

AZ ÁLLAMI CSELEKVÉS TANA ÉS AZ ALKOTMÁNYOS JOGOK HORIZONTÁLIS HATÁSA*

Ez az írás különböző alkotmányos berendezkedésekben vizsgálja az alkotmányos jogok horizontális hatásának vagy másképpen az állami cselekvés tanának (state action doctrine) kérdését [azaz az alkotmányos rendelkezéseknek a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira gyakorolt hatását – a ford.]. Az érvelés szerint az alkotmányos jogok horizontális hatására adott válasz az alkotmányos rendszer két tulajdonsága szerint változik: annak szerkezete és ideológiai elkötelezettsége alapján. Azokban a rendszerekben, ahol általános hatáskörű alkotmánybíróság működik, a horizontális hatás problémájának megoldása könnyebbnek bizonyul, mint ahol specializált alkotmánybíróság működik, különösen ha a rendszer erősen szövetségi berendezkedésű. A szociáldemokrácia iránt elkötelezett rendszerek könnyebbnek találják a problémát, mint az ebben az irányban kevésbé elkötelezettek. Az írás az alkotmányos jogok horizontális hatásának megoldására tett kísérletek széles skáláját vizsgálja az alapvető alkotmányos doktrínák elfogadásától a bírói felülvizsgálat gyengébb formáinak megvalósulásáig. Ez utóbbit Dél-Afrika Alkotmánybíróságának Grootboom-tétele szemlélteti.

A liberális alkotmányok szerint az emberi jogokat nem szabad megsérteni. De valójában kire vonatkozik ez a tilalom? A liberalizmus egy jelentős ága olyan politikai struktúrák létrehozásán fáradozik, amelyek egyrészt hatalommal ruházzák fel az államot, másrészt korlátozzák is ezt a hatalmat. Magyarán szólva ez az irányzat arra ösztönzi az alkotmányjogászokat, hogy az emberi jogokat érő fenyegetések közül figyelmüket elsősorban azokra irányítsák, amelyek az állam irányából érkehetnek. Más irányzatok magukat az emberi jogokat állítják fókuszba, rámutatva, hogy a magánszféra szereplői és a civil szervezetek tevékenysége is jelenthet fenyegetést az emberi jogokra. Az államhatalom és a magánszféra is diszkriminálhat bőrszín alapján; az állami szervek és a magántársaságok is elbocsáthatják alkalmazottaikat pusztán olyan kijelentések miatt, amelyekkel a munkáltató nem ért egyet. Ez a két irányzat akkor találkozik, amikor felismerik, hogy azok a magánszemélyek vagy -társaságok,

amelyek „magánhatalommal” élnek, valójában olyan hatalmat gyakorolnak, amellyel a piaci működést szabályozó törvények ruházzák fel őket. Az állam tehát ily módon mindig szerepet játszik az egyéni döntésekben.

Milyen következményekkel jár ez alkotmányjogi szempontból? Az, hogy az államhatalom bizonyos szempontból benne van a magántársaságok diszkriminációt okozó döntéseiben, elegendő okot szolgáltat arra, hogy bizonyos kötelességeket írjon elő akár a kormányzati, akár a nem kormányzati szervek számára? Ez az, amit az amerikai alkotmányjogban az állami cselekvés tanának, vagy ahogyan máshol jobban ismerik: az alkotmányos rendelkezések horizontális hatásának neveznek. A *state action doctrine* az Egyesült Államokbeli jogirodalom és joggyakorlat egyik legvitatottabb kérdése, amelyet igen gyakran egyfajta „fogalmi katasztrófaterületként”¹ írnak le. De más alkotmányos rendszernek is meggyűlt a baja a kérdéssel. Nehézségét többek között Dél-Afrika (végleges) alkotmányának meglehetősen körülményes szövegezése is mutatja, mely szerint a Bill of Rights rendelkezései „a természetes vagy jogi személyt arra kötelezik, hogy az alkalmazhatóság lehetséges mértékéig vegye figyelembe a(z alkotmányos) jogok természetét és az e jogokból fakadó minden kötelezettséget”.²

Ez az írás a horizontális hatás elméletét vizsgálja több alkotmányos rendszerben, hogy magyarázatot találjon arra, miért olyan nehéz a kérdés megválaszolása bizonyos rendszerekben és egyszerűbb másokban. Az írás az ezekben a rendszerekben nagy visszhangot kiváltott jogi esetek pillanatfelvételével kezdődik, de a továbbiakban kevésbé az elmélet tartalmára és az egyes ügyek egyedi kimenetelére, sokkal inkább annak a nehézségnek az okára próbál magyarázatot találni, amellyel a horizontális hatás kérdését megoldani próbáló rendszerek szembesülnek. Ezek az okok nem annyira az alkotmánytan, inkább az alkotmányos rendszerek szintjén találhatóak. A második rész azonosít néhány kevésbé ismert rendszertípust, különös tekintettel az alkotmánybíróság specializáltságára, illetve arra, hogy az adott rendszer alkotmánybíróságának

* A tanulmány eredeti megjelenési helye Mark TUSHNET: *The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law*, I.CON, 2003/1, 79–98.

van-e közvetlen hatása a törvényhozásra.³ A harmadik rész – elméletibb jelleggel – arra mutat rá, hogy egy alkotmányos rendszer szempontjából a horizontális hatás nehézsége egyenes arányban áll azzal, hogy az adott rendszer mennyiben egészítette ki a klasszikus liberális alapelveket szociáldemokrata normákkal. A negyedik rész néhány elméleti megoldást kínál a horizontális hatás problémájára, jelezve azt is, hogyan változhat e megoldások alkalmazhatósága, ismét csak az adott rendszer szociáldemokrata normák iránti elkötelezettségétől függően. Az ötödik rész amellet érvel, hogy fogalmi kapcsolat áll fenn egy ország szociális jogok iránti alkotmányos elkötelezettsége és a horizontális hatás kérdésének viszonylag egyszerűbb kezelése között.

NÉHÁNY PÉLDAÉRTÉKŰ ESET

Mivel az emberi jogok horizontális hatásával kapcsolatos problémák precedens értékű esetei közismertek, itt csak vázlatos bemutatásuk szükséges, esetenként megjelölve, mi jelentette az ügy megoldásának nehézségét az adott ország alkotmányos keretei között.

*Egyesült Államok – Shelley kontra Kraemer.*⁴ Az Egyesült Államok alkotmányának tizennegyedik módosítása szerint „az államok senkitől sem tagadhatják meg a törvények által nyújtott egyenlő jogvédelmet”.⁵ Amikor afroamerikaiak olyan lakásokat vásároltak, amelyeknek szerződés szerint csak fehérek lehetek volna a tulajdonosaik, a szomszédos ingatlanok tulajdonosai beperelték őket, hogy végrehajtsák rajtuk a korlátozó záradékot. Az állami bíróság megtiltotta az afroamerikai tulajdonosoknak, hogy beköltözzenek otthonaikba. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága viszont megváltoztatta ezt az ítéletet. Az indoklás szerint az állami bíróság eljárása „a tizennegyedik módosítás értelmében vett állami cselekvésnek (action of the state) minősült” és a faji megkülönböztetést tartalmazó szerződés betartására kötelező határozat megsértette a törvény előtti egyenlőségre vonatkozó alkotmányos jogszabályt.

A Shelley kontra Kraemer az amerikai alkotmányjog egyik legtöbbet bírált esete. Az állami cselekvés ténye magától értetődőnek látszik. Az is kézenfekvő, hogy a törvényt értelmező és alkalmazó bíró az állam nevében jár el. A bírák, csakúgy, mint például a rendőrök, nem kerülhetnek összeütközésbe az alkotmánnyal. Ami igazán vitathatóvá teszi a Shelley-ügyet, az az a feltevés, mely szerint egy korlátozó klauzulát tartalmazó szerződés végrehajtása megsérthette az alkotmányt. A Shelley-ügyben hozott legfelső bírósági döntés diszkriminációellenes követelménye-

ket állít a magánszemélyekkel szemben, horizontális hatást tulajdonítva ezzel az egyenlő jogvédelmet biztosító alkotmányos paragrafusnak. Felvetődik a kérdés: a Shelley-ügyben hozott ítélet alapján teljesíthető-e egy rendőr annak a háztulajdonosnak a kérését, aki faji alapon kívánna kitiltani ingatlanának területéről a fekete birtokháborítókat, míg a fehérekkel szemben nem kívánna érvényesíteni ezt a követelést? Elítélhető-e egy bíró ezeket a birtokháborítókat a birtokháborítás általános tilalmának megsértéséért anélkül, hogy ne sértené meg az egyenlő jogvédelmet garantáló alkotmányos klauzulát?

Az Egyesült Államok alkotmányának irányadó elve, hogy az alkotmányos rendelkezéseknek nincs horizontális hatásuk. Úgy is tekinthetnénk az ügyet, hogy az állami bíróság mindössze a két magánszemély között létrejött szerződés betartását rendelte el. Mindaddig, amíg a bíró a minden érvényes szerződés kötelező betartásának általános elve szerint jár el (nem pedig olyan szabályt alkalmaz, amely kifejezetten a faji terminológiával megfogalmazott szerződések betartására kötelez), *nem* sérti meg az alkotmányt.⁶

*Kanada – Delfin Csomagküldő Szolgálat.*⁷ Egy szakszervezet, melynek tagjai az egyik munkaadónál sztrájkoltak, sztrájkórséggel fenyegetett meg egy másik munkaadót, amely szolgáltatást nyújtott az elsőnek. A bíróság ezt megtiltotta a common law azon gyakorlata alapján, amely elítélte a másodlagos sztrájkórséget mint kárt okozó szerződésszegésre való kényszerítést. A szakszervezet megtámadta az ítéletet, mondván, az sérti a szabad gyülekezést és véleménynyilvánítást biztosító Jogok és szabadságok kanadai kartáját (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*).⁸ A kanadai Legfelső Bíróság álláspontja szerint „a kartára hivatkozva nem lehet polgári peres eljárást indítani”. Ez a megállapítás azonban túlzásnak bizonyult: az a peres fél, amelyet például egy, a karta rendelkezései nyilvánvaló módon megsértő törvény kötelez egy másik peres féllel szemben, védekezésében egyértelműen hivatkozhat ennek a törvény az érvénytelenségére. Ezzel szemben McIntyre bíró azt a nézőpontot képviselte, hogy a common law körébe tartozó ügy nem esik a karta hatálya alá.⁹ Elutasította, hogy a szakszervezet a karta „elsőbbségi klauzulájára” hivatkozzon, amely szerint „bármely törvény, amely összeegyeztethetetlen az alkotmány rendelkezéseivel, az összeférhetetlenség mértékében elveszti érvényét”.¹⁰ McIntyre bíró a karta előző paragrafusára támaszkodott, mely szerint „ez a karta Kanada törvényhozása és kormánya vonatkozásában alkalmazandó”.¹¹ Ennek a rendelkezésnek a természetes olvasata McIntyre bíró szerint, hogy a karta megnevezi a törvényhozót és a végrehajtó hatalmat, nem említi vi-

szont a bíróságokat. Az elsőbbségi klauzula a „bármely törvényre” való utalással önmagában nem cáfolja ezt az olvasatot. McIntyre bíró szerint viszont a bíróságoknak „úgy kell alkalmazniuk és kifejtetniük a common law alapelveit, hogy azok összhangban legyenek a kartában lefektetett alapvető értékekkel”. Ezzel a kartát a szakirodalomban „közvetett horizontálisnak” nevezett hatással (*indirect horizontal effect*) ruházza fel.

*Dél-Afrika – Du Plessis kontra De Klerk.*¹² Egy magán-légitársaság tulajdonosa beperelt egy újságot rágalmozásért annak egy cikksorozata miatt, amelyben azt állították a felperesről, hogy az angolai polgárháború résztvevőinek szállított fegyvereket. Az újság szerint a szólásszabadság Dél-Afrika ideiglenes alkotmányába¹³ foglalt joga kizárja a felelősségre vonást. A dél-afrikai Alkotmánybíróság tagjainak többségi véleménye szerint azonban az alkotmányos rendelkezés nem alkalmazható a common law perekben. Az alkotmánybírák többsége a kanadai kartához hasonló rendelkezésekre támaszkodott, amelyek egyike a következőt állapította meg: „Ez a fejezet a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat alkotó valamennyi állami szervet kötelezi.”¹⁴ Míg egy másik alkotmányos szakasz azt sugallja, hogy helyes olvasatában az alkotmány is szentesíti a horizontális hatást: „Bármely törvény értelmezésénél, a common law, illetve a szokásjog alkalmazásánál és kifejtésénél a bíróságnak kötelessége tekintettel lenni ennek a fejezetnek a szellemére és értelmére.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság döntése legalábbis vitatható. Azt gondolom, a döntésben fontos szerepet játszott, hogy a common law szabályai által rájuk ruházott hatalommal bíró piaci szereplők Dél-Afrikában arra használhatják hatalmukat, hogy fenntartsák az apartheid létrehozta társadalmi körülményeket.¹⁶ Ahogy azt Krieglér bíró a többségi véleménnyel szemben kifejtette, „ha csak az alkotmányt nézzük, egy háztulajdonos szabadon megtagadhatja valakitől a lakásbérlet kiadását bíróságnak, nem vagy bármilyen más szempont alapján; egy elvakult fehér pedig megtagadhatja az ingatlan eladását színészeknek”. A szokásos adásvételi szerződésekben megnyilvánuló faji megkülönböztetésre az alkotmány nem gyakorolhat közvetlen hatást, a törvényhozás viszont felléphet ellene. Dél-Afrika végleges alkotmánya a fent idézett sajátos rendelkezésekkel viszonyul a kérdéshez.¹⁷

*Németország – A Lüth-éset.*¹⁸ Egy közhivatalnok, aki egyben civil aktivista is volt, bojkottot szervezett egy olyan rendező új filmje ellen, aki a náci uralom alatt készített antiszemita munkájával vált hírhedtté. A rendező kérelmére a bíróságok határozatban tiltották meg a hivatalnoknak a bojkottfelhívást és azt, hogy megkísérelje rávenni a filmszínházakat, ne mutassák

be a rendező új filmjét. A polgári bíróság a polgári törvénykönyv egyik rendelkezésére támaszkodott, mely szerint ha valaki szándékosan „a jó erkölcsbe ütköző módon” okoz kárt másnak, akkor kárpótolnia kell a sértettet. Az alperes kérelmet nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben úgy érvelt, hogy a polgári bíróság megsértette a szólásszabadsághoz való jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a polgári bíróság elmulasztott megfelelő figyelmet szentelni az alkotmányos értékeknek a végzés kibocsátásakor. Az Alkotmánybíróság egyetértett azzal, hogy „az alapvető jogok elsődleges célja, hogy megvédje az egyén szabadságait az *állami-hatósági* beavatkozással szemben”.¹⁹ Az alaptörvény azonban „értékrendszert” hozott létre, amelyet „egyfajta alapvető alkotmányos rendelkezésnek kell tekinteni, ami a jog *minden* szintjét érinti”. Tehát a magánjogi normákat az alaptörvény „szellemében” kell értelmezni és alkalmazni. A kanadai kartához hasonlóan az alaptörvénynek itt is horizontális hatást tulajdonítanak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság hozzátette: szerepe nem az, hogy a rendesbíróságok minden ítéletét felülvizsgálja, hogy megfelelnek-e az alaptörvény szellemének. Inkább „arról kell meggyőződni, hogy az adott bíró pontosan megértette-e az adott törvénnyel összefüggésben levő alkotmányos rendelkezést”.

A Lüth-ítéletet „úttörő jelentőségűnek” nevezte a jogirodalom.²⁰ Hatása némileg vitatott, egyes értelmezői pedig felvetették, főként az Egyesült Államokban, a Shelly kontra Kraemer-vita kapcsán, hogy a közszférára vonatkozó összes alkotmányos normának a magánszemélyekre való alkalmazása „a személyes autonómia végét jelentheti”.²¹ De amint arra David Currie rámutat, úgy tűnik, hogy az alaptörvénybe foglalt emberi jogok védelmének kötelességét megfogalmazó elmélet kidolgozása „annak a radikálisabb elméletnek a helyére lépne, amelyet a magánszférában már egyértelműen feledésre ítélték”.²²

*Cseh Köztársaság.*²³ Egy albérlő súlyos betegségben szenvedett, és tizennyolc hónapot egy másik város kórházában kellett töltenie. Hosszú távollétét a főbérlet a bérlet felmondásának tekintette és kilakoltatási eljárást kezdeményezett. A bíróság, figyelembe véve, hogy az adott városban is kaphatott volna ellátást, egyetértett azzal, hogy az albérlő nem indokolta meg kielégítően a lakás elhagyását, így távolléte az albérlőtől való lemondásnak minősül. Az Alkotmánybíróság szerint viszont a rendesbíróság döntése megsértette a szabad mozgás alkotmányba foglalt jogát. Arról ugyan dönthetett a bíróság, hogy a bérletnek megfelelő indoka volt-e a hosszú távollétre, de az Alkotmánybíróság szerint ebben az esetben az albérlő indoka elégséges volt: az idős hölgy ott akarta kezeltetni magát, ahol a fia lakik. Ezt a döntést érdemes

összevetni a Shelley-üggyel is. Ez utóbbinál az állami bíróság által alkalmazott jogi alapelv – „minden szerződésben foglalt megszorítás betartatása” – józan érvelés alapján nem tekinthető olyannak, amely megsértené az egyenlő bánásmódról szóló cikkelyt. Ezzel ellentétben a cseh példában a bíróság olyan elvet alkalmazott – „megfelelő indoklás nélküli hosszas távollétet az albérletről való lemondásnak kell tekinteni” –, amely a szabad mozgás joga megsértésének is *tekinthető*, mivel ez feljogosította a bíróságot arra, hogy elbírálja egy magánszemély országon belüli mozgásának indokoltságát (ebben az esetben hosszú távollétét az albérletből). Alkotmányjogi szempontból ezért a cseh példa elemzése sokkal egyértelműbb, mint a Shelley kontra Kraemer-ügyé.

A fenti esetek ismertetése után megvizsgálhatjuk, miért bizonyult az állami cselekvés tana, illetve a horizontális hatás kérdése némely alkotmányos rendszerben bonyolultnak, míg másokban egyszerűbbnek.

AZ ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉSEK HATÁSA A KÉRDÉS MEGVÁLASZOLÁSÁRA

Egyes alkotmányos berendezkedésekben a state action/horizontális hatás kérdésének megválaszolása könnyebb, mint más rendszerekben. Ez függ attól, hogy (1) az alkotmánybíróság speciálisan alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozik vagy általánosabb jellegű, a jogrendszer fejlődésének figyelemmel kísérése is a hatáskörébe tartozik, beleértve az írott és íratlan jogszabályok értelmezését is, illetve (2) az alkotmánybíróság olyan rendszerben működik-e, amelyben az alacsonyabb szintű bírói szervek önállóan is jogosultak a jogértelmezésre és jogfejlesztésre.

Vegyük először a legegyszerűbb esetet, egy nem szövetségi rendszerben működő, általános hatáskörű alkotmánybíróságot.²⁴ Egy ilyen bíróság számára a horizontális hatás jóformán nem is létező probléma. Ha felmerülne az alkotmányos jogok horizontális jogviszonyokban való alkalmazhatóságának a kérdése, egyszerűen *megállapíthatnák*, hogy az alkotmánynak közvetlen horizontális hatása van, és ezután úgy fejleszhetnék tovább az alkotmányelméletet, hogy az veszen számot mindazzal, ami abból kihathat a magánszemélyek egymás közötti ügyeire – bármi legyen is az. Mindemellett a(z) alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok rendszerét is úgy alakíthatnák, hogy a common law rendszere és az írott jogszabályok értelmezése is megfeleljen az alkotmányos kritériumoknak.²⁵ Gabriela Shalev például azt ajánlja, ha a polgári bíróság olyan ügygel találkozik, amelyben az

eladó faji diszkrimináció alapján utasít el egy vevőt, alkalmazza „az ajánlat és elfogadás mechanizmusait, a visszavonhatatlan ajánlatok elvét [...] hogy megakadályozza az ügy diszkriminatív kimenetelét”.²⁶ Ami azt illeti, ebben a tekintetben a közvetlen és közvetett horizontális hatás közötti különbség nem túlságosan jelentős.

Ugyanakkor még ebben az elrendezésben is van némi távolság a két koncepció között. A törvények nyelvezete – a kontinentális jogrendszerekben a törvénykönyvek szövege, a common law rendszerben pedig bármely olyan törvényi szabály, amely kiegészíti vagy helyettesíti a common law-t – egész egyszerűen túlságosan világos ahhoz, hogy „értelmezése” teljes mértékben értelmes válaszokat adjon a bíróság által felvetett alkotmányos kérdésekre, alkalmazza bár az alkotmányt közvetlenül a felek egymás közötti viszonyaira. A lépés, amellyel a common law létező szabályaitól eljuthatnánk az alkotmányos normáknak mindenben megfelelő common law jogrendszer felé, jóval nagyobb, mint amelyet egy bíróság egyáltalán képes lehet megtenni.²⁷ Shalev szerint az árun szereplő árcédula értelmezhető az adott árunak a feltüntetett összegért való eladására tett visszavonhatatlan ajánlatként.²⁸ Ez azonban nem jelent megoldást egy használt ház vagy autó eladásakor: a visszavonhatatlan ajánlat fogalmának kiterjesztése az áruházakról a magánszemélyek közötti adásvételre túl nagy lépésnek tűnik a common law rendszerben működő bíróságok számára. Az állami cselekvés tana ilyenkor az általános feladatokat ellátó alkotmánybírósággal rendelkező, központosított államberendezkedések alkotmányjogában is szerephez jut, bár sokkal kisebbhez, mint amelyet más rendszerekben játszik.

A következő típus a kizárólag alkotmányossági kérdéseket vizsgáló (speciális) alkotmánybírósággal rendelkező központosított rendszer, amelynek Németország jó példája lehet. Itt ismét azt találjuk, hogy a közvetett horizontális hatás nagyrészt betöltheti az állami cselekvés tanának szerepét. De a közvetett horizontális hatást az alkotmánybíróság megint csak közvetett módon képes előidézni, és ekképpen az csak bizonyos korlátok között érvényesül. Amint a Lüth-ügy is mutatja, az alkotmánybíróság ráveheti a bíróságokat, hogy a törvények *alakításánál, vagyis a jogfejlesztés során* vegyék figyelembe az alkotmányos szempontokat.

Az alkotmánybíróságnak az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok alakításának felülvizsgálatára vonatkozó jogköre viszont elkerülhetetlenül korlátok közé szorul. Meglepő volna, ha a rendesbíróságok az alkotmány értelméről pontosan ugyanazt gondolnák, mint az alkotmánybíróság. Ez viszont azt jelenti, hogy a rendesbíróságok által értelmezett jog

más, mintha ugyanazon normák értelmezésére az alkotmánybíróság volna jogosult. Elméletileg az alkotmánybíróság a rendesbíróságok minden ítéletét felülvizsgálhatja abból a szempontból, hogy azok a jogszabályok, amelyek alapján a bíróságok eljárak, megfelelnek-e az alkotmánybíróság alaptörvényt értelmező megállapításainak. Ez viszont a speciális alkotmánybíróság „általános hatáskörűvé” válásához vezetne, amelynek feladata elsősorban annak megállapítása volna, hogy a jogrendszer alacsonyabb szintű normái magukban foglalják-e az alkotmányos normákat, és ha igen, milyen tartalommal kellene ezeknek a normáknak érvényesülniük. Ezt az elméleti szempontot félretéve, az alkotmánybíróságoknak eleve nincs elég kapacitásuk arra, hogy közelebbről vizsgálhassák a rendesbíróságokat. A legvalószínűbb, ahogyan azt a Lüth- eset jelzi, hogy az alkotmánybíróság kötelezi a rendesbíróságokat, hogy vegyék figyelembe az alkotmányos normákat és vizsgálják felül saját döntéseiket, ne abból a szempontból, hogy a jogszabályt pontosan úgy értelmezték-e, mint ahogyan azt az alkotmánybíróság tette volna, hanem abból, hogy elfogadhatók-e a bíróságnak az adott alkotmányos rendelkezésről alkotott nézetei.²⁹ A state action kérdése az ilyen rendszerekben is megjelenik, csak éppen sokkal kisebb szerepet játszik egészen addig, amíg a rendesbíróságok az alkotmánybíróság megítélése szerint a jogértelmezésben az alkotmányos elveknek megfelelően járnak el.

A horizontális hatás kérdése sokkal égetőbb azokban a rendszerekben, ahol az alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok fejlődésének nyomon követésére és felülvizsgálatára. Ez általában olyan szövetségi rendszerekre jellemző, amelyekben az állami bíróságok jelentik a végső instanciát az alkalmazott jogszabályok értelmezésében.³⁰ Tegyük fel például, hogy egy állami bíróság az „employment-at-will” elvét követi, melynek értelmében a munkaadó bármilyen indok alapján vagy akár indoklás nélkül is elbocsáthatja alkalmazottját. A „konzervatív” munkaadó elbocsát egy, a futószalag mellett dolgozó munkást, mert az a „szociáldemokrata párt” tagja. A bíróság elfogadja az elbocsátás indokát, mint amely összhangban van az „employment-at-will” elvével. A szövetségi alkotmánybíróság álláspontja azonban vélhetően az volna, hogy a dolgozók politikai nézeteik miatti elbocsátása sérti a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos jogát. Vagy legalábbis leszögeznék, hogy a közszféra munkaadói nem bocsáthatnak el alacsonyabb beosztású alkalmazottakat azok politikai nézetei miatt.³¹ Ugyanakkor a rendszer szerkezetéből adódóan a szövetségi alkotmánybíróság nem kötelezheti az állami bíróságot arra, hogy hagyjon fel az „employment-at-

will” elvének alkalmazásával. Amint azt később látni fogjuk, a doktrína fejleszthető olyan módon, hogy az ilyen elbocsátást az állami bíróságok törvénybe ütközönek találják.³² A másik megoldás az lehetne, hogy az állami bíróság a munkaadó tevékenységére közvetlenül alkalmazhatónak nyilvánítaná az alkotmányt, amivel annak közvetlen horizontális hatást tulajdonítana.

A state action kérdése azokban a rendszerekben a legproblematisabb, amelyekben (1) az alkotmánybíróság sűrűbben napirendre tűz olyan eseteket, ahol egy magánszemély magatartása összeegyeztethetetlennek látszik az alkotmányos normákkal és (2) az alkotmánybíróságnak érvényesnek kell elfogadnia az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok rendesbíróságok általi értelmezését. Az első kritérium természetesen független az alkotmányos berendezkedéstől; az utóbbi viszont jelzi, miért is nehéz a state action kérdése az Egyesült Államokban, ahol az általános hatáskörű alkotmánybíróságnak a tagállamok jogrendszerét adatként kell elfogadnia, és miért egyszerűbb a kérdés Németországban, amelynek alkotmánybírósága viszont hatással lehet arra, hogyan alkalmazzák a rendesbíróságok a törvényeket. Azokban a rendszerekben, ahol mindkét fenti kritérium teljesül, a legjobb eszköz a magánszemélyek magatartása és az alkotmány összhangjának biztosítására az, ha az alkotmánynak közvetlen horizontális hatása van, vagyis ha az a magánfelek egymás közötti kapcsolataiban és ügyeiben is alkalmazható.

Azok a szerkezeti kérdések, amelyeket felvetettem, segítenek megérteni, hogy a state action problémája miért olyan nehéz és ellentmondásos az Egyesült Államokban, és miért találják más országok elegetdőknek, ha csak közvetett horizontális hatást biztosítanak az alkotmánynak. Mindazonáltal további kifejtésre is szükség lesz, mert a state action/horizontális hatás kérdésének nehézségét illetően még a hasonló szerkezetű rendszerek között is különbségek tapasztalhatók.

A SZOCIÁLDEMOKRÁCIA ÉS A HORIZONTÁLIS HATÁS KÉRDÉSE

Azt állítottam, hogy a másik szempont, amely a kérdés nehézségét befolyásolja, a szociáldemokrácia iránti elkötelezettség mértéke az egyes politikai rendszerekben. Itt most csak becslésekbe bocsátkozhatom, mivel nincsenek jól használható eszközeim a szociáldemokrácia fokának méréséhez, csak benyomásaim. Vitathatatlanak tűnik, hogy a fejlett gazdaságú nyugati demokráciák közül az Egyesült Államok a

kevésbé elkötelezett ebben az irányban. De még itt is megtaláljuk a szociáldemokrácia bizonyos elemeit a New Deal és a Great Society időszakában létrehozott jóléti intézményekben, amelyek fontosak maradtak a közgondolkodás 1980-tól, vagy még inkább 1994-től kezdődő átalakulása után is.³³ Louis Michael Seidman és jómagam is amellet érveltünk, hogy a state action kérdése éppen akkor vált fontossá az Egyesült Államokban, amikor a kormány, bármennyire visszafogottan is, de elkötelezte magát bizonyos szociáldemokrata elvek mellett.³⁴ Ahogy arra érvelésünkben rámutattunk, válaszul azokra a veszélyekre, amelyeket a szociáldemokrácia politikai elmélete jelent a liberális autonómiára, a Legfelső Bíróság megpróbált megbirkózni a state action elméletével, mégpedig olyan szabályok kidolgozásával, amelyek egyértelműen elválasztották volna a magánszférán belüli döntéshozatalt az alkotmányos normákhoz igazodó értékeléstől.

Kanadában erősebbek a szociáldemokratikus intézmények, ennek megfelelően a közvetlen horizontális hatás kérdése kevésbé hangsúlyos. A német alaptörvény kifejezetten tartalmazza a *Sozialstaat* elvét, amely a Német Szövetségi Köztársaságot „demokratikus és szociális szövetségi államként” határozza meg, megkövetelve, hogy „a tartományok alkotmányos rendjének meg kell felelnie [...] az alaptörvény szociális jogállami elveinek”.³⁵ A dél-afrikai alkotmány még világosabban elkötelezett a szociális jóléti alapelvek mellett.³⁶ Dél-Afrika gazdasági körülményei, és különösen az, hogy az ország a külföldi tőke beáramlását szorgalmazza, azt eredményezi, hogy komolyabb korlátai vannak a szociáldemokrata normák érvényesítésének, mint Németországban és Kanadában. Így Dél-Afrika szociáldemokratikus alkotmányos elkötelezettsége meglehetősen ambivalens – ha ugyanis túlságosan erős a szociáldemokrácia, a befektetők kivonulnak.³⁷ Dél-Afrikában a bíróságok erősíthetik ugyan az alkotmány szociáldemokrácia iránti elkötelezettségét, de csak kis mértékben, amint azt a Grootboom-eset is mutatja.³⁸

A liberális autonómia lényeges eleme, hogy a magánszemélyek olyan közegben végzik tevékenységüket, amely nem terepe a közhatalmi szervek vizsgálódásainak.³⁹ Mindent kockára téve abban a reményben, hogy egy adódó lehetőség végül majd nyereséget hoz, egy befektető olyan alkalmat is kihasználhat, amelyet a közszféra szereplői örültségnek tartanának. A liberális autonómia az egyén olyan döntésein alapul, amelyeket a „helyes és jó” saját maga, nem pe-

dig a nyilvánosság által előírt kritériumai alapján hoz meg. Ezzel szemben amikor az alkotmánybíróságok horizontális hatást tulajdonítanak az alkotmányos rendelkezéseknek, azt követelik meg a magánszemélyektől, hogy alkotmányos – azaz a közhatalom által alkotott – normáknak feleljenek meg.

A state action és a szociáldemokrácia jelentősége közötti kapcsolat két szempontból is vizsgálható. A szociáldemokrácia az aktív állam politikai elmélete. Először is, vegyünk egy magánmunkaadót, aki a munkahelyen kívüli politikai tevékenysége miatt elbocsát egy alkalmazottat, vagy az olyan diszkrimináció esetét, amikor faji alapon tesznek különbséget egy bérelti jog megadásánál. Hogyan reagálhat ezekre az esetekre az aktív állam? Az aktív állam hatályba léptethet olyan törvényeket, amelyek megszüntetik az employment-at-will elvet, és megállapíthatja, hogy a politikai okokból történő elbocsátás nélküli a munkaviszony megszüntetéséhez szükséges megalapozott indokot, illetve diszkriminációt tiltó jogszabályokat alkothat. Tegyük fel azonban, hogy nincsenek ilyen jogszabályok. Az aktív állam alkotmánybírósága megállapíthatja, hogy az alkotmány által biztosított szabad politikai véleménynyilvánítás és az egyenlőség garanciái megkövetelik a politikai erőktől, hogy teremtsék meg, illetve erősítsék meg az elbocsátáskor megalapozott indokot megkövetelő és a diszkriminációellenes törvényeket. Azaz az alkotmánybíróság előírhatja a hatalmi ágak számára, hogy aktív lépéseket tegyenek az alkotmányos jogok és értékek védelme érdekében.⁴⁰ Vagy pedig, közvetlenebb módon, az alkotmánybíróság azt is megállapíthatja, hogy a politikai véleménynyilvánításnak és az egyenlő bánásmóddhoz való jognak közvetlen horizontális hatása van.⁴¹ Tehát a state action és a horizontális hatás az aktív állam fogalmai.

Másodszor, ha az egyenlőséggel kiegészített szabadság a liberalizmus legfőbb politikai elve, akkor a szolidaritás vagy testvériesség a szociáldemokrata államé. A szolidaritás azt jelenti, hogy a társadalom minden tagjának számításba kell vennie a többiek érdekeit is. Az alkotmány meghatározza az emberek legfontosabb érdekeit, a közvetlen horizontális hatás pedig megköveteli minden egyes magánszemélytől, hogy vegye figyelembe ezeket az érdekeket egyéni döntéseinek meghozatalakor.

Magát a horizontális hatást kétféleképpen is értelmezhetjük, és mindkettő magában foglalja a szociáldemokratikus állam némely szempontját. A liberális állam politikai elmélete úgy tekint a nagyhatalmú ál-

AZ ALKOTMÁNY MEGHATÁROZZA AZ EMBEREK LEGFONTOSABB ÉRDEKEIT, A KÖZVETLEN HORIZONTÁLIS HATÁSPEDIG MEGKÖVETELI MINDEN EGYES MAGÁNSZEMÉLYTŐL, HOGY VEGYE FIGYELEMBE EZEKET AZ ÉRDEKEKET EGYÉNI DÖNTÉSEINEK MEGHOZATALAKOR.

lamra – a politikai közösséggé szervezett nyilvános-
ságra –, mint a szabadságot fenyegető valós, és könnyen lehet, hogy az egyetlen valódi veszélyre.⁴² A szociáldemokrácia részben a piaci szereplők által gyakorolt valós társadalmi hatalom, amelyet az olyan fontos szociális erőforrások feletti uralmon keresztül gyakoroltak, mint amilyen a magántulajdon és a munkához jutás lehetőségei.⁴³ A szociáldemokraták úgy gondolják, hogy az a hatalom, amely képes arra, hogy valakit megfosszon a létfenntartáshoz szükséges keresetétől, hasonlóan nagy fenyegetést jelent a szabadságra, mint az a hatalom, amelyik embereket vethet börtönbe.⁴⁴ Ez azt jelenti, hogy a szociáldemokraták szerint a magánszemélyek hatalma legalább olyan mértékben veszélyeztetheti az egyéni szabadságokat, mint a kiépült közhatalom. A szociáldemokraták legfőbb példája azoknak az egyéneknek a hatalma, akik munkalehetőségek felett rendelkeznek, amellyel rendszeresen hátrányosan különböztetnek meg kisebbségeket, vagy az „employment-at-will” elvének agresszív használata, amellyel engedelmessé, könnyen kezelhető munkacserét akarnak nevelni.⁴⁵

Egy másik értelmezés a közvetlen horizontális hatást a szociális jogok piaci környezetben való alkalmazásának tekinti. Vegyünk egy olyan alkotmányt, amely a munkahelyhez vagy a lakáshoz való jogot is garantálja. A kormány eleget tehet ezeknek a garanciáknak például állami tulajdonú bérlakások építésével vagy közalkalmazotti rendszerek kialakításával,⁴⁶ jelentsék ezek a rendszerek munkahelyek, lakások magánszférán belüli, de állami támogatással történő, vagy akár közvetlen állami megteremtését.

Ugyanakkor más útja is van e jóléti jogok biztosításának – mégpedig az, ha az alkotmánynak közvetlen horizontális hatást tulajdonítanak. Így a szociáldemokratikus állam magánintézményeibe beépül az alkotmány által támasztott, a társadalmi jólétre irányuló kötelezettségek egy része: például az aktív állam a munkanélküliek segélyezésének egy részét helyettesítheti azzal, ha a munkaadók hatalmát korlátozza, amelyet azok alkalmazottaik munkaviszonyának megszüntetésekor gyakorolnak.

Újra hangsúlyoznom kell, engem a state action kérdésének nehézsége általában véve érdekel, nem pedig abban a tekintetben, hogy egy adott ország alkotmánybírósága egy bizonyos kérdést a state action könnyebb vagy nehezebb esetének tekint-e. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága valószínűleg nem találja problematikusnak, hogy a common law rágalmozásra vonatkozó részeit⁴⁷ némely

AZ A HATALOM, AMELY KÉPES ARRA, HOGY VALAKIT MEGFOSSZON A LÉTFENNTARTÁSHOZ SZÜKSÉGES KERESETÉTŐL, HASONLÓAN NAGY FENYEGETÉST JELENT A SZABADSÁGRA, MINT AZ A HATALOM, AMELYIK EMBEREKET VETHET BÖRTÖNBE.

vonatkozásban alkotmányellenesnek találja, míg a német Alkotmánybíróság láthatóan nem volt hajlandó az alaptörvény szólásszabadságot védő normáinak közvetlen horizontális hatást tulajdonítani a lényegét tekintve hasonló kérdést felvető Lüth-ügyben. Eddig néhány okra mutattam rá, amelyek megmagyarázzák, miért találják egyszerűbbnek a közvetlen horizontális hatás kérdését az alkotmánybíróságok azokban az országokban, ahol erősebb a szociáldemokrata normák iránti elkötelezettség,

mint azok az alkotmánybíróságok, amelyek országaiban kevésbé elkötelezettek ebben az irányban. A következő kérdés: hogyan jelennek meg ezek az elköteleződésembeli különbségek az állami cselekvés tanának kidolgozásakor.

A STATE ACTION/HORIZONTÁLIS HATÁS PROBLÉMÁJÁNAK MEGOLDÁSA

A state action problémájának elméleti megoldásaira eleve hatással van az, hogy egy alkotmányos rendszer hogyan fogalmazza meg magát a problémát. Például ha az alkotmányos jogok horizontális hatását úgy értelmezzük, mint reakciót arra, hogy a magánszemélyek és társaságaik által gyakorolt hatalom a szabadságot fenyegeti, a megoldás az lehet, ha megköveteljük, minden magánszemély tartsa be az állami szereplőket kötelező normákat.⁴⁸ Ha az állam munkaadóként nem tehet különbséget faji alapon, akkor a magánmunkaadók sem; ha az állam nem róhatja meg alkalmazottait a nem a munkájukhoz kapcsolódó politikai nézeteik hangoztatásáért, akkor a magánmunkaadók sem.

Ennél érdekesebb e megoldás lényegesen módosított másik változata. Dél-Afrika végleges alkotmányának különös megfogalmazása⁴⁹ azt sugallja, hogy „vegyük figyelembe” a jog természetét, amikor arról határozunk, hogy egy magánszemélyt köt-e egy bizonyos alkotmányos norma. Az elképzelés szerint ugyanazok a normák vonatkoznak magánszemélyekre és állami szereplőkre egyaránt, de egyes normák ellensúlyt jelentenek az alkotmányos normák magánszemélyekre való teljes körű alkalmazásából eredő konfliktusokban. Az amerikai alkotmánypártiak rendszeresen felvetnek egy különös hipotézist, hogy megmutassák, miért összeegyeztethetetlen a közvetlen horizontális hatás az alapvető liberális előfeltevésekkel: nem lehetséges, mondják, hogy egy fehér rasszistát elmarasztaljanak, mert nem hívta meg fekete

szomszédját a nappalijában tartott ünnepi összejövetelre.⁵⁰ Szerintem viszont ez a helyzet kivédhető egy olyan rendszerben is, amelyben az alkotmányos normáknak közvetlen horizontális hatást biztosítanak, ha megjegyzik, hogy ilyen helyzetben egy másik normának – jelen esetben a bizalmas összejövetelhez való jognak – kell ellensúlyoznia a diszkriminációt tiltó normát. Ahol viszont nincsenek ilyen ellentétes hatású normák, az alkotmányos rendelkezések közvetlenül és teljes mértékben érvényesülnek a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban.⁵¹

Minél gyengébb egy rendszernek a szociáldemokrata normák iránti elkötelezettsége, annál nagyobb a száma azoknak a normáknak, amelyek célja a teljes és közvetlen horizontális hatás ellensúlyozása. Különösen a piacon változhat meg alapvetően a magánérdekeknek az autonóm döntéshozatalban kapott súlya. Egy olyan nemzetnek, amely csak mérsékelten elkötelezett a szociáldemokrata normák iránt, a bizalmas összejövetel jogát egy általánosabb jog, az autonóm döntéshozatalhoz való jog speciális esetének kell tekintenie. Természetesen a munkaadóknak is van cselekvési autonómiájuk, és a gyengén szociáldemokratikus rendszerek meg is elégszenek annak megállapításával, hogy a munkaadók cselekvési autonómiája nagyobb súllyal esik latba, mint az alkalmazottak alkotmányos normák érvényesítéséhez fűződő érdeke.

Jackson kontra Metropolitan Edison Co.-eset jól mutatja a fent említett kiegyensúlyozás működését egy gyengén szociáldemokratikus országban.⁵² Az eset tárgya egy közműszolgáltató azon döntése volt, amely elrendelte a szolgáltatás beszüntetését azok esetében, akik nem fizették számláikat. A fogyasztók mellett érveltek, hogy a közműszolgáltatónak, amely szigorú állami szabályozás alatt áll, az alkotmánynak megfelelő módon kell eljárnia, mielőtt megszünteti a számukra nyújtott szolgáltatást. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága nem értett egyet ezzel az indoklással, mivel megítélése szerint a közműszolgáltató alkotmányos szempontból nem számít állami szereplőnek.⁵³ Thurgood Marshall bíró, aki különvéleményt csatolt a döntéshez, abszurdnak tartotta, hogy „a többségi álláspont látszólag egy olyan vállalat esetében is alkalmazandó volna, amely visszautasítja, hogy feketéknek nyújtson szolgáltatást”.⁵⁴ A szokásos válasz Marshall bíró észrevételére az, hogy az egyenlő jogvédelem alkotmányos parancsa elég erős lehet ahhoz, hogy felülírja a közműszolgáltató cselekvési autonómiáját, a megfelelő törvényes eljárás joga azonban önmagában nem elégséges.⁵⁵

A state action harmadik megoldása annak tagadása, hogy az alkotmánynak bármilyen közvetlen hatása volna a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira, fenntartva ugyanakkor azt, hogy a bíróságok

által a peres felek közötti viszonyban alkalmazott jogszabályokra az alkotmány rendelkezései irányadók. Néhány kommentátor szerint az alkotmány szabályozza a magánfelek jogviszonyait, de a cselekedeteket nem.⁵⁶ Vegyük ismét a Lüth-esetet, vagy bármely más hasonló rágalalmazási ügyet. Elmondhatjuk, hogy (a személyiség szabad kibontakozásának védelmével szemben) a szólásszabadságnak az alaptörvényben foglalt joga tartja vissza a rendesbíróságot attól, hogy tiltó végzést bocsásson ki Lüthtel szemben, anélkül, hogy magára Lüthre alkalmazandó volna az alaptörvény vonatkozó rendelkezése: az alkotmány ugyanis a bíróságokat, nem pedig a magánfelek cselekedeteit szabályozza.

E megoldás alkalmazása azon múlik, hogy a magánfelek közötti kapcsolatokat szabályozó jogszabályoktól mit vár el az alkotmány. E követelmény egyértelműségének hiánya az, ami a Shelley kontra Kraemer-esetet az amerikai alkotmányjog vitatott ügyévé teszi. Ebben az állami bíróságok láthatóan egy általános szabályhoz ragaszkodtak, amely szerint bármilyen megszorító tartalmú szerződés egészen addig érvényes, amíg nem korlátozza túlságosan a tulajdon elidegeníthetőségét. Ez a szabály látszólag nem sérti az alkotmányt. Az egyenlő jogvédelem elvének megfelelően azok a szabályok, amelyek következménye faji alapú megkülönböztetés – mint amilyen a korlátozó klauzulát tartalmazó szerződések betartására kötelező szabály is lehet –, egészen addig nem minősülnek alkotmányellenesnek, amíg nem kifejezetten úgy alkalmazzák őket, hogy a faji alapú megkülönböztetés célját szolgálják.⁵⁷ A Legfelső Bíróság tehát megvédte a megkülönböztetett hatással kapcsolatos álláspontját, aminek okai az ország szociáldemokrácia iránti elkötelezettségének hiányában, valamint az aktív államot illető gyanakvásban keresendők: „Azonban egy semlegesnek tűnő jogszabály érvénytelen [...] ha a gyakorlatban előnyhöz juttatja vagy hátrányos helyzetbe hozza az egyik vagy másik faji alapon meghatározott csoportot. Mindez [...] súlyos kérdéseket vetne fel, sőt talán adók, jóléti- és közszolgáltatások, szabályozó és engedélyező rendelkezések egész sorát is érvénytelenítené, amelyek nagyobb terhet rónak a szegényekre és az átlagos feketékre, mint a tehetősebb fehérekre.”⁵⁸

A SZOCIÁLDEMOKRÁCIA, A STATE ACTION/HORIZONTÁLIS HATÁS ÉS A HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSA

Az alapvető alkotmányos jogok körültekintő meghatározása, különösen a szociális jogoké, némely tekin-

tetben csökkentheti az alkotmánynak tulajdonítható horizontális hatás kérdésének jelentőségét. A hatalmi ágak elválasztása azonban továbbra is kérdés marad. Amellett fogok érvelni, hogy a hatalmi ágak elválasztásának kérdése akkor kerül előtérbe, ha egy bíróság common law (vagy azzal egyenértékű) döntései a közvetett horizontális hatáson keresztül összecsendenek az alkotmányos megfontolásokkal,⁵⁹ azaz nem pusztán akkor, ha a magánszemélyekre közvetlenül alkalmazzák az alkotmányos normákat.⁶⁰ A dél-afrikai Alkotmánybíróságnak a Dél-afrikai Köztársaság kormánya kontra Grootboom-ügyben⁶¹ hozott döntését használom fel annak szemléltetésére, hogy a hatalmi ágak elválasztásának kérdése nem függetleníthető a horizontális hatás problematikájától. Álláspontom szerint e kérdések az alkotmányban garantált szociális jogok kapcsán merülnek fel hangsúlyosan, pontosan azon jogok kapcsán, amelyek a szociáldemokrácia iránt elkötelezett országokra jellemzők – melyek nézetem szerint kevésbé találják nehéznek a state action/horizontális hatás kérdésének megoldását.

Stephen Ellmann a hatalmi ágak problematikájának egy lényeges szempontjára mutat rá. Ellmann azt mondja, képzeljünk el egy vállalkozót, aki alacsony jövedelműeknek szánt lakások építésébe ruház be egy olyan országban, ahol az alkotmány biztosítja a megfelelő lakhatás jogát polgárai számára.⁶² Tegyük fel, hogy egy lakásvásárló beperli az építőt a gyenge minőségű kivitelezésért, azt állítva, hogy emiatt otthona valójában nem nevezhető az alkotmány értelmében vett „lakásnak”. „Ha minden alacsony jövedelmű vásárlónak szánt lakást építő vállalkozóra alkalmazná az alkotmányos kötelezettségeket, az is a bíróság feladata lenne-e, hogy »a megfelelő lakás« minimális kritériumait egyértelműen meghatározza, amikor eldönti, hogy az ilyen lakás építőtje megszegte-e az alkotmányos kötelezettségeket?”⁶³ Az építési jogszabályokra való hivatkozás ebben az esetben döntő fontosságú. Az kétségtelen, hogy a törvényhozó kidolgozhat egy ilyen, az államra vagy a magánfelekre is kiterjeszhető jogszabálygyűjteményt. Ellmann kérdésfelvetése ugyanis azt sugallja, hogy nem a bíróságok az erre legalkalmasabb intézmények. Ugyanakkor a példa azt is jelzi, hogy a törvényhozói jellegű tevékenység elkerülhetetlenül következik az alkotmányos kötelezettségek magánfelek számára való előírásából.

Mindemellett azt gondolom, a hatalmi ágak elválasztásának Ellmann által megfigyelt problémája nem tesz különbséget az alkotmányosan garantált szociális jogok és az általában vett tulajdonjog vagy szerződési szabadság között. Vegyünk egy klasszikus példát a fogyasztókkal szembeni visszaélésekkel

kapcsolatos ügyekből: egy vásárló megvesz valamit, ami kívülről úgy néz ki, mint egy autó, és ki is fizeti az ilyen típusú használt autók árának megfelelő összeget. Később viszont kiderül, hogy az „autóban” nincs motor. A vevő pert indít csalás miatt. A bíróságnak meg kell állapítania, hogy a megvásárolt dolog „autónak” minősül-e vagy sem. Tegyük fel, hogy az autónak van motorja, de miután a vevő két-saroknyira hajtott vele, az felmondja a szolgálatot. Autónak minősül-e ez az áru vagy sem? Általánosabb megfogalmazásban: a szokásos fogyasztói visszaéléseket tárgyaló bíróságoknak ki kell dolgozniuk egy olyan tesztet, amely meghatározza, mely tulajdonságok meglétét követelheti meg a vásárló egy adott áru esetében.⁶⁴ Az Egyesült Államok tapasztalatai a társas perek terén, mint amilyenek például a tömeges kártérítések és a fogyasztóvédelmi ügyek, megmutatják, hogyan képesek a bíróságok jogszabályszerű előírásokat kidolgozni egyes alperesek vagy akár teljes iparágak számára.

A tulajdonjoggal foglalkozó kutatók észrevételei hasonlóak.⁶⁵ Joseph William Singer szerint „mivel a tulajdoni rendszerek különbséget tesznek az egyes tulajdonjogok, valamint a tulajdonjog és a személyhez fűződő jogok konfliktusai között, a magántulajdon meghatározása már önmagában is a szabályozás egy formájának minősül”.⁶⁶ A peres eljárás során a bírók arról döntenek, hogy van-e a tulajdonoson kívül más személynek joga az ingatlan használatára. Ennek során a bírák szükségszerűen arról határoznak, hogy valamely közérdek felülírja-e a tulajdonos teljes körű rendelkezési jogát. Vagyis a jogalkalmazók ilyenkor egy olyan „tesztet”, jogszabályszerű szabályt alkotnak meg, amely alkalmazandó lesz a használati jog engedélyezésével kapcsolatos ügyekben. Most vegyünk egy magánszemélyt, aki „használati jogot” kíván szerezni egy újonnan épült lakás felett – azaz peres úton kíván megfelelő lakáshoz, elhelyezéshez jutni. Azok a bírók, akik elutasítanák a beadványát – amint azt minden bizonnyal tennék –, olyan szabályozási rendszert fogantatosítanak, amely lényegét tekintve nem különbözik attól, amely megköveteli az építőtől, hogy ingatlana egy részét közhasználatra engedje át. A közvetlen horizontális hatással szemben felhozott, a hatalmi ágak elválasztásán alapuló ellenvetés továbbra is hatásos marad, akár a közvetett horizontális hatás, akár a common law bírók szokásos döntéshozatali eljárása kapcsán hozzák fel.

Valószínű, hogy a Grootboom-eset válik majd a bírói úton kieszközölt szociális jóléti jogok legfontosabb példájává. Az ügy tényei drámaiak. Ahogyan azt Yacoob bíró megfogalmazta, „emberek egy csoportja... megdöbbentő körülmények között élt, [és] elha-

tározta, hogy elköltöznék, törvénytelenül elfoglalva egy más tulajdonában lévő területet. Kilakoltatták őket és hajléktalanná váltak.”⁶⁷ A kormány az általuk elfoglalt területet államilag támogatott, alacsony költségű ingatlanok építésére szánta. Dél-Afrika Alkotmánybírósága szerint az ország alkotmányában a „megfelelő lakhatásra” vonatkozó garancia és az ezzel az állammal szemben támasztott kötelezettség, mely szerint „e jog fokozatos megvalósításának érdekében megfelelő törvényeket és rendeleteket hozzon, amennyire azt a rendelkezésére álló források engedik”,⁶⁸ előír egy „minimális kötelezettséget” arra, hogy az állam a mindenki számára elérhető lakás biztosítására ésszerű és méltányos törvényhozói programot fogadjon el.⁶⁹ Az Alkotmánybíróság az ésszerűség és méltányosság elvei alapján értékelte a kormány már létező lakásépítési programjait, és arra a megállapításra jutott, hogy ezek a programok nem megfelelő eszközei az alkotmányos garanciák megvalósításának, mivel nem rendelkeznek „olyan alkotóelemekkel, amelyek a legnagyobb szükséglet szenvedők ellátását és elhelyezését is szolgálják”.⁷⁰

Ami jelen írás szempontjából a leginkább fontos, hogy a célt a kormány többféle módon is elérheti. Kidolgozhat egy lakásépítési programot az arra leginkább rászorulóknak, vagy támogathatja azokat a magánvállalkozókat, akik ilyen lakásokat építtetnének. Kezességet vállalhat a rászorulókért vagy a „szociális segély” egyéb formáit alkalmazhatja.⁷¹ A programok megvalósításának költségeit az összes adófizető által befizetett adóból vagy a gazdaság valamely ágának megadóztatásából is fedezheti. Egy lakásépítési program finanszírozására előírt adókat akár kimondottan a magánkézben lévő lakásipari cégekre is háríthatná.⁷² Vagy vegyünk egy alternatív finanszírozási formát, a behajtást: a magánlakások építőinek köteleességük minden alkalommal az eladási ár töredékével hozzájárulni a programhoz, valahányszor újabb magánlakások építésére kapnak engedélyt. A pénzügyi hozzájárulás kikényszerítése lényegében nem különbözik attól, ha az épített ingatlantulajdonának használati jogát sajátítják ki.⁷³

Az érvelés utolsó lépése ismét csak annak megjegyzése, hogy a bíróságok jogalakítói vagy jogértelmezői minőségükben folyamatosan használati jogot írnak elő. Tegyük fel például, hogy Mrs. Grootboom a legkétségbeesettebb helyzetben levők érdekében felépítve azt követeli a dél-afrikai építőipar ellen indított perében, hogy a rendesbíróságok tulajdonítsanak horizontális hatást az érvényes alkotmányos garanciáknak, például a fentebb leírt pénzügyi hozzájárulás kikényszerítésével. Ha a valódi Grootboom-ügy nem keltett különösebb aggodalmakat a hatalommegosztás tekintetében, akkor ez az elképzelt eset sem fog.

Összefoglalásként: nincs komolyabb elvi különbség az alkotmányos jogoknak tulajdonított közvetlen és közvetett horizontális hatás között. Azok az országok, amelyeknek nem okoz problémát a szociális jóléti jogok biztosítása – azaz a szociáldemokrata országok –, valószínűleg nem fogják nehezen megoldhatónak találni a state action/horizontális hatás problémáját.

BEFEJEZÉS

Az állami cselekvés tana nem hagyja nyugodni az Egyesült Államok alkotmányjogászait, és mindazokat, akikre az ő kutatásaik nagy hatással vannak, mert az Egyesült Államok alkotmányos rendszerében a legvalószínűbb, hogy a kérdés két alkotóeleme úgy kapcsolódik egymáshoz, hogy megnehezíti a state action kérdését. Az Egyesült Államok gyenge szociáldemokrata hagyományokkal rendelkezik, alkotmányos rendszere pedig megnehezíti az alkotmányos garanciák és a tagállami jogszabályok közötti feszültségek feloldását. A kérdés kevésbé problematikus más alkotmányos rendszerekben, amelyeknek más a szerkezete és mások a hagyományai. Megpróbáltam megtalálni annak okát, hogy ez miért van így, és különösen annak, hogy miért lehet szoros kapcsolat a szociáldemokrata hagyományok, az alkotmányban garantált szociális jóléti jogok és a horizontális hatás egyserűbb kezelése között.

Fordította: Kiss Dávid

JEGYZETEK

1. Charles L. BLACK JR.: „State Action” Equal Protection, and California’s Proposition, 14, Harvard Law Review, 69, 95 (1967). A helyzet mit sem változott Black írása óta.
2. A Dél-afrikai Köztársaság alkotmánya, 108 Act 1996, § 8 (2).
3. Ezek a rendszerek jellemzően „szövetségi” típusúak, és időnként ezzel a fogalommal jelölöm azokat.
4. *Shelley versus Kraemer*, 334 US 1 (1948).
5. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, 14. alkotmánykiegészítés.
6. Az ügy részletesebb elemzéséhez lásd Mark TUSHNET: *Shelley v. Kraemer and Theories of Equality*, 33, New York Law School Law Review, 383 (1988).
7. *Retail, Wholesale & Department Store Union Local 58 versus Dolphin Delivery Ltd.* (1986) 2 SCR 573 (Supreme Court of Canada).
8. Jogok és szabadságok kanadai kartája, alkotmány I. rész, 1982, c. 11.
9. McIntyre bíró nem tagadta, hogy a karta a common law-ra is vonatkozik, de nyilvánvalóan csak azokban az ese-

- tekben, amikor az a végrehajtót vagy törvényhozót ruházza fel hatalommal.
10. Jogok és szabadságok kanadai kartája, § 52 (1).
 11. Uo., § 32 (1) (a).
 12. Dél-afrika – *Du Plessis versus De Klerk*, 1996 (3) SA 850, (5) BCLR 658 (CC). Részletesebb elemzését lásd Stuart WOOLMAN: *Application*, in *Constitutional Law of South Africa*, eds. Matthew CHASKALSON et al., 10-1-10-53 (reversion service 5) (Juta 1999).
 13. A Dél-afrikai Köztársaság alkotmánya, 1993/200. határozat (ideiglenes alkotmány).
 14. Uo., § 7 (1).
 15. Uo., § 35 (3). E határozatok politikai hátterének vizsgálatához lásd Richard SPITZ, Matthew CHASKALSON: *The Politics of Transition. A Hidden Story of South Africa's Negotiated Settlement*, Johannesburg, Hart Publishing, 2000, 269–282. Talán érdemes megjegyezni, hogy Spitz felhívja a figyelmet az amerikai alkotmányos gondolkodásnak az ideiglenes alkotmány itt említett rendelkezéseire gyakorolt hatására.
 16. Uo., 276–277 (amely leírja „a horizontális hatás hiányából fakadó privatizált apartheid problémájának” szerepét a megfogalmazás folyamatában); Dennis DAVIS: *Democracy and Deliberation*, Kenwyn, Juta, 1999, 107 (ami azt sugallja, hogy „a bírók némelyike a Du Plessis-ügyben már tájékozódott a magánszektorban a dél-afrikai apartheidben betöltött szerepéről”).
 17. Lásd a 2. jegyzetet.
 18. 7 BverfGE 198 (1958).
 19. Az idézet alapja a következő fordítás: Donald P. KOMMERS: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, Duke University Press, 1997², 363 (kiemelés – M. T.).
 20. David P. CURRIE: *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago, University Of Chicago Press, 1994, 181.
 21. Uo., 186.
 22. Uo., 184 n. 36. Nem világos számomra, hogy az állami kötelezettségekre vonatkozó elmélet miért volna kevésbé radikális, mint a közvetlen horizontális hatásra vonatkozó. Azt gondolom, ahogy azt a 39–40. jegyzetben kifejtem, hogy ezek az elméletek teljesen egyenrangúak.
 23. CZE-2000-2-010 számú ügy, Velencei Bizottság, Európa Tanács, 2002 (2) Bulletin of Constitutional Case-Law 240.
 24. Pontosabban egy olyan rendszert, amelyben az állam legfelsőbb szintű bírósága jogalkotó és -fejlesztő hatáskörrel rendelkezik, akkor is, ha némely alacsonyabb szintű szervnek vannak jogalkotói feladatai. Magyarán az itt leírt rendszer olyan, amelyben a Legfelső Bíróság határozott joga a törvényhozó által életbe léptetett szabályozások értelmezése. A világ alkotmányos berendezései közül Kanada közelíti meg leginkább ezt a modellt, jóllehet Kanada szövetségi állam.
 25. Az ilyen típusú fejlődés esettanulmányához lásd DAVIS: *I. m.*, 119–125 (A becsületsértés polgári jogi fogalmának fejlődése a dél-afrikai alkotmány elfogadása utáni, egymásnak ellentmondó esetek tükrében). Vö. Brian SLATTERY: *The Charter's Relevance to Private Litigation. Does Dolphin Deliver?*, 32, McGill Law Journal, 905, 921 (1987). (Slattery úgy érvel, hogy „ahhoz, hogy a common law a karta értékeinek megfelelően fejlődhessen”, a bíróságoknak „fel kellene tenniük a kérdést, hogy az adott common law szabály ellenkezik-e a kartában foglalt valamely jog által képviselt értékekkel, és ha igen, akkor elfogadható-e a szabály által meghatározott korlát. Ami azt jelenti, hogy a bíróságnak ugyanazt a módszert kell követnie, amit a karta alkalmazásakor használ...”.) Az ausztrál kontextus elemzéséhez lásd Adrienne STONE: *Freedom of Political Communication, the Constitution, and Common Law*, 26, Federal Law Review, 219 (1988). Aharon Barak mellett érvel, hogy egy ilyen típusú rendszerben a Legfelső Bíróság a magánjog „gumifogalmaival” operálhat, mint például a jóhiszeműség vagy a közérdek, amelyek segíthetnek fontos alkotmányos értékeket közvetíteni a magánszférába. Barak bírő álláspontját a következő írásból vettem: Gabriela SHALEV: *Constitutionalization of Contract Law, in Towards A New European Ius Commune. Essays on European, Italian and Israeli Law in Occasion of the 50 Years of the EU and of the State of Israel*, eds. Antonio GAMBARO, Alfredo M. RABELLO, Harry an Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, The Hebrew University of Jerusalem, 1999, 206–207.
 26. SHALEV: *I. m.*, 233.
 27. Lásd Murray HUNT: *The „Horizontal Effect” of the Human Rights Act. Moving Beyond the Public-Private Distinction*, in *Understanding Human Rights Principles*, eds. Jeffrey JOWELL, Jonathan COOPER, Oxford, Hart Publishing, 2001, 161, 178 (a bíróságnak „nem szabad teljesen új kereseti alapokat teremtenie ott, ahol semmi hasonló nem létezett”); Jeremy STARKING: *The Common Law in South Africa. Pro-Apartheid or Pro-Democracy?*, 23, Hastings International and Comparative Law Review, 1, 21 (1999) (az alkotmánybíróság „vonakodik a common law alapvető átalakításától”). De lásd HUNT: *I. m.*, 172, aki Lord Cooke-ot idézi: „a bíróságoké a felelősség, hogy a common law-t alakítsák, *abban a mértékben, amennyire szükséges* ahhoz, hogy alkalmazható legyen” (kiemelés – M. T.). A korlátozás, amelyet itt leírok, nagy valószínűséggel megjelenik egy olyan alkotmányos átalakulást követően, mint amilyen Dél-Afrikában volt, ahol az átalakulás előtti jog az új alkotmányba foglalt alapelveket semmilyen formában nem vette számításba. Lásd DAVIS: *I. m.*, 115. („A common law-t immansnek tételezik, mint amire a bírók inkább rátalálnak, semmint fejlesztik. De létezik-e immanencia egy

- jogi forradalom után?”) Az ezzel ellentétes állásponthez (az átalakulás előtti dél-afrikai jog a természetjog lényeges elemeit tartalmazta) lásd David DYZENHAUS: *Hard Cases in Wicked Legal Systems. South African Law in the Perspective of Legal Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
28. SHALEV: *I. m.*, 233.
 29. Az Egyesült Államok jogrendje hasonlóan közelíti meg a kérdést a habeas corpus összefüggésében, ahol a nemzeti bíróságoknak el kell fogadniuk az állami bíróságok által az alkotmányos bünvádi eljárásban hozott ítéletet, amennyiben az állami bíróság döntése objektív indokon alapul. Lásd *Williams versus Taylor*, 529 US 362 (2000).
 30. Ez a modell talán egyedül az Egyesült Államokra érvényes. Ugyanakkor a jogrendszer és az alkotmányos rendelkezések horizontális hatása közötti kapcsolat ettől függetlenül is érvényes marad. A probléma más típusú rendszerekben is felmerülhet. Például a specializált alkotmánybírósággal rendelkező országokban, ahol az alkotmánybíróságnak nem tartozik a hatáskörébe a rendesbíróságok ítéleteinek felülvizsgálata.
 31. Vö. *Elrod versus Burns*, 427 US 347 (1976).
 32. A kérdés részletesebb vizsgálatához lásd a 49–59. jegyzetekhez tartozó szövegeket.
 33. A dátumok Ronald Reagan megválasztásához és a kongresszus republikánus átvételéhez kapcsolódnak.
 34. Louis Michael SEIDMAN, Mark TUSHNET: *Remnants of Belief. Contemporary Constitutional Issues*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 63–68.
 35. A német alaptörvény 20 (1) és 28 (1) cikkelyei. Keith Ewing megjegyzi, hogy a német alkotmányjog nem ismeri az erős szociális jóléti jogokat. Keith D. EWING: *Social Rights and Constitutional Law*, 1999 Public Law, 104, 117. Ugyanakkor a német szociális jóléti állam, amelyet inkább a törvényhozás, semmint az alkotmányos ítélkezés hozott létre, jóval kézzelfoghatóbb, mint az Egyesült Államokban, és itt erre a tényre kívánok támaszkodni.
 36. A dél-afrikai Bill of Rights az alkotmányosan garantált szociális jóléti jogok részletes felsorolását tartalmazza. § 22–27.
 37. Úgy tűnik, a horizontális hatás szakirodalma azokra az országokra koncentrál, amelyeket én is vizsgálok ebben a dolgozatban. Az érveimet erősítené, ha az erős szociáldemokratikus elkötelezettségű országok alkotmánybíróságai, mint amilyenek például a skandináv országokban működők, nem találnák nehéznek a state action problémáját. Az olasz Alkotmánybíróság horizontális hatást tulajdonított egy tartomány „munkabérré vonatkozó alkotmányos rendelkezésének, megállapítva, hogy annak elegendőnek kell lennie, hogy egy dolgozó és családja szabad és méltóságteljes életet élhessen”. Tiziano TREU: *Labour Law and Industrial Relation in Italy*, Kluwer Law International, 1998, 81.
- Nem tudom, hogy más országokban hogyan alakul a horizontális hatás, éppen ezért ne abból a tényből induljanak ki, hogy ezeket az országokat nem idézi a szakirodalom az érvelésem igazolására.
38. Lásd a 62–74. jegyzeteket.
 39. Ennek a nézetnek a kifejtéséhez lásd Allan DOMES: *The Courts, the Common Law, and the Constitutional Imperative. Beyond Dolphin Delivery*, 27, Alberta Law Review, 430, 433 (1989) („a common law és a törvényi szabályok kiegészítik egymást egy darabot abból, ami egyébként a teljes szabadság volna”).
 40. Lásd *X and Y versus the Netherlands* (1986) 8 EHRR 235, 23. (Amely szerint ha az állam elmulasztja a vádemelést egy nemi erőszak ügyében, az megsérti az áldozat magánélethez való jogát. Az egyezmény megkövetelheti „azon határozatok elfogadását, amelyek biztosítják a magánélet tiszteletben tartását, még a magánszemélyek egymás közötti kapcsolataiban is.”) *Godínez Cruz versus Honduras*, Inter-Amer. CHR (Ser. C). No. 5 (1989) (amely szerint az eltűntnek nyilvánítás esetében, ahol nem volt közvetlen bizonyíték a kormány érintettségére, az állam felelősnek tekinthető bizonyos gyakorlatot követő cselekményekben „az erőszak megelőzésében vagy az arra való reagálásban tanúsítandó igyekezet hiánya miatt”).
 41. Az adminisztratív részletek szintjén az elégséges indok fogalmának bírói szinten kidolgozott elmélete vagy egy diszkriminációellenes formula nem feltétlenül felel meg annak a szabálynak, amelyet az aktív állam törvényhozó szerve alkotna. A közvetlen horizontális hatás elméletének és a nagyjából ugyanezt a témát feldolgozó, életbe lépett törvényi szabályozásnak az összehangolása valószínűleg nem bizonyulna nehéznek.
 42. Ennek a résznek a tömör összefoglalására lásd Frank MICHELMANN: *W(h)ither the Constitution?*, Cardozo Law Review, 1063, 1077 (2000): „a felismerés, hogy a jogi kényszer állami monopóliuma [...] félelmet keltő hatalom forrásává teszi; (2) a felismerés, hogy a közhatalmat gyakorló állami tisztviselők állandó kísértésnek vannak kitéve, hogy sajátos hatalmukat az ország feletti uralmuk megőrzésére használják; (3) a felismerés, hogy magánszemélyek és cégek általános kötelezése a Bill of Rights megtartására súlyosan csökkentheti cselekvési hatékonyságukat és megnyirbálhatja az egyéni szabadságokat; (4) a felismerés, hogy az egyéneknek a társadalomban általában elegendő »kihátrálási« lehetőséget biztosítanak – a lehetséges partnerek közötti választás lehetőségét –, ami megakadályozza bármely egyénnek a másik feletti uralmát; (5) az az elgondolás, hogy egy általános [...] alaptörvénynek [...] meg kell védenie és képes is megvédenie az egyéneket a hatalmukkal durván visszaélő személyekkel szemben, és (6) az az elgondolás, hogy az alaptörvény általános törekvéseket tartalmaz a decentralizált, verseny alapú társadalmi szerkezet elé-

- résére, amint arra a (4) pontban már utaltunk.”
- Michelmann megjegyzi még, hogy „a (4) és (6) pontok között olvasható megfontolások csak nyers általánosításoknak tekinthetők”, *uo.*
43. Dél-Afrikával kapcsolatban lásd *Fundamental Rights in the Constitution. Commentary and Cases*, eds. Dennis DAVIS et al., Johannesburg, Juta, 1997, 31 („nem az állam, hanem a magánhatalom gyakorlása jelenti a legnagyobb veszélyt az alapvető jogok gyakorlására”). Spitz rámutat, hogyan befolyásolták az anti-szociáldemokratikus hatások az ideiglenes dél-afrikai alkotmányt, SPITZ, CHASKALSON: *I. m.*, 276–277.
 44. Ennek a résznek a magyarázatához lásd Rober L. HALE: *Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State*, 38, *Political Science Quarterly*, 470 (1923); Robert L. HALE: *Bargaining, Duress, and Economic Liberty*, 43, *Columbia Law Review*, 603 (1943).
 45. Természetesen ezeknek az állításoknak az ereje részben attól is függ, hogy az adott magánszemély vagy együttműködő magánszemélyek csoportja milyen mértékben tud *megfosztani* valakit a munkalehetőségektől vagy az elfogadható mérték alá csökkenteni az alkalmazása esélyeit. A szociáldemokraták szerint az ilyen típusú, a munkalehetőségek felett szerzett hatékony monopóliumok gyakoribbak, mint azt a liberálisok hiszik.
 46. Egy kiváló példa az Egyesült Államok alkotmányjogában a *Board of Regents of State Colleges versus Roth*, 408 US 564, 588 (1972) (Marshall bíró különvéleménye).
 47. *New York Times Co. versus Sullivan*, 376 US 254 (1964).
 48. Ebben az írásban nem térek ki arra a széles körben vitatott kérdésre, hogy pontosan ki is tekinthető állami szereplőnek egy olyan rendszerben, amely nem tulajdonít közvetlen horizontális hatást az alkotmánynak. Az Egyesült Államokban a precedens eset a *Lebron versus National Railroad Passenger Corp.*, 513 US 374 (1995). A kérdés más rendszerekben való tárgyalásához lásd WOOLMAN: *I. m.*, 10-35-10-39.
 49. Lásd a 2. jegyzetet.
 50. Bevallom, bár a legtöbb kutató egyetérteni látszik e kérdés megítélésében, az én álláspontom kevésbé egyértelmű, de elfogadom azt mint olyat, amely a legjobban kifejezi az Egyesült Államok alkotmánytani elveit.
 51. Azt gondolom, hogy ez a nézet áll William O. Douglas bírónak a megszorító tartalmú szerződésnek a Shelley kontra Kraemer-ügyben adott jellemzése mögött, mint amely zoning decision-t [egy ingatlanterület lehetséges funkcióját megszabó rendelkezés – *a ford.*] tartalmaz. *Reitman versus Mulkey*, 387 US 226, 329 (1964) (Douglas bíró párhuzamos véleménye). Lásd még *Bell versus Maryland*, 378 US 226, 329 (1964) (Black bíró különvéleménye). (Rámutat, hogy a megszorító tartalmú szerződések „a tulajdon elidegenítését gátolják, ami akár állandósulhat is, és mint ilyen, egyenértékűnek tekinthető az állami és városi zoning-jogszabályokkal, ami ugyanazt a hátrányos faji megkülönböztetést eredményezi, mintha az állam elfogadna egy ilyen törvényt ahelyett, hogy az állam által végrehajtott magánszerződésekre hagyta volna ezt a feladatot.”)
 52. 419 US 345 (1974).
 53. Jegyezzük meg, hogy a state action kérdése a Jackson-ügyben az állam *kötelességeinek* terminusaival is megfogalmazható: feladata-e az állami szabályozó szervnek, hogy megtiltsa a faji megkülönböztetést? Lásd *Vriend versus Alberta*, (1998) 1 SCR 493 (amelyben a kanadai kártában foglalt jogegyenlőségi garancia megsértéseként értékelték a homoszexuálisok és leszbikusok kihagyását egy tartományi antidiszkriminációs jogszabályból, amit a rendeletnek a homoszexuálisokra és leszbikusokra való kiterjesztésével orvosoltak).
 54. Jackson, lásd az 52. jegyzetet, 374. (Marshall bíró különvéleménye).
 55. Lásd például Robert J. GLENNON, John E. NOWAK: *A Functional Analysis of the Fourteenth Amendment „State Action” Requirement*, 1976 *Supreme Court Review* 221. Amellettí érveléshez, hogy egy hasonló elemzés Dél-Afrika végleges alkotmányára is érvényes, lásd Stephen ELLMANN: *A constitutional Confluence. American „State Action” Law and the Application of South Africa’s Socio-economic Rights Guarantees to Private Actors*, in *The Post-Apartheid Constitutions. Perspectives on South Africa’s Basic Law*, eds. Penelope ANDREWS, Stephen ELLMANN, Ohio University Press, 2001, 444, 462–464 (az elképzelést a „the nature of the right and the nature of any duty imposed by the right...” kezdetű mondatról fejtí ki); DAVIS: *I. m.*, 110. („néhány esetben a valamely joggal együtt járó kötelesség különösen nagy terhet jelenthet egy magánszemély számára”); MICHELMANN: *I. m.*, 1978 (ahol a szerző rámutat arra, hogy hasonló eredmény érhető el a „korlátozó” záradékkal, ami lehetővé teszi a jogok olyan korlátozását, amely „indokoltnak és ésszerűnek tekinthető az emberi méltóságon, egyenlőségen és szabadságon alapuló nyitott és demokratikus társadalomban”; Dél-Afrika alkotmánya, 36 [1] §).
 56. DAVIS: *I. m.*, 31.
 57. *Washington versus Davis*, 426 US 229 (1976). Úgy gondolom, hogy még 1948-ban is, amikor a Shelley-ítélet megszületett, különös lett volna azt állítani, hogy a megkülönböztető hatás önmagában elegendő ahhoz, hogy érvénytelenné tegye az állami törvényhozó döntését.
 58. *Uo.*, 248.
 59. Azaz ha az alkotmányos rendszer a negyedik részben leírt, a horizontális hatás problémájára adott harmadik típusú megoldással él.
 60. Azaz ha az alkotmányos rendszer a negyedik részben leírt, a horizontális hatás problémájára adott első vagy második típusú megoldással él.
 61. 2001 (1) SA 46, 200(11) BCLR 1169 (CC).

62. ELLMANN: *I. m.*, 454. Korábban *uo.*, 450. Ellmann azt elemzi, hogy egy ilyen vállalkozót tekinthetünk-e állami szereplőnek, „mivel olyan törvények hatálya alatt cselekedett, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak [...] a krónikus lakáshiány megszüntetésével”, beleértve a szokványos engedélyezési jogszabályokat, valamint olyan törvényeket, amelyek támogatásokat és más típusú befektetésre ösztönző eszközöket tartalmaznak.
63. *Uo.*, 454. Mint azt feljebb megjegyeztem, Ellmann egy mérlegelő teszt [balancing test; olyan eljárás, amely az egymással ellentétes jogok, érdekek fontossági sorrendjét méri fel – *a ford.*] kidolgozását javasolja.
64. Hogy még nehezebb legyen a kérdés, ezek a tulajdonságok az áru árától függően változhatnak: egy kiugróan alacsony áron eladott „autó” ilyen tulajdonságai igen csekély számúak lehetnek, míg egy drágábban árult autó esetében sokkal több lehet.
65. Lásd Joseph William SINGER: *The Reliance Interest in Property*, 40, *Stanford Law Review*, 611 (1988).
66. Joseph William SINGER: *Entitlement. The Paradoxes of Property*, 8, New Haven, Yale University Press, 2000.
67. Lásd a 61. jegyzetet.
68. Dél-Afrika alkotmánya, §§ 26(1) & (2).
69. Lásd a 61. jegyzetet.
70. *Uo.*, 63. bekezdés. Ez az alkotóelem magában foglalhatná az ideiglenes menedékek építését a megfelelőbb és végleges lakások építésének befejezéséig. Emellett az Alkotmánybíróság a következőt is kijelentette: „ezen alkotóelem hiánya elfogadható lenne, ha az országos lakásépítési program a legtöbb ember számára elérhető lakások viszonylag rövid idő alatt történő felépítését eredményezné” (65. bekezdés).
71. *Uo.*, 36. bekezdés.
72. Hangsúlyozom, hogy itt elméleti észrevételeket teszek, nem pedig a gyakorlati adópolitikáról beszélek.
73. Az ingatlan kisajátítása csökkenti azokat a gazdasági előnyöket, amelyekhez az építető az ingatlan által juttat; ugyanezzel jár a fent leírt „pénzügyi” kisajátítás is.

