

AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK ÉS ELSŐBBSÉGÜK*

Ez az írás az 1981-ben a Michigan Egyetemen tartott Tanner-előadás sok tekintetben módosított és terjedelmesebb változata. Hálás vagyok a Tanner Alapítványnak és a Michigan Egyetem Filozófia Tanszékének, hogy lehetőséget adott az előadásra. Szeretném megragadni az alkalmat, hogy kifejezzem elismerésemet H. L. A. Hartnak könyvbírálatáért (lásd az 1. jegyzetet), amelyre megpróbálok választ adni, legalábbis részben. Igyekeztem felvázolni azokat az érveket, amelyek, úgy vélem, megoldják az általa felhozott két legalapvetőbb nehézséget, s ez különféle jelentős változásokat eredményezett a szabadságra vonatkozó magyarázatomban. Abban, hogy miként birkózzam meg a Hart által felvetett nehézségekkel, sok segítséget kaptam számos értékes megjegyzés és javaslat formájában Joshua Rabinowitztól.

Előadásom e módosított változatának kialakításában segítségemre voltak Samuel Schefflernek és Anthony Kronmannak az előadást közvetlenül követő észrevételei, majd a velük folytatott későbbi eszmecserék. Scheffler megjegyzései késztettek az eredeti változat teljes átszabásával és jelentős kibővítésével az 5. és 6. szakasz jelenlegi formájának kialakítására. Kronman bírálatának különösen a 7. szakasz átdolgozásában volt szerepe. Ugyancsak köszönetet kell mondanom Burton Drebennek, akinek hasznos tanácsai és ellenvetései, úgy tűnik, rengeteg változashoz és módosításhoz vezettek.

Előljáróban megjegyzem, hogy az alapvető szabadságjogokra és elsőbbségükre vonatkozó magyarázatom, amikor azt arra az alkotmányos tanra alkalmaz-

zuk, amelyet „jó berendezkedésű társadalomnak” nevezek, bizonyos hasonlóságot mutat Alexander Meiklejohn jól ismert álláspontjával (lásd a 11. jegyzetet). Vannak azonban fontos különbségek. Először is szerintem az alapvető szabadságjogok családjának egészét illeti meg az a sajátos elsőbbség, amelyet Meiklejohn a politikai szabadságjogoknak és a szólásszabadságnak tulajdonít. Másodszor, az önkormányzatiság értékével, amely Meiklejohn számára gyakran mindennél előbbre valónak látszik, csupán több fontos érték egyikeként számolok. És végül teljesen más az alapvető szabadságjogok filozófiai háttere.

*

H. L. A. Hart rámutatott, hogy az alapvető szabadságjogoknak és elsőbbségüknek az a magyarázata, amelyet könyvem, *Az igazságosság elmélete* ad, más fogyatékoságai mellett két súlyos hiányosságot tartalmaz. Az első hiányosság az, hogy nem világítja meg kellőképpen, a felek az eredeti helyzetben milyen megfontolásokból ismerik el az alapvető szabadságjogokat, s hogy milyen alapon értenek egyet elsőbbségükben.¹ Ehhez kapcsolódik az a második hiányosság, hogy nincs megnyugtató kritérium arra, miként kell az alkotmányozás, a törvényhozás, majd az ítékezés szintjén közelebbről is meghatároznunk és egymással összehangolnunk az igazságosság elveinek alkalmazása során az alapvető szabadságjo-

* John RAWLS: *The Basic Liberties and Their Priorities*. Részletek, Elhangzott 1981. április 10-én a Michigan Egyetemen, „Az emberi értékek Tanner-előadásai” keretében. A fordítás alapjául szolgáló kiadást lásd *Liberty, Equality, and Law: Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*, szerk.: Sterling M. McMURRIN, Salt Lake City – Cambridge, University of Utah Press – Cambridge University Press, 1987, 3–87. Az előadás szövegét Rawls később változatlan szöveggel, az egyes szakaszokat azonban címekkel ellátva, belefoglalta újabb összefoglaló művébe, lásd John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, III. rész, 8. előadás. E címeket itt is feltüntetjük. A fordítás része lesz a L'Harmattan Kiadó megjelenés alatt álló válogatásának: *Szabadság. Oxfordi tanulmányok a filozófia köréből*, szerk. KROKOVAY Zsolt. A fordítást (a kötet megjelenését megelőzően) a kiadó engedélyével közöljük, két részben.

A szövegben az önálló fordítói jegyzeteket „+” jellel jelöljük, az eredeti jegyzetekhez fűzött kiegészítéseket pedig szögletes zárójelek közé tesszük. Összefoglalóan itt jelezzük, hogy *A népek joga* magyar nyelvű megjelenése (ford. KROKOVAY Zsolt, Budapest, L'Harmattan, 2008) is alkalmat adott *Az igazságosság elmélete* (ford. KROKOVAY Zsolt, Budapest, Osiris, 1997) bizonyos fordítási megoldásainak változtatására, remélhetőleg javítására. E változtatásokat, mivel a szövegek fordítója azonos, itt is feltüntetjük. Mindjárt a címben az „alapszabadságok” (*basic liberties*) kifejezést indokoltnak tűnt felcserélni a már megszokottá vált „alapvető szabadságjogok” kifejezéssel, s így „a szabadság fajtái” helyére mindenütt körülményeskedés nélkül a „szabadságjogok” kerül.

gokat már a társadalmi körülmények ismeretében.² E két hiányosságot azoknak a módosításoknak a végrehajtásával igyekszem megszüntetni, amelyeket már Dewey-előadásaimban bevezettem. Azt próbálom érzékeltetni, miként lehet az elsődleges javak egy helyesebb magyarázatára, illetve a polgárokat szabad és egyenrangú személyeknek tekintő felfogásra hivatkozva érvelni az alapvető szabadságjogok és elsőbbségük mellett.³ E módosítások következtében világos lesz, hogy az alapvető szabadságjogok és elsőbbségük magyarázata nem pusztán ésszerű érdekek megfontolására épül, mint azt Hart gondolja, hanem a személy egy olyan felfogására, amely szabadelvűnek ismerhető el.⁴ A méltányosságként felfogott igazságosság felépítése és tartalma mindazonáltal jórészt továbbra is ugyanaz, s azt a fontos változtatást kivéve, amelyet az igazságosság első elvének megfogalmazásában hajtottam végre, változatlan marad az igazságosság két elvére vonatkozó állítás, és ily módon az is, hogy az első elvnek elsőbbsége van a másodikkal szemben.

1. § A MÉLTÁNYOSSÁGKÉNT FELFOGOTT IGAZSÁGOSSÁG KIINDULÓ CÉLJA

Mielőtt szemügyre venném az alapvető szabadságjogok magyarázatának két hiányosságát, néhány előzetes észrevételt kell tennem. Először is, az igazságosság két elvét a következőképpen kell értenünk:

1. Minden személynek egyenlő joga van az egyenlő alapvető szabadságjogoknak ahhoz a minden tekintetben megfelelő elrendezéséhez, amely összeegyeztethető mindenki más hasonló elrendezésű szabadságjogaival.
2. A társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeknek két feltételt kell kielégíteniük. Az első az, hogy olyan tisztségekhez és pozíciókhoz kell kötődniük, amelyek mindenki előtt nyitva állnak, a méltányos esélyegyenlőség feltételei mellett. Másodszor, a társadalom legkevésbé kedvező helyzetű tagjai számára a legelőnyösebbnek kell lenniük.

Az igazságosság első elvének ebben a megfogalmazásában az a változás, hogy „a legkiterjedtebb teljes rendszer” helyett, amelyet *Az igazságosság elmélete* használt, a „minden tekintetben megfelelő elrendezés” szerepel.⁵ E változás okaira később magyarázatot adok, s az alapvető szabadságjogok minden tekintetben megfelelő elrendezésének fogal-

mát előadásom 8. szakaszában tárgyalom. A kérdést egyelőre félreteszem.

Azt is kiemelhetjük előzetesen, hogy az igazságosság első elvén belül az egyenlő alapvető szabadságjogok körét egy olyan listával határozzuk meg közelebbről, amelyen a következő tételek szerepelnek: a gondolkodás szabadsága és a lelkiismereti szabadság, a politikai szabadságjogok és az egyesülési szabadság, azután a személy szabadsága és sérthetetlenége által megkívánt szabadságjogok, s végül a jog uralmának körébe tartozó jogok és szabadságjogok. Nem önmagában a szabadságnak tulajdonítunk elsőbbséget, mintha annak a valaminek a gyakorlásában, amit „szabadságnak” nevezünk, valamilyen mindent megelőző érték rejlene, s mintha ez lenne a legfőbb, ha nem is a kizárólagos célja a politikai és társadalmi igazságosságnak. Igaz, van egy általános vélelem, amely szerint a magatartás jogi vagy másféle korlátozása elégséges indok nélkül elfogadhatatlan. Csakhogy e vélelem nem teremt sajátos elsőbbséget valamely meghatározott szabadság számára. Hart azonban megjegyzi, hogy *Az igazságosság elmélete* lapjain néha olyan érveket és kifejezéseket használok, amelyek jelentése azt sugallja, hogy a szabadság mint olyan élvez elsőbbséget, holott amint jól látja, nem ez a helyes értelmezés.⁶ A demokratikus gondolat történetében a fő törekvés mindvégig azoknak a sajátos szabadságjogoknak és alkotmányos garanciáknak az elérése, amelyek például „a jogok törvénye” vagy „az emberi jogok nyilatkozata” különféle változataiban lelhetők fel. Az alapvető szabadságjogok magyarázata ezt a hagyományt követi.

Egyesek talán úgy vélik, hogy amikor felsorolással határozzuk meg közelebbről az alapvető szabadságjogok körét, az igazságosság valamely filozófiai felfogásához nem illő módon egy bevásárlócédulára hagyatkozunk. Megszoktuk, hogy az erkölcsi tanok általános definíciók és átfogó alapelvek formájában jelennek meg. Vegyük azonban észre a következőt: ha megtaláljuk a szabadságjogoknak azt a listáját, amely lehetővé teszi, hogy a felek az eredeti helyzetben előnyben részesítsék a rendelkezésükre álló többi elvvel szemben az igazságosság két elvét, belefoglalva azok jellemzésébe a listán szereplő tételeket, akkor elértük azt, amit a méltányosságként felfogott igazságosság „kiinduló céljának” nevezhetünk. E cél ugyanis azt kívánja, hogy megmutassuk, a demokratikus társadalmakban igényelt szabadság és egyenlőség jobb magyarázatát teszi lehetővé az igazságosság két elve, mint azok az alapelvek, amelyek a haszonelvűséghez, a tökéletességre törekvéshez vagy az intuicionizmus hagyományos tanaihoz kapcsolhatók, s amelyeket a két elvvel szemben a felek az eredeti helyzetben a kiinduló cél teljesítésénél előnyben részesíthetnének.

Az alapvető szabadságjogok felsorolásához két módszerrel juthatunk el. Az egyik módszer történeti. A demokratikus államok alkotmányait megvizsgálva elkészítjük az általuk rendszerint védelmezett szabadságjogok egy lajstromát, majd fontolóra vesszük, hogy mi a szerepe egyes összetevőinek a jól bevált alkotmányokban. A feleknek ugyan nem áll rendelkezésükre ilyen információ, nekünk azonban – nekem és neked, akik felépítjük a méltányossággént felfogott igazságosság elméletét – birtokunkban van, s így e történeti tudás befolyásolhatja a felek számára választhatóvá tett elvek, az igazságosság elveinek tartalmát.⁷ A másik módszer az, hogy megfontoljuk, melyek azok a szabadságjogok, amelyek az élet egészét tekintve lényeges társadalmi feltételek az erkölcsi személyiség két képességének megfelelő kifejlesztéséhez és teljes értékű gyakorlásához. Ezzel összekötjük az alapvető szabadságjogok eszméjét a személynek azzal a felfogásával, amelyre a méltányossággént felfogott igazságosság támaszkodik. Azokra a fontos kérdésekre, amelyek itt felmerülnek, előadásomnak a 3-tól a 6. szakaszig tartó részében térek vissza.

Hadd tegyem fel, hogy megtaláltuk az alapvető szabadságjogoknak a méltányossággént felfogott igazságosság kiinduló célját megvalósító listáját. Ezt úgy tekintjük mint kiindulópontot, hisz finomíthatunk rajta egy olyan második lista révén, amely az eredeti helyzetben a felek számára még inkább a két elv választása mellett szól. Az eljárás a végtelenségig folytatható, de rövidesen kiderülhet, hogy az eredeti helyzet összefüggéseiben a filozófiai átgondolás finomításának képességei végesek. Amikor ez kiderül, meg kell maradnunk az utolsó előnyben részesített listánál, s ezt kell majd tovább finomítanunk az alkotmányozás, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás szintjén, a társadalmi intézményekre és a társadalom körülményeire vonatkozó, akkor már elérhető általános ismeretek alapján. Az eredeti helyzet nézőpontjára épülő megfontolásoknak elég megszabniuk az alapvető szabadságjogok formáját és tartalmát, s magyarázatot adniuk annak a felfogásnak az elfogadására, amely az igazságosság két elvét kívánja meg, s amely az alternatívák közül egyedül foglalja magában e szabadságjogokat és tulajdonít nekik elsőbbséget. Semmit sem kell tehát módszerünket tekintve feláldoznunk azzal, hogy lépésről lépésre haladunk a szabadságjogok listájának eléréséhez és a lista további finomításához.

Egy utolsó megjegyzés a szabadságjogok listájának használatával kapcsolatban. Mint minden érvelés az eredeti helyzetben, a szabadság elsőbbsége melletti érvelés is végig azoknak az alternatíváknak a meghatározott sorától függ, amelyekből a feleknek választaniuk kell. Az alternatívák egyike, az igazságosság két elve, a további finomítás lehetőségeként magában foglalja az alapvető szabadságjogok listáját és elsőbbségüket. Az alternatívák forrása az erkölcsi és politikai filozófia történelmi hagyománya. Az eredeti helyzetet és a felek mérlegeléseinek jellemzését úgy kell tekintenünk, mint olyan eszközt, amelylyel adott alternatívák közül választhatók ki az igaz-

ságosság elvei. Ennek van egy fontos következménye. A szabadság elsőbbségének megalapozása során nem kell bizonyítanunk, hogy a szabadságjogok egy kielégítő listája, valamint az igazságosság elveinek e szabadságjogok elsőbbségét megállapító felfogása magából a személy felfogásából vezethető le, ha azt egyesítjük az eredeti helyzet különféle vonásaival. Azt sem szükséges bizonyítanunk, hogy a választás eredménye az alternatívák bármely választéka esetén az igazságosság két, a szabad-

ság elsőbbségét tartalmazó elve lenne, noha könnyen megváltoztathatnánk a választható alternatívák körét.⁸ A méltányossággént felfogott igazságosság kiinduló célja a tárgyunk, s mint azt az imént meghatároztuk, annak eléréséhez csak annyit kell bizonyítani, hogy az igazságosság elvei elfogadhatóbbak a többi hagyományos alternatívánál. Ha ez megtehető, úgy nekiláthatunk a további finomításoknak.

2. § AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK SAJÁTOS RANGJA

E bevezető megjegyzések után abból indulok ki, hogy szemügyre veszem az alapvető szabadságjogok és elsőbbségük különféle jellemzőit. Először is, a szabadság elsőbbsége azt jelenti, hogy az igazságosság első elve sajátos ranggal ruházza fel a felsorolásban megadott alapvető szabadságjogokat. Ezeknek abszolút súlyuk van a közjavak és a tökéletesedés értékeinek szempontjaihoz képest.⁹ Vegyük az egyenlő politikai szabadságot: nem lehet megfosztani ettől bizonyos társadalmi csoportokat azon az alapon, hogy e szabadságjogok birtokában meg tudnak akadályozni a gazdasági hatékonyság és növekedés számára nélkü-

lözhetetlen politikai lépéseket. Vagy nem lehet például egy diszkriminatív kiválasztáson alapuló sorozást azzal igazolni (háború idején), hogy ez a hadseregállítást társadalmilag legkevésbé hátrányos módja. Az ilyen megfontolások nem lehetnek fontosabbak az alapvető szabadságjogok követelményeinél.

Mivel a különféle alapvető szabadságjogok szükségképpen összeütköznek egymással, össze kell hangolni az ezeket meghatározó intézményi szabályokat, mégpedig oly módon, hogy a szabadságjogok jól beilleszthetők legyenek egy következetes rendszerbe. A szabadság elsőbbsége maga után vonja a gyakorlatban, hogy egy alapvető szabadságjog kizárólag azért tagadható meg vagy korlátozható, mert ezt egy vagy több másik alapvető szabadságjog teszi szükségessé, és amint mondtam, azért sohasem, mert ezt kívánja a közjó vagy a tökéletesedés értékeinek szolgálata. Ez a megszorítás még abban az esetben is fennáll, ha azok, akik hasznot húznak a nagyobb hatékonyságból, illetve az előnyök nagyobb összegében részesülnek, ugyanazok a személyek, mint akikről részben vagy teljesen megtagadták ezt vagy azt a szabadságot. Az alapvető szabadságjogok egyike sem abszolút, mivel összeütközés esetén korlátozhatók. Olyan kíváncsi vagyok, hogy a rendszer végső összehangolását követően minden egyes alapvető szabadságjogból mindenki egyenlően részesüljön (bármit jelentsen is ez). Azt mondhatjuk inkább, hogy akárhogyan alakítottuk is ki valamilyen ellentmondások nélküli rendszer számára e szabadságjogok összhangját, ez a rendszer illeti meg egyenlően az összes polgárt.

Az alapvető szabadságjogok elsőbbségének megértéséhez különbséget kell tennünk korlátozásuk és szabályozásuk között.¹⁰ E szabadságjogok elsőbbségét nem csorbítja pusztán szabályozásuk, amire azért van szükség, hogy a szabadságjogokat egyetlen rendszerbe illeszthessük, ugyanakkor tartós élvezetük bizonyos nélkülözhetetlen társadalmi feltételeivel is összhangba hozzuk. Amennyiben biztosítjuk azt, amit az alapvető szabadságjogok „döntő területének” nevezek, teljesülnek az igazságosság elvei. A szabad vitához például szükség van ügyrendi szabályokra.¹¹ A szólásszabadság nem töltheti be szerepét a vizsgálódás helyénvaló eljárásainak, a vitatkozás előírásainak általános elfogadása nélkül. Nem beszélhet mindenki egyszerre, nem használható ugyanakkor ugyanaz a közfórum eltérő célokra. Ahogy az eltérő vágyak kielégítése, az alapvető szabadságjogok biztosítása is beosztást és szervezést kíván. Az elengedhetetlen szabályozásokat nem szabad összetévesztenünk a mondanivaló tartalmára vonatkozó korlátozásokkal, például azokkal a tilalmakkal, amelyek bizonyos vallási, filozófiai vagy politikai tanok mel-

lett felhozott érvekre vonatkoznak. Vagy amelyekkel megakadályozzák a társadalmi alapszerkezet igazságosságának értékeléséhez lényeges, általános vagy sajátos ténykérdések vitatását. Eszünk nyilvános használatát¹² szabályoznunk kell, ám a szabadság elsőbbsége megkívánja, hogy amennyire lehetséges, ezt úgy tegyünk, hogy minden alapvető szabadságjog döntő területe érintetlen maradjon.

Bölcsen tesszük, úgy gondolom, ha az alapvető szabadságjogok körét azokra a szabadságjogokra korlátozzuk, amelyek igazán lényegesek, hiszen azt várjuk, hogy a nem alapvető szabadságjogok biztosításához elegendő egy általános vélelmezés. Ez azt jelenti, hogy az igazságosság két elvén belül majd további követelményeknek kell eldöntenie, kiállja-e vélelmezésünk a bizonyítás terhét. Az alapvető szabadságjogok körének ezt a lehatárolását e szabadságjogok sajátos rangja indokolja. Valahányszor bővítjük az alapvető szabadságjogok körét, kockáztatjuk a leglényegesebbek védelmének gyengülését és újratertjük az alapvető szabadságjogok rendszerén belül azokat a homályosan megfogalmazott és eldönthetetlen mérlegelési problémákat, amelyeket szerettünk volna elkerülni az elsőbbség valamely megfelelően körvonalazott fogalmával. Mindvégig fel fogom tételezni ezért, ha nem is mindig hangsúlyozom külön, hogy az alapvető szabadságjogok körének, amint azt gyakran majd a mellettük felhozott érvek is világossá teszik, mindig elsőbbsége van.

Az utolsó megállapítás a szabadság elsőbbségével kapcsolatban az, hogy ez nem kívánható meg minden körülmények között. Itteni céljainkhoz azonban feltételezem, hogy mindig megkövetelhető „elfogadhatóan kedvező feltételek” mellett, amint majd azokat a társadalmi körülményeket nevezem, amelyek megengedik e szabadságjogok hatékony biztosítását és hiánytalan élvezetét, feltéve, hogy megvan erre a politikai akarat. Ezeket a feltételeket meghatározza a társadalom kultúrája, hagyományvilága és az intézmények működtetésében szerzett gyakorlottsága, gazdasági fejlettsége (amelynek nem kell különlegesen magasnak lennie) és nyilván egy sor más dolog is. Azt is elég magától értetődőnek tekintem céljainkra nézve, hogy a mi amerikai társadalmunkban ma fennállnak ezek az elfogadhatóan kedvező feltételek, s így tőlünk megkövetelendő az alapvető szabadságjogok elsőbbségben részesítése. Az persze teljesen más kérdés, hogy létezik-e a politikai akarat. Amíg egy jó berendezkedésű társadalomban, a fogalom meghatározásánál fogva, ez az akarat mindig létezni fog, a mi társadalmunkban a politikai feladat része ennek kialakítása.

A szabadság elsőbbségére vonatkozó előzetes megjegyzéseket követően most áttekintem az alapve-

tő szabadságjogok rendszerének különféle jellemzőit. Először is, mint jeleztem, feltételezem, hogy minden ilyen szabadságnak van „döntő területe”. E terület intézményes védelme garantálja, hogy a polgárok mint szabad és egyenrangú személyek, teljes mértékben gyakorolhassák és megfelelően kifejleszthessék két erkölcsi képességüket. E megjegyzés értelmét a következő szakaszokban részletezem majd. Másodszor, az alapvető szabadságjogok egymással összeegyeztethetők, legalábbis döntő területüket tekintve. Másképpen fogalmazva, elfogadhatóan kedvező feltételek mellett van a szabadságjogoknak egy a gyakorlatban is megvalósítható, intézményes kiépíthető rendszere, amely mindegyik szabadság döntő területét megvédi. Az azonban, hogy van egy ilyen rendszer, nem vezethető le kizárólag sem a személynek a két erkölcsi képességgel fémjelzett felfogásából, sem abból a tényből, hogy ezeknek a képességeknek a kifejlesztéséhez és gyakorlásához bizonyos szabadságjogok – valamint minden célra alkalmas eszközöként más elsődleges javak is – nélkülözhetetlenek. Mindkét elemet bele kell illeszteni egy működőképes alkotmányos elrendezésbe. A demokratikus intézmények történelmi tapasztalata, az alkotmányos eszme elveinek kritikai átgondolása arra vall, hogy tényleg rálelhetünk a gyakorlatban a szabadságjogok egy megvalósítható rendszerére.

Említettem már, hogy az alapvető szabadságjogok rendszerét nem körvonalazzák teljes részletességgel az eredeti helyzetben elérhető megfontolások. Elég, hogy a felek az alapvető szabadságjogok általános formáját és tartalmát fel tudják vázolni, s hogy megértik az alapvető szabadságjogok elsőbbségének okait. A szabadságjogok további, közelebbi meghatározása az alkotmányozás, a törvényhozás és az ítélkezés szintjére marad. Ahhoz azonban, hogy útmutatást kapjunk e további, közelebbi meghatározás lépéseihez, kellő világossággal kell jeleznünk ennek az általános formának és tartalomnak a vázolása során az alapvető szabadságjogok sajátos szerepét és döntő területét. Az a jog például, hogy valaki személyes tulajdont szerezhessen és annak használatáról kizárólagosan rendelkezhesse, a személy alapvető szabadságjogainak egyike. E szabadságnak az a szerepe, hogy megfelelő anyagi bázist tegyen lehetővé a személyes függetlenség érzése és az önbecsülés számára, amelyek egyaránt lényegesek az erkölcsi képességek kifejlesztéséhez és használatához. El kell kerülnünk az alapvető szabadságjognak tekintett tulajdonjogok két szélesebb felfogását. Az egyik felfogás annyira kiterjeszti ezt a jogot, hogy bizonyos megszerzett és örökölt dolgokon túl termelési eszközök és természeti erőforrások birtoklását is magában foglalja. A másik felfogás szerint viszont a tu-

lajdonjog magában foglalja az egyenlő részvétel jogát a társadalmi tulajdonba helyezendő termelési eszközök és természeti erőforrások ellenőrzésében. Azért nem építhetünk e szélesebb elgondolásokra, mert úgy vélem, az erkölcsi képességek kifejlesztéséhez és gyakorlásához ezek nem tekinthetők nélkülözhetetleneknek. A tulajdonjogok ilyen és más felfogásairól az érdemi döntést az eredeti helyzetet követő szinteken kell meghozni, amikor már sokkal több információ áll rendelkezésre a társadalom körülményeiről és történelmi hagyományairól.¹³

Befejezeként, az alapvető szabadságjogokról nem feltételezzük sem azt, hogy egyformán fontosak, sem azt, hogy ugyanazért értékesek. A szabadelvű hagyomány egyik ága ily módon önmagában kevésbé értékesnek tekinti a politikai szabadságjogokat, mint a gondolkodás és a lelkiismeret szabadságát, s általában a polgári szabadságjogokat. Azt, amit Constant „a modernnek szabadságainak” nevez „a régiek szabadságaival” szemben, többre becsülik.¹⁴ Eszerint bármit is tekintsünk igaznak a klasszikus időszak városállamaira vonatkozóan, egy nagy modern társadalomban a legtöbb ember felfogásában a politikai szabadságjogok kisebb szerepet játszanak. A politikai szabadságjogok szerepe általában talán csak annyi, hogy eszközként szolgálnak más szabadságjogok megőrzéséhez.¹⁵ De még ha helytálló is ez az álláspont, nem veheti elejét annak, hogy bizonyos politikai szabadságjogokat az alapvető szabadságjogok közé soroljunk és a szabadság elsőbbségével védelmezzünk. Ahhoz, hogy elsőbbséget tulajdonítsunk e szabadságjogoknak, csak az szükséges, hogy elég fontosak legyenek egy modern állam körülményei között más alapvető szabadságjogok biztosításának intézményes eszközeiként. És ha azzal, hogy ezt az elsőbbséget tulajdonítjuk nekik, könnyebben megértjük azokat az elsőbbségekre vonatkozó ítéleteket, amelyeket kellő kritikai vizsgálódás után hajlamosak vagyunk elfogadni, akkor eddig minden rendben van.

3. § A SZEMÉLYEK ÉS A TÁRSADALMI EGYÜTTMŰKÖDÉS FELFOGÁSA

Most szemügyre veszem a szabadság magyarázatának első hiányosságát. Idézzük emlékezetünkbe, hogy e hiányosság azokkal az okokkal kapcsolatos, amelyek alapján a felek az eredeti helyzetben elfogadják az igazságosság első elvét, és amint azt kifejezi az igazságosság első elvének a második elé helyezése, egyetértenek az alapvető szabadságjogok elsőbbségében. E hiányosság megszüntetése érdekében bevezetem a személy egy bizonyos felfogását, a tár-

sadalmi együttműködésnek egy azzal párhuzamos felfogásával együtt.¹⁶ Gondoljuk át először a személyre vonatkozó felfogást. Sok olyan vonatkozása van természetünknek, amelyet hangsúlyozhatunk, céljainktól és álláspontunktól függően tulajdonítva nekik különleges jelentőséget. Bizonyosságul szolgál-
 nak erre az olyan kifejezések, mint a *homo politicus*, a *homo oeconomicus*, a *homo faber*. A méltányosságként felfogott igazságosság alapján a cél a politikai és a társadalmi igazságosság egy olyan felfogásának a kialakítása, amely egybevág egy modern demokratikus állam legmélyebb meggyőződéseivel és hagyományaival. Azért tesszük ezt, hogy lássuk, ki tudunk-e kerülni abból a zsákutcából, hogy napjaink politikai történetében nincs egyetértés arra vonatkozóan, miként kell kialakítanunk az alapvető társadalmi intézményeket a személyeknek tekintett polgárok szabadságának és egyenlőségének megfelelően. A személy felfogását így módon eleve úgy tekintjük, mint a politikai és a társadalmi igazságosság valamely felfogásának részét. Vagyis e felfogás azt jellemzi, miként gondolkodnak magukról és egymásról a polgárok az alapvető berendezkedés által körülhatárolt politikai és társadalmi viszonyaikban. Ez nem keverendő össze sem az egyén életének valamilyen eszményével (például a barátságával), sem azokkal az eszményekkel, amelyeket társulások állítanak tagjaik elé, s még inkább tévedés lenne ezt úgy tekintenünk, mint olyan erkölcsi eszményt, amilyen a sztoikus számára a bölcs emberé.

