorban a vallásszabadság megsértése miatt a nagyhatalmak számos esetben hajtottak végre fegyveres intervenciót, főként éppen a Balkánon. 1827-ben brit és francia akció a görög felkelés támogatására, 1856-ban ugyancsak ez a két állam Szicíliába küld csapatokat, 1861-ben Nagy-Britannia, Franciaország, Ausztria, Poroszország és Oroszország Szíriában védi a maronita keresztényeket. Beavatkoznak az európai hatalmak 1866-ban Krétán, 1875-ben Boszniában és 1887-ben Macedóniában, és 1863-ban diplomáciai nyomást gyakorolnak Oroszországra, hogy fejezze be a lengyelországi vérengzést. A humanitárius intervenciók az erőszak általános tilalmát kimondó ENSZ Alapokmány megszületése után is folytatódtak: 1971-ben India Bangladeshben, Vietnam Kambodzsában 1979-ben. Új fejezet kezdődött a humanitárius intervenciók történetében 1989 után, erre azonban nem térek ki, mivel Haitin, Ruandában, Szomáliában, Boszniában a fellépésre a BT döntése nyomán került sor.

Annyi bizonyos, ha a BT legitimálja, egy humanitárius intervenció jogszerű, ha nem, a nemzetközi jog tudományában a többségi álláspont szerint nem az. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a nemzetközi béke és biztonság kérdésében a legfőbb nemzetközi jogi hatóság a BT, döntéseit vagy annak elmaradását a hágai Nemzetközi Bíróság sem bírálhatja felül. Azt, hogy a NATO agressziót követett el, autoritással csupán a Biztonsági Tanács mondhatja ki, márpedig erre sohasem fog sor kerülni a nagyhatalmi egyetértésre épített döntéshozatal – a vétójog – mellett.

A BT a legfőbb nemzetközi jogi hatóság az erőszak alkalmazását illetően, írtam korábban. Azért hozzáteszem, a jogi jelző több, mint vitatható, ha a jog fogalmát mint társadalmi technikát a kelsen-i értelemben használjuk. A BT ugyanis nem független és pártatlan – sine ira et studio – eljáró szerv. Ugyanakkor nem kerülhető meg a kérdés, erkölcsi hatóság-e a BT? Ha Oroszország – melegtengeri pozícióit erősítendő – megvétóz egy Jugoszlávia elleni BT-döntést, attól az erkölcsileg is helytelenné válik? Evvel a dilemmával persze nem egy nemzetközi jogi nihilista álláspontot szeretnék igazolni, hanem arra hívom fel a figyelmet, hogy a legális nem automatikusan erkölcsös is.

Ha majd újra eljönnek a repülők, az emberi jogi univerzalizmus csak nehezen nyugodhat bele, hogy az emberi jogok nemzetközi védelmét illetően – legalábbis, ha arra külföldön és erőszak útján kerül sor – a kettős mérce, vagy más néven a szelektív normativizmus a gyakorlat. Teljesen igaz, a háború idején jugoszláv értelmiségiek által felvetett érv, hogy a NATO ugyanilyen alapon támadást intézhetett volna Törökországgal szemben is, a kurd kérdés „kezelése" miatt. Érdekes és jellemző, hogy mind az európai államok, mind az európai intézmények (EU, ET) részéről Öcalan kurd terrorista vezető halálra ítélése lényegesen élesebb reakciókat váltott ki, mint a kurd polgári lakosság elleni kegyetlen és erőszakos fellépés. Európa, különösen Németország fél az ott élő kurdok erőszakos bosszújától, így azután egy terrorista elleni halálos ítélet, annak ellenére felgerjesztette az indulatokat, hogy Törökország nem ratifikálta az Emberi jogok európai egyezményéhez csatolt 6. számú kiegészítő jegyzőkönyvet, amely a halálbüntetés eltörléséről intézkedik. Lehetne persze úgy érvelni, hogy a halálbüntetés eltörlése ma már a nemzetközi szokásjog része, és megítélésem szerint ez az álláspont igazolható is, de naivitás lenne azt hinni, hogy az élesen elítélő reakciókat az előbbi norma megsértésének konstatálása váltja ki. Azaz a normativitásra való esetleges hivatkozás valódi oka az önérdek.

A kilencvenes évek szakirodalmában sok szó esik a „demokratikus" humanitárius intervencióról. A különböző politikatudós szerzők általában azonos feltételek esetén ismerik el az ilyen akciók „demokratikus" jellegét, így az intervenciónak csupán tömeggyilkosság és népirtás esetén van létjogosultsága, a fellépésnek kollektívnek, és nem egyéninek kell lennie, minden elérhető egyéb konfliktus megoldási módszert ki kell meríteni, a motivációnak valóban humanitáriusnak, és nem geopolitikainak kell lennie.

Nos, amint az alábbiakban igyekeztem bizonyítani, az intervenció a legjobb esetben is geopolitikai és humanitárius is, ami pedig a kollektív jelleget illeti, a kérdés az, hogy az Egyesült Államok a jövőben is megelégszik-e a többi NATO-tag kollektív megerősítésével, vagy vár a BT egyetértésére. Így azután azokkal értek egyet, akik szerint a koszovói nemzetközi fegyveres konfliktus utójáték egy illúzió, a történelem vége gondolatának halálához.

MOLNÁR PÉTER

New York-ban igyekszem válaszolni a Fundamentum kérdéseire. A 12. utcai kis művészmoziban nemrégen kezdték játszani Srdjan Dragojevic Sebek című filmjét, amelyet Budapesten már tavaly ősszel láthattunk a Titanic fesztiválon. A profi gyilkossá váló két kamasz srác brutális története érzékelhetővé tette a Milosevics-rendszer okozta pusztítást. Aztán idén tavasszal a NATO megelégelte a belgrádi diktátor további rémtetteit.

Sok barátommal együtt kezdettől fogva helyeseltük a NATO akcióját, bár bennem időről időre erős kétségek támadtak. Először akkor, amikor március végétől egy hónapig szintén New York-ban voltam, és nagyon elgondolkoztatott, hogy a New York Times-ban a jugoszláv főváros híres független rádiójának, a B92-nek az egyik vezetője jó szándékúnak, de károsnak ítélte a NATO fegyveres fellépését. Hazatérve több barátom ellenvéleménye is sokszor komolyan elbizonytalanított, végül mégis a NATO beavatkozását támogató nyilatkozat egyik kezdeményezője és aláírója lettem. Novák Zsófia ötlete nyomán Hegedűs István fogalmazta az Élet és Irodalomban, valamint a Magyar Narancsban megjelent nyilatkozat szövegének tervezetét, amit velük és Seres Lászlóval véglegesítettünk. Az igazi kérdés, azt hiszem nem az volt, és a sajnos a jövőben sem kizárható hasonló helyzetekben sem az lesz, hogy védhetőek-e háborúval az emberi jogok. A Földön létező kultúrák állapota jelenleg nem teszi lehetővé az emberi jogok teljes körű érvényesítését, hiszen ahhoz a demokratikus országok közösségének folyamatos háborút kellene folytatnia. Meg ha az emberi jogok, például a szólásszabadság hiánya előzményét is jelenthetik az elnyomás legkegyetlenebb formáinak, akkor is aránytalan lenne az alapvető jogok minden sérelmére fegyveres beavatkozással válaszolni, amikor még esély van arra, hogy más eszközökkel lehessen nyomást gyakorolni a polgáraik szabadságát csorbító államokra. A kérdés valójában az, hogy a demokratikus közösség, ha lehetősége van rá, megkísérelheti-e háborúval megakadályozni a legborzalmasabb cselekedeteket, amelyeket államok a polgáraikkal szemben elkövethetnek. Megfogalmazható-e akár követelményként is az, hogy a demokratikus országok ne nézzék tétlenül különböző embercsoportok lakóhelyükről való elüldözését és kiirtását? A válasz megadásához képzeljük el azt a helyzetet, amibe akkor kerülhetnénk, ha mondjuk egy kerthelyiségben a szemünk láttára akarnának meglincselni embereket, például a bőrük színe miatt, a társaságunkban levőknél pedig történetesen lenne néhány olyan fegyver, amivel megakadályozhatnánk a rasszista gyilkosságot.

MEGFOGALMAZHATÓ-E AKÁR KÖVETELMÉNYKÉNT IS AZ, HOGY A DEMOKRATIKUS ORSZÁGOK NE NÉZZÉK TÉTLENÜL KÜLÖNBÖZŐ EMBERCSOPORTOK LAKÓHELYÜKRŐL VALÓ ELÜLDÖZÉSÉT ÉS KIIRTÁSÁT?

A továbbiakban abból a feltevésből indulok ki, hogy az ilyen helyzetekben, legyen a helyszín akár egy kocsma, akár egy ország, cselekednünk kell a veszélyeztetettek védelmében. E ponton a következő két ellenvetés adódik. Az egyik szerint a nemzetközi jog jelenlegi szabályait a szóban forgó szélsőséges esetekben is tiszteletben kell tartani. A másik szerint a demokratikus országok közössége – különösen a nemzetközi jogot félretéve – csak akkor léphet fel fegyveresen egy etnikai tisztogatást végző állam ellen, ha ezt minden esetben megteszi. (A polgárait gyilkoló, üldöző állam szuverenitására való hivatkozást nem tekintem komolyan veendő ellenérvnek.) Az első ellenvetés formális jellegű. A sajnálatos módon – például az ORTT országos tévéfrekvenciákról szóló döntésében – Magyarországon is időről időre megmutatkozó jogalkalmazói önkény a nemzetközi jogban sem ismeretlen. Nyilvánvalónak tűnik, hogy bármit is tartalmazzanak a nemzetközi egyezmények, az emberi jogokat maga is súlyosan megsértő Kína önmagában is kikerülhetetlen akadályát jelenti az ENSZ Biztonsági Tanácsában a beavatkozáshoz szükséges egyetértés kialakulásának. Ugyanezen okból látszik illuzórikusnak az ENSZ BT-beli patthelyzetek elkerülését célzó új nemzetközi döntéshozatali eljárások elfogadtatása, mert az éppen azon államok részéről kívánna önkorlátozást, amelyek saját polgáraik védelmében is a leginkább vonakodnak hatalmukat korlátok közé szorítani. Ezzel együtt természetesen nem szabad feladni az etnikai tisztogatás megakadályozását, az egész világon hatékonyan lehetővé tevő új nemzetközi jogi mechanizmusok kialakításának célját. A valóban szép, új világ talán nem teljesen kizárt megvalósulásáig azonban a kisebb rosszat jelentheti a nemzetközi jog formális eljárási szabályainak félretétele a demokratikus államok közössége által a lehető legkörültekintőbben indokolt esetekben, még akkor is, ha az nyilvánvalóan veszélyes, önkényes fegyveres beavatkozásokhoz is hivatkozási alappá tehető precedenst teremthet.

A második, tartalmi ellenvetés a következetességet kéri számon, legalábbis kétségbe vonva a humanitárius beavatkozás morális megalapozottságát és hitelességét, ha arra nem kerül sor minden esetben, amikor különböző embercsoportok üldözése és kiirtása ellen kellene fellépni. Ezzel szemben, megint

csak a kisebbik rossz választásaként, a NATO akciójával egyetértő nyilatkozatunkban a következő álláspontot fogalmaztuk meg: „Az a tény, hogy az Egyesült Államok és partnerei nem lépnek fel hasonló erővel az ideológiai, vallási vagy etnikai okokból elnyomott népcsoportok védelmében mindig és mindenütt a világban, nem lehet érv amellett, hogy ne is segítsenek soha sehol senkinek."

A következetlenség kritikája érthető és indokolt, de sajátos struccpolitika lenne nem tudomást vennünk arról, hogy a reális lehetőségek között jelenleg nem szerepel a mindig és mindenütt megtörténő hathatós beavatkozás az üldözöttek védelmében. Amire az ezredfordulón esély van, az az, hogy a demokratikus államok legalább időnként, lehetőleg minél következetesebben példát statuáljanak egy-egy diktátor megfékezésével. Ezzel a korlátozott programmal szemben persze különösen hatásos lehet az a felszínes demagógia, ami szerint a háború, illetve a politika mindig piszkos üzlet, és ezért, nem pedig számos tényező, érdekek, értékek, egyedi adottságok, jó és rossz döntések együttes hatása miatt következetlen. E megközelítés szüli az olyan jelvényeket, mint az, amelyiken a NATO-akció során ez volt olvasható: „Stop Milosevics, stop NATO!" E jelvény készítői és viselői a második világháború idején talán azt a mondatot tűzték volna magukra, hogy „Stop Hitler, stop Churchill!"? Csak másképpen fogalmaznak azok, akik öntetszelgő bárgyúsággal a következő divatos mondatot visszhangozzák: „Én nem foglalkozom politikával." Mivel foglalkoznak akkor e szabad szellemek, ha államuk kormánya éppen természetromboló erőművet készül építeni a folyón, aminek partján a szerelmükkel sétálgatnak (szigorúan politikamentesen), vagy ha a szomszéd országban kissé kellemetlen körülményként embereket öldösnek halomra? A differenciált helyzetértékelés és a felelősségvállalás gyakori hiánya, akárcsak a nemzetközi jog tartalmi érvényesítésének szinte megoldhatatlannak látszó nehézségei arra a következtetésre juttatnak, hogy a világ nem túl szívderítő állapotának javításához a jogon és a szűk értelemben vett politikán túlmutató erőfeszítéseket is kell tennünk.

Az emberi jogokat világszerte hatékony védelemben részesítő, remélt új nemzetközi intézményrendszer létrejötte csak a különböző kultúrák közötti valódi, komoly párbeszédre alapulhat. Külön kérdés lehet persze, hogy a nyugati demokráciák emberi jogi normái mennyire elfogadhatóak és meghonosíthatóak az alapvetően eltérő hagyományokra építkező régiókban. De miközben az emberi jogok egyetemes érvényesülését indokoltan sürgetjük, jól tesszük, ha komolyan vesszük Nádas Péter javaslatát, aki az Élet és Irodalom 1999. június 18-i számában megjelent, A világpolgár és a kecskebak című cikkében az első Nagy Európai Enciklopédia elkészítésének szükségessége mellett érvelt. Ilyen természetű vállalkozások nélkül az arrogáns tudatlanság lesz az úr, aminek érzékletes leírását adja Milan Kundera Lassúság című regényében. A történetbeli cseh tudós hányattatásai egy franciaországi konferencián elszomorítóak, de végül mégis felderítik Kundera olvasóját. Az elbeszélés kedves szellemességén túl ez az első pillanatban rejtettnek tűnő hatás talán abból áll elő, hogy a mondatok sora révén láthatóvá válik a sokszor láthatatlan valóság, aminek elfogulatlan és tárgyszerű megismerése lehet a kiindulópontja minden humanitárius programnak.

KOVÁCS ANDRÁS BÁLINT

1998 decemberében megkérdeztem Fejtő Ferencet, véleménye szerint mit fog tenni a Nyugat Koszovó ügyében. A ravasz és tapasztalt politikai elemző így válaszolt: „Majd még sokszor jól megfenyegetik Milosevicset, aztán nem csinálnak semmit." A koszovói beavatkozás kiszámíthatatlan és előreláthatatlan volt, bár sokan várták. Nem volt anyagi érdek, nem volt területi követelés, elvont emberjogi elvekért pedig még senki nem hozott hatalmas emberáldozatot. Miért pont most vállalná bárki is ezt a kockázatot a beavatkozó legkisebb közvetlen materiális hasznának reménye nélkül? Hogy mégis megtörtént, úgy vélem, nem a nyugati hatalmak presztízsféltésének a következménye (mint ahogy ezt néhányan gondolják), hanem egy új európai hatalom kialakulásának jele. Az itt következő gondolatmenet nem rendszerezett és alapos megfontolások gyümölcse, hanem intuitív vélemény. Mindezt a szerző jogi felkészültségének hiányán túl a tárgyul szolgáló esemény példanélkülisége magyarázza.

Emberi jogokon általában az emberek közötti egyenlőséget elősegítő szabadság normatíváit értjük. Ezeket egyetemes érvényűnek tételezzük föl, és az, aki ezekben hisz, küzd érvényesülésükért. Természetesen minden ember küzd a jogaiért, az is, aki nem hisz az egyetemes emberi jogokban, és születési elővagy erőjogait szeretné érvényesíteni. A különbség az, hogy az egyetemes normákban hívő ember nem elégedhet meg azzal, ha személy szerint rá, vagy közelebbi környezetére nézve érvényesítette vélt jogait, hiszen addig, amíg az egyetemesnek felfogott jogok tényszerűen nem érvényesek mindenkire, csupán elő-

jogok maradnak azok számára, akik élvezhetik őket. Így az emberi jogok a fejlett ipari társadalmak polgárainak születési előjogaivá szűkülnek, amennyiben eme polgárok nem tekintik kötelességüknek szabadságjogaik egyetemes kiterjesztését. Természetes intuícióval azokat a normákat tekintem jogoknak, amelyek erőszakkal védhetőek és kiküzdhetőek (az erőszakkal nem védhető normák a szokások, az erkölcsi vagy etikai szabályok, konvenciók), így a háború elvileg semmilyen ellentmondásban nem áll a jogok, köztük az emberi jogok védelmével. Mivel a jogok védelméért folytatott küzdelem a jogrend és gyakorlat megváltoztatására irányul, annak megítélése, hogy ennek érdekében milyen eszközök használata lehetséges, a jog fölött álló erkölcsi, illetve a jogtól független gyakorlati kérdés. Arra vonatkozik tehát, hogy erkölcsileg szabad-e, hogy geopolitikailag racionális-e, valamint hogy katonailag megoldható-e.

Ami a kérdés erkölcsi oldalát illeti, ezt viszonylag egyszerűnek látom. Legáltalánosabban itt az elnyomás elleni harc jogosságáról van szó. A liberális demokrácia szempontjából a többségi uralom elvénél fontosabb a kisebbség szabadságjogainak érvényesülése. A despota – még ha szabad választásokon jutott is hatalomra – jogai erkölcsileg alatta állnak az általa elnyomottak jogainak. Az emberi jogok védelme indokolt lehet az elnyomó többség tagjai életének veszélyeztetése árán is (ami persze nem foglalja magában az effektív tömegpusztítást), hiszen minden népnek szabadságában áll nem despotát választani a hatalom élére, ha meg nem áll szabadságában választani, szabadságában áll fellázadni ellene. A háború által okozott nyomor nem áll elvi ellentmondásban az emberi jogok védelmével – legfeljebb gyakorlatilag lehet eltúlzott, indokolatlan, stb. – mivel az elnyomó többség tagjai emberi jogainak erőszak általi korlátozása nem az emberi jogok korlátozásának elvi alapján történik, hanem csupán az elnyomás felszámolásának praktikus és ideiglenes következménye, míg maga az elnyomás elvi természetű és korlátlan. Az elnyomás elleni harcból és az elnyomásból következő korlátozása az emberi jogoknak tehát nem ugyanaz a dolog.

Mármost Koszovó esetében az emberi jogokért folytatott küzdelem egy szuverén állam jogainak megsértésével történt, ami akkor is igaz lett volna, ha teljes körű nemzetközi felhatalmazáson alapul, hiszen Jugoszlávia nem sértett meg egyetlen más szuverén országot sem. A legfőbb probléma a balkáni háborúval kapcsolatban nyilvánvalóan nem az emberi jogok háborúval való védelmének jogi és erkölcsi lehetősége, hanem hogy az egyetemes emberi jogokért való küzdelem milyen viszonyban áll a nemzeti szuverenitás elvével. Be lehet-e avatkozni egy ország belügyeibe, amely „csupán” saját állampolgárai egy része ellen folytat hajtóvadászatot, és elnyomó gyakorlatával nem fenyegeti más államok békéjét?

Véleményem szerint, mivel a nemzeti szuverenitás eszméje az államalkotó etnikai többség szuverenitásán alapul, az egyetemesként értelmezett jogok – így az etnikai vagy más kisebbségek a többséggel szembeni szabadságjogainak egyetemessége is – határt kell hogy szabjon a nemzeti szuverenitásnak. Csakhogy így van ez minden egyetemesként felfogott joggal kapcsolatban is, legyen szó a nemzetközi proletariátus felszabadításáról, az árja faj egyetemes felsőbbrendűségéről vagy az egyetemes emberi jogokról. A másik egyetemesnek beállított jogaival vagy egy más „egyetemes” elv, vagy a nemzeti szuverenitás elve helyezhető szembe, viszont a nemzeti szuverenitást mindenki korlátozhatónak tartja, aki egyetemességre tör. Jól látszik ez abból, hogy a nyugati demokráciák emberjogi érvelésével szemben a Szovjetunió mindig a belügyekbe való beavatkozás vádjával támadott vissza. Ugyanakkor szemrebbenés nélkül korlátozta csatlósainak nemzeti szuverenitását a proletár internacionalizmus egyetemes elvére hivatkozva. A szuverenitás elve mind a Nyugat, mind a Szovjetunió számára alárendelt szerepet játszott valamely egyetemesnek tekintett elv – az egyetemes emberi szabadságjogok, illetve a proletár internacionalizmus – szemszögéből. (Igaz, a proletár internacionalizmus nem egy kisebbség szabadságjogaira, hanem egy kisebbség előjogaira alapult, de szempontunkból ez most mellékes.) 1956-ban az ország többsége azt várta, hogy nemzeti szuverenitásunkba az egyetemes emberi jogok nevében, és ne a proletár internacionalizmus nevében avatkozzanak be. Azok, akik az egyik fajta beavatkozást helyeselték, a másik irányút a nemzeti szuverenitás sárba tiprásának bélyegezték. Vajon az, aki hisz valamely jog vagy erkölcsi elv nemzetek fölötti egyetemességében, tekintheti-e egyáltalán a nemzeti szuverenitást ultima rationak? Nem nagyon látom, hogyan volna ez lehetséges, amennyiben nem magánügyről (mint például a vallási meggyőződés) van szó. Csupán azt kell eldönteni, valóban olyan erkölcsi vagy jogi elvről van-e szó, amelynek egyetemessége megalapozható. Jelen fejtegetés kereteit jócskán meghaladja annak eldöntése, hogy – ha egyetemességen a földkerekséget értjük – mely elvek ilyenek. A születési (faji, nemi, családi) vagy az osztályalapú felsőbbrendűségről könnyen belátható, hogy nem tartoznak ezek közé. Viszont majdnem biztos vagyok abban, hogy legalább Európában – a Balkánt is ideértve – definiálhatók azok az alapvető emberi (és kisebbségi) szabadságjogok, amelyek fölötte állnak a nemzeti szuverenitás elvének.

Mindezidáig csupán azt állítottam, hogy a koszovói beavatkozás az egyetemes emberi jogok alapjáról

nézve erkölcsileg helyes volt, amely alap a nemzeti szuverenitás eszméjénél magasabb rendű.

A kérdés azonban mégsem ilyen egyszerű. Ha azt vesszük figyelembe, hogy erkölcsileg minden ehhez hasonló beavatkozás helyeselendő volna, ám, a történelem során – tudomásom szerint – mindössze egyetlen ilyen beavatkozás történt, az is Európa közepétől nem messze a XX. század utolsó évében, fel kell tennünk a kérdést: lehet-e pusztán erkölcsileg megítélni a koszovói háborút? Ezen azt értem, hogy ha az erkölcsi indokoltság ellenére végül gyakorlati szempontok döntik el egy ilyen lépés megtételét – hiszen a világháborús következmény miatt sem 1956-ban, sem 1968-ban nem avatkozott közbe a Nyugat az emberi jogok nevében, holott mindkét esetben külső agresszió is történt –, ilyesmi tehát először fordul elő Európában, legalábbis felvetődik a gyanú, hogy ez esetben sem pusztán az egyetemes emberi jogok végső diadala érdekében folytatott „szent háborúról" volt szó. A sajtó tele volt azzal a fellengzős frázissal, miszerint ez volt a világtörténelem első olyan háborúja, amely nem egy terület vagy más materiális értékek ellenőrzéséért, hanem erkölcsi elvek érvényesítéséért folyt. Hihetjük-e, hogy léteznek pusztán erkölcsi okokból elindított „szent" háborúk? Talán csak arról van szó, hogy a területi és materiális értékek fölötti ellenőrzés érdeke nem közvetlenül látszódik. De ha feltesszük, hogy a koszovói beavatkozást valóságos hatalmi érdekek is mozgatták, nem csupán elvont erkölcsi elvek, azt kell megkérdeznünk, hogy a szóban forgó hatalmi érdekek összhangban voltak-e az emberi jogok védelmével. Ha nem, akkor a beavatkozás puszta hatalmi arrogancia és önkény eredménye volt, ahogy ezt sok baloldali európai értelmiségi gondolja.

Vegyük észre, hogy Európán belül az integráció fokozását sürgető centrista politikai erők támogatták leginkább a beavatkozást szemben a nacionalista jobboldallal és a kommunista, illetve pacifista-zöld baloldallal. A nyugati véráldozat nélküli koszovói légi háború sikere az európai föderáció pártjának erőpróbája és jelentős politikai győzelme volt. Véleményem szerint ezzel az akcióval kettős politikai célt ért el. Egyrészt bebizonyította, hogy léteznek olyan közös elvek, amelyek érdekében közös európai katonai fellépés is lehetséges. Vagyis, Európa nem csupán a brüsszeli eurobürokraták lázálma, hanem az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó demokrácia közös ügye, amely nemzetek fölött áll. Másrészt megindította azt a folyamatot, amelynek eredményeképp, remélhetőleg nemsokára elhárul az a régóta fennálló akadály, amely a Balkán európai integrációjának útjában áll. E nélkül az Európai Unió a bővítéssel egy potenciális háborús konfliktust is integrálna. Ezzel a lépéssel, ha Milosevics politikai rendszerét egyelőre nem is, háborús kapacitását sikerült a veszélytelenség mértékére redukálni. Ebből a szempontból igen jelentősnek tartom, hogy a NATO végül is nem kényszerült Jugoszlávia fizikai elfoglalására. Milosevics megpróbálta ezt kikényszeríteni, és nyilván tisztába volt vele, hogy az ő előrelátható közvetlen katonai veresége a várható hatalmas véráldozat következtében a NATO politikai veresége is lett volna egyben. Ha sikerült volna Jugoszláviát Európa Vietnámjává és Afganisztánjává változtatnia, Európa nemzeteinek jó időre elvette volna a kedvét a demokrácia védelmében történő egységes katonai fellépéstől, valamint veszélybe sodorta volna az uniós bővítést, hiszen azokat igazolta volna, akik azt mondják, hogy az Európai Uniónak óvakodnia kell a keleti területek kiszámíthatatlan nacionalista és diktatórikus hajlamaitól. Így viszont precedens született, amelyet ezentúl egyetlen európai politikai erő sem hagyhat figyelmen kívül. Európában a NATO az európai egyesülés hatalmi eszköze lett. Nincs igaza annak a pacifista elemzőnek, aki úgy véli, hogy a Nyugat beavatkozása egy presztízsharc eredménye volt, mivel addig fenyegetőzött, hogy nem tehette meg, hogy presztízsvesztés nélkül ne váltsa be fenyegetését. A helyzet fordított: a katonai beavatkozás elvi lehetősége már Szlovénia megtámadásakor fennállt, csakhogy az európai integráció nyolc évvel ezelőtt még messze nem tartott ott, hogy megoldható lett volna az egységes katonai fellépés az Unió határain kívül. Meglátásom szerint nem a nyugati politikusok elégelték meg Milosevics packázását, hanem az európai integráció jutott el arra a pontra, hogy Milosevics tevékenysége az érdekeit sértse. Ennek a lépésnek két jelentéktelennek látszó, de horderejében jelentős előzménye volt: az első a boszniai háborús bűnöket vizsgáló nemzetközi bíróság kanadai vezetőjének tavalyi fellépése, amely Franciaországot rákényszerítette a szerb háborús bűnösöknek biztonságot nyújtó gyakorlatának feladására, a másik a Lordok döntése,

HA SIKERÜLT VOLNA JUGOSZLÁVIÁT EURÓPA VIETNÁMJÁVÁ ÉS AFGANISZTÁNJÁVÁ VÁLTOZTATNIA, EURÓPA NEMZETEINEK JÓ IDŐRE ELVETTE VOLNA A KEDVÉT A DEMOKRÁCIA VÉDELMÉBEN TÖRTÉNŐ EGYSÉGES KATONAI FELLÉPÉSTŐL, VALAMINT VESZÉLYBE SODORTA VOLNA AZ UNIÓS BŐVÍTÉST, HISZEN AZOKAT IGAZOLTA VOLNA, AKIK AZT MONDJÁK, HOGY AZ EURÓPAI UNIÓNAK ÓVAKODNIA KELL A KELETI TERÜLETEK KISZÁMÍTHATATLAN NACIONALISTA ÉS DIKTATÓRIKUS HAJLAMAITÓL.

amellyel jogosnak ítélték Pinochet angliai fogva tartását. Mindkét eset fontos lépés abba az irányba, hogy az európai érdekszférában az emberjogi elv erősebb prioritást élvezzen bármely szuverenitással és partikuláris nemzeti politikai érdekekkel szemben. A beavatkozás emberjogi kiindulópontja tehát nem elvont erkölcsi elv, hanem az egységes európai föderatív, demokratikus és emberjogi alapokra épülő politikai hatalom létrejöttének első komoly jele.

Ez még akkor is igaz, ha világos, hogy ennek a hatalomnak jelentős mértékben még mindig nyilvánvalóan Amerika a fő tényezője. Amerika nélkül egyetlen európai állam sem lett volna hajlandó Jugoszláviával szembeszállni. Amerikának ez a európai egységesülést előmozdító szerepe azonban nem most, hanem a második világháború után keletkezett, és nem mondhatjuk, hogy az elmúlt ötven évben ez a szerep szemben állt volna az európai fejlődés érdekeivel. Amerikának politikai érdeke az európai integráció elősegítése még akkor is, ha ez utóbbi gazdasági versenytársként lép föl vele szemben, a katonai beavatkozást pedig a stratégiai érdek, és nem a gazdasági konkurencia határozta meg (mint ahogy ezt egyes francia elemzők sugallták).

Ha még egy lépést hátrálunk az erkölcsi szempontoktól, akkor fölvetődhet az a geopolitikai szempont is, hogy a Miloseviccsel szembeni fellépés Oroszország európai befolyásának végső megtörését célozta, de ebben sem látok túl sok kivetnivalót. Ha a koszovói fellépést durva leegyszerűsítéssel úgy fogjuk fel, mint az utolsó európai nacionalista-kommunista rendszer térdre kényszerítését, valamint az amerikai politikai és katonai szupremácia kiteljesedését, legyen. Ha az ezzel szembeni alternatíva a nacionál-kommunista latens diktatúrák, valamint az etnikai kiskirályságok sokszínű véres burjánzása, a választás nem lehet kétséges. Összefoglalva tehát, a koszovói háborúban az emberi jogok védelmének elve összhangban állt egy olyan megerősödő politikai hatalom érdekeivel, amelyben a liberális demokrácia védve érezheti magát.

Mindennek azonban nem sok köze van szerintem az emberi jogok „globalizációjához". Csupán az euroatlanti rendszerbe integrálódott, integrálódó és abba integrálni szükséges területekre való kiterjesztéséről van szó. (Ezt nyilván tágabban kell értelmezni, mint egy katonai szövetség.) Azokról a területekről, ahol a demokrácia működéséhez szükséges automatizmusok kulturális és történelmi okoknál fogva beépíthetők a politikai rendszerbe. Ezért volt kudarc például Szomália, Kongó (Zaire), ezért van kudarcra ítélve minden Tibettel kapcsolatos próbálkozás is. Az Európán és Észak-Amerikán kívüli világ az emberjogi gondolkodás számára ugyanúgy missziós terület, ahogy a kereszténység számára is az. Ott, ahol a nyilvános lefejezés, a csonkítás törvény, a többnejűség megengedett, kasztrendszer irányítja az emberek közötti viszonyokat, a nyomor pedig nyugati szemmel felfoghatatlan mértékű, az emberi jogokról való beszéd olyan elvontság, amely a politikai és kiváltképp a katonai döntések nagyon korlátozott körét határozhatja csak meg.

Az emberi jogok hasonlóak az üdvözüléshez: elvileg nyitva állnak mindenki előtt, gyakorlatilag azonban azoknak a privilégiumai, akik körülményeik folytán kiszabadultak különféle partikuláris hagyományaik (illetve a kereszténységtől eltérő vallásuk) erőteréből. Az emberi jogok univerzalitásának útjában mindig ott állnak a korlátozott érvényű hagyományok. Egyiket sem lehet egyoldalú elfogultsággal igenelni vagy tagadni, ugyanis a hagyományokból való kiszakadás nem tiszta nyeresége az emberiségnek. Akkor azonban, amikor a kettő konfliktusa vitális kérdéssé fajul, a nyugati ember preferenciája nem lehet kétséges. Az emberi jogok egyetemessége – mint minden egyetemes norma – utópia, amely azonban egyedül méltó erkölcsileg arra, hogy politikai gondolkodásunk alapköve legyen.

LUDASSY MÁRIA

Az alapkérdésre adandó politikai- (vagy jog-) filozófiai feleletem egyszerű: az emberi jogok és a nemzeti szuverenitás konfliktusa esetén habozás nélkül az emberi jogok primátusának álláspontjára helyezkedem, azaz nem érdekel a szerb (vagy akármilyen) nemzet szuverenitásának sérelme, amennyiben a kérdéses nemzet szuverenitását valamely kisebbsége kiirtása (vagy – akárcsak totális jogfosztása) formájában kívánja érvényesíteni. Az – akármennyire „bénult" (Bibó) – nemzetközi intézmények intervencióját az emberi jogok védelmében abszolút legitimnek tartom: ahogy szüleim generációja, akármennyire félt is az amerikai láncos bombáktól, a hitleráj vereségét kívánta, és 1956-ban is az ENSZ-csapatok Deus ex machinájáért imádkoztunk. És emlékszem még, hogy 1968 augusztusában mennyire felháborított a NATO azon reakciója, hogy a csehszlovákiai szovjet beavatkozás nem érinti a szövetségesek szuvereénitását, tehát semmiféle válaszlépéstől nem kell tartani... Persze jobb volna, ha létezne egy olyan, nemzetközi jogilag hibátlan autorizációval bíró szervezet – kézenfekvő módon az emberi-jogi deklarációkat jegyző ENSZ például –, mely közbe tudna (és persze akarna) avatkozni, mindig és min-

denütt, ahogy ezt a természetjogi normativitás előírja, ahol és amikor valamely nemzeti (vagy vallási) fundamentalizmus vérfürdővel kívánja biztosítani az etnikai (vagy dogmatikai) tisztaságot. Dehát tudjuk, hogy az ENSZ-nek éppúgy nincsenek hadosztályai, mint a pápának, és a NATO csapatai (melyek leginkább amerikai fegyveres erők) esetében mindig felhozható azon bűnös be-nem-avatkozások sora, melyek az aktuálisnál is szörnyűségesebb tömeggyilkosságokat engedtek megtörténni (és azon gyanús esetekről itt és most nem is szólok, melyek esetében feltehetően a cinkos némaságnál is többet tettek – nemcsak asszisztáltak véres államcsínyekhez, hanem aktívan támogatták is azokat). De vegyük az ideális esetet, mert e történelemfilozófiai dilemmáktól az ideáltipikus megoldás esetén sem szabadulhatunk egykönnyen: tehát van valamely hibátlan nemzetközi jogi autorizációval bíró szervezet, és ennek van modern, mindenkor mobilizálható nemzetközi hadserege, mely arra hivatott, hogy megakadályozzon – rosszabbik esetben megtoroljon – minden, az emberi jogokon esett sérelmet, melyet egy szuverén nemzet követ el saját kebelén belül. Mi az alsó határa – mondjuk frivolabban: ingerküszöbe – egy ilyen legitim beavatkozásnak? A csokilopáson ért kiskorúak kezének levágása, nem mozlim férfival szerelembe esett muzulmán asszony megkövezése szerintem elég nagy sérelme az emberi jogoknak, de hadat viselhetünk-e mi mint emberiség minden ország ellen, ahol a sária törvényei szerint csonkítanak és korbácsolnak, köveznek halálra és tiltanak el a Koránon kívül minden könyv olvasásától? Aufklérista énem persze boldogan kiáltaná, hogy „Pusztítsátok el a gyalázatost!", de némileg más a filozófiai levelezésben történő hadviselés a fanatizmus ellen, mint ugyanez bombázókkal és tankokkal. Egyrészt, mert ezek a fanatizmust egyáltalán nem tudják elpusztítani – legföljebb egy-két tucat fanatikust, de még többet azok közül, akik a fanatizmusnak is ártatlan áldozatai voltak –, másrészt meg a világ népeinek többsége, attól tartok, ilyes „felvilágosulatlan" törvényeket tart természetesnek, s nagyon kikérné magának, ha ezektől erőszakkal kívánná megszabadítani, ráadásul egy olyan nemzetközi szervezet, melyben ők alkotják az abszolút többséget.

S még valami: az emberi jogok tiszteletben tartásának kikényszerítése – melyet morálfilozófiai alapon magam is üdvözölni tudok – nem is nagyon rejtett történelemfilozófiai premisszát tételez: jelesül, hogy vannak a világtörténelmi fejlődésben élenjáró nemzetek (esetünkben a személyi szabadság és az emberi méltóság tiszteletben tartását pozitív törvényeikben alkotmányukban is rögzítő országok), melyek a maguk morális és jogi normáit oktrojálhatják (sőt: ráerőszakolni kötelesek) a kevésbé haladott, például a nők alávetettségét valláserkölcsi vagy tradicionalista-törzsi alapon igazoló népekre. Mint Macaulay, a whig történetírás atyja, midőn indiai kormányzóként megtiltotta az özvegyek elégetését és a páriák totális jogfosztottságát. Ami nagyon nem „multikulturális" megoldás, mert nyilvánvaló, hogy egy adott közösség szakrális szokásrendjét sértette. De lehetünk-e valóban multikultik (persze nem a népdalok és a törzsi táncok, a nemzeti konyhaművészet és költészet tiszteletben tartása vonatkozásában kérdés e kérdés), amennyiben az illető közösség kollektív jogai sértik az individuális szabadságot, mondjuk megtiltják a vegyes házasságot vagy bármely vallási „disszidenciát"? Azaz számon kérhetjük-e a Durkheim szerint öngyilkosságra hajlamosító autonóm morál elveit – melyben a normák megválasztása-elfogadása az individuális szabadság szerves része – azon kollektivista társadalmaktól, a tönnies-i értelemben vett közösségektől (Gemeinschaft), melyek alaptradíciója kizárja a szabad választás „önkényét", az egyéni életformavariációt lehetőségét? S ráadásul lehet-e ezen történelemfilozófiai fundálású számonkérés és formája – melyet MI, a szabad individualitás kultúrájában nevelkedett nemzetek gyakorolunk a reflektálatlan kollektivizmusban élő népek vallási fundamentalizmusa, törzsi fogalmai ellenében – a katonai intervenció, mondjuk egy üldözött vallási kisebbség jogainak kikényszerítése, vagy a női méltóságot mélyen sértő gyakorlat (például a kislányok klitoriszának kivágása) betiltása érdekében? Egyszóval: amilyen könnyű deklarálni az emberi jogok primátusát valló világnézetünket, olyan nehéz konkrét esetekben eldönteni, hogy miként operacionalizálható ezen elsőbbség, s melyek azok az emberiségellenes bűntettek, amikor bűn a be nem avatkozás politikája, s mikor válik megengedhetetlenné a más kultúrák esetében az európai individualitás és személyes szabadság eszményének rákényszerítése az ezt elutasító közösségekre. Az én filozófiatörténészi pozícióm mindenesetre egyszerűbb, mint a nemzetközi jogászoké: írhatok az emberellenes „Gyalázatos" elpusztításáról, anélkül, hogy egyetlen határőrbódé szuverenitását háborítanom kellene.

AMILYEN KÖNNYŰ DEKLARÁLNI AZ EMBERI JOGOK PRIMÁTUSÁT VALLÓ VILÁGNÉZETÜNKET, OLYAN NEHÉZ KONKRÉT ESETEKBEN ELDÖNTENI, HOGY MIKÉNT OPERACIONALIZÁLHATÓ EZEN ELSŐBBSÉG, S MELYEK AZOK AZ EMBERISÉGELLENES BŰNTETTEK, AMIKOR BŰN A BE NEM AVATKOZÁS POLITIKÁJA.

DÖNTÉS A REKVÉNYI LÁSZLÓ KONTRA MAGYARORSZÁG ÜGYBEN

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETE

(Strasbourg, 1999. május 20.)

A Rekvényi kontra Magyarország ügyben, az Emberi Jogok Európai Bírósága a tizenegyedik jegyzőkönyv által módosított, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (az Egyezmény) 27. cikkének és a Bíróság eljárási szabályzata vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az alábbi bírákból álló Nagykamarában eljárva:

elnök: L. WILDHABER úr,

bírák: E. PALM asszony, Sir Nicolas BRATZA, A. PASTOR RIDRUEJO, G. BONELLO, J. MAKARCZYK, P. KÜRIS, R. TÜRMEN urak, F. TULKENS asszony, V. STRÁNICKÁ asszony, M. FISCHBACH, V. BUTKEVYCH, J. CASADEVALL urak, H. S. GREVE asszony, A. BAKA, R. MARUSTE urak, S. BOTOUCHAROVA asszony, valamint P. J. MAHONEY hivatalvezető-helyettes részvételével, 1999. január 28-án, február 1-jén és április 21-én tartott zárt üléseken folytatott tanácskozás után az utóbbi alkalommal elfogadott alábbi ítéletet hozta:

(…)

A TÉNYEK

I. Az ügy körülményei

7. A szóban forgó időszakban a kérelmező rendőrtiszt volt, és a Független Rendőrszakszervezet főtitkára.

8. Az alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1993. december 24-én került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Ez a törvény módosította, többek között, az alkotmány 40/B. § (4) bekezdését, amennyiben elrendelte, hogy 1994. január 1. után a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tilos politikai pártokhoz csatlakozni és politikai tevékenységet folytatni (…).

9. 1994. január 28-án az Országos Rendőrfőkapitány – az 1994. májusi parlamenti választásokra tekintettel – körlevélben közölte, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjainak tartózkodniuk kell a politikai tevékenységtől. A módosított alkotmány 40/B. § (4) bekezdésére hivatkozott. Továbbá jelezte, hogy azoknak, akik politikai tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrség kötelékét.

10. 1994. február 16-án az Országos Rendőrfőkapitány egy második körlevélben kijelentette, hogy nem áll módjában felmentést adni az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében elrendelt tilalom alól.

11. 1994. március 9-én a Független Rendőrszakszervezet alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé azt állítva, hogy az alkotmánynak az 1993. évi CVII. törvény által módosított 40/B. § (4) bekezdése sérti a rendőrség hivatásos tagjainak alkotmányos jogait, ellentétes a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, és azt az Országgyűlés alkotmányellenes módon fogadta el.

12. 1994. április 11-én az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt azzal az indokkal, hogy a testület nincs felhatalmazva arra, hogy magának az alkotmánynak valamely rendelkezését megsemmisítse.

III. A Bizottság előtt lefolytatott eljárás

21. Rekvényi László 1994. április 20-án nyújtotta be kérelmét a Bizottsághoz. Azt állította, hogy a magyar alkotmány 40/B. § (4) bekezdése sérti az Egyezmény 10. és 11. cikke által számára biztosított jogokat mind önállóan, mind a 14. cikkel együtt tekintve azokat.

22. 1997. április 11-én a Bizottság a kérelmet (25390/94. sz.) elfogadhatónak nyilvánította. 1998. július 9-én kelt Jelentésében (korábbi 31. cikk) ismertette véleményét, miszerint a 10. cikket megsértették (21 szavazat 9 ellenében); a 11. cikket nem sértették meg (21 szavazat 9 ellenében); a kérelmezőnek a 10. és a 14. cikk együttes megsértésére vonatkozóan előterjesztett panaszának a megvizsgálása szükségtelen (25 szavazat 5 ellenében); végül a 14. és a 11. cikk által együttesen biztosított jogát nem sértették meg (22 szavazat 8 ellenében). (…)

IV. A Bírósághoz benyújtott előterjesztések

23. Periratában a kérelmező annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az alperes állam megsértette

az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján vállalt kötelezettségeit mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat, valamint, hogy a Bíróság a 41. cikk alapján igazságos elégtételt ítéljen meg számára.

A kormány arra kérte a Bíróságot, hogy utasítsa el a kérelmezőnek az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján előterjesztett panaszait mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat.

A JOGI ÉRVEK

Az Egyezmény 10. cikkének megsértésére vonatkozó állítás

24. A kérelmező fenntartotta, hogy a magyar alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglalt „politikai tevékenység" tilalma jogtalan beavatkozást jelent a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába, megsértve az Egyezmény 10. cikkét, amely szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából."

25. A Bizottság ugyanerre a következtetésre jutott: úgy találta, hogy a kifogásolt tilalom homályos és túl általános, ezért nem tekinthető „törvény által előírtnak" a 10. cikk 2. bekezdésének követelménye szerint.

A kormány nem vitatta, hogy a kérelmezőt megilletik a 10. cikk garanciái; azt sem tagadta, hogy a tilalom beavatkozást jelent a kérelmezőt e cikk alapján megillető jogok gyakorlásába. Azonban azt állította, hogy az e tilalomból eredő beavatkozás a 10. cikk 2. bekezdése alapján jogszerű.

A/ A 10. cikk alkalmazhatóságát és a beavatkozás megtörténtét illetően

26. A Bíróság szerint vitathatatlan, hogy a politikai természetű tevékenység végzése a 10. cikk alá esik annyiban, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos aspektusát képezi. Valójában a politikai vita szabadsága a demokratikus társadalom központi fontosságú eleme (ld. Lingens v. Ausztria ítélet, 1986. július 8., Series A no. 103, 26. o. 42. bek.). Az is nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 10. cikkében foglalt biztosítékok kiterjednek a katonai személyekre és az államigazgatásban dolgozókra is (ld. Engel és társai v. Hollandia ítélet, 1976. június 8., Series A no. 22, 41. o. 100. bek.; továbbá Vogt v. Németország ítélet, 1995. szeptember 26., Series A no. 323, 22–23. o. 43. bek.). A Bíróság nem lát okot arra, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai tekintetében eltérő következtetésre jusson, s ezt az álláspontot a Bíróság előtt megjelentek sem vitatták.

Azt sem vitatták, hogy a tilalom – a kérelmező politikai tevékenységének korlátozásán keresztül – beavatkozást jelent a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába. A Bíróság maga is úgy találja, hogy a kérelmező véleménynyilvánítás szabadsághoz fűződő jogába beavatkozás történt.

B/ A beavatkozás jogszerűségét illetően

27. E beavatkozás a 10. cikk megsértését jelenti, hacsak ki nem mutatható, hogy „törvény előírásain alapult", a 2. bekezdésben meghatározott törvényes célt vagy célokat szolgált, s e célok megvalósításához „egy demokratikus társadalomban szükséges" volt.

TÖRVÉNY ELŐÍRÁSAIN ALAPULT

28. A kérelmező szerint a szóban forgó tilalom elfogadhatatlanul általános jellegű, és önkényes értelmezések lehetőségét hordozza magában. A politikai tevékenység általános alkotmányos tilalma ellentétben áll az egyes politikai természetű tevékenységeket megengedő alacsonyabb szintű jogszabályokkal. Mivel a „politikai tevékenység" fogalmát semmilyen magyar jogszabály nem határozza meg, nem látható előre, hogy valamely tevékenység a tilalom alá esik-e, vagy sem. Ez a jogi helyzet 1994. január 1. óta áll fenn, és semmilyen későbbi jogszabály, beleértve az 1994. évi rendőrségi törvényt is, nem orvosolta.

29. A Bizottság előtt lefolytatott eljárásban a kormány azzal érvelt, hogy az 1994. évi rendőrségi tör-

vény és az 1995. évi szolgálati szabályzat megfelelően részletezett jogi keretet biztosított a rendőrség hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységére vonatkozóan, a 10. cikk 2. bekezdésével összhangban lévő módon.

30. A Bíróság előtt a kormány képviselői a magyar alkotmány 78. §-ából indultak ki az alkotmányos korlátozás és a megengedő alsóbb szintű szabályozás közötti állítólagos ellentét vonatkozásában, s kifejtették, hogy a kettő nem ellentétben áll, hanem kiegészíti egymást. Ezúttal is rámutattak, hogy a magyar jogrendszerben szokásos megoldás szerint az alkotmány egyes rendelkezései csak az ezen rendelkezések pontos tartalmát kiegészítő és magyarázó alsóbb szintű jogszabályokkal együtt olvasva értelmezhetők helyesen. A mai törvényhozási technikák gyakran a jogszabályi hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabályokra hagyják a magasabb szintű törvényekben használt általános fogalmak meghatározását – e törvényhozási módszer nem szokatlan, legalábbis a kontinentális jogrendszerekben, és az Egyezmény intézményei e módszert elvben sohasem kifogásolták. Mindenesetre, az Alkotmánybíróság illetékes arra, hogy az alkotmány és az egyéb jogszabályok közötti potenciális ellentétet feloldja.