Földes Ádám

ÁRGUS SZEMEK

KAMERÁS TÉRFIGYELÉS MAGYARORSZÁGON

Az 1990-es évek végére a technológiai fejlődés olyan szintet ért el, hogy az ember életének minden szférája teljesen ellenőrizhetővé vált, a génkészletétől kezdve a legszemélyesebb közlésein keresztül pillanatnyi tartózkodási helyének megállapításáig, ezáltal pedig teljesen kiszolgáltatottá vált a róla gyűjtött információk birtokosainak. A következőkben ennek a változásnak egy apró részletével, nevezetesen a közterületi kamerás térfigyelő rendszerek magyar viszonyok közti működésével foglalkozom.

Nyugat-Európában a kamerás térfigyelés már a hatvanas években, körülbelül a videotechnikával egy időben jelent meg, annak közbiztonsági célra történő, ipari méretű felhasználása azonban – néhány korábbi példát, így Stockholm belvárosának hetvenes évekbeli bekamerázását leszámítva – csak a kilencvenes évek elején jelent meg. Magyarországon szintén akkortól terjedtek el a kamerás térfigyelő rendszerek, de a nyugati országokhoz képest ma is nagyságrendekkel kevesebb kamera működik nálunk.¹ Ez annál is inkább szerencsés, mivel a kamerás térfigyelés magyar szabályozása még korántsem tökéletes. A térfigyelés színvonalas szabályozása azért sürgető kérdés, mert az egyszer már felszerelt térfigyelő rendszereken aligha lehet változtatni. Az Egyesült Királyságban az ország településeinek mintegy kilencven százalékában működnek kamerás térfigyelő rendszerek, ez kamerák százazreit és a rendszerekre költött fontok tízmillióit jelenti. Ezeket a rendszereket semmilyen szabályozás nem köti, semmilyen egységes előírás nem létezik, amely működésüket keretek közé szorítaná. Mindez azért különösen problematikus, mivel a kamerás rendszerek elterjedtsége és a befektetett hatalmas összegek miatt eleve nehézségeket okoz a szabályozás. Magyarországon a térfigyelő rendszerek még nem terjedtek el ennyire, még dönthetünk arról, szeretnénk-e azt, hogy naponta legalább húsz-harminc kamera rögzítse mindennapi cselekvéseinket.

A térfigyelés alapvető célja egy terület ellenőrzése, ami olyan jogosultságokban nyilvánul meg, mint annak megszabása, hogy a területre ki léphet be, ki tartózkodhat ott, az ismeretlen ott-tartózkodóknak

milyen magatartás megengedett, végső soron pedig a területen tartózkodó személyek személyazonosságának megállapítása, regisztrálása.

KÖZTERÜLET – MAGÁNTERÜLET

A közterületre fő szabályként érvényes, hogy oda bárki beléphet, ott-tartózkodhat, bármilyen tevékenységet folytathat – és mindeközben névtelen maradhat. Azonban a törvények a belépésnek, a tartózkodásnak, a tevékenységeknek és az anonimitásnak határokat szabnak. Vannak személyek, akik bizonyos közterületeken nem tartózkodhatnak, vannak területek, amelyek bár közterületek, oda mégsem léphet be akárki engedély nélkül, vannak olyan tevékenységek, melyek magánlakásban megengedettek, de közterületen már szabálysértésnek vagy bűncselekménynek számítanak.

Az adatvédelmi biztos beszámolójában² megkülönbözteti a közterületet (a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat), a nyilvános magánterületet (a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos, illetve használó által megnyitott és kijelölt része, illetve az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat) és a magánterületet. Ez a megkülönböztetés a közterület-felügyeletről szóló törvény értelmező rendelkezésében szereplő, a törvény alkalmazása során használandó közterület-definíciót³ bontja ketté, és ahhoz adja hozzá értelemszerűen a magánterületet harmadikként. A köz- és a magánterület státusza egymástól abban különbözik, hogy ki rendelkezik a terület fölött és abban, hogy a területen tartózkodóknak, illetve az oda belépni vagy azt elhagyni szándékozókna milyen jogokat biztosítanak.

A közterület meghatározása nem igényel további magyarázatot, azonban a nyilvános magánterület szabályozása kérdéseket vet fel a jogosultságok tekintetében. Egyrészt a közterület-felügyeletről szóló törvény nem tesz ilyen megkülönböztetést, a nyilvános kifejezést nem használja, az adatvédelmi biztos beszámolója pedig nem bír a törvény erejével. Másrészt

a magánterület megnyitása a tulajdonos (használó) olyan aktusa, mely a terület státuszán mit sem változtat, az továbbra is magánterület marad. A terület magánjellegéből következik, hogy bár azt a tulajdonos a közforgalom számára megnyitotta, tulajdonosként mégis jogában áll bárkit kizárni a területéről vagy belépését feltételekhez kötni. Egy bevásárlóközpont közforgalom előtt megnyitott magánterületnek minősül, a kapuban mégis biztonsági emberek állnak, akik a tulajdonos megbízásából, annak felhatalmazását élvezve megszurik az épület közönségét. Nem léphetnek be hajléktalanok, kéregetők, utcai zenészek nem zenélhetnek, pedig közterületen semmiféle rendelkezés nem korlátozhatja a mozgásszabadságot, amíg valaki nem vét a közrend ellen. A törvényhozó a közrend védelmét a magyar jogrendszerben úgy jeleníti meg, hogy a magánszféra sérthetlenségéhez való joggal⁴ szemben a közrend mint alkotmányos érték áll, ezért az állam a magánszférához való jogot a közrend fenntartása érdekében közterületen korlátozhatja, a közrend fenntartásának kötelezettsége azonban magánlakásban már nem jelenik meg olyan erősen, hogy az a magánszférához való jogot korlátozza. A magánlakás és a közterület elhatárolása azonban korántsem mindig egyértelmű: egy 1991-es német büntetőügyben⁵ a gyanúsított lakásának ajtaját a rendőrség a szemben lévő társasházi lakás ajtajában elrejtett kamerával figyelte hónapokon át, a nap majd huszonegy órájában, és a lakásba való érkezéseket és távozásokat videóra rögzítették. Az ügyet német alkotmányjogászok tömege elemezte, és mindannyian alkotmányjogi szempontból, a magánlakás sérthetlenségének kérdéseként is vizsgálták az ajtó megfigyelésének problémáját; álláspontjaik természetesen nem egyeznek meg abban a kérdésben, hogy ezzel valóban sérült-e a magánlakás védelméhez való jog.

MOZGÁSSZABADSÁG, ANONIMITÁS ÉS ÁLTALÁNOS CSELEKVÉSI SZABADSÁG

A magánlakás védelmén mint a magánszférához való jog egyik részjogosítványán túl a korlátozások, ellenőrzési jogosultságok érintik a mozgásszabadság jogát, az anonimitáshoz való jogot és az általános cselekvési szabadságot, ezért ezek vizsgálata is megkerülhetetlen. Az alkotmány 58. § (1) bekezdése szerint „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is”. A magánterületek vonatkozásában a már említett ma-

gánlakás védelmét és a szabad mozgásnak a tulajdonosi jogokból fakadó korlátozását viszonylag egyszerű megragadni. Az állam aktorainak a magánlakás sérthetlenségét az alkotmány és az abból levezetett szektorális törvények alapján tiszteletben kell tartaniuk, ezt az alkotmányos jogot csak törvényben szabályozott esetekben és módon lehet korlátozni. Magán-személyeknek a tulajdonos akarata elleni behatolásától egyrészt a Ptk., végső soron pedig a Btk. (magánlakásértés) nyújt védelmet. Közterületek használatára általános szabályként mindenki jogosult, azonban – hasonlóan a magánterületekhez – ott is lehetőség van a mozgásszabadság jogának korlátozására, például személy- és létesítménybiztosítási intézkedés⁶ keretében vagy a kiltás mellékbüntetés⁷ alkalmazása során. A mozgásszabadság közterületen való korlátozása (a magánlakásba való behatolás ellenpárjaként) ugyanakkor csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehetséges.

Bár az alkotmány kifejezetten nem tartalmazza, az Alkotmánybíróság elismeri az anonimitáshoz való jogot. „Az Alkotmánybíróság – a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva – a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.”⁸ Az információs önrendelkezési jogba – mint többbe a kevesebb – beletartozik, hogy bárki visszatartat önmagára vonatkozó információkat, személyes adatokat, megőrizheti anonimitását. A tudományos felmérésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejezetten meg is állapította, hogy „az Alkotmány 60. §-ában biztosított gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint az egyház és az állam elválasztása nem zárja ki a népesség vallási hovatartozására vonatkozó, az önkéntességet és anonimitást biztosító, közérdekű, illetve tudományos felmérést. [...] A vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés kinyilvánítása vagy kinyilvánításának mellőzése alapvető szabadságjog, ezért e jog gyakorlásának önkéntességét és anonimitását a közérdekű, illetve tudományos felmérés keretében biztosítani kell.”⁹

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot azonosította az általános személyiségi joggal,¹⁰ és ennek egyik aspektusaként bontotta ki az általános cselekvési szabadságot. A magánszféra védelme, a magánlakás sérthetlensége és az általános cselekvési szabadság összefüggésére mutat rá a Bowers kontra Hardwick-ügy,¹¹ mely ezeknek a jogoknak és általában a magánélet tiszteletben tartásához való jognak a határait igen drasztikusan vontta meg. A rendőrség egy bűnöző üldözése közben tévedésből rontott be egy magánlakásba, ahol a lakás férfi tulajdonosát a saját hálószobájában egy másik férfival találták egy ágy-

ban, homoszexuális nemi aktus közben. Ez a magatartás sértette Georgia állam szodómatörvényét, ezért a rendőrség letartóztatta őket, és bíróság elé állították a párt. Az ügy az Egyesült Államok Legfelső Bíróságáig jutott, mely a korábbi, bűnösséget kimondó ítéleteket helybenhagyta. White bíró, az ítélet előadója azzal érvelt, hogy „az egyébként is törvényellenes magatartás nem mindig válik azáltal törvényessé, hogy otthon követik el. Áldozat nélküli bűncselekmények, mint az illegális drogok tartása vagy fogyasztása nem menekül a törvény elől, még ha otthon követik is el azokat.” Tizenhét évvel később, 2003 júniusában az ehhez igen hasonló Lawrence kontra Texas-ügyben a Legfelső Bíróság, felülbírálván korábbi döntését, az equal protection elvére hivatkozva megállapította, hogy az amerikai hagyomány szerint az állam nem mindenütt jelen lévő, különösen a magánlakásokban nem. Az adott jogesetben az ember térbeli és annál transzcendensebb szabadságáról van szó, és e szabadságokat ítéletében megvédte.

A magyar jog nem biztosít a magánlakásnak a Lawrence kontra Texas-ügyben kimondottakhoz hasonló védelmet. Az általános cselekvési szabadság a magánlakáson belül is csak addig terjedhet, míg nem ütközik törvénybe. Gyakorlásánál a különbség a magánlakás és a közterület között az, hogy az állam milyen szintű ellenőrzést tud gyakorolni feletük. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 39. §-a szerint „a rendőr magánlakásba beocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve...” és itt egy tíz pontból álló felsorolás következik, lehetővé téve a rendőri működés talán összes feladatához szükséges cselekményt a magánlakásban is. Közterületen a rendőri feladatok teljesítése annyival egyszerűbb, hogy bárhol, bármikor, bármelyik magánszeméllyel egyenlő cselekvési szabadságot élveznek, ezen felül rendőri státuszuk egyéb magatartás tanúsítására is feljogosítja őket.

A TERÜLET ELLENŐRZÉSE

Michel Foucault a test politikai technológiáját elemezve a test feletti uralom, a tudás és megfékezés, a fegyelem által gyakorolt hatalmi technológiát vizsgálja. Szerinte a hatalom a test feletti térben és időben tökéletes ellenőrzés kialakítására törekszik; e kontroll megvalósításának ideális terepei az olyan zárt és fegyelmező szervezetek, mint a katonaság, a gyárak, iskolák. A fegyelmezés mindennapi gyakorlatának legnyilvánvalóbb példája a börtönök rendszere. Az ideális börtönben a foglyok mindig szem előtt vannak, viselkedésük folyamatosan ellenőrizhető. „A fegyelmi

hatalom gyakorlása feltételez egy olyan berendezkedést, amelyben a figyelő szemnek kényszerítő ereje van; egy olyan apparátust, amelyben a megfigyelést szolgáló technikák hatalmi effektusokat eredményeznek, miközben a kényszerítő eszközök a másik oldalon világosan láthatóvá teszik azokat, akikre irányulnak. [...] Ebből fakad a panoptikum fő hatása: a hatalom automatikus működését biztosító láthatóság tudatos és folyamatos állapotát gerjeszti a fogolyban. Eléri, hogy állandóan hasson a felügyelet, még akkor is, ha ténykedésében megszakított; hogy a tökéletes hatalom arra irányuljon, hogy fölösleges legyen nyilvánvalóvá tenni gyakorlását; hogy ez az építészeti apparátus olyan gép legyen, amelyben gyakorlójától a független hatalom diktálta viszonyok teremtnének meg és maradnak fenn; vagyis a hatalom diktálta szituációban tartásuk a rabokat, de ennek a szituációnak maguk a rabok legyenek a hordozói. [...] a hatalomnak láthatónak és ellenőrizhetetlennek kell lennie. Láthatónak: a rab szüntelenül a szeme előtt látja a központi torony magas sziluettjét, ahonnan kémlelik. Ellenőrizhetetlennek: a fogolynak soha nem szabad tudnia, hogy épp abban a pillanatban nézik-e; de biztosnak kell lennie abban, hogy bármikor nézhető. [...] Fontos elrendezés ez, mert automatizálja a hatalmat és megfosztja egyéniségétől. A hatalom alapelve nem egy személyben testesül meg, hanem a testek, a felületek, fények, tekintetek összehangolt felosztásában; egy olyan elrendezésben, amelynek belső mechanizmusai teremtik meg azt a viszonyt, amely fogva tartja az egyént. A szertartás, a rituálé, a jel, amelyek révén az uralkodó többelhatalma megnyilvánult, itt fölöslegesek. Gépezet biztosítja a szimmetriahiányt, az egyensúly-nélküliséget, a különbséget. Következésképp nem sokat számít, ki gyakorolja a hatalmat.”¹²

A fegyelmezés technológiája azonban nem marad meg ezeken az intézményeken belül, hanem az ipari technológiákhoz hasonlóan ez a hatalomgyakorlási mód is beivódik a civil társadalomba; vagyis a technológia fejlődésével kitört e zárt intézményekből, és területi korlátok nélkül, a Föld bármely pontján állandó jelenlétre képes. Az eredetileg katonai célra kifejlesztett műholdak felvételeit már akármelyik magánszemély megrendelheti, a rendőrség műholdas felvételek segítségével meg tudja határozni autók, személyek pontos helyét. A mobiltelefonok műholdkapcsolaton keresztül működő helyzetmeghatározó alkatrészeit néhány méteres pontossággal be lehet mérni, a svájci rendőrség él is a lehetőséggel. Az utcákon felszerelt térfigyelő kamerákkal bármelyik állampolgár közvetlen megfigyelés tárgyává lehet. A fegyelmezés logikája azonos: adott területen jelenlévők tevékenységét figyelni kell és szükség esetén közbe kell avat-

kozni. A figyelem lehetőségei kitágultak, korlátlan területen bármelyik másodpercben lehetséges a megfigyelés és a fegyelmezés. A közbiztonság megőrzésének feladatára a legmodernebb és leghatékonyabb rendszert kell bevezetni, hogy bármelyik pillanatban bárki szem előtt lehessen, és senki nem tudhatja, hogy mikor figyelnek éppen őrá; az állandó figyelem az állandó rend biztosító – ez a rendszer a börtönök rendszere.

A KAMERÁS TÉRFIGYELÉS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

A kamerás térfigyelő rendszerek közterületen felszerelt kamerákból, a kamerákat a figyelőközponttal összekötő kábelekből és magából a figyelőközpontból állnak. Ilyen rendszer közterületi működtetésére egyedül az Rtv. ad felhatalmazást. A rendőrségi térfigyelő rendszer által készített képfelvételeket meg kell különböztetni a közterület-felügyelet által készítettéktől. Ez utóbbiak a közterület-felügyeletről szóló törvény alapján csak a törvény által meghatározott feladatok ellátása körében készíthetők, de képfelvévő berendezések felszerelésére és üzemeltetésére a felügyelet nem jogosult. A közterület-felügyelő „az intézkedéssel érintett személyről, az intézkedés vagy az eljárás szempontjából lényeges környezetről és körülményről, tárgyról kép- és hangfelvételt készíthet, amely kizárólag az adott eljárásban, jogszabály előírásai szerint használható fel”.¹³ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a felügyelő kézi kamerával készíthet felvételt. Szintén meg kell különböztetni a térfigyelő rendszereket a közlekedésrendészetben használt képfelvétel-készítéstől.

Az Rtv. Kép- és hangfelvétel készítése cím alatt szabályozza a kamerás térfigyelést, ezt egészíti ki a rendőrség szolgálati szabályzatának¹⁴ (a továbbiakban szolgálati szabályzat) 16. §-a. Részletekbe menő szabályozást azonban csak a nyilvánosan ki nem hirdett, a rendőrség által közterületen működtetett térfigyelő rendszerek működtetésének szabályairól szóló 38/2001. (X. 8.) ORFK-intézkedés ad.

Az ORFK-intézkedésről a nyilvánosságához annyit jutott el, hogy „a rendőrség által közterületen működtetett térfigyelő rendszerek üzemeltetésének szabályairól szóló ORFK-intézkedés tervezetével az adatvédelmi biztos egyetértett, mivel úgy ítélte meg, hogy rendelkezései összhangban vannak az adatvédelmi, illetve rendőrségi törvények előírásaival, továbbá figyelembe veszi az adatvédelmi biztosnak a rendőrségi kamerák működtetésével összefüggésben megfogalmazott korábbi álláspont-

ját és a Belügyminisztérium, illetve az ORFK vezetésével közösen kialakított kompromisszumos megoldást”.¹⁵

KAMERÁS TÉRFIGYELÉS A MAGYAR GYAKORLATBAN

A kamerás térfigyelő rendszernek három funkciója van; az első az, hogy egy központból néhány rendőr szinte egy egész kerületet szemmel tudjon tartani – ennek érdekében a rendőrség mindenlátó tekintete folyamatosan pásztázza az utcákat, minden rendelkezésre felfigyel és szükség esetén cselekszik. A második funkció a rendőri intézkedések rögzítése, amely vitás kérdésekben, akár az intézkedés alá vont személy, akár az intézkedő rendőr érdekében felhasználható. A harmadik funkció a közterületen elkövetett bűncselekmények, szabálysértések képi rögzítése és azoknak a büntetőeljárásban való felhasználása.

A magyar térfigyelő kamerarendszerekről, egy rövid rendőri beszámoló kivételével, eddig még nem jelent meg tanulmány, és a rendőrség sem sokat árul el működésükről. Az Egyesült Királyságban azonban, ahol a települések túlnyomó többsége rendelkezik ilyen rendszerekkel, már végeztek a működésükkel foglalkozó kutatást.¹⁶ A brit megoldás egyes részleteiben különbözik ugyan a magyartól, de a kutatás megállapításai a magyar viszonyokra ugyanúgy érvényesek, hiszen az alkalmazott technika nagyjából megegyezik a világ minden táján, a megfigyelés célpontja pedig éppúgy a lakosság, mint Magyarországon.

A KAMERÁS TÉRFIGYELÉS BEVEZETÉSE

A kamerás térfigyelés éllóvasának számító Egyesült Királyságban úgy vezették be a városközpontokban a kamerarendszereket, hogy nem állt a Home Office (az Egyesült Királyságban a belügyminisztériumnak megfelelő szervezet) rendelkezésére olyan átfogó tanulmány, amely a rendszer bűnmegelőzési, bűnüldözési hatékonyságát vizsgálta volna. Mindössze egy kis terjedelmű, nem független és nem túl alapos vizsgálatra áldoztak tízezer fontot 1995-ben, mely a hatóságoknál meglévő adatokat gyűjtötte össze, és főként egy korábbi kutatásra támaszkodott, mely a Birmingham városközpontjában lévő kamerarendszer hatásait vizsgálta. Arra a következtetésre jutottak, hogy a térfigyelő kamerarendszerek csak kis hatással vannak azokra a bűncselekményekre, amelyek a közvéleményt leginkább foglalkoztatják. A rablások és lopások száma továbbra is emelkedett, és nem

mutatkozott szignifikáns változás a megsebesítések és tetteges bántalmazások számában sem. Néhány városban a kutatás során bizonyos bűncselekménytípusok (például az autólopások) csökkenése mellett a bűnözésnek az elővárosokra és a városok környékére való átterelődését tapasztalták. A Home Office a negatív kicsengésű birminghami hatástanulmányt sohasem hozta önmagában nyilvánosságra, csak egy „kozmetikázott” változatát jelentette meg, két jelentéktelenebb, de a térfigyelést támogató tanulmánnyal együtt.¹⁷ Az akkori brit belügyminiszter, David McLean, a tanulmányokat figyelmen kívül hagyva 1995 nyarán egy interjúban továbbra is annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a kamerás térfigyelés a rendőrség leghatékonyabb bűnözésellenes eszköze, ezért ki is írtak egy 15 millió fontos pályázatot a kamerarendszerek beszerzésére. Ezt egy újabb 15 millió fontos pályázat követte még ugyanazon év novemberében, s ez összesen a belügyminisztérium bűnmegelőzési költségvetésének 78 százalékát jelentette.

A Home Office nem bízott meg egyetlen független közvélemény-kutató intézetet sem a térfigyelő rendszerek lakossági támogatottságának vizsgálatával, inkább televíziós bűnügyi magazinműsorban népszerűsítették a kamerás térfigyelést, s ezt a népszerűsítő kampányt még a helyi és az országos sajtó is önkéntesen támogatta. A kamerák felszereléséről szóló minden híradás pozitív eseményként értékelte a rendszerek telepítését, és a beszámolók egyöntetűen a már működő térfigyelő rendszerek sikereiről számoltak be.¹⁸

Magyarországon a kamerás térfigyelés Nyugat-Európához képest néhány év késéssel terjedt el. Az előzetes hatásvizsgálatot illetően is a nyugati példát követte az ország: nálunk sem került nyilvánosságra olyan tanulmány, amely a térfigyelő rendszerek hatékonyságát és hatásait vizsgálta volna, és az érintett lakosság véleményének megkérdezése is elmaradt. A magyar médiumok, a helyi sajtótól kezdve az országos napilapokon át az országos kereskedelmi tévécsatornáig, nyugati társaikhoz hasonlóan részt vesznek a lakosság kamerás térfigyeléssel való megbarátkoztatásában. A térfigyeléssel szembeni kritikus álláspontok alig jelennek meg a nyilvánosságban.

A KAMERÁK FELSZERELÉSE

Az Rtv. a rendőrség jogosítványai között szabályozza, hogy a terület közterületen, közbiztonsági célból képfellevőt helyezhet el. A közbiztonsági cél megvalósításának azonban csak az első mozzanata a felszerelés, így annak megvalósulását az üzemeltetés és a

készült felvételek felhasználása során, folyamatában kell vizsgálni.

„Tilos a térfigyelő kamerák rejtett működtetése, azokat úgy kell elhelyezni, hogy műköedésük a megfigyelt területen jelenlévő állampolgárok számára nyilvánvalóan észlelhető legyen. A kamerák észlelhetősége érdekében a működtető szerv helyezzen el a megfigyelt területeken figyelemfelhívó táblákat.”¹⁹ Tehát a kamerákat nem lehet álcázni, elrejtteni. Ebből a szempontból Budapest VI. kerületének gyakorlata vitatható, ugyanis a kamerák egy részét²⁰ az utcai közvilágítással megegyező méretű és formájú oszlop tetejére, izzó helyett az üveggömbbe szerelték. A VII. és VIII. kerület az utcasarkokon a járda fölé három-négy méteres magasságban kinyúló, illetve lakóházak bejárata felett elhelyezett, szintén lámpatest formájú megoldást preferálja. Mivel a kamerák elhelyezéséről semmilyen nyilvános nyilvántartás nem létezik, így még csak nem is becsülhető meg, hogy hány olyan köztéri kamera van rendszerbe kötve, amely az állampolgárok számára egyáltalán nem észlelhető. Remélhető, hogy az ORFK-intézkedésnek megfelelően a kamerák titkos működtetéséről lemondtak a rendőrség helyi szervei, de az átalakítás költségei, a rendőrség más területeken alkalmanként megnyilvánuló, jogállaminak aligha mondható mentalitása és az intézkedés bevezetése óta a közterületeken továbbra is lámpa formájában megjelenő kamerák sajnos nem erre engednek következtetni. Azonos problémára reagálva New Yorkban a New York Civil Liberties Union kampányt indított a rejtett köztéri kamerák ellen, és a megtalált kamerákat az interneten bárki által elérhető térképen tüntetik fel.²¹

„A térfigyelő rendszerek üzembe helyezéséről a lakosságot a tömegtájékoztatási eszközök útján tájékoztatni kell.”²² Ahhoz, hogy a tájékoztatás eredményes legyen, legalább két formában kell hogy történjen. Egyrészt a kerület lakosait a megfelelő médiumokon (helyi újság, tévé, rádió) keresztül tájékoztatni kell, lehetőleg több ízben; másrészt a felszerelt képfellevő közelében, jól látható módon figyelmeztetést kell elhelyezni. A VI. és a VIII. kerület a kerület határain helyezte el ilyen figyelmeztetéseket, de a kamerák közelében semmi nem utal jelenlétükre, pedig az ORFK-intézkedés 3. pontja kifejezetten a megfigyelt területekről szól. Az V. kerületben egyes kamerák borításán látható a figyelmeztetés, a kerület határain azonban nincs tájékoztatás.

A kamerás térfigyelő rendszereket támogató érvelések gyakori eleme, hogy a kamera a rendőrt helyettesíti: bár nem állhat rendőr minden utcasarkon, de minden utcasarkon lehet egy kamera. A rendőrség az egyenruhájáról már távolról felismerhető, az állampolgár ugyanúgy látja a rendőrt, mint az az állampol-

gárt. A rendőrjárőr nem bújhat el, hiszen köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzá fordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni,²³ míg a járőr az Rtv.-ben meghatározott esetekben „kérheti és igénybe veheti a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet segítségét és a birtokában lévő eszközt”.²⁴

Ez a két kötelezettség az állampolgár és a rendőr között a segítségnyújtás és a felvilágosításkérés tekintetében megközelítőleg egyensúlyt teremt (a rendőr a megkérdoztetet azonban akár fel is tartoztathatja). A járőr kamerával való helyettesítése egyrészt a segítségnyújtás, illetve a felvilágosításkérés közvetlen lehetőségét vonja meg az állampolgártól, másrészt, mivel csak a rendőr látja az állampolgárt, az pedig jó esetben is csak a kamerát, egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez. Az Alkotmánybíróságnak az információszimmetriáról – eltérő kontextusban – kifejtett véleménye álláspontom szerint erre az esetre is érvényes: „megalázó az olyan helyzet, és lehetetlenné teszi a szabad döntést, amelyben az egyik fél nem tudhatja, hogy partnere milyen információkkal rendelkezik róla.”²⁵

A KAMERÁK ÜZEMELTETÉSE

Mivel a közterületi kamerás térfigyelést az Rtv. szabályozza, nyilvánvaló a törvényhozónak az a szándéka, hogy ezt a feladatot a rendőrségre bízza. Nyugaton léteznek olyan megoldások, hogy a térfigyelő rendszert a rendőrség munkáját segitendő a helyi önkormányzat üzemelteti, egyes településeken pedig a helyi önkormányzat megbízásából magánvállalkozás végez kamerás megfigyelést. Sőt Doncasterben (Dél-Yorkshire, Egyesült Királyság) a helyi lakosság a kábeltévén behangolhatja a szokásos csatornák mellett a kamerás térfigyelő rendszer adását is.²⁶

Magyarországon a térfigyelő rendszerek központjában a monitorok előtt rendőrök teljesítenek szolgálatot. A kamerás megfigyelési tevékenységet közhatalmi funkciót ellátó személyek az Rtv. és a rendőrségi szolgálati szabályzat, illetve az ORFK-intézkedés előírásai szerint folytatják: a kamerák által közvetített képeket folyamatosan figyelemmel kell kísérni, a képek rögzítése a folyamatos figyelést nem helyettesítheti. „A közvetített képek figyelésével csak olyan személyt lehet megbízni, aki szakmai ismeretei és tapasztalatai alapján képes a szükségessé váló intézkedések haladéktalan kezdeményezésére.”²⁷

A britek a kamerás figyelésre gyakran nyugállományú rendőröket alkalmaznak, akiket szakmai ismereteik és tapasztalataik kiválóan alkalmassá tesznek a feladat ellátására. A magyar szabályozási ke-

reték közt is megoldható ezen a módon, hogy a rendszer üzemeltetését rendőrök lássák el, akiket köt a rendőrségi törvény, egyszersmind olcsóbb megoldás annál, mintha a hivatásos állomány tagjait ültetnék a monitorok elé. Ezt az elgondolást követi az ORFK-intézkedés is, egyúttal megtiltja a jelenleg vagy korábban a hivatásos állományba tartozó személyeken kívül más személyek, szervezetek e célra való alkalmazását. A képek figyelését végző állomány oktatásáról, „különös tekintettel az irányadó adatvédelmi és személyiségi jogi jogszabályokra”,²⁸ a térfigyelő rendszert működtető szerv vezetője gondoskodik. „Az állomány feladatait, jogait és kötelezettségeit munkaköri leírásban, vagy a megbízási szerződésben kell rögzíteni.” Az Rtv. előírásai szerint a képeket figyelő állományt az általános rendőri feladatok ellátásának és az utasítás teljesítésének kötelezettsége, illetve az intézkedési, a segítségnyújtási és a titoktartási kötelezettség terheli.

A megvalósítandó közbiztonsági cél több aspektusát kell vizsgálni; az Rtv. 1. § (1) bekezdése a közbiztonság és a belső rend védelmét tűzi a rendőrség feladatául, a (2) bekezdés ezt a két feladatot bűnmegelőzési és bűnüldözési, illetve államigazgatási és rendészeti feladatokra bontja le. A rendőrség négy alapvető feladatát és azok megvalósulását az állomány kötelezettségeivel és azok betartásával összevetve kell vizsgálni ahhoz, hogy a kamerás térfigyelés hatékonyságáról képet nyerjünk.

A BŰNMEGELŐZÉSI FELADAT

A térfigyelő rendszerek létesítését támogató legelterjedtebb érvelés szerint a kamerák elrettentik a bűnözőket, egyrészt bűncselekmények elkövetésétől a megfigyelt területen, másrészt magától az adott területtől. A brit tapasztalatok alapján azt lehet mondani, hogy a bűnözők elrettentése nem teljesen problémamentes. Brighton, Squires és Measors városokban a bűnözés tíz százalékkal ugyan csökkent, azonban az erőszakos bűncselekmények száma egy százalékkal nőtt a kamerával megfigyelt területeken. Birminghamban a rablások és a személyektől, illetve a gépjárművekből való lopások száma éppen hogy emelkedett.²⁹ A frankfurti Konstabler Wache példája mutatja, hogy a kamerák felszerelése gyakran még a megfigyelt terület bűnözésének csökkentésére sem elég. Ezen a helyen már régóta folyt heroin és kannabisz terítése kis mennyiségekben, ezáltal a frankfurti kriminálpolitika számára bűnözési gócpontot jelentett. A kamerák felszerelése után a drogdílerek egyszerűen behúzódtak a Konstabler Wache alatti átjáró-

házba, és attól kezdve már az ottani bolttulajdonosok panaszkodtak a bűnözés átterelődése miatt.³⁰

A bűnözőknek egy adott területről való elterelése nem oldja meg a bűnözés problémáját, és még csak nem is csökkenti a bűncselekmények számát. Mindössze annyi hatása lesz, hogy bizonyos típusú bűncselekményeket jó esetben nem a kamerák előtt követnek el, hanem például bekamerázatlan mellékutcákban. Ha a kamerarendszer az egész területet belátja, akkor annyit lehet elérni, hogy a még bekamerázatlan kerületekben vagy a szomszédos településeken jelenik meg az átterelődött bűnözés vagy a szomszédos településeken. Attól, hogy egy adott területen a bűnöző számára kockázatosabb a bűncselekmény elkövetése, még nem fog változtatni életmódján, hanem máshol folytatja ugyanazt a tevékenységet.³¹ Hosszú távon ez a folyamat azt eredményezheti, hogy előbb-utóbb az ország összes településén bevezetik a kamerás térfigyelést.

A kamerás térfigyelést támogató népszerű elgondolás az is, mely szerint a kamera a rendőr meghosszabbított tekintete. A rendőr nem lehet mindig mindenütt jelen, ahol kell, de így időben látja, ha bármi törvényellenes készülődik vagy történik, és akkor közbelép. Két kérdés merül fel: hogyan értelmezendő az, hogy a kamera a rendőr „meghosszabbított tekintete”, és mikor lép közbe a rendőr?

A „MEGHOSSZABBÍTOTT TEKINTET”

A „meghosszabbított tekintet” értelmezéséhez két további kérdést kell megvizsgálni. Vajon személyes adatnak minősül-e egy személyről készült fénykép? Ha igen, akkor adatként való továbbítása adatkezelésnek számít-e? A magyar Alkotmánybíróság az első kérdésre nemmel válaszolt, a fénykép különbözik a személyes adatoktól. Az adatvédelmi biztos pedig éppen annak alapján vonta vizsgálat alá a kamerás térfigyelési ügyeket, mivel a személy képmását személyes adatnak tekinti. „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.”³²

A 2004 januári Avtv. módosítással a törvényhozó az adatvédelmi biztos álláspontjához alakította a törvényt. Az új szabályozás eloszlatta a kétségeket, hogy személyes adat-e a képmás, hiszen ha a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése adatkezelésnek számít, akkor csak személyes adatokról lehet szó. Az

Avtv. kétféle adattovábbítást szabályoz: „9. adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is; 10. adattovábbítás: ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik;” A 9. pont esetében kézenfekvő az adat továbbításának egy olyan értelmezése, hogy a kamerától a térfigyelő központig a kép kábelen való továbbítása már adatkezelésnek minősül, hiszen ez a pont semmilyen további magyarázattal nem szűkíti a továbbítás fogalmát. A 10. pont adattovábbítása abban különbözik a 9. pontban foglalttól, hogy harmadik személy részére hozzáférhetővé teszik az információt. A kamerától a központig történő adatátvitel tehát nem eshet az 10. pont alá, mert abban az esetben nincs szó harmadik személyről. A német alkotmányjogi irodalom korántsem egységesen ítéli meg ezt a kérdést. Az egyik álláspont szerint minden személyes adatra vonatkozó adatkezelés (Erhebung), annak módjától függetlenül, alkotmányos alapjogi beavatkozást valósít meg. Teljesen mindegy, hogy a képeket csupán felveszik és továbbítják, vagy pedig rögzítik, azaz tárolják. Már maga a pusztán képátvitel, a felvétel ellentétben a rögzítéssel már adatkezelésnek és ezzel információs alapjogi beavatkozásnak minősül. Csak olyan, közterületről készült, a térfigyelő központba továbbított képeknél nincs szó alkotmányos alapjogokba való beavatkozásról, amelyeken nem felismerhetők az egyes személyek.³³

A német szakirodalomban ezzel ellentétes álláspontot képviselők szerint: egy személy pusztán megfigyelése – történjen az akár elektronikus eszközök segítségével – még nem jelenti személyes adatok kezelését (Umgang), azt egy másik cselekménynek kell követnie, mint például elektronikus adatfeldolgozás vagy egy nem automatizált adatbázisba való felvétel. Ha máshogy fognánk fel ezt a kérdést, akkor a pusztán megfigyelés valamilyen elektronikus szerkezet segítségével, mint például egy elektronikus nagyító szemüveggel vagy távcsővel, már egyből az adatvédelmi törvény hatálya alá tartozó tevékenység lenne. A törvényhozó nem tudna olyan határt megvonni az elektronikus optikai és a nem elektronikus optikai szerkezetek közt, amelynek értelme lenne. Így a pusztán megfigyelés (meghosszabbított szem) nem esik a BDSG³⁴ hatálya alá.³⁵

RENDŐRSÉGI KÖZBELÉPÉS

A kamerás térfigyelés mint bűnmegelőzési feladat hatékony ellátásának kulcsa a rendőrség megfelelő időben való beavatkozása. A rendőrség árgus szemekkel ügyeli a köz biztonságát és figyeli a köz rendjét; a törvényhozó megfogalmazásában: „a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését; b) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében; f) ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat.”³⁶

A rendőrt az Rtv. szerint intézkedési kötelezettség terheli. „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.” A szolgálati szabályzat részletezi, hogy mi igényel rendőri beavatkozást: „Bűncselekmény vagy szabálysértés észlelése, valamint a közrendet, a polgárok személyét vagy javait fenyegető veszélyhelyzet esetén a rendőrt intézkedési kötelezettség terheli.”

A rendőr intézkedési kötelezettségéről mint bűnmegelőzési feladatról az Rtv. a kamerák kapcsán csak annyiban tesz említést, hogy közterületen közbiztonsági célból helyezhetők el képfelvevők. Az ORFK-intézkedés ezt a kérdést szabályozza 4–5. pontjában: „4. Az 1. pontban meghatározott szervek vezetői gondoskodjanak a térfigyelő rendszer által közvetített képek folyamatos figyelemmel kíséréséről, hogy a szükséges rendőri intézkedések kezdeményezhetőek legyenek. A képek esetleges rögzítése a folyamatos figyelmet nem helyettesítheti. 5. A közvetített képek figyelésével csak olyan személyt lehet megbízni, aki szakmai ismeretei és tapasztalatai alapján képes a szükségessé váló intézkedések haladéktalan kezdeményezésére.” A képeket figyelő rendőrök tehát bűncselekmény, szabálysértés észlelésekor intézkednek. A rendszer egyik legsúlyosabb problémája, hogy hogyan észlelhető a bűncselekmény.

Egy kamerás térfigyelő rendszerbe helyenként csak tizenhat, máshol akár százhusz kamerát kötnek, ez a város igényeitől és a célra fordított összegtől függ. A térfigyelő központban egymás mellett tízhusz monitoron lehet fogni a kamerák képeit, ez a szám is szabadon változtatható. Lehetőség van arra, hogy a monitorokra a kameráktól folyamatos adás érkezzon, de megoldható, hogy akár csak öt másodpercenként érkezzon kép. Általában kevesebb a moni-

tor, mint a kamera, ezért választani kell, hogy melyik kamera képét akarjuk látni. Ki lehet választani a kamerákat kézi vezérléssel, és azt is be lehet állítani, hogy a monitorokon megfelelő időközönként egy adott program szerint, végtelen körkörösben jelenjenek meg az egyes kamerák képei. Bárhogy is legyen beállítva a rendszer, tény, hogy a monitorokon megjelenő képek mennyisége emberi aggyal feldolgozhatatlan. Ahhoz, hogy a képeket figyelő rendőrök ez az információtenger ne árrassa el, valamilyen módszert kell kialakítaniuk, amellyel hatékonyan információt nyerhetnek a monitorok képeiből.

A képek figyelését végző állomány feladatai ellátásához oktatásban részesül, azonban ezt a kérdést még oktatással sem lehet megoldani. Az egyetlen módja egy ilyen méretű információhalmaz kezelésének az, hogy az információk közt meghatározott sémák szerint szelektálunk.³⁷ Ezt a mechanizmust a szociálpszichológiai irodalom a következőképp írja le: „Az emberi pszichikum kategóriák segítségével képtelen lenne a gondolkozásra (a kategória itt általánosítást jelent). Kialakulásuk után a kategóriák a normális előzetes ítélet alapjául szolgálnak. Nem tudjuk kikerülni a folyamatot. Rendezett életünk függ tőle. [...] A folyamat eredményeképpen napi életünk alkalmazkodási feladatait szabályozó nagyobb osztályok és csoportosítási szempontok képződnek. [...] A kategorizáció folyamata annyi történést idomít magába, amennyit csak képes. [...] a pszichikum a felmerülő cselekvések igényével összhangban a lehető »legdurvább« módon igyekszik kategorizálni a környezeti történéseket. [...] ezáltal kisebb erőfeszítésre kényszerülünk, és az erőfeszítés – kivéve legnyomósabb érdekeinket – általában nem kívánatos. [...] A kategóriák tehát szorosan és időben halaszthatatlan kapcsolattal tapadnak azokhoz az eseményekhez, amelyeket látunk, amelyekről ítélezünk, és amelyeknek részesei vagyunk. Valójában az a céljuk, hogy megkönnyítsék az észlelést és a viselkedést, más szóval gyors, zökkenőmentes és ellentmondás nélküli alkalmazkodást tegyenek lehetővé az életben.”³⁸ Ezt a tézist támasztja alá Clive Norris és Gary Armstrong kutatása a kamerás térfigyelésről, melynek központi kérdése az volt, hogy kit figyelnek meg és miért. A kutatók 592 órát töltöttek összesen egy több mint ötszáz ezer lakosú nagyváros, egy megközelítőleg kétszáz ezer fős vidéki város és egy lerobbant, de mozgalmas és etnikailag igen vegyes összetételű, kétszázötvenzres lélekszámú belvárosi kerület térfigyelő központjaiban. Összesen 888 célzott, egy percnél hosszabb ideig tartó megfigyelést regisztráltak és azok adatait értékelték ki.³⁹

Kutatásukból⁴⁰ kiderül, hogy bár a tinédzser korosztály a lakosságnak csak 15 százalékát jelenti, a

megfigyelések 40 százalékának volt célpontja. A megfigyelték 93 százaléka férfi volt és 7 százaléka nő, 72 százalék semleges, 13 százalék hanyagul vagy szubkulturálisan öltözött. Bár a lakosságnak csupán 2 százalékát adják a feketék, és az etnikailag igen vegyes városban is (52 százalék valamilyen etnikumhoz tartozik) csak 18 százalék a fekete bőrű lakosság, a megfigyelték 34 százaléka közülük került ki (a nagyvárosban nem mérhetően alacsony, a vidéki városban 2,5:1, a belvárosi kerületben 1,7:1 a feketék lakosságbeli és a megfigyelték közötti számának az aránya). A leggyakoribb megfigyelési ok, amiért valakire a kamerával ráközelítettek, nem az illető cselekedete, hanem a személye volt. A megfigyelések okai és a bőrszín közötti összefüggések vizsgálatakor kiderült, hogy bűncselekmény miatt fehérek 25 százalékát, feketék 20 százalékát, közrend megsértése miatt fehérek 32 százalékát, a feketék 6 százalékát, bármi nyilvánvaló indok nélkül fehérek 35 százalékát, feketék 68 százalékát, egyéb okokból fehérek 9 százalékát, a feketék 6 százalékát figyelték meg. A képeket figyelők egyetlen lehetősége arra, hogy az információ áradatából a lényeges eseményeket kiszűrjék az, hogy az utca átlagos mintázatában az eltérésekre figyelnek. Lehet ez bőrszín, öltözködés, viselkedés, csoportosulás, szokatlan irányba való vagy az utca ritmusától eltérő mozgás és még számtalan további szempont; ezek alapján kísérlék meg a monitor előtt ülők kiszűrni azt, hogy ki készül bűncselekményre. Norris és Armstrong a képeket figyelők munkájának hét szabályát találta meg.⁴¹

1. A megfigyelhető célpontok nagy száma miatt a megfelelő célpont kiválasztásához a figyelők felhasználják azt az előzetes tudásukat, hogy ki követhet el legvalószínűbben bűncselekményeket vagy ki bizonyulhat problémaforrásnak. Így a megfigyelt legyen inkább fiatal, mint idős; inkább férfi, mint nő; inkább fekete, mint fehér és inkább dolgozóosztálybeli, mint középosztálybeli.⁴² Különösen gyanússá tehetnek valakit olyan külső jegyek, mint nagyméretű kalap vagy kapucni viselése, ami miatt nem látható az arca kamerával, gyanús lehet a járókelő – ha a képeket figyelő eleve valamilyen faji előítéllettel rendelkezik⁴³ – már a bőrszíne alapján, továbbá akkor is, ha az öltözködésnek, társadalmi osztályának nem megfelelő szinten fogyaszt (például a ruházatához képest túl jó autója van). A vizsgált esetekből a kutatók azt a következtetést vonták le, hogy a bűnöző tevékenység felfedezése és a rendőrségi kiszállások, illetve őrizetbe vételek között nincsen közvetlen megfeleltethetőség. Különösen súlyos ez a megállapítás azokban az esetekben, amikor a rendőrség a magánerőszakot (egy férfi tettenlegesen bántalmazta partnernőjét) nem tekintette a közrendet megzavaró eseménynek, és nem érezte

magát illetékesnek arra, hogy intézkedjen. Azért is aggasztó a rendőrség közömbössége a nőket ért bántalmazásokkal szemben, mert a nőkre irányuló kamerás ráközelítések 10 százaléka kizárólag voyeurista céllal történt, ötször annyi alkalommal, mint a nők védelmében.

2. Bizonyos magatartások automatikusan magukra vonják a figyelők tekintetét, mivel azok a közrendet sértik vagy bűncselekmények, illetve egyéb olyan cselekmények, amelyek bár magukban nem bűncselekmények, de előfordulásuk alapján bűncselekmények elkövetését lehet feltételezni. Ilyen például, ha valaki hirtelen irányváltotatás után elkezdi futni az utcán, vagy már maga a futás is. A térfigyelő központban a személyes helyszíni jelenlét és hangok híján nem egyértelmű a kontextus, így gyakran azt a magyarázatot fűzhetik a futáshoz,⁴⁴ hogy valaki félelemből menekül (áldozat) vagy a hatóság elől menekül (tolvaj). A kutatás során a futáshoz kapcsolt téves feltevések sorozata nem ingatta meg a térfigyelő központbelieket abban a hitükben, hogy a futás valamilyen bűncselekménnyel áll kapcsolatban. Ugyanilyen magatartás, ha valaki nem veszi fel az utca ritmusát, céltalanul lődörög. Megesik, hogy valaki lehajol a járdán egy autó mellett és fél percig nem bukkan fel, így a monitoron úgy tűnik, mintha az autót akarná feltörni, holott csak a cipőfűzőjét köti meg.

3. Bizonyos emberek egyből a figyelem középpontjába kerülnek, mivel a képet figyelők tudják, hogy az korábban már valamilyen (bűn)ügybe keveredett.

4. A kamerakezelők egy idő után megtanulják, hogy a megfigyelt területen kik a helyiek és milyen szokásaik vannak, így az utcán egy idő után a nem megszokott arcokra kezdenek figyelni, és bizonyos tevékenységek a megszokott mintázatból térben vagy időben nem helyénvalóként fognak kitűnni. Bizonyos emberekre külön figyelemmel voltak a rendőrök, így a hajléktalanokra vagy azokra, akik rendszeresen az utcán alkoholizálnak. Bizonyos cselekményeket szintén nagy gonddal figyeltek, ilyen volt a bankautomata használata – a pénzfelvételeknél a képeket rögzítették, hátha hamarosan kiderül, hogy bankkártyacsallást követtek el, ezért még hasznosak lesznek ezek a felvételek.

5. A normális (átlagos) környezet válik az előírt környezetté – aki nem része a normális környezetnek, az „másnak” minősül és foglalkozni kell vele. A máság a társadalmi tér „nem megfelelő” használatán alapul. Aki nem követ el semmilyen szabálysértést vagy bűncselekményt, de nem úgy használja a teret, ahogy az elvárható lenne (például részeg), azt megfigyelés alá vonják.

6. A képeket figyelők ismerték a teret, jól eligazodtak benne, és egyúttal el is várták, hogy más is el-

igazodjon benne. Aki elveszettek, dezorientáltak vagy más módon bizonytalannak tűnik, az a megfigyelés céljává válik. Feltételezik, hogy aki becsületes és tudja, hogy hova megy, mit csinál, az nem bizonytalankodik az utcán.

7. Azzal is baj van, aki a kamerák jelenlétét nem tekinti normális jelenségnek. A képeket figyelők abból az abszolút érvényesnek tekintett tételből indulnak ki, hogy nekik joguk van bárkit megfigyelni az utcán. Ha valaki a kamera előtt kapucnit húz a fejére és nem látszik az arca, vagy épp ellenkezőleg, szándékosan belenéz a kamerába, az gyanús, az provokál. A vizsgálat során megesett, hogy az ilyen „renitens” elemekről felvétel készült, hogy majd amikor legközelebb a bekamerázott területen jár, akkor emlékezzenek rá és szemmel tartsák.

A Norris és Armstrong tanulmányában leírtak nem angol sajátosságok. A képeket figyelő állomány reakciói feltételezhetően Magyarországon is ilyenek. Ezek általános szociálpszichológiai jelenségek, melyek alig ha kultúrafüggők (a brit és a magyar rendőrségi kultúra talán amúgy sem áll olyan távol egymástól), nem függenek etnikai hovatartozástól, anyanyelvtől. A kamerás térfigyelés esetében is egyelőre az emberi tényező a rendszer lelke. A térfigyelő rendszer teljesítménye, minősége nem fog különbözni az azt üzemeltető szervezetétől. Erre tekintettel félok, hogy a kamerás térfigyelés magyar változata éppolyan diszkriminatív, faji előítéletektől sújtott, a jogállamisággal nehezen összeegyeztethető, mint a vizsgált brit, vagy maga a magyar rendőrség. Sajnos ez még csak nem is a legsúlyosabb problémája a rendszernek.

További kérdés, hogy abban az esetben, ha a térfigyelő központ bűncselekmény vagy szabálysértés előkészületeire lesz figyelmes, vajon időben intézkedik-e a rendőrség. Ha a térfigyelő központ a rendőrségen belül a diszpécserközponttól el van választva, akkor a két központ közti információáramlás függvénye, hogy a rendőrség valóban intézkedik-e. Ha a diszpécserök nem bíznak meg teljesen a kamerásokban vagy egyszerűen csak rangsorolni kell a kirendelhető egységek feladatai között, akkor elképzelhető, hogy nem veszik elég komolyan a kamerák által megfigyelt cselekményt és nem történik intézkedés. Ha a térfigyelő központ közvetlenül a többi rendőri egység mellett működik, akkor a kamerák által közvetített képekhez illetéktelenül hozzáférhet a rendőri állomány bármely tagja, ami titoktartási, adatvédelmi, illetve hatásköri problémákat vethet fel. Az ORFK-intézkedés ezt, helyesen, a következőképp szabályozza. „15. A térfigyelő rendszer központi kezelési helyiségébe csak az ott szolgálatot ellátó állomány, az ellenőrzésre jogosult vezetői állomány, a rendszergazda, az érintett rendőri szervnél a térfigyelő rendszer

működtetésének szabályait tartalmazó belső normában meghatározott személyek, valamint az adatvédelmi biztos és munkatársai léphetnek be és tartózkodhatnak. Ezen személyeken kívül más a térfigyelő rendszer központi kezelési helyiségébe csak a rendszert működtető rendőri szerv vezetőjének előzetes engedélyével léphet be, illetve tartózkodhat.”

A térfigyelő és a diszpécserközpontok megfelelő összehangolása esetén további kérdés a rendőrségi intézkedések hatékonysága. Ha időben a helyszínre ér a járőr és intézkedni kíván, a térfigyelő központ segítségére van utalva, hiszen a rendőr személyesen nem látta az esetet. Ez az intézkedő rendőr és a központ jól összehangolt munkáját igényli. Igen nehéz egy verekedésnél eldönteni, hogy ki a támadó és ki az áldozat. Megeshet, hogy a helyszínen lévő rendőrök, bár a képen látszott, mégsem azt fogják le, aki támadott, mert az intézkedéssel nem lehet annyit várni, hogy tisztázzák a helyzetet, vagy pedig egyszerűen csak terhes a rendőrfjárőr számára a központtal való állandó egyeztetés.

Mivel a képeket figyelő rendőrök gyakran csak a furcsa magatartásra figyelnek fel, de semmilyen konkrét bizonyítékkal nem rendelkeznek, gyakori az alaptalan riasztás, ami rontja a rendőrfjárőrök és a térfigyelő központ kapcsolatát. Ha azonban a rendőrök a helyszínre érkezve nem lehetnek biztosak abban, hogy valóban történt-e bűncselekmény, akkor az is megeshet, hogy az eredmény felmutatása érdekében a félreértelmezett cselekményt intézkedés követi, rosszabb esetben bűncselekményt, illetve szabálysértést kreálnak belőle.⁴⁵ A magyar Rtv. kiválóan megfelel e célra, mivel az igazoltatás oka bármi lehet, a motózásnak pedig annyi a feltétele, hogy fennálljon a bűncselekmény vagy a szabálysértés gyanúja, amely természetesen minden ilyen esetben fennáll, hiszen a rendőrök épp ezért szálltak ki. Az pedig, hogy a személy átkutatására szükség volt, megfelelően igazolja a térfigyelő központ gyanúját, és ezzel kör bezárult.

A BŰNÜLDÖZÉSI FELADAT

Az Rtv. alapján a kamerás térfigyelés legfontosabb feladata a bűnüldözés, a büntető- vagy szabálysértési eljárás képfelvételekkel való támogatása: „42. § ... A rendőrség által készített kép- és hangfelvételek, illetőleg az abban szereplő személyes adatok csak az esemény helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során, valamint körözött személy azonosítása céljából használhatók fel.” Gyakori eset, hogy a felvételen már nem a bűncselekmény előkészülete, hanem maga a bűncselekmény látszik, és ekkor már nem bűnmegelő-

zésről, hanem bűnüldözésről van szó. A bűncselekmény észlelése és a gyors rendőri reakció lehetőséget adhat arra, hogy a bűncselekmény elkövetését félbeszakítsák, nagyobb jogsérelem okozását megakadályozzák, az elkövetőt előállítsák. Azonban ez korántsem mindig lehetséges; ilyenkor az elkövető felkutatása marad a rendőrség feladata.

A rendőrségi közbelépés kapcsán felvetett problémák a kamerás térfigyelés bűnüldözői feladatainak ellátásánál is ugyanúgy fennállnak. A bűncselekmény észlelése ugyanúgy történik, mint a bűncselekmény előkészületének észlelése. Ugyanúgy adódhatnak félreérthető helyzetek, amikor csak a térfigyelő központból tűnik egy magatartás bűncselekménynek, szabálysértésnek. A cselekmény észlelése és a rendőrség kiszállása közt nem áll fenn közvetlen megfeleltethetőség – nem minden észlelés jár rendőri intézkedéssel és nem minden rendőri intézkedés alapul teljes egészében az észlelt cselekményeken.

A helyszínen tartózkodó rendőr bűncselekményt, szabálysértést észlelve általában igen rövid idő alatt intézkedik.⁴⁶ Ha a képeket figyelő rendőr olyan cselekményt észlel, amely megítélése szerint szabálysértés vagy bűncselekmény, akkor az elkövető még igen távol áll attól, hogy vele szemben intézkedjenek, előállítsák őt. Összefoglalásul tehát a felvetődő kérdések:

1. A képeket figyelő informálja-e a diszpécserközpontot?

2. A diszpécserközpont kíván-e reagálni, ha igen, milyen gyorsan; milyen súlyosnak ítélik a figyelők által előadott bizonyítékokat?

3. Ha a rendőrség reagál és járót küld a helyszínre, hogy lépjen közbe, dönthet úgy a járőr, hogy

a) saját belátása szerint cselekszik és figyelmen kívül hagyja a központ instrukcióit;

b) információt kér a központtól arról, hogy ki ellen milyen bizonyíték van, kit lehet őrizetbe venni;

c) őrizetbe veszi a gyanúsítottat valamilyen kisebb súlyú bűncselekmény, szabálysértés miatt (például közrend megzavarása), és később, a felvételek alapján kreálnak egy jobb bizonyítékot?

4. Ha maga a cselekmény már véget ért, akkor az intézkedés azon múlik majd, hogy mit rögzítettek belőle és a rögzítetteket hogyan értékelik a képeket figyelők?

FELVÉTELKÉSZÍTÉS

Az Avtv. 2004 januári módosítása előtti állapotokról elmondható, hogy gyakorlati szempontokból kiindulva tartható volt az adatvédelmi biztos álláspontja, miszerint a kamerás térfigyelést szabályozni, korlátozni

kell. Az adatvédelmi biztos beszámolójából kitűnt, hogy az Alkotmánybíróság által a személyes adatok és képfelvételek között tett megkülönböztetést nem követte, magát – az Avtv. kifejezett felhatalmazása nélkül is – illetékesnek tartotta arra, hogy a térfigyelő rendszerek képfelvételeinek ügyeiben vizsgálódjon. Az Alkotmánybíróság határozatát⁴⁷ szem előtt tartva, megoldásként kínálkozott az Avtv. kamerás térfigyelésre való analógiás alkalmazása, azon az alapon, hogy a képfelvételek maguk ugyan nem személyes adatok, azonban a felvételből könnyen személyes adatok nyerhetők, a felvételek a személyes adatok hordozói. Ezen érvelés alapján a térfigyelő-rendszerek felvételei már 2004 januárja előtt is az Avtv. hatálya alá tartoztak, az Avtv. új adatkezelés meghatározása alapján pedig efelől többé már nem lehet kétségünk.

Az Avtv. alapján a Rtv. 42. §-át csak úgy lehet értelmezni, hogy adatkezelés történik. A Rtv. vonatkozó szakasza „kép- és hangfelvételek, illetőleg az abban szereplő személyes adatok”-ról szól, ezt erősíti meg az ORFK intézkedés 10. pontja „A felvételek kezelésére a személyes adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokban és belső normákban meghatározó általános előírások vonatkoznak.” A képfelvétel adatfelvétel, az adatfelvétel pedig az Avtv. 2. § 9. pontja alapján adatkezelésnek minősül.

Ezek szerint térfigyelő kamerákkal csak célhoz kötötten lehet felvételeket készíteni. Ez az előírás nem kis technikai bonyodalmat okoz a felvételkészítéskor, mivel az eredményes bizonyításhoz gyakran szükség van a bűncselekményt megelőző előkészületi cselekmények bemutatására. Azonban a bűncselekmény maga csak később válik ismertté és akkor már késő az előkészületekre képi bizonyítékot keresni. Mivel a képfelvétel készítését kizárólag a bűncselekmény alapozhatja meg, az elkövető kilétének felderítése, az elkövetés módjának megmutatása a felvétel készítésének a célja. Az előkészületi cselekmények magukban általában nem bűncselekmények, így azok nem állják ki a célhoz kötöttség próbáját. A bűncselekmény későbbi elkövetője a cselekmény előtt ártatlan, róla semmilyen felvétel készítése (beleegyezése nélkül) nem lehet törvényes.

Az Rtv. ezt a kérdést egyszerűen nem szabályozza. A képfellevőt „közbiztonsági célból” lehet felszerelni, a felvétel készítése célhoz kötöttségével nagyvonalúan nem foglalkozik, majd a felvételek felhasználásakor ismét eszébe jut a törvényalkotónak a célhoz kötöttség elve - „kép- és hangfelvételek, illetőleg az abban szereplő személyes adatok csak az esemény helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során, valamint körözött személy azonosítása céljából használhatók fel”.

A 42. §-nak ez a hiányossága a kamerás térfigyeléssel kapcsolatban igen súlyos adatvédelmi veszélyt rejt magában vagy ennek alternatívájaként a térfigyelés bűnüldözési feladatát teszi az esetek többségében lehetetlenné.

Az Avtv. az adatkezelés célhoz kötöttségét a következőképp szabályozza. „Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.”

Az adatkezelés „minden szakaszába” beletartozik maga az adatfelvétel is. A Rtv. csak a képfelvétel felszerelésénél jelöli meg a közbiztonságot mint célt. Ha a Rtv. 42. §-ban a képfelvétel készítésénél hiányzó célt ki akarjuk pótolni, akkor a hiányt megelőző mondatból a közbiztonsági, azaz a rendőrségi törvény 1.§ (2) bekezdésében leírt négy célt olvashatjuk ki⁴⁸, az utána következő mondatban, „bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során, valamint körözött személy azonosítása céljából”, bűnüldözési, rendészeti és közigazgatási célokat találunk. Ez utóbbi mondatban logikus, hogy nem szerepel a bűnmegelőzési cél, hiszen az az elrettentés és a meghosszabbított tekintet révén valósul meg. Arra lehet következtetni, hogy a hiányt a bűnüldözési, rendészeti és államigazgatási célokkal kell kipótolni.

A súlyos adatvédelmi veszély abban áll, hogy az érintett beleegyezése nélkül személyes adat csak törvény felhatalmazása alapján kezelhető. A Rtv. kizárólag az intézkedések körében teszi lehetővé, hogy „A Rendőrség a rendőri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról kép- és hangfelvételt készíthet”, azonban az esetek többségében a rendőrség még nincs a helyszínen, így nem beszélhetünk semmiféle rendőri intézkedésről. Ha nincs rendőri intézkedés, akkor hiányzik az Avtv. által megkövetelt törvényi felhatalmazás. Így a Rtv. kifejezett felhatalmazása hiányában el kell tekintenünk attól a lehetőségtől, hogy a rendőrség az Avtv. 3. § (1) b) pontja alapján készíthet felvételeket. Mivel a (1) bekezdés alapján nem készülhet felvétel érdemes még megvizsgálni a 3. § (2) bekezdést:

„Különleges adat akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) a 2. § 2. a) pontjában⁴⁹ foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli;” Mivel a járókelő vagy a gyanúsított nem tud arról, hogy felvételt készítenek róla, így abba beleegyezni sem tud, tehát az a) pont kizárható. A b) pont megengedné a bűnmegelőzési

vagy a bűnüldözési érdekekre hivatkozva a felvétel készítést, azonban ez a rendelkezés kifejezetten, csak bizonyos különleges adatok körében van tekintettel ezekre az érdekekre, amely a személyes adatoknak csak egy részhalmaza. Márpedig e szakasz alapján kevesebbről a többre nem lehet következtetni. Létezik még egy harmadik eset: „c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli”, mint jól ismert, törvényeinkben gyakran visszatérő kivétel. Ezt a pontot a felvételek készítését alátámasztandó szintén nem lehet felhasználni, egyrészt a már említett kevesebbről többre következtetés lehetetlensége miatt, másrészt ezt valamely más törvénynek kifejezetten el kell rendelnie. Fentebb láthattuk pedig, hogy a Rtv. pont ezzel a kifejezett elrendeléssel maradt adósunk, a rendőrségi törvény 42. §-án kívül pedig más törvény nem szabályozza a közterületi kamerás térfigyelést.

A 42. § hiányossága még egy értelmezési lehetőséget megenged, nem hiányról van szó, hanem eleve alkotmányellenes szabályozásról. Először egy nagyobb adathalmazt összegyűjtenek, majd válogatnak belőle és a képeken felfedezett szabálysértésekhez, bűncselekményekhez utólag rendelik hozzá a célt, aminek magát a felvételek készítését (adatfelvételt) megelőzően kellett volna fennállnia, és ami alapján a felvételek készítését meg kellett volna indítani. Az Alkotmánybíróság nem véletlenül tiltja a készletező jellegű adatfeldolgozást. „A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, „készletre” való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes.[...] a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell.”⁵⁰

Ha rendőrségi törvényt kevésbé szigorúan értelmezzük, tekintettel vagyunk a törvényhozó szándékára és ezt a hiányosságot elnézzük, a célhoz kötöttség elve továbbra is szemünk előtt kell lebegjen ahhoz, hogy valami mégiscsak határt szabjon a térfigyelő rendszerek működésének, a rendőrség bűnüldözési érdekekre hivatkozva szabadságainkat a szükségesnél jobban ne korlátozza. A kevésbé szigorú értelmezés szerint pedig a képfelvételeket (adatfelvételt) az Avtv. a Rtv. alapján a már említett három célhoz kötve teszi lehetővé. Az adatkezelés minden szakaszának meg kell felelni az adott célnak. Például, ha egy felvételt rendészeti céllal készítenek, nem változhat át később a cél bűnüldözésire. Ha egy felvétel körözési célra készül, akkor azt nem lehet később bűnüldözési célnak minősíteni, stb.

A felvételek készítés elindításakor már tudnia kell a rendőrségnek, hogy milyen célból készülnek a képek és később nincs mód ezen változtatni. A célhoz kötöttség következetes betartása azonban nem

oldja meg, a korábban részletezett előkészületi cselekmények rögzítésének problematikáját, nem is oldhatja meg, mivel ártatlan és mégcsak nem is gyanúsított emberekről semmilyen indokkal nem lehet rendőrségi felvételeket készíteni (nyilvános közszereplést leszámítva).

Sajnos ezt a megfontolást az ORFK nem osztja, így inkább egy törvénysértést foglalt intézkedésébe és ezzel a részlettel együtt támogatta az adatvédelmi biztos az intézkedést (avagy ennek a részletnek az intézkedésben hagyása jelenti a kompromisszumot). „7. a térfelügyelő rendszerek által közvetített képeket a működtető rendőri szervek folyamatosan rögzítetik.” Ha a közvetített képeket a rendőrség folyamatosan rögzítheti, az azt jelenti, hogy nemhogy nem meghatározott célhoz kötik az adatkezelést, hanem az adatok olyan mennyiségben és sokféleségben kerülnek rögzítésre, amelyet egy konkrét célhoz kötni lehetetlen. Az intézkedés nem éri be ennyivel, a következő pontban a készletező jelleggel történő adatkezelés tilalmát is megsérti. „8. A folyamatosan rögzített felvételeken a rendőri intézkedéssel összefüggésben készült, illetve a büntető-, vagy szabálysértési eljárás megindítását megalapozó körülményt tartalmazó képeket el kell különíteni a releváns adatokat nem tartalmazó felvételektől.”

Az ORFK intézkedés törvénysértő voltán a 8. pont a) bekezdése sem változtat. „A rendőri intézkedéssel összefüggésbe nem hozható, illetve szabálysértési, vagy büntetőeljárás szempontjából jelentőséggel nem bíró felvételeket haladéktalanul meg kell semmisíteni. Alkotmányellenes, Ezért tilos a felvételek előre meg nem határozott cél elérése érdekében, későbbi esetleges felhasználásra - készletező jelleggel - történő gyűjtése.” Számomra érthetetlen, hogy miből jutott az ORFK arra a következtetésre, hogy a 7. pontban rögzített törvénysértést a 8. pontban előírt adattörlés semmissé teszi.

RENDŐRI INTÉZKEDÉS

Az Rtv.-nek a rendőri intézkedés képi rögzítéséről szóló szabályozása lényegesen jobbra sikerült, mint a bűnüldözési célokat szolgáló felvételekre vonatkozó.⁵² A rendőri intézkedés konkrét, könnyen megragadható esemény, a szolgálati szabályzat az intézkedés általános szabályai között, az intézkedési kötelezettség szabályozása után rögtön „A szolgálati fellépés módja” leírását adja.⁵³ Mind az intézkedés alá vont személy, mind a kamerák képeit figyelők egyből felismerik, hogy rendőri intézkedésről van szó. A felvétel célját ez meg is határozza, és az Rtv., illetve az Avtv. szabályaival összhangban törvényesen felvé-

tel készülhet. A rendőri intézkedésről készült felvétellel védi az intézkedés alá vont személyt; ha (úgy érzi, hogy) ellene jogtalan, törvénysértő rendőri intézkedés történt, akkor a felvételek segítségével alátámaszthatja állítását, és éppúgy védi a rendőröket, akiket törvénysértő intézkedés vádja ér, vagy abban az esetben, ha az intézkedés során a rendőrökre támadnak.

KÖRÖZÉS

A Rtv. a rendőrségre államigazgatási feladatokat is ruház, ilyen államigazgatási feladat lehet a személykörözés. A körözést a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény szabályozza és e törvény utal bizonyos feladatokat a rendőrség hatáskörébe. Személykörözésnél a törvény végrehajtási rendelete⁵⁴ részletezi, hogy a körözéshez szükséges adatgyűjtés során az ismeretlen személyazonosságú személyről milyen adatokat kell összegyűjteni. A rendelet 7.§ arcfénykép vagy egész alakos fényképének elkészítését írja elő. Erre a célra térfelügyelő kamerával készült felvételek tökéletesen megfelelnek, feltéve, ha a képeket figyelő rendőrök tudják, hogy az ismeretlen mikor és melyik kamera előtt halad el.

Elég valószínűtlen, hogy az ismeretlen személyt egy személyleírás alapján felismerjék, és felvételt készítsenek róla körözési célból, sokkal valószínűbb, hogy valamilyen kamerával rögzített bűncselekmény egyik ismeretlen elkövetőjét keresik és a bűncselekmény rögzítése folytán rendelkeznek az illető fényképével. Ebben az esetben ismét felmerül az Rtv. 42. §-nak hiányossága.

Amíg az Avtv. szövegében nem nevesítették adatkezelésként a képfelvételek készítését felmerült az a lehetőség, hogy ha az adatvédelmi biztosnak még sincs igaza és a képfelvételek kezelésének szabályozása nem esik az Avtv. hatálya alá, azaz egyedül a Rtv. 42. §, illetve a Rtv. VII. *A rendőrség adatkezelése* fejezet rendelkezései a kamerás térfelügyelést szabályozó kizárólagos normák. Azonban ebben az esetben sem szabadult volna fel az Rtv. a célhoz kötöttségi szabály alól, ugyanis az Rtv. adatkezelési előírásai is megkövetelik a célhoz kötöttséget. „(1) A Rendőrség által bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat - ha törvény eltérően nem rendelkezik - csak rendőrségi, illetve bűnüldözési célra lehet felhasználni. (2) A Rendőrség más szervek által kezelt személyes adatokhoz bűnüldözési feladatai ellátása céljából - törvényben meghatározottak szerint - hozzáférhet, az ilyen módon szerzett adatot bűnüldözési céltól eltérően nem használhatja fel, és nem továbbíthatja. (3) A rendőrségi adatkezelés során a tényeken

alapuló adatokat meg kell különböztetni a következtetésen, véleményen vagy becslésen alapuló adatoktól.” A célhoz kötöttség ebben a szakaszban igen érdekesen jelenik meg, bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat csak rendőrségi, illetve bűnüldözési célra lehet felhasználni. Egy bekezdésen belül a bűnüldözési cél kettéosztódik és a bűnüldözési cél párhajként a rendőrségi cél jelenik meg, mely utóbbi pontos jelentését a törvényalkotó homályban hagyja. Ez sérti egyrészt az Alkotmánybíróság által az Avtv.-ben is megjelenő, de attól függetlenül tételezett jogelvet – az adatkezelés minden szakaszában azonos célnak kell meglennie, másrészt „A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, „készletre” való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes.”⁵⁵ előírással ellentétes.

További problémát jelentenek a Ptk. 80. § (3) bekezdésének rendelkezései. „[a]z eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni.” illetve a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról rendelkező 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 2. §-a, amely szerint „[a]z eltűnt, illetőleg a büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmás vagy hangfelvétel felhasználását az eltűnt személy felkutatását vagy körözését elrendelő, illetőleg az a hatóság engedélyezheti, amely előtt a büntetőeljárás folyik.” A Ptk. nem foglalkozik a képmások eredetével, az eltűnt vagy valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást, – a képmás készítésének eredeti céljától függetlenül – nyomós közérdekből, hatóság engedélyével fel lehet használni. A Tvr. meg is határozza a felhasználást engedélyező hatóságokat. Az egyetlen szépséghibája a Ptk. idézett rendelkezésének az, hogy eszerint „Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat - ha eltérően nem rendelkeznek - e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.”

Tehát az e viszonyokat rendező jogszabályok Rtv., Sztv.⁵⁶, Avtv., mint speciális jogszabályok elsőbbséget élveznek. Sőt a szabályozott viszonyokat a törvényalkotó olyan súlyúnak tekintette, hogy szemben a Ptk.-val az Rtv. és az Avtv. esetében a törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.⁵⁷

Levonható a tanulság: a célhoz kötöttség a körözés esetében, még a Ptk. segítségével sem megkerülhető előírás.

A FELVÉTELEK ÉS A KÉPMÁSHOZ VALÓ JOG

A személy saját képmásához való joga és információs önrendelkezési joga, bár sokban hasonlítanak egymásra, mégiscsak két különálló jog. A kamerás térfelügyelés gyakorlatának elemzésekor meg kell vizsgálni azt is, hogy a térfelügyelő rendszerek alkalmazása mennyiben van tekintettel a képmáshoz való jogra.

Az alkotmány külön nem nevesíti a képmáshoz való jogot, ezt a jogot az általános személyiségi jogból lehet kibontani: „Az ember külső megjelenése közvetetten kifejezi a személyiség belső sajátosságait is, az ember jellemét, értelmi és érzelmi világát, indulatait, a személy társadalmi szerepét, ezáltal az egyed megkülönböztetésének és azonosításának nélkülözhetetlen eszköze és feltétele, a személyiség megvalósítását és érvényesítését szolgálja. Ez a tény teszi lehetővé és szükségessé a jogi védelmet – abban a körben, amelyben a jogi eszközök alkalmazhatók.”⁵⁸

Hogy valóban létezik a magyar jogban a képmáshoz való jog, azt a Ptk. és a 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról jól mutatja. Kérdés, hogy mekkora a képmáshoz való jog terjedelme. „A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvétellel kapcsolatos bármiféle visszaélés.”⁵⁹ Azonban hogy mi számít visszaélésnek, korántsem könnyű megítélni. „A visszaélés természetesen sokféleképpen valósulhat meg. Ennek legtipikusabb formái: a képmás vagy hangfelvétel visszaélésszerű készítése, felhasználása, nyilvánosságra hozatala.”⁶⁰ „A fentieknek megfelelően a képmás és a hangfelvétel – mint az ember külső megjelenésének ábrázolása – a törvény védelme alatt áll, az (1) bekezdésből [Ptk. 80. §] következően azzal kapcsolatban bármiféle visszaélés tilos. Ez nemcsak a (2) bekezdésbe ütköző módon, tehát az engedély nélküli nyilvánosságra hozatal útján valósulhat meg, de – egyebek mellett – a felvétel készítésével is, ha valaki az érintett engedélye nélkül, illetéktelenül hatol be a személyiségi érdekkörbe (BH 1985. 57), így például ha rejtett kamerával, titkos lehallgatással készít felvételt. Visszaélésnek minősül az engedéllyel készült felvétel rendeltetésétől eltérő célú felhasználása (így amikor a híradó számára készült tudósítás képeit reklám céljára használják), vagy adott esetben a nyilvánosságra hozatal módja is, amennyiben például az ábrázolt személy azáltal nevétségessé válik (BH 1997. 578).”⁶¹

A képmással való visszaélés megítélésnél – ha elfogadjuk, hogy a kamerás térfelügyelés az Avtv. hatálya alá tartozik – nem lehet figyelmen kívül hagyni a fentiekben ismertetett célhoz kötöttség követelményét. Ha a felvételek készítése nem felel meg a célhoz kö-

töttség szabályainak és ezáltal törvényellenes módon készültek, akkor az egyben képmással való visszaélésnek tekinthető.

Ha elfogadjuk Harmathy Attila értelmezését, mely szerint a képmást a személyes adatoktól meg kell különböztetni, ebből következően a kamerás térfelügyelés csupán képmások kezelését jelenti és nincsen szó adatkezelésről, akkor nemcsak az Avtv. rendelkezései, hanem az 15/1991. (IV. 13.) AB határozat sem köti az Rtv. 42. §-ának rendelkezéseit. Ezek szerint a közbiztonsági cél legitimálja a felvételkedés, a rendőrség pedig – a közbiztonsági célt általános, felvétel rögzítésére korlátlan felhatalmazásként kezelő – ORFK-intézkedés alapján – minden további törvényi szabályozástól, korlátozástól mentesen, folyamatosan rögzítheti a kamerák képeit, bárki képmását. Mindez nem jelenthet visszaélést, hiszen törvény felhatalmazása alapján készülő felvételeknél nehezen hivatkozhatnánk a személyiségi érdekkörbe való illetéktelen behatolásra.

Az Alkotmánybíróság nem vezeti le a képmáshoz való jogot önálló szabadságjogként a 35/2002. (VII. 19.) AB határozatban. Harmathy Attila párhuzamos indokolásában ugyan megtehetné, csak egy lépés lenne attól, hogy a fényképeket/képfelvételeket megkülönbözteti a személyes adatoktól, mégis azt a megoldást választja, hogy visszautal a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatra – ha a bíróság vagy az Alkotmánybíróság az egyén autonómiáját akarja védeni és konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható, akkor hívja fel az általános személyiségi jogot. A „privacy” jogát a képmáshoz való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság úgy védhetné meg, hogy vagy az általános önrendelkezési jogból olvasztaná ki a képmással való rendelkezés jogát, vagy a képmáshoz való jognak a Ptk.-nál kiterjesztőbb értelmezést adna, és ez garantálná a képmással való rendelkezés jogát. A képmással való rendelkezés joga ugyanis lényegesen több, mint a képmással való visszaéléstől való védelem, és több, mint a képmás nyilvánosságra hozatalának korlátozása. A személy képmásának védelme a személyes adatok védelméhez hasonló alapokon igényelne szabályozást. Ahogyan a személyes adatok védelmét információs önrendelkezési jognak tekinti az Alkotmánybíróság, a személy képmásának védelmét a képmáshoz kapcsolódó önrendelkezési jogként értelmezhetné.

A német Alkotmánybíróság népszámlálási ítéletében⁶² az alkotmányos alapjogokba való beavatkozások feltételeként előírta, hogy csak „olyan törvényi alapon van erre lehetőség, melyből a korlátozás feltételei és terjedelme tisztán és a polgár számára felismerhetően kiderülnek”. Ezt a megfontolást a magyar törvényhozók, a magyar Alkotmánybíróság és az adatvé-

delmi biztos is magukévá tehetnék, amikor a felvételek folyamatos rögzítését mindössze egy nem nyilvános ORFK-intézkedés szabályozza, és a nyilvános rendőrségi törvénynek a kamerás térfelügyelésre vonatkozó szakaszai is távol állnak attól, hogy annak alapján bárki is tiszta képet nyerjen alkotmányos joga korlátozásának feltételeiről és terjedelméről. A német jog ennél azonban továbbmegy, a német büntetőeljárás törvény (StPO) 81b. §-a a rendőrségnek a terhelt lefényképezését annak akarata ellenére – és nem csupán beleegyezése híján – csak nyílt ellenállás nyílt lelküzdése esetén engedi meg, de akkor sem megengedett a titkos felvételkedés, amelyből az érintett semmit nem vesz észre.⁶³ Képfelvétel készítése az érintett akarata ellenére annak alapvető jogai olyan súlyos korlátozását jelenti, hogy az csak veszély elhárítása céljából megengedett. Amelung és Kerckhoff hasonlata szerint ez olyan, mintha a rendőr egy ölésre kész támadó kezéből kirántaná a kést: ezzel megment egy életet és egyben bizonyítási eszközhöz is jut. Ebből a gondolatmenetből az következik, hogy az érintett beleegyezése nélkül képfelvétel készítése csak veszélyhelyzetben megengedett.