Lássuk, miként magyarázható a társadalmi együttműködés gondolata és a személy általam bevezetendő felfogása közötti kapcsolat. Társadalmi együttműködésről nem egyszerűen abban az értelemben beszélünk, hogy az emberek valamely átfogó cél elérésére egy összehangolt társadalmi tevékenységet hatékonyan szerveznek meg és közösen elismert szabályokat követve folytatnak. A társadalmi együttműködés célja mindig kölcsönös előnyök elérése, és ez feltételezi, hogy az együttműködés szükségképpen maga után von két elemet. Az első az, hogy a résztvevők osztják a méltányos együttműködés szempontjainak egy olyan felfogását, amelynek elfogadása mindenkitől indokoltan várható el, feltéve, hogy azt mindenki más is elfogadja. A méltányos együttműködés szempontjai teszik világossá a kölcsönösség és a viszonyosság valamely eszméjét: az együttműködés minden résztvevője között el kell osztani az előnyöket és a közös terheket valamilyen megfelelő módon, valamilyen alkalmas ös-

szehasonlítás szerint. A társadalmi együttműködés e vonatkozását nevezem *elfogadhatóságának*. A másik vonatkozása *ésszerűsége*. Az utóbbi elnevezés arra utal, hogy az együttműködés minden résztvevőnek ésszerű előnyöket kínál, amelyeket azok mint egyének igyekeznek megszerezni maguknak. Amíg a méltányos együttműködés szempontjaira vonatkozó felfogás közös, az, amit a résztvevők saját ésszerű előnyeikről alakítanak ki, általában különböző. A társadalmi együttműködést az egyesíti, hogy a személyek egyetértenek a méltányosságának szempontjaira vonatkozó felfogásban.

A méltányos együttműködés szempontjaira vonatkozó felfogás azután magának az együttműködésnek a természetétől függ, vagyis a háttérét alkotó társadalmi összefüggésektől, a résztvevők céljaitól és törekvéseitől, önmagukról és egymásról mint személyekről kialakított nézeteiktől és így tovább. Ami méltányos szempont közös vállalkozásokhoz, társulásokhoz, kisebb csoportok vagy együttes erőfeszítések kialakításához, a társadalmi együttműkö-

dés számára nem megfelelő. Ebben az esetben ugyanis abból indulunk ki, hogy a társadalom alapvető berendezkedésének egészét tekintjük egyfajta együttműködésnek. Az alapvető berendezkedés magában foglalja a fő társadalmi intézményeket, tehát az alkotmányt, a gazdasági rendet, a jogrendszert, a tulajdonviszonyok meghatározását és így tovább, s végül azt is, hogy ezek az intézmények miként alkotnak egységes rendszert.

Az alapvető berendezkedésben az a sajátos, hogy az emberi élet minden lényeges célját felölelve keretet biztosít egy önálló együttműködési rendszer számára, amelyen belül a legkülönbözőbb társulások és csoportok szolgálják az egyes célokat. Mivel feltételezem, hogy a kérdéses társadalom önmagában áll, el kell képzelünk, hogy nincs más be- és kilépés, csak a születés és a halál. Az emberek így módon beleszületnek egy önálló együttműködési rendszernek tekintett társadalomba, s úgy kell fel fogunk őket, mint olyan személyeket, akik képesek arra, hogy életük egészét tekintve a társadalmi együttműködés szokványos és teljes értékű résztvevői legyenek. E feltevésekből következően a társadalmi együttműködés abban az értelemben ugyan önkéntes lehet, hogy az emberek szívesen és harmonikusan élnek benne, de abban az értelemben nem önkéntes, ahogyan csoportokhoz és társulásokhoz csatlakozunk vagy tartozunk a társadalmon belül. A kitaszítotttságot és a reményvesztett engedelmeskedést,

MIVEL A KÜLÖNFÉLE ALAP-
 VETŐ SZABADSÁGJOGOK
 SZÜKSÉGGÉPPEŒ ÖSSZEÜT-
 KÖZNEK EGYMÁSSAL, ÖSZ-
 SZE KELL HANGOLNI AZ
 EZEKET MEGHATÁROZÓ
 INTÉZMÉNYI SZABÁLYO-
 KAT, MÉGPEDIG OLY MÓ-
 DON, HOGY A SZABADSÁG-
 JOGOK JÓL BEILLESZTHE-
 TŐK LEGYENEK EGY KÖ-
 VETKEZETES RENDSZERBE.

az ellenállást vagy a polgárháborút nem számítva a társadalmi együttműködésnek nincs alternatívája.

Mi tehát olyan értelemben állítjuk a személyeket a középpontba, mint akik képesek életük egészét tekintve arra, hogy a társadalmi együttműködés szokványos és teljes értékű résztvevői legyenek. A társadalmi együttműködés képességét alapvetőnek tartjuk, mivel a társadalom alapvető berendezkedésének elfogadása az igazságosság legelső célja. A társadalmi együttműködés erre vonatkozó méltányos szempontjai határozzák meg az igazságosság valamely politikai és társadalmi felfogásának tartalmát. Ám ha így látjuk a személyeket, akkor az erkölcsi személyiség két képességét tulajdonítjuk nekik. Az egyik a helyes és az igazságos megítélésének képessége (az, hogy képesek vagyunk tiszteletben tartani a méltányos együttműködés szempontjait, vagyis elfogadhatóságának korlátait). A másik a jó valamely felfogásához szükséges képesség (az, hogy képesek vagyunk ésszerű gondolkodásra). Még pontosabban, az igazságérzethez szükséges képesség teszi lehetővé, hogy az igazságosság elveit a méltányos társadalmi együttműködés szempontjaiként megértsük, alkalmazzuk és – rendes körülmények között hatásos vágytól indítva – kövessük is (s ne csak betartsuk). A jó valamely felfogásához szükséges képesség azt teszi lehetővé, hogy létrehozzunk, időről időre újraformáljunk és ésszerűen kövessünk egy ilyen felfogást (vagyis egy arra vonatkozó felfogást, hogy mit tekintünk a magunk számára értékes életnek). Felfogásunk általában magában foglalja a végső célok és törekvések egy meghatározott rendszerét, s hogy azt kívánjuk, menjen jól a sora azoknak a személyeknek és társulásoknak, akikhez és amelyekhez kötődünk, illetve hűségesek vagyunk. A világhoz fűződő viszonyunkat illetően ugyancsak tartalmaz valamilyen, a célokat és kötelezettségeket magyarázó vallási, filozófiai vagy erkölcsi nézetet.

A következő lépés az, hogy úgy tekintsük a két erkölcsi képességet, mint annak szükséges és elégséges feltételét, hogy valaki a politikai igazságosság kérdéseiben a társadalom teljes értékű és egyenrangú tagjának számítsa. Azok, akik életük egészét tekintve részt tudnak venni a társadalmi együttműködésben, s akik képesek tiszteletben tartani a méltányos együttműködés megfelelő szempontjait, egyenrangú polgároknak tekintendők. Itt feltesszük, hogy mindenkinek ki kell fejlesztenie a megkívánt elemi szinten az erkölcsi képességeket, és azt is, hogy ezek mindig a jó meghatározott felfogásához kapcsolódnak. E feltevések következtében a természetes adományok vagy adottságok eltérései és különbségei alárendelt jelentőségűek. Nem befolyásolják az emberek mint polgárok egyenrangúságát, s csak

annyiban válnak fontossá, amennyiben valaki bizonyos tisztségek és pozíciók elérésére pályázik, vagy amennyiben bizonyos társulásokhoz tartozik, illetve akar tartozni a társadalmon belül. A politikai igazságosság tárgya ily módon az alapvető berendezkedés. Az az átfogó intézményi keret, amelyen belül az egyének kifejlesztik és gyakorolják természetes adományaikat és adottságaikat s amelyen belül létrejönnek a társadalom különféle társulásai.

Mindeddig tartalmilag nem mondtam semmit a méltányos együttműködés szempontjairól, s közelebbről arról, amivel itt foglalkozom, az alapvető szabadságjogokról és elsőbbségükről. Hadd mondjam azt e kérdés felvetéséhez összegezeként: a méltányos társadalmi együttműködés szempontjai azok a megfontolások, amelyek folytán egyenrangú személyekként készek vagyunk, egész életünket tekintve, jóhiszeműen együttműködni a társadalom minden tagjával. Mégpedig, tegyük ezt is hozzá, a kölcsönös tisztelet alapján. E záradék teszi ugyanis nyilvánvalóvá, hogy mindenki fenntartás és megalkodás nélkül ismerheti el a méltányos együttműködés szempontjait, hiszen a polgárok úgy látják önmagukat és egymást, mint akik kellő mértékben birtokában vannak annak a két erkölcsi képességnek, amelyre polgári egyenlőségük épül. E háttér összefüggéseit figyelembe véve gondolhatjuk azt, hogy az alapvető szabadságjogok közelebbi meghatározásának és elsőbbségük magyarázatának problémája azon múlik, vajon meg tudjuk-e találni a kölcsönös tiszteletre épülő méltányos együttműködés megfelelő szempontjait. A 16. és 17. század vallásháborúi előtt ezeket a szempontokat túl szűken határozták meg, amennyiben lehetetlennek tartották a kölcsönös tisztelet alapján különböző hitű emberek (vagy ahogy én fogalmaznék, a jó alapvetően különböző felfogását valló személyek) társadalmi együttműködését. Filozófiai tanként a szabadelvűség a vallási tolerancia különféle érveit kifejlesztő századokból ered.¹⁷ A 19. században Constant, Tocqueville és Mill fogalmazta meg a nézetük szerint hamarosan kialakuló modern demokratikus állam kérdéseit szem előtt tartva a szabadelvű tan főbb elemeit. A szabadelvűség döntő feltevése az, hogy az egyenrangú polgároknak különböző, sőt, egymással összemérhetetlen és összebékíthetetlen felfogásuk lehet arra vonatkozóan, hogy mi a jó.¹⁸ Az ilyen eltérő életmódok létezését a szabadelvű gondolkodók úgy tekintették, mint a modern demokratikus társadalom olyan szokványos feltételét, amely csak az államhatalom önkényuralmi használatával szüntethető meg. A szabadelvűség ily módon a modern élet tényeként fogadja el a jó többféle felfogását, természetesen kikötve, hogy e felfogások tiszteletben tart-

ják az igazságosság megfelelő elvei által lefektetett határokat. Vagyis e tan azt akarja megmutatni, miért kívánatos a jó felfogásainak többfélesége, s hogy e többféleséget miként hangolhatja össze a szabadság valamely rendszere oly módon, hogy elérhetővé váljon az emberi sokféleség számos előnye.

Ebben az előadásban arra törekszem, hogy felvázoljam a kapcsolatot az alapvető szabadságjogok, elsőbbségük és az egyenrangú személyek által kialakított méltányos társadalmi együttműködés imént jellemzett szempontjai között. Azért vezetem be a személy itt alkalmazott felfogását és a társadalmi együttműködés ahhoz társuló elgondolását, hogy ennek segítségével megpróbáljak egy újabb lépést tenni a szabadelvű álláspont kibontakoztatásában. Vagyis hogy megmutassam, miként gyökereznek annak feltevései két mögöttük rejlő filozófiai elgondolásban, majd ezt követően érzékeltessem, miként tekinthetők az alapvető szabadságjogok elsőbbségükkel együtt úgy, mint amelyek hozzátartoznak egy olyan méltányos társadalmi együttműködés szempontjaihoz, ahol az együttműködés természete kielégíti a két elgondolás által megkívánt feltételeket. A társadalmi egyesülés immár nem a jó egy olyan felfogásán alapul, amely egy közös vallásos hitben vagy filozófiai tanban gyökerezik, hanem az igazságosság egy olyan közösen elfogadott felfogásán, amely megfelel a demokratikus állam polgáraitól mint szabad és egyenrangú személyekről kialakított elgondolásnak.

4. § AZ EREDETI HELYZET

Hogy megmagyarázzam, miként valósítható meg előadásom célja, össze kell most foglalnom nagyon röviden mindazt, amit különböző alkalmakkor az úgynevezett eredeti helyzet szerepéről, illetve arról mondtam, hogy miként szolgál modellként a személy egy bizonyos felfogásához.¹⁹ Az irányadó gondolat az, hogy az eredeti helyzet összeköti a személy és a társadalmi együttműködés egymással párhuzamosan kialakított felfogását az igazságosság bizonyos sajátos elveivel. (Ezek az elvek határozzák meg, hogy imént bevezetett elnevezéssel élek, a méltányos társadalmi együttműködés szempontjait.) Lássuk akkor, miként valósítja meg az eredeti helyzet e két filozófiai elgondolás összekapcsolását az igazságosság sajátos elveivel. Az ésszerű gondolkodás autonómiájával jel-

lemzett felek itt egy társadalom polgárainak képviselői. Mivel képviselők, igyekezniük kell a tőlük lehető lehető legjobbat elérni képviseltjeik számára az eredeti helyzet megszorításai között. Például szimmetrikusan vannak elhelyezve egymáshoz képest, s ebben az értelemben egyenrangúak. És amit „a tudatlanság fátylának” neveztem el, úgy értendő, hogy a felek nem ismerik az általuk képviselt személy társadalmi helyzetét, a jóról alkotott felfogását (meghatározott céljait és kötöttségeit), megvalósított adottságait és lélektani hajlandóságait, valamint sok más hasonló jellemzőjét. És mint már említettem, a feleknek egyetértésre kell jutniuk az igazságosság bizonyos elveiben, az erkölcsi és politikai filozófia hagyományai szerint megadott alternatívák egy rövid listája alapján. Az, hogy egyetértenek bizonyos meghatározott elvekben, kapcsolatot teremt az elvek és a személyeknek az eredeti helyzetben kialakított felfogása között. Megállapítottuk ily módon a méltányos együttműködés szempontjainak tartalmát az így felfogott személyek számára.

Gondosan meg kell különböztetni az eredeti helyzet két különböző szerepét. Ezek az erkölcsi személyiség két képességének, vagy ahogy neveztem, „az elfogadható gondolkodás képességének”, illetve „az ésszerűség képességének” felelnek meg. Az eredeti helyzet egésze mindkét erkölcsi képességnek, s így a személy teljes felfogásának modellként szolgál. A felek viszont, mint a társadalomban élő személyeknek az ésszerűség autonómiájával felruházott képviselői, csupán az ésszerű gondolkodáshoz szolgálhatnak modellként – azokban az elvekben értenek egyet, amelyeket a legjobbnak tartanak képviseltjeik számára, mégpedig képviseltjeiknek a jóról alkotott felfogása, illetve a felfogásuk kifejlesztését, megváltoztatását és ésszerű követését lehetővé tevő képességük alapján, már amennyire ezeket a dolgokat ismerhetik. Az *elfogadható* gondolkodás, vagyis az igazságérzet képességét, itt azt a képességet, hogy valaki tiszteletben tudja tartani a méltányos társadalmi együttműködés szempontjait, azok a különféle megszorítások testesítik meg, amelyeknek a felek az eredeti helyzetben alá vannak vetve és amelyekhez egyetértésük kialakítása során igazodniuk kell. A polgárok teljes autonómiájuk birtokában ismerik el és követik egyenrangú polgárokként az igazságosságnak a felek által magukévá tett elveit. Az a különbség a teljes autonómia és az ésszerűség autonó-

miája között, hogy az ésszerűség autonómiája csakis az ésszerűség képességén és a jónak az egyén valamely adott életszakaszát mindig jellemző, meghatározott felfogásán alapuló autonómia, a teljes autonómia viszont magában foglalja azt a képességet is, az ésszerűség e képességén túl, hogy a jóról alkotott felfogásunkat a legkülönbözőbb helyzetekben a méltányos társadalmi együttműködés szempontjainak, azaz az igazságosság elveinek tiszteletben tartásával összhangban mozdítsuk elő. Egy jó berendezkedésű társadalomban, amelyben a polgárok tudják, hogy számolhatnak egymás igazságérzetével, feltételezhetjük, hogy egy személy általában igazságosan akar cselekedni, amint azt is, hogy azt akarja, őt olyan valakinek lássák, aki élete egészét tekintve a társadalom teljes értékű együttműködésre képes tagja. A teljes autonómiájú személyek, akiket az igazságosság közös elvei által meghatározott indítékok mozgatnak, így közösen ismerik el és követik a méltányos társadalmi együttműködés szempontjait. A feleket azonban csupán az ésszerűség autonómiája jellemzi, mivel az elfogadhatóság kikötéseit egyszerűen kívülről kényszerítik rájuk. Valójában a felek ésszerűségének autonómiája pusztán mesterségesen létrehozott szereplők autonómiája egy arra a célra létrehozott konstrukción belül, hogy a személyek mint elfogadható, ugyanakkor ésszerű gondolkodásra képes lények teljes felfogásának modellje legyen. Mindazok, akik birtokában vannak a teljes autonómiának, egy jó berendezkedésű társadalom egyenrangú polgárai, hiszen szabadon ismerik el az elfogadható gondolkodás korlátait, s így politikai életük a személy egy olyan felfogását tükrözi, amely alapvetőnek tekinti a társadalmi együttműködés képességét. A tevékeny polgárok teljes autonómiája fejezi ki a társadalmi világban megvalósítandó politikai eszményt.²⁰

Azt mondhatjuk tehát, hogy a feleket az eredeti helyzetben ésszerű gondolkodású képviselőkként két vonatkozásban jellemzi az ésszerűség autonómiája. Egyfelől mérlegeléseikben nem kell alkalmazniuk vagy követniük az erkölcs vagy az igazságosság bármely elsőbbséget élvező vagy előzetes elvét. Másfelől ahogyan egyetértésre jutnak azt illetően, hogy a rendelkezésükre álló alternatívák közül az igazságosság milyen elveit tegyék magukévá, kizárólag a jónak arra a meghatározott felfogására kell támaszkodniuk, amellyről azt gondolják, hogy ezt vallják az általuk képviselt személyek, már amennyire ennek megállapítását az információ korlátai megengedik

nekik. Az igazságosság két elvére vonatkozó egyetértésnek olyan egyetértésnek kell lennie az eredeti helyzetben, amely ebben az értelemben az ésszerűség autonómiájára épülő érvekből következik. Valójában a megadott alternatívákból a felek az ésszerűség autonómiájából következő megfontolásokkal választják ki az általuk képviselt személyek méltányos együttműködésének szempontjait.

Sokkal többet kellene mondanom az iménti összefoglalás kielégítő magyarázataként, de most rá kell térnem azokra a megfontolásokra, amelyek az eredeti helyzetben a feleket mozgatják. A felek célja végső soron persze megbízatásuk teljesítése, vagyis hogy tőlük telhetően a lehető legjobbat tegyék az általuk képviselt személyek érdekében, a jó azok által vallott meghatározott felfogása alapján. A probléma az, hogy a tudatlanság fátylának korlátozói

AZ ALAPVETŐ SZABADSÁG-JOGOK EGYIKE SEM ABSZOLÚT, MIVEL ÖSSZEÜTKÖZÉS ESETÉN KORLÁTOZHATÓK. OLYAN KÍVÁNLOM SINCS, HOGY A RENDSZER VÉGSŐ ÖSSZEHANGOLÁSÁT KÖVETŐEN MINDEN EGYES ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGBÓL MINDENKI EGYENLŐEN RÉSZESÜLJÖN (BÁRMIT JELENTSEN IS EZ).

sai folytán lehetetlennek látszhat, hogy megítéljék e személyek javát, s hogy ennek megfelelően képviseljükben ésszerű egyetértést alakítsanak ki. A megoldáshoz bevezetjük az elsődleges javak fogalmát, és felsorolunk különböző ezzel kapcsolatos dolgokat. Az alapgondolat az, hogy úgy választjuk ki az elsődleges javakat, hogy feltesszük a kérdést, társadalmi feltételként és minden célra alkalmas eszközként mely dolgok nélkülözhetetlenek általában ahhoz,

hogy az emberek képesek legyenek a jóról alkotott meghatározott felfogásuk követésére, illetve két erkölcsi képességük kifejlesztésére és gyakorlására. Itt azt kell szemügyre vennünk, hogy egy demokratikus társadalomban melyek az emberi élet társadalmi követelményei és megszokott körülményei. Az, hogy az elsődleges javak nélkülözhetetlen feltételek az erkölcsi képességek kibontakoztatásához és hogy minden célra alkalmas eszközök a végső célok egy meglehetősen széles köréhez, előfeltételez különféle általános tényeket az emberi akaratokra és adottságokra, kifejlesztésük egyes szakaszaira és követelményeire, a kölcsönös társadalmi függés viszonyaira és egy sor más tényezőre vonatkozóan. Szükségünk van a végső célok egy olyan magyarázatára, amely legalább hozzávetőlegesen megmutatja, hogy rendes körülmények között miért egy bizonyos módon épülnek fel, és miért függnek kifejlesztésükben, alakításukban és megvalósításukban az elsődleges javaktól. Nem úgy döntjük el, mit kell az elsődleges javak közé sorolnunk, hogy azt kérdezzük, mely általános eszközök lényegesek az emberek számára szokásosan vagy rendes körülmények között közös

végző célok eléréséhez egy átfogó tapasztalati vagy történelmi vizsgálódás tanúsága szerint. Ha egyáltalán vannak ilyen célok, kevés van belőlük, s lehet, hogy ezek sem szolgálják az igazságosság egy felfogását. Az elsődleges javak jellemzése nem ilyen történelmi vagy társadalmi tényekre épül. Meghatározásuk feltételez ugyan ismereteket az általános körülményekre és a társadalmi élet követelményeire vonatkozóan, de csak a személy már előre adott felfogásának útmutatásával.

Az igazságosság elmélete öt fajtáját sorolja fel az elsődleges javaknak (mindegyiknél jelezve, hogy miért van arra szükség).

1. Alapvető szabadságjogok (a gondolkodás szabadsága, a lelkiismereti szabadság és így tovább). E szabadságjogok nélkülözhetetlen intézményi háttérfeltételek a két erkölcsi képesség kifejlesztéséhez, valamint teljes értékű és tájékozott gyakorlásához (különösen azokban a helyzetekben, amelyeket majd később, előadásom 8. szakaszában „a két legalapvetőbb esetben” nevezek). E szabadságjogok ahhoz is elengedhetetlenek, hogy a jó meghatározott felfogásainak széles körét részesítsük védelemben (az igazságosság határain belül).
2. Lehetőségek háttere a mozgás szabadságához, valamint a pályaválasztás szabadságához. E különféle lehetőségek teszik képessé a személyeket a különböző végző célok követésére, s ha úgy döntenek, azok módosítására vagy megváltoztatására.
3. Hatalom és hatáskör a tisztségekből, illetve felelős pozíciókból következően. Ezek teret adnak a személyiség különféle önmegvalósító és társas képességei számára.
4. Jövedelem és vagyon, széles értelemben, minden célra alkalmas (csereértéket jelentő) eszközként. Az a jövedelem és vagyon, amely közvetlenül vagy közvetve szükséges a célok széles körének eléréséhez, bármik legyenek is e célok.
5. Az önbecsülés társadalmi alapjai. Ezek az alapvető intézmények olyan jellemzői, amelyek nélkül a polgárok rendesen nem lennének képesek igazán átérezni önnön értéküket személyekként, erkölcsi képességeiket kifejleszteni és gyakorolni, valamint magabiztosan előmozdítani céljaikat és törekvéseiket.²¹

Ne vesszítsük szem elől, hogy az igazságosság két elve annak alapján ítéli meg a társadalom alapvető berendezkedését, hogy mennyire kívánnak meg intézményei meghatározott elsődleges javakat, például alapvető szabadság-

jogokat, s hogy miként szabályozzák más elsődleges javak előállítását, illetve elosztását, például a jövedelemét és a vagyonét. Így tehát általában az szorul magyarázatra, miért támaszkodnak a felek az elsődleges javak listájára, és miért ésszerű számukra az igazságosság két elvének elfogadása.

Ezt az általános kérdést nem tárgyalhatom ebben az előadásban.

Felteszem, hogy az előadás céljait tekintve az alapvető szabadságjogokat kivéve elég világosak az elsődleges javakat alátámasztó indokok. A következő részekben azt igyekszem megmagyarázni, hogy miután adott a személynek az a felfogása, amely a felek által képviselt polgárokat jellemzi, mi az oka annak, hogy az alapvető szabadságjogok valóban elsődleges javak, s hogy ezen túlmenően az e szabadságjogokat garantáló elvnek miért van elsőbbsége az igazságosság második elvével szemben. Ahogy a lelkiismeret egyenlő szabadságánál látjuk (amelyet az 5. és 6. szakaszban tárgyalok), esetenként az elsőbbség oka már az arra adott magyarázathoz is nyilvánvaló, hogy miért alapvető szabadságjog egy szabadságjog. Más esetekben, így az egyenlő politikai szabadságjogoknál (amint azt a 8. szakaszban veszem szemügyre), az elsőbbség bizonyos szabadságjogoknak a döntéshozatalban betöltött szerepéből és az alapvető berendezkedés egészét szabályozó alapvető feladatából vezethető le. Bizonyos alapvető szabadságjogok végül nélkülözhetetlen intézményi feltételei más, már garantált alapvető szabadságjogoknak – a gondolkodás szabadsága, illetve az egyesülési szabadság nélkülözhetetlen a lelkiismereti szabadság és a politikai szabadságjogok érvényesítéséhez. (E kapcsolatot a szabad politikai mondanivaló és a politikai szabadságjogok esetében a 10–12. szakaszban érzékeltetem.) Vizsgálódásom nagyon rövid lesz. Csupán jelzem, hogy milyen fajtájú indokok alapján tekintenek a felek bizonyos szabadságjogokat alapvetőnek. Azzal, hogy több különböző alapvető szabadságjogot teszek mérlegre, s hogy ezek mindegyike mellett némileg eltérő indokok szólnak, remélem, megmagyarázom, mi a helye az alapvető szabadságjogoknak a méltányossággal felfogott igazságosság elméletében, s hogy milyen érvekre épül elsőbbségük.

5. § A SZABADSÁGJOGOK ELSŐBBSÉGE

I. A második erkölcsi képesség

Most már meg tudjuk vizsgálni, hogy a felek milyen indokok alapján fogadják el az eredeti helyzetben az alapvető szabadságjogokat garantáló és azo-

kat elsőbbséggel felruházó elveket. Az elvek mellett szóló érvelést nem tudom itt szabatosan és meggyőző módon bemutatni, csak jelzem, hogy az milyen irányba haladhat.

Először is vegyük figyelembe, hogy mivel adott a személy felfogása, a feleknek az általuk képviselt személy javát szem előtt tartva mérlegeléseik során a megfontolások három fajtáját kell megkülönböztetniük. Egyfelől vannak megfontolások, amelyek az egyik, illetve a másik erkölcsi képesség kifejlesztésével, valamint teljes értékű és tájékozott gyakorlásával kapcsolatosak, annak megfelelően, hogy egyik is, másik is sajátos kérdéseket vet fel. Másfelől vannak megfontolások, amelyek a személynek a jóról alkotott meghatározott felfogásával kapcsolatosak. Ebben a részben azokkal a megfontolásokkal foglalkozom, amelyek a jóról alkotott felfogáshoz szükséges képességre és a személyeknek a jóról alkotott meghatározott felfogására vonatkoznak. Az utóbbiakal kezdem. Emlékezzünk vissza, hogy amíg a felek tudják, az általuk képviselt személyek a jó meghatározott felfogásait vallják, azt nem tudják, hogy mi e felfogások tartalma. Vagyis nem tudják, hogy mik a személyek végső céljai és törekvései; azt sem, hogy mi a tárgya kötődéseiknek és hűségüknek, s azt sem, hogy milyen vallási, filozófiai vagy erkölcsi világnézet alapján kell végső céljaikat és törekvéseiket értelmezniük. Azt viszont tudják, hogy milyen az általános felépítése az ésszerűen gondolkodó ember életcéljának (mivel adottak számukra az emberi lélektan és a társadalmi intézmények működésének általános tényei), s így azt is tudják, hogy a jó valamely felfogásában az imént felsorolt elemek a legfontosabbak. E tudás jegyében értik meg és veszik számba az elsődleges javakat azok korábban bemutatott magyarázata szerint.

A gondolatok tisztázása érdekében a lelkiismereti szabadságra összpontosítok. Azt vizsgálom meg, milyen megfontolások birtokában fogadnak el a felek olyan elveket, amelyek garantálják ezt az alapvető szabadságjogot a világhoz való viszonyunkat tükröző vallási, filozófiai és erkölcsi nézeteinkre vonatkozóan.²² Bár a felek abban természetesen nem lehetnek biztosak, hogy az általuk képviselt személyeknek vannak ilyen nézeteik, feltételezem, hogy ez a szokványos, s hogy a feleknek mindenesetre számolniuk kell ezzel a lehetőséggel. Azt is felteszem, hogy a személyek már kialakították és magukénak vallják e vallási, filozófiai és erkölcsi meggyőződéseket, vagyis hogy ezek ebben az értelemben már adottak. Most ha az igazságosság rendelkezésükre álló alternatív elvei között a felek találhatnak olyat, amely az egyenlő lelkiismereti szabadságot garantálja, úgy ezt az elvet kell elfogadniuk. Legalábbis akkor, ha az igazsá-

gosságnak az a felfogása, amelyhez ez az elv tartozik, megvalósítható. Mivel a tudatlanság fátylából az következik, hogy a felek nem tudják, többségi vagy kisebbségi álláspontnak számítanak-e az általuk képviselt személyek meggyőződései, nem vállalhatják azt a kockázatot, hogy kisebb szabadságot biztosítsanak valamely kisebbségi vallásnak abból a megfontolásból, hogy amennyiben történetesen az általuk képviselt személyek a többségi vagy az uralkodó vallás követői, úgy szabadságuk nagyobb lesz a többiekénél. Megtörténhet ugyanis, hogy képviseltjeik vallják a kisebbségi hitet, és ennek megfelelően ők lesznek az áldozatok. A felek ilyen hazardírozása arról tanúskodna, hogy nem veszik komolyan az emberek vallási, filozófiai és erkölcsi meggyőződéseit, sőt mi több, valójában nem is értik, lényegét tekintve mi egy vallási, filozófiai vagy erkölcsi meggyőződés.