31. Továbbá, mind az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szabályzat elfogadása előtt, mind az azután hatályban lévő jogi szabályozás megfelelt az előreláthatóság követelményének, mivel e két jogszabály csupán már hatályban lévő rendelkezéseket szabályozott újra. Ezért a szóban forgó alkotmányos korlátozás hatályba lépését követően mindenkor „törvény írta elő". 1994. október 1-jét megelőzően azokat a politikai tevékenység végzésével kapcsolatos feltételeket, amelyek között a rendőrség hivatásos állományú tagjai számára mindig is engedélyezett volt a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos egyes jogok gyakorlása, többek között az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (ajánlási szelvény gyűjtésének a joga, jog arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon mind választóként, mind országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő-, illetve polgármesterjelöltként részt vegyenek, valamint, hogy népszavazásban részt vegyenek), valamint az 1990. évi szolgálati szabályzat (jog arra, hogy szakszervezet, és a rendőrök érdekeit képviselő és védő egyéb szervezet tagjai legyenek, hogy békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára nyilatkozzanak, rádiós vagy televíziós műsorban részt vegyenek, politikai és egyéb műveket publikáljanak, stb.) tartalmazta. (…)

32. Jelentésében a Bizottság – a kormány által az eljárás során elé terjesztett vonatkozó hazai törvények vizsgálata alapján – megállapította, hogy az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szolgálati szabályzat csak 1994 októberében, illetőleg 1995 márciusában lépett hatályba. A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó időszakban a kifogásolt korlátozás kizárólag az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésén alapult. Továbbá megállapította, hogy a „politikai tevékenység" fogalma homályos, és, hogy a kormány nem ismertetett semmilyen esetjogot a fogalom értelmezésére. Az alkotmányos tilalom ezért önmagában nem elég pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye a kérelmező számára, hogy magatartását ebben a vonatkozásban a törvényhez igazítsa. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az előreláthatóság követelménye ily módon nem érvényesülvén a beavatkozás nem a „törvény előírásain alapult".

33. A bizottság képviseletében eljáró a Bírósághoz intézett beadványában előadta, hogy a kormány által hivatkozott jogszabályokat és különösen az 1990-es rendelkezéseket még az alkotmány kifogásolt módosítását megelőzően fogadta el a törvényhozás. Az egyetlen olyan jogi rendelkezés, amely a rendőrök politikai tevékenységére vonatkozó alkotmányos tilalom pontosításának tekinthető, az 1994-es rendőrségi törvényben valamint az 1995-ös szabályzatban található. Következésképp, az 1994-es rendőrségi törvény és a 1995-ös szabályzat elfogadásáig a jogi szabályozás az előreláthatóság követelményének nem felelt meg. (...)

34. A Bíróság jól megalapozott esetjoga szerint a „törvény előírásain alapult" kifejezésből következő egyik követelmény az előreláthatóság. Így egy norma csak akkor tekinthető „törvénynek", ha elegendő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végletes merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek többé-

kevésbé homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár (ld. Sunday Times v. Egyesült Királyság (no. 1) ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; Kokkinakis v. Görögország ítélet, 1993. május 25., Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.). A bíróságok jogalkalmazási tevékenységének éppen az az értelme, hogy a bíróságok feladata a fennmaradt értelmezési kételyek eloszlatása (ld. mutatis mutandis a Cantoni v. Franciaország ítélet, 1996. november 15., Reports 1996-V, 1628. o. 32. bek.). A törvényektől – amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától (ld. a korábban idézett Vogt v. Németország ítélet, 24. o. 48. bek.). Az alkotmányos rendelkezések általános jellege miatt az ilyen rendelkezésektől megkövetelt pontosság szintje az egyéb törvényektől elvártnál alacsonyabb lehet.

35. A Bíróság tudatában van a kormány azon álláspontjának, hogy az alkotmány 40/B. § (4) bekezdése – amely a „politikai tevékenység" generikus fogalmát tartalmazza – értelmezést kíván, és az idézett törvények, valamint az 1990. évi szolgálati szabályzat kiegészítő rendelkezéseivel együtt olvasandó (...). Esetjogában a Bíróság többször emlékeztetett arra, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása elsődlegesen a nemzeti hatóságok feladata (ld. pl. a Chorherr v. Ausztria ítélet, 1993. augusztus 25., Series A no. 266-B, 35–36. o. 25. bek.). Mivel a kérelmező nem utalt ezzel ellentétes értelmű hazai precedensre, a Bíróság úgy véli, hogy a kormány által hivatkozott részletes rendelkezések nem tekinthetők ellentétesnek az alkotmány általános megfogalmazásával. Továbbá, a szóban forgó alkotmánymódosítás elfogadása nem semmisítette meg az 1990. évi szolgálati szabályzatot, amely ezért hatályban maradt a kifogásolt körlevelek kibocsátásának időpontjában is. Következésképpen megállapíthatónak tűnik, hogy a szóban forgó időszakban létezett egy részben megengedő – esetenként engedélyhez kötő –, részben pedig a rendőrség hivatásos állományú tagjainak egyes politikai tevékenységét korlátozó jogi szabályozás.

36. E jogszabályok megfogalmazását illetően a Bíróság véleménye szerint elkerülhetetlen az, hogy a politikai tevékenységben való részvételt maga után vonó magatartás nem határozható meg abszolút pontossággal. Ezért elfogadhatónak tűnik, hogy az 1990. évi szolgálati szabályzat (...) – valamint az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szolgálati szabályzat (...) – meghatározzák a potenciálisan politikai vonzatú magatartás- és tevékenységtípusok, mint például a békés célú gyülekezésen való részvétel, nyilatkozattétel a sajtó számára, rádiós és televíziós programokban való részvétel, publikálás, vagy szakszervezetben, egyesületekben vagy más rendőri érdekképviseleti szervezetben való tagság feltételeit.

37. A Bíróság úgy találja, hogy ezen körülmények között e rendelkezések elég világosak és egyértelműek ahhoz, hogy képessé tegyék a kérelmezőt arra, hogy magatartását hozzájuk igazítsa. Még ha elfogadjuk is, hogy esetenként a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem tudták teljes bizonyossággal eldönteni, hogy egy adott cselekvés – az 1990. évi szolgálati szabályzatra tekintettel – nem ütközik-e az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésébe, akkor is lehetőségük volt arra, hogy előzetesen felvilágosítást kérjenek feletteseiktől, vagy, hogy a törvény értelmének megvilágítását illetően bírósági határozatra hagyatkozzanak.

38. Ezen megfontolásokra tekintettel a Bíróság úgy találja, hogy a beavatkozás a „törvény előírásain alapult" a 10. cikk 2. bekezdésének szempontjából.

TÖRVÉNYES CÉL

39. A kormány azt állította, hogy a szóban forgó alkotmányos rendelkezés célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a plurális demokráciába való átmenet időszakában. Tekintettel a rendőrség múltbeli állampárti kötődésére, a korlátozásra a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelme, illetve a zűrzavar megelőzése érdekében került sor.

40. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem foglalt állást.

41. A jelen ügyben az államigazgatásban dolgozók egyes kategóriáinak – így a rendőröknek – a kötelezése a politikai tevékenységtől való tartózkodásra az érintett szolgálatok depolitizálásának, s ezáltal a plurális demokrácia megszilárdításának és fenntartásának a célját szolgálta az országban. A Bíróság utal arra, hogy Magyarországon kívül számos Szerződő Állam korlátozza rendőrségének politikai tevékenységét. A rendőrség hivatásos állományú tagjai kényszerítő hatalommal rendelkeznek az állampolgárok magatartásának szabályozása végett, egyes országokban szolgálatvégzésük során fegyvereket is viselhetnek. A rendőrség végső soron az államot szolgálja. Az embereknek ezért joguk van arra, hogy – az Ahmed és mások kontra Egyesült Királyság ügyben nemrég hozott ítélet szóhasználatát idézve (1998. szeptember 2., Reports 1998-VI, 2355. o., 53. bek., amely ítélet a 10. cikk és egyes vezető helyi önkormányzati tisztviselők politikai tevékenysége korlátozásának összeférhetőségét érinti) – a rendőrséggel való érintkezésük során politikailag semleges, a politikai csetepatéktól távol-

ságot tartó rendőrökkel találkozzanak. A Bíróság álláspontja szerint az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel.

Ez a célkitűzés különleges történeti jelentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére (ld. mutatis mutandis a korábban idézett Vogt v. Németország ítélet, 25. o. 51. bek.).

Ennek megfelelően, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó korlátozás törvényes célokat szolgált a 10. cikk 2. bekezdése szerinti értelemben, nevezetesen a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelmét, valamint a zűrzavar megelőzését.

Szükséges egy demokratikus társadalomban (...)

42. A fent említett Vogt kontra Németország ítéletben (25–26. o., 52. bek.) a Bíróság saját esetjoga alapján a következőképpen összegezte a 10. cikkre vonatkozó alapelveket:

„A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényeges pillérét alkotja, fejlődésének és tagjai önkiteljesítésének egyik alapvető feltétele. A 10. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott feltételek mellett nemcsak olyan „információkra" vagy „eszmékre" vonatkozik, amelyek kedvező fogadtatásra találnak, vagy amelyeket ártalmatlannak, vagy közömbös dolognak tekintenek, hanem olyanokra is, amelyek sértenek, meghökkentenek vagy felkavarnak; ezek a pluralizmus, a tolerancia és a nyitott gondolkodás követelményei, amelyek nélkül nincs „demokratikus társadalom". A 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadsága számos kivétellel érvényesül, amelyeket azonban szűkítően kell értelmezni, és minden kivétel szükségességét meggyőzően indokolni kell.

A 10. cikk 2. bekezdésének értelme szerint a „szükséges" jelző valamilyen „nyomós társadalmi szükséglet" fennállását feltételezi. A Szerződő Államok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az ilyen szükséglet fennállása megítélésének tekintetében, de e jogkör európai ellenőrzéssel jár együtt, amely magában foglalja mind a törvény, mind a törvényt alkalmazó – beleértve a független bíróságok által hozott – határozatok ellenőrzését is. Így a Bíróság rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a végső döntést meghozza a „korlátozás" és a 10. cikkben védett véleménynyilvánítási szabadság összeegyeztethetőségéről.

Felülvizsgálati jogkörének gyakorlása során a Bíróságnak nem az a feladata, hogy az illetékes nemzeti hatóságok helyébe lépjen, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja mérlegelési jogkörük alapján hozott határozataikat. Ez nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat csupán annak megállapítására korlátozódik, hogy az érintett Állam mérlegelési jogkörét ésszerűen, körültekintően és jóhiszeműen gyakorolta-e, vagy sem; a Bíróság feladata az, hogy a panaszolt beavatkozást az ügy egészének fényében vizsgálja meg, s döntse el, hogy a beavatkozás „arányban állt-e az elérni kívánt törvényes céllal", és, hogy a nemzeti hatóságoknak a beavatkozás igazolására felhozott indokai „relevánsak és elégségesek" voltak-e. E feladat végzése során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan mércéket alkalmaztak-e, amelyek a 10. cikkben foglalt elvekkel összhangban állnak, és, hogy határozataikat a releváns tények elfogadható mérlegelésére alapozták-e."

43. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy „ezeket az elveket kell alkalmazni az államigazgatásban dolgozókra is. Bár az államnak joga van arra, hogy – jogállásuk okán – az államigazgatásban dolgozókra bizonyos visszafogottsági kötelezettséget rójon, az államigazgatásban dolgozók egyúttal egyének is, és egyénként jogosultak az Egyezmény 10. cikkében biztosított védelemre. Ezért a Bíróság feladata az, hogy – az ügy körülményeire tekintettel – megállapítsa, helyes egyensúly alakult-e ki az egyénnek a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapvető joga, és a demokratikus állam törvényes érdekei között annak biztosításakor, hogy az államigazgatásban dolgozók megfelelő módon mozdítsák elő a 10. cikk 2. bekezdésében felsorolt célok megvalósulását. E felülvizsgálat során a Bíróság figyelemmel van arra, hogy amikor az államigazgatásban dolgozók véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogának a kérdése merül fel, akkor a 10. cikk 2. bekezdésében hivatkozott „kötelezettségek és felelősség" különös jelentőségre tesznek szert, amely indokolttá teszi, hogy a nemzeti hatóságok bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek annak eldöntésekor: a kifogásolt beavatkozás a kérdéses céllal arányosnak tekinthető-e" (26. o. 53. bek.). Ezek a megfontolások vonatkoznak a katonákra (ld. a korábban idézett Engel és társai ítélet, 23. és 41. o., 54. és 100. bek.) és a rendőrökre is (ld. 26. pont). (...)

44. A kormány azt állította, hogy Magyarországnak a demokráciához történt 1989–90-es visszatérését megelőzően a rendőrség évtizedeken keresztül nyíltan az uralkodó párt eszköze volt, s aktív szerepet vállalt a párt politikájának végrehajtásában. A rendőrség hivatásos állományú tagjaitól elvárták, hogy politikailag kötődjenek az uralkodó párthoz. Mivel Magyarországon a pluralizmusba való békés és fokozatos átmenet a közigazgatásban általános tisztogatás nélkül

zajlott le, szükségessé vált, többek között, a rendőrség depolitizálása, s tagjai politikai tevékenységének korlátozása annak érdekében, hogy az emberek többé ne a totalitárius rezsim támogatójaként, hanem a demokratikus intézmények őreként tekintsenek a rendőrségre.

45. Ezzel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem fejtett ki véleményt.

46. A rendőrség társadalomban betöltött szerepére figyelemmel a Bíróság elismeri, hogy a politikailag semleges rendőrség megléte törvényes cél lehet minden demokratikus államban (ld. 41. pont). Egyes Szerződő Államok sajátos történelmét figyelembe véve ezen Államok nemzeti hatóságai – a demokrácia megszilárdításának és fenntartásának biztosítása végett – olyan alkotmányos biztosítékokat is szükségesnek tarthatnak, amelyek ezt a célt a rendőrök politikai tevékenységének és különösen a politikai vitához fűződő szabadságának korlátozása útján kívánják elérni.

Azt kell tehát eldönteni, hogy a jelen ügyben az egyes korlátozások „egy demokratikus társadalomban szükségesnek" tekinthetők-e.

47. A Bíróság abból indul ki, hogy 1949 és 1989 között Magyarországot egyetlen politikai párt irányította. A társadalom számos szférájában a párttagságot – mint az egyén rezsim iránti elkötelezettségének a megnyilvánulását – elvárták. Ez az elvárás még kifejezettebb volt a katonaságnál és a rendőrségnél, ahol a szolgálat tagjai nagy többségének párttagsága garantálta az uralkodó párt politikai akaratának közvetlen érvényesülését. Pontosan ez az a fogyatékosság, amelynek megelőzésére a rendőrség politikai semlegességéről szóló szabályok hivatottak. A magyar társadalomnak csak 1989-ben sikerült kiépítenie a plurális demokrácia intézményeit, amelyek 1990-ben – több mint negyven év után – az első többpárti országgyűlési választásokhoz vezettek. Az alkotmány kifogásolt módosításának az elfogadására az 1994. évi második demokratikus országgyűlési választások előtt néhány hónappal került sor.

48. Tekintettel az e területen a nemzeti hatóságok számára meghagyott mérlegelési jogkörre a Bíróság úgy találja – különösen a történelmi háttér fényében –, hogy a Magyarországon azzal a céllal meghozott intézkedések, hogy a rendőrséget a pártpolitika közvetlen befolyásától megvédelmezzék, egy demokratikus társadalomban „nyomós társadalmi szükséglet"-re adott válasznak tekinthetők.

49. Ami a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága korlátozásának a terjedelmét illeti, bár az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésének megfogalmazása első látásra azt sugallja, hogy a politikai tevékenység abszolút tilalmáról van szó, az idevágó törvények megvizsgálása után világossá válik, hogy a rendőröknek valójában továbbra is joguk van egyes olyan tevékenységek végzésére, amelyek képessé teszik őket arra, hogy politikai véleményüknek és preferenciáiknak hangot adjanak. Nevezetesen, bár egyes esetekben a szolgálat érdekében korlátozásoknak alávetve, a rendőröknek joguk van arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket állítsanak és támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon választók legyenek, illetve országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő- és polgármesterjelöltként induljanak, hogy népszavazáson részt vegyenek, hogy szakszervezetek, egyesületek és egyéb szervezetek tagjai legyenek, hogy békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára nyilatkozatot adjanak, rádiós vagy televíziós műsorban szerepeljenek, politikai és egyéb műveket kiadjanak (...). Ezen körülmények között a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő korlátozások terjedelme és hatása nem túlzott.

50. A fenti megfontolások fényében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt törvényes célok érdekében alkalmazott eszközök nem voltak aránytalanok. Ennek megfelelően a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő kifogásolt beavatkozás nem sértette meg a 10. cikket.

Az Egyezmény 11. cikkének megsértésére vonatkozó állítás

51. A kérelmező állítása szerint az alkotmány politikai pártban való tagságot tilalmazó 40/B. § (4) bekezdése megsérti az Egyezmény 11. cikke által biztosított, másokkal való egyesülés szabadságához fűződő jogot. A 11. cikk értelmében:

„1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza."

52. Mind a Bizottság, mind a kormány elfogadta, hogy a kérelmező által panaszolt tények vonatkozásában a 11. cikk által meghatározott biztosítékok alkalmazandók, és, hogy a tilalom beavatkozást jelent az ezen cikkben a számára biztosított jog gyakorlásába.

Azonban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján jogszerű. (...)

53. A kérelmező azzal érvelt, hogy amíg az 1990. évi rendőrségi szabályzat 433. pontja – amely 1995 márciusáig maradt hatályban – megengedte, hogy a rendőrök politikai párt tagjai legyenek, az alkotmány 40/B. § (4) bekezdése 1994. január 1. után ezt kifejezetten megtiltotta. Ez a helyzet, amely tizenöt hónapon keresztül fennállt, ellentmondásos és alkotmányellenes volt. Ezen kívül a magyar jog nem határozta meg a tilalom célját. Ennek folytán azt csak mint politikai érdekeket szolgáló tilalmat lehet felfogni, amely ily módon nem a 11. cikk 2. bekezdése szerinti „törvényes cél" elérésére szolgál.

54. Továbbá, bár a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata nem utal kifejezetten a „szükségesség" követelményére, a szóban forgó korlátozásnak mindazonáltal „egy demokratikus társadalomban szükségesnek" kell lennie ahhoz, hogy ezen bekezdés alapján jogszerű legyen, amely követelmény a jelen ügyben nem teljesült. Az a tény, hogy Magyarország nemrégiben vált plurális demokráciává és az Európa Tanács tagjává, nem eredményezhet semmiféle elnéző magatartást a beavatkozás jogszerűségével kapcsolatos kritériumok alkalmazását illetően. Az elérni kívánt céllal „arányosnak" sem tekinthető a beavatkozás, mivel a korlátozás valójában a rendőrök egyesülési szabadsághoz fűződő jogának gyakorlását teljes egészében megtiltja. (...)

55. A kormány azon véleményének adott hangot, hogy a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata mindenképpen elégséges jogalapot biztosít az egyesülési szabadság kifogásolt korlátozására, még ha a bekezdés első mondata alapján a korlátozás nem is lenne jogszerű. Véleménye szerint az utolsó mondat által biztosított korlátozási lehetőség teljes mértékben független az első mondat által biztosított lehetőségtől; máskülönben a rendelkezés felesleges lenne.

56. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondatában megfogalmazott azon követelményt illetően, hogy a korlátozásnak „törvényesnek" kell lennie, a kormány először is arra mutatott rá, hogy a vita tárgyát éppen a magyar alkotmány egyik rendelkezése képezi. Válaszként a kérelmező azon érvére, hogy 1994. januárja és 1995 márciusa között az 1990. évi szolgálati szabályzat 433. pontja ellentétes volt a vitatott alkotmányos rendelkezéssel, a kormány kifejtette, hogy az ilyen jogi ambivalenciák feloldására az alkotmánybíróság hivatott.

A kormány szerint a rendőrség depolitizálásának a szándéka nem tekinthető „törvénytelennek" abban az értelemben, hogy önkényes lenne. Ebben e vonatkozásban a kormány jórészt megismételte a 10. cikkel kapcsolatban kifejtett érveit (ld. 39. és 44. pontok), s különösen azt a véleményét tartotta fenn, hogy a rendőrök párttagságának a tilalmát az a szándék motiválta, hogy a fegyveres erők és a rendőrség, illetve a politikai körök között korábban fennállt intézményes kapcsolatok szétszakításával megszüntessék a rendőrség közvetlen pártpolitikai befolyásolását. Továbbá, a szóban forgó korlátozás nem tekinthető aránytalannak az elérni kívánt törvényes célhoz képest, mivel a rendőrség hivatásos állományú tagjai egyesülési joga kizárólag a politikai pártokról szóló 1989. évi XXXIII. törvény értelme szerinti politikai pártok tekintetében vált korlátozottá. (...)

57. A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szóban forgó tilalmat a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján kell megvizsgálni. Ahhoz, hogy a korlátozás „törvényes" legyen az utolsó mondat értelmében, összhangban kell állnia a nemzeti jogszabályokkal, s önkényességtől mentesnek kell lennie. Mivel a korlátozást az alkotmány rendelte el, a korlátozást a nemzeti jogszabályokkal összhangban állónak kell tekinteni. Az önkényességet illetően a Bizottság emlékeztetett arra, hogy nemzetbiztonságuk védelme érdekében az államokat széles körű mérlegelési joggal kell felruházni (ld. a Leander v. Svédország ítélet, 1987. március 26., Series A no. 116, 25. o. 59. bek.). Magyarország közelmúltbeli történelme, s azon káros hatás fényében, amelyet a totalitárius rezsim által évtizedeken keresztül felhasznált, politikailag elkötelezett rendőrség okozott, a Bizottság úgy találta, hogy a rendőrség depolitizálására irányuló erőfeszítések nem tekinthetők önkényesnek. A tilalom ezért „törvényes" e fogalomnak a 11. cikk 2. bekezdése utolsó mondatában használt tágabb értelme szerint. (...)

58. Autonóm szerepétől és sajátos alkalmazási körétől függetlenül a 11. cikket a jelen ügyben a 10. cikk fényében kell vizsgálni. Amint korábbi ítéleteiben a Bíróság kifejtette, „a személyes véleménynek a 10. cikk által biztosított védelme egyike a 11. cikkben megfogalmazott gyülekezési és egyesülési szabadság célkitűzéseinek" (ld. Vogt ítélet, 30. o., 64. bek.).

59. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata – amely a jelen ügyben kétségkívül alkalmazandó – lehetőséget ad az államoknak arra, hogy a gyülekezési jognak a rendőrség tagjai által történő gyakorlását „törvényes korlátozások" alá vessék.

A Bizottsághoz hasonlóan a Bíróság is úgy véli, hogy a „törvényes" kifejezés ebben a mondatban a törvényességnek ugyanarra a felfogására utal, amelyre az Egyezmény másutt ugyanezen vagy más – nevezetesen a 9–11. cikkek 2. bekezdéseiben található „törvényben meghatározott" – kifejezéssel hivatko-

zik. Amint korábban a 10. cikkel kapcsolatban már említésre került, a törvényesség fogalma az Egyezményben a hazai törvénynek való megfelelésen túl a hazai törvénnyel szemben olyan minőségi követelményeket is támaszt, mint az előreláthatóság és általában azt, hogy ne legyen önkényes (ld. 34. pont).

60. A kérelmezőnek a kifogásolt korlátozás hazai jogbeli alapjaira vonatkozó kritikai megjegyzéseit illetően (ld. 53. pont) a Bíróság megismétli, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása – különösen, hogyha bizonytalan pontok tisztázása válik szükségessé – elsősorban a nemzeti hatóságok feladata (ld. S. W. v. Egyesült Királyság ítélet, 1995. november 22., Series A no. 335-B, 42. o. 36. bek., továbbá a korábban idézett Chorherr és Cantoni ítéleteket). A jelen ügyben azonban az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglalt, a rendőrök politikai pártban való tagságára vonatkozó tilalom valójában egyértelmű, (...) s nem tartható az az érvelés, hogy egy mintegy négy évvel korábban kiadott alacsonyabb szintű jogszabály [a belügyminiszter 1/1990. (I. 10.) sz. rendeletének 433. pontja] képes lett volna befolyásolni e tilalom alkalmazási körét. Ezen körülmények között a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogi helyzet kellőképpen egyértelmű volt ahhoz, hogy képessé tegye a kérelmezőt magatartása szabályozására, továbbá, hogy az előreláthatóság követelménye ennek megfelelően teljesült. Továbbá, a Bíróság nem lát alapot arra, hogy a kérelmező gyülekezési jogának gyakorlására rótt korlátozást önkényesnek tartsa. Következésképpen a vitatott korlátozás „törvényes" volt a 11. cikk 2. bekezdésének értelmében.

61. Végül, a jelen ügyben nem szükséges eldönteni azt a vitatott kérdést, hogy – a 11. cikk 2. bekezdésének második mondatára tekintettel – a szóban forgó korlátozás alkalmazhatósága mennyiben függ a törvényesség követelményének való megfelelésen túl az e bekezdés első mondatában felsorolt további feltételektől. A 10. cikkel kapcsolatban korábban már kifejtett okokra tekintettel (ld. 41. és 46–48. pontok) a Bíróság ugyanis úgy véli, hogy a kérelmező egyesülési szabadságába történt beavatkozás mindenképpen kielégítette ezen további követelményeket is (ld. mutatis mutandis a korábban idézett Vogt ítélet, 31. o. 68. bek.).

62. Összegezve, a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdése alapján indokoltnak tekinthető. Ennek megfelelően a 11. cikk megsértésére sem került sor.

Az Egyezmény 10. és 11. cikkeinek a 14. cikkel együttesen történő megsértését állító panasz

63. A kérelmező továbbá állította, hogy a politikai tevékenység és a párttagság kifogásolt tilalma diszkriminatív. A 14. cikkre hivatkozott, amelynek értelmében:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani."

64. Periratában a kérelmező nem említette a 14. cikkel együttesen alkalmazandó 10. cikk kérdését. A 14. cikkel együtt alkalmazandó 11. cikket illetően azzal érvelt, hogy sem a rendőrség hivatásos állományú tagjai, sem az államigazgatásban dolgozók egyéb csoportjai vonatkozásában nincs objektív és ésszerű indoka a párttagság tilalmának. A párttagság kérdése és a fegyveres erők, valamint a rendőrség tagjainak sajátos kötelezettségei és felelőssége között csak nagyon korlátozott kapcsolat áll fenn. A politikai párthoz csatlakozás lehetőségével kapcsolatos eltérő bánásmód nem alapulhat egy elfogadhatatlanul általános jellegű tilalmon.

65. A kormány szerint a szóban forgó korlátozások nemcsak a rendőrség hivatásos állományú tagjait érintették, hanem a fegyveres erők tagjait, a bírákat, az alkotmánybírákat és az ügyészeket is. Fenntartotta, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai és az állampolgárok egyéb csoportjai között a véleménynyilvánítás szabadságának – és mutatis mutandis a gyülekezés szabadságának – gyakorlásához fűződő jog tekintetében fennálló eltérések a katonai és a polgári élet közötti különbségek alapján indokolhatók, konkrétan a fegyveres erők és a rendőrség esetében az e szervezetekre háruló sajátos kötelezettségekkel és felelősséggel. A kormány ezzel kapcsolatban az Engel és mások kontra Hollandia ítéletre hivatkozott (1976. június 8-i ítélet, Series A no. 22, 42. o. 103. bek.)

66. A Bizottság nem tartotta szükségesnek megvizsgálni a kérelmező 14. cikkel együttesen vett 10. cikk alapján előterjesztett panaszát. A 14. cikkel együttesen alkalmazandó 11. cikket illetően a Bizottság észrevételezte, hogy a kérelmező sajátos jogállását már tekintetbe vette, amikor a 11. cikk 2. bekezdése alapján megvizsgálta a szóban forgó tilalom jogszerűségét. A Bizottság úgy találta, hogy ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és arra a következtetésre jutott, hogy nem került sor a 11. cikkel együtt alkalmazandó 14. cikket sértő megkülönböztetésre.

67. A Bíróság azon következtetései, hogy a vitatott korlátozások nem jelentik a 10. és a 11. cikkek megsértését (ld. 50. és 62. pontok) nem zárják ki az Egyezmény 14. cikke megsértésének megállapítását. Miközben igaz az, hogy a 14. cikkben lefektetett biz-

tosítéknak nincs önálló léte abban az értelemben, hogy ezen cikk feltételei alapján e biztosíték kizárólag „a jelen Egyezményben meghatározott jogokra és szabadságokra" vonatkozik, egy olyan intézkedés, amely önmagában megfelel a szóban forgó jogot vagy szabadságot biztosító cikk követelményeinek, diszkriminatív jellege okán megsértheti ugyanezt a cikket, hogyha azt a 14. cikkel együtt olvassák (ld. a „Belgiumban az oktatásban használt nyelvekre vonatkozó törvények néhány aspektusáról" szóló ügyet, 1968. július 23-án kelt ítélet, Series A no. 6, 33. o. 9. bek.).

68. A Bíróság azon következtetései mögött meghúzódó megfontolások, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságába történt beavatkozások igazolhatók voltak a 10. és a 11. cikkek 2. bekezdései alapján, már figyelembe vették a kérelmezőnek mint a rendőrség hivatásos állományú tagjának a különleges jogállását (ld. 41. 46–49. és 61. pontok). Ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és – még ha feltételezzük is, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai az átlagpolgárokhoz hasonló helyzetben lévőnek tekinthetők – igazolják a panaszolt eltérő bánásmód alkalmazását. Ennek megfelelően a 10. és a 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikk megsértésére nem került sor.

Ezen okok miatt a Bíróság

1. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. cikkét nem sértették meg;

2. 16 szavazattal 1 ellenében megállapítja, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg;

3. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. és 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikkét nem sértették meg. (...)

FISCHBACH BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

Miközben egyetértek a többséggel abban, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor, sajnálattal kell megállapítanom, hogy nem tudok egyetérteni a többség azon véleményével, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

Az én olvasatomban az Egyezmény előkészítő iratainak (...) a 11. cikkre vonatkozó megállapításai szerint az egyesülési szabadság korlátozásának nemcsak a 11. cikk 2. bekezdésében foglalt törvényesség követelményének kell megfelelnie, hanem „egy demokratikus társadalomban szükségesnek" is kell lennie.

Nem látok olyan meggyőző érvet, amely egy pluralista, demokratikus társadalomban igazolná a párttagság tilalmát. Ellenkezőleg, azt gondolom, hogy a kommunista rezsim alatt elszenvedett rossz tapasztalatok attitűdjük megváltoztatására kellene, hogy ösztönözze a politikai vezetőket annak érdekében, hogy a demokratikus folyamat megszilárduljon, és, hogy nyitott és toleráns szellemben lehessen készülni a jövőre.

Minthogy a rendőrség ma nem a kommunista párt, hanem a demokrácia szolgálatában áll, alapvető fontosságú, hogy a változást olyan megközelítés kísérje, amely az egyes elképzelésekről alkotott eltérő politikai felfogások által keltett vitákon keresztül a demokratikus pluralizmus tudatosítását segíti elő.

A rendőrség eltiltása a politikai párttagságtól azt jelenti, hogy tagjait megfosztják attól a minden állampolgárt megillető jogtól – ha nem demokratikus kötelességtől –, hogy véleményük és politikai meggyőződésük legyen, hogy a közügyek iránt érdeklődjenek, s hogy részt vegyenek az emberek és az állam akaratának formálásában.

Azt a jogot, hogy valaki párttagságán keresztül feltárja politikai meggyőződését, nyilvánvalóan nem kell összekeverni a vélemény és politikai meggyőződés időtől és helytől független kifejezésének a szabadságával, s még kevésbé a politikai vezetők tevékenysége nyilvános kommentálásának a szabadságával. Ezek olyan szabadságok, amelyeket mindig össze kell egyeztetni a visszafogottsági kötelezettséggel, amelynek az államigazgatásban dolgozók és még inkább a rendőrség hivatásos állományú tagjai – a végrehajtó hatalom iránt tanúsítandó lojalitás és pártatlanság kötelezettsége miatt – alá vannak vetve.

Ezen indok alapján osztom a többség véleményét, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor.

Azonban a politikai párttagság abszolút tilalma, s következésképpen a törvényhozás által annak a lehetőségnek a kizárása, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai egy párt belső munkájában részt vegyenek, véleményem szerint aránytalan, amit még igazságtalanabbá tesz az a tény, hogy ugyanezen törvényhozás a rendőrség valamennyi tagja számára biztosítja azt a jogot, hogy országgyűlési, helyi önkormányzati vagy fővárosi szintű választásokon képviselőjelöltként induljon, azzal a kikötéssel, hogy indulási szándékáról a rendőr tájékoztatja a rendőrség vezetőjét, és a választásokat megelőző hatvanadik naptól kezdve az eredmények közzétételéig a szolgálattól távol marad.

Erősen kételkedem abban, hogy ezen jog a képviselőjelöltséghez hatékony lenne, hiszen gyakorlása nagymértékben függ attól, hogy az érintett személynek szabadságában áll-e, hogy megismerje a párt eszméit, munkamódszereit, gépezetét, s ennél fogva elég idővel rendelkezik-e ahhoz, hogy kedvet kapjon a politikához, s politikusi pályára lépjen.

Bán Tamás

A REKVÉNYI-ÜGY ÉS KÖRNYÉKE

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Rekvényi-ügyben 1999. május 20-án kihirdetett ítéletét méltán előzte meg nagy várakozás. Ritkán esett meg az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény ötvenéves történetében, hogy az adott állam vonatkozásában meghozott első ítélet történetesen a bíróság ítélkezési gyakorlatának további irányát meghatározó, „nagy" ítéletek sorába is tartozzék. Két olyan körülmény is megemlíthető, amely a szóban forgó ítéletet a kérelmező, Rekvényi László keresetében megfogalmazott sérelemről való döntésen túlmutatóvá tette. Egyrészt, mivel a kérelmező panasza szerint a hivatásos rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának Magyarországon érvényesülő tilalma sérti az egyezményben biztosított, a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságához fűződő jogait, és hasonló tilalom Európa számos országában is érvényesül, a döntésnek üzenete van az egyezményben részes valamennyi állam számára. Másrészt mivel a Rekvényi-ügyben felvetett kérdés az ítélkezési gyakorlatban ebben a „vegytiszta" formában még nem merült fel[1], ez az ügy teremtett először alkalmat a Bíróságnak arra, hogy az egyezmény értelmezésével kapcsolatos feladatainak e speciális kérdésben eleget tegyen.[2]

A közvélemény az ügyről és annak állásáról az ítélet meghozatala előtt is rendszeresen tájékozódhatott, annál is inkább, mert az Emberi Jogok Európai Bizottsága jelentésének mintegy egy évvel ezelőtt, 1998 nyarán történt nyilvánosságra hozatalával[3] a kérelemnek a Bizottság szabályzata szerinti bizalmas kezelése megszűnt. Az ítélet meghozatalát követően azután olyan nagy számban láttak napvilágot ismertetések, vélemények, hogy mára az ügy lefolyása, a kérelmező és az alperesi pozícióban lévő kormány érvei, legfőképpen pedig azok az indokok, amelyekre tekintettel a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a rendőrtisztek politikai tevékenységére és politikai pártbeli tagságára vonatkozó tilalmak a Magyarországon folyó demokratikus átmenet viszonyai között nem sértik Rekvényi László (és következésképpen a vele azonos helyzetben lévő rendőrtisztek) véleménynyilvánítási és egyesülési szabadsághoz való jogát, ismertnek tételezhetők.

Az itt következőknek nem az ítélet leíró jellegű ismertetése a célja. Ehelyett azt nézzük meg, hogy vannak-e az ügynek általánosítható tanulságai, s ha igen, hogyan hasznosíthatjuk azokat. A Rekvényi-ügy „környékét" járjuk tehát körül és nem magát az ítéletet. A Magyarország által az egyezmény ratifikálásával vállalt nemzetközi kötelezettségeknek az országra vonatkozó valamennyi strasbourgi döntés elemzése is része, nemcsak a jogsértést megállapító határozatoké. Az, hogy az ítélet nem teszi szükségessé a panasz tényeit uraló jogszabályok módosítását, örvendetes ugyan, de nem jelenti szükségképpen azt is, hogy ne származna haszon az egész kérdéskör továbbgondolásából. A nemzetközi emberi jogi normák csak az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó minimális követelményeket fogalmazzák meg. A demokratikus jogállamok, így Magyarország jogrendje gyakran túllép e minimális követelményeken, több vagy szélesebb jogot biztosítva a polgároknak, mint amennyit a nemzetközi instrumentumok előírnak. A Rekvényi-ítélet ezért arra is jó alkalom, hogy elgondolkodjunk jogrendszerünknek az üggyel érintett részén, mert bár a bíróság ítélete megnyugtató azt illetően, hogy a magyar jogszabályok a panaszolt kérdésekben egyezménykonformak, a Rekvényi-ügyben elhangzott érvek, okfejtések ismeretében most érdemes friss szemmel megvizsgálni az emberi jogokat érintő jogszabályaink továbbfejlesztésének lehetőségeit.

A bíróság esetjoga évtizedek óta egyértelműen a véleménynyilvánítási szabadság részének tekinti a politikai tevékenység minden formáját.[4] Ezért aztán az ügyben nem is az volt a vita tárgya, hogy a magyar jogrendszerben érvényesülő tilalmakra az Egyezmény 10. és 11. cikkei (jog a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságához) alkalmazhatóak-e, hanem az, hogy e jogok korlátozásának az e cikkekben megszabott feltételei fennállanak-e, vagy sem.

A strasbourgi ítélkezési gyakorlat hármas kritériumrendszert alakított ki annak megítéléséhez, hogy egy adott esetben a szabadságjogok korlátozása jogszerű volt-e. Eszerint a korlátozás csak akkor megengedett, ha azt törvény teszi lehetővé, arra az Egyezmény által kimerítő módon felsorolt célok valamelyike érdekében volt szükség, végül ha a korlátozás nem haladta meg a célja eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket (célarányosság). E három feltétel lépcsőzetesen „sorba van kapcsolva": akkor is egyezménysértés áll fenn, ha a második és a harmadik feltétel teljesül ugyan, de az első nem, vagyis ha a korlátozást a törvény nem teszi lehetővé. Abban az eset-

ben is az Egyezménnyel ellentétes helyzet áll be, ha a korlátozást a törvény lehetővé teszi ugyan, de az nem az egyezményben szereplő célok érdekében történt, és abban az esetben is, ha mind az első, mind a második feltételnek eleget tettek, de a korlátozás túllépett a céljának eléréséhez szükséges mértéken (vagy az egyezmény szóhasználatával: a korlátozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban).

A korlátozás három feltétele közötti konszekutív viszony folytán az egyezmény 10. és 11. cikkeire alapított panaszok megvizsgálása során a strasbourgi szervek mindenekelőtt azt vizsgálják, hogy a véleményszabadság, vagy a gyülekezési szabadság korlátozását törvény tette-e lehetővé, illetőleg lehetővé tette-e a törvény a korlátozást.

Rekvényi László panaszának bizottság általi vizsgálata jól példázza a fentieket. A bizottság ez alkalommal is mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának a tilalmát a törvény lehetővé tette-e. Annak, hogy az egyezményben szereplő „törvény" kifejezésen mi értendő, kiforrott gyakorlata van, aminek bemutatása itt nem szükséges, mert a Rekvényi-ügyben az nem volt vita tárgya, hogy azok a normák, amelyek a kérelmező jogait korlátozták, az egyezmény értelmében vett törvénynek tekintendők-e. A kérelmező azt sérelmezte, hogy bár a rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának a tilalmát nyilvánvalóan törvény, éspedig az alkotmány mondta ki, ennek szövege olyan általános fogalmakat használ, amely nem teszi képessé a címzetteket annak felismerésére és megítélésére, hogy mit is tilt voltaképpen a törvény. Ilyen homályos, bizonytalan tartalmú és sokféleképpen értelmezhető törvényi fogalomként a kérelmező mindenekelőtt a politikai tevékenység kifejezést említette, és azt sérelmezte, hogy miután az alkotmányos tilalomból nem tudhatta meg, mi tiltott és mi megengedett a számára, még abban a körben sem kockáztathatta meg politikai jellegű tevékenység végzését, ideértve politikai véleményének, meggyőződésének kinyilvánítását, aminek tilalmazására a törvényhozó talán nem is törekedett.

AZ A JOGSZABÁLY, AMELY NEM TESZI MEGFELELŐKÉPPEN VILÁGOSSÁ AZOK SZÁMÁRA, AKIKHEZ SZÓL, MIT SZABAD, ILLETŐLEG MIT NEM SZABAD MEGTENNIÜK, NEM TEKINTHETŐ AZ EGYEZMÉNY KÖVETELMÉNYEINEK MEGFELELŐ TÖRVÉNYNEK.

A kormány ezzel szemben azzal érvelt, hogy az alkotmány sérelmezett rendelkezése[5] távolról sem a rendőrtisztek politikai tevékenységét érintő egyetlen jogszabály. Részletesen felsorolta azokat a további jogszabályokat is, amelyek, az alkotmánnyal együtt olvasva megfelelő eligazítást adnak a címzetteknek azt illetően, hogy milyen tevékenységtől kell tartózkodniuk és melyektől nem. Kimutatta, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 1/1995. (III. 1.) BM rendeletnek, valamint más jogszabályoknak, így a választásokat szabályozó törvényeknek számos olyan rendelkezése van, amelyekből tételesen kitűnik, hogy milyen politikai jellegűnek tekinthető tevékenységet végezhet a hivatásos állományú rendőrtiszt minden további feltétel nélkül, melyekhez kell felettesei hozzájárulását előzetesen megszereznie, és melyek azok a tevékenység-fajták, amelyektől minden körülmények között tartózkodnia kell.

A bizottság, az ügyben hozott döntésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a sérelmezett alkotmányos tilalom hatályba lépése, 1994. január 1. és a rendőrségi törvény 1994. október 1-jén, valamint a rendőrségi szolgálati szabályzat 1995. március 1-jén történt hatályba lépése között kilenc, illetőleg tizennégy hónap telt el, ez alatt az időszak alatt a kifogásolt korlátozás kizárólag az alkotmány 40/B. §-ának (4) bekezdésén alapult. Az alkotmányos tilalomban használt „politikai tevékenység" fogalma pedig túl általános volt ahhoz, hogy a címzettek (így a kérelmező is) pontosan felmérjék a tilalom tartalmát, hogy viselkedésüket, cselekedeteiket az abban foglaltakhoz tudják szabni. Ezért nem teljesült a törvénnyel szemben az egyezmény, s főleg az értelmezésére szolgáló esetjog szerint megkövetelt fő kívánalom: az előreláthatóság. Márpedig az a jogszabály, amely nem teszi megfelelőképpen világossá azok számára, akikhez szól, mit szabad, illetőleg mit nem szabad megtenniük, nem tekinthető az egyezmény követelményeinek megfelelő törvénynek, ezért a kérelmezővel szembeni alkotmányos tilalom az alkotmánymódosítás hatályba lépését követő kilenc, illetőleg tizennégy hónap során nem volt törvény által lehetővé tettnek, illetőleg előírottnak tekinthető. És mivel a jogkorlátozás feltételei a fentiek szerint „sorbakapcsoltak" – hiába teljesül a második és a harmadik feltétel, ha az elsőt nem tartják tiszteletben –, a bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Rekvényi László politikai véleménynyilvánításhoz való jogának korlátozása nem az egyezménynek megfelelően történt, ezért Magyarország megsértette a kérelmező számára a 10. cikkben biztosított jogokat.

A bíróság előtti eljárásban a kormány, felsorolva azokat a jogszabályokat, amelyek a rendőrök politikai tevékenységére vonatkozóan az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi rendőrségi szolgálati szabály-

zat hatályba lépését megelőzően is lényegében ugyanazzal a tartalommal, mint később, hatályban voltak, kimutatta, hogy a vizsgált periódusban mindvégig léteztek a „politikai tevékenység" fogalmát világossá tevő jogszabályok. Érvei meggyőzték a bíróságot, amely, erre tekintettel, ítéletében felsorolva az időszak mindkét felében hatályban volt jogszabályokat is, arra az álláspontra helyezkedett, hogy „Ezen megfontolásokra tekintettel a bíróság úgy találja, hogy a beavatkozás a törvény előírásain alapult a 10. cikk 2. bekezdése szempontjából."[6]

Habár a hivatásos állományú rendőrök véleménynyilvánításának szabadságát illetően fennálló korlátozás jogszerűségének vizsgálata során a bíróság az első számú kritérium tesztelése eredményeként úgy találta, hogy a politikai tevékenység korlátozását törvény írta elő, ezért az egyezmény ez irányú kívánalma teljesült, érdemes kicsit elidőzni a bíróságnak a jogi szabályozással szembeni minőségi követelményekre vonatkozó véleményénél.

Az, hogy az emberek magatartásának irányait megszabó jogszabályoknak milyen mértékben kell képessé tenni a tilalmak címzettjeit annak felismerésére, hogy konkrét helyzetekben hogyan kell viselkedniük, amióta kodifikált jog létezik, vita tárgya. Mivel a jogi szabályozás általában az absztrakció módszerét kénytelen alkalmazni, hiszen a jogi norma nem konkrét tényállásokra méretezett, hanem az általánosságnak azon a szintjén mozog, amelybe sokféle konkrét viselkedés fér bele, tere lehet az olyan gondolkodásmódnak is, amely szerint a törvényhozónak teljes, kimerítő részletességre kell törekednie (az ilyen elv alapján készített törvények általában rendkívül hosszúak, ami nem ritkán az áttekinthetőség rovására megy), és olyannak is, amely szerint a törvénynek tömörnek kell lennie, hiszen a jogalkalmazás feladata annak egyedi ügyekre szabása. Ma inkább ez utóbbi álláspontot követik a jogalkotók.

Az előreláthatóság olyannyira fontos kelléke a jogszabályoknak, hogy sok országban az alkotmányosságon őrködő testületek, az alkotmánybíróságok is feladatuknak tekintik, hogy ebben a kérdésben kialakítsák saját álláspontjukat. A magyar Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság elengedhetetlen feltételének tekinti azt, hogy a jogszabály világos eligazítást adjon az érdekelteknek azt illetően, milyen viselkedést vár el tőlük a törvényhozó.[7] A jogi szabályozás előreláthatóságának dilemmájával a strasbourgi szervek már működésük kezdetén szembesültek. A bíróság, a jogszabállyal szembeni követelmények egyes részelemeinek kidolgozása után a Sunday Times-ügyben jutott el ahhoz a formulához, amelyet manapság is használ, és amely szerint „(Egy) norma csak akkor tekinthető törvénynek (law), ha elegendő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgárnak, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogy ha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy a következményeknek teljes bizonyossággal előreláthatónak kell lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végleges merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell a lépést a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt elkerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek értelmezése és alkalmazása aztán a gyakorlatra vár."[8]

E formulára támaszkodott a bíróság Rekvényi-ügyben hozott ítélete is, idézve azt a döntés 34. pontjában. Abból, hogy a Rekvényi-ügyben a bíróság meggyőződött arról, hogy a hivatásos állományú rendőrök politikai tevékenységének tilalmára vonatkozó magyar szabályozás eléri a pontosságnak, részletességnek, így az előreláthatóságnak is azt a fokát, amely az Egyezmény 10. cikke 2. pontja alapján megkövetelhető, nyilván nem következik az, hogy a magyar jogrendszerre általánosan ez a jellemző. Jelen írás tárgyától messze vezetne, ha példák hosszú sorával támasztanánk alá azt a némiképpen borúlátónak tűnő feltételezésünket, hogy számos olyan jogszabály van hatályban, amely nem állná ki a Sunday Times-ítéletben a törvény előreláthatóságát illetően felállított teszt próbáját. Kétségtelen, hogy a politikai rendszerváltozás óta állandóan és hangsúlyosan jelen van az áttekinthető és kiszámítható jogrendszer kialakítására, illetve az arra való törekvés, hogy a jogszabályok felépítése, belső szerkezete és nyelvezete a jogi normák közérthetőségének jelentős növekedését segítse.[9] Ez a kívánalom azonban még nem valósult meg a kívánt mértékben. Számos körülmény, ezek közül is elsősorban az ország demokratikus átalakításával együtt járó szokatlanul dinamikus jogalkotás igénye magyarázatot ad arra, miért tapasztalható általános – és jogos – elégedetlenség a hivatalos és a magánszemélyek részéről egyaránt a jogszabályok színvonalával kapcsolatban. A bíróságnak a Rekvényi-ügyben a jogi szabályozással szembeni minőségi követelményeket illetően kifejtett álláspontját olyan obiter dictumként célszerű felfogni, amit a jogalkotással, a jogszabályszerkesztéssel, a jogrendszer konzisztenciájával hivatásszerűen foglalkozó kodifikátorok figyelmébe kell ajánlani, s amit indokolt beépíteni a Magyarországon folyó jogászképzésbe és jogi oktatásba.

Többek között a jogi szabályozás miként jét sérelmezte a bíróság előtt a Rekvényi-ügy panaszosa is,

mondván a korlátozás kimondása, helytelenül, az alkotmányban történt. A bíróság azonban ebben nem talált kivetnivalót – pontosabban az ítélet erre nézve semmilyen megállapítást nem tartalmaz. Megjegyzendő, hogy amikor a bíróság azt vizsgálja, hogy az egyezményben biztosított valamely jog korlátozását törvény írta-e elő, általában nem vizsgálja, hogy ez a jogszabály egyszerű törvény-e, alkotmánytörvény, alkotmány-erejű törvény vagy a törvényhozó hatalom által az adott államban igénybe vehető egyéb jogforrás. Mégis: mivel a kormány érvei szerint az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésére a rendőrség depolitizálása érdekében csak átmenetileg van szükség, e tilalomnak az alkotmányban történő kimondása enyhítésének vagy megszüntetésének lehetőségét óhatatlanul a mindenkori parlamenti pártpolitikai erőviszonyoknak tette ki. Utólag visszatekintve jobb lett volna e tilalmakat „feles" törvényben rögzíteni. Megítélésünk szerint – függetlenül attól, hogy ilyen tételt maga az ítélet nem tartalmaz – az ügyből adódó egyik tanulság az lehet, hogy az emberi jogoknak az alkotmány szövegében történő korlátozása nehezen egyeztethető össze az egyezménynek azzal a követelményével, hogy e korlátozásokat szükségességük elmúltával haladéktalanul fel kell oldani. Az alkotmánymódosítások nehézkessége és a haladéktalanság nehezen összebékíthető: ebből a szempontból örvendetes, hogy újabb fejlemények abba az irányba mutatnak, hogy megindult a gondolkodás e korlátozások feles törvényben való szabályozása irányában.