A német alkotmányjogban a képmáshoz való jog jelentését igen jól magyarázza az a koncepció, mely azt az önkifejezés jogához kapcsolja. Az információs önrendelkezési jog által védett területre helyezi a polgárok privát szféráját és a nyilvános önkifejezés szabadságát.⁶⁴ „Az embernek más emberekkel való kapcsolataiban az alapvető védelmi mechanizmusai közé tartozik az, hogy egy bizonyos képet kialakít és fenntart magáról. Ebbe a szerepjátékba a jogosulatlan lefényképezés súlyosan beavatkozik, különösen, ha a képek készítését az érintettek nem észlelik, és így felvételek a lefényképezetteket egyáltalán nem megfigyeltnek hitt és nem szerepkonform(!) magatartásban mutatják. Ehhez jön hozzá a továbbiakban az inobjektivitásnak egy magas foka, amely a fényképezés objektivitásában akarja magát mutatni, amit a kapásból elsütött képekből jól ismerünk...”⁶⁵

Gyakorlati szempontból vizsgálva a képmáshoz fűződő jogot azt a további megkülönböztetést érdemes tenni, hogy a bűncselekmény, szabálysértés (feltételezett) elkövetőjéről, illetve intézkedés alá vont személyről van szó, vagy pedig ilyen ügyekben nem érintett harmadik személyről. Az első esetben a rendőrség az Rtv. 42. §-a alapján jogosnak tekinti a képek rögzítését, a második esetben problémaként merül fel, hogy miként érinti a felvétel a harmadik személy jogait. Sajnos a magyar gyakorlatban nem működik az a technikai megoldás, amely a közbiztonság szempontjából fontos és nem fontos személyek elkülönítésére alkalmas lenne. (Ha működne ez

a technika, akkor az ORFK-intézkedésnek kellene előírnia annak alkalmazását.) Ez az eljárás abban áll, hogy a kamerákat úgy állítják be, hogy a képen lévő személyek a távolság miatt már nem felismerhetők, azonban a mozgásuk még jól kivehető. A képeket figyelő rendőrnek akkor volna szabad ráközelítenie valakire a kamerával, ha valamilyen gyanús cselekményt észlel; ezzel sokkal inkább elkerülhető lenne, hogy olyan személyek személyes adatait/képmását kezeljék, akikkel a rendőrségnek tényleg semmi dolga.⁶⁶

Ha a kamerás térfigyelés az Avtv. hatálya alá tartozik, akkor azok a személyek, akik képmását kamera rögzítette, még egy fontos joggal rendelkeznek. Ha nem indul ellenük eljárás, kérhetik a felvétel megsemmisítését a felvételt készítő szervtől. Az információs önrendelkezési jognak gyakorlati szempontból ez a legfontosabb részjogosítványa: „képfelvétel rögzítéséhez nyilatkozattal (írásban vagy szóban), ráutaló magatartással (például a kamerával megfigyelt területen való megjelenéssel) hozzájárulhatnak; képfelvétel rögzítése esetében az érintett személyek gyakorolhatják az adatkezeléssel összefüggésben őket megillető jogait: tájékozódhatnak adataik kezeléséről, és – a korábbi hozzájárulásukra tekintet nélkül – azokat bármikor törölthetik; [...] amennyiben – törvényi felhatalmazás hiányában – olyan közterületen, vagy nyilvános magánterületen történik képrögzítéses megfigyelés, amelyet a személyes adataik kezeléséhez hozzájárulni nem szándékozik is kénytelenek felkeresni vagy ott megjelenni, akkor lehetővé kell tenni, hogy az érintettek kérésére a rájuk vonatkozó felvételeket soron kívül töröljék.”⁶⁷

Az adatvédelmi biztos ajánlásai végrehajthatatlanok. Egyrészt lehetetlen a kamerás térfigyelő rendszerek esetében az információs önrendelkezési jogot gyakorolni, mivel a rendszer lényege éppen az, hogy a megfigyelték sohasem tudhatják, mikor is figyelik őket, és még kevésbé azt, hogy mikor rögzítik a képmásukat. Másrészt rövid időn belül, amikor mondjuk Budapestnek nem lesz olyan lakóövezete, amelyet még nem kameráztak be, irreálissá válik az az elképzelés, hogy elkerülhető a kamerák tekintete, és csak az olyan közterületeket (közintézményeket) kell szabályozni, amelyeket kénytelenek vagyunk felkeresni. Ha majd a teljes várost lefedik a közterületi térfigyelő rendszerek, akkor a személyes tér határa valóban csak a magánlakás ajtajáig fog tartani, és azzal, hogy kilépünk az utcára, lemondunk a „privacy”-ra vonatkozó minden igényünkről.⁶⁸ Látható, hogy az Avtv. alkalmazatlan a kamerás térfigyelő rendszerek szabályozására.

A FELVÉTELEKHEZ VALÓ HATÓSÁGI HOZZÁFÉRÉS

A kamerás térfigyelés Rtv.-n belüli szabályozásának a legjobban sikerült része a kész felvételek kezelésének szabályairól szóló; ez a szabályozás megfelel az Avtv. szabályozási szintjének. Az Rtv. attól függetlenül biztosítja a képmások védelmét, hogy állást kellene foglalnia a képmás személyes adatok körébe tartozásának kérdésében; a felvételek átadását, továbbítását az Rtv. általános adatvédelmi előírásai szabályozzák.

A felvételekhez való hozzáférés, azok továbbítása, illetve törlése kérdésében az ORFK-intézkedés minta értékű szabályozást ad: „11. A felvételekhez történő hozzáférést, illetve a felvételek felhasználásának célját, jogalapját és a felvételt átvevő szervet vagy személyt dokumentálni kell (Adattovábbítási nyilvántartás). A dokumentációs kötelezettség vonatkozik azokra az esetekre is, amikor a felvételek szabálysértési vagy büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak kerülnek átadásra. 12. A felvételek továbbítása előtt minden esetben meg kell győződni az adatátadás jogalapjának meglétéről. Az adattovábbítás során csak olyan felvételek adhatók át, amelyek a büntető- vagy szabálysértési eljárás eredményes lefolytatásához szükségesek.” A rendszer által közvetített képeket rögzítő adathordozókról nyilvántartás vezetését írja elő, melybe az adathordozó minden lényeges adatát fel kell jegyezni (mikor készült a felvétel, mikor, ki férhetett hozzá, ki készített róla másolatot, kivonatot, törlését ki végezte). A szabályozás talán egyetlen kifogásolható pontja a hathónapos megsemmisítési idő. Az adatvédelmi biztos javasolta ugyan,⁶⁹ hogy kezdeményezzék a hat hónap negyvennyolc órás időtartamra való csökkentését, de az Rtv. módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők szavazatának kétharmadára lenne szükség.

A KÉPFELVÉTELEK FELHASZNÁLÁSA

A térfigyelő rendszerek használata mellett a legfőbb érv az általuk készített képfelvételek büntetőeljárásbeli felhasználása. A térfigyelés propagátorai majd-hogynem a bizonyítékok új királynőjének tekintik a felvételeket. A kamerás megfigyelés folyamatában az utolsó mozzanat, amikor a bíróság a képfelvételeket bizonyítékként értékeli.

A büntetőeljárás törvény (Be.) 76. §-a a bizonyítás eszközei között felsorolja a tárgyi bizonyítási eszközöket. A 115. § (1) bekezdésében kifejti, hogy

„tárgyi bizonyítási eszköz minden olyan tárgy (dolog), amely a bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas, így különösen az, amely a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozza”, a (2) bekezdésből pedig kiderül, hogy „minden olyan tárgy, amely műszaki, vegyi vagy más eljárással adatokat rögzít”. Az utóbbi szakaszhoz kapcsolódó magyarázat szerint „a (2) bekezdés kiterjeszti a tárgyi bizonyítási eszközök körét a műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzítő tárgyakra. Ilyen lehet a fénykép, film-, videó- és hangfelvétel, számítógépes elektronikus jel.” A Be. és kommentárja nem hagy kétséget afelől, hogy a képfelvétel tárgyi bizonyítási eszköz. A 115. § (2) bekezdése a régi Be. 82. § (2) bekezdését szinte szó szerint veszi át; Király Tibor a banktermet pásztázó videokamera felvételét, illetve a futballpálya környékén készült videofelvételeket is ebbe a körbe sorolja.⁷⁰

A bizonyítási eszközöket az eljárásoktól elkülönítve szabályozza az Be.: „Szemlét a bíróság, illetőleg az ügyész rendel el és tart, ha a bizonyítandó tény felderítéséhez vagy megállapításához személy, tárgy vagy helyszín megtekintése, illetőleg tárgy vagy helyszín megfigyelése szükséges.” Annak részletezése, hogy a videofelvétel mint tárgyi bizonyítási eszköz esetében a szemle az ismeretszerzés módja feleslegesnek tűnhet, de ennek kapcsán érdemes kitérni ismét a német joggyakorlat egy esetére.⁷¹ Egy nyomozás során a rendőrség a gyanúsított lakásának ajtaját titkos módszerekkel, majd napi huszonnégy órában, hónapokon keresztül megfigyelte. A képfelvételeket az aktákhoz nem csatolták. A felvételek tartalmát részleteiben úgy adták elő a periratokban, hogy X. bűnügyi nyomozó a videotekercseket kiértékelte, és a két éjszakán át tartó kiértékelés eredményét egy másik nyomozónak előadta, aki ebből egy kihallgatási jegyzőkönyvet készített. A vádiratban X-et tanúnak nevezték. A kamerás megfigyelés tényét nem közölték, még a bíróság számára is csak a főtárgyaláson vált először nyilvánvalóvá, hogy videofelvételek készültek,⁷² melyeket a főtárgyaláson meg is szemléltek. Egy héttel azután, hogy a védelem számára ismertté váltak a felvételek, az eljárás felfüggesztését kérték, arra hivatkozva, hogy a felvételekkel részletekbe menően szeretnének foglalkozni és a védelmet ahhoz igazítani. A bíróság elutasította a kérelmet azzal az indoklással, hogy az eljárásban lényeges események – a hazajövetelek és távozások – már szerepelnek az ügyiratban, még ha csak kihallgatási jegyzőkönyv formájában is. Továbbá a felvételek bírósági szemléjekor a védelem megkapta a rendőri megfigyelési jelentést és a felvételek alapján készült néhány állóképet, illetve a lehetőséget arra, hogy megfelelő technikai be-
rendezések rendelkezésükre bocsátásával a rendőrsé-

gen a felvételeket megtekintsék (tíz nappal a főtárgyalás után ezt meg is tették).

Hasonló kérdésben döntött egy magyar bíróság:⁷³ „A vádlott meghatalmazott védője a nyomozás során a sértett boncolásáról, a helyszínelésről és a vádlott kihallgatásáról készült videofelvételekről másolat kiadását kérte”, szintén a tüzetesebb megtekintés, a védelem jobb felkészülése érdekében. A bíróság azonban az iratot és a műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzítő tárgyakat tárgyi bizonyítási eszköznek tekintette, és azokat az okirat fogalmától elhatárolta. Megállapította, hogy „az egyes eljárási cselekményekről készült videofelvételek okirati bizonyítási eszközök” (esetünkben erről van szó), melyekre a közvetlenség elve vonatkozik és azok a bírósági tárgyalás során kerülhetnek ismertetésre, másolat nem készíthető róluk.

A német bíróság elmulasztotta az okirat és az irattal azonos kategóriába tartozó videofelvételek, azaz tárgyi bizonyítási eszközök megkülönböztetését, azonban (a nyomozó hatóság inkvizitórius eljárási technikája ellenére) eleget tett a bírósági tárgyaláson való szemlével a közvetlenség elvének. A magyar bíróság ennek a komplementerét vizsgálta – az okirat, illetve az eljárási cselekményről készült, az okirattal egy kategóriába tartozó videofelvétel és a tárgyi bizonyítási eszköznek tekintett videofelvétel között tett különbséget, és szintén megfelelt a közvetlenség elvének.

A német esetet a magyar jog szerint vizsgálva elmondható, hogy a Be. 70/A. §-a alapján a büntetőeljárás során keletkezett iratokról [amelyek szabályozását a 115. § (2) bekezdése szerint filmfelvételekre is alkalmazni kell] – az új szabályozás szerint már nem csak a kérelmezőt érintő körben – másolatot kell kiadni. Magyar bíróság hasonló gyakorlata a Be. alapján törvénysértő lenne, ezzel párhuzamos német kritika olvasható a már idézett cikkben.⁷⁴

Visszatérve az eredeti kérdésre: mikor és hogyan használhatók fel a térfelügyelő kamerák által készített felvételek? Az okiratokra vonatkozik a közvetlenség elve, a tárgyi bizonyítási eszközökre azonban nem minden esetben. A Be. és a régi Be. ezt a kérdést egyaránt úgy szabályozza, hogy az eljárás során fel lehet használni a bizonyítás olyan eszközeit is, „amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett”. Ez akkor indokolt, ha a bizonyíték más módon már nem beszerezhető vagy pótolható.⁷⁵ Ebből a szabályból indul ki a kamerák telepítésekor a rendőrség: a törvényben meghatározott feladatai ellátása során az arra illetékes hatóság. Például a kamerákat kezelő rendőrség a mindennapi kamerás megfigyeléssel olyan bizonyítási eszközöket készít

még az eljárás megindítása előtt, amelyek a büntető-eljárás során felhasználhatók. Ez a rendelkezés problémamentesnek tűnik, de vizsgáljuk meg két részletét a közvetlenség elve alóli felmentésnek.

1. Mit jelent az a felhatalmazás, mely szerint „valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva” [Be. 76. § (2)] bizonyítási eszközöket szerez meg?

A négy alappillér közül most kettőre érdemes figyelni: a bűnmegelőzési és a bűnüldözési feladatra. Ugyan az Rtv. ezeket különálló feladatokként határozza meg, a rendőrség szervezetében, tevékenységében ennek alig látni nyomát. „A bűnüldözés és a bűnmegelőzés feladatainak az államigazgatással egyenrangúként kezelése pedig arról a tényről tereli el a figyelmet, hogy a bűnmegelőzési teendők többsége pontosan államigazgatási jogkörben gyakorolható [...] annak egyértelmű kimondását várnám el, hogy a testület a közigazgatás rendszerében látja el teendőit. Ez alól kivétel a nyomozás, amelyben a büntető-eljárás szabályai az irányadók.”⁷⁶

Az idézet első tétele a bűnüldözést és a bűnmegelőzést világosan elválasztja egymástól, a második tétel pedig a nyomozást (bűnüldözést) távolítja el a rendőrség három másik alapfeladatától. A képfelvételek készítését az Rtv. akként szabályozza, hogy rendőri intézkedéssel összefüggésben készülhet kép, illetve a rendőrség közbiztonsági célból képfelvévő berendezést szerelhet fel, továbbá „a Rendőrség által készített kép- és hangfelvételek, illetőleg az abban szereplő személyes adatok csak az esemény helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során, valamint körözött személy azonosítása céljából használhatók fel”. Ebben a szakaszban a törvény megkülönböztet közbiztonsági (bűnmegelőzési?) és bűnüldözési célokat, illetve említ még szabálysértési eljárási és körözési célokat is. Látható, hogy a kamerás térfigyelés különböző rendőrségi célokat szolgálhat.

Az Avtv. az adatkezelés célhoz kötöttségének elvét fejt ki. A felvételkedzésnek az indításkor ugyanazt a célt kell szolgálnia, mint bármely más pillanatban, illetve a kép elkészültekor. Az Rtv. négy célt jelöl meg, a fentiekben az Rtv. 42. §-ából nyert négy feladat is e négy célból egynek-egynek feleltethető meg. A rendőrségi képfelvételek készítése tehát mind az Avtv. általános, mind az Rtv. speciális normái alapján célhoz kötött tevékenység.

A német jogban szintén szerepel a célhoz kötöttség elve. A rendőrség feladatai közt megkülönböztetik a bűnmegelőzési és a bűnüldözési tevékenységet. A bűnmegelőzési feladatok során nyert információkat nem lehet minden további nélkül felhasználni a bűnüldözési feladatok ellátása során, mivel ezek az infor-

mációk egyrészt „célidegenek” (Zweckentfremdung) a bírói megismeréstől, másrészt a korai információnyerés alkotmányos jogsérelmet valósít meg.⁷⁷ A Be. által támogatott legalitás elve az Avtv. célhoz kötöttségi elvével kerül konfliktusba. A német Alkotmánybíróság gyakran idézett népszámlálási határozata kimondja, hogy „a bűnmegelőzési rendőrség tudomására jutott ismeretek a bűnüldöző rendőrségnek vagy az ügyészségnek való továbbadásakor információk »célidegenség«-ével van dolgunk, amely (vagy) eljárásjogi garanciákat igényel”.⁷⁸ Azonos logika érvényes a magyar Be. esetében, tehát a törvényellenes (célidegen) magatartás nem tartozhat a jogszabályban meghatározott feladatok közé.

2. A második vizsgálandó részlet: „ha a bizonyíték más módon már nem beszerezhető vagy pótolható” kitételnek hol húzódhat a határa?

„A másodkézből beszerzett bizonyítási eszközök, illetve bizonyítékok értékelése során vizsgálni kell majd, vajon a hatóság hatáskörében és feladatainak teljesítésében járt-e el, amikor a jegyzőkönyv készült, vagy a tárgyi bizonyítási eszközt megszerezte, de ezeken túl azt is, vajon egyébként megfelelnek-e a Be. szabályainak...”⁷⁹ A Be. a bizonyítékok szabad értékelésével szerkezetileg azonos helyen tartalmazza a bizonyítási tilalmakat: „Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.” Az emberi méltóság és a személyiségi jogok védelme az általános/alapvető rendelkezések közül a bizonyítás törvényességének szabályozásához került. „A bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.” Örömteli fejlemény, hogy a „személyi szabadság és más állampolgári jogok” köre láthatóan kibővült, megváltozott az Alkotmánybíróság által értelmezett, illetve kialakított fogalmi rendszernek megfelelően, és a jövőben a büntetőeljárási jog ezen a téren fogalmi zavaroktól mentesnek ígérkezik. A bizonyítékok beszerzésének módja azonban további problémákat tartogat.

A GYANÚSÍTOTT JOGAINAK KORLÁTOZÁSA

Az alkotmány a szabadságtól való megfosztást törvényben meghatározott okokhoz és törvényben

meghatározott eljárásához köti. Ebben a kérdésben a szabadság fogalmának az amerikai „liberty” szerinti értelmezését, a szabadságok körének tág meghatározását tartanám ideálisnak. Az Alkotmánybíróság azonban tisztázza a kérdést, így csak egy szerény analógia bemutatására van lehetőségem.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta az előzetes letartóztatás intézményének alkotmányos vonatkozásait, különösen a személyes szabadságtól való megfosztás lehetséges okaira és garanciális szabályaira, illetve az ártatlanság vélelmének érvényesülésére tekintettel. Az előzetes letartóztatás intézményét az alkotmány és a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya alapján értelmezi. Az állami büntető igény érvényesítése céljából szükséges és arányos mértékben korlátozhatónak tekint a személyes szabadságot. A személyes szabadság ily módon való korlátozása nem sérti az ártatlanság vélelmét. A szükséges és arányos korlátozás garanciája az ügyészi indítvány és az indítványról döntő bírói végzés.

A személy képmásához való jogának korlátozása nem jelent a személyes szabadság korlátozásánál súlyosabb kényszerintézkedést. Az állam büntető igényének érvényesítését jelenti a gyanúsított képmásának kezelése; ahhoz, hogy a felvételek kezelése az érintett általános személyiségi jogát csak szükséges és arányos mértékben korlátozza, törvényi garanciákra van szükség. Az előzetes letartóztatáshoz hasonlóan ha a felvételek készítése elrendelésének oka/célja megszűnt, a felvételeket megsemmisítik. Gyanúsítottól készített kamerás felvételek esetében látható, hogy az nem jelenti alapvető jogainak alkotmányellenes korlátozását.

Garanciális szempontból két kérdés merül fel. Büntetőeljárás szempontból indokolható a gyanús, de bűncselekmény elkövetésével hivatalosan meg nem gyanúsított személyekről felvételek készítése – ez egy már korábban tárgyalt kérdéskörhöz vezet vissza. A másik garanciális kérdés, hogy a gyanúsítottakról készülő felvételek jogszerűségét ki vizsgálja. Nem várható el, hogy az előzetes letartóztatáshoz hasonló kettes kontroll védje a képmáshoz való jogot, de a képmások készítésének felügyelete jogos igény. Ki őrizze az őrzőket?

A német alkotmányjogi irodalom egy további problémát vet fel a gyanúsítottakról készülő felvételek kapcsán. A gyanúsítottól készülő felvétel azáltal, hogy a gyanúsított a nap huszonnégy órájában nem tudja az általa szándékolt külső képet megjeleníteni magáról, a gyanúsított önkifejezési jogát, így az önmaga elleni tanúvallomásra kényszerítés tilalmát sérti.

HARMADIK SZEMÉLYEK JOGAINAK KORLÁTOZÁSA

Előzetes letartóztatás esetén aligha merülhet fel bűncselekménnyel egyáltalán nem érintett személyek szabadságának korlátozása, így ezt a kérdést analógia alapján nem lehet megválaszolni. Harmadik személyeket a célhoz kötöttség elve kell hogy megvédje, adatkezelés csak a cél eléréséhez szükséges mértékben történhet (az adattakarékosság elve). Az adatvédelmi biztos egy állásfoglalásában az Avtv.-vel ellentétesen találta a rendőrségnek azt az intézkedését, hogy megszorítás nélkül egy csoport összes tagjának adatait kérte, hogy azokból válogathasson, pedig csak a csoport néhány tagjának adataira lett volna szüksége. Az adatvédelmi biztos szerint az adatigénylés „csak annyi és olyan személyes adatra vonatkozhat, amely a megkeresése céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges”.

Képfelvételek esetében annyival súlyosabb a probléma másfajta adatokkal szemben, hogy a felvételeken szinte mindig vannak olyan szereplők, akik csak véletlenül jártak arra. A felvételek gyakorisága és a képeken szereplő harmadik személyek nagy száma alapján kijelenthető, hogy tömeges méretekben történő jogosulatlan adatkezelésről/képmáskezelésről van szó. Úgy hiszem, az érintettek nagy száma miatt aligha kétséges, hogy az állami büntető igény effajta érvényesítése valóban sérti a szükségesség és arányosság elvét, alapvető alkotmányos jogainkat.

A SZÁZSZEMŰ ARGOSZ MEGÖLÉSE

A görög mitológia százszemű őrét Hermész, a tolvajok, a kereskedők, a csalafintaság, az úton lévők, a megértés istene, a hálósobák őre ölte meg. A történet nem tanulság nélkül való, az új Argosznak is ez lehet a veszte.

A német nyelvnek új, egyetlen magyar kifejezéssel nem visszaadható szóösszetétele az „Überwachungsdruck”. A szó első fele megfigyelést, a második nyomást, szorítást, szorongást jelent. A német információs önrendelkezési jog megalapozásakor az Alkotmánybíróság ebből a szorongásból indult ki. Ha valaki sohasem tudhatja, hogy róla ki milyen információkkal rendelkezik, ha bizonytalan abban, hogy akivel érintkezik, az mit és mennyit tud róla, akkor az illető bármilyen döntési helyzetbe kerüljön is, sokkal kevésbé választhat a megszokottól, az átlagostól eltérő magatartást. Hiszen nem tudhatja, ki és hol jegyzi fel deviáns viselkedését és ezeket az információkat birtokosuk hogyan használja fel. Az egyetlen megoldás, hogy nem szabad feltűnni. Ha valakinek számol-

nia kell azzal, hogy egy politikai megmozduláson, demonstráción való részvételét regisztrálják, jó eséllyel nem kíván majd azon részt venni. Ebben a bizonytalanságban lassanként lemond szabadságjogainak gyakorlásáról. Az egyén önkorlátozása nemcsak személyes kár, nemcsak az egyén szabadságainak beszűkülését jelenti, hanem az együttműködési készséget, a szolidaritásérzetet, a társadalom szövetét károsítja.

A hatalom és az egyén viszonya, a baloldali eszme örökzöld témája a fizikai, a gazdasági, a kulturális/tudás alapú elnyomás fejezetei után most az információs elnyomás első bekezdésénél tart. Minden egyes korszak újfajta elnyomása integrálja a korábbi típusú elnyomásokat, és azoknál mélyebben, szélesebben teremti meg saját uralmát. Ha a társadalom változásának ezt a fejlődést feltételező gondolatát veszem alapul és megvalósulni látom csak az utóbbi tizenöt év legvadabb fantáziaszüleményeit, az némi aggodalomra ad okot.

A kamerás térfigyelés az információtechnológia csak egy kicsi, jelentéktelen területe, magában egyelőre nem több egy újabb technikai eszköznél, mely a régi gyakorlatokat új módszerekkel valósítja meg. Az optika és az elektronika csodájának köszönhetően a hatalom egy újabb játékszert kapott, amelyet most még csak próbálgat, a rég bevált játékokat játssza vele, és ezt még a játékot korlátozni vágyók is képesek követni. Térfigyelő rendszerekkel nemcsak a hatalom rendelkezik, hanem bárki olcsón beszerezheti azokat, és saját kedvtelésből is „térfigyelhet” – kicsit hasonlít a rádióamatőrködésre. Sőt nap mint nap újabb és újabb játékok jelennek meg, e-mail-feltörés, telefonlehallgatás, egészségügyi és jövedelmi adatok gyűjtése – bárki hódolhat ezeknek az új hobbiknak, nagyjából kockázatmentesen.

Van még hátra egy kis idő, hogy a társadalom régi keretei, a hatalomgyakorlás bevált formái még összetartsák a társadalmat.

A kamerás térfigyelés a saját hatókörén belül lassan bontja meg a társadalom ösztönös egyensúlyi folyamatait. Míg a városi közrendnek hagyományosan a rutin, a természetes figyelem, a lakosság beavatkozása az elsődleges fenntartója, a kamerás rendszer a biztonság hamis ígéretével ezt az önszabályozó rendszert erodálja, és a rend fenntartását teljes egészében a rendőrség feladatává teszi. A spontán rend helyébe a kikényszerített rend lép. Ki szeretne egy erőszakos konfliktusba beavatkozni az utcán, ha biztosra veszi, hogy azt a rendőrök is látják, vagy akár azzal is számolnia kell, hogy a helyzet tisztázatlansága és a rendőrség felelőtlensége folytán épp azt tartóztatják le, aki szét akarta választani a feleket?

Van még hátra egy kis idő, hogy a társadalmi kohézióknak nevezett jelenség visszafordíthatatlanul bomlásnak induljon. A kamerás térfigyelés a diszkriminatív hatalmi gyakorlat felnagyításával, a leszakadó társadalmi rétegek hatékonyabb perifériára szorításával lerövidíti ezt az időt. A teljes ellenőrzés kiépítése a teljes ellenőrizhetetlenség megjelenésével jár együtt.

Van még hátra egy-két év, hogy ezek a ma még komolytalan vállalkozásoknak tűnő tevékenységek komoly jövedelemforrásokká váljanak, majd még egy-két év, hogy ne csak az eszközök gyártása, hanem azok felhasználása is tömegméretekben történjen. Milliárdos üzletet fog jelenteni biztosítótársaságoknak, hogy egészségügyi adatbázisokat szerezzenek meg, hogy ügyfeleik génkészlete alapján becsülhessék meg a biztosítással vállalt kockázatot. Már ma egész iparág él abból, hogy az internetezők érdeklődési körét személyre lebontva pontosan felmérje. A telekommunikációs ipar elemi érdeke, hogy minden telefonhívás egy-egy adott központra keresztül ellenőrizhetően (leszámíthatóan) fusson át, elemi érdeke, mivel technikailag semmi nem indokolja sem telefonközpontok, sem telefonszolgálatok létezését.

A térfigyelő technológiának még szintén szüksége van egy-két év fejlődésre, hogy a monitorokat figyelő embereket végleg lecserélhessék olyan számítógépekre, amelyek közel tökéletes biztonsággal képesek emberi arcokat, mozdulatokat felismerni. Az Egyesült Államokban már túl vannak az arcfelismerő rendszerek első nagyszabású próbatüzemein, és úgy tudni, hogy Izrael olyan arcfelismerő rendszerrel rendelkezik, amely még az elmaszkírozott arcokat is beazonosítja. Nem kell sok idő ahhoz, hogy Európában olyan közterületi kamerarendszerek működjenek, amelyek bárki tartózkodási helyét másodpercek alatt bemérik.

A különböző információs rendszerek integrációját nem lehet megállítani; a nyilvántartásnak csak egy lényegtelen részlete lesz, hogy valaki megsérti-e a közrendet. Nagy valószínűséggel az államoknak még csak egy átlagos vásárlónál nagyobb szerepe sem lesz az információs piacon. Már most léteznek olyan titkosítási eljárások, amelyeket csak évek alatt lehet feltörni. Az állam nemhogy szabályozni nem tudja majd az információáramlást, hanem egyáltalán nem lesz arra rálátása. Lassan el lehet majd dönteni, hogy vissza a természetbe (esetleg a harmadik világba), vagy pedig továbbra is élvezni akarjuk a nyugati civilizáció áldásait, és lemondunk „privacy”-nk utolsó morzsáiról is.

A társadalomnak két választása van. Dönthet úgy, hogy mindent el lehet titkolni, hogy bárki rendelkezhet olyan információkkal, amelyekkel mások nem; az aszimmetriát fenn lehet tartani, és akinek

nagyobb ereje van, az jobban tud védekezni a nemkívánatos információszerezés ellen, illetve elegendő információval rendelkezik a másik sakkban tartására. Ebben a változatban egyértelmű, hogy a polgárok semmit sem nyerhetnek. Vagy dönthet úgy, hogy mindent átláthatóvá kell tenni, senkinek semmilyen titka nem lehet, minden információt hozzáférhetővé kell tenni. Ez a döntés az amerikai szólás-szabadság jogához hasonló információszabadság joga lenne. Ez utóbbi szimmetrikus helyzetet eredményezne. A szorongás talán oldódna. Egy biztos: nincs visszavonulás.

JEGYZETEK

1. 2000-ben az egyik német tartományi adatvédelmi biztos harmincezerre becsülte a Németországban köz- és magánterületen működő kamerarendszerek számát. Lásd Jürgen WOHLFARTH: *Staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raumes*, RDV, 2000/3, 102. 2001-ben negyvenezerre tették a Németországban működő térfigyelő kamerák számát, azonos forrás kétszázezerre becsülte a Londonban működő kamerák számát. Lásd Stefan SCHNORR: *Big Brother zur Verbrechensbekämpfung?*, ZRP, 2001/7, 292.
2. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 2000, 219.
3. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pont.
4. „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”
5. BGH, Urt. v. 14, 5. 1991 – 1 Str 699/90 (LG Nürnberg-Fürth).
6. Rtv. 46. §.
7. Btk. 60. §.
8. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.
9. 74/1992. (XII. 28.) AB határozat.
10. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.
11. Geoffrey R. STONE, Louis M. SEIDMAN, Cass R. SUNSTEIN, Mark V. TUSHNET: *Constitutional Law*, New York, Aspen Law & Business, 2001, 896–901.
12. Michel FOUCAULT: *Felügyelet és büntetés*, Budapest, Gondolat, 1990, 234 és 274–275.
13. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. §.
14. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet.
15. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 2001, 68.
16. Clive NORRIS, Gary ARMSTRONG: *The Maximum Surveillance Society. The Rise of CCTV*, Oxford, Berg, 1999.
17. *Uo.*, 54, 63–66.
18. Thomas Levin médiaesztéta (Princeton Egyetem) az angol surveillance (felügyelet, őrizet) és a happy (boldog) szavak összetételével Happyveillance-nek nevezte el a médiának azt az új műfaját, amely a kamerás megfigyelést például reality show-k formájában népszerűsíti.
19. 38/2001. (X. 8.) ORFK-intézkedés.
20. Például a Benczúr utca, Bajza utca, Andrássy út, Dózsa György út közötti területen
21. *NYCLU Surveillance Report*, The New York Times, 13 December 1998; <http://www.mediaeater.com/cameras/index.html>.
22. *Uo.*
23. Rtv. 24. §.
24. Rtv. 26. §
25. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.
26. Lásd az angliai példát, NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 37, 43.
27. Lásd 21. jegyzetet.
28. *Uo.*
29. NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 64–65.
30. Sebastian SCHIEK: *Verdrängungsstrategie, Kameraüberwachung auf dem Vormarsch*, Forum Recht, 2001/3, 80–82.
31. NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 84.
32. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 1999, 201.
33. Michael DOLDERER: *Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“*, NVwZ, 2001/2, 131.
34. Bundesdatenschutzgesetz – német szövetségi adatvédelmi törvény.
35. *Königshofen, Neue datenschutzrechtliche Regelungen zur Videoüberwachung*, RDV, 2001/5, 222.
36. Rtv. 1. § (2) bekezdés.
37. A vonatkozó ORFK-intézkedés is adhatna akár valamilyen iránymutatást ebben a kérdésben, de az oktatás hatáskörébe utalja ezt a feladatot. Sajnos a kamerás térfigyelő rendszerek kezelőinek oktatásáról nem lelhetők fel további részletek.
38. Gordon W. ALLPORT: *Az előítélet*, Budapest, Osiris, 1999, 49–52.
39. NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 91–97.
40. *Uo.*, 98–117.
41. *Uo.*, 117–151.
42. A célpontok kiválasztásánál ne feledjük McConville észrevételét, mely szerint az elítélt népesség a hivatalosan gyanúsított népesség egy részhalmaza.
43. A magyar viszonyok vonatkozásában lásd SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*, Budapest, Sík Kiadó, 1998, 17–19, illetve CSEPELI György, ÖRKÉNY Antal, SZÉKELYI Mária: *Szertelen módszerek. A megkülönböztetés-mentes viselkedés lehetőségei és akadályai. Előzetes kutatási jelentés*, 1996–97, in *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, szerk. CSÁNYI Klára, Budapest, COLPI, 1997,

- 130–172. Ez utóbbi munka számol be arról, hogy „a kutatás egyértelműen megalapozta azt a következtetést, miszerint a romákról alkotott rendőri elképzelések lényegi eleme a kisebbség tagjainak tulajdonított bűnözési hajlandóság. A megkérdezettek 54 százaléka tartotta úgy, hogy a roma identitás egyik kulcseleme a bűnöző életmód. Mindössze 11 százalék nem tulajdonított jelentőséget a bűnöző életmódra utaló jeleknek annak eldöntésében, hogy valakit cigány vagy nem cigány kategóriába soroljon.” Egy másik kutatás arra a következtetésre jutott, hogy „a mai magyar rendőrség tevékenységében – hasonlóan más ország rendőrségeihez – jelen van az előítéletes gondolkodás, a szóbeli és a tettlegességben is megnyilvánuló durvaság.” Lásd BÓLYAI János: *A rendőrség és a cigányság viszonya Magyarországon*, Belügyi Szemle, 1997/6, 12–35.
44. Ugyanezzel a kérdéssel foglalkozik Fritz HEIDER, Mari-anne SIMMEL: *A viselkedés észlelésének kísérleti vizsgálata*, in *A kísérleti társadalomlélektan főáram*, szerk. CSEPELI György, Budapest, Gondolat, 1981, 178–195.
45. NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 168–169.
46. *Uo.*, 173–174.
47. 35/2002. (VII. 19.) AB határozat.
48. 2. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság Rendőrségének (a továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a belső rend védelme”, míg a (2) bekezdés felvezető szövege szerint „[a] Rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelme körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:”
49. „2. különleges adat: a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre” vonatkozó adat.
50. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.
51. Megoldható lenne, hogy a választott célt rögtön a felvételen valamilyen jelzés, felirat formájában rögzítsék.
52. Rtv. 42. § (1) bekezdés első mondata.
53. „7. § (1) A rendőri intézkedést – ha az intézkedés jellegeből vagy a körülményekből más nem következik – a napszaknak megfelelő köszönéssel, a polgár nemének, életkorának megfelelő megszólítással – ha a rendőr egyenruhát visel – tisztelegéssel és a tervezett intézkedés közlésével kell megkezdeni. Polgári ruhában intézkedő rendőr szolgálati igazolványa felmutatásával igazolja a rendőrséghez tartozását és intézkedési jogosultságát.
- (2) Ha a polgár a rendőr első felszólításának nem tesz eleget, az intézkedő rendőr »A törvény nevében!« figyelmezteti, hogy szigorúbban lép fel.”
54. A Rendőrség és a Határőrség körözési tevékenységéről, a körözés során alkalmazható intézkedések végrehajtásáról, valamint a körözött személyek, tárgyak tartózkodási, illetve megtalálási helyének, illetőleg a személyek és holttestek személyazonosságának megállapítása esetén követendő eljárásról szóló 20/2001. (X. 11.) BM rendelet.
55. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.
56. A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény.
57. Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés, 59. § (2) bekezdés.
58. TÖRŐ Károly: *Személyiségvédelem a polgári jogban*, Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1979.
59. Ptk. 80. § (1) bekezdés.
60. *A polgári törvénykönyv magyarázata*, szerk. GELLÉRT György, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 195.
61. *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez*, szerk. PONGRÁCZ Eszter, Budapest, KJK-Kerszöv, Complex CD Jogtár, 2002.
62. BverfGE 65, 1 (44).
63. Knut AMELUNG, Gerhard KERCKHOFF: *Verwertbarkeit von Videoaufzeichnungen ohne spezialgesetzliche Ermächtigung*, JuS, 1993/3, 198.
64. DOLDERER: *I. m.*, 131.
65. Reinhard HIPPEL, Axel WEIB: *Eingriffsqualität polizeilicher Observierungen*, JR, 1992/8, 318.
66. Lásd DOLDERER: *I. m.*, 131.
67. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 2000, 220.
68. NORRIS, ARMSTRONG: *I. m.*, 100.
69. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 2001, 68.
70. KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárási jog*, Budapest, Osiris, 2000, 265.
71. BGH, Urt. v. 14, 5. 1991 – 1 StR 699/90 (LG Nürnberg-Fürth).
72. NJW, 1991/41, 2651–2652.
73. BH 2002, 220.
74. NJW, 1991/41, 2651–2652.
75. KIRÁLY: *I. m.*, 226.
76. SZIKINGER: *I. m.*, 102.
77. Jürgen WOLTER, *Beweisverbote und Informationsübermittlung der Polizei – Rechtsprechung*, Jura, 1992/10, 520–533.
78. *Uo.*
79. KIRÁLY: *I. m.*, 226–227.
80. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 2001, 287.

„A POLGÁRI BÍRÁSKODÁS ÉS AZ ALKOTMÁNYOS ALAPJOGVÉDELMI SZEMLÉLET MÉG NINCS SZINKRONBAN”

LENKOVICS BARNABÁSSAL,
AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁVAL
SOMODY BERNADETTE BESZÉLGET

Az országgyűlési biztosi intézmény sajátossága, hogy „egyszemélyes” intézmény: működését nagymértékben meghatározza az ombudsman személyes filozófiája. Az első ciklusban tevékenykedő biztosok hagyományok nélkül építették ki hazánkban az ombudsman intézményének képét. Ön hogyan viszonyult hivatalba lépésekor a korábbi biztosok örökségéhez?

Az országgyűlési biztos valóban személyes intézmény abban az értelemben, hogy minden egyes ügyben, amelyet a négy biztos bármelyike kivizsgál, személyes meggyőződését, értékrendjét tükröző álláspontot foglal el és fejt ki. A felelősséget ezért személyesen viseli, akár ha a sajtó kritizálja, akár ha a politikai szféra vagy a megszólított közigazgatási szerv nem ért vele egyet. Ugyanakkor az országgyűlési biztos mint alkotmányos alapintézmény négyesemélyes, és részben a törvényen alapuló munkamegosztás van a biztosok között, részben pedig az általános biztos és általános helyettese között belső megállapodás szerinti ügycsoportmegosztás alakult ki. Az emberi jogok viszont egységes és összefüggő rendszert alkotnak, és az esetek túlnyomó többségében az egyik alapjog érvényesülése érinti egy másik alapjog határát, terjedelmét, korlátozza vagy szűkíti azt. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság erre dolgozta ki a szükségesség-arányosság tesztjét az összemérés, az egyensúlykeresés eszközeként. Ebben a tekintetben a jelenlegi négy biztos között a munkamegosztás már adott, de a koordináció, az összhangkeresés, az együttműködés még alig működik.

Ez Ön szerint előrevetíti valamifajta átalakítását a jelenleg mellérendeltségen alapuló ombudsmani négyesnek?

Hibának tartom, ha a biztosok között legalább a nagy horderejű, komplex ügyekben nincs talmi koordináció. Négy iroda működik az egyébként formailag és látszólag egységes ombudsmani hivatalon belül, de az irodák között gyakorlatilag nincs

együttműködés. Ugyanúgy áteszünk egymáshoz írásban az ügyeket, mint bármely más fórumhoz, ha nem tartozik a hatáskörünkbe a kérdés. Kivételesen és nagyon ritkán fordul csak elő az, hogy egy-egy jelentést, véleményt, állásfoglalást ketten vagy hárman írunk alá.

Súlyos probléma ez, mert a magyar politikai rendszer szétszakadt, túlzott mértékben is a politikai pártok szembenállása nyomja rá a bélyegét az egész jogállami intézményrendszerre. A négyévenkénti ciklusváltás olyan megrázkódtatással és olyan mértékű átalakulással jár, amely egy normálisan működő demokratikus jogállamban nem volna megengedhető. Ez sajnálatosan kihat a még mindig újnak mondható ombudsmani intézményre is. Köztudomású, hogy az ombudsmantörvény 1993-ban született meg, de a politikai megosztottság miatt igen nehezen, csak 1995-ben sikerült ombudsmanokat választani, megegyezni. 2001-ben, az első ciklus végén – ez sem titok – súlyos konfliktus merült fel az ombudsmanváltás körül. A jelenlegi négyesemélyes megoldás azért is rossz, mert indukálja a politikai megosztottságot a négy biztos személye között. A politikai színtéren zajló egyensúlyjáték a személyek kiválasztására is rányomja a bélyegét: politikai alapon kiegyensúlyozottan választanak ombudsmanokat. Ez nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az intézmény alapvetően független, „neutrális” jellegével és alkotmányos, emberjogvédő funkciójával. Hiszen az ombudsmannak a politikától függetlennek, pártatlannak kell lennie, a törvény megtiltja, hogy a biztos politikai tevékenységet folytasson vagy politikai nyilatkozatot tegyen.

Mi lehetne a szervezeti megoldás minderre?

Természetesen több megoldás is felmerülhet, ahány ombudsmani intézmény van a világon, annyiféle. Tavaly ősszel Magyarországon járt a jelenlegi európai uniós ombudsman, Nikiforos Diamandouros úr, aki az első görög ombudsman volt. Ő elmesélte, hogy Görögországban abban az értelemben

ugyanazt a konstrukciót próbálták megvalósítani, hogy őt és négy helyettesét is a parlament választotta volna. Érzékelve és előre látva a problémát, ezzel a feltétellel nem vállalta el a felkérést, csak úgy, ha egyszemélyes intézmény lévén ő választhatja ki saját helyetteseit azok köréből, akik meggyőződése szerint egyrészt szakmai értelemben kiválóak, másrészt pedig úgy tartja róluk, hogy vele és egymással kiválóan együtt tudnak működni. Ezek után nem a parlament választotta, hanem a köztársasági elnök nevezte ki a helyetteseit, az ő jelölése alapján. Nem azt mondom, hogy ezt kell követni Magyarországon, de feltétlenül figyelembe veendő példa. Természetesen ha az ombudsman a nép ügyvédje, a köz védője, a legfőbb jogőr, akkor közvetlen népszavazáson is lehetne választani, hogy egy másik példát említsek. A paletta rendkívül széles. A mai magyar társadalmi-politikai viszonyrendszerben azonban a jelenlegi konstrukció nem optimális.

Visszatérve a kérdés második részéhez: hogyan viszonyul az Ön gyakorlata az első ombudsmani ciklust jellemző szerepfelfogáshoz?

Ebben a tekintetben bizonyos értelemben szerencsém volt. A megválasztásomat követő hetekben, amikor részletesebben tájékoztattam a belső viszonyokról, részben a Fundamentum ombudsman-számát is áttanulmányozva, legalább három ars poetica-val találkoztam. Az egyik szerint az ombudsman „tüske az állam körme alatt”, ebben az esetben az állam nyilván nem szereti az ombudsmant. A másik szerint az ombudsman „az állam fizetett ellensége” vagy finomabban szólva ellenzéke. Ezt sem tartom szerencsésnek, az állam valószínűleg nem fizet ellenfelet a maga számára. Gönczöl Katalin filozófiája viszont az volt, hogy az ombudsmani ajánlás egy párbeszéd kezdete. Azaz az országgyűlési biztos a konfliktusba keveredett állam és állampolgár relációjában az állampolgár oldalán – ha az állam annak alkotmányos jogait megsértette – beavatkozik, ajánlást tesz. Ha a megszólított szerv nem ért egyet az ajánlással, vitatkoznak, érvelnek, érve érvel válaszolnak, a párbeszéd szakmai szinten folyik mindaddig, amíg az egyik meg nem győzi a másikat.

Úgy éreztem, hogy személyiségemhez és gondolkodásmódomhoz ez utóbbi ars poetica áll a legközelebb, ezért a magam számára nemcsak szavakban, hanem később tettekben, a gyakorlati munkám során is ezt tűztem ki célként. Három év tapasztalata birtokában mondhatom, hogy nem kellett ezen változtatnom. Hozzá kell tennem azt is, hogy ez a stílus eredményesebb, mert egy erősebb hangvételű, számon kérő stílusú ajánlásra a megszólított helyi önkormány-

zati vagy központi minisztériumi apparátus rendszerint ugyanolyan súlyú, kemény ellenválaszt ad. Míg ha egy kicsit finomabb, részletesebb, alaposabb, körültekintőbb vagy szélesebb összefüggésbe ágyazott érveléssel a meggyőzésre helyezük a hangsúlyt, azt megköszönik, mert abból tanulnak, és látják, hogy az ombudsman is körüljár egy témát, míg végül ráközelelt az általa legjobbnak ítélt megoldásra.

Az első ciklusban követett gyakorlatot kritika is érte. Bírálták azt, hogy az országgyűlési biztos meglehetősen kiterjesztően értelmezte az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság fogalmát. Ön hogyan definiálná az alkotmányos visszásság kategóriáját? Változtatott-e ebben a tekintetben?

Nem változtattam semmit. Nagyon jól ráéreztem erre Gönczöl Katalin, és az én hároméves praxisom is megerősítette, hogy helyes az ombudsmani funkciónak a méltányosság irányába való kiterjesztő értelmezése. Egyetérték Sólyom Lászlóval, aki helyeselte ezt, mivel az általános biztos ajánlása senkire nem kötelező, ennek következtében szabadabban érvelhet, és a méltányosság irányában kiterjesztően értelmezheti a szűk tételes normaszöveget. A Gönczöl Katalin-féle gyakorlat és a Sólyom László-féle, de egyébként más szerzők által is osztott elméleti érvelés engem már kezdetben meggyőzött.

Azonban ez a probléma még nincs megoldva. Nem tételes jogi értelemben, mert valószínűleg nem is lehet tételes jogi értelemben megoldani. A praxisban kell még talán évtizedekig tartó munka során kikristályosítani, hogy hogyan lehet a határvonalat meghúzni a tételes jogból származtatott alanyi jogok sérelme és az alanyi jogvédelem szintje, illetve a tételes jog mögött, fölött álló absztrakt alkotmányos értékrend és annak sérelme, az alapjogok sérelme és az alapjogok védelmi szintje között. Felvetődik az a súlyos kérdés is, hogy vajon az ombudsman csúcshatóság-e, egy eszményi, tökéletes építési hatóság, természetvédelmi felügyelőség, gyámhatóság, amely csak annyiban különbözik az általa egyébként ellenőrzött hatóságoktól, hogy minőségileg jobb, és megmondhatja a rosszabb minőségűeknek, hogy hol követtek el hibát és hogyan járjanak el a jövőben, hogy ugyanazt ne kövessék el. Az ombudsman ebben az esetben orvosolja a közigazgatási hibát, a hatalmi-uralmi típusú közigazgatást a polgárbarát, szolgáltató típusú közigazgatás irányába fejleszti. Hiszen ahogyan egy piacgazdaságban minden szolgáltatótól elvárható, hogy minőségi szolgáltatással szolgálja ki a fogyasztókat, vevőket, megrendelőket, ugyanígy a jó közigazgatásnak is hibátlan módon, minőségileg kell kiszolgálnia az állampolgárokat.

Azonban amint azt Jacob Söderman úr, az Európai Unió első ombudsmanja egy tanulmányában kifejti, világszerte erősödik az ombudsmani hatáskör kiterjesztésének igénye, mégpedig az emberi jogok szószólója funkció irányában, hatásköri megköztetés nélkül. Az ombudsman eredeti, hagyományos, szűk funkcióját, azaz mint a közigazgatás kontrollját és a jó közigazgatás kialakítóját kevésnek ítéli a társadalom. Az elsőfokú hatóság felett megtaláljuk a közigazgatási hivatalt, azután a közigazgatási bíróságot, a jó közigazgatás kialakításának tehát vannak más eszközei is. Az ombudsmannak csak végső eszköznek kellene lennie. Nem valamiféle szuperhatóságnak, hanem az emberi jogok értékrendje gyakorlati számon kérőjének. Mindez az ombudsmani tevékenységre vonatkozó szabályok alapján azt a nagyobb szabadságot adná a biztosnak, hogy ha „csak” eljárási-technikai hiba történt, akkor nem járna el, azaz figyelmét az igazán fontos ügyekre koncentrálhatná.

Úgy tűnik, hogy a jogbiztonsághoz és az abból származtatott tisztességes eljáráshoz való jog igen gyakori alkalmazásával az ombudsmanok a minőségileg jó közigazgatást fejlesztik, a közigazgatást ellenőrzik.

A jogbiztonsághoz való jog elsősorban etikai követelményeket támaszt az eljáró hatósági személlyel szemben: viszonyuljon tisztességesen az ügyfeléhez, ne alárendeltjének, kiszolgáltatottjának tekintse, hanem megrendelőjének, vevőjének, legyen figyelmes, gyors. Ebben az értelemben a tisztességes eljárás az eljáró hatósági személyek emberi tisztességén múlik. De lehet hiba magában az alkalmazott normában is. Ha a közigazgatási hiba nem az eljáró hatósági személyben van, hanem az általa alkalmazott jog a hibás, akkor az ombudsman hasonló funkciót lát el, mint az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság absztrakt normakontrollt végez, mi az alkotmányosság mércéjét a praxisban alkalmazzuk. Ha az ombudsman fedezi fel, hogy a normában valami hiányosság van, akkor nem a hatóságban keresi a hibát, hanem ahhoz a jogalkotóhoz fordul, akinek kompetenciája van a normát módosítani, kiegészíteni, pontosítani, netán egy egészen új normát alkotni. Az ombudsman tehát konkrét, jogalkalmazási-joggyakorlati normakontrollt végez. A tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményét legáltalánosabb értelemben megragadva azt mondhatjuk, hogy az államot egészében és annak jogalkotó és jogalkalmazói szerveit egyenként is etikusabbá, a morális követelményeknek megfelelőbbé kell tenni.

Ez lenne az alapjogvédő ombudsman képe, szemben a közigazgatást ellenőrző ombudsman képével?

Nem azt jelenti, hogy ezt a funkcióját félre kell tenni. Bibó Istvánval szólva nem az uralomváltás a lényeg, hanem az uralom jelenségének a megszüntetése. Ezért az ember ember feletti uralmának kiküszöbölése mindig feladat marad a legkisebb hatósági személlyel szemben is, aki mindig eshet abba a tévedésbe, hogy ő valamiféle uralmat gyakorolhat egy másik ember felett. E feladat mellett kell ellátni újabb funkciókat, hatásköröket, amelyek jelenleg nem adóttak. Az állampolgárok alapvető jogait egy demokratikus jogállamban ma már kevésbé fenyegetik és sértik az állami szervek, nagyobb veszély fenyegeti ezeket a média és a gazdasági erőfölényben lévő szervezetek részéről. Eddig úgy gondoltuk, hogy csak a közjogi jogviszony vertikális, azaz alá-fölérendeltségi viszony, csak ebben van kiszolgáltatott helyzetben az alárendelt fél, az ő pozícióját kell megerősíteni egy ellensúllyal, az ombudsmannal, a hatalmi fölényrel szemben. De az összes információs, a politikai, a vallási, a gazdasági erőfölényes pozíció, vagyis minden egyensúlyhiányos helyzet, az élet bármely területén merül is fel, ugyanúgy igényli a kiegyensúlyozást, az ellensúlyképzést, a jogállam egyik alapelveként a „korlátok és ellensúlyok” intézményesítését, mint a közigazgatás.

Az alkotmányos visszásság mellett a szabályozás másik központi fogalma a hatóság. Pár hónappal hivatalba lépése után a hatóság kategóriájának törvényi meghatározása megváltozott. Hogyan értékelté ezt?

A definíció módosulása lényeges, érdemi változást nem eredményezett. Talán egyetlen kivételt lehet említeni, a kamarákat, amelyek esetében a törvénymódosítás pozitív elmozdulást hozott. Az ügyvédi, az orvosi kamara az ombudsmani vizsgálati hatáskörbe került, hiszen ezek közfeladatokat is ellátnak és lehetnek közjogi jogosítványaik. Ez előrelépés volt. A közhatalmi kategória közigazgatásira szűkítése viszont visszalépés. Csak egy példát mondok. Számos panasz érkezik azzal kapcsolatban, hogy választási kampány idején a politikai pártok durva jogsértéseket követnek el az állampolgárokkal szemben, akár nagygyűléseken, akár óriásplakátjaikon. Ha a törvény közhatalmi szervekről szólna, akkor a parlamentbe bekerült politikai pártok eljárását az ombudsman elvileg vizsgálhatná, így viszont egyáltalán nem teheti meg. Jogos a kérdés: hogyan érvényesül velük szemben az alapjogi kontroll? Sehogy. A másik nagy területet az elektronikus médiumok jelentik, amelyekkel kapcsolatban egyre több panasz érkezik. Az ombudsmannak egyáltalán nincs hatásköre velük szemben. Az ORTT-nek van, de a testület nem működik hi-

bátlanul és hiánytalanul, a nyomtatott sajtó tekintetében pedig egyáltalán nincs ilyen kontroll. Ha a szabadságot félreérti valaki és visszaél vele, mások szabadságának, alapvető jogainak sérelmére gyakorolja a saját szabadságát, akkor ki szab neki határt? Az alanyi jogsérelem szintjén, ha valaki például becsületsértést követ el egy másik személlyel szemben, akkor az utóbbi polgári bírósághoz fordulhat, és egy kétszemélyes perben tisztázhatja a bíró, hogy kinek van igaza. Ugyanez azonban egyáltalán nem létezik abban az esetben, ha százezer vagy egymillió állampolgárral szemben követnek el jogsértést, például ha egy kereskedelmi tévé általában semmibe veszi a nézők emberi méltóságát.

Beszámolójában úgy fogalmaz, társadalmi igény lenne az ombudsman fellépésére a politikai pártokon és a médián kívül a biztosítókkal, bankokkal szemben is.

Úgy van. A közszolgáltatókat a hatáskörünkbe utalja a törvény, és tág teret enged arra, hogy az ombudsman értelmezze, kit tekint közszolgáltatónak. Eddig a nagy közüzemi közszolgáltatókat, a víz-, gáz, áramszolgáltatást, a szemétszállítást, kéményseprést, az oktatási és az egészségügyi szolgáltatást tekintettük ilyennek. Azonban gondolnunk kell a nagy magántársaságokra, multinacionális cégekre, amelyek nagyon gyakran akár a saját alkalmazottaikkal, akár a hozzájuk forduló vevőkkel, megrendelőkkel, fogyasztókkal szemben nem egyszerűen az adott konkrét jogviszonyon belüli jogsértést követnek el, hanem alapvető jogokkal és szabadságokkal összefüggésbe hozhatókat is. Például alaptalanul és indokolatlanul megmotozzák a vevőt az áruházban vagy az áruház toaletjében is kamerát működtetnek. Most egy olyan konkrét ügyben vizsgálódunk, amelyben tízezres, százazres nagyságrendben olyan szerződéseket kötnek, amelyekkel a tulajdonuktól fosztják meg a kisbefektető állampolgárokat. Ebben az esetben az egyéni, alanyi jogi jogvédelem eleve alkalmatlan eszköz, már csak a mennyiségnél fogva is. Meg lehet figyelni, hogy ilyen esetekben a sérelmet szenvedett állampolgárok tüntetéseket szerveznek, mert érezhetők, hogy nem individuális, hanem közösségi értelemben vett jogsérelem történt, ezért a jogérvényesítést, a jog kikényszerítését is közjogi eszközökkel, a gyűlekezési joggal, tüntetéssel, valamiféle közjogi nyomásgyakorlással, a parlamenthez, a miniszterekhez fordulással próbálják elérni. A gyakorlat egyértelműen jelzi, hogy vannak olyan jogsérelmek, amelyek esetén az alanyi jogvédelem kevés, alapjogi jogvédelem viszont nincs vagy az nem hatékony. Azokra az esetekre gondolok, amikor akár a médiának mint negye-

dik hatalmi ágnak, akár a nagy gazdálkodó szervezeteknek mint gazdasági hatalomnak éppúgy kiszolgáltatott lehet az egyes ember, és ezek éppolyan durva jogsértéseket követhetnek el vele szemben, mint a hatóságok. Az állampolgárok jogos elvárása, hogy ezekben az ügyekben is legyen szószólójuk. Az ombudsman új funkciója, hogy ügynevezett emberi jogi szószóló: nem kötelezhet, nem parancsolhat és nem tilthat, de felemelheti a szavát. Ha pedig az ombudsmannak kellő tekintélye és társadalmi súlya van, akkor ennek eredményeként az, akire nézve elítélő véleményt mondott, a jövőben tartózkodni fog a jogsértéstől vagy akár tömegesen is orvosolja a jogsérelmeket.

Ez azt jelenti, hogy Ön szerint újra kellene gondolni az ombudsmani eljárás szervezeti hatályának szabályozását?

Pontosan így van. Visszakanyarodva a jelenlegi, négy biztosból álló struktúránk átalakításához, úgy látom, hogy kellene egy olyan ombudsman, aki valóban egyszemélyes intézményként az egymással összefüggő alapjogok rendszerében gondolkodik, és összhangot teremt, egyensúlyt igyekszik kialakítani az egymással ütköző emberi jogok között. Ugyanakkor egyes szakterületeken, ahol nagy súllyal és tömegesen vetődnek fel a jogsértések, szakhelyettesek működne, és tevékenységükkel a jó közigazgatást és az ombudsmani gyakorlati normakontrollt biztosítanák. Az általános biztos pedig – a szakhelyettesek munkájának tapasztalatait is összegezve és együttműködés keretében bevonva őket – fontos álláspontokat alakítana ki emberi jogi szószólói minőségében.

Akár akkor is, ha az emberi jogi jogsérelmet nem hatóság okozza?

Ha bárki követi is el azt. Akár ha egyetlen emberrel szemben nagyon súlyos jogsértést követnek el, akár ha a jogsérelem egyenként enyhe, de több ezer, tízezer vagy százezer embert érint. Ezen majd a parlamentnek kell gondolkodnia, amikor továbbfejleszti a jogállami és azon belül az ombudsmani intézményrendszert is.

A szervezeti hatály kiszélesítésére irányuló törekvés az Ön eddigi gyakorlatában is tetten érhető. Egy ügyben például kimondta, hogy a munkáltató Magyar Posta Rt. az alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, amikor munkavállalóit jogellenesen poligráfos vizsgálatban való részvételre szólította fel. Mindez felveti a kérdést, hogy értelmezhető-e az emberi jogok ma-

gánjogi jogalanyok között, hivatkozhat-e az egyén emberi jogaira egy magánjogi jogalannal szemben. Az Ön gyakorlata azt mutatja, hogy igen.

Igen, így van. Az említett ügyben különösen érdekes volt, hogy a posta hivatalos válaszában nem fogadta el az ombudsman érvelését, mégis megszüntette a poligráf használatát. A példa azért is nagyon jó, mert azóta felmerült más munkáltató esetében is ugyanennek az eszköznek a használata, és ezekben az esetekben már precedensként lehetett hivatkozni az ombudsmani gyakorlatra.

Tegyük fel, hogy az Ön által említett ügyekben a panaszosok nem az országgyűlési biztoshoz fordulnak, hanem bíróság előtt akarják érvényesíteni alkotmányos jogukat. Mi lenne a sorsa az ügynek?

Nehéz megjósolni. Én bízom abban és egyik fő feladatomban azt tekintem, hogy az ügyvezetett alanyi jogi jogvédelmet és az alkotmányos alapjogi jogvédelmet teljes szinkronba hozzuk, és hogy e két jogvédelem ne egymás rovására vagy egymással ütközve, hanem együttesen érvényesüljön. De nem vagyok meggyőződve arról, hogy ez mindig sikerülne. Talán az említett ügyben a polgári bírók túlnyomó része is a munkavállalónak adott volna igazat, a Ptk.-ban biztosított személyiségi jogaira vagy a Munka törvénykönyvében biztosított, a személyiség kötelező tiszteletben tartásának követelményére hivatkozva, de az ártatlanság vélelmét is fel kellett volna hívnia az alkotmányból.

De tudok említeni negatív példát is. Az ORTT elnöke kért állásfoglalást a valóságshow-k szereplőivel kötött szerződések tekintetében. Megerősítést kért, hogy ombudsmani, azaz emberi jogi nézőpontból helyesen gondolkodnak-e, amikor azt mondják, hogy a szerződések az emberi méltósághoz való jogot, a jogképességhez és a cselekvőképességhez fűződő, legnagyobb fajsúlyú alanyi és alapjogokat is sértik. Hiszen lényegében nem személynek, jogalannak tekintik a szereplőket, hanem minden jogukról, igényükről lemondadják őket, korlátlan felhasználási lehetőséget biztosítanak bármikor és a világ bármely pontján a maguk számára. Én megerősítettem, hogy helyes az ORTT gondolkodásának iránya. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az ember nem válhat jogtárggyá, mindig jogalannak kell maradnia. Az ember jogképessége, azaz személy mivolta és az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó ember mivolta, azaz emberi méltósága szent és sértethetetlen, a legsérthetlenebb alapjog, még törvénnyel sem lehet korlátozni. Ilyen mértékű lemondás, kiszolgáltatottság, még ha önkéntesnek tűnik is,

elfogadhatatlan, az emberi személyiség árucikké változtatását jelenti. Az egyik televíziótársaság azonban megtámadta az ORTT döntését, és egy polgári bíró, mivel konkrét személy konkrét személyiségi jogi jogsérelmet nem panasztolt, az ORTT döntését hatályon kívül helyezte. Mivel pedig az ombudsman állásfoglalása az adott ügyben teljes összhangban volt az ORTT döntésével, tulajdonképpen az ombudsmani állásfoglalást is hatályon kívül helyezte. A polgári bíróság kizárólag a Ptk.-t alkalmazta, mely szerint személyhez fűződő jog sérelme esetén az igényt csak személyesen lehet érvényesíteni. Erre a formai, eljárási szabályra, tehát a felperesi perképesség hiányára alapozta döntését, érdemben, tartalmilag nem is foglalkozott vele. A perképesség hiányát megállapítva azonban közvetve, érdemben és tartalmilag a televíziótársaságnak adott igazat.

Roppant fontos kérdés, hogy az igazságszolgáltatás mint harmadik hatalmi ág körén belül nincs alapjogi bíráskodás, csak alanyi jogi bíráskodás van, és nincs alapjogi kontroll. A jogalkotó hatalmakkal szemben ott az Alkotmánybíróság, a végrehajtó hatalmi ággal szemben az ombudsman klasszikus hatáskörében, a harmadik hatalmi ágban azonban nincs alapjogi kontroll. Az igazságszolgáltatás egy hagyományos, több évszázados, ha nem évezredes, beszűkültebb szemléletben, két magánfél konfliktusában és két magánérdek összemérésében gondolkodik. Az emberi jogi gondolkodás viszont sokkal szélesebb összefüggérendszerbe ágyazott gondolkodás, amely absztraktabb, általánosabb értékrend érvényesítésén fáradozik. Ebben az értelemben egészen biztos, hogy nemcsak eseti, precedens jelleggel, hanem ennél nagyobb súllyal, törvényhozási, esetleg alkotmányos szinten is el kell gondolkodni azon, hogy az alapjogvédelem milyen módon intézményesíthető a harmadik hatalmi ágon, az igazságszolgáltatáson belül.

Az ilyenfajta intézményes együttműködés hiánya volt kimutatható a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság, majd a bíróságok és az ombudsmanok közötti vitában a jogegységi határozatok felülvizsgálhatósága, illetőleg egyes ítéletek „szóhasználata” kérdésében is. Vagyis ha a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata megmarad az atomizált, kétpólusos belső viszonyban, és az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy nem juttatta kellő súllyal kifejezésre az emberi jogok értékrendjét, akkor tehet-e valamit. A félelemérzet, a presztízs vagy a bírói függetlenség védelme nem volt kellően meggyőző ahhoz, hogy teljes egészében elutasítsa ezt az alkotmánybírósági igényt. Az más kérdés, hogy valóban a korlátok és ellensúlyok rendszerének kell-e jellemeznie az új jogállami struktúrát. Ha azt mondjuk, hogy az Alkotmánybíróság nem helyezheti ugyan hatályon kívül, de álláspontja kifejté-

sével visszaküldheti megfontolásra a jogegységi határozatot a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésének, akkor ezt komolyan kell venni. De fordítsuk is meg: ha a Legfelsőbb Bíróság a saját bírói gyakorlatát elemezve úgy ítéli meg, hogy egy alkotmánybírói határozat rossz vagy netán hézagos, hiányos, akkor a Legfelsőbb Bíróság fejtse ki álláspontját az Alkotmánybíróságnak, és az legyen köteles azt a teljes ülés elé vinni és megvitatni. Analóg megoldáson érdemes gondolkodni a bírói eljárásokkal vagy döntésekkel szemben az ombudsmanhoz benyújtott panaszok növekvő száma kapcsán is.

A jogállami intézmények között intézményes kapcsolatrendszer kiépítése szükséges. Polgári jogász tanárként én igen gyakran hivatkozom a jelentéseimben a bírói gyakorlatra, azaz figyelembe veszem a bírói gyakorlatban kikristályosodott jogelveket, esetjogot. Vagyis azt, hogy egy absztrakt norma, a szövegezett jog hogyan él a valóságban, az állampolgárok adott életviszonyaiban. De arra még nem volt példa, hogy egy polgári bíró érvként hivatkozott volna – akár az ítélet indokolási részében – egy ombudsmani határozatra vagy állásfoglalásra. Miért nem? A Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárásába be kell vonni a legfőbb ügyészt, de az Alkotmánybíróság képviselőjét vagy az ombudsmannt nem. Az alkotmánybírói törvény szerint az Alkotmánybíróság teljes ülésére meg kell hívni számos közjogi méltóságot, de az ombudsmannt nem. Pedig én szinte minden ajánlásomban hivatkozom az Alkotmánybíróság határozataira, az úgynevezett értelmezett alkotmányra. Hiszen az alkotmány egy magas fokon absztrahált, keretjellegű normaszöveg. Azt, hogy mit jelent annak egy-egy szava vagy mondata, az Alkotmánybíróság fejt ki. Következésképpen én egyfajta közvetítő intézmény is vagyok: az Alkotmánybíróság által értelmezett alkotmány értékrendjét és szellemét éppúgy közvetítem, mint az egyes esetekben hozott ítéletekből absztrahálható szokásjogot vagy bírói esetjogot. De egyik irányban sincs még visszajelzési lehetőségem sem intézményesítve arra az esetre, ha visszásságot tapasztalok.

A törvényhozónak az ombudsmanntörvény novelizálása során, az alkotmányban, az alkotmánybírói törvényben, a bíróságokról szóló törvényben intézményes oda-visszacsatolási rendszert, kapcsolatrendszert kell kiépítenie. Már említettem, hogy az ombudsmani hivatalon belül fontos volna az állandó és intézményes együttműködés, koordináció, hiszen az emberi jogok egységes rendszert alkotnak és az egész jogrendszerre kihatnak. Ugyanezt mondom a jogállami intézmények összességével kapcsolatban is: kapcsolatrendszerüket tovább kell fejleszteni. Bizonyos esetekben ez létezik, például az ombudsman ál-

landó tanácskozási joggal részt vehet bármely országgyűlési bizottság ülésén, de nincs ez így számos más, a végrehajtó hatalmi ág vagy az igazságszolgáltatás körébe eső intézmény esetében.

A polgári bíró alapozhatja-e az ítéletét közvetlenül egy alkotmányos szabályra?

Eről az új Ptk. kodifikációja kapcsán komoly vita folyt, végül nagyon hosszú és nagy súlyú elméleti vita után a koncepció azt tartalmazza, hogy nem. A polgári bírónak ugyanis egy ősi jogelv szerint mindig a *ius specialit*, az adott életviszonyhoz legközelebb eső, rá vonatkozó törvényi vagy rendeleti szabályt kell alkalmaznia, de az alkalmazott szabálynak meg kell felelnie az alkotmány értékrendjének. Ilyen értelemben a bírónak nincs szüksége arra, hogy közvetlenül az alkotmányt alkalmazza, hiszen az általa alkalmazott törvényi vagy alacsonyabb szintű szabály közvetíti az alkotmányos alapjogokat, ezáltal az alapvető emberi jogokat, az alapvető szabadságokat tükrözi. Ez elméletileg helyes, de gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden egyes bírónak és minden egyes ügyvédnek, ügyésznek, sőt rendőrnek és helyi jegyzőnek is mindig úgy kell olvasnia a konkrét jogszabályt, hogy a fejében előolvassa az adott törvény alapelveit, azok elé pedig előolvassa és elégondolja az alkotmányt, annak értékrendjét és szellemét. Az Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy nemcsak a legszélesebb értelemben vett jogszolgáltatást, jogalkalmazást kell hogy áthassa az alkotmány értékrendje és szelleme, hanem az egész társadalmat. Azaz még az egyes állampolgárok által egymással létesített jogviszonyban is tükröződnie kell az alkotmány értékrendjének és szellemének. Nagyon jól tudjuk azonban, hogy ettől még messze vagyunk. Mert mind a hatósági, mind a bírósági jogalkalmazás szintjén csak azt az egy konkrét szabályt veszik figyelembe, örülnek, hogy megtalálták, de csak a legkiválóbbak olvassák és gondolják elé a többi.

Az egyik ügyemben egy nagy biztosítótársaság tizenkétezer Tisza menti vályogház otthonbiztosítási szerződését mondta fel, mert úgy ítélte meg, hogy az árvíz közeledtével túl nagy a kockázat. A Ptk.-nak van egy szabálya, mely szerint a biztosítási szerződést a biztosítási év végére bármelyik fél felmondhatja. A biztosító csak ezt az egy szabályt alkalmazta, és nem olvasta elé a kötelmi jog általános részének általános elveit, mint például a szerződéses együttműködés elvét, a *clausula rebus sic stantibus*, a jóhiszeműség és tisztesség követelményét, a bírói szerződésmódosítás lehetőségét, nem tett ajánlatot módosításra, és nem olvasta elé az alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jog, a tulajdon biztonsága és a jogbiztonság kö-

vetelményét. Ráadásul mindez közvetve azt jelentette, hogy tizenkétezer ember biztonság nélkül maradt. Ha a házuk összedől, akkor az államot terhelő katasztrófa-elhárítási és segélyezési feladattá változik az a normális emberi törekvés, hogy mindenki maga gondoskodjon saját biztonságáról biztosítási szerződés kötésével. Sem az egyes embert, sem a társadalom egészét nem kérdezte meg a biztosító, hogy milyen hatással is lesz ez rá. Jó példa ez arra is, hogy az individuális, az alanyi jogvédelem nem működik: tizenkétezer, többnyire szegény, kis faluban élő, jogban járatlan ember nem fog tizenkétezer pert indítani. Azonban nem működött az alapjogi jogvédelem sem, mert én hiába tettem ajánlást a biztosításfelügyeletnek, az nem fogadta el az álláspontomat. Szerinte ugyanis az okozna jogbizonytalanságot, ha absztrakt normákkal folyton átértelmeznénk a konkrét normákat. Ez az ügy egy állatorvosi ló volt, ahol magánjog és közjog viszonyát is feszegettem: hogyan értelmezendő a tizenkétezer szerződés a magánjog területén és az egyes magánjogi viszonyok összességében. Persze tizenkétezer szerződés már nem tekinthető magánjogi jogviszonynak. Egyelőre a tapasztalatom negatív. A polgári bíróság és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs szinkronban, és az intézményes kapcsolatok kiépítése és fejlesztése nagy jövő előtt áll.

Mi a helyzet akkor, ha nem létezik az a magánjogi jogszabály, amely közvettené az érintett alkotmányos alapjogot?

Az Alkotmánybíróság egy hulladékgyártásról szóló helyi önkormányzati rendelettel kapcsolatos határozatában mondta ki azt az absztrahálható tételt, hogy mivel az alkotmány inkább közjogi és nincs saját magánjoga, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékegyensúlya az alkotmányból nem vezethető le, ezért a magánjog alapvető elvei az ilyen viszonyokban egyúttal alkotmányos alapelvek is. Ez az alkotmánybírói tétel roppant fontos és használható volna, hiszen a polgári bíróságok ítélezési gyakorlatát nagymértékben elősegítené, ha az általános elveket a konkrét jogszabályszöveg elé olvasnák, nemcsak a magánjog alapelveiként, hanem egyúttal alkotmányos elvekként is. Ilyen alapelv például a tulajdon biztonsága. A biztosításnak az a társadalmi rendeletetése, hogy a legértékesebb vagyontárgyat, a házat a tulajdonos biztonságban tudja. Ha a ház összedől, kap egy összeget és épít belőle egy újat. Ezt semmisíti meg az a gondolkodás, hogy egy szerződést fel lehet mondani úgy, ahogy a biztosító tette. Amit József Attila ír, egész népemet fogom, nem középiskolás fokon tanítani, tulajdonképpen egy ombudsmani funkció, és

egyúttal lehet ez ombudsmani ars poetica is. A magánjog professzoraként eddig is nagyon hasznosnak ítéltém, hogy saját szemléletemet, amely a magánjogra szűkített szemlélet volt, ez a gondolkodás kiszélesítette. Ugyanakkor azt is el kell mondanom, hogy a magánjogra jellemző érdekösszemérés és kiegyensúlyozás termékenyítőleg hat az emberi jogok terén. Nem lehet egyes emberi jogokat úgy gyakorolni, hogy az más emberi jogot megsemmisítsen vagy arra irányuljon. Ez a szükségesség-arányosság tesztje, amelyet az alkotmánybíróság saját találmányaként dolgozott ki. Ez a teszt egy ősi magánjogi jogelv: két fél alanyi joga, igaza áll szemben, és a bíró az, aki közöttük megosztja ezt az igazságot, az egyiket a szükséges és arányos mértékben korlátozza annak érdekében, hogy a másik igaza, érdeke is érvényesülhessen.

Az utóbbi években több, ombudsmani vonásokkal rendelkező intézmény jött létre, mint például az oktatási jogok biztosa, a betegjogi képviselők vagy az önkormányzati ombudsman intézménye. Beszámolóiban említi, hogy ezek működése az adott területről érkező panaszok számának csökkenését eredményezte. Mi a véleménye erről a tendenciáról?

E jelenségnek pozitív és negatív oldala is van. Ha ezekkel az intézményekkel a jogvédelem és a jogérvényesítés hatékonyságát kívánják növelni, akkor üdvözlendő. Az állam minden szervének, jogalkalmazójának kötelessége, hogy az alkotmány értékrendjét és szellemét a jogszabályok alkalmazása során érvényesítse. A kormánynak, a végrehajtó hatalomnak ágazatonként kötelezettsége, hogy érvényesítse a jogot, megteremtse a tényleges jogérvényesítéshez szükséges infrastruktúrát, intézményi hátteret az oktatás, az egészségügy vagy a szociális ellátások terén annak érdekében, hogy az egyes állampolgárok ezen intézményrendszeren keresztül alapvető jogaikat ténylegesen és érdemben gyakorolhassák. Ha az ágazati kvázi ombudsmanok ezt a jogérvényesítő funkciót látják el, akkor ez belevág a végrehajtó hatalmi ág feladatkörébe. Minél jobban látják el a feladatukat, annál kevesebb lesz a konfliktus, és annál kevesebb dolga akad az ombudsmanoknak. Nagy előnyük továbbá, hogy ott vannak helyben, és azonnal, azaz gyorsan és hatékonyan képesek reagálni a konfliktusokra. Eddig nincs is ezzel semmi probléma. A jelenség ugyanakkor veszélyes, ha ezek az intézmények nem az említett tényleges jogérvényesítési funkciót látják el, hanem helyette kvázi ombudsmani jelleggel működnek az adott ágazaton belül, ezzel pedig magukhoz vonják azokat a panaszokat, amelyekben egyébként az országgyűlési biztosnak volna hatásköre. Ha minden egyes minisztérium kinevez egy saját ombudsmant,

akkor ezzel a végrehajtó hatalmi ágat kivonja a parlamenti kontroll alól, kiüresíti az országgyűlési biztosi intézményt.

De a parlamenti biztosok adott esetben vizsgálhatják az ágazati, minisztériumi ombudsmanokat is.

Természetesen, a tényleges alanyi jogvédelemre, konfliktuskezelésre és jogérvényesítésre hivatott önkormányzati, miniszteri vagy területi biztosoknak tudniuk kell, hogy az országgyűlési biztosok vizsgálati jogosultsága rájuk is kiterjed, és megfordítva: amikor hozzájuk alapjogi panasszal fordulnak, azt továbbítaniuk kell az országgyűlési biztosokhoz. Ez is része az intézményes kapcsolatrendszer problémájának. Ezeket a kérdéseket végig kell gondolni, szabályozni kell, és ezt követően egy szabályozott rendszerben kell elhelyezni az új intézményeket. Jelenleg ugyanis ennek a jelenségnek nincs törvényhozási és főleg alkotmányos szinten kerete. Egy további kérdést sem szabad elfelejteni, amellyel kapcsolatban igazán nem személyes hiúságról van szó, hanem valóban az ombudsmani intézmény jogállami súlya, tekintélye forog kockán. Az ágazati, nagy közszolgáltatói, intézményi vagy helyi önkormányzati szinteken működő ombudsmanoknak az ajánlása éppúgy nem kötelez senkit semmire, a társadalom pedig nem fog különbséget tenni aszerint, hogy egy kisvárosi vagy kórházi ombudsman vagy az országgyűlési biztos tette-e az ajánlást. Az egyre több különböző szintű ombudsman létrehozása tehát inflálja, felhígítja az alkotmányos intézményként eredeti rendeltetését tekintve nagyobb súlyú országgyűlési biztosi intézményt. Nem újabb ombudsmanokat kell kreálni, hanem a már létezők hatáskörét kell pontosítani, és azokon a területeken, ahol a jelenlegi ajánlási hatáskör kevésnek bizonyul, erősebb hatáskört kell adni számukra, adott esetben a magánszektorra is kiterjedően.