Figyeljük meg, hogy ez az első megfontolás szigorú értelemben nem nevezhető a lelkiismereti szabadság mellett szóló érveknek. Ez csupán azt emeli ki, hogy a tudatlanság fátyla miként nyújtja a feleknek a lehető legerősebb indokokat egy ilyen szabadság biztosítására, s hogy miként teszi felelőssé őket egyúttal azért, hogy megvédenek-e egy bizonyos meghatározott és határozottan vallott, de előttük ismeretlen vallási, filozófiai vagy erkölcsi álláspontot. Alapvető fontosságú itt, hogy az így vallott álláspontok és a jóról alkotott, az álláspontok forrását jelentő felfogások elismerése, hogy úgy mondjam, nem lehet vita tárgya. Ezek úgy tekintendők, mint a hit és a magatartás olyan formái, amelyeket semmiképpen sem helyes figyelmen kívül hagynunk, s amelyeket sohasem kockáztathatunk meggyőzően az igazságosság második elvéből következő, a második elvre jellemző megfontolások alapján. Igaz, az emberek megtérhetnek és filozófiai vagy erkölcsi nézeteik is megváltozhatnak, ám e megtéréseket és változásokat feltehetőleg a meggyőződés, az érvelés és a gondolkodás idézi elő, nem pedig a hatalom és a helyzet, a vagyon és a rang. Sőt, még ha gyakran hamis is a gyakorlatban e vélelem, ez arra nem hat ki, hogy a felek felelősséggel tartoznak képviseltjeiknek az azok által vallott felfogások sérthetlenségének védelméért.

Világos tehát, hogy a lelkiismeret szabadsága miért alapvető szabadságjog, s hogy miért illeti meg az ilyen szabadságjogok elsőbbsége. Miután adott, hogy mit értenek vallási, filozófiai vagy erkölcsi nézeten, az olyan megfontolások, amelyek az igazságosság második elvéhez tartoznak, nem hozhatók fel e szabadság döntő területének korlátozása mellett. Megoldhatatlan helyzetbe kerülünk, ha valaki tagadja, hogy a lelkiismereti szabadság az alapvető szabadságjogok egyike, bizonygatva, hogy valamennyi emberi érdek összemérhető, hogy bármely

két érdek között mindig van cserearány, s hogy észszerű ennek alapján mérlegelnünk az egyik védelmét a másikkal szemben. A vita folytatásának egyik módja az, hogy megpróbáljuk megmutatni, az alapvető szabadságjogok együttesének rendszere hozzátartozik az igazságosság egy következetes, a gyakorlatba is átültethető, a demokratikus politikai rendszerek alapvető berendezkedésének megfelelő, sőt, leglényegesebb demokratikus meggyőződéseinkkel összhangban lévő felfogásához.

Vegyük most akkor számba, mely megfontolások kapcsolódnak ahhoz a képességhez, hogy valaki szert tegessen a jó egy felfogására. Mint láttuk, e képesség nélkül valaki nem alakíthatná ki, változtathatná meg és követhetné felfogását. Itt két szorosan összekapcsolódó meggondolást találunk, mivel kétféleképpen gondolkodhatunk e képességről. Egyfelől tekinthetjük a képesség adott körülményeknek megfelelő kifejlődését és használatát jó eszköznek. Az eszköz fogalmi okokból nem része a jóról alkotott meghatározott felfogásnak. E képességet életcéljuk észszerű követése és a teljes életre vonatkozó eszmék kialakítása során használják a személyek, mindig a jóról alkotott meghatározott felfogásuk szolgáltatában. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt a szerepet sem, amelyet e képesség egy új és észszerűbb felfogás kialakításában, valamint a meglévő felfogás megváltoztatásában játszik. Nincs biztosíték arra, hogy jelenlegi életmódunk minden tekintetben a legésszerűbb számunkra, hogy nincs szükség valamelyest a megváltoztatására. Mindebből következően a felfogáshoz szükséges képesség, amikor megfelelően és teljes körűen élnek vele, a személy javának eszköze. Ha feltesszük, hogy kifejlesztésének és gyakorlásának egyik nélkülözhetetlen társadalmi feltétele a lelkiismereti szabadság, s így a tévedés és a hibák elkövetésének szabadsága, akkor a feleknek van egy második meggondolásuk is az ezt az alapvető szabadságjogot garantáló elvek elfogadása mellett. Meg kell itt figyelni azt is, hogy az egyesülés szabadsága nélkül nincs valódi lelkiismereti szabadság, mivel csak akkor élvezhetjük a lelkiismeret szabadságát, ha szabadságunkban áll társulni a hasonló gondolkodású polgárokkal. E két alapvető szabadságjog feltételezi egymást.

A jó valamely felfogásához szükséges képesség másik értelmezéséből a lelkiismereti szabadság egy további védelme következik. E meggondolás a képesség széles hatókörére, szabályozó természetére és a kifejtését irányító, benne rejlő elvekre (az észszerű mérlegelés elveire) épül. A képesség e vonásai teszik lehetővé számunkra, hogy úgy gondolkodjunk önmagunkról, mint akik életmódjukat szellemi és erkölcsi képességeik teljes értékű, meggondolt és

megindokolt gyakorlásával összhangban alakították ki. Az, hogy mérlegelő gondolkodásunk és életmódunk viszonya észszerű, ebben az esetben része a jóra vonatkozó meghatározott felfogásunknak. A személy adott felfogásában benne van ez a lehetőség. Ekkor nem csupán azon vagyunk, hogy meggyőződéseink igazak, cselekedeteink helyesek, céljaink jók legyenek. Azt is fontosnak akarjuk tartani, *amiért* meggyőződéseink igazak, cselekedeteink helyesek, céljaink jók és illenek hozzánk. Ahogy Mill mondaná, képesek vagyunk arra törekedni, hogy „sajátunkévá tegyük” a jóról alkotott felfogásunkat. Nem elégszünk meg azzal, hogy készen kapjuk azt társadalmunktól vagy kortársainktól.²³ Persze a felfogás, amelyet magunkénak vallunk, nem okvetlenül jellegzetes ránk nézve, s nem kell teljes mértékben nekünk formába öntenünk. Magunkénak vallhatjuk azt a vallási, filozófiai vagy erkölcsi hagyományt is, amelyben felnőtünk és iskoláztunk, s amelyet felnőttként kötöttségeink és a hozzájuk való hűségből eredő kötelezettségeink forrásának találtunk. Ebben az esetben egy olyan hagyományt teszünk magunkévá, amely magában foglal értelmünk próbáját kiálló eszményeket és erényeket, s amely megadja a választ legmélyebb vágyainkra és érzelmeinkre. Természetesen lehetséges, hogy sokan nem vizsgálgatják magukévá tett vélekedéseiket és céljaikat, csak hisznek bennük, vagy megelégszenek azzal, hogy elfogadásuk szokás és hagyomány kérdése. Nem kell bírálunk ezért őket. A szabadelvű nézet szerint nincs a jóról alkotott felfogásoknak politikai vagy társadalmi értékelése az igazságosság által megengedett határokon belül.

Ám ha így tekintjük, a képesség része, s nem eszköze a jó egy meghatározott felfogásának. A jóról alkotott felfogás sajátos jelentősége a méltányosságként felfogott igazságosságon belül abban áll, hogy úgy láthatjuk rajta keresztül végső céljainkat és kötöttségeinket, mint amelyek révén teljes mértékben kibontakoztatjuk az igazságosság e politikai felfogása szerint a személyt jellemző két erkölcsi képesség egyikét. Ebből az előbbi megfontolásnál is nyilvánvalóbban következik, hogy csak akkor lehetséges a jó e felfogása, ha az alapvető szabadságjogok által lefektetett korlátok között megengedett a tévedés és a hiba. A felek a személyek képviselőiként akkor garantálják a jó e felfogásának lehetőségét, ha olyan elveket tesznek magukévá, amelyek védik a lelkiismeret szabadságát.

Lássuk, miként kapcsolódik egymáshoz a lelkiismereti szabadság mellett szóló három meggondolás. Az első szerint a jó felfogásait adotttnak és szilárdan megalapozottnak tekintjük, s mivel több olyan van, amely nem vitatható, a felek belátják, hogy a

tudatlanság fátyla mögött az igazságosságnak csak a lelkiismeret egyenlő szabadságát garantáló elveit tehetik magukévá. A másik két megfontolás szerint pedig úgy látjuk a jó felfogásait, mint amelyeket szükség esetén meg kell változtatnunk, összhangban a mérlegelő gondolkodással, amely része a jó valamely felfogásához szükséges képességnek. Ám mivel e képesség teljes körű és tájékozott gyakorlása megkívánja a lelkiismereti szabadság által biztosított társadalmi körülményeket, e megfontolások ugyanazt a következtetést támasztják alá, mint az első.

6. § A SZABADSÁGJOGOK ELSŐBBSÉGE

II. Az első erkölcsi képesség

Vegyük szemügyre végül az igazságérzethez szükséges képességre vonatkozó megfontolásokat. Itt óvatosságnak kell lennünk. A felek az eredeti helyzetben az ésszerű gondolkodás autonómiájával jellemzett képviselők, s mint ilyeneket kizárólag az azzal kapcsolatos megfontolások mozgatják őket, hogy az általuk képviselt személyek esetében mi mozdítja elő a jó meghatározott felfogásait, akár eszközként, akár e felfogások részeként. Minden megfontolásnak, amely arra készíti a feleket, hogy az igazságérzethez szükséges képesség kifejlesztését és gyakorlását biztosító elveket tegyenek magukévá, így összhangban kell lennie e megszorítással. Láttuk az előző szakaszban, hogy egy személy számára a jó meghatározott felfogásának éppúgy lehet eszköze, mint része a felfogáshoz szükséges képesség, s hogy a felek mindkét esetre vonatkozóan érvelhetnek, az ésszerűség autonómiájával jellemzett szerepük megsértése nélkül. Az igazságérzet tekintetében más a helyzet. Itt ugyanis a felek nem hivatkozhatnak arra, hogy az ehhez szükséges képesség egy személy számára része lehet a jó meghatározott felfogásának, s nem hozhatnak fel e képesség kifejlesztésének és gyakorlásának figyelembevételén alapuló indokokat. Itt olyan indokokra kell szorítkozniuk, amelyek alapján e képességet egy személy javának eszközeként tekintik.

Igaz, feltesszük (ahogy a felek is), hogy a polgárok kifejlesztik az igazságérzethez szükséges képességet, de e feltevés tisztán formális. Csak annyit jelent, hogy akármilyen elvet választanak ki a felek az adott alternatívákból, az általuk képviselt személyek képesek lesznek társadalmuk polgáraiként kifejlesztetni a megfelelő igazságérzetet, amennyire a felek mérlegelése szerint, akik a józan ész ismereteire és az emberi természet elméletére támaszkod-

nak, ez lehetséges és a gyakorlatban megvalósítható. E feltevés összhangban van a feleket jellemző ésszerű autonómiával, valamint azzal a kikötéssel, hogy az alternatívák közötti választáshoz a felek érvelését nem irányíthatja az igazságosság semmilyen előzetes gondolata vagy elve (előzetes korlátozásokról nem is beszélve). E feltevés alapján a felek tudják, hogy egyetértésük nem hiábavaló, s hogy amikor a politikai és társadalmi intézmények kielégítik, mégpedig köztudottan kielégítik a választott elveket, akkor a polgárok a társadalomban követik majd ezeket, az emberi természet által megengedett hatékonysággal és szabályossággal. Ám csak azért számolhatnak a felek az igazságosság bizonyos elvei mellett szóló megfontolásként azzal, hogy a polgárok a társadalomban majd a választott elvek alapján járnak el hatékonyan és szabályosan, mert úgy vélik, az általuk képviselt személyek esetében a jó meghatározott felfogásai számára az ilyen elvek követése hatékony eszköz. E személyeket polgárokként magára az igazságosságra vonatkozó megfontolások mozgatják, ellentétben a felekkel mint az ésszerűség autonómiájával felruházott képviselőkkel.

Ezekkel az óvatosságra intő megjegyzésekkel vázolok fel most három olyan megfontolást az igazságérzethez szükséges képességre vonatkozóan, amelyek mindegyike arra készíti a feleket, hogy az alapvető szabadságjogokat biztosító elveket tegyenek magukévá, majd azoknak elsőbbséget tulajdonítsanak. Az első megfontolás két szemponton alapul. Az egyik az együttműködés igazságos és szilárd rendszerének óriási előnye a jó egy felfogása számára. A másik az a tétel, hogy az igazságosság két elve körvonalazza az igazságosság legszilárdabb felfogását, s hogy ez mindenekelőtt az alapvető szabadságjogoknak és az elvek által nekik tulajdonított elsőbbségének köszönhető.

Nyilvánvalóan mindenkinek óriási előny a jó-ról alkotott felfogás számára annak közös ismerete, hogy mindenkiben kialakult valamilyen hatékony igazságérzet, s hogy mindenkire úgy lehet támaszkodni, mint a társadalmi együttműködés teljes értékű résztvevőjére.²⁴ E közös ismeret és annak tárgya, a közös igazságérzet fáradozás és finomítás eredménye, s ennek lerombolása könnyebb, mint felépítése. A felek annak megfelelően értékelik a hagyományos alternatívákat, hogy az alapvető berendezkedés, amelyről úgy gondolják, kielégíti az azoknak megfelelő elveket, mennyire hoz létre valamely közösen ismert igazságérzetet. Ezzel úgy tekintik az igazságérzethez szükséges képesség létrejöttét, mint az általuk képviselt javát szolgáló eszközt. Vagyis az igazságos társadalmi együttműködés valamely rendszere előnyös lesz majd a jó meghatározott felfogásai

számára. A rendszer, amelyet megszilárdít egy hatékonyan érvényesülő közös igazságérzet, jobb eszköz a célhoz, mint az, amely büntető szankciók valamilyen komoly és drága apparátusát kívánja meg, különösen amikor ez az apparátus veszélyezteti az alapvető szabadságjogokat.

A választható hagyományos elvek viszonylagos szilárdsága bonyolult kérdés. Nincs mód itt arra, hogy áttekinthessem azt a sok megfontolást, amelyet egy másik alkalommal annak a tételnek, a második szempontnak az alátámasztására vizsgáltam meg, hogy az igazságosság két elve a legszilárdabb elgondolás. Csupán az egyik irányadó gondolatra utalok, mégpedig arra, hogy az tűnhet az igazságosság legszilárdabb felfogásának, amelyik értelmünk számára világos és könnyen áttekinthető, amelyik összhangban van a személyek javával és annak feltétlen előmozdítására szolgál, s amelyik személy mivoltunk igenlésében, nem pedig tagadásában gyökerezik.²⁵ Az érvelésből az következik, hogy az igazságosság két elve a többi alternatívához képest éppen az alapvető szabadságjogoknak köszönhetően elégti ki inkább e feltételeket, minthogy összekapcsolja ezeket a politikai szabadságjogok méltányos értékével (amellyel előadásom következő szakaszában foglalkozom), valamint a különbséggel. Így azt, hogy az igazságosság két elve mindannyiunk javának előmozdítására szolgál, az alapvető szabadságjogok egyenlősége és elsőbbsége, s nem kevésbé a politikai szabadságjogok méltányos értéke bizonyítja. Ezek az elvek továbbá azért világosak és áttekinthetők értelmünk számára, mert közösek és kölcsönösen elismertek, s mert közvetlenül, mintegy ránézésre követelik meg az alapvető szabadságjogokat.²⁶ E szabadságjogok függetlenek a társadalmi érdekek (vagy társadalmi értékek) legnagyobb tiszta egyenlegére vonatkozó problematikus számításoktól. Ilyen számításoknak a méltányosságként felfogott igazságosságban nincs helyük. Figyeljük meg, hogy ez az első meggondolás mellett szóló érv összhangban van e szakasz első bekezdéseiben megfogalmazott figyelmeztetéseimmel. Amikor ugyanis a felek az igazságosságnak azokat az elveit fogadják el, amelyek a leghatékonyabban biztosítják az igazságérzet kifejlesztését és a meglétét tanúsító képesség gyakorlását, nem annyira annak vágya hajtja őket, hogy elősegítsék az erkölcsi képesség megvalósulását, mint inkább az, hogy ezt látják a legjobb módnak az igazságos társadalmi együttműködés megszilárdítására, és azon keresztül, az általuk képviselt személyeket tekintve, a jó meghatározott felfogásainak előmozdítására.

A második meggondolás, az elsőől nem függetlenül, az önbecsülés alapvető jelentőségéből indul ki.²⁷ Az érvelés szerint az igazságosság két elve

ad a legerősebben bátorítást és alátámasztást az önbecsülésnek. Megint csak pontosan az alapvető szabadságjogok egyenlőségéhez való ragaszkodás és az azoknak tulajdonított elsőbbség folytán, noha a politikai szabadságjogok méltányos értéke és a különbséggel az önbecsülés további erősítését és alátámasztását jelenti.²⁸ Amint az várható, az önbecsülést a két elv más vonásai is megszilárdítják, de ez csak azt jelenti, hogy egyetlen tényező sem önmagában hat. Feltéve, hogy az alapvető szabadságjogok fontos szerepet játszanak az önbecsülés alátámasztásában, a felek bizonyos, az igazságosság két elvének elfogadása mellett szóló meggondolásai e szabadságjogokon alapulnak.

Lássuk nagyon röviden az érvelést. Az önbecsülés gyökere az a magabiztosság, amelyet olyan személyként érzünk, aki a társadalmi együttműködés teljes értékű, a jó egy értékes felfogását egész életén át követni képes résztvevője. Az önbecsülés így módon előfeltételezi két erkölcsi képességünk kifejlesztését és gyakorlását, tehát a hathatós igazságérzethez szükségesét is. Az önbecsülés jelentősége abban áll, hogy biztosítja számunkra saját értékességünk szilárd tudatát. Azt a határozott meggyőződést, hogy a jó általunk vallott meghatározott felfogását érdemes követnünk. Az önbecsülés nélkül úgy tűnhetne, hogy semmit sem érdemes tennünk. Még ha bizonyos dolgok értékesek is lennének számunkra, hiányozna előmozdításukra az akarat. A felek ennél fogva nagy súlyt helyeznek arra a szempontra, hogy az igazságosság elvei mennyire támasztják nagymértékben alá az önbecsülést. Ellenkező esetben ugyanis az elvek nem segítenék hathatósan a jó képviseltjeik által vallott meghatározott felfogásait. E jellemzés alapján úgy érvelünk, hogy az önbecsülést az alapvető társadalmi intézmények bizonyos közösen ismert vonásai teszik lehetővé és bátorítják, és pedig abban a mértékben, ahogyan ezek együttesen hatnak, s ahogyan az intézményeket elfogadó emberek tőlük elvárhatóan (és rendes körülmények között ténylegesen is) egymást szemlélik, illetve kezelik. Az alapvető intézmények e vonásai, valamint a magatartás közösen elvárt (és rendes körülmények között tiszteletben is tartott) módjai teremtik meg az önbecsülés társadalmi alapját (azt, amit utolsóként soroltunk fel korábban, a 4. szakaszban mint az elsődleges javak egyikét).

E jellemzésből nyilvánvaló, hogy az önbecsülés társadalmi alapja az egyik leglényegesebb az elsődleges javak között. Az önbecsülés társadalmi alapját viszont jelentős mértékben az igazságosság közös elvei határozzák meg. Mivel egyedül az igazságosság két elve garantálja az alapvető szabadságjogokat, a két elv a többi alternatívánál hathatósabban báto-

rítja és támasztja alá az egyenrangú személyekként felfogott polgárok önbecsülését. Tartalmukból következően. A két elv ugyanis közös az alapvető berendezkedés számára. E tartalomnak az önbecsülés két elemének megfelelően két vonatkozása van. Emlékezzünk vissza, hogy az önbecsülés első eleme magabiztosságunk egy olyan társadalmi együttműködés teljes értékű résztvevőjeként (és így egy olyan határozó igazságérzet birtokosaként), amelynek gyökere a két erkölcsi képesség kifejlesztése és gyakorlása, s hogy az önbecsülés második eleme saját értékünk biztos tudata, amely azon a meggyőződésen alapul, hogy meg tudunk valósítani egy értékes életcélt. Az első elemet az alapvető szabadságjogok támasztják alá, minthogy garantálják két erkölcsi képességünk teljes körű és tájékozott gyakorlását. A második elemet az támasztja alá, hogy e garancia természeténél fogva közös, s hogy ezt általában megerősítik a polgárok, mindig a politikai szabadságjogok méltányos értékével, illetve a különbséggel együtt. Saját értékünk biztos tudata, ahogy magabiztosságunk is, attól függ, hogy kapunk-e másoktól tiszteletet és viszonyosságot. Az alapvető szabadságjogok közös megerősítésével a polgárok egy jó berendezkedésű társadalomban egymást elfogadható gondolkodású és megbízható embernek tekintve és egymás értékességének elismerését egymás életmódjához kapcsolva kölcsönösen tisztelik egymást. Az alapvető szabadságjogok teszik lehetővé ily módon, hogy az igazságosság két elve a többi alternatívánál sikeresebben feleljen meg az önbecsülés követelményeinek. Figyeljük meg ismét, hogy a felek érvelésük egyetlen pontján sem törődnek az igazságérzet kifejlesztésével és gyakorlásával. Ellentétben egy jó berendezkedésű társadalom teljes autonómiájú polgáraival. Rájuk nézve ez természetesen nem igaz.

Az igazságérzettel kapcsolatos harmadik és utolsó megfontolást itt csupán jelezni tudom. Ez a jó berendezkedésű társadalomnak arra a felfogására épül, amelyet „a társadalmi egyesülések társadalmi egyesülésének” neveztem.²⁹ A gondolat az, hogy egy olyan jó berendezkedésű demokrácia, amelyet az igazságosság két elve vezérel, sokkal átfogóbb jó lehet minden polgár számára, mint a maguk eszközeire vagy kisebb egyesüléseire korlátozott egyének sajátos java. A személy sajátos javát nagymértékben gazdagíthatja és táplálhatja, hogy közreműködik ennek az átfogóbb jónak a megvalósításában. A társa-

dalmi egyesülés java akkor valósul meg a legteljesebb mértékben, amikor mindenki részt vesz e jó megvalósításában, ám ebben csak egyesek, sőt, talán csak kevesek vehetnek részt.

Az eszme Wilhelm von Humboldtól származik. „Minden emberi lény – mondja – [...] egyszerre csak egy fő képességét használhatja, vagy pontosabban, az embert egész természete minden időpillanatban a spontán tevékenykedés valamely egyedi formájára kényszerítheti. Ebből tehát alighanem az következik, hogy az ember elkerülhetetlen sorsa fejlődése részlegessége, hisz aki sok tárgyra pazarolja energiáit, csupán elfecsérli azokat. Ám ha az emberek megkísérlik egyesíteni természetük sajátos és általában

külön-külön gyakorolt képességeit, ha életük minden szakaszában spontán együttműködést alakítanak ki, ha képességeik gyarapítására, változatossá tételére törekednek, s ha ahelyett, hogy beérnék a képességek tárgyának pusztá sokféleségével és mindegyik egyedi gyakorlásával, harmonikus összhangot tudnak létrehozni belőlük, úgy el tudják kerülni ezt az egyoldalúságot. Amit az egyén úgy ér el, hogy a múltat és a jövőt egyesíti a jelenrel, azt a társadalom az egyének kölcsönös együttműködésével hozza létre. Minden

egyén ugyanis, bármely időszakát vesszük életének, csak egy bizonyos sorát valósítja meg az emberi természet lehetséges vonásait alkotó kiválóságoknak. A tagjainak szükségletein és képességein alapuló társadalmi egyesülés következménye tehát, hogy mindenki részesedhet mindenki más gazdag közös erőforrásaiból.”³⁰

A társadalmi egyesülés eszméjének érzékeltesére gondoljunk egy csapat tehetséges zenészre. Mindegyiknek hasonló természetes adottságai vannak. Így mindegyik egyformán megtanulhatott volna jól játszani a zenekar minden hangszerén. Ők azonban választott hangszerükön játszva szereznek gazdag tapasztalatot, rengeteg tanulás és gyakorlás után, mert felismerik, hogy ezt kívánják az emberi korlátozottságok. Abban soha nem lesznek elég gyakorlottak, hogy sok hangszeren játszanak, s még kevésbé játszanak majd jól minden hangszeren egyformán. E sajátos esetben tehát, ahol mindenkinek egyformák a természetes adottságai, a csapat tagjainak erőfeszítéseit összehangolva éri el a rejtett képességek mindenkinél egyforma teljességét. Ám akkor is ugyanez lenne az eredmény, ha a zenészek természetes adottságai nem egyformák, sőt, egyénenként

különbözők, feltéve, hogy az adottságok megfelelően kiegészítik egymást és jól összehangolták azokat. A személyeknek mindig szükségük van egymásra, mivel egyikük sem bontakoztathatja ki adottságait mások tevékeny együttműködése nélkül. Ez jelentős részben mindenki erőfeszítését megkívánja. Csak a társadalmi egyesülés erőfeszítései teszik az egyén életét teljessé.

Ebben az illusztrációban a zenekar egy társadalmi egyesülés. A társadalmi egyesüléseknek azonban éppen olyan sok fajtájuk van, amilyen sok emberi tevékenységfajta elégíti ki a megkívánt feltételeket. Sőt, a társadalom alapvető berendezkedése olyan keretet nyújt, amelyen belül e tevékenységek mindegyike szerephez juthat. Az emberi tevékenységek e különféle fajtáit kellőképpen egymást kiegészítővé téve és helyesen összehangolva eljutunk ily módon a társadalmi egyesülések társadalmi egyesüléseként felfogott társadalom fogalmához. Társadalmi természetünk három vonatkozása teszi a társadalmi egyesülések társadalmi egyesülését lehetségessé. Az első az, hogy az emberi adottságok jól kiegészítik egymást. Ez lehetővé teszi az emberi tevékenységek számos fajtáját és megszerveződésük különféle formáit. A második az, hogy amik lehetnének és amit tehetnének, az messze túlmegy azon, amit egy ember tehet és ami lehet élete során. Így nem csupán jólétünk anyagi eszközeiben függünk együttműködő tevékenységektől, de abban is, hogy azt, amik lehetnének volna és amit tehetnének volna, megvalósítsuk. A harmadik egy olyan hathatós igazságérzet képessége, amely magában foglalja az igazságosság elvét és a kölcsönösség egy megfelelő fogalmát. Amikor ilyen elvek valósulnak meg a társadalmi intézményekben, amikor ilyen elveket követ valamennyi polgár, s ezt mindenki közösen elismeri, akkor a sok társadalmi egyesülés tevékenysége összhangba kerül és társadalmi egyesülések társadalmi egyesülésévé egyesül.

Az a kérdés, hogy az eredeti helyzetben a felek számára elérhető elvek közül melyek képesek a legjobban összehangolni és egyesíteni a sok társadalmi egyesülést egyetlen társadalmi egyesüléssé. Itt két követelmény van. Egyrészt ezeknek az elveknek jól felismerhetően kapcsolódniuk kell ahhoz a felfogáshoz, amelynek értelmében a polgárok szabad és egyenrangú személyek. Csak az lehet ilyen felfogás, amelynél ez hallgatólagosan benne rejlik és kifejeződik az elvek tartalmában. Másrészt a társadalom alapvető berendezkedésére vonatkozó elvekként tartalmazniuk kell a kölcsönösség egy olyan fogalmát, amely az életük egészét tekintve egy társadalmi együttműködésre vállalkozó, szabad és egyenrangú személyekként felfogott polgárok számá-

ra megfelel. Ha e követelmények nem teljesülnek, akkor a társadalom közös kultúrájának gazdagságát és sokféleségét nem tekinthetjük valamennyiük együttműködésében kifejtett, a kölcsönös jó elérésére irányuló erőfeszítés eredményének, s nem foghatjuk fel kultúrájukat úgy, mint amelyben közreműködők és résztvevők lehetnek. E közös kultúra ugyanis jórészt mindig mások műve. A tisztelet és a megbecsülés ilyen attitűdjeinek támogatásához a polgároknak így el kell fogadniuk a kölcsönösség egy olyan fogalmát, amely megfelel önmagukról alkotott felfogásuknak, és képesnek kell lenniük a közös cél, a közös hűség elismerésére, amelyben osztoznak. Az igazságosság két elve pontosan egy olyan elismert közös cél folytán biztosítja ezeket az attitűdöket a legjobban, amelynek értelmében az igazságosság minden polgárnak kijár szabad és egyenrangú személyként, a kölcsönös tisztelet alapján. E cél nyilvánvaló az igazságosság két elvének az egyenlő alapvető szabadságjogok közös elfogadását megkívánó szabályozásában. A kölcsönösség kötelei kiterjednek a társadalom egészére. Az egyén és a csoport teljesítményei nem tekinthetők többé külön a személyek vagy társulások sok-sok különféle javának.

Figyeljük meg végül, hogy a társadalmi egyesülés javának e magyarázata nem teszi szükségessé, hogy a feleknek az eredeti helyzetben konkrét ismereteik legyenek az általuk képviselt személyek meghatározott felfogásairól. Bármilyen legyen ugyanis e személyek meghatározott felfogása, ha belül van egy bizonyos széles területen és összeegyeztethető az igazságosság elveivel, gazdagítja és erősíti majd a társadalmi egyesülés átfogóbb java. A felek az eredeti helyzetben így ismerhetik e harmadik megfontolást, hisz ez nem mond ellent a gondolkodásukra vonatkozó kikötéseknek. Képviselteik meghatározott javának előmozdítása érdekében olyan elveket tesznek magukévá, amelyek biztosítják az alapvető szabadságjogokat. Ez a legjobb út a társadalmi egyesülés átfogó java és az azt lehetővé tevő hatékony igazságérzet felé. Megjegyzem, a társadalmi egyesülések társadalmi egyesüléseként felfogott társadalom fogalma megmutatja, miként lehetséges a szabadság egy rendszere számára egy olyan átfogó jó kialakítása, a jó többféle felfogásának összeegyeztetésén túl, az emberi sokféleség által lehetővé tett különféle tevékenységek összehangolásával, amelyhez mindenki hozzájárulhat, amelynek előmozdításában mindenki részt vállalhat. Figyeljük meg, hogy ez az átfogóbb jó nem határozható meg közelebből csupán a jó egy felfogásával. Szükség van az igazságosság egy meghatározott felfogására, a méltányosságként felfogott igazságosságra is. Így ez az átfogóbb jó előfeltételezi

az igazságosság e felfogását. Csak azzal a feltétellel érhető el, ha a jó már adott meghatározott felfogásai kielégítik az imént leszögezett általános kikötéseket. Ha a felek ésszerűen teszik fel e kikötések teljesülését, úgy ezt az átfogóbb jót az általuk képviseltek javának gazdagításaként láthatják, bármik legyenek is e személyek meghatározott felfogásai.