A kormány érvelése szerint, az alkotmány rendelkezése a politikai tevékenységet általában tiltja, de ez a korlátozás nyilvánvalóan csak a pártpolitikai tevékenységre vonatkozik. Az 1993. decemberi alkotmánymódosításhoz vezető törvényhozási folyamat jól mutatta, hogy a törvényhozónak nem volt célja mindenfajta politikai tevékenység megtiltása. A módosításra a honvédelemről szóló törvényről 1993 novemberében az Országgyűlésben folyó vitával összefüggésben került sor. A javaslatot tevő képviselő felszólalása során a következőképpen fogalmazta meg javaslata lényegét és indokait: „Módosító javaslatom lényege, hogy a honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjainak az alkotmány tiltsa meg a politikai párthoz tartozást és a politikai tevékenységet. (…) Az alaptörvény jelenlegi formájában ugyan lehetővé teszi a hivatásos állomány párttevékenységének korlátozását, de ez ma csak a párttisztség viselésére vonatkozik, magát a párttagságot az alkotmány nem tiltja. (…) Javaslatomat az indokolja, hogy a honvédség és a rendőrség hivatásos állományának tevékenysége megköveteli a pártatlanságot, a pártok befolyásától való mentességet, (…) tagjainak körében fel se merüljön a gyanúja pártok befolyásának, a politikai részrehajlásnak."

> A KORMÁNY ÉRVELÉSE SZERINT AZ ALKOTMÁNY RENDELKEZÉSE A POLITIKAI TEVÉKENYSÉGET ÁLTALÁBAN TILTJA, DE EZ A KORLÁTOZÁS NYILVÁNVALÓAN CSAK A PÁRTPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGRE VONATKOZIK.

Ezenfelül a kormány azzal érvelt, hogy az alkotmánymódosítás pusztán ugyanazokat a korlátozásokat állapította meg a honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjai részére, mint amelyeket a demokratikus fordulatot előkészítő alkotmánymódosítások korábban a bírák, az ügyészek és az alkotmánybírák vonatkozásában már bevezettek. Az 1989. évi XLII. törvényhez fűzött indokolás szerint „A politikai tevékenység fogalma a javaslat alkalmazásában nyilvánvalóan csak szűken értelmezhető. Széles értelemben ugyanis politikai tevékenységen az államügyek, illetőleg a közügyek intézésével, befolyásolásával kapcsolatos bármely tevékenység értendő. Nyilvánvaló, hogy ilyen értelmezés mellett a hivatásos bíró, illetőleg a népi ülnök még az országgyűlési, illetőleg a tanácstagi választáson sem vehetne részt, hiszen tág értelemben ez is politikai tevékenységként minősíthető. Azáltal ugyanis, hogy a választó leadja szavazatát – jelöltjei útján – aktívan kívánja befolyásolni az államügyek alakulását. Magától értetődően azonban a javaslat nem kívánja a bírákat (…) ezen alapvető állampolgári jogukban korlátozni. (…) Végezetül ki kell emelni, hogy nem tekinthető politikai tevékenységnek a munkavállalói, szakmai érdekvédelmi szervezetekben (pl. szakszervezet, szakmai egyesület) való részvétel. E szervek működése ugyanis alapvetően a munkavállalói pozícióhoz, illetőleg az adott szakmához kötődik és elsődleges feladatuk az érintettek ezzel összefüggő érdekeinek feltárása, illetve annak képviselete." Ha pedig a törvényhozó csupán a pártpolitikai tevékenységet kívánta korlátozni, nem pedig a politikai tevékenységet általában, akkor – a kérdést a hazai törvényszerkesztés követelményeinek a szempontjából nézve – nyilvánvaló kodifikációs, törvényszerkesztési pongyolaságról, hibáról van szó, amelynek eredményeképpen az alkotmány szövege más, szélesebb, és ezáltal a címzettekre nézve kedvezőtlenebb értelmet kapott, mint amelyet a törvényhozó szándékozott annak adni, és csak a kapcsolódó jogszabályok fáradságos áttanulmányozása eredményeképp lehetett a szabályozás tartalmáról teljes képet kapni. Ki tudja, hogy ha a törvény világosan és egyértelműen fogalmaz, s ennek folytán Rekvényi László számára eleve világos lett volna, hogy csak pártpolitikai tevékenységét éri a korlátozás, nem pe-

dig mindenfajta politikai tevékenységét és politikai véleménynyilvánítását, panaszának e részével Strasbourghoz fordult volna-e?

Különös jelentőséget kapott az ügyben az országos rendőrfőkapitány 1994 januárjában és februárjában kiadott két körlevele, amelyekben a májusban sorra kerülő országgyűlési választásokra tekintettel szükségesnek tartotta, hogy nyomatékot adva az alkotmányos tilalomnak, ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy a rendőröknek tartózkodniuk kell a politikai tevékenységtől, illetve, hogy azoknak, akik ilyen tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrséget, és, hogy e tilalom alól nem adható felmentés. A kérelmező a bíróság előtt azzal érvelt, hogy e körlevelek csak erősítették azt a feltevését, hogy a rendőrök számára mindenfajta politikai tevékenység tilos. A bíróság ítélete nem foglalkozott ugyan a főkapitányi körleveleknek a rendőrökre vonatkozó törvényi korlátozásokra gyakorolt lehetséges hatásaival – más szóval nem fogadta el a kérelmező érveit –, a Rekvényi-ügy lezárása után, annak körülményeitől függetlenül is érdemes azonban elgondolkodni azon, hogy indokolt és helyes dolog-e egy főkapitányi körlevélben, amely nem jogszabály és nyilvánvalóan nem alkalmas arra sem, hogy akár módosítsa, akár értelmezze a jogszabályt, mintegy „ráerősíteni" egy jogszabály által bevezetett korlátozásra. Az ilyesmi ugyanis könnyen azt a látszatot keltheti a fegyveres testületekben erős hierarchikus viszonyok folytán amúgy is engedelmességhez szokott állományban, hogy biztos ami biztos, jobb, ha még azoktól a megnyilvánulásoktól is tartózkodnak, amelyekre egyébként külön törvények feljogosítják őket.

A kérelmező azt is sérelmezte beadványában, hogy az alkotmány módosítását követően is hatályban maradt az a korábbi jogszabály, amely lehetővé tette a rendőrségi állomány számára a politikai pártbeli tagságot.[10] A bíróság ennek az érvnek nem adott helyet, mégis a jogrendszer konzisztenciája szempontjából vitathatatlan, hogy ha egy rendőrségi szolgálati szabályzat éppen az ellenkezőjét mondja, mint az alkotmány, az jelentős problémát okozhat a rendőrségi állomány tagjainak annak megítélésében, mi is a jogszabályok tényleges tartalma.

Azért sem felesleges a Rekvényi-ügy apropóján jogrendszerünk e szegletét körbejárni, mert a bíróság csak a hivatásos állományú rendőrökre vonatkozó alkotmányos korlátozásokat tesztelte. Ismeretes, hogy hasonló korlátozások léteznek a fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a bírák, az ügyészek és az alkotmánybírák tekintetében is. Mivel az esetjog természetéből adódóan a bíróság az eléje kerülő későbbi ügyek eldöntésénél a korábban elbírált hasonló ügyekben hozott ítéleteit nagy súllyal veszi figyelembe (ha csak jó oka nincsen jogalkalmazási gyakorlatától eltérni), nagy a valószínűsége annak, hogy a rendőrével rokon hivatások gyakorlóira is a Rekvényi-ügyben kialakított jogelveket alkalmazná. Ezért hasznos lehetne a rokon-hivatást gyakorlók tekintetében alkalmazásra kerülő jogi szabályozást a maga egészében áttekinteni most már a Rekvényi-ítélet fényében is.

A bíróság miután arra a megállapításra jutott, hogy a hivatásos állományú rendőrök politikai tevékenységének korlátozása megfelelt az első számú kritériumnak, azt vizsgálta meg, hogy e kettős korlátozás – egyes politikai tevékenység-fajták kizárása és a politikai pártbeli tagság teljes tilalma – szükségesnek és arányosnak volt-e tekinthető az adott körülmények között. Mindkét kérdésre igenlő választ adott, s ennek folytán jutott összességében arra a végkövetkeztetésre, hogy Rekvényi László emberi jogai semmilyen vonatkozásban nem szenvedtek sérelmet.

A rendőrök politikai tevékenységének korlátozását és politikai pártbeli tagságának tilalmát a bíróság jelentős mértékben azért tartotta indokoltnak, mert elfogadta a kormánynak azt az érvét, hogy a politikai rendszerváltás során ezek az intézkedések szükségesek voltak a rendőrség depolitizálása érdekében. Érdemes szó szerint is idézni a kormány védekező iratából az ide vonatkozó részt, mert a bíróság ítélete nagyban támaszkodott erre: „(…) Ezeknek az intézkedéseknek a célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a demokratikus viszonyok helyreállításához vezető átmenet, és a demokratikus rendszer konszolidálásának időszakában. Az 1989–90. évi demokratikus fordulatot megelőzően mintegy négy évtized során a rendőrség nyíltan, deklaráltan az uralmat gyakorló egyetlen párt eszköze volt politikájának mindennapi megvalósításában, a másként gondolkodók, az ellenzék elleni küzdelemben. A rendőrség hivatásos tagjaitól elvárták, hogy elkötelezettek legyenek az uralkodó párt politikája iránt, ne pártsemlegesek, hanem ellenkezőleg: pártosak legyenek. Az '50-es években uralkodó szlogen, 'aki nincs velünk, az ellenünk van' szellemiségéből az következett, hogy a hatalom a politikai semlegességet a fegyveres testületek tagjaitól nem csak hogy nem tűrte el, hanem militáns pártosságot követelt. (…) A magyarországi politikai átmenet sajátossága, hogy az nem hirtelenül és drasztikusan, hanem még az előző rendszerben megkezdődött átalakulási folyamat betetőzéseként, a korábbi kormányzati erők és a demokratikus ellenzék közötti tárgyalások eredményeként ment végbe. Még a totalitárius rendszerben megkezdődött folyamat részeként az állam apparátusának legmagasabb posztjain lévő, és az antidemokratikus berendezkedés iránt leginkább elkötele-

zett személyeket már az 1990. évi demokratikus fordulat előtt eltávolították posztjaikról, vagy pedig e személyek, sok esetben életkorukra tekintettel, maguk távoztak. (…) Ilyen körülmények között az 1990-ben megalakult első demokratikus kormány nem tartotta szükségesnek, hogy általános tisztogatást végezzen a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a fegyveres testületeknél. Ugyanakkor a történelmi előzményekre tekintettel mégis szükség volt e testületek depolitizálására, tagjai politikai tevékenységének korlátozására, hogy a közönség visszanyerje bizalmát bennük, így a rendőrségben is, és arra ne úgy tekintsen, mint egy totalitárius állam fenntartójára, hanem mint a demokratikus intézmények garantálójára." A kormány ehhez azt is hozzátette, hogy „(E)bből az is következik, hogy a (…) korlátozások csak addig igazolhatók, amíg szükség van rájuk. A kormány úgy ítéli meg, hogy e korlátozások még indokoltak, de a demokratikus intézmények konszolidálásával, megváltozott mentalitású újabb generációk színrelépésével e tilalmak felülvizsgálhatók lesznek."

AZ ÍTÉLET ÉRTELMEZÉSE KÖRÜLI VITÁK AZ ÍTÉLET LÉNYEGI MONDANIVALÓJÁHOZ KÉPEST, HOGY TUDNIILLIK A RENDŐRTISZTEK POLITIKAI JELLEGŰ EGYES MEGNYILVÁNULÁSAIT ÉRINTŐ JELENLEGI KORLÁTOZÁSOK NEM SÉRTIK AZ EGYEZMÉNYT, RÖVIDTÁVON ELMÉLETI JELLEGŰNEK TŰNNEK.

A korlátozás indokoltságát a bíróság részben ezen érvre tekintettel tartotta indokoltnak. Gondolatmenete azonban igen árnyalt, és első olvasásra nem is teljesen egyértelmű. Hogy világos legyen előttünk a bíróság indítékainak összetett volta, megint érdemes szó szerint idézni az ítéletből, annak is 41. pontjából.

„[A] A jelen ügyben az államigazgatásban dolgozók egyes kategóriáinak – így a rendőröknek – a kötelezése a politikai tevékenységtől való tartózkodásra az érintett szolgálatok depolitizálásának, s ezáltal a plurális demokrácia megszilárdításának és fenntartásának célját szolgálta az országban. [B] A bíróság utal arra, hogy Magyarországon kívül számos szerződő állam korlátozza rendőrségének politikai tevékenységét. A rendőrség hivatásos állományú tagjai kényszerítő hatalommal rendelkeznek az állampolgárok magatartásának a szabályozása végett, egyes országokban szolgálatvégzésük során fegyvert is viselhetnek. A rendőrség végső soron az államot szolgálja. Az embereknek ezért joguk van arra, hogy (…) a rendőrséggel való érintkezésük során politikailag semleges, a politikai csetepatéktól távolságot tartó rendőrökkel találkozzanak. A bíróság álláspontja szerint az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel. [C] Ez a célkitűzés különleges történelmi jelentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére."

Az ítélet ezen része többféleképp is értelmezhető. Az, hogy a bíróságok ítéleteit az érdekeltek, de az ügyben nem érintettek is különféleképpen értelmezik, elég mindennapi dolog. Azt azonban, hogy egy ítéletet meghozó bíróság milyen értelmet, tartalmat tulajdonít ítéletének vagy egy ítéleti rendelkezésnek, nyilván csak maga az ítélkező bíróság döntheti el. Ezért is tartalmaz a bíróság eljárási szabályzata kifejezett rendelkezést erre nézve, kimondva, hogy „A felek az ítélet meghozatalától számított egy éven belül kérhetik annak értelmezését."[11] De – függetlenül attól, hogy e formalizált értelmezési lehetőséget igénybe veszik-e – az az igazságszolgáltatás természetéből is adódik, hogy a bíróság ítéleteit illetően gyakran alakul ki nézetkülönbség, vagy tudományos vita.

A Rekvényi-ítélet e pontja kapcsán szinte előre látható egy olyan értelmezésbeli különbség, amely egyeseket arra indít, hogy az ítéletet úgy értsék, hogy a rendőrök politikai tevékenységének és pártbeli tagságának korlátozását a bíróság a magyarországi történelmi előzményekre és az egypártrendszerű diktatúrából a demokratikus berendezkedésre áttérés viszonyaira tekintettel tartotta jogszerűnek, következésképpen e korlátozás, ahogyan erre a kormány periratában kifejezetten utalt is, csak átmenetileg elfogadható – addig, ameddig a történelmi körülmények azt szükségessé teszik. Akik így érvelnek, azok nyilván az idézet A és C betűvel jelölt részeire helyezik a hangsúlyt. Azok viszont, akik az ítéletet úgy értelmezik, mint amely lehetővé teszi a jelenlegi korlátozások fönntartását az arra való tekintet nélkül, hogy bekövetkezik-e időközben az átmenetiséggel jellemezhető társadalmi viszonyok végleges demokratizálódása, amely által a magyarországi állapotok azonosakká válnak a töretlen demokratikus fejlődésen átment országokéval, a nyomatékot nyilván a B betűvel jelzett ítéleti megállapításra fogják helyezni.

Az ítélet értelmezése körüli viták az ítélet lényegi mondanivalójához képest, hogy tudniillik a rendőrtisztek politikai jellegű egyes megnyilvánulásait érintő jelenlegi korlátozások nem sértik az Egyezményt, rövidtávon elméleti jellegűnek tűnnek. Ebből azonban nem következik, hogy nem is érdemes gondolkodni rajtuk. Erre már csak azért is szükség van, mert az alkotmány továbbfejlesztésén való gondolkodás mindig időszerű. Egy majdani együtt-gondolkodás

prelűdjeként végezetül a jelenlegi szabályozás továbbfejlesztésének lehetséges irányára próbálom a figyelmet ráirányítani.

Ami a rendőrök politikai tevékenységét illeti, a bíróság ítélete mintegy visszaigazolta a kormány azon érvét, amely szerint a korlátozás kizárólag a pártpolitikai tevékenységre vonatkozik. Kívánatos volna hát, ha az ilyen korlátozásokat tartalmazó valamennyi törvényi rendelkezést úgy módosítanák, hogy az a jogban, illetőleg a jogrendszer belső összefüggéseiben kevésbé járatos érdekeltek számára is nyilvánvalóvá váljon. A pártpolitikai tevékenység a politikai tevékenységhez képest ugyanis sokkal zártabb, körülhatároltabb, megfoghatóbb fogalom; bár nem ikertestvére a politikai pártbeli tagságnak abban az értelemben, hogy pártpolitikai tevékenységet csak politikai párt tagja fejthet ki – hiszen pártonkívüli aktivisták, szimpatizánsok, egy politikai párt holdudvarában elhelyezkedők tevékenysége is minősülhet pártpolitikai jellegűnek –, mégis: a pártpolitikai tevékenység fogalmi jegyei markánsan egy párthoz való tartozással vannak összefüggésben. Márpedig az, hogy köztisztséget viselő személy egyesülési szabadságát, így politikai pártbeli tagságát a körülmények által meghatározott mértékben jogszerűen korlátozni vagy tilalmazni lehessen, nem idegen az Egyezménytől, annak 11. cikk 2. pontja szerint ugyanis „E cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza." Ez a rendelkezés a hosszabb ideje demokratikusan működő társadalmakban is lehetővé teszi e korlátozást. Ha pedig a politikai párthoz tartozás „békés" viszonyok között is tilalmazható, többek között rendőrök, vagy bírák számára, akkor különösebb kivetnivalót nem lehetne találni abban, hogy a személyek ugyanezen csoportja számára a pártpolitikai tevékenységet is korlátozzák. Persze a pártpolitikai tevékenység kifejezés is eléggé sokértelmű ahhoz, hogy ne lehetne kétséges, mit is tilt a törvény. Ám ezen aránylag könnyen lehetne segíteni, például úgy, ha a törvény nem a pártpolitikai tevékenységet tiltaná, hanem azt mondaná ki, hogy a köztisztséget viselők meghatározott köréhez tartozók párt nevében, vagy érdekében nem végezhetnek nyilvános közszerepléssel járó tevékenységet. Ha tehát az alkotmány által korlátozott politikai tevékenység pártpolitikai tevékenységet jelent és semmivel nem több annál, akkor ez a tevékenység valójában csupán a pártbeli tagság, vagy a párthoz tartozás egyik aspektusának tekintendő, így nem két külön tilalmat, vagy korlátozást jelenít meg, mint ahogyan az alkotmány szövege ezt jelenleg sugallja, hanem csak egyetlenegyet. E gondolat szövegszerű megjelenítése nagymértékben leegyszerűsítené a szabályozást, és már csak azon kellene gondolkodni, hogy demokratikus viszonyaink megszilárdulásának menetében indokolttá válhat-e a jövőben, a politikai pártbeli tagság teljes tilalmának feloldása, és ha igen, a közfeladatokat ellátók mely rétegére nézve és milyen mértékben.

Bár a Rekvényi-ügyben hozott ítélet megnyugtatóan tisztázta a kérelmező által kifogásolt jogszabályok egyezménykonformitását, jogfejlődésünk jövője szempontjából is fontos tanulságul szolgálhat a strasbourgi bíróság döntése.

JEGYZETEK

1. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy olyan ügyek, amelyekben a Rekvényi-ügyben is mérlegre kerülő egyes körülmények és érvek ne képezték volna megfontolás tárgyát, eddig egyáltalán nem kerültek a bíróság látószögébe. Ezek közül néhányra – az Engel-, Ahmed-, vagy a Vogt-ügyekre – a felek beadványai és a bíróság ítélete is hivatkozott.
2. Az egyezmény 32. cikkéből következően ugyanis az Egyezmény értelmezésére egyedül a bíróság jogosult.
3. Rekvényi kontra Magyarország, a bizottság 1998. július 9-i jelentése
4. Az ítélet 26. pontja kifejezetten utal is erre: „A bíróság szerint vitathatatlan, hogy a politikai természetű tevékenység végzése a 10. cikk alá esik annyiban, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos aspektusát képezi."
5. 40/B. § (4) bekezdés „A… rendőrség… hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem végezhetnek."
6. Lásd az ítélet 38. pontját.
7. Lásd például a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot (ABH 1992, 84.), a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 132.) a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 142.) és a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 157.).
8. Lásd Sunday Times kontra Egyesült Királyság, 1979. április 26-i ítéletet.
9. Az 1998-ban hivatalba lépett kormány programjában például az szerepel, hogy „(…) A kormány várakozásai szerint eljött az átgondoltabb, körültekintőbb – és minőségibb – jogalkotás ideje." (Az új évezred küszöbén – kormányprogram a polgári Magyarországért)
10. Az 1990. évi rendőrségi szolgálati szabályzat 433. pontjáról van szó, amelynek az alkotmánymódosítás után is hatályos szövege szerint a rendőr bármely törvényesen megalakult társadalmi szervezetnek, beleértve a politikai pártot is, tagja lehet, pártállása miatt szolgálati viszonya keretében előnyben nem részesülhet, és hátrány nem érheti.
11. A bíróság eljárási szabályzata 79. szabály.

Halmai Gábor

RÓMAI EGYEZMÉNY KONTRA MAGYAR ALKOTMÁNY

Az Európai Emberi Jogi Bíróságnak a Rekvényi-ügyben 1999. május 20-án hozott ítélete több szempontból is unikális. Mióta Magyarország 1992 novemberében csatlakozott az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezményhez, a több mint ezer benyújtott panasz közül ez volt az első, ami eljutott a bíróságig, ráadásul rögtön az egyezmény 1998. november 1-jén hatályba lépett tizenegyedik jegyzőkönyve által létrehozott egységes bíróság 17 tagú nagykamarája elé.[1] Igaz már, a korábbi strasbourgi jogvédelmi mechanizmusban első foknak minősült, az egységes bírósági rendszerben megszüntetett Európai Emberi Jogi Bizottság 1998. július 9-i jelentése is több szempontból egyedülálló volt. Ez volt sorrendben a második, de az első komolyabb ügy, amelyben a bizottság elmarasztalta a magyar államot.[2] Ráadásul a bizottság – először a strasbourgi szervek gyakorlatában – egy tagállam alaptörvényének egyik rendelkezéséről mondta ki annak egyezménybe ütközését. Nyilván ez a körülmény, meg az egyezmény véleményszabadságra vonatkozó 10., az egyesülési jogot szabályozó 11., valamint mindkettőre figyelemmel a diszkriminációt tilalmazó 14. cikkének újonnan felmerült értelmezési kérdései is szerepet játszottak abban, hogy a bizottság a jelentését az újonnan felállt bíróság elé terjesztette felülbírálatra. Emellett a felek is jogorvoslatot kezdeményeztek a 10. cikk tekintetében elmarasztaló, a 11. és a 14. cikkek vonatkozásában pedig a panaszt elutasító tartalmú verdikt ellen. A kormány értelemszerűen a teljes elutasítást akarta elérni, a kérelmező pedig – akinek korábban az egyezmény nem biztosított jogorvoslati jogot, élve a kilencedik jegyzőkönyv kínálta új lehetőséggel – szerette volna kimondatni a rendőrök egyesülési jogának és hátrányos megkülönböztetésük tilalmának a magyar alkotmány általi megsértését is.

Miután a bíróság immár végleges ítélete egyik cikk esetében sem állapította meg az egyezmény sérelmét, némileg akadémikussá vált az a kérdés, hogyan orvosolhatta volna a magyar állam a bizottsági jelentéshez hasonló tartalmú döntést, miszerint az alkotmány egyik passzusa miatt sérült a panaszos egyezményben biztosított egyik vagy másik joga. Természetesen sem a bizottság, sem a bíróság nem kötelezhette volna a Magyar Köztársaságot az ország alaptörvényének módosítására, ugyanakkor nem nehéz belátni, hogy előállhatott volna olyan helyzet, amelyben a panaszos sérelme más módon nem lett volna orvosolható. A 10. cikk sérelmét megállapító bizottsági döntés megerősítése esetén például az alkotmányozó alatti jogalkotók persze hozhattak, a jogalkalmazók pedig alkalmazhattak volna a politikai tevékenység alkotmányos tilalmával ellentétes tartalmú alacsonyabb szintű jogszabályokat, illetve még annak sem minősülő egyéb állami irányítási jogi eszközöket, de ezek könnyen egy alkotmánybírósági felülvizsgálat áldozataivá válhattak volna, ha egy Rekvényivel ellentétes érdekű indítványozó megtámadja azokat. Akkor pedig hiába hagyják figyelmen kívül a strasbourgi fórumok a magyar jogforrási hierarchia szabályait, maradt volna a rendőrök politikai tevékenységének alkotmányos tilalma, ami ugyebár sértette volna az egyezmény bírósági értelmezését.

Ez pedig már az alkotmány Strasbourgban bepanaszolt 40/B. § (4) bekezdése alkotmányosságának kérdését is felvetette volna. Az Alkotmánybíróság ugyanis a genfi egyezményeknek a magyar „sortűzperekben" való elvi alkalmazhatóságát kimondó 53/1993. (X. 13.) AB határozatban úgy értelmezte az alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulatát, mint amely előírja az alkotmány olyan értelmezését, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. (A visszamenőleges igazságszolgáltatás érvényesítésére ezt megelőzően tett kormányzati próbálkozások kapcsán az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás alkotmányos tilalmát privilegizálta az ezzel ellentétes nemzetközi gyakorlattal szemben, és a megoldást csak az alkotmány módosításával tudta elképzelni.) Vagyis az Alkotmánybíróság az 1993-as határozat értelmében – persze csak egy erre irányuló indítvány alapján – kénytelen lett volna úgy értelmezni az alkotmány 40/B. §-ának (4) bekezdését, mint ami nem zárja ki teljesen a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikai tevékenységét. Csakhogy ez az értelmezés aligha lett volna elvégezhető anélkül, hogy az alkotmánybírák ne evezzenek nemkívánatos módon az új alkotmányos normaalkotás vizeire. Ha pedig a testület önkorlátozó hajlandóságtól vezéreltetve maga is azt állapította volna meg, hogy az alaptörvény 40/B. §-ának (4) bekezdése ellentétes a római Egyezmény-

nyel, és ezáltal sérti az alkotmány 7. §-a (1) bekezdésének első fordulatát, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, akkor hatáskörének hiányát megállapítva, az alkotmányozóra kellett volna hagynia a kollízió feloldását. És ez lett volna az a helyzet, amikor a magyar alkotmányozó – hacsak nem akarta volna a 7. § nemzetközileg nehezen elfogadtatható revízióját választani, kénytelen lett volna módosítani a politikai tevékenység tilalmára vonatkozó 40/B. §-t.

Persze ez sem lett volna tragédia, hisz a nemzetközi jognak az állami szuverenitást korlátozó hatása alól ma már nem lehet kivonni az alkotmányozó hatalmat sem. Erről a körülményről a magyar alkotmányozó eddig igyekezett nem tudomást venni, pedig a probléma Magyarország európai integrálódásával aligha kerülhető meg. A magyar Alkotmánybíróság az alkotmány népszavazási úton történő módosíthatóságáról idén júliusban hozott döntésében megkerülte azt az indítványban szereplő problémát, hogy vajon milyen alapon lennének kötelezhetőek az egyes országgyűlési képviselők egy olyan alkotmánymódosítás megszavazására, amit a népszavazás eredménye megkövetelne, de az ő saját képviselői meggyőződésükkel ez ellenkezne. Arra a kérdésre azonban előbb-utóbb felelni kell, hogy milyen módon kényszeríthetőek ki azok az alkotmányváltoztatások, amelyekre a nemzetközi jog kötelezi a magyar államot, de az egyes képviselők azzal nem tudnak azonosulni. Ezt a konfliktust azonban most – hála a bíróság döntésének – elkerülte a magyar alkotmányozó.

A NEMZETKÖZI JOGNAK AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁST KORLÁTOZÓ HATÁSA ALÓL MA MÁR NEM LEHET KIVONNI AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALMAT SEM.

További érdekessége mind a bizottsági, mind pedig a bírósági döntésnek, hogy más-más előjellel ugyan, de egyaránt egy olyan időszak (az alkotmánymódosítás 1994. január 1-i és a rendőrségi törvény az év októberi, illetve a szolgálati szabályzat 1995. márciusi hatálybalépése közötti) jogi szabályozását minősíti az egyezmény alapján, amely részben már a panasz nyilvántartásba vételekor is, de elfogadhatóvá nyilvánításakor a strasbourgi fórumok saját értékelése szerint is már több, mint két éve megváltozott. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg a bizottsági jelentés egyik kritikusa, hogy a bizottság lényegében már orvosolt jogsértés miatt marasztalta el a magyar államot.[3] A kritikus azonban elfelejti megjegyezni, hogy a bíróság is ezt az időszakot vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy az egyezmény egyetlen cikkelye sem sérült. Ez az eljárás pedig természetesnek mondható, ha tekintetbe vesszük, hogy a strasbourgi jogvédelmi procedúrában – ellentétben a magyar alkotmánybírósági felülvizsgálattal – nem a jogszabályok absztrakt megítélése történik, hanem a panaszos konkrét jogsérelme és az esetleges jóvátétel megállapítása. Ilyen jogsérelem és ezzel kapcsolatos kompenzációs igény pedig felmerülhet akkor is, ha a sérelmi helyzet időközben megszűnt.

Weller Mónika kritikája azt is felveti, vajon helyes volt-e a bizottság határozata a kérelem elfogadhatósága tárgyában, hiszen Rekvényi László nem is állította, hogy őt magát konkrét jogsérelem érte. Ezzel kapcsolatban Weller – megismételve a kormány érvelését, miszerint a kérelmező nem volt áldozatnak tekinthető az egyezmény akkori 25. cikke alapján – azt is állítja, hogy a bizottság éppenséggel a magyar alkotmánybírósági eljárásra emlékeztető módon a magyar jog absztrakt normakontrollját végezte el, mégpedig egy populáris akciónak tekinthető indítvány nyomán.[4] A bizottság az elfogadhatóságról szóló határozatában némileg igazolva Weller véleményét hivatkozik az esetjognak azokra a precedenseire (Klass és társai kontra Németország, 1978. szeptember 6-i ítélet és a Dudgeon kontra Egyesült Királyság, 1981. október 22-i ítélet), amelyek értelmében annak eldöntése, hogy a kérelmező valóban áldozata-e az egyezményben meghatározott valamely jog megsértésének, felvetheti azt a kérdést is, vajon a vitatott jogszabály önmagában összhangban van-e az egyezmény rendelkezéseivel. Ennél azonban fontosabb a bizottság hivatkozása az Országos Rendőrfőkapitány két, az alkotmánymódosítást követően kiadott körlevelére, amelyek közül az első értelmében a rendőrség tagjainak tartózkodniuk kell a politikai tevékenységtől, ellenkező esetben távozniuk kell a rendőrségtől, a második szerint pedig az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés érvénye alól felmentés nem adható. Ennek alapján a bizottság úgy vélte, a kérelmező alappal nyugtalankodhatott azon következmények miatt, amelyeket politikai nézeteinek kinyilatkoztatása maga után vonhatott.

A kormány még a bírósági eljárás során is azzal érvelt, hogy az Országos Rendőrfőkapitány körlevelei nem korlátozhatták a kérelmező politikai tevékenységét, hisz azok nem minősülnek jogszabálynak. Csakhogy a körlevél, mint az ORFK-n belüli irányítási eszköz a jogszabályéhoz hasonló normativitással bírt a szervezeten belül, amit az is bizonyít, nem merült fel adat arra nézve, hogy bárkinek felmentést adtak volna az abban megfogalmazott tilalom alól.

A bíróság értelemszerűen nem változtathatott a bizottságnak az elfogadhatóság kapcsán hozott azon az álláspontján, hogy a kérelmező az egyezményben meghatározott jogok állam általi megsértésének áldo-

zata. Azt viszont vizsgálhatta, hogy az egyezmény sérelmén változtatnak-e akár az alkotmánymódosítás után született, akár a korábbi, de a bizottság által nem vizsgált szabályok. Weller Mónika ugyanis részben azzal indokolja a bizottságnak az egyezmény 10. cikke sérelmét megállapító döntését, hogy a testület nem rendelkezett adatokkal arra vonatkozóan, hogy a rendőrségi törvény elfogadása előtt milyen jogszabályok, illetve egyéb normák (mint például az 1990-es szolgálati szabályzat) voltak hatályban az alkotmány mellett.[5] A bírósági tárgyaláson is részt vett kormánytanácsadó azzal magyarázza a bizottság tájékozatlanságát, hogy a magyar kormány a hatályos jog 1996-ban megküldött ismertetése során csak az akkor hatályban volt szabályokra hivatkozott, mert azt feltételezték, hogy a testület a szabályozásnak a demokratikus társadalomban szükséges voltát vizsgálja majd elsősorban. Ez a „védekezés" azért furcsa, mert a strasbourgi fórumok több évtizedes gyakorlata alapján egy állami beavatkozás csak akkor számíthat arra, hogy ne minősüljön az egyezmény 10. vagy 11. cikke megsértésének, ha kimutatható, hogy az „törvény előírásain alapul", a második bekezdésekben meghatározott törvényes célt vagy célokat szolgál, és e célok megvalósításához „szükséges egy demokratikus társadalomban". Ha pedig a bizottsági tagok vagy a bírák a teszt első két pontjának bármelyikére nemleges választ adnak, akkor rendszerint nem is vizsgálják a „szükségességet". Márpedig itt a bizottsági tagok többsége úgy foglalt állást, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás nem alapult törvény előírásain, ezért az sértette a 10. cikket.

Az egy más kérdés, vajon hogyan döntött volna a bizottság az 1990-es szolgálati szabályzat ismeretében, illetve, hogy helyes-e a bíróság ítélete, amely részben éppen ennek a szabályzatnak az alapján fogadta el a beavatkozást „törvény előírásain alapulónak" a vizsgált időszakban. Ezzel kapcsolatban, azt gondolom, a panaszosnak a bíróság által elutasított érvelése a helytálló. Eszerint az alkotmányi tilalom olyan erős, hogy azt alacsonyabb szintű jogszabályok, illetve jogszabálynak nem minősülő szabályzatok rendelkezései nem enyhíthetik. Persze míg a kérelmező abból indult ki, hogy az alacsonyabb szintű normák megengedő szabályai ellentétesek a politikai tevékenység általános alkotmányos tilalmával, addig a bíróság az előbbieket az általános tilalom kivételeiként értékelte. A bíróság álláspontját arra alapozta, hogy a kérelmező nem támasztotta alá egyetlen példával sem, hogy a szolgálati szabályzat rendelkezései alkotmányellenesek lennének. Ezzel a bírák tulajdonképpen megfordították a bizottság által alkalmazott bizonyítási terhet, amelynek lényege az volt: a kormány nem támasztotta alá egyetlen jogesettel sem, hogy a „politikai tevékenység" fogalma a gyakorlatban tisztázott lett volna.

Ha az indítványozó szerintem is helytálló felfogását követte volna, akkor a bíróság nem hagyhatta volna figyelmen kívül azt a körülményt, hogy a magyar jogforrási hierarchia szabályai értelmében bármely jogalkalmazónak – így a rendőrségi elöljáróknak is – kötelessége félretenni az alkotmánnyal ellentétes alacsonyabb szintű normákat. Ugyanakkor az is igaz, hogyha a bíróság megvizsgálta volna a jogalkalmazói gyakorlatot, azt is meg kellett volna állapítania, hogy ez a félretétel meglehetősen ritka, ha ugyan nem teljesen kizárt.

A kérelmezőnek – az alkotmány és a szabályzatok tartalmi ellentétére vonatkozó helyes, ám a bíróság által elvetett logikát követve – abban is igaza van, hogy az Alkotmánybíróság indítványra bármikor megsemmisíthette volna a szabályzati passzusokat, ám ennek is ellene lehet vetni, hogy amíg ez nem történik meg, a tartalmilag mégoly alkotmánysértő rendelkezések is hatályosnak minősülnek.

Ott viszont még a saját logikája szerint is megbicsaklik a bírósági érvelés, ahol úgy foglal állást, hogy az 1990-es szolgálati szabályzat a négy évvel később született alkotmányi tilalmat részletező, pontosító végrehajtási rendelkezésnek értékelhető. Márpedig a bírósági ítélet indokolásának lényegi eleme, hogy az alkotmány elfogadása nem semmisítette meg az 1990-es szolgálati szabályzatot, vagyis a szóban forgó időszakban – az Országos Rendőrfőkapitány két körlevelének kibocsátásakor – létezett egy részben megengedő (ez volt a szolgálati szabályzat), és egy részben korlátozó jogszabályi keret (az alkotmány tiltó rendelkezése).

A STRASBOURGI BÍRÁK A REÁLISAN LÉTEZETT SZOCIALIZMUS EGYIK LEGFONTOSABB SAJÁTOSSÁGÁT HÍVJÁK SEGÍTSÉGÜL EGY JOGÁLLAMI RENDSZER JELLEMZÉSÉRE, AZT T. I., HOGY AZ ALKOTMÁNY SOKKAL INKÁBB POLITIKAI DOKUMENTUM, MINDENFÉLE NORMATÍV TARTALOM NÉLKÜL,

Feltéve, de meg nem engedve, hogy egy előbb született norma pontosíthat egy későbbit, a bíróság érvelésének legnagyobb problémája az alkotmány normativitásával kapcsolatos felfogása. A bírák ugyanis azzal az indokolással fogadják el mind az 1990-es, mind pedig az 1995-ös szolgálati szabályzat, illetve az 1994-es rendőrségi törvény „megengedő" szabályait, mint az egyezménysértő alkotmányos tilalom egyezménykonform feloldásait, hogy „az alkotmányos rendelkezések általános jellege miatt az ilyen rendelkezésektől megkövetelt pontosság szintje az egyéb tör-

vényektől elvártnál alacsonyabb lehet". Vagyis a strasbourgi bírák a reálisan létezett szocializmus egyik legfontosabb sajátosságát hívják segítségül egy jogállami rendszer jellemzésére, azt t. i., hogy az alkotmány sokkal inkább politikai dokumentum, mindenféle normatív tartalom nélkül, ami helyett a hatályos jogi helyzet megítélésekor a legalacsonyabb szintű szabályzat is többet nyom a latba, hiszen az alaptörvény még a korábban született miniszteri szintű normákat sem írhatja felül. Ez az üzenete a verdiktnek pedig károsabb, mint az a tény, hogy végül is nem marasztalták el Magyarországot a rendőrök politikai tevékenységének alkotmányosan hiányos, ám a gyakorlatban problémamentes szabályozásáért.

Miként az egyezmény 10. cikkével kapcsolatos bírósági döntés sem azért aggályos, mert nem állapítja meg a véleményszabadság sérelmét, akként a 11. cikkel összefüggésben sem az a baj, hogy a bíróság nem mondta ki az egyesülési jog sérelmét, sokkal inkább az indokolás ellentmondásos volta. Hiszen a hivatásos katonák és rendőrök párttagságát meg lehet tiltani egy jogállamban. Ráadásul az egyesülési jog korlátozásáról szóló egyezményi rendelkezés, a 11. cikk második bekezdése tartalmaz egy speciális felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai egyesülési jogát korlátozhassa. Kétségtelenül nem világos, hogy ez a törvényi fenntartás megköveteli-e a minden más egyesület kapcsán előírt általános „szükségességi" teszt alkalmazását – ahogy azt a bizottság ebben a tekintetben szigorúbb többségi döntése megfogalmazta –, vagy itt az általános feltételektől eltérő korlátozásra is lehetőség van, ahogy egy kivétellel a bíróság tagjai gondolják. A bírósági döntés következetlensége abban áll, hogy míg a 10. cikk kapcsán azzal érvel, hogy az alkotmány előtt született megengedő szolgálati szabályzat erősebb az alaptörvényi tilalomnál, a 11. cikkel összefüggésben éppen ellenkezőleg jár el: figyelmen kívül hagyja az 1990-es szabályzatnak a katonák és rendőrök párttagságát egyértelműen megengedő rendelkezését, és az alkotmány kategorikus tilalmi passzusa alapján utasítja el a panaszt.

A bírósági döntéshez fűzött egyetlen különvélemény szerzője, Fischbach bíró éppen abban nem osztotta társai álláspontját, hogy az egyesülési szabadság 11. cikk második bekezdésében szabályozott korlátozásának ne kellene „egy demokratikus társadalomban szükségesnek" is lennie. Szerinte egy pluralista, demokratikus társadalomban semmilyen érv nem igazolhatja a párttagság teljes tilalmát a rendőrök számára, mert ez azt jelenti, hogy őket megfosztják egy minden állampolgárt megillető alkotmányos jogtól. Ezzel szemben a többség a magyarországi történelmi tényezőkkel indokolta a korlátozás elfogadhatóságát. Az érvelés szerint a konkrét intézkedések – köztük a párttagság tilalma – szükségességének és különösen arányosságának megítélésekor feltétlenül figyelembe kell venni az érintett országbeli társadalmi körülményeket, s ezek körében a történelmi tapasztalatokat.

A kommentátor ismét csak nem a döntés tartalmát kívánja vitatni, hanem sokkal inkább a bíróság érvelésének logikáját. Az egyik ellentmondás mindenképpen az, hogy miközben a testület nyitva hagyta az a kérdést, vajon az egyezmény 11. cikk második bekezdés második mondata kapcsán alkalmazandó-e a szükségességi teszt, a párttagság tilalma kapcsán az arányossággal érvel. Teszi ezt egy olyan esetben, amikor – szemben a véleményszabadság korlátozásával – nyilvánvaló, hogy a nemzeti jogrendszer (és nem is csak az alkotmány) egyértelműen teljes egészében meg kívánta vonni a párthoz való csatlakozás jogát a rendőröktől, vagyis az ő esetükben nem az alapjog korlátozásáról, hanem az annak gyakorlásából való kizárásról van szó. Ezért azután sántít a hivatkozott korábbi eset analógiája is, hiszen ott bizonyos önkormányzati vezetők politikai pártbeli vezető tisztségének tilalmát találták arányos korlátozásnak, nem pedig a párttagság lehetőségének teljes kizárását.[6] Vagyis ez a precedens nem zárta volna ki azt az álláspontot a Rekvényi-ügyben, hogy a párttagság teljes tilalma már nem felel meg az arányosság követelményének, már ha a jog teljes elvonása kapcsán a bírák egyáltalán vizsgálják az arányosságot.

A többségi érvelés legvitathatóbb pontja azonban a történelmi tényezők szerepe, ez is különösen abban az esetben, amikor azzal nem egy jog korlátozását, hanem a polgárok egy meghatározott csoportjától való teljes elvonását igazolják. A kérelmező egyenesen azt állította, hogy a történelmi tényezők figyelembevétele kettős mérce kialakulását eredményezheti az egyezmény alapján az Európa Tanács régi, illetve új tagállamaival szemben.

Bizonyos, hogy a történelmi helyzet mint legitimációs tényező másként merül fel a hagyományos szabadságjogok, illetve a második generációba sorolt gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a harmadik generációs olyan jogok esetében, mint például a magyar alkotmány által is szabályozott egészséges környezethez való jog. Az utóbbiaknál, amelyeknek helyzete sok tekintetben függ egy adott ország gazdasági teherbíró-képességétől, időlegesen lehet felmentést adni a „jogok" teljessége, vagy maradéktalan érvényesülése alól. (Persze a gazdasági, szociális és kulturális jogok között is vannak alanyi jogi jellegűek, mint például a létminimumhoz való jog számos alkotmányos rendszerben.) A magyar Alkotmánybíróság egyik döntésében például az alkotmány 18. §-ában említett egészséges környezethez, illetve a

70/D. §-ban foglalt „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot" egyfajta állami feladatként fogta fel, melynek tartalma nyilván függ az állam mindenkori teherbíró-képességétől.[7] Az már egy további, mostani témánk kereteit messze meghaladó, ám nem kevésbé érdekes vonatkozása az egészséges környezethez való jog magyar alkotmánybírósági értelmezésének, hogy a testület egy későbbi döntésében megállapította: e jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen, de a védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.[8] (Bár a magyar Alkotmánybíróság ilyen ügyben nem foglalt állást, aligha vitás, hogy ezt az „egyirányú utca" doktrínát fokozottan érvényesnek tartanák az első generációs jogok esetében.)

Nem a történelmi tényezők csak egy ideig-óráig fennálló különleges helyzetének figyelembevételét jelenti a magyar alkotmány 8. § (4) bekezdésében szabályozott az a lehetőség, hogy az alapvető jogok egy részének gyakorlása – köztük a véleményszabadság és az egyesülési jog gyakorlása – felfüggeszthető vagy korlátozható rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején. Nyilván az sem véletlen, hogy a hagyományos szabadságjogok egy része (egyebek között az élethez, személyi biztonsághoz való jog, vallásszabadság, egyenjogúság) még ilyenkor sem függeszthető fel és nem is korlátozható.

A magyar Alkotmánybíróság néhány döntéséből levonhatók bizonyos következtetések arra nézve, hogyan ítélik meg a bírák a történelmi körülmények szerepét az alkotmányos jogok korlátozásában. A visszamenőleges igazságszolgáltatásra vonatkozó első kormányzati javaslat, az úgynevezett Zétényi–Takácsféle elévülési törvény alkotmányossági vizsgálata kapcsán a testület a következőket mondta: „Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani."[9] Alig két hónappal később, a közösség elleni izgatás egyik büntető törvénykönyvi tényállásának, az ún. „gyalázkodásnak" vizsgálatakor éppen a korlátozás alkotmányellenessé nyilvánításának indokolásául használják a bírák a történelmi körülmények érvét: „Az Alkotmánybíróság tekintettel van az egyes ügyek történelmi körülményeire. A rendszerváltás elkerülhetetlenül társadalmi feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségtelenül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek, megvetésüknek vagy ellenérzésüknek. A sajátos történelmi körülményeknek azonban van egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöletre uszítás és a sértő és lealacsonyító kifejezés használata között. (…) Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki."[10]

A STRASBOURGI BÍRÁK A BULGAKOVI „MÁSODOSZTÁLYÚ FRISSESSÉGŰ HAL" MINTÁJÁRA BEVEZETTÉK A „MÁSODOSZTÁLYÚ FRISSESSÉGŰ EMBERI JOGOK" FOGALMÁT, AMI AZÉRT VESZÉLYES, MERT ALIGHA SEGÍTI AZ ÚJ DEMOKRÁCIÁK EMBERI JOGOKON KERESZTÜLI LEGITIMÁCIÓJÁT, ÉS BIZONYOSAN NEHEZÍTI A KÖZÖS EMBERI JOGI SZTENDERDEK KIALAKULÁSÁT MÉG EGY KONTINENSEN BELÜL IS.

A strasbourgi joggyakorlatban ugyanakkor nem ritka bizonyos nemzeti sajátosságok elismerése, még a véleményszabadsággal kapcsolatos ügyekben sem. Ilyen volt például az 1976-ban hozott Handyside-döntés, amelyben a bírák szükséges korlátozásnak értékelték egy iskolásoknak szóló, Európa más országaiban nagy sikerrel kiadott szexuális felvilágosító könyv angliai betiltását.[11] A bíróság érvelése szerint az egyezményt aláíró egyes államokban a bíróságok erkölcsi helyzetértékelése eltérő eredményekre is vezethet. Lényegében hasonló indokok alapján utasította el a bíróság 1988-ban annak a svájci festőnek a panaszát is, akinek a svájci bíróságok betiltották és elkobozták az emberek és állatok közötti nemi kapcsolatokat ábrázoló képeit. Az indokolás szerint nem létezik valamiféle közös európai erkölcsiség, amelynek jegyében a svájci korlátozást aránytalannak lehetne ítélni.[12]

Észre kell azonban venni, hogy ezekben az esetekben, az egyes országokban létező eltérő erkölcsi felfogásokkal indokolta a bíróság a korlátozás arányosságának különböző megítélését a nemzeti bíróságok részéről, míg a Rekvényi-ügyben a törvényhozónak, sőt az alkotmányozónak adott felmentést az egyezményben foglalt egyik alapvető szabadság érvényesítése alól, a jogállami berendezkedés bevezetésének közelségére hivatkozással. Ezzel a strasbourgi bírák a bulgakovi „másodosztályú frissességű hal" mintájára bevezették a „másodosztályú frissességű emberi jogok" fogalmát, ami azért veszélyes, mert aligha segíti az új demokráciák emberi jogokon keresztüli legitimációját[13], és bizonyosan nehezíti a közös emberi jogi sztenderdek kialakulását még egy kontinensen belül is.[14]

JEGYZETEK

1. A strasbourgi emberi jogi szervekhez beérkezett, Magyarország elleni panaszokról készült statisztikát ld. Weller Mónika: A Rekvényi-ügy, Acta Humana No. 35-36. 78–79. o.
2. Az első elmarasztaló bizottsági döntés 1998 áprilisában született az Adelmanné kontra Magyarország ügyben, ahol a bizottság megállapította, hogy a magyar hatóságok megsértették az egyezménynek az eljárás ésszerű időtartamára vonatkozó rendelkezését. Ez a jelentés azonban – amelyet utóbb elfogadott az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága – felülvizsgálatra nem került a bíróság elé. A jelentés magyar szövegét ld. Fundamentum 1999/2. szám 119–123. o.
3. Vö. Weller, 99. o.
4. Uo. 100. o.
5. Uo. 83. o.
6. Ld. az Ahmed és társai kontra Egyesült Királyság, 1998. szeptember 2-i ítélet
7. Ld. 996/G/1990. AB határozat
8. Ld. 28/1994. (V. 20.) AB határozat
9. 11/1992. (III. 5.) AB határozat
10. 30/1992. (V. 26.) AB határozat
11. Handyside kontra Egyesült Királyság, 1976. december 7-i ítélet
12. Müller és társai kontra Svájc, 1988. május 24-i ítélet
13. Az emberi jogokon keresztüli legitimáció fogalmát ld. Jürgen Habermas: Zur Legitimation durch Menschenrechte. In: Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Suhrkamp, 1998. 170–192. o.
14. Ilyen emberi jogi kérdésekben kialakítandó konszenzust sürget a különböző kultúrák között Charles Taylor: A World Consensus on Human Rights? Dissent, Summer, 1996. 15–21. o.