Mindez egy nagyon komoly problémával függ össze: az emberi jogok tényleges érvényesülésének és érvényesítésének kérdésével. Az érvényesülés belső értékrenden keresztüli önkéntes jogkövetést jelent, az érvényesítés viszont külső kényszerítőeszköz igénybeveteléssel valósul meg szembeszegülés, mellőzés, tehát valamilyen rendellenesség esetén. Az emberi jogok területén ez a huszonkettes csapdája. Minél több, újabb és újabb törvényt alkotunk és rész-

letezzük az emberi jogokat, annál több újabb és újabb intézményeket kell létrehozni ezeknek az érvényesítésére. A jog lényege az, hogy állami parancs, melynek az érvényesülését az állam kényszerítő hatalommal is képes kikényszeríteni. Miközben tehát az emberi jogok lényegeként a szabadságot és az autonómiát hangsúlyozzuk, azalatt a túlszabályozással és a túlintézményesítéssel mindezt a visszájára fordíthatjuk. Minél több ugyanis a jog, annál kevesebb a szabadság, minél több a kényszerítés, a jogok érvényesítésére szolgáló állami hatóság, intézmény, annál szűkebb az individuális szabadságjogok területe és az autonómia. Minél több az állam, annál kevesebb a társadalmi szabadság. Ebben a szélesebb összefüggésrendszerben is azt mondom, hogy kellő óvatossággal kell eljárni mind az újabb emberi jogok alkotmányban vagy törvényben való megjelenítése terén, mind pedig ezeknek a részletes szabályozása és az intézményes jogvédelem terén.

Az ideális állapot ugyanis az, ha az emberi jogok az egyes embereknek a tudatába, gondolkodásmódjába, moráljába, értékrendjébe beépülve belülről érvényesülnek a mások irányában tanúsított magatartásaikon keresztül. Ha az emberi jogok lényegét abban látjuk, hogy etizálják a társadalmat és morális lényekké fejlesztik az embereket, akkor az emberi jogok értékrendje és szelleme nem más, mint az erkölcs értékrendje, amelynek át kell hatnia a jogrendszerre. A jogon keresztül is ugyanazt próbáljuk meg érvényesíteni akkor, ha az az erkölcsi értékrenden keresztül nem érvényesül. Az emberi jogok érvényesítésében a fő törekvésnek annak kell lennie, hogy azokat bevigyük a kultúránkba, műveltségünkbe, a széles értelemben vett társadalmi tudásba, majd azon keresztül az egyes emberek cselekvéseibe. Addig, amíg ez az ideális állapot nem valósul meg, szükség van a szószólóra, aki figyelmeztet, addig kellene a végrehajtó hatalmi ág terén is olyan intézmények, amelyek ezzel próbálkoznak. Az emberi jogok érvényesítése sem más, mint egy minderre irányuló új, XXI. századi kísérlet: új eszköztárral és új intézményekkel próbálkozunk. A magam részéről egy kis fogaskerek vagyok ennek az új próbálkozásnak a rendszerében, és igyekszem más fogaskerekkel jól együttműködve előbbre vinni az ügyet, közben pedig töröm a fejem, hogy mindennek a hatékonyságát hogyan lehetne javítani.

ENDREFFY ZOLTÁN

A Magyar Köztársaság alkotmánya kimondja ugyan az állam világnézeti semlegességét, az állam azonban sokféleképpen támogatja a vallásfelekezeteket. A felekezetek, főképp az úgynevezett történelmi egyházak állami támogatását jobboldali politikusok és ideológusok részben Magyarország történelmi hagyományaival indokolják („ezer éve keresztény ország Magyarország”), részben pedig azzal, hogy az egyházak becsületességre, segítőkészségre, önzetlenségre, általában erényességre nevelik híveiket. Elutasítják viszont az állami támogatást a nem hívők és azok a hívők is, akik féltik felekezetük önállóságát (mert ez esetben szerintük a felekezetek „kenyérdójukhoz”, az államhoz lesznek hűségesek, ahelyett, hogy szükség esetén bátran bírálják állami intézkedéseket az evangélium vagy a tóra szellemében).

Segítségünkre lehet e vitában, ha fontolóra vesszük a modern alkotmányos jogállam működésének néhány feltételét. Kétféle hozzájárulást igényel egy ilyen állam a polgáraitól: hogy cselekvően vegyenek részt a törvények meghozatalában (legalábbis úgy, hogy részt vesznek a törvényhozó testület megválasztásában) és tanúsítsanak jogkövető, törvényiszteelő magatartást mindennapi életükben. Politikai erényeken olyan beállítódásokat értünk, amelyek arra készítik az egyént, hogy emelkedjék felül szűk, egyéni érdekein (anyagi jólét, biztonság, kényelem stb.) és vállaljon áldozatokat is a hazájáért, általánosságban a közügyekért. Egy állam, egy politikai közösség jó működéséhez nem elégséges az, hogy jó törvényei legyenek: szükség van ezen kívül arra is, hogy az államban legyenek szép számmal politikai erényekben gazdag, áldozatkész polgárok is. Ahogy Berzsenyi írta: „Nemzetek támasza s talpköve a tiszta erkölcs / Mely ha megvész, Róma ledől s rabigába görbed.”

De ha a politikai erényekkel rendelkező egyének megléte vagy hiánya az egyik fő feltétele az állam, a politikai közösség működésének, akkor világossá válik, miért váltott ki oly nagy vitát Németországban Wolfgang Böckenförde alkotmányjogásznak (és egykori alkotmánybíróinak) az a kérdése, hogy nem olyan előfeltételekből táplálkozik-e a szabadelvű, szekularizált állam, amelyeket ő maga nem tud garantálni.¹ Ellentétben a totalitárius államokkal, azok ugyanis kötelezően előírják alattvalóiknak, hogy miben kell hinniük (például Allahban), hogyan kell élniük (be kell tartaniuk például a sarija előírásait). A nyugati világban számunkra ma evidenciaszámba megy, hogy mindenkit megilletnek a modern szabadságjogok: mindenki abban hisz, amiben akar, és úgy él, ahogy

jónak látja (amíg nem korlátozza a többiek szabadságát). És visszataszítónak tartjuk, hogy egyes iszlám országokban halálra ítélnék írókat (ha becsmérik a Koránt, amint az illetékes papok szerint Salman Rushdie), vagy nőket, ha házasságon kívül teherbe esnek.

Nem akarunk semmiféle totalitarizmust védelmezni, Böckenförde kérdését mégis jogosnak kell elismernünk. Mert milyenek is azok az előfeltételek, amelyek bár szükséges feltételei a szabadelvű, szekularizált állam fennállásának és működésének, ő maga azonban mégsem tudja garantálni azokat? Erkölcsi természetűek: az állampolgároknak azok a gyakorlati beállítódásai, amelyek a „nemzetek támaszát s talpkövet” alkotják. Ezek erények általában, és szűk értelemben vett politikai erények is.

A politikai filozófia örökzöld kérdése, hogy milyen mértékben függ egy állam működése a kihirdetett és írásba foglalt törvényektől és milyen mértékben tagjai erkölcsösségétől. Itt nincs lehetőség akár csak felvázolni az ezzel kapcsolatos főbb elgondolásokat. Csupán egy dologra hívnám fel a figyelmet: a kapitalista piacgazdaság kialakulása óta veszedelmesen hódít egy erkölcsi téveszme, az, hogy önérdékből is lehetünk etikailag jók; hogy minden önfeláldozás és áldozathozatal nélkül, pusztán jól felfogott érdekből is cselekedhetünk morálisan.

Ezt a vélekedést filozófusok is képviselték az értelmes önzés elméletének formájában. Valahogy így: megtartom az ígéreteimet, önérdékből, hogy én magam is számíthassak arra, amit nekem ígérnek mások. Segítséget nyújtok szorult helyzetbe kerülő embertársaimnak, önérdékből, mert bajba juthatok én is, és nekem is szükségem lehet mások segítségére. Igazat mondok mindig, őszinte vagyok, önérdékből, mert nekem is bíznom kell embertársaim szavaiban, mivel rá vagyok utalva az ő ismereteikre, és nem ellenőrizhetek mindent, amit közölnek velem.

Hogy egyének önző viselkedése hogyan szolgálhatja a közjót, azt legelőször Adam Smith mutatta meg a szabad piac és a munkamegosztás segítségével. Keressék bár önző módon csak a saját legnagyobb hasznukat, legyenek bár önzők a különféle árukat és szolgáltatásokat kínáló egyének, a szabad piacon kialakuló magasabb és alacsonyabb árak pontosan tájékoztatják majd őket arról, hogy mikor, mire és mekkora szüksége van a többi embernek, és ezért mindig azt fogják előállítani és piacra vinni – Smith szerint – az önző piaci szereplők, amit kell, tehát önzésből a közjót fogják szolgálni.

De kinek van akkor igaza? Azoknak-e, akik szerint ha jók a struktúrák (az intézmények, a törvények), akkor nem az egyének erkölcsi beállítódásán múlik a társadalom, az állam jó működése (olyannyira, hogy

még magánbűnök is létrehozhatnak közhasznokat – amint Mandeville brit filozófus hirdette a „private vices” és a „public benefits” kapcsolatáról)? Vagy azoknak, akik szerint legalább annyira fontosak a jó erkölcsök, mint a jó intézmények, és akik szerint az a jó államférfi (Szolón vagy Periklész), aki olyan törvények meghozatalán fáradozik, amelyek jobbat, erényesebbé tehetik a polgárokat (amint Arisztotelész kifejti a *Nikomakhoszi etikában*).

De lehet-e egyáltalán törvényekkel jobbat, erényesebbé tenni embereket? Ismérünk példákat a történelemből arra is, hogy jó törvények jó alkalmazása hosszú évszázadokon keresztül produkált derék embereket (Mucius Scaevolákat, Catókat, Cicerókat: római jellemeket; vagy Dávidokat, Júdás Makkabeusokat, Jeremiásokat: istenfélő igazakat), és arra is, hogy inhumánus államok (például fasiszta vagy kommunista diktatúrák) nehezen orvosolható pusztításokat vittek végbe embertömegeknek mind fizikai, mind erkölcsi szubsztanciájában évtizedeken keresztül. Modern alkotmányos jogállamokban fel sem vetődik az az ötlet, hogy kellene vagy szabadna egy bizonyos erkölcsre nevelni az állampolgárokat a törvény eszközeivel. De ha most nem is megyünk bele az önzést elégségesnek tartó és az állampolgárok erényességét kívánó társadalomfilozófusok régóta folyó vitájába, Böckenförde kérdésének indokoltságát azért könnyen beláthatjuk – például az ökológiai válság segítségével.

A „közlegelő tragédiáját” vizsgálva Garrett Hardin azt mutatta meg a *Science* című folyóiratban még az 1960-as években megjelent híres cikkében, hogy miképp vezet a közlegelő pusztulásához a legelő használóinak egyéni szempontból racionális, értelmesen önző viselkedése. Hardin példájából levonhatunk tanulságokat a jog és az erkölcs viszonyára nézve. Egyrészt nem lehet törvényeket, rendeleteket előírni a társadalmi élet valamennyi vonatkozásának szabályozására. Másrészt nem lehet minden cselekvő személy mellé rendőrt állítani. Harmadrészt, még ha lehetne is, akkor sem lehetnének eleve meggyőződve arról, hogy valóban törvénytisztelő módon intézkednek-e majd a rendőrök. Mivel a cselekedetek jogi szabályozása mindig csak külsődleges lehet a cselekvő személyhez képest és elvileg mindig együtt járhat e hiányosságokkal, ezért látszik ebből a szempontból ígéretesebbnek a vallás, amely belülről, szívéből-lelkéből vezérli az ember cselekedeteit. (Természetesen csak akkor, ha jó vallásokról van szó, például a judaizmus, az iszlám, a kereszténység, a buddhizmus vagy a hinduizmus kifinomult formáiról és nem tébolyult, fanatikus szektákról – de a „jó” és „rossz” vallások kritériumainak problémájába itt nem mehetünk bele.)

Ha tudatában vagyunk annak, hogy a modern alkotmányos jogállam nem kívánja és nem is tudja erkölcsi nevelésben részesíteni állampolgárait és hogy polgárainak jó erkölcsé, erényessége viszont feltétele az állam jó működésének, akkor ráébredhetünk arra, hogy a világnézeti semlegességen úgy kell őrködni a szekularizált alkotmányos jogállamnak, hogy közben támogatja is azokat a szervezeteket és civil képződményeket, amelyek nemesítik az állampolgárok erkölcsét, erényesebbé teszik őket.

Platón és Arisztotelész óta tudhatjuk, hogy rossz jellemű felnőtt embereket aligha lehet rábeszéléssel, erkölcsi prédikációkkal megjavítani, és hogy a gyermekek és fiatalok erkölcsi nevelését csak kiváló jellemű emberek végezhetik. Mégpedig úgy, hogy szoktatják őket az erényekre, szép tettek végzésére, és meg is magyarázzák nekik, hogy különböző élethelyzetekben melyek a szép és jó (erények szerinti) tettek, és hogy miért azok. Ahogy egy szépen és jól működő görög polisz a *paideia*, a nevelés színhelye volt, úgy az egyházak, vallási közösségek, gyülekezetek szintén annak a közegnek, társadalmi térnek tekintették és tekintik magukat, ahol a hívek megigazulása, megszentelődése végbemehet. És ahogy az erény szerinti élet anyagát, szubsztanciáját a polisz nemzedékeken át bevált hagyománya alkotta (ahogy azt költők, történészek, filozófusok meg is fogalmazták), hasonlóképpen szolgáltatta és szolgáltatja a megszentelődésre, megigazulásra vezető tanítást az egyházaknak, illetve vallási közösségeknek a teológusok, szentek, vallási vezetők által megformált, őrzött és továbbadott hagyománya.

Hogy a vallások az első helyen állnak ezek között az „erkölcsnemesítő” civil szervezetek között, arra az utóbbi időben többször is felhívta a figyelmet a klerikális gondolkodással egyáltalán nem vádolható Jürgen Habermas.² Habermas úgy látja, hogy ami az etikát, a sikerült, jó élettel, illetve az emberi sikertelenséggel, boldogtalansággal kapcsolatos elgondolásokat illeti, „rendkívül tartózkodó a mai posztmetafizikai filozófia”. Ezzel az óvatos, finom kifejezéssel voltaképpen arra utal, hogy semmit sem mond a mai filozófia az élet nagy kérdéseiről („Mit tudhatok? Mit kell tennem? Mit remélhetek?” – ahogy ezeket Kant megfogalmazta), mert „nem ismeri a jó és példászerű élet semmilyen, egyetemesen kötelező érvényű fogalmát”. Habermas szerint a filozófia ezen a ponton nagyon eltér a vallásoktól: „A szent írásokban, valamint a vallási hagyományokban megfogalmazták a bűnre és a megváltásra, továbbá a kárhozatosnak tapasztalt élethelyzetekből való megmenekülésre vonatkozólag olyan intuíciókat, amelyeket évezredek át kifinomult magyaráztak és a hermeneutika eszközeivel elevenen is tartottak.”

Az elmúlt háromszáz évben, a modern tudomány kialakulása óta a nyugati kultúra majd minden figyelmét és energiáját az úgynevezett uralmi tudás, Max Scheler kifejezésével a „Herrschaftswissen” megszerzésének szentelte, és a természet feletti uralom korábban elképzelhetetlennek tartott technikáinak miriádját ki is alakították a nyugati társadalmak. Közben háttérbe szorultak és elcsökevényesedtek viszont azok a tudásfajták, amelyek ilyen kérdésekre adnak választ: milyen a szép és jó egyéni és közösségi élet, mi az élet értelme, mi az ember rendeltetése, helye a mindenségben, van-e Isten, van-e élet a halál után stb. Elcsökevényesedett – Scheler kifejezésével – a „Bildungswissen” és az „Erlösungswissen”, ami megnyilvánul abban, hogy nagyon sok mindent meg tudnak ugyan tenni a nyugati emberek, reménytelenül elbizonytalanodtak viszont afelől, hogy az ötleteiket érdemes-e, helyes-e, kívánatos-e meg is valósítaniuk. Vagy abban, hogy a legfejlettebb nyugati társadalmakban népbetegséggé vált és egyre inkább azzá válik a depresszió.

Habermas szerint azért tölthetnek be a vallások a modern szekuláris társadalmakban létfontosságú „erkölcsnemesítő” szerepet, mert – ismét idézem – „a szent írásokban, valamint a vallási hagyományokban megfogalmaztak olyan intuíciókat a bűnre és a megváltásra, továbbá a kárhözatosnak tapasztalt élethelyzetekből való megmenekülésre vonatkozólag, amelyeket évezredek át kifinomultan magyaráztak és a hermeneutika eszközeivel elevenen is tartottak”. A vallások tehát Habermas szerint olyan tudáskincsnek vannak birtokában, amelyre rászorul a modern szekularizált állam. Azért szorul rá, mert „másutt már veszendőbe ment [e tudás], és nem is állítható többé helyre kizárólag szakértők professzionális tudása révén”. E tudás fő komponenseit Habermas szerint „az elhibázott élet, a társadalmi patológiák, a félresikerült egyéni élettervek és a megcsönkített életösszefüggések deformációjának kellőképpen kifinomult kifejezési lehetőségei, valamint a rájuk való fogékonyság” alkotják.

Ma már közhelynek számít, hogy a cselekvést egyre kevésbé hangolják össze közös gondolkodással kialakított, konszenzuális értékek és normák, hogy az élet mind több területéről kiszorul a társadalmi szolidaritás, helyére pedig a piacok és a közigazgatás személytelen mechanizmusai lépnek. Ezért áll Habermas szerint „az alkotmányos államnak saját érdekében, hogy kíméletesen bánjon minden olyan kulturális forrással, amelyekből a polgárok normatadata és szolidaritása táplálkozik”. Annál inkább, mivel az a szolidaritás, amelyre a szabadelvű állam berendezkedései is rá vannak utalva, Habermas szerint „teljes egészében elapadhatnak a társadalom parttalan szekularizációja miatt”.

1. Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (1967), in E.-W. B.: *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt/Main, 1991.
2. *Vorpolitische moralische Grundlagen eines freiheitlichen Staates. Gesprächsabend mit Jürgen Habermas und Joseph Kardinal Ratzinger*, Rheinischer Merkur, Januar 22 2004.

WILDMANN JÁNOS

Az éppen negyven évvel ezelőtt ülésező II. vatikáni zsinaton a katolikus egyház többször és különböző értelemben foglalkozott az autonómia kérdésével.¹ A kifejezés alatt mindenekelőtt azt értette, hogy a földi dolgok önértékkel és saját méltósággal rendelkeznek, hogy „az élet és család javai, a kultúra, a gazdaság, a művészet, a foglalkozási ágak, a politikai közösségek intézményei, a nemzetközi kapcsolatok és más effélék ... nem csupán eszközök az ember végső céljának elérésére, hanem ezen felül saját értékük is van” (AA 7).² A lelkipásztori konstitúcióban pedig ezt olvassuk: „Ha a földi valóságok autonómiáján azt értjük, hogy a teremtett dolgoknak, maguknak a közösségeknek is, megvannak a saját törvényei és értékeik, amelyeket az embernek lépésről lépésre felismernie, alkalmaznia és alakítania kell, akkor az autonómia megkövetelése teljesen jogos; korunk embere igényli, sőt a Teremtő akaratának is megfelel.” A zsinat ezért egyrészt „elismeri a tudományok és művészetek saját módszereit”, másrészt kifejezi meggyőződését, hogy „ha valóban tudományosan és az erkölcsi elvek szemmel tartásával folyik a módszeres kutatás, akkor ez egyetlen ismeretágban sem kerül soha igazi ellentétbe a hittel, hiszen a földi valóságok és a hit valóságai ugyanattól az Istentől erednek”. Ez a felismerés a megelőző évszázadok egyházi gyámkodása után korántsem volt magától értetődő. Ennek a zsinat püspökei is tudatában voltak, mert kifejezték mély sajnálkozásukat „bizonyos szellemi magatartás fölött, amely néha megnyilvánult éppen a keresztények között is, akik nem mindig látták eléggé tisztán a természettudományok jogos autonómiáját. Ez a magatartás nézeteltérésekre vezetett, szenvedélyes vitákat váltott ki és sokakkal elhitette, hogy a hit és a tudomány szemben állnak egymással” (GS 36).

A egyház ugyanakkor visszautasítja az autonómia „hamis” értelmezését, mely szerint „a teremtett dolgok nem függenek az Istentől, és hogy az ember a Teremtőre való tekintet nélkül rendelkezhet velük [...] A teremtmény ugyanis a Teremtő nélkül a sem-

mibe zuhan [...] ha Isten feledésbe merül, maga a teremtmény érthetlenné válik” (GS 36). Egyesek az ilyen és hasonló megfogalmazásokat úgy értékelik, hogy az egyház „rászánta magát arra, hogy véglegesen föladja azt a középkori törekvését, miszerint a világot egy egységes rendbe kényszeríti. A világ a maga sajátosságaival együtt szabadabbá válik.”³ Mások szerint ha a konstitúció az emberi tevékenység értékét és rendjét Istenre vezeti vissza, akkor csak újabb ideológiai kényszerzubbonyt húz a világra.⁴ A kritikusok manapság ez irányú félelmüket látják igazolva a Szent-szék azon törekvése láttán, hogy az EU alkotmányába kerüljön bele a kereszténységre való utalás. A zsinat viszont hangsúlyozza, hogy a világi dolgok önértékét és méltóságát nem az egyház, hanem több helyen az államhatalom veszélyezteti. Ezért arra inti az állami szerveket, hogy tartsák tiszteletben a jogos öntörvényűséget. A házasság és a család esetében például a kormányzat „vessen számot a családok szükségleteivel a lakás, a gyermeknevelés, a munkakörülmények, a társadalombiztosítás és az adózás kérdéseiben” vagy „áttelepítés esetén” mindig „biztosítsák a családi együttélést” (AA 11). A kultúra autonómiája pedig akkor jogos, ha arra irányul, hogy „a teljes emberi személyiséget harmonikusan kiművelje és támogassa az embereket” az „egyetlen nagy emberi család testvéries” egységének kialakításában (GS 56). A művészi szabadság sem abszolút, erre is vonatkozik az erkölcsi rend elsőbbsége, „mert egyedül ez múlja felül és rendez el az emberi élet minden egyéb, bármilyen magas rendű megnyilvánulását” (IM 6).

Témánk szempontjából különösen érdekes, amit a zsinat az állam és egyház viszonyáról mond: „Feladatánál és illetékességénél fogva az egyház semmiképpen sem elegyedik a politikai közösséggel és nincs kötve semmilyen politikai rendszerhez [...] A politikai közösség és az egyház függetlenek egymástól a maguk területén: ott autonómiájuk van.” Ez azonban nem zárja ki, hogy „ápolják az együttműködést, a helyek és korok körülményei szerint” (GS 76/2). Az együttműködés azonban sem szolidaritást, sem azonosulást nem jelent a politikai hatalommal, mint ahogyan azt sem, hogy lemond igehirdetési és következképp azon kötelességéről, hogy a világi hatalmakról ítéletet mondjon. Az egyház „ahhoz nyújt segédkezet, hogy jobban érvényesüljön az igazság és a szeretet a nemzetben belül és a nemzetek között”. Mindig és mindenütt megilleti a jog, „hogy igazi szabadságban hirdesse a hitet, előadhassa szociális tanítását, akadálytalanul teljesíthesse hivatását az emberek között, és hogy erkölcsi szempontból ítéletet mondhasson a politikai rendre vonatkozó dolgokról is”. Feladatuk végzésében a püspökök és munkatársaik „Isten hatalmára támaszkodnak; Isten pedig az

evangélium erejét igen gyakran épp a tanúságtévők erőtlenségében nyilvánítja meg”. Ezért „mindazoknak, akik az isteni ige szolgálatára szentelik magukat, az evangélium sajátos módszereire és eszközeire kell hagyatkozniuk; ezek pedig sokban különböznek a földi állam eszközeitől. Igaz ugyan, hogy ... az egyház maga is felhasználja az evilági dolgokat, amennyiben küldetése megköveteli. Reményét azonban nem veti a világi tekintélyektől felajánlott kiváltságokba. Sőt le is fog mondani bizonyos törvényesen szerzett jogainak gyakorlásáról, mihelyt kiderül, hogy ezeknek a jogoknak a gyakorlása miatt kétségbe vonható: őszint-e tanúságtétele, vagy ha az új életkörülmények más rendezést követelnek” (GS 76/3–5). A püspökök ugyanis fölismerték, jegyzi meg kommentárjában Oswald von Nell-Breuning, hogy a trón és oltár szövetsége ártott az egyház hitelének. Ez a felismerés sajnos „túl későn” jött, „miután az egyház már elvesztette a munkásság nagy részét”.⁵ A konstitúció azonban minden opciót nyitva hagyott az állam és egyház együttműködése előtt, a konkordátumok és megállapodások révén rögzített együttműködéstől kezdve egészen az állam és egyház következkétes elválasztásáig. Érdekes epizód, hogy Klepacz ódzi püspök az egész lengyel püspöki kar nevében arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy az állam és egyház kapcsolatát nem konkordátumokkal, hanem az állam és egyház következkétes elválasztásával kell szabályozni.⁶

A zsinat óta eltelt negyven év Klepacz és püspök-társai meglátásait látszik igazolni. A keresztény egyházaknak Nyugat-Európában, ahol részben jelentős intézményes és adózási privilégiumokkal rendelkeznek, rohamosan csökken a befolyása. Milliók fordulnak el tőlük és százezrek hivatalosan is kilépnek belőlük. „Minden adat és minden felmérés azt bizonyítja, hogy egy mély és egyre inkább gyökeret verő ateizmus keríti hatalmába az emberek többségét”, írta a közelmúltban a tekintélyes német katolikus folyóirat, a *Christ in der Gegenwart*. „Igaz, néhány országban még jobb a helyzet, mint nálunk. A vallás erőzija és a keresztény hit fölhígulása nyilvánvalóan különböző sebességgel történik. Az irány azonban megfordítatlannak tűnik még az olyan országokban is, mint Lengyelország, Horvátország vagy Írország. Lehet, hogy az USA-ban mások a viszonyok, de a szekularizáció jegyei ott is szembeötlők.”⁷ Mégis alapvető különbség van Európa és Amerika szekularizációja között.

A szekularizáció ugyanis három különböző dolgot jelenthet. Először is a világi dolgok emancipációját a vallási intézményektől és normáktól, mindenekelelt az egyház és állam elválasztását. Másodsor a vallásos meggyőződés és magatartásformák hanyatlását. Harmadsor pedig a vallás visszaszorulását a magánszférába. Míg Európában a szekularizáció mindhárom ma-

gában foglalja, addig az USA-ban alapvetően csak az elsőt. A világi és vallási szféra különválása a modern kor „legfontosabb azonosító jegye”: az államegyházi modell és minden politikai és vallási összefonódás ugyanis összeegyeztethetetlen a modern, differenciálódott társadalmakkal.⁸ Az állam és egyház intézményes elválasztása azonban nem szükségszerűen jelenti a vallásos meggyőződés és magatartás hanyatlását. Ha a kettő Európában mégis összekapcsolódik, annak oka az állam és egyház sajátos viszonytörténetében keresendő. Semmi sem ártott ugyanis annyit az intézményes egyházaknak, mint a trón és oltár évszázados szövetsége. Ezt bizonyítják azok a szembeötlő különbségek is, amelyek egyrészt a katolikus Írország és Lengyelország – ahol nem volt államegyház –, másrészt az állam és egyház összefonódása mintapéldájának nevezhető, ugyancsak katolikus Franciaország és Spanyolország között fennállnak. Éppen az „rombolta le szinte teljesen Európa egyházait, hogy megpróbálták a kereszténységet a nemzetállam intézményei által megőrizni, illetve az állam és egyház modern elválasztását állami segítséggel megakadályozni. Röviden: minél erősebben védekeznek a vallások a modern differenciálódás folyamata (azaz az első értelemben vett szekularizáció) ellen, annál inkább fogják saját bőrükön megtapasztalni a hit hanyatlását is (azaz a második értelemben vett szekularizációt)”.⁹ Míg történelmileg az állam és egyház szétválasztása Európában a katolikus egyház erős politikai befolyásának visszaszorítása érdekében történt, addig Amerikában épp ellenkezőleg: az Európából érkező telepeselek az erős angol államegyház elől is menekültek. Az állam és egyház elválasztása itt nem az erős állam, hanem az erős vallás, vagyis a vallás önállóságának megőrzése érdekében történt: az új világ új lakói éppen szomorú európai tapasztalataik alapján jutottak arra a meggyőződésre, hogy a kettőnek sohasem szabad többé összefonódnia. Egyébként Európára is igaz, hogy az államilag nem támogatott egyházak és szekták sokkal sikeresebbek voltak a szekuláris tendenciák ellen, mint a politikai befolyással bíró egyházak.¹⁰ Ami pedig a szekularizáció harmadik jelentését – a vallás magánszférába történő visszaszorulását, esetleg ideológiai visszaszorítását – illeti, az előbbieket miatt szintén Európára jellemző. A laicista gondolkodás ugyanis az egyházat nemcsak az államtól és a politikai befolyástól, hanem a közélettől is le akarja választani (lásd a francia törvényt a vallási jelképek tanulókat általi viselésének tilalmáról az állami iskolákban). Márpedig az állam és egyház elválasztásából ebben az összefüggésben csak annyi következik, hogy az állam nem avatkozik bele a vallások ügyeibe, a vallások nem akarnak gyámkodni az állam és a politika felett, és mindkettő tiszteli a lelkiismereti szabadságot.

Mint láttuk, a katolikus egyház a II. vatikáni zsinaton elfogadta az első értelemben vett szekularizációt, mert felismerte: ez a feltétele annak, hogy visszanyerje hitelét. Természetesen ha a zsinati tanítást maradéktalanul sikerülne is átültetni a gyakorlatba, az egyházra nehezedő történelmi teher miatt gyors változás akkor sem várható, sőt a közeljövőben a vallásosság további csökkenésével kell számolni. Kulcskérdés azonban, hogy az egyes országok egyházi helyesen tudják-e értelmezni az elválasztást és az autonómiát. Nem az a probléma, hogy az állam és egyház viszonyának Európában különböző változatai vannak, kezdve a szigorú elválasztástól (Franciaország) az összekapcsolódás elemeit is magában foglaló együttműködésen keresztül (német nyelvterület) a formális (az állam szekuláris jellegét elfogadó) államegyházig (Anglia). Veszélyt valójában a politikai ideológiák, valamint az egyházak politikai kötődései jelentenek. A politikai ideológiák egyike a laicizmus, másika pedig a konzervatív instrumentalizmus. Az első manapság nem fenyegeti sem a nyugat- sem a kelet-európai országok egyházait (Magyarországon az SZDSZ „enyhe” liberalizmusa távol van ettől), de jobbról történő instrumentalizálásuk igen, annál is inkább, mert ehhez gyakran maguk az egyházak is örömmel nyújtanak segédkezet. Úgy tűnik azonban, hogy az egyházak Nyugat-Európában egyre inkább rádöbbennek arra, hogy politikai kötődéseik csak rontják hitelüket, ezért igyekeznek föloldani ezeket.¹¹

Más a helyzet Kelet-Európában, ahol az egyházak pusztá létükkel a kommunista elnyomás elleni szembenállás szimbólumai lettek, szinte függetlenül attól, hogy csak a vallásos hagyományokat (Magyarország) vagy általában a vallásszabadságot mint emberi jogot (Lengyelország, Ukrajna, Kelet-Németország, Cseh-szlovákia) védték.¹² Bizonyára ezen szerepüknek volt köszönhető, hogy a rendszerváltás után a legtöbb országban vallási újjáéledés köszöntött be. Az egyházak azonban csak lassan ocsúdtak a negyvenévi elnyomás kábulatából, és bizonytalanságukban sok helyütt visszatértek ahhoz a vallásossághoz, amelytől évtizedekkel korábban kényszerűen megváltak. Mivel a baloldallal a megelőző negyven év egyházüldözése miatt, a liberális erőkkal pedig antiklerikalizmusuk (de nem egyházellenességük) miatt elképzelhetetlen volt az együttműködés, csakis a jobboldaltól reméltek segítséget. Az egyébként csak helyeseltető együttműködésből azonban gyakran több lett: a jobboldalnak szüksége volt a történelmi egyházak legitimációjára, ha maguk mögött akarták tudni a vallásos szavazók táborát, az egyházak pedig szereptévesztésükben azonosultak bizonyos nemzeti-politikai ideológiákkal. Talán észre sem vették, hogy ezáltal épp azt a lépést tették meg, amelytől a zsinat igyekezett – na

gyon helyesen – megóvni a katolikus egyházat: nemcsak szolidaritást, de azonosulást is vállaltak politikai erőkkkel. Ezen túlmenően a szekularizációs folyamatok tökéletes félreértését jelentette, hogy azt hitték, mindenekelőtt ők biztosíthatják az ország politikai és morális integritását. Egy egyházi vezető szerint „még a zsidók sem, csak a katolikus egyház”.¹³ „A nacionalista mozgalmakkal kéz a kézben megjelent a kollektív vallásos identitás néha kifejezetten agresszív változata, amely ... a kommunista időszakban eltűnt vagy el volt nyomva. Valószínűleg ez a legelterjedtebb vallásos újjáéledés” Kelet-Európában.¹⁴ Ami azonban rövid távon hasznos bizonyos politikai erőkknek, az hosszú távon biztosan káros az egyházaknak.¹⁵ Erről szól a főntebb tárgyalt szekularizáció.

Az egyházak akkor őrizhetik meg autonómiájukat, ha teljes egészében elfogadják az első értelemben vett szekularizációt, vagyis nem csupán az állam és egyház jogi elválasztását, hanem lemondanak a politikai szövetségekről, politikai erők legitimációjáról és a politikai közélet direkt befolyásolásáról. Az egyházak csak akkor lehetnek hitelesek, ha helyüket nem a politikai ideológiák mentén, hanem a civil társadalomban keresik. Jézus szavai, miszerint az ő országa nem e világból való (Jn 18,36), már utalnak a világi és vallási hatalom különbségére. „Isten egyházának elválasztása a világi hatalmaktól magát a vallást szabadítja föl arra, hogy önmaga lehessen; föl szabadítja a kinyilatkoztatást a hatalommal, az uralkodó szokásokkal és pénzzel való szövetségtől”. A katolikus egyháznak a II. Vatikáni zsinaton megfogalmazott radikális autonómiája „logikus következménye az emberi hatalom és az isteni kinyilatkoztatás szétválasztásának”. Az egyház „politikai instrumentalizálása árt a vallás belső igazságának”.¹⁶ Ezért káros, ha az egyház politikai szövetségest keresve erőlteti a kereszténység nevesítését az EU-alkotmányban, ha aktív politikusokat egyházi kitüntetésben részesít, ha hívőket politikai célok érdekében mozgósít, ha államilag pozitív diszkriminációban részesül, ha az országos nadrágszorító intézkedések közepette nem mond le törvényesen szerzett előjogai egy részéről, ha önkormányzati iskolákat azért minősítenek egyháziivá, mert azok több támogatást kapnak stb. „A zsinat kiállított egy váltót”, mondja Oswald von Nell-Breuning, „amelyet be kell váltani!”¹⁷

JEGYZETEK

1. Írásom alapvetően a katolikus egyházat tartja szem előtt, de nem hit- és felekezeti kérdésekről lévén szó, más egyházakra is vonatkozhat. Ezért aztán hol egyes, hol többes számban használom az egyház kifejezést.

2. Az idézett zsinati dokumentumok rövidítései: AA – Apostolicam Actuositatem (Határozat a világi hívek apostolkodásáról); GS – Gaudium et spes (Lelkipásztori konstitúció az egyház és a mai világ viszonyáról); IM – Inter mirifica (Határozat a tájékoztató eszközökről). Forrás: *A II. vatikáni zsinat tanítása. A zsinati döntések magyarázata és okmányai*, szerk. CSERHÁTI József, FÁBIÁN Árpád, Budapest, Szent István Társulat, 1975.
3. Alfons AUER: *Einleitung und Kommentar zum dritten Kapitel des ersten Teils von Gaudium et spes*, in *Lexikon für Theologie und Kirche*, 14, Hrsg. Heinrich Suso BRECHTER, Freiburg, 1986 (a továbbiakban LThK 14), 386.
4. *Uo.*, 385.
5. Oswald von NELL-BREUNING: *Kommentar zum dritten Kapitel des zweiten Teils von Gaudium et spes*, in LThK 14, 532.
6. LA VALLE: *Das Leben der politischen Gemeinschaft*, in *Die Kirche in der Welt von Heute. Kommentar zur Pastoralkonstitution „Gaudium et spes”*, Hrsg. Guilherme BARAÚNA, Salzburg, Müller, 1967, 387.
7. Plate, M., *Misstöne, Klarstellungen. Gedanken zu den Auseinandersetzungen über den ökumenischen Kirchentag*, in: CiG 32/2003, 267-268.
8. JOSÉ CASANOVA: *Chancen und Gefahren öffentlicher Religion. Ost- und Westeuropa im Vergleich*, in *Das Europa der Religionen*, Hrsg. Otto KALLSCHEUER, Frankfurt/M., Fischer, 1996 (a továbbiakban KALLSCHEUER), 182-185.
9. *Uo.*, 185-186.
10. Trutz RENDTORFF: *Kirche und Staat. Die gespaltene europäische Christenheit*, in KALLSCHEUER, 147-148.
11. Az osztrák katolikus egyház az 1952-es mariazelli kiáltványban tett hitet a „szabad egyház a szabad társadalomban” modell mellett. „Egy szabad egyház azt jelenti, hogy megáll a saját lábán, tehát önálló. Minden történeti korszaknak megvolt a saját szükséglete és lehetősége. Manapság azonban az egyház mögött nem áll sem császár, sem kormányzat, sem párt, sem osztály, sem ágyú, de még tőke sem. [...] Egy szabad egyház a következőket jelenti:
 - Nem térünk vissza az elmúlt évszázad államegyházi státusához, amely a vallást az állampolgári felfogás egyfajta ideológiai felépítményévé degradálta, és amely a papok generációit inaktív államhivatalnokokká nevelte.
 - Nem térünk vissza a trón és az oltár szövetségéhez, amely a hívők lelkiismeretét elaltatta és amely vakká tette őket a mélyben meglapuló veszéllyel szemben.
 - Nem térünk vissza egy pártnak az egyház felett gyakorolt védnökségéhez, amely talán a maga idejében szükséges volt, de tízezreket idegenített el az egyháztól.
 - Nem térünk vissza azokhoz az erőszakos próbálkozásokhoz, amelyek tisztán szervezeti és államjogi alapon keresztényi irányelveket akartak megvalósítani.
 - Egy szabad egyház nem jelenti a sekrestye vagy a katolikus gettó egyházát sem, hanem egy szabad, önmagá-

ban is megálló egyház a világra nyitott ajtók és a kitárt karok egyházát jelenti, amely kész az együttműködésre mindenkivel.

- Együttműködés az állammal minden kérdésben, amely a közös érdekeket érinti, tehát a házasságban, családban, nevelésben.
- Együttműködés minden társadalmi renddel, osztállyal és irányzattal a közös jólét megteremtése érdekében
- Együttműködés minden felekezettel az élő Istenben való közös hit alapján, együttműködés minden szellemi irányzattal is, minden emberrel, akik mindig mindenhol készen állnak, és az a szándékuk, hogy az egyházzal együtt küzdjenek a valóságos humanizmusért, az »emberi szabadságért és méltóságért«.

Egy szabad egyház csak egy szabad társadalomban tud élni, amely biztosítja emberi méltóságot. Éppen ezért a mariazelli tudományos ülés ugyanolyan nyomatékkal hangsúlyozta a szabad egyházat, mint a szabad társadalmat.” *A mariazelli kiáltvány* (1952), Egyházforum, 2002/3, 24–25.

12. „Már a vallásos élettérről pusztán védelme is pozitív szerepet játszott, még akkor is, ha az egyház csak a hagyományos hierokrata privilégiumok védelmére szorítkozott, sőt akkor is, ha ez a védelem az állam cesaropapizmusához való alkalmazkodás formáját öltötte, de mégse olvadt teljesen bele a hivatalos ideológiába vagy nem sikerült tökéletesen a rendszer intézményeihez való asszimiláció. Egyes egyházaknak – legjobb példa erre a lengyel katolikus egyház – még az is sikerült, hogy privát és nyilvános-intézményes területeket őrizzen meg és vonjon ki az abszolutista állam ellenőrzése alól. A vallásos és nemzeti identitás történelmi összeolvadása az egész térségben oda vezetett, hogy sikerült megakadályozni egy olyan szovjetbirodalom létrejöttét, amelyet csak »szovjetemberek« alkottak volna” CASANOVA: *I. m.*, 198.
13. Ez nem sovinizta kijelentés, hanem realitás. Ha a mohamedánok jönnek, akkor kiirtják ezeket, lefejezik azokat... Egyik sem európai kultúrát hordozó, mindegyik szélsőséges. »Gyilkolni! Csak mi, csak mi!« A katolikus egyház mellett bárki megél, mi nem irtunk ki senkit. Volt egy ilyen hullám, de akkor sem mi csináltuk, politika lett legtöbbször belőle, mert felhasználtak bennünket WILDMANN János: *A magyar katolikus egyház és az európai integráció*, Egyházforum, 2003/1–2, 19–22.
14. CASANOVA: *I. m.*, 199.
15. „Ha néha úgy tűnik, elhalkult, sőt elnémult a világban az egyház prófétai hangja, elmosódott messiási irányultsága és megbénult pasztorális tevékenysége, ennek az az oka, hogy a világ különböző tájain még mindig egy fönnálló renddel, egy kultúrával vagy egy politikai hatalommal van szolidáris viszonyban.” LA VALLE: *I. m.*, 416–417.
16. *Kallscheuer O.*, in: *Kallscheuer*, 119–120.
17. *Nell-Breuning von, O.*, *Kommentar*, 532

Az egyházak autonómiáját illetően alapvetően alapelvként a magam részéről teljes mértékben osztom James Madison nézetét, amelyet további érvelésem alapjának is tekintek, s ezért hosszabban idézem: „1. Mert alapvető és tagadhatatlan igazságnak érezzük azt, hogy a »vallást, illetve Teremtőnk iránti kötelezettségünket és ezen kötelezettség teljesítésének módját az értelemnek és a meggyőződésnek, nem pedig a hatalomnak és a kényszernek kell irányítania«. Ezért mindenkinek a vallása saját meggyőződésére és lelkiismeretére tartozik, és minden embernek jogában áll meggyőződése és lelkiismerete alapján gyakorolnia hitét. Ez a jog természeténél fogva elidegeníthetetlen jog. Elidegeníthetetlen jog azért, mert az emberek meggyőződése, amely a saját értelmükkel felfogott bizonyítékokon alapszik, nem követheti mások diktátumait. Elidegeníthetetlen azért is, mert ami ezen a területen az emberekhez való viszonyban jogunk, az Teremtőnkkel szemben köteletségünk: minden ember kötelessége olyan, és csakis olyan tisztelettel adózni Teremtőjének, ahogyan ezt megfelelőnek gondolja. Ez a kötelesség megelőzi a polgári társadalom kívánalmait mind időben, mind a kötelezettség erejét tekintve. Mielőtt ugyanis bármely embert a polgári társadalom tagjának tekintenénk, először a világegyetem Kormányzója alattvalójának kell tekintenünk; és minden ember úgy tagja a polgári társadalomnak, hogy közben megőrzi az Egyetemes Uralkodó iránti elkötelezettségét is. Fenntartjuk tehát, hogy a vallás dolgaiban egyetlen ember joga sem csorbulhat a polgári társadalom intézményei által, továbbá hogy a vallás teljes mértékben kívül esik a polgári társadalom fennhatóságán. Való igaz, hogy a többség akaratának érvényesítése az egyetlen módja annak, hogy a társadalmat megosztó kérdésekben végső döntés születessen; de az is igaz, hogy a többség megsértheti a kisebbség jogait. 2. Mert a vallás egészében nem tartozik a társadalom fennhatósága alá, ezért még kevésbé tartozik a törvényhozó testület fennhatósága alá. Az utóbbi csupán alkotása és megbízottja az előbbinek. Hatalomgyakorlása származtatott és korlátozott: korlátozott a hatalom többi ágával szemben; és ami még fontosabb, korlátozott a választókkal szemben. A szabad kormány fenntartásához nem csupán az szükségeltetik, hogy a hatalmi ágak közötti választóvonalak változatlanul fennmaradjanak, hanem az is, hogy egyik hatalmi ágat se léphesse át azt a nagy Válaszfalat, amely az emberek jogainak védelmében áll fenn. Azok a vezetők, akik ebben a túlkapasban vétkeznek, túllépték megbízatásukat, amelyből hatalmuk származik, és zsarnokok.

Azokat az embereket, akik ennek alárendelik magukat, olyan törvények uralják, amelyeket nem ők, és nem is a tőlük származó hatalom alkotott, és ezek az emberek rabszolgák.”¹

Mint keresztény teológusnak mindenekelőtt azt kell rögzítenem, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság ekként megfogalmazott elve nemcsak a Magyar Köztársaság alkotmányával, de az Újszövetség tanításával is teljes összhangban áll. Míg ugyanis az – erkölcsileg egyébként tökéletesen helyes – mózesi törvény az ószövetségi Izrael életét az államhatalom igénybevételével igyekezett igazgatni, a kereszténység olyan korszakváltás beálltát hirdette meg, amely e „külső kontrollt” a lelkiismeret és saját meggyőződés „belső kontrolljával” váltja fel. Az államhatalmi eszközökkel érvényesített erkölcsi törvény „haragot nemz”, hirdette Pál apostol, és éppen ezért „senki sem válik igazzá a törvény által”.² Jézus Pilátushoz intézett szavaiban választotta el élesen a világi hatalomgyakorlást – amely mögött mindig az állami erőszakszervezetek által képviselt jogos erőszak a végső biztosíték – az erkölcsi igazság képviselésétől. A Biblia szerint Isten előtt kizárólag az az erkölcsös tett értékelhető pozitívan, amelyet valaki szabad elhatározásból, belső meggyőződésből hajtott végre; ebben pedig a hatalmát végső fokon jogos erőszakkal fenntartó államhatalom lényegénél fogva még akkor sem lenne képes a polgároknak „segíteni”, ha értékrendje egyébként tökéletesen megegyezne is az isteni törvénnyel, és ha képviselői is tökéletesen helyes döntéseket hoznának – ami nincs így. Ezért az állam és az egyház teljes elválasztása a demokratikus, szekuláris államokban szerencsés módon egybeesik a Biblia tanításával, és a kereszténység másfél évezredes államegyházi tévelygése után, a protestantizmus és a felvilágosodás együttes tevékenységének köszönhetően viszonylagos nyugalmat biztosít az ilyen országokban élőknek. Semmi okunk ezt a nyugalmat feldúlani.

Az ilyen államok, nagyon helyesen, garantálják polgáraik számára emberi jogaik teljes körű érvényesülését is. Ugyanakkor fontos azt is látni, hogy az egyházhoz való csatlakozás e tekintetben más természetű, mint az államhoz való tartozás, mert az egyházakhoz önként csatlakozók szabad akaratukból lemondanak olyan jogaik gyakorlásáról, melyeket az állami jogrend köteles továbbra is elidegeníthetetlen jogokként kezelni. Így például egy keresztény egyházhoz szabadon csatlakozó ember, mivel elfogadja a tízparancsolatot, önként lemond a házasságtöréshez, a homoszexualitáshoz vagy a bálványimádáshoz való, egyébként állami szinten továbbra is emberi jogként számára szavatolt jogának gyakorlásáról – amennyiben az illető egyház tagja kíván maradni. Az egyháznak pedig mint szellemi és erkölcsi elvek mentén

szerveződő közösségnek jogában áll ezt megkövetelni tagjaitól, és adott esetben az egyházból – s így annak intézményeiből – való kizárással vagy más módon szankcionálni azt a hívőt, aki olyan módon élt az állam által továbbra is – nagyon helyesen – védelt ember jogjaival, ahogyan azt az illető egyház belső erkölcsi rendje viszont nem tartja elfogadhatónak. Ezzel nem sérültek az illető emberi jogai, hiszen azok egy részének gyakorlásában önként korlátozta magát, amikor az egyházhoz csatlakozott, ennek feltételeként. (Filozófiai nyelven fogalmazva: autonóm erkölcsi lényként egy autonóm erkölcsi döntéssel a heteronóm erkölcs mellett döntött, s ezt a döntését továbbra is autonóm erkölcsi lényként tartja fenn. Szabadon korlátozta magát szabadságának gyakorlásában, s ezt a döntését továbbra is szabadon tartja fenn.) Más kérdés természetesen, hogy az illető egyház felelőssége ezt a követelményt számára már belépésekor világossá tenni hitvallásában, szervezeti szabályzatában vagy legalábbis igehirdetésében.

A magyar alkotmányos jog – szintén nagyon helyesen – arra is ügyel, hogy a vallásszabadság elve nemcsak az egyéni, hanem a másokkal együttesen történő vallásgyakorlás szabadságát is jelenti. Ebből fakad az egyházak belső szerveződésének autonómiája, ebből pedig az egyházak intézményalapítási jogai. *Nyilvánvaló tehát, hogy például felsőoktatási intézmény alapítása során az a döntő körülmény, hogy azt egy egyház alapította, azzal a céllal, hogy hitéletének, lelkiészeti, szolgálattevői képzésének, az alkotmányban biztosított „nyilvános tanításhoz” való joga gyakorlásának színtere, intézményesült formája legyen. Ez a döntő elem ekvi síkon, nem pedig az, hogy jogilag ez milyen formákban valósul meg, és nem is az, hogy ehhez kap-e az államtól anyagi támogatást. De ezt a legutóbbi állítást vegyük közelebből is szemügyre!*

Véleményem szerint a formai probléma a meghatározó a Fundamentum körkérdésében konkrétan is említett 32/2003. (VI. 4.) AB határozatot illetően, mely a Debreceni Református Hittudományi Egyetemnek egy alkalmazottjával zajló pere kapcsán az egyházak és a velük jogviszonyban álló személyek közötti, állami jogszabályokon alapuló jogviszonyokból eredő jogvitákról állapította meg, hogy azokat az állami bíróságoknak érdemben el kell bírálniuk. Az indokolásban olvasható érvelés kulcsmomentuma, hogy az egyház és annak tagja között keletkezhet „állami jogszabályok által meghatározott jogviszony is, melyben az állami jog érvényesül [...] A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Fot.) 1. számú melléklete az egyházi egyetemek között sorolja fel – a jelenlegi elnevezése szerint – a Debreceni Református Hittudományi Egyetemet. A Fot. 2. §-ának (1) bekezdése szerint felsőoktatási intézmény az állami

és az állam által elismert nem állami egyetem és főiskola. A Fot. hatálya tehát a nem állami egyetemre, illetve az egyetemen oktatói jogviszonyban álló személyekre kiterjed. Így van ez annak ellenére is, hogy a Fot. 114. §-a számos kérdésben ad eltérést lehetőséget az egyházi felsőoktatási intézmények esetében. [...] A Fot. 2. §-ának (2) bekezdése szerint *a felsőoktatási intézmény jogi személy, és mint ilyen, jogképes. A jogi személy jogalanyisága elkülönül az alapítótól, működésében, gazdálkodásában teljes önállósággal bír, így az általa létesített jogviszonyok is elkülönülnek az alapító által létesített jogviszonyoktól.* (...) A bírósághoz való fordulás alapjoga szerint az egyház szolgálatában álló személynek is alkotmányban biztosított joga van arra, hogy amennyiben az állami jogszabályok szerint került sor az alkalmazására, akkor az állami bíróságok az alkalmazásával kapcsolatos jogvitát elbírálják. (...) Ennek megfelelően az állam vallási semlegességére való hivatkozás nem eredményezheti a bírósághoz való fordulás alkotmányos jogának sérelmét. Az állam és egyház elválasztásának, illetve a bírósághoz való fordulás jogának együttes értelmezése alapján az állami bíróságok kötelesek az egyház szolgálatában álló személy állami jogszabályokból eredő jogait és köteleseit érintő jogviták érdemi elbírálására, ennek során azonban az állami igazságszolgáltatás szervei kötelesek az egyház önkormányzatát tiszteletben tartani. “ (Kiemelések – R. T.)

Mielőtt ehhez hozzászólnék, megjegyzem, hogy véleményem szerint elviekben ez az eset hasonló a Károli Gáspár Egyetemen eltanácsolt homoszexuális diák peréhez is, akinek a bíróság csak azon az alapon adott igazat, hogy „a felsőoktatásról szóló törvény hatálya az egyházak által fenntartott felsőoktatási intézményekre is kiterjed. A hallgatói jogviszonyt ugyanis csak fegyelmi eljárás keretében lehetett volna megszüntetni.” (MTI) Maga a diák is csak formai kifogással élt, kicsapásának módját támadta meg a bíróságon, s ebben adott neki igazat. A fegyelmi eljárás lefolytatásához azonban talán szükség lett volna arra, hogy a felsőoktatási intézmény alapdokumentumai (szervezeti és működési szabályzat stb.) tartalmazzák azokat az erkölcsi alapelveket, amelyek alapján kizárták. Ha ugyanis a probléma azon a ponton keletkezik, hogy „a felsőoktatási intézmény jogi személy, és [...] jogalanyisága elkülönül az alapítótól, működésében, gazdálkodásában teljes önállósággal bír, így az általa létesített jogviszonyok is elkülönülnek az alapító által létesített jogviszonyoktól”, akkor ennek egyházi részről szerintem az az egyszerű megoldása, hogy az alapításkor az alapító egyház által létesített jogviszonyokat meghatározó kereteket belefoglalják az alapítandó intézmény által majdan létesítendő jogviszonyokat meghatározó keretekbe is. Magyarán a működési szabályzatba – lehetséges fegyelmi vétségekként – előre beleírják

mindazokat az erkölcsi szabályokat, amelyek a diákok számára az intézmény látogatásának feltételeit jelentik, s erről esetleg egy hűségnyilatkozatot is aláíratnak velük stb. Mivel nem vagyok jogász, ennél részletesebb választ nem tudok adni erre a kérdésre, sem arra, hogy ennek milyen esetleges más jogi, formai megoldásai találhatók. *Abban azonban egészen bizonyos vagyok: az egyházak autonómiájához szükségszerűen hozzátartozik az a szabadságuk, hogy olyan oktatási intézményeket alapíthassanak, amelyek oktatóinak és hallgatóinak meg kell felelniük az illető egyház által szükségesnek tartott erkölcsi követelményeknek, és ennek fegyelmi úton is ellenőrizhetőnek kell lennie.*

Hiszen az egyháznak meg kell hogy maradjon az a szabadsága, amellyel közösségi hitgyakorlásának, „nyilvános tanításának” minden intézményében teljességgel megélheti a hite alapjául szolgáló elveket, köztük például ezt is: „Most azonban azt írom nektek, hogy nem szabad kapcsolatban lennetek azzal, akit ugyan testvérnek neveznek, mégis parázna, vagy nyereszkes, vagy bálványimádó, vagy gyalázkodó, vagy részeges, vagy harácsoló: az ilyennel még csak együtt se egyetek. Mert mit tartozik rám, hogy a kívülállókon ítélkezzem? Vajon nem a belül lévőkön ítélkeztek-e ti is? A kívülállókat pedig Isten ítéli majd meg. Távolítsátok el a gonoszt magatok közül!”⁴ Az államnak semmilyen körülmények között sincs joga ahhoz, hogy a hívőket lelkiismereti válságba kényszerítse azáltal, hogy a Biblia – vagy más vallásuk más vallási alapszövegei – megtartását megtiltja a saját maguk által alapított oktatási vagy bármilyen intézményekben.⁵ Azaz biztosítania kell a szabadságot arra, hogy közösségükből és annak minden intézményéből kizárhassák az egyházuk által megkövetelt erkölcsi normákat megszegőket, természetesen jogszerű eljárás keretében.

A másik a pénzügyi kérdés: vajon az a tény, hogy az állam anyagilag támogatja az egyházak által fenntartott oktatási, felsőoktatási intézményeket, nem jogosítja-e fel az államot arra, hogy korlátozza az egyházak belső autonómiájának érvényesülését legalábbis oktatási intézményeik igazgatásában? Véleményem szerint ebben az esetben is kétségbevonhatatlanul előbbre való a vallásszabadság közösségi gyakorlásából származó intézményalapítási szabadság elve a pénzügyi kérdésnél, egyszerűen azért, mert a szabadságot nem lehet pénzen megvenni az egyházaktól. Az *egyházi oktatási intézményeknek adott állami támogatás ugyanis nem valamiféle különleges kegy vagy könyöradomány, nem is fizetség emberi jogaikról való lemondásukért, hanem a hívők és nem hívők jogegyenlőségéből fakad, amennyiben a hívők is ugyanúgy adófizető polgárok, mint a nem hívők, ezért ha az utóbbiaknak az állam lehetőséget biztosít a nekik megfelelő, világnézetiileg semleges oktatásra*

adójukból, akkor az egyháztagok számára is hasonlóképp biztosítania kell a világnézetük szerinti oktatást. Az állam tehát ezt a pénzt nem ajándékozza a hívőknek, hanem tartozik nekik vele. Világossá kell persze tenni, hogy e célokra normatív alapon jár a költségvetési pénz. Amennyiben egy egyház kórházat, szociális otthont vagy iskolát működtet, ugyanúgy részesedik a költségvetési támogatásból, mint egy állami intézmény. Az már helytelen, hogy az egyházi iskolák, főiskolák és egyetemek több pénzt kapnak hallgatónként az államtól, mint az önkormányzati intézmények – de még ez a visszásság is csak arra jogosíthatja fel az államot, hogy ezt az egyenlőtleniséget orvosolja, nem pedig arra, hogy ezen a különbségen szabadságokat próbáljon vásárolni az egyházaktól.

Sokkal problematikusabb az a túlméretezett hitéleti támogatás, amelyet nem az egyházi intézmények kapnak normatív módon, hanem egyes egyházak (mások nem) megfoghatatlan érvek és számítások, vagy leginkább politikai alkuk alapján, s amelyet egyáltalán nem lehet elvileg beilleszteni a James Madison-féle klasszikus szabadelvű, demokratikus felfogásba. Ezekkel a támogatásokkal véleményem szerint a magyar állam az egyházfinanszírozás területén megsérti az állam és az egyház elválasztásának elvét éppúgy, mint a felekezetek jogegyenlőségének elvét (mint ezt már többször kifejtettem korábban, a Fundamentum oldalain is). Most mégis azt kell mondanom: még ezek a nézetem szerint jogtalanul adott milliárdok sem jogosítják fel az államot arra, hogy egyes – akár bőségesen megajándékozott – egyházak autonómiáját erre hivatkozva megcsonkítsák. Igaz ugyan a mondás, amely szerint „mindig az dirigál, aki fizet”, azonban a tisztességes üzletkötés szabályai azt is megkívánják, hogy előre jelezzük, mit is fogunk kérni a pénzért, amelyet fizetünk. És nem vagyok bizonyos abban, hogy a bőkezűen megajándékozott egyházak belementek volna ebbe az alkuba akkor, ha előre közlik velük: a támogatás ára az lesz, hogy nem alapíthatnak az államtól független felsőoktatási intézményeket. De még ha bele is mentek volna, természetesen akkor is törvénytelen lenne az efféle üzlet, hiszen a szabadság nem eladható. Még annak sem, aki esetleg el akarja adni. (Mivel az, aki a szabadságát eladná, már rég nem birtolja, amit eladhatna.)

Mindezekkel kapcsolatban ugyanez a véleményem az Alkotmánybíróság előtt lévő esélyegyenlőségi törvényt illetően is, hiszen a probléma lényege abban is ugyanez. Mészáros István László a következőképpen ír erről: „Visszatérő érv a meleg hallgató kizárását alkotmányellenesnek tartók oldalán, hogy a közpénzekkel támogatott intézményekben nem lehet ilyen típusú megkülönböztetést tenni, a pénzért

cserébe az állam elvárhatja az autonómia korlátozását. Van logikai alapja annak, hogy az egyházaknak, illetve intézményeiknek juttatott költségvetési pénzek felhasználását az állam feltételekhez kösse. Ez a kérdés ismét rávilágít arra, hogy az egyházak valódi érdekét olyan, az önfenntartási technikákat ösztönző egyházfinanszírozási rendszer szolgálta volna, amelyben nincsenek direkt szálakkal összekötve az államkasszával. Nekik is tudniuk kellett volna, hogy az állam és az egyház elválasztása nem »holmi« liberális ármány, hanem a legfontosabb garanciája az egyházi autonómiának. Ennek érdekében annak idején a parlamentben sokat szónokoltam, kevés eredménnyel. A következő elválasztás kétségtelen, hogy nem jelenik meg a költségvetésben. [...] Az államnak most szembe kell néznie azzal, hogy milyen következményekkel jár a szinte parttalaná telt egyházfinanszírozás, és természetesen joga van azt átgondolni. Figyelembe kell azonban vennie, hogy már egy olyan kialakult, működő rendszerről van szó, amelyet egyeztetések nélkül, egyik pillanatról a másikra terheesebbé tenni az esélyegyenlőségi törvénnyel, súlyos alkotmányos kifogás alá esik. Márpedig az esélyegyenlőségi törvény »benyújtja a számlát«. Alaposan megnyirbálja az egyházi oktatás autonómiáját, amikor előírja, hogy »az egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan nevelésre, oktatásra, képzésre ... amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen normatív költségvetési támogatást nyújt, vagy közvetve (például adójóváírás útján) hozzájárul.«⁶

Összegezve: meggyőződésem, hogy a lelkiismeret és a vallás szabadságának jogából fakadó egyházi autonómia érvényesülése az egyházi intézmények belső szabályozásának kérdéseiben is erősebb argumentum, mint a pénzügyi vagy a formai, jogtechnikai tényezők. Az ilyen típusú problémákat úgy kell megoldani, hogy az utóbbi kettőt kell az előbbihez igazítani, nem pedig fordítva; minden körülmények között megőrizve azt az elvet, hogy az egyház autonómiája az általa alapított intézményekre is kiterjed. A modern, demokratikus, szabad állam nem kerülhet saját magával ellentmondásba azáltal, hogy miközben valakinek az emberi jogait védelmezni kívánja például szexuális identitása területén, addig másokét súlyosan csorbítja a lelkiismereti és vallásszabadság területén. Világossá kell tenni azt is, hogy míg a szekuláris államot kötelezi minden polgára minden emberi jogának biztosítása, az egyházaktól ezt az elvet elvárni demagógia, mivel ők elvárhatják tagjaiktól, sőt az intézményeiket igénybe vevőktől is, hogy bizonyos emberi jogaik gyakorlásában önként korlátozzák magukat, hiszen az egyházak lényegük szerint speciális szellemi-erkölcsi értékek mentén szerveződő közösségek.

JEGYZETEK

1. James MADISON: *Memorandum és tiltakozás az egyházi adók ellen*, (1785), Új Exodus, 2002/1.; <http://www.ujexodus.hu/index.php?cikk=376>.
2. Levél a Rómaiakhoz 4,15, 3,20,28 stb.
3. János evangéliuma 18,33-37.
4. Első levél a korinthusiakhoz 5,11-13.
5. Sőt véleményem szerint még a világi, állami intézményekben sem kötelezhető egy hívő a vallása által számára előírt parancs megszegésére (például nem lehet megtiltani a kipa viselését a zsidó fiúknak – vagy a csador viselését muszlim lányoknak – a világi iskolákban, hiszen egy ortodox zsidó fiú számára állandó vallási kötelesség a kipa viselése, így ezzel a rendelkezéssel sérülne lelkiismereti szabadsága: vagy az iskolát kell elhagynia, vagy olyan parancsot kell áthágnia, amely hite szerint Isten parancsa).
6. MÉSZÁROS István László: *Az egyházi autonómia nem holmi. A Károli-vitáról*, Hetek, 2004/4.; <http://www.hetek.hu/index.php?cikk=44931>.

SCHWEITZER GÁBOR

Mintha vészharangot kongatott volna a napisajtó ez év elején, amikor alig néhány héttel az úgynevezett esélyegyenlőségi törvény kihirdetését követően – éppen e törvény kapcsán – az autonómiájukat féltő egyházakról cikkeztek.¹ Vajon ténylegesen veszélyben van Magyarországon az egyházi autonómia, közel másfél évtizeddel a rendszerváltást követően? Erre a kétségkívül sokoldalúan megközelíthető és árnyalható kérdésre számomra egyetlen válasz létezik: *nemleges*. Közjogi szempontból nem látom veszélyeztetve az egyház autonómiáját, legalábbis nem abban az értelemben, mint amilyenben felvetődött. Álláspontom szerint egyfelől az állam és az egyház intézményes összefonódása esetén sérül az egyház autonómiája, másfelől bizonyos alkotmányjogi orvoslásra váró hiányosságoktól szenved az egyházi autonómia. Az alábbiakban – a kérdést beárnyékoló politikai szempontoktól függetlenül – e választ igyekszem néhány szempont alapján megvilágítani.

*

A rendszerváltó országgyűlés által elfogadott, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Lvt.) körülírta ugyan

az egyházi autonómia fogalmi elemeit, jöllehet a jogalkotó az önkormányzat terminussal élt, s csak az indokolásban fordul elő az autonómia kifejezés. Az Lvt. 8. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az azonos hitet követők vallásuk gyakorlása céljából önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat hozhatnak létre. Az Lvt. 15. § (1) bekezdése – átemelve az alkotmány szövegét – rögzíti, hogy a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. A (2) bekezdés szerint ugyanakkor az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, mint ahogy – a 16 §. (1) bekezdés alapján – az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szert nem hozhat létre. Az Lvt. – 15. §-hoz fűzött – indokolása szerint mivel az állam és az egyház elválasztásának elve alapján hazánkban az egyházak „autonóm szervezetekként működnek”, nincs arra lehetőség, hogy valamely egyházi szabály érvényre juttatása érdekében „szervezeten kívüli eszközöket” lehessen igénybe venni. Az Lvt. tehát mintha egyenlőségjellet tenne az önkormányzat és az autonómia kifejezések közé, s egymás szinonimáiként kezelné e kétségkívül rokon terminusokat.

Megjegyzendő, hogy az autonómia általános jogi fogalma is az önkormányzatiság attribútumai felé közelít, amennyiben autonómia (öntörvényűség) alatt valamely közösségnek olyan megszervezését érti, amelynek keretében saját ügyeit maga intézi.² A *Jogi lexikon* ugyanakkor kétféle autonómia között tesz különbséget: a teljes és a részleges, illetve korlátozott között. A teljes autonómia magában foglalja a szabályozáshoz, végrehajtáshoz és igazságszolgáltatáshoz való jogosultságot, míg a részleges autonómia életviszonyok meghatározott körében – a lexikon példaként a kulturális autonómiára hivatkozik –, illetve csak korlátok között érvényesülhet.

Szembetűnő, hogy a legfrissebb szakirodalmi munkák az egyházi autonómiával kapcsolatban annak úgymond *sajátos* jellegére hívják fel a figyelmet. Az egyház alkotmányjogi jogalanyiságát illetően Ádám Antal az alkotmány egyházakra vonatkozó rendelkezései alapján az alábbi következtetéseket vonta le: „az egyház olyan alkotmányi alapintézmény, amely nem része az államnak, államhatalmi jogosítványokat nem gyakorolhat, sajátos autonómiával rendelkezik és az állammal partneri viszonyban áll.”³ Álláspontja szerint e sajátos autonómia „a belsőszervezet-építés és működési rend széles körű szabadságában” nyilvánul meg.⁴ Ádám professzor csokorba gyűjtötte az egyházra vonatkozó jogosultságokat és mentességeket, valamint – ezzel összefüggésben – az államra vonatkozó legalapvetőbb tilalmakat és kötelezettségeket. Úgy érzem – jöllehet ezt expressis verbis nem találjuk az

idézett tanulmányban –, hogy ebben a felsorolásban benne rejlik Ádám Antalnak alkotmányjogi normákon és az Alkotmánybíróság értelmezésén alapuló álláspontja az egyház sajátos autonómiájának legjellemzőbb ismérveiről.

Az egyházak az állam részéről leginkább a közjogi szabadság kereteinek biztosítását és tiszteletben tartását igényelhetik. A gondolat nem új keletű, miként erre Charles de Montalembert másfél évszázaddal ezelőtti beszéde is tömören rámutat. „Az egyház nem kér egyebet, mint a szabadságot, a mindenkivel közös szabadságot.” Arra nézve, hogy mit is jelent ez a bizonyos szabadság, további – mai napig iránymutató – támpontokat kapunk Montalembert-től: „Az egyház szabadságán értjük az egyháznak azon jogát, hogy saját ügyeit saját elvei szerint önmaga kormányozhatja, és hogy e tekintetben csak az állam egyetemes törvényeinek van alá vetve.”⁵ S ezzel rögvést az egyház „külső” autonómiájához érkezünk,⁶ melynek határvonalát (korlátját) az állam mint szuverén törvényei jelölik ki. Az állam szuverenitásához a fenti módon viszonyul az egyház autonómiája. Egyházi autonómiáról – figyelemmel a kérdés hazai történeti perspektíváira is – lényegét tekintve attól fogva és annyiban beszélhetünk, amióta és amennyiben megvalósult az állam és az egyház alkotmányos elválasztása. Az egyházi autonómiának – hogy saját ügyeiben saját elvei szerint önmaga dönthessen – a szuveréntől való alkotmányos elválasztás ad értelmet és jogi tartalmat. Ideális esetben – egymás szabadságainak kölcsönös tiszteletben tartása esetén – harmonikusan alakul e viszonyrendszer.

Az egyházi autonómia következetesebb érvényesülése érdekében néhány felvetést kell megkockáztatni. Úgy érzékelem, az egyház közjogi autonómiája két további feltétel hatályosulása esetén teljesebben ki hazánkban. Egyrésztől szükségesnek tartanám az egyház pénzügyi autonómiájának – legalább fokozatos – megvalósulását, másrésztől az állammal való eventuális – akár csak szimbolikus – intézményi összefonódás mindennemű kiküszöbölését. Ezek orvoslása nélkül, úgy érzem, csonka marad hazánkban az egyházi autonómia.

Az egyház pénzügyi autonómiája az ön- vagy autofinanszírozás gondolatának térnyerésével, majd gyakorlatával teljesebben ki. Az egyház, elsősorban is az úgynevezett történelmi egyházak – az elválasztás és az állam világnézeti semlegessége kategorikus imperatívuszaitól függetlenül – pénzügyi szempontból függő helyzetbe kerültek az államtól, jóllehet e financiális függés úgymond a partneri együttműködés keretei között valósult meg. Az egyházak alkotmányos szabadsága alapjainak lerakása sajnálatosan nem esett egybe az autochton – állami eszközöktől legalább

részben független – pénzügyi forrásrendszer létrejöttével. Az egyházak anyagi támogatása természetesen az állami feladatok közé tartozik, ám *fenntartása* aligha. Az igen differenciált egyházi intézményrendszer működtetése pillanatnyilag nem nélkülözheti az állami költségvetés tételeit. A jelenlegi, alkotmányos garanciákkal kellőképp körülbástyázott egyház-finanszírozási rendszer⁷ a maga sokféle finanszírozási jogcímével ugyanakkor kevésbé motiválja az egyházi oldalt, hogy radikális alternatívák – például a hívek nagyobb mértékű anyagi áldozatvállalása – felé törjön utat magának. Az egyházfinanszírozás logikája és struktúrája – legalábbis ami annak fő áramát illeti – nem az elválasztás, hanem az összefonódás tendenciája felé mutat. Magától értetődően nem a vitán felül álló finanszírozási formák – mint amilyenek az úgynevezett közszolgálati normatívák – revidálásáról van szó. Afelől viszont kétségeink támadhatnak – csak egyetlen példára hivatkozva –, hogy az alkotmányos elválasztás keretei között az állami költségvetésnek kell-e finanszíroznia az állami, önkormányzati közoktatási intézményekben folyó hittanoktatást, miként arról is, vajon jelenlegi formájában egyáltalán összeegyeztethető-e az elválasztással – és az egyház autonómiájával – a fenti oktatási intézményekben folyó hitoktatás pusztá ténye. Az állam természetesen, harmóniában az elválasztás követelményével, finanszírozhatja az állami, közoktatási intézményekben folyó vallásoktatást – azonban nem a határozott világnézeti elkötelezettséget feltételező hitoktatást –, amennyiben az a tanterv immanens részeként, a tanterv tagja által, egyetemes jelleggel, tehát egyfajta közismereti tárgyként, a diákok és a szülők választási „kényszere” nélkül valósul meg.

Általánosságban ugyanakkor végiggondolandó, milyen esélyei lennének a hitéleti támogatások autofinanszírozásának. Az eddigi hitéleti támogatások automatizmusát a jövőben az állami és állami szférán kívüli pályázati struktúrához való felzárkóztatás válthatná ki. A hitéleti célok támogatására létrejövő állami pályázati rendszer kifejezésre juttatja a világnézeti semleges állam anyagi áldozatvállalását, ugyanakkor növeli a civil szféra elkötelezettségét, továbbá az egyházak és támogatóik felelősségét. A személyi jövedelemadó meghatározott hányadának egyházi célra történő felajánlásán, illetve átirányításán alapuló konstrukció – némi bölcs korrekció árán – szintén kiválthatná az állami hitéleti támogatásokat. Ám annak még csak a látszatát is el kell kerülni, hogy az adóátírási rendszer révén az egyházi és a civil szféra egymás elleni „kijátszásáról” lenne szó. Nem folytatva a példalózást úgy gondolom, hogy az egyház-finanszírozási rendszer filozófiájának legalább részleges újragondolása s a szükséges reformok fájdalommentes

keresztülvitele jelentős mértékben járulhat hozzá az egyház pénzügyi autonómiája kiteljesedéséhez az autofinanszírozás gondolatának fokozatos térnyerése révén. Ne tűnjék blaszfémianak, de egy római auctor, Terentius mondása illenék ide, mely szerint „kellő időben lemondani a pénzről néha a legnagyobb nyereséget – a függetlenséget – jelenti”.

Az állami intézményrendszerrel való finom összefonódás – szintén csak a példa erejéig – a tábori lelkesítői szolgálat és a börtönlelkesítői szolgálat életre hívásával vetődhet fel. A katolikus, protestáns és zsidó szolgálati ágra tagolódó tábori lelkesítői szolgálat a 61/1994. (IV. 20.) kormányrendelet 7. §. (1) bekezdése értelmében a Honvédelmi Minisztériumnak közvetlenül alárendelten működő egységes szervezet. A szolgálat szervezeti és működési szabályzatát ugyanakkor – a (6) bekezdés szerint – az egyházi előjáró egyetértésével a honvédelmi miniszter hagyja jóvá. A szolgálatnak egyaránt lehetnek hivatásos állományú, akár tiszti, tábornoiki rangot viselő tagjai és „külsős”, kísérető tábori lelkesítő státuszú tagjai. A börtönlelkesítői szolgálatot életre hívó 13/2000. (VII. 14.) IM rendelet a szolgálatot a büntetés-végrehajtási szervezethez telepíti [2. § (1) bekezdés]. A szolgálat – jöllehet a rendelet minden egyházi státuszú vallási közösség számára lehetővé teszi a fogva tartottak igénye szerinti lelki gondozást – pillanatnyilag katolikus, református, evangélikus és zsidó lelkészekből áll. A büntetés-végrehajtási tevékenység részét képező szolgálat [6. §. (2) bekezdés] állományába tartozó lelkesítő és részfoglalkozású lelkesítő (börtönlelkesítő) közalkalmazotti státuszt élvez [7. §. (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság egy, a tábori lelkesítői szolgálat működésével kapcsolatos beadvány nyomán a 970/B/1994. AB határozatban rámutatott arra is, hogy a szolgálat szervezetére és a tábori lelkesítők jogállására tekintettel nem jött létre intézményes összefonódás az állam és az érintett egyházak között.⁸ Ezzel a határozattal szemben Schanda Balázs azt az álláspontot artikulálta, hogy Magyarországon a tábori lelkesítői szolgálat „az elválasztás és az összefonódás határán van”, bár meglátása szerint az „elválasztás fala” még abban az esetben is fennáll, „ha a fal két oldalán lévők közös megegyezéssel ajtót nyitnak e falon”.⁹ Véleményem szerint azonban ez a bizonyos „ajtónyitás” az összefonódás finom szövődését teremti meg, ugyanakkor csorbul az egyház autonómiája, hiszen csak ennek árán illeszkedhet egy autonóm testület a szuverénhez.

Természetesen nem arról van szó, hogy a katonai szolgálatot teljesítő avagy szabadságvesztésüket töltő polgárokat ne illett meg a vallás szabad gyakorlása, bár mozgási szabadságuk korlátozott volta – függetlenül attól, hogy e korlátozottság más okokra vezethet-

tő vissza – megnehezíti számukra ezen alapjog gyakorlását és különleges megoldásokat igényel. E különleges megoldásoknak azonban olyan két- vagy többoldalú megállapodásokon kell alapulniuk, amelyek nem igényelnek és feltételeznek intézményes összefonódásokat, ezen kívül nem csorbítják az egyház autonómiáját sem.

*

Felvetődik immáron a kérdés: sérült-e a közelmúltban – akár csak a jogi absztrakció szintjén is – az egyházi autonómia? Az Alkotmánybíróság egyik nemrégiben elfogadott határozatában [32/2003. (VI. 4.)] alkotmányos követelményként rögzítette, hogy az egyház és a vele jogviszonyban álló személy között állami jogszabályokon alapuló jogviszonyból eredő jogvitákat az állami bíróság érdemben bírálja el. Az Alkotmánybíróság egy egyházi alkalmazásban álló, lelkesítői képesítésű személy szolgálati jogviszonyát érintő, egyházi és világi bíróságok előtt évek óta húzódó ügyben jutott erre az álláspontra. Az Alkotmánybíróság igen részletes indokolásában a következő, az egyházi autonómia szempontjából is releváns szempontokra mutatott rá: „Az állam és egyház elválasztásának, illetve a bírósághoz való fordulás jogának együttes értelmezése alapján az állami bíróságok kötelesek az egyház szolgálatában álló személy állami jogszabályokból eredő jogait és köteleseit érintő jogviták érdemi elbírálására, ennek során azonban az állami igazságszolgáltatás szervei kötelesek az egyház önkormányzatát tiszteletben tartani.” Vagyis nem sérül az alkotmányos elválasztás elve az alkotmány 57. §. (1) bekezdésében rögzített bírósághoz fordulás jogának, illetve az (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jognak az érvényesülése során, ám a világi bíróság eljárása során sem sérülhet az egyház autonómiája.