Ez teszi hiánytalaná azoknak a meggondolásoknak a vizsgálatát, amelyek alapján a felek az eredeti helyzetben magukéva teszik az igazságosság két, az egyenlő alapvető szabadságjogokat garantáló és azok együttesének elsőbbséget tulajdonító elvét. Nem tettem kísérletet valamennyi felhozható meggondolás bemutatására, s azoknak a viszonylagos súlyát sem próbáltam felbecsülni, amelyeket áttekin tettem. A legfontosabb meggondolások vizsgálata volt a célom. Kétségtelen, hogy azok a meggondolások a legkézenfekvőbbek, amelyek a jó felfogásának megalkotásához szükséges képességünkhöz fűződnek, talán mert ezek maguktól értetődőbbeknek és egyszerűen súlyosabbaknak látszanak. Ám úgy gondolom, az igazságérzethez szükséges képességre vonatkozó meggondolások is fontosak. Mindenütt megragadtam az alkalmat, hogy hangsúlyozzam, a feleknek olyan elvek magukéva tételére kell törekedniük, amelyek ösztönzik a két erkölcsi képesség fejlődését és megengedik azok teljes értékű és tájékozott gyakorlását, mivel a jó meghatározott felfogásait akarják előmozdítani az általuk képviseltek számára. Mielőtt megvizsgálánám, hogyan kell az alapvető szabadságjogokat közelebbről is meghatároznunk és az eredeti helyzetet követő szinteken összehangolnunk (vagyis mielőtt azt tárgyalnám, amit korábban a „második hiányosságnak” neveztem), mérlegre kell tennem az igazságosság első elvének egy fontos és többször is említett jellemzőjét, és pedig a politikai szabadságjogok méltányos értékét. E jellemző mérlegeléséből derül majd ki, hogy miként függenek az alapvető szabadságjogok és az elsőbbségük mellett szóló meggondolások, a kölcsönösen egymáshoz kapcsolódó követelmények együtteseként, az igazságosság két elvének tartalmától.

7. § AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK NEM CSUPÁN FORMÁLISAK

Szeretném most összefoglalni az előző szakaszok gondolatait. Minthogy adott egyrészt az, hogy az eredeti helyzet eljárása a felek számára szimmetrikus viszonyokat hoz létre, s hogy olyan kikötéseknek veti alá őket, amelyek az elfogadhatóság követelményeit fejezik ki, másrészt pedig az, hogy a felek az

ésszerűség autonómiájával jellemezhető képviselők, akiknek megfontolásai az ésszerűség követelményeit fejezik ki, minden polgár méltányos képviseletet élvez abban az eljárásban, amelynek révén az igazságosság elveinek szabályozniuk kell a társadalom számára kiválasztott alapvető berendezkedést. A feleknek kizárólag olyan megfontolásoktól indítatva kell dönteniük a választható elvek között, amelyek az általuk képviselt személyek javából következnek. A felek az imént áttekintett indokok alapján azokat az elveket részesítik majd előnyben, amelyek a jó meghatározott (bár előttük ismeretlen) felfogásainak egy széles körét védelmezik, és amelyek politikai és társadalmi feltételekként a legjobb biztosítékot nyújtják a két erkölcsi képesség megfelelő kifejlesztéséhez, illetve teljes értékű és tájékozott gyakorlásához. Ha feltesszük, hogy ezeket elsőbbségük révén az alapvető szabadságjogok biztosítják (elfogadhatóan kedvező feltételek esetén), úgy a felek az igazságosság két elvében, valamint az első elvnek a másodikkal szemben élvezett elsőbbségében értenek majd egyet. Ezzel az, amit korábban a méltányosságként felfogott igazságosság „kiinduló céljának” neveztem, teljesült. Ám erre azt lehetne mondani, teljes joggal, hogy nem vettem számba, milyen szükséges anyagi eszközei vannak a személyeknek javuk előmozdítására. Az, hogy elfogadhatók-e az alapvető szabadságjogokra és elsőbbségükre vonatkozó elvek, attól függ, hogy kiegészítik-e ezeket olyan további elvek, amelyek méltányos részesedést biztosítanak ezekből az eszközökből.

Az előttünk álló kérdés az, hogy miként birkózik meg a méltányosságként felfogott igazságosság azzal a régóta fennálló problémával, hogy az alapvető szabadságjogok, hogy úgy mondjuk, pusztán formálisnak bizonyulhatnak.³¹ Sokan érveltek úgy, különösen radikális demokraták és szocialisták, hogy miközben a polgárok látszatra ténylegesen egyenrangúak, mert az alapvető berendezkedés magában foglalja az alapvető szabadságjogokat, ha a méltányos esélyegyenlőség túlságosan laza követelmény, valószínűleg társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek keletkeznek, mivel vagyon és felelős pozíció segítségével befolyásolható a törvényhozás alakulása. A kérdés megválaszolásához tegyünk különbséget az alapvető szabadságjogok és e szabadságjogok értékessége között.³² Az alapvető szabadságjogokat közelebbről intézményes jogok és köteleességek határozzák meg, amelyek a polgárokat feljogosítják, hogy megtegyenek egyes általuk megtenni kívánt dolgokat s megtiltsák másoknak a közbeavatkozást. Az alapvető szabadságjogok törvényesen védelmezett utak és lehetőségek. A tudatlanság, a nyomor és általában az anyagi eszközök hiánya persze megakadályozza az embereket

jogaik gyakorlásában és e kedvező alkalmak kiaknázásában. Ahelyett azonban, hogy a szabadság korlátozásainak tekintenénk az ilyen és hasonló akadályokat, ezekkel úgy számolunk, mint amelyek kihatnak a szabadság értékességére, vagyis arra, hogy mennyire veszi hasznát valaki a szabadságjogainak. A méltányosságként felfogott igazságosság esetében e hasznosságot az elsődleges javak mutatója adja meg, amely az igazságosság második elve szerint alakul. Meghatározása nem a személy jólétének szintjén (avagy hasznossági függvényén), hanem ezeken az elsődleges javakon, igényeken múlik. Azokon az igényeken, amelyeket úgy tekintünk, mint az igazságosság egy politikai felfogásának céljaira meghatározott sajátos szükségleteket. Az egyenlő szabadságjogok és a méltányos esélyegyenlőség keretén belül az olyan elsődleges javak, amilyen a jövedelem és a vagyon, minden célra alkalmas eszközt jelentenek a polgárok számára.

A méltányosságként felfogott igazságosság szerint tehát az egyenlő alapvető szabadságjogok bármely polgár számára ugyanazok. Itt nem merül fel olyan kérdés, hogy miként kárpótolhatunk valakit egy kisebb szabadságért. A szabadság értékessége vagy hasznossága azonban nem ugyanaz mindenki számára. Amikor a különbségelv megengedi, bizonyos polgároknak nagyobb a vagyonuk és a jövedelmük, s így céljaik eléréséhez nagyobb az eszköztáruk. Az elv teljesülése azonban ellensúlyozza a szabadság e kisebb értékességét, abban az értelemben, hogy amennyiben kisebbek lennének az elsődleges javak mutatója szerinti társadalmi és gazdasági különbségek, úgy a társadalom legkevesbé előnyös helyzetű tagjainak kevesebb minden célra alkalmas eszköze lenne. A társadalom alapvető berendezkedése úgy van kialakítva, hogy a legkevesbé előnyös helyzetűeknek a lehető legtöbb jusson az elsődleges javakból a mindenki által élvezett egyenlő alapvető szabadságjogok felhasználásához. Ez képezi a politikai és társadalmi igazságosság egyik legfontosabb célját.

Persze a szabadság és értékességének e megkülönböztetése csupán meghatározás, s így nem old meg semmilyen tartalmi kérdést.³³ A gondolat az egyenlő alapvető szabadságjogok összekapcsolása egy olyan elvvel, amely szabályozza azoknak az elsődleges javaknak a megosztását, amelyeket minden célra alkalmas eszköznek tekintünk. E meghatározás csak a kiinduló lépés ahhoz, hogy a szabadságot és az egyenlőséget minden következtetlenség nélkül egyetlen gondolatban kapcsoljuk össze. Az össze-

kapcsolás helyességét az dönti el, hogy létrehozza-e az igazságosság egy olyan megvalósítható felfogását, amely összhangban van, megfelelő kritikai vizsgálódás után, átgondolt meggyőződéseinkkel. A gondolat és e meggyőzések összhangjának eléréséhez azonban szükség van egy fontos további lépésre is. Sajátos módon kell ugyanis kezelniük az egyenlő politikai szabadságjogokat. E következő lépés abban áll, hogy belefoglaljuk az igazságosság első elvébe a politikai szabadságjogok, és csakis a politikai szabadságjogok, „méltányos értékének” garantálását.³⁴

Tegyük ehhez hozzá magyarázatképpen, hogy e garancia azt jelenti, hogy a politikai szabadságjogok értékességének minden polgár számára megközelítőleg egyenlőnek vagy legalábbis elég egyenlőnek kell lennie, társadalmi vagy gazdasági pozíciójától függetlenül. Abban az értelemben, hogy mindenkinek méltányos esélyt kell biztosítani a hivatalviselésre és a politikai döntések eredményének befolyásolására. A méltányos esély e fogalma párhuzamba állítható a méltányos esélyegyenlőségével, amelyet az igazságosság második elve tartalmaz.³⁵ A felek megértik, hogy a szabadság elsőbbségének elfogadásával az egyenlő politikai szabadságot ilyen sajátos módon kell kezelniük. Amikor mérlegeljük a szabadság és az egyenlőség ilyen összekapcsolásának helyességét, a gondolat megítélésénél nem szabad elfelejtenünk, hogy az igazságosság két elve szerint a politikai szabadságjogokat különleges hely illeti meg.

Annak részletes vizsgálata, hogy miféle intézményes megoldások szükségesek az egyenlő politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosításához, éppúgy túlmegy egy filozófiai tan területén, mint azoknak a törvényeknek és szabályozásoknak a számbavétele, amelyek egy piacgazdaságban a verseny fenntartásához szükségesek. Fel kell mindazonáltal ismernünk, hogy az egyenlő politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítása legalább annyira fontos, ha nem fontosabb, mint a hatékony piaci verseny biztosítása. Csakis akkor hozhatók létre vagy tarthatók fenn az igazságos hátterintézmények, ha e szabadságjogok méltányos értékét többé-kevésbé megőrzi. Összetett és nehéz kérdés, hogy miként lehet ezt a legjobban megvalósítani, s egyelőre a szükséges történelmi tapasztalat és elméleti megértés is hiányozhat, vagyis próbálkozások sorával kell előbbre jutnunk. Az egyik irányelv azonban a méltányos érték biztosításához, úgy tűnik, a politikai pártok függetlenségének védelme.

A magántulajdonra épülő demokrácia esetében a privát gazdasági és társadalmi hatalom koncentrációjaival szemben, valamilyen szabadelvű szocialista politikai rendszer esetén pedig állami ellenőrzésükkel és a bürokratikus hatalommal szemben. Mindkét esetben magára kell vállalnia a társadalomnak, legalábbis jelentős részben, a politikai mechanizmus kialakításának és működtetésének költségeit, s szabályoznia kell a választások lebonyolítását. A politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítása a méltányosságként felfogott igazságosság egyik válasza arra az ellenvetésre, hogy az alapvető szabadságjogok pusztán formálisak.

E garanciát különféle figyelmet érdemlő vonások jellemzik. Először is minden polgár számára méltányos és hozzávetőlegesen egyenlő hozzájutást biztosít az összes kifejezetten politikai célra szánt közhasználatú eszközkhöz, amelyet csak megadnak az alkotmányos szabályok és eljárások a politikai mechanizmus irányítására, illetve a politikailag fontos pozíciók betöltésének ellenőrzésére. E közhasználatú eszközöknek, amint azt később (a 9. szakaszban) tárgyaljuk, olyan méltányos eljárást kell alkotniuk, amely igazságos és hatékony törvényhozást tesz lehetővé. A lényeg az, hogy lássuk, a méltányos és közhasználatú eszközként mindenki számára elérhető politikai mechanizmus gondolata az egyenrangú polgárok érvényes igényeit bizonyos szabványos korlátok között tartja. Másodszor, e közhasználatú eszköz igénybevételének lehetőségei, hogy úgy mondjam, végesek. A politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítása nélkül így a viszonylag tehetősebbek összefoghatnak és kirekeszthetik a kevésbé jómódúakat. Nem lehetünk biztosak abban, hogy az egyenlőtlenségek, amelyeket a különbségelv megenged, elég kicsik lesznek ennek megakadályozásához. Az igazságosság második elve nélkül az ilyen összefogásnak biztosan nem lenne akadálya, hiszen a politikai mechanizmus befolyásolásának véges lehetőségeiből az következik, hogy a politikai szabadságjogok hasznossága sokkal nagyobb mértékben függ társadalmi helyzetünktől, illetve a jövedelem és a vagyon megoszlásában elfoglalt helyünktől, mint a többi alapvető szabadságjogé. Ha azt is megfontoljuk, hogy mennyire sajátos a politikai mechanizmus szerepe az alapvető berendezkedést szabályozó törvények és rendelkezések meghatározásában, úgy korántsem elgondolható, hogy a méltányos érték sajátos garanciájában csak ezeknek a szabadságjogoknak kell részesülniük. Ez egy természetes középút a pusztán formális szabadság és egy valamiféle minden alapvető szabadságjogra kiterjedő garancia között.

E természetes középút említésével merül fel,

hogy miért nem ír elő az igazságosság első elve szélesebb garanciát. Noha az is probléma, hogy mit értünk a méltányos érték e szélesebb garantálásán, úgy gondolom, azt válaszolhatjuk, hogy egy ilyen garancia ésszerűtlen, mesterkélt vagy nagy társadalmi feszültségeket okozó lenne. Értelmezzük először a szélesebb garanciát úgy, hogy az elsődleges javak mindegyikét egyenlően kell elosztani, nem csupán az alapvető szabadságjogokat. Felteszem, ez az elv azért elfogadhatatlan, mert ésszerűtlen. Nem engedi meg a társadalomnak, hogy teljesítse a szervezetség bizonyos követelményeit, s hogy kiaknázza a hatékonyság és egy sor más szempont lehetőségeit. Második értelmezésünk szerint a szélesebb garancia követelje azt, hogy minden polgár az elsődleges javak egy bizonyos, előre rögzített mennyiségében részesüljön. Az az eszmény jutna ezzel nyilvánosan kifejezésre, hogy létre kell hozni az egyenlő szabadságjogok egyenlő értékességét mindenki számára. A különbségelv alapján ez egy mesterkélt elgondolás, bármik legyenek is az érdekei. E szerint ugyanis a legkevésbé előnyös helyzetűek által élvezett elsődleges javak mutatóját eleve minden egyes elemét tekintve ehhez kellene igazítanunk. Végül, harmadszor, úgy is érthető e biztosíték, mint ami az elsődleges javak egy olyan elosztását kívánja meg, amely figyelembe veszi bizonyos különlegesen fontos érdekek, például a vallási érdekek tartalmát. Mivel egyesek vallási kötelezettségeik közé számíthatják távoli zárandokutak vállalását, esetleg csodálatos székesegyházak vagy templomok építését, ebben az értelmezésben a vallásszabadság egyenlő értékességének biztosítása ily módon azt kívánja, hogy ezek az emberek olyan sajátos ellátásban részesüljenek, amely képessé teszi őket e kötelezettségek teljesítésére. E nézet alapján a politikai igazságosság céljait tekintve az ő vallási szükségleteik tehát mintegy nagyobbak. Azok, akiket vallásos hitük az anyagi eszközök vonatkozásában csupán szerény követelményekre kötelez, nem részesülnek ilyen ellátásban, hiszen az ő vallási szükségleteik sokkal kisebbek. Az ilyen garancia nyilvánvalóan megosztó jellegű társadalmilag, s kikövezi az utat a vallási ellentétek vagy egyenesen a polgárháborúk előtt. Hasonló következtetéseket eredményez, úgy gondolom, valahányszor az igazságosság közös felfogását oly módon igazítják hozzá a polgároknak a társadalmi erőforrásokra vonatkozó igényeihez, hogy egyesek másoknál többet kapjanak, a felfogásukhoz tartozó meghatározott végső céloktól és elkötelezettségektől függően. Vagyis a szükségletek ilyen arányos kielégítésének elve ugyanúgy társadalmilag megosztó jellegű. Ez az az elv, hogy az elsődleges javak elosztását a különbségelv úgy szabályozza, hogy mindenki szá-

mára ugyanaz az elsődleges javak egy K része (ahol K nagyobb mint 0 és kisebb mint 1), amely azt méri, milyen mértékben valósul meg egy polgárnak a jóról alkotott felfogása, és K a lehető legnagyobb mértékben növelendő. Mivel ezt az elvet máshol már megvizsgáltam, itt nem foglalkozom vele külön.³⁶ Elég most annyit mondanom, hogy a politikai igazságosság kérdéseiben épp azért használjuk az elsődleges javak egy mutatóját annak megítélésére, hogy a polgárok igényei mennyire erőteljesek, hogy megszüntessük azokat a társadalmilag megosztó jellegű és elsimíthatatlan összeütközéseket, amelyek egy ilyen elvből keletkeznének.³⁷

Egyértelművé kell tennünk végül, hogy miért van szükség az egyenlő politikai szabadságjogok sajátos, méltányos értékük biztosításában megmutatózó kezelésére. Nem azért, mert teljes autonómiájú polgárok számára a politikai életet és mindenkinek a részvételét a demokratikus önkormányzatban a legfőbb jónak tekintjük. Ellenkezőleg, csak a felfogások egyike tulajdonít döntő jelentőséget a politikai életnek. Egy modern állam méretei folytán a legtöbb polgárnak a jóra vonatkozó felfogása óhatatlanul kisebb szerepet tulajdonít a többi alapvető szabadságjoghoz képest a politikai szabadságjogok gyakorlásának. Az igazságosság első elve azért tartalmazza a politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítását, mert az lényeges mind az igazságos törvényhozás létrehozásához, mind annak feltételeként, hogy az alkotmány által kijelölt méltányos politikai döntéshozatal mindenki előtt nyitva álljon a hozzáférhető egyenlőség alapján. A gondolat az, hogy belefoglaljunk a társadalom alapvető berendezkedésébe egy olyan hatékony politikai mechanizmust, amelyben tükröződik a személyeknek az eredeti helyzetben kialakított méltányos képviselője. Arra a kérdésre, hogy miért nem pusztán formálisak az alapvető szabadságjogok, e mechanizmusnak a politikai szabadságjogok – a méltányos értékük garanciájával kialakított – méltányossága ad választ, az igazságosság második elvével (a különbséggel) együtt.

(Fordította: Krokóvay Zsolt)

A tanulmány második részét következő számunkban adjuk közre.

JEGYZETEK

1. H. L. A. HART: *Rawls on Liberty and Its Priority*, University of Chicago Law Review, 1973, 40. kötet, 3. sz., 551–555, újranyomva *Reading Rawls*, szerk. Norman

- DANIELS, New York, Basic Books, 1975, 249–252.
2. HART (1. vj.) 542–550; lásd DANIELS (1. vj.) 239–244.
3. John RAWLS: *Kantian Constructivism in Moral Theory*, Journal of Philosophy, 1980, 77. kötet, lásd különösen az első két előadást, 519–530.
4. HART (1. vj.) 555; DANIELS (1. vj.) 252.
5. Az igazságosság elveinek legfontosabb megfogalmazásaiban a „legkiterjedtebb” kifejezés szerepel. Lásd JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, ford. KROKOVAY Zsolt, Budapest, Osiris, 1997, 87, 303, 361. A „teljes rendszer” fordulatot a második és a harmadik megfogalmazásban használtam.
6. Hart kifinomult elemzést szentel annak a kérdésnek, hogy az igazságosság első elvében azt kell-e „szabadságon” érteni, amire bevezetem „a szabadság mint olyan” elnevezést. Ez azért merül fel, mert az elv első megfogalmazásánál (lásd az előző jegyzetet) és más helyeken is helytelenül „alapvető szabadságjogok” helyett az „alapvető szabadságjog” vagy egyszerűen a „szabadság” kifejezést használtam. Egészében véve egyetértek Hart elemzésével. Lásd HART (1. vj.) 537–541; DANIELS (1. vj.) 234–237.
7. Lásd RAWLS (3. vj.) első és harmadik előadásában, 533–534, 567–568.
8. Erről a kérdéstről lásd RAWLS (5. vj.) 670–671.
9. A „közjó” és a „tökéletesebb értékei” kifejezések a jónak arra a fogalmára vonatkoznak, amelyet a haszonelvűség, illetőleg a tökéletesedés céltani felfogása használna erkölcsi doktrínáiban. A jó fogalmát ily módon a helyes fogalmától függetlenül, például a haszonelvűségben belül vágyak, érdekek vagy egyéni előnyben részesítések kielégítéseként határozzák meg. Lásd még RAWLS (5. vj.) 46–48.
10. Ez az alkotmányjog ismert és fontos megkülönböztetése. Lásd például alkalmazását az első alkotmánykiegészítés által védett szólásszabadságra Lawrence TRIBE: *American Constitutional Law*, Mineola, N.Y., The Foundation Press, 1978, 12. fejezet, 2. szakasz. Az alapvető szabadságjogok magyarázata során *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) számos pontján elmulasztottam e megkülönböztetés használatát. A kérdés tisztázásáért hálával tartozom Joshua Rabinowitznak.
11. A mondanivaló tartalmát korlátozó szabályok és az ügyrendi szabályok megkülönböztetésének egy nevezetes tárgyalását lásd Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, New York, Harper and Row, 1948, 1. fejezet, 6. szakasz.
12. Az „észünk nyilvános használata” kifejezést Kant *Mi a felvilágosodás?* című tanulmánya nyomán alkalmazom. Kant ezt a fogalmat az ötödik bekezdésben vezeti be, szembeállítva az ész nyilvános használatát, amely szabad, az ész magánhasználatával, amely nem feltétlenül szabad. Lásd Immanuel KANT: *Történefilozófiai írá-*

- sok, ford. VIDRÁNYI Katalin, Szeged, Ictus, 1997, 16–18. A kifejezés alkalmazása nem jelenti a nézet elfogadását. [A fogalom értelmezésének szentelt tanulmány esetében viszont jó okok szóltak a *public reason* másfajta fordítása mellett. Lásd John RAWLS: *A népek joga. Visszatérés a közös gondolkodás eszméjéhez*, ford. KROKOVAY Zsolt, Budapest, L' Harmattan, 2008 – *a ford.*]
13. E bekezdés részletesebb kifejtéseként lásd RAWLS (5. vj.) 325–330, 337–339, a magántulajdonra épülő demokrácia és a szocializmus közötti ellentét kérdésének tárgyalását. A kérdést az igazságosság két elve önmagában nem dönti el.
 14. Lásd Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadságának összevetése* (1819) in B. J.: *A régiek és a modernek szabadsága*, ford. RÉZ Pál, Budapest, Atlantisz, 1997, 237–260.
 15. Az álláspont egy mai fontos megfogalmazásaként lásd Isaiah BERLIN: *A szabadság két fogalma* (1958), amely újra kiadva 1969-ben jelent meg a *Négy esszé a szabadságról* című kötetben. Magyarul: Budapest, Magyar Helikon, 1990, ford. ERŐS Ferenc – BERÉNYI Gábor, lásd például 346–347.
 16. Itt és az előadás következő szakaszában az érvelés szükséges háttérének biztosításához majd *Kantian Constructivism in Moral Theory* című munkámból merítek (3. vj.).
 17. Az érvek tanulságos áttekintéseként lásd J. W. ALLEN: *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, London, Methuen, 1928, 73–103, 231–246, 302–331, 428–430. Továbbá úő: *English Political Thought, 1603–1660*, London, Methuen, 1938, 199–249. Locke és Montesquieu, a *Levél a vallási türelemről* (1689) és *A törvények szelleme* (1748) nézeteinek hosszú előtörténete van.
 18. E feltevés központi szerepet tölt be a szabadelvűségnek abban a megfogalmazásában, amelyet Berlin ad *A szabadság két fogalma* lapjain (15. vj.) 348–353. Továbbá lásd egy újabb megfogalmazásként Ronald DWORKIN: *Liberalism in Public and Private Morality*, szerk. Stuart HAMPSHIRE, Cambridge, Cambridge University Press, 1978. Magyarul lásd HUORANSZKY Ferenc fordításában in *Az angolszász liberalizmus klasszikusai* 2., szerk. LUDASSY Mária, Budapest, Atlantisz, 1991, 173–211.
 19. Az eredeti helyzetről lásd *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) mutatóját. Arról, hogy miként ad modellt a személy felfogására, lásd még RAWLS (3. vj.).
 20. Az eredeti helyzet két szerepének megkülönböztetésével, amelyek az elfogadható gondolkodás és az ésszerűség képességének felelnek meg, érzékletes kifejezést próbálok adni annak a gondolatnak, hogy e helyzet a személy teljes felfogásához ad modellt. Remélem, ez majd elejét veszi a különféle téves értelmezéseknek. Például annak, hogy az eredeti helyzet célját tekintve erkölcsileg semleges. Vagy hogy csupán az ésszerűség fogalmához nyújt modellt, s hogy ennél fogva a méltányosságként felfogott igazságosság pusztán a közigazgatásban vagy a döntéshozatalban értelmében vett ésszerű választás egy felfogása alapján próbálja kiválasztani az igazságosság elveit. Egy kantii jellegű álláspont számára fel sem merül egy ilyen kísérlet, hiszen ez összeegyeztethetetlen lenne annak a személyre vonatkozó felfogásával.
 21. Az elsődleges javak teljesebb magyarázataként lásd John RAWLS: *Social unity and primary goods in Beyond Utilitarianism*, szerk. Amartya SEN – Bernard WILLIAMS, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
 22. Itt és a következő két bekezdésben némileg másképp fogalmazom meg a lelkiismereti szabadság mellett szóló fő megfontolást, mint *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 33. szakaszában.
 23. Lásd John Stuart MILL: *A szabadságról*, 3. fejezet, 5. bekezdés. „Bizonyos mértékig elismerik, hogy felfogásunknak a sajátunknak kell lennie, de nem ismerik el ilyen készségesen, hogy vágyainknak és impulzusainknak ugyanígy a sajátunknak kell lenniük, vagy hogy saját impulzusaink birtoklása maga – akármilyen is legyen azok ereje – veszedelem és csapda.” [Pap Mária fordításán, ahol ez a 6. bekezdés, tévesen, több ponton is változtattam – *a ford.*] Lásd a 2-től a 9. bekezdésig az egyéniség szabad fejlődéséről szóló egész gondolatmenetet [a magyar fordításban a 3–10. bekezdés – *a ford.*].
 24. Itt a méltányosságként felfogott igazságosság nagyobb szilárdsága mellett, *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 76. szakaszában található érvelést fogalmazom meg újra.
 25. Lásd RAWLS (5. vj.) 577-től.
 26. Amikor azt mondom, hogy az igazságosság elvei közvetlenül, illetve szembetűnően követelik meg az alapvető szabadságjogokat, akkor azokra *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) gondolatmenetében említett különféle megfontolásokra utalok, amelyeket ott „beágyazottságnak” neveztem, lásd 199–200, 315–317, 347, 385.
 27. Az önbecsülést *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 67. szakasza tárgyalja. Arról a szerepről, amelyet az igazságosság két elve mellett érvelésben tölt be, lásd 219–224. A politikai szabadságjogok egyenlőségéről mint az önbecsülés alapjáról lásd 283–284, 629–632.
 28. A politikai szabadságjogok méltányos értékéről lásd RAWLS (5. vj.) 273–277, 283–284, 334–336, 421–422. Amikor az önbecsülés alapjaként tárgyalom az egyenlő politikai szabadságjogokat (629–632), nem vetem fel méltányos értékük kérdését, holott erre szükség lett volna. Lásd majd előadásom 7. és 12. szakaszát is.
 29. A gondolat megvitatását lásd RAWLS (5. vj.) 79. §. Elmentétem azzal, amivel most próbálok, akkor nem kapcsoltam az alapvető szabadságjogokhoz és elsőbbségükhöz. [Ott „a társadalmi egyesülések társadalmi

egyesülése” kifejezés áll – a ford.]

30. E fejtegetést *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 607. oldalán idéztem. Lásd Wilhelm von HUMBOLDT: *The Limits of State Action*, szerk. J. W. BURROW, Cambridge, The University Press, 1969, 16–17.
31. Az előadás e szakaszában megoldani próbált kérdés felvetéséért köszönettel tartozom Norman Danielsnek. Lásd Norman DANIELS: *Equal Liberty and Unequal Worth of Liberty* in DANIELS (1. vj.) 253–281. Hálas vagyok Joshua Rabinowitznak a terjedelmes kommentárokért és eszmecseréért.
32. Itt és a következő bekezdésben azt részletezem, amit *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 249. oldalától kezdődően fejtegetek.
33. Sajnos *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) 249. oldalán kez-

dődő bekezdést ezzel ellentétes benyomásokkal is olvashatjuk.