Petrétei József

TÖRVÉNYEK MINŐSÍTETT TÖBSÉGGEL

A júniusban a kormány által elfogadott koncepció a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről azt a célt tűzte maga elé, hogy a magyar jogalkotás – vitathatatlanul korszerűsítésre szoruló – hatályos alkotmányi és törvényi előírásait átalakítsa. A koncepció abból indul ki, hogy bővíteni kell a jogalkotásra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket, ami garanciális szempontból feltétlenül kívánatosnak mondható. Ugyanakkor a kormány az úgynevezett 'kétharmados' törvények számát radikálisan csökkentené. Ennek lényege, hogy az alkotmány szerint jelenleg harmincnégy tárgykörben alkotható kétharmados törvényből a jövőben csak tizennyolc tárgykör maradna meg: az alapvető jogokkal kapcsolatos kétharmados törvények megszűnnének, helyettük az Alkotmánybíróság által alkalmazott alapjogi teszt[1] követelményei kerülnének az alkotmányba, az alapvető jogok szabályozására pedig a továbbiakban egyszerű törvények szolgálnának.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK LÉTREJÖTTE: AZ ALKOTMÁNYEREJŰ TÖRVÉNY

A kétharmados törvények először az 1989-es teljes alkotmányrevízió[2] során, az alkotmányerejű törvény kategóriájának bevezetésével kerültek be a magyar jogrendszerbe. E törvényi forma alkalmazásának egyrészt szakmai-alkotmányozási, másrészt politikai indokai voltak.[3] A szakmai-alkotmányozási szempont az alkotmány tehermentesítésével függött össze: az 1988–89-es alkotmány-előkészítés során fogalmazódott meg, hogy az alkotmányerejű törvény kategóriájával – mint a jogforrási rendszeren belül sajátos helyet elfoglaló törvénnyel – bizonyos mértékig tehermentesíteni lehetne az alkotmányt. Az alkotmányerejű törvények ugyanis, amelyeket – különböző elnevezéssel vagy jelöléssel – más jogrendszerek is ismernek, olyan jogszabályok, amelyek a jogforrási hierarchiában ugyan az alkotmány alatt helyezkednek el, de az egyszerű törvényekhez képest sajátos helyzetük van: elfogadásukhoz a parlamenti politikai erők között általában jóval szélesebb körű megegyezés szükséges, mint amit az egyéb törvények megkövetelnek. Az alkotmányerejű törvényeket akkor szokás alkalmazni, ha az alaptörvényben szereplő egyes szabályozási kérdések, jelentőségüknél fogva, bővebb alkotmányi normatív kifejtést igényelnének, de az alkotmány – tekintettel a rövidség és tömörség fontos szabályozási követelményére – nem tartalmazhatja őket megfelelő részletességgel és mélységgel. Ezért a részletező szabályozás feladatát az alkotmányerejű törvények végzik el, melyek megalkotása, éppen kiemelkedő szerepükből adódóan, a parlamenti képviselettel rendelkező politikai erők között a törvényhozási döntéshozatal során az egyszerű parlamenti törvényekhez képest az alkotmányhoz hasonló megegyezést követelnek meg, ami a döntéshozatal formai elemeként előírt minősített többség követelményében is kifejeződik.

1989-ben a Háromoldalú Tárgyalásokon részt vevő politikai aktorok elfogadták az alkotmányerejű törvény kategóriájának bevezetését, de már elsősorban nem szakmai, hanem politikai megfontolások miatt. A tárgyalásokat folytató politikai erők ugyanis – kölcsönös bizalmatlanságukból fakadóan – az alkotmányerejű törvényekben látták azt a garanciális lehetőséget, amely az esetleges választási vereség után ellenzéki pártként is biztosíthatja a törvényhozásban való nélkülözhetetlen közreműködést.[4] Mivel a tárgyalások résztvevői közül senki sem volt biztos a leendő választások kimenetelében, mindannyian egyetértettek az alkotmányerejű törvények számának felduzzasztásában.[5] E politikai elképzelésnek megfelelően került sor 1989 októberében az alkotmány módosítására: az alaptörvény meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyek szabályozásához alkotmányerejű törvényre volt szükség.[6] Az alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvények alkalmazásának célját az alaptörvény tehermentesítésében jelölte meg, miszerint „nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni."[7]

Az alkotmánymódosításban megfogalmazódott elképzelés szerint az alkotmányerejű törvények egyrészt a legfontosabb állami szervekre és egyes alkotmányjogi intézményre vonatkoztak, másrészt az alkotmány általános előírásként rögzítette, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, tehát valamennyi alapvető jogra, továbbá ezek bármely szabályozására csak alkotmányerejű törvény tartalmazhat rendelkezéseket. Ezzel összhangban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre irányuló minden szabályozás alkotmányerejű törvény meghozatalát igényli, „nincs tehát alapja annak a megkülönböztetésnek, amely az e jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályok iránya

vagy jellege szerint tenne különbséget az alkotmányerejű törvényi vagy az 'egyszerű' törvényi szabályozás között."[8] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályok meghozatalához szükséges kétharmados többség nem formai kérdés: „Az alapvető jogok és kötelességek fontos alkotmányos garanciája az, hogy a rájuk vonatkozó rendelkezések elfogadásához a képviselők közötti nagymértékű egyetértés szükséges,"[9] ami tulajdonképpen garanciális okból megkövetelt konszenzust jelent.

Az 1989-es alkotmányrevíziót követően tehát a magyar jogrendszerben a döntéshozatal szempontjából három törvényi kategória alakult ki. Az alkotmánymódosító törvény sajátossága, hogy az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásaként magának az alaptörvénynek a szövegét változtatja meg, és elfogadásához a képviselők összlétszámához viszonyított kétharmados többség szükséges. Az alkotmánymódosító törvény elfogadott rendelkezései az alkotmány részévé válnak. Az alkotmányerejű törvényt szintén a képviselők összlétszámához viszonyított kétharmados többséggel kellett elfogadni, ennyiben tehát megegyezett az alkotmánymódosító törvénnyel. Az egyszerű törvény elfogadása – határozatképes Országgyűlést feltételezve – a jelenlévő képviselők többségének igenlő szavazatát követeli meg.

Az egyes törvénykategóriák között azonban a jogforrási hierarchia sajátosan érvényesült. Az alkotmánymódosító törvény nem csak elnevezésében, hanem lényegét tekintve is különbözött az alkotmányerejű törvénytől. Az alkotmánymódosító törvényt ugyanis kifejezetten erre vonatkozó megjelöléssel kell benyújtani, mivel ez az előírás hivatott megakadályozni az alaptörvény áttörését.[10] Az alkotmányerejű törvény azonban nem módosíthatta az alkotmányt és nem tartalmazhatott az alaptörvénybe ütköző rendelkezést sem, azaz az alkotmányerejű törvény az Országgyűlés törvényhozó hatalmának produktuma volt. Bár az alkotmányrevíziót végrehajtó törvény indokolása szerint az alkotmányerejű törvények az alkotmánnyal együtt alkották a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét, az alkotmányerejű törvények csak az elfogadásukhoz szükséges szavazati arányban voltak azonosak az alaptörvénnyel és az alkotmánymódosító törvénnyel. Ezért az a megállapítás, hogy „az alkotmány és az alkotmányerejű törvények egyfelől, illetve az egyszerű többséggel elfogadható törvények másfelől, tartalmilag és formailag is tiszta hierarchikus rendet alkottak,"[11] nem egészen pontos, csak az egyszerű törvények esetében volt igaz. Kifejezetten sem az alkotmány, sem a jogalkotási törvény nem rögzítette, hogy az alkotmányerejű törvény a minősített többség követelményén kívül az egyszerű törvények felett áll.

AZ ALKOTMÁNYEREJŰ TÖRVÉNYEK MEGSZŰNÉSE

Az alkotmányerejű törvény intézménye nem volt hosszú életű a magyar jogrendszerben. 1990-ben, az első szabad választáson legjobban szereplő két párt – a Magyar Demokrata Fórum mint a kormánytöbbség vezető pártja, és a Szabad Demokraták Szövetsége mint a legnagyobb ellenzéki párt – között a demokratikus intézmények megszilárdulása és az ország kormányozhatósága érdekében megállapodás született az alkotmányerejű törvény fogalmának alkotmányból való kiiktatására.[12] A felek egyetértettek abban, hogy az alkotmány azokat az alapintézményeket és alapvető jogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített többségű törvény szükséges, a jövőben taxatíve sorolja fel. A minősített többség elérését a jelen lévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatához kötötték – tehát az ún. 'kétharmados' törvények esetében továbbra is szükség volt az egyszerű parlamenti törvényhozási többséghez képest az ellenzéki képviselők megnyerésére –, de e szabályozással elkerülhetővé vált, hogy pusztán a távollét obstrukciójával ne lehessen megbénítani a törvényhozói-kormányzati tevékenységet.[13] A két párt megállapodását az alkotmány módosításáról szóló 1990:XL. törvény váltotta valóra.[14] Az alkotmánymódosítás következtében az az alaptörvényi megoldás alakult ki, hogy az alkotmány minden konkrét esetben megjelöli, hogy az egyszerű többség helyett mely kérdésekben milyen döntési arányra, milyen támogató többségre van szükség. Az alkotmánymódosítás azt is jelentette, hogy alapvető jogokra és kötelességekre a korábban kizárólagosan előírt alkotmányerejű törvény helyett a szabályokat most már törvény állapítja meg. Megszűnt tehát az alapvető jogok minősített többségű törvénnyel való szabályozásának kizárólagossága: egyes alapjogok azóta egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel szabályozhatók, más alapvető jogok esetében viszont az a rendelkezés lépett hatályba, hogy az adott alkotmányi szakaszban szabályozott jogról vagy kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A törvényhozás tekintetében ez a következő döntési formákat eredményezte:[15]

Továbbra is megmaradt az alkotmánymódosító törvény kategóriája, melynek elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának igenlő szavazata szükséges. Szintén az összlétszámhoz viszonyított kétharmados többséget ír elő az alkotmány a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához.[16] Ez az egyetlen törvényhozási tárgykör, amely az összlétszámhoz viszonyított kétharmados többséget követeli meg. A legfontosabb állami szervek és az alapvető jogok törvényi

szabályozására – minden konkrét esetben önállóan nevesítve – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szolgál. Végül az ún. egyszerű többséget igénylő törvények, amelyek elfogadásához – határozatképes Országgyűlés esetén – a jelenlévő képviselők többségének szavazata szükséges.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK ALKOTMÁNYELMÉLETI JELENTŐSÉGE

A kétharmados törvények kapcsán feltétlenül indokolt vizsgálni ezek alkotmányelméleti jelentőségét is, mivel e törvénytípus sajátossága nem merül ki pusztán abban a funkcióban, hogy tehermentesítse az alaptörvényt. Ahhoz, hogy a kétharmados törvények alkotmányelméleti jelentősége érthetővé váljon, elsőként a törvényhozó hatalmat megtestesítő Országgyűlést kell vizsgálnunk, ezt követően pedig azt kell feltárnunk, hogy az állami szervek és az alapvető jogok esetében miért indokolt a kétharmados törvények alkalmazása.

Az Országgyűlés sajátossága

Az Országgyűlés – az alkotmány meghatározása szerint – a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve, amely a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Ez a rendelkezés megjelöli az Országgyűlés jellegét és átfogó, általános megfogalmazással megszabja a magyar parlament alapvető rendeltetését is.[17] Az alkotmány ugyan az Országgyűlést a legfelsőbb államhatalmi szervvé nyilvánítja, de ez nem jelenti azt, hogy a központi állami szervek közül egyedül a parlament rendelkezik az összes állami kompetenciával, sem pedig azt, hogy e szervet totális döntési jogosultság, azaz az államhatalom korlátlan gyakorlása illeti meg. Az Országgyűlés is csak az alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az alkotmány rendelkezései – a jogállam elve, az alapvető jogok biztosítása, az államhatalmi ágak elválasztásának rendszere, a koncentrált hatalomgyakorlás tilalma – határozzák meg.[18] Az alkotmány az Országgyűlés feladat- és hatáskörének megállapításával konkretizálja a parlament helyét és szerepét az egyes állami tevékenységek ellátásában és az állami szervezetrendszerben. Az Országgyűlésnek az államhatalom gyakorlásához és az állami feladatok teljesítéséhez szükséges döntési jogosultságai, illetőleg a kormányzásban való hatásgyakorlásának lehetőségei tárgyukat tekintve sem korlátlanok; a parlament azokra az eszközökre van utalva, amelyeket számára az alkotmányjog a rendelkezésére bocsát.[19]

A parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően azonban az Országgyűlés esetében is érvényesül az alapvető megosztottság: a magyar parlament kormányt alakító többségre és a vele szemben álló kisebbségre, ellenzékre tagolódik. A hatalommegosztás sajátos érvényesüléséből következően a mindenkori parlamenti többség a választások során általában csak a kormányzati hatalmat szerzi meg,[20] azaz a törvényhozás funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó kormányzati többség elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánítását valósítja meg. Az Országgyűlés törvényhozó hatalmának sajátossága tehát az, hogy e hatalmat a mindenkori parlamenti többség gyakorolja. A zökkenőmentes kormányzás érdekében természetesen rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgástér maradjon kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására. Ezért egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy az alapvetően kormányzati feladatok esetében nem indokolt a kétharmados törvények fenntartása. Ugyanakkor a kormányzati hatalom birtoklása nem jelentheti azt, hogy a többség e hatalmat gyakorolva kormányzati céljainak, törekvéseinek akadálytalan érvényesítését valósíthatja meg. A kormányzati hatalom gyakorlásának normatív korlátját elsősorban az alkotmány jelenti, különösen akkor, ha az alaptörvényi rendelkezéseknek érvényt szerző, hatékony alkotmányvédelem funkcionál. Az alkotmányvédelmet ellátó szerv, az Alkotmánybíróság azonban mindenkor a hatályos alkotmányhoz kötött: nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az alkotmány egyetlen rendelkezését sem,[21] és hatásköre nem terjed ki az alkotmány szabályainak módosítására, illetve megváltoztatására sem.[22] Ennek következtében az alaptörvény csak akkor jelent normatív korlátot a mindenkori kormányzati hatalommal szemben, ha a kormányzati hatalom gyakorlója nem rendelkezik az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel. A többség problémája tehát ezáltal puszta technikai kérdésből alkotmányelméletileg rendkívül jelentős kategóriává válik. A hatályos alkotmány szerint ugyanis az Országgyűlés rendelkezik az alkotmányozó hatalommal, azaz a Magyar Köztársaság Alkotmánya megalkotásának, illetőleg megváltoztatásának jogával.[23] Az alkotmányozással kapcsolatban az alaptörvény csak formai kritériumot állapít meg, amikor gyakorlását minősített többséghez köti,[24] más garanciális szabályt – így sem materiális, sem időbeli korlátot – nem tartalmaz. E két jogosítvány az Országgyűlés számára kiemelkedő alkotmányjogi pozíciót biztosít: bár nem jelenti a parlamenti szuverenitás elvének tényleges elismerését, de csak a mindenkori parlamenti erőviszonyokon múlik,

hogy az Országgyűlés mikor képes a magyar alkotmányos berendezkedés megváltoztatására. Ha ugyanis a kormányzati hatalmat birtokló parlamenti többség eléri a kétharmados határt, a mostani szabályozás alapján tetszése szerinti módosítást, vagy akár totális alkotmányrevíziót is megvalósíthat.[25] Ha viszont a kormányzó többség nem rendelkezik a képviselői helyek kétharmadával, akkor az alkotmánymódosításhoz meg kell szereznie az ellenzéki képviselők legalább egy részének támogatását is. A kétharmados törvények esetében is tulajdonképpen ennek az eljárási garanciának az érvényesüléséről van szó: a minősített többség megkövetelésében az fejeződik ki, hogy az adott kérdés szabályozásához olyan parlamenti többség szükséges, amely az éppen meglévő kormányzati többséghez képest nagyobb társadalmi-politikai támogatottságot igényel.

A Magyar Köztársaságban kizárólag az Országgyűlés jogosult a törvényalkotásra.[26] A parlament jogalkotási hatalma azonban az alkotmányból ered, mivel számára az alaptörvény teremt jogalkotási-törvényhozási hatalmat. Az Országgyűlés jogalkotó hatalma sem lehet azonban korlátlan és feltétlen, ezért lehetnek olyan tárgykörök, amelyekben a döntéshez nem elegendő csak a kormányzati többség, hanem szükség van az ellenzéki erők támogatásának megszerzésére is. Igaz viszont, hogy ebben az esetben a többség az ellenzékkel való kompromisszumra kényszerül, ami megegyezés hiányában könnyen kormányzási patthelyzetet eredményezhet. Ezért a minősített többséggel megalkotandó törvények körét csak olyan esetekre célszerű fenntartani, amelyek garanciális szempontból indokolhatóak. A ma hatályos szabályozás szerint ezek a legfontosabb állami szervek és alkotmányjogi intézmények, valamint egyes alapvető, elsősorban politikai jogok. A kétharmados törvények létének jogpolitikai célja tehát az, hogy a rendszerváltozással összefüggő alapvető fontosságú, illetve az 1990-es alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők által konszenzus-érzékenynek tekintett kérdések csak az Országgyűlés minősített többségének egyetértésével legyenek szabályozhatók.[27] Célszerű azonban azt is megvizsgálni, hogy mi indokolja tartalmilag e tárgykörökben a kétharmados törvények fenntartását.

Az államszervezet alakításának kérdése

Az államszervezet alakítása kapcsán indokolt tisztázni, hogy az egyes központi állami szervekre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotása vagy módosítása vajon mennyiben kormányzati kérdés és mennyiben nem az. Az államszervezet alapvető intézményeinek, elsősorban a központi állami szerveknek a szabályozása az alkotmányban történik, mivel az államszervezetet az alaptörvény alkotja meg. Az államszervezet modellszerű leírása az alkotmányban egyrészt egyszerűsített, mivel az államszervezetnek csak a normatív vonásait rögzíti – ezek közül is csak a legfontosabbakat és a legjellemzőbbeket tartalmazza, nem pedig az összes, részletes szabályt. Ugyanakkor egyúttal komplex is ez a leírás, mivel az államszervezet egészének megragadására törekszik, azaz nem csak egy-egy szervezeti elemet szabályoz, hanem az egész államszervezet szempontjából meghatározó és garanciális jellegű kérdéseket. Ezek közé sorolható az egyes állami szervek jellegének, rendeltetésének, megbízatásának, struktúrájának és működési sajátosságainak meghatározása; valamint az államszervezetben elfoglalt helyének, más állami szervekkel való kapcsolatának kijelölése. Nyilvánvaló, hogy az alkotmány e kérdések teljes körű szabályozását több okból kifolyólag nem képes egymaga elvégezni, ezért lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az alkotmányi rendelkezések részletezését törvényhozási úton lehessen megvalósítani. Az alkotmány által meghatározott államszervezeti rend, illetve az állami szervek feladat- és hatásköre, eljárási módja azonban teljes egészében nem lehet a mindenkori kormányzati többség döntési-szabályozási kompetenciájának kiszolgáltatva. Ezek ugyanis olyan kérdések, amelyek megválaszolása – az alkotmányi rendelkezésekhez hasonlóan – a különböző politikai erők megegyezésére kell hogy épüljön. Ellenkező esetben minden kormányzati hatalomváltás az államszervezet és az egyes állami szervek jelentős átalakulásával járhat, ami viszont az alkotmányos berendezkedés instabilitását, illetve az egyes állami szervek funkciói kiszámíthatatlanságát eredményezheti.

Az alapvető jogok kérdése

Az alapvető jogok a modern demokratikus jogállamban központi és alapvető jelentőségű tényezők, ezért az alkotmány alapvető jogokat tartalmazó részét a ténylegesen érvényesülő alkotmányos rend elengedhetetlen és megszüntethetetlen, lényegi elemének kell tekinteni. Az alapvető jogokban megfogalmazódó értékek ugyanis – az állami célmeghatározások mellett – az alkotmány és a társadalom jellegét határozzák meg, és a társadalmi igazságosság, szabadság és egyenlőség megvalósításának legfontosabb biztosítékait jelentik. Az alapvető jogok nélkül tehát nincsen demokratikus állam, hiszen az alapvető jogok hiánya esetén nem beszélhetünk jogállamról. Az alapvető jogok az egyének alkotmányjogi fundamentális jogai, ezért kiindulópontjuk az emberre való orientálódás. Ez arra a felfogásra vezethető vissza, hogy az egyén az állami cselekvés alanya, nem pedig tárgya, és az állam legyen az emberért, nem pedig fordítva. Ebből következően

az alapvető jogoknak individuális, személyre irányuló garanciákat kell tartalmazniuk, és azt kell biztosítaniuk, hogy az állam ne gyakorolhasson átfogó hatalmat az egyének felett. Az állam cselekvését tehát az ember szabadságának figyelembevétele korlátozza és legitimálja. Erre tekintettel az alapvető jogok legfontosabb funkciója az államhatalom korlátozásában, az állami mindenhatóságról és önkényről való lemondásban jelölhető meg. Ez ugyanakkor az alapvető jogok egyéni szabadságot biztosító funkcióját is feltételezi, mivel az alapjogi szabadság klasszikus értelemben éppen azt jelenti, hogy az állam az alapjogilag védett életterülettől távol tartja magát Ez azt is jelenti, hogy az alapvető jogok az állami beavatkozással szembeni védelmi jogokként vehetők igénybe, azaz jogvédelmet biztosítanak az egyén számára. Mivel az alapvető jogok garantálása az állam feladatának minősül, ezért az alapvető jogok érvényesülése egyrészt feltételezi az államhatalom létét, másrészt azonban önkorlátozásra is készteti az államhatalmat, azaz megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogok biztosítása vagy megvonása a mindenkori hatalom tetszőlegességétől függjön.

Az alapvető jogok terjedelmük, funkcióik és hatásgyakorló erejük következtében differenciált és többdimenziós normarendszert határoznak meg. Az alapvető jogok azonban nem csak az alkotmányjog és a jogrendszer lényeges részét képezik, hanem a faktikusnak nevezett alkotmány egyik legfontosabb elemének is minősülnek: az adott társadalmon belül a béke és az igazságosság alapját, a nemzeti történelmi tapasztalatok és vívmányok kifejeződését, az adott nép politikai kultúrájának tükörképét is jelentik – ennyiben tehát függenek a polgárok hozzájárulásának és támogatásának terjedelmétől és intenzitásától, az alapvető jogokra vonatkozó jogtudatától. Ezért az alapvető jogok kapcsán éppúgy, mint az alkotmány egésze kapcsán is, hangsúlyoznunk kell az alapkonszenzus vagy minimálkonszenzus szükségességét. Ezt az alapkonszenzust a mai plurális társadalmakban – melyekben egyszerre, egymás mellett és egymással szemben rendkívül sokféle érdek- és értéktörekvés figyelhető meg – meglehetősen nehéz megteremteni. Különösen így volt ez Magyarországon az 1989-ben zajló rendszerváltáskor, ami alapvetően két okra volt visszavezethető. Egyrészt a korábbi politikai berendezkedésben az alapvető jogok nem tölthették be hatalomkorlátozó, valamint egyéni és kollektív szabadságot biztosító funkciójukat, és így e jogok jelentősége nem válhatott a polgárok politikai és jogi kultúrájának szerves részévé. Másrészt a rendszerváltás nemcsak politikai és gazdasági téren zajlott, hanem gyökeres változás indult el az értékek világában is. Az addig inkább látens módon meglévő értéksokféleség felszínre tört és a jogrendszer alakulására is jelentős hatást gyakorolt. Az alapvető jogok értéktartalmának meghatározásához a konszenzusképzés megfelelő eszközének látszott az alkotmányerejű törvényhez megkövetelt kétharmados többség. Az alapvető jogoknak alkotmányerejű törvényekben történő szabályozási igénye tehát e jogok jelentőségével és sajátosságaival függött össze. Az 1990-es módosítást követően az alapvető jogok közül döntően csak a politikai szabadságjogok esetében maradt meg a kétharmados többségi követelmény.[28] A kétharmados törvényhozási tárgykörök meghatározása az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára ezeknek az alapvető jogoknak a politikai fontosságát jelezte: indokoltnak tartották, hogy az új alkotmány elfogadásánál érvényesülő tárgyalásos módszert alkalmazzák e jogok törvényi szabályozásakor is.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNY HELYZETE A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN

A koncepció szerint az alapvető jogok kétharmados törvényekkel történő szabályozását azért is indokolt megszüntetni, mert a jelenlegi megoldás, miszerint vannak alapvető jogok, amelyek esetében kötelező a kétharmados törvényi forma, más esetekben viszont elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény, olyan indokolatlan különbség, amelynek elvi alapja vitatható: a kétharmados tárgykörök kiemelését pusztán politikai szempontok alapozták meg, szakmai indokok kellő súllyal nem támasztják alá. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint viszont önmagában az a körülmény, hogy a hatályos alkotmány szerinti minősített többséget igénylő alapjogok körének kialakításában politikai megfontolások játszottak szerepet, nem csökkenti az adott alkotmányos rendelkezések kötelező erejét; azok az Alkotmánybíróságot ugyanúgy kötik, mint az alkotmány egyéb szabályai.[29]

A tényleges helyzet is az, hogy a kétharmados törvénnyel szabályozható alapvető jogok esetében – talán csak a sajtószabadság tárgykörét kivéve – e törvényi szabályozás megszületett, azaz a gyakorlatban már igazolódott a széles körű megegyezés lehetősége. A kétharmados többség követelménye ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adott alapvető jogra egyszerű törvény nem állapíthat meg rendelkezést. Ezt a magyar Alkotmánybíróság, mely több alkalommal foglalkozott a kétharmados többség kérdésével, két fontos döntésében is kimondta.[30] E határozatokban megállapítást nyert, hogy valamely alapjogról szóló kétharmados törvény követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely törvény az illető alapjog

érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg. A minősített többség pedig nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem „olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés."[31] A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására – azaz rendelkezései megváltoztatására, kiegészítésére – és hatályon kívül helyezésére is. Az alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.

A jelenlegi helyzetben tehát a kétharmados törvénnyel szabályozandó alapvető jogokra egyszerű törvénnyel is állapíthatnak meg rendelkezéseket, de a kétharmados törvényt – a törvényalkotási eljárás formai szabályainak maradéktalan megtartása mint fontos alkotmányos követelmény miatt – egyszerű törvénnyel nem lehet módosítani. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányban ugyan nincs tartalmi oldalról megalapozott alapjogi hierarchia, a szabályozásukra vonatkozó törvényhozási eljárásjogi szabályok a minősített többséget igénylő törvények számára kitüntetett helyzetet teremtenek. Amennyiben az Országgyűlés a törvényalkotási-eljárási szabályokat megszegi, úgy az formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörére tekintettel alkotmányjogi szankciója van.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK SZÁMÁNAK CSÖKKENTÉSÉRŐL

Az alapvető jogokra vonatkozó kétharmados törvények számának csökkentése, illetve megszüntetése természetesen nem elképzelhetetlen, és szakmailag is indokolható: megfelelő biztosítékrendszer kiépítése esetén az alapvető jogok szabályozása történhet egyszerű többséget igénylő törvényekkel. Ennek feltételeit azonban meg kell teremteni.

A koncepció is számol azzal, hogy az alapvető jogok alkotmányos követelményeinek az alaptörvényben való részletezőbb, a feltételeket jobban kibontó megfogalmazása, továbbá az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt alkotmányba foglalása esetén a kétharmados törvényekben való szabályozás fölöslegessé válik. Ha tehát az alkotmány a mainál részletesebben szabályozná az egyes alapvető jogokat, ezáltal az alaptörvény határozná meg az egyes alapvető jogok tartalmát, terjedelmét, korlátait és gyakorlásuk legfontosabb szabályait, akkor hatékony alkotmányvédelem mellett elegendő volna az egyszerű törvényi szabályozás. Az ilyen jellegű alkotmányi szabályozás azonban előfeltétele, nem pedig következménye a kétharmados törvények csökkentésének, vagy megszüntetésének.

A közel egy évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat precedens jellegű döntések sorozatával megalapozta az alapvető jogok alkotmányjogi dogmatikáját, és erre támaszkodva alakította az egyes alapjogok tartalmát, terjedelmét és korlátait, azaz következetes alapjog-fejlesztő szerepet töltött be. Több nagy jelentőségű alapjog esetében a törvényi szabályozást megelőzően, mintegy arra vonatkozó zsinórmértékként, maga az alkotmányvédő szerv határozta meg az egyes alapjogok szabályozásának követelményeit.[32] Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciója azonban az alapvető jogok esetében is csak akkor tud érvényesülni, ha az alaptörvény kellő viszonyítási pontot tartalmaz a törvényi szabályozás alkotmányosságának megítéléséhez. Ennek hiányában az alkalmazandó alapjogi teszt meglehetősen absztrakt eredményre vezethet, és magában rejti azt a veszélyt is, hogy az Alkotmánybíróság döntése nincs az alkotmányi normaszöveggel alátámasztva.

Az alapvető jogok egyszerű törvényekkel történő szabályozhatósága függ a polgárok politikai és jogi kultúrájának színvonalától is, azaz elsősorban attól, hogy mennyire tartják fontosnak az alapvető jogokat, illetőleg mennyire érzik ezek tényleges garanciát biztosító hatását a saját életviszonyaikra irányuló jogi szabályozás kapcsán. Ha a tapasztalatok azt mutatják, hogy az alapvető jogoknak nincs korlátozó jellege a törvényhozási produktumok szabályozási terjedelme, mélysége, részletessége vonatkozásában – mivel a törvényhozó magát az alapvető jogokat is szabadon alakíthatja –, akkor ez előbb-utóbb az alkotmányos berendezkedés legitimációs alapját teheti kétségessé.

Ha viszont a fenti feltételek megteremtése, illetve érvényesülése nélkül kerül sor az alapjogok esetében a kétharmados törvények megszüntetésére, akkor számolni lehet azzal, hogy e jogok egyszerű törvényekkel történő módosítása a kormányzati hatalom aktuálpolitikai elképzeléseinek tetszőleges keresztülvitelét jelentheti, emiatt pedig csökkenni fog, vagy teljes egészében megszűnhet az alapvető jogok hatalomkorlátozó funkciója. Az alapvető jogoknak nem csak a kormányzattal, hanem az államhatalom egészével szemben van garanciális jelentősége, mivel éppen az alapjogok tartalma és terjedelme jelentik azt a korlátot, amelyet az államhatalom nem léphet át, illetőleg nem sérthet meg.

JEGYZETEK

1. 20/1990. (X. 4.) AB határozat. ABH 1990, 69, 71.
2. Az alkotmány módosításáról szóló 1989:XXXI. törvény.
3. Lásd Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a 'kétharmados' törvények. In: Jogtudományi Közlöny. 1994/5. 205–207. o.
4. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz. ABH 1993, 48, 77.
5. Kilényi: i.m. 206. o.
6. Az új alkotmányi szövegben – Kilényi Géza szerint – összesen 23 helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott. Uo.
7. Miniszteri indoklás az 1989:XXXI. törvény 10. §-ához. 2. pont.
8. 4/1990. (III. 4.) AB határozat. ABH 1990, 28, 30.
9. 5/1990. (IV. 9.) AB határozat. ABH 1990. 32, 35.
10. Az alkotmány áttörése azáltal következhet be, ha az alkotmánymódosításra jogosult szerv a törvényhozás, és ha e szerv az alkotmánymódosításhoz szükséges minősített többséggel fogad el olyan törvényt, ami az alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz – ekkor automatikusan alkotmánymódosítás következhetne be. Ennek elkerülése érdekében fontos annak a formai követelménynek a betartása, hogy az alkotmány módosítása csak kifejezetten erre irányuló törvényjavaslattal lehetséges.
11. 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 59.
12. Az Antall–Tölgyessy-paktum szövegét lásd Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány–Economix Rt. Budapest, 1991. 428–429. o.
13. Szalay Péter: Rendszerváltozás és alkotmánymódosítás – 1990. Uo. 433. o. Szalay megállapítása szerint nagyon valószínűnek tűnt, hogy enélkül egyetlen koalíció sem lett volna képes a kormányzásra sem 1990-ben, sem azt követően, viszont e módosítás elsősorban a kis pártok jelentőségének rovására született meg.
14. A törvény indokolásában megfogalmazódott: „Azoknak a nem kormányzati kérdésekre vonatkozó törvényeknek a meghozatalához, melyeknél fokozottan figyelembe kell venni az ellenzék véleményét, mint például a Házszabály elfogadása, a képviselők jogállásáról szóló törvény, a javaslat a jelenlévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatát igényli. Emellett a javaslat ilyen szavazati arányt ír elő az egyes emberi szabadságjogok, valamint más fontos kérdésekben is."
15. A törvényhozáson kívül az Országgyűlés abszolút többséggel dönt a miniszterelnök megválasztásáról és a bizalom kérdéséről, valamint a képviselők összlétszámhoz viszonyított kétharmadának támogató szavazata kell egyes személyi kérdések – köztársasági elnök, alkotmánybírák, parlamenti biztosok, számvevők, Legfelsőbb Bíróság elnökének választása – esetében.
16. Alkotmány 76. § (3) bekezdés.
17. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés nem hatásköri szabály, de e funkció-megjelölésből természetesen adódnak bizonyos hatáskörök, amelyeket az alkotmány másutt meg is határoz. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991, 217, 226.
18. 2/1993 (I. 22.) AB határozat. ABH 1993, 33, 36.
19. Ilyennek tekinthető például a törvényhozás normatív rendjének és alakításának lehetősége, vagy a kormányalakításban a miniszterelnök választása és a kormányprogramról való döntés útján történő közreműködés.
20. Hacsak a többséget alkotó politikai erő(k) nem éri el az alkotmányozáshoz vagy alkotmánymódosításhoz szükséges többséget. Ebben az esetben ugyanis az adott politikai erő(k) a kormányzati hatalmon túl már az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal is rendelkezhetnek.
21. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés. ABH 1994, 375, 376.
22. Így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 1260/B/1997. AB határozat. ABH 1998, 816, 819.
23. Alkotmány 19. § (3) a. pont.
24. Alkotmány 24. § (3) bekezdés.
25. Ezért indokolt volna az Országgyűlés alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító hatalmával szemben egyéb – materiális, eljárási vagy formai jellegű – alkotmányi garanciákat kiépíteni.
26. Alkotmány 25. § (2) bekezdés.
27. Vörös Imre alkotmánybírónak a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993, 48, 80.
28. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1993, 48, 78. Az alkotmány XII. fejezetében szereplő alapvető jogok közül jelenleg az alábbiak kapcsán kell kétharmados törvényt alkotni: a jogorvoslati jog korlátozása, utazás és letelepedés szabadsága, személyes adatok védelme, lelkiismereti és vallásszabadság, közérdekű adatok nyilvánossága, sajtószabadság, közszolgálati rádió, televízió, hírügynökség felügyelete stb., gyülekezési és egyesülési jog, menedékjog, állampolgárság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, pártok gazdálkodása és működése, sztrájkjog, valamint a honvédelmi kötelezettség.
29. ABK 1999, 26, 32.
30. 4/1993. (II. 12.) AB határozat és 1/1999. (II. 24.) AB határozat.
31. 1/1999. (II. 24.) AB határozat. ABK 1999, 26.
32. Lásd például a magzati élet védelmével, a személyi számmal, a médiával kapcsolatos alkotmánybírósági döntéseket.

Papp Imre

KÉTHARMADDAL VAGY ANÉLKÜL?

Ez év júniusában fogadta el a kormány a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítésének koncepcióját. Mindenképpen dicséret illeti a koncepció előkészítőit szakszerű munkálkodásukért, továbbá különösen örömteli, hogy koncepciók vitája zajlik, s nem a konkrét szövegé. Ennek következtében a kidolgozott elvekről kell véleményt nyilvánítania a szakmának és a politikai erőknek; nem pedig konkrét normaszövegről, amely – a hazai törvény-előkészítésre oly jellemző módon – sokszor már hibás nyomvonalon indul el, s nemegyszer nélkülöz minden érdemi koncepciót. Mivel még nem az »evegyekről és avagyokról« szól a vita, engedtessék meg egy rövid összegzés a tárgyalt témáról.

Jelen folyóirat hasábjain kitűnő kollégám, Petrétei József alapos áttekintést ad az alkotmányerejű törvény megszületéséről és megszűnéséről, elemzi továbbá a 'kétharmados' törvények alkotmányelméleti sajátosságait. Éppen ezért írásom hangsúlyát a téma alkotmánybírósági megközelítésére, valamint az utóbbi évek törvényhozási és alkotmány-előkészítési munkáira helyezem.

A hatályos alkotmányban 33 helyen – ez a szám a gyakorlatban ennél több törvényt jelent, s nem csupán a módosítások miatt – fordul elő minősített többséggel megalkotandó törvény követelménye: a jogalkotás rendje; a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok; a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályok; az országgyűlési képviselőket megillető tiszteletdíj és a költségtérítés összege, valamint a kedvezmények köre; az országgyűlési képviselők jogállása; az alkotmány megváltoztatása; az országos népszavazás és népi kezdeményezés; a köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege; az Alkotmánybíróság szervezete és működése; az országgyűlési biztosok; az Állami Számvevőszék szervezete és működése; a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályok; a fegyveres erők feladatai és a rájuk vonatkozó részletes szabályok; a rendőrség és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok; a fegyveres erők nem hivatásos katonai állományú tagjának pártban való tevékenysége; a helyi önkormányzatok; az önkormányzatok alapjogainak korlátozása; a bíróságok szervezete és igazgatása, továbbá a bírák jogállása és javadalmazása; a jogorvoslati jog korlátozása; az utazási és letelepedési szabadság; a személyes adatok védelme; a lelkiismereti és vallásszabadság; a közérdekű adatok nyilvánossága, valamint a sajtószabadság; a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyelete, valamint vezetőinek kinevezése, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása; a gyülekezési jog; az egyesülési jog, valamint a pártok gazdálkodása és működése; a menedékjog; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai; az állampolgárság; a sztrájkjog; a honvédelmi kötelezettség; az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a helyi képviselő-testületek tagjainak és a polgármestereknek a választása; a Magyar Köztársaság címere, zászlaja és azok használata.

Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában joggal állapíthatta meg az Antall–Tölgyessy-paktum közjogi következményeit: „Amióta azonban a hatályos alkotmány egyes alapjogokról hozandó törvényekre kétharmados többséget írt elő, az alkotmányos alapjogok között többféle, egymást nem fedő fontossági rend is megállapítható. Nem szerepel a minősített törvények között a legfontosabb alapjogok szabályozása: sem az élethez és az emberi méltósághoz való jog, sem a jogképesség, sem a személyes szabadság és biztonság – köztük a szabadságtól való megfosztás – alapvető garanciái. Hiányzik közülük a bírósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog;[1] ugyanígy hiányoznak az elemi büntetőjogi biztosítékok; az ártatlanság vélelme, a védelem joga, a nullum crimen és nulla poena sine lege elve is, továbbá nem tartozik közéjük a tulajdonjog sem. Mindezek a jogok tehát egyszerű többséggel szabályozhatók. Az alkotmány 8. § (4) bekezdésében különleges garanciával (azzal, hogy gyakorlásuk szükségállapot idején sem korlátozható) megkülönböztetett jogok közül is csupán háromhoz járul kétharmados törvény (vallásszabadság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, állampolgárság – 60., 68., 69. §), míg többségükhöz elég az egyszerű többséggel meghozott törvény [54–56. §, 57. § (2)–(4) bekezdés, 66., 67., 70/E. §]. A jelenlegi kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára."[2]

Schmidt Péter alkotmánybíró a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, továb-

bá más közjogászok[3] kezdettől fogva felhívták a figyelmet a minősített többséget igénylő törvényekben rejlő csapdára: a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest jelentősebb törvényhozási pozíciójának veszélyeire. A zökkenőmentes rendszerváltás feltételeként létező alkotmányerejű törvények, illetve az 1990 júniusától minősített többséget megkívánó törvények közjogi zsákutcához vezettek: nyomasztó kormánytöbbség hiányában az ellenzék nélkül nem lehet minősített többségű törvényeket tető alá hozni, kompromisszumok sorozata híján vagy el sem készülnek ezek a törvények – ez történt például 1991–92-ben a médiatörvénnyel –, vagy hosszú időn keresztül nem módosíthatók, s adott esetben konzerválhatják a rossz működést eredményező, változásra érett rendelkezéseket. Kompromisszumkészség hiányában akár a közjogi rendszer alappillérei kerülhetnek veszélybe.

Egyrészről a történeti szempontú megközelítés alapján teljesen érthető a minősített többséget igénylő törvények kialakulása, másrészről azonban jól látszódnak a kétharmados törvények árnyoldalai, részben a stabil kormányzás jelentős megnehezítőjeként, részint pedig a joganyag gyakorlatban olykor dadogós megalkotásakor. Túlzottan kényelmes kormánytöbbség nélkül a mindenkori ellenzéket messze felülreprezentáló minősített többségi követelmény közjogi viaskodásokhoz, rossz politikai kultúrájú parlamenti időszakokban kölcsönös vádaskodásokhoz vezet. A közjogi zsákutcát jól jelzi, hogy a belőle való kikecmergés nem egyszerű dolog. Hatványozottan jelenik ugyanis meg a mindenkori kormánytöbbség szándéka az ellenzék erejét adó minősített többség bagatellizálására, a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak háttérbe szorítására – azáltal, hogy vagy nem kerülnek a parlament étlapjára a jelzett többséget kívánó törvényjavaslatok, vagy ha igen, gyakorta egyeztetés és kompromisszumok hiányában biztosan sikertelenségre ítéltetnek. Ezen túl míg a kormánypártiak a minősített többséggel megalkotandó törvényhozási tárgykörök szűkítésén munkálkodnak, addig az ellenzéki erők saját pozíciójuk védelme érdekében legalább szinten tartani, de lehetőség szerint kiterjesztő jogértelmezéssel gyarapítani kívánják a kétharmados törvények körét, illetőleg ezen törvények szabályozási terjedelmét.[4]

KOMPROMISSZUMKÉSZSÉG HIÁNYÁBAN AKÁR A KÖZJOGI RENDSZER ALAPPILLÉREI KERÜLHETNEK VESZÉLYBE.

Az Alkotmánybíróság nagy jelentőségű, 4/1993. (II. 12.) AB határozatával egy időre eldöntötte a minősített többséggel kapcsolatban állandóan felmerülő vitákat: „ott, ahol az alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg." Az Alkotmánybíróság döntését arra alapozta, hogy a hatályos alkotmány rendszerében a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; továbbá, hogy ezeknek a törvényeknek nincs megkülönböztetett helyük a jogforrási hierarchiában. Az alkotmányból következően valamennyi, azaz bármilyen szavazataránnyal elfogadott törvény jogilag egyenrangú; a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkciója pedig a parlamentáris rendszer egészében értelmezendő – vagyis alkotmányos céljuk akkor valósul meg, ha csak a tartalmilag legfontosabb rendelkezések igénylik a minősített szótöbbséget.

Schmidt Péter alkotmánybíró a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében még ennél is tovább ment, garanciális okokból annak megfontolását ajánlotta, hogy minősített többséggel elfogadandó törvényhozási tárgyban egyszerű többséggel törvényt csak akkor lehessen elfogadni, ha a kétharmados törvény elfogadásával a minősített többségre tartozó kérdésekben a jogalkotó által megszabott kompromisszum már megszületett. Ennek hiányában ugyanis „mivel az alkotmányozó diszkrecionális jogkört ad a kétharmados törvények tartalmára nézve, e nélkül a szabály nélkül egyszerű többséggel a kétharmados többségre vonatkozó alkotmányi előírást gyakorlatilag meg lehet szüntetni. Ez már alkotmányellenes lenne."

Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában „változatlanul nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az ún. kétharmados törvények normatartalmát nem érintő olyan egyszerű szótöbbséggel elfogadott szabályozást alkosson, ami az adott alapjog érvényesítéséhez, illetve adott szervezet, intézmény hatékonyabb működtetéséhez szükséges. Erre akkor van a törvényalkotónak alkotmányos lehetősége, ha egyrészt megtartja a törvényalkotás eljárási rendjét, vagyis eleget tesz különösen annak az eljárási követelménynek, hogy a kétharmados szavazattöbbséggel egyszer már elfogadott törvényt, vagy ilyen törvény egyes rendelkezéseit nem módosíthatja egyszerű szótöbbséggel, másrészt figyelembe veszi azt a tartalmi követelményt, miszerint ez a törvény csak az adott alapjogra, illetve szervezetre, intéz-

ményre vonatkozó – minősített többséget nem igénylő – részletszabályokat állapíthatja meg."

A hatályos alkotmány két pontja következtében viszonylag széles körben keletkezhetnek minősített többséget igénylő törvények, egyes törvényi rendelkezések. Az alkotmány 44/C. §-a a következőket tartalmazza: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazatránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai." Ez utóbbi rendelkezés sok fejtörést okozott, az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában viszont kimondta, hogy a 44/C. § második mondata csupán értelmező szabály: „a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétes, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kell minősített többséggel elfogadni."

Az Alkotmánybíróság okfejtése szerint az 'alapjog korlátozása' az önkormányzati alapjogok vonatkozásában nem minősített többséget kívánó külön törvényhozási tárgy, vagyis nem hasonlítható az alkotmányban megnevezett, egyes alapjogok szabályozásán belül kétharmados törvényt igénylő törvényhozási tárgyakhoz. Mind az 'alapjogról szóló', mind a külön megnevezett tárgyakat szabályozó, minősített többséget kívánó törvényekre vonatkozik ugyanis az a szabály, hogy az alapjogok korlátozása csakis kétharmados többséggel történhet, ha az alapjogot is minősített többségű törvény szabályozza. Következik ez abból – és ennek még a későbbiek során lesz jelentősége –, hogy kétharmados törvényt egyszerű többségű törvény nem módosíthat azáltal, hogy azzal ellentétesen rendelkezik; ennek bekövetkezése esetén ugyanis alkotmányosan meg nem engedhető kollízió lép fel, ami pedig közjogi szankciókat von maga után.

Az Alkotmánybíróság elutasította azt az értelmezést, amely szerint az önkormányzati alapjogok bármely korlátozásához kétharmados törvény szükségeltetik. Ez az értelmezés ugyanis csak abban az esetben lenne helytálló, ha az önkormányzati alapjogokra vonatkozó minden szabályt szintén csak minősített többséggel lehetne megalkotni. Mivel természetesen lehetetlen és ésszerűtlen valamennyi önkormányzati alapjogot minősített többséggel elfogadandó törvényben szabályozni, az önkormányzati alapjogokra is vonatkozik, hogy nem minden vonatkozásuk tartozik törvényhozási útra, nem minden önkormányzati jog része a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatából éppen az következik, hogy a kétharmados többség az alapjog alkotmányban vagy kétharmados törvényben meghatározott tartalmának korlátozásához kell.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához megkívánt kétharmados szavazatarány értelemszerűen nem vonatkozhat minden olyan törvényre, amelynek alkalmazása arra vezet, hogy az önkormányzatok alapjogai valamely vonatkozásban korlátozást szenvednek: „A jogok egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülnek. Az önkormányzatoknak és alapjogaiknak az alkotmány e tekintetben nem biztosít kivételezett helyzetet. Az önkormányzati alapjogok csupán annyiban privilegizáltak, hogy maga az alkotmány határozza meg őket, s módosításuk vagy körük szűkítése alkotmánymódosítást igényelne. Ezzel együtt azonban az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenkire érvényes törvények."[5]

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az önkormányzatok alapjogainak rendszertani elhelyezésével, s a számos határozatában kialakított értelmezés egyik összegzése a 3/1997. (I. 22.) AB határozatban található. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési gyakorlata szerint az alkotmány 44/A. §-ában meghatározott önkormányzati alapjogok minőségileg különböznek az embereket, az állampolgárokat, illetőleg azok csoportjait megillető alapvető jogoktól. Az önkormányzatok alapjogai valójában az önkormányzatoknak az alaptörvény által védett hatásköri jogosítványai,[6] amelyekre az alkotmány 8. § (2) bekezdése nem irányadó. Korlátozásuknak csak annyi az alkotmányos gátja, hogy az ilyen irányú törvények elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.[7] Ezenkívül a törvény az említett önkormányzati jogokat nem vonhatja el és nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati jog tartalmának kiüresedéséhez vezetnek.[8] Az Alkotmánybíróság azt az alkotmányos követelményt hangsúlyozta egy helyütt,[9] miszerint az önkormányzati kötelezettségvállalást korlátozó konkrét törvények elfogadásához minden alkalommal a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alkotmány 44/C. §-a nem zárja ki, hogy az önkormányzati törvényben szereplő intézményre vonatkozóan további részletes szabályokat egyszerű szavazattöbbségű törvény tartalmazzon, tehát az önkormányzatokról, azok egyes jogairól és kötelességeiről egyszerű többséggel megalkotott törvények is szólhatnak.[10]

Az alkotmány 1997 nyarán végrehajtott módosítása[11] következtében még egy helyen, az alkotmány 57. § (5) bekezdésében kapott jelentőséget a minősített többség követelménye, mégpedig a jogorvoslathoz fűződő alapjog korlátozásakor: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát

vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja." Ennek következtében sor kerülhet olyan törvények elfogadására, amelyek összességében nem igényelnek minősített többséget, mégis egy-egy pontjukon, a jogorvoslathoz való jog kapcsán más szavazati arány szükséges a létrejöttükhöz. Vajon minden esetben képes érvényesíteni a jogalkotó az alkotmány új rendelkezését, s megfelelően ki tudja-e válogatni az egyébként egyszerű többséggel meghozandó törvény minősített többséghez kötött, a jogorvoslathoz való jogot korlátozó egyes szabályait?