A szakirodalomban is olvasható a fenti alkotmánybírósági okfejtéshez közeli álláspont. A református egyház egyházi bírósági eljárásának jellemzése kapcsán Szathmáry Béla a joghatóság kérdéseire érkezve az alábbiakra hívja fel a figyelmet. Munkajogi vitákban, továbbá a munkaviszonyt vagy szolgálati viszonyt érintő fegyelmi kérdésekben egyházi alkalmazott világi bírósághoz, munkaügyi bírósághoz fordulhat munkáltatója döntése ellen, hivatkozással az alkotmány fentebb is citált 57. § (1) bekezdésére, továbbá 45. § (1) bekezdésére, amely a Magyar Köztársaság bírói fórumrendszerét érinti. E kettős alkotmányi rendelkezésből az következik, hogy peres ügy esetén minden magyar állampolgárnak jogában áll bírósághoz fordulni. „Ezt a rendelkezést a Magyarországi Református Egyháznak is tiszteletben kell

tartania, mert – bár alkotmányi rendelkezés folytán az állam és az egyház egymástól elválasztva működik – az állam által elismert egyház az alkotmánnyal és az alkotmányos törvényekkel ellentétes belső szabályokat nem hozhat, alkotmányos alapjogokat nem korlátozhat.”¹⁰ Schanda Balázs ugyanakkor megjegyzi, hogy – figyelemmel az Alkotmánybíróság korábbi, az alkotmány 57. § (5) bekezdésével foglalkozó határozataira, amelyek a jogorvoslathoz fűződő jogok gyakorlásának, kizárásának vagy mellőzésének eseteit is érintik – egyházi alkalmazottak „csak akkor fordulhatnak jogaik érvényesítésére állami bírósághoz, ha alkalmazásukra az állami jogszabályok szerint került sor és a jogorvoslatot nem zárták ki”. Jogorvoslati jog kizárása – mutat rá Schanda – munkaviszony esetén nem lehetséges, azonban polgári jogviszony fennállása esetén igenis lehetséges.¹¹ E kétféle – megengedő, illetve megszorító – álláspont egyaránt hivatkozik alkotmányjogi normákra és interpretációkra, s csak az eleven gyakorlat tehet majd igazságot közöttük.

Az egyházi autonómiára tekintettel végezetül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény kapcsán felvetődő szempontokra hivatkoznék. Az úgynevezett esélyegyenlőségi törvény megszövegezése alkalmával a törvényhozó meglátásom szerint messzemenőig tekintettel volt az egyházi működéssel összefüggő sajátosságokra s ebből a jogalkotóra – pontosabban az államra – háruló kötelezettségekre. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatálya ugyanis nem terjed ki a 6. §. (1) bekezdés c) pontja szerint „az egyházi jogi személyeknek az egyházi hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira”. Ugyanezen törvény 22. §-ának b) pontja pedig rögzíti, hogy nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményeinek megsértését „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen ... alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés”. A 27. §. (1) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy az egyenlő bánásmódnak a 27. § (2) bekezdésében taxatív felsorolt követelményrendszere „kiterjed minden olyan nevelésre, oktatásra, képzésre (...), amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen költségvetési támogatást nyújt.” A 28. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha „a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló ... oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy

csoportok alakítását”. Ugyanakkor egyházi oktatási intézmény esetében – a 28. § (3) bekezdése értelmében – jogszabály a 27. § (2) bekezdésének a) pontjától eltérően is rendelkezhet. Az esélyegyenlőségi törvény 45. §-a egyúttal több vonatkozásban is módosította a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt. A közoktatási törvény 81. § (1) bekezdés a) pontja helyébe a következő rendelkezés lépett: „a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, és ennek megfelelően a gyermekek vagy tanulók felvételének előfeltételeként kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségének megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. § (1) bekezdés d) pontjában¹² szabályozott jog gyakorlását, a házirendben a gyermekekre, a tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.”¹³

Az esélyegyenlőségi törvény fent idézett rendelkezései – noha nem sértik az egyház autonómiáját – nem minden esetben egyértelműek, s tág teret engedhetnek a szabad mérlegelés számára is. Tágan értelmezhető ugyanis a 22. § b) pontjában olvasható kitétel, mely szerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményeinek megsértését az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt *indokolt, arányos és valós* foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés. Nem nyújt egészen biztos támpontot az indokolás sem, amikor a hitoktató és a portás esetével kívánja illusztrálni az indokolt, arányos és valós megkülönböztetés mozgásterét.

Ennél azonban mélyrehatóbb értelmezési zavarokat okozhat, hogy a törvény nem fogalmazza meg kellő pontossággal, mit ért az alatt, hogy hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyeknek az egyházi hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira [6. §. (1) bekezdés c) pont]. A jogalkotó e fordulatnál körültekintőbben is fogalmazhattott volna, hogy mely jogviszonyokat tekint a hitéleti tevékenységgel közvetlenül összefüggőnek s melyeket nem. Az értelmezési mező nem lehet sem túl tág, sem pedig túl szűk, ám a törvényhozásnak vállalnia kell annak ódiáját, hogy – nem sértve az egyház autonómiáját – lehetőség szerint egzakt választ adjon e kérdésre. A jogalkotó – e korrigálható szabályozási pontatlanságoktól függetlenül – körültekintőnek bizonyult az egyházakat illetően. Az ugyanis aligha lenne realizálható, már csak a különböző normatíva alapú finanszírozási formák miatt sem, hogy az esélyegyenlőségi törvény az egyházakat teljes mértékben kivegye a törvény hatálya alól. A törvényben foglalt mentességek pedig arról tanús-

kodnak, hogy a törvényhozás kellő tapintattal és érzékenységgel viseltetett az egyházi autonómia iránt.

*

Az év elején megkondított harang remélhetőleg nem egy új kultuszharc kezdetét jelenti az állam és az egyház között. Négy úgynevezett történelmi egyház az esélyegyenlőségi törvény egyházi autonómiát sértő tendenciái miatt az Alkotmánybírósághoz fordult. Pillanatnyilag a „láthatatlan alkotmány” őreinek bölcs döntésére várunk, ám a megoldás kulcsa nem kizárólag az ő kezükben van.

JEGYZETEK

1. *Autonómiájukat védik az egyházak*, Népszabadság, 2004. január 16.
2. *Jogi lexikon*, főszerk. LAMM Vanda, PESCHKA Vilmos, Budapest, KJK–KERSZÖV, 1999, 89.
3. ÁDÁM Antal: *Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon*, Magyar Közigazgatás, 2000/9, 545.
4. *Uo.*, 547. Ádám Antal ugyanitt azon a véleményen van, hogy – figyelemmel az alapszabály-alkotásra, a belső-szervezet-építésre és a belső működési rendre – az egyházak lényegesen szélesebb körű önállósággal rendelkeznek a politikai pártokhoz és egyesületekhez képest.
5. *Szabad egyház a szabad államban. Gróf Montalembert francia akadémiai tag beszéde a Malines-ben 1863. augusztus 18–22. tartott egyetemes katolikus ülésben*, közli MATKOVICH Pál, Pest, 1864, 70–72.
6. A „külső” autonómia fogalma mellett létezik a „belső” autonómia fogalma is az egyházon belül létrejövő jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységekre tekintettel, ám ezzel a kérdéssel nem kívánok foglalkozni.
7. Az egyház-finanszírozási rendszer jogi hátteréhez lásd RAVASZ Levente, GALIK Gábor: *Egyházfinanszírozás és normaalkotás*, 2001.; <http://www.nkom.hu/osszart/egyhazfinansz.doc> (2004. május).
8. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 502–503.
9. SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 183.
10. SZATHMÁRY Béla: *Magyar egyházjog*, Budapest, Századvég, 2004, 210.
11. SCHANDA: *I. m.*, 68.
12. Az idézett helyen a pedagógus azon jogáról rendelkezik a közoktatási törvény, hogy saját világnézete és értékrendje szerint végezze oktató-nevelő munkáját, anélkül azonban, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy késztetné a tanulókat.
13. A módosítás két lényeges kérdést érint. A régi – tágabb személyi kört érintő – törvényszöveg az elkötelezett intézménybe való felvétel előfeltételeként kiköthető vallás vagy világnézet elfogadását jelölte meg. A módosítást követően e feltételt csak a gyermekek vagy tanulók vonatkozásában engedi meg a törvény. A másik lényeges változás szerint, szemben a régi törvényi felhatalmazással, amely lehetővé tette, hogy a szervezeti és működési szabályzatban az alkalmazottakra, a házirendben pedig a gyermekekre, tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapítson meg, az új szabályozás e lehetőséget csak a házirend kapcsán megismertekre korlátozza.

ANTIDISZKRIMINÁCIÓ ÉS EGYHÁZI AUTONÓMIA*

Évek óta vitatott kérdés mind az alkotmányjogászok, ügyvédek, emberjogi aktivisták, mind a döntéshozók, politikusok között, hogy szükség van-e átfogó antidiszkriminációs törvényre. Az Igazságügyi Minisztériumban 2001 őszén antidiszkriminációs tárcaközi bizottság alakult a kodifikáció szükségességének vizsgálatára, majd 2002 nyarán megindult a törvény előkészítése. A 2002 kora őszére elkészült az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény (Ebt.) részletes koncepciójának tervezete,¹ amelyet a minisztérium számos kormányzati és egyéb állami szervnek, szakértőnek, jog- és érdekvédő szervezetnek, gyakorló jogásznak elküldött véleményezésre, illetve ezzel a céllal nyilvánosságra hozta az interneten. A koncepció tervezetéhez számos írásbeli hozzászólás érkezett, arról mind a kormányzati szervek között, mind civil szakértők részvételével meglehetősen tartalmas viták folytak.²

Nem célja e tanulmánynak áttekinteni a koncepció kapcsán született különböző tanulmányokban vagy az eszmecserek során felmerült kérdéseket. Témánk szempontjából mindazonáltal érdemes megemlíteni, hogy a koncepció feletti vitákban az a kérdés, hogy az antidiszkriminációs törvényi előírások milyen módon érintetik az egyházak autonóm működését, nem merült fel. Holott a koncepció ebben a kérdésben viszonylag egyértelműen foglalt állást: megállapította, hogy nem terjedne ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmának hatálya az egyesületi jog alapján működő társadalmi szervezetek, valamint az egyházak és szervezeteik belső jogviszonyaira, ugyanakkor azt is leszögezte, hogy az egyenlő bánásmód követelménye vonatkozna az úgynevezett nyilvános magánjogi jogviszonyokra.³ Ebben a vonatkozásban a koncepció kifejezetten is megemlíti többek között az egyházakat, hozzátéve, hogy a követelmény kizárólag a „kifelé” irányuló magánjogi jogviszonyokra vonatkozna, és nem érintené a belső autonómiát.

A történelmi egyházak részéről végül elsősorban nem e konstrukció kapcsán merültek fel aggályok, hanem – mint látni fogjuk – a törvényjavaslatnak azokkal a rendelkezéseivel szemben, amelyek az egyenlő bánásmód követelményét kiterjesztik bizonyos közfeladatokra. Ilyen közfeladatokat ugyanis

(például oktatás, szociális ellátás stb.) egyházi jogi személyek is ellátnak, következésképp így ezekre az egyházi jogi személyekre vonatkozik az antidiszkriminációs törvény.⁴ Sajnálatos, hogy a relatíve későn felmerült alkotmányossági kifogásokról megkétszereződtek tárgyalások a kormány tisztviselői és az egyházak képviselői és szakértői között, illetve hogy végül a törvény országgyűlési vitája során – bár ekkor a szöveg módosult ezzel kapcsolatban – sem sikerült minden tekintetben megnyugtató megoldást találni. A négy történelmi egyház ezért végül 2004. március közepén az Alkotmánybírósághoz fordult az Ebt. miatt, mert álláspontjuk szerint az sérti az egyházak autonómiáját.⁵

A kérdésben tehát majd az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót. Álláspontom szerint mindazonáltal nem önmagában az Ebt. rendelkezései, illetve szabályozási koncepciója vetnek fel alkotmányos kérdéseket. Egyfelől azért nem, mert nem jelent a szabályozásban éles cezúrát: azok a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályi előírások, amelyek az egyházak, illetve az egyéb egyházi jogi személyek⁶ esetében relevánsak, nem változnak érdemben az Ebt. hatálybalépését követően, tehát a szabályozás egészének jellege nem módosul. Másfelől az Ebt.-t nem lehet kiragadni és anélkül elemezni, hogy figyelembe ne vennénk az egyházak autonómiáját érintő egyéb, jellemzően korlátozó antidiszkriminációs jellegű jogszabályok összességét, illetve ezek viszonyát az egyházak alkotmányos szabadságához. Többek között erre teszek kísérletet írásomban.

AZ EGYHÁZAK AUTONÓMIÁJÁNAK JOGI KORLÁTAI

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Lvt.) 8. § (2) bekezdése értelmében egyház⁷ olyan vallási tevékenység végzése céljából alapítható, amely az alkotmánnyal nem ellentétes és nem ütközik törvénybe. A 20. § (2) bekezdése alapján ez a rendelkezés értelemszerűen vonatkozik az egyéb egyházi jogi

* Schanda Balázsnak ajánlom ezt a cikket, szeretettel jó kívánságokkal.

személyekre is.⁸ Az egyházak autonómiája tehát nem korlátlan. Az Lvt. e két rendelkezése kijelöli az egyházak szabadságának terjedelmét; érdemi korlátot végső soron az alkotmány jelent. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy az alkotmány (és az alkotmánybírói gyakorlat) által garantált szabadság irányadó az egyes jogszabályi rendelkezések értelmezése során is.

Az Lvt. 13. § (2) bekezdése szerint az egyházak, valamint az egyházak önálló képviselői szervvel rendelkező szervezeti egységei (szervezetei, intézményei, egyházközségei stb.) polgári jogi értelemben véve jogi személyek.⁹ A egyházak jogi személyiségüket a bírósági nyilvántartásba vétellel nyerik el, az említett szervezeti egységek jogi személyisége pedig az egyházak saját belső szabályzatainak függvénye, ahhoz további nyilvántartásba vételre nincs szükség.¹⁰ Az egyházak és az egyházi jogi személyek jogi személyisége azt jelenti, hogy azok az állami polgári jog alapján jogviszonyok alanyai lehetnek.¹¹

A polgári jogi jogviszonyokban tehát a jogi személyiséggel rendelkező egyházi jogi személyekre is vonatkoznak a Polgári törvénykönyv (Ptk.) rendelkezései, az ilyen tárgyú igényeket világi (állami) bíróságok előtt is lehet érvényesíteni. Ilyen jogviszonyok (akár polgári jogi igények és jogviták) adott esetben különböző egyházi jogi személyek, illetve az egyház és tagja között is létrejöhetnek. Az Lvt. 15. § (2) bekezdése – konkretizálva az állam és az egyház elválasztásának az alkotmány 60. § (3) bekezdése szerinti deklarálását – megállapítja, hogy az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, ez a követelmény azonban kifejezetten csak az egyházi normákon alapuló jogviszonyokra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság 32/2003. (VI. 4.) AB határozatában egyenesen alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az egyház és a vele állami jogszabályokon alapuló jogviszonyban álló személyek közötti, e jogviszonyokból eredő jogvitákat az állami bíróságok érdemben elbírálják.¹² Ilyen esetben tehát a jogviszony az állam és szervei előtt teljes mértékben világi jellegű.

Az Ptk. 28. § (4) bekezdése alapján a jogi személy jogképes, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek. Ennek megfelelően az egyházi jogi személyek polgári jogi szerződéseket köthetnek, polgári jogi igényeket érvényesíthetnek, miként velük szemben is fel lehet lépni ilyen keresettel.

A Ptk. tartalmaz hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos rendelkezéseket. A Ptk. 75. és 76. §-a alapján a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. A személyhez fűződő jogok

sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetiük szerint.¹³ E rendelkezés közvetlen célja a személyiségvédelem, és alkalmazásának nem feltétele, hogy a felek között valamilyen jogviszony álljon fent. A Ptk. alapján tehát nem kizárt az egyházzal mint jogi személlyel szemben a világi (állami) bíróság előtt a személyhez fűződő jogok megsértése (így a hátrányos megkülönböztetés) miatt polgári jogi igényeket támasztani.

Hangsúlyozni kell mindazonáltal, hogy az egyházak mint kötelezettek tekintetében nyilvánvalóan a Ptk.-t is az alkotmány és az Lvt. rendelkezéseinek, illetve az Alkotmánybíróság határozatainak megfelelően kell alkalmazni – minden esetben szem előtt tartva tehát az egyházak autonómiáját, az identitással járó sajátosságokat, végső soron a vallásszabadság alapját. Mindig csak az adott eset valamennyi körülményének mérlegelése alapján dönthető el az alapjogi kollízió feloldásának mikéntje, tehát hogy felmerülhet-e a személyhez fűződő jog sérelmének érdemi vizsgálata és megállapítása. A Ptk. mindenesetre elvileg lehetőséget ad erre, és ez alapvetően a bíróságok feladata.

A vallási közösségek szabadon dönthetik el, hogy a világi (állami) jog által felajánlott milyen szervezeti formában működnek: teljesen kívül maradnak-e az állami jogi státuszokon, vagy jogi személyként egyesületi, alapítványi vagy az állami jog (Lvt.) szerinti egyházi formát választanak. Az egyes szervezeti formák elfogadása ugyanakkor adott esetben kötelezettségeket is teremt. Ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott: „A vallási közösségek belátásuk szerint igénybe vehetik a tevékenységükkel összeegyeztethető jogi szervezeti formák bármelyikét, de erre nem kötelesek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti, azaz a vallásszabadság jogára hivatkozva nem mentesülhet az adott jogi formával járó kogens szabályok alól, másrészt nem élvez többletjogokat sem.”¹⁴

Látszólag ellentét van e kijelentés szigorúsága és az Alkotmánybíróság további megállapításai között, miszerint „az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia”.¹⁵ Hasonlóképpen: „a vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges [értsd: nem megengedett], függetlenül attól, hogy a közösségek milyen szervezeti formában működnek.”¹⁶ Az ellentétet álláspontom szerint fel lehet oldani, ha feltételezzük, hogy az állam az alkotmányban és az egyházi jogi formára vonatkozó szabá-

lyok kialakítása során eleve értékelte ezeket a sajátosságokat. Az egyháznak tehát nincs szüksége mentesülésre, illetve többletjogokra, ugyanis maga az egyházi státusz mint jogi forma tartalmazza a nagyobb mozgásteret. Az alkotmány és az Lvt. rendelkezései, illetve az Alkotmánybíróságnak a vallásszabadságra és az egyházak autonómiájára vonatkozó határozatai szolgálhatnak támpontul a bíró (és általában a jogalkalmazó) számára, hogy egy-egy konkrét ügyben megállapítsa e mozgástér határait.

AZ EBT. HATÁLYBALÉPÉSE KAPCSÁN FELMERÜLŐ KÉRDÉSEK

Az Ebt. 4. §-a határozza meg, hogy az egyenlő bánásmód követelményét mely szervek kötelesek megtartani (alanyi hatály). Az 5. § azokat a jogviszonyokat határozza meg, amelyek során az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani a kötelezett fél akkor is, ha nem tartozik a 4. § alanyi hatálya alá. A 6. § pedig bizonyos jogviszonyokat kifejezetten kivész minden vonatkozásukban az Ebt. hatálya alól.

Az Ebt. 4. §-a alapján megállapítható, hogy a törvény alanyi hatálya fő szabályként nem terjed ki az egyházakra, illetve az egyházi jogi személyekre. E szerint az egyházak és az egyházi jogi személyek mint olyanok nem, csak bizonyos tevékenységek ellátása folytán kerülhetnek az Ebt. hatálya alá, de akkor sem minden esetben. Ugyanakkor az Ebt. hatálya sem jelenti, hogy az egyházi jogi személyek egyben alkalmazni is kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét minden esetben. Ugyanis mind az Ebt., mind az egyes ágazati törvények megállapítanak úgynevezett kimentési okokat, amelyek fennállása esetén mentesülni lehet a diszkrimináció tilalma alól (azaz jogszerűen lehet megkülönböztetni). Az alábbiakban áttekintjük azokat a pontokat, amelyek szerint az egyházi jogi személyekre bizonyos vonatkozásokban kiterjed az Ebt. hatálya (2.3. és 2.4. pont), és megvizsgáljuk az általános kivételt előíró szabályt (2.5. pont), illetve az egyes kimentési okokat (2.6. pont).

A Munka törvénykönyve (Mt.) 73. §-a alapján munkáltató az lehet, aki jogképes, tehát az egyházak és az egyházi jogi személyek munkáltatóként munkajogi jogviszony alanyai lehetnek. Az ilyen munkaviszonyra alapvetően az Mt. rendelkezései vonatkoznak.¹⁷ Az Mt. korábban hatályos 5. §-a alapján a munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos volt hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, családi vagy fogyatékos állapotuk, anyaságuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdek-

képviselőhöz való tartozásuk vagy ezzel összefüggő tevékenységük, részmunkaidős foglalkoztatásuk, munkaviszonyuk határozott időtartama, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt. E tilalom nyilvánvalóan vonatkozott az egyházak és egyházi jogi személyek mint munkáltatók által létesített munkaviszonyra, és az ezzel kapcsolatos igény állami munkaügyi bíróság előtt érvényesíthető.

Az Ebt. hatálybalépésével megváltozott a szabályozás konstrukciója. Az Mt. 5. §-a csak rövid szabályt tartalmaz az egyenlő bánásmód megtartásának követelményére, a részletszabályokat az Ebt. tartalmazza. Az Ebt. 5. § d) pontja a munkaviszonyok terén írja elő az egyenlő bánásmód követelményét minden munkáltató tekintetében (függetlenül tehát attól, hogy egyébként vonatkozik-e rá az Ebt. alanyi hatálya). Ez tehát tartalmilag nem jelent változást a jelenlegi szabályozáshoz képest: a korábban hatályos Mt. is vonatkozott a munkaviszonyt létesítő valamennyi munkáltatóra.

Érdekesen alakul azonban az általános követelmény hatálya az egyházi jogi személyek tekintetében az Ebt. hatálybalépését követően. Az Ebt. és az Mt. között a kapcsolatot – a különös rendelkezésektől eltekintve (Ebt. 21–23. §§) – maga az Ebt., annak már említett 5. § d) pontja, de elsősorban az Ebt. 2. §-a teremti meg. Ez utóbbi szerint az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket az Ebt. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Az Ebt. 6. § (1) bekezdés c) pontja ugyanakkor kategorikusan kizárja az Ebt. érvényesülési köréből az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyait. Ennek következményeként az e körben felmerülő munkaviszonyokra – szemben a jelenlegi szabályozással – nem vonatkoznak az Ebt.-nek a foglalkoztatásról szóló 21–23. §-ai, illetve az Mt.-nek az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezése (5. §). Ezen a ponton tehát az Ebt. hatálybalépése az egyházi jogi személyek mint munkáltatók tekintetében kifejezetten enyhíti az Mt.-ből eredő, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos követelményeket: azok az egyházi jogi személyekre a hitéleti tevékenységgel közvetlenül összefüggő munkajogi jogviszonyokban nem vonatkoznak.

Az Ebt. 4. §-ának a tárgyi hatályra vonatkozó pontjai egy része valamely közszolgálati tevékenységet ellátó intézményekre állapítja meg az egyenlő bánásmód követelményét. Azokon a területeken, ahol az egyházak és intézményeik ellátnak közfeladatokat, a követelmény nyilvánvalóan vonatkozik az egyházi fenntartású intézményekre is. Ilyenek a közoktatási

és felsőoktatási intézmények [4. § g) pont], a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények [4. § h) pont], a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények [4. § i) pont] és az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók [4. § k) pont]. Álláspontom szerint e rendelkezések sem az állami, sem az egyházi és egyéb nem állami (alapítványi) intézményfenntartókra nézve lényegében nem jelentenek érdemi változást a fennálló, jelenleg is hatályos szabályozáshoz képest.

Az Ebt. 4. § g), h), i) és k) pontjaiban meghatározott közfeladatok ellátására külön-külön átfogó, „ágazati” törvények, illetve egyéb jogszabályok vonatkoznak. Ezek hatálya kiterjed valamennyi fenntartóra. Ezeket a közfeladatokat az adott jogszabályi előírásoknak megfelelően elláthatják az egyházak által alapított és fenntartott közszolgálati intézmények (egyházi jogi személyek) is, melyek ilyen esetben lényegében állami vagy önkormányzati feladatokat vállalnak át. A közfeladat átvállalása arányában ezek az intézmények a működésükhöz a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosultak az államtól vagy az önkormányzattól.¹⁸

Az említett közfeladatokra vonatkozó ágazati törvények hatálya jelenleg is kiterjed valamennyi intézményfenntartóra, így az ilyen tevékenységet ellátó egyházi jogi személyekre is.¹⁹ Valamennyi intézményfenntartó köteles betartani tevékenysége során az ágazati törvények előírásait. Másképp fogalmazva: az egyes közszolgálati tevékenységeket csak abban az esetben lehet ellátni, azaz azt csak abban az esetben ismeri el az állam (önkormányzat) közfeladatnak, így végső soron akkor biztosít az ellátáshoz támogatást, ha az adott tevékenységet az ágazati törvényeknek megfelelően végzik a szolgáltatók.

A felsőoktatási törvény kivételével – nyilvánvalóan a felsőoktatás sajátos és a többitől eltérő jellegére, különösen az egyetemi, főiskolai autonómiára, az alanyi jogok érvényesülésének sajátosságaira, a felvételi követelményekre stb. tekintettel – valamennyi felsorolt ágazati törvény korábban is tartalmazott antidiszkriminációs célú rendelkezéseket.²⁰ Ezek a rendelkezések – tekintettel az egyes ágazati törvények hatályára – vonatkoztak azokra az egyházi jogi személyekre is, amelyek intézményfenntartóként e törvények alapján láttak el ilyen közfeladatokat.

Az Ebt. mindazonáltal módosította az említett ágazati törvények antidiszkriminációs rendelkezéseit. Ezek a módosítások azonban alapvetően stilisztikai jellegűek: összhangban az Ebt. szóhasználatával (ami mögött persze szemléletváltoztatási szándék is felfedezhető), nem a tilalomra, hanem az egyenlő bánás-

mód követelményére helyezi a hangsúlyt. E kötelezettséget az Ebt. rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni. Az Ebt. III. fejezete másfelől megállapítja a részletes antidiszkriminációs szabályokat az ágazati területek egy részére, így a fentebb említettek közül a szociális biztonság, az egészségügy és az oktatás és képzés terén.

Az egyházi autonómia szempontjából annak a már említett rendelkezésnek van jelentősége, amely az Ebt. kógens irányadó jellegét állapítja meg (2. §). E szerint az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket e törvény rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Ennek következtében – mint fentebb is láttuk a munkajogi szabályozás elemzése során – figyelembe kell venni az Ebt. 6. § (1) bekezdésének c) pontját, mely kategorikusan kizárja az Ebt. hatályát az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira. Azokban az ágazati jogviszonyokban tehát, ahol az adott tevékenység kapcsán felmerülhet a hitéleti tevékenységgel való közvetlen összefüggés (ilyen lehet jellemzően a közoktatás, a felsőoktatás és a szakképzés, közművelődés), sem az Ebt., sem az ágazati törvények antidiszkriminációs rendelkezéseinek hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyekre.²¹

Az Ebt. alanyi hatálya alá nem tartozó személyek és szervezetek polgári jogi jogviszonyaira – tekintettel az egyéni autonómiára, a szerződési szabadságra stb. – általában nem vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye. Azonban láttuk, hogy már a törvény koncepciója is megfogalmazta az igényt, hogy az úgynevezett nyilvános magánjogi jogviszonyokra terjedjen ki a tilalom. Az Ebt. ennek az elképzelésnek több vonatkozásban tesz eleget. Az 5. § a) és b) pontjai a nyilvánosságra helyezik a hangsúlyt, és kiterjesztik az Ebt. hatályát a nyilvános ajánlattételre, illetve az erre való felhívásra, valamint a nyilvánosan történő szolgáltatásnyújtásra, áruforgalmazásra. A hangsúly itt minden esetben a nyilvánosságon van, a jogalkotó álláspontja szerint ez indokolja a diszkrimináció tilalmának előírását az adott jogviszonyra. Az Ebt. 5. §-a alapján ilyen esetben az is köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, akire egyébként fő szabályként nem terjedne ki annak hatálya, tehát az egyház, egyházi jogi személy is.

Kérdés, hogy e rendelkezés nem korlátozza-e a megengedettnél nagyobb mértékben az egyházi autonómiát. Ezzel kapcsolatban egyfelől utalni kell arra, hogy az egyházak, illetve egyházi jogi személyek polgári jogi (kereskedelmi stb.) jogviszonyaira jelenleg is számos jogszabály vonatkozik. Ilyenek például a Ptk. különböző rendelkezései (például alaki köve-

telmények, semmis szerződés, hibás teljesítés, szavatoosság stb.), az ezzel kapcsolatos egyéb jogszabályok vagy a fogyasztóvédelmi rendelkezések²² stb. Ezek az előírások, csakúgy, mint az Ebt. 5. § a) és b) pontjai, kétségtelenül korlátozzák a szerződési szabadságot, de csak távoli összefüggésben vannak az egyházakat megillető autonómiával, és nem vetnek fel vallásszabadsági kérdéseket.

Az Ebt. 5. § b) pontjának az a megfogalmazása, mely szerint az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben nyújtott szolgáltatásra és áruforgalmazásra is vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye, csak meglehetősen erőltetett és életidegen értelmezéssel alkalmazható a templomokra és más vallási gyülekezeti helyekre, illetve az ott nyújtott hitéleti, lelki, szentségi stb. „szolgáltatásokra”, ilyen jellegű „áruforgalmazásra”. Mindazonáltal erre is érvényes az Ebt. 6. § (1) bekezdésének általános kivételi szabálya, miszerint az Ebt. hatálya semmi esetre sem terjed ki az egyházi jogi személyeknek (ideértve az egyházakat is) az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira.

Az Ebt. 5. § c) pontja az állami támogatásban részesülő jogi személyekre is kiterjeszti az egyenlő bánásmód követelményét, ameddig az állami támogatást a jogosult szerv ellenőrizheti. Az egyházak és az egyéb egyházi jogi személyek (utóbbiak elsősorban mint intézményfenntartók) az Lvt., a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (Ftv.), nemzetközi megállapodások, kormányhatározatok, az éves költségvetési és az egyes ágazati törvények alapján számos különböző jellegű és jogcímű állami támogatásban részesülnek.

Az Ftv. 11. §-a és az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 121. §-a alapján az egyházat illető költségvetési támogatási összegek felhasználásának ellenőrzése a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés útján történik.²³ Ez azt jelenti, hogy az ellenőrzést szervezeten belül kell megoldani az irányadó jogszabályoknak megfelelően, tehát állami szerv nem jogosult az ellenőrzésre. Mivel azonban az Ebt. 5. § c) pontja esetében csak akkor vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye az állami támogatásban részesített jogi személyre, ha a támogatás ellenőrzésére állami szerv jogosult, az egyházi jogi személyeknek az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyaira az Ebt. hatálya nem terjed ki.

Bár már többször kellett rá hivatkozni egy-egy adott rendelkezés átfogó értelmezése kapcsán, célszerűnek mutatkozik külön is kiemelni az Ebt.-nek a

hitéleti tevékenységgel kapcsolatos általános kivételi szabályát [6. § (1) bekezdés c) pont].²⁴ E pont alapján az Ebt. hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira. Ez a privilégium általános, kógens, alóla kivétel nem engedhető. A rendelkezés célja nyilvánvaló: a hitéleti tevékenység területén érvényesül legteljesebben az egyházak autonómiája, erre tehát nem vonatkozhat az Ebt. Ez következik az állam világnézeti semlegességéből és az alkotmánynak az állam és az egyház elválasztását megállapító rendelkezéséből, illetve az Alkotmánybíróság határozataiból is.²⁵

Az Ebt. 6. § (1) bekezdés c) pontját ráadásul együtt kell értelmezni az Ebt. 2. §-ával, mely előírja, hogy az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket az Ebt. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. A külön jogszabályok jellemzően azokat a fentebb már említett ágazati törvényeket jelentik, amelyek az egyes területekre vonatkozóan állapítják meg a részletes szabályokat, így – maradván az egyházi jogi személyeket érintő területeknél – különösen az oktatás, a szociális és egészségügyi ellátás, illetve a közművelődés terén. Az Ebt. 2. §-a alapján tehát amennyiben az ilyen szaktörvények tartalmaznak antidiszkriminációs rendelkezéseket, ezeket az Ebt. rendelkezéseinek, így például fogalommeghatározásainak, de egyben a hatály kijelölésének megfelelően kell alkalmazni. Mivel azonban az Ebt. kizárja az egyházi jogi személyeknek a hitéleti tevékenységgel közvetlenül összefüggő jogviszonyait az Ebt. hatálya alól, az ezzel összhangban lévő értelmezés nem lehet más, mint az, hogy e jogviszonyokra nem terjednek ki az egyes ágazati törvényeknek az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezései sem. A dolog természetéből adódóan ez jellemzően az oktatás és a közművelődés területén merülhet fel.

Annak megállapításához, hogy meddig terjed a hitéleti tevékenységgel való *közvetlen* összefüggés, nehéz lenne általános szabályt adni, ugyanis az adott konkrét jogviszony valamennyi elemét figyelembe kell ehhez venni. Támpontul szolgálhat azonban az alkotmány, az Alkotmánybíróság határozatai,²⁶ a bírói gyakorlat és a szakirodalom egyaránt. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy – mint már utaltunk rá – minden esetben alapjogi értelemben merül fel a kollízió. Vitás esetben tehát a feleknek, az Ebt. alapján majdan eljáró hatóságnak és végső soron a bíróságnak az alapjogi konfliktust kell megpróbálnia megnyugtatóan feloldani, szem előtt tartva az Alkotmánybíróság által megállapított szempontokat és teszteket.

Röviden szoltunk már a kimentési lehetőségekről, azokról az esetekről, amikor a kötelezett mentesül egyébként fennálló kötelezettsége alól, így jogszerűen alkalmazhat megkülönböztetést. Eltérően tehát attól a helyzettől, amikor nem is áll fenn a törvény hatálya, a mentesülés esetében a törvény (az egyenlő bánásmód követelménye) hatályos, azonban bizonyos sajátos körülmények miatt az adott eljárás nem jelent hátrányos (jogellenes) megkülönböztetést. A korábbi törvényi rendelkezések (Mt., ágazati törvények) is tartalmaztak kimentési okokat, és az Ebt.-ben is találunk ilyeneket. E kivételek célja általánosságban az, hogy az életszerűtlen helyzeteket vagy éppen a más alapjogokkal való összeütközést el lehessen kerülni. Bármennyire is igyekszik ugyanis a jogalkotó kellőképp differenciáltan osztályozó szabályozást alkotni, bizonyos élethelyzetek időnként nem kényszeríthetők bele ezekbe a kategóriákba.

Az Ebt. 7. § (2) bekezdése tartalmaz egy általános kimentési lehetőséget, melyet bármely, az Ebt. hatálya alatt felmerülő egyenlő bánásmód követelményére alkalmazni lehet.²⁷ E szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat, melynek tárgyilagossá mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van. Mivel ez általános szabály, értelmezéséről – akár az egyházak tekintetében is – absztrakt módon nem sokat lehet mondani. Mindenesetre hangsúlyozni kell, hogy az alkalmazás kulcsszava az ésszerűség, mely nagyobb mozgásteret ad a kötelezett (illetve a jogalkalmazó, adott esetben a bíróság) számára a mentesülésre.²⁸ Az általános kimentési okot valamennyi felmerülő jogviszonyra lehet alkalmazni, tehát olyan esetekre is, amelyek tekintetében különös (speciális) kimentési okokat is megállapít a jogszabály. Ugyancsak általános jellegű az Ebt. 11. §-ában megállapított, az előnyben részesítésre lehetőséget adó kimentési ok, azonban itt nem foglalkozunk vele részletesen, mert az egyházi autonómiával nincs lényegi kapcsolódási pontja. Érdemes azonban megjegyezni, hogy ebben az esetben kifejezetten is előírja az Ebt. 11. § (2) bekezdése, hogy az előnyben részesítés nem sérthet alapvető jogot.²⁹

Az egyházak és az egyházi jogi személyek szempontjából fontosabbak az egyes ágazati törvényekben jelenleg is szabályozott, a vallási elkötelezettséggel kapcsolatos kimentési okok. Az alábbiakban ezeket tekintjük át röviden. Ezek két területre korlátozódnak: a munkajog és az oktatás területére. A szociális és egészségügyi ellátás, a közművelődés és a gyermekvédelem terén az ágazati törvények korábban sem állapítottak meg speciális kimentési okokat, és ezen az Ebt. sem változtat.

A Munka törvénykönyve korábban tartalmazott kimentési okokat, azonban ezek között nem szerepeltek speciálisan az egyházakat érintő, a vallási elkötelezettségre utaló szempontok. Az Mt. korábbi 5. § (5) bekezdése csupán azt állapította meg, hogy nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés. A munka jellege vagy természete kifejezés értelmezése mindazonáltal megengedte, hogy adott konkrét esetben az alkalmazás kiterjedjen a vallási jelleg figyelembevételére.

Az Ebt. módosította az Mt. 5. §-át; a kimentési okokat nem az Mt. szabályozza, hanem maga az Ebt.-nek a foglalkoztatás területére megállapított különös (speciális) rendelkezései. Az Ebt. 22. § a) pontja továbbra is tartalmazza a munka jellegével és természetével kapcsolatos arányos megkülönböztetést mint kimentési okot, azonban a 22. § b) pontja többek között kifejezetten a vallási meggyőződést helyezi középpontba: e szerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység természete vagy gyakorlásának körülményei miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés.

Mind az indokoltság, mind az arányosság tekintetében értelmezni kell a jogszabályi szöveget; ez egyfelől a jogalkalmazók (lényegében a jogosultak és a kötelezettek), másfelől, ha munkaügyi jogvita adódik, a munkaügyi bíróságok feladata lesz.

A közoktatási törvény (Kötv.) is tartalmazott kimentési okokat az Ebt. hatálybalépését megelőzően. A Kötv. akkori 4. § (12) bekezdése értelmében nem minősült hátrányos megkülönböztetésnek a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel, ha az törvényes célok érdekében, a szükséges eszközök alkalmazásával történt, így különösen a Kötv. és végrehajtási rendeletei alapján szervezett bármilyen nevelés, nevelés és oktatás, illetőleg intézkedés. Továbbá a korábbi 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartotta fent, a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti szempontból elkötelezett intézményként is működhetett, és ennek megfelelően a felvétel előfeltételeként kiköthette valamely vallás, világnézet elfogadását, nevelési, illetve pedagógiai programjába beépíthette a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és korlátozhatta, kizárhatta a Kötv. 19. §-a (1) bekezdésének d)

pontjában szabályozott jog gyakorlását,³⁰ szervezeti és működési szabályzatában az alkalmazottakra, a házirendben a gyermekekre, tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthatott meg.

E rendelkezések tehát céljuk szerint biztosították az egyházi jogi személy fenntartóknak azt a jogát, hogy vallási (lelküismereti stb.) elkötelezettségüket a közfeladat ellátása során is megarthassák, illetve átadhassák. Nyilvánvaló, hogy e jogok biztosítása nélkül az egyházak részvétele a közoktatásban formális lenne, hiszen abban az esetben ugyanazok, alapvetően az állam semlegességét biztosító rendelkezések vonatkoznának rájuk, mint az állami és önkormányzati intézményfenntartókra, és elkötelezettségüket nem tudnák ténylegesen gyakorolni.³¹

Az Ebt. némiképp módosította e rendelkezéseket. Egyfelől hatályon kívül helyezte az általánosabb jellegű 4. § (12) bekezdést, és helyébe maga az Ebt. tartalmaz valamelyest szűkebb mentesülési rendelkezést 28. §-ában. A 28. § (1) bekezdése a nem koedukált oktatás lehetőségét teremti meg, míg a (2) bekezdés az elkülönített oktatását. Ezek az esetek adott esetben felmerülhetnek egyházi fenntartású közoktatási intézményben, és kétségtelen, hogy itt némileg szűkebb az egyházi intézményfenntartók mozgásterét a korábbinál. Nem ad ugyanis lehetőséget általában a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel alkalmazására. Ebben a tekintetben azonban a különleges esetekre igénybe lehet venni az Ebt.-nek az általános kimentési okot megállapító 7. §-át.³²

Ez a mozgástérszűkülés azonban nem jelenti, hogy az egyházi fenntartású közoktatási-nevelési intézményben ne érvényesülhetne az egyháznak (egyházi jogi személynek) a vallásszabadság elvéből adódó szabadsága: az Ebt. egy ponton módosította ugyan a Kötv. 81. § (1) bekezdés a) pontját, azonban annak az a rendelkezése továbbra is hatályban marad, mely szerint a pedagógusnak az ilyen intézményben korlátozottan érvényesül az a joga, hogy saját világnézete, értékrendje szerint végezze nevelő-oktató munkáját. Magyarán az egyházi jogi személy továbbra is jogosult az általa fenntartott, vallási tekintetben elkötelezett közoktatási intézményben megkövetelni a vallási, értékrendbeli elkötelezettségű magatartást a nevelő-oktató munkát végző személytől. A kimentési ok tehát egyértelműen a közoktatási intézmény érdemi működésével összefüggő munkát végző alkalmazottakra vonatkozik. Azoknál a személyeknél tehát, akik munkája az adott intézményben nem tartozik ebbe a körbe (például a könyvelő, a takarító vagy a fűtő stb.), fő szal-

bályként érvényesülnie kell az egyenlő bánásmód követelményének. Ilyen esetben azonban az egyházi fenntartó a mentesüléshez az általános Ebt.-beli vagy a munkajogi kimentési okot próbálhatja meg igénybe venni.

E tekintetben a 81. § (1) bekezdés a) pontjának az a módosítása érdemel még figyelmet, mely alapján az Ebt. egyértelművé tette a szövegben, hogy az ilyen, vallásilag elkötelezett közoktatási intézmény csupán a gyermekek és tanulók (és nem a pedagógusok) felvételének előfeltételeként kötheti ki valamely vallás vagy világnézet elfogadását.³³ A pedagógusoknál nyilván nem a Kötv.-t, hanem az Ebt.-nek a foglalkoztatási kimentési okokra vonatkozó rendelkezését kell figyelembe venni. Ez alapján jogszerűen van lehetőség a pedagógusok „felvétele” során is érvényesíteni a vallási vagy világnézeti meggyőződésen alapuló, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetést.³⁴

ÖSSZEFOGLALÁS

Röviden összefoglalva a fentieket, a következő megállapításokat lehet tenni. Az egyházak nem állnak a törvényeken kívül: bizonyos jogviszonyaikban – ha elfogadják az állam által felkínált egyházi státuszt – vonatkoznak rájuk a világi (állami) jogi kötelezettségek, kötöttségek, felelősségek. Az Ebt. az egyházaknál és a közfeladatokat ellátó egyházi jogi személy fenntartóknál mindazonáltal nem jelent érdemi változást az antidiszkriminációs jogi szabályozás terén. A kötelezettségek értékelése és mérlegelése során figyelembe kell venni az egyházak és intézményeik sajátosságait, a vallásszabadság alapjogát, az egyházi autonómiának az Alkotmánybíróság által megállapított védettségét. Azonban szem előtt kell tartani azt is, hogy kollízió esetén az „ellenoldalon” ugyancsak alapjogi aspektusok vannak. Ezért esetenként a korlátozás megengedett, az nem jelenti eleve az egyházi önrendelkezés alkotmányellenes sérelmét, kiüresítését. Ugyanakkor az egyházi jogi személyek jogvita esetén élhetnek azokkal a jogi lehetőségekkel, amelyeket a szabályozás biztosít számukra: a törvények és törvényi kötelezettségek hatálya alóli mentességükkel, valamint az általános és speciális kimentési lehetőségekkel. Míg az Alkotmánybíróság jellemzően csak általánosságban és elvi jelleggel tudja megállapítani az egyházi autonómia körét, a konkrét ügyekben a bíróságok feladata lesz majd egyfelől megvédeni az egyházak szuverenitását az illetéktelen és jogel-

lenes beavatkozástól, másfelől pedig biztosítani az alkotmányos alapjogokat.

JEGYZETEK

1. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója. Első nyilvános változat, 2002. október. A koncepció 2002. novemberi változata megtalálható az Igazságügyi Minisztérium honlapján: www.im.hu/fooldal/cikk/cikk.phtml?cikkid=2389. Szükséges megjegyezni, hogy többedmagammal tagja voltam a tárcaközi bizottságnak, valamint részt vettem a koncepció elkészítésében.
2. Az IM 2003. június 5-én konferenciát is rendezett a koncepció kapcsán az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről. A konferencián elhangzott előadásokat lásd a www.im.hu/fooldal/cikk/cikk.phtml?cikkid=2581 címen. De említhetjük az INDOK-ban tartott kerekasztal-megbeszéléseket is.
3. A koncepció a „nyilvános magánjogi jogviszonyok” fogalmat használja azokra a magánjogi jogviszonyokra, amelyekben mintegy mögöttesen „jelen van” az állam; tudniillik az egyenlő bánásmód megtartására kötelezett jogalanyiság létrejöttéhez valamilyen állami (bíróági, hatósági, önkormányzati stb.) aktusra van szükség.
4. A négy történelmi egyház közös levele, melyben aggályait kifejezik a törvényjavaslat kapcsán, 2003. szeptember 16-án született. Ekkor már a kormányt is megjárta normaszövegről folyt a vita.
5. [Szívesen közöltük volna az indítványt, de nyilvánosságra hozatalához sem Alkotmánybíróság, sem az egyházak nem járultak hozzá – a szerk.]
6. A kérdés vizsgálatakor nem szabad figyelmen kívül hagyni az egyházak és az egyházi jogi személyek jogi fogalma közötti átfedést, illetve különbséget. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 13. § (2) bekezdése szerint mind az egyház, mind annak önálló képviselési joggal rendelkező szervezeti egysége (szervezete, intézménye, egyházközsége stb.) jogi személy. A 13. § (3) bekezdése szerint a jogi személyiség megilleti az egyház vallásos célra létesülő önálló szervezetét (például szerzetesi szervezet stb.), a 14. § (1) bekezdése szerint az egyházak által létrehozott szövetséget is. Egyházi jogi személy tehát az egyház, valamint az egyház vallási célra létesülő önálló szervezete, az egyház szervezeti egysége és az egyházak szövetsége. Mind az alkotmány, mind az Lvt. azonban elsősorban az egyházak szabadságát és autonómiáját védi, az egyéb egyházi jogi személyek tevékenységük függvényében ettől eltérő megítélés alá eshetnek.
7. Cikkemben az egyház kifejezés alatt – összhangban az Alkotmánybíróság 8/1993. (II. 27.) AB határozatának

- (ABH 1993, 99, 103) megállapításaival – az állami jog által adott definíciót értem: egyházak csak azok a vallási közösségek, amelyek az Lvt. alapján egyházként bejegyeztették magukat, elnyerve így az állami jogi egyházi státuszt. Ebben az értelemben az egyház (állami) közjogi és nem egyházjogi, teológiai, vallási stb. fogalom, illetve státusz.
8. A bíróság az ügyész keresete alapján törli a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége a 8. § (2) bekezdésébe ütközik, ha e tevékenységet felhívása ellenére sem szünteti meg.
 9. Az egyházak polgári jogi értelemben vett jogi személyisége nem jelenti azt, hogy ne járulnának hozzá bizonyos jellegadó sajátosságok. Schanda Balázs a teljesség igényével kísérli meg áttekinteni ezeket. SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2000, 68. és köv.
 10. BH 1992. 200.
 11. Az Lvt. 13. § (3) bekezdése alapján az egyházak vallásos célra létesülő önálló szervezetei (szerzetesi szervezet stb.) az ismertetett fő szabályi rendelkezésektől eltérően akkor válnak jogi személlyé, ha – képviselőik bejelentése alapján – a bíróság nyilvántartásba veszi őket. A bejelentéshez csatolni kell az illetékes egyházi szerv nyilatkozatát arról, hogy a szervezet az egyház szabályai szerint megalakult és az egyház keretében működik.
 12. ABK 2003. június–július, 418.
 13. Továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése (Ptk. 76. §).
 14. 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101.
 15. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.
 16. ABH 1993, 99, 102.
 17. Az Mt.-vel kapcsolatban mondottak megfelelően vonatkoznak a közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyokra is – ezek közül az utóbbiaknak lehet jelentősége az egyházi jogi személyek mint munkáltatók esetében.
 18. Vö. 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107. Lásd az Ftv. 5. § (1) bekezdését: az egyházi intézményfenntartók által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek központi költségvetési finanszírozása az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik.
 19. Vö. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 1. § 3. § (2) bekezdése; a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 1. § a) pontja, 2. § (1) és (5) bekezdése; a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 5. § (1) bekezdése és 39. § (1)–(2) bekezdései; a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993.

- évi III. törvény 4. § (1) bekezdés m) mb) pontja; a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 5. § s) pontja, 17. § (1) bekezdés h) pontja, 40. § (5) bekezdése; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) pontja.
20. Vö. az Ebt. hatálybalépéséig hatályos Kötv. 4. § (7) és (12) bekezdései; a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 2. §-a; a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 94/E. § (2) és (4) bekezdései; a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 3. § (2) bekezdése; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (1)–(2) bekezdései, 7. § (1) és (4) bekezdései.
21. A felsőoktatás területén például összecseng ezzel a Fot. 83. § (4) bekezdése, melynek alapján a hitéleti képzés tekintetében a felvételi kérelmek elbírálásának rendjét és a felvételi eljárás szabályait, továbbá a felsőoktatási intézmények feladatait meghatározó kormányrendelet nem tartalmazhat előírást. Egyházi felsőoktatási intézmény a felvételre jelentkezés előfeltételeként kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását. Továbbá a Fot. 114. § (1) bekezdése, mely megállapítja, hogy a hitéleti képzésben a képesítési követelményeket az egyházi egyetemek és főiskolák a rájuk vonatkozó egyházi szabályok alapján határozzák meg.
22. Vö. a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvénnyel.
23. Áht. 121. § (1) „A folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés a szervezeten belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által folytatott első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer, amelynek létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős a pénzügyminiszter által közzétett irányelvek figyelembevételével. A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.”
24. Mint már fentebb utaltam rá, e rendelkezés a parlamenti vita során, képviselői módosító indítvány útján került be az Ebt.-be, bizonyos tekintetben a történelmi egyházak fellépésének köszönhetően. Az egyházak e módosítással nem voltak elégedettek: egyfelől álláspontjuk szerint az Ebt.-nek egyértelműen ki kellett volna mondania, hogy annak hatálya nem vonatkozik az egyházi jogi személyekre. Az ilyen tartalmú ellenzéki módosító indítványt azonban sem a kormány, sem a kormánypártok nem támogatták. Köztes megoldás lehetett volna, ha a 6. § (1) bekezdés c) pontja szövegéből kimarad a „közvetlenül” szó általi szűkítés, de végül nem sikerült ezt a némiképp kompromisszumos jellegű változatot elfogadtatni.
25. Vö. alkotmány 60. § (3) bekezdés, illetve a 8/1993. (II. 27.) AB határozat megállapításai, ABH 1993, 99, 101. és köv. Más kérdés, hogy mindenképp szükség volt-e erre a rendelkezésre a cél eléréséhez. Álláspontom szerint nem feltétlenül: épp az említett alkotmányos garanciák alkalmazása során juthattak volna hasonló – akár tágabb, az egyházakra nézve kedvezőbb – megállapításra a jogalkalmazó szervek és a bíróságok.
26. Különösen az alaphatározatok: 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48), 8/1993. (II. 27.) AB határozat (ABH 1993, 99), 22/1997. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1997, 107), vagy a legutóbbiak közül a már említett 32/2003. (VI. 4.) AB határozat (ABK 2004. június–július, 418).
27. Tekintettel az Ebt. fentebb tárgyalt 2. §-ára, az egyes ágazati törvényekben szereplő egyenlő bánásmód kötelezettségekre is vonatkozik ez az általános mentesülési lehetőség.
28. Szemben azzal, ha a törvény – feltéve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése egyben alapjogot is korlátoz – az arányosságot tette volna meg mércéül.
29. Összhangban a 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal (ABH 1990, 46, 49).
30. A Kötv. 19. § (1) bekezdés d) pontja a pedagógus világnézeti szabadságát, értékbeli meggyőződését védi („A pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy a saját világnézete és értékrendje szerint végezze nevelő, illetve nevelő és oktató munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a gyermeket, tanulót”).
31. Vö. SCHANDA: *I. m.*, 126. és köv., 129.
32. Lásd fentebb.
33. A Kötv. korábban hatályos szövege az alany megnevezése nélkül szólt a „felvétel” előfeltételeként kiköthető szempontokról. Az intézmények egy része e rendelkezést az oktatók „felvételére” is alkalmazta. Schanda Balázs is e rendelkezésre hivatkozva állapítja meg, hogy az elkötelezett intézmény felekezeti alapon szelektálhat tanerők és tanulók között (SCHANDA: *I. m.*, 129).
34. Ebt. 22. §, lásd fentebb.

EGYENLŐBBEK?

AZ EGYHÁZAK ÉS A KÖZOKTATÁS

Még hatályba sem lépett az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény, mikor már heves indulatokat váltottak ki a törvénynek az egyházakkal kapcsolatos rendelkezései. Úgy tűnik, hogy a kialakult helyzet mind a közvélemény, mind pedig a témával foglalkozó szakemberek figyelmét az állam és az egyházak viszonyára tereli és e kapcsolatrendszer alapvető kérdéseinek átgondolására készíti. Teljesen jogos ez, hiszen a tét nem kevés. Amiről itt szó van, az az, hogy az állam mennyire avatkozhat be az egyházak belső életébe: meddig terjed az egyházak autonómiája, meddig terjed az állam beleszólási lehetősége az egyházügyekbe, az egyházak állami anyagi támogatásából következik-e az állam többletjoga a beavatkozásra, valamint az állami anyagi támogatás elfogadása az egyházak autonómiájának elvesztésével jár-e együtt, illetve nagyobb függetlenséget élvez-e az egyház, ha az állam nem támogatja anyagilag. Mindezekről a kérdésekről higgadtan, szakmai szempontok alapján szükséges véleményt formálni, amely közelebb vihet a helyes álláspontok kialakításához.

Az alábbiakban a kérdéskör egy szeletének, nevezetesen az egyenlő bánásmódról szóló törvény és az egyházi közoktatási intézmények viszonyának vizsgálatára törekszünk. A jogszabályok elemzésével arra keressük a választ, hogy e területen hol húzódik az állam beavatkozási lehetőségének és az egyházak autonómiájának a határa.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÉS A KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY VISZONYA

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló, 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Ebt.) 6. §-ának (1) bekezdése c) pontja értelmében „az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira” a törvény hatálya *nem* terjed ki. Ugyanezen törvény 22. §-ának b) pontja kimondja továbbá azt is, hogy nem jelenti az egyen-

lő bánásmód követelményének megsértését „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység természete vagy gyakorlásának körülményei miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés”.

E törvény idézett szakaszaival közvetlenül összefüggésbe hozható a közoktatásról szóló, többször módosított 1993. évi LXXIX. törvény (Köotv) 81. §-a, amely a nem önkormányzati vagy állami fenntartású nevelési-oktatási intézményekről szól. E szakasz (1) bekezdésének a) pontját az egyenlő bánásmódról szóló törvény – a két jogszabály közötti összhang megteremtése céljából – módosítja. A *módosítás előtt* a Köotv 81. § (1) bekezdés a) pontja a következőképpen szólt: „a) a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhethet, és ennek megfelelően a felvétel előfeltételként kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. §-a (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott jog gyakorlását, a szervezeti és működési szabályzatban az alkalmazottakra, a házirendben a gyermekekre, tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.”

A Köotv 19. §-ában a pedagógus azon jogának a gyakorlásáról van szó, hogy saját világnézete és értékrendje szerint végezze nevelő, illetve nevelő és oktató munkáját. Ezt a jogot a pedagógusnak a közoktatási törvény 19. § (1) bekezdés d) pontja biztosítja két megszorítással: 1. Figyelemmel kell lennie arra, hogy a közoktatási törvény leszögezi, hogy az állami, illetve önkormányzati intézmény „nevelési, illetve pedagógiai programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia”. Ezt a pedagógusnak maradéktalanul be kell tartania.¹ 2. A pedagógus a gyermeket, tanulót nem kényszerítheti és készítheti saját világnézete és értékrendje elfogadására.²

Az Ebt. a Köotv 81. § (1) bekezdés a) pontját az alábbiak szerint módosította: „a) a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, és ennek megfelelően a *gyermek*ek vagy a *tanulók felvételének előfeltételeként* kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és *korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. §-a (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott jog gyakorlását*, a házi-rendben a gyermekekre, tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.”

A fentiekből látható, hogy a módosítás két tekintetben változtatta meg az idézett szakaszt. Egyrészt beemelte azt a fordulatot, hogy a „gyermekek vagy a *tanulók*” felvételének előfeltételeként köthető ki az adott vallás elfogadása, tehát a felvétel esetében ezt a kikötést nem lehet kiterjesztően értelmezni a pedagógusokra, illetve egyéb alkalmazottakra. Másrészt pedig a módosítás kivette a szövegből azt a lehetőséget, hogy „a szervezeti és működési szabályzatban az alkalmazottakra” vonatkozóan a vallásgyakorlással összefüggésben előírások szerepeljenek, így ezentúl a törvény szerint a házi-rendben csak a gyermekekre, tanulókra vonatkozóan szerepelhetnek ilyen jogok és kötelezettségek.

Mint már említettük, a módosítás célja nyilván az Ebt.-vel való összhang megteremtése volt. Ezentúl tehát a Köotv értelmében a világnézetileg elkötelezett oktatási intézményben a pedagógus (és egyéb alkalmazottak) felvételének előfeltételeként nem köthetik ki a vallás vagy világnézet elfogadását, és a szervezeti és működési szabályzatban rájuk nézve vallásgyakorlással összefüggő kötelezettségeket nem állapíthatnak meg. Ha azonban alaposan szemügyre vesszük a módosított szöveget, láthatóvá válik, hogy egy igen lényeges ponton változatlan maradt a szakasz: továbbra is lehetőséget ad a törvény a világnézetileg elkötelezett közoktatási intézményeknek korlátozni, illetve kizárni a pedagógusnak azt a jogát, hogy saját világnézete, értékrendje szerint végezze nevelő és oktató munkáját. Ez tehát az intézmény számára biztosít igen komoly jogot arra, hogy pedagógusait a világnézet tekintetében valamiképpen megválogassa.

A megszorító rendelkezések súlyát tompítja az is, hogy maga az egyenlő bánásmódról szóló, idézett törvény is tartalmaz – nem kevés – garanciát az egyházi intézmények számára. Azon túl, hogy a törvény az egyházi jogi személyek – az állami költségvetés által mellelleg nagyvonalúan támogatott – hitéleti tevékenységével összefüggő jogviszonyait teljes egészé-

ben kiveszi a hatálya alól, az egyéb jogviszonyok tekintetében is lehetőséget ad a törvény fő vonulattól eltérő mozgástérre. A törvény ugyanis előírja, hogy „nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését ... a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen ... alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó *szellemiségből közvetlenül adódó*, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, *arányos és valós* foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés” [22. § b) pont]. A betervezett törvényjavaslat indokolása is rámutatott arra, hogy ezzel mérlegelési lehetőséget kívántak adni a világnézetileg elkötelezett intézményeknek, hogy bizonyos esetekben figyelembe vegyék a világnézeti szempontokat. A javaslat indokolása a hitoktató és a portás esetét említette, de a gyakorlatban nyilván éppen a köztes tevékenységek okozhatnak értelmezési problémát. Mindazonáltal a jogalkotó ezek megítélését az adott konkrét helyzetekre kívánta hagyni. Ez a szakasz ugyanis álláspontunk szerint lehetővé teszi, hogy az elkötelezett intézmény – a saját elkötelezett nevelési-oktatási programjában meghatározottak alapján – elkötelezett módon történő oktatást várjon el nemcsak a vallással, hitélettel összefüggő tárgyakkal, hanem egyebekben is. Hiszen nem csupán a hittanórán merülnek fel olyan kérdések, amelyekre a különböző világnézetek és tudományos álláspontok más-más választ adnak. Gondoljunk itt például a világ keletkezése és az evolúció kérdéskörére, amelyet több tantárgy is érint. Nyilvánvaló, hogy egy világnézetileg elkötelezett intézmény jogos elvárása, hogy a különböző tantárgyak szellemisége között teljes összhang legyen. A törvény is erre utal, amikor 22. § b) pontjában „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen ... alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó *szellemiségből közvetlenül adódó*” tevékenységekről beszél.³

Az Ebt. az említettekén kívül további garanciát is tartalmaz az egyházak részére, igaz, „csak” az oktatási intézményekre vonatkozóan. A törvény leszögezi, hogy az „egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan nevelésre, oktatásra, képzésre, ... amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen költségvetési támogatást nyújt”.⁴ Ebbe a körbe természetesen az egyházi intézmények is beletartoznak. E szakasz (2) bekezdése hosszú pontokban sorolja fel, hogy az egyenlő bánásmód követelményét az oktatással összefüggésben mely területeken kell különösen érvényesíteni.⁵ A törvény következő, 28. §-a azonban az ez alóli kivételeket szabályozza, és többek között kimondja, hogy az oktatásba történő bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása [27.§ (2) bekezdés a) pont] esetén „*egyházi*,

kisebbségi vagy nemzetiségi *oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet*” [28. § (3) bekezdés]. Ebbe bele is illeszkedik a közoktatási törvénynek a fentiekben már részletezett 81. §-a, melynek módosítására az esélyegyenlőségi törvénytől függetlenül bármikor lehetőség van.

AZ EGYHÁZAK NEVELÉSI- OKTATÁSI TEVÉKENYSÉGÉNEK ÁLLAMI FINANSZÍROZÁSA

Az Ebt. és a Köotv. viszonyának elemzése kapcsán szükséges a témát a szóban forgó közoktatási intézmények állami támogatásának összefüggésében is megvizsgálni. A bevezetőben már utaltunk arra, hogy a kérdést éppen az anyagi támogatások teszik problematikussá és nem egykönnyen értelmezhetővé, ezért az alábbiakban az egyházi közoktatási intézmények állami finanszírozásának rendszerét igyekszünk áttekinteni.

A kérdés elemzéséhez kiindulópontként vehetjük az állam és az egyházak kapcsolatát átfogóan szabályozó, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Lvt.) rendelkezéseit. Ez a rendszerváltozás idején született alapvető jelentőségű jogszabály meghatározza az egyházak gazdálkodásával összefüggésben az állami támogatás alapformáit. Ennek megfelelően a törvény az egyházaknak az állam részéről történő anyagi támogatását két oldalról közelíti meg: a) az állam az egyházak „nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – *normatív módon meghatározott*, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetőleg a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközökből történik”.⁶ Ez a bekezdés két dolgot rögzít tehát: deklarálja, hogy jár normatív támogatás meghatározott tevékenységekre, és annak mértéke a hasonló állami intézményekével *azonos* legyen. b) Az egyházak részére az előző pontban nem említett „*egyéb tevékenysége* segítségére az *egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvényben⁷ foglaltak szerint* adható állami támogatás”.⁸

Az Lvt. nem megy tovább a fentiekben ismertetett megállapításoknál. Ezek az úgynevezett deklaratív (mondhatni „felhatalmazó”) rendelkezések a finanszírozás részleteinek kibontását további jogszabályokra bízák: a normatív támogatás esetében az általános „külön törvény rendelkezései szerint” kitételt alkalmazza, az „egyéb tevékenység” tekintetében pedig konkrét törvényt, az „egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről” szóló jog-

szabályt jelöli meg. A törvény 19. §-ának (1) bekezdése a támogatandó tevékenységek közül először a *nevelési-oktatási tevékenységet* említi, amely a közoktatási intézményeket foglalja magába.

A Köotv. – az Lvt. szellemének megfelelően – az általános rendelkezések között deklarálja, hogy *közoktatási intézményt* egyházi jogi személy is alapíthat és tarthat fenn,⁹ majd egy későbbi szakaszában kijelenti, hogy nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez a központi költségvetés „normatív költségvetési hozzájárulást biztosít”.¹⁰ A normatíva mértékével kapcsolatban, az Lvtv.-től némiképp eltérően – ugyanis ott az „azonos” mérték kötelezettsége szerepel –, úgy fogalmaz, hogy a „nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege *nem lehet kevesebb*, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás”.¹¹ 1996-ban került bevezetésre a „nem lehet kevesebb” garanciális rendelkezés.¹² A módosítás ekkor azt az új rendelkezést iktatta be, hogy „a helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz *kiegészítő anyagi támogatást* adhat, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény – az e törvényben szabályozott megállapodás alapján – állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el”. Ugyanekkor került be azonban a közoktatási törvénybe – szintén garanciális jelleggel – az a passzus is, hogy az egyházi fenntartású közoktatási intézmény után járó költségvetési hozzájárulás meghatározásánál a Köotv rendelkezései mellett „figyelembe kell venni a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény rendelkezéseit is”.¹³ Az egyházak finanszírozásáról szóló, valamint a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között 1997-ben kötött megállapodás közzétételéről szóló 1999. évi LXX. törvény rendelkezései a Köotv újabb módosítását eredményezték 1997-ben és 1999-ben. Eszerint ha az egyházi jogi személy a kormánnyal a közoktatási feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, a fenntartásában működő intézmény tekintetében egyoldalú nyilatkozattal vállalhatja az önkormányzati feladatellátásban való közreműködést. A módosításokkal újabb megerősítést nyert a nevezett kiegészítő támogatás is, rögzítve, hogy erről a „központi költségvetés terhére kell gondoskodni”.¹⁴

A Köotv idézett („nem lehet kevesebb”) rendelkezése tehát nem zárja ki a nem állami szektor esetleges többlétszámú támogatását. Hangsúlyozni kell tehát, hogy ez a szabály nemcsak egyházak, hanem alapítványok, egyesületek számára is nyitott

utat mutat.¹⁵ A Köotv azonban csak az egyházak esetében szól konkrétan a „kiegészítő támogatásról”, és nevesíti is az ezt rendező jogszabályt, az egyházi közcélú tevékenység anyagi feltételeiről szóló törvényt,¹⁶ amelyet 1998. január 1-jétől vesz figyelembe a Köotv

A fentiekben kifejtettek felvetnek három kérdést:

1. az egyházakon kívüli magánszféra (beleértve a világnézetileg, vallásilag elkötelezett, de nem egyházi fenntartású) nevelési-oktatási intézményeire is létezik-e vajon valamilyen konkrét kiegészítő állami támogatási forma, vagy pedig a jelenlegi gyakorlatban ez a kiváltság csak az egyházaknak jelent előnyt;

2. az állami szervek és a helyi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézmények nem kerülnek-e így anyagilag hátrányos helyzetbe, amely akarva-akaratlanul is érdekelte lehet abban, hogy egyházi fenntartásúvá váljék egy közoktatási intézmény;

3. minden egyház számára egyenlőképpen elérhető-e a kiegészítő támogatás kiváltsága, vagy pedig az állammal (önkormányzattal) egyezményt (vagy közoktatási megállapodást) kötött egyházak bizonyos előnyöket élveznek.

E kérdések megválaszolása külön – különösen pénzügyi – vizsgálat tárgyát kell hogy képezze, és meghaladja e tanulmány kereteit. Annyi azonban mindenképpen megállapítható, hogy az Lvt.-ben szereplő garanciális szabályok egyértelműen az egyenlő támogatás irányába mutatnak, a Köotv azonban már ellentmondásos ebben a kérdésben. Az Lvt.-ben rögzített „azonos mérték” garanciát jelent mind az állami, mind a magánszektor (egyházak) számára, a Köotv azonban egyrészt visszaüt az Lvt.-re (nyilvánvalóan az „azonos mérték” is beleértendő ebbe), másrészt pedig a „nem lehet kevesebb” kitételrel elvileg előnyösebb helyzetet teremt a magánszektor szereplőinek. Az egyházakat pedig ezen belül is kiemelten kezeli, amikor utal kiegészítő támogatásukra, amely a Köotv értelmében az egyházak finanszírozásáról szóló törvény alapján jár.

Elgondolkodtató, hogy az Lvt. az egyházak úgynevezett egyéb tevékenységének támogatását utalja az egyház-finanzírozási törvény hatálya alá, a Köotv szerinti kiegészítő támogatás pedig az egyházak nevelési-oktatási tevékenységének (amelyhez normatív támogatás jár) normatíváját hivatott az említett törvény alapján kiegészíteni. Ha követjük a gondolatmenetet és az Lvt.-t kiindulópontnak tekintjük, akkor az egyházakat azért a tevékenységükért, amelyre normatíva jár, egyéb állami támogatás nem illetné meg. A költségvetési törvény azonban a Köotv-vel harmonizálva rögzíti, hogy a „közoktatási feladatot ellátó egyházak a normatív hozzájáruláson

és támogatáson túl, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény [...] feltételei szerint kiegészítő támogatásra jogosultak”.¹⁷

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy a „hitéleti tevékenység” definiálása a jogalkotó hatáskörébe tartozhatna,¹⁸ mint ahogyan az esélyegyenlőségi törvény ezt más – a törvénnyel szintén összefüggő – fogalmakkal meg is tette (3. §). Ennek hiányában nehezen értelmezhető fogalommal van dolgunk. Éppen emiatt nem lehet pontosan tudni, hogy a jogi értelmezés szempontjából mi minősül hitéleti és mi közcélú (közfeladatot végző) tevékenységnek. Az Lvt.-ben, valamint a költségvetési törvényben találunk az egyházakra vonatkozóan a „közfeladat” végzésével kapcsolatos szabályokat, amelyekből látható, hogy a hitéleten kívül az egyházaknak milyen tevékenységekből származó jogviszonyaik lehetnek. A költségvetési törvény az egyházak és a társadalmi önszerveződések támogatása címszó alatt – az Lvt.-től eltérően – a támogatandó tevékenységi formákat a következőképpen jelöli meg: szociális, közoktatási, külön törvényben meghatározott felsőoktatási, kulturális *közfeladatok* (gyűjtőnéven: humán-szolgáltatások).

Mindezek tudatában gondoljuk végig a következőket: a Köotv az egyházaknak (világnézetileg elkötelezett intézményeknek) biztosítja a fentiekben ismertetett privilégiumokat, amelyek alapvetően természetesen nem kifogásolhatók az egyházi fenntartású intézményekben, hiszen a világnézetileg elkötelezettségből fakadóan erre jogosan tarthat igényt az egyházi intézmény.¹⁹ Ezt az alapvető jogot elvitatni nem lehet, mert elkötelezett oktatáshoz elkötelezett személyek kellene. Ugyanakkor pénzügyi oldalról szemlélve aggályos lehet: a kiemelt állami támogatással duplán kiváltságos pozícióba kerülhetnek az egyházi intézmények, ami további jog- és esélyegyenlőségi anomáliákat eredményezhet. Kérdés az is, hogy adott esetben (különösen az egyház által átvett iskolákban) a vallási okból elutasított pedagógusok nem kerülnek-e méltánytalanul hátrányos helyzetbe egyik napról a másikra.²⁰ Ellentmondhat továbbá az állam és egyház szétválasztása alkotmányos elvének, valamint az állam világnézetileg semlegességének is. *A normatív hozzájárulás közfeladat átvállalásáért jár, ebben az esetben azonban – indirekt módon – vallás, világnézet anyagi támogatása folyik, ami mindenképpen a szeparációt gyengíti.* Feladat lehet tehát a jövőben a fentiekben jelzett problematikus kérdések jogi, gazdasági és pénzügyi szempontból történő elemzése és az anomáliák lehetőség szerinti kiküszöbölése.

JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK ÜTKÖZÉSE

A kérdés elemzése során feltétlenül szót kell ejteni az Alkotmánybíróság idevonatkozó határozatairól, különösen a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatról, amely a Köotv-nek – többek között – az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények finanszírozásával kapcsolatos szabályáról is rendelkezett.

A nemzetközi jogi dokumentumokban²¹ az oktatáshoz való jog, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság joga deklarációjában helyet kapott a magánoktatás szabadságának garantálása. E dokumentumok azonban csupán az alapvető garanciát, a jog biztosításának kötelezettségét mondják ki, és a nemzeti jogalkotóra hagyják az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségei szabályainak kidolgozását. A hivatkozott nemzetközi dokumentumokhoz csatlakozott államok körében aligha lehet kérdéses, hogy a szülőknek joga van nem állami – de természetesen az állam által meghatározott feltételek szerinti – iskolát választani gyermekeiknek, és ezen belül vallási vagy más világnézeti meggyőződésükkel összhangban álló oktatást biztosítani.²² A gondot inkább az ebből fakadó további kérdések jelentik, amelyek megnehezítik a részletszabályok megalkotását: a szülők világnézeti elvárását az államnak meddig és hogyan kell tiszteletben tartania? A világnézeti elkötelezett oktatásnak feltétlenül egyházi státushoz kell-e kötődnie, vagy más szervezeti formában is lehetőség van erre? A jogi lehetőségen túlmenően az államnak vannak-e, és ha igen, milyen pénzügyi kötelezettségei a világnézeti elkötelezett oktatással kapcsolatban? Az ingyenesség automatikusan kiterjed-e az elkötelezett közoktatási intézményekre is?

Mindezeket a kérdéseket a nemzeti jogalkotóknak kell mérlegelniük. Ha végignézzük a különböző államok ezzel kapcsolatos szabályait és joggyakorlatát, igen tarka képet kapunk. Sokszor még egy adott országon belül is egymásnak ellentmondó szabályok vannak, illetve a gyakorlat nem teljesen egységes.²³ Ez Magyarországról is elmondható. Az állam és az egyházak kapcsolatát, ezen belül az egyházi, illetve világnézeti elkötelezett közoktatási intézmények viszonyait rendező jogszabályok mellé egy sor alkotmánybírósági határozat is felsorakozott, amelyekben az előbbieken jelzett dilemmák jelen vannak, enélkül ezek együttes elemzése megkerülhetetlen.²⁴

Az egyházi iskolák finanszírozásának kérdése – az egyházak anyagi támogatásának általános kérdéseivel együtt – már a kilencvenes évek első felében alkotmányossági síkra terelődött. A 4/1993. (II. 12.) AB határozat rendelkező részében kimondja, hogy az „államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy

egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat felállítani”. Az indoklás ehhez hozzáteszi, hogy a „határozatban az egyházi iskoláról kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak minden olyan iskolára, amelyben valamely világnézethez elkötelezett nevelés folyik”. Ugyanezen határozat indoklásában az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az állam ugyan nem köteles nem semleges iskolákat felállítani, viszont ha „az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át; illetve nem tagadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más, összehasonlítható, világnézeti elkötelezett intézményt már támogat, s a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka”. A 18/1994. (III. 30.) AB határozat indoklásában arra mutatott rá, hogy „az állam csakis világnézeti elkötelezett oktatási intézmények felállítására, működtetésére és fenntartására köteles”.

A Köotv. 1996-os átfogó módosítása²⁵ után egészen konkrétan az a kérdés vetődött fel, hogy a Köotv 4. § (6) bekezdése értelmében alkotmányos követelmény-e az, hogy a „helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz *kiegészítő anyagi támogatást adhat*, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény” – a Köotv-ben szabályozott megállapodás alapján – „állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el”. A módosítás értelmében ettől kezdve a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményeknek a költségvetési támogatás alanyi jogon jár, és ehhez a feladatátvállalás arányában, közoktatási megállapodást kötve, az állam és az önkormányzat – mérlegelési jogkörben – *kiegészítő támogatást adhat*. A Köotv módosításával egyidejűleg a *kormány határozatban* rendelkezett arról, hogy az *egyházi jogi személyekkel* kötött közoktatási megállapodások fenntartásával továbbra is *biztosítani kell* – az egyébként járó normatív költségvetési hozzájáruláson felül – a *kiegészítő hozzájárulást* ahhoz, hogy az óvodák, iskolák, kollégiumok működtetése zavartalan legyen. Ennek érdekében kikötötte, hogy a közoktatási megállapodások teljesítéséhez szükséges fedezet biztosítására a mindenkor évi költségvetési törvények előkészítése során figyelemmel kell lenni.²⁶ Ezzel a határozattal a nem állami és nem önkormányzati intézmények köréből az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények részére *kötelezővé vált a kiegészítő anyagi támogatás* is. Az Alkotmánybíróság 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában csak az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények tekintetében foglalt állást, mégpedig úgy, hogy megállapította: a nekik járó kötelező kiegészítő támogatás alkotmányos követelmény.²⁷ Az indoklásban a

testület kifejtette, hogy az egyházi jogi személyek által fenntartott oktatási intézményeknek járó kötelező költségvetési és kiegészítő anyagi támogatásban, valamint a kötelezően kötött közoktatási megállapodásban „megtestesülő pozitív diszkriminációt az Alkotmány 60. §-ában és 68. §-ában biztosított alapjogok érvényesülése teszi szükségesé”.