34. Az igazságosság két elvének fontos jellemzője *Az igazságosság elmélete* (5. vj.) tárgyalásában is az egyenlő politikai szabadságjogok méltányos értékének gondolata, de mivel a könyvben nincs kellőképpen kidolgozva és elmagyarázva, könnyű volt alábecsülni a jelentőségét. A megfelelő hivatkozásokat lásd a 28. végjegyzetben.
35. A méltányos esélyegyenlőségről lásd RAWLS (5. vj.) 100–102, valamint a 14. szakaszt.
36. Lásd John RAWLS: *Fairness to Goodness*, Philosophical Review, October 1975, 84. kötet, 551–553.
37. Lásd még RAWLS (21. vj.) 4. és 5. szakasz.

A VÁLASZTÁSI RENDSZER REFORMJA

Az országgyűlési képviselők választási rendszerének átalakítása tizenöt éve napirenden van. Több országgyűlési bizottság dolgozott ennek érdekében,¹ és alig van olyan parlamenti párt, amely ne vette volna elő a kérdést egy-egy akciója keretében.² Ezek a kísérletek rendre sikertelenek voltak, amit hagyományosan azal szoktak magyarázni, hogy a létszámcsökkenésben könnyű megegyezni, annak módozatában azonban nem. A két kérdés persze nem választható el egymástól: a részletekben való megegyezés nehézségeivel el lehetett fedni azt a körülményt is, hogy a politikai elitre is jellemző a szervezeti önérdék-érvényesítés, márpedig a döntéshozó országgyűlési képviselők személyükben ellenérdekeltek lehetnek a létszámcsökkenés végrehajtásában. A 2010-es országgyűlési választások eredménye végül olyan parlamenti erőviszonyokat teremtett, hogy a kormányzó pártok aligha tudják elkerülni a választási rendszer átalakítását.

Az alábbiakban arra keresem a választ, hogy a politikai színamokon túl valóban szükséges-e az országgyűlési képviselők számának csökkentése, illetve hogy ennek során – a választási rendszer belső szabályszerűségeire tekintettel – mekkora mozgáster áll a döntéshozók rendelkezésére. Egy ilyen reform természetesen nem tud közpolitikailag semleges lenni: a választási rendszerben alkalmazott technikák a hatalmi szerkezetre közvetlenül kihatnak, ezért ahol az feltétlenül szükséges, a közjogi szempontokon túl röviden a politikai következményekre is kitérek.

KELL-E CSÖKKENTENI?

A magyar választók pedig kevés dologban értenek egyet annyira, mint hogy a képviselők számát csökkenteni kell. Az Országgyűlés létszámának meghatározása, a szélső értékeket leszámítva, alapvetően politikai döntés kérdése, vagyis – a parlamenti demokrácia belső logikája szerint – abban a választói igényeknek való megfelelés legitim szempont. Éppen ezért nem foglalkozom annak elemzésével, hogy a létszámcsökkenésre vonatkozó választói igény kritikai aspektusból mennyire megalapozott, mindössze a csökkentés mértékének meghatározásához ajánlok különböző szempontokat.

Először is egy ország lakosságának nagysága és a megválasztható parlamenti képviselők számra kö-

zött egyértelmű korreláció figyelhető meg. Ennek okát nem nehéz belátni: a képviselők az országlakosok és a közhatalom-gyakorlás közötti puffer szerepét töltik be, így a nagyobb népességnek több képviselőre van szüksége ahhoz, hogy élő kapcsolat maradjon a választók és a döntéshozatal között.

Másodszor a törvényhozásoknak testületként is működniük kell, ami kizárja azt, hogy túl nagy létszámúak legyenek, hiszen az a döntéshozatali eljárást óhatatlanul lassúvá és körülményessé tenné. Ebből következően a nagyobb népességű államoknak arányaiban, az egy képviselőre jutó lakosok számára vetítve kisebb parlamentjüknek kell lennie. Ezt erősíti az a körülmény is, hogy a nagyobb népességű államokban jellemzően a középszintű területi egységeknek széles hatáskörrel rendelkező képviselői szerveik vannak, vagyis a választók és a döntéshozatal közötti kapcsolat megteremtésében ezek a tartományi vagy szövetségi állami képviselők is részt vesznek.

Harmadszor a nemzeti törvényhozásoknak a közhatalom-gyakorlásnak, az állami feladatok ellátásának minden aspektusával foglalkozniuk kell, ezért egy bizonyos szint alá még a kisebb népességű államok esetében sem csökkenhet a képviselők száma, mivel mind a kormányoldali, mind az ellenzéki képviselőknek meg kell tudniuk egy teljes, a közügyek minden szegletére kiterjedő politikai álláspontrendszert fogalmazniuk, ami viszont érdemi differenciálódást feltételez az egyes szakpolitikai tárgykörök vonatkozásában.

Negyedszer a törvényhozás szerkezete, vagyis egy- vagy kétkamarás jellege is érdemben befolyásolja a parlamenti képviselők számát. A testületi működőképességnek mind az alsóház, mind a felsőház esetében külön-külön kell érvényesülnie, vagyis a kétkamarás törvényhozással rendelkező országokban természetes, hogy a lakosságszámhoz képest több képviselő működik, mint egy egykamarás parlament esetében.

Ötödikször a választási rendszer maga is – elsősorban, de nem kizárólag az egyéni választókerületeket alkalmazó országokban – behatárolja a parlamenti létszámot. Arányos képviselőlet esetén az egy területi egységben megválasztott képviselők között „megoszlának” a választók, és kevésbé intenzív azadott képviselő és az ő konkrét választói között a kapcsolat, így csak arra kell figyelemmel lenni, hogy ne le-

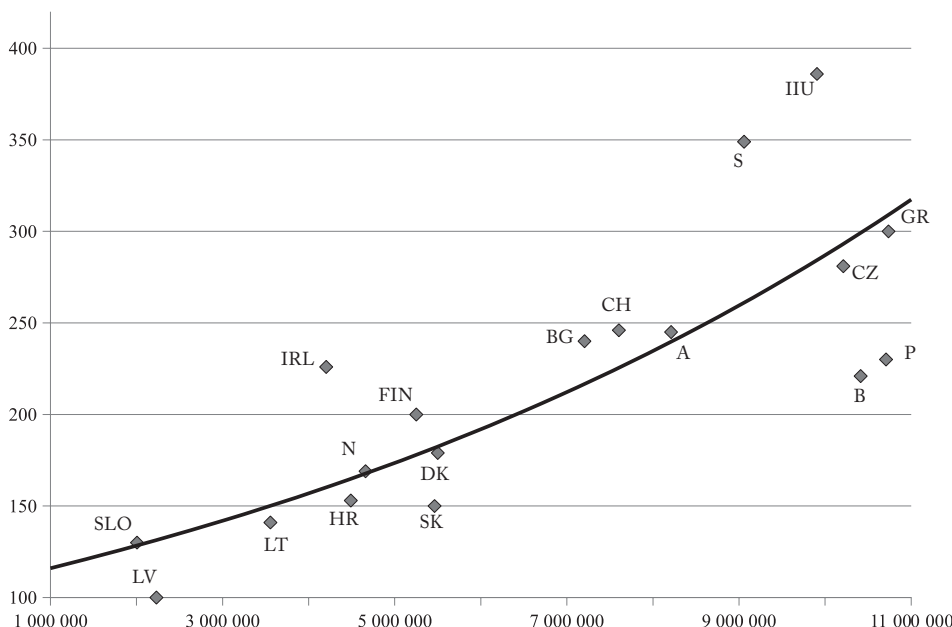
<i>Ország</i>	<i>Lakosságszám*</i>	<i>Alsóház</i>	<i>Felsőház</i>	<i>Összesen</i>	<i>Egy képviselőre jutó lakos</i>
Izland	306.694	63	0	63	4.868
Málta	405.165	69	0	69	5.872
Luxembourg	491.775	60	0	60	8.196
Ciprus	1.084.748	80	0	80	13.559
Észtország	1.299.371	101	0	101	12.865
Szlovénia	2.005.692	90	40	130	15.428
Lettország	2.231.503	100	0	100	22.315
Litvánia	3.555.179	141	0	141	25.214
Írország	4.203.200	166	60	226	18.598
Horvátország	4.489.409	153	0	153	29.343
Norvégia	4.660.539	169	0	169	27.577
Finnország	5.250.275	200	0	200	26.251
Szlovákia	5.463.046	150	0	150	36.420
Dánia	5.500.510	179	0	179	30.729
Bulgária	7.204.687	240	0	240	30.020
Svájc	7.604.467	200	46	246	30.912
Ausztria	8.210.281	183	62	245	33.511
Svédország	9.059.651	349	0	349	25.959
Magyarország	9.905.596	386	0	386	25.662
Csehország	10.211.904	200	81	281	36.341
Belgium	10.414.336	150	71	221	47.124
Portugália	10.707.924	230	0	230	46.556
Görögország	10.737.428	300	0	300	35.791
Hollandia	16.715.999	150	75	225	74.293
Románia	22.215.421	334	137	471	47.166
Lengyelország	38.482.919	460	100	560	68.719
Spanyolország	40.525.002	350	264	614	66.002
Olaszország	58.126.212	630	315	945	61.509
Egyesült Királyság	61.113.205	650	740	1390	43.966
Franciaország	64.420.073	577	348	925	69.643
Németország	82.329.758	622	69	691	119.146

* Az összehasonlíthatóság érdekében a lakosságszámot minden esetben a CIA World Factbook 2010 júliusi adatai alapján adtam meg.

gyen túl alacsony a listaállítással érintett területen a megválasztható képviselők száma, mivel az már – a későbbiekben részletesen kifejtettek szerint – a rendszer arányosságát veszélyeztetné. Ezzel szemben egy egyéni képviselő szorosan kötődik a választókerület lakosságához, amellyel – ha az újráválasztását elő kívánja segíteni – közvetlen kapcsolatban kell állnia, ez viszont feltételezi, hogy nincsenek túl nagy, egy képviselő által átfoghatatlan lakosságszámú választókerületek. Vegyes rendszer alkalmazása esetén mindkét szempontnak érvényesülnie kell, vagyis arányaiban a legkevésbé az egyéni és az ará-

nyos elemet is tartalmazó választási szisztémával rendelkező országokban csökkenthető a parlamenti létszám.

Az Európai Gazdasági Térség tagállamaiban és Horvátországban mint uniós tagjelölt országban működő törvényhozások létszámát áttekintve³ nagyjából igazolni lehet a fenti tételek helyességét: szignifikáns az összefüggés az ország lakosainak száma és a képviselők száma között, de olyan módon, hogy a kisebb államokban arányaiban több képviselő működik, mint a nagyobb országokban. A két-kamarás parlamentek – néhány ország kivételével



– több képviselőt igényelnek, mint a hasonló lélekszámú államokban működő egykamrás törvényhozások. A választási rendszernek a képviselők számára gyakorolt hatása empirikusan nehezen igazolható, mivel a vizsgált országok elsöprő többségében arányos választási rendszer működik, így alig lehet hasonló lélekszámú, összehasonlítható országot találni e szempont vizsgálatára. (Lásd az 1. táblázatot.)

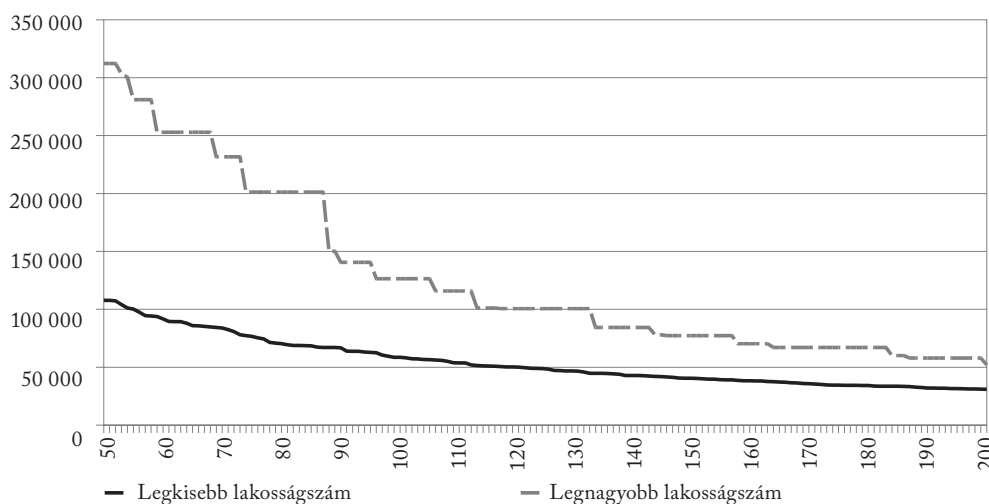
Ha a legkisebb és a legnagyobb országokat – a fentebb említett torzító hatás miatt – az áttekintésből kihagyjuk, közelebb juthatunk annak megválaszolásához, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar parlamenti képviselők száma magas-e vagy sem, illetve hogy mekkora létszámú országgyűlés esetén illeszkedne az európai átlagba a magyar törvényhozás. Az 1. grafikon ezen országok lakosságát és parlamenti létszámát mutatja be, feltüntetve a trendvonalat is.

A jelenlegi 386 magyar parlamenti képviselő a kétmillió és a tizenegymillió lakos közötti országok trendvonalához képest valóban kiugróan magas. Ennek magyarázata egyértelműen a vegyes választási rendszerben keresendő, mivel párhuzamosan működik az egyéni választókerületek, a területi listák és az országos lista három részrendszere. Az egyéni választókerületben és a megyei szintű listákon megválasztható képviselők számának alsó korlátot szab e részrendszerek belső működési logikája, ami együttesen kiugróvá teszi a magyar törvényhozás létszámát.

A Magyarországgal összevethető nagyságú országok példáját áttekintve arra a következtetésre jutha-

tunk, hogy a parlamenti képviselők létszámán valóban, a választói igényen túl is van csökkentenivaló. Ahhoz, hogy a trendvonalatól se felfelé, se lefelé ne térjen el nagyon a magyar törvényhozó testület nagysága, valahol 250-275 körül érdemes meghatározni a képviselők számát. Ezzel Magyarország illeszkedne Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Portugália vagy Svájc parlamentjének létszámához. Az persze kérdés, hogy egy ilyen csökkentés mellett fenntartható-e súlyos belső ellentmondások nélkül a vegyes választási rendszer.

Az alkotmány 2010. május 25-i módosítása a parlamenti képviselők számát – a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit nem számítva – legfeljebb 200 főben kívánta meghatározni, e rendelkezés hatálybalépésére ugyanakkor csak külön alkotmánymódosítással, vélhetően az új választási rendszer elfogadásával egyidejűleg kerülne sor.⁴ Ez pedig azt jelenti, hogy a magyar parlamenti létszám nem a Magyarországgal összevethető népességű államok törvényhozásainak nagyságához fog igazodni, sokkal inkább az ötmillió lakos körüli európai országok parlamentjeihez. Mindez méginkább felveti azt a kérdést, hogy fenntartható-e egy háromelemű választási rendszer egy ennyire lecsökkentett országgyűlési létszám mellett. Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a jelenlegi választási rendszer egyes elemei milyen mértékű létszámcsökkentést bírnak el anélkül, hogy olyan diszfunkciók jelentkeznenek, amelyek már a választási rendszer működőképességét vagy alkotmányosságát veszélyeztetnék.



A CSÖKKENTÉS MATEMATIKAI KORLÁTAI

Az egyéni választókerületek kialakításával összefüggésben alkotmányos korlátként jelentkezik a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban az a választójog egyenlőségéből levezetett tétel, hogy két egyéni választókerület lakosságszáma között semmilyen körülmények között nem lehet kétszeresnél nagyobb eltérés. A másik, a csökkentés során jelentkező tényleges korlát, hogy az egyéni választókerületek nem nyúlhatnak át a megyehatárokon. Elvben persze a kisebb megyéknél elképzelhető lenne, hogy a velük szomszédos nagyobb megyébe átnyúljanak a választókerületi határok, ezt azonban az érintett megyék választói valószínűleg egyenjogúságuk és büszkeségük korlátozásaként élnék meg. Az sem lenne elvben kizárt, hogy egy régió és ne egy megyén belül érvényesüljön a kerületek átnyúlásának tilalma, de erre a jelenlegi közigazgatás-szervezési politika mellett⁵ lényegében nincsen esély.

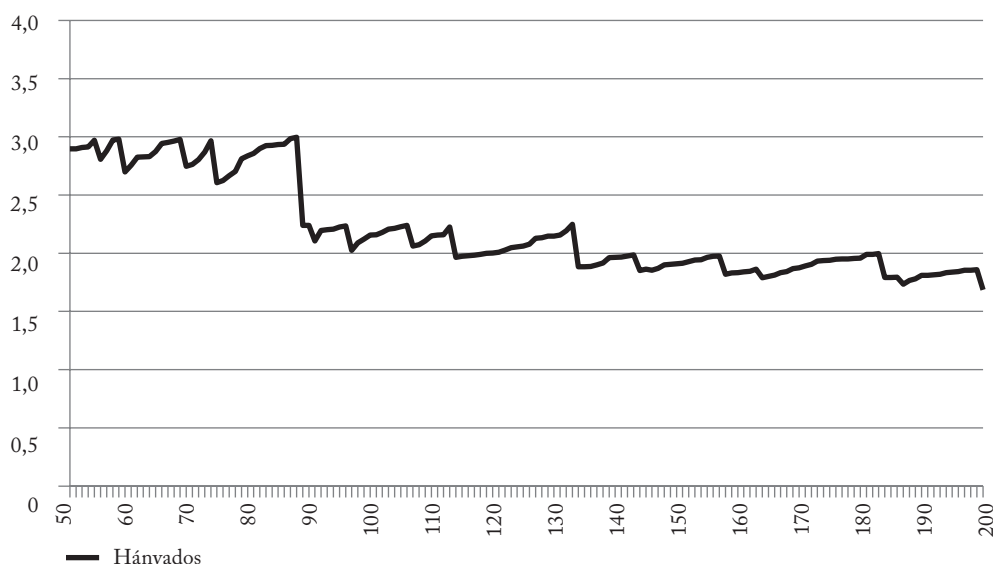
A tizenkilenc, jelentősen eltérő lakosságszámú megye és a főváros viszonylatában tehát egyrészt népességarányosan szét kell osztani a megyék és a főváros között az egyéni választókerületeket, másrészt a megyén vagy a fővárosban belül a településszerkezetre is figyelemmel ki kell alakítani a választókerületeket – mindezt pedig úgy, hogy az ország legkisebb választókerülete és legnagyobb választókerülete között ne legyen a kétszerest elérő különbség. Az egyes megyéken és a fővárosban belül a választókerületek kialakítása során a teljesen azonos létszámra törekedni felesleges, mivel a településszerkezet óhatatlanul kikényszerít bizonyos eltéréseket az átlagos népességszámtól; ennek mértékét leg-

alább $\pm 15\%$ -ra kell tennünk. Mindezek alapján ha az egyes megyékben és a fővárosban a népességnek a 2010. április 4-i állapot szerinti arányában osztjuk szét az egyéni választókerületeket, a megyéken és a fővárosban belül legfeljebb $\pm 15\%$ -os létszámtérést engedve meg, akkor az ország legkisebb és legnagyobb választókerületének lakosságszáma, továbbá az egyéni választókerületek adott száma mellett a kettő közötti hányados a 2. és 3. grafikonon látható görbéket rajzolja ki.

A számításból az a következtetés vonható le, hogy az egyéni választókerületek akkor tudják kielégíteni a hivatkozott alkotmánybírói követelményt, ha azok száma 113 és 117 között vagy 133 felett van. A kisebb tartomány alkalmazásának korlátját jelenti ugyanakkor, hogy azok mellett éppencsak meg lehet felelni a kétszeres különbség tilalmának, tehát már kismértékű népességmozgás is alkotmányellenessé teheti a kerülethatárok megállapítását.

A területi listák esetében még keményebb alkotmányossági korlát jelentkezik: míg az egyéni választókerületekben természetes, hogy településszerkezeti okokból eltér egymástól a lakosságszám, addig a választási rendszer arányos elemét megjeleníteni hivatott területi listák esetében nehéz elképzelni olyan indokot, amely eltérést engedne a lakosságszámnak való, matematikailag lehetséges megfeleléstől.

A megyei lajstromok jelenlegi, maximum 152 mandátum kiosztását lehetővé tevő rendszere – a későbbiekben részletesen elemzettek szerint – már önmagában is felveti azt a problémát, hogy a mandátumszerzéshez szükséges tényleges, a választási rendszer belső sajátosságaiból fakadó küszöb jelentősen meghaladja a kifejezett, törvényben előírt 5%-os mértéket. A négy kiosztható területi listás



mandátummal rendelkező Nógrád, Tolna és Vas megyében egy képviselői hely kedvezményes megszerzéséhez⁶ is a szavazatok 13,33%-ára van szükség, de még a magyar viszonylatban nagynak számító, nyolcmandátumos Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar megyében sem lehet országgyűlési képviselővé válni a szavazatok 7,4%-a alatt.⁷

Ha elfogadjuk azt a kiindulópontot, hogy a választási rendszer arányos elemében nem lehet eltérni a megyék közötti lakosság-szám-arányos mandátumelosztástól, akkor legalább 112 megyei listás képviselői helyre van szükség ahhoz, hogy egy megyében se csökkenjen három alá a jelenlegi kiosztási szabályok szerint megszerezhető mandátumok száma. Ez utóbbi azért fontos, mert ellenkező esetben a szavazatok 34%-ával és 82%-ával egyaránt csak egy mandátum lenne megszerezhető, ami egy arányos választási rendszerben abszurd következménynek minősíthető. Amennyiben tehát a kívánatos létszámcsökkentés mellett a listás mandátumok száma 112 alá csökkenne, akkor ez a mandátumkiosztás nem történhet megyei szinten.

Ez nem jelenti azt, hogy a megyei listák jogintézményét kell megszüntetni. Elképzelhető olyan választási rendszer is,⁸ amelyben a választók megyei listákra szavaznak, de a pártok közötti mandátumkiosztás az országosan rájuk leadott szavazatok arányában történik, majd a párt által megszerzett képviselői helyeket az adott párt egyes területi listáira leadott szavazatok arányában osztják szét a párt megyei lajstromai között. Ez a technika lehetővé teszi, hogy lényegében akármilyen kicsire csökkentse a törvényalkotó a listás szavazással megszerezhető mandátumok számát. Emellett a törvényalkotó vá-

laszthatja azt a megoldást is, hogy a polgárok által közvetlenül választható (nem kompenzációs) országos listákat hoz létre, ebben az esetben matematikailag akár húszra is csökkenthet az így megszerezhető képviselői helyek száma, hiszen így már a kifejezett, 5%-os küszöböt elérő listák tényelegetesen is mandátumhoz juthatnak.

A jelenlegi kompenzációs országos lista csökkentésének matematikai korlátai nincsenek: a törvényalkotó akár meg is szüntetheti a választási rendszernek ezt az elemét, annak pusztán a választási rendszer arányosságára lesz hatása, ami már a rendszer célszerűségének vizsgálata körébe tartozik.

Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy az egyéni választókerületek száma nem csökkenthető az alkotmányellenesség kockázata nélkül érdemben 135 alá, míg a megyei listán szerezhető mandátumok száma nem lehet 112-nél kevesebb a jelenlegi kiosztási eljárás mellett. A két szám összeadásából látszik, hogy az alkotmánymódosítással célul kitűzött 200 fő alatti Országgyűlés nem érhető el a jelenlegi választási rendszer érdemi megváltoztatása nélkül.

TÖBBSÉGI, ARÁNYOS VAGY VEGYES RENDSZER?

A választási rendszer éppúgy demokratikus akkor, ha tisztán egyéni választókerületekre épül, mint ha a lehető legteljesebb arányos mandátumkiosztást célozza meg. A képviselői helyek elosztásának arányossága ugyan kedvelt politológiai kutatási témakör, ugyanakkor alkotmányelméleti szempontból nem tekint-

hető „demokratikusabbnak” az a választási rendszer, amelyik a leadott szavazatokkal leginkább korreláló mandátumkiosztást célozza meg. A választójog egyenlősége megköveteli, hogy a polgárok szavazata az adott választási rendszer sajátosságaira is figyelemmel közel azonos módon befolyásolja egy képviselő megválasztását, de azt nem garantálja, hogy minden leadott voksnak közel azonos parlamenti képviselőt kell eredményeznie.⁹ Alapvetően célszerűségi szempontokat mérlegelve dönt a törvényhozó arról, hogy többségi vagy arányos választási rendszert vezet-e be, ennek során több alkotmányos értéket tekintetbe vehet, így a kormányzati stabilitást, a parlamenti vita sokszínűségét vagy a politikai rendszer megújulási képességét. Ezen értékek között ugyanakkor hierarchia nem állítható fel.

Jelenlegi választási rendszerünk vegyes rendszer: 176 egyéni választókerületben a többségi elv alapján választják a képviselőket, a megyei, fővárosi területi listákon maximum 152 mandátumot az arányos kiosztás elve szerint lehet megszerezni, míg a nem hasznosuló töredékszavazatokkal az országos listákról legalább 58 képviselői hely tölthető be.¹⁰ Az előzőekben láthattuk, hogy a választási rendszernek ez a három eleme jelentős létszámcsökkenés esetén nem maradhat fenn, mivel az egyéni kerületek száma nem csökkenthető tetszőleges mértékben, a területi listán a jelenlegi szabályok szerint szerezhető mandátumok számának jelentős csökkentése pedig az arányosság elvének kicsúfolása lenne. A rendszer vegyes jellegének fenntartása mellett ugyanakkor komoly érvek szólnak.

Az egyéni kerületek legitimitása magas a választók körében, voltaképpen ezeket a képviselőket érzik személyükben a legközelebb magukhoz a választók. Ennek pedig – bár a megközelítés kétségtelenül részben a parlamentáris demokrácia működésének félreértésén alapul – jelentős értéke van, mivel növeli a közpolitikai döntéshozatal választói elfogadottságát. Ezen túl az egyéni választókerületek többségi jellege a kormányzatnak olyan stabilitást ad, amely az elmúlt két évtizedben lehetővé tette a permanens kormányválságok és az előrehozott választások elkerülését, vagyis a kormányzati működés stabilitását.

Egy tisztán egyéni kerületekre épülő választási rendszer ugyanakkor diszfunkcionálisan működne Magyarországon. A politikai erők beágyazottsága, különösen területi szempontból, jelenleg viszonylag gyenge: ha a választások első és második helyezettje között legalább 15% körüli – normálisan működő parlamenti demokráciában sem szokatlan mértékű – különbség van, akkor a győztes letarolja az egyéni kerületeket, mint ahogy 1994-ben vagy 2010-ben is történt.¹¹ Az angolszász államokra, de akár Francia-

országra is jellemző közel állandó pártkötődésű kerületek száma Magyarországon nagyon alacsony, így egy tisztán többségi választási rendszerben az ellenzék könnyen kiszorulhatna a törvényhozásból szinte teljesen. Így viszont a kormánypártokkal szembeni, a következő választáson győzelemre esélyes alternatíva megjelenítése vagy lehetetlenné válna, vagy – ami egy tekintélyelvű, antiparlamentáris hagyományokkal bőven rendelkező országban legalább annyira káros – a parlamenten kívül jelenne meg. Ezen túlmenően egy tisztán többségi rendszer az új, ezért a váltópárti státuszra az első körben valószínűleg esélytelen pártok megjelenését szinte lehetetlenné tenné, vagyis a politikai rendszer megújulási képessége még a jelenlegihez képest is jelentősen csökkenne. A győztes pártnak a többségi elemén keresztül megvalósuló felülreprezentálása egy bizonyos mértéken túl azt a veszélyt is magában hordozza, hogy úgy jut alkotmányozó többséghez egy párt, hogy a támogatottsága egyébként nem éri el azt a szintet, amely már a közügyek intézésének teljes átrendezésére adott felhatalmazásként lenne értékelhető. 1994-ben a kormánykoalíció pártjaira az összes választópolgár kevesebb mint 40%-a, 2010-ben pedig az összes választópolgár kevesebb mint 34%-a adta le a szavazatát, mégis mindkét esetben alkotmányozó többséghez jutottak a kormánypártok. A kormányzati stabilitás indokolhatja ugyan a győztes pártnak a leadott szavazatokhoz képesti jutalmazását, azt azonban nem, hogy valódi választói támogatás nélkül jusson alkotmányozó többséghez egy politikai erő.

Ha a magyar választási rendszer tisztán arányos volna, az jó eséllyel számos esetben vezetne a csehországihoz, a hollandiaihoz vagy éppen az ausztriaihoz hasonló, tartós kormányzati instabilitáshoz. A többségi választási rendszerrel szemben, ahol főként a centrum felé nyitott, mérsékelt pártok tudnak sikeresek lenni az egyéni választókerületekben, arányos választási rendszer alkalmazása esetén a győztes párt premizálása elmarad, így szoros eredményt feltételezve rákényszerül vagy szélsőségekbe hajló pártokkal való együttműködésre, vagy pedig nagykoalíció kötésére. A parlamentáris demokrácia működése szempontjából egyik forgatókönyv sem kívánatos. Azt, hogy ez nem csak elvi lehetőség, világosan mutatja, hogy 5%-os bejutási küszöböt és nagyon arányos, országos mandátumkiosztást alkalmazó arányos rendszer esetén 1998-ban a Fidesz–FKgP–MDF-koalíciónak nem lett volna parlamenti többsége,¹² így csak vagy a MIÉP, vagy valamelyik baloldali párt támogatásával tudott volna kormányt alakítani. Az arányos választási rendszer ráadásul visszafordítaná a pártrendszer koncentráci-

ójának folyamatát, mivel nem érvényesülne a jelenlegi rendszer szövetségekötést/beolvadást premizáló, a külön indulást pedig büntető hatása, így idővel, egy-két választás után vélhetően érdemben megnőne a jelentősebb erővel rendelkező parlamenti pártok száma.