A törvényhozási eljárásban kitüntetett szerep illeti meg a jogforrási hierarchiában egyébként nem megkülönböztetett kétharmados törvényeket: ez egyrészt a törvény elfogadásához szükséges szigorú szavazatarány meglétét követeli, illetve abban mutatkozik meg, hogy kizárt a kétharmaddal elfogadandó törvényjavaslatok kivételes eljárásban való tárgyalása, azaz a javaslat tárgyalásakor a kijelölt bizottság nem veheti át a plénum szerepét, nem egyszerűsítheti le a törvényalkotási eljárást.[12]

A JOGBIZTONSÁG ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSÉBE VETETT BIZALOM ALAPVETŐ FELTÉTELE, HOGY A KÉPVISELŐK AZ EGYES JAVASLATOK HATÁROZATHOZATALAKOR KELLŐ FIGYELMET SZENTELJENEK A SZAVAZÁSRA VÁRÓ RENDELKEZÉSEKNEK, FELISMERJÉK, HA MINŐSÍTETT TÖBBSÉGET IGÉNYLŐ SZABÁLYOK ELFOGADÁSA SZÜKSÉGES.

Számos alkalommal jelentett vitaforrást, hogy valamely törvényi rendelkezés elfogadásához megvolt-e a szükséges számú igen szavazat. Az Alkotmánybíróság ezekre az ügyekre nézve a 3/1997. (I. 22.) számú határozatában kialakította vizsgálódási szempontjait: ellenőrizendő, hogy a támadott rendelkezés elfogadásához az alaptörvény értelmében egyszerű vagy minősített szavazattöbbségre volt-e szükség, továbbá, hogy a szavazásnál ténylegesen megvolt-e a szükséges szavazattöbbség. Az alkotmánybírósági felülvizsgálatnak ugyanakkor nem része, hogy az Országgyűlés ülésén elnöklő személy helyesen minősítette-e a vitatott rendelkezést, s például minősített többséget igénylő rendelkezés esetén erre előzetesen felhívta-e a képviselők figyelmét, illetőleg helyesen hirdette-e ki az Országgyűlés döntését. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis a taláros testület egyáltalán nincs kötve az ülésen elhangzó – vagy el nem hangzó – minősítéshez, esetről esetre maga állapítja meg a vitatott rendelkezés jellegét, s ehhez igazodóan azt is, hogy a ténylegesen leadott igen szavazatok száma elegendő volt-e a törvényjavaslat szóban forgó rendelkezésének elfogadásához.

A jogbiztonság érvényesülése és az Országgyűlés működésébe vetett bizalom alapvető feltétele, hogy a képviselők az egyes javaslatok határozathozatalakor kellő figyelmet szenteljenek a szavazásra váró rendelkezéseknek, felismerjék, ha minősített többséget igénylő szabályok elfogadása szükséges. Enélkül ugyanis olyan kellemetlen következményei lehetnek a lefolytatott eljárásnak, mint az elfogadottnak vélt rendelkezések alkotmánybírósági megsemmisítése.

Alkotmányos követelmény tehát a törvényalkotási eljárás formai szabályainak, a minősített többséget megkívánó szabályozásra vonatkozó törvényhozási eljárásjogi szabályok maradéktalan megtartása. Ha az Országgyűlés a törvényalkotási eljárásjogi szabályokat nem tarja be, úgy az az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek – az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörére tekintettel – alkotmányjogi szankciója van.

A parlamenti gyakorlatban visszatérő problémaként jelentkezik a kétharmados szavazati aránnyal elfogadandó törvények módosításának kérdésköre. A kétharmados törvények eljárási szempontú megkülönböztetése, az érvényes létrejöttükhöz szükséges minősített többség kívánalma alkotmányos követelményként jelentkezik a törvény módosításakor is.

A törvénygyárosi szerepben levő parlament meghonosította azt a közjogi szörnyszülöttet, amelyben egyszerre számos, lehetőleg nem azonos vagy hasonló tárgyú törvényt egy törvényben módosít. Ezen törvények esetében gyakoribb az eltévelyedés: az Alkotmánybíróság az 53/1995. (IX. 15.) számú határozatában elvi éllel leszögezte, hogy a minősített többséggel megalkotandó törvények szavazási eljárási szempontból alkotmányos kötelezettséget rónak az Országgyűlésre. Ez az alkotmányos kötelezettség pedig abban áll, hogy az alkotmány szerint kétharmados képviselői többségi szavazattal elfogadható törvényt módosítani is csak minősített többséggel lehet. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 120. § (1) bekezdésével a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 88. §-ába új (2) bekezdésként beiktatott rendelkezés – „(2) A helyi önkormányzat kötelezettségvállalását törvény korlátozhatja" – alkalmazásakor alkotmányos követelmény, hogy az ilyen törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az 1999 júniusában elfogadott, egyszerű többséget igénylő törvények nem mutatnak egységes gyakorla-

tot abban az esetben, ha egy-egy minősített többséggel megalkotandó rendelkezés keveredik közéjük. A szerzői jogról szóló törvényjavaslat határozathozatalakor[13] az Országgyűlés két részletben szavazott, külön a minősített többséget igénylő kérdésekről – így például a médiatörvény néhány olyan rendelkezésének hatályon kívül helyezéséről, amely a szerzői jogról szóló korábbi, 1969-es törvényt módosította. A lefolytatott szavazási eljárás megfelelt az alkotmányos követelményeknek: a parlament az új rendelkezéseket minősített többséggel iktatta be, s minősített többséggel vett búcsút azon rendelkezésektől, amelyek annak idején a médiatörvény elfogadásakor kerültek a szerzői jogi szabályok közé, vagy amelyek a korábbi szerzői jogi normaanyagra utaltak a törvényben. A szerzői jogra vonatkozó korábbi szabályozás természetesen egyszerű többséggel hatályon kívül helyezhető, a szerzői jogi törvényt módosító médiatörvény szépítése viszont csak minősített többséggel történhet. Nem lett volna túlzottan megerőltető, ha a jogalkotó különválasztotta volna az eltérő szótöbbséget kívánó rendelkezéseket, például az elfogadott norma 111. § (1)–(2) bekezdése egyszerű, (3)–(4) bekezdése minősített többségű szabály. Ugyanez a megalapozott, a minősített többség követelményére figyelemmel levő, a határozathozatalokat két részletben lebonyolító procedúra jellemezte a többi olyan törvény[14] létrehozatalát, amelybe egy-egy minősített többséget igénylő rendelkezés is keveredett; egy kivétel azonban akadt: a szabálysértési törvény.

Az új szabálysértési kódex megalkotásakor[15] az Országgyűlés nem bonyolított le a minősített többséget igénylő rendelkezésekről külön szavazást, egy füst alatt hatályon kívül helyezte a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, a Magyar Köztársaság nemzeti jelképeinek és a Magyar Köztársaságra utaló elnevezésnek a használatáról szóló 1995. évi LXXXIII. törvény egy-egy, a korábbi szabálysértési törvényt megváltoztató rendelkezését, illetve teljesen érthetetlen módon a szabálysértési tárgykörhöz semmilyen módon nem kapcsolódó, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 62. §-a (4) bekezdésének a) pontját, valamint a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 45. §-ának (3) bekezdését, továbbá a 84. §-át. Ez utóbbi eljáráshoz kommentár nem szükségeltetik...

Garanciális jelentőségű lenne, ha az egyes törvények pontosan meghatároznák a minősített többséggel elfogadott rendelkezéseket, ennek hiányában a jogbiztonság jelentős sérelme következhet be. Egy adott törvény semmiképpen se legyen egyszerre egyszerű és ugyanakkor minősített többséget kívánó, azaz ne kelljen bekezdésenként eltérő szavazati arányt érvényesíttetni, hiszen a 'vegyes' szótöbbségű törvények esetleges módosítása kiszámíthatatlan következményeket, sőt kínos meglepetéseket – közjogi érvénytelenséget – tartogathat.

Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában fellelhető megállapítását – „Az alkotmány előírása szerint minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani nem lehet" – a jogalkotó több esetben is figyelmen kívül hagyta, így a szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag kapcsán ismételten a minősített többség kérdéskörében a testület ismét állásfoglalásra kényszerült.[16] A határozat helyre tette a jogalkotási szempontból teljes egészében megalapozatlan, a korábbi alkotmánybírósági logikától idegen, alkotmányellenes jogalkotói tévelygéseket: „valamely, az alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni."

A SZERVEZETT BŰNÖZÉSSEL KAPCSOLATOS TÖRVÉNYCSOMAG KÖRÜL FELLÁNGOLT VITÁK GYAKORLATI PÉLDÁT JELENTENEK A KORMÁNYZÓ, ILLETVE AZ ELLENZÉKBEN LEVŐ POLITIKAI ERŐK KÖZÖTTI ELTÉRŐ FELFOGÁSRA.

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag körül fellángolt viták gyakorlati példát jelentenek a kormányzó, illetve az ellenzékben levő politikai erők közötti eltérő, fentebb kifejtett felfogásra. A leginkább meglepő azonban az volt, hogy a jogalkotó a minősített többség követelményének szűkítését közjogi evidenciának tekintett elvek – a minősített többséggel korábban megalkotott törvények módosításakor a garanciális jelentőségű törvényalkotási eljárási szabályok semmibevételével – felrúgásával kívánta elérni. A meglehetősen laza kapcsolatban álló csomag ugyanis nem egy adott alapjoghoz kapcsolódó, azzal összefüggésbe hozható kiegészítő szabályozást szándékozott megvalósítani, hanem egyes darabjai több, különböző tárgyú kétharmados törvény

meghatározott rendelkezéseinek konkrét, tematikus módosítását, illetve hatályon kívül helyezését irányozták elő. A minősített többség kívánalmát figyelmen kívül hagyók retorikájában visszatérően szerepelt, hogy csupán kevésbé kardinális jelentőségű szabályok változtatására kerülne sor, illetőleg a minősített többségű törvények kisebb-nagyobb kiegészítése, kétharmados többséget egyáltalában nem igénylő részletszabályok beiktatása következne be. A vita odáig fajult, hogy a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának közreműködésével a Tisztelt Ház alkotmányügyi bizottsága[17] bekezdésről bekezdésre kijelölte az egyes, minősített többséggel megalkotott törvények ténylegesen minősített többséget igénylő, illetőleg nem igénylő rendelkezéseit. Az indokolatlan kategorizálás eredménye egy olyan 'változat' lett, amelyben még az is több esetben előfordult, hogy egybetartozó rendelkezések egyik-másik része, bekezdése eltérő többséget igénylőnek nyilváníttatott. Ez azzal a beláthatatlan törvényalkotási következménnyel járt, hogy a parlamenti szavazás után használhatatlanná, egyes helyeken pedig értelmetlenné és lyukassá vált az elfogadott szöveg az egyes összeillő, egy paragrafusba tartozó rendelkezések kiszavazása miatt. A hangoztatott retorika azért sem volt helytálló, mivel valamennyi érintett törvény a jogalkotási törvényben meghatározottak szerint, végrehajtási rendeleteivel együtt lépett hatályba – lehet, hogy nem a legoptimálisabb terjedelemben, lehet, hogy számos, kétharmados törvénybe 'nem való' rendelkezés minősített többséggel elfogadott törvénybe iktatásával, de mégiscsak kijelölte a szélesebb konszenzust megkívánó szabályozás arányait. Ennek tükrében alkotmányjogilag elfogadhatatlan az a törekvés, amely ezen arányokat egyszerű többséget kívánó törvényi rendelkezésekkel próbálja megváltoztatni. Az egyedüli alkotmányos út a korábban minősített többséggel megalkotott törvények szintén minősített többséggel elért módosítása vagy hatályon kívül helyezése, illetőleg a megváltozott szabályozási törekvésekkel egybevágó terjedelmű kétharmados törvény – és ha esetlegesen indokolt további, immár egyszerű többséggel megalkotandó törvény – elfogadása lehet. A törvényalkotási eljárás számára az alkotmányban előírt minősített többség figyelmen kívül hagyásának következménye az alkotmány kifejezett megsértése.

Az Alkotmánybíróság változatlanul fenntartotta a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban tett megállapításait, jelezve, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag kapcsán más tartalmú kérdésben kellett döntenie, mint 1993-ban. Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában kiemelte: „nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy alkalmanként egyszerű többséggel elfogadott törvény minősített szavazatarányhoz kötött törvényt bármiképpen módosítson, vagy hatályon kívül helyezzen. Az alkotmány minősített többséget előíró szabályainak megváltoztatása az egyetlen és kizárólagos eszköz annak elérésére, hogy az Országgyűlés a rendes (egyszerű többséghez kötött) törvényalkotás kereteit tágítsa, s ezzel együtt a minősített többséghez kötött szabályozást szűkítse."

KÜLÖNLEGES, A MAGYAR TÖRVÉNYHOZÁSI GYAKORLATBAN RENDHAGYÓ ESET FORDULT UGYANIS ELŐ: A JELEN LEVŐ KÉPVISELŐK EGYSZERŰ TÖBBSÉGÉNEK SZAVAZATÁVAL ELFOGADOTT TÖRVÉNY KONKRÉT MÓDON, UTALÓ NORMÁK BEÉPÍTÉSÉVEL MAGÁBA EMELI A JELEN LEVŐ KÉPVISELŐK KÉTHARMADÁNAK SZAVAZATÁVAL KORÁBBAN ELFOGADOTT SZABÁLYOKAT.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen, tételes módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó másik, egyszerű többséggel meghozható törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan egyszerű többséggel megalkotott törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét. Az, hogy egy adott törvény módosítása vagy megalkotása ténylegesen ezzel a következménnyel jár-e, csak tartalmi vizsgálat alapján állapítható meg.

Mindezek után persze kérdésként merül fel, hogy elveszítették-e alkotmányosan kitüntetett szerepüket a minősített többséget igénylő törvények, amikor az Országgyűlés 1998. december 28-i ülésnapján elfogadta az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvényt? Vajon megfelel-e az alkotmányos követelményeknek ezen törvénynek a megalkotása? Különleges, a magyar törvényhozási gyakorlatban rendhagyó eset fordult ugyanis elő: a jelen levő képviselők egyszerű többségének szavazatával elfogadott törvény konkrét módon, utaló normák beépítésével magába emeli a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával korábban elfogadott szabályokat.[18] Mivel az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából világosan következik mind a minősített többséget igénylő törvények egyszerű többséggel történő módosításának, mind a kétharmados törvények egyszerű többséggel megalkotott törvényekkel való jelentéktelenné tételének, illetőleg megkerülésének tilalma, alkotmányosan erő-

sen kifogásolható a minősített többséggel elfogadott rendelkezések átemelése egy nem kétharmados törvénybe. Ez a törvényhozási módszer akár a minősített többség követelményének kijátszására is alkalmas, hiszen konszenzussal kialakított szabályok egészen más tartalmat nyerhetnek egy más célú, más törvényben való felhasználás következtében. Végső esetben pedig ezzel a megoldással akár az alkotmányban kiemelt fontosságúnak ítélt, kifejezetten minősített többséggel elfogadandó törvénnyel meghatározni kívánt alkotmányos alapjogok (újra)szabályozására, esetleges korlátozására kerülhetne sor – egyszerű többséggel megalkotott törvényekben.

A jogalkotó azzal, hogy megalkotta a minősített többséget igénylő törvényt, kijelölte mindazon kérdéseket, amelyeket a kétharmados törvényben szabályozni kívánt. A további jogi szabályozás ennek következtében egyszerű többséggel megalkotandó törvényben, illetőleg rendeleti szinten jelenhet meg. Ha a jogalkotó új 'lapleosztást' szeretne elérni, s az eredetileg minősített többséggel megalkotott törvény túlzottan részletesre sikeredett, kizárólag minősített többséggel elfogadandó törvényben teheti meg az alkotmány közvetlen végrehajtását szolgáló törvény módosítását, s ezzel érheti el a korábban fontosabbnak ítélt, a későbbiekben viszont jelentéktelenebbnek tekintett részletszabályok kivonását a minősített többséget igénylő törvényi szabályozásból.

CSAK AZ ALKOTMÁNY NORMASZÖVEGÉNEK BIRTOKÁBAN ÍTÉLHETŐ MEG TELJES BIZONYOSSÁGGAL, HOGY AZ ALKOTMÁNY MILYEN MÉRTÉKŰ FELDUZZASZTÁSA KÉPES ELLENSÚLYOZNI A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK ÉRDEMI VISSZASZORULÁSÁT.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója címet viselő, 1995 márciusában az Igazságügyi Minisztérium által készített előzetes szakmai munkaanyag[19] az alkotmány működési tapasztalatai alapján indokoltnak tekinti a kétharmados törvények kérdéskörének tisztázását. E szöveg szerint jelentősen csökkentendő a kétharmados törvények száma, „de bizonyos szabályozási tárgyak (elsősorban az államszervezet legfontosabb elemei, a választójog szabályai, a Házszabály) tekintetében célszerű fenntartani ezt az intézményt." A szakmai munkaanyag nem kívánta a jogforrási hierarchiában önálló szinten elhelyezni a különleges eljárási rend szerint elfogadandó törvényeket, tehát nem kívánt visszatérni az alkotmányerejű törvény kategóriájához, továbbra is az alkotmány tehermentesítésének érdekében tartotta volna fenn ezt a megkülönböztetett, a jelenlevők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénytípust.

Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága által 1996 márciusában előterjesztett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2252. számú országgyűlési határozati javaslat szintén fenn kívánta tartani a minősített többséggel – azaz a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával – elfogadandó törvények kategóriáját, de a jelenleginél lényegesen szűkebb körben. A javaslat szerint kizárólag maga az alkotmány írhatná elő a minősített többség követelményét. A javaslat néhány pontjában konkrét törvényhozási tárgyakként megjelentek a kiemelt témák, de a szöveg csak az alkotmány normaszövegének ismeretében tartotta véglegesíthetőnek a minősített többséggel megalkotandó törvények lajstromát. Az előbbi javaslat bukása után átdolgozott koncepcióban, az alkotmány-előkészítő bizottság által 1996 októberében előterjesztett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/3358. számú országgyűlési határozati javaslatban is azonos tartalmú elképzelések érvényesülnek a minősített többségű törvényhozási tárgyakat illetően.[20]

Mindezek alapján a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat Jogrendszer, jogalkotás című harmadik része I. fejezete 4. pont (2) bekezdésében az alábbi rendelkezés található: „Fenntartandó a minősített többséggel – a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával – elfogadandó törvények kategóriája, de a jelenleginél jóval szűkebb körben. A minősített többségű döntéshozatal követelményét kizárólag az alkotmány írhatja elő. Az ide tartozó törvények listája az alkotmány normaszövegének ismeretében véglegesíthető." Néhány konkrét törvényhozási tárgy is megjelenik az elfogadott határozatban: a választási rendszer részletes szabályai, a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó szabályok, az egyes állami szervekre ilyen helyzetekben irányadó speciális hatásköri rendelkezések, a bevezethető rendkívüli intézkedések, az alkotmányos alapjogok korlátozásának pontos tartalma.

Az eddigiekből tehát az következik, hogy hosszabb távon a minősített többséggel elfogadandó törvények körének jelentős csökkenésével kell számolni, e törvényi kategória teljes megszüntetése viszont nem várható. Kérdéses, hogy vajon mi kerül e törvényi kategória helyébe, egyáltalán fel kell-e valami mással váltani ezt a megkülönböztetett szótöbbségű törvénytípust. Megítélésem szerint a jelenleg kétharmaddal szabályozandó kérdések legfontosabb elemeit – összhangban az alkotmányozási alapelvekkel – magának az alaptörvénynek kell tartalmaznia. Alkotmányfejlődésünk jelenlegi szakaszában viszont alig-

ha van esélye az új alkotmány elfogadásának, sőt még a jelenleg hatályos alaptörvény átfogó, novelláris változtatásának sem. Egyébként is csak az alkotmány normaszövegének birtokában ítélhető meg teljes bizonyossággal, hogy az alkotmány milyen mértékű felduzzasztása képes ellensúlyozni a kétharmados törvények érdemi visszaszorulását. Vajon nem lesz-e túlzottan megkötve a jogalkotó keze, figyelemmel az alkotmány stabilitásának megteremtésére irányuló elképzelésekre, nem válik-e túlontúl nehézkessé, merevvé az alaptörvény, nem lesz-e gátja az esetlegesen megváltozó viszonyokhoz való alkalmazkodásnak? Akár tetszik, akár nem, ma a kétharmados törvények alkotmányos garanciát jelentenek, az átlagnál lényegesen nehezebben változtathatók meg, csak az alkotmány által előírt többség esetén lehet hozzájuk férni. Ennek természetes következménye az általában vett időtállóság, ez akár konzerválhat rendkívül gyenge lábakon álló, konszenzussal megérlelt rendelkezéseket. Nehezen képzelhető el, hogy az alkotmány szerkezetének megfelelő arányok megválasztásakor tökéletes egyensúlyba kerülne a kétharmados tárgykörök alaprendelkezéseinek alkotmányba iktatása és a több-kevesebb szereptévesztésből fakadóan a kétharmados törvények jelenlegi szerepfelfogásából adódó jelentőség. A szabályozás optimális terjedelmének megválasztása esetén sem lesz képes az alkotmány a kétharmados tárgykörök minden jelentősebbnek ítélt rendelkezését magába olvasztani, ezáltal akár valamilyen formában szükségessé válhat az alaptörvény és az egyszerű törvények közötti szint megteremtése. Változatlanul lesznek olyan törvények, amelyek nélkül az alkotmány nem tud lélegezni, amelyek igen közeli és szoros összefüggésben lesznek az alaptörvénnyel. Ezek a többségében széles értelemben vett közjogi tárgyú törvények az alaptörvénnyel együtt jelentik az alkotmányjog kiemelkedően fontos forrásait.[21]

Az igazságügy-miniszter pontosan megértette az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában megfogalmazott üzenetét, hiszen csak az alkotmány minősített többséget meghatározó rendelkezéseinek módosításával, azok terjedelmének szűkítésével teremthető meg az egyszerű többséget igénylő törvényalkotás keretének bővülése. Az elkészített koncepció az alkotmány jogalkotásra vonatkozó szabályainak módosítása kapcsán ugyancsak indokoltnak tekinti a kétharmados törvények jelenlegi rendszerének felülvizsgálatát. A koncepció kiindulópontja helyes. Az alkotmányozás szakmai eredményeiből, az alkotmánybírósági dogmatikából és a törvényhozási gyakorlatból is jól láthatóan indokolt a kétharmados törvények jelenlegi rendszerének felülvizsgálata, s az is helytálló, hogy meglehetősen széles a minősített többséggel elfogadandó törvények köre. A koncepció laza kompromisszumot kíván teremteni, az alkotmányozás időszakában megfogalmazott elvek konkretizálásának eredményeként ugyanis a minősített többséggel elfogadandó törvények köre „az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeinek meghatározására, illetve az államhatalmi ágak szabályozásával közvetlenül összefüggő tárgykörökre szorítkozna", ezáltal az alapvető jogok szabályozása nem igényelne kétharmados többséget.[22] A koncepció tehát vissza kíván térni az alkotmány és az egyes törvények között elhelyezkedő különleges törvényi kategória hazai gyökeréhez, az 1988–89-es alkotmányozási folyamatban kimunkált szakmai tartalomhoz,[23] egyértelműen megállapítható, hogy egyegy kivételtől eltekintve nagyjából az 'organikus törvények' gyűjtőkategóriájába[24] sorolható a minősített többséggel szabályozandó törvények köre. A felsorolásban mindenképpen kakukktojás a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény,[25] amelynek elfogadásához jelenleg az alkotmánnyal azonos szavazati arány szükséges: az összes képviselő kétharmadának támogató szavazata.

Megítélésem szerint a jelenlegi parlamenti viszonyok között, a politikai kultúra kezdetleges állapotára figyelemmel nem vihető keresztül a koncepció lényegi gondolata: „garanciális szempontokra figyelemmel valamennyi alapjogra egységesen az alkotmányban kell pontosan megjeleníteni azokat a feltételeket, amelyek fennállása megalapozza e jogok korlátozását és annak tartalmát, illetve a korlátozás határait." Az Alkotmánybíróság döntéseiből kikristályosodott elvek mentén megalkotható általános klauzulák, az alapjogi teszt egyes szegmensei megfelelően megjeleníthetők. Különösen elhibázottnak tartom az alkotmány szintjén megjelenő példálódzó felsorolást a korlátozás indokait illetően; a „különösen" fordulat becsempészése azt jelenti ugyanis, hogy a felsorolt kényszerítő okok mellett a mindenkori kormánytöbbség igényeinek, szélsőségesebben fogalmazva kénye-kedvének lenne kiszolgáltatva a honi alapjogi szabályozás. Remélhetőleg az alapjogok korlátozását szélesebb körben lehetővé tevő bővítésnek nem az az indoka, hogy eltakarítsa a kormányzó pártok útjából a törvényhozási eljárás formai érvényességét meghatározó, garanciális jelentőségű alkotmányos korlát létezését; bár elismerem, előfordulhat olyan helyzet, amikor a csupán egyszerű többséggel rendelkezők értelmes cselekvésének szab gátat a minősített többségi követelmény.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogi teszt kiérlelt, megalapozott elvek gyűjteménye, a jogalkotó viszont nem rendelkezhet azzal a finom precízség-

gel, amellyel az Alkotmánybíróság töretlen ítélkezési gyakorlatában találkozhatunk. A parlamenti gyakorlatban a mindenkori kormánytöbbség nyilvánvalóan a maga szemszögéből ítélné alkotmányosnak az immár egyszerű többséggel, tehát viszonylag könnyedén megalkotandó alapjogi tárgyú törvényeket, természetesen a maga szemszögéből értelmezné az alapjogi teszt lényegi elemeit, s ezzel az alapjogi kérdések a jövőbeni közjogi viták kereszttüzébe kerülhetnének. Az az egyáltalán nem tökéletes garanciarendszer, ami a jelenleg minősített többséggel szabályozott, s ezáltal valamennyire védett alapjogi törvényhozási tárgyakat jellemzi, napjainkban nem váltható fel az alapjogi teszt és annak alkotmányos tartalmú értelmezésének ígéretével.

Sokkal több érdemi garanciát tartalmaz a koncepció által kissé mostohaként kezelt azon megoldás, amely az alapjogi teszt alkotmánybeli megjelenítése mellett az egyes alapjogok megfogalmazásával egyidejűleg konkrétan és taxatívan meghatározná az adott alapjog korlátozhatóságának határait. Megítélésem szerint ez az egyébként szakmailag nem könnyű és felelősségteljes feladat megvalósítható Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei (az Emberi jogok európai egyezménye) szabályozási modelljének, az alapjogokat megjelenítő egyes cikkek szerkezetének segítségül hívásával, továbbá a hatályos magyar alapjogi törvények normatartalmának áttekintésével, különösen pedig az alapjog korlátozását legitim módon lehetővé tevő okok megfelelő megfogalmazásával. Kétségtelen, hogy ez utóbbi megoldás jelentősen megnövelné az alkotmány terjedelmét, átalakítaná belső arányait, mégis meggyőződésem szerint ez a szakmai alapon nyugvó 'minialkotmányozás' teremthet megfelelő alapot a későbbi munkálatokhoz. A koncepcióban hangsúlyozott alapelv tehát az alábbi változtatással jobban kezelhető: „az alapvető jogok esetében a garanciális elem nem a kétharmadosságban, hanem az alkotmányba emelt alapjogi tesztnek és az egyes alapjogok korlátozását konkrétan megjelölő zsinórmértékhez való megfelelés követelményében nyilvánul meg."

JEGYZETEK

1. Az 1997:LIX. törvény 12. § úgy módosította az alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését hogy a jogorvoslati jog – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával korlátozható.
2. ABH 1993, 48, 59.
3. Kukorelli István: A parlament négy éve. In: Társadalmi Szemle, 1994/8–9, 17. o. Uő.: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. In: Magyar Közigazgatás, 1994/8. 452. o.
4. Schmidt Péter alkotmánybírónak a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993, 48, 76.
5. 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 70.
6. 22/1993. (IV. 2.) AB határozat. ABH 1993, 182.
7. 53/1995. (IX. 15.) AB határozat. ABH 1995, 238., illetve 885/B/1995. AB határozat. ABH 1996, 544.
8. 1/1993. (I. 13.) AB határozat. ABH 1993, 27., illetőleg 138/E/1993. AB határozat
9. 53/1995. (IX. 15.) AB határozat. ABH 1995, 238.
10. 1586/B/1990/5. AB határozat
11. 1997:LIX. törvény 12. §
12. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 124. § (2) bekezdés.
13. Országgyűlési Napló, 10277. hasáb; 10683–84. hasáb, 1999:LXXVI. törvény 110. § b., 111. § (3)–(4) bekezdések.
14. 1999:LIV. törvény 19. §; 1999:LVI. törvény 33. §
15. Országgyűlési Napló 9755–9765. hasáb; 10313–10314. hasáb; 1999:LXIX. törvény 168. § h. i. p. s. y. pontjai.
16. 1/1999. (II. 24.) AB határozat
17. T/272/90. és 94. ajánlás; 1998. december 9-i, az előterjesztő által készített sorszámozatlan országgyűlési irományi.
18. 1998:XCIII. törvény 5. § (2) bekezdés, 9. § (2) bekezdés, 15. § (2) bekezdés.
19. I. rész 3. b. pontja; V. rész 2. b. pontja; In: Magyar Hírlap, 1995. június 2. Melléklet.
20. Somogyvári István (szerk.): Az Országgyűlés alkotmányelőkészítő munkájának dokumentumai. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 41–68. 780–823. 973–996. o.
21. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 108. pont
22. A koncepció mellékletét képező, a változatlanul minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyakat felsoroló összeállítás az alkotmány Alapvető jogok és kötelességek című XII. fejezetéből a továbbiakra nézve a pártok gazdálkodását és működését, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait nevesíti, de helyet kap a választójog is, ez utóbbi alapjogra vonatkozó kizárólagos törvényhozási tárgykör viszont az alkotmány A választások alapelvei című XIII. fejezetében szerepel.
23. Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.
24. Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados" törvények. In: Jogtudományi Közlöny, 1994/5. 202–205. o.
25. 1995:LXXXIII. törvény

Szikinger István

BÚCSÚ A KÉTHARMADTÓL

A konszenzusos demokrácia többségivé való átformálására tett kormányzati erőfeszítések minden korábbinál világosabban jelennek meg a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről szóló kormány-előterjesztésben,[1] amely eltörölné a legfontosabb jogok törvényi rendezéséhez kapcsolódó minősített többség előírását. A kifejtett indokok szerint erre mindenekelőtt azért volna szükség, mert az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) határozatában kimondta: a kétharmados törvények körét pusztán politikai szempontok jelölik ki, azt szakmai érvek nem támasztják alá kellő súllyal; konkrétan az alapjogok általánosan kötelező minősített többségű elfogadását az 1990-es Antall–Tölgyessy-paktum nyomán megszüntették ugyan, ám egyes jogokat illetően fenntartották. Így ma bizonyos alapjogok közönséges, 'feles' törvénnyel korlátozhatóak és szabályozhatóak, míg mások esetében változatlanul szükség van a szavazásnál jelenlévők kétharmadának egyetértésére. Példaképpen az élethez és az emberi méltósághoz való jogot hozza fel a koncepció, ahol valóban nem szerepel az elfogadás szigorított szabálya. Mivel pedig a kétharmados szavazatarányt megkívánó törvények száma még mindig túlságosan magas, az alapjogoknak e körből való kiiktatása egyidejűleg oldaná meg a jogalkotás egyszerűsítésének és egységes elvi alapokra helyezésének feladatát. Ha ugyanis egyik alapjog szabályozása sem igényel minősített többséget, akkor tényleg megszűnnek az indokolatlan különbségek. A megmaradó 'kétharmados jogokra' pedig világos szakmai ismérvek alapján lehetne megadni a besorolás szempontjait: „A kétharmados törvények köre … az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeinek meghatározására, illetve az államhatalmi ágak szabályozásával közvetlenül összefüggő tárgykörökre szorítkozna."[2] Mindez persze – a Kormány szerint – nem jelentené az alapjogok védelmének gyengülését, hiszen a törvényalkotáshoz megkívánt többség leszállításával egyidejűleg bekerülne az alkotmányba az úgynevezett alapjogi teszt, ami nem más, mint az alaptörvény 8. §-ának (2) bekezdéséhez kapcsolódóan kidolgozott követelményrendszer, amelyet az Alkotmánybíróság nemzetközi minták nyomán még 1990-ben állított fel,[3] és amelyhez a második Alkotmánybíróság is ragaszkodni[4] látszik.

Tetszetős, logikusnak tűnő érvelés. Mielőtt érdemi vitába bocsátkoznék vele, engedtessék meg egy oldalvágás. Az anyag leszögezi: „elvi éllel rögzíteni kell, hogy a jogszabály megalkotása előtt a tudomány eredményeire – és ha van – a jogalkalmazói gyakorlat tapasztalataira támaszkodva, továbbá a nemzetközi kötelezettségekre is figyelemmel elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi viszonyt." A koncepció mindjárt meg is sérti a saját maga által támasztott követelményt, mivel utalásokat sem tesz az egyébként nem elhanyagolható mennyiségű és minőségű tudományos eredmény felhasználására. Pedig az elvetélt alkotmány-előkészítési folyamatban, de attól függetlenül is számos javaslatot munkáltak ki a jogalkotás továbbfejlesztésére, a hatályos rendelkezések felülvizsgálatára. Igaz, ezek nem teljesen egy irányba mutatnak, de éppen a lehetséges megoldások felvázolása és a választás indokolása volna a koncepció feladata, megalapozandó a kormány, majd a parlament felelős döntését.

De térjünk vissza a koncepció érveléséhez. Az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogok minősített többségű szabályozása valóban nem alkotmányos követelmény, amiből persze egyáltalában nem az következik, hogy azok közönséges törvénnyel megszoríthatóak volnának. Igaz, hogy a 4/1993. (II. 12.) AB határozat erre utal, azonban más alkotmánybírósági döntésekből jól kiolvasható, hogy a testület értelmezésében az élethez és a méltósághoz való alanyi jog abszolút jog, azaz korlátozhatatlan és redukálhatatlan, vagyis a jog által érinthetetlen alapjognak minősül. Ha pedig a jogok érinthetetlenek, akkor egyszerűen fel sem merül, hogy minősített, avagy egyszerű többséggel elfogadott országgyűlési döntés alapján azok.[5] Ez még akkor is így van, ha a szerzők az általuk felhozott határozaton túl hivatkozhatnának a gyakorlatra is. Nem csupán törvényben,[6] hanem még kormányrendeletben is találkozunk az élethez való jog mérhetetlen lebecsülésével. A hadköteles katonával szemben alkalmazható kényszerítő eszközökről szóló kormányrendelet[7] például nemes egyszerűséggel kimondja, hogy a lőfegyverhasználat során a katona ember megsebesítése vagy életének kioltása végett húzza meg az elsütőbillentyűt. A rendelet azután nem is részletezi, mely esetekben kell ölési céllal lőni és mikor 'elegendő' az érintett megsebesítése. Hangsúlyozni kell, hogy itt békeidőben, rendészeti céllal történő beavatkozásokról van szó.

Valójában az Alkotmánybíróság álláspontjából az alapjogok kétharmados szabályozásának indokolat-

lanságára, feleslegességére vonatkozó következtetés nem vonható le. Már a testület első határozatai[8] kiemelik, az alaptörvényt átfogóan módosító 1989:XXXI. törvény indokolásával összhangban: az alkotmányos jogok és kötelességek fontos alkotmányos garanciája, hogy az ezekre vonatkozó rendelkezéseket kizárólag a minősített többséggel megalkotható, úgynevezett alkotmányerejű törvényekben lehet megalkotni. A későbbiekben az 1990:XL. törvény megszüntette ugyan ezt a jogforrási szintet, a kétharmados elfogadás garanciája azonban széles körben megmaradt. Az anyagban is hivatkozott 4/1993. (II. 12.) AB határozat kimondja, hogy mind az eredeti, 1989-es szabályozás szerinti teljes körű kétharmadosság, vagyis az alkotmányerejű törvényben való szabályozás követelménye; mind pedig a jelenlegi, nemzetközi összehasonlításban is példátlan számú minősített többségű törvény a rendszerváltás sajátos politikai körülményeiben gyökerezett. A hatályos alkotmány kifejezi azt a szándékot, hogy bizonyos alapintézmények és bizonyos, főleg politikai alapjogok szabályozása széles körű megegyezéssel kell hogy történjék. Ez a cél megvalósul, ha az illető intézményről vagy alapjogról szóló törvényt kétharmados szavazataránnyal fogadják el. A határozatból kiderül az is, hogy valamiféle logikája mégiscsak van a jelenlegi rendezésnek, nevezetesen a politikailag érzékenyebbnek tartott, a politikai rendszerhez közvetlenebbül kötődő jogok maradtak meg a kétharmados körben. Egyebek mellett a sajtószabadság, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint az utóbbihoz szorosan kapcsolódó párttörvény minősített többségű elfogadása kifejezi azt a szoros kapcsolatot, ami a demokratikus alapintézmények, a szélesebb értelemben vett hatalommegosztás és a jogok között fennáll. Ennek a szempontnak a következetes végigvitele is egységes szemléletű szabályozást eredményezhetne. Annál inkább, mert a politikai-közhatalmi berendezkedés alapelemei a koncepció szerint is megmaradnának kétharmadosnak. Természetesen lehet arról vitatkozni, hogy a politikai átmenetből adódó különleges helyzet fennáll-e még, avagy át lehet térni egyfajta nyugodt, nagyobb bizalmon alapuló jogalkotásra. Ebből a szempontból figyelmet érdemel mindenekelőtt a kormány saját jelszava, amely szerint az egyszerű kormányváltásnál több, de nem rendszerváltás történt a FIDESZ–MPP vezette koalíció hivatalba állásával. Hasonlóképpen a kivételes, a politikai átmenethez kötődő garanciák fenntartása mellett szól az az érvelés, amelyet a magyar kormány – folytatva elődjének perstratégiáját – a Rekvényi v. Hungary[9] ügyben a strasbourgi emberi jogi bíróság előtt alkalmazott. Itt a rendőrök párttagságának és politikai tevékenységének a nemzetközi gyakorlatnál szélesebb körű korlátozását egyebek mellett a diktatúra korszakának közelségével indokolták, holott a tényleges veszély növekedésére, vagy akár csak fennállására semmiféle bizonyítékot nem hoztak fel a kormány képviselői. A koncepció megközelítésének helyességét igazolná mégis, ha az ellenzéket sikerülne meggyőzni a kétharmados törvények körének szűkítésére irányuló törekvések megalapozottságáról. Ez azonban ma Magyarországon egész egyszerűen elképzelhetetlen. Mivel pedig az anyag az ellenzéki jogokat érintő semmiféle kedvező javaslatot nem tartalmaz, ezért – ha nem ismernénk a koalíciós szerződést – az 1990-es példa nyomán csak arra következtethetnénk, hogy az ellentételezést ismét a köztársasági elnöki funkció betöltésében, vagy más politikai ár megfizetésében képzelik el a kormánypártok – már amennyiben egyáltalán komolyan számítanak az anyagban írt elképzelések megvalósulására. Az emberi jogok garanciái terén tett engedményt tehát nem másfajta alapjogi biztosítékok ellensúlyoznák, hanem valami egészen más.

Az alapjogok védelmének fontosságát háttérbe szorító szemlélet tükröződik abban is, hogy egyáltalában nem találunk utalást az anyagban arra, menynyiben vált be a kétharmados többség követelménye az ilyen elfogadást igénylő alapjogi törvények esetében. Ha ugyanis pozitív a mérleg, akkor nyilvánvalóan nem a különleges biztosíték megszüntetéséről, hanem annak újból valamennyi alapjogra való kiterjesztéséről kellene gondolkodni. Amennyiben pedig a megoldás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, úgy az a kérdés vetődik fel, miért tartja mégis kívánatosnak a Kormány annak fenntartását az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeit oltalmazó biztosítékok sorában. Azt is egyértelműen le kell szögezni, hogy az alapjogi teszt és a kétharmados szabály nem vagylagos viszonyban áll egymással – már csak azért sem, mivel az Alkotmánybíróság kilenc éve következetesen kitart a teszt alkalmazása mellett. Egy ma is szigorúan érvényesített feltételrendszer nyilvánvalóan nem jelent újat az alkotmányos garanciák sorában, következésképpen a minősített többség biztosítékának kiiktatásával szemben semmiféle érdemi ellensúlyt nem jelent a

AZ ALAPJOGOK VÉDELMÉNEK FONTOSSÁGÁT HÁTTÉRBE SZORÍTÓ SZEMLÉLET TÜKRÖZŐDIK ABBAN IS, HOGY EGYÁLTALÁBAN NEM TALÁLUNK UTALÁST AZ ANYAGBAN ARRA, MENYNYIBEN VÁLT BE A KÉTHARMADOS TÖBBSÉG KÖVETELMÉNYE AZ ILYEN ELFOGADÁST IGÉNYLŐ ALAPJOGI TÖRVÉNYEK ESETÉBEN.

teszt alkotmányba foglalása. Ettől persze az érthetőség kedvéért az alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott mérce beemelése az alaptörvény szövegébe nem felesleges, hiszen a lényeges tartalom korlátozásának mai tilalma igen kevéssé fejezi ki jogok megszorításának valóságos lehetőségeit és határait.

A javasolt változtatás mégsem hozna igazán egységes rendet az alapjogok szabályozásába. Ismeretes ugyanis, hogy ezek korlátozásának lehetőségeit és védelmét jelentős mértékben éppenséggel azok az intézményekről szóló rendelkezések tartalmazzák, amelyek a koncepció értelmében továbbra is kétharmadosak maradnának. A rendőrségi törvényben meghatározott kényszerintézkedések továbbra is minősített többségi rendezést igényelnének, míg a gyülekezési törvényben található rendezvény-feloszlatási jogot már 'feles' normában lehetne megalkotni, holott ennek a jelentősége mind a véleményszabadság kiemelkedő értéke, mind pedig politikai érzékenysége miatt aligha marad el más beavatkozások fontossága mögött. Kétségtelen tény, hogy ez a felemás helyzet fontos jogok tekintetében a büntetőeljárás és a rendőrségi szabályozás kodifikációs különbségei miatt részben ma is fennáll, a koncepció azonban bevallottan elvi egység kialakítására törekszik. Márpedig a körvonalazott elképzelések alapján ez csak úgy lehetséges, ha az intézményi törvények kétharmados szabályaiból kivennék az alapjogi rendelkezéseket, azaz ezek egyszerű többséggel szabályozhatókká válnának. Erre volna is mód, hiszen az anyag alapján a minősített többség követelménye az egyébként oda sorolt tárgykörökben sem terjedne ki mindenre, hanem csupán azokra az előírásokra, amelyek az adott életviszonyokat „szabályozó törvény által érintett jogintézmény jogállami jellege érvényesítésének és védelmének irányát, főbb garanciáit határoznák meg."[10] Csakhogy az Alkotmánybíróság gyakorlatának ismeretében nehéz volna azt állítani, hogy például a rendőri alapjog-korlátozások ne tartoznának a jelzett körbe. Még említésre sem tartom méltónak azt a lehetőséget, amelyben a szervezeti és a polgárokat nem érintő működési szabályok kétharmadosak maradnának, míg a rendőri fegyverhasználat feltételeiről 'feles' rendelkezéseket alkotnának a rendőrségi törvényen belül. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezése szerint „az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségben."[11]

A koncepció szerint az alapjogok védelmében a minősített többségi garancia legfeljebb az államszervezeti érdekeknek alárendelve maradna meg. Ez az anyag egész logikájának természetes következménye. A kétharmados szavazatarány megkövetelésének garanciális értéke valóban vitatható, csakhogy a javaslat világossá teszi, hogy azt a jogállami értékek oltalmazásának fontos eszközeként kell felfogni. Most már csak arra kell választ találnunk, miért a közhatalmi intézményeknek elsősorban egymás közötti viszonyát rendező törvényekre, és miért nem az állam és a civil társadalom kapcsolatait behatároló alapjogokra szűkíti le a tervezet a minősített többség megkövetelését. Fontosabb-e az állam, mint az emberi jogok? A polgári alkotmányosság értékrendjében aligha, hiszen a társadalmi szerződés gondolata a cél és eszköz viszonyába állítja a jogokat és a biztosításukra rendelt közhatalmat, ahogyan ez az 1789-es francia forradalmi deklarációban meg is fogalmazódik.

Úgy tűnik, mégsem csupán egy félresikerült kísérletről, szerencsétlen kezdeményezésről van szó. A koncepció szellemisége nyilvánvalóan összhangban áll azzal a felfogással, amely szerint nem az egyént az állammal tagadhatatlanul szembeállító emberi jogok további kiterjesztése, hanem az ember egyénisége és közösségisége között az egyensúly biztosítására törekvő legitim közhatalom erősítése kívánatos.[12] Ez a megközelítés megfontolásra érdemes, a hatalomgyakorlás filozófiájának fontos irányzatát jeleníti meg. A jogrendszer azonban szilárd alapokat kíván, nem mozgatható tetszés szerint a klasszikus alkotmányosság és a jóléti elemeket is magába foglaló rendpárti működés között. Márpedig a rendszerváltást követően kiépült magyar berendezkedés egyértelműen az előbbiek talaján áll. Világosan rögzíti ezt alkotmányunk 8. §-ának (1) bekezdése, amit a koncepció sem kíván megváltoztatni. Eszerint „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége." Ha pedig ez az elsőrendű, akkor minden más csak utána jöhet. A koncepció szerint a hatalommegosztáshoz kapcsolódó intézmények szabályozása megmaradna a kétharmados körben, ám a koncepció készítői mintha elfeledkeztek volna arról, hogy az alkotmányos demokráciák felfogásában maga a hatalommegosztás is az egyéni szabadságot szolgálja az önkény és a zsarnokság kialakulásának megakadályozásával.

A koncepció a mondottak szerint a jogállami forradalom nyomán létrejött magyar alkotmányosság alapjait kérdőjelezi meg, amikor a saját maga által is fontosnak tekintett kétharmados garanciát az államszervezetre és a hatalmi ágak viszonyára fenntartaná, az

alapjogokra pedig nem. Ezáltal tovább erősíti és még nyilvánvalóbbá teszi azt az egyébként már korábban megindult folyamatot, amelyben a cél és az eszköz felcserélődik: az alapvető jogok és azok korlátozásai egyre inkább a közhatalom érdekeit szolgálják, nem pedig fordítva.

Az 1989:XXXI. törvénnyel intézményesített jogállami hatalomgyakorlás fontos elemeinek, értékeinek visszafejlesztése már az említett Antall–Tölgyessy-paktummal, illetve az annak nyomán elfogadott 1990:XL. törvényben megkezdődött, és máig is tart. Amint arról szó volt, az akkori általános minősített többségi követelményt az alapjogokra vonatkozóan feladták, ezt azonban politikai pozícióval, nem pedig más jogvédő garanciákkal ellensúlyozták. A jogokhoz való viszonyulást jól jelképezi az alkotmány 8. §-a (4) bekezdésének akkor, 1990-ben elfogadott új szövege. Az 1989-es alkotmánymódosítással megállapított norma azokat a jogokat jelölte meg, amelyeket még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehetett korlátozni vagy felfüggeszteni. A jogértelmezés általános szabályai értelmében ez természetesen azt jelentette, hogy a többi alapjognál a korlátozás vagy felfüggesztés lehetősége fennállt. A paktumot követő alkotmánymódosítás során a parlament mégis szükségesnek érezte megfordítani a szóhasználatot, immár az ideiglenes megszorítások jogszerűségét, nem pedig azok bizonyos körben való kizártságát hangsúlyozva. A két szöveg tartalma teljesen egyezik, a szemlélet azonban más. A jogalkotás további menetében azután világossá vált, hogy a jogok védelmének a szervezeti érdekek alá rendelése nem maradt meg a retorika szintjén. A rendőrségi törvény javaslatának vitájában Sóvágó László, az akkori legnagyobb kormánypárt vezérszónoka a tervezett szabályozás szellemével és betűjével összhangban jelenthette ki: „A külön engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetében … nagyobb érdek fűződik ezek engedély nélküli gyakorlásához, mint az esetleges jogsértések kiküszöböléséhez."[13] Már-már abszurditásba hajlik, mégis következetes álláspont, nem pedig nyelvbotlás Kacziba Antal volt rendőrségi bűnügyi főigazgató, majd helyettes államtitkár tétele, aki 1996-ban megállapította, hogy „a bűnüldözés büntetőeljárási és anyagi jogi háttere ma már nem felel meg a korszerű bűnüldözés igényeinek."[14] Ebben a megközelítésben nem a rendőrség és más nyomozó-felderítő szervezetek idomulnak a társadalom számára elfogadhatatlan jelenségek elhárítási szükségleteihez, hanem a bűn fogalmának konkrét törvényi tartalma igazodik az apparátus kiszolgálásának szempontjaihoz. Ezúttal sem pusztán retorikáról van szó. A Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1997:LXXIII. törvény[15] például büntetendővé nyilvánította a meghatározott bűnszervezetben való tagságot akkor is, ha a tag maga bűncselekményt nem követ el, ahhoz szándékosan segítséget sem nyújt, a szervezet tevékenységéhez anyagi eszközöket sem szolgáltat; a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy a bűnszervezetek fel sem vesznek ilyen tagokat! A jogalkotó – igaz, külföldi minták nyomán – eljutott addig a pontig, hogy olyan magatartást kriminalizál, ami egyáltalában nem létezik. Természetesen arról van szó, hogy azt is megbüntethessék, akinek a kapcsolatait tudják bizonyítani, bűnös tevékenységét azonban nem. A bizonyításra való képtelenség azonban egy jogállamban nem lehet alap büntetőtörvényi tényállás létrehozására. Hasonló szellemben fogant a büntetőeljárásról szóló 1998:XIX. törvény 129. §-a (2) bekezdésének b. pontja, amely kimondja, hogy előzetes letartóztatás elrendelésének az egyéb feltételek megléte esetén többek között akkor van helye, ha a terhelt szökésének vagy elrejtőzésének veszélyére tekintettel vagy más okból megalapozottan feltehető, hogy az eljárási cselekményeknél a jelenléte másképp nem biztosítható. De vajon a szökésen vagy elrejtőzésen kívül mi lehet olyan ok, ami ezt a szabadságelvonással járó, igen súlyos kényszerintézkedést megalapozza? Csak nem a hajléktalanság? Nyilvánvalóan az is.