Ez két szempontból is problémát vet fel. Egyrészt ez a szabályozás némiképp ellentmond annak, amit az Alkotmánybíróság ugyanezen határozata indokolásában ismételt hangúlyozott: az államot csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának kötelezettsége terheli, így *nem állapítható meg az, hogy az államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítania*. Azzal ugyanis, hogy az állam az egyházi jogi személy által fenntartott oktatási intézmények számára kötelező alkotmányos követelményként állapítja meg a költségvetési támogatáson felüli kiegészítő támogatást is, ingyenes oktatást biztosít az azt igénybevevőknek.²⁸ Az ingyenesség elvárását a Köotv is előírja 1996 óta: a kiegészítő támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az átvállalt feladatok ingyenes ellátását.²⁹ Másrészt ezzel a szabályozással az egyházi jogi személyek és a többi nem állami és nem önkormányzati intézmény fenntartói között egyenlőtlen helyzet alakult ki; a nem egyházi fenntartású, de világnézetileg elkötelezett intézmények hátrányban vannak. A kötelező kiegészítő támogatást ugyanis a Köotv csak az egyházi jogi személyekre terjeszti ki, és az Alkotmánybíróság határozata is ezt rögzíti. Ezzel szemben a Köotv eredeti szándéka szerint – és alapvető részeiben a jelenleg hatályos szöveg szerint is – a világnézetileg (vallásilag) elkötelezett oktatás nem kötődik kizárólag egyházi fenntartáshoz. A 22/1997. (IV. 25.) AB határozat indokolása a pozitív diszkriminációt az alkotmánynak a lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozó szakaszával igazolja, amely jog biztosításához nem feltétel egyházhoz tartozás. Az alapvető jelentőségű 4/1993. (II. 12.) AB határozat szellemiségéből is ez következne: az egyházi iskoláról kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak minden olyan iskolára, amelyben valamely világnézetnek elkötelezett nevelés folyik. Ezzel szemben a Köotv ismertett szakaszai, valamint a 22/1997. (IV. 25.) AB határozat egyértelműen az egyházi jogi személy státust privilegizálja.³⁰

A 22/1997. (IV. 25.) AB határozat indokolásában a testület kifejezi: a Köotv 4. § (6) bekezdése alkotmányellenesen is értelmezhető, amiből alkotmányellenes alkalmazás és helyzet keletkezhet, ezen felül a kormány idézett határozata sem teljesen egyértelmű. Ezzel talán az Alkotmánybíróság előrevetítette mind-

azt az ellentmondásosságot, ami 2004-re kialakult.³¹ Hiszen mindazok a problematikus pontok, amelyeket e tanulmány igyekezett előtérbe állítani, alkotmányossági síkra terelik a közoktatás jelenlegi helyzetét, annál is inkább, mert ma már ezeket a kérdéseket az egyenlő bánásmódról szóló törvény összefüggéseiben is szükséges megvizsgálni.

ÖSSZEZÉS

A tanulmány szándékosan nem akar megválaszolni minden itt felvetett kérdést, már a terjedelmi korlátok okán sem. Kívánatos lenne az egyházfinanszírozás egész témakörének korrekt, mindenre kiterjedő analízise, amely megadná a nyitott kérdésekre is a pontos választ. Mindazonáltal ezt az írást summázhathatjuk azzal, hogy véleményünk szerint a Köotv még a megszorítások után is jóval többet enged meg a világnézetileg elkötelezett közoktatási intézményeknek, mint ami az egyenlő bánásmódról szóló törvényből általában, a társadalom többi szereplőjére nézve következik. Ugyanis a Köotv nem kívánja meg az intézménytől azt, hogy differenciáltan kezelje az eseteket a munkaköröktől és tantárgyaktól függően, hanem általános felhatalmazást ad a pedagógus említett jogának korlátozására, illetve kizárására. A Köotv jelenlegi – módosítás utáni – szabálya szerint az intézmény a pedagógustól ugyan nem várhatja el az intézmény szelleméhez kapcsolódó vallási aktivitást, attól való tartózkodását azonban elvárhatja, hogy az intézményen belül saját világnézetét propagálja, illetve elvárható, hogy az intézmény szellemiségét tiszteletben tartsa és aszerint is oktasson. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényben lefektetett, az egyházakra vonatkozó jogi garanciák, meglátásunk szerint, védelmet jelentenek az egyházi közoktatási intézmények autonómiájának biztosítására. További garanciát jelentene természetesen a Köotv „visszamódosítása”, ezt azonban a finanszírozási ellentmondások és egyenlőtlenések kiküszöbölésével együtt lenne szükséges megtenni, és kidolgozni annak biztosítékait is, hogy a vallási okokból elutasított pedagógusok se kerüljenek méltánytalanul hátrányos helyzetbe.

JEGYZETEK

1. Köotv 4. § (2) bekezdés.
2. Köotv 19. § (1) bekezdés d) pont.
3. A pedagógusnak egyébként is munkaköri kötelessége, hogy az oktatási intézmény pedagógiai programjához, a tantervhez lojális legyen. Ez a lojalitás megkí-

- vántatik a világnézetileg elkötelezett programnál is, ebből következően a pedagógus – ha aktív vallásgyakorlásra nem is kötelezhető – köteles tiszteletben tartani az iskola szellemiségét [Köotv 19. § (1) bekezdés b) és c) pont]. (Az idézetben itt és a továbbiakban is kiemelés – K. Sz.)
4. 27. § (1) bekezdés.
 5. A 27. § (2) bekezdés az a)-i) pontokig a következőket sorolja fel: az oktatásba való bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása; az oktatás követelményeinek megállapítása és követelménytámasztás; a teljesítmények értékelése; az oktatáshoz kapcsolódó szolgáltatások biztosítása és igénybevétele; az oktatással összefüggő juttatásokhoz való hozzáférés; a kollégiumi elhelyezés és ellátás; az oktatásban megszerzhető tanúsítványok, bizonyítványok, oklevelek kiadása; a pályaválasztási tanácsadáshoz való hozzáférés, valamint az oktatásban való részvétellel összefüggő jogviszony megszüntetése.
 6. 1990. évi IV. törvény 19. § (1) bekezdés.
 7. 1997. évi CXXIV. törvény.
 8. 1990. évi IV. törvény 19. § (2) bekezdés.
 9. Köotv 3. § (2) bekezdés.
 10. Köotv 118. § (3) bekezdés.
 11. Köotv 118. § (4) bekezdés.
 12. 1996. évi LXII. törvény (Ktn.)
 13. Köotv 118. § (7) bekezdés.
 14. 1997. évi CXXVIII. törvény, valamint 1999. évi LXVIII. törvény.
 15. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 24. §-ának (1) bekezdése a nem állami szektor körét így fogalmazza meg: „Az Országgyűlés a szociális, a közoktatási, a külön törvényben meghatározott felsőoktatási, kulturális közfeladatokat (a továbbiakban: humán szolgáltatások) ellátó egyházi jogi személyek, társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok, országos kisebbségi önkormányzatok, közhasznú társaságok és a humán szolgáltatást fő tevékenységként végző, a személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozók (a továbbiakban együtt: nem állami intézmények fenntartói) részére működési és fenntartási célra normatív és egyéb állami hozzájárulást állapít meg.”
 16. Köotv 118. § (9) bekezdés. Beiktatta az 1997. évi CXXVI. II. törvény. A hivatkozott törvény pontosan: 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről.
 17. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 28. § (14) bekezdés.
 18. Ezt azonban csak igen óvatosan szabad hangsúlyozni, hiszen a „hitélet” vagy a „hitéleti tevékenység” törvényi definíciója legalább annyit árthat, mint használhat. Szükségtelen megszorító értelmezéshez vezethet, visszaélésekre adhat lehetőséget, és adott esetben a megfogalmazás a „hitélet” értelmezése feletti állami gyámkodást eredményezheti.
 19. Köotv 81. § (1) bekezdés a) pont. Ideérttem ebben az összefüggésben a törvényhely módosítás előtti verzióját (pedagógusok, alkalmazottak vonatkozásában) is.
 20. Tekintettel arra a történelmi helyzetre, hogy a rendszerváltás óta önkormányzati iskolák kerülnek át egyházi fenntartásba, és esetenként egész tanári karokat érinthet a váltás.
 21. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 26. cikk; Egyezmény az oktatási diszkrimináció ellen 2. cikk; Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 18. cikk; Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 13. cikk; Emberi jogok európai egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk (*Nemzeti okmányok gyűjteménye*, New York, 1988).
 22. Lásd erről KARDOS Gábor: *Az oktatáshoz való jog mint szociális jog védelme* című cikkét, Jogtudományi Közlöny, 2003. február, valamint SCHWEITZER Gábor: *Az oktatáshoz való jog és a szülők lelkiismereti és vallásszabadsága Magyarországon*, Acta Humana, 1994/17.
 23. Kardos Gábor hivatkozik John N. Coonstra: „A német alkotmánybíróság felfogása szerint, noha kétséges maradt, hogy a szülők rendelkeznek-e a támogatásra szóló jogi úton kikényszeríthető joggal, ha a magániskolák megfelelnek az állami jóváhagyás minimális feltételeinek, megilleti őket a támogatás és az egyenlő bánásmód” (KARDOS: *I. m.*); Paczoly Péter utal az amerikai Legfelső Bíróság szabályozásának ellentmondásosságára. Az 1971-ben megszületett Lemon-teszt üzenete az volt, hogy „az egyházi iskolák esetében szinte reménytelen elválasztani egymástól a világi és egyházi funkciókat; következésképp ha az állam támogatná ezen iskolák világi tevékenységét, akkor az ezzel összefonódott vallásit is, ezért az állam ne támogassa az egyházi iskolák világi jellegű oktatását se”. Egy 1983-ban született döntésben pedig ezzel teljesen szembefordulva kimondta a bíróság, hogy „még a vallásoktatás állami támogatása is alkotmányos lehet” (lásd PACZOLAY Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003). Nem közoktatással, hanem felsőoktatással kapcsolatos az amerikai Legfelső Bíróság egyik ez évi döntése, mégis érdemes utalni rá: a Locke kontra Davey-esetben a bíróság 7:2 arányban úgy foglalt állást, hogy az államok nem kötelesek teológiai tanulmányokat anyagilag támogatni, mivel a lelkészképzés kifejezetten egyházi célokat szolgál. A döntés jól mutatja a jelzett ellentmondásosságot (The New York Times, 2004. február 25.).
 24. Több, itt felvetett kérdéssel együtt ez szintén külön tanulmányt igényelne, ezért most csak a leglényegesebb elemét érintjük.

25. 1996. évi LXII. törvény. A módosítást a tanulmány első részében vizsgáltuk.
26. 1080/1996. (VII. 23.) kormányhatározat az egyházi jogi személyek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel kötött közoktatási megállapodásokról.
27. „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köotv) 4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ez az alkotmányos követelmény a Köotv e rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.”
28. Ezt a következtetést vonja le Sólyom László is. SÓLYOM László: *Az oktatási törvény és a világnézeti semlegesség*, in *Ius Privatum Ius Commune Europae. Liber amicorum Ferenc Mádl dedicata*, szerk. KIRÁLY Miklós, Budapest, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, 2001.
29. Köotv 81. § (4) bekezdés. Lásd ezzel kapcsolatban TORBA Nándor: *Az egyházi és az önkormányzati szabályozás összefüggései*, Pénzügyi Szemle, 1997/4.
30. Sólyom László idézett tanulmányában rámutat, hogy a „magyarországi egyházasítási trend 1997-re oda vezetett, hogy tényleges – és az alkotmánybíróági teszt szerint igazolhatatlan – különbség keletkezett az egyházi fenntartású és az egyébként vallásilag elkötelezett iskolák állami támogatása között”.
31. Torba Nándor 1997-ben felvetette: „Felmerülhet a kérdés, hogy a kiegészítő támogatás nem indít-e el olyan folyamatot, hogy a helyi önkormányzatok azért adják át az iskolát az egyháznak, mert ezzel megtakaríthatják a normatíva és a tényleges költség közötti különbözetet” (TORBA: *I. m.*). Ahogy ez például a közelmúltban Pécs-Abaligetén meg is történt. A képviselő-testület korábbi megszüntető döntését felülírva mégsem szüntette meg az abaligeti iskola felső tagozatát, hanem a fejkvóták közötti különbséget kihasználva az általános iskolát egyházi iskolaként finanszírozza tovább (Dunántúli Napló, 2004. március).

KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁGOT NÉPSZAVAZÁSSAL?

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉRŐL

Az Alkotmánybíróság 2004. március első napján kelt határozata¹ utat nyitott a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzésére vonatkozó aláírásgyűjtéshez, egy majdani országos ügödöntő népszavazáshoz. Kérdés, milyen alkotmányos érvek alapján született a döntés, felfedezhetők-e a korábbi határozatok elemei az ítéletben. A kérdésre adandó válasz előtt jelezni kell, hogy sem az érvelés, sem a végkövetkeztetés terén nem volt egyetértés az alkotmánybírák között, hiszen mind párhuzamos (Bihari Mihály), mind különvélemény (Kukorelli Istváné és vele egyetértve Holló Andrásé) kapcsolódik a határozathoz, miközben az előadó bíró (Harmathy Artilla) talán először foglalkozott ilyen jellegű beadvánnyal.

A Magyarok Világszövetségének az OVB által jóváhagyott aláírásgyűjtő ívén² olyan kérdés szerepel, amely a hazai társadalmat is megosztja: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. §-a szerinti »Magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?» Az Alkotmánybíróság döntése ezt a kérdést mintegy öt hónap gondolkodás után jóváhagyta, elutasítva az OVB döntésével szembeni kifogásokat.

A népszavazási kérdésnek három eleme van:

1. Az *Országgyűlés törvényalkotásra kötelezése*. A megalkotandó törvény a magyar állampolgárság megadásáról rendelkezne, amely ez idő szerint csak az 1993. évi LV. törvény módosítása lehet, az alkotmány 69. § (4) bekezdése értelmében kétharmados szavazati arány mellett. A törvényhozó szabadsága abban állna, hogy vagy szabályozza a kedvezményre való jogosultság igazolását, vagy csupán hivatkozik a 2001. évi LXII. törvényben rendszeresített igazolványra, kitégítva a kedvezménytörvény tárgyi hatályát, hiszen ebben az esetben az igazolvány más jogviszonyban is felhasználható lenne. Az a lehetőség, hogy a parlament külön törvényben szabályozza az igazolás módját, nem tűnik reális alternatívának, hiszen az állampolgárságról nem lehet két törvényben rendelkezni.

Ezért aztán a legvalószínűbb megoldás, hogy a kedvezménytörvényt és az állampolgársági törvényt egyidejűleg, egymásra hivatkozva módosítják.

2. Az *állampolgárság honosítás útján való megszerzésének egy új esetkörrel való kibővítése* a magyar állampolgárságról szóló törvény érdemi módosítását jelenti. Eszerint az állampolgárság megszerzésének jogcíme a honosítás lesz, kiegészülve egy újabb esettel. Vagyis a törvényhozó nem válogathat a honosításon kívül a törvényben szereplő szerzési jogcímek (leszármazással, családjogi tényvel, vélelemmel, nyilatkozattal, visszahonosítással történő állampolgárság-szerzés) között, és új szerzési jogcímet sem kreálhat a határon túli magyarok számára.

3. A *kedvezményes honosításra való új jogosultság feltételeinek rögzítése*, amitől a törvényhozás nem térhet el. Így a magát magyar nemzetiségűnek valló, külföldön élő nem magyar állampolgárnak, ha magyar nemzetiségét igazolja, kérelmére biztosítani kell az állampolgárság megszerzéséhez a törvényi lehetőséget.

Az indítványozó a következők miatt kérte az OVB döntésének megsemmisítését: a sikeres és érvényes népszavazás nyomán olyan törvényt kell alkotni, amely nemzetközi kötelezettségvállalásba ütközik; a megalkotandó törvény sértené az alkotmány 70/A. §-ában szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert alapjog tekintetében ésszerű indok nélkül tesz megkülönböztetést az állampolgárságot kérelmezők között, ezáltal sérti az emberi méltósághoz való jogot is; a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe; a kérdés megfogalmazása nem egyértelmű és jogi szakismertet igényel, ami a választópolgároktól nem várható el.

NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEINKRŐL

Magyarország az alkotmány 7. §-a alapján köteles érvényre juttatni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Ezek közé tartozik a nemzetközi szokásjog, melynek értelmében egy állam szuverén módon meghatározhatja, kit tekint állampolgárának. Ugyanakkor ez a szuverenitás nem korlátlan, mert az állampolgárság nemzetközi viszonylatokban való elismeré-

sének követelménye a polgár és állama közötti *tényleges, szoros kapcsolat*. Az effektivitás elvét az ENSZ Nemzetközi Bírósága ítélete fogalmazta meg a nemzetközi szokásjogra alapítva (Nottebohm-ügy³), amelyre az ítélet is hivatkozik. Az effektivitás elve egyébként önmagában nem zárja ki a többes állampolgárságot, de a szoros, valóságos kapcsolat kialakítása és fenntartása az egyén gazdasági, családi, szociális és kulturális kötődései miatt aligha teszi gyakorivá és egyértelműen megállapíthatóvá az egyszerre azonosan intenzív kapcsolatok meglétét több társadalommal, állammal. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a „Magyar igazolvány” kiadása feltételekhez kötött. „Ilyen feltétel a nyelvtudás, valamint a magyar nemzetiségűként való nyilvántartás, vagy olyan közösségekben való részvétel, amelyekben kifejezésre jut a magyar nemzetiségű érzés. Ezek az ismérvek a Magyarországhoz való szorosabb kötődést fejezik ki.” Az alkotmánybírák szerint tehát megfelelünk a Nottebohm-ügyben kifejtett, az állam és polgára közötti ténylegesen kapcsolat, effektivitás követelményének. Ha így lenne, akkor az etnikai elv minden országban állampolgársági köteleket megalapozó jogi tény lehetne, és nem bajlódott volna annyit azzal a Nemzetközi Bírósággal, hogy körülírja, mi is a valódi kapcsolat, miért kell azt egyedileg vizsgálni, miért nem lehet egy okmánnyal pusztán igazolni. Ugyanis az ország területén lakás, tartózkodás, adózás, munkavégzés, családi együttélés, szociális beilleszkedés egyszerre határozza meg a kapcsolat intenzitását, szorosságát. Formális, hogy ki milyen szinten beszél egy nyelvet, szimpatizánsként vagy személyisége integráns részeként tagja-e egy civil szervezetnek, nemzetiségéről egy civil szervezetben milyen adatokat kezelnek, amelyekről egészen más célból nyilatkozott. Valójában azt a kérdést akarta ezzel megválaszolni az Alkotmánybíróság, hogy az államok elsöprő többségében fő szabályként alkalmazott áttelepedéstől, területén lakástól el lehet-e tekinteni az állampolgársági kötelek létesítéséhez vagy sem. A testület válasza szerint igen, bár az etnikai elv objektív meghatározása aligha lehetséges, így formális kritériumokkal akarja helyettesíteni a kapcsolat valóságosságát, egyetlen bekezdésnyi magyarázatként. Ez az érvelés igen veszélyes, mert felboríthatja az állampolgársági szabályozás eddigi, hagyományos rendjét, elveit, továbbá veszélyezteti, hogy az így nyert állampolgárságot nemzetközi viszonylatban más államok tiszteletben tartják.

Vállalt nemzetközi kötelezettség az Európa Tanács 1997. évi egyezménye az állampolgárságról.⁴ A határozat nem hivatkozik arra, hogy az egyezmény fundamentuma az állampolgárságnak az etnikai elvről való leválasztása. Az egyezmény alkalmazásában az állampolgárság egy „személy és egy állam közötti

jogi kötelék, és nem utal a személy etnikai származására” [2. cikk a) pont]. A magyar állampolgársági törvény ezt formálisan követi,⁵ mert csak a kedvezményes esetek között szól a magyar nemzetiségűekéről, ám valamennyi belügyi statisztika bizonyítja, hogy a kedvezményes honosítás vált a fő szabállyá, mert az ügyek szinte teljes köre a határon túli magyarokra vonatkozik, és kivételként bukkan fel a honosítás alapesete.⁶ Az Alkotmánybíróság határozata nem foglalkozik az állampolgársági ügyek megoszlásával, mennyiségi arányaival, hogy vajon a fő szabály és a kivétel logikailag fenntartható-e; kizárólag a panaszosnak az etnikai preferenciára épülő és a megkülönböztetést tiltó 5. cikket érintő kifogásaira reagál. Ez a formalizmus azonban a vállalt nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű érvényesítésének, betartásának követelményét ássa alá. A hazai szabályozást ugyanis sem az egyezmény ratifikációjakor, sem a kedvezménytörvény elfogadásakor nem vizsgálták felül ebből a szempontból, és most az Alkotmánybíróság sem mutatott rá erre az ellentmondásra.

Az 1920. június 4-én kötött békeszerződés az utódállamokba kerülő egykori magyar állampolgárok állampolgárságát szüntette meg az új főhatalom alá kerülésükkel, ha nem éltek optálási jogukkal. Tévesen hivatkozik arra a beadványozó, hogy kollektíve állítanák vissza magyar állampolgárságukat vagy leszármazóikét, hiszen a kérdésben is úgy szerepel, hogy kérelmükre történne a magyar állampolgárság megadása. Inkább abból a szempontból figyelemre méltó a békeszerződés, hogy lényegében kizárja a többes állampolgárságot, és az etnikai elvet (is) követő magyar állampolgárságot az opciós joghoz, valamint az anyaországba költözéshez kapcsolja. Másrészt az opciós nyilatkozat esetén sem biztosítja automatikusan a magyar állampolgárság „fenntartásának, illetőleg megszerzésének végérvényes elismerését”, hiszen az optálás ténye „csak akkor eredményezi a magyar állampolgárság fenntartását, illetőleg megszerzését, ha a m. kir. belügyminiszter megállapítja, hogy az opciói feltételei megvannak”.⁷

Arra nem tért ki a határozat, hogy lehetséges-e eltérni az állampolgársági törvénytől kétoldalú nemzetközi szerződésben, amely ma erről hallgat. A többes állampolgárság tömeges odaítélése sürgetően vetné fel sajátos szabályok megalkotását minden olyan esetben, amelyben a többes állampolgárságnak nemkívánatos, nem célzott hatása van, és különösen, ha különböző tilalmakat érint a másik állampolgárság megszerzése (például az érintett személy elveszíti a lakóhelye szerinti államban állampolgárságát, ha kérelmezés útján újabb állampolgárságot szerez). Mivel a többes állampolgárság nem járna ideköltözéssel, a nemzetközi magánjogban a személyes jogra irányadó ren-

delkezések érvényesítésére vonatkozó különös rendelkezéseket kell kialakítani (például a lakóhely, a regisztráció államának a joga lesz a személyes jog, nem pusztán a csak állampolgárság szerinti állam joga), esetleg megállapodást kötni a kettős adózás, a katonáskodás speciális rendjét illetően (ami szintén nem igazodhat automatikusan a lakóhely bejelentéséhez). Mivel a többes állampolgársággal kapcsolatban nem jöttek létre univerzális nemzeti vagy többoldalú nemzetközi szabályok, és az Európa Tanács idézett egyezménye sem teszi kötelezővé a kérelmezéssel megszerzett új állampolgárság mellett az eredeti megőrzését,⁸ ráadásul annak nem szükségképpen részesei a magyar nemzetiségűek állampolgársága szerinti államok, az állampolgársági törvénynek csak a kérdésben felvetett módosítása önmagában nem alkalmazható, legalábbis a jogbiztonság sérelme nélkül.

Továbbá arra sincs univerzális szabály, hogy a többes állampolgárok miként gyakorolhatják politikai jogaikat. Ez a szuverenitás és a politikai közösségbe tartozás olyan belső ügye, amelyről általánosságban csak annyi mondható, hogy a politikai jogok gyakorlása a legtöbb állam belső joga szerint a szokásos lakóhely államához kötődik. Másrészt az adott állam számára érdektelen, hogy polgára még egy másik államban is él politikai jogaival (a külföldön élők választójoga). A szokásos lakóhely belső szabályozása nemcsak a személyállapot terén határozza meg az alkalmazandó jogot, de közvetlenül a belső jognak az állampolgári jogállás részét képező egyéb jogok érvényesíthetősége területén is. (Például a hazai jog lehetővé teszi a kettős állampolgár kiadatását, ha állandó lakóhelye külföldön van az 1996. évi XXXVIII. törvény 13. §-a alapján.) A többes állampolgárság egyben alap lehet valakinek a kiutasítására abba az országba, amelynek állampolgára, noha azzal az országgal egyébként semmiféle kapcsolata nincs; kivéve, ha egy állam részese az Európa Tanács emberi jogi egyezményének (a családi élet, a magánélet zavartalanágához való jog) és a 4. jegyzőkönyvnek, amely tiltja, hogy valaki saját állampolgárát kiutasítsa területéről (3. cikk), noha esetleg a kiutasítás folytán élhetne a másik országban, többes állampolgársága miatt.⁹ A többes állampolgár számára nem nyújtható diplomáciai, konzuli védelem annak az országnak a hatóságaival szemben, amelynek állampolgára, hacsak kétoldalú egyezmény vagy a nemzetközi jog sajátos szabálya, szokásjog ezt meg nem engedi. Egyszóval a kapcsolódó joganyag áttekintése is elkerülhetetlen lett volna, de erre egyetlen utalás sincs a határozatban.

Azzal sem foglalkozott a határozat, hogy az európai közösségi szabályok is útját állják a törvényalkotás nép által diktált, szabad folyásának. Ugyanis a kedvezményes honosítás bizonyosan alkalmazandó lesz uniós polgárokra is, illetve a magyar állampolgárság megszerzésével az uniós polgárjogot is alkalmazni kell az új állampolgárokra. Az előbbi felveti, vajon szüksége lesz-e egy uniós polgárnak a magyar állampolgárságra, ám a javasolt törvényi szabályozás ennek csak egyedi esetben való mérlegelését tenné lehetővé. A közösségi jog például tiltja a kettős szavazást az Európai Parlament tagjainak megválasztásakor, de egységes eljárási szabályok hiányában a tagállamtól függ, érvényt szerez-e ennek, kialakít-e sajátos szabályokat a többes állampolgárokra.¹⁰ Másfelől az uniós polgárjog érvényesítésének nem lehet gátat szabni olyan tagállami szabályozással, amely különbséget tesz aszerint, hogy a többes állampolgár mely államhoz kötődik szorosabban (például a legutolsó lakóhelye alapján), és ha ebben harmadik államhoz való kötődést lát, akkor nem alkalmazza a közösségi polgárjogot.¹¹ Mindez azért érdemel szót, mert az állampolgársági törvény 2. § (2) bekezdése szerint ha valaki más államnak (akár uniós, akár harmadik államnak) is állampolgára, akkor a magyar jog szempontjából – és a magyar jog része az európai közösségi jog is – magyar állampolgárnak kell őt tekinteni, hacsak törvény másként nem rendelkezik. A népszavazástól függetlenül is pontosítást igényelne ez a kitétel, hiszen a lehetséges törvényi eltérés sem

futhat szembe az alkotmányosság követelményével, az emberi jogokkal és a közösségi normákkal. Ugyanakkor ha szaporodik a többes állampolgárság esete, akkor indokolt felhívni a figyelmet a sajátos szabályozás szükségességére. Például az Európai Parlament tagjainak megválasztásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény hallgat a többes állampolgárok választójogi névjegyzékbe vételekor követendő sajátos szabályokról. Így mi is növelni fogjuk a több helyen szavazók számát, kivéve a magyarországi lakóhellyel egyáltalán nem rendelkezőket, amit azonban az állampolgárság megszerzését követően inkább valószínűsíthetünk. Különösen azért, mert a lakóhely nem az állampolgársági törvény értelmében használatos a választójogi szabályok szerint,¹² hanem sokkal egyszerűbb regisztrációs (lakcím-bejelentési) ügyként.

A fentieket figyelembe véve nem teljesen érthető, miként jutott arra a következtetésre a testület, hogy hatályos nemzetközi kötelezettségeket nem érint a népszavazás. A hivatkozott 62/1997. (XII. 5.) AB határozat a már fennálló, hatályos nemzetközi jogi kötelezettségek további alakítására jogosultak köréből ki-

AZ EURÓPAI KÖZSÉGI SZABÁLYOK IS ÚTJÁT ÁLLJÁK A TÖRVÉNYALKOTÁS NÉP ÁLTAL DIKTÁLT, SZABAD FOLYÁSÁNAK.

fejezetten kizárja a népszavazást az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja értelmében. A további alakítás pedig nem zárható ki abban az értelemben, hogy a népszavazás nyomán többszintű, belső és külső normaalkotási kényszer keletkezik.

A DISZKRIMINÁCIÓTILALOM ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁG

Az indítvány hivatkozik arra, hogy az eredményes népszavazás nyomán születő törvény – az etnikai preferencia ilyen nyilvánvaló biztosításával – ellentétes lenne az Európa Tanács állampolgársági egyezményének 5. cikke (1) bekezdésével, amely tilalmazza az állampolgársági ügyekben a megkülönböztetést vagy az olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemzeti, etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Ennek megítélésénél az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) mércéjét kell alkalmazni, amelyet az Emberi jogok európai egyezményének alkalmazása során fejlesztett ki. Noha az állampolgársági egyezményben foglalt jog nem szerepel az utóbbiban, a jogszerű különbségtétel szempontjai annak 12. jegyzőkönyve nyomán alkalmazandók. Érdekes módon erről nem szól a határozat, pedig a szabályozásban és a hatósági eljárásokban tilalmazott diszkriminációról szóló jegyzőkönyvet már aláírtuk.¹³

A határozat ugyanakkor rámutat, hogy az egyezményhez készített kommentár az objektív alapú, a fő szabályhoz képest kivételes, szűken értelmezhető kedvezmény nyújtását (az államnyelv ismerete, meghatározott személyektől való leszármazás, az állam területén születés és tartózkodás, családjogi kapcsolatok, hontalanság, uniós polgár számára rövidebb tartózkodási idő) nem zárja ki, nem tekinti jogellenesnek. Kukorelli István különvéleményében is kifejti, hogy a kommentár szerint is az objektív jogi tények fogadhatók el, a tolerálható nemzeti szabályozási megoldások is ezekre építenek. Ám az európai gyakorlatban „eleddig alig ismert szubjektív alapú kedvezmény lenne a kérdésben szereplő nyilatkozattételhez kötött honosítási jogcím”. A magyar szabályozásban az etnikai preferencia annyiban objektív, hogy az itt élő, magát magyar nemzetiségűnek vallónak csak akkor ad rövidebb várakozási idő után magyar állampolgárságot, ha valamely felmenője magyar állampolgár volt [Áptv. 4. § (3) bekezdés], ami mégiscsak objektív jogi tény. A tervezett módosítás azonban beérett azzal, hogy a kérelmező magát magyar nemzetiségűnek vallja és ezt valahogy igazolja. Az objektivitás tehát legfeljebb csak az igazolásra szorítkozik, de mert a nemzetiséget nem lehet objektív módon meghatározni, így igazolni is csak viszonylagosan lehet.

A kedvezménytörvényre és az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) véleményére helytelenül hivatkozik a határozat, mert az nem az állampolgársági ügyekre tekintettel készült. Így csúsztatás hosszan leírni, miként történt meg a 2001. évi LXII. törvénynek a 2003. évi LVIII. törvénnyel való módosítása a Velencei Bizottság útmutatásai alapján, mert az a kisebbségi identitás, elsősorban a kulturális jogok kibontakoztatása keretében egyoldalúan szabályozható megoldásokat határozta be.¹⁴ Mivel a kedvezménytörvény „számos elemében túlterjeszkedett a nemzetközi jogban kialakult szokásokon, illetve olyan nemzetközi szerződések keretein, amelyeknek hazánk is részese”, és emiatt is kedvezőtlen volt nemzetközi fogadtatása, „szükségessé vált a jogszabály összhangba hozása a nemzetközi jog és gyakorlat követelményeivel” az eredetileg kitűzött kisebbségi identitás, szülőföldön boldogulás, kulturális cél, azaz a kisebbségvédelem keretei között.¹⁵ E célokra megfelelő a magyar nemzetiségről való nyilatkozattétel, a magyar nyelv bizonyos szintű ismerete, a magyar civil szervezeti vagy vallási közösségben vállalt tagság. Ez attól még nem lesz objektív az állampolgársági jogosultság szempontjából, hogy egy magyar hatóság adja ki vagy van benne fénykép.¹⁶ Talán ez az oka annak, hogy a határozat indokolása az etnikai alapú megkülönböztetést és annak indokolhatóságát a kérelmező és Magyarország közötti kapcsolatok szorosságának igazolására hozza fel. Arra a következtetésre jut, hogy ha a kedvezménytörvény a Velencei Bizottság szempontjainak eleget tesz és az állampolgársági egyezmény lehetőséget ad az etnikai alapú kedvezményezésre, a kettő összekapcsolásával a jövőben nincs sem rendszertani, sem nemzetközi jogi akadály a további honosítási kedvezménynek az állampolgársági szabályozásban. Ez a megközelítés különböző jogviszonyokat kapcsol össze, de legalábbis egyformán kezel eltérő objektivitású jogi tényeket.

További érve az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés mellett, hogy az állampolgársági törvénynek a 2001. évi XXXII. törvénnyel való módosítása is az állampolgársági egyezményre hivatkozik. Kár, hogy az alkotmánybírák nem olvasták el a módosító törvény szövegét, mert abban egyetlen szó sem esik az etnikai kedvezményekről, csak és kifejezetten objektív szempontok alapján pontosítja az állampolgárság anyagi és eljárási szabályait.

Bihari Mihály párhuzamos indoklásában tisztán normatani alapon abból indul ki, hogy meg kell különböztetni a fő szabályt és a megkülönböztető speciális szabályt. Ha a fő szabályhoz képest a speciális tartalmaz etnikai alapú (vagy egyéb) szigorítást,

akkor az hátrányos megkülönböztetés, míg az etnikai alapú (vagy egyéb) kedvezmény nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha az nem önkényes. Mivel a fő szabályhoz senki sem nyúlna és az nem is etnikai alapú, az etnikai alapú kedvezményes, azaz speciális szabály nem sérti az európai állampolgársági egyezmény 5. cikkét. Ha pedig a népszavazás nyomán egy további, szintén etnikai alapú kedvezmény születik a fő szabály változatlanul hagyásával, akkor az sem sérti az 5. cikkben foglaltakat. Ez világos beszéd, csak azt nem lehet tudni, hogy mitől válik valami fő szabállyá, azaz csak névlegesen, vagy gyakorlati szerepe, súlya által is. Vajon a szinte elvételre alkalmazott, igen szigorú, fő szabálynak kinevezett honosítás alapesete (például magyar nyelven kell letenni az alkotmányossági alapismeretek vizsgát, ami igen súlyos teher egy nem magyar ajkúnak, így rejtetten etnikai alapozás is érvényesül) megmaradhat-e pusztán megállapodásos alapon fő szabálynak, ha a speciálisnak nevezett (és tovább bővíthető kedvezményes esetkör) túlnyomó többségben fordul elő? Vajon hol húzódik az önkényesség határa? Lehet-e azzal indokolni, hogy a kedvezményre a történelmi körülmények, a kérelmezők nagy száma stb. miatt van szükség, így indokolt, ésszerű?

A megkülönböztetés alkotmányosságának hazai mércéjét is figyelembe kellett venni, hiszen a népszavazás olyan törvény megalkotását vetítheti előre, amely indokolatlan diszkriminációhoz vezet, mégpedig a magyar nemzetiségű külföldiek között. Ugyanis a hatályos szabályozásban már szerepel a honosításnak az az esete, amely a valamikori magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező, magukat magyar nemzetiségűnek vallók számára egy év várakozási idő után teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését [Áptv. 4. § (3) bekezdés], miközben e szabály érintetlenül hagyása mellett a magukat magyar nemzetiségűnek valló külföldiek bármilyen felmenővel, ráadásul várakozási idő nélkül, sőt magyarországi lakóhely, tartózkodás nélkül szerezhettek állampolgárságot. Ez legalább kétféle előnyt jelent a magyar nemzetiségűek csoportján belül a magyarigazolvánnyal rendelkezők számára. Ennek a megkülönböztetésnek nincsen ésszerű indoka, és azt az értékítéletet is kifejezi, hogy „másodrangú” az a határon túli magyar, aki bevándorlási, letelepedési engedélyt kapott Magyarországon, azaz „elárulta, elhagyta szülőföldjét”, netán egy rendészeti szabály megsértése miatt innen kiutasították, mert akkor eleve nem kaphat magyarigazolványt.¹⁷ A nemzethez tartozás ilyen nyílt kétségbevonása már önmagában is aggályos a kapcsolt jogkövetkezmények révén, azaz a rendészeti szempont és a kultu-

rális örökség támogatása összekapcsolása miatt. Vajon miért „inkább magyar” az, aki nem bukott le feketemunkát végezve Magyarországon, mint az, aki illegális munkavégzés vagy túltartózkodás miatt felkerült a nemkívánatos külföldiek listájára? Ezt most tovább súlyosbítják, kibővítve az állampolgárság szerzését érintő hátránnyal, sértve az emberi méltóságot. Sajnos az Alkotmánybíróság az etnikai preferenciát csak a nem magyar nemzetiségű honosítást kérőkhöz (a hazai gyakorlatban a törpe kisebbséget jelentő nem magyar nemzetiségű kérelmezőkhöz) viszonyította, és nemzetközi példák alapján bizonyítottan tekintette, hogy léteznek előnyben részesítő szabályok a világ számos országában, továbbá kifejezetten etnikai preferencia az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló keretegyzménye alapján. Nem érthető, miért hivatkoztak erre (vagy más kisebbségvédelmi) dokumentumra, hiszen a kisebbségvédelem a területi államok kötelezettsége, míg az állampolgárság megadása a külföldiekre vonatkozó aktus, és ezzel feltehetőleg a kedvezménytörvény szerinti támogatások nem diszkriminatív jellegét akarták megindokolni.¹⁸ A keretegyzménynek egyetlen rendelkezése sincs az állampolgárság megadásáról, és nincs összefüggésben ezzel az a megállapítás, mely szerint „nem minősül diszkriminációnak, ha a lakosság egy része nem részesül olyan kedvezményben, mint amelyet egy etnikai alapon meghatározott csoport tagjai megkapnak”.

Arra jut tehát az Alkotmánybíróság, hogy nem áll fenn diszkrimináció a kedvezménytörvény alapján és az arra épülő honosítási kedvezményezéssel, nem sértült az emberi méltóság a nem magyar nemzetiségűek szempontjából. Azt, hogy a fentebb már említett európai állampolgársági egyezmény 5. cikke tilalmazza az etnikai alapú (objektíve nem meghatározható és indokolható, tömeges, fő szabállyá váló) előnyben részesítést és a magyar nemzetiségűek közötti különbségtételt, a testület nem kapcsolta össze a vizsgálat során.

A KÉRDÉS MEGFOGALMAZÁSA

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai értelmében akkor fogadható el a népszavazásra feltett kérdés, ha nyelvtanilag egyértelmű, közérthető,¹⁹ a kérdés egészét nem zavarják meg szakkifejezések, az eldöntendő kérdésre igennel vagy nemmel lehet válaszolni és a jogalkotói feladat egyértelmű.

Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Bihari Mihály világossá teszi, miért nagy az OVB és az Alkotmánybíróság felelőssé-

ge: a népszavazási törvény hallgat a népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége követelményének mi-
benlétéről. Így azt csak e két szerv gyakorlata ala-
kítja ki, és a végső szót a jogorvoslati fórumként
szolgáló Alkotmánybíróság mondja ki. Az adott ügy-
ben – a szakkifejezések ellenére – az Alkotmánybí-
róság népszavazásra bocsáthatónak nyilvánította a
megfogalmazott kérdést, tekintettel annak egészé-
re, továbbá azért, mert az Országgyűlés ebből meg-
értheti, hogy kedvezményes honosításra vonatkozó
szabályokat kell alkotnia, amelyek „a Magyaror-
szághoz való szorosabb kötődés ellenőrzésére, a
»Magyar igazolvány« megadására meghatározott
feltételekre építhetnek, vagy más módot is megál-
lapíthatnak”. A nyelvtani, nyelvhelyességi, logikai
szempontokra nem is tért ki az indokolás, és az
egyértelműsége is csak annyiban, hogy a szakkife-
jezés (a 2001. évi LXII. törvény címét jótékony ho-
mály fedi, a magyarigazolvány, a kedvezményes ho-
nosítás előfeltételeit pedig nyilván mindenki ismeri)
nem akadály. A jogalkotó pedig oldja meg az
ügydöntő népszavazásból rá háruló feladatokat,
ahogy tudja, elvégre „a kérdés nem korlátozza az
Országgyűlést abban sem, hogy a megalkotandó új
szabályban a jelenlegi honosítási feltételekhez vi-
szonyítva további kedvezményt határozzon meg”.
Kérdések persze semmit sem tudnak megakadá-
lyozni, legfeljebb megzavarhatják a szakértőt, mert
a következő választási lehetőségeket rejtik maguk-
ban: az állampolgársági törvényben hozzá kell nyúl-
ni a meglévő honosítási szabályokhoz vagy nem, a
magyar nemzetiségűek szoros kapcsolatát az orszá-
gal a kedvezménytörvény változatlanul hagyásával,
csak az abban szereplő igazolvány meglétére hivat-
kozva mondják ki, vagy a kedvezménytörvény tár-
gyi hatályát egyidejűleg bővítsék ki (hiszen az új
jogviszonyban is alkalmazandó lenne az igazol-
vány), avagy kreáljanak teljesen új törvényt a kap-
csolat és nyilván a magyar nemzetiség megváltásá-
ról, igazolásáról.

Kukorelli István különvéleménye szerint az Alkot-
mánybíróság a népszavazásra bocsátandó kérdés ért-
hetőségét, alkotmányosságát úgy állapítja meg, hogy
„lefordítja a kérdést, és arra törekszik, hogy elhelyez-
ze azt az alkotmányos rendszerben”. Ugyanis a hatá-
rozat szerint „az állampolgárság honosítással való
megszerzésének a kérdésben szereplő tervezett új
esete” a kedvezménytörvényre és az állampolgársági
törvényre épül, ám Kukorelli szerint „ez a konkrét
kérdésből nem következik”. A korábbi határozatok
követelményeit az adott ügyben mintha nem vették
volna szűkítően figyelembe, hanem éppenséggel tá-
gan és nagyvonalúan, ráadásul a kérdésbe „belema-
gyarázva”.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE ÉS A TÖRVÉNYHOZÁSI KÖVETKEZMÉNYEK

A népszavazás – a közvetlen hatalomgyakorlás eszkö-
zeként – a népszuverenitás érvényesítésének egyik
formája, ám annak kötelezően elrendelendő esete el-
sőbbiséget élvez a népképviselői és a közvetlen hata-
lomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés
alapján elrendelhető népszavazáshoz képest.²⁰ To-
vábbá az eredményes ügydöntő népszavazás elvonja
a törvényhozástól a döntés jogát, az köteles elvégez-
ni az érintett módosítást, bár éppen Kukorelli István
mutat rá különvéleményében, hogy sem a népszava-
záson hozott döntések, sem az Országgyűlés által el-
fogadott törvények, azaz a jövőre irányuló normatív
döntések nem megváltoztathatatlanok.²¹ Ez a viszony-
rendszer és az említett jogkövetkezmény még hatá-
rozottabban felveti, hogy a jogbiztonság érdekében
intézményes alkotmányossági vizsgálatnak vessék alá
előzetesen a népszavazási kérdést, azaz a népszava-
záshoz való alapjog gyakorlását. Ebből pedig az kö-
vetkezik, hogy az alapjogi és az alkotmányos rendszer
egészében kell elhelyezni a népszavazási kérdést,
nem pusztán a tilalmazott népszavazási tárgyakra,
esetekre vonatkozó, az alkotmányban és a népszava-
zási törvényben szereplő kitételek alapján. Ebben az
összefüggésben az Alkotmánybíróság nem foglalko-
zott a népszavazás valódi tétjével.

A honosítás mint állampolgárság-szerzési jogcím
(1993 óta következetesen, korábban is fő szabály-
ként) az idegenrendészet körébe sorolt jogintéz-
ményre, a bevándorlási (letelepedési) engedélyre
épül.²² Ez szociális, gazdasági, nemzetbiztonsági, köz-
rendi és kulturális előfeltételeket ötvöz, és az az alap-
ja, hogy a külföldi Magyarországon tartózkodik, eg-
zisztenciát teremt, életvittele ellenőrizhető. Ezt alap-
jaiban változtatná meg a javasolt megoldás, hiszen
megszűnne az említett ellenőrizhetőség, a ma-
gyarországi életvitel, és egyszersmind a beilleszkedés
esélye is. Így rendszertani okokból is hozzá kellene
nyúlni az idegenrendészeti (letelepedési) szabályo-
záshoz, ideértve a letelepedett (bevándorolt) külföl-
diek jogállását is (például munkavállalás, iskoláztatás,
szociális támogatások, egyéni vállalkozás létesítése),
amely több tucatnyi törvényben, azaz nem az idegen-
rendészeti szabályokban kapott helyet. A honosítás fő
szabálya (a gyermekeknek adott kivételtől eltekint-
ve) az idegenrendészeti eljárásra épülő, legitim ma-
gyarországi életvitel (nyolc év), stabil itteni egziszten-
cia, az állampolgársági vizsga és az állam érdekeit
nem sértő állampolgárrá tétel [Áptv. 4. § (1) bekez-
dés]. Ezt a nemzetközi jog effektivitásnak nevezi.
A kedvezményt adó sajátos szabály a felsorolt követel-

mények közül csupán a magyarországi tartózkodás hosszát csökkenti, a többi feltételt meghagyja, ha a kérelmező magyar nemzetiségűnek vallja magát és valamely felmenője magyar állampolgár volt. A népszavazást követően megalkotandó szabályozás két követelményt hagyja ki a fő szabályból a kedvezményezettek érdekében: az előzetes tartózkodást és egyáltalán bármilyen magyarországi életvitelt, miközben az egykori felmenő magyar állampolgársága sem követelmény, mert elegendő a magyar nemzetiséget megvallani (igazolni). Vajon az állam érdekeit nem sértő honosításhoz milyen támpontja lesz a hatóságnak? Az állampolgársági vizsgát a külképviseleten is le lehet majd tenni?

A kérdés pontatlansága miatt a másik lehetőség, hogy a honosítás fő szabályából az összes követelményt elhagyják (mert a nemzetiség megvállására és igazolására csak utal a kérdés). Ez olyan új fogalom, amely nem is tekinthető honosításnak, hiszen elporlasztja a fő szabályt, és csak a „honosítás” szót használja az állampolgárság megszerzésére. Tovább nehezíti a módosítást, hogy az EGT polgárainak az idegenrendészeti törvény és az állampolgársági törvény – az uniós csatlakozást követően életbe lépő – szabályai szerint nincs szükségük bevándorlási, letelepedési engedélyre a honosításhoz, elegendő ahhoz az EGT polgárok tartózkodási engedélye [Áptv. 23. § (1) bekezdés]. Ez nem rontja le a fő szabályt, csupán annyiban enyhíti, hogy rövidebb itt-tartózkodás és egyszerűbb eljárás alapján szerezhető meg ez az engedély. Ám a kérdés nem zárja ki a kedvezményes honosításból az EGT polgárait, így a szlovákiai, szlovéniai magyarokat sem, akik kaphatnak magyarigazolványt, ha ez a közösségi jogot nem sérti.²³

Apróságnak tűnik, de a már felsorolt törvényi szabályok zöme (állampolgárság, idegenrendészet, az állampolgárság megszerzését nyilvánvalóan szorosan követő útlevél megszerzése miatt a külföldre utazás) a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával módosítható, ezért a törvényhozási kényszer akkor is fennáll, ha a konszenzus nem jön létre. A kedvezménytörvény sem maradhat változatlan, hiszen az Országgyűlés a népszavazás nyomán a magyarigazolványt új, eredetileg nem tervezett célra használhatná fel. A kedvezménytörvény deklarált célja a szülőföldön maradás és az identitás, valamint a területi állam állampolgárságának megőrzése. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a magyarigazolvány szorosabb kapcsolatot jelent, amelybe az állampolgárság kérelmezése és megszerzése is beletartozna, és így legfeljebb morális parancs, nem pedig jogi kérdés,

hogy az állampolgárok – a jogegyenlőség nevében, azaz függetlenül attól, hogy van-e másik állampolgárságuk, a magyar állampolgárságot milyen jogcímen szerezték – ezt érvényesítsék, szabadon költözzenek, mozogjanak, vagy éppen otthon maradjanak. Így a népszavazással életre segített állampolgárság új tartalommal tölti meg a kedvezménytörvényt, a magyarigazolvánnyal élvezhető jogokat, egyszóval a státusmagyarságot.

A 2001. évi LXII. törvény nemzetközi fogadtatása igen jól mutatta,²⁴ hogy alapos egyeztetésre lenne szükség a szomszédos országokkal a már megkötött megállapodások (alapszerződések, a kedvezménytörvény alkalmazása miatti új együttműködések) célkitűzéseinek megőrzésére, ha megint egyoldalú szabályozással élnénk a kedvezményes állampolgárság-szerzés szuverenitást érintő, igen érzékeny kérdésében.

A magyar állampolgárság közjogi, etnikailag semleges kötelékként való felfogása – ami persze nem azonos azzal, ahogyan a politika és a nyilvánosság az állampolgárságra tekint – sem marad változatlan. Noha a magyarországi lakóhely (lakcím) létesítése számos jog érvényesítésének előfeltétele, bizonyos következetlenség már ma is található a szabályozásban, és ha hirtelen megnő a külföldön élő magyar állampolgárok és a többes állampolgárok száma, ez a folyamat felerősödhet, egyre több szociális, kulturális vagy éppen gazdasági jog gyakorlásánál mellőzve az itt-tartózkodás megkövetelését. Ennek költségvetés-tervezési hatása is lehet, hacsak, Habermas kifejezésével, a „jóléti sovinizmus” nem akadályozza meg ennek a folyamatnak a kialakulását.²⁵ Kukorelli István a kérdés alkotmányjogi nehézségeire hívta fel a figyelmet. Szerinte az alkotmány 6. § (3) bekezdésének lehetnek normatív következményei, ahogy arra már másutt rá is mutatott,²⁶ ugyanakkor „a népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.”

Összességében az Alkotmánybíróságnak alkotmányellenessége miatt el kellett volna utasítania a népszavazási kezdeményezést, mert az ellentétes vállalt nemzetközi kötelezettségekkel, a kérdés ráadásul nem felel meg az egyértelműség követelményének, alapjaiban érinti az állampolgársági szabályozást és jogállást, valamint a törvényhozó hatalomra szinte megoldhatatlan feladatot hárít.

Külön tanulmány tárgya lehetne, hogy ha az eredményes népszavazás után az Országgyűlés rákényszerít

rülne a törvény megalkotására, akkor – figyelembe véve az 1990 óta e tárgyban folytatott vitákat, szabályozási kísérleteket is – vajon milyen esélyük lenne a kedvezményes állampolgárság megszerzésére a határon túli magyaroknak. Mindenesetre az, hogy a kettős állampolgárság megadásáról népszavazás döntson, jogi és politikai bizonytalansággal jár, határokon belül és kívül. A határon túli magyarok jövőképehez, stratégiájuk kialakításához erős középosztály kell, de ma csak a túlélésre terjed ki a vágyak és álmok szintje, és nincs valódi stratégiai gondolkodás. Ilyen körülmények között *sokkal nagyobb az anyaország közéleti vezetőinek a felelőssége*, mert „a jövőképek három szintje és a falusias magyarság elszegényedése egyszerre magában hordozza a kisebbségi társadalom megrekedésének és szimbolikus eszközökkel való hiszterizálhatóságának lehetőségét is. Ki ne akarna magyar állampolgárságot? Ki ne akarna autonómiát? Ki ne akarna a többségi nyelv és habituális világ megtanulásának és használatának terhértől megszabadulni? A magyarországi politikai osztály nagy felelőssége az, hogy ezzel a vágyrendszerrel mit is akar kezdeni. Ezzel ugyanis nemcsak szimpatizánsokat, az áttelepülőik révén szavazókat, a migrációtól való félelmek felkeltésével ellenszavazatokat lehet szerezni, hanem a kisebbségi közéleten belüli vitákkal a magyar kisebbségi társadalmak instabilitását is állandósítani lehet.”²⁷

JEGYZETEK

1. 5/2003. (III. 2.) AB határozat.
2. 116/2003. (IX. 18.) OVB határozat, Magyar Közlöny, 2003. szeptember 23.
3. *Lichtenstein versus Guatemala*, 1955 WL 1 (ICJ).
4. Kihirdette a 2002. évi III. törvény. Magyarország eljárási kérdésekben tett nyilatkozatot (a 11–12. cikkhez és a 22–23. cikkhez, amely érdemben fenntartás), a határozatban tárgyalta rendelkezéseket a maguk teljességében kell alkalmaznunk.
5. TÓTH Judit: *A diaszpóra a jogszabályok tükrében*, Regio, 1999/3–4, 46–92.
6. A Központi Statisztikai Hivatal, továbbá a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala adatai szerint például a 2003-ban honosítást kérők 89,8 százaléka három környező országból való (Románia, Ukrajna, Szerbia–Montenegró), míg a honosítás feltételét jelentő bevándorlási, illetve letelepedési engedéllyel rendelkezők között e három ország állampolgárainak aránya is hasonlóan magas: 2003. december 31-én a bevándorlási engedéllyel rendelkezők 80,9 százaléka és a letelepedési engedéllyel rendelkezők 84,9 százaléka (Oltalomkeresők, 2004/2–3).
7. A békeszerződés VII. címe alatt szereplő 61–66. cikkek ismertetését és végrehajtását szolgálta a minisz-

térium 1921. évi 6.500. ME rendelete (az idézett szöveg a 12. §-ból való).

8. Az egyezmény a többes állampolgársággal kapcsolatban kevés, ám a részes államra nézve kötelező erejű szabályt tartalmaz. E szerint megőrzendő annak a (többes) állampolgársága, aki *ex lege* szerez állampolgárságot születésével (mert különböző állampolgárságú szülőktől a leszármazás elve alapján nyert állampolgárságot) vagy házasságkötéssel (14. cikk), továbbá megőrzendő annak az eredeti állampolgársága, aki honosítással kívánja a második állampolgárságát megszerezni, ha az eredetiről való lemondás, annak megszüntetése nem lehetséges vagy ésszerűtlen lenne (16. cikk). Egyéb esetekben a részes államok saját szabályozása nem kötött.
9. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Az Egyesült Királyság nem részese a jegyzőkönyvnek, így kiutasított kettős állampolgárságú gyermek szülői felügyeleti jogával rendelkező szülő. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága elfogadhatatlannak minősítette a panaszt, mondván, a gyermek így saját hazájába távozva követi a kiutasított szülőt, nem sérült tehát az egyezmény 8. cikke (*Jaramillo versus UK*, 24865/94, *Sorabjee versus UK*, 25297/94). Más kérdés, hogy közvetett módon a saját állampolgár (brit gyermek, aki így szülői felügyelet nélkül nem maradhat, tehát követi a szülőt) kiutasítása valószínűleg nemzetközi szokásjogot sért, száműzetést jelent.
10. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangement for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, Council Directive 93/109/EC 1 (2), Communication from the Commission on the application of Directive 93/109/EC to the June 1999 elections to the European Parliament. COM (2000) 843 final (eszerint a legutóbbi választásokon másfél millió uniós polgár többször szavazott), Act concerning the elections of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (Official Journal, L 278, 08/10/1976) 8.
11. *Micheletti-ügy*, Case C-369/90, judgement of 7 July 1992.
12. Az Áptv. 23. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon az lakik, akinek bevándorlási, letelepedési engedélye van, menekültként elismerték, illetőleg az uniós polgár, ha EGT tartózkodási engedélye van.
13. 2253/2000. (X. 31.) Korm. határozat az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény elfogadásának 50. évfordulója alkalmából rendezett miniszteri konferencián való részvételről és az egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyvének aláírásáról.

14. TÓTH Judit: *A státustörvényről. A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében*, in *A státustörvény. Előzmények és következmények*, szerk. KÁNTOR Zoltán, Budapest, Teleki László Intézet, 2002 (a továbbiakban *A státustörvény*), 57–69.
15. Általános indoklás a 2003. évi LVII. törvényhez, I. pont.
16. A 2003. évi LVII. törvény által módosított 19. § rögzíti az igazolvány kiadásának feltételeit, beleértve a külképviseletek bevonását a kérelem és a nyilatkozatok begyűjtésébe, kiadásába.
17. A 2001. évi LXII. törvény módosított 21. § (3) bekezdése értelmében vissza kell vonni az igazolványt attól, aki bevándorlási vagy letelepedési engedélyt kapott, esetleg a magyar hatóság menekültként elismerte, a kiutasítás hatálya, illetve beutazási tilalom alatt állónak pedig a 19. § értelmében sem adni, sem megtartania nem lehet az igazolványt.
18. 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt keretegyezményének kihirdetéséről. A 17. cikk szerint „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.” A 18. cikke szerint pedig „a felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más államokkal, kiváltképpen a szomszédos államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét”.
19. A népszavazás körében az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta ezt az alkotmányos követelményt: „A népszavazásra feltett kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy annak alapján valamennyi állampolgár egyértelműen tudjon válaszolni” [1/1990. (II. 12.) AB határozat].
20. Lásd 52/1997. (X. 14.) AB határozat.
21. 50/2001. (XI. 22.) AB határozat.
22. 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek magyarországi beutazásáról, tartózkodásáról és a bevándorlásról, majd a 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Ezen az sem változtat, hogy ha menekültként került az országba, mert az is alapvetően idegenrendészeti szerv eljárását feltételezi, és az itteni tartózkodásra és ellenőrzésre épül [lásd 1989. évi 19. törvényerejű rendelet, 101/1989. (IX. 30.) MT rendelet, majd a helyükbe lépő 1997. évi CXXXIX. törvény].
23. A 2001. évi LXII. törvény új 1. §-a (1) bekezdés. „A törvény hatálya a Horvát Köztársaságban, Romániában, Szerbia és Montenegróban, a Szlovák Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban vagy Ukrajnában (a továbbiakban: szomszédos állam) lakóhellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyre terjed ki.” Ugyanakkor 27. § (2) bekezdés: „e törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésétől az Európai Unió közösségi vívmányaival összhangban kell alkalmazni.”
24. Lásd *A státustörvény*, id. kiad.
25. FÁBIÁN Zoltán, SIK Endre, TÓTH Judit: *Unióra várva. Előítélet, xenofóbia és európai integráció*, in *Migráció és Európai Unió*, szerk. LUKÁCS Éva, KIRÁLY Miklós, Budapest, AduPrint, 2001, 395–412.
26. KUKORELLI István: *A „felelősség klauzula” [Alkotmány 6. § (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei*, in *Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, szerk. TÓTH Judit, Budapest, Lucidus, 2000 (Kisebbségkutatás könyvek), 175–180.
27. BÁRDI Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*, Pozsony, Kalligram, 2004, 257.

„HIVATALI KÉNYELEM?”

AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KORLÁTAIRÓL

Az Alkotmánybíróság közel nyolc év után idén áprilisban hozta meg határozatát abban az ügyben, amelyben az indítványozó az információszabadságot korlátozó két törvényi rendelkezés alkotmányosságát kifogásolta.¹ Az egyhangú határozattal az alkotmánybírák elutasították a szolgálati titokra² és a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő iratok nyilvánosságának korlátozására vonatkozó rendelkezések³ megsemmisítését kérő indítványt. Ugyanakkor az utóbbit illetően – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a testület. A határozat értékelése előtt érdemes röviden áttekinteni az információszabadság szabályozásának néhány elemét.

Az információszabadság hazai szabályozásának jótékony radikalizmusát számos érveléssel szokták alátámasztani. Hivatkozni lehet nemcsak arra, hogy a közérdekű adat fogalma nálunk – nemzetközi összehasonlításban – szinte a lehető legszélesebb adatkörre vonatkozik, hanem arra is, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjed a közszféra egészére.⁴ De a téma szempontjából talán a legfontosabb, hogy az információszabadságot az Országgyűlés 1989 októberében, a rendszerváltás eufóriájában – biztos, ami biztos – alkotmányos joggá tette,⁵ mégpedig majd három évvel azelőtt, hogy mibenlétéről, gyakorlásának szabályairól részletes törvényt alkotott volna.

Nem férhet kétség ahhoz, hogy az információszabadság alkotmányba emelése döntő lépés volt a nyilvánosság rendszerváltásában, ugyanakkor azzal a következménnyel is járt, hogy az alkotmány 8. § (2) bekezdésének értelmében gyakorlásának kereteit, a korlátozására vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthatja meg, azaz a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának korlátozásáról a jogalkalmazó nem, csak a törvényhozó dönthet. Az információszabadság „alaptörvényének” tekintett, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 1. § (3) bekezdése ezt külön is leszögezi, amikor kimondja, hogy „e törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani”. Egy

alapjogot korlátozó ilyen törvény alkotmányosságára pedig az Alkotmánybíróság által kialakított szigorú teszt vonatkozik.

Szigorúan véve mindez tehát azt jelenti, hogy az információszabadság korlátozása csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha mindazokat az adatfajtákat, amelyeknek a megismerése időlegesen megtagadható, törvény tételesen felsorolja. Nem véletlen, hogy az alkotmányos jogok védelme érdekében 1989-ben a köztársasági alkotmány a garanciákat a törvényhozó kezében kívánta tartani. Azt illetően, hogy ki állapítsa meg az állam indokolt titkolózásának határait, érthetően kevés volt a bizalom a jogalkalmazó szervekkel (az adatkezelővel, illetőleg a vitás ügyeket eldönteni hivatott bíróságokkal) szemben. Valamennyi eltitkolható adatfajta taxatív törvényi felsorolása ugyanakkor nyilvánvalóan képtelenség. Mi lehet hát a megoldás?

Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. A közérdekű adatok megismerhetősége ma a következő esetekben korlátozható: az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) alapján államtitok (3. §), szolgálati titok (4. §) és külföldi minősítésű adat (5/A–5/I. §§); az Avtv. alapján a belső használatra készült és a döntés-előkészítéssel összefüggő adat [19. § (5) bekezdés]; az Avtv. és a Ptk. alapján az üzleti titoknak minősülő adatok [Avtv. 19. (6) bekezdés és Ptk. 81. § (2)–(4) bekezdés]; az Európai Unió jogszabályai alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekeit érintő adat. Számos további törvény tartalmaz kivételeket az üzleti titok rokon intézményeinek (banktitok, adótitok, pénztártitok, értékpapírtitok stb.) védelme érdekében.

Anélkül, hogy ennek elemzésében e cikk keretei között mód lenne elmélyedni, meg kell állapítanunk, hogy az alapjogi korlátozás előbbieken jelzett szigorú követelményeinek e titokfajták közül valójában csak az államtitok felel meg. Az alábbiakban arról lesz szó, hogy miként foglalt állást az Alkotmánybíróság az

információszabadságot korlátozó két említett törvényi rendelkezés alkotmányossága ügyében.

AZ INDÍTVÁNY

Az utólagos normakontrollt kérő indítvány a kétfajta korlátozás alkotmányellenességét lényegében ugyanolyan megfontolás alapján állította. Az indítványozó mindkét esetben aggályosnak tartotta, hogy közérdekű adatok visszatartásáról az adatkezelő diszkrecionális hatáskörben dönthet. Jóllehet a szolgálati titoknál az Avtv. előírja a szolgálati titokkörü jegyzékek előzetes adatvédelmi biztosi véleményezését, ezt a beadványozó nem tekintette elégséges garanciának annak megakadályozására, hogy az adatkezelő indokolatlanul széles körben húzza meg a minősíthető adatok körét.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatban a kifogás az volt, hogy a közérdekű adatnak a „belső használatra készült” vagy a „döntés-előkészítéssel összefüggő” minősítésével voltaképpen bármely adat nyilvánosságra hozatala megakadályozható, és ezzel egy alkotmányos jog korlátozása parttalanná válik. A törvény által a titkosításra megengedett harmincéves határidő⁶ pedig az indokolhatónál jóval hosszabb, az alapjogi korlátozás tehát aránytalan.

A HATÁROZAT

Mint említettem, az Alkotmánybíróság a kifogásolt két rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Viszont – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik, és felhívta az Országgyűlést, hogy a mulasztás pótlásával kapcsolatos feladatainak 2004. december 31-ig tegyen eleget.

Az utólagos normakontrollra vonatkozó kérelem megvizsgálása eredményeképpen az Alkotmánybíróság az indoklás első részében az Avtv. 19. § (5) bekezdésével összefüggésben hivatkozott arra, hogy az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az úgynevezett munkadokumentumokra. A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint nem

nyilvánosak. Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság véleménye szerint az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti „automatikus” nyilvánosságkorlátozás a munkaanyagok, a döntéshozatali eljárás védelme, a közfeladatot ellátó szerv hatékony működése érdekében indokolt. Elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene, ha az ilyen típusú valamennyi dokumentumot minősíteniük kellene az eljáró szerveknek. Ezért – szól a testület érvelése – „szükséges az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja”.⁷

Hasonlóképpen nem találta alkotmányellenesnek a testület a titoktörvénynek a szolgálati titokról szóló 4. § (1) bekezdését. A közérdekű adatok nyilvánosságának a szolgálati titokkal való korlátozása – a határozat szerint – „az állami szerv eljárása zavartalanságának, illetéktelen befolyástól mentes gyakorlásának biztosítását szolgálja; a közigazgatási szerv döntés-előkészítő eljárása dokumentumaiban foglaltak nyilvánosságra kerülése ellen nyújt védelmet”.⁸ A Ttv. szóban forgó 4. § (1) bekezdésében meghatározott szolgálati titokká minősítés a közérdekű adatoknak csak jóval szűkebb körét érintheti, mint az Avtv. 19. § (5) bekezdése, továbbá a minősítésre csak a Ttv.-ben felsorolt szervek esetében van mód, a szolgálati titokköröket nyilvánosságra kell hozni, a minősítés csak a korlátozáshoz szükséges időre rendelhető el, indokoltságát pedig a minősítőnek rendszeresen felül kell vizsgálnia. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta, hogy az érintett szerv diszkrecionális jogköre volna a szolgálati titokfajták meghatározása.

Az Alkotmánybíróság az indoklás második részében fejtette ki érveit az Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatos alkotmányellenes mulasztás kérdésében. A testület számos korábbi határozatára utalva leszögezi, hogy alkotmányellenes mulasztás megállapítására nemcsak akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó jogszabályban meghatározott jogalkotói feladatát elmulasztotta, hanem akkor is, ha a jogszabályt megalkotta ugyan, de a szabály olyan súlyos hiányosságokban szenved, hogy az alkotmányellenes helyzetet idéz elő. Ezt követően megállapítja, hogy „az alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő ira-

tok többségében a döntés meghozatalát követően már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka »színvonalának«, »hatékonyágának« és befolyásmentességének. [...] A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény.”⁹ Azzal, hogy az Avtv. a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok eltitkolhatóságát a döntés meghozatala utáni időre is lehetővé teszi, a jogalkotó kényszerítő indok nélkül is korlátoz egy alapjogot, állítja a testület.

Az indokolás értelmében „a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása továbbá akkor garantálható, ha a nyilvánosság-korlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata lehetséges. [...] A bírói felülvizsgálat az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti nyilvánosság-korlátozással kapcsolatban csak a törvényi rendelkezésben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki.”¹⁰ Ez pedig az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésétől függő alapjog-korlátozást tesz lehetővé.

A harmadik alkotmányossági aggály, hogy „a nyilvánosság-korlátozás határozatlan ideig fenntartható, mert annak alapján a nyilvánosság-korlátozásra meghatározott időtartam az adat kezelésétől számítandó, s az adat folyamatos tárolása is adatkezelésnek minősül [Avtv. 2. § 9. pont]. Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy a nyilvánosság elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze titkos minőségét.”¹¹ Az Alkotmánybíróság szerint „az Avtv. nem határozza meg sem a »belső használatú«, sem a »döntés-előkészítéssel összefüggő« adat fogalmát, s nem jelöli meg, milyen alkotmányos célból kerül sor a korlátozásra. Önmagában az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat [...] elzárását a nyilvánosságtól.”¹² A testület álláspontja szerint a korlátozás akkor indokolt, ha a közérdekű adat nyilvánosságra hozatala veszélyezteti a közfeladat külső befolyástól mentes ellátását. „A közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alkotmányos joggal szemben.”¹³ Végül a testület megállapítja, hogy a „belső használatra készült”, illetve a „döntés-előkészítéssel összefüggő” adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, azokkal kapcsolatban azonos szabályok al-

kalmazása önmagában is olyan szabályozási hiányt jelent, amely az információszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti.

ÉRVEK ITT ÉS OTT

Mielőtt közelebbről szemügyre vennénk és összehasonlítanánk az utólagos normakontrollt kérő indítvány elutasításának, valamint a mulasztás megállapításának alkotmánybírói indokait, szükségesnek tartom leszögezni, hogy az információszabadság szabályozásának hazai megoldása számos, nehezen megválaszolható dilemmával terhelt. Ahogy a bevezetőben jeleztem, alkotmányos jogként való deklarálása a közügyek nyilvánosságának megteremtése terén valóban döntő jelentőséggel bírt. Több mint tíz év elteltével az is megállapítható, hogy amikor az Országgyűlés az alkotmány által előírt jogalkotói feladatát teljesítve 1992-ben elfogadta az Avtv.-t, valóban időt álló szabályokat alkotott, beleértve az azóta elfogadott néhány módosítást is. Ugyanakkor a rendszerváltás érthető radikalizmusa, a pártállami tapasztalatok miatt az állami apparátussal, a jogalkalmazó szervekkel szembeni indokolt bizalmatlanság¹⁴ az alkotmányossági mércét olyan magasra emelte, hogy az a jogalkotó, valamint a jogalkalmazó számára joggal okoz fejtörést. Nem volt tehát könnyű helyzetben az Alkotmánybíróság, amikor a beadvány ügyében határoznia kellett.

Lássuk hát az alkotmánybírói érvelést közelebbről, mégpedig külön-külön a két kifogásolt szabályt illetően. Az Avtv. 19. § (5) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozó indítvány elutasítása azon alapult, hogy az Alkotmánybíróság szerint a közfeladatot ellátó szervek hatékony és illetéktelen befolyástól mentes működésének biztosítása érdekében indo-

kolt korlátozásról van szó, a mulasztás megállapításakor viszont úgy érvel, hogy önmagában az a tény, hogy egy adat egy közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, döntésének előkészítéseként keletkezett, nem indokolja elzárhatóságát. Az elutasításkor adottnak veszi, hogy az Avtv. 19. § (5) bekezdése alá tartozó adatfajták elzárhatóságának indoka a munkaanyagok, a döntéshozatali el-

járás hatékonyságának védelme, a mulasztással kapcsolatos egyik fő érv ezzel szemben, hogy a jogalkotó nem tette világossá a korlátozás célját. Az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szereplő két adatfajta fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága a mulasztás megállapításánál fontos érv, míg az utólagos normakontrollnál szóba sem kerül. Ugyanez áll a jogalkalmazói döntés diszkrecionális voltának kezelésére is.

AZ INFORMÁCIÓ-SZABADSÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK HAZAI MEGOLDÁSA SZÁMOS, NEHEZEN MEGVÁLASZOLHATÓ DILEMMÁVAL TERHELT.

A mulasztás megállapításakor a testület utal arra, hogy a két iratfajta együttes kezelése, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságának a döntés megszületésétől független, differenciálatlan kezelése indokolatlan alapjogi korlátozásra is lehetőséget ad. Ugyanakkor nyitva marad az a kérdés, hogy – a jogalkalmazói diszkréciót elkerülendő – miként lehet magában a törvényben egyértelműen és pontosan (adatfajta és adatkezelőre együttesen) meghatározni e korlátozást. Milyen módon döntheti el a törvényhozó, hogy a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok közül a döntés megszületése után melyek további titokban tartása indokolt és melyek nem? Törvényhozói kompetenciába utalandó-e például annak eldöntése, hogy az Alkotmánybíróság teljes üléseiről készült emlékeztetők, feljegyzések közül egy-egy meghozott határozat után melyeket kell közzé tenni és melyeket nem?¹⁵ A jogalkotó valószínűleg annál többet nem mondhat, mint amit maga az Alkotmánybíróság is, hogy a munkaanyagok védelme, a szerv illetékelen befolyástól mentes, hatékony működésének biztosítása indokolhatja az ilyen adatok további titokban tartását, de a konkrét adat elzárhatóságáról aligha dönthet más, mint az adatkezelő szerv vezetője. Az Avtv. ilyen értelmű kiegészítése egyúttal orvosolná azt a jogos kifogást, hogy az eljáró bíróság előtt ma nincs lehetőség az adatvisszatartás jogszerűségének tartalmi vizsgálatára. Az előbbieknél is fontosabb kérdés: miként lehetséges, hogy az információszabadság olyan korlátozása esetén, amely – ha egy fatális elírési hiba miatt is, de – lehetővé teszi közérdekű adatoknak a nyilvánosságtól örök időkre történő elzárását, az Alkotmánybíróság mulasztást állapítson meg, ne pedig az alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelmét, azaz egy alkotmányos jog lényeges tartalmának korlátozását.

Áttérve a szolgálati titok szabályozásának alkotmánybírósági megítélésére, egyértelmű, hogy a testület e téren nem észlelt alkotmányossági aggályokat. A szolgálati titok Ttv.-beli szabálya megsemmisítésére vonatkozó kérelem elutasításának két legfőbb indoka a testület szerint az, hogy egyrészt „megalapozatlan az indítványozó azon állítása, mely szerint a törvény az érintett szerv diszkrécionális jogkörébe utalja a szolgálati titokká minősítést”, másrészt „a szolgálati titok megismerésére irányuló kérelem elutasítása esetén a kérelmező [...] a bírósághoz fordulhat”, mely eljárása során tartalmi kontrollt is végez.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdésében, valamint a Ttv. 4. § (1) bekezdésében foglalt korlátozás egy dologban különbözik. A belső használatra készült, illetőleg döntés-előkészítéssel összefüggő adatokkal szemben a szolgálati titok definíciója¹⁶ több-kevesebb tartalmi elemet is tartalmaz. Elvileg ez a szabályozás az adatke-

zelői mérlegelés lehetőségét szűkebb területre szorítja. Gyakorlatilag azonban az adatkezelő – miként erre az elmúlt években számos példa akadt – az adatvédelmi biztost megkerülve vagy a véleményét akár teljesen figyelmen kívül hagyva állapíthatja meg és teheti közzé saját szolgálati titokkörü jegyzékét. E jegyzékek közzétételének nincsen kötelezően előírt formája. Egyes minisztériumok miniszteri rendelet formájában, más állami vagy közfeladatot ellátó szervek közleményként teszik közzé a Magyar Közlönyben titokkörü jegyzékeiket. Ahogy azonban az Avtv. 19. § (5) bekezdésével, úgy a Ttv. 4. § (1) bekezdésével szemben is felvethető, hogy egy alapvető jog korlátozására nem törvényben került sor.

Ehhez hozzá kell tenni, hogy egy közérdekű adat szolgálati titok miatti megtagadása alapján indított perben a bíróság a szolgálati titokköröket tartalmazó miniszteri rendeletben szereplő adatfajta indokoltságát nem vizsgálhatja. Amit megtehet, hogy az eljárás felfüggesztése mellett konkrét normakontrollt kezdeményez az Alkotmánybíróságnál. Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság határozata említést sem tesz arról, hogy az Avtv. 26. § (4) bekezdése szerint ha az adatvédelmi biztos eljárása során az adat minősítését indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő harminc napon belül a Fővárosi Bírósághoz fordulhat. Kétségtelen azonban, hogy e jogorvoslati lehetőség hatásossága is korlátozott. Az adatminősítő ugyanis megteheti, hogy figyelmen kívül hagyja a biztos felszólítását, ugyanakkor bírósághoz sem fordul.

Összegezve az észrevételeket, álláspontom az, hogy az Alkotmánybíróság az indítványban felvetett alkotmányossági kérdésekre nem minden tekintetben adott következetes választ. Ott pedig, ahol az információszabadság garanciáinak további erősítése mellett foglalt állást – nem teljesen érthető módon –, egy alkotmányellenes jogszabály pro futuro megsemmisítése helyett egy sokkal gyengébb alkotmánybírósági eszközhöz, a mulasztás megállapításához nyúlt. Tudva, hogy a törvényhozói mulasztás pótlásának elmaradása semmilyen jogkövetkezéssel nem jár.

JEGYZETEK

1. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
2. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 4. § (1) bekezdése.
3. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdése.

4. Számos országban csak a közigazgatás e jog kötelezettje, azaz nem terjed ki az adatszolgáltatási kötelezettség a törvényhozóra vagy az igazságszolgáltatás szerveire.
5. Korántsem általános megoldás ez. Az információszabadság egyik mintaoszágának tekintett Egyesült Államokban például csupán a közigazgatási eljárásról szóló törvényt egészítették ki néhány paragrafussal, vagy a 2000-ben elfogadott brit információszabadság-törvény mögött értelemszerűen nincs alkotmányos háttér.
6. Ezt az adatvédelmi törvény 2003-ban elfogadott módosítása húsz évre mérsékelte, az Alkotmánybíróság pedig a vizsgálatot már az új szövegre tekintettel végezte el.
7. ABK 2004/4, 294.
8. Uo.
9. Uo., 295.
10. Uo., 296.
11. Uo., 295. Ide két fontos megjegyzés kívánkozik: az egyik, hogy lám, egyetlen kis jogalkotói figyelmetlenség, egy egyszerű elírás miként okozhat súlyos alkotmányossági problémát. A határozatból nem derül ki, de a tényekhez hozzátartozik, hogy az Avtv.-t elsősorban jogharmonizációs céllal módosító 2003. évi XLVIII. törvény az információszabadságot érintő egyes törvényi rendelkezéseket is megváltoztatott. A 19. § (5) bekezdése esetében a jogalkotó szándéka csupán annyi volt, hogy az addigi harmincéves határidőt húsz évre csökkentse. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága jegyzőkönyvei tanúsítják, hogy egyszerű elírás következtében került a „keletkezésétől” szó helyébe a „kezelésétől” szó. (A ma hatályos szöveg a következőképpen szól: „Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a *kezelését* követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.”) Ettől nem egyszerűen megváltozott a mondat értelme, hanem megszünt, hiszen abban igaza van a határozatnak, hogy a közérdekű adat tárolása is adatkezelésnek minősül. Téves viszont – és ez a másik megjegyzés – az Avtv. 2. § 9. pontjára való utalás, hiszen az egyértelműen a személyes és nem a közérdekű adatokra vonatkozik.
12. Uo., 296.
13. Uo.
14. Csak egyetlen adalék mindehhez: az 1989. október 23-ai átfogó alkotmánymódosításkor került bele a magyar alkotmány szövegébe az alapjogi korlátozásokra vonatkozó, a külföldi alkotmányokban és a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban általánosan elfogadott és alkalmazott generálklauzula, mely szerint alapvető jog gyakorlása csak olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges. Nyolc hónap elteltével azonban az alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény e klauzulát törölte, mivel az túlságosan általános megfogalmazása miatt esetleg súlyos jogkorlátozásokhoz szolgálhatott volna alkotmányos alapul.
15. Figyelemre méltó, hogy a határozat indoklása számos ponton köztisztviselőkről beszél, holott ők az Avtv. szerinti közfeladatot ellátó személyek csupán egy csoportját alkotják. Hasonló következetlenségre utal a közérdekű adatkezelői kör megjelölésénél visszatérően használt „közigazgatás” kifejezés, holott az Avtv. a közigazgatásnál jóval szélesebb adatkezelői kört határoz meg: ide sorol minden állami, önkormányzati és jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervet, így például az igazságszolgáltatás szerveit, az Alkotmánybíróságot, az Országgyűlési Biztosok Hivatalát stb.
16. „Szolgálati titok az e törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajták körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.”