Az eddig elmondottak alapján a létszámcsökkenés adta kereteken belül a többségi elemet meg kell őrizni olyan mértékben, hogy az a választókerületi lakosságszám szempontjából az alkotmányosság határain belül maradjon, továbbá biztosítsa a választásokon győztes pártok stabil kormányzásához szükséges premizálást, ugyanakkor ne engedje meg az alkotmányozó többségnek a választói akarathoz képest indokolatlan létrejöttét. Emellett a választási rendszer arányos elemének biztosítania kell, hogy a lehetséges váltópárt a parlamentben kellő szereplési lehetőséghez jusson, továbbá hogy az érzékelhető választói támogatással rendelkező új politikai erők bejuthassanak az Országgyűlésbe. Az egyéni választókerületek számának csökkentési lehetőségeiről elmondottak fényében körülbelül 135-ben határozható meg az a mandátumszám, amely mellett a többségi rendszer még viszonylag lakosságarányosan felállítható. Az a kérdés, hogy emellé milyen arányos elemet kell illeszteni ahhoz, hogy a kívánt célok elérhetők legyenek.

A rendszer arányos eleme lehet a polgárok által közvetlenül választható listás szavazás, az egyéni választókerületben mandátumot nem eredményező szavazatokkal megszerezhető kompenzációs lista vagy a kettő kombinációja. A létszámcsökkenés matematikai korlátainak áttekintése során láthattuk, hogy a nagyságrendileg kisebb parlament követelménye egyszerűen nem engedi meg, hogy megyei szintű mandátumkiosztással működő arányos eleme legyen a választási rendszernek; ennek megfelelően mind a közvetlenül választható listának, mind a kompenzációs listának országosnak kell lennie.¹³

Elvileg elképzelhető lenne német mintára egy olyan választási rendszer is, amelyben az összes mandátumot a listás szavazatok arányában osztják ki, az egy pártra jutó képviselői helyeket azonban elsőként az egyéni választókerületben győztes jelöltek foglalhatják el. Egyfelől azonban ez a rendszer csak akkor működőképes, ha az egyéni választókerületek száma nem haladja meg az összes mandátum felét, vagyis 270 főnél kisebb parlament esetén csak igen bajosan tudna működni. Másrészt ez a megoldás nem szolgálja kellőképpen a kormányzati stabilitást, mivel nem vagy csak alig premizálja a választáson győztes erőt. E két szempontra való tekintettel a továbbiakban nem vizsgálom a német modell átvételének lehetőségét.

A közvetlenül választható lista legfontosabb jellemzője, hogy a választópolgárnak lehetősége van az egyéni jelöltek közötti választás mellett a pártpreferenciáját külön is kifejezni, ami helyi, adott esetben a pártpolitikát felülíró szempontként jelenhet meg az egyéni választókerületi döntés során. Ha a választó csak egyéni jelöltekre szavaz, a választás számára jó eséllyel a kormányváltás vagy a kormánypárt(ok) támogatása kérdésre szűkül, ami a nagy pártokat erősíti, ezzel pedig a pártrendszer megújulási képességét csökkenti. Empirikus adatokkal ugyanakkor nem támasztható alá, hogy a jelenlegi vegyes rendszerben széles körben elterjedt volna a szavazatok megosztása, a *split vote* alkalmazása. Ugyan 1998-ban az SZDSZ egyéni jelöltjeit mindegy egyharmaddal több választó támogatta, mint a párt listáját, de ilyen mértékű különbséget azóta egy választáson sem tapasztalhattunk,¹⁴ ezért ezt a szempontot a közvetlenül választható lista mellett nehéz felhozni.

A polgárok által közvetlenül választható lista emellett a választási rendszer arányosságát paradox módon rontja egy vegyes rendszerben, mivel listás mandátumhoz juttatja az egyéni választókerületben győztes pártot is, ezzel pedig az egyéniben képviselői helyet nem szerező pártok által megszerezhető listás mandátumok száma csökken. Így a választási rendszer arányos eleme kevésbé tudja ellensúlyozni a győztesnek a többségi elvből következő premizálását, ennek pedig az alkotmányozó többség lehetőség szerinti elkerülése szempontjából is van jelentősége. Ha 135 körüli egyéni választókerületet feltételezünk, akkor is 203 fős parlament kell ahhoz, hogy az összes egyéni választókerületet megnyerő párt önmagában e mandátumokkal ne jusson kétharmados többséghez. Ha még ehhez hozzávesszük azt, hogy a közvetlenül választható listáról is mandátumokat szerez, akkor egy jelentősebb, 10-15%-os választási győzelem szinte automatikusan adja meg az alkotmányozó hatalmat a győztes pártnak. Éppen ezért ha 200 fő körülire akarjuk csökkenteni a parlamenti létszámot, akkor a közvetlenül választható listát nem célszerű a választási rendszerben alkalmazni, mivel az egyéni választókerületek önmagukban képesek a stabil kormánytöbbséget biztosítani, a győztes párt által szerezhető listás mandátumok pedig nehezítik a választási rendszerrel szemben támasztott egyéb követelmények érvényesülését. Így a kormányképes alternatíva megjelenését, a kicsi, de valódi társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok képviselethez jutását, illetve az alkotmányozó többség elkerülését az szolgálja, ha a választási rendszer arányos elemeként országos kompenzációs lista működik. Ennek nagyságát célszerű az egyéni

választókerületek számának felénél kicsit több mandátumban meghatározni, mivel ez az a legalacsonyabb szám, amely még megengedi az alkotmányozó többség elkerülését, ugyanakkor alkalmas arra, hogy a bejutási küszöböt épphogy átlépő kis pártnak is három-négy országgyűlési képviselői helyet biztosítson.

A BEJUTÁSI KÜSZÖB

A bejutási küszöb elvi szinten az érdemi társadalmi támogatottsággal nem rendelkező politikai erőк parlamentbe jutását hivatott megakadályozni annak érdekében, hogy a kormánytöbbség fennmaradása ne néhány törpefrakció képviselőin múljon.¹⁵ Másrészt a bejutási küszöb azt is elősegíti, hogy a parlamentben a közpolitika egészére vonatkozó alternatívát megjeleníteni képes pártok legyenek jelen, hiszen egy kétfős frakció nyilvánvalóan nem tudna a környezetvédelemtől kezdve a közjogi kérdéseken át az egészségügy problémáiról is átfogó véleményt formálni. A törvényalkotó ezért meghatározza a listás szavazatoknak azt az országos arányát, amely alatt nem lehet sem területi listás, sem országos listás mandátumot szerezni. Mindez értelemszerűen azzal jár, hogy a küszöböt át nem lépő párt nem lesz jelen az Országgyűlésben, mivel csak egyéni választókerületi győzelemmel tudna képviselői helyet szerezni, ami speciális eseteket leszámítva kifejezetten valószínűtlen.

A jelenlegi magyar választási rendszerben ugyanakkor területi listáról (néhány megyét és a fővárost leszámítva) az alacsony megszerezhető mandátumszám miatt messze a bejutási küszöb fölötti eredménnyel lehet csak képviselői helyhez jutni. Ennek megfelelően ha az elmúlt választásokon egyáltalán nem érvényesült volna a bejutási küszöb, 1990-ben az MSZMP 2, az MSZDP 1, 1994-ben a Köztársaság Párt 1, a MIÉP 1, a Munkáspárt 1, 1998-ban az MDF 1, az MDNP 1, a Munkáspárt 2, 2002-ben a Centrum 1, a MIÉP 3, 2006-ban a MIÉP-Jobbik 1, 2010-ben pedig az MDF 1 megyei listás mandátumot szerzett volna. Amennyiben azonban a listás szavazatok alapján megszerezhető mandátumok kiosztása országosan történik, már lényegesen több képviselői hely jutott volna a küszöb alatti pártoknak, hiszen ebben az esetben a megyei listákon megszerezhető képviselői helyek alacsony száma nem torzítaná arányos mandátumszerzésüket. 1990-ben országos mandátumkiosztás mellett 12 párt jutott volna az Országgyűlésbe, és az akkori küszöb alatti pártok összesen a listás mandátumok majdnem 15%-át megszerezték volna.¹⁶ Ez már a parla-

menti működést érdemben befolyásoló, adott esetben a biztos kormánytöbbség kialakulását veszélyeztető befolyáshoz juttatta volna a törpepártokat, ami aligha segítette volna elő a politikai rendszer stabilizációját.

A bejutási küszöb a jelenlegi országos listás kompenzációs mandátumokra is irányadó. Itt nincsen olyan belső, implicit fék, mint a megyei listák esetében, mivel országosan történik a mandátumok kiosztása. Ennek megfelelően a küszöb eltörlése itt a törpepártoknak érdemi mandátumszerzési lehetőséget adna. Így például az országos listáról 2002-ben – tehát már a pártrendszer letisztulásának időszakában – a Centrum 6, a MIÉP 7, a Munkáspárt 4, de még az FKgP is 2 képviselői széket szerzett volna, miközben a választások végeredménye szerint négyfős többséggel alakult meg az MSZP–SZDSZ-kormány. Ha tehát a kompenzációs listaként működő országos listán nem érvényesül a bejutási küszöb, az szoros választási eredmény esetén valóban királycsináló helyzetbe juttathatja a néhány százalékos támogatottsággal rendelkező pártokat, ami jó eséllyel vagy kormányválságok sorozatához, vagy átláthatatlan háttéralkukhoz vezetne.

Az idő előrehaladtával csak lassan csökkent a mandátumszerzéstől a küszöb és a megyei listák torzító hatása miatt eleső pártok száma: 1994-ben 14, 1998-ban 10, 2002-ben 7, 2006-ban 5, míg 2010-ben 6 párt (közös listán induló pártok szövetsége) tudott volna mandátumot szerezni egy teljesen arányos, küszöb nélküli választási rendszerben. Ez a csökkenés vélhetően a pártelitek és a választók tanulási folyamatának eredménye, amelynek során választásról választásra egyre jobban tudatosodott az érintettekben, hogy a küszöbnek megfelelő eredményt el nem érő pártok érdekében tett erőfeszítések, a rájuk leadott szavazatok nem hasznosulnak. Ha a törvényalkotó egy torzításmentes, bejutási küszöböt nem alkalmazó választási rendszert vezetne be, az a pártrendszert – a be nem jutás élményének elhalványodásával párhuzamosan – jó eséllyel a fragmentáció irányába taszítaná, ami könnyen eredményezne a jövőben a stabil kormánytöbbséget nélkülöző Országgyűlést.

A rendszerváltás óta eltelt húsz év tapasztalatai szerint ugyanakkor a magyar pártrendszer meglehetősen megcsontosodott: új, az 1990-es parlament pártjaitól vagy azok belső csoportjaitól független politikai erőként lényegében csak a Lehet Más a Politika tudott bekerülni az Országgyűlésbe.¹⁷ A politikai rendszer megújulási képessége a mai Magyarországon ezért azt kívánja meg, hogy a bejutási küszöböt csak akkor és olyan mértékkel alkalmazza a választási törvény, ahol és amennyire az a kormányza-

	<i>Hajdú-Bihar</i>		<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	
	<i>Első forduló</i>	<i>Második forduló</i>	<i>Első forduló</i>	<i>Második forduló</i>
Résztvétel	48,13%	55,62%	48,75%	55,78%
MSZP	34,15%	39,35%	33,19%	40,32%
Fidesz	28,01%	40,09%	24,61%	37,55%
FKGP	14,99%	9,08%	19,53%	12,67%
SZDSZ	5,89%	2,91%	5,36%	3,19%
MIÉP	6,74%	5,69%	2,70%	2,51%
MDF	2,71%	0,00%	3,39%	0,00%
KDNP	2,56%	0,62%	3,45%	0,00%
Munkáspárt	3,54%	2,25%	3,25%	2,24%
egyéb	1,40%	0,00%	4,53%	1,51%

ti stabilitás és a parlamenti működőképesség miatt elkerülhetetlenül szükséges. Elképzelhető egy olyan vegyes választási rendszer, amelynek a többségi eleme biztosítja a stabil kormányzást, míg az arányos elem azt hivatott szolgálni, hogy minél több hang megjelenjen az ország házában. A tényleges frakciókénti működéshez szükséges minimális létszám ebben az esetben is persze megkívánja a jelenleginél esetleg alacsonyabb bejutási küszöb meghatározását, ami azonban annak függvénye, hogy az arányos elem mekkora részt képvisel a választási rendszer egészében.

EGY VAGY KÉT FORDULÓ?

A jelenlegi választási rendszerben két okból is előfordulhat, hogy második fordulót kell tartani. Egyrészt ha az egyéni vagy a területi választókerületben nem szavaz az arra jogosultak több mint fele, másrészt ha az egyéni választókerületekben az első fordulóban senki nem szerzi meg az érvényes szavazatok több mint felét, második fordulót kell tartani.¹⁸

Az első, érvényességi feltétel magyarázata abban keresendő, hogy a törvényalkotó el kívánta kerülni a népképviselői szerv legitimációjának gyengeségét, hiszen ha a választók kisebbsége vett csak részt az Országgyűlés megválasztásában, a későbbiekben felhozható lenne a parlament népszerűtlen döntéseivel szemben, hogy nem áll mögötte az ország polgárai többségének felhatalmazása. Ennek az érvnek az erősségét mindenesetre jelentősen csökkenti, hogy a jelenlegi választójogi törvény a második fordulóban megelégszik a választók negyedének részvételével, ami ugyanahhoz a legitimációs következményhez vezethet. Azt is nehéz belátni, hogy ha ez az elvi megfontolás helyes és követendő lenne, akkor az önkormányzati vagy az európai parlamenti választá-

sokra miért ne lenne alkalmazható, márpedig ezen a választásokon jelenleg nincs érvényességi küszöb.

Az érvényességi feltétel gyakorlati következményét az eddigi választási eredmények alapján mérhetjük fel. A rendszerváltás óta eltelt időben egyszer fordult csak elő, hogy területi listás választás első fordulójára ne lett volna érvényes: 1998-ban Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében második fordulót kellett tartani. Ennek során a második fordulóra nőtt a részvétel, meg is haladta az első forduló érvényességéhez megkívánt 50%-ot (lásd a 2. táblázatot).

Az eredmények változásából az is egyértelműen kiderül, hogy nem pusztán az első fordulóban nem, de a második fordulóban a szavazatukat leadó polgárok véleménye miatt tér el az egyes pártok támogatottsága, hanem az első fordulóban is részt vevő választók is szép számban változtatták meg preferenciájukat a két forduló között. Ezen belül elsősorban a győztes(nek érzett) párthoz húzás jelensége érvényesült, míg a kis pártok támogatottsága csökkent. Ez viszont azt jelenti, hogy az ország választói nem azonos információs bázis alapján adhatták le szavazatukat, mivel e két megye polgárai már ismerték a többi területi lista eredményeit, azt is, hogy ki nyerheti meg a választásokat, de azt is, hogy mely pártoknak nincs esélyük bejutni az Országgyűlésbe.

Az eddigi hat általános országgyűlési választásból négy alkalommal minden egyéni választókerületben érvényes volt az első forduló, míg 1990-ben 6, 1998-ban pedig 35 kerületben kellett az érvénytelenség miatt második fordulót tartani. Időközi országgyűlési képviselőválasztásokon azonban sorozatosan előfordul, hogy akár még a második forduló sem érvényes, így újra és újra meg kell ismételni a választást.¹⁹

Arra való tekintettel, hogy az érvényességi kü-

	1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	1. ford.	2. ford.	1. ford.	2. ford.	1. ford.	2. ford.	1. ford.	2. ford.	1. ford.	2. ford.	1. ford.	2. ford.
Fidesz	1	1	1	0	19	50	76	95	76	68	175	173
MSZP	5	1	159	149	113	54	97	78	90	98	1	2
SZDSZ	63	35	12	16	2	2	2	2	0	0	0	0
MSZP–SZDSZ							1	1	9	9		
független+egyéb	11	9	2	1	1	1			1	1	0	1
FKGP	13	11	0	1	7	12						
Fidesz–MDF					32	55						
MDF	78	114	1	5	2	2						
Fidesz–SZDSZ	2	2	1	1								
KDNP	3	3	1	3								

szőb meghatározása melletti elvi megfontolás gyenge lábakon áll, alkalmazására a gyakorlatban ritkán kerül sor, illetve az megbontja a választópolgárok információs bázisának közös jellegét, nehéz érveket találni amellett, hogy a jövőben is a választók többségének részvételéhez kötődjön a parlamenti választások első fordulójának érvényessége.

Kicsit más a helyzet az eredményességi küszöbvel. Az egyéni választókerületekben a mandátum megszerzéséhez az első fordulóban az érvényességen túl az is szükséges, hogy egy jelölt megkapja az érvényes szavazatok több mint felét. Arra való tekintettel, hogy ez a választási rendszer többségi eleme, erős alátámasztást kap ez a megfontolás, hiszen éppen azt hivatott biztosítani, hogy az nyerje el a mandátumot, aki mögött ténylegesen ott van a választókerület lakosságának meggyőzően nagy része. Ellenkező esetben igen alacsony szavazati aránnyal is képviselői helyhez lehetne jutni, például a leginkább fragmentált, 1990-es választáson egyfordulós egyéni választókerületi rendszer esetében átlagosan a szavazatok 29,22%-ával nyert volna a győztes jelölt, de előfordult volna az is, hogy 14,94%-nyi voksal jut be az Országgyűlésbe egy egyéni képviselő. Az abszolút többség első fordulóbeli megkövetelésének megalapozottságán az sem változtat, hogy a második fordulóban már nem kell az összes szavazat több mint fele a győzelemhez, mivel a második fordulóra jellemzően csak a három legtöbb szavazatot kapott jelölt jut be, így alacsony támogatottsággal semmiképp nem lehet mandátumot szerezni.

Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy a pártrendszer konszolidációjával (és koncentrációjával) ez az érv veszített gyakorlati erejéből. A választások egyéni választókerületi eredményeit áttekintve láthatjuk, hogy míg 1990-ben 35–40, 1998-ban több mint 50 egyéni képviselői hely váltott pártot a két forduló között, addig 2002-ben és 2006-ban már csak

10–20 választókerületben született más eredmény a második fordulóban, mint az elsőben (lásd a 3. táblázatot). Az elsőpró választási győzelmek éveiben, 1994-ben és 2010-ben alig van jelentősége a második fordulónak, mivel a győztes párt letarolta az egyéni választókerületeket. Ilyen csekély, az egyéni mandátumok legfeljebb tizedét-husadát érintő változásnak a kormányzati többség kialakítására már nincs döntő befolyása.

Az is egyértelmű tendencia, hogy nő az első forduló győzelmek száma az egyéni választókerületekben. Míg 1990-ben 5, 1994-ben 2, 1998-ban 1, 2002-ben 45, 2006-ban 66, 2010-ben (igaz, parlamentáris keretek között szokatlan választási eredmény mellett) pedig már 119 kerületben volt eredményes az első forduló. Ezen túl 2002-ben 62, 2006-ban 68, 2010-ben pedig 30 további olyan egyéni választókerület volt, ahol 45% feletti eredménnyel lépett a második fordulóra az első helyezett. Azt mondhatjuk, hogy 2002 óta sem az a veszély nem fenyeget, hogy jelentős választói támogatás nélkül nyer egy jelölt egyéni választókerületet, sem pedig az, hogy az első fordulóban a közepes vagy kisebb pártokra szavazó polgárok másodlagos preferenciái érdemben megváltoztatnák a választás végeredményét. Így viszont kérdéses, hogy van-e tényleges, a gyakorlatban is kimutatható indokoltsága az eredményességi feltétel fennmaradásának.

Az eredményességi küszöb megszüntetése ugyanakkor a politikai rendszer megújulási képességét, differenciáltságát minden bizonnyal tovább gyengítené. Egy új ellenzéki párt megjelenése a választásokon ebben az esetben tipikusan a kormánypártot erősítené, mivel megosztaná az ellenzéki szavazótábor, ami egy relatív többségi rendszerben a kormánypártok mandátumszerzési esélyeit növelné. Így viszont a kormányváltást kívánó szavazópolgár inkább adná a voksát egy olyan, bejáratott ellen-

zéki pártra, amely magában hordozza a kormányra kerülés érdemi lehetőségét. Mindez persze attól is függ, hogy az egyéni kerületek mennyire dominálnak a választási rendszerben: ha a kormányzás azon múlik, hogy ki nyeri a legtöbb egyéni választókerületet, és a pártlisták csak a kompenzációs mandátumok megszerzésére szolgálnak, akkor biztosan lefagyasztja egy relatív többségi rendszer az új pártok színre lépését. Ha viszont a szavazatok megosztásának lehetősége megmarad, tehát egy kormányváltást kívánó szavazópolgár szavazhat a győzelemre esélyes ellenzéki párt egyéni jelöltjére és egy kis ellenzéki párt listájára is, akkor az egyéni választókerületek egyfordulósá tétele különösebb aggályokat nem vet fel.

A kétfordulós választás megszüntetése – a választási költségeknek az államháztartás költségvetésének egészéhez képest elhanyagolható összegű csökkenthetőse mellett – azzal az előnnyel mindenképpen járna, hogy lerövidülne a nemzetközi összehasonlításban is igen hosszú „béna kacska” időszak. Ma a választási kampány kezdete és a kormány felállása között négy-öt hónap telik el, ami az ország kormányozhatósága szempontjából mindenképpen hosszú idő.

*

Az országgyűlési képviselők megválasztása rendszerének átalakítása során fontos figyelembe venni, hogy a parlamentáris demokrácia talán legfontosabb kérdéséről, a közhatalom gyakorlására való felhatalmazásról van szó. Európai példák sora mutatja, hogy a pillanatnyi politikai erőviszonyok alapján megváltoztatott, a belső mozgatórugók működését át nem gondoló választási reform sokszor éppen a kezdeményezőjére üt vissza. Éppen ezért a reform végrehajtásakor – a tételes alkotmányossági elvek maradéktalan tiszteletben tartása mellett – nagyon pragmatikusan, a várható hatalomtechnikai következményeknek a tudatlanság fátyla alatti, alapos végiggondolása mellett kell eljárni. Ennek során a kormányzati stabilitás követelményét, az ellenzéki vélemények megfelelő súlyú képviseletét és a politikai rendszer megújulásának képességét kell vezérlő elvnek tekinteni. A rendszer finomhangolását mindenestre komolyan megnehezíti, hogy az alkotmányozó a parlamenti létszámot már előre, a nemzetközi példák alapján kiugróan alacsonyra kalibrálva, 200 főben maximálta. Ha ehhez a számhoz a későbbiekben görcsösen ragaszkodni kell, az sok szempontból kényszerpályára sodorja a választójogi törvény újraalkotását.

JEGYZETEK

1. 1996-ban többfordulós, hatpárti egyeztetés zajlott a létszámcsökkentésről, 1999-től pedig a 16/1999. (III. 8.) OGY határozattal felállított, a Választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottság működött.
2. E helyütt elég csak utalni Medgyessy Péter miniszterelnök közjogi javaslataira, amelyeket az Országgyűlés 2004. február 16-i ülésén jelentett be, vagy a Fidesz által a 2006–2010-es parlamenti ciklusban benyújtott, az országgyűlési képviselők létszámát kétszáz főben maximaló, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/295. számú törvényjavaslatra.
3. A választási szakirodalomban gyakran emlegetett „köbgyökszabály”, vagyis az a tétel, hogy a lakosság számának köbgyöke lenne az ideális parlamenti létszám, Európában az empirikus adatok szerint kevésbé érvényesül. A vizsgált országokban a tényleges parlamenti létszám átlagosan 32,78%-kal haladja meg a köbgyökszabályból következő értéket. A köbgyökszabályhoz lásd Rein TAAGEPERA: *The Size of National Assemblies*, Social Science Research, 1972/4, 385–401.
4. Az alkotmánymódosításnak jogi kényszerítő ereje jelenleg nincsen, hiszen a hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik, amelynek elfogadásához ugyanúgy az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges, mint adott esetben a létszámkorlát megemeléséhez vagy eltörléséhez. Mégis, politikai szempontból nehezen képzelhető el, hogy a már elfogadott csökkentési mértékhez képest végül kisebb csökkentés mellett köteleznél el magát az alkotmánymódosító hatalom.
5. *A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet* 2010. szeptember 1-jével a kormány általános hatáskörű területi szerveit ismét megyei, illetve fővárosi illetékességgel hozta létre. A korábbi regionális területi államigazgatási szervek nagy része a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló, T/1248. számú törvényjavaslat elfogadása esetén 2011. január 1-jétől a megyei/fővárosi közigazgatási hivatalok jogutódjának részeként, tehát megyei illetékességgel fog működni. Mindez arra vezet, hogy a regionális szerveződési főszabályból kivétellé válik még az államigazgatásban is.
6. *Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény* (Vjt.) 8. § (3) bekezdése szerint ha egy megyében vagy a fővárosban marad kiosztható mandátum, akkor az egyébként egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám kétharmadával is

szerezhető mandátum, a különbözetet az országos listára került töredékszavazatokból ugyanakkor le kell vonni.

7. A bejutási küszöb elérése, vagyis 5%-os szavazatarány alatt ma csak Budapesten és Pest megyében tud egy párt a területi listáról mandátumot szerezni.
8. Hasonló elven működik a holland alsóház választásának rendszere is. Lásd FÁBIÁN György – Kovács László Imre: *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)*, Budapest, Osiris, 2004.
9. Lásd 3/1991. (II. 7.) AB határozat.
10. A Vjt. 3. § (3) és (9)–(10) bekezdése szerint a területi listáról (praktikusan a magas effektív küszöb miatt) ki nem osztható mandátumok felcsúsznak az országos listára.
11. Az MSZP 1994-ben 149 egyéni választókerületben győzött (az összes választókerület 84,66%-ában), míg a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség 2010-ben 174 egyéni győzelmet aratott (az összes választókerület 98,86%-a).
12. 1998-ban 200 fős parlament esetén, 5%-os küszöb alkalmazása mellett egy országos mandátumkiosztáson alapuló, arányos választási rendszerben a Fidesz 64, az FKgP 31, a MIÉP 13, az MSZP 74, az SZDSZ pedig 18 mandátumhoz jutott volna.
13. Országos mandátumkiosztás esetén, ha bejutási küszöböt alkalmaz is a törvényalkotó, kellően sok mandátum szerezhető meg ahhoz, hogy az elosztáshoz használt kvóta kiválasztása ne befolyásolja érdemben a mandátumokat. A kvótának az egyes pártok első mandátuma, illetve a legutolsó megszerzhető mandátum megszerzésében van jelentősége. Előbbi esetben a bejutási küszöb eleve garantálja, hogy csak az első mandátumot a kvóta alapján is megszerző párt juthasson képviselői helyhez. A listáról kiosztható legutolsó mandátum pedig – kellően sok kiosztható képviselői megbízás esetén – nem befolyásolja jelentősen az elosztást.
14. 2002-ben az egyéni jelöltek és a területi listára leadott szavazatok átlagos különbsége az összes érvényes szavazatra vetítve az MSZP esetében 2,23%, a Fidesz–MDF esetében 2,75%, míg az SZDSZ esetében 1,61% volt. 2006-ban ugyanez az átlagos különbség az MSZP-nél 2,13%, a Fidesz–KDNP-nél 1,74%, az SZDSZ-nél 1,46%, az MDF-nél 0,82% volt. 2010-ben azokban az egyéni választókerületekben, ahol az LMP is indított jelöltet (tudatos *split vote*-ről itt lehet csak igazolhatóan beszélni), az egyéni jelöltekre és a területi listára leadott szavazatok átlagos különbsége az összes érvényes szavazatra vetítve a Fidesz–KDNP esetében 1,56%, az LMP esetében 0,84%, az MSZP esetében 1,71%, a Jobbik esetében pedig 0,85% volt.
15. A bejutási küszöb mellett az ajánlószelvények gyűjtése mint a jelöltállítás feltétele ugyancsak kemény belépési korlátot képez. A 2010-es országgyűlési választás ráadásul azt is megmutatta, hogy egy jelentősen a küszöb feletti támogatottsággal rendelkező párt, mint az LMP sem tud minden egyéni választókerületben jelöltet állítani, noha az LMP-s egyéni jelölt nélküli választókerületekben is átlagosan 1499 szavazatot, vagyis a 750 ajánlószelvénynél lényegesen több voksot kapott a párt. Azzal, hogy 2010 nyarán ráadásul jelentősen, 35 napról 15 napra csökkentette az Országgyűlés az ajánlószelvények gyűjtésére rendelkezésre álló időt, hatását tekintve tovább keményítette ezt a belépési feltételt.
16. 1990-ben 200 fős parlament esetén, bejutási küszöb alkalmazása nélkül egy országos mandátumkiosztáson alapuló, arányos választási rendszerben az Agrárszövetség 6, a Fidesz 18, az FKgP 24, a Hazafias Választási Koalíció 3, a KDNP 13, az MDF 51, a Magyar Néppárt 1, az MSZMP 8, az MSZP 22, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt 7, az SZDSZ 44 és a Vállalkozók Pártja 3 mandátumot szerzett volna.
17. A szélsőjobb oldali pártok azért nem sorolhatók ebbe a körbe, mert valamilyen módon a rendszerváltáskori pártstruktúra örökösei, nemcsak a szellemiséget tekintve, hanem az infrastruktúra, illetve a társadalmi hálózat szempontjából is. Az 1998-ban az Országgyűlésbe jutó MIÉP az MDF 1993-as szakadásával, döntően korábbi demokrata fórumos politikusokból jött létre, míg a 2010-ben parlamenti képviselét szerző Jobbik részben a MIÉP, illetve annak ifjúsági szervezete romjain jött létre.
18. Vjt. 7. § (2)–(3) bekezdés és 8. § (2) bekezdés.
19. A rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban a Komárom-Esztergom megyei 3. számú országgyűlési egyéni választókerületben (Kisbér) csak a nyolcadik fordulóban sikerült az időközi választáson képviselőt választani.