NEM TARTOM MINDEN KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT ELVETENDŐNEK A KÉTHARMADOS GARANCIA KIIKTATÁSÁT AZ ALAPJOGOK VÉDELMÉNEK KÖRÉBŐL. EZ AZONBAN CSAK AKKOR KÉPZELHETŐ EL A JOGÁLLAMISÁG ALAPJAINAK TOVÁBBI GYENGÍTÉSE NÉLKÜL, HA VALÓBAN HATÉKONY ELLENTÉTELEZÉSRE, VAGYIS MÁS JELLEGŰ BIZTOSÍTÉKOK EGYIDEJŰ KIÉPÍTÉSÉRE IS SOR KERÜL.

Az alapjogokat a közhatalom szervezeti és működési érdekei alá rendelő előírások sorát még hosszan lehetne folytatni. Ezek jelentős része egyben a kétharmados szabály kritikájaként is felfogható, hiszen a minősített többség követelménye sem volt képes megakadályozni a súlyosan alkotmánysértő rendelkezések megalkotását. Éppen ezért a kifejtettek ellenére nem tartom minden körülmények között elvetendőnek a kétharmados garancia kiiktatását az alapjogok védelmének köréből. Ez azonban csak akkor képzelhető el a jogállamiság alapjainak további gyengítése nélkül, ha valóban hatékony ellentételezésre, vagyis más jellegű biztosítékok egyidejű kiépítésére is sor kerül. A mondottak szerint az alapjogi teszt semmi újat nem hoz, következésképpen az kompenzációnak nem tekinthető. Jó volna persze, ha a szük-

ségesség és arányosság elve maradéktalanul érvényesülne, de ehhez nem elegendő – bár kívánatos – az alaptörvényben való megjelenítés. Az Alkotmánybíróságnak és az alapjogok védelmére (is) hivatott többi intézménynek természetesen a jövőben is nagy szerepe lesz a jogállami értékek oltalmazásában, a rendszerváltást követően megalkotott törvények minősége azonban további szűrők beiktatását teszi szükségessé.

A jelenlegi helyzetre jellemző például, hogy a 46/1994. (X. 21.) AB határozat nem semmisítette meg a katonai eskünek az élet kockáztatására vonatkozó kitételét, egyebek mellett azért, mert a testület álláspontja szerint a nem fegyveres katonai szolgálat választásával elkerülhető az ilyen helyzet, következésképpen az élethez való jog nem sérül. Egyébként az élet feláldozásának kockáztatására még fegyveres katonák esetében is csupán idegen hatalom támadása esetén, illetőleg erőszakos cselekmények elhárítása közben kerülhet sor. Ehhez képest a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996:XLIV. törvény 7. §-ának (4) bekezdése előírja, hogy a fegyver nélkül szolgáló hadköteles a bizonyos feladatok végrehajtására kiadott parancsot akkor is köteles teljesíteni, ha az az életét vagy testi épségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyezteti. Ezek között bőven szerepelnek olyanok, amelyek még 'normál' katonák esetében sem sorolhatók az Alkotmánybíróság által elfogadhatónak ítélt helyzetek közé – így a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, segítségnyújtás elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén.

A példa – amely, mondanom sem kell, nem elszigetelt kivétel – jól jelzi, mennyire (nem) veszi figyelembe a jogalkotó az Alkotmánybíróság igen világosan kifejtett álláspontját. Természetesen van lehetőség az újabb alkotmánysértő szabályok megtámadására, azonban nyilvánvalóan jobb volna elkerülni a bajt. Éppen ezért véleményem szerint Magyarországon az előzetes normakontroll intézményesítésére, illetőleg erősítésére volna szükség. Már csak azért is, mert az egykamarás törvényhozásban hiányzik az az eljárási rend, amely lassítja a jogalkotás folyamatát, de ezzel lehetőséget teremt az alaposabb megfontolásra is. Mivel pedig a politikai biztosítékok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, független szakmai szervezet létrehozására volna szükség. Nem feltétlenül ügydöntő hatáskörrel, még csak erős közhatalmi státus sem kellene, hiszen az intézmények szaporítása nem kívánatos. Néhány fős stábbal és meghatározott követelmények szerint kialakított szakértői lista alapján az egyes tervezetek, illetőleg javaslatok tárgyától függően lehetne kialakítani azt a konkrét bizottságot, amely alkotmányos szempontból előzetes véleményt alkotna az anyagról. Ezt minden esetben közzétennék, de jogilag kötelező ereje nem volna. Az országgyűlési biztosok működésének tapasztalatai alapján megkockáztatható, hogy az ilyen értékeléseknek lenne hatása, nem beszélve arról, hogy azok az Alkotmánybíróság esetleges későbbi döntését is megkönnyítenék. Azt persze mondani sem kell, hogy egy ilyen intézmény létrehozása előtt el kellene végezni mindazokat a vizsgálatokat, amelyeket a kormányprogram és a koncepció is ígér.

JEGYZETEK

1. Az anyagra a továbbiakban koncepcióként hivatkozom.
2. Koncepció, 6/a. pont.
3. A teszt először Sólyom Lászlónak a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében jelent meg. ABH 1990, 18, 23.; majd többségi álláspontta vált a 20/1990. (X. 4.) AB határozattal ABH 1990, 69, 71.
4. 12/1999. (V. 21.) AB határozat.
5. Lásd például a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatot. ABH 1998, 333.
6. Lásd például a rendőrségről szóló 1994:XXXIV. törvényt, vagy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996:XLIII. törvényt.
7. 149/1996. (IX. 27.) Korm. rendelet 7. §
8. 4/1990. (III. 4.) AB határozat. ABH 1990, 28.
9. A döntést lásd e szám Dokumentum és kommentár rovatában.
10. Előterjesztés 6/c. pont.
11. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 207, 215.
12. Lásd Tőkéczki László: Kinek jó a gyenge közhatalom? In: Magyar Nemzet, 1999. július 8. 7. o.
13. Országgyűlési Napló, 1993. október 5. 328. hasáb.
14. Kacziba Antal: Gondolatok a közbiztonság védelmének lehetséges távlatairól. II. rész. In: Belügyi Szemle 1996/6. 48. o.
15. A tényállást az Alkotmánybíróság 58/1997. (XI. 5.) számú határozatával megsemmisítette. ABH 1997, 348.

AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAI

1.
A TELEVIZIÓS BŰNÜGYI TUDÓSÍTÁSOKRÓL

I.

Már több ízben a nyilvánossághoz fordultam a személyiség védelmét igényelve, többek között a balesetek sérültjeinek, a bűncselekmények áldozatainak, gyanúsítottjainak, valamint hozzátartozóik információs önrendelkezési jogának védelme érdekében. A Pándy ügy kapcsán, az ötös lottó ügy néven ismertté vált, valamint a dávodi esetként emlegetett vizsgálat során is kértem a sajtó képviselőit az ügyben érintett állampolgárok magánéletének tiszteletben tartására.

1999. január 29-én sajtóközleményt adtam ki, melyben emlékeztettem a sajtó képviselőit arra, hogy 1996 tavaszán az állampolgári jogok országgyűlési biztos általános helyettesének, a rendőrség vezetőinek, valamint a bűnügyi újságíróknak a részvételével az ORFK székházában megbeszélést tartottunk, ahol az a megállapodás született, hogy a nyomozati szakban a bűncselekmény leírásán túl kizárólag az érintettek nevének kezdőbetűi közölhetők, amelyek alapján sem a sértett, sem a gyanúsított kiléte nem állapítható meg. E szabály alól a közfeladatot ellátó személyek, valamint a közszereplők bizonyos köre jelenthet kivételt. A büntetőeljárás során mindenki köteles tiszteletben tartani a bűncselekmények sértettjeinek jogait és az ártatlanság vélelmét.

1998 utolsó és 1999 első hónapjaiban a szenzációkeltés jegyében egyre több, a személyiségi jogok érvényesülését veszélyeztető cikk, műsor látott napvilágot.

II.

A hivatalból megindított vizsgálat tényének közlése után 1999. január hónapjában több beadvány érkezett hivatalomhoz, melyek a hírműsorokban bemutatott különböző életszituációkat, így különösen a katasztrófákat, a bűncselekmények elkövetését és az elkövetésükkel gyanúsítottakat, az erőszak társadalmi jelenségét, embertársaink személyes életpéldáit, problémáit nyilvánosságra hozó riportok tartalmát kifogásolták. Megállapítottam, hogy fennáll a gyanú, hogy a televízió-műsorok megsértik a riportokban szereplők információs önrendelkezési jogát. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese külön vizsgálatot folytat annak felderítésére, hogy a hírműsorok és bűnügyi tudósítások okoznak-e a sértettek, a tanúk, illetve a gyanúsítottak alkotmányos jogaival összefüggő sérelmet. A bűnügyi tudósítások ugyanis a személyes adatok védelmén túl, az alkotmányban deklarált más jogokkal is összefüggésbe hozhatók, így például az ártatlanság vélelmével, a tisztességes és méltányos eljárás elvével, valamint a magánszféra védelmének az adatvédelmen kívüli egyéb összetevőivel. Figyelembe kell venni továbbá, hogy a bűnügyi tudósítások érintik a büntető eljárás résztvevőinek pozícióját, illetve az ügy későbbi megítélését, és azt az alapvető társadalmi érdeket, amely a büntető eljárások sikeres befejezéséhez fűződik.

III.

A hivatalból megindított vizsgálat első lépéseként áttekintettem a Duna Televízió, a TV2, az RTL-Klub, az MTV-1 valamint a TV3 1999. január 11-e és 16-a között sugárzott híradó és bűnügyi tudósításokat közreadó műsorait, valamint az ezt követő – egy esetben megelőző – hetek néhány bűnügyi tudósításokat bemutató magazinműsorát. Átfogó képet kaptam a személyes adatok meghatározott körének nyilvánosságával kapcsolatos gyakorlatról, mivel egy adott eseményről közölt híradások összehasonlításával megállapítható a nyilvánosságra hozás módja közötti eltérő gyakorlat a különböző televízió-társaságoknál.

Néhány, az adott időszakban vizsgált ügy:

Emberölés áldozatává lett egy győri vállalkozó. Az egyik híradó személyes adatok közlése nélkül beszámolt az eseményről, bemutatta a gépjárművet és annak rendszámát. Egy másik hírműsor bemondta, hogy a vállalkozó büntetett előéletű, és rendőr volt (ezt a rendőrség cáfolta). Egy harmadik híradó a nevét részben közölte, házát és üzlethelyiségeit bemutatta.

Budapest XVI. kerületében tűzeset történt, két gyermek életét vesztette. Az egyik híradó személyes adatok említése nélkül számolt be az eseményről, a másik közölte az utca nevét és mutatták a helyszínt, egy harmadik hírműsorban elhangzott a ház pontos címe, az édesanya neve, valamint bejátszották az édesanya segélykérő hívását (az adás estéjén kétszer) és az egyik szomszéd arról nyilatkozott, hogy a tragédiát az ablakból nézte végig. Egy másik magazinmű-

sor bemutatta a gyermekek nagymamájáról korábban készült felvételt, a szomszédok itt is nyilatkoztak a tűzesetről.

Két televízió-társaság nem csupán hír értékű információnak tartotta azt, hogy egy kétgyermekes családanya elvetélt magzatát felfalta egy kutya, hanem az általuk közreadott felvételeken megszólalt az anya és a családtagok, sőt nevüket is nyilvánosságra hozták.

Egy hírműsor beszámolt arról, hogy egy gyermekkorú kislány gyermeket vár, mivel büntetett előéletű nagyapja – aki a gyermek gyámja volt – megerőszakolta. A kislány és édesanyja nyilatkozott, nevüket nyilvánosságra hozták. A riportból kiderült, hogy a nagypapa már korábban megerőszakolta az egyik lányát, az édesanya testvérét.

Egy magazinműsor csalás, valamint kuruzslás alapos gyanúja miatt folyamatban lévő büntető eljárással kapcsolatos tudósításában annak ellenére közölte a gyanúsított nevét, lakóhelyét, illetve mutatta be arcképét és családi házát, hogy az érintett a műsor előtt ez ellen kifejezetten tiltakozott.

Sem közérdek, sem nyomozati érdek nem fűződött ahhoz, hogy az elektronikus sajtó a gyakran kiskorú áldozatok személyiségi jogait sértő riportokat tegyen közzé, közölje a sértettek és a gyanúsítottak nevét, lakcímét, fényképét, nemegyszer sokkoló felvételeket mutasson róluk.

Azon riportok esetében, melyeknél vélelmezhető volt az információs önrendelkezési jog sérelmének gyanúja, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 3. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a bennük szereplő adatok nyilvánosságra hozásához az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges, tovább folytatódott a vizsgálat.

IV.

Négy televízió-társaságot kerestem meg. Arra kértem választ, hogy az általuk sugárzott riportokban mi volt a személyes adatok nyilvánosságra hozásának a törvényes alapja. Az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok alapján általában el nem fogadható válaszokban a jellemző érvek a következők voltak:

a Ptk. VII. fejezetében szereplő képmáshoz való jog érvényesítése tekintetében nem alkalmazhatóak az adatvédelmi törvény szabályai;

a felvételeken szereplők a felvételek elkészítése ellen nem tiltakoztak, az érintettek ábrázolása nem volt egyéni, egyedi;

a felvételek nem rejtett kamerával készültek, következésképpen nem kellett a nyilvánosságra hozatalhoz hozzájárulást kérni;

az MTI sok esetben már korábban nyilvánosságra hozta a személyes adatokat, az adatalanyok a nyilvánosság előtt ismert személyek;

a cselekvőképtelen személy hozzátartozói szóban hozzájárultak az egészségügyi adat nyilvánosságra hozásához;

a razziáról a média a rendőrségtől szerzett tudomást, így az intézkedésről készült felvételek hivatalos szervtől kapott hivatalos tájékoztatásnak minősülnek;

az érintettek szóban járultak hozzá különleges adataik nyilvánosságra hozásához;

a különleges adatok szóbeszéd tárgyai;

az érintettek ráutaló magatartása (a felvétel ellen nem tiltakoznak, azt eltűrik) megalapozza a hozzájárulást a különleges adatok nyilvánosságra hozatala esetében is;

a temetésen készült felvételek nyilvános eseményen, közterületen készültek, mivel ott több közjogi méltóság is megjelent, így az nyilvános, közérdeklődésre számot tartó esemény volt, a felvétel ellen a hozzátartozók nem tiltakoztak;

a gyermeket megerőszakoló személy korábbi hasonló cselekményéről a rendőrségtől kaptak tájékoztatást (a kislány neve és képmása bemutatásának jogalapjáról nem nyilatkoztak);

a sajtónak kötelessége a közvélemény megfelelő tájékoztatása, ezért az érintettek tiltakozása ellenére is közölhetőek személyes adatok.

Két televízió-társaságnál, ahol az adatkezelés jogszerűsége kétségeket ébresztett, további helyszíni ellenőrzést tartottunk.

Az egyik televízió-társaság szerkesztői arról tájékoztattak, hogy a riportok előtt minden esetben közlik a riportalannyal, hogy mely televíziós társaságtól, melyik műsor számára készítik a riportot, és az érintett szóbeli hozzájárulását kérik a riport elkészítéséhez, illetve sugárzásához. A szerkesztőségek lehetőséget adnak arra, hogy az érintett a korábban megadott hozzájáruló nyilatkozatát visszavonja, illetve az ismétlést meghiúsítsa szóbeli visszavonó nyilatkozatával. Volt példa arra is, hogy az érintett kérésére a társaság archívumából töröltek felvételt. Írásbeli hozzájárulást az adatkezeléshez a különleges adatnak minősülő személyes adatok nyilvánosságra hozásához nem kérnek, kivéve amikor az orvosi titoktartás alól ad felmentést a riportalany kezelőorvosának. A hozzájáruló nyilatkozatot más módon, például kép- vagy hangfelvétellel sem rögzítik. Tapasztalataik szerint az érintettek általában tisztában vannak azzal, hogy a nyilatkozatuk megtétele, közreműködésük a riportban a nyilvánossággal jár együtt. Ezért nagyon sokan elzárkóznak az interjútól vagy utólag letiltják a nyil-

vánosságra hozatalt, amely kérésnek mindig eleget tesz a tévétársaság.

A napi munka során sok esetben okoz nehézséget a televíziós újságíróknak a különleges adatfajták, adatkezelések esetében ezen adatok különleges adat voltának felismerése, illetve a személyhez fűződő jogokat tiszteletben tartó felvételek készítése (például: balesetek, katasztrófák, stb. esetén). Biztosítottak bennünket arról, hogy a munkájuk során szándékaik szerint szem előtt tartják a személyes adatok védelméhez, illetve más személyhez fűződő jogok érvényesülését.

A hírműsor szerkesztőjétől megtudtuk, hogy a Budapest, XVI. kerületi – két gyermek halálát okozó – tűzeset tűzoltóságon történt bejelentését (az anya segélykérő hívását, amit nyilvánosságra hoztak) a tűzoltóság hivatalos helyiségében rögzítették.

Az eset kivizsgálása érdekében megkerestem a Fővárosi Tűzoltóság Hírközpontját. A Fővárosi Tűzoltóság parancsnoka válaszában kifejtette, hogy a tűzoltóság feladatai közé tartozik – többek között – a tűzvédelmi felvilágosító tevékenység és a lakosság tájékoztatása is. A vizsgált esetben a televízió-társaság a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokságának Tájékoztatási és Társadalmi Kapcsolatok Főosztályáról kapott szóbeli értesítést a tűzesetről. Ezt követően a Fővárosi Tűzoltóság Hírközpontjának parancsnoka adott tájékoztatást a tűzesetről, melyben nem említette a nevet és a címet. A nyilatkozat után általánosságban bemutatta az adatrögzítő berendezést a stábnak. Eközben éppen a riport alapjául szolgáló tűzeset segélykérő hangfelvételének archiválása történt, melyet a tévétársaság forgatócsoportja engedély nélkül rögzített. A tűzoltóság parancsnoka az ehhez hasonló esetek elkerüléséhez szükséges intézkedéseket már az adás után megtette, a parancsnokot pedig figyelmeztette.

A másik televízió-társaságnál folytatott helyszíni ellenőrzésen a bűnügyi tudósításokat is közreadó műsor főszerkesztője elmondta: tisztában vannak azzal, hogy olyan adatokat kezelnek, amelyek sok esetben különleges adatnak minősülnek, ezért körültekintően járnak el a műsorok készítésekor és archiválásakor is. Külső cégekkel is szerződésben állnak, amelyek riportokat készítenek a műsor számára. A szerkesztőség csak jogilag teljesen korrekt, az írásbeli hozzájáruló nyilatkozatokat is magában foglaló riportokat vesz át és hoz nyilvánosságra. Ezek a nyilatkozatok – elmondásuk szerint – azt a célt is szolgálják, hogy a riportalany ne, illetve csak egy ésszerű határidőn belül vonhassa vissza a nyilatkozatát az adást megelőzően. A társaság által elkészített műsoroknál is így járnak el. Bemutatták az adatkezeléshez hozzájáruló nyilatkozatokat, melyeket rendben találtunk.

A hírműsor főszerkesztője a vizsgált műsorok tekintetében szóbeli hozzájárulásokkal, illetve a ráutaló magatartás tanúsításával magyarázta a nyilvánosságra hozatal jogszerűségét. Írásbeli hozzájárulást a különleges adatok nyilvánosságra hozásához nem kérnek. Kérdésünkre arról is tájékoztatott, hogy nyilatkozat-letiltás már sok esetben történt, de az adatok, felvételek törlését még nem kérték.

Levélben fordultam az MTI elnökéhez is, melyben tájékoztatást kértem a tűzeset helyszíne nyilvánosságra hozásának körülményeiről, valamint a Frankel Leó utcai OTP rablás gyanúsítottjai nevének nyilvánosságra hozásáról. Az elnök úr válaszában elismerte a jogsértést, és megküldte az MTI személyes adatok kezelésére vonatkozó, a vizsgálat nyomán kidolgozott szabályzatát, amelynek következetes betartása biztosíthatja a további jogsértések elkerülését. E szabályzat az adatvédelmi törvény szövegét helyesen értelmezi és alkalmazhatóvá teszi az újságírók számára.

V.

A sajtószabadság a szabadságjogok között is megkülönböztetett védelmet élvez, a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik alapértéke, de nem korlátozásoktól mentes. Az alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog."

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján személyes adat csak az érintett hozzájárulásával, valamint törvény (önkormányzati rendelet) felhatalmazásával kezelhető [Avtv. 3. § (1) bekezdés]. Személyes adat minden, az érintett természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés (Avtv. 2. § 1. pont). Ezen szabályok alapján a képmás, valamint minden más az érintett azonosítására alkalmas képrészlet, hangfelvétel is személyes adat. Különleges adat a személyes adatok azon köre, melyek a faji eredetre, a nemzetiségi, etnikai hovatartozásra, politikai véleményre vagy pártállásra, vallásos vagy más meggyőződésre, egészségi állapotra, kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkoznak (Avtv. 2. § 2. a) és b) pont). Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt), az adatok megváltoztatása, és további felhasználásuk megakadályozása (Avtv. 2. § 4. pont).

Az 1959. évi IV. törvény a Polgári törvénykönyvről (Ptk.) a személyiségi jogok számos vonatkozása mellett a képmással és a hangfelvétellel való visszaélést is nevesítve tilalmazza. A Ptk. 80. §-a szerint: „A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges. Az eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntető eljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni."

A képmás nyilvánosságra hozatala tehát csak akkor jogszerű, ha az érintett ahhoz hozzájárult.

A Ptk. módosításának végrehajtására kiadott 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 2. §-a kimondja, hogy: „az eltűnt, illetőleg a büntető eljárás alatt álló személyről készült képmás vagy hangfelvétel felhasználását az eltűnt személy felkutatását vagy körözését elrendelő, illetőleg az a hatóság engedélyezheti, amely előtt a büntető eljárás folyik."

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „A sajtószabadság gyakorlása [...] nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével".

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) bekezdése kimondja: „a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat..."

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 177/A. §-a büntetni rendeli a jogosulatlan adatkezelést: „az adatkezelő, aki [...] személyes adatot jogellenesen továbbít, vagy nyilvánosságra hoz, [...] vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő." A Btk. 177/B. §-a a különleges személyes adatokkal történő visszaélést is büntetni rendeli: „Aki a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályban meghatározott adatkezelése során tudomására jutott különleges adatot jogellenesen nyilvánosságra hozza, [...] bűntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése a különleges adat megszerzését is büntetni rendeli: „aki különleges adatot maga vagy más részére jogosulatlanul megszerez, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő."

A hazai jogi irodalom is hangsúlyozza, hogy a közfeladatot ellátó személyek körén túl a közszereplők magánélete is korlátozottabb lehet. Azonban mind a pozitív jog, mind pedig a bírói gyakorlat adósa ennek szabályozásával, illetve értelmezésével. Nem vitatható, hogy a hírnév természetesen felkelti a sajtó és közönsége érdeklődését, amint azt sem, hogy a híres ember magánéletéhez fűződő jogát is tisztelni kell.

A jogviták megítélése során figyelemmel kell lenni az Avtv. azon rendelkezésére is, mely szerint a személyes adat nyilvánosságra hozatala során „kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulást nem adta meg" [Avtv. 3. § (3) bekezdés].

Az idézett törvények alapján a televízió-társaságok válaszai a következők miatt nem alapozzák meg az adatkezelések jogszerűségét:

Avtv. személyes adat meghatározásából egyenesen következik, hogy a képmás is személyes adat, ezért a kép- és hangfelvételek tekintetében a Ptk. és az Avtv. szabályait együtt kell alkalmazni. Ezen felül a Ptk. is hozzájáruláshoz köti az ilyen adatok nyilvánosságra hozatalát.

A nyilvános közszereplés esetét leszámítva a felvétel eltűrése, azaz a tiltakozás hiánya nem jelent hozzájárulást a képmás egyéni bemutatásához. A ráutaló magatartás azonban egyértelművé teheti a hozzájárulást, például ha valaki önként nyilatkozik.

A felvétel készítésére használt kamera nyilvános használata nem alapozza meg a képmás egyedi bemutatásához való hozzájárulását. A vizsgált esetben egyéni ábrázolás valósult meg.

Az adott esetben az MTI jogszerűtlenül hozta nyilvánosságra a személyes adatokat. Ezen adatok ismételt kezelése is jogszerűtlen, függetlenül attól, hogy hivatalos szervtől származnak-e vagy sem. Az, hogy valaki a nyilvánosság előtt ismert személy, nem teremt feltétlen alapot személyes adatainak nyilvánosságra hozására.

A razziáról szóló tudósításban, a felvételen szereplő gyanúsítottak bemutatásához a rendőrség hozzájárulására lett volna szükség. Ennek hiányában a felvételen szereplők hozzájárulását kellett volna megszerezni.

A különleges adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett írásbeli hozzájárulására van szükség. A cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője tehet érvényes jognyilatkozatot. Az egészségügyi adat különleges adat, tehát a törvényes képviselő írásos nyilatkozata alapozza meg a jogszerű adatkezelést.

A különleges adatok az Avtv. szabályai alapján kezelhetők és hozhatók nyilvánosságra; az a tény, hogy egy szűkebb lakóhely, közösség előtt ismeretesek, nem jogosítja fel egyik televíziós-társaságot sem az ismételt nyilvánosságra hozatalra.

Az Avtv. a különleges adatok nyilvánosságra hozatalához – a törvényi kivételeket leszámítva – az érintett írásbeli hozzájárulását követeli meg; aki ilyen hozzájárulás nélkül hoz nyilvánosságra különleges

adatot, az a Btk. 177/B. §-ába ütköző bűntettet valósít meg. Ha az adatalany élő adásban önként beszél különleges adatairól, a hozzájárulás megadottnak tekinthető. E feltétel akkor teljesül, ha az adatalany az élő adás tényéről tud.

A jogellenesen továbbított adat nyilvánosságra hozatala is jogellenes. A szexuális életre vonatkozó adatok különleges adatok. A szexuális bűncselekmények gyermekkorú áldozatainak bemutatásához a törvényes képviselő jognyilatkozata sem elégséges jogalap.

Megfelelő törvényi felhatalmazás hiányában a személyes és különleges adatok közléséhez minden esetben kötelező az érintettek hozzájáruló nyilatkozatának beszerzése. A sajtó a tájékoztatás során ezért nem hozhat nyilvánosságra olyan adatokat, amelyek közlése ellen az érintett adatalany kifejezetten tiltakozott.

A hivatalból indított vizsgálat időbeni és módszertani korlátai, valamint megállapításainak általános szintje indokolttá teszik, hogy az elmarasztalható gyakorlatot követő tévétársaságokat ne nevezzük meg. Azt azonban megállapítom, hogy a vizsgált időszakban az adatvédelmi szempontból legkevésbé kifogásolható gyakorlattal a Duna Televíziónál találkoztam.

VI.

A fenti törvények, valamint a vizsgálat megállapításai nyomán az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 23. §-ának (2) bekezdése alapján az elektronikus sajtó újságíróinak az alábbi ajánlást teszem:

Személyes adatot – a törvényi kivételeket leszámítva – az érintett beleegyezésével lehet az írott és elektronikus sajtóban nyilvánosságra hozni. Az elektronikus sajtóban a beleegyezés akár ráutaló magatartással is megadható, de a riportkészítéstől elzárkózó magatartást tanúsító személyről készült felvétel bemutatása jogellenes.

A későbbi jogviták elkerülése érdekében ajánlatos a személyes adatok kezelésére vonatkozó, szóban tett nyilatkozatokat – írásban, képben, hangfelvétellel – rögzíteni, ha a körülmények arra utalnak, hogy az adatkezelés jogszerűsége utóbb megkérdőjelezhetővé válhat.

A bűncselekmények, balesetek, természeti és ipari katasztrófák áldozatai és hozzátartozóik személyes adatainak nyilvánosságra hozatala előtt az érintetteket jogaikról úgy kell tájékoztatni, hogy e tájékoztatás birtokában megalapozott, személyes döntést hozhassanak. A társadalmilag hátrányos helyzetű csoportok tagjaival készült riportoknál az újságírónak külön figyelmet kell fordítania az adatalany tájékoztatására.

Az adatvédelmi törvény szabályai szerint az elektronikus média felelős adatkezelője is köteles beszerezni a különleges adatok nyilvánosságra hozásához az érintett írásbeli hozzájárulását, kivéve azt az esetet, amikor a riportalany élő adásban önként beszél különleges adatairól. Különleges adat törvénysértő közlése esetén a Büntető Törvénykönyv 177/B. §-ába ütköző bűncselekményt követ el az adatkezelésért felelős személy.

A riportot készítő újságírónak felvilágosítást kell adnia arról, hogy a felvett adatokat hogyan kezelik, milyen módon kívánják azokat nyilvánosságra hozni.

A nyilatkozatra képtelen áldozatok esetében akár a riportkészítéstől történő tartózkodásig terjedő kímélet, valamint a nem felismerhető módon történő bemutatás a jogszerű eljárás.

Felkérem az újságírók szakmai szervezeteit, hogy etikai szabályzatok kidolgozásával is segítsék elő a sajtószabadság értékeinek, és a személyiségi jogok védelmének összhangját.

Budapest, 1999. augusztus 5.

Dr. Majtényi László

2.
A KORMÁNYÜLÉSEK NYILVÁNOSSÁGÁRÓL

I.

Több beadvány alapján vizsgálatot indítottam a Magyar Köztársaság Kormánya üléseinek dokumentálása, a dokumentumok megőrzése és nyilvánossága ügyében. Az indítványok egy része az 1994–1998 közötti gyakorlatot bírálva azt kifogásolta, hogy a kormányülésekről készített magnetofonfelvételeket a levéltári törvény előírásait megszegve utóbb megsemmisítik. Az indítványok felvetették azt a kérdést, hogy milyen szabályok vonatkoznak a kormányülések anyagának rögzítésére, és hogy ezek a szabályok összhangban vannak-e a hatályos törvényekkel: a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvénnyel (Ltv.), a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel (Avtv.), az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénnyel (Ttv.), a nemzetközi normákkal és a hazai hagyományokkal.

Egy másik indítvány arra irányult, hogy az 1998 júniusában módosított szabályozást követően nem sérül-e jóvátehetetlenül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog azáltal, hogy a Kormány hatályos ügyrendje alapján a kormányülésekről sem magnetofonfelvétel, sem szószerinti jegyzőkönyv nem készül.

A hasonló tartalmú indítványokat egy eljárásban vizsgáltam meg.

II.

A kormányülések dokumentálásának története az ügy jogi megítélése szempontjából lényeges adalékokkal szolgál.

A Magyar Országos Levéltár főigazgatójának tájékoztatása szerint a levéltár az 1848–49, 1867–1944 és az 1944–1983 között működött kormányok, illetve minisztertanácsok iratanyagát őrzi. Az 1848-as jegyzőkönyvek sajnálatos módon csak egy példányban készültek, s ezeknek még 1848 decemberében nyoma veszett. Az egyetlen – 1849. május 2-i keltezésű – eredeti tisztázat később megkerült. Ma a kormányülésekkel kapcsolatos, az Országos Levéltár őrizetében lévő iratállomány másolatokból, hitelesített és nem hitelesített kivonatokból, valamint fogalmazványokból áll.

Az 1867–1945 közötti kormányülések mintegy 95%-a stilizáltan, tömörítve tartalmazza az elhangzott hozzászólásokat, észrevételeket, javaslatokat.

E jegyzőkönyvek az Ltv. szabályai szerint szabadon kutathatók és tanulmányozásukra évente közel ezer kutatói adatkérés érkezik. Az 1945 utáni kormányülések jegyzőkönyvei – követve a korábbi hagyományokat – összefoglalva, tömörítve tartalmazzák az elhangzott hozzászólásokat. Ezek az iratok is szabadon kutathatók.

A kormányüléseken elhangzottak dokumentálásának, a dokumentumok megőrzésének módjával kapcsolatos kormányzati gyakorlat változásai jól nyomon követhetők az 1990-től működő kormányok ügyrendjeinek módosulásain; a kormányülések dokumentálásának mikéntjéről ugyanis a kormányhatározat formájában megjelenő – gyakorta módosított – ügyrend rendelkezik.

Az 1990-es parlamenti választások nyomán hivatalba lépő kormány által kiadott ideiglenes ügyrend, a 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat előírta, hogy a kormányülésekről szószerinti jegyzőkönyvet, valamint összefoglalót kell készíteni. Mintegy két esztendő múlva az 1025/1992. (V. 5.) Korm. határozat megszüntette a szószerinti jegyzőkönyvezést, így a kormányülések dokumentálására a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára által készített összefoglaló szolgált.

Az 1994-es választásokat követően az új kormány ismét módosította az ügyrendet. Az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 83. pontja kimondta, hogy a kormány üléseiről összefoglaló és hangfelvétel készül, a 88. pont szerint az összefoglaló eredeti példányát és a mellékleteket, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Hivatal őrzi; ezek az iratok nem selejtezhetők, kezelésükre a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni. Mintegy tíz hónap múlva az ügyrend ismételt módosítása nyomán az 1070/1995. (VII. 29.) Korm. határozat a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást újfent törölte. Amikor tehát 1996 áprilisában a sajtóban és a parlamentben a kérdés először napirendre került, az akkor hatályos ügyrend szerint a kormány üléseiről nem volt kötelező hangfelvételt készíteni. Még ebben a hónapban azonban a kormány visszaállította a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást [1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat].

Ezt a szabályozást az 1998-ban megalakult Kormány az ügyrend újabb módosításával megváltoztatta: az 1090/1998. (VII. 15.) számú kormányhatározat elfogadása nyomán jelenleg a kormányüléseken sem

hangfelvétel, sem szószerinti jegyzőkönyv nem készül. A kormányülések dokumentálásával kapcsolatban a Kormány ügyrendjéről szóló, az előbbiek szerint többször módosított 1088/1994. (IX. 20.) számú kormányhatározat hatályos szövege a következő szabályokat tartalmazza:

„83. A Kormány üléséről összefoglaló készül. Az összefoglaló elkészítéséről – az ülést követő öt napon belül – a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára gondoskodik.

84. A Kormány üléséről szóló összefoglaló tartalmazza a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést.

85. Az összefoglalót a miniszterelnök és a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára írja alá.

86. Az aláírt összefoglaló mellékleteként meg kell őrizni a következő iratok eredeti aláírással ellátott egy-egy példányát:

a) az előterjesztéseket;

b) a rendeleteket és a határozatokat;

c) az Országgyűlés elé terjesztett javaslatokat és az ezekre vonatkozó átiratokat;

d) az irányelveket és az elvi állásfoglalásokat;

e) az emlékeztetőket;

f) a 71. pont szerint lefolytatott eljárás során keletkezett iratokat;

g) a Kormány két ülése között kiadott határozatokat;

h) a Kormány tagjainak megküldött jelentéseket.

87. Az összefoglalóhoz csatolni kell a megtárgyalt előterjesztésekre vonatkozó iratokat, ha ezt a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára elrendeli.

88. Az összefoglaló eredeti példányát és a mellékleteket a Miniszterelnöki Hivatal őrzi; ezek az iratok nem selejtezhetők, kezelésükre a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni.

89. Az összefoglaló egy-egy példányát a Kormány tagjai, a Kormány üléseinek állandó meghívottai, valamint a közigazgatási és a politikai államtitkárok kapják meg. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának engedélyével az összefoglaló másnak is megküldhető."

Még hivatali ideje alatt álláspontja kifejtésére kértem fel az 1998 előtti gyakorlattal összefüggésben a Miniszterelnöki Hivatal akkori államtitkárát.

A választ a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára adta meg, aki kifejtette, hogy a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról kiadott 1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat értelmében az üléseken elhangzottakról hangfelvétel és összefoglaló készül, ezeket a Miniszterelnöki Hivatal saját irattárában őrzi. A Miniszterelnöki Hivatal a Kormány ügyrendjének megfelelően e dokumentumok kezelésére a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló rendelkezéseket alkalmazza. Az iratanyag ütemes levéltári átadására a Magyar Országos Levéltár krónikus helyhiánya miatt nincs mód, arra mindig a Levéltár előzetes jelzése alapján nyílik lehetőség.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek az 1998 júliusától hatályos szabályozással kapcsolatos álláspontja az volt, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely előírásokat tartalmazna a kormányüléseken történtek dokumentálásának módjáról, vagy – a kormánytagok helyettesítési rendjét leszámítva – általában a Kormány testületi működéséről. Ennek szabályozása – a testületekre vonatkozó általános gyakorlatnak megfelelően – a Kormány hatáskörébe tartozik. Véleménye szerint a kormányülésen történtek lényege a döntés. A döntéselőkészítési folyamat nyomon követhető, tekintve, hogy az összefoglaló mellett a döntést előkészítő dokumentumok az utókor rendelkezésére állnak. A miniszter kifejtette, hogy szerinte az információszabadság a döntések nyilvánosságát feltételezi, a Kormány pedig ennek maradéktalanul eleget tesz, hiszen közzéteszi a rendeleteit, határozatait és a Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatait. Ismeretei szerint a kormányüléseken hangfelvétel vagy szószerinti jegyzőkönyv készítése más országokban sem szokásos, és a tartalmi összefoglaló sem általános. A Kormány és a Miniszterelnöki Hivatal ezen felül az adatvédelemről és információszabadságról szóló törvényben foglalt előírásnak megfelelően rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt a feladatkörébe tartozó ügyekről.

A miniszter szerint jelenleg nem léteznek olyan garanciák, amelyek kizárják a szóban forgó dokumentumok idő előtti megismerhetőségét és nyilvánosságra hozatalát. Álláspontja szerint a magnófelvétel megszüntetésével kapcsolatos kormánydöntés, illetve a kormányülésen elhangzottak szószerinti vagy tartalmi rögzítésének hiánya nem sért törvényi rendelkezéseket és nem veszélyezteti az információszabadságot sem.

A Miniszterelnöki Hivatal Ügykezelési Irodájában 1998. december 10-én lefolytatott vizsgálat során az Iroda vezetője a jelenlegi iratkezelési gyakorlatról a következő tájékoztatást adta:

A tárcák által a kormányüléseket megelőző közigazgatási államtitkári értekezletre készült vala-

mennyi előterjesztés minősített: „Szigorúan titkos!", „Titkos!" vagy „Nem nyilvános!"

Ez utóbbi jelzést – ha a Miniszterelnöki Hivatalhoz való beérkezéskor hiányzik az iratról –, az Ügykezelési Iroda pecsételi rá. Az előterjesztések 90 példányban készülnek, ebből két példány marad az Ügykezelési Irodánál, a többit a résztvevőknek osztják ki. A közigazgatási államtitkári értekezletről emlékeztető készül, mely a résztvevők nevét, az előterjesztés címét, számát és az elhangzott vélemények rövid összefoglalóját tartalmazza. Az irat jobb felső sarkában az Avtv. 19. § (5) bekezdésére hivatkozva a következő felirat található: «„Nem nyilvános!" 30 évig». Az egyes kormányülések dokumentumait pedig a Hivatal közigazgatási államtitkára eseti mérlegelés nélkül ötven évre államtitokká minősíti.

III.

A kormányok működésének dokumentálására a demokratikus államok gyakorlatában több megoldás is ismert. Egyes országokban szószerinti jegyzőkönyvet vezetnek, másutt tartalmi összefoglalót készítenek. A dokumentálás szabályozási módja és a keletkezett iratok kezelése is sokféle. Vannak országok, ahol alkotmányos jog az információszabadság, olyan is, ahol csak törvény biztosítja e jogot, és számos olyan, ahol – törvényi szabályozás hiányában – az írásba nem foglalt alkotmányos értékrend és szokás legitimálja ezt az igényt.

Ismert olyan megoldás is, mely az információszabadság köréből a kormányzati iratok meghatározott körét kivonja.

Az uralkodók a XVIII. századtól nemegyszer ünnepélyes ígéreteket tettek az államügyek nyilvános intézésére. A felvilágosult abszolutizmus kora óta – visszaesésekkel bár –, de fokozatosan bővül az állampolgárok joga a kormányzat ellenőrzésére; ez a kormányok iratainak és működésének nyilvánosságára is kiterjed. Miközben a magyar információszabadság törvény – mely az információszabadság érvényesülésében nem enged kivételeket az állam legfelsőbb szintje számára sem – egyike a legradikálisabbaknak, a nemzetközi jogfejlődés nem jutott arra a szintre, hogy a kormányok működésének teljes dokumentálandóságában is megnyilvánuló átláthatóságáról mint nemzetközileg elvárható követelményről beszélhetnénk.

Összegezve: nem alakult ki a demokratikus országok olyan standardja, amely zsinórmértékül szolgálhat a hazai szabályozás számára is.

IV.

1. Az alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint: „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze".

Az alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja".

2. A kormányülések dokumentálását, a dokumentumok kezelését, megőrzését, nyilvánosságát érintő legfontosabb törvények: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.), az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.), valamint a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.).

– Az Avtv. 2. § 3. pontja értelmében „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat".

A 19. § (1) és (3) bekezdése szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyeket is – kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv államvagy szolgálati titokká nyilvánította, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel korlátozza. A 19. § (5) bekezdése a következőket mondja: „Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adat a keletkezést követő harminc éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti."

– A Ttv. 6. § (1) bekezdés o) pontja szerint „a Miniszeterelnöki Hivatal vezetője, politikai államtitkára, a Kormány ügyrendje szerint működő testület vezetője feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult, mégpedig a törvény mellékletének 13. pontja által meghatározott iratfajtákra vonatkozóan".

Ezek a következők: „a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testületek üléseire készült belső

használatú, valamint a döntéselőkészítő adatok, továbbá a Kormány és e testületek működése során keletkező azon adatok, amelyek az államtitokköri jegyzék valamely pontja alá tartoznak. Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje 90 év lehet".

– Az Ltv. 5. § (1) bekezdése kimondja: „köziratot, valamint közlevéltárban őrzött, köziratnak nem minősülő levéltári anyagot elidegeníteni, megrongálni vagy egyéb módon használhatatlanná tenni, továbbá – a szabályosan lefolytatott selejtezési eljárást kivéve – megsemmisíteni tilos". A 3. § b) pontja szerint „közirat: a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozik vagy tartozott".

Az Ltv. 12. § (1) bekezdése szerint „a nem selejtezhető köziratok teljes és lezárt évfolyamait – az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel – a keletkezés naptári évétől számított tizenötödik év végéig kell az illetékes közlevéltárnak átadni". Az (5) bekezdés pedig kimondja, hogy „a tizenöt évnél régebben keletkezett, államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó, nem selejtezhető iratokat a minősítő által meghatározott érvényességi idő lejártát követő naptári év végéig kell az illetékes közlevéltárnak átadni".

3. A vizsgált ügy több, egymással versengő alkotmányos jog, illetőleg érdek összeegyeztetésének nehézségeit veti fel. A szabályozásnak tekintettel kell lennie a közérdekű adatok megismerését biztosító alkotmányos jogra. Szolgálnia kell a kormányzati munka átláthatóságát, az egykori és a mai kormányok tevékenységének tudományos vizsgálhatóságát, valamint az illetéktelen befolyástól mentes, kiegyensúlyozott kormányzati tevékenységet. Ezek alapján megállapítható, hogy nincs alkotmányos alap azt követelni, hogy a kormányok működésének egésze e működéssel egyidejűleg kapjon teljes nyilvánosságot.

Az információszabadság és a titokvédelem szabályozásával kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket az Alkotmánybíróság több ügyben is vizsgálta. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat kimondta, hogy az információkhoz való hozzáférés, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának. Ugyanilyen koherens kapcsolat áll fenn az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és tanítás szabadsága között. Az információk megszerezhetősége, megismerhetősége gyakran – különösen a levéltári anyagok és dokumentumok körében – kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az alkotmány a szabad információszerzés garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti.

A közérdekű adatok nyilvánossága az alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka. Ennek jelentőségét az Európa Tanácsnak az információszabadságról szóló 1982-es Nyilatkozata mondja ki azzal, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására [8. II. c) pont].

Mind a közérdekű adatok nyilvánosságának, mind a tudományos kutatás szabadságának alkotmányos korlátokat szabnak azonban a törvényi követelményeknek és az alapjogok alkotmányos korlátozásának megfelelő titoktartási rendelkezések.

Az Alkotmánybíróság rámutatott: mivel a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának is egyik feltétele, kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak [34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

V.

Lehetetlenné tenné a kiegyensúlyozott és az illetéktelen befolyástól mentes kormányzati működést, ha jogszabály a kormányülések nyilvánosságát írná elő. Az információszabadság időbeli korlátozása ezért nemcsak hogy nem alkotmányellenes, hanem az előbbi célokból következően alkotmányosan indokolt. Nem tekinthető alkotmányos követelménynek, hogy a kormányzati ülésekről teljeskörű dokumentáció, azaz szószerinti jegyzőkönyv, hang- vagy/és képfelvétel készüljön. A kormányülések dokumentálásának módját a jogalkotó többféleképpen is meghatározhatja. Tekintettel kell lennie azonban arra, hogy a Kormány mint testület, nem magánemberek gyülekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Működésének tartalmi dokumentálása – és nem pusztán döntéseinek közzété-

tele – kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt elengedhetetlen. Az 1090/1998. (VII. 15.) számú kormányhatározat az 1848 óta, tehát több, mint 150 éve tartó hagyománnyal szakít.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte, hogy az alapjogok korlátozása csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha igazolható, hogy a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kívánt céllal arányban áll. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog lehetetlenítése, a kiegyensúlyozott és illetéktelen befolyástól mentes kormányzás biztosítása érdekében nem tekinthető sem elkerülhetetlennek, sem pedig arányosnak. A Ttv. és az Avtv. államtitokra, szolgálati titokra és a belső használatra készült, illetőleg döntéselőkészítéssel összefüggő adatok védelmére vonatkozó, hatályos rendelkezései az előzőekben jelzett érdekekre is figyelemmel születtek. Az állam egy alkotmányos jog korlátozásakor nem indulhat ki abból, hogy a jogokkal – például egy kormányváltás után – vissza is lehet élni. Ha a hatályos törvényi biztosítékok nem elégségesek, további jogi garanciák kiépítését lehet kezdeményezni. Javasolható, hogy a kormányülések dokumentálására vonatkozó szabályok kerüljenek bele a 2/3-os többséggel elfogadandó törvényekbe, de nem zárható ki az alkotmányos szintű szabályozás sem.

VI.

Az állami szervek kezelésében lévő közérdekű adatoknak meghatározott időre államtitokká vagy szolgálati titokká minősítése az információszabadság időbeli korlátozásaként értékelhető. Amint erre az Alkotmánybíróság is utalt, magának az alkotmánynak hiányossága, hogy az állam titkait mint a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátját, nem említi.

A Ttv. 3. § (1) bekezdése kimondja: „államtitok az az adat, amely e törvény mellékletében (a továbbiakban: államtitokkör) meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítési eljárás alapján a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit".

A kormányülésekkel összefüggésben a Ttv. mellékletének korábban idézett 13. pontja az államtitokká minősíthető iratok között kizárólag a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testületek üléseire készült belső használatú, valamint a döntéselőkészítő adatokat, továbbá a Kormány és e testületek működése során keletkező azon adatokat sorolja fel, amelyeket az államtitokköri jegyzék valamelyik pontja említ.

Ebből következően a kormányüléseken – a vonatkozó kormányhatározat alapján – jelenleg készített ún. összefoglalók eseti mérlegelés nélküli államtitokká minősítésének jelenleg hiányzik a törvényi alapja.

A Kormány ülésén keletkező adatok közül csak azokat lehet – a törvényben előírt minősítési eljárással – államtitokká minősíteni, amelyek a Ttv. államtitokköri jegyzékének valamely pontjában szerepelnek.

VII.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 23. § (2) bekezdése alapján az információszabadság érvényesülésének elősegítése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

Felkérem a Miniszterelnöki Hivatalt irányító minisztert és az igazságügyminisztert, hogy kezdeményezze a kormányülések tartalmi dokumentálásának olyan törvényi szabályozását, mely amellett, hogy biztosítja a külső befolyásolástól mentes kormányműködést, garantálja az állampolgárok az adott esetben akár késleltetetten érvényesülő – alkotmányban biztosított – jogát a közérdekű adatok megismerésére;

A kormányülésekről készült, és az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. LXV. törvény mellékletének 13. pontját figyelmen kívül hagyva minősített iratok nem tekinthetők államtitoknak, mert a Ttv. hatályos államtitokköri jegyzéke nem nevesíti azokat.

Budapest, 1999. július 16.