A „LEX SZÁSZ” AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

BEVEZETÉS

Az alábbi írás az Alkotmánybíróság 7/2004. (III. 14.) AB határozatát tárgyalja, illetve a határozat kapcsán felmerülő néhány jogi problémát. Tekintettel az alkotmánybíráskodás politikai jellégére, a politikai körülmények vizsgálata, értékelése elkerülhetetlen; e politikai jellegnek jelen esetben különös jelentőséget kölcsönöz az – amúgy meglehetősen ritka – köztársasági elnöki szerepvállalás, valamint az ügyvel kapcsolatos, ismert extralegális körülmények. Az azonban, hogy a határozat és meghozatala körülményeinek külső értékeléséhez szükséges a politikum figyelembevétele, nem jelenti, hogy az is természetes, ha az Alkotmánybíróság (mint kizárólag jogkérdésben döntő bíróság) vesz figyelembe tényeket, illetve alkalmaz jogon kívüli érveket. A többségi határozat ezt ugyan jelen esetben nem tette, de a különvéleményekből kiolvasható, hogy erre több bíró is indítást érzett.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK SZEREPE A 62/2003. (XII. 15.) AB HATÁROZAT ALAPJÁN

Mádl Ferenc köztársasági elnök 2003. december 22-én küldte meg az Alkotmánybíróság elnökének a köznyelvben Lex Százként elhíresült, már csak az ő aláírására váró, „a befektetők és betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról” szóló törvénnyel (a továbbiakban, követve az Alkotmánybíróság rövidítését: Mtv.) kapcsolatos beadványát.¹ Mint ismeretes, a törvényjavaslat elfogadását a szokásosnál élénkebb politikai vita előzte meg. A kormánykoalíció kisebbik pártja egyáltalán nem egységesen ítélte meg a törvény szükségességét, így a törvénynek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) elnökét érintő rendelkezései elfogadása sokáig nem volt egyértelmű.

Az Mtv.-t azon a napon fogadta el az Országgyűlés, amikor az Alkotmánybíróság kihirdette a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatot, amely éppen az államfői vétő alkalmazási lehetőségeivel kapcsolatos alkotmánybeli rendelkezéseket értelmezte. E határozat szerint amennyiben az államfőnek alkotmányossági aggályai merülnek fel egy törvényjavaslattal kapcsol-

latban, úgy alkotmányos kötelezettsége az Alkotmánybírósághoz fordulni. A határozat kimondta továbbá, hogy az elnök a két lehetséges vétő egyikével élhet egy törvénnyel kapcsolatban, így ha az államfő visszaküld egy törvényt az Országgyűlésnek, az a későbbiekben nem kerülhet az Alkotmánybíróság elé az alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján. A köztársasági elnök ilyenkor köteles a – megfelelően – újratárgyalt (ám esetleg szövegében változatlan) törvényt kihirdetni, és a továbbiakban neki is csak az utólagos normakontroll kezdeményezésére van lehetősége. Az utólagos alkotmányossági vizsgálat eredményeképpen a törvényt vagy annak egy részét az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilváníthatja ugyan, de jelen esetben az egyetlen igazán hatékony szankció a rendkívül ritkán alkalmazott ex tunc hatályú megsemmisítés lett volna. Vagyis annak megállapítása, hogy a PSZÁF elnökének és elnökhelyetteseinek köztisztviselői jogviszonya – azáltal, hogy erről törvény rendelkezik – tartalmilag alkotmányellenesen szűnt meg. A joghátrányt szenvedett személyek (az elnök és helyettesei) számára a legmegfelelőbb jogorvoslat ebben az ügyben nyilván az lett volna, hogy visszakerülnek pozícióikba.

Az Alkotmánybírósági törvény 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak lehetősége van arra, hogy a határozat közzététele napjától eltérő időpontban határozza meg a jogszabály hatályon kívül helyezését, amennyiben a jogbiztonság, illetve a kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolja (értelemszerűen az utóbbi indok a köztársasági elnök esetében az Mtv.-vel kapcsolatban nem használható). Míg meglehetősen gyakori a jogszabályoknak a határozathozatalhoz képest későbbi időpontban történő megsemmisítése, az Alkotmánybíróság elvétve alkalmazza az ex tunc hatályú megsemmisítést. Nem nehéz belátni, hogy az ex tunc hatályú megsemmisítés legtöbbször éppen a jogbiztonság ellen hat, mint ahogy a jelen helyzetben is más, pozíciójukat időközben elfoglaló vezetőket, köztisztviselőket érintett volna hátrányosan. Más kérdés, hogy elméletileg azáltal, hogy egy folyamatban lévő alkotmánybírósági eljárás alatt kerültek tisztségükbe, egyúttal vállalták annak a kockázatát is, hogy adott esetben – mintegy az elődeiknek szóló jogorvoslat következtében – az Alkotmánybíróság elmozdítja őket. A vezetők személyén

kívül a vezetés struktúrájának megváltoztatása, majd e változás „visszacsinálása” a PSZÁF-fel ügyféli pozícióban lévő vagy abba kerülő személyeket is tagadhatatlanul hátrányosan érintette és bizonytalanságot szült volna. Az ex tunc hatályú megsemmisítés időpontjának meghatározásakor figyelembe veendő jogbiztonsági követelmény azonban nem tévesztendő össze a jogállamiság fogalmának egyik összetevőjét képező jogbiztonsággal. Éppen ezért ebben az esetben a köztársasági elnök érvei nem voltak elégségesek annak megállapítására, hogy a törvény tartalmilag alkotmányellenes; paradox módon a jogbiztonság követelményének figyelembevétele valószínűleg azt eredményezte volna, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság tartalmi szempontból nyilvánította volna alkotmányellenesnek a jogszabályt, akkor sem ex tunc hatállyal semmisítette volna meg.²

Az előbbieken alapján látható, hogy a köztársasági elnöknek alkotmányossági problémát kellett találnia ahhoz, hogy eséllyel megakadályozhassa a PSZÁF vezetőinek törvénnyel való elmozdítását. Igaz ugyan, hogy maga az alkotmány szövege is megkülönbözteti a kétfajta vétőt (az egyik jog, a másik kötelezettség), és ezt csak megerősíti a 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, a gyakorlatban az alkotmányossági vétó is kvázi jogként funkcionál. Egyrészt sem jogi, sem politikai szankciója nincs e köteletség elmulasztásának, másrészt nem várható el a köztársasági elnöktől, hogy egyfajta alkotmányossági szűrőként funkcionáljon. Így nem meglepő Zlinszky János volt alkotmánybíró azon kijelentése,³ hogy az alkotmányossági vétó is egyfajta politikai eszköz az államfő kezében. Tulajdonképpen indirekt módon ezt az értelmezést erősíti meg az államfő tartózkodása a vétótól olyan törvények esetében, amelyekkel kapcsolatban nyilvánvalóan felmerültek alkotmányos aggályok, de gyaníthatóan politikai okokból az államfő mégsem fordult az Alkotmánybírósághoz.⁴

A 7/2004. (III. 14.) AB HATÁROZAT VIZSGÁLATA

A következőkben a beadvány érveit a rájuk adott alkotmánybírói válaszokkal együtt értékelem. Az indítvány alapvetően három alapon támadta a törvényt.

1. Az indítvány első pontja szerint a jogállamiság követelményének megsértését, ezáltal alkotmányellenességet jelentettek a jogalkotási folyamat során elkövetett mulasztások. A köztársasági elnök egyrészt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 20. §-ára hivatkozott, mely szerint a jogalkalmazókat be kell vonni az olyan jogszabályok elkészítésébe, amelyek érintik az általuk képviselt és védett érdekeket,

illetve társadalmi viszonyokat. Másrészt a PSZÁF-ról szóló törvény⁵ megállapítja, hogy a felügyeletnek véleményezési joga van a felügyelt intézményeket érintő jogszabályok előkészítése során, és véleményét ki kell kérni a felügyelt intézményeket érintő döntések és jogszabályok megalkotásakor. Továbbá – bár a PSZÁF-törvény előírja, hogy a felügyelet elnöke részt vesz a kormányülésen az olyan napirendi pontok megtárgyalásakor, amelyek érintik a felügyelet feladatkörét – a felügyelet akkori vezetője, a kormány tudatos mulasztása folytán, nem vehetett részt az indítvánnyal érintett törvény megtárgyalásán. Érvei alátámasztásául az elnöki indítvány hivatkozott a 30/2000. (X. 11.), valamint a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatra.

Önmagában a Jat.-nak a jogszabály-előkészítésről szóló rendelkezéseire való hivatkozás az alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvalóan alkalmatlan volt arra, hogy az Alkotmánybíróság az egész jogszabály alkotmányellenességét megállapítsa. Kevés olyan szegmense van az alkotmánybírói esetjognak, amelyben a testület annyira következetes lenne, mint abban a kérdésben, hogy ez a törvénysértés önmagában nem jelent egyúttal alkotmánysértést is. Ennek megállapíthatóságához egyéb, konkrét alkotmánybeli rendelkezésbe ütközés is szükséges (mely szabály viszont már olyan része az esetjognak, amely – mint látható lesz – közel sem egyértelmű).

Az indítvány idézett a 30/2000. (X. 11.) AB határozatból, amely első ízben állapította meg jogszabály alkotmányellenességét az egyeztetési eljárás követelményeinek megszegése miatt. A határozat szintén hosszan idéz ugyanebből a határozatból, amely az elnöki indítvány első pontjának eldöntésekor mindenképpen releváns volt. Éppen ezért a következőkben ennek a határozatnak a genealógiája következik, s ez az elemzés esettanulmányként szolgálhat az alkotmánybírói precedensjog problémáiról.

A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság teljes ülése tartalmi vizsgálat nélkül egy kormányrendeletet semmisített meg, mivel annak megalkotásakor a kormány nem kérte be a külön törvény által előírt szervezet véleményét. A határozat hivatkozik számos korábbi határozatra, amelyek a Jat. szabályainak megsértése kapcsán felmerült ügyekben születtek. Ezek a határozatok újra és újra megismételték a tételt, mely szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervek véleményének beszerzése nem feltétele a jogszabály közjogi érvényességének. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat ebből a szabályból, a contrario, azt vonta le, hogy a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervek a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek. Megjegyzem, a 30/2000. (X. 11.) AB határozathoz kapcsolódó indít-

vány és ez említett felhívott korábbi határozatok esetében az alkotmányellenességre való hivatkozás alapja a Jat. megsértésén kívül az alkotmány 36. §-a volt. Az alkotmány e rendelkezése szerint „a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”, azonban ez az előírás mindössze „módszerbeli ajánlást” jelent a kormány számára.⁶ A határozat később idézi a szabályt, hogy aki erre alapítja indítványát, további alkotmánybeli rendelkezésre is hivatkoznia kell ahhoz, hogy az alkotmányértés megállapítható legyen. Jóllehet az indítványozó más alkotmányos szabályra nem utalt, a határozat szerint ez a további rendelkezés lehet az alkotmány 2. § (1) bekezdése is.⁷ A jogállamiság kérdésének elemzésekor a határozat kifejti, hogy a konkrét és intézményesített véleményezési kötelezettség megsértése olyan szabálytalanság lehet, amely adott esetben a jogállamiság követelményét veszélyeztetheti. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság úgy látta: a mulasztás közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét, ezért a rendeletet megsemmisítette.

Ahogy az a hivatkozás hossza valószínűsíti, a határozathozatalkor a bírák nyilvánvalóan észlelték a 30/2000. (X. 11.) AB határozat jelentőségét, azt mégis rendkívül rövid magyarázattal minősítették irrelevantnak az adott ügyben. A határozat mindössze azal intézi el az ügyek közötti különbséget (ezt kétszer is megismételve), hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozat kormányrendeletéről szólt, valamint hogy abban az esetben a megsemmisítésre az alkotmány 18. §-ára való hivatkozásra tekintettel is került sor. Véleményem szerint a határozat érvelése és következtetése helyes, azonban az alkotmánybíráskodás precedens jellegére tekintettel a korábbi, hasonló eset megfelelően indokolt megkülönböztetése elengedhetetlen. Különösen akkor, ha az adott ügyre korábban már többször egymásnak ellentmondóan hivatkoztak a bírák.

Kukorelli István a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában többek között azt állítja, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kialakított teszt elvégzése jelen esetben elmaradt. Párhuzamos indoklásához ezúttal senki sem csatlakozott, jóllehet a 2004. március 16-án meghozott 108/B/2000. AB határozathoz (dajkaterhesség) fűzött különvéleményét – amelynek alapja részben szintén a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kialakított teszt volt – Bihari Mihály, Czúcz Ottó és Kiss László is jegyzi. Itt kell megemlítenem, hogy Kiss László, akinek a most vizsgált határozathoz fűzött különvéleményéhez Czúcz Ottó is csatlakozott, azon az alapon különbözteti meg a határozat alapját képező szituációt a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban foglaltaktól, hogy ez utóbbi ügyben nem az irányító szerv aktusáról volt szó, mint jelen

esetben, továbbá a jogalkotó (a kormány) egy tőle független közhatalmi szervtől vonta el a véleményezési jogot. Az előbb említett különvéleményt viszont mindketten aláírták, pedig abban az esetben szintén a kormánytól független közhatalmi szerv ellenében törvényalkotás során elkövetett szabálytalanságokról volt szó.

A 108/B/2000. AB határozat értékelése szintén fontos számunkra, mivel jogszabály (még hozzá törvény) előkészítése során elkövetett mulasztásokat értékel. Ezek esetében a többségi álláspont szerint nem történt alkotmányellenes mulasztás, a különvélemény szerint [alkalmazva a 30/2000. (X. 11.) AB határozat alapján kialakított tesztet] viszont igen. A többségi vélemény az elmulasztott egyeztetési eljárás kapcsán minden különösebb vizsgálódás nélkül kijelentette, hogy ugyan a jogalkotó törvényekben előírt egyeztetési kötelezettségének elmulasztása törvényt sértő, és a súlyos eljárási szabálytalanságok amúgy a törvény közjogi érvénytelenségét idézhetik elő, a 42/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata azt az elvet követi, hogy „amennyiben a sérelmezett törvény az alaptörvény egyetlen rendelkezésével sem ellentétes, megsemmisítésére nincs törvényes lehetőség”. A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság által egyhangúlag eldöntött 42/1995. (VI. 30.) AB határozat azonban egy olyan indítvány tárgyában született, amely a Bokros-csomag „salátatörvény” jellegét támadta. A 42/1995. (VI. 30.) AB határozatnak a 108/B/2000. AB határozatba való beidézése tehát relevánsnak tűnik abból a szempontból, hogy az utóbbi a „salátatörvény” jelleg miatti indítványokat vizsgált, ugyanakkor a 42/1995. (VI. 30.) AB határozat nem releváns annak vizsgálatakor, hogy az eljárási (és nem a jogszabály-szerkesztési) szabályok megsértése alkotmányellenességet eredményez-e. Ráadásul az idézett kijelentés azért született, mert az indítványozók alkotmánybírási beadványukban egész egyszerűen nem hivatkoztak az alkotmányra, hanem csak a házsabályra. Emiatt tehát az indítványt akár érdemi vizsgálat nélkül is vissza lehetett volna utasítani. Más szavakkal: a 42/1995. (VI. 30.) AB határozatból szó szerint idézett szabály elvileg igaz, egy olyan ügyben született, amelyben a törvény-előkészítés kérdései még érintőlegesen sem szerepeltek.

Meglepő az is, hogy Tersztyánszky Éva mint előadó bíró a 108/B/2000. AB határozatban egyáltalán nem foglalkozik a négy alkotmánybíró által aláírt különvéleménnyel, amely hiányolja a 30/2000. (X. 11.) AB határozat alkalmazását, ugyanakkor egy héttel később a most elemzett határozathoz fűzött különvéleményében éppen e teszt részletes alkalmazásával tartja alkotmányellenesnek az Mtv.-t.

A 108/B/2000. AB határozat kisebbségi véleménye szerint a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kialakított teszt a jogállamiság sérelmén kívül nem követel meg tartalmi alkotmányellenességet, csupán azt, hogy a vizsgált szabályozás szoros összefüggésben álljon az alkotmány valamelyik rendelkezésével, illetve valamely alapjog érvényesülésének közvetlen veszélye valósuljon meg. Véleményem szerint a teszt így nem pontos, hiszen a 30/2000. (X. 11.) AB határozat az alkotmány 36. §-ára való indítványi hivatkozásból kiindulva éppen úgy érvel, hogy a vizsgált jogszabály meghozatala során elkövetett eljárási hibák jogállamisággal kapcsolatos összefüggése az alapjogsérelem veszélyének fennálltával együtt elegendő az alkotmányellenesség megállapításához. Mindezt a 30/2000. (X. 11.) AB határozat azért teszi, mert a 36. § megsértése önmagában – a szabály ajánlás jellege miatt – nem jelent súlyos mulasztást. Tehát eleve csak akkor lehet szó a jogszabály megsemmisítéséről, ha annak meghozatala a 36. §-on kívül más alkotmánybeli szabályba is ütközik. Amennyiben ez kimutatható (például jogállamiság klauzula – mert mondjuk a szerv, amelynek a véleményét nem kérték ki, közhatalmi volt) és még az alapjogsérelem veszélye is fennáll, ezek együttesen már alapot adhatnak a megsemmisítéshez. A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban hivatkozott alkotmányi szabály, amelyre az alapjogsérelem lehetőségét az Alkotmánybíróság alapozta, illetve mellyel a jogszabály szoros összefüggésben állt, ugyanaz volt: az alkotmány 18. §-ában meghatározott egészséges környezethez való jog. Hozzá kell tennünk, hogy a 18. § megfogalmazásából inkább következtethetünk az államot terhelő kötelezettségre (ezért aztán a jogalkotásban való nagyobb felelősség is), mint egyéni alapjogra.

A kialakított teszt tehát csak két lépcsőből áll: a jogalkotási eljárást vizsgáló részből (ennek legcélsebébb mércéje nyilván a jogállamiság klauzula), illetve az alapjogi összefüggés meglétét vizsgáló részből. E tesztet – igaz, kormányrendeletek tekintetében – az Alkotmánybíróság Bagi István, Czúcz Ottó (mint előadó) és Harmathy Attila alkotta hármas tanácsa a 778/B/1999. AB határozatban újra megfogalmazta és alkalmazta is (nem állapítva meg alkotmányellenességet). Törvény esetében pedig a 10/2001. (IV. 12) AB határozat használta a tesztet viszonylag egyszerűsített változatban, de mindenképpen olyan formában, amely arra utalt, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozat törvényekre is alkalmazandó.

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat általános kijelentéseket tesz, jogszabályról (és nem kormányrendeletéről) beszél, és ezért első ránézésre valóban úgy értelmezhető, hogy a benne lefektetett elvek valamennyi jogszabálytípus megalkotásának folyamatá-

ra alkalmazhatók. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat szerint az indítványozó három alkotmánybeli rendelkezés alapján támadta a kormányrendeletet, amelyek közül kettővel, a 18. §-ra, illetve a 70. §-ra való hivatkozással az Alkotmánybíróság – tartalmi jellegük miatt – érdemben már nem foglalkozott. A harmadik hivatkozás alapja azonban a csak a kormányt érintő 36. § volt, bár az igaz, hogy az Alkotmánybíróság nem ez alapján semmisítette meg a jogszabályt. (A végül döntőnek bizonyuló jogállamiság klauzulára az indítványozó nem hivatkozott, azt az Alkotmánybíróság maga vonta be az értékelésbe a jogalkotási eljárás vizsgálata során.) Sokkal fontosabb, hogy a határozat kijelenti: az alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontja alapján a kormány köteles a törvények betartására és betartatásuk (végrehajtásuk) biztosítására. Mivel a törvényben előírt követelmény nem valósult meg, a kormány nem tartotta be alkotmányos kötelezettségét, ezért megvalósult a jogállamiság sérelme. Gyaníthatóan annak következtében alkalmazta ezt a módszert az Alkotmánybíróság, mivel az idézett rendelkezés valójában egy meglehetősen elvont hatásköri szabály, így arra közvetlenül alkotmányellenességet alapítani ebben a helyzetben nem lehetett volna vagy jogpolitikai okokból nem lett volna célszerű.

Az általam vizsgált 7/2004. (III. 14.) AB határozat viszont arra a helyeselhető álláspontra jut, hogy a jogalkotási folyamat a törvényalkotás során kettős: egy előkészítő eljárásból, valamint egy érdemi, ügydöntő eljárásból áll. Ebből következően a 30/2000. (X. 11.) AB határozat tényleg különbözik a határozat alapját képező szituációtól, hiszen a kormányrendeletnél mind a jogszabály előkészítője, mind pedig megalkotója ugyanaz: a kormány. A törvény előkészítése során elkövetett mulasztás csak akkor okoz közjogi érvénytelenséget, ha „együttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességet előidéző megsértésével is jár”. E kijelentésből nem következik egyértelműen, hogy ezt a mulasztást a betervező/előkészítő vagy az Országgyűlés követi el. Minden valószínűség szerint e kijelentés azzal a korábbi kijelentéssel együtt értelmezendő, amely szerint az Országgyűlés akkor követ el közjogi érvénytelenséget előidéző mulasztást, ha az alkotmányban, törvényben vagy a házszabályban kötelezően előírt egyeztetés marad el. Tény, hogy ez a lista – a 63/2003. (XII. 15.) AB határozathoz hasonlóan – lehetőséget ad arra az Alkotmánybíróságnak, hogy adott esetben meglehetősen tágan értelmezze azt, hogy mi számít alkotmányellenességet is előidéző mulasztásnak. Ez a tág mérlegelési lehetőség, melynek nincs kialakult tesztje, mindenképpen bizonytalanságot szül. Végül soron azonban a törvényalkotás során

csakis maga a jogalkotó, az Országgyűlés képes alkotmányellenes egyeztetési mulasztást elkövetni, az előterjesztő nem.

Kukorelli István párhuzamos indoklásában azt az álláspontot képviseli, hogy – az Országgyűlés legfelsőbb államhatalmi szerv státusára, valamint fő funkciójára, a törvényalkotásra tekintettel – a törvények megalkotására a rendeletekéhez képest csak szigorúbb alkotmányos mérce fogadható el. Vélhetően azért, mert az alkotmányból következően törvényben lehet megállapítani az alapvető jogok és köteleességek szabályait, így a törvényekre vonatkozó eljárási szabályok betartásának vagy be nem tartásának végső soron komolyabb következményei lehetnek, mint egy hibás rendeletnek. Jóllehet ez az érv logikus, magam Kiss László különvéleményével értek egyet, mely szerint a kormánytól független közhatalmi szerv esetében a véleményezési jog elvonása a hatalommegosztás elvének sérelmét is jelenthetné [mint ahogyan az a 30/2000. (X. 11.) AB határozat esetében történt]. A kormánytól független közhatalmi szerv ugyanis szintén a végrehajtó hatalom része, melynek hatáskörét a parlament feltételezhetően a kormányról ruházta át a független szervezetre (vagy a kormány gyakorolta volna e szerv hiányában). Mivel a határozat alapját képező szervezeti viszonyrendszerben erről nincs szó, már csak ezért sem indokolt a 30/2000 (X. 11.) AB határozat tesztjének alkalmazása. Mint ahogy ez a határozat is kijelenti, a kormány feladata a törvények végrehajtásának biztosítása. Ráadásul jóllehet nincs hierarchikus viszony az Országgyűlés és a kormány között, pont attól nem lehet eltekinteni, hogy az Országgyűlés a legfelsőbb államhatalmi szerv, amelyet tevékenysége során csak az alkotmány köt (kivéve a gyakorlatilag az alkotmány rangjára emelt egyéb jogszabályokat, de ezek nyilván csak kivételek). Ezen kívül az Országgyűlés az alkotmány keretein belül a kormány tevékenységét is tetszőlegesen szabályozhatja, ami fordítva természetesen nincs így. A kormány olyan alkotmányos szerv (ellentétben az Országgyűléssel), amelyet tevékenysége során törvények sokasága is köt. Más szavakkal: a jogalkotás során az Országgyűlés jóval szabadabb, a kormány kötöttebb. E megfontolások alapján nem ésszerűtlen az, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozat tesztje nem vonatkozik törvényekre.⁸

2. A következőkben az indítvány második és harmadik pontját egymáshoz kapcsolva tárgyalom, részben mivel átfedés van közöttük, részben mert az Alkotmánybíróság sem követte az indítvány sorrendjét. Ugyanakkor nem fogom érinteni az indítvány valamennyi elemét és az azokra adott alkotmánybírói választ, csak azokat, amelyeket sajátosságaik folytán fontosabbnak ítélek.

Az indítvány második pontja szerint a törvénynek az a rendelkezése, melynek alapján a PSZÁF vezetőinek megbízatása és köztisztviselői jogviszonya megszűnik, normatív formába öntött egyedi, személyi döntés, ezért alkotmányellenes: egyrészt mert visszaélést jelent a törvényhozás rendjével (itt nincs hivatkozás az alkotmányra), másrészt mert a törvényi rendelkezés elvonja a jogorvoslathoz való jogot [alkotmány 57. § (5) bekezdés]. Logikailag ide kapcsolódik, de az indítvány harmadik pontja tartalmazza, hogy a normatív formába öntött egyedi döntés a jogállamiság elvét sérti, mivel ellentétes a jogbiztonsággal. Az indítvány harmadik pontja azzal érvelt, hogy a jogállamiság elvét sérti a PSZÁF átszervezése, mivel az átszervezés tervezett módja a jogbiztonság szempontjából hátrányosan érinti a felügyelt szerveket, a felügyelet alkalmazottait, valamint – megismételve részben a második pontban kifejtetteket – a felügyelet vezetőit. A köztársasági elnök ezen az alapon – bár az indítvány nem egyértelmű – a teljes Mtv. megsemmisítését kérte. (Továbbá indítványozta az Mtv. 38. §-a alkotmányellenességének megállapítását, mondván, e szakasz sérti a jogbiztonság elvét, mert ellentétben áll a köztisztviselői törvényvel,⁹ illetve az átmeneti rendelkezés anélkül szabályozza a PSZÁF vezetőinek jogviszonyait, hogy ezek a szabályok beépüljenek a PSZÁF-törvénybe.)

Az Alkotmánybíróság tizenöt éves esetjogában mindenképpen újszerű a „törvényhozással való visszaélés” argumentuma. Éppen ezért talán nem véletlen, hogy az indítvány e kérdésben nem tud felmutatni jogi autoritást. A törvényhozással való esetleges visszaélés kérdésével a magyar jogirodalomban eddig nem foglalkoztak behatóbban, és ez alapvetően igaz a nemzetközi jogirodalomra is.¹⁰ Petrik Ferenc írt legutóbb egy rövidebb tanulmányt a közjogi tisztesség kérdésköréről (amelyben a legfrissebb forráshivatkozás 1940-es), amelyben a tisztesség, a jóhiszeműség és a rendeltetészerű joggyakorlás – a magánjogból ismert elvi jelentőségű – szabályainak a közjogban való alkalmazását elemzi, tegyük hozzá, alapvetően de lege ferenda.¹¹ Nem állítható azonban, hogy az Alkotmánybíróság soha nem alkalmazta ezeket az elveket korábban a jogállamisággal kapcsolatban. 1992-ben kimondta, hogy „a jogállamiság elvéből is következik, hogy az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják”.¹² Ugyanakkor ez a határozat alapvetően a hatalmi ágak kapcsolatáról, különösen azok együttműködéséről szól. Alapjaiban más a helyzet azonban, ha egy hatalmi ágnek senkivel nem kell együttműködnie hatásköre gyakorlása során. Megítélésem sze-

rint ha egy hatáskör kizárólag egy adott alkotmányos szervet illet, akkor valójában nincs kivel szemben elkövetni a visszaélést, ez ugyanis feltételez egy célhoz kötött, fennálló magatartásbeli kötelezettséget mások irányába (amelyet a polgári jog szabályai elő is írnak; és amely kijelentés természetesen nem jelenti a parlament hatalmának korlátlanlanságát).

A többségi vélemény úgy értelmezte az indítványt, mintha aszerint a nem általános normát tartalmazó törvény *per se* visszaélés lenne a törvényhozással. Mivel számos példa akad a magyar jogban ilyen törvényre, és ezek alkalmazása – ha másért nem, például jogtechnikai szempontból – indokolt lehet, az indítvány általános szabályként való elfogadása nyilván nem volt lehetséges. A törvényhozással való visszaéléssel a többségi vélemény a továbbiakban nem foglalkozott. Ugyanakkor az érvelés nem volt sikertelen, hiszen Bihari Mihály párhuzamos indokolása – amelyhez Harmathy Attila és Tersztyánszkyne Vasadi Éva is csatlakozott – nemcsak elfogadja ennek elvi lehetőségét, hanem a konkrét ügyben – a párhuzamos vélemény keretein belül – alkalmazza is e doktrínát. Nyilván az ő értelmezésükben az indítvány csak arról szólt, hogy elviekben lehetséges a törvényhozással való visszaélés törvényi formába öntött egyedi ügyek esetében, és az Mtv. éppen ilyen. Bihari Mihály párhuzamos indokolásában úgy érvel, hogy valamennyi választott pozíciónál érvényesülnie kellene a jogállami stabilitás elvének, ezért a politikai „zsákmányelv” kiterjesztése a PSZÁF elnökre és helyetteseire elmentéses a jogállamisággal. Továbbá jóllehet elismeri mind az alkotmányos, mind pedig a nem alkotmányos szervezetek törvény általi átalakításának lehetőségét, de amennyiben ez azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés által választott bármely vezető megbízatási ideje csökkenjen, az – Bihari szerint – visszaélés a törvényhozással, és mint ilyen, ellentétes a jogállamisággal. Elismerem, hogy a jogállamiság (rule of law) kérdése felvethető az Országgyűlés által ciklusokon átívelő időre megválasztott tisztségviselő törvénnyel vagy törvény módosítással való elmozdításával kapcsolatban.

Ugyanakkor nem tartom helyesnek, hogy a párhuzamos indokolás a jogállamiság fogalma alá új komponenst kíván behozni, mivel erre még akkor sincs szükség, ha amúgy e technikát a jogállamisággal ellentétesnek találná valaki. A törvényhozással való visszaélés vizsgálata ugyanis mindenképpen azt igényli, hogy az Alkotmánybíróság a törvény meghozatalának motívációját, értelemszerűen politikai körülményeit ele-

mezze, értékelje, minősítse, ami egyrészt nemkívánatos, másrészt a testület nem alkalmas rá. Ez a vizsgálat eddig nem volt része a jogállamisági mérce meghatározásának, és a törvényhozással való visszaélés doktrínájának bevezetése komolyan korlátozná az Országgyűlés hatáskörét. Ráadásul a párhuzamos indokolásban kialakított stabilitási szabály olyan magas szintű védelemben részesítene minden pozíciót, amelynek betöltéséről az Országgyűlés gondoskodik, hogy az feltehetően nem volt célja sem a törvényhozóknak, sem pedig az alkotmányozóknak. Ez a fajta elmozdíthatatlanság olyan általános szabály volna, melynek semmi nyomát nem lehet találni sem az eddigi törvényhozási gyakorlatban, sem pedig az Országgyűlés által kinevezettek választási/visszahívási szabályainak sokszínűségében. Véleményem szerint Kiss László különvéleménye fogalmazza meg legpontosabban a jogi kérdés lényegét. E szerint ebben az ügyben az az alapvető kérdés, hogy az Alkotmánybíróság minek tulajdonít nagyobb jelentőséget: az Országgyűlés mint a legfelsőbb államhatalmi szerv törvényalkotási, szervezetalkotási hatásköreinek vagy egy – nem is alkotmányos jelentőségű – államigazgatási szerv érinthetlenségének (ideértve a vezetőket is).

A jogorvoslati joggal kapcsolatban a többségi álláspont az, hogy az indítványban az alkotmány hivatkozott 57. § (5) bekezdése csak hatósági döntések elleni jogorvoslatok biztosítását teszi alapjoggá, márpedig a jelen esetben nincs szó olyan hatósági aktusról, amely ellen bírósághoz lehetne fordulni. Továbbá eddig az Alkotmánybíróság csak akkor állapított meg alkotmányellenességet egyedi döntéseknek minősülő jogszabályokkal kapcsolatban, amikor az egyedi döntésnek minősülő törvény egyúttal alapjogot is sértett. A határozat által idézett 6/1994. (II. 18.) AB határozat és az erre épülő 45/1997. (IX. 19.) AB határozat az alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján semmisített meg az első esetben

egy önkormányzati rendeletet, a másik esetben törvényerejű rendeleti szabályokat, az utóbbiakat részben a jogorvoslati lehetőségek hiánya miatt. Az első esetben a „határozat” maga a rendelet volt, a másodikban a jogalkotó a hatóságot kötelezte bizonyos tartalmú határozathozatalra. Ennek ellenére a 45/1997. (IX. 19.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy tekintette, mintha a törvényerejű rendelet utasító szakaszai volnának az összefoglalt egyedi határozatok, amelyek ellen nincs lehetőség jogorvoslatra. Amennyiben elfogadjuk ezeket az eseteket [továbbá a 209/B/1999. AB végzést, amely hivatkozik a 45/1997. (IX. 19.) AB határozatra, illetve a 33/2002. (XI. 28.) AB határozatra, amely vi-

A JOGÁLLAMISÁG (RULE OF LAW) KÉRDÉSE FELVETHETŐ AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÁLTAL CIKLUSOKON ÁTÍVELŐ IDŐRE MEGVÁLASZTOTT TISZTSÉGVISELŐ TÖRVÉNNYEL VAGY TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁSSAL VALÓ ELMOZDÍTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN.

szont a 6/1994. (II. 18.) AB határozatra utal vissza], akkor látható, hogy egységes az esetjog, ha tulajdonjogot egyedi ügyben jogszabállyal korlátoz a jogalkotó: az Alkotmánybíróság megállapítja a jogorvoslati jog hiányát. Ha a tulajdonjog esetében ilyen következetes az alkotmánybírósági gyakorlat, akkor nincs ok feltételezni, hogy más, hasonlóan alapjogkorlátozó jogszabálynál ne állapítana meg alkotmányellenességet. Ráadásul ugyan sem a határozat, sem a fenti határozatok nem hivatkoztak rá, de az alkotmány 70/K. §-a kifejezetten biztosítja az alapjogok megsértése miatti igények és állami döntések elleni kifogások bíróság előtti érvényesítését. Természetesen a közszolgálati jogviszony fennmaradása nem alapjog, és további különbség, hogy valamennyi fenti ügyben hatósági határozat született vagy ilyen határozatnak legalábbis születnie kellett volna, tehát az adott esetekben valóban volt, illetve lett volna olyan határozat, amellyel kapcsolatban szó lehet az 57. § (5) bekezdésben foglalt jogorvoslati jogról. A PSZÁF vezetői menesztése estén, a közszolgálati jogviszony szabályozási módja folytán, nincs ilyen határozat, de – az 57. § (1) bekezdése alapján – feltehetőleg van mód bírói útra. A bírói út lehetőségeit az Mtv. nem korlátozza, de az anyagi jogi védelmet végső soron gyengíti, hiszen az alkalmazás megszűnésének jogosságára vagy jogellenességére a bíróság nem tud kitérni, illetve nem alkalmazhatja a Ktv.-ben megtalálható valamennyi jogorvoslatot. Ráadásul még ha esetleg valaki úgy is értelmezné az Mtv.-t, hogy az korlátozza a bírósági eljárásból való jogot, az elnöki indítvány akkor sem hivatkozik az 57. § (1) bekezdésére, csak az (5) bekezdésre, jóllehet az alkotmány két szakasza szorosan összefügg, olyannyira, hogy a két jog „a gyakorlatban nem különül el élesen”.¹³

Nem értett egyet a többségi határozat indokaival Harmathy Attila, akinek párhuzamos indokolásához csatlakozott Bihari Mihály és (részben) Tersztyánszky Éva is. Harmathy Attila hivatkozik a 4/1998. (III. 1.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság közalkalmazotti jogviszony megszüntetésével kapcsolatos jogorvoslati szabályokat bírál el, alkalmazva az alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ebben az esetben azonban nem az egyén jogorvoslati joga szempontjából vizsgálta az adott jogszabályt és állapította meg a jogállamiság sérelmét az Alkotmánybíróság, hanem abból a szempontból, hogy az korlátozza a bíróság mérlegelési lehetőségét. Igaz, e határozat maga jelenti ki, hogy ne szülessen olyan törvény, amely eleve kizárja a bírósági eljárás helyességét, de ezt a kijelentést megint csak abban a kontextusban kell értelmezni, hogy már van egy bírósági eljárás, amelyet egy adott törvény a bíróság tekintetében ügydöntő jelleggel korlátoz. A párhuzamos indokolás – bár erre az indítvány nem utal – az alkotmány 57.

§ (1) bekezdésére hivatkozik, mondván, az alapján az eltávolított vezetők bírói úthoz való joga sérült.¹⁴ Mint említettem, ezzel nem értek egyet, mert ez a jog nem sérült, a bíróságnak továbbra is van hatásköre a jogvitára, a vezetők kezdeményezhetik a közszolgálati jogvitát, csak az alkalmazandó jogorvoslat lehetősége korlátozottabb, mint más köztisztviselőknél.

Ezen a ponton jogosan merülhet fel a diszkrimináció kérdése, azonban az alkotmány 70/A. §-a az állampolgári és emberi jogok területén tiltja a hátrányos megkülönböztetést, és jelen esetben egyikről sincs szó. A Golder kontra Egyesült Királyság-ügy (amelyben egy elítéltet akadályoztak meg az angol büntetés-végrehajtási szabályok abban, hogy személyiségi jogi pert indítson, mialatt büntetését töltötte) és a Stran Greek Refineries és Stratis Andreadis kontra Görögország-eset (amelyben Görögország polgári perben és választottbírói eljárásban állt egy személlyel, majd miután minden fórum kártérítésre kötelezte, olyan törvényt fogadott el, amely magukat az eljárásokat érvénytelenítette) beidézése megítélésem szerint azért kérdéses, mert ezekben volt magánjogi jellegű, bíróságra tartozó ügy (amely mindazonáltal az egyik esetben nem került bíróság elé). A határozat alapját képező ügyben viszont az egyik eldöntendő kérdés, hogy a törvény általi „leváltás” mennyiben tekinthető magánjogi jellegű jogvitának.

Az indítványt elolvasva nehéz elképzelni azt a jelentősebb szervezetátalakítást, amely – ha az érveket az Alkotmánybíróság elfogadja – alkotmányos volna. Az alkotmánynak a határozat által idézett 19, 34, 37. és 40. §-ai nyilvánvalóan széles körű szervezet-átalakítási mozgásteret biztosítanak mind a kormány, mind pedig az Országgyűlés részére. Megkockáztatható, hogy részben pont ezért az Alkotmánybíróság szervezetátalakítással kapcsolatos esetjoga meglehetősen szegényes. Eddig ugyanis a kormánynak, illetve az Országgyűlésnek ezen a területen rendelkezésre álló széles körű jogait nemigen vonták kétségbe, aminek természetesen oka lehet, hogy ilyenkor ritkán vannak különlegesen elszánt ellenérdekelt felek. Kivétel a határozat által is idézett 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, amely általános megállapításokat tesz e joggal kapcsolatban, és amely a társadalombiztosítási alapoknak számos szakszervezeti, politikai, gazdasági érdeket sértő átszervezésével kapcsolatban született. Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat alapvetően a kormány ilyen téren meglévő jogát taglalja, de a vizsgált határozat – tekintettel arra, hogy törvény hatalmazta fel a kormányt a társadalombiztosítási alapok átalakítására – kifejezetten is megemlíti az Országgyűlés jogát a társadalombiztosítással kapcsolatban. Nehéz lenne belátni, hogy ha az államháztartás alrendszerei irányításának átszervezésére az Országgyűlés jogot adhat a kormánynak, akkor egy szakigazgatási szerv irányítását miért ne változtathatná meg. Ahogy a hatá-

rozat ki is jelenti, az Országgyűlést csak az alkotmány tételes rendelkezései kötik az államigazgatási szervekre vonatkozó szervezetalakítási jogköre tekintetében. (Az már más kérdés, hogy a tételes rendelkezések olykor meglehetősen elvontak és az alkotmánybírók számára meglehetősen komoly mérlegelési lehetőséget biztosítanak.) A törvényben foglalt szervezeti változásokat megvizsgálva az Alkotmánybíróság – nem meglepő módon – azt állapította meg, hogy a tervezett átalakítás nem haladja meg az Országgyűlésnek az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása terén fennálló jogkörét.

Mint említettem, az elnöki indítvány a jogállamiság általános elvén belül a jogbiztonság követelményére is hivatkozott a PSZÁF átalakításával kapcsolatban, azonban erre vonatkozóan – úgy tűnt – az Alkotmánybíróság el kívánt oszlatni egy félreértést. A jogbiztonság követelménye és az azzal kapcsolatos mércék, tesztek csak a jogalanyok jogviszonyai szabályozásával szemben követelmények, ezért e fogalmat abban az értelemben nem lehet használni, hogy az átszervezés folytán egyeseknél esetlegesen kialakuló bizonytalanság jogbiztonságot veszélyeztető tényező lenne. Az Alkotmánybíróság ugyan nem zárta ki ennek megállapítását bizonyos szélsőséges esetekben: ha az átalakítás veszélyeztetné a hatósági tevékenységet, az átalakítás következtében a szerv nem tudna eleget tenni feladatainak vagy tevékenysége az érintettek számára kiszámíthatatlanná válna. Ugyanakkor kijelentette: „jelen ügyben ezen jogbiztonságot veszélyeztető tényezők egyike sem állapítható meg.” Mindezek ellenére nem sokkal később az Alkotmánybíróság élt az elvileg fenntartott lehetőséggel, amikor gyakorlatilag ezen az alapon (mivel vezetés hiányában az Alkotmánybíróság szerint a PSZÁF tevékenysége kiszámíthatatlanná válna) megsemmisítette az Mtv. 38. §-ának (1) és (2) bekezdéseit a jogállamiság klauzulára hivatkozva. A jogállamiság klauzula két fenti alkalmazása között a különbség annyi lehet, hogy az előbbi, általánosabb érvényű kijelentés magára az újonnan létrehozandó struktúrára vonatkozik, míg az alkotmányellenességet a testület a konkrét szituáció miatt állapította meg.

Kívülről azonban mégis kicsit úgy tűnik, mintha az említett szabály (mely szerint a jogbiztonság csak a jogalanyok jogviszonyai szabályozásával szemben követelmény) már belekerült volna a határozat egy korábbi verziójába, míg az említett szakaszokat az Alkotmánybíróság csak a szöveg egy későbbi stádiumában semmisítette volna meg. Természetesen vitatható, hogy mennyire alkotmányellenes az a jogszabály, amely úgy távolítja el a vezetőket, hogy csak egy bizonytalanabb átmeneti idő után gondoskodik a megfelelő utódlásról. Egyrészt a Felügyeleti Tanács tagjai csak viszonylag bonyolult procedúra után láthat-

nak munkához, másrészt az is lehetséges, hogy a főigazgatót (akinek a PSZÁF *vezetését* a Felügyeleti Tanács működőképességéig el kellett volna látnia) sem nevezi ki azonnal a miniszterelnök.

Elvileg bármikor előfordulhat, hogy egy államigazgatási szerv vezető nélkül marad (különösen ha nincs valamennyi vezetői poszt betöltve), ami természetesen átmeneti zavarokkal járhat, de ez talán mégsem okoz alkotmányellenes helyzetet. Másrészt azonban a jogalkotó minimum felületesen járt el, amikor mindössze úgy rendelkezett a 38. § (2) bekezdésében, hogy „a Felügyeleti Tanács tagjainak kinevezéséig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének vezetését a főigazgató látja el”. A „vezetés” fogalma általában sem tisztázott,¹⁵ de különösen nehéz értelmezni azt, amikor maga az Mtv. úgy szól, hogy a PSZÁF élén a Felügyeleti Tanács áll, és a vezetést amúgy csak akkor említi, amikor kijelenti, hogy a tanács elnöke vezeti a tanácsot (nem a PSZÁF-et). Tekintettel arra, hogy – amint az Alkotmánybíróság is kiemeli – az Mtv. kizárólagos hatásköröket állapít meg a Felügyeleti Tanács számára és az Mtv. nem hatalmazza fel a főigazgatót a hatáskörök átmeneti gyakorlására (bár ezt egy fél mondatos fordulat könnyűszerrel lehetővé tehetné), ellentmondás keletkezhetne PSZÁF-törvény és az abba be nem épülő átmeneti szabályozás között. Ráadásul nem egyértelmű, hogy a PSZÁF vezetését a főigazgató pontosan meddig látja el: addig, amíg két tagot már kineveztek, vagy a határozatképességhez elegendő három vagy az összes tag kinevezéséig (igaz, az utóbbi értelmezés valószínűtlen, hiszen ha már működőképes a tanács, akkor tudja gyakorolni hatásköreit). Jóllehet az alkotmánybírói megfogalmazással szemben egyáltalán nem egyértelmű, hogy a főigazgató nem láthat el hatósági jogkört helyettesítő funkciót, az nyilvánvaló, hogy a normavilágosság követelményei nem teljesülnek, és a 38. § (2) bekezdésének hatálybalépésével lett volna olyan jogi kollízió, amely a PSZÁF irányítását/működését bizonytalanná tette volna. Természetesen önmagában az ellentmondó jogszabályok nem okoznak alkotmányellenességet, de jelen esetben joggal érezhet-e úgy az Alkotmánybíróság, hogy egy államigazgatási szerv működése bizonytalanodhat el.

Külső szemlélő számára egy ilyen vagy ehhez hasonló jogalkotási hiba szinte bele volt kódolva a Felügyeleti Tanács meglehetősen sajátos mivoltába, illetve a jogalkotó politikai mohóságába (amely például abban manifesztálódott, hogy az Mtv. hatálybalépésével azonnal menesztetni kívánta a PSZÁF vezetőit). Természetesen nem állítható, hogy a fenti indokolás tartalmazza az Alkotmánybíróság eddigi legmegalapozottabb érveit; feltételezhető, hogy az Alkotmánybíróság értékelte a köztársasági elnök politikai szerepvállalását is. Ennek figyelembevételével pedig olyan értelmezést fogadott

el, amely az államfő számára kedvezett, ugyanakkor azt az ésszerű szabályt is felállította a jogalkotó számára, hogy amennyiben egy államigazgatási szervnél új vezetést akar létrehozni törvényi formában, akkor a régi vezetés a stabilitás érdekében maradjon a helyén, amíg az új vezetés gyakorolni tudja exkluzív hatósági jogköreit. Ez az értelmezés úgy is felfogható, hogy az Alkotmánybíróság kissé erőltetett módon, már-már mondva csinált okkal semmisített meg jogszabályt (bekezdéseket). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság, véleményem szerint, összességében nem járt el helytelenül abból a szempontból, hogy bár vitatható az érvelés, semmiképpen sem alaptalan, és politikai szempontból helyénvaló a köztársasági elnök véleményének különös súlyt adni, kifogásaira erősebben hagyatkozni.

KÖVETKEZTETÉSEK

Jóllehet az alkotmányossági vétó kizárólag jogi megfontolásokon alapuló, tehát inkább szakmai, apolitikus jellegű kellene hogy legyen (már amennyiben ez elvileg is egyáltalán lehetséges), látható, hogy az államfő e kötelezettsége inkább hatáskörként értelmezhető, amellyel jelen esetben alapvetően politikai alapon élt és próbált jogorvoslatot biztosítani egy államigazgatási szerv vezetőjének. E kötelezettség ilyen kiterjesztő értelmezése elvileg vitatható, azonban szól mellette két érv. Egyrészt a köztársasági elnök (természetesen még akkor sem, ha Mádl Ferenc történetesen jogász) nem működhet az Országgyűléshez kapcsolódó utólagos alkotmányossági szűrőként és nem várható el tőle valamennyi elé kerülő jogszabály beható alkotmányossági elemzése. Másrészt a köztársasági elnöki pozíció legfontosabb – politikai – funkciója az Országgyűléssel szembeni politikai ellensúly szerepe, amelyet leginkább úgy tud betölteni, ha a számára nyitva álló alkotmányos hatáskörökkel autonóm módon él.

Látható továbbá, hogy bár az Alkotmánybíróság összességében helyeselhető döntést hozott, egyes bírók – véleményüket összehasonlítva korábbi álláspontjukkal – igencsak következetlenek voltak. Az szintén kiderült, hogy ez a határozat is illeszkedik a Halmai Gábor által „államszervezeti aktivizmus” elnevezéssel illetett tendenciába.¹⁶ Önmagában nem látok problémát az aktivizmus bármely típusában, amennyiben az alkotmánybírósági beavatkozás kiszámítható. Ennek hiányában az államszervezeti aktivizmus, összevetve az alapjogi aktivizmussal, az esetjog megszilárdulásáig mindenképpen és sokkal inkább veszélyezteti a jogbiztonságot, az alkotmánybírósági döntések kiszámíthatóságát. Egyszerűen azért, mert az alapjogi aktivizmus, Sólyom László definícióját alapul véve, annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság alapjogi tárgyú „nehéz esetekben”

az állammal szemben inkább az egyének javára dönt.¹⁷ Vagyis az alapjogi aktivizmus két opció közötti választási lehetőségként jelenik meg. Az államszervezeti aktivizmus viszont annyit tesz, hogy az államszervezeti kérdésekben az Alkotmánybíróság részben kiterjesztően értelmezi saját hatáskörét, de leginkább a vizsgált állami szervezetre vonatkozó alkotmányos szabályokat. Mivel az állam alkotmányos szervezetrendszere nem kettő, hanem számos, sokszor ellenérdekelte egységből áll, adott esetben az Alkotmánybíróság az egyik, máskor a másik szerv javára dönt kiterjesztően. Amíg tehát nem alakul ki egyértelműen, hogy az Alkotmánybíróság (vagy az egyes alkotmánybírók) mely szerveket részesíti előnyben más szervekkel szemben, illetve melyek a döntések mögött meghúzódó általános szabályok, az esetek kiszámíthatatlanok lesznek. Így bizonytalansági tényező (és természetesen ez nem csak az államszervezeti aktivizmusra érvényes), ha az Alkotmánybíróság korábbi precedenseitől megfelelő indok nélkül tér el, illetve ha az egyes alkotmánybírók még saját korábbi véleményüket sem követik (és megfelelő magyarázattal sem szolgálnak erre). Önmagában tehát nem a kiterjesztő értelmezés a problematikus vagy esetleg az Alkotmánybíróság politikai szerepvállalása, hanem a konzisztencia hiánya.

Felmerül a kérdés, hogy mi lehet az oka az államszervezeti aktivizmusnak, illetve milyen következményekkel járhat, amennyiben e tendencia folytatódik. Véleményem szerint abból kell kiindulni, hogy az aktivizmus az Alkotmánybíróság részéről politikai szerepvállalást és ezáltal potenciális politikai konfliktusokat jelent. Hacsak nem vállalja az Alkotmánybíróság tudatosan és nyíltan a politizáló alkotmánybíráskodás szerepét (ami részben amúgy is elkerülhetetlen), a potenciális konfliktusokat a testület alapvetően el akarja kerülni. Az alapjogi aktivizmus véleményem szerint nem csak azért szűnhetett meg, mert az Alkotmánybíróság tagjai kicserélődtek és az újabb tagok alapjogi attitűdje, habitusa jelentősen különbözött a korábbi alapjogi aktivista tagokétól. Az újabb tagok esetleg úgy gondolhatták, hogy a demokrácia kiteljesedésével, „begyakorlásával”, Magyarországnak az Európai Unióba való integrálódásával az alapjogok védelme alapvetően elérte a megfelelő, a stabilabb nyugat-európai demokráciák mércéivel is elfogadható szintet. Ez a vélemény ugyan vitatható, de az utóbbi évek alapjogi esetjogát tekintve maga a feltételezés egyáltalán nem irracionális. Ha pedig ez így van, akkor ezen a téren nem érdemes konfliktusba bocsátkozni a politikai hatalmi ágakkal. Vagyis gyaníthatóan – az Alkotmánybíróság szerint – a demokrácia, a jogállam védelme már nem az egyéni alapjogok védelmén keresztül, hanem az államszervezet megfelelő működésén és lehetőleg stabilitásán keresztül valósulhat meg. Más szavakkal: az Al-

kormánybíróság feladata immár a demokratikus folyamatok feletti őröködés, az államszervezet egységei egymáshoz való viszonyainak rendezése.

Az utóbbi időben még valami megváltozott, ami esetleg arra indíthatja az alkotmánybírókat, hogy hatáskörüket tágabban értelmezzék és az állam más szerveinek ügyeit adott esetben erőteljesebben befolyásolják. Azáltal, hogy minden választáskor egyre kevesebb párt került be az Országgyűlésbe, a törvényalkotás folyamata során nem alakul ki valódi vita, a társadalomban fellelhető különböző vélemények nem kapnak elegendő teret a döntéshozatalban. Mivel a pártokon belül (különösen a nagyobb pártoknál) gyakorlatilag nincsenek különvélemények, működik a „szavazógép”, demokratikus deficit keletkezik. Ezt az úrt a legkirívóbb esetekben és bizonyos fokig paradox módon a köztársasági elnök, de leginkább az Alkotmánybíróság képes betölteni. Ráadásul a különvélemények hiánya, illetve az elmentés vélemények figyelembe nem vétele – alkotmánybírói aktivizmus hiányában is – erősíti az így meghozott törvények alkotmányellenességének kockázatát. Természetesen mindez csak egy olvasata az alkotmánybírói folyamatoknak, és az is nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság testületi szerv, melynek az elnöksége a rövidebb időtartamok miatt kevésbé stabil, mint korábban, így a fenti folyamatok nem tudatosan és kevésbé egyértelműen következnek be.

Mi lehet a következménye ennek az aktivizmusnak? Alkotmányjogi dogmatikai szempontból a most elemzett 7/2004. AB határozat [illetve az 50/2003. (XI. 5.), a 62–63/2003. (XII. 15.) és a 3/2004. (II. 17.) AB határozatok is] mindenképpen hagyott kívánnivalókat maga után, főleg mivel pont az Alkotmánybíróság újszerű jogi meglátásai esetében hiányoznak a pontosan kidolgozott tesztek, amelyek alapján a jövőre nézve a jogalkalmazó/jogalkotó támpontot kaphatna. Rövid távon tehát bizonytalanság keletkezik, s ezen az sem segít, hogy a következő fél évben három új alkotmánybíró megválasztása is esedékes. Ugyanakkor a döntések jártak, illetve minden bizonnyal járnak olyan következményekkel is, amelyek a politikai folyamatok szempontjából tagadhatatlanul kívánatosak. Végül amennyiben a különböző állami szervek közötti kapcsolatok átpolitizáltsága láthatóan csökken, illetve a politikai hatalmi ágak működése visszatér egy nyilván pontosan meghatározhatatlan, de mindenképpen „visszafogottabb” mederbe, az Alkotmánybíróság aktivizmusa is bizonyára csökkenni fog.

JEGYZETEK

1. A törvénytervezet egyik változata (az alkotmányellenesnek bizonyult 38. § nélkül) megtalálható a <http://www.mkgogy.hu/irom37/6236/6236.htm> cím alatt. A nagyrészt ez alapján elfogadott törvény a 2004. évi XXII. törvény a befektetők és betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról, amelynek 37. §-a tartalmazza a PSZÁF vezetői megbízatásának és köztisztviselői jogviszonyának megszüntét.

2. Jóllehet a határozathozatalig eltelt időnek jelentősége van annak megítélésekor, hogy visszamenőleges hatállyal semmisít-e az Alkotmánybíróság (vagyis minél kevesebb idő telik el a jogszabály megalkotásától a határozathozatalig, annál kevésbé ódzkodik a testület a visszamenőleges hatályú megsemmisítéstől). Ezt a vélekedést erősíti meg a 31/1991. (VI. 5.) AB határozat is, amely másfél év után nem alkalmazott ex tunc hatályú megsemmisítést. Idézve SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 375.
3. KUNSTÁR Csaba: *Egy kormánynak sincs „szabad keze”*. *Interjú Zlinszky Jánossal*, Népszabadság, 2004. április 20.; <http://www.nepszabadsag.hu/Default.asp?DocColIID=170934&DocID=145647>.
4. Véleményem szerint itt – többek között – szóba jöhet a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény, illetve a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényt módosító 2001. évi CXVII. törvény.
5. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény.
6. *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK–KERSZÖV, 2002, 449.
7. Hivatkozott viszont más rendelkezésekre, így az alkotmány 18., valamint 70/D. §-aira.
8. Az elnöki indítványban még hivatkozott 63/2003. (XII. 15.) AB határozat e pontnál nem jön szóba, mivel ott az alkotmányban szereplő szervvel kapcsolatos mulasztások okozták az alkotmányellenességet.
9. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.
10. Ha közjogi tisztességről van szó, akkor sokkal gyakrabban merül fel a visszaélés vádja, a tisztesség kérdése a bíróságokkal kapcsolatban, hivatkozva általában arra, hogy a bírók figyelmen kívül hagyják a választók (a törvényhozás többsége) akaratát.
11. PETRIK Ferenc: *A közjogi tisztességről*, Jogtudományi Közlöny, 2004/3, 103.
12. 8/1992. (I. 30.) AB határozat.
13. SÓLYOM: *I. m.*, 578, 580.
14. „A jogorvoslathoz és a bírói úthoz való jog az indítványok nyomán a határozatokban is rendszerint együtt szerepel (kivéve ha csakis valamelyik jogorvoslati szabályt támadták meg).” SÓLYOM: *I. m.*, 578.
15. FAZEKAS Marianna, FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog*, Budapest, Osiris, 2002, 238.
16. HALMAI Gábor: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus?*, Fundamentum, 2004/1.
17. *Uo.*, 3. jegyzet.

FEJKENDŐVISELET AZ ISKOLÁBAN

A bevándorlás és a honos népességhez képest nagyobb gyermeklétszám következtében Nyugat-Európa számos országában jelentős és erősödő muzulmán közösségek alakultak ki. Az iszlám kisebbség integrálása sok szempontból kihívást jelent a jog számára is: a más feltételek kialakította keretek sokszor alkalmatlannak bizonyulnak, és nem egyértelmű az sem, hogy a befogadó társadalmak mennyiben és milyen elvárásokkal készek az integrációra. A vallási jelképek viselése, a vallási előírások és szokások által meghatározott öltözet ebben az összefüggésben került napirendre. Az elmúlt néhány évben számos európai ország bíróságait és törvényhozását foglalkoztatja a kérdés. Ez az írás a viták néhány szempontját és fordulópontját ismerteti.

FRANCIAORSZÁG

A köztársaság laicitása a francia közjog egyik alapelve: „A köztársaság nem ismer el és nem támogat egyetlen vallást sem” – rögzíti a szeparációról szóló, kilencvenkilenc éve elfogadott törvény. Míg a XX. század elején kialakuló jogi környezetet a protestánsok és zsidók gyorsan elfogadták, és az első világháború után a katolikusok számára is elfogadható értelmezést kapott az elválasztás, az – elsősorban a volt gyarmatokról beáramló, mára ötmillióra duzzadt – muzulmán népesség integrációja a vallásszabadság szempontjából is súlyos kérdéseket vet fel. A feszültségek akkor robbantak ki, amikor néhány iskolából kitiltották a fejkendőt viselő lányokat (az iskolák többségéből nem). A tiltás kétélű fegyver lehet: a külvárosokban szegregálódó és radikalizálódó muzulmánok néha inkább visszatartják lányaikat az iskolából. A kiutat sajátos módon gyakran a katolikus iskolarendszer jelenti, ezekben az iskolákban ugyanis fejkendővel is fogadják az iszlám hitű lányokat.

Az egyes iskolákban kialakult, a közvéleményt élénken foglalkoztató probléma vizsgálatára a köztársasági elnök által életre hívott, Bernard Stasi exminiszter, a köztársaság mediátora vezette bizottság („commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République” – a köztársaság laicitásának alkalmazását vizsgáló bizottság) fél éven keresztül vizsgálta, míg 2003 decemberében azal a javaslatot állt elő, hogy minden vallási jelképet – (nagyobb méretű) keresztet, kípát, fejkendőt – tör-

vénnyel tiltsanak ki minden közintézményből, mindenekelőtt az iskolákból. A viták során a tiltás hívei azzal érveltek, hogy a fejkendő olyan, „agresszív” jelkép, mely önmagában is kihívást jelent a más vallások számára, és a közintézményekben való feltűnése destabilizálja a köztársaságot. Sajátos szempontként jelent meg a nők jogainak védelme: eszerint a fejkendő a nők alávetettségének jelképe, és az állam a nők egyenjogúságának előmozdítása végett szabadítja fel a nőket a fejkendő viselése alól. Eszerint nem vallási kérdéssről, hanem a nők egyenjogúságáról van szó. A keresztény egyházak és a zsidó közösség egységesen a tilalom ellen léptek fel. II. János Pál, amikor 2004. január 12-én a diplomáciai testület újévi köszöntését fogadta, beszédének francia nyelvű részében elítélte a laicitásnak a laicizmusba átcsapó formáit.

A képviselőház 2004. február 10-én nagy többséggel elfogadta a tilalmat (494 igen szavazattal 36 ellenében); a törvény elfogadása azon ritka esetek közé tartozik, amikor a jobboldali többség jelentős ellenzéki támogatást kapott. A szenátus március 3-án megerősítette a tilalmat. A törvény szeptembertől, a 2004/2005-ös tanévtől hatályos. Végrehajtási utasítását 2004 áprilisában tette közzé az Oktatási Minisztérium. A törvény szerint az általános- és középiskolákban tilos az olyan jelképek és öltözet viselése, mely nyomatékosan („ostensiblement”) juttatja kifejezésre viselője azonosulását valamely vallási csoporttal vagy hittel. A hagyományos, diszkréten viselt vallási jelképek (például egy kisebb ékszer) még elfogadhatók, azonban a fejkendő vagy a kipa mind a tanárok, mind a diákok számára egyértelműen tilossá válik.

NÉMETORSZÁG

A reformáció hazája alapvetően másként viszonyul a vallási közösségekhez, mint a forradalmak örökségét hordozó Franciaország. A vallási meggyőződést kifejező öltözet kérdése a német iskolákban is felmerült, azonban nem vita tárgya az, hogy a diákoknak joguk van a meggyőződésüknek megfelelő öltözet viselésére. A jogviták minden esetben a közalkalmazottként dolgozó tanárok vonatkozásában jelentkeztek.

A bírósági gyakorlat általában (de nem minden esetben; BayVGH Urteil 23. 03. 2000) elismeri a muzulmán nőknek azt a jogát, hogy okmányaikhoz fejkendőben fényképezkedjenek, amennyiben ez nem

akadályozza meg azonosításukat, vagy azt is, hogy az iskolai testnevelésen való részvétel nem várható el egy hagyományos öltözetet viselő muzulmán tanuló-tól. Az állami iskolában tanító pedagógus által viselt fejkendő kérdésére ez idáig a Szövetségi Alkotmánybíróság 2003. szeptember 24-i ítélete (2 BvR 1436/02) adott a legmagasabb szinten választ, a döntés azonban csak átmenetileg tett pontot az évek óta különböző bíróságokon folyó, a szakmát megosztó vita végére. Az ügyben egy pakisztáni származású, német állampolgárságú pedagógus alkotmányjogi panaszának adtak helyt: az, hogy a fejkendő viselése miatt nem vették fel próbaidős köztisztviselőnek, sértette a panaszos alkotmányban védett vallásszabadságát, mivel a korlátozásnak nem volt törvényi alapja. Az Alkotmánybíróság ítélete tulajdonképpen felhívás a törvényhozók számára: ha indokoltnak látják, törvényi úton korlátozzák a tanárok fejkendő-viselését.

A Szövetségi Alkotmánybíróság második szenátusa által 5:3 arányban meghozott döntés szerint minden németnek (értsd: állampolgárnak) joga az alaptörvény (GG) 33. cikke (2) bekezdése alapján, hogy rátermettsége és alkalmassága figyelembevételével közhivatalt viseljen. Ez azonban nem teremt alanyi jogot arra, hogy bárki ténylegesen közhivatalt nyerjen. Az alkalmasság követelményeit az alapjogok tiszteletben tartásával a törvényhozó határozza meg értékvalasztása szerint – ennek azonban nyilván nem lehet eleme a jelölt hite vagy vallása. A köztisztviselők hivatalban történő alapjoggyakorlása korlátozható, amennyiben ezek a korlátozások a közszolgálat általános követelményeiből vagy az adott hivatal sajátos követelményeiből következnek. Amennyiben azonban maga a felvétel – az adott személy várható jövőbeli magatartására tekintettel – korlátozott, úgy a korlátok jogosságát vizsgálni kell.

Ha egy tanárnak megtiltják, hogy vallási hovatartozását az iskolában, illetve a tanítás alatt vallási előírások által meghatározott öltözetrel (adott esetben fejkendő viselésével) kifejezze, akkor ez korlátozza az alaptörvény 4. cikkében rögzített vallásszabadságát, hiszen az érintettnek választania kell: vagy vallása előírásait követi vagy – ezeket feladva – vállalja a közszolgálatot. A korlátozás okának alkotmányi szinten kell elhelyezkednie: mások jogai vagy alkotmányos értékek szintjén. A közhivatalokhoz való hozzáférés nem függhet vallási hovatartozástól.

A tanár vallásszabadságával (GG 4) versengő érték az állam nevelési küldetése (GG 7) és az állami intézmények világnézeti-vallási semlegessége. E semlegesség nem távolságtartó elválasztás, hanem nyitott, minden vallás szabad gyakorlását segíteni hivatott. További szempontként jelentkeznek a szülők jogai (GG 6). A szülői jogokból, mások vallásszabadságából

azonban közvetlenül nem vezethető le a tanárok fejkendőviselésének tilalma. A negatív vallásszabadság (GG 4) kiterjed arra, hogy elutasított vallások szertartásain valaki ne vegyen részt és jelképeit elutasítsa, de egy sokszínű társadalomban arra nem ad jogot, hogy mentesüljön a más vallások cselekedetivel, jelképeivel való szembesüléstől. Az állam által létrehozott tér, így az iskola azonban némileg más megítélés alá tartozik, mivel itt nincs kitérés lehetőség a személy meggyőződésével ellentétes vallási meggyőződést kifejező jelkép elől.

A tartományi törvényhozó feladata, hogy a tolerancia parancsának tiszteletben tartásával kompromisszumot teremtsen a tanár pozitív vallásszabadsága, a vallási-világnézeti semlegesség és a szülők jogai között, meghatározva azt, hogy az érintettektől milyen kompromisszumok várhatók el. A körülmények függvényében az egyes tartományok megoldásai eltérők lehetnek: egyes tartományok nagyobb hangsúlyt helyezhetnek a semlegesség elvére, míg mások előnyben részesíthetik a toleranciára nevelést, vállalva ezzel azt is, hogy több iskolai konfliktus alakul ki. A szabályozás azonban törvényi szintet igényel, mivel a vallásszabadság korlátozásával jár.

A Szövetségi Alkotmánybíróság megközelítése szerint a fejkendő viselésére egy nőnek sok oka lehet, az nem feltétlenül a nők alárendeltségét fejezi ki. A fejkendő nem feltétlenül, illetve nem önmagában vallási jelkép, szemben például a kereszttel vagy a feszülettel.

A különvéleményen lévő három bíró álláspontja szerint a többség téved abban, hogy korlátozást szenvedett volna a panaszos vallásszabadsága. Véleményük szerint a közhivatalok vállalása tekintetében nincs helye egyenrangú jogok mérlegelésének: az, aki az állam szolgálatába áll, az állam akaratának veti alá magát, és nem hivatkozhat ugyanolyan módon a szabadságjogokra, mint olyasvalaki, aki kívül áll az állami apparátuson. Tehát az alapjogok által biztosított szabadság csak annyiban játszik szerepet az állami tisztségviselőknél, amennyiben a közhivatal működéséből nem adódnak követelmények. Az alapjogi helyzet tehát más, amit a többség nem vett figyelembe. Csak annyiban érvényesülhet a szabadságjog, amennyiben a köztisztviselői mivolt engedi. A fejkendő tiltása beavatkozás a vallásszabadság alapjogába, azonban a köztisztviselő az alkotmányból következően semleges környezetben eleve korlátozott, mégpedig a szülők és a gyermekek jogai védelmében. Az engedélyezés veszélyeztetné a szülők és gyermekek jogait. A hivatalnok semlegessége az alkotmányból következik, és nem igényel további tartományi törvényhozást: a törvények a tilalmat csak deklarálnák, nem konstituálnák. A fejkendő objektí-

ve alkalmas arra, hogy konfliktusokhoz vezessen és akadályozza az iskolai munkát: nem kell konkrét veszély, elég a megelőzésre törekvés. Egy feszület elhelyezése a tanteremben keresztény környezetben alig jelent beavatkozást. Azonban egy tanár megkerülhetetlen jelenléte spontán követendő minta. A külvilágról lévők felhívják a figyelmet arra, hogy a fejkendő a politikai iszlám erőteljes jelképe, amely megfelelő ellenreakciókat válthat ki.

Az alkotmánybíróválasztás nyomán több tartományban (Baden-Württemberg, Bajorország, Alsó-Szászország, Berlin, Brandenburg, Hessen, Saarvidék) tartományi törvények, illetve törvényjavaslatok születtek, melyek a tanárok számára tiltják a vallási jelképek viselését az iskolában, míg a kérdéssel más tartományokban élénk vita zajlik. Az elsőként megszületett tartományi törvényt Baden-Württemberg törvényhozása fogadta el (2004. április 1.). A módosítást komoly szakmai vita előzte meg, az illetékes parlamenti bizottságok nyilvános meghallgatást rendeztek, melyen számos egyetemi tanár – köztük több volt alkotmánybíró – kifejtette álláspontját. A tartományi oktatási törvény elfogadott módosítása szerint a pedagógusoknak tartózkodniuk kell minden olyan politikai, vallási és világnézeti megnyilvánulástól, mely a tartományban a szülők és a tanulók irányában fennálló semlegességét, illetve az iskola békéjét és szempontokból zavarná. Különösen tilos az olyan magatartás, amely azt a benyomást kelti, hogy a tanár szemben áll az emberi méltósággal, az egyenjogúsággal, a szabadságjogokkal és a demokratikus rend elvével. A „nyugati-keresztény” hagyományba illeszkedő jelképek azonban továbbra is viselhetők, mivel ezek az iskola alkotmányában rögzített nevelési küldetésével összhangban állnak (több német tartományi alkotmány úgy rendelkezik, hogy a közoktatást keresztény szellemben kell folytatni). A kommentárok szerint a zsidó jelképek a „nyugati-keresztény” kultúrkörhöz tartoznak, így a kipa viselése nem válik jogellenessé, míg a fejkendőé vagy a turbáné igen.

A DAHLAB KONTRA SVÁJC-ÜGY

2001-ben az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) is lehetősége nyílt arra, hogy állást foglaljon az iskolában vallási okból viselt fejkendő kérdésében. A Dahlab kontra Svájc-ügyben (2001. február 15.) a panaszos második éve tanított Genf kanton egy általános iskolájában köztisztviselőként (a helyi jog alapján egyes határozatlan idejű kinevezéssel foglalkoztatott közalkalmazottak köztisztviselői), amikor muzulmán hitre tért és elkezdett az iskolában is fejkendőt viselni. Ezt követően – bár többször hosszabb

ideig anyasági szabadságon volt – tanítás közben mindig viselte a fejkendőt, követve a Korán útmutatását. Bár a szülők nem tettek panaszt magatartása miatt, a szakfelügyelet néhány év után jelezte a kanton oktatási szerveinek, hogy a panaszos iszlám fejkendőben tanít. E jelzés után még egy év telt el addig, amíg az oktatásügyi hatóság egy egyeztetésen felszólította a panaszost, hogy tanítói munkájának végzése közben ne viseljen fejkendőt, mivel az sérti a közoktatási törvényt, mely tiltja a tanárok bármilyen, „a diákok számára nyilvánvaló azonosulását”, különösen a szekuláris közoktatásban. A hatóság formális határozatot hozott döntéséről, melyet a panaszos megfellebbezett, majd fellebbezésének elutasítása után bíróságon is megtámadott. A kantonális kormányzat azzal érvelt, hogy a pedagógusoknak azonosulniuk kell az állami oktatási rendszer alapelveivel, és a felekezeti semlegesség elve ezek közé tartozik. Az öltözet – viselőjének szándékától függetlenül – vallási üzenetet közvetít, az adott esetben igen erőteljesen. A pedagógusnál ez nem a magán-szféra része, hanem tekintettel kell lennie az állami oktatási rendszerre is, melyet képvisel.

A közigazgatási perben, melyet a szövetségi bíróság (a továbbiakban bíróság) bíralt el, a panaszos azzal érvelt, hogy kizárólag olyan ruhadarabokat viselt, melyek a kereskedelmi forgalomban (szupermarketben) beszerezhetők, így ezeket nem vallási jelképként kell megközelíteni, hanem úgy, mint bármilyen más ruhadarabot, melyet egy tanár esztétikai megfontolásból vagy személyes autonómiájának kifejezésére magára ölt. Ennek megfelelően úgy vélte, hogy a hatósági döntés megfelelő ok nélkül vonja el a tanárok jogát, hogy ízlésük szerint öltözzenek. A bíróság azonban abból indult ki, hogy a panaszos minden kétséget kizáróan nem esztétikai megfontolásból viselte a fejkendőt, hanem azért, hogy a Korán rendelkezéseit követve eleget tegyen egy vallási előírásnak. Esetében a fejkendő, illetve a nem testhezálló viselet egy valláshoz való tartozást fejez ki, és azt, hogy viselője hovatartozását erőteljesen közli a külvilággal. A bíróságnak tehát abban kellett állást foglalnia, hogy egy állami iskola pedagógusa viselhet-e ilyen erőteljes vallási jelképet hivatása gyakorlása során. A tanórákon kívüli öltözködés, a diákok vallási előírásokat követő öltözete vagy tanárok szokatlan, de nem vallásilag meghatározott öltözködése nem volt vita tárgya. A bíróság közvetlenül az Emberi jogok európai egyezménye 9. cikkét vizsgálta, melynek 2. bekezdése lehetővé teszi a vallási meggyőződés kifejezésre juttatásának korlátozását. A bíróság a fejkendő, illetve a nem testhezálló öltözet viselését nem tekintette a vallásszabadság korlátozhatatlan lényegéhez tartozónak, mivel ez a meggyőződés kifejezésre juttatásához és

nem megválasztásához tartozik. Ebből a szempontból nem releváns, hogy az adott vallás nem pusztán kívánságként, hanem parancsként fogalmazza meg öltözködési elvárásait. A bíróság vizsgálta azt is, hogy a korlátozás törvényi megalapozottsága és megfogalmazásának egyértelműsége megfelel-e az alkotmányos elvárásoknak. Álláspontja szerint amennyiben csekélyebb jelentőségű ügyről van szó (mint az adott esetben), akkor elégséges, ha csak egy általánosabb törvényi megfogalmazásból lehet levezetni a konkrét magatartási szabályt. A köztisztviselőket sajátosan köti a hatóságok iránti alávetettség, ami bizonyos jogaik korlátozásával is járhat. Az a napi kapcsolat, melyben az állami alkalmazott munkáját végzi, lehetetlenné teszi, hogy annak minden részletére pontos törvényi előírások vonatkozzanak. Genfben az 1940-es közoktatási törvény 6. cikke szerint a közoktatási rendszernek minden gyermek és szülő politikai és vallási nézeteit tiszteletben kell tartania. A kanton alkotmánya az állam és egyház egyértelmű elválasztásáról, az állam világi jellegéről rendelkezik. A törvény azt is előírja, hogy a közalkalmazottak világi személyek legyenek; ez alól csak az egyetemi oktatók esetében tehető kivétel. Amennyiben a beavatkozás valóban a panaszos vallásszabadságának súlyos korlátozását jelentette, akkor ennek megvolt a megfelelő törvényi alapja, mivel a genfi törvények rögzítették az oktatási rendszer felekezeti semlegességét, az állam és az egyház elválasztását.

Az eljárásban a panaszos vitatta, hogy a korlátozásnak valóban voltak a közérdeken alapuló okai. A bíróság szerint igaz, hogy a szülők és a diákok részéről nem érkezett panasz, ez azonban nem jelenti azt, hogy nem érintette őket a panaszos magatartása, mely jelentős közfigyelmet kapott. Lehetséges, hogy azért nem tettek lépéseket az ügyben, mert abban bíztak, hogy az oktatásügyi hatóságok hivatalból intézkedni fognak. Érthető okokból az érintettek, mielőtt jogi útra terelték az ügyet, jelentős időt hagytak a vita rendezésére. A bíróság szerint a hatósági döntés teljes mértékben összhangban áll az iskolák felekezeti semlegességének elvével, melynek az a rendelkezése, hogy mind a diákok, mind a szülők vallásszabadságát védje, és védelmezze az olykor ma is törékeny vallási békét. Az iskolák vallási konfliktusok színhelyévé válhatnak, ha a tanárok magatartásukkal – különösen öltözetükkel – kinyilváníthatnák vallási meggyőződésüket. Ezek a szempontok megfelelően alátámasztják azt, hogy a korlátozás közérdeken alapult.

A VALLÁSSZABADSÁG NEM MENTESÍTI AZ EGYÉNT KÖTELEZETTSÉGEI ALÓL, ADOTT ESETBEN A MUNKAKÖRÉVEL KAPCSOLATOS KÖTELEZETTSÉGEK ALÓL. A PEDAGÓGUSOKNAK EL KELL VISELNIÜK SZABADSÁGUK ARÁNYOS KORLÁTOZÁSÁT.