„VÁLASZTÁSI ÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÜNK KONSZOLIDÁLÓ, SŐT KONZERVÁLÓ HATÁSÚ”

ENYEDI ZSOLTTAL, A KÖZÉP-EURÓPAI EGYETEM TANÁRÁVAL
A FUNDAMENTUM SZERKESZTŐI BESZÉLGETNEK

Az idei választások után alapvető változások történtek a magyar pártrendszerben. Beszélgetésünk során ezeket a változásokat szeretnénk értelmezni, lehetőleg európai kontextusban.

Mit tart a legalapvetőbb változásnak az idei választásokon, ami hosszabb távon hatással lehet a magyar pártrendszerre?

A leglényegesebb változás a domináns középpárt létrejötte volt. A Fidesz már évek óta bírta a politikailag aktív polgárok túlnyomó többségének támogatását, és már 2008 óta jelen van rendszerünkben a radikális jobboldali alternatíva. Ám csak a választások révén vált a „centrális politikai erőter” megkerülhetetlen politikai tényré. A jelenlegi felállítás fennmaradása mellett a Fidesz még népszerűségi mutatóinak jelentős csökkenése esetén is a kormányalakítás lehetőségének egyetlen várományosa marad. Európán belül a második világháború utáni időszakból lehet csak a jelenlegi mag helyzethez illő – bár távoli – analógiákat találni. Az olasz és egyes skandináv rendszereket uralta még ilyen biztos pozíciójú, kétoldali ellenzékkel szemben kormányzó párt. Az utóbbi évtizedekben azonban Európában inkább a bipolaritás irányába fejlődtek a pártrendszerek. Ha a jelenlegi mintázat hosszú távon fennmarad, akkor majd Európán és az angolszász világon kívül kell párhuzamokat keresnünk.

Ugyanakkor úgy látszik, hogy a jelenlegi választási rendszer – a finanszírozással együtt – jelentősen hozzájárul a pártrendszer konszolidálódásához. Az alkotmánymódosítással már rögzített kisebb parlament eleve a választási rendszer változását indukálja; ez milyen irányú lehet? Lehet-e számítani az önkormányzati választásokat megelőzően már használt választási matematika alkalmazására az országgyűlési választások előtt is?

Az önkormányzati és a parlamenti választási rendszer között továbbra is nagy különbségek maradnak, de valóban mindkettőről elmondható, hogy hátrányos a kispártok számára. A Fidesznek jelenleg rendkívül előnyös az aránytalanság fenntartása, de korántsem biztos, hogy ez mindig így lesz. Valószínűleg ezt a kormánypárt is látja, és ezért nem törekszik az országgyűlési választási szabályok – még inkább – többségi irányba való átalakítására.

Egyetértek azzal, hogy választási és finanszírozási rendszerünk konszolidáló, sőt konzerváló hatású. Mindenekelőtt a magas küszöbök tehetnek arról, hogy az elmúlt két évtizedben a térségünkön belül a magyar pártrendszerbe volt a legnehezebb kívülről bejutni és hogy a mai napig nálunk működik Európa egyik legkevésbé fragmentált pártrendszere. Ugyanakkor a legutóbbi választás éppenséggel azt demonstrálta, hogy van értelme új mozgalmakat alakítani, a parlamenti pártok távolról sincsenek bebetonozva.

Az országgyűlési választási rendszer reformja, ha megmarad a listás és egyéni mandátumok aránya, nem fog önmagában új erőviszonyokat kialakítani. Azonban a választókerületek határainak meghúzése a – rövid távú – politikai manipuláció terepe a világ számos országában, és az előjelek alapján nem várom, hogy nálunk ezt a feladatot majd egy politikailag semleges testületre bízza a kormány.

Számíthatunk-e arra, hogy a Fidesz–KDNP elsőprő választási győzelmével, az ellenzék jelentős meggyengülésével Magyarországon elindult a pártrendszer eljelentéktelenedésének folyamata és az oroszországihoz hasonló helyzet alakul ki?

Az biztos, hogy az elkövetkező hónapokban a fontos politikai döntések előrejelzőinek inkább a magyar kormányzat belső ügyeit, mint az ellenzéki pártok mozgásait kell figyelniük. Ugyanakkor a Fidesz láthatóan még vetélytársnak tartja a szo-

cialistákat az idősebb és a szociális kérdésekre érzékeny rétegekben, a Jobbikot a nacionalista választók, az LMP-t pedig a liberális fiatalok körében, és a magyar kormány és sajtója Putyinéknál inkább bonyolódik interakciókba az ellenzékkel. A magyar ellenzéki pártok meglehetősen világos értékalternatívákat jelenítenek meg, s ennyiben a polgárok és a média látóköréből nemigen fognak eltűnni. Azonban ha továbbra sem fognak tudni kormányzati alternatívát felmutatni, a választások tétje valóban csökkenhet. Az ilyen spekulációknak az adhat alapot, hogy az LMP és a Jobbik az ideológiája miatt, az MSZP pedig a közelmúltja és belső viszonyai okán nehezen képzelhető el váltópártnak.

Van-e bármilyen esély a magyarországi párt- és kampányfinanszírozás megoldására olyan helyzetben, amikor a kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok érdeke a potenciális ellenfelek esélyeinek minimalizálása?

Valamiféle „megoldásra” így talán még nagyobb is az esély, mint az elmúlt két évtizedben. A Fidesz szervezeten, médiatámogatásban és persze kormányzati támogatásban is jóval versenytársai fölé nőtt, ezért például érdekelt lehet a magántőke részvételének, a kampány időtartamának és sok egyéb aspektusnak a szigorú szabályozásában.

Mit szól ahhoz, hogy az új kormány csökkentette a pártok állami támogatását?

Ez a fenti logikába illeszkedik. A kilencvenes években a magyar pártok finanszírozásukat tekintve meglehetősen rátapadtak az államra, pontosabban az állami támogatásra, és nagyon csekély tér jutott működtetésükben az önkéntes állampolgári hozzájárulásnak. A néhány éve több lábon álló Fidesz, amely mostantól hatalmas informális állami és önkormányzati támogatásra is számíthat, érdekelt az állami juttatások csökkentésében. Ezáltal erősíti saját pozícióját a többi párttal szemben, egyben az elit- és politikaellenes gesztusok révén többlétszerezőséghez is jut.

A magyar változások kapcsolatba hozhatók-e valamilyen regionális tendenciával?

A rendszerváltó pártok sok környező országban már a kilencvenes évek óta hiányoznak a politikai palettáról. Ez most már többé-kevésbé Magyarországról is elmondható. A reformkommunisták által alakított formációk is korán marginalizálódtak más országokban. Ilyen vonatkozásokban

tehát Magyarország – meglehetősen késéssel – követi a régiós trendet. Azonban a szélsőjobboldal megerősödése és a hatalmas, jobboldali, de a politikai centrumot is lefedő párt kialakulása inkább szembe megy a régió dinamikájával. A Fideszhez hasonló, a nemzeti felszabadítási frontokat idéző pártok inkább a rendszerváltás környékén voltak jellemzők.

Mit gondol, van-e esélye annak, hogy a tekintélyelvű magyar politikai kultúra megváltozzon? Milyen tényezők lehetnek képesek ebbe az irányba hatni?

Rövid távon éppenséggel ennek a kultúrának a megerősödését várom. A jobboldal hatalmas 2010-es győzelmében tekintélyelvű és tekintélyellenes elemek még egyaránt szerepet játszottak. A rendet, erős kezű vezetést és a hagyományos értékrend újrateremtését követelő mozgalom időnként forradalmi, (a szó köznapi értelmében) anarchikus gesztusokat használt. Most majd a szemtelenség, a humor vagy a kispolgári normák figyelmen kívül hagyása el fog halványulni a jobboldalon. A baloldali főáramától is egy meglehetősen rend- és hatékonyságközpontú diskurzust várhatunk. A baloldali civilszervezetek és az új generációk ízlését kiszolgáló média lesz majd talán képes fordítani ezen a trenden. De felvilágosult közízlés nemigen alakulhat ki a jólét érzékelhető növekedése előtt.

Gondolja, hogy egy meglehetősen gyenge civilszféra és egy erős kormánybefolyás alatt álló média képes lesz erre a változtatásra?

Egyrészt valóban le kell számolnunk azzal a hiedelemmel, hogy a globalizáció – az iskolázottság növekedésével karöltve – lineárisan erősítené a racionális, világias, toleráns, szabadságjogokra érzékeny értékrendet, függetlenül a helyi politikai-gazdasági viszonyoktól. Másrészt azonban úgy gondolom, hosszú távon a közmédiumok irányítása kevés ahhoz, hogy Európa közepén egy keleties szemléletmód virágozzon. Nem tartom kizártnak, hogy társadalomfejlődésünk szempontjából valóban korainak kell majd minősítenünk az 1989–90-ben kezdődött, és több döccenés után most elakadni látszó nyugatias-liberális korszakot. Nagyon úgy tűnik, hogy szervezettebb módon kell megtörténnie a felzárkózásnak. A második világháború utáni nyugati fejlődés útjának első szakasza a felhalmozó, mérsékelt, de tekintélyelvű alapozás korszaka volt. 1989 után úgy látszott, hogy mi megspórolhatjuk ezt az időutazást. Néhány környező országnak sikerült is tekintélyelvű kitérő nélkül integrálódnia. Ám úgy tűnik, Magyar-

országokon kell egy híd, amelyen a diktatúrák és szélsőséges mozgalmak örökségét is magában hordozó társadalom átsétál a modern világba. Optimista fel fogásban a Fidesz lesz ez a híd.

Hogyan értékelhető a hagyományos angol kétpárt- rendszer felbomlása és a liberálisok mérleg nyelve szerepbe kerülése? Milyen változásokat hozhat az új választási rendszer?

Az, hogy a választási eredmények révén létrejött koalíciós kormányzás kivételes vagy normális politikai képlet lesz, szinte egyedül a választási reformon múlik. Egy lényegesen arányosabb rendszer esetén megszűnik az egypárti többségi kormányok lehetősége. A liberálisok az áttörés kapujában állnak, a liberális eszmerendszer azonban már – a Konzervatív Párt liberális fordulata miatt – át is tört. Nagy-Britanniában ma, némi túlzással szólva, három liberális párt verseng.

Ide kívánczik a kérdés: vajon Magyarországon, ahol – ellentétben Nagy-Britanniával – már egyetlen liberális párt sem szerepelt a 2010-es választáson, vajon mi várható a liberális választói értékek jövőendő képviselése terén a pártstruktúrában – már ha vannak még nálunk ilyenek?

Magát liberálisnak nevező párt nélkül könnyen elképzelhető a pártrendszer, azonban valóban furcsa lenne, ha a liberális értékrend nem találna semmilyen pártpolitikai csatornát. A szocialisták elitjének egy része láthatólag szívesen betöltené az SZDSZ kiesésével kialakult űrt, azonban az MSZP hanyatlásának egyik oka éppen az volt, hogy elvesztette szerényebb jövedelmű támogatóit. Nagy valószínűséggel az ő visszaszerzésük lesz az egyik fő feladata a pártnak a közeljövőben, és ez nem kedvez a markánsan liberális politikának. Az MSZP-nél kézenfekvőbb alternatíva az LMP, amennyiben a párt vezetőségét és szavazóit láthatólag jobban izgatják az emberi jogi és alkotmányos kérdések, bár a liberális gazdaságpolitika tőlük talán még távolabb áll. De hát őszintén szólva az SZDSZ-t sem a gazdaságpolitikája tette hívei szemében liberálissá és vonzóvá egykor. A magyar politikai térben nagyobb jelentőségű kulturális kérdésekben az LMP egy új kombinációval próbálkozik: úgy áll ki a kisebbségek mellett, hogy nem antinacionalista. Ez és az MSZP-től való távolságtartása párbeszédképessé teszi a jobboldalon. A stratégiának, liberális szempontból, az a jó oldala, hogy általa oldódhatnak a „haza és haladás” állandó szembekerüléséből fakadó görcsök. A veszélye az, hogy a hamis mítosz-

kon alapuló nemzet- és történelemfelfogás komoly kihívó nélkül emelkedik hivatalos rangra és válik a mindennapi gondolkodásunk keretévé.

Van-e bármilyen hatása az Európai Parlament frakciócsoportjainak a frakcióhoz tartozó párt tagállami, belpolitikai tevékenységére, képesek-e bármilyen nyomásgyakorlásra vagy intézményi befolyásolásra? Mi kell ahhoz, hogy egy párt kikerüljön az adott EP-frakcióból, és mekkora hatalomvesztéssel járna ez egy párt számára?

Érdekes módon az európai szintér hatásának kérdése most nem a magyar, hanem a brit választásban játszott szerepet. Az ottani konzervatívok a tekintélyes néppárti frakcióból átültek ugyanis egy marginális pártokból és személyiségekből álló, meglehetősen nacionalista irányultságú frakcióba, hogy az euroskeptikus szárny igényeit kielégítsék. A fejlemények azt mutatták, hogy az európai affiliációknak meglehetősen csekély a jelentőségük. Cameronnak ugyan okozott néhány nehéz pillanatot ez a kérdés a kampány során, és talán voltak néhányan a szavazók között, akik emiatt álltak át a liberálisokhoz, de a párt végül is győzött, és az első hónapok tanúsága szerint meglehetősen Európa-barát politikát folytat. Persze kisebb pártok esetében, főleg a régiókban, nagyobb súlya van a párt nemzetközi elfogadottságának. A KDNP hanyatlásához például néppárti tagságának felfüggesztése is hozzájárult.

A nemzetközi szövetségek normakikényszerítő ereje gyenge, de egyes esetekben, így például az utódpartok szocializálásában, látványos sikereket értek el a kilencvenes években. A csatlakozás után azonban, mint ahogy azt a Fico elleni támadások sikertelensége vagy legalábbis félsikere jelezte, hasonlóan magabiztos fellépésre már nemigen lehet számítani. Ugyanakkor a Fidesz esetében a Néppárttal való jó kapcsolat fenntartása komoly, s adott esetekben korlátozó jellegű tényező lehet. A nyugat-európai kereszténydemokraták megharagítása hatalmas károkat okozhat a kormánynak. Orbánnak már szembe kellett egyszer néznie az amerikaiak informális bojkottjával, de még soha nem veszítette el az európai jobboldal jóindulatát. Annak megtartására szerintem nagyon fog ügyelni.

Általánosságban véve integrálódnak az európai pártrendszerek vagy beállt egy status quo?

Az, hogy a politikai intézmények, úgy a pártpolitika vonatkozásában is megtorpanni látszik az integráció. Azonban az Európai Parlament hatáskörének növekedése vagy a reprezentációs, külpo-

litikai és koordinációs funkcióknak néhány kézben való összpontosítása várhatólag, némi idő elteltével, kielezi majd a pártversengést az európai szintén is, az pedig magával kell hogy hozza a pártcsaládok nagyobb integráltságát. Közvetlenebb hatása lenne annak, ha a Zöldek – egyes korábbi terveknek megfelelően – úgy döntenének, hogy a következő választásokon közös listával indulnak. Ezt később átvehetnék más pártcsaládok, s ezáltal kézenfekvően növekedne a koordináció igénye.

Van-e valamilyen hatással a magyar pártok értékrendjére az, hogy részei egy európai pártrendszernek?

Az értékek jellegét alapvetően a hazai viszonyok alakítják. Időről időre, mint például a Blair- és a Gyurcsány-korszakban, kimutatható valamely testvérpárt példájának hatása, de e mögött is hazai logikát érdemes keresnünk. Ugyanakkor a második vonal, a fiatal aktivisták számára fontosak lehetnek az európai pártok által szervezett fórumok, és hosszú távon kialakulhat egy érték alapú azonosságtudat. Az európai struktúrák léte nyilván segítik azokat, akik a Fideszen belül a Fidesz–Jobbik-választóvonal mélyítése mellett érvelnek.

A pártpolitikai válság forrását általában a párt- és kampányfinanszírozásban látják. A magyarországi szabályozást milyennek értékeli európai összehasonlításban?

A finanszírozás rendkívül fontos közpolitikai kérdés, azonban a szabályozási dilemmáknak kisebb a politikai tétjük, mint azt az ezzel foglalkozó szakértők állítják. Először is az átlagpolgárt nem különösebben érdekli a kérdés, így a reform közvetlen hatása a közbizalomra szerintem csekély volna. Másodszor, a nemzetközi példák azt sugallják, hogy a közélet tisztasága sokkal inkább kulturális, mint szabályozási probléma. Harmadszor, botrány- és gyanúmentes rendszerről nem tudok.

Mindazonáltal persze érdemes követni és átvenni a jól működő technikákat. A magyar szabályozási rendszer leginkább életszerűtlenségével (lásd költési küszöb) lóg ki a sorból. Ugyancsak feltűnő, hogy a pártok tájékoztatási kötelezettségei nagyon pongyolán vannak megfogalmazva, illetve hogy a kampányba bekapcsolódó egyéb szervezetek viselkedése nincs szabályozva. De európai mintáról csak nagyon korlátozott értelemben beszélhetünk, így a finanszírozás reformja modellek és értékek közötti választást fog jelenteni, nem pedig egyszerű adaptációt.

Persze azt sem szabad elfelejteni, hogy a magyar pártfinanszírozási rendszer egyik sajátossága az ellenőrzés szinte teljes hiánya is. Vajon azzal, hogy a törvény értelmében ezt a feladatot ellátni hivatott Állami Számvevőszék élére egy kormánypárti politikus került, nem nehezíti-e meg az előre lépést?

Finoman szólva: de. Az új helyzet fényében a status quo fennmaradása, vagyis hogy a pártok törvénytelenégei továbbra is büntetés nélkül maradnak, még a jobbik verzió. Nagyon valószínűtlen, hogy egy pártpolitikus adott esetben a saját pártját leplelje. Így aztán vagy mindenkinek mindent elnéz, vagy arra használja hivatalát, hogy a versenytársakat gyengítse. Azonban ez az egyszerű érv ma kevésbé hatásos Magyarországon, hiszen a válságba úgy sodródott az ország, hogy számos állami intézmény élén nem politikusok álltak, vagy valamilyen paritásos testület irányította. Ebben a helyzetben a gyerekek a fürdővízzel való kiöntése, vagyis a hagyományos, konszenzusos elveken működő intézményeknek az átalakítása szinte logikus reakció. Néhány év múlva szerintem újra fel fogjuk fedezni a spanyolviaszt.

Hogyan ítéli meg a népszavazások jövőjét világszerte? Elképzelhetőnek tartja-e, hogy mondjuk az Egyesült Államok vagy Németország lépéseket tegyen a szövetségi szintű referendumok irányában?

A népszavazás a közvetlen és konzultatív demokratikus technikák egyik formája. Ezek a technikák az utóbbi néhány évtizedben látványosan terjedtek világszerte. A politikai elit által zárt ajtók mögött meghozott döntéseket már sok országban nem tekintik legitimnek. A két említett országot nem egyformán ítélem meg. Mindkettő federális állam, Németországban azonban az országos népszavazás hiánya anakronizmus, sajátos történelmi tapasztalatokra való reakció, míg az Egyesült Államokban a politikai berendezkedés logikus, lényegi eleme. Ugyanakkor mindkét országban számos módjuk van a polgároknak közvetlenül részt venni a hatalomgyakorlásban, a lényeges kérdések nagy részét a bíróságok és a népszavazások döntenek el, a választott politikusok mozgástere folyamatosan szűkül.

Hogyan értékeli visszamenőleg a 2008-as úgynevezett szociális vagy másként háromigenes népszavazások kormánybuktató szerepét a magyar alkotmányos rendszer szempontjából?

A kormánypártokkal szembeni ellenszenv már korábban kialakult, azonban a népszavazás tette láthatóvá, hogy a kormány „béna kacsa”. Ennyiben tehát nagy súlyú, a választásokat is befolyásoló esemény volt. Nem tudom megítélni, hogy az Alkotmánybíróság helyesen járt-e el, amikor zöld utat adott a három kérdésnek. De kétségtelen, hogy egy új, kockázatos út megléte vált nyilvánvalóvá a politikai szereplők számára. Ezek szerint a parlamenti képviselők rákényszeríthetők olyan döntésekre is, amelyek szemben állnak meggyőződésükkel. Ez egy nemzetközi viszonylatban nagyon ritka szituáció, a képviseleti és a közvetlen demokrácia olyan összekapcsolása, amelyben valamilyen általánosan elfogadott alapelv (a képviselők lelkiismereti szabadsága vagy a népszavazási döntés érvényre jutása) mindenképpen sérül.

Milyen hozzáállást prognosztizál a népszavazásokhoz a közeljövő Magyarországon a kétharmados többségű kormányoldal és az ellenzék részéről? Várható-e, hogy az ellenzék – felhasználva a 2008-as tapasztalatokat – megkísérli kormánybuktatásra használni a referendum intézményét?

Ez előfordulhat, de nem a közeljövőben. Egy ilyen próbálkozás könnyen visszafelé sült el. A Fidesz döntése sem volt kockázatmentes, hasonló népszerűségi mutatókra pedig még jó ideig nem számíthat az ellenzék. Ugyanakkor a precedens megléte azt eredményezheti, hogy a Fidesz különösen igyekezni fog a népszavazáson megtámadható intézkedések elkerülésére. Másrészt nem kizárt, hogy a kormány plebiszcitárius eszközökkel is erősíteni akarja majd hatalmát. Ez akkor válik majd valószínűvé, amikor a Fidesz népszerűsége a jelenleginél alacsonyabb lesz, de még nem süllyed jelentősen az ellenzék népszerűsége mögé.

A jelenlegi és a közeljövőre prognosztizálható népszerűség mellett vajon miért nem meri megkockáztatni a Fidesz az új alkotmány népszavazásra bocsátását? Az első két hónap alkotmánymódosításaival kapcsolatos társadalmi érdektelenség azt látszik igazolni, hogy a választópolgárok ingerküszöbét nem éri el az alkotmányossági problémák. Ez tényleg így van? Mert ha igen, akkor egy ilyen megerősítő népszavazás akár legitimációnövelő hatású is lehetne. Mi másra használná egy kéthar-

ados többséggel rendelkező koalíció a népszavazás intézményét, ha nem hatalma további legitímálására?

Elvileg sok mindenre jó lehet a népszavazás egy-kormányának. Például szolgálhatja a felelősségát-hárítás funkcióját, lehet az eliten belüli frakcióhar-cok eszköze, sőt egy magabiztos hatalom használ-hatja társadalmi preferenciák aggregálására, hátsó politikai szándékok nélkül is.

Hogy lesz-e népszavazás az új alkotmányról, az még nem tudható, de amennyiben lesz, akkor a kormány ellenfele valószínűleg valóban inkább a közöny, mint az ellenzék lesz. Nem tartom lehetet-lennek, hogy a Fidesz meg fogja kockáztatni a népszavazást, de ebben a pillanatban olyannak tűnhet számukra, mint amilyenek a miniszterelnöki vita tűnt néhány hónappal ezelőtt: felesleges, adott esetben sérüléseket is okozó szituációnak egy már megnyert meccs utolsó szakaszában. Persze ha sikerül egy többé-kevésbé konszenzusos szöveggel előáll-ni és egyben a társadalmi lelkesedést is fenntartani, akkor inkább az üres kapu helyzet áll elő, és Orbán majd elegánsan bebólintja a gólt.

Mit gondol, hol húzódnak a politikai intézményrendszer megváltoztatásának a határai? Másképpen fogalmazva: mik egy kétharmados többség-gel rendelkező kormánykoalíció korlátai a tárgyal-t kérdésekben?

A formális korlátok nagyon tágak, demokrá-ciót sokféleképpen lehet működtetni. Azon-ban olyan rendszerre van szükség, amelyet tudunk is működtetni, vagyis megvan hozzá a társadalmi tudásunk, technikai ismereteink, és amelyet a poli-tikailag releváns szereplők – melyek körébe nem állampolgárok is beletartoznak – legitimnek tudnak elfogadni. Ez praktikusán Magyarországon a parla-mentáris demokrácia valamely válfaját kell jelentse. Abban reménykedhetünk, hogy a Fidesznek nem egy, hanem két célja van, és az ideológiai triumfá-lás mellett (amelyet néhány szimbólum felidézésével is el lehet érni) stabil berendezkedés kialakítására is törekszik. Az utóbbi cél sokak számára bizonyára vonzó számos ötletet kizár, így például az állam és az egyház szétválasztásának megszüntetését, az egy-személyi centralizációt vagy a képviselet korporatív átalakítását.

HACK PÉTER

Miközben a politikai pártok tevékenységének jogi szabályozása, valamint a választási szabályok sok jogos kritikát válthatnak ki, érdemes leszögezni, hogy a hatályos magyar szabályozás ezeken a területeken alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak. A hatályos szabályok alapján biztosítják demokratikus politikai pártok működését, és mind az Országgyűlés, mind az önkormányzatok, mind az Európa Parlament képviselőit szabad és demokratikus választásokon, legitim módon választották meg az elmúlt két évtizedben. Nem ugyanez a helyzet azonban a párt- és a kampányfinanszírozással: ezen a területen a szabályozás és annak végrehajtása sem felel meg a jogállamiság lényeges kritériumainak.

Közismert, hogy szinte nincs olyan fejlett demokrácia, amelyben az elmúlt évtizedekben ne lettek volna párt- vagy kampányfinanszírozási botrányok. Az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában, Franciaországban, Németországban, Japánban, Dél-Koreában vezető politikusok pályája tört ketté vagy ért dicstelen véget ilyen ügyek miatt. Nem egy esetben bírósági eljárások, sőt börtönbüntetések zárták az eseményeket. Olyan politikai személyiségek sem tudták politikai pályafutásukat ilyen ügyek nélkül befejezni, mint Helmut Kohl vagy Tony Blair. Ezekből az esetekből azonban hiba lenne azt a következtetést levonni, hogy lám, a pénz és a politika kapcsolatának szabályozása mindenhol megoldhatatlan feladat, nem is érdemes vele próbálkozni. A botrányok ezeken a területeken éppen a viszonyok tisztázására tett erőfeszítések következményei, míg a botrányok hiánya az esetek többségében a rendezés iránti politikai akarat hiányát jelzi.

A párt- és kampányfinanszírozás kérdéseit két aspektusból is elemezhetjük: a választási rendszer követelményei, valamint a korrupció elleni fellépés szempontjából. Az optimális szabályozás mindkét szempontot egyenlő súllyal veszi számításba.

A választási rendszer oldaláról azt kell megvizsgálnunk, hogy a szabályozás és az annak nyomán kialakuló gyakorlat biztosítja-e a finanszírozás területén a versengő politikai erők közötti esélyegyenlőséget, illetve a pénzmozgások átláthatóságán keresztül lehetővé teszi-e annak tisztázását, hogy valójában milyen érdekek mozgatják a pártok döntéshozatalát egy-egy politikai kérdésben. Ebben a körben akkor beszélhetünk a jogállamiság és a demokrácia szempontjából tisztességes szabályzásról, ha a választásokon induló politikai erők lényegében egyenlő eséllyel juthatnak hozzá mind a közpénzekhez, mind a magánforrásokhoz. A hatályos magyar szabályozás igazolhatatlanul nagymértékben kedvez a pártfinan-

szírozás terén a parlamenti képviselettel rendelkező pártoknak, ugyanis a választásokon induló pártoknál a közpénzhez jutás mértékét nem az éppen aktuális választói támogatás aránya határozza meg, hanem a négy évvel korábban megnyilvánuló választói akarat aránya. A tisztességes és demokratikus verseny szabályainak jobban megfelelne, ha a parlamenti pártok a törvényhozási feladataik ellátásához kapott költségvetési támogatást nem fordíthatnák kampánycélokra, és az adott választáson induló párt támogatása például az egyenként kisebb összegű magántámogatások mértékétől függne, ahogyan azt az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet e témában készült javaslata tartalmazza.

A választási rendszer tisztasága szempontjából az is kérdés, hogy a kampány szabályozása – például a kampányköltségek csökkentésére irányuló rendelkezések – nem korlátozza-e a vélemények ütközésének szabadságát. Bár a magam részéről nem értek egyet azzal, hogy cégek, gazdasági társaságok korlátlan anyagi támogatást nyújthassanak politikai kampányokhoz, de figyelmet érdemel, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága az utóbbi években két döntésében is az első alkotmánykiegészítésnek a szólásszabadságra vonatkozó rendelkezése sérelmét állapította meg. Egy 2008-as döntésben a kampányköltségek limitje egyes szabályait minősítették alkotmányellenesnek (*Davis v. Federal Election Commission*, 554 U.S. __ [2008. június 26.]), egy ez évi határozatban pedig a cégek kampány-hozzájárulásának korlátozásáról állapították meg, hogy az alkotmányellenes (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 50 [2010. január 21.]). Mindkét döntés 5:4 szavazataránnyal dőlt el, és a konzervatív bírák képezték a többséget.

A többségi állásponttal szemben komoly ellenérvек hozhatók fel, azt azonban a magyar szabályozás kapcsán is figyelembe kellene venni, hogy a korrupció veszélyének visszaszorítására hivatkozva nem volna szerencsés például olyan rövid kampányidőszakot megállapítani, amely gyakorlatilag lehetlenné teszi a programok kifejtését. Ugyanezen az alapon bírálható továbbá a jelöltenként egymillió forintos kampányköltségi limit is, amely tizenhárom éve változatlan.