Dr. Majtényi László

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

1/1999. (II. 24.) AB HATÁROZAT – A KÉTHARMADOS ÜGY

Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés – a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásának formai feltétele
Alkotmány 58. § (3) bekezdés – az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásának formai feltétele
Alkotmány 65. § (2) bekezdés – a menedékjogról szóló törvény elfogadásának formai feltétele
4/1993. (II. 12.) AB határozat

Az ügy alapja az volt, hogy az Országgyűlés kormánypárti többsége a szervezett bűnözés, illetve az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés hatékonyságának növelése céljával számos törvényt módosítani kívánt. A törvénycsomag tervezetében voltak olyan rendelkezések, melyek vitán felül álló módon kétharmados törvényi rendelkezéseket érintettek, voltak olyanok, melyek egyszerű többséget igényeltek, és végül egy jelentős körben a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok között a vita éppen abban állt, hogy milyen arányú többség kell az eredetileg (és az alkotmány által megkövetelt módon) kétharmados többséggel megalkotott törvények módosításához. Az ellenzék – alkotmányossági, alapjogi érvekre hivatkozással – szavazatával nem támogatta sem a kétharmadot, sem a vitatottan kétharmadot igénylő módosításokat. Az Országgyűlés ezért a törvénycsomagnak az egyszerű többséget és a vitatottan kétharmadot igénylő részét fogadta el, kétharmadot el nem érő többséggel. A köztársasági elnök – az ellenzéki és a kormánypárti frakciók kérésére is tekintettel – előzetes normakontrollra irányuló indítványában kérte a törvény alkotmányossági vizsgálatát. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

Ha az alkotmány valamely törvénye elfogadásához kétharmados többség szükséges, állapította meg az Alkotmánybíróság, akkor e követelmény a törvény módosítására, kiegészítésére, hatályon kívül helyezésére is vonatkozik. A megkívánt minősített többség ugyanis nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti szélesebb körű egyetértés. Alkotmányellenesek ezért a törvénynek azok a rendelkezései, melyek olyan törvényt módosítanak, amelyek elfogadásához az alkotmány kétharmados többséget követel meg.

Az alkotmány, intézményi keretek megállapítására és több alapjogra vonatkozóan, számos helyen kíván meg kétharmados többséget a törvényi szabályozás során. Az alkotmányossági vita egyfelől abban áll, hogy a minősített többségű szabályozás követelményének a szabályozási tárgyat milyen mélységben és szélességben kell lefednie; másfelől vitatott volt, hogy ha az Országgyűlés valamely kérdést egyszer már belevont a kétharmados körbe – noha reális megítélés alapján erre elvileg nem lett volna szükség – akkor az ilyen kérdést szabályozó rendelkezés módosítható- (kiegészíthető-, hatályon kívül helyezhető-)e utóbb egyszerű többséggel.

Az Alkotmánybíróság e határozatában egyértelművé tette, hogy a kétharmadosság kérdését alapvetően formai követelménynek tartja. Az Országgyűlés (kétharmados többséget igénylő) döntési jogkörébe tartozik az is, hogy a vonatkozó kétharmados törvényben milyen részletesen szabályozza az adott törvényhozási tárgyat. Ezért ha valamely kérdést az Országgyűlés a kétharmados törvényben szabályozott, akkor az erre vonatkozó rendelkezések is csak minősített többséggel módosíthatóak (helyezhetőek hatályon kívül), mindaddig, ameddig e rendelkezések a törvényben szerepelnek.

Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az alkotmány által megkívánt minősített többség követelménye tartalmi, és nem egyedül formai, törvényhozási eljárási kritérium. E tartalmi ismérvek kizárólag az alkotmány alapján határozhatóak meg, melyre végső soron az Alkotmánybíróság jogosult. Az Alkotmánybíróságnak ezért külön-külön, tartalmilag vizsgálnia kellett volna a vitatott törvény által módosított egyes minősített törvények konkrét rendelkezéseit a tekintetben, hogy azokat az alkotmány alapján minősített többséggel kellett-e elfogadni. Ha ugyanis ilyen kötelezettség nem terhelte a törvényhozót, nincs akadálya annak sem, hogy ezeket a rendelkezéseket utóbb egyszerű többséggel módosítsa (hatályon kívül helyezze).

5/1999. (III. 31.) AB HATÁROZAT – PRÓBAIDŐRE FELFÜGGESZTETT SZABADSÁGVESZTÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ELRENDELÉSE

Alkotmány 57. § (1) bekezdés – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)
Alkotmány 57. § (3) bekezdés – a védelemhez való jog

Alkotmány 55. § (1) bekezdés – szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog
Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság
Alkotmány 8. § (1)-(2) bekezdés – alapjogok elismerése és korlátozásának tilalma
9/1992. (I. 30.) AB határozat
11/1992. (III. 5.) AB határozat
Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 14. cikk 1. pont – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)
Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk 1. bekezdés – a személyes szabadság védelme
Egyezmény 6. cikk 1. bekezdés – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)
Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB): Winterwerp v. Netherlands A 33 (1979)
EJEB: Deweer v. Belgium A 35 (1980)
EJEB: Håkansson and Sturesson v. Sweden A 171 (1990)

Az indítványozók – az Alkotmány több rendelkezésére hivatkozva – a büntetőeljárásról szóló törvény (Be) 377. § (1) bekezdés a) pontját támadták, mely szerint a bíróság a próbaidőre felfüggesztett büntetés végrehajtását az ügyész indítványára vagy hivatalból elrendeli, ha a próbaidő alatt megállapítja, hogy a büntetés végrehajtását a Btk.-ban foglalt kizáró okok ellenére függesztették fel. A végrehajtás elrendelésére – mely voltaképp egy bírói tévedés korrigálása – a próbaidő teljes időtartama alatt, különleges eljárás keretében kerülhet sor, melyben a bíróság – eltérő rendelkezés hiányában – iratok alapján, tárgyalás tartása nélkül, esetleg meghallgatás alapján dönt. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésen kívül kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. megegyező tartalmú rendelkezésére, valamint a tárgyalás mellőzésével hozott végzésben kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés utólagos elrendelésének kérdéseire is. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

A Btk.-ban foglalt tilalom ellenére felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának különleges eljárásban történő utólagos elrendelése [Be. 377. § (1) bekezdés] sérti az alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság alapelvét. A jogállam lényegi ismérvét jelentő jogbiztonság követelményével és a jogerő tiszteletével ellentétes ugyanis, hogy a bíróság és az ügyészség – a jogerő beállta után akár hosszú idővel is – lehetőséget kap a téves vagy hibás bírósági határozatnak a terhelt terhére történő módosítására, anélkül, hogy a jogerő feloldására irányuló rendkívüli perorvoslati eljárást folytatna le. A támadott rendelkezés ezért nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyek a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozásával szemben az alkotmány 8. §-ából és az 55. § (1) bekezdéséből adódnak.

1. A különleges eljárások is büntetőeljárásnak tekintendőek, ezért vonatkoznak rájuk a büntetőeljárás alapvető garanciális elvei. A támadott rendelkezéssel érintett különleges eljárást ráadásul szükségképpen megelőzi egy rendes eljárás. A vádról, a bűnösségről ebben a rendes (alap)eljárásban születik döntés, bizonyítást is itt vesznek fel. A végrehajtás utólagos elrendelése során a bíróság valójában a jogerős bírósági határozat téves vagy hibás rendelkezését helyesbíti. Ezért ez nem jelenti a tisztességes eljáráshoz való alapjog [alkotmány 57. § (1) bekezdés] sérelmét. Ugyanezen okoknál fogva nem sérti a kifogásolt rendelkezés a védelemhez való jogot sem.

2. Alkotmányosan megengedhetetlen ellentmondás van azonban a törvénysértő jogerős bírósági határozatoknak az elítélt terhére a különleges eljárásban [Be. 377. § (1) bekezdés], és a felülvizsgálati eljárásban lehetséges korrekciója között. Az előbbire ugyanis a rendkívüli jogorvoslatnak minősülő felülvizsgálati eljárásnál lényegesen hosszabb időn belül van lehetőség. A jogerő feloldásának ez a módja nem felel meg a jogállamiságból (jogbiztonságból) adódó azoknak a tételeknek, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogerő és a jogbiztonság követelményéről, az anyagi igazságosság, a törvényesség és a jogbiztonság (jogerő) konfliktusainak feloldásáról korábban kifejtett.

A jogerő sérelme a Be. vizsgált rendelkezése esetében alapjogi sérelmet is jelentett. Nem felel meg ugyanis annak a tesztnek, melyet az alkotmány 8. §-ára tekintettel az Alkotmánybíróság működése kezdete óta alkalmaz, s amelynek lényegi elemei az alkotmányosan elismert cél, melyet a törvényhozó a jogkorlátozás folytán el kíván érni, valamint a korlátozás szükségessége és arányos volta.

3. Az Alkotmánybíróság kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. vonatkozó rendelkezésére, valamint a kérdéseire is. Mivel az új Be. ugyanolyan módon szabályozta, az Alkotmánybíróság a vonatkozó rendelkezést – hatálybalépését megelőzően – szintén megsemmisítette. A tárgyalás mellőzésével hozott végzésben kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés utólagos elrendelésének esetében pedig úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a jogi szabályozás hiányosságai az alkotmány 57. § (1) bekezdésének és az 55. § (1) bekezdésének sérelmével járó alkotmányellenes helyzetet teremtenek.

12/1999. (V. 21.) AB HATÁROZAT – AZ USZÍTÁS-ÜGY

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogbiztonság
Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

30/1992. (V. 26.) AB határozat
36/1994. (VI. 24.) AB határozat

Az ügy alapjául a közösség elleni izgatás tényállásának (Btk. 269. §) 1996. évi kiegészítése szolgált. E módosítás révén a tényállás a gyűlöletre uszításon túl büntetni rendelte a „gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény" elkövetőjét is. Az ügy előadója Strausz János alkotmánybíró volt.

A gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény büntethetősége alkotmányellenesen korlátozza a véleményszabadságnak az alkotmányban és az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított tartalmát, valamint – a megfogalmazás határozatlansága miatt – a jogbiztonság követelményét is, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánításának alkotmányosságáról érdemben akkor foglal állást, amikor a büntetendőség alapjogi korlátozással jár. A közösség elleni izgatás (gyűlöletre uszítás) tényállásával már korábban is foglalkozott az Alkotmánybíróság [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Ennek során megállapította, hogy míg a gyalázkodás (magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet, fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használata; a közösség elleni izgatás tényállásának enyhébb alakzata) esetében nem volt elegendő indok a véleménynyilvánítás szabadságának büntetőjogi eszközökkel történő korlátozására, az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés már olyan kártékony, az alkotmány alapvető értékeit is sértő hatással járhat, ami indokolttá teszi a büntetőjogi szabályozást.

A törvényhozó a most vizsgált kiegészítéssel az uszításon túlmenően büntetni rendelte a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény – az uszításnak a jogalkalmazói gyakorlatban kialakult és az Alkotmánybíróság korábbi határozatában elemzett fogalmi körébe nem tartozó magatartások – elkövetését is. Ezzel kiszélesítette a véleménynyilvánítás jogának korlátozhatóságát, mely az alapjog korlátozására tekintettel már alkotmányellenesnek minősült. Az „egyéb cselekmény" elkövetése ugyanis alkotmányosan csak akkor lett volna büntethető, ha elérné a gyűlöletre uszítás szintjét, ebben az esetben viszont fölösleges a kiegészítés, hiszen az uszítás tényállása elnyeli az ilyen magatartást.

A támadott rendelkezés továbbá nem felelt meg a jogbiztonság, az alkotmányos büntetőjog határozottságot, egyértelműséget, az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró követelményének sem.

19/1999. (VI. 25.) AB HATÁROZAT – ELŐZETES LETARTÓZTATÁS ELRENDELÉSE AZ ÜGYÉSZ INDÍTVÁNYÁRA

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság
Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdés – alapjogok elismerése és korlátozásának tilalma
Alkotmány 50. § (1) bekezdés – bíróságok alkotmányos feladatai
Alkotmány 50. § (3) bekezdés – bírák függetlensége
Alkotmány 55. § (1) bekezdés – szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog
Alkotmány 55. § (2) bekezdés – a letartóztatott személy joga a bíró elé kerüléshez
Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslathoz való jog

Az ügyben az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) 223. § (2) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. A számos alkotmányi passzus alapján támadott rendelkezés szerint a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt legalább háromévi végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt vádlott előzetes letartóztatását az ügyész indítványára fenn kell tartani (el kell rendelni), kivéve, ha a letartóztatásban már eltöltött idő kitölti (meghaladja) a kiszabott szabadságvesztés tartamát. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésen kívül kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. megegyező tartalmú rendelkezésére is. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

A Be. 223. § (2) bekezdése ellentétesnek bizonyult az alkotmány 55. § (2) bekezdésével, az alkotmány 8. §-át sértő módon korlátozta az alkotmány 55. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogot és nem felelt meg a jogállamiság lényegi elemét képező jogbiztonságból eredő követelményeknek sem. Ugyanilyen okok alapján bizonyult alkotmányellenesnek az új Be. még hatályba sem lépett megegyező tartalmú rendelkezése is.

1. Az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak azt az indítványozói álláspontot, hogy a vizsgált rendelkezés ellentétes lenne az alkotmánynak a bírák feladatait megállapító 50. § (1) bekezdésével. E rendelkezésekből ugyanis nem vezethető le, hogy a személyi szabadságtól megfosztásban megnyilvánuló eljárási kényszercselekmény elrendelése kizárólag a bíróság döntési jogkörébe tartozzon.

2. A támadott rendelkezés nincs értékelhető összefüggésben a bírák függetlenségével [alkotmány 50. § (3) bekezdés]. A bírói függetlenség egyedi aspektusában a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti. E szabadság korlátja azonban a tör-

vényeknek való alávetettség. A bírói függetlenség alkotmányos tartalmából nem következik, hogy a büntetőeljárás ne tartalmazhasson olyan megoldásokat, amikor a bírót a törvény kötelezi, hogy az eljárás más szereplőinek – jelen esetben az ügyész – indítványa, döntése szerint járjon el.

3. A Be. 223. § (2) bekezdése az alkotmány 55. § (2) bekezdésének sérelmét jelenti, mert e rendelkezésből az következik, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében a büntetőeljárás egész folyamatában ténylegesen a bíróság döntsön; előzetes letartóztatásnak csak bírósági határozat alapján van helye. Márpedig a támadott rendelkezés csak formálisan tartja meg a döntést a bíróság kezében, azzal, hogy az ügyész erre vonatkozó indítványára köteles elrendelni (fenntartani) az előzetes letartóztatást, a döntés ténylegesen az ügyész oldalára kerül. A személyes szabadság korlátozásához kapcsolódó, az alkotmányon alapuló bírói hatáskör ilyen, teljes kiüresítése alkotmányellenes. A Be. vizsgált rendelkezése önmagában sérti a jogbiztonság követelményét is, azáltal, hogy a formálisan bírói, valójában ügyészi döntési jogkör gyakorlásának mérlegelési szempontjait a törvényhozó egyáltalán nem határozta meg. Tévesnek bizonyult ugyanakkor az az indítványozói érvelés, hogy a Be. sértené a jogorvoslathoz való jogot, ugyanis az előzetes letartóztatásba helyezést elrendelő döntés ellen a fellebbezés nem kizárt.

4. A meghatározott súlyú, nem jogerős büntetéshez kapcsolódó kötelező előzetes letartóztatás nem felel meg végül az alkotmány 55. § (1) bekezdése és a 8. § rendelkezéseinek együttes értelmezéséből adódó alkotmányossági követelményeknek. A személyes szabadság alapjogát ugyanis ez alapján csak alkotmányosan elismert cél elérése érdekében, e céllal arányos módon és az elengedhetetlenül szükségeset nem meghaladó mértékben lehet korlátozni. A Be. támadott rendelkezése mögött azonban nincs olyan kényszerítő ok, amely a bírói mérlegelés kizárását indokolná, így az érintett alapjog korlátozásának súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

20/1999. (VI. 25.) AB HATÁROZAT – A TESTVÉREK KÖZÖTTI FAJTALANKODÁS ÜGYE

Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma
Alkotmány 15. § – a házasság és a család védelme
Alkotmány 16. § – ifjúság védelme
9/1990. (IV. 25.) AB határozat
35/1994. (VI. 24.) AB határozat

A Btk. 203. §-ában foglalt vérfertőzés tényállása kétféle magatartást nyilvánított bűncselekménnyé. Az első alakzat az egyenes ági rokonok (pl. szülő–gyermek) között létesített mindenfajta szexuális aktust rendelte büntetni. A másik bűncselekménnyé nyilvánított tényállás azokra vonatkozik, akik egymásnak vér szerinti testvérei. A tényállás két elkövetési magatartásra terjed ki: a testvérek közösülésére és az azonos nemű testvérek természet elleni fajtalanságára. Az indítványozók mindkét alakzatot az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozással támadták. Az ügy előadója Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró volt.

A Btk. 203. §-ában foglalt vérfertőzés tényállásai közül az egyenes ági rokonok közötti szexuális kapcsolat tilalmára vonatkozó alakzat nem alkotmányellenes. Sérti ellenben az alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó 70/A. § (1) bekezdését, hogy a vizsgált tényállás második alakzatában csak az azonos nemű testvérek közötti fajtalanság minősül bűncselekménynek, a különböző nemű testvérek közötti fajtalanság nem.

1. A közeli hozzátartozók (egyenes ági rokonok, testvérek) szexuális kapcsolatának bűncselekménnyé nyilvánítása nem sérti az alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmát. A házasság és a közeli (vér)rokonok közötti családi kapcsolat védelme [alkotmány 15. §], az ifjúság tekintetében az állam különös gondoskodási kötelezettsége [alkotmány 16. §], valamint a leszármazás genetikai védelme ésszerű indokát adják a társadalom e kiemelt személyi csoportjaira vonatkozó büntetőjogi megkülönböztetésnek.

2. A Btk. 203. § tényállásának második alakzata az azonos nemű testvérek közötti, nem erőszakos, hanem egyetértő, kölcsönös beleegyezésükön alapuló (természet elleni) fajtalanságot rendeli büntetni, ellenben nem nyilvánítja bűncselekménnyé a különnemű testvérek közötti fajtalanság elkövetését. A tényállás tehát különbséget tesz ugyanazon magatartás tekintetében az azonos nemű és a külön nemű testvérek között. Ez pedig az alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel, amelynek az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem volt a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka.

3. Strausz János alkotmánybíró nem értett egyet a többségi határozatnak az alkotmányellenességet megállapító részével. Álláspontja szerint a tényállás egyik elemével kapcsolatban sem lehet megállapítani alkotmányellenes diszkriminációt. A különvéleményhez Lábady Tamás alkotmánybíró is csatlakozott.

22/1999. (VI. 30.) AB HATÁROZAT – A MÉDIAKURATÓRIUMOK ÜGYE

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság
Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága
Alkotmány 61. § (1) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog
Alkotmány 61. § (2) bekezdés – sajtószabadság
37/1992. (VI. 10.) AB határozat
47/1994. (X. 21.) AB határozat
61/1995. (X. 6.) AB határozat

Az ügy alapját egy éles politikai vita jelentette az Országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportjai, illetve az ellenzéki képviselőcsoportok között a közszolgálati televíziók és rádió felügyeletére hivatott közalapítványokkal kapcsolatban. A közalapítványokat, a kuratóriumokat és azok elnökségeit a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) hozta létre. A médiatörvény hatálybalépésével egyidejűleg a testületek fel is álltak.

Az indítványok egy része a médiatörvény hiányosságait okolta a kialakult helyzetért. E hiányosságok miatt ugyanis nem állapítható meg egyértelműen, hogy az Országgyűlésből kiszorult pártok ellenzékinek vagy kormánypártinak minősülnek-e, illetve nem egyértelműek e fogalmak. Ez alkotmányellenes helyzethez vezetett, ezért az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására. A további indítványok szerint alkotmányellenesek a médiatörvénynek azok a rendelkezései, melyek lehetővé teszik az Országgyűlésben képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeinek kuratóriumi elnökségi tagságát [55. § (5)–(9) bekezdések], továbbá az elnökség megalakulását (illetve kiegészítését) akkor is, ha akár a kormánypárti, akár az ellenzéki oldal nem jelöl tagokat. Ez ugyanis, áll az indítványokban, az alkotmányosan megkövetelt egyensúlyt boríthatja fel kormánypártok és ellenzék között az elnökségben [55. § (8) bekezdés]. Az ügy előadója Lábady Tamás alkotmánybíró volt.

A médiatörvény támadott rendelkezései nem alkotmányellenesek, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította. Abban a vitás kérdésben, hogy miként kell minősíteni az időközben megszűnt képviselőcsoportok által delegált kuratóriumi elnökségi tagokat, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként kimondta: a kormánypárti–ellenzéki egyensúly kialakításakor az ilyen testületi tagok sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba.

A médiatörvény 55. § (4) bekezdése az elnökségi taglétszám alsó határát határozza csak meg. Ekvileg nem kizárt, hogy a kiegészítések révén az (Országgyűlés által választott) elnökségi tagok száma meghaladja a többi, nem képviselőcsoportok által delegált tagok számát, meghatározó befolyásra téve így szert. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy e rendelkezéseket alkotmányosan úgy kell értelmezni, hogy az Országgyűlés által választott elnökségi tagok száma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát.

1. A közszolgálati műsorszolgáltató közalapítványok működtetésében a kuratóriumoknak és a kuratóriumok elnökségeinek jut fontos szerep. Mivel a közalapítványok működésére vonatkozó legfontosabb hatásköröket a kuratóriumok és nem az elnökségek gyakorolják, az Alkotmánybíróság szerint az elnökségen keresztül az Országgyűlés, illetve a pártok képviselőcsoportjai nem jutnak olyan meghatározó befolyáshoz, hogy az veszélyeztetné a kiegyensúlyozott tájékoztatást.

Az sem alkotmányellenes, hogy a kuratóriumok elnökségében azok az elnökségi tagok is megtarthatják mandátumukat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek utóbb megszűntek.

2. A kiegyensúlyozott tájékoztatás tekintetében garanciális jelentőségű követelmény, hogy az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok azonos létszámban legyenek az elnökségben. A kormánypártiság–ellenzékiség fogalmak tartalma a médiatörvény tekintetében csak formális, külső és objektív ismérveken nyugodhat, és nem olyan informális és szükségszerűen szubjektív szempontokon, amelyek a politikai pártokat kormányt vagy ellenzéket támogató pártokként sorolják be. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánypártiság–ellenzékiség fogalmak közjogi értelemben csak a parlamenten belül értelmezhetőek. További objektív ismérv, hogy a parlamenten belüli párt részt vesz-e a kormányban (kormány-koalícióban) vagy sem; ez koalíciós szerződés és de facto kormányzati részvétel kérdése. A parlamenten kívülrekedt pártok jelöltjeit mint elnökségi tagokat sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem lehet számításba venni, a két oldal közötti egyensúlyt e kurátorok figyelmen kívül hagyásával kell megállapítani és fenntartani.

3. A médiatörvény 55. § (8) bekezdése szerint nem akadálya az elnökségek megalakulásának (a kiegészítés utáni működésnek), ha a kormánypárti, vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet. E szabály következménye az lehet, hogy az elnökségek megalakulhatnak csupán az egyik oldal jelöltjeivel is, és az elnökségeken belül a kormánypárti vagy ellen-

zéki képviselőcsoportok befolyása meghatározó lehet, áttörve ezzel a kiegyensúlyozott befolyásra vonatkozó, az alkotmányból és az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból folyó követelményt.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a kifogásolt rendelkezés a kompromisszumkényszert intézményesíti: ne lehessen megakadályozni az elnökségi tagok jelölésének megtagadásával az elnökségek – és ezen keresztül a kuratóriumok – megalakulását. A kuratóriumok megalakulása és a működése ugyanis feltétele a közszolgálati műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan működésének. Az alkotmányossági kérdés az volt, hogy a kompromisszumkényszerrel elérni kívánt cél (az elnökség megalakulása, hatásköreinek gyakorlása) arányban áll-e azzal az esetleges következménnyel, hogy az egyik parlamenti oldal meghatározó befolyásra tesz szert a kuratóriumok elnökségeiben, korlátozva ezzel a szabad véleménynyilvánítás és a tájékozódási szabadság jogát, megsértve a kiegyensúlyozott tájékoztatás alkotmányos követelményét.

Az alkotmánybírák többségi álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és a tájékozódáshoz fűződő alkotmányos alapjog biztosítása során az államra esetenként az aktív cselekvés, illetve a beavatkozás kötelezettsége hárul. (Ezzel kapcsolatban lásd Kerekes Zsuzsa kritikáját e szám Tanulmány rovatában – a szerk.) Ilyen tevékenység a közszolgálati műsorszolgáltatók, illetve a felügyeletükre hivatott szervek folyamatos működtetése is. Az egymással ütköző érdekek (kiegyensúlyozott elnökség kontra az elnökség és végső soron a kuratóriumok folyamatos működése) mindkét oldala tehát alkotmányos alapjogvédelmen alapszik. Az Alkotmánybíróság alapjogi kollízió esetén következetesen azt a gyakorlatot követi, hogy az egyik alapjog és szabadság egy másik alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében csak elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A jelen esetben a korlátozás kényszerű és elkerülhetetlen: az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból kisebb veszélyt jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati kuratóriumok egyáltalán nem működnének. A korlátozás ugyanakkor nem tekinthető aránytalannak sem, mert csak akkor állhat elő, ha a parlamenti frakciók együttműködésében átmeneti zavar következik be. Az elnökségek egyoldalú megalakulására csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogukkal. Ez viszont a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye.

4. A határozatnak ez utóbbi, a médiatörvény 55. § (8) bekezdésével kapcsolatos részéhez több alkotmánybíró különvéleményt fűzött. Álláspontjuk szerint e törvényi rendelkezés alkotmányellenes mértékben sérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás alkotmányos követelményét. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogot az elnökségek egyoldalú megalakításának (kiegészítésének) lehetősége révén ugyanis olyan eszközzel biztosítja, mely a szemben álló alapvető jog érvényesülését gyakorlatilag ellehetetleníti. A kiegyensúlyozott tájékoztatás jogának ilyen korlátozása nem minősül elkerülhetetlen, szükséges és arányos, következésképp alkotmányos rendelkezésnek.

23/1999. (VI. 30.) AB HATÁROZAT – ÜGYNÖKTÖRVÉNY

Alkotmány 59. § (1) bekezdés – a magántitok és a személyes adatok védelme
Alkotmány 61. § (1) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog
Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma
Alkotmány 70/G. § – tudományos élet szabadsága
60/1994. (XII. 24.) AB határozat
18/1997. (III. 19.) AB határozat

Az ügy középpontjában az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény, közismert nevén az ügynöktörvény rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata állt. Az Alkotmánybíróság megelőzően többször foglalkozott az ügynöktörvény egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alkotmányos vizsgálatával. Ennek köszönhető, hogy az indítványozók, akik a törvény számos rendelkezését támadták, az alkotmány két leginkább érintett rendelkezésén túl, elsősorban az Alkotmánybíróság korábbi határozataira építették érvelésüket. Az Alkotmánybíróság két ponton fogadta el az indítványozók kifogásait, az indítványok túlnyomó részét viszont elutasította. Az ügy előadója Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró volt.

Megsértette a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogot az ügynöktörvénynek az a rendelkezése [2. § (4) bekezdés 2. mondata], mely az ellenőrzendő személyi kör meghatározására létrehozott Történeti Hivatal alkalmazottainak ellenőrzéséről szól. Ezekről az alkalmazottakról ugyanis nem volt megállapítható kellő alappal, hogy a politikai közéletben vennének részt, vagy a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítanák. Következésképp hiányzott az az ok, ami az ügynöktörvény hatálya alá tartozó személyes

adatukat (ti. hogy végeztek-e ügynöki tevékenységet) közérdekűvé tehette volna.

Alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósított meg másfelől az ügynöktörvénynek az a rendelkezése [25/G. § (4) bekezdés c) pontja], mely az ügynökök személyes adatait nagyobb védelemben részesítette, mint mindenki másét, azáltal, hogy azokra szigorúbb kutatási tilalmat alkalmazott. E rendelkezés ráadásul alkotmányellenesen korlátozta a tudományos élet szabadságát is.

1. Az ügynöktörvény a Történeti Hivatal alkalmazottainak ellenőrzését nem tette kötelezővé, azt a hivatal elnökének kérésére kellett soron kívül elvégezni. Nem derült ki azonban a törvény szövegéből, hogy a hivatal elnöke ezt milyen okból rendelhette el, és annak eredményéhez milyen munkajogi következmények járultak. Egy következménye azonban mindenképpen volt, az ügynöktörvény általános szankciója: az ellenőrzés eredményének esetleges nyilvánosságra hozatala. Ez azonban sértette az alkalmazottak személyes adatokhoz fűződő alkotmányos jogait, ugyanis őrájuk vonatkozóan nem lelhető fel olyan alkotmányos és az ügynöktörvény koncepciójának megfelelő ismérv, mely adataik nyilvánosságra hozatalát indokolttá tette volna.

2. A hivatásos és nem hivatásos ügynökök neve, természetes személyazonosító adatai esetében az ügynöktörvény 25/G. § (4) bekezdés c) pontja az adatok nyilvánosságra hozatalára és a nem publikus kutatásra vonatkozóan a levéltári törvény szabályaira utalt, azzal az eltéréssel azonban, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket a kutatási tilalom feloldhatóságára. Az ügynökök személyes adatait tehát mindenki másénál jobban védte a törvény, még a nem nyilvános kutatás esetében is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen különbségtételnek, illetve korlátozásnak a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka nem volt. Sértette a rendelkezés továbbá az alkotmánynak a tudományos élet szabadságát biztosító rendelkezését is. Az Alkotmánybíróság ezért a rendelkezés kifogásolt részét megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes adatok és a magántitkok megfelelő védelmét jelenti azonban az a rendelkezés [25/G. § (4) a) pont], mely szerint a megfigyelt tudta és beleegyezése nélkül, és nem jogállami célból kifürkészett személyes adatoknál tiltja a tudományos kutatást, kivéve, ha az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutatáshoz hozzájárult.

3. Az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, melyek kifogásolták, hogy az ügynöktörvény hatálya nem terjed ki a III/III. Csoportfőnökségen kívül más csoportfőnökségekre vagy elődszervekre. A III/III. Csoportfőnökséget abból a célból hozták létre, hogy az állampárt támasza legyen. A szervezetet irányító jogszabályok és a szervezet működése az akkori alkotmánnyal is szemben álltak. Az alkotmánybírák álláspontja szerint a többi titkosszolgálat, bármilyen szoros volt is az összefonódás, csak részben végezhetett ilyen tevékenységet. Ezért nem szükségszerűen minősül közérdekű, bárki számára megismerhető adatnak az a tény, hogy valamely személy más, ma is működő titkosszolgálatnak hivatásos tisztje, vagy az volt.

4. Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat, amelyek az ellenőrzendő kört tartották túlságosan szűkítettnek. Példaként említették az indítványozók a bírákat, a nagyköveteket, a tábornokokat és az ügyészeket. Az Alkotmánybíróság indokolásában utalt korábbi határozatára, mely szerint a személyi kör meghatározása politikai döntést kíván, a kiválasztás alapjául szolgáló egységes ismérv kialakítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Alkotmányossági kérdést az ismérv következetes érvényesítése vet fel. Az sem alkotmányellenes, ha a személyi kört nem egyetlen ismérv alapján alakították ki.

5. Nem alkotmányellenesek az ügynöktörvénynek azok a rendelkezései, melyek szerint a bemutatott iratokon a más személy azonosítására alkalmas adatokat felismerhetetlenné kell tenni. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint e rendelkezés a szükséges kiegyensúlyozást hajtja végre, és megítélése szerint ezzel az ügynökök és a megfigyeltek tekintetében egyaránt a személyes adatok védelmének biztosít elsőbbséget.

25/1999. (VII. 7.) AB HATÁROZAT – A NÉPSZAVAZÁS-ÜGY

Alkotmány 2. § (2) bekezdés – népszuverenitás, közvetett és közvetlen hatalomgyakorlás
Alkotmány 19. § (3) bekezdés – az Országgyűlés jogkörei
Alkotmány 24. § (3) bekezdés – az alkotmány megváltoztatásának eljárási rendje
Alkotmány 25. § (2) bekezdés – az Országgyűlés törvényhozási joga
Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés – országos népszavazás tárgya
Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés – az országos népszavazásból kizárt tárgyak
Alkotmány 29/A. § (1) bekezdés – a köztársasági elnök választása
2/1993. (I. 22.) AB határozat
52/1997. (X. 14.) AB határozat

Az ügy előzménye az Országos Választási Bizottság (OVB) egyik határozata volt. E határozatában az OVB hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, mely alapján a kérelmezők országos népszavazást kívántak kezdeményezni abban a kérdésben, hogy a választópolgárok közvetlen módon kívánják-e megválasztani a köztársasági elnököt. Az OVB határozata az alkotmány 1997-ben megállapított 28/C. § (5) bekezdésének taxatív felsorolásán alapult, mely az alkotmány rendelkezései közül kizárólag a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezések módosítását zárja ki népszavazás útján. Ebből – a contrario – az következik, hogy az alkotmány egyéb rendelkezéseinek módosításáról lehet népszavazást kezdeményezni. Az OVB határozata ellen kifogások érkeztek az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előadója Németh János alkotmánybíró volt.

ALKOTMÁNYOS INDOK NÉLKÜLI HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS VALÓSÍTOTT MEG MÁSFELŐL AZ ÜGYNÖKTÖRVÉNYNEK AZ A RENDELKEZÉSE, MELY AZ ÜGYNÖKÖK SZEMÉLYES ADATAIT NAGYOBB VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETTE, MINT MINDENKI MÁSÉT, AZÁLTAL, HOGY AZOKRA SZIGORÚBB KUTATÁSI TILALMAT ALKALMAZOTT.

Az alkotmánymódosításra irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az ügy kapcsán – az OVB határozatának felülvizsgálata során – az Alkotmánybíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy az alkotmány módosítható-e népszavazás útján. Az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi álláspontját, amely szerint a magyar alkotmányos berendezkedést továbbra is az jellemzi, hogy a képviseleti szervek hatásköre elvileg teljes és általános, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek. A kötelezően elrendelendő népszavazás ugyanakkor ilyen kivételes megvalósulása esetén felette áll a képviseleti hatalomgyakorlásnak. Az Alkotmánybíróság korábban ezzel kapcsolatban azt is megállapította, hogy az alkotmány nem módosítható kötelező erejű népszavazás útján. Ez az értelmezés az alkotmány 2. §-án, az állami berendezkedés és a hatalommegosztás alkotmányos keretein nyugszik, illetve az alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. Az 1997. évi alkotmánymódosítás, mely taxatíve meghatározott tiltott népszavazási tárgyakat, ezeket az alapelveket nem érintette, következésképp az azok alapján álló értelmezés továbbra is irányadó. Az alkotmányból az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetőek.

Az alkotmány csak magának az alkotmánynak a rendszerén belül, az alaptörvényben feljogosított alkotmányozó hatalom által, az alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Országgyűlés alkotmányozó jogkörében alkotmányosan csak az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával járhat el. Az alkotmány módosítására irányuló népszavazás – mivel annak eredménye kötelező lenne az Országgyűlésre – elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, ezért ellentétes lenne az alkotmánynak e hatáskört megállapító rendelkezésével.

A SZOMBATHELYI KÖZÖSSÉGI SZÁLLÁS

A MAGYAR EMBERI JOGVÉDŐ KÖZPONT ÉS A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG VIZSGÁLATA

A Belügyminisztériummal aláírt megállapodás alapján három emberi jogi szervezet – a Cordelia Alapítvány, a Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK) és a Magyar Helsinki Bizottság – 1999. február 28. és március 6-a között, 38 munkatárs bevonásával végzett megfigyelést a Szombathelyi Határőr Igazgatóság közösségi szállásán. A megfigyelést végzők között volt: három orvos (egy igazságügyi-orvosszakértő, egy pszichiáter, egy gyermekorvos), egy pszichológus, továbbá egy három tagú filmes forgatócsoport. A megfigyelés során angol, német, francia, albán, szerb, arab, perzsa (dari) tolmácsolást tudtunk biztosítani. A munkatársak közül egyszerre átlagosan 10-12 személy tartózkodott a közösségi szálláson.

A határőrség idegenrendészeti osztályának tájékoztatása szerint az érkezésünket megelőző napon 361-en tartózkodtak a szálláson, közülük 12 fő 14 éven aluli gyermek. A külföldiek közül 97 bangladesi, 12 iraki állampolgár volt. A befogadottak legnagyobb csoportját, jóval több mint a felét, albán nemzetiségű jugoszláv állampolgárok (koszovóiak) alkották.

ÁLTALÁNOS BENYOMÁSOK

A közösségi szállásra először belépőt nyomasztó látvány fogadja. Az egész nap homályos folyosókon a külföldiek céltalanul járkálnak ide-oda, látogató megjelenése a ráccsal lezárt körletben rendkívüli eseményszámba megy: a vendéget körülveszik, kérdésekkel ostromolják, és nagy örömmel invitálják a szobájukba. A határőrök általában csak naponta egyszer, a körlet létszámának ellenőrzése céljából lépnek be a külföldiek folyosójára, akkor is fehér kesztyűben – tekintettel a fertőzésveszélyre.

A körlet vizesblokkjának kövezetét mindenütt víz borítja, a bejárat előtt is tócsákban áll a piszkos víz. A hálóhelyiségek zsúfoltak, a nagyobbakban 10-12 ágy, a külföldiek ruhái jobbára az ágy alatt, vagy az ágyon vannak elhelyezve. Az érkezésünket megelőző napokban kaptak a szobák néhány kis szekrényt, amelyek azonban nem zárhatóak. A látogatás befejezése előtti napon helyeztek el a körletek vizesblokkjában egy-egy régi típusú, dobtárcsás mosógépet. A közösségi szállás lakói – kevés kivétellel – nem járhatnak ki a városba, de még a határőr-igazgatóság udvarára sem. Szabad levegőn naponta néhány percet töltenek, amíg körletenként elkülönítve a szállás épületéből zárt alakzatban átvonulnak az étkezőhelyiségbe.

A közösségi szállásokon, 1998 augusztusa óta, amióta a szállásokról csak kivételesen lehet kijárni, ketten követtek el öngyilkosságot. Szombathelyen öngyilkosság még nem volt, de öngyilkossági kísérletre többször is sor került. A távozásunkat követő héten egy iráni fiatalember került kórházba „falcolás” következtében.

Az etnikai konfliktusok elkerülése végett a különböző nemzeti csoportokat, amennyire lehetséges, külön körletben tartják. Két folyosó kizárólag a koszovóiaké, a

A Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK) olyan, kormánytól független alapítvány, amit fiatal magyarok alapítottak 1993-ban, hogy ingyenes segítséget nyújtsanak az emberi jogi sérelmek magyarországi áldozatainak. A megalapítás óta több mint négyezer embernek segítettünk. A központ azoknak az egyéneknek vagy csoportoknak ad támogatást, akiknek az Európai emberi jogi konvencióban vagy más, Magyarország által ratifikált nemzetközi szerződésben leírt jogai sérülnek. A MEJOK jogi tanácsot ad a hozzáfordulóknak, konzultál ügyükről, vállalja bíróság előtti képviseletüket. Ügyfeleink többnyire különböző, védtelenebb helyzetű csoportok tagjai (kisebbségek, migránsok, nők, gyerekek). Az alapítvány fellép a kisebbségekkel, illetve idegenekkel, menekültekkel szembeni elleni diszkrimináció-val szemben, kivizsgál olyan hivatalos intézkedések elleni panaszokat, amelyek szerint megsértetek, megaláztak, testileg vagy lelkileg bántottak egyéneket.
A MEJOK független szervezet. Soha nem fogadott el semmiféle támogatást kormánytól, politikai párttól., ideológiai csoporttól, vagy olyan más csoportosulástól, amely veszélyeztetné függetlenségét. Munkáját az önkéntesek áldozatos segítsége mellett hazai, valamint külföldi alapítványok és intézmények támogatása teszi lehetővé, külön megemlítendő közülük az angol, az amerikai, a kanadai és a holland budapesti nagykövetség, a Soros Alapítvány, a Nyílt Társadalom Alapítvány, a Raoul Wallenberg Alapítvány, a Westminster Foundation for Democracy, az US Aid, a Humanitas Civitatis Alapítvány.

harmadik körletben főképp bangladesiek laknak, továbbá néhány afrikai, a negyedik körlet „vegyes", itt arabokat (iraki, palesztin, algériai), afgánokat, szerbeket tartanak. Itt él a szállás vajdasági magyar lakója is. Sétáló Sándor hét éven át részesült menedékesként „ideiglenes védelemben", a nagyatádi menekülttáborban a Menekültügyi és Migrációs Hivatal (MMH) tolmácsként foglalkoztatta. Minthogy menedékes státusza a kormány rendelete nyomán 1998. október 31-ével megszűnt, az MMH bicskei ügyosztályának kezdeményezésére a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság kiutasította, és a szombathelyi közösségi szállást jelölte ki számára kötelező tartózkodási helyül. Társai többségével ellentétben napközben kijárhat.

A KÜLFÖLDIEK JOGI HELYZETÉNEK ELLENTMONDÁSAI

A közösségi szálláson tartózkodók az idegenrendészeti törvény (Idtv.) szempontjából „jogsértő külföldiek", akik illegálisan léptek Magyarország területére, illegálisan tartózkodtak az országban, vagy illegálisan próbálták meg elhagyni az országot (illetve hagyták el, majd Ausztriából toloncolták őket vissza). A menedékjogról szóló törvény (Met.) szempontjából ugyanezek az emberek többségükben menedékkérők. Némelyeknek a Menekültügyi és Migrációs Hivatal engedélyezi a hivatal valamelyik befogadó állomásán való tartózkodást, ahol a menedékkérő mozgásszabadsága jóval nagyobb, mint a közösségi szállásokon, holott jogállásuk semmiben sem különbözik azokétól, akik a szálláson maradnak. A szálláson tartózkodók többsége nem, vagy legfeljebb fegyveres kísérettel hagyhatja el a szállást, például pénzváltás, postai küldemény átvétele céljából. Az áthelyezésre elvben gyermekes családok, kísérő nélküli fiatalkorúak, nők, idősek vagy betegek esetében kerül sor, de e főszabály alól sok a kivétel: olykor egyedülálló fiatalemberek is átkerülnek a befogadó állomásokra, máskor kisgyerekes családok is a közösségi szállásokon maradnak. Ez sokszor ad okot értetlenségre, gyanakvásra a külföldiek körében. Megjegyezzük: az emberi jogi szervezetek véleménye szerint a menedékkérőknek általában a befogadó állomásokon volna a helyük, a diszfunkcionális közösségi szállások helyett a menekültügyben illetékes szakhatóság, az MMH befogadó állomásait kellene fejleszteni.

JÁRVÁNYVESZÉLY

A Met. értelmében a menedékkérőnek szűrővizsgálaton kell átesnie[1]. A szűrővizsgálat elvégzését éppen Szombathelyen a városi rendelőintézet megtagadta, mert az MMH a jogszabályok előírásával ellentétesen[2], a vizsgálati költségeket – források híján – nem fizeti ki. A szűrésnek egyébként sem volt értelme, hiszen a szűrésen átesett menedékkérő együtt élt a közösségi szálláson a szűrésre nem kötelezett illegális migránsokkal. A helyzetet az MMH úgy oldotta meg, hogy megszüntette, illetve a menedékjogi eljárás pozitív befejezése utánra halasztotta a közösségi szálláson elhelyezett menedékkérők szűrését. Ez a megoldás racionális, csak éppen ellentétes a hatályos jogszabályokkal. A jelen helyzet egyúttal természetesen folyamatos járványveszélyt jelent. Senki sem tudja, hányan fertőződtek meg a közösségi szállásokon tbc-vel, lappangó trópusi betegségekkel, hányan lettek HIV-pozitívok.

KÖLTSÉGVISELÉS

A közösségi szálláson elhelyezetteknek meg kell téríteniük elszállásolásuk, élelmezésük költségeit. Az idegenrendészeti hatóság az eltávozóknak – akár végleg elhagyják az országot, akár más közösségi szállásra vagy befogadó állomásra helyezik át őket – kiállítja a szálláson való tartózkodás számláját[3], amelynek összege átlagosan napi 600-650 forint. A befogadó állomáson a menedékkérő ellátásáról, ha nem rendelkezik pénzzel, a menekültügyi hatóság gondoskodik (két hónap múltán még zsebpénzzel is ellátja), az ellátás költségeit a kérelmezőnek a kérelme elutasítása esetén sem kell megtérítenie. A közösségi szálláson tartott menedékkérő ezzel szemben tetemes tartozást halmoz fel a kérelme jogerős elbírálásáig. Nincs jogszabályi rendelkezés, amely kimondaná, hogy megszűnik-e és milyen módon, a menekültkénti vagy befogadottkénti elismerés után a tartozás. Rendelkezés híján elképzelhető, hogy egy menekültként elismert személy valamely nyilvántartásban úgy szerepel, mint aki köztartozását nem egyenlítette ki, vagy egy befogadott utóbb turistaként – tartozása miatt – nem térhet vissza az országba. A visszásságot tetézi, hogy a napi költségek kiszámítása szállásról szállásra változik: a napi elhelyezési költség Szombathelyen 280, Nagykanizsán 350 forint. E költségek a szállás létszámának növekedése következtében sem csökkentek, annak ellenére, hogy 1998 augusztusa óta az egy főre eső légtér nyilvánvalóan kevesebb lett mindkét szálláson. Nagykanizsán napi száz forinttal számolják fel a mosatási költségeket, így ez az egyetlen olyan közösségi szállás, ahol a mosatásból származó bevétel meghaladja a mosatás tényleges kiadásait. Információink szerint a nagykanizsai szálláson egyébként az útlevéllel rendelkező külföldi is csak akkor távozhat önkén-

tes jogkövetőként a szállásról, ha egyúttal rendezi felhalmozódott tartozását. Ezt az állítást támasztja alá, hogy a nagykanizsai szálláson a külföldiek tartozásának megtérülése szembeszökően magasabb arányú, mint a többi közösségi szálláson.

KÍSÉRŐ NÉLKÜLI FIATALKORÚAK

A gyermekes családok előbb-utóbb átkerülnek a befogadó állomásra. Ez nem vonatkozik az egyedül érkezett fiatalkorúakra: a határőr-igazgatóság idegenrendészeti osztálya feltehetőleg nem is tudja, kik a fiatalkorúak a szálláson tartózkodók közül. Tájékozódásunk során a közösségi szálláson 12 tizennyolc éven aluli, kísérő nélküli menedékkérővel találkoztunk, hatan közülük koszovói albánok, négyen bangladesiek, egy Afganisztánból, egy pedig Ghánából érkezett. A csoportunk számára megismerhetővé vált iratok tanúsága szerint az eljárásban a gyámhatóság képviselője egy esetben vett részt, és azt rendben lévőnek találta. A jelenség nem kivételes: 1998-ban 209 kísérő nélküli fiatalkorú menedékkérő érkezett Magyarországra.

A SZÁLLÁS ELHAGYÁSA

A közösségi szállásokon elhelyezett külföldiek legsúlyosabb sérelme, hogy a közösségi szállást nem hagyhatják el, onnan nem járhatnak ki. Nem kívánunk itt a közösségi szállások lezárásával kapcsolatos régóta folyó jogi vitába belebocsátkozni. Elegendő utalni arra, hogy az Idtv. szerint a kötelező tartózkodási hely kijelölése a külföldi számára (ennek alesete a közösségi szálláson való elhelyezés) idegenrendészeti őrizetnek nem minősülő szabadságkorlátozás[4]. A kijelölt tartózkodási helyen csak olyan szabadságkorlátozásnak van helye, amely az idegenrendészeti eljárás lefolytatása, illetve a szállás rendjének fenntartása érdekében szükséges[5]. A közösségi szállásról való kijárás jogát a Nógrád Megyei Bíróság több mint ötven jogerős végzésben erősítette meg, legújabban húsz ilyen tartalmú nem jogerős végzést hozott a Kiskunhalasi Városi Bíróság. Igaz, vannak ezzel ellentétes tartalmú bírói végzések is.

Valószínűnek tetszik továbbá, hogy a külföldiek fogva tartása a közösségi szállásokon ellenkezik az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikkével. Az egyezmény megengedi ugyan a külföldi fogvatartását kiutasítása vagy kiadatása céljából, de a strasbourgi esetjog azt is világossá teszi, hogy a fogvatartás nem lehet olyan hosszú, hogy az már szabadságvesztésnek minősüljön, illetve ne feleljen meg a célhoz kötöttség és az arányosság követelményeinek.

A közösségi szálláson való „elhelyezést" a hatóság nem tekinti fogvatartásnak, de ez természetesen éppen olyan játék a szavakkal, mint az a – a strasbourgi bíróság által megcáfolt – állítás, hogy a repülőtér tranzitzónájában tartózkodó külföldi nincs az ország területén. A közösségi szálláson való fogvatartás olyan fogvatartás, amelynek nincsenek szabályai, amely egyetlen, a fogvatartottak számára jogszabályban meghatározott jogot nem biztosít a külföldieknek. A közösségi szállások lezárásával a múlt év augusztusában az idegenrendészeti hatóságok olyan intézményt hoztak létre, amelynek nincs megfelelője az Európai Unió országaiban. A közösségi szállás ugyanis sem a nyitott menekülttáborral (befogadó állomással), sem a céljaiban és időtartamában szigorúan korlátozott toloncőrizettel nem vethető össze. (A közösségi szállások lezárásának nyilvánvaló célja az illegális migráció megállítása. Ennek azonban nem az időhatár nélküli fogvatartás a legitim eszköze, hanem egyrészt a menedékkérőkkel való tisztességes bánásmód, másrészt a tiltott határátlépés szankcionálása.)

A közösségi szállások lezárásának „alapja" az Országos Rendőrfőkapitány és a Határőrség Országos Parancsnoka 46/1998-as számú együttes intézkedése. Ez azonban csak azokra a külföldiekre vonatkozik, akik személyazonosságukat hitelt érdemlően nem tudják igazolni. Ezt a határőrség Szombathelyen, de más igazgatóságokon is – állítólag szóbeli, vagy írásos, de mindenképpen belső használatú, az érintettek számára nem megismerhető utasítások alapján úgy értelmezik, hogy a külföldi személyazonosságát csak olyan okirat igazolja, amelyet Magyarországon személyazonossága igazolására egyébként is fölhasználhat – magyarán csak az érvényes útlevél fogadható el. Ennek következtében az arcképpel ellátott jugoszláv személyi igazolványt sem fogadják el hiteles személyazonosító igazolványnak. A gyakorlatban azonban még az érvényes útlevél sem elegendő: az ügyintézés időközben túllépte az együttes intézkedést is. Szombathelyen a közösségi szállásról azt engedik ki, akit ki akarnak engedni. Hosszú ideig szinte senkit, aztán március 6-án 40 főt. Természetes, hogy az így kiengedett emberek élnek a talán soha vissza nem térő alkalommal és megszöknek. Ez utóbb újabb érv arra, hogy senkit sem szabad kiengedni.