A bíróság által vizsgált további kérdés az arányosság kérdése volt. A panaszos lelkiismereti- és vallásszabadságát az oktatási rendszer felekezeti semlegességéhez fűződő közérdekkel szemben kell mérlegelni, azaz a tanítónő azért szenved korlátozást, hogy a tanulók és szülei ne legyenek kitéve olyan befolyásnak, amely sértheti meggyőződésüket, illetve hogy az

iskolákban fennmaradjon a vallási harmónia és tolerancia. A vallásszabadság nem mentesíti az egyént kötelezettségei alól, adott esetben a munkakörével kapcsolatos kötelezettségek alól. A pedagógusoknak el kell viselniük szabadságuk arányos korlátozását. A svájci bíróság jogösszehasonlító szempontokat is figyelembe vett, és részletesen elemezte az állam felekezeti és vallási semlegességének elvét. A semleges-

ség eszerint elsősorban pártatlanságot jelent és a diszkrimináció tilalmát, ami a vallási harmóniát, a tolerancia szellemét biztosítja. A semlegesség különösen fontos az állami iskolákban, hiszen az oktatásban minden vallás hívének kötelezően részt kell vennie, és e részvétel senki számára nem jelentheti a lelkiismereti- és vallásszabadság korlátozását. A pedagógusok szerepe igen jelentős ebben a folyamatban. Magatartásuk önmagában is befolyásolja a tanulókat, követendő mintákat adnak, melyek a különösen fogékony korú, velük napi kapcsolatban lévő tanulóakra erős hatással vannak. A tanár–diák viszonyt hierarchia jellemzi, és a pedagógusok bizonyos értelemben az államot képviselik, így különösen fontos, hogy feladataikat, a tudás átadását és a készségek fejlesztését úgy végezzék, hogy közben megőrzik felekezeti semlegességüket.

A semlegesség elvével kapcsolatban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos – elismerten nehéz – választás előtt áll: vagy figyelmen kívül hagy egy általa fontosnak tartott vallási előírást, vagy alkalmatlanná válik arra, hogy állami iskolában tanítson.

A fejkendő egyfelől nyilvánvalóan vallási hovatartozást fejez ki. A tanító általános iskolában tanít, ahol a gyermekek életkoruknál fogva különösen befolyásolhatók. Bár „térítő” tevékenységbe nem bocsátkozott és a tanulókkal nem is beszélt vallási kérdésekről, azonban e kérdések elől aligha térhet ki. A gyerekeknek feltűnne a kitérő magatartás, ha öltözetét esztétikai szempontokkal vagy a hideg időjárással magyarázná (ahogy ezt állítólag tette), azaz aligha kerülhető el, hogy meggyőződését kinyilvánítsa. A tanulók szemében azonban a pedagógus személyesíti meg az iskolát, így annak ellenére, hogy az iskola más tanárai

más vallási nézeteket vallanak, a diákokban az a benyomás alakulhat ki, hogy az iskola azonosul egy adott vallással, ami egy közintézményben nem fordulhat elő. További szempont, hogy Genf kanton (szemben a nem francia nyelvű kantonokkal, azaz a svájci kantonok többségével) az állam és az egyház szigorú elválasztása elvének talaján áll, és ezt érvényesíti az állami oktatás szigorúan világi jellegén keresztül is.

A bíróság utal arra is, hogy a fejkendő viselése nehezen egyeztethető össze a nemek egyenjogúságnak elvével, azaz egy olyan alapvető társadalmi értékkel, melyet az államszövetség alkotmánya is rögzít. A vallási harmónia törékennyé válhat azáltal is, hogy a panaszos magatartása minden bizonnyal kivédhetetlen reakciókat és konfliktusokat szül. Ha az állam eltűri a fejkendő viselését, akkor más, erőteljes vallási jelképeket is el kellene fogadnia, így a kipa vagy reverenda viselését is, ez pedig aláásná az iskolák vallási semlegességét. Nehezen lenne összeegyeztethető a semlegességgel, ha az állam, mely tiltja a tanteremben a feszület elhelyezését, megengedné, hogy a pedagógusok bármilyen felekezet erőteljes jelképeit viseljék. (Az arányosság elvét követve az oktatási hatóság elfogadja azt, hogy a tanárok diszkrét módon – ékszerként – vallási jelképeket viseljenek.)

A belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a panaszos az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult. Panaszja szerint a fejkendő viselésének tiltása vallása szabad gyakorlását, azaz az egyezmény 9. cikkét sérti. Álláspontja szerint a svájci bíróságok tévedtek abban, hogy a tilalomnak megfelelő törvényi alapja volt és hogy a fejkendő viselése veszélyeztette a közbiztonságot és a közrendet. Véleménye szerint a fejkendő viselése az iskolában éveken keresztül észrevétlen maradt és semmiféle zavart nem okozott. Álláspontja szerint nemcsak az egyezmény 9. cikke sérült, hanem a hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikk is, mivel így a muzulmán férfiaknak van lehetőségük állami iskolában tanítani, míg nőknek nincs.

A kormány álláspontja szerint az iszlám fejkendő erőteljes vallási jelkép, és ennek tilalma egy állami iskolában munkát vállaló pedagógus számára nem jelenti a vallásszabadság korlátozását. A kormány rámutatott arra is, hogy a tanító négy és nyolc év közötti kisgyermekeket tanított, amire magániskolákban a továbbiakban is van lehetősége.

Arra az esetre, ha az EJEB a tilalmat a vallásszabadság korlátozásának tekintené, a kormány álláspontja szerint a korlátozásnak megfelelő törvényi alapja volt. A szövetségi alkotmány rögzíti az iskolák felekezeti semlegességét, a közoktatási törvény pedig azt, hogy a közoktatásnak tiszteletben kell tartania a tanulók és szüleik vallási meggyőződését. Arra is hi-

vatkozott a kormány, hogy az adott ügyet megelőzően (1990-ben) a szövetségi bíróság a felekezeti semlegesség megsértésének tekintette az általános iskolai osztálytermekben elhelyezett feszületet. A kormány álláspontja szerint a korlátozás legitím célt követett: az iskolák felekezeti semlegességének és a vallási harmóniának a védelmét célozta, és mértéke a „demokratikus társadalomban szükséges” mértéken belül maradt. Egy állami iskola pedagógusa sajátos jogviszonyban áll; az állam semlegességének védelme megelőzi egyéni szabadságát. A pedagógusok erőteljes modellt jelentenek a tanulók számára, különösen kisgyermekes esetekben. A kormány tehát messzemenően azonosult a svájci hatóságok és a szövetségi bíróság megközelítésével.

A panaszos álláspontja szerint az iskola semlegessége nem jelenti azt, hogy a tanárok ne rendelkezhetnének vallási meggyőződéssel és azt ne juttathatnák kifejezésre. Szerinte az intézkedés erőteljes és nyilvánvaló beavatkozás volt a vallási meggyőződés kifejezésének jogába. Rámutatott, hogy magatartása nem zavart senkit, és tanítói munkáját tartalmában semlegesen végezte. A kormány álláspontjával szemben úgy tartja, a magániskolák nem jelentenek alternatívát számára, mivel ezek száma kevés, és éppenséggel keresztény, felekezeti iskolák. Álláspontja szerint a korlátozásnak nem volt megfelelő törvényi alapja, mert a közoktatási törvény az oktatási rendszer semlegességét, nem pedig a tanárok semlegességét írja elő.

Az EJEB rámutatott arra, hogy esetjoga szerint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága, melyet az egyezmény 9. cikke rögzít, a demokratikus társadalom alapját jelentik. A pluralizmus minden demokratikus társadalom velejárója. Ugyanakkor egy demokratikus társadalomban, ahol sokféle vallás együttélését kell biztosítani, szükségessé válhat a szabadság korlátozása.

Az első kérdés a korlátozás megfelelő törvényi megalapozottságát vitatta. A „törvényben meghatározott” kitétel az EJEB esetjoga szerint két követelményt tartalmaz: egyrészt a törvénynek hozzáférhetőnek kell lennie, másfelől elégséges precizitással kell megfogalmazni ahhoz, hogy a polgár hozzáigazíthassa magatartását, előre láthassa magatartása következményeit. A törvények megfogalmazása azonban általában nem teljesen precíz, és gyakran az alkalmazás gyakorlata ad megfelelő válaszokat a konkrét élethelyzetekre. Az EJEB megvizsgálta a svájci szövetségi bíróság érvelését, és azzal azonosulni tudott: eszerint a kanton közoktatási törvénye elégségesen precíz ahhoz, hogy a korlátozás „törvényben meghatározott” korlátozásnak minősülhessen. A panaszos a továbbiakban azzal érvelt, hogy a korlátozásnak nem volt

megfelelő oka. Az eset körülményeire és a meghozott döntésekre tekintettel az EJEB a korlátozást mások jogai és szabadsága, továbbá a közbiztonság és a közrend védelmében meghozott korlátozásnak tekintette, mely így megfelelő okból született.

Végül azt kellett vizsgálni, hogy a korlátozás mértéke „szükséges-e egy demokratikus társadalomban”. Az EJEB állandó gyakorlata elismeri, hogy a szerződő államok rendelkeznek bizonyos mérlegelési lehetőséggel (margin of appreciation) ebben a tekintetben, ez azonban európai felülvizsgálat tárgya, azaz az adott ügy vonatkozásában kell vizsgálni.

Az EJEB megállapította, hogy az adott esetben a svájci szövetségi bíróság a korlátozást a tanulók és szüleik vallási meggyőződésének lehetséges megsértésével indokolta. A bíróság az állami iskolák tanárai foglalkozásának természetét tekintetbe véve azt mérlegelte, hogy az állami oktatási rendszer semlegességének legitím védelme a vallásszabadság miféle arányos korlátozásait indokolja. A hatóságok döntése nem tartalmazott semmilyen kifogást a panaszos vallási meggyőződésével kapcsolatban, kizárólag foglalkozásának sajátos követelményeit tartotta szem előtt. Az EJEB is megállapította, hogy a panaszos magatartására nem érkezett panasz, és úgy tűnik, hogy a panaszos meggyőződésének kifejezésével semmiféle előny elérésére nem törekedett. A testület elismeri, nagyon nehéz megállapítani, hogy egy olyan erőteljes külső jelkép, mint a fejkendő, milyen hatással lehet a kisgyermekekre. Tekintetbe véve a tanított gyermekek korát, nem tagadható, hogy a fejkendő kihívó viselésének lehet valamilyen prozelita (térítő) hatása. A Korán előírása nehezen egyeztethető össze a nemek egyenjogúságával, a tolerancia üzenetével, az egyenlőség és a diszkriminációtilalom elvével, melyeket egy demokratikus társadalomban a pedagógusoknak a tanulók felé közvetíteniük kell. Mindezek alapján, a tanulók és a vallási harmónia szempontjára és az eset körülményeire tekintettel, az EJEB álláspontja szerint a genfi hatóságok nem lépték át a mérlegelési tartomány határait, és döntésük nem volt ésszerűtlen.

Erre – valamint a szövetségi bíróság érveire – való tekintettel az EJEB véleménye szerint a vitatott intézkedés jogos és arányos volt az elérendő cél (mások jogainak és szabadságának védelme, közbiztonság) védelmében. A testület szerint az intézkedés egy „demokratikus társadalomban szükséges” intézkedésnek minősül. A vallásszabadság tekintetében tehát a panasz nyilvánvalóan megalapozatlan.

A panaszosnak a nemek egyenjogúsága megsértését állító érvelésével szemben az EJEB álláspontja szerint az intézkedés, mely hivatásbeli kötelezettsé-

gei körében korlátozta, nem mint a női nem tagját sújtotta, hanem az állami oktatási rendszer semlegességének legitím célját szolgálta. Ha férfi viselt volna olyan öltözetet, amely őt nyilvánvalóan azonosíthatóvá tette volna valamilyen hit követőjeként, az is hasonló hatósági intézkedést váltott volna ki. Így a bíróság a panaszt ebben a tekintetben is nyilvánvalóan megalapozatlannak minősítette, és ezzel befogadását többségi döntéssel elutasította.

Kérdés, hogy a Dahlab-ügyből mennyiben vonhatók le általános következtetések. Az EJEB igen nagy mértékben tekintettel volt a gyerekek fiatalságára. Az ügy körülményeiből egyértelmű: abból, hogy a korlátozást a bíróság nem találta az egyezménybe ütközőnek, nem vonható le olyan következtetés, hogy a korlátozás hiánya sértené az egyezményt.

Az új francia törvény rövid időn belül alighanem olyan jogeseteket eredményez, amelyek az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerülnek. Míg a pedagógusok esetében a testület minden bizonnyal követi a Dahlab-ügyben magáévá tett megközelítést, addig a tanulókra nézve az esetből semmilyen következtetést nem lehet levonni, így nem lenne meglepő, ha az EJEB ellentétes előjelű döntésre jutna.

MAGYARORSZÁG

Magyarországon az iszlám jelenléte mindeddig nem jelentett olyan kihívást, amely a fejkendő viselésével kapcsolatban vitákat váltott volna ki. A Nyugat-Európában felmerülő kérdésekre azonban hatályos hazai jogunk alapján is megkísérleljük a választ.

A semleges államot megjelenítőnek általában fokozott tapintattal kell eljárniuk, amikor hitbeli, vallási-világnézeti meggyőződésüket kifejezésre juttathatják, és ez nemcsak a köztisztviselői karra vonatkozik, hanem azokra a közalkalmazottakra is, akik az állami-önkormányzati intézményekben dolgoznak. Egy konkrét esetben a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy fegyelmi vétség kepez az, ha családsegítő intézmény munkatársa a vele kapcsolatba kerülő kiskorút saját hitbeli nézeteinek elfogadására kívánja rábíri (BH 1998, 398).

Az állami/önkormányzati iskolát köti az állam világnézeti semlegessége. Az ezzel kapcsolatos törvényhelyek (alkotmány 60. §; a lelkiismereti- és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény; illetve a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény [Köotv.] 4. §-a) legalább annyira egyértelműen elköteleződnek az állami/önkormányzati iskola semlegessége mellett, mint a svájci, illetve genfi törvények. A Köotv. 19. § (1) bekezdés d) pontja szerint a semleges iskolában tanító pedagógusnak joga van arra, hogy „saját világnézete és értékrendje

szerint végezze nevelő, illetve nevelő és oktató munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítetné a gyermeket, tanulót”. E jogát a Köotv. 4. § (2) bekezdésével összhangban kell értelmezni, azaz a pedagógus joggyakorlása az intézmény semlegessége mellett érvényesül. („Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem. Az állami és a helyi önkormányzati iskola pedagógiai programjában biztosítani kell az ismeretek, a vallási, illetve világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nevelési, illetve pedagógiai programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia.”) Míg az intézmény nem foglalhat állást, a pedagógus kinyilváníthatja meggyőződését, azonban állásfoglalása nem lehet térítő jellegű. Így sajátos, hivatásával járó helyzetét nem használhatja fel hite terjesztésére, és nem keltheti azt a látszatot, hogy az általa vallott meggyőződéssel maga az intézmény is azonosul.

Az önkormányzati iskolákban dolgozó tanárok közalkalmazottak. A magyar jog nem ismer semmiféle kifejezett korlátozó rendelkezést a vallási öltözetek iskolai vagy hivatali használatával kapcsolatban. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1993. évi XXXI-II. törvény 39. § (2) bekezdése szerint azonban „a köz-

alkalmazott a munkaköri feladatait a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályoknak, az egyéb szakmai szabályoknak és szokásoknak, valamint a munkáltató utasításainak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el”. A polgári öltözet viselése olyan szakmai szabálynak vagy szokásnak tekinthető, amely hivatkozási alap lehet a munkáltató számára a – bármilyen szempontból – kirívó öltözetet (hajviselést, testékszer stb.) viselő tanár „megregulálására”.

Amennyiben a szokásos polgári öltözettől valaki nem ízlésbeli (az általános cselekvési szabadság védelmét élvező) okból tér el, hanem erre megalapozott vallási hivatkozása van, akkor indokolt, hogy magatartása erőteljesebb védelmet élvezzen. Hogy ennek a védelemnek hol húzódik a határa, erőteljesen függ a környezettől is: ha a szülők nem tudják elfogadni a polgári viselettől eltérő öltözetet, akkor a pedagógus nem lesz képes ellátni alapvető kötelességeit. Az életkor előrehaladtával a gyermekek és fiatalok egyre kevésbé állnak egy-egy nevelő kizárólagos befolyása alatt. Míg egy tanítónő napi négy-öt órán keresztül szinte az iskola kizárólagos megjelenítőjeként áll diákjai elé, egy gimnáziumi szaktanár heti két-három órában, más tanárok mellett jelenik meg. Ismét más a helyzet a felsőoktatásban: abból kell kiindulnunk, hogy a nagykorú egyetemi polgárok „védelme” nem indokolja azt, hogy oktatóik jogai korlátozást szenvedjenek.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

5/2004. (III. 2.)
AB HATÁROZAT

NÉPSZAVAZÁS A KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁGRÓL*

Alkotmány 28/B–C. § – országos népszavazás
Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma
62/1997. (XII. 5.) AB határozat
25/1999. (VII. 7.) AB határozat
50/2001. (XI. 29.) AB határozat
51/2001. (XI. 29.) AB határozat
Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikk – a hátrányos megkülönböztetés tilalma
Abdulaziz, Cabales, Balkandali-ügy
Az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény és annak kommentárja
Nemzetközi Bíróság, Nottebohm-ügy
A Velencei Bizottság ajánlása

Az ügy alapja az OVB-nek az a határozata volt, amellyel a Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett népszavazás aláírásgyűjtő ívét hitelesítette. A népszavazás a külföldi és a határon túli magyarok magyar állampolgárságának megszerzésére vonatkozna a következő kérdéssel: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. § szerinti »Magyar igazolvánnyal« vagy a megalakotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?» Az OVB határozatával szemben az Alkotmánybíróságon kifogást tettek, mondván, a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, mert az (illetve annak következményeként a törvény) egyrészt nemzetközi szerződésbe ütközik, másrészt ellentétben áll az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével (diszkriminációttilalom), és végül a kérdés megfogalmazása bonyolult és nem egyértelmű.

Az ügy előadója Harmathy Attila alkotmánybíró volt.

1. Az indítványozó szerint a kedvezményes honosítás ellentétben állna az állampolgárságról szóló eu-

rópai egyezmény (egyezmény) 5. cikkében meghatározott megkülönböztetési tilalommal. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utalt a Nemzetközi Bíróság Nottebohm-ügyére és az Emberi jogok európai egyezményére. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint nincs szó az Európai emberi jogi egyezmény 14. cikkében meghatározott diszkriminációttilalom megsértéséről, ha a különbségtétel eltérő tényállási elemek alapján történik, továbbá ha a megkülönböztetés közérdeken alapul, és a közösség érdekeinek védelme arányban áll az alkalmazott hátrányokkal. Az állampolgárság honosítással történő megadása nincs összefüggésben az Emberi jogok európai egyezményében meghatározott jogokkal. Az eredményes népszavazás esetén meghozandó törvénnyel tehát nem merülne fel az egyezmény 14. cikke diszkriminációról szóló rendelkezésével való ellentét.

Az Alkotmánybíróság másfelől hivatkozott az egyezmény kommentárjára, amely szerint nem tekinthető a szabály megsértésének minden olyan eset, amelyben az államok kedvezményeket biztosítanak az állampolgárság megadásánál. Megalapozottnak tekinti azt a kedvezményt, amelyet a honosításnál a nemzeti nyelv ismerete, a leszármazás és a születési hely alapján nyújtanak. Utal a kommentár arra is, hogy maga az egyezmény ír elő kedvezményes elbírálást a 6. cikk 4. bekezdésében (például házastársi kapcsolat, az állam területén való születés és tartózkodás, hontalan státus esetén). Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban áttekintette néhány európai ország kedvezményes szabályait. Végül utalt a testület a Velencei Bizottság ajánlásaira az úgynevezett kedvezménytörvénnyel (státusztörvénnyel) kapcsolatban, és annak módosítására az ajánlások alapján.

Mindezek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés eredményes népszavazás esetén a kedvezményes honosítás már meglévő esetei mellé határozna meg újakat vagy szabályozná újra a kedvezményes honosítást és illesztené be az új rendelkezések közé az aláírásgyűjtő íven szereplő esetet. A kérdés nem szól nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről, illetve e kötelezettséget tartalmazó törvény tartalmáról, az esetleges eredményes népszavazás pedig nem teremtene olyan helyzetet, amelyben nemzetközi szerződést kellene felmondani, illetve

* Ezt az alkotmánybíróági határozatot Tóth Judit értékeli a Dokumentum és kommentár rovatban.

annak tartalmát megváltoztatni. Ezért a kérdés nem ellentétes az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésével.

2. Az Alkotmánybíróság nem fogadta el azt az indítványozói érvelést sem, mely szerint a népszavazás olyan törvény megalkotásához vezetne, amely ellentétes lenne a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. A tervezett kedvezményes honosítás alapvető oka a Magyarországhoz való erős kötődés egyéneenként vizsgált megléte. Ez az állampolgársági kérdések szabályozásánál a kedvezmény nyújtásának ésszerű indoka [ami megfelel az alkotmány 6. § (3) bekezdésének], ezért nem jelent tiltott diszkriminációt.

3. Az Alkotmánybíróság végül úgy ítélte meg, hogy az adott esetben a kérdés megfogalmazása eleget tesz az egyértelműség nyelvtani követelményének, és az Országgyűlés számára a jogalkotási feladat érthető lenne. Ezért az indítványozói kifogást e tekintetben is elutasította és az OVB határozatát helybenhagyta.

4. A határozathoz Bihari Mihály alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, melyben a határozatnak a diszkrimináció tilalmával, illetve a kedvezmény megállapításával kapcsolatos indokolásához fűzött néhány elvi jelentőségű normatani gondolatot.

Kukorelli István alkotmánybíró különvélemény-nyel élt, amelyben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a többségi határozat indokolásában indokolatlanul alapozta érvelését az állampolgársági törvényben már meglévő honosítási kedvezményekre. Ez a népszavazásra feltenni kívánt kérdésből nem következik. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy bizonyos esetekben tovább könnyítsen az állampolgárság megszerzésének feltételein és a jelenlegi szabályokhoz képest egyszerűsítse az állampolgárság megszerzését úgy, hogy az állampolgársági törvény által alkalmazott bizonyos objektív feltételek némelyike alól mentességet biztosít. Ez azonban nem sértheti az alkotmányt és a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket, továbbá nem eredményezheti azt, hogy a jogalkotó mentességet biztosít a személyek egy meghatározott köre számára az állampolgárság megszerzésének valamennyi objektív feltétele alól. A népszavazásra bocsátandó kérdés alapján a kedvezményes honosítás kedvezményezettjei lakóhelytől, születési helytől, nyelvtudástól, leszármazástól független jogcímen, pusztán azon az alapon volnának jogosultak a kedvezményes honosításra, hogy magyar nemzetiségűnek vallják magukat. A nemzetiségre (nemzeti hovatartozásra) mint az állampolgársági megszerzésének egyetlen feltételére történő utalás az egyezmény alapján nem minősül indokolt kedvezőbb bánásmódnak, a nemzeti hovatartozásról való nyilatkozat önmagában nem alkalmas a Nottebohm-ügyben

megkövetelt, a polgár és állama közötti szoros, valódi (effektív) kapcsolat létének bizonyítására.

7/2004. (III. 24.)
AB HATÁROZAT

A PSZÁF-TÖRVÉNY ÜGYE*

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogbiztonság

*Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslathoz való jog
50/1998. (XI. 27.) AB határozat*

30/2000. (X. 11.) AB határozat

Az ügy alapjául a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló törvény módosításával kapcsolatos politikai és alkotmányjogi viták szolgáltak. A törvényt végül a köztársasági elnök nem írta alá, hanem előzetes normakontrollt kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál.

A köztársasági elnök álláspontja szerint a törvény elfogadására a jogalkotási eljárás előírásainak megsértésével került sor, ugyanis a PSZÁF csak az Országgyűlés bizottsága előtt fejthette ki véleményét a törvénytervezetről, ráadásul a PSZÁF elnöke a kormányúléseken sem vehetett részt, holott ezt a PSZÁF-törvény előírja. A köztársasági elnök szerint továbbá a törvény 38. § (1) bekezdése, mely szerint a törvény hatálybalépésének napján megszűnik a felügyelet elnökének és elnökhelyetteseinek megbízatása és köztisztviselői jogviszonya, egyedi személyi döntés törvénybe foglalása, ami visszaélés a törvényhozás rendjével, és sérti a jogbiztonságot is. Ezen túl alkotmány-sértő, mert az egyedi döntés törvényi formába foglalása elvonja a jogorvoslat lehetőségét az érintettekétől, s ez sérti az alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot. A köztársasági elnök végül úgy vélte, a felügyeleti szerv stabilitása fontos feltétele a piacgazdaság működésének, és a bevezetni kívánt szervezeti reform sérti a viszonylagos állandóság és a kiszámíthatóság követelményét. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság az egyeztetési kötelezettségekkel kapcsolatosan áttekintette korábbi gyakorlatát, és megállapította, hogy működésének első tíz esztendeje alatt nem hozott olyan döntést, amelyben azért állapított volna meg alkotmányellenességet, mert a jogalkotó a jogszabály előkészítése körében számára kötelezően előírt egyeztetési-veleményeztetési kötelezettségét elmulasztotta. Az egyeztetés-veleményeztetés elmulasztása miatt elsőként – és ez idáig egyedülként – a 30/2000. (X. 11.) AB határozat

* Ezt az alkotmánybírósági határozatot Straub Dániel értékeli a Dokumentum és kommentár rovatban.

mondta ki egy kormányrendelet (nehéz tehergépkocsi közlekedésének korlátozása) alkotmányellenességét. Ebben az ügyben azonban a mulasztás az alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztette. Az alkotmányellenesség megállapítása ráadásul nem törvényre, hanem kormányrendeletre vonatkozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát töretlen abban, hogy nem állapítja meg a jogszabály alkotmányellenességét önmagában azért, mert a jogszabály-előkészítés során az előterjesztő valamely egyeztetési vagy véleményeztetési kötelezettségének nem tett eleget. A testület utalt arra is, hogy a törvénytervezet előkészítésének hiányossága csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességet előidéző megsértésével jár. Ezek alapján az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az erre a kérdésre vonatkozó kifogásait elutasította.

2. A szervezetátalakításra vonatkozó alkotmányos aggályokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság utalt korábbi határozataira. Az alkotmány bizonyos rendelkezései [35. § (1) és 40. § (3) bekezdés] szerint a kormányzati struktúra kialakításában a kormányzat nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét. A célszerűség vizsgálata viszont nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A szabályozás nem érint alkotmányban foglalt szervet, továbbá olyan alkotmánybeli rendelkezést sem, amely a törvény vizsgált része tekintetében kétharmados szavazattöbbséget igényelt volna. A jogbiztonság követelményét az államigazgatási szervek átszervezése csak akkor sérti, ha az átszervezés a szerv hatósági tevékenységének veszélyeztetését eredményezi, vagy ha a szerv az átszervezés következtében nem tud eleget tenni feladatainak, avagy az átszervezés következtében a szerv tevékenysége az érintettek számára kiszámíthatatlanná válik. Mivel a jelen esetben az Alkotmánybíróság nem látott ilyen aggályokat, e tekintetben sem állapított meg alkotmányellenességet.

3. A törvény 38. §-a alapján a PSZÁF-törvényben és a kinevezésben eredetileg szereplő hat év lejártát megelőzően szűnt volna meg a PSZÁF elnökének megbízatása. A rendelkezés egyedi döntés jellegével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az országgyűlési (kormányzati) ciklusnál hosszabb időtartamú megbízatások meghatározása összefüggésben áll a stabilitás követelményével, annak biztosításával. Az alkotmányban nevesített tisztségviselők (például a köztársasági elnök, az alkot-

mánybírák, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízatási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében. E szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van. A kormányzati ciklusváltástól elszakított megbízatási időtartam csupán a szakmai munka, a hatósági tevékenység folyamatosságát, zökkenőmentességét segíti elő. Ebből következően nem alkotmányellenes a megbízatás megszüntetése a törvény által.

A jogorvoslat hiányával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmány 57. § (5) bekezdése a hatósági döntések elleni jogorvoslatok biztosítását teszi alapjoggá. Az egyedi döntésekkel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatok is csak akkor állapították meg az alkotmányellenességet, ha az egyedi döntés alapjogot korlátozott. A jelen esetben ez nem áll fenn, ezért nem történt alkotmány sérelem.

4. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal a jogbiztonságba ütközőnek találta, hogy a megszűnő PSZÁF-vezetés helyére állítandó új struktúrájú vezetőség felállítására nincs határidő megállapítva, ugyanakkor az átmeneti idő alatt az igazgatási feladatokat ellátó főigazgató bizonyos hatásköröket nem láthat el. Ez sérti a jogbiztonságot, mert a legfontosabb hatósági jogkörök gyakorlását meghatározatlan ideig ellehetetleníti.

5. A határozathoz párhuzamos indokolást fűzött Bihari Mihály alkotmánybíró, melyben kifejti, hogy az Országgyűlés által megválasztott vezető megbízatási idejének a szervezetátalakításhoz kötött lerövidítése a törvényben meghatározott megbízatási időhöz képest a törvényhozással való visszaélés, amely sérti az alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállam elvét és az annak tartalmi összetevőit jelentő alkotmányos követelményeket. Harmathy Attila alkotmánybíró ugyancsak párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz. Ebben úgy vélte, hogy alkotmányellenes az a szabály, amely köztisztviselői jogviszonyt törvénnyel szüntet meg és nem teszi lehetővé a jogorvoslatot, a bírósághoz fordulást. A párhuzamos indokoláshoz csatlakozott Bihari Mihály és Vasadi Éva alkotmánybíró is. Kukorelli István alkotmánybíró ugyancsak párhuzamos indokolásban fejtette ki, hogy az eljárás során érvényesült a PSZÁF véleményezési joga. Ezért nem ügydöntő az a körülmény, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozat egy alacsonyabb szintű jogszabály

alkotmányosságát vizsgálta. Kiss László alkotmánybíró különvéleményében úgy ítélte meg, hogy a többségi határozat által alkotmányellenesnek talált rendelkezés kiállja az alkotmányosság próbáját. Ezzel ellentétben Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleményében elfogadta a köztársasági elnök érvelését, és úgy ítélte meg, hogy az egyes eljárási szabályok megsértése a törvény egészének közjogi érvénytelenségét eredményezi.

9/2004. (III. 30.)
AB HATÁROZAT

A RENDŐRI FEGYVER- HASZNÁLAT ÜGYE

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogbiztonság

Alkotmány 8. § (2) bekezdés – az alapjog-korlátozás alkotmányossága

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – az élethez és emberi méltósághoz való jog

23/1990. (X. 31.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

22/2003. (IV. 28.) AB határozat

5/1999. (III. 31.) AB határozat

65/2003. (XII. 18.) AB határozat

Emberi jogok európai egyezménye 2. cikk

Az ENSZ VIII. bűnmegelőzési kongresszusán elfogadott határozat

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénnyel (Rtv.) kapcsolatban évek óta számos indítvány van az Alkotmánybíróság előtt. A testület e határozatában az indítványok újabb csoportját bírálta el: a rendőri löfegyverhasználatra vonatkozó, valamint egyéb rendelkezésekkel kapcsolatos kezdeményezéseket.

Az ügy előadói Erdei Árpád és Strausz János alkotmánybírák voltak.

1. Az indítványozók támadták az Rtv.-nek a rendőr fegyverhasználatával kapcsolatos rendelkezései egy részét. Az Rtv. 54. § h) pontja megengedi a löfegyverhasználatot az állam elleni és az emberiség elleni bűncselekményt elkövető személy elfogása, szökésének megakadályozása érdekében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a löfegyverhasználat alkotmányosságát az alapozza meg, hogy a löfegyverhasználattal érintett személy korábban megsértette az élethez való jogot egy másik emberi élet kioltásával. Az állam elleni bűncselekmények egyik törvényi tényállásában sem szerepel azonban az élet kioltása mint tényállási elem; e tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fegyverhasználat nem indokolt, és a rendelkezés alkotmányellenes, mert sérti az

alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti élethez való jogot. Az emberiség elleni bűncselekmények között ugyan vannak olyanok, amelyek tényállásaiban szerepel az élet kioltása, e tekintetben azonban megfelelően alkalmazni lehet az 54. § g) pontját, mely éppen e tényállási elemekre vonatkozik. Ezért az Alkotmánybíróság az emberiség elleni bűncselekmények esetében is indokolatlannak, következésképp alkotmányellenesnek ítélte a rendőri löfegyverhasználatot.

2. Az Rtv. 54. § i) pontja azzal szemben is lehetővé tette a löfegyverhasználatot, akinek a magatartása a nála lévő fegyver vagy más veszélyes eszköz ember elleni közvetlen felhasználására utalt. Az indítványozó a „vagy más veszélyes eszköz” szövegrészt tartotta alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság szerint e rendelkezés értelmében akkor is helye lehet löfegyverhasználatnak, ha az azzal érintett személy magatartása a nála lévő – élet kioltására nem alkalmas, de az intézkedő rendőr értelmezése szerint más veszélyes eszköznek minősülő – tárgy ember elleni közvetlen felhasználására utal. A rendelkezés ugyanis egyéb feltételt nem állít a fegyverhasználat indokoltságához. A „más veszélyes eszköz” így túl tág értelmezést tesz lehetővé, amely olyan esetekben is megalapozhatja a löfegyverhasználatot, amikor az egyébként szükségtelen. A jogalkotó kellő differenciálás nélküli jogfogalomra alapozta a rendőri jogosítvány gyakorolhatóságát, vagyis a pontos törvényi meghatározás hiánya – az élethez való joggal összefüggésben – alkotmányellenes helyzetet teremtett. A löfegyverhasználat kizárólag fegyverrel, valamint az élet kioltására alkalmas más eszközzel szemben lehet alkotmányos.

3. Az Rtv. 54. § j) pontja szerint megengedett a löfegyverhasználat az elfogott, bűncselekmény elkövetése miatt őrizetbe vett vagy bírói döntés alapján fogva tartott menekülésének, erőszakos kiszabadításának megakadályozására vagy elfogására, kivéve, ha a fogva tartott fiatalos, függetlenül attól, hogy milyen súlyú vagy milyen jellegű cselekmény elkövetése miatt került a rendőrség őrizetébe. A szabály kiterjed egyrészt magára a fogva tartottra, másrészt arra, aki a fogva tartott erőszakos kiszabadításában részt vesz.

Az Alkotmánybíróság – utalva korábbi határozataira – megállapította, hogy az államnak hatékonyan kell élnie a rendelkezésére álló alkotmányos eszközökkel: a rendőrség köteles a fogva tartott biztonságos őrzéséről úgy gondoskodni, hogy ezáltal a menekülés elkerülhetővé váljék. Ehhez a jogalkotó megteremtette a szükséges jogi és egyéb eszközrendszert. Ha az őrzés során olyan mulasztás történik, amely lehetővé teszi a jogilag még felelősségre nem vont fogva tartott szökését, akkor ennek korrigálására nem szolgálhat az élet kioltására is alkalmas eszköz (lő-

fegyver) használata. Ezért az ezt lehetővé tevő rendelkezések sértik az alkotmány 8. § (2) bekezdésében és 54. § (1) bekezdésében foglaltakat. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal külön is hangsúlyozta: az élet kioltását elkövető fogva tartottal szemben az államot fokozottan terheli az őrzési felelősség, a biztonságos fogva tartás kötelezettsége. Ugyanakkor nem állapította meg az alkotmányelleniséget az erőszakos kiszabadításban részt vevő személy tekintetében, mert az ilyen személy szükségképpen támadó magatartást tanúsít, és az erőszakos kiszabadítás során szükségképpen megvalósul a mások életének vagy testi épségének veszélyeztetése. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéssel kapcsolatban normavilágossági kifogásokat is megfogalmazott.

4. Az Rtv. 54. § g) pontja szerint a rendőr használhat lőfegyvert az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy aki más életének kioltásával megsérti az élethez való jogot, nem kerül és nem is helyezhető a jog világán kívül, de magára vonja azt a kockázatot, hogy – a törvényben meghatározott feltételek beállta esetén – a vele szemben alkalmazható jogszerű lőfegyverhasználat révén a saját élete kerül veszélybe. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért indokolt a lőfegyverhasználat akkor, ha az szándékos emberölés elkövetőjének elfogását biztosítja, illetőleg teszi lehetővé. Az indokltságot nem a bűnüldözés hatékonyságának fokozása teremti meg, nem is önmagában a büntetőeljárás lefolytathatósága, hanem az élethez való jogból fakadó követelmény: az élet kioltását elkövető személynek jogi eljárással kell szembeállítani.

5. Az indítványozó szerint a rendőrnek az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerinti kötelezettsége, mely szerint „a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is” meg kell védenie szövegrész sérti az alkotmány 8. § (2) bekezdését és az 54. § (1) bekezdését, mert ez az előírás a rendőr élethez való jogának teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedi meg. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban – utalva a honvédelmi kötelezettséggel kapcsolatos 46/1994. (X. 21.) AB határozatra is – megállapította, hogy az Rtv. 11. § (1) bekezdésében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben mérül fel az élet kockáztatása, hanem önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során. Az érintett személynek (a rendőrnek) tudnia kell, hogy amikor rendőrségi szolgálati jogviszonyt létesít, milyen követelmények terhelik. Személyes belátásán múlik, nem állami kényszerből fakad, hogy rendőr lesz, illetve hogy az is marad. A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot és a belső rendet, ha

kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát.

6. Az Rtv. 17. § (2) bekezdése értelmében a rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén *lehetőleg kerülni kell* a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Az indítványozó szerint e rendelkezés megengedi az eventuais szándékkal elkövetett emberölést, ami sérti az 54. § (1) bekezdésében foglaltakat is. Az Alkotmánybíróság szerint a „kerülni kell” kifejezés nem a tiltással egyenértékű, hanem a megszorítás, a negatív orientálás mellett kétségkívül egyúttal megengedő tartalmú is. Az Rtv. vizsgált rendelkezése azt helyezi előtérbe, azt határozza meg fő szabályként, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása ne okozzon sérülést, ne vezessen az emberi élet kioltásához. A vizsgált rendelkezés a jogalkalmazás módjára vonatkozó ajánlás, amelyet egyébként is összhangban kell értelmezni az Rtv. azon rendelkezéseivel, amelyek a kényszerítő eszközök arányosságára, sorrendjére és a lőfegyverhasználatot megelőző cselekvésekre vonatkoznak. Önmagában a szöveggörnyezetből kiemelt „lehetőleg” szónak nincs alkotmányjogi relevanciája.

7. Az indítványozó szerint az Rtv. 19. § (1) bekezdése azzal, hogy olyan törvényi vélelmet állapít meg, amely szerint a rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, sérti az alkotmány 54. §-ában foglaltakat. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utalt a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatra, melyben a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette: ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrkdő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani. Ez a közönség érdekét szolgáló követelmény indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításainak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés jogszerűségének feltételezése nem más, mint törvényes vélelem, amely azonban ellenbizonyítás révén utólagosan megdönthető, tehát a jogorvoslat lehetősége adott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák mellett – sem az általános cselekvési szabadságot, sem a magánszférához való jogot, sem pedig a személyi integritáshoz való jogot nem sérti a támadott törvényi rendelkezés.

Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság az Rtv.-nek azzal a rendelkezésével kapcsolatos indítvá-

nyokat, mely alapján a rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, továbbá a rendőr intézkedhet közbiztonsági őrizetbe vétel iránt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezeket a törvényben meghatározott intézkedéseket a közrend és a közbiztonság védelméhez fűződő közérdek indokolja, és az teszi szükségessé, hogy az érintett személyek a hatósággal való együttműködésre nem mutatnak készséget. A rendelkezés az emberi méltósághoz való jog érvényesülését az elérni kívánt célhoz képest nem korlátozza aránytalan mértékben.

8. A lőfegyvernek valamely tömegben lévő személlyel szembeni használatára vonatkozó szabályok körében az Rtv. 57. § (2) bekezdése kizárja a jogellenesség megállapítását abban az esetben, ha olyan személyt ér találat, aki a helyszínt a rendőrség felszólítása ellenére nem hagyta el. Az Alkotmánybíróság megítélésére a rendőri felszólításnak való ellenszegülés az egyén szabad elhatározásából ered, amely az önrendelkezés keretében tudatosan felvállalt életveszélyt eredményez, ezért az ebből fakadó esetleges következményeket az érintettnek viselnie kell. Amennyiben valaki akaratán kívül eső objektív ok folytán képtelen a helyszínt elhagyására, akkor nyitva áll előtte a lehetőség, hogy ezt a körülményt valamilyen módon a rendőrség tudomására hozza. Ha a rendőrség ezt a helyzetet figyelmen kívül hagyva nem biztosítja az érintett biztonságos helyre jutását és egyidejűleg él a másra irányuló lőfegyver-használati jogával, az érintettet pedig véletlenszerűen találat éri, akkor a jogellenesség kizárása nem állapítható meg a rendőr javára.

9. Az Rtv.-nek a nyomozás megtagadása vagy megszüntetése kilátásba helyezését szabályozó 67. § (1) bekezdésével kapcsolatosan az indítványozó az emberi méltósághoz való jog sérelmét abban látja, hogy az Rtv. nem tartalmaz utalást a bűncselekmény elkövetőjétől származó, a rendőrségnek nyújtott információszolgáltatás lehetőségének időtartamára. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor megállapítható, hogy a büntetőeljárás törvény a nyomozás határidejének ésszerű megállapításával kellő garanciát teremtett arra nézve, hogy a rendőrség szakmai indok nélkül ne folytathasson nyomozást hosszú ideig. Az információszolgáltatásban való megállapodás a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottat nem tarthatja kiszámíthatatlan ideig nyomás alatt. A törvényi előírások betartása esetén nem kerülhet sor arra, hogy a rendőrség, mintegy zsarolva a gyanúsítottat, őt jogtalan ráhatás révén további adatok szolgáltatására kényszerítse és kényszerhelyzetben tartás eredményeként a magán-

szférába tartozó jogtalan beavatkozással őt emberi méltóságához való jogában sértse.

10. A határozathoz Holló András alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben – utalva az Alkotmánybíróság korábbi határozataira – kifejtette, hogy nem ért egyet a többségi határozatnak az Rtv. 17. § (2) bekezdése és 54. § g) pontja alkotmányellenessége megállapítását elutasító rendelkezésével. Álláspontja szerint e rendelkezések is alkotmányellenesek. A különvéleményhez csatlakozott Kukorelli István alkotmánybíró is.

Ugyancsak különvéleményt jelentett be Vasadi Éva alkotmánybíró. Ebben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságnak valamennyi kérdésben, amelyben alkotmányellenességet állapított meg, el kellett volna utasítania az indítványokat. Ugyanakkor úgy vélte, hogy az Rtv. 57. § (2) bekezdése (lőfegyvernek valamely tömegben lévő személlyel szembeni használat) alkotmányellenes, mert sérti az élethez való jogot.

12/2004. (IV. 7.)

AB HATÁROZAT

A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉSSEL
ÖSSZEFÜGGŐ ADATOK
NYILVÁNOSSÁGA*

Alkotmány 61. § (1) bekezdés – közérdekű adatok nyilvánossága

Alkotmány 8. § (2) bekezdés – az alapjog-korlátozás alkotmányossága

32/1992. (V. 29.) AB határozat

34/1994. (VI. 24.) AB határozat

Az ügy alapja egy utólagos normakontrollra irányuló indítvány volt. Az indítványozó a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (5) bekezdését támadta, melynek alapján a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános, feltéve, hogy törvény másképp nem rendelkezik vagy az adatok megismerését a szerv vezetője ezt megelőzően engedélyezi. Ugyancsak kifogásolta az indítványozó az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 4. § (1) bekezdését, amely a szolgálati titok meghatározásáról rendelkezik.

Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések „gumiklauzulák”, és túlzottan általános megfogalmazásuk miatt sértik az alkotmánynak a

* Ezt az alkotmánybírósági határozatot Kerekes Zsuzsa értékeli a Dokumentum és kommentár rovatban.

közérdekű adatok megismeréséhez való jogot garantáló 61. § (1) bekezdését, illetve az alapjog-korlátozás korlátait megállapító 8. § (2) bekezdését.

Az ügy előadója Bihari Mihály alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság – miután ismertette korábbi gyakorlatát a közérdekű adatok megismerése korlátozására, illetve az alapjog-korlátozás tesztjére vonatkozóan – megállapította, hogy sem a döntés-előkészítéssel összefüggő úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás, sem a szolgálati titok meghatározása nem sérti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogot. Az előbbivel kapcsolatban – utalva a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakra – megállapította, hogy az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, így a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ez tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani.

A szolgálati titokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy ez a fajta nyilvánosságkorlátozás az állami szerv eljárása zavartalanságának, illetéktelen befolyástól mentes gyakorlásának biztosítását szolgálja, és megfelelő garanciális rendelkezések biztosítják, hogy a jogkorlátozás ne legyen önkényes: a titokkörü jegyzék nyilvános, a korlátozás a szükséges ideig rendelhető el, és azt rendszeresen felül kell vizsgálni. A valódi garanciát pedig a bírósági felülvizsgálat lehetősége jelenti a minősítés indoklására vonatkozóan. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozó érveit elutasította, és a kifogásolt rendelkezéseket nem találta alkotmányellenesnek.

2. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal hivatalból mulasztás megállapítására irányuló eljárást indított az Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatban arra vonatkozóan, hogy a szabályozás tartalmazza-e az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciákat. A testület megállapította, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. Ekkor ugyanis előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információk újrafelhasználásával szembeni igény szempontja. Az Avtv. vizsgált rendelkezése

azonban nem tesz különbséget a nyilvánosságnak a döntéshozatalt megelőző, illetve azt követő korlátozása között. A korlátozás tehát pusztán formális szempontokon nyugszik, a garanciális rendszer hiányos (a minősítés korlátlan ideig terjedhet, ugyanis maga a tárolás is kezelésnek minősül), a „döntés-előkészítés” és „belső használatú” fogalmak nem elég szabatosak, és a bírói felülvizsgálat sem irányulhat a tartalmi vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a törvényhozó e garanciális rendszer szabályozásának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, és kötelezte, hogy a hiányosságot 2004. december 31-ig pótolja.

936/A/2003. AB HATÁROZAT

A GYŰLŐLETBESZÉD BÜNTETHETŐSÉGE

Alkotmány 61. § (1) bekezdés – a szabad véleménynyilvánítás joga

Alkotmány 8. § (2) bekezdés – az alapjog-korlátozás alkotmányossága

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – az élethez és emberi méltósághoz való jog

30/1992. (V. 26.) AB határozat

36/1994. (VI. 24.) AB határozat

12/1999. (V. 21.) AB határozat

14/2000. (V. 12.) AB határozat

13/2000. (V. 12.) AB határozat

18/2000. (VI. 6.) AB határozat

Az ügy tárgya az Országgyűlés 2003. december 8-i ülésnapján elfogadott, a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) módosítása volt. A módosító törvény (Btkm.) megváltoztatta a Btk. 269. §-ában foglalt közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállás több elemét, és kiegészítette azt egy új (2) bekezdéssel. A Btkm.-mel szemben a köztársasági elnök alkotmányos aggályokat fogalmazott meg, ezért a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

A köztársasági elnök álláspontja szerint a Btkm. által módosított Btk. 269. § (1) bekezdése sérti az alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánítás jogát, mert a „gyűlöltre izgat” fordulat azt a veszélyt hordozza magában, hogy az e fogalmat értelmező bíróságok leszállítják a büntethetőség küszöbét, az „erőszakos cselekményre hív fel” elkövetési magatartás pedig azért alkotmányosértő, mert nem jár egyéni jogok sérelmének veszélyével. A Btkm. által beiktatott Btk. 269. § (2) bekezdés

dése – a köztársasági elnök véleménye szerint – azért sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, mert a köznyugalmat elvontan, általánosan védi. Ezen túl az indítványban foglaltak alapján e bekezdés ellenében áll az alkotmány 54. § (1) bekezdésében elismert emberi méltósághoz való jog részét alkotó önrendelkezési joggal is.

A határozat előadó bírója Kukorelli István volt.

1. Az Alkotmánybíróság először arra a kérdésre kereste a választ határozatában, hogy a Btk. 269. § (1) bekezdésében a gyűlöletre uszítás tényállás gyűlöletre izgatásra való felcserélése nem eredményezi-e az alkotmányosnak elismert büntetendőségi szint csökkenését. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a 30/1992. és a 12/1999. AB határozatokban megjelenő álláspontja alapján az olyan úgynevezett legveszélyesebb magatartások esetében korlátozhatja a jogalkotó a kifejezés szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek elérik „az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket magas fokra lobbantó lázongó kifakadás” szintjét, az alkotmányos értékrendben igen magasán álló alanyi alapjogokat veszélyeztetnek, ami egyben a köznyugalom megzavarásához vezethet (e veszély közvetlen és nyilvánvaló). A testület felhívta a figyelmet arra, hogy a kifejezés szabadsága nem korlátozható olyan módon, hogy a jogi szabályozás leszállítsa a büntetendőség még alkotmányosnak tekintett küszöbét.

Jelen ügyben azonban, érvelt az Alkotmánybíróság, a jogalkotó szándéka szerint a gyűlöletre izgatás fogalmába nem csupán az úgynevezett legveszélyesebb magatartások volnának értendők. A gyűlöletre izgatás kifejezés beiktatása és az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívás külön kiemelése, valamint e két új elkövetési magatartás együtt kezelése egyértelműen azt a törvényalkotói szándékot fejezi ki, hogy a 30/1992. AB határozat alapján az uszítás fogalmi körébe nem tartozó magatartások is büntetendők legyenek. Ezáltal viszont a törvényhozó oly mértékben kitágítja a büntetendővé nyilvánított magatartások körét, amely az al-

kotmány 61. § (1) bekezdésének szükségtelen korlátozását jelenti.

2. Az „erőszakos cselekmény elkövetésére hív fel” fordulat vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kiemelte: az elkövetési magatartás nem éri el a büntetendőségi szintet, és nem feltétele a bűncselekmény megvalósulásának, hogy a felhívás konkrét egyéni jogok sérelmével fenyegetsen. A jogalkotó már azt is büntetni rendeli, ha valaki mást vagy másokat erőszakos cselekmény elkövetésére törekszik rábírní. Ezen túl a bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges a köznyugalom megzavarása, de még az sem, hogy a felhívás a köznyugalom megzavarására alkalmas legyen. A közrend és a társadalmi béke ilyen elvont veszélyeztetése viszont nem alapozza meg a büntetőjogi szankció alkalmazását.

3. Végül vizsgálta a testület a becsmélés és megálázás elkövetési magatartások alkotmányosságát is. Megállapította: a töretlen alkotmánybírói gyakorlat szerint az uszítás szintjét el nem érő gyalázkodó, becsmélő típusú véleményközlés, mivel az alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll, nem büntetendő. Hangsúlyozta, hogy a törvényhozó az emberi méltósághoz való jog és a köznyugalom védelme érdekében a becsmélés büntetőjogi szankcionálásával a véleményszabadságot nem a lehető legkisebb mértékben korlátozó eszközt választotta, következésképpen aránytalanul korlátozta a szabad véleménynyilvánítás jogát.

Emellett utalt arra: nem állítható, hogy az emberi méltóságot sértő, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás miatt történő minden becsmélés vagy megálázás egyben a köznyugalom megsértésének közvetlen és nyilvánvaló veszélyével jár. A bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus vagy tényleges visszacsatolás hiányában (a közlés alkalmas a köznyugalom megzavarására, illetve valóban megzavarta a köznyugalmat) a köznyugalomban okozott sérelem feltételezés, amely nem elegendő a véleményszabadság alapjogának korlátozására. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Btkm. 1. §-ának alkotmányellenességét állapította meg.

AJÁNLÓ

CSAPODY TAMÁS:
NE AZ ÉN NEVEMBEN!
A BALKÁNI HÁBORÚK, AZ IRAKI
HÁBORÚ ÉS MAGYARORSZÁG

Háborúkról írni egyszerre népszerű és népszerűtlen vállalkozás. A háborúk kitörése előtt háborúról írni felelőtlenség, a háború befejezését követően pedig könnyű ujjgyakorlat. De miként lehet írni a háborúról a két időpont között, amikor a háború elvileg befejeződött, de még folyamatosan tart?

Csapody Tamás tanulmányokat és publicisztikai írásokat tartalmazó kötete egyszerre szól egy már befejezett, de még sokáig tartó balkáni háborúról és egy be nem fejezett, csak formájában változó iraki háborúról. Akárhonnan nézzük is a történéseket, benne vagyunk a háborús folyamatban csakúgy, mint a világ egésze és a változó szereposztásban háborúzó felek.

A kötet címválasztása, valamint szívrávnyszínű külseje egyértelműen a nemzetközi háborúellenes mozgalomhoz köti a művet. A kötetben szereplő tanulmányok számba veszik az iraki háború indokait, és a magyar, valamint nemzetközi háborúellenes tiltakozások történetét és formáit. A szociológiai és politológiai szempontú, mozgalomtörténeti elemzések képet adnak Jugoszlávia bombázásának és Irak megtámadásának eseményeiről is, de a szerző elsődlegesen az erre adott civil reakciókat és megmozdulásokat, a háborúkat pártoló ellenmozgalmakkal és a hatalommal vívott mozgalmi és közjogi küzdelmeket írja meg. A kötet végén szereplő kronológia is a háborút ellenző magyar és nemzetközi csoportok megmozdulásainak gyűjteménye és nem a háború hivatalos krónikája.

A címválasztás és a kötet kiállítása azonban nem fedti teljesen a tartalmat. A mű ugyanis taglalja Magyarország és a NATO kapcsolatát, a 2002-ben kormányra került honvédelmi vezetés tevékenységét, a békemissziók szerepét és a civil lét problémáit. A könyv története tehát 2002 közepén kezdődik és 2004 tavaszán fejeződik be, ezzel is érzékeltetve a dolgok folyamatos alakulását és a háborúba sodródás kevésbé látványos eseményeinek összefüggéseit.

A tematikai, műfaji és időbeli sokféleség azonban itt még nem ér véget, mivel a könyv végén hosszú interjú olvasható a szerzővel. A személyes hangú párbeszédéből megismerhetők a kutatói és a mozgalmi életút fontosabb állomásai. Mindez persze nem ad választ

arra a kérdésre, hogy háborúkról írni felelőtlenség-e vagy csak ujjgyakorlat, de arra talán igen, hogy miért is lehet vagy kell ezt megtenni.

(*Nyitott Könyv Kiadó
Budapest, 2004.
242 oldal, 1950 forint*)

BIBÓ ISTVÁN EGYETEMI ELŐADÁSAI, 1942–1949

A huszonöt éve elhunyt Bibó István, a XX. század egyik legnagyobb demokrata politikai gondolkodója csupán néhány évig lehetett egyetemi tanár. 1942 és 1949 között tanított a szegedi egyetemen, amely a második bécsi döntés után a román közigazgatás visszatéréséig Kolozsvárott működött. Egyetemi előadásai több tantárgyat is felöleltek, elsősorban jogfilozófiát, szociológiát, állambölcseletet, politikatudományt és nemzetközi közjogot. Előadásai hallgatóinak jegyzeteiben maradtak fenn, ezekből rekonstruálta azokat Dénes Iván Zoltán, Balog Iván és Tóth László Dávid a Debreceni Egyetem kiadásában most megjelent kötet számára.

Bibó 1942 tavaszán Kolozsvárott a XX. század *jogbölcseletéről* tartott magántanári előadásorozatot, a gazdaság és a jog viszonyát, Marx és Stammler szemben álló nézeteit vizsgálva. Előadásában arra a következtetésre jutott, hogy bármennyire is laposnak és közhelyszerűnek tűnhet, a gazdaság és a jog kölcsönösen határozzák meg egymást. Elemezte a normatív pozitivisták, főként Kelsen nézeteit és hatását is. Az 1946-ban a szegedi jogi kar esti munkástanfolyamán tartott *szociológiai* előadásai Horváth Barna társadalomfelfogását tükrözve fejtik ki a fontosnak tekintett alapvető kategóriákat, így a harc és a társadalmi együttműködés, a társadalmi szerkezet, az érdek, a szabadság, a kényszer és a jog fogalmát. Ez utóbbi kategóriák módot adtak Bibónak, hogy összefoglalja e tárgyban korábban kifejtett nézeteit. Az előadások rövid általános tudományelméleti bevezetővel kezdődnek, amit feltehetően a tanfolyam jellege tett szükségessé.

A kötet legterjedelmesebb részét Bibó István *politikatudományi* előadásai teszik ki, amelyeket szintén Szegeden tartott 1946–47-ben. Noha Bibó vizsgálja a politikai eszmék történetét, mai felfogásunk szerint valójában állambölcseleti előadásokról van szó. Amint erre Balog Iván rámutat, Bibó különös figyelmet szentel annak, hogy megvilágítsa, milyen hosszú ide-

ig tartó társadalmi folyamatok alapozzák meg azokat az államberendezkedéseket, amelyek a szabadságot védő intézményeik révén évszázadokon át a mindennapi élet gyakorlati jelenségévé tették a hatalom humanizálását, amely Bibó politikai gondolkodói tevékenységének legfontosabb eleme.

Bibó Istvánnak a szegedi egyetemen 1946–47-ben tartott *nemzetközi jogi* előadásaira azért kerülhetett sor, mert Buza László, a nemzetközi jog nyilvános és rendes tanára ebben az időben még Kolozsvárott maradt, hogy ott, a román közigazgatás visszatérte után, személyében jelenítse meg a magyar nyelvű jogi felsőoktatást. Bibó előadásai, amelyek bevezetőnek tekinthetők a nemzetközi jogba, szellemtörténeti jellegűek. Bibó felfogásában a nemzetközi jogi normák gyakorlati érvényesülését a korszellem és a nemzetközi hatalmi realitások határozzák meg. A nemzetközi jogot a keresztény közösségi szellemen alapuló, közös európai kultúra ihlette, amelynek a létrejöttéhez azonban szükség volt egymástól elkülönült államokra és a közöttük lévő egyensúlyra. Bibó részletesen tárgyalja az európai nagyhatalmi rendszer történetét és sajátosságait, a nemzetközi jog diplomáciatörténeti és ideológiai hátterét, és viszonylag rövid terjedelemben ismerteti annak alapfogalmait.

Ami a nemzetközi jog jogi jellegét illeti, Bibó csupán röviden nyilatkozik meg ebben a kérdésben. Gondolatai úgy értelmezhetők, hogy egyrészt pozitív moralitásnak tekinti a nemzetközi jogot, „a nemzetközi jogász erőfeszítése az erkölcs védelmében hasonló a középkori papok erőfeszítéseéhez”, mondja. Másrészt megállapítja, hogy mivel a nemzetközi jog közösségek közötti jellegű és súlypontja nem a szankción van, a nemzetközi jog „másként” jog. Az előadássorozat legfontosabb vizsgált kérdése, amelyet az európai államközösség átalakulásával összhangban tekint át, a háborúk és az arra vonatkozó nemzetközi jogszabályok. Bibó a vesztfáliai béke és a Napóleon hatalomra lépése közötti korszak nemzetközi jogát olyannak tekinti, amely sikerrel korlátozta a háborút, megvalósítva Vattel eszményét, aki szerint az államoknak béke idején minél több jót, míg háborúban minél kevesebb rosszat kell tenniük egymásnak. Napóleon találta fel a céljában és módszereiben totális háborút, amely az első, de különösen a második világháborúban teljesebben megvalósult. Bibó az ENSZ alapokmányában található, az erőszak alkalmazásának teljes tilalmát kimondó nemzetközi jogi alapszabályt irreálisnak ítéli, amellyel a nemzetközi jogot lehetetlen feladat megoldására kötelezték, helyette a háború korlátozását és humanizálását tartja megvalósíthatónak. Az előadássorozatban számos egyéb érdekes és értékes megállapítás található, amely tükrözi Bibó István nagyobb műveiben kiérlelt gondolatait: ilyen pél-

dául az, hogy a bécsi kongresszus kapcsán rámutat: a legitimitásra hivatkozás a tárgyalások során a legyőzött fegyvere; illetve a nemzetközi intézményekkel összefüggésben azt állítja, hogy azok működésnek kulcsa a közös politikai kultúra vagy a nagyhatalmak közötti egyensúly lehet.

Szentpéteri István professzor jegyzetei alapján maradt meg Bibó Istvánnak a szegedi egyetemen 1947–48-ban tartott speciális kollégiumai anyaga, amelyeket egyes *politikaelméleti* kategóriáknak – így a demokráciának és szocializmusnak, a szabadságnak, a legitimitációnak és a fasizmusnak –, továbbá bizonyos *államelméleti* problémáknak, a képviselőnek, az önkormányzatnak, a modern államelméleti tanoknak szentelt. Különösen érdekesek a legitimitáció témakörre kapcsán kifejtettek, többek között azért is, mivel Bibó a francia forradalomra utalva rámutat: az átmeneti diktatúra állandóvá válhat, s ezt az előadás történeti körülményei közepette félelmetesen aktuálisnak érezhettek egyes hallgatók.

Amint bevezetőjében Dénes Iván Zoltán megállapította, Bibó István egyetemi előadásai tudományos életművének nem a legkiválóbb darabjai, azt könyvei és tanulmányai jelentik. Mégis, tehetjük hozzá, megjelenésük jelentős esemény, hiszen nem csupán Bibó István gondolati fejlődésének hí tükrei, de rendkívül gazdag ismeretanyagot dolgoznak fel, egykori előadójuk – itt dicséretre aligha szoruló – szellemi színvonalán, de jól érthető formában. A kötetben közölt előadások szövegét Balog Iván értő elemzése egészíti ki. A kötet közli Berki Róbertnek, a magyar származású angol politológusnak az egész bibói életművet áttekintő tanulmányát is.

*(szerk. Dénes Iván Zoltán, sajtó alá rendezte és a szöveget gondozta Balog Iván és Tóth László Dávid
Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen, 2004.
292 oldal)*

TAKÁCS JUDIT: HOMOSZEXUALITÁS ÉS TÁRSADALOM

Takács Judit doktori disszertációjából született ez a könyv, amely magyar nyelven a legrészletesebben tárgyalja a homoszexualitás és a társadalom kapcsolatát. Alapos szakmunka, úgyhogy a szociológiai szaknyelv ismerete nélkül csak felületes kirándulást tehetünk a szövegben. A szerző változatos módszerrel igyekezett feldolgozni a témát, a fogalomelemzéstől a jogi környezet feltárásán keresztül az interjúkig. E vizsgálódások alapján arra jut, hogy a homoszexualitás univerzálisan fellelhető viselkedéstípus, azonban mint iden-

titásképző tényező, a modernitás jellegzetes terméke. A későbbi időszakból visszatekintve viszont megkérdőjelezhető a homoszexuális identitások létjogosultsága. A társadalmi viszonyok átalakulásával ugyanis fokozatosan eltűnnek a különböző szexuális gyakorlatok társadalmi jutalmazása, illetve büntetése révén elkülönülő homoszexuális létformák lényegi különbségei, és így egyre több helyütt lehetünk tanúi annak, hogy a homoszexualitás elveszti identitásképző funkcióját. Takács Judit szerint a mai Magyarországon a homoszexualitás identitásképző tényezőként való működése azt jelzi, hogy a magyar társadalomban az egymást kizáró monolitikus identitásminták az uralkodók, melyek esetenként komolyan veszélyeztetetik az egyének társadalmi boldogulását. A homoszexuális identitás tehát elsősorban a megőrzendő társadalmi megkülönböztetés, a gyakorlati életben is meg tapasztalható hierarchikus elkülönítés termékeként értelmezhető. Ez a jelenség tekinthető az egyéni különbséghez való jog elutasításának társadalmi tüneteként.

*(Új Mandátum Kiadó
Budapest, 2004.
235 oldal, 1980 forint)*

A SZABADSÁG ÉRTELME – AZ ÉRTELEM SZABADSÁGA

Ludassy Mária nagyon boldog lehet, kollégái és tanítványai nagyon megbecsülik és szeretik őt, ugyanis nagyon gondosan szerkesztett és egyedülállóan gazdag könyvet állítottak össze hatvanadik születésnapja tiszteletére. Ludassy Mária filozófiatörténész, a liberális filozófiai hagyomány közvetítője, a francia felvilágosodás és a francia forradalom eszmetörténetének és politikai filozófiájának kutatója, emellett Hobbes, Hume, Rousseau és Voltaire műveinek gondozója. A tiszteletére Dénes Iván Zoltán által szerkesztett könyvben a magyar politikai filozófia színe-java képviselteti magát. A kötet szorosan kötődik Ludassy filozófiatörténeti munkásságához, a fejezetcímeket Ludassy egy-egy könyvének címe adja.

A felvilágosodások fejezetben a Rousseau, Kant, Burke és Chateaubriand műveivel foglalkozó tanulmányok a felvilágosodás sokszínűségét próbálják bemutatni. A francia felvilágosodás kritikája ugyanis nem jelent egyben szembefordulást a felvilágosodással. Horkay Hörcher Burke tanulmányában például azt próbálja bizonyítani, hogy „a franciás túlzásokkal képviselt szisztematikus racionalizmus alternatívájaként felvázolt angol történeti racionalizmust ne egyfajta felvilágosodás-ellenességként értelmezzük, hanem egy alternatív felvilágosodás koncepció megnyilvánulásaként”.

A politikai modernitás problémaival, ezen belül is elsősorban a szabadság és egyenlőség kérdésével foglalkozik a második fejezet. Csepeli Réka tanulmánya a centralisták és a francia liberálisok szellemi rokonságát mutatja be. Miként lehet megvalósítani az egyenlőség eszméjét anélkül, hogy a szabadságot az egyenlőség uralma alá rendelő „többség zsarnokságának” csapdájába esnénk? Eötvös szerint a modern liberális államfő célkitűzése többé nem a központi hatalom meggyengítése, hanem az erős, szigorúan behatárolt államhatalom tiszteletben tartása. A többség zsarnokságának csakúgy, mint az egyén magánszférájába behatolni kívánó államhatalomnak igazán hatékony módon csakis az egyes hatalmi körök pontos behatárolása vehet gátat.

A harmadik fejezet a morális döntések természetét tárgyalja. Ilyen morális kérdésként vizsgálja meg újra Kis János azt a már többször felvetett kérdést, vajon milyen indokok alapján dönthetett úgy Lukács György 1918–1919-ben, hogy belép a kommunista pártba. A tanulmány két hipotézist állít szembe egymással, a kontinuitás és a diszkontinuitás hipotézisét, hogy végül egy harmadik mellett tegye le a voksot. A kontinuitás hipotézise szerint Lukács döntése nem a semmiből jött, már korábban is azokkal a problémákkal küszködött, amelyekre végül a marxizmusban talált választ. A diszkontinuitás hipotézise szerint viszont a döntés nincs racionálisan megindokolva. Kis János ezekkel szemben a deliberatív hipotézist javasolja, mely szerint Lukács döntése racionális mérlegelés eredménye.

A két világháború között a politikai modernitás liberális intézményrendszere ellen nemcsak a kommunisták intéztek támadást, hanem a különböző nacionalista eszmeáramlatok is. Mindezek az ideológiák, mint Trencsényi Balázs kiemeli, a politikai intézményrendszer krízisében gyökereztek és a modernitás elleni, de a modernitáson belüli lázadasként foghatók fel.

Milyen kapcsolat van az egyéni moralitás és a jó polgárság között? Lehet-e egy rossz ember jó polgára egy jó köztársaságnak? Ezt vizsgálja a kötet utolsó tanulmányában Bretter Zoltán is Hannah Arendt Kant előadásai alapján. Eszerint nem szükséges, hogy erkölcsileg jók legyünk ahhoz, hogy jó köztársaság jó polgárai legyünk, ugyanis a köztársaság politikafilozófiájának az alapját nem az egyéni morális ítéletek, hanem a közössé tehető ízlésítéletek képezik. A politikai ítélet analógiája az esztétikából ismerős ízlésítélet, hiszen mindkettőt a nyilvánosság teszi azzá, ami.

*(szerk. Dénes Iván Zoltán
Argumentum Kiadó
Budapest, 2004.
431 oldal, 2800 forint)*

ABSTRACTS

ESSAYS

The article of Mark Tushnet (first appeared in I.CON 2003/1) examines the horizontal effect of constitutional norms (or the „state action“ problem) in several constitutional systems. It argues that the difficulty of the issue varies depending on two features of such systems, their structures and their ideological commitments. System with generalized and centralized constitutional courts will find the issue of horizontal effect easier than systems with specialized constitutional courts, and particularly systems with strongly federal arrangements. Systems with greater commitments to social democratic norms will find the issue easier than systems with weaker social democratic commitments.

Ádám Földes writes about the experiences and problems of watching public areas with cameras. He emphasizes that society has two choices. It can decide that everything can be concealed, and everybody can possess information not available for others; that asymmetry can be upheld, and those who are stronger can take better precautions against unwanted information acquisition, or else can gain enough information to keep others in check. In this case it is obvious that citizens can win nothing. The other solution would be to make everything transparent, when nobody has any secrets and all information has to be made available. This decision would be the freedom of information, similar to the American freedom of speech. It would end in a symmetric situation. Tension may be eased. But one thing is for sure: there is no turning back.

INTERVIEW

In an interview Barnabás Lenkovics, ombudsman for citizens' rights stated his opinion that the ombudsman's proposal means the beginning of a conversation. That is, in relation to the conflict of state and citizen, if the state has violated the citizen's constitutional rights, the ombudsman intervenes, and makes a recommendation. If the body in question does not agree with this recommendation, they debate it, they reason, answering argument with argument, and the conversation goes on the professional level until one party convinces the other. As part of his creed he also said that matching interests and balancing them has an animating effect on the field of human rights. According to the ombudsman no particular human right can be practiced so as to annihilate or try to annihilate other human rights. This is the test of necessity and proportionality, which the Constitutional Court worked out as its own invention. The test itself is an ancient legal principle in private law: the subjective rights, „truths“ of two parties face each other, and it is the judge who shares this truth between them, restricting the one to a necessary and proportionate degree so as to enable the other to manifest itself as well.

FORUM

In our line-up about the autonomy of churches Zoltán Endreffy's writing quotes Jürgen Habermas, who is of the opinion that religions can fulfil an essentially refining position in modern secular societies because „their sacred documents and religious traditions articulate intuitions about sin and redemption, and also about the escape from condemned situations in life, and these intuitions have been subtly explained and kept in life by the means of hermeneutics through thousands

of years.“ So according to Habermas religions are in the possession of such a knowledge that the secular state is in need of. Action is less and less harmonized by consensual values and norms gained from mutual consideration, and social solidarity is pushed out from more and more fields of life, replaced by the impersonal mechanisms of markets and civil service. This is why, in Habermas’s opinion „it is the interest of the constitutional state to handle gently all cultural sources that feed the norm consciousness and solidarity of citizens.“

Among others János Wildmann states that after the political transition many churches returned to the religiousness, which they unwillingly had to part with decades earlier. Since co-operation with the political left was impossible because of the forty years of religious persecution, whereas with the liberal forces because of their anticlericalism (but not antichurch feelings), they could only hope for the help of the political right. Co-operation, however, has often become more: the political right needed the legitimacy of the historical churches, if they wanted the religious voters on their side; the churches, on the other hand, identified with certain national-political ideologies, in their mistaken role. The author’s opinion is that these churches may not even have realized that this was the very step from which the synod – rightly – had tried to protect them: they accepted not only solidarity, but also identity with certain political powers. Furthermore, they believed that above all they could secure the political and moral integrity of the country, which is the perfect misunderstanding of the secularization process.

Tibor Ruff emphasizes the idea that churches have to have the right to fully exercise the principles serving as the bases of their faith, in all institutions of religious community practice, of „public education“. He thinks that the state on no account has the right to force religious individuals into a crisis of conscience by prohibiting them to keep to the Bible – or to any other sacred documents of other religions – in institutions founded by them, or elsewhere. That is, the state has to secure the right of churches to exclude individuals who violate their required moral norms, from their community and its institutions, naturally in a just procedure. However, he says no to the question that if the state financially supports educational institutions run by churches, does this not empower it to restrict the manifestation of churches’ inner autonomy, at least in the management of their educational institutions. He argues, that state support given to church educational institutions is not a special favour or alms, nor is it the payment for their renunciation of human rights, the state does not present this money to religious people, but owes it to them. Of course, it has to be made clear if any budgetary money is due for these purposes on a normative basis.

Gábor Schweitzer is of the opinion that church autonomy remains incomplete if on the one hand its budgetary autonomy is not realized by degrees, on the other hand if any – even symbolic – form of eventual institutional interweaving with the state is not excluded. He states it about the dispositions of the Law on Equal Opportunity relating to churches, that it would hardly be attainable for the Law on Equal Opportunity to take churches entirely out of the law’s sphere of authority, if only because of the different normative based financial forms. The exemptions embedded in the Law, on the other hand, give evidence of the fact that the legislative has the required tact and responsiveness towards church autonomy.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Botond Bitskey examines the problematics of antidiscrimination laws and church autonomy, and states that (state) legal liabilities, constraints and duties do apply to churches in some of their legal relations, if they had accepted the church status offered by the state. When evaluating and weighing duties, the spe-

cific features of churches and their institutions, the fundamental freedom of religion, and the protection of church autonomy stated by the Constitution have to be taken into account. At the same time it has to be kept in mind that in the case of a collision the „opposite side“ also has some aspects of fundamental rights. In this case a restriction is legitimate, but this does not necessarily mean the unconstitutional violation, emptying of church self-determination. Yet in the case of a legal debate clerical legal persons can use the legal opportunities that are secured for them by the regulation: their exemption of laws and legal duties, and the general and special rescuing possibilities.

In her writing about the relationship of churches and state education Szilvia Köbel believes that even with the restrictions, the Law on Public Education (LPE) allows ideologically committed public educational institutions more than it would generally follow from the Act on Equal Treatment, in relation to the other participants of society. The LPE does not wish these institutions to treat cases differently depending on occupation and subjects, but it gives a general authorization to the exclusion or restriction of the teacher's above-mentioned right. According to the present – and post-modification – provision of the LPE the institution cannot expect the teachers to share its religious spirit, but it can expect them not to propagate their own ideology within the institution, and to respect its spirit and teach accordingly.

The decision of the Constitutional Court in March made it possible to canvass for signatures for the preferential acquisition of Hungarian citizenship, to a future, decisive national referendum. Judit Tóth's writing tries to answer the question, what constitutional arguments were the bases of the decision, and whether elements of previous resolutions can be detected in it. Her final conclusion is, that the Constitutional Court should have rejected the proposal to referendum, because of its unconstitutional nature, since it is against some undertaken duties derives from international treaties, and the question does not meet the requirement of unambiguity, it essentially concerns citizenship regulation and legal status, and it shifts all unsolvable duties to the legislative.

The April decision of the Constitutional Court rejected the petition for the annulment of provisions concerning the limited publication of official secrets, documents for inner usage, and of decision-preparational documents. At the same time and in relation to the latter – acting *ex officio* – the Court declared unconstitutionality manifested in legislative omission. Zsuzsa Kovács, who evaluates the decision, thinks that the answers of the constitutional judges to the constitutional questions raised in the proposal were not consistent in all respects. When they argued for the further strengthening of the guarantees of the freedom of information, they used a much weaker constitutional means, stating neglect, instead of annulling the unconstitutional rule.

Through the evaluation of the Constitutional Court's decision on the constitutionality of the Act on Hungarian Financial Supervisory Authority, Dániel Straub looks for an answer to what the reason can be for the Constitutional Court to be active in cases of state organization, and to the possible consequences of this tendency if continued. From a dogmatic, constitutional legal point of view the decision in question by all means leaves much to be desired, especially because it is in the case of the Constitutional Court's new legal insights that precise and elaborate tests are missing, on the basis of which the law makers/judges could have a point of reference for the future. In this way, a short-term uncertainty arises. However, if the activity of political power branches returns to a definitely lower-key channel, which is naturally indefinable precisely, the activism of the Constitutional Court will no doubt diminish.

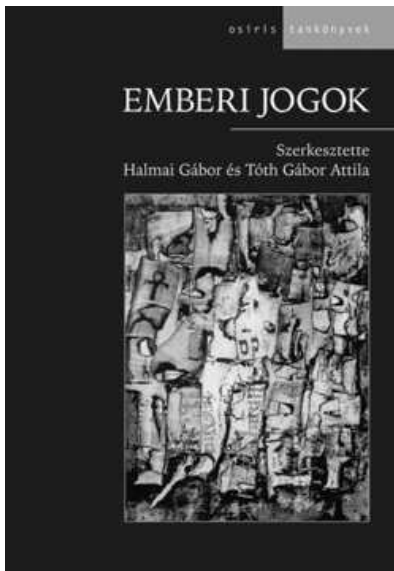
AFTER DECISION

Balázs Schanda's writing: „Wearing Headscarf at School“ starts out from the supposition, that from many aspects the integration of the Islam minority means a challenge for law, too: other frameworks developed by different conditions often prove to be unsuitable, and it is also ambiguous whether the receiving society is ready for the integration, and if so, with what expectations. Wearing religious symbols, clothing defined by religious regulation and tradition has been put on the agenda in this respect. In the past few decades the courts and legislatures of many European countries have been busy with this question. The article presents some of the aspects and turning points of these debates.

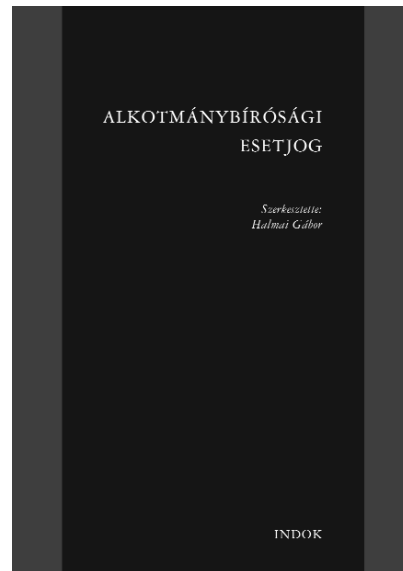
In this column we also present the summaries of decision of the Constitutional Court on the referendum on double citizenship, the Act on Hungarian Financial Supervisory Authority, the police's use of firearms, the publicity of data concerning the preparation of decisions, and the punishability of hate speech.

REVIEW

In this column we recommend the volume with István Bibó's speeches between 1942 and 1949, Tamás Csapody's book *Not in My Name!*, Judit Takács's volume: *Homosexuality and Society* and a volume published in honor of Mária Ludassy.



A Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila által szerkesztett, tíz szerző által írt tankönyv hazai és külföldi jogeseteket alapul véve, nemzetközi össze-hasonlító módszert alkalmazva mutatja be az alapvető jogok általános kérdéseit és az egyes alapjogok sajátosságait.



A könyv segédlet az Emberi jogok című tankönyvhöz. A magyar alapjogi bíráskodás anyagának tömörítésével nemcsak a joghallgatók, hanem az alapjogi kérdésekkel foglalkozó gyakorlati és elméleti jogászok és nem jogászok helyzetét is szeretnénk megkönnyíteni.