Az igazgatóságon bevezették azt az alapjaiban jó rendszert, hogy minden körlet szószólókat választ, akik heti rendszerességgel megbeszélhetik a körlet problémáit az igazgatóság illetékeseivel. A szószólók ígéretet kaptak, hogy heti két alkalommal kimehetnek a szállásról – ez az önkényesen megadott kedvezmény nyilvánvalóan nagyon jó arra, hogy bizalmatlanságot keltsen a szószólókkal szemben, illetve azt a látszatot keltse, hogy a kijárás olyan előjog, amelyet a

határőrségnek tetsző magatartással kell kiérdemelni. Más kérdés, hogy az egyik interjúalanyunk, akit három héttel korábban választottak meg szószólónak, elmondta, sem korábban, sem a megválasztása óta nem hagyhatta el a közösségi szállást.

A Szombathelyen készült kérdőívek statisztikus feldolgozása még nem fejeződött be, de az számszerű elemzés nélkül is kimondható, hogy a közösségi szállás lakói – egy csekély kisebbség kivételével – két-három-négy hónapja, ott tartózkodásuk kezdete óta egyszer sem hagyhatták el a közösségi szállást. Holott éppen a koszovói albánok mintegy felének személyi igazolványa, egy kisebb részének pedig útlevele is van.

Ez utóbbira jó példa Murtezi Ljatif ügye. A jugoszláv állampolgárságú fiatalember március 3-án szökést kísérelt meg, de lezuhant a kerítésről, eltörte a kezét és elfogták. A múlt év november 4-én Győrből helyezték Szombathelyre, azóta egyszer sem hagyhatta el szállását. A szökési kísérlet kapcsán derült ki, hogy érvényes útlevele van, de azt a győri igazgatóság nem küldte át Szombathelyre. Elfogása után választás elé állították: vagy „önként" hazatér, vagy idegenrendészeti őrizetbe kerül. A fiatalember a hazatérést választotta, noha elmondta, kitoloncolása esetén feltehetőleg nyomban besorozzák.

FELELŐSSÉGÁTHÁRÍTÁS, AZ ÜGYIRATOK BUJKÁLÁSA

A szombathelyi közösségi szálláson tartózkodók ügyének általában több gazdája van. A különböző hatóságok, bármilyen kérdés merül fel, egymásra mutatnak, egymásra hárítják a felelősséget. Az idegenrendészeti határozatokat vagy valamelyik megyei rendőr-főkapitányság, vagy egy másik, elsősorban a győri vagy nagykanizsai határőr igazgatóság hozza meg. Ha a külföldi arra kér engedélyt, hogy kimehessen a városba, kérését sokszor azzal hárítják el, hogy ehhez a rá vonatkozó határozatot az elrendelő szervnek kellene módosítania. A befogadó állomásra való áthelyezés az MMH győri ügyosztályának kompetenciája, az áthelyezésre vonatkozó kérelmeket a szombathelyi igazgatóság elhárítja: az az MMH ügye. A szállásról való kijárás ügyében viszont a valóságos ügygazda, az MMH nem visel semmilyen felelősséget. Hiába képzeli a külföldi, hogy miután két hónapos bezártság után az MMH ügyintézője meghallgatta, és átadta az arcképes menedékkérő igazolványt – amely a külföldit magyarországi tartózkodásra jogosítja –, végre kimehet a szabad levegőre. A szállásról való kijárás engedélyezése továbbra is az idegenrendészeti hatóság jogköre. Amikor felvetődött a kérdés, miért nem járhatott ki a szállásról a fentebb már említett Murtezi Ljatif, hiszen – mint a kiutasító határozatból kiderült – van érvényes útlevele, ezt az állítást szinte rágalomnak minősítették. Végül miután az is kiderült, hogy az útlevél a győri igazgatóságon van, a további kérdéseket az idegenrendészet képviselője úgy utasította vissza, mintha egy szuverén külállam belügyeibe való beavatkozásra akarnók rábírni.

Ez a helyzet rendkívüli módon megnehezíti a külföldiekkel foglalkozó ügyvédek, a jogsegélyt nyújtó szervezetek munkáját is. A szombathelyi igazgatóság idegenrendészeti osztályán ügyfeleink egy részének aktáját egyáltalán nem találták meg, más esetekben az akta csupán a kiutasításra, illetve a kötelező tartózkodási hely kijelölésére vonatkozó határozatokat tartalmazta, az idegenrendészeti meghallgatás jegyzőkönyvét azonban nem: a meghallgatás Győrben vagy Nagykanizsán történt. Számos esetben az is előfordult, hogy a meghatalmazott képviselőtől az aktába való betekintést azzal tagadták meg, hogy forduljon az idegenrendészeti eljárást lefolytató hatóságokhoz.

A közösségi szálláson tartózkodó külföldiek elhelyezéséről a határőrség dönt, ennek következtében nem csak az ügyvédnek kell ügyfele után utaznia Nagykanizsáról vagy Győrből Szombathelyre, de az MMH illetékes ügyosztálya munkatársainak is. Az MMH győri ügyosztályán az elmúlt hónapokban mindössze két ügyintézőnek kellett foglakoznia a győri, illetve szombathelyi közösségi szálláson elhelyezett menedékkérőkkel. A szombathelyi szállásra kijáró ügyintéző az elmúlt évben 21 ezer kilométert autózott, hogy hetenként több alkalommal meghallgathassa az ügyosztály Szombathelyen elszállásolt ügyfeleit, és ügyhátraléka így is 280 ügyre nőtt. Azokkal, akik Nagykanizsán nyújtották be menekültkérelmüket, az MMH budapesti ügyosztálya foglakozik. A kérelmezők egy részét időközben Szombathelyre helyezték át, most tehát a budapesti ügyintézőnek Szombathelyre kell utaznia a kérelmezők meghallgatása végett. A menekültügyi iratok hollétét a jogi képviselő így csak a legnagyobb nehézségek árán tudja kinyomozni, hiszen előbb azt kell megtudnia, hogy az ügyiratok Győrben, Budapesten vannak-e, vagy útközben az ügyintézőnél (az utazó ügyintéző, ha történetesen nem abban a városban lakik, ahol hivatali szobája van, két kiszállás között kénytelen hazavinni esetleg több tucat menekültügyi aktát, hiszen a hétvége után a következő héten ismét kiszálláson kezd, és több száz kilométeres kerülőt kellene megtennie csupán azért, hogy az aktákat az ügyosztály szekrényében helyezhesse el). Az aktáknak ez a fellelhetetlensége rendkívüli mértékben megnehezíti a menedékkérő képviselőjének a munkáját, és az esetek jelentős részében lehetetlenné teszi, hogy a me-

nedékkérő hozzájuthasson ahhoz a jogi képviselethez, amelyet a törvény lehetővé tesz számára.

AZ IDEGENRENDÉSZETI ELJÁRÁSRÓL

A külföldiek a velük szemben lefolytatott idegenrendészeti eljárásból semmit sem értenek. Általában nem tudják, mit jelent a három határozat (kiutasítás, a kiutasítás felfüggesztése, a kötelező tartózkodási hely kijelölése), amelyet kézhez kapnak, és nem tudják, milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésükre. A kérdéseinkre adott válaszokból kiderül, hogy a tolmácsok a jogorvoslatra vonatkozó útbaigazítást többnyire egyáltalán nem fordítják le, de volt, aki azt mondta el, a tolmács jogorvoslati igényre vonatkozó kérdés helyett olyan kérdést fogalmazott meg, amelyre csak nemmel válaszolhatott.

A határőrségi meghallgatás sillabusza szerint a meghallgató rákérdez a külföldi menekülésének okaira. A külföldiek nagy része úgy gondolja, hogy a válasz révén már menedékjogot kért, sőt – minthogy nem tudja megkülönböztetni az idegenrendészeti és a menekültügyi eljárást – azt hiszi, hogy menedékkérelme ügyében hallgatták meg. A kiutasító határozat felfüggesztésének indokolásába – például Győrben – olykor beírják, hogy a felfüggesztésre a menekültügyi eljárás miatt kerül sor, sok esetben azonban a határozat csak az útiokmány hiányára utal, és így nem derül ki belőle, megindult-e a menekültügyi eljárás. Az idegenrendészeti eljárás jegyzőkönyve sokszor a határozatot hozó hatóságnál marad, s így még a külföldi jogi képviselője sem tudja megállapítani, kérte-e ügyfele a menekültkénti elismerést, és megindult-e ügyében az eljárás.

INFORMÁCIÓHIÁNY

A közösségi szálláson elhelyezettek számára az egyik legsúlyosabb pszichikai megpróbáltatás, hogy nem tudják, hogyan áll az ügyük, nem tudják, mi fog történni velük, meddig lesznek bezárva a közösségi szállásra. A várakozás azért is kínzó, mert hiába ír elő a törvény a menekültügyi meghallgatásra öt napos határidőt, sokszor a kérelem beérkezése után két hónappal sem kerül rá sor. De beérkezett-e a kérelem, van-e egyáltalán eljárás? Erre a kérdésre legkevésbé a külföldi tud válaszolni.

Látogatásunk során 22 bangladesi írt alá egy közös, négy pedig egy-egy külön meghatalmazást, munkatársunk számára, hogy tudja meg, megindult-e egyáltalán a menekültügyi eljárás ügyükben. A kérelmezők közül 8-ról az MMH győri ügyosztályán sikerült megtudni, hogy az eljárás folyamatban van, és a győri ügyosztály illetékességi körébe tartozik. A többiekkel kapcsolatban az ügyosztálynak az volt a véleménye, hogy a kérelmező aktái vagy a budapesti ügyosztályon vannak, vagy egyáltalán nem indult meg menekültügyi eljárás. A szombathelyi látogatás után március 9-én levelet küldtünk az MMH központjába, s csatolva a meghatalmazást felsoroltuk azon bangladesiek nevét, akik szeretnék megtudni, hogy áll az ügyük, illetve van-e egyáltalán ügyük a menekültügyi hatóságok előtt. A megkeresésünkre többszöri érdeklődésünk ellenére a mai napig nem érkezett válasz, így a bangladesi kérelmezők, akik általában december óta vannak közösségi szálláson, máig sem tudják, hogy várhatják-e menekültügyi meghallgatásukat.

A menekültügyi kérelmek benyújtását, a kérelmekkel kapcsolatos információhoz való hozzájutást rendkívüli módon megnehezíti, hogy a közösségi szálláson benyújtott kérelmek, panaszok átvételének nincs adminisztrációja. A közösségi szálláson elhelyezettek, ha írnak egy kérvényt, azt csak a körlet előtt őrködő határőr tiszthelyettesnek adhatják át, átadásakor azonban semmiféle átvételi elismervényt nem kapnak, így nem tudhatják, mi történt a kérelemmel, továbbították-e például a Menekültügyi és Migrációs Hivatalhoz. Javaslatunkat, hogy a jövőben a körletek őrsége fektessen fel egy, a számlakönyvekhez hasonló átvevő füzetet, és az átvételt igazoló lap másolati példányát adják át a külföldinek, az igazgatóság vezető tisztjei szinte inzultusnak tekintették. Naponta mindenki ír egy sajtcédulát, hogy ki akar menni a szállásról – mondták –, hogy képzeljük azt, hogy a katonák az összes ilyen fecnit hivatalosan átvegyék. Az egyik vezető megjegyezte, a szabályos kérvényekre még illetékbélyeget is kellene ragasztani. Ez az igény ellentétes a 64/1994. (IV.30.) kormányrendelet (a továbbiakban R.) 55. § (1) bekezdés f) pontjával, amely szerint a közösségi szálláson tartózkodó külföldi jogosult kérelem, panasz előterjesztésére.

Hasonlóképpen információhiány gyötri azokat, akik úgy határoztak, hogy haza kívánnak térni. A fiatalkorú (17 éves) Uzzal Hossein édesanyja súlyos betegsége miatt február 14-én jelezte, hogy vissza akar térni hazájába. Találkozásunkkor, március 4-én semmiféle információja nem volt arról, kezdeményezte-e az idegenrendészeti szerv az útiokmány beszerzését. Látogatásunkig arról sem tájékoztatta senki, hogy közvetlenül is írhatna hazája Varsóban működő diplomáciai képviseletének.

Az idegenrendészeti eljárás során a külföldiek kétféle tájékoztatót kapnak: az egyik változat csak magáról az idegenrendészeti eljárásról és a jogorvoslati lehetőségről szól, a másik a menedékjogi kérelem be-

nyújtásával kapcsolatban is tartalmaz információt. Megfigyeléseink szerint ezeket a tolmácsok egyáltalán nem fordítják le, a külföldiek úgy írják alá a tájékoztató átvételéről szóló nyilatkozatot, hogy a tájékoztató tartalmáról fogalmuk sincs. Szerencsére! A menekültügyi tájékoztató rész ugyanis a hatályos törvény elfogadása előtti állapotot tükrözi: jelenleg is arról tájékoztatják a külföldieket, hogy amennyiben nem európai országból jöttek, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságánál kérhetnek menedékjogot, illetve ha európaiak kérelmüket Magyarországra való érkezésük után 72 órán belül kell benyújtaniuk. Ugyanezt a tájékoztatót kaptuk kézhez a múlt év áprilisában Nyírbátorban, akkor a nyírbátori igazgatóság illetékesei úgy tájékoztattak bennünket, hogy az új tájékoztató még nem készült el. A szombathelyi tapasztalat szerint azóta sem.

A MENEKÜLTÜGYI ELJÁRÁSRÓL

Ausztriában, Németországban a menekültügyi hivatal nagy tekintélyű intézmény, jelentős apparátussal. Ha Ausztriában a hivatal meg akar hallgatni egy menedékkérőt, aki történetesen toloncőrizetben van, a rendőrség vagy a csendőrség előállítja a hivatal helyiségébe. Ausztriában a menekültügyi eljárásban az államigazgatási másodfok a Független Menedékjogi Szenátus, amelynek bírói képzettségű tagjait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, s így nem a kormány alárendeltségében működik.

Bár a menedékjogi törvény a magyar menekültügyi hivatalnak is jelentős döntési hatalmat ad, a gyakorlatban az intézmény alulfinanszírozott, elégtelen számú érdemi ügyintézővel dolgozik, akik munkaidejük jelentős részét a közösségi szállásokra való utazással töltik, és így lassanként az idegenrendészeti szervek civil segédhivatalává degradálódik. Ez a tendencia ellentétes az európai integráció követelményeivel, ahogy a közösségi szállások sem eurokompatibilisek.

A munkaerő hiánya, a feldolgozhatatlan ügyhátralék és a politikai nyomás, hogy a menedékkérők lehetőleg maradjanak a határőrség felügyelete alatt a közösségi szálláson, illetve hogy lehetőleg kevés kérelmező kapja meg a menekültstátuszt, a hivatali munka minőségére is kihat. Szúrópróbaszerűen összehasonlítottuk azt, amit a menedékkérő munkatársunknak elmondott menekülése okairól azzal, ami belekerült az MMH meghallgatási jegyzőkönyvébe.

P, szikh nemzetiségű afgán állampolgár a jegyzőkönyv szerint azt mondta, azért menekült el, mert a tálibok hatalomra kerülése óta Afganisztánban nincs televízió, nincs villany, nincs iskola, a nők nem járhatnak ki az utcára. Őt pedig arra akarták rávenni, hogy hagyja el szikh vallását, és térjen át az iszlám hitre. Azt is mondta, figyelmeztették, meg fogják ölni, mert egy tálib előtt panaszkodott erre a helyzetre. Mindezt kérdőívünk kérdéseire válaszolva is elmondta, de hozzátette, a tálibok újra meg újra bejöttek a szövetboltjába, rá akarták kényszeríteni, hogy az iszlám szokás szerint imádkozzon, és amikor vonakodott, több alkalommal ostorral megverték.

O, a gázai övezetből elmenekült palesztin, a jegyzőkönyv tanúsága szerint azt mondta el, azért menekül, mert az izraeli rendőrség keresi: az Aldzsihad párttal való együttműködéssel, szórólapok terjesztésével gyanúsítják. Munkatársunknak válaszolva azt is elmondta, hogy testvérét megölték, testvére miatt őt is többször kihallgatták, 1996 és 1998 között többször őrizetbe vették, bántalmazták, bár eljárás nem indult ellene.

Nyilvánvaló, hogy a nekünk nyugodt, nem sietős körülmények között elmondott részletek, hitelességük felderítése fontos összetevője (volna) a menekült eljárásnak. A Kanadában menedékjogot kért magyar romákat több héten át, több alkalommal meghallgatták, részletes írott életrajzukat összehasonlították szóbeli meghallgatásuk jegyzőkönyvével, szakértőket vontak be a döntési folyamatba. Nyilvánvaló, egy olyan bonyolult kérdést, hogy egy távoli országban a diszkrimináció etnikai üldöztetésnek minősül-e, illetve megalapozza-e az üldöztetéstől való félelmet, nem válaszolható meg egyetlen fél órás meghallgatás alapján. Ez igaz a Magyarországon menedéket kérő kurdok, irakiak, palesztinok stb. ügyeire is: ezek érdemi elbírálásához is sokkal részletesebb meghallgatásra, sokkal több szakértői anyag figyelembe vételére, több érdemi ügyintézőre és az ügyintézők szakosodására volna szükség.

ÉLET A SZÁLLÁSON

A közösségi szállás folyosóján ki van függesztve a szállás napirendje, de az írott szövegnek kevés köze van a valósághoz. A napirend értelmében a külföldiek hétfőn, szerdán, pénteken és vasárnap 1030 és 1200 között tartózkodhatnak a szabad levegőn. Ezzel szemben azt tapasztaltuk, hogy március 1-én, hétfőn néhányan futballoztak az udvaron, ettől eltekintve azonban ottlétünk alatt senkit sem láttunk a közösségi szállás udvarán. A megkérdezett külföldiek általában azt mondták, hogy sosem engedik ki őket a szabad levegőre. Az igazgatóság területén kíséret nélkül még a magyar állampolgárságú látogatók sem közlekedhetnek, a szabad levegőn tartózkodó nagy számú külföldi felügyeletét az igazgatóság állománya nyilvánvalóan nem tudja megoldani. Ez az objektív prob-

léma minden bizonnyal érthető. Csakhogy az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága az objektív nehézségekre való tekintet nélkül marasztalta el Magyarországot amiatt, hogy a közösségi szálláson elhelyezettek számára nem biztosítják a szabad levegőn való tartózkodást.

A kormányrendelet és a mellékletét képező házirend értelmében a külföldiek látogatót fogadhatnak[6], a napirend szerint hetenként három napon, kedden, csütörtökön és szombaton 1100 és 1200, valamint 1600 és 1700 között. Ez azt a látszatot kelti, mintha a külföldi akár heti hat órát is tölthetne hozzátartozóival. Valójában a látogató helyiségek csekély száma miatt, továbbá a külföldivel való találkozást megelőző adminisztráció, ruhavizsgálat következtében a látogatás tényleges időtartama 10-15 percre korlátozódik. Minthogy egyszerre csak annyi látogatót engednek be, amennyi hely a látogatók fogadására szolgáló helyiségekben rendelkezésre áll, a látogatóknak időnként egy óránál is tovább kell várakozniuk az igazgatóság bejárata előtt, hogy 10 percre találkozhassanak a hozzátartozóikkal. Ha 1100 és 1200 között – a sok esetben Ausztriából, Németországból érkezett – a látogatónak nem sikerül bejutnia, négy órakor újra kezdheti a várakozást, a szabad ég alatt, fagyban, esőben.

A körletekben a tisztálkodási lehetőség – meleg víz, naponkénti zuhanyozás – biztosított, tisztasági szereket (szappan, fogkefe, fogkrém, borotválkozási szerek) a külföldiek rendszeresen kapnak, mosószert egyesek szerint igen, mások szerint nem. (A legtöbben azt mondták, hogy a folyosó felmosásához használt Ultrát használják a mosáshoz is.) Mosni a mosdóban, vagy az egyik felmosó vödörben szoktak. Mint fentebb jeleztük március 5-én minden körlet kapott egy dobtárcsás mosógépet.

A szobákat és a folyosókat a külföldiek maguk takarítják, általános azonban a panasz, hogy nem kapnak megfelelő takarítóeszközöket. A határőrök szerint a kapott eszközöket a külföldiek eltörik. Az ágyakkal telezsúfolt szobákat azonban amúgy sem lehet rendesen kitakarítani.

Óvszerhez a szálláson belül nem lehet hozzájutni, és az tudomásunk szerint a kantinban sem kapható. A határőrtisztek között állandó derültség forrása, hogy a külföldiek óvszer híján nejlon zacskót használnak.

Ruházati cikkeket a külföldiek nem kapnak, mindenki azt a ruhát, fehérneműt hordja, amelyben – esetleg hónapokkal ezelőtt – elfogták. Az ágyneműt egyesek elmondása szerint hetente, mások szerint kéthetente cserélik.

Az étkezésről megoszlanak a vélemények: van, aki többé-kevésbé elégedett a kapott étellel, mások azt állítják, hogy semmit nem lehet megenni. A kosztról kialakult vélemény jelentős mértékben függ a külföldi vallásosságától: az iszlám vallási előírásokat a koszovói albánok kevésbé veszik komolyan, ellentétben a bangladesiekkel, irakiakkal. A legtöbb panasz a hideg vacsorával kapcsolatban merül fel, a vacsora szinte minden esetben kenyér és konzerv. A konzerv feliratából kiderül, hogy mind a marha-, mind a baromfimáj konzerv sertésszalonnát is tartalmaz. Ezt a külföldiek is tudják, és akik tartják magukat a vallási előírásokhoz, azok a vacsorát nem fogyasztják el.

Részben ezért is van nagy jelentősége a vásárlásoknak. Kiegészítő élelmiszerhez, kávéhoz, tejhez, cigarettához, a külföldiek két forrásból tudnak hozzájutni: a kijáró külföldiektől vásárolnak (illetve őket bízzák meg, hogy vásároljanak számukra), vagy ebédidőben az ebédlőhelyiségben működő kantinból. A kantinban az árak magasabbak az átlagos áraknál: egy liter tej 150 forint, a legolcsóbb cigaretta (Sopiane) 200, az ötven egységes telefonkártya 1000 forint (hivatalos ára 800), a 120 egységes 2000. A külföldiek elmondása szerint a kantinos külföldi fizetőeszközt is elfogadott: az ötven egységes telefonkártya tíz dollár, a 120 egységes húsz dollárba került. Ilyen üzletnek csoportunk egyes tagjai is szemtanúi voltak. Érdeklődésünkre az igazgatóság illetékesei elmondták, hogy a kantinosi helyet nem hirdették meg, mondván senki nem akar ide kijönni élelmiszert árusítani. Az árak és a számlaadási szabályok betartásának ellenőrzése – az igazgatóság illetékesei szerint – nem a határőrség feladata. A kantinossal kötött szerződést – minthogy nem volt feladatunk a hatóság ellenőrzése – nem ismerhettük meg. Észrevételeink megtételét követően a kantinos egy nyugtatömbből nyugtát adott, és a külföldiek elmondása szerint az árak is valamelyest mérséklődtek (a tej például már csak 130 forintba került).

Mint fentebb említettük, a holmijaikat a külföldiek az ágyon, az ágy alatt, vagy a falba vert szögeken tartják. Pénzét, értéktárgyait mindenki magánál hordja. Bár a határőrségnek van értékmegőrzője, ezt a megkérdezettek közül senki nem vette igénybe.

A közösségi szállások házirendje szerint a szállás lakói szabadon használhatják a rendelkezésre álló sportolási és művelődési lehetőségeket.[7] Ilyenek azonban a szálláson tapasztalataink szerint nincsenek. Az egyetlen szórakozási lehetőség a tévénézés.

A külföldieket őrző, kísérő határőrök részéről fizikai erőszak alkalmazására külföldiekkel szemben ritkán kerül sor. A megkérdezettek túlnyomó többsége azt mondta, hogy a közösségi szálláson nem bántalmazták. Ezzel ellentétes módon néhányan nyilatkoztak, főként afrikaiak. Az egyiküket elmondása szerint, ok nélkül megpofozták, a másik szemtanúja volt annak, hogy egy külföldit, aki szökést kísérelt meg, elfogása után ütlegeltek. A határőrök – ellentétben a

rendőrökkel – kísérés közben a külföldieket nem bilincselik meg. (A rendőröket a bilincs alkalmazására rendőri objektumon kívüli kísérés esetén a szolgálati szabályzat kötelezi.[8]) A külföldiek közül sokan jelezték: ha nem is értik a szavakat, érzékelik, hogy a határőrök lekezelő módon szólnak hozzájuk, emiatt ugyancsak főként az afrikaiak panaszkodtak. Megvető, durva kifejezések használatáról számoltak be azok a magyar látogatók, akik a közösségi szálláson elhelyezett barátjukat, élettársukat keresték fel. Amíg a határőrök nem fedezték fel, hogy a látogató magyar, gátlástalanul használtak durva, lekezelő kifejezéseket.

A határőrség hivatásos állománya és a külföldiek között szinte semmiféle kommunikációs kapcsolat nincs. A kapcsolatot a közös nyelv hiánya is szinte lehetetlenné teszi: bár a külföldiek közül nagyon sokan beszélnek németül vagy angolul, a határőrök nyelvismerete nem elégséges ahhoz, hogy a kommunikáció létrejöjjön. De mint fent jeleztük, az is nehezíti a kapcsolatfelvételt, hogy a határőrök általában napjában csak egyszer mennek be a rács mögé, akkor is a lehető legrövidebb időre.

Nyilvánvalóan a hivatásos állományra is hat az a felfogás, hogy a közösségi szálláson tartózkodók jogsértő külföldiek. Alapjában véve bűnözőknek tekintik a szálláson tartózkodókat, akiknek a fő célja, hogy a hatóságot kijátsszák, megszökjenek, a szállás berendezési tárgyait, a használati eszközöket tönkretegyék. A szállás körülményeit, a rosszul működő vizesblokkokat, az elégtelen takarítást érintő megjegyzésekre az állandó válasz mind a vezetők, mind pedig az őrszolgálatot teljesítő tiszthelyettesek részéről az, hogy mindent a külföldiek tesznek tönkre. A kommunikáció egyetlen rendszeres formája a körletek szószólóival való, fentebb már említett, heti találkozó. Ez önmagában igen hasznos, csak persze a két legfontosabb kérdésre – „hogy áll az ügyünk?", „mikor mehetünk ki a városba?" – az összejövetelt szervező határőrtisztek sem tudnak válaszolni.

A határőrök – tisztek, tiszthelyettesek – kijelentéseiből egyértelmű, hogy mélységesen lenézik a gondjaikra bízott külföldieket. Erre vallanak a szálláson tartózkodók szexuális életére tett megjegyzések, vagy az olyan kijelentések, hogy „ezek mielőtt idejöttek, még életükben nem láttak szappant". Holott például a koszovói albánok között igen sok a diák, az értelmiségi, meg az olyan ember, aki korábban éveken át dolgozott vendégmunkásként Németországban, Ausztriában.

A jugoszláviai háború képeit, az Albánia, Macedónia felé özönlő koszovói menekülteket látva különösen szégyenletesnek tűnik, hogy a hozzánk menekülőket a Menekültügyi és Migrációs Hivatal hónapokon át gazdasági migránsoknak minősítette. Az idegenrendészeti szervek pedig jogsértő külföldieknek tekintik és börtönkörülmények között tartják őket. Az osztrák és a német sajtóban a magyarországi közösségi szállások megnevezése: Sammellager. Ez a szó gyűjtőtábort jelent. Ugyanez a kifejezés a szó szerinti fordítása a koncentrációs tábornak is.

(Összeállította: Ill Márton és Kőszeg Ferenc)

JEGYZETEK

1. Lásd: Met. 16. § c) pontja, 24/1998. (II. 18.) kormányrendelet (a továbbiakban Vhr.) 10. § (1) bekezdés.
2. Lásd Met. 49. § f) pontja.
3. Lásd 64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban R.) 59. § (1)–(4) bekezdések.
4. Lásd: Idtv. 43. § (1) bekezdés.
5. R. 54. §.
6. Lásd: R. 55. § (1) bekezdés d) pontja, melléklet, A közösségi szállás házirendje 13. pont
7. R. melléklet, A közösségi szállás házirendje 15. pont
8. Lásd: 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 82. § (10) bekezdés.

MÉDIAJOG ÉS MÉDIAPOLITIKA

A médiatörvény magyarázata címmel is bátran megjelentethette volna Cseh Gabriella és Sükösd Miklós a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. január elsején hatályba lépett törvény koncepciójának és egyes rendelkezéseinek elemzését tartalmazó, 1999 tavaszán napvilágot látott kézikönyvét. Az Új Mandátum kiadó gondozásában megjelent, kétkötetesre tervezett munka első darabja a Médiajog címet viseli, és a szerzők állítása szerint is az olvasó médiatörvénnyel való megismertetését célozza. Elsősorban a gyakorlat számára készült, praktikus tudnivalókat tartalmazó műről van szó, amely egyszersmind szívesen elidőz egy-egy elméleti problémát felvető jogszabályi rendelkezés, illetve az annak alapján kialakult jogalkalmazói gyakorlat analizálása mellett. Rögtön a kiadvány első néhány fejezete arra a kérdésre keresi a választ, hogy szükség van-e egyáltalán médiatörvényre, illetve, ha igen, akkor a jelenleg hatályos, rádiózásról és televíziózásról szóló jogszabályunk betölti-e a neki szánt szerepet. A szerzőpáros által „minialkotmánynak" nevezett törvénynek önmagában a léte is üdvözlendő – vélik a médiajoggal jó néhány éve foglalkozó kutatók – hiszen megszületésekor a hosszú ideig tartó médiaháború végét jelentette, és nem kizárólag a törvénynek róható fel, hogy a médiabéke sajnos csak ideig-óráig tartott. Emellett a törvény nem csupán ez okból igazolható: szükség van rá a frekvenciaszűkösség miatt és azért, hogy a demokratikus társadalmakban oly nagy becsben tartott kifejezés szabadsága érvényesülni tudjon. A szerzők által szólásszabadságként említett jog ugyanis helyesen a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, mely az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában foglaltak alapján anyajoga az úgynevezett kommunikációs alapjogoknak, így többek között a szólás és a sajtó (ideértve valamennyi médium) szabadságához, az informáltsághoz és az információk megszerzése szabadságához fűződő jogoknak. Ezek érvényre jutása, közelebbről pedig a közérdekű információkhoz való hozzáférés érdekében a rádiók és televíziók esetében bizonyos állami szabályozás indokolt, de ahogyan arra az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, az állami beavatkozás e tömegkommunikációs eszközök esetében sem jelenthet tartalmi kontrollt.

A törvény létjogosultságát sem a kötet szerzőpárosa, sem e sorok szerzője nem vitatja, fontosnak tartja ugyanakkor megjegyezni azt, hogy a törvényt már hatályba lépésekor is túlhaladta a kor. Az informatika rohamos fejlődése és az ebben a fejlődésben rejlő nagy változások pedig ma már szükségessé teszik a médiatörvény módosítását, vagy legalábbis a reformokról való gondolkodást. Ahhoz azonban, hogy a közvélemény megalapozott képet alkothasson a kívánatos változtatásokról, a jelen törvény rendelkezéseinek ismerete is szükséges. Ennek jegyében haladnak végig a szerzők a „minialkotmány" egyes rendelkezésein, kezdve a törvény által felállított, az elektronikus médiumok működését felügyelő Országos Rádió és Televízió Testületre (ORTT) vonatkozó szabályokkal.

Az ORTT egyik legfontosabb ismérve a függetlenség. A testület kötelessége, hogy pártatlanul lássa el a törvényben foglalt feladatait, így – többek között – a pályáztatást, illetve a pályázatok elbírálását, valamint felügyeleti és ellenőrzési feladatait. Úgy tűnik azonban, hogy a törvény épp ezen kritérium megvalósulását akadályozza akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy az ORTT tagjait az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Ez a jogszabályi megoldás ugyanis nem nyújt elégséges garanciát a testület függetlenségére. Ezt támasztja alá az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága ez év januárjában, a véleménynyilvánítás szabadságának magyarországi helyzetéről kiadott beszámolója, melyben a beszámolót készítő a rádió és televízió szabadságát elemezve jut arra a következtetésre, hogy a televízióban észlelhető politikai befolyás az Országos Rádió és Televízió Testület függetlensége hiányának tulajdonítható. Ugyanezen dolgozat figyelmeztet arra is, hogy a kifejezés szabadsága akkor érvényesülhet maradéktalanul Magyarországon, ha a tömegtájékoztatási eszközök kevésbé függnek majd állami, illetve pénzügyi támogatóiktól. Tény, hogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban körvonalazott, az elektronikus médiumok szabadságát garantáló szabályozási modelleket az 1995. decemberben elfogadott törvény nem követte, melynek következményeképp sem az elektronikus médiumokat „felügyelő" ORTT, sem a közszolgálati média-szervezetek közalapítványainak kuratóriumai nem működnek az alkotmány 61. §-ában foglalt elveknek megfelelően.

E sorok írója azonban nemcsak az ORTT tagjainak jelölésére vonatkozóan tartja szükségesnek a médiatörvény reformját, hanem a testület jogi természetét illetően is. Kívánatos lenne, hogy a törvény világosan határolja el egymástól az ORTT közigazgatási jellegű feladatait és a testület magánjogi jogviszonyt keletkeztető tevékenységét. A Cseh–Sükösd szerzőpáros is különös figyelmet szentel a testület kettős jogi természetének a könyv ORTT-nek szánt fejezetén belül, vélhetően azért, mert ez a közelmúltban, a pályázatok elbírálását követően is okozott problémát. Érdekes, hogy a kötet írói közjogi szempontból vizsgálják a testület jogi helyzetét, és a kettős státus alatt azt értik, hogy az ORTT amellett, hogy kizárólag a parlamentnek felelős önálló jogi személy, bizonyos esetekben közigazga-

tási szervként jár el. Problémát ugyanakkor nemcsak ez a kettősség jelenthet, abban az esetben ugyanis, amikor például a testület a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat nyertesével műsorszolgáltatási szerződést köt, azt mint kvázi tulajdonos polgári jogi jogalany teszi, szerződésszegés esetén azonban már mint hatóság lép fel és szankcionál a médiatörvény rendelkezései alapján. A „kétarcúság" problémájának a megoldását egyébként az ORTT, úgy tűnik, az Alkotmánybíróságtól várja, ez év tavaszán ugyanis az előtte folyó közigazgatási eljárás felfüggesztése mellett (!) a médiatörvény vonatkozó rendelkezéseinek utólagos alkotmányossági vizsgálatát kérve fordult a testület az Alkotmánybírósághoz.

Mint államigazgatási szerv lép fel a testület abban az esetben is, amikor „másodfokú szervként" a Panaszbizottság határozatai elleni fellebbezéseket bírálja el. Az ORTT határozata ez esetben közigazgatási határozatnak minősül, mely bíróság előtt megtámadható. 1999. január elsejétől azonban a könyvben foglaltaktól eltérően e bírósági döntés ellen fellebbezésnek nincs helye, lehetőség van azonban arra, hogy a fél felülvizsgálati kérelmet nyújtson be az immár jogerős határozat ellen.

Nagymértékben változott időközben a szerzői jogi szabályozás is, a parlament ugyanis 1999 júniusában új szerzői jogi kódexet fogadott el, hatályon kívül helyezve egyszersmind a közös jogkezelésre, illetve az azt végző szakmai egyesületekre vonatkozó kormányrendeletet.

Két évvel ezelőtt A médiatörvény és ami utána következik [Alkotmány és Jogpolitikai Intézet (COLPI), Budapest, 1997] címmel publikálta a Cseh–Sükösd szerzőpáros a helyi médiumok jogi helyzetét vizsgáló kézikönyvét, jelezvén, hogy az országos műsorszolgáltatók mellett a médiatörvény értelmezése a helyi rádióknak és televízióknak is gondot okoz. A helyi médiát érintő szabályozás a jelen kötetben is fontos szerepet kap, a szerzőpáros az egyes fejezeteken belül ugyanis külön figyelmet szentel a helyi tömegtájékoztatási eszközökre vonatkozó rendelkezéseknek, a helyi önkormányzati rádió és televíziók szervezeti átalakulását pedig majd tíz oldalon keresztül követik nyomon a szerzők.

A médiatörvény 85. § (1) bekezdése alapján műsorszolgáltatásra jogosult a Magyarországon lakóhellyel rendelkező természetes személy, a hazánkban nyilvántartásba vett jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság. E körből azonban a törvény kivesz bizonyos, a fenti főszabály szerint egyébként műsorszolgáltatásra jogosult személyeket, szervezeteket, így például az állami és közigazgatási szerveket, és számukra nem teszi lehetővé, hogy műsorszolgáltatási jogosultságot szerezzenek. Az ORTT és a kötet íróinak álláspontja szerint a települési önkormányzat mint államigazgatási szerv nem szerezhet ilyen jogosultságot. Véleményem szerint azonban a települési önkormányzatok, a többi önkormányzathoz hasonlóan, nem részei a közigazgatási szervezetnek, igaz ugyan, hogy gazdasági értelemben nem teljesen függetlenek az állam központi szerveitől, politikailag azonban autonómiát élveznek. Ellentmondana az alkotmány a helyi önkormányzatok számára a helyi önkormányzás jogát biztosító 42. §-ának is, ha az önkormányzatokat államigazgatási szerveknek tekintenénk, hiszen a helyi önkormányzáshoz való jog a 18/1993. (III. 19.) AB határozatban foglaltak alapján az önkormányzati jogok „anyajoga", amely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, és amelynek alanya a települési önkormányzat mint közjogi testület. Tévesnek tartom tehát a szerzők és az Országos Rádió és Televízió Testület azon gondolatmenetét, amely szerint a települési önkormányzatok műsorszolgáltatási jogosultságot azért nem szerezhetnek, mert állami, közigazgatási szervek, ennek ugyanis, tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok is Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személyek, a médiatörvény 85. § (1) bekezdése értelmében semmi akadályát nem látom.

Más indokok alapján ugyanakkor helyesnek tartom, hogy az önkormányzat nem szerezhet meghatározó tartalmi befolyást a helyi rádióban vagy televízióban. Ahogyan az országos közszolgálati műsorszolgáltatók esetében alkotmányellenes helyzet alakulna ki, ha az állam szervei vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmára meghatározó befolyást gyakorolna, a helyi médiumok esetében is sértené az alkotmány 61. §-át, ha a települési önkormányzat, melynek képviselő-testületében jórészt a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkező pártok jelöltjei foglalnak helyet, a műsorszolgáltatás jogosultjaként beleszólhatna a helyi elektronikus média műsorválasztásába.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény alapja a sajtó, illetve valamennyi médium szabadsága, célja pedig e szabadság védelme. Ha viszont a médiatörvény az alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságot nem képes híven szolgálni, akkor módosításra szorul. A fentiekben e sorok írója a Cseh–Sükösd kötet apropóján csupán a törvény néhány szembetűnő rendelkezését vizsgálta, bár meggyőződése, hogy a sor folytatható lett volna a jogszabály további szakaszaival. Ha pedig ez így van, akkor a médiatörvény módosításának a kormány jövő féléves jogalkotási programjában van a helye.

Kovács Krisztina

(Cseh Gabriella–Sükösd Miklós: Médiajog. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999. 267 oldal, 1200 forint)

AJÁNLÓ

LUDASSY MÁRIA: FEHÉR JAKOBINIZMUS. CHARLES MAURRAS ÉS AZ ACTION FRANÇAISE.

Ludassy Mária új könyve az Action Française vezető ideológusának, Charles Maurras-nak politikai nézeteit ismerteti. Maurras integráló nacionalizmusa amellett, hogy a tekintélyelvűségre és a szociologikus jellegű antiszemitizmusra épít, egyesíteni kívánta azokat, akik akár a politikai jobb-, akár a baloldalhoz tartoztak, de elvetették az individualizmust, a demokráciát és az emberi jogokat. A tekintélyt és a rendet megtestesítő államfő – tanítja Maurras – „nem lehet egyszerűen a többség képviselője, de még a most élő franciák egyetemességének egyöntetű választása sem elég legitimáció. Meg kell személyesítenie a halott franciák milliárdjait, a születendő franciák végtelen számát, magával Franciaországgal kell egynek lennie."

Maurras nem azért lépett fel Dreyfus-szal szemben, mintha álláspontja szerint valóban bűnös lett volna, hanem azért, mert úgy ítélte, egy egyén – ráadásul egy nemzetidegen, egy zsidó – jogainak érvényesítése érdekében lerombolják az állam és intézményei, különösen a hadsereg tekintélyét. Maurras-nak az volt a véleménye az emberi jogokról, amelyekről mindmáig azt hiszi a világ, hogy jelentős mértékben francia hozzájárulás az egyetemes politikai kultúrához, hogy zsidó próféták, Luther, anglománok, mint Montesquieu és Voltaire, vagy idegen csavargók, mint Rousseau révén került Franciaországba.

Maurras gyűlölte a kereszténydemokráciát, mert az lehetségesnek tartotta a katolikus gondolat és a demokrácia együttélését, a keresztény univerzalizmus talaján áll, és mert az elesett egyént is, és nem csupán a nemzetet mint absztrakt közösséget kívánta segíteni.

Maurras a második világháború idején játszott politikai szerepéért börtönbe került. A börtön megerősítette nézeteiben, élete végén arról írt, hogy az idegengyűlölő nacionalizmus reneszánsza várható a világ minden részén.

Kétségtelen, hogy Maurras, ha élne, Közép- és Kelet-Európa 1989 utáni történetében számos példát találna tétele illusztrálására.

(Kávé Kiadó, Budapest, 1999. 108 oldal, 880 forint)

TAMÁS GÁSPÁR MIKLÓS: TÖRZSI FOGALMAK I–II.

A liberális rendszerváltás bölcseleti megalapozói közül Tamás Gáspár Miklósnak sem jelent meg sokáig a szabad Magyarországon filozófiai írásait összegyűjtő kötete – idén tavasszal azután az Atlantisz két vaskos kötetben adta ki e munkákat. Az első kötet a nemzet problematikájával foglalkozó dolgozatokat tartalmazza, míg a második szélesebb mezőben vizsgálódik, amikor a szabadelvűség alapvető kérdéseit elemzi.

Néhány korai írást leszámítva a szerző »konzervatív liberális« munkáit vehetjük kezünkbe ezzel a kötettel. Az a törekvés szövi át ezen írásokat, hogy a jogállami forradalomban megszületett Magyar Köztársaság a múlt századi liberalizmus hagyományát felvállalva alapozza önmagát az alkotmányhoz hű honpolgári közösségre, a nemzetre.

Az Eötvös: a nyugat-keleti liberális című, könyvnyi terjedelmű tanulmány nyitja ugyan a második kötetet, sokak szerint azonban ez zárja a konzervatív szabadelvű korszakot TGM munkásságában. A civilizációért, a hitért, az erkölcsért: a polgárért aggódó honfiú, aki az emberi tökéletlenséggel próbált megbékélni, és a konzervativizmusba menekült – egyszer csak felordít a részvéttől. Nem akarja feloldani ezt az ellentmondást, hiszen lemondott az emberként, maga által elérhető teljességről. A részvét maga az, ami szemben minden gondolattal, élhetővé teheti az életet. Ha elbukott egyáltalán ez a szabadelvű kísérlet, azért bukott el, mert ez a részvét, „(h)át igen, ez elmúlt."

(Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1999. 383+451 oldal. 2695 forint.)

RÁNKI VERA: MAGYAROK – ZSIDÓK – NACIONALIZMUS. A BEFOGADÁS ÉS A KIREKESZTÉS POLITIKÁJA

Az Ausztráliában élő magyar szerző könyve rövidel a nagy sikerű angol nyelvű kiadás (The Politics of Inclusion and Exclusion. Jews and Nationalism in Hungary. Allen and Unwin, Sydney, 1999.) után jelent meg magyarul is. A könyv alapjául szolgáló doktori értekezés egyébként 1997-ben elnyerte az Ausztrál Szociológiai Társaság Jean Martin-díját,

amit kétévente a legjobb társadalomtudományi értekezésnek ítélnek oda. A könyv talán legnagyobb értéke, hogy a Magyarországon jogi diplomát szerzett szerző fő témájának, a nacionalizmusnak és az antiszemitizmusnak tárgyalása során képes összekapcsolni a modern történetírást szociológiai, politológiai, jogi, pszichológiai és filozófiai elemzésekkel. Teszi mindezt az előszóban megvallott családi érintettség ellenére szigorúan tudományos tárgyilagossággal.

A könyv első fejezete a magyarok és a zsidók által a liberális korszakban egyidejűleg konstruált modern identitását vázolja fel, valamint a magyarok és a zsidók közötti kapcsolatot, kölcsönhatást. A második fejezet Magyarország társadalmi, politikai és gazdasági modernizációját írja le, és megvizsgálja azokat a körülményeket, amelyek a zsidók részvételét szükségessé tették a modernizációban, különös tekintettel a nacionalizmusnak, a liberalizmusnak és az emancipációnak a modernizációban játszott szerepére. A harmadik fejezet a magyar zsidó közösségnek a beolvasztásra adott sajátos reakciójára, valamint a modernizáció egyetemesebb kihívásaira összpontosít. A negyedik fejezet a meghatározó történelmi eseményekkel, azoknak a magyar társadalomra és ethoszra gyakorolt hatásával foglalkozik, valamint a keresztény nemzeti elv és a fasizmus kialakulásával. Felvázolja a kirekesztés ideológiai hátterét, és annak első fázisát: az antiszemita ethosz kifejlődését. Az ötödik fejezet azt elemzi, hogy ezek a folyamatok milyen hatást gyakoroltak a zsidókra, megvizsgálva az asszimilációs sémákat, valamint a magyar zsidók ideológiai és politikai orientációját. A hatodik fejezet a kirekesztési folyamat utolsó két fázisát és a magyar zsidóság destrukcióját, az antiszemitizmus intézményesítését és a deportálást taglalja. Vizsgálja annak a zavarnak a jelentőségét, amelyet a fasizmus antimodernitás-szemlélete, a kapitalista gazdasági és politikai realitás szükségletei, a fennálló konzervatív (feudális) struktúrák közötti ellentmondás okozott. A hetedik fejezet a népirtás utolsó két fázisának bizonyos aspektusait vizsgálja, egyrészt a zsidótörvények hatásán és a zsidóknak a kirekesztéssel kapcsolatos reakcióján, másrészt a zsidó vezetőség és közösség holokauszt alatti dilemmáinak felvázolásán keresztül. A nyolcadik fejezet az 1945-öt követő három évvel foglalkozik, feldolgozva a vonatkozó asszimilációs mintákat és a nacionalizmus és az antiszemitizmus által vett irányt.

A könyv első fejezeteiben tárgyalt liberális „aranykorszakban" a „zsidókérdés" az asszimiláció társadalmi kontextusába és a „nemzeti kérdés" politikájába ágyazódott. Ezt az időszakot a befogadás politikája jellemzi. A következő fejezetek viszont a kirekesztés ethoszának időszakát tárgyalják, ami a nacionalizmusnak az irredentizmus agresszív bűvöletében való újrafogalmazásával vette kezdetét az első világháborút követően. Az asszimilációt megkérdőjelező és az emancipációt megszüntető Trianon utáni nyílt antiszemitizmus kirekesztő politikája végül a holokausztba torkollott. A kirekesztés máig tartó hatásait a szerző azzal magyarázza, hogy a huszadik századra a konzervatív, autoriter jobboldal és a nacionalizmus elkötelezte magát az antiszemitizmussal.

(Új Mandátum Könyvkiadó,
Budapest, 1999.
200 oldal, 1200 forint)

A BETEGEK JOGAI

Az elmúlt években Magyarországon is általánosan elfogadottá vált, hogy azoknak sem párolognak el az emberi jogaik, aki betegek lesznek, orvosi segítségre szorulnak, esetleg kórházba kerülnek. Sőt, éppen azért, mert állapotuk miatt kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek, alapvető jogaik nagyobb védelmet, több garanciát kívánnak, mint rendes esetben. Ez a felismerés vezette az Országgyűlést 1997 decemberében, amikor elfogadta az új egészségügyi törvényt, amely önálló fejezetben sorolja fel a betegeket megillető jogokat és azok védelmének legfőbb biztosítékait. Most a legfontosabb teendő az, hogy az egészségügyben dolgozók és valamennyi állampolgár ismerje meg ezeket a jogokat.

A Vince Kiadó jelentős mértékben hozzájárult ennek a célnak a megvalósításához A betegek jogai című kötet megjelentetésével. A könyv első része az egészségügyi ellátásokról, az egészségügyi intézményekről, valamint a betegek és az egészségügyi dolgozók jogairól (és kötelességeiről) szól, elsősorban az egészségügyi törvény rendelkezései alapján, míg a második rész a társadalombiztosítási rendszert ismerteti, főként az egészségbiztosítás formáiról, legfontosabb szabályairól tájékoztat. A kötetet fogalomtár és terjedelmes tárgymutató teszi használhatóbbá.

A kötet akkor válna igazi kézikönyvvé, ha a második kiadása a jogszabályok rendelkezéseinek ismertetése és magyarázata mellett feldolgozná az új törvény alkalmazása kapcsán megjelenő konkrét jogértelmezési problémákat, a gyakorlatban előforduló tipikus jogvitákat és fontos jogeseteket is. Nem kétséges ugyanis, hogy a könyv első kiadása gyorsan elfogy a könyvesboltokból, ezért hamarosan gondoskodni kell újabb megjelentetéséről.

(Vince Kiadó,
Budapest, 1999.
332 oldal, 1495 forint)