A párt- és kampányfinanszírozás kérdése okkal szerepel a korrupció elleni fellépést sürgető programok prioritásai között. Mind az Antikorrupciós Koordinációs Testület által készített stratégiatervezet, mind a Transparency International nemzeti integritás tanulmánya helyesen állapítja meg, hogy a párt- és kampányfinanszírozás jelenlegi rendezetlensége az új magyar demokrácia egyik legsúlyosabb válságterülete. A hatályos szabályozás okozta hely-

zet a közélet tisztaságának megteremtését akadályozó legsúlyosabb tehertétel.

A rendezésre tett kísérletek áttekintése jól érzékelteti a problémák lényegét. A pártok pénzügyeit szabályozó első törvényi rendelkezések a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként megszületett, a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényben* (Párttv.) találhatók. Az akkori szabályozás által választott jogi megoldások azt a politikai helyzetet tükrözték, amelyben megszülettek. Az első szabad választásokat megelőzően az egyik oldalon az országos infrastruktúrával, épületekkel, irodákkal, gépjárművekkel, személyzettel felvértezett utódpárt szerepelt, a másik oldalon pedig a párttá válás embrionális állapotában lévő új politikai formációk. A törvény – a választási törvénnyel összhangban – nem kívánta az új pártok esélyeit tovább rontani azzal, hogy korlátozza a számukra adható vagyoni hozzájárulásokat. Ezért kizárólag a más államtól származó és a névtelen adományok elfogadását tiltotta. Így az első választás alkalmával a bevételi korlát szempontjából nagyon puha törvénnyel indultak neki az új pártok a választásoknak. Ebben az időben kiadási korlátot nem állapított meg jogszabály. Később tiltotta meg jogszabály, a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 1992. évi LXXXI. törvény* azt, hogy párt költségvetési szervtől, állami vállalattól, állami részvétellel működő gazdasági társaságtól, költségvetési támogatásban részesülő alapítványtól vagyoni hozzájárulást fogadjon el.

A bevételek átláthatóságának követelményét a mai napig lényegileg változatlan formában szintén puha szabályok írták elő. A törvény szerint meghatározott összeget meghaladó belföldi hozzájárulást, illetve ennél alacsonyabb összeghatárig a külföldi hozzájárulásokat a pártoknak az éves beszámolójukban közzé kell tenniük. (Ez az összeg jelenleg 500.000, illetve 100.000 forint [Párttv. 9.§ (2) bekezdés].)

Mind a bevételi korlátok, mind az átláthatósági szabályok egy konkrét történelmi helyzethez igazodtak, és már a második szabad választások során könnyen kijátszhatónak bizonyultak. A legkézenfekvőbb mód a korlátozások megkerülésére az volt, hogy a pártok alapítványokat hoztak létre, s az azoknak adott pénzügyi támogatásra már nem vonatkoznak a párttörvény korlátozásai. Ezek az alapítványok névtelen adományokat és a törvényben meghatározott nyilvánosságra hozatali kötelezettséget teremtő összeget meghaladó adományokat is szabadon elfogadhattak. Az alapítványok közbeiktatásával a pártok nyilvános beszámolóiban a törvényben meghatá-

rozott értékhatár fölötti adományozók között gyakorlatilag csak ezek az alapok jelentek meg.

Az első szabad választást követően a törvényhozó a költségvetésből származó közvetlen, mandátumarányos támogatással és ingatlanjuttatással bővítette a pártok forrásait. Ezen felül a pártok tagdíjakból, vállalkozási tevékenységből és pénzügyi műveletekből is hozzájuthatnak támogatáshoz.

Az 1994-ben lezajlott második választás után a törvényalkotó már nem a bevételi oldalon kereste a korlátokat, hanem a kampánykiadásokat akarta korlátozni. A *választási eljárásról szóló 1997. C. törvény* 92. § (1) bekezdése jelöltként legfeljebb egymillió forint elköltését teszi lehetővé. Bár a törvény hatálybalépése óta többször felvetődött az összeg megemelésének ötlete, illetve az a javaslat, hogy legalább az infláció mértékével emelkedjen, soha nem sikerült kialakítani az elképzelés megvalósításához szükséges politikai akaratot.

A rendelkezés kétségtelenül jó szándékú indítéka és ésszerű megfontolásai ellenére az elmúlt évtized egyik legkártékonyabb szabályának bizonyult. Nemcsak azért, mert a törvényt senki nem hajtja végre, hanem leginkább azért, mert kifejezetten korrupciót generáló hatása van.

A 2006-os választásokat követően megalakult kormány programja az „Államreform” című fejezetben a következőket tartalmazza a pártfinanszírozásról: „Legyen átlátható és ellenőrizhető a pártok gazdálkodása, különös tekintettel a kampányra fordított kiadásaira. A pártok állami támogatásának növelésével, a kampányra költhető maximális összeg reális megállapításával, ugyanakkor a fentiek szigorú ellenőrzésével váljon világos és átlátható rendszerré a pártfinanszírozás. Erősítsük meg az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványait.”

A kormányalakítás után négy nappal, 2006. június 13-án a kormány benyújtotta a Párttv. és az *1997. évi C. törvény*, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslatot. A javaslat növelni akarta a nyilvánosságot, az átláthatóságot azáltal, hogy előírta: kötelező közzétenni a pártok gazdálkodásáról szóló éves beszámolót és a választási kampány költségvetéséről készített tájékoztatót. Meg akarta szigorítani a könyvvizetésre és beszámolókészítésre vonatkozó szabályokat, és előírta volna, hogy a nagyobb bevétellel rendelkező pártoknak kettős könyvvitelt kell folytatniuk. Meg kívánta növelni a pártok bevételi forrásait oly módon, hogy az országgyűlési képviselők általános választásának évében a pártok utólag, a választási eredmény alapján egyszeri támogatást kapjanak. Erre a támogatásra az a párt jogosult, amelyik országos összesítésben megszerez-

te a területi választókerületek első érvényes választási fordulójában leadott érvényes szavazatok legalább 1%-át. A javaslat szerint a támogatásra fordítható összeg a választás évében a Párttv. 5. § (2) bekezdésében meghatározott támogatások összegének kétszerese. Ez a támogatás a pártokat a területi választókerületek első érvényes fordulójában az adott pártra leadott szavazatok arányában illeti meg. A törvényjavaslat módosítani akarta a pártok gazdálkodására vonatkozó hatályos szabályokat. Növelni szerette volna a választás tisztaságának garanciáit, leginkább azzal, hogy javasolta a kampányszámla bevezetését: egyes kampánytevékenységek csak erről a bankszámláról történő átutalással finanszírozhatók, és az Országos Választási Bizottság ezeknek a bankszámláknak a bankszámlakivonatát a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. A plakátokra vonatkozó új szabályozás a jobb azonosíthatóságot célozta volna (azonosító szám, példányszám, felelős személy stb. feltüntetése). Továbbá szerepelt a tervezetben, hogy a rádiós és televíziós közvetítések, a sajtóbeli politikai hirdetések csak előre közölt árjegyzék alapján jöhetnek létre. A javaslat szigorítani akarta a szankciókat, megerősítette volna az Állami Számvevőszék szerepét.

A törvényjavaslat általános vitáját már a benyújtás utáni hetekben elkezdte az Országgyűlés, az általános vitát 2006. július 4-én fejezték be, majd július 10-én a részletes vitát is megtartották és le is zárták. Ezt követően több mint egy évig nem tűzték napirendre a javaslatot, majd azt az előterjesztő 2007. október 15-én visszavonta.

Időközben az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Nézőpont Intézet szervezésében egyeztetés folyt a parlamenti pártok között a párt- és kampányfinanszírozás kérdéseiről. Az egyeztetés eredményeként a felek eljutottak egy megállapodás közelébe, amely hat pontban foglalta össze a legfontosabb kérdéseket. Az első pont alapelveket rögzített, s ezek között kimondta, hogy költségvetési támogatáson kívül a pártok csak választópolgároktól fogadhatnak el adományokat, jogi személyektől nem. Az egyesületek, társadalmi szervezetek kizárólag a kampányidőszakban, meghatározott összeghatár (például a választópolgárokra vonatkozó limit háromszorosa) alatt adományozhatnak, szigorú átláthatósági szabályoknak alávetve. E szabály alól kivételt képeznek a 2003. évi XLVII. törvény alapján létrehozott pártalapítványok. A párt- és kampányfinanszírozás újr szabályozásának alapelve az átláthatóság, az esélyegyenlőség, a kampányköltségek ésszerű korlátozása és a közpénzek védelme.

A második pont a kampányidőszak meghatározását sürgette, a harmadik a kampányszámla kötele-

ző bevezetéséről szolt. A negyedik pont rögzítette a hirdetési cégek kötelezettségeit. Az ötödik pont korlátozni javasolta a közfunkciót betöltők részvételét a kampányban, a hatodik pedig a társadalmi szervezetek és természetes személyek kampánybeli részvételét kívánta szabályozni.

E pontok közül a Fidesz a negyediket és a hatodikat nem fogadta el. Az előbbit arra hivatkozva, hogy szerinte francia mintára a fizetett hirdetések teljes tilalmát kellene bevezetni, az utóbbit pedig alkotmányos aggályokra hivatkozva.

A megállapodás meghíúsulását követően 2007. október 14-én két MSZP-s képviselő, Tóbiás József és Puch László T/4119. számon törvényjavaslatot nyújtott be „A pártfinanszírozás átláthatóvá tétele” címmel. A képviselői indítvány vélhetően a kormánnyal egyeztetve került beterjesztésre, hiszen a benyújtás másnapján a kormány visszavonta T/237. számú javaslatát. A képviselők tizenkét nap múlva, október 26-án T/4190. számon új változatban adták be javaslatukat. Ez a szöveg lett a tárgyalás alapja.

A javaslat lényegi – koncepcionális kérdéseket érintő – része gyakorlatilag megegyezik a T/237. számú előterjesztésben megfogalmazott törekvésekkel. Az Országgyűlés az általános vitát 2007. november 7-én kezdte és még aznap be is fejezte. A részletes vitára november 19-én került sor, de határozathozatalra nem került sor.

A nyilvános közlésekből nem lehet nyomon követni, hogy a 2007. november 19-i vitalezárás és az április 2-én a Gazdasági Bizottság által benyújtott módosító javaslat között mi történt. A törvényjavaslatához viszonylag kevés számú módosítás érkezett. Ezek egy részét a Gazdasági Bizottság egyhangú határozatával terjesztették be, így okkal feltételezhetjük, hogy mögöttük a pártok közötti megegyezés húzódott meg. Ugyanakkor elkészült egy másik javaslat is, T/4394. számú, amelyet a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség két képviselője nyújtott be.

A T/4190. számú (MSZP-s) javaslat a párt- és kampányfinanszírozás teljes rendszerének átfogó reformját kísérelte meg, az átláthatóságot megteremtő szabályok mellett a finanszírozás koncepcionális változtatására is javaslatot tett. A törvényjavaslat megszüntette volna azt a lehetőséget, hogy jogi személyek pártokat, illetve pártok vagy jelöltek kampányát támogathassák. A pártok pénzügyi forrásait e szerint részben a magánszemélyek támogatása, részben a költségvetésből származó, a jelenlegi helyzethez képest lényegesen megnövelt állami támogatás jelentené. Ez utóbbi megoldás a Fidesz által vezetett akkori ellenzék számára nem volt elfogadható.

A Fidesz által beterjesztett T/4394. számú javaslat csak a kampányfinanszírozásról szolt, de ugyan-

csak radikális koncepcióváltást tartalmazott: megszüntetni javasolta a kampány legköltségesebb részét, az elektronikus médiában folytatott választási kampányt.

A választásokat megelőzően, 2009 őszén újra két civilszervezet, a Transparency International Magyarország és a Freedom House Europe tett kísérletet arra, hogy a pártok között megegyezést hozzon létre. Ennek érdekében törvényjavaslatot készítettek, amely a választásokig hátra lévő idő rövidségére tekintettel nem vállalkozott a pártfinanszírozás kérdéseinek rendezésére, hanem kizárólag a kampányfinanszírozás átláthatóvá és ellenőrizhetővé tételét szolgálta. Véget akar vetni a képmutatásnak, amelynek a választók már több választás után tanúi lehettek: annak, hogy valamennyi párt valótlán beszámoltot készítsen kampánycöltségéről, meghamisítva a választási kampányra költött összegek adatait. A javaslat fő célja a politikai rendszerbe vetett bizalom helyreállítása volt a kampányfinanszírozás területén.

A törvényjavaslat a hatályos szabályozáshoz képest minimális változtatásokat tartalmazott. Az egyes jogintézmények bevezetésénél döntő jelentőségűnek tekintette azt a tárgyalássorozatot, amelyet a parlamenti pártok 2007-ben az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Nézőpont Intézet szervezésében folytattak. A megbeszéléseken rögzített, a javaslatot előkészítő Freedom House Europe és a Transparency International Magyarország által létrehozott „képmutatás.hu” honlapon közzétett anyag lényegi elemei beépültek az előterjesztésbe.

A törvényjavaslat változatlanul nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy mind jogi személyek, mind magánszemélyek támogatást nyújthassanak jelölő szervezetek vagy jelöltek számára, a jogi személyek esetében azonban a javaslat korlátozta a támogatás lehetőségét. Azonban minden adományozó esetében megteremtette volna a teljes átláthatóságot. Ennek eszköze a mindkét korábban említett törvényjavaslatban szereplő kampányszámla intézménye lett volna. Indítványozták az Állami Számvevőszék szerepének növelését és kiterjesztését a lehetőségeit a kampányfinanszírozás ellenőrzésében. Rövidebb és korlátozottabb kampányidőszakot írt elő, egyúttal megteremtette volna a médiakampány átláthatóságát. A javaslat meg kívánta szüntetni annak lehetőségét, hogy az állam, az állami szervek, valamint az önkormányzatok közpénzből választási kampányt folytassanak.

A pártok között azonban ezen az alapon sem jött létre megállapodás, mivel a Fidesz ragaszkodott saját indítványához, és kizárólag azt tekintette tárgyalási alapnak. A javaslatot még a választások előtt, változatlan formában benyújtotta az MSZP, majd az új parlament megalakulását követően az LMP is elő-

terjesztette, a kérdésben azonban törvényalkotási lépés mindmáig nem történt – azt leszámítva, hogy az önkormányzati választásoknál az új parlament lerövidítette a kampányidőszakot.

Az előzmények alapján egyrészt megállapítható, hogy a politikai pártok (a civilszervezetek közreműködése révén) mindvégig rendelkeztek olyan ismeretekkel, amelyek a párt- és kampányfinanszírozásnak a mainál megnyugtatóbb megoldásához szükségesek. A korrekt törvényi szabályozást nem a megoldáshoz vezető út ismeretlensége, hanem a politikai akarat hiánya akadályozta meg. Az elmúlt évtizedben a parlamenti pártok energiájuk nagy részét ebben az ügyben arra fordították, hogy hogyan tudnak olyan látszatot kelteni, mintha ők lennének azok, akik a problémát kezelni akarják, de a másik fél ezt akadályozná. Megállapítható az is, hogy az elért eredmények (a pártalapítványokra vonatkozó szabályozás), illetve a megfogalmazott indítványok nagymértékben kedveznek a javaslatot készítő parlamenti pártoknak, és nagymértékben nehezítik új szereplők számára az egyenlő eséllyel való indulást.

A választásokat követően a kétharmados többség még csak kísérletet sem tett arra, hogy az önkormányzati választások előtt rendezze a kérdést. Ugyanakkor a mostani kormánytöbbség már nem tudja a korábbi gyakorlatot folytatni, azaz nem tudja másra hárítani a szabályozás elmaradását.

Jelenleg azonban nincs a tárgyalóasztalon a helyzet megoldására vonatkozó előterjesztés, az LMP által benyújtott tervezet ugyanis a javaslat eredeti indokolása szerint is erősen kompromisszumos és korlátozott hatáskörű megoldás. Korlátozott, mert a pártfinanszírozás kérdését nem érinti, és kompromisszumos, mivel csak azokat az elemeket tartalmazza, amelyek a választások előtt rövid idővel még elfogadhatók lettek volna.

A Fidesz korábbi javaslatát nehezen lehet megnyugtató megoldásnak nevezni, hiszen a közszolgálati televíziós csatornáknál amúgy is előnyben lévő kormánypártokat még inkább tisztességtelen előnyhöz juttatná a kereskedelmi csatornáknál bevezetendő kampánytilalom. (Arról nem is beszélve, hogy a Fideszhez közel álló tulajdonosok által irányított kereskedelmi csatornán gyakorlatilag korlátlanul folyhat „nem fizetett” kampány.)

Az eddigi javaslatokból körvonalazódik ugyan néhány olyan pont, amelyben a pártok között egyetértés látszik (például a kampányszámla intézménye), de ezen a területen a helyzet a választások óta lényegesen megváltozott, hiszen mind a pártfinanszírozás szabályainak megtartását, mind a kampányfinanszírozás törvényességének ellenőrzését az eddigi javaslatok – így a civilszervezetekéi is – az Állami

Számvevőszék hatáskörében látták volna megnyugtatónak. De mivel az ÁSZ elnökévé kormánypárti politikust választottak meg, új helyzet állt elő. A finanszírozás pártatlan és elfogulatlan ellenőrzését az új vezetésű számvevőszék nem tudja megnyugtatóan elvégezni, így a jövőbeni szabályozásnál megoldást kell találni arra, hogy melyik szervezet tudná ellátni a független és pártatlan ellenőrzés feladatát.

A párt- és kampányfinanszírozás megoldásának optimális paraméterei jól meghatározhatók, a demokratikus verseny feltételeit biztosító eljárási törvény, ezen belül a korrupciót generáló folyamatokat visszaszorító és az egyenlő bánásmódot megteremtő kampányfinanszírozás szabályai kétharmados többség birtokában könnyen megoldhatók. A kérdés csak az, hogy a jelenlegi kétharmados többség képes-e, illetve hajlandó-e erre.

JUHÁSZ GÁBOR

Az egész 1990 nyarán kezdődött. Egy év sem telt még el a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény* (Párttv.) megszületése óta, amikor az első szabad választás után összeült parlament képmutató indoklással lazított a pártfinanszírozási előírásokon. „A pártok képtelenek megelőlegezni a működési költségeket, különösen most, amikor készülnek az önkormányzati választásokra. A törvény módosítása a parlamentbe nem jutott kis pártok részére létkérdés, mert a juttatás késedelmes folyósítása miatt nem tudnának részt venni az önkormányzati választásokon” – szövegezte a Párttv.-t módosító *1990. évi LXII. törvény*hez fűzött előterjesztői indoklás. Valójában a nagy, országgyűlési mandátumot szerzett pártok kasszája is kiürült az 1990 eleji kampány következtében, ezért gyorsan pénzhez szorítottak volna jutni. Így aztán sürgősen eltörölték azt a szabályt, amely szerint negyedévente utólag kapják az állami apanázst, amelynek szavazatarányos része ráadásul nem is haladhatja meg összbevételeik felét.

„Magyarországon a politikai pártok túlnyomó része gazdasági tevékenységet nem folytat, bevételeiket a tagoktól beszedett tagdíjak és hozzájárulások képezik. Ez az összeg azonban olyan alacsony, hogy ebből a működésükhöz szükséges költségeket nem tudják fedezni. [...] A költségvetési finanszírozási gyakorlat az államélet területén szinte kivétel nélkül az, hogy a költségvetésből gazdálkodó szervek a tárgydíszakra szóló juttatásokat előre – a negyedév első napján – kapják meg” – fejtegette tovább a törvényjavaslat indoklása, amelynek nyomán az 1989

őszén elfogadott támogatási rendszert a maguk javára módosították a pártok.

A húsz évvel ezelőtti lépés megadta az alaphangot: az utóbbi két évtizedben – legyen bármilyen többségű is a parlamenti – minden pártfinanszírozási korrekció ebben a szellemben született. Az Országgyűlésnek sosem volt elég bátorsága ahhoz, hogy nyíltan kimondja: a demokrácia sokba kerül, arra az államkasszából is áldozni kell, sőt időről időre emelni kell ezt az összeget. Most évi 2,5 milliárd forintot osztznak az 1%-os szavazathatár fölé jutott pártok; ez a keret szinte be van betonozva, vagy ha változik, akkor inkább csökken, mint 2010 nyarán, amikor Orbán Viktor 29 pontjának egyikeként e költségek 15%-os lefaragását jelentette be a gazdasági nehézségekre hivatkozva.

A választói reakcióktól félve inkább álcázott párttámogatási akciókra adták voksaikat a képviselők. Ezzel nemcsak a politikaellenes közhangulatot javították, de a pártok gazdasági igazgatóinak, pénztárnokainak is kedveztek. Ők gyakorlatilag szabad kezet kaptak a pénzgyűjtésre, s attól sem kell félniük, hogy az elszámolások hiányosságai miatt kerülnek célkeresztbe. E húszéves folyamat eredményeképp mára csak álszigorú – például értelmezhetetlen vagy éppen szankciómentes – szabályok állítanak korlátokat a pártok elé, s egy komoly eszköztár nélküli Állami Számvevőszék próbálja szemmel tartani gazdálkodásukat. E szervezet teljes eljelentéktelenedéséhez vezethet ráadásul az a 2010. júliusi parlamenti döntés, amely egy pártkatonát – Domokos László addigi Fidesz-képviselőt – ültetett a számvevőszék élére.

1.

A Párttv. az új politikai szervezetek tényleges létrejötte után, a háromoldalú egyeztető tárgyalások jóváhagyásával született. A törvényt 1989. október 19-én fogadta el az 1985-ben megválasztott Országgyűlés, kiegészítve az *egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt*. Azokat a többszabályokat tartalmazza ugyanis, amelyek a társadalmi szervezetek közül kizárólag a pártokra vonatkoznak.

Ami a finanszírozást illeti, a törvény kezdetől fogva korlátozta a pártok gazdálkodását, jelezve azt a törvényjavaslat indoklásban is tükröződő előterjesztői szándékot, hogy gátat szabjanak például az állami pénzek átszivattyúzásának, az átláthatatlan támogatásoknak vagy a gazdaság és a politika korrupciógyanús összefonódásainak. A pártok vagyona eszerint tagdíjakból, állami támogatásból, ingyenes államiingatlan-juttatásból, adományokból, hagyatékból, illetve a párt vagy cégei gazdálkodási tevé-

kenységéből eredhet. Külföldi államoktól származó vagy névtelenül érkező támogatást nem fogadhatnak el, s magyar állami költségvetési szerv, állami vállalat anyagi segítsége is tilos forrás. Ezt a szabályt 1993 elején kiegészítették azzal a törvénymódosítással, hogy állami résztulajdonú gazdasági társaság, közvetlen vagy közvetett állami támogatásban részesülő alapítvány sem lehet adományozó. E korlátozások ellentételeként kezdettől fogva kimondja a törvény, hogy pártoknak állami támogatás jár. Ezt az apanázst a választási eredmény alapján kell folyósítani a pártoknak, ez alól csak az 1989–1990-es átmeneti időszak volt kivétel, akkor a taglétszámbevallás volt az alap.

A fantomtagságon alapuló pénzszerzési trükkök az 1990-es választás után már nem hozhattak eredményt (a részletekről lásd JUHÁSZ Gábor: *Pénzképviselet – pártkasszák titkai*, Budapest, Kisszika Kiadóház, 2007). Az akkor érvényes előírás szerint a szétosztható állami pénz 25%-át a parlamenti képvisellel rendelkező pártok között (a frakcióval rendelkező pártokon túl közéjük tartozott az egy egyéni képviselő Agrárszövetség is) egyenlő arányban kellett elosztani, 75%-át pedig szavazatarányosan azok között a szervezetek között, amelyek a pártlistákra és a jelöltekre leadott voksok több mint 1%-át szereztek meg az első választási fordulóban. Mindmáig ez a konstrukció él, azzal a módosítással, hogy a 25%-ból már csak az országos listán mandátumot szerzett pártok részesednek, vagyis ezt a jogot már nem lehet megszerezni egyetlen befutott egyéni képviselővel (netán ciklus közben „átigazolt” törvényhozóval), hanem az általános országgyűlési választáson át kell lépni az ötszázalékos listás szavazatküszöböt.

A költségvetési támogatáson felül jelentős állami ingatlan-adományban is részesültek a pártok. Az első, törvény általi székházjuttatásra 1991-ben került sor: a parlamenti pártok ingyenesen tulajdonba kapták a központi székházakat, amelyeket addig költségtérítésért használtak. Miután azonban az ingatlanosztásnál a választási eredményeket figyelembe vevő, iroda-négyzetméterben mért kvótákat állítottak fel a pártközi megállapodás alapján, s az MDF és a Fidesz esetében a központi székházak nem töltötték ki a nekik járó keretet, a kormány az Országgyűléstől felhatalmazást kapott, hogy e két pártnak 1991 végéig újabb ingatlanokat adjon. A kabinet feladata lett az 1% fölötti 1990-es választási eredmény alapján állami támogatásra jogosult, nem parlamenti pártok székháztulajdonhoz juttatása: nekik 400–800 négyzetméter bruttó alapterületű épület járt.

E keretfeltöltés vezetett az első olyan pártfinanszírozási akcióhoz, amely már a nyilvánosság előtt is egyértelművé tette: a pártok kivételezettnek tekintik

magukat. Az Antall-kormány ugyanis egyebek mellett a fővárosi Váci utca 38. és a Széchenyi rakpart 3. szám alatti, állami tulajdonban levő épületeket utalta ki az MDF-nek és a Fidesznek. Az MDF kapta az épületek 54%-át, míg a Fidesznek 46% jutott. Teljesen nyilvánvaló volt az ingatlanszakértők előtt, hogy ezek az épületek – például belső elrendezésük és a parkolási gondok miatt – alkalmatlanok pártszékháznak. A kiválasztásnál az volt a szempont, hogy a két párt – amely egyébként elfogadott volna pénzt is megváltásként – továbbadható vagyonhoz juthasson. Hogy ez mennyire így volt, jól jelzi a Váci utcai épület sorsa. A két párt 1992. szeptember 23-án előszerződést kötött a Magyar Külkereskedelmi Bank Rt.-vel, amely 1,5 milliárd forintért meg kívánta venni az ingatlant. A pénzügyet hét nappal később kiugróan magas, 90%-os előleget fizetett. A végleges szerződést 1993. január 11-én írták alá, s a hiányzó vételárrészt a bank 1993. március 31-én fizette ki. A konstrukció egyik – az érintett pártok által sugallt – magyarázata szerint a bank biztosra akart menni: nem írta alá a végleges szerződést, amíg meg nem szerezte a háztömbnek a pártingatlan mögötti részét, az előleggel ugyanakkor elérte, hogy a pártokban fel se merüljön a visszalépés gondolata. Utóbb azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a két párt meg akarta várni, hogy hatályba lépjen az 1992 őszén már tervezett Párttv.-módosítás, amely kimondta: megengedett az ingatlanértékesítés a pártok számára, s ráadásul áfamentes. Ez a szabály a Párttv.-t módosító 1992. évi LXXXI. törvénnyel lépett hatályba 1993. január 5-én.

Az egész ügyletsorozat 1993 májusában tudódott ki, s – mint a következő választás eredménye is jelezte – súlyos következményekkel járt a két érintett párt számára. Egyrészt a kormánypárti MDF és az ellenzéki Fidesz gazdasági összejárását jelezte, másrészt kiderült: az ebből származó Fidesz-pénzt egy párt körüli cégbirodalom létrehozására szánták, korántsem a pártéletre (ennek egyik lépése volt például a Fico Kft. nevű Fidesz-cég Jet Car nevű autókölcsönzőjének létrehozása). Az akciósorozat jól mutatta, hogy a pártok gazdasági igazgatói már akkor kreatívan kezelték a szabályokat, s hogy a parlamenti csaták korántsem akadályozták meg a közös érdekek érvényesítését.

Tény, hogy az új pártoknak leleményesnek kellett lenniük, hiszen hátrányban voltak az MSZP-vel szemben, amely kiépített hálózatot örökölt 1989 októberében a jogelőd MSZMP-től. Ez elsősorban a vidéki irodahálózat meglétében volt tetten érhető. Az 1998-as fordulat után a Fidesz vezette koalíció megpróbálta felszámolni ezt a szocialista előnyt, esélyegyenlőséget teremtve egy újabb irodatörvénnyel. Az

1991-eshez hasonló tulajdonosztás azonban elmaradt (a pártok ingyenesen használhatták az állami ingatlanokat), részint mert az akkori Orbán-kormány mögött nem volt kétharmados többség, így 2000-ben csak a használati jogokat rendezték át.

Az újabb kormányváltás új elképzeléseket hozott. Előbb, ismét csak törvényhozási úton, 2003-ban lehetővé tették, hogy a parlamenti pártok – német mintára – politikai alapítványokat hozzanak létre, s ezeket is felvették a közpénzből támogatottak listájára. Ezzel gyakorlatilag a pártkasszákat tehermentesítették – noha formálisan oktatási-tudományos célt szolgálnak az új szervezetek –, miközben azt próbálták eladni a választóközönségnek, hogy ez nem jelent új párttámogatást (az alapítványi keret mintegy egymilliárd forint évente). Következő lépésként a 2006-os választás közeledtével a kormánypárti oldalról Molnár Gyula (MSZP) és Böhm András (SZDSZ) törvényjavaslatot nyújtott be a pártok ingyenes ingatlanhasználatának megszüntetéséről. Valójában azonban arról volt szó, hogy meg akarták ajándékozni magukat a parlamenti pártok: tizenöt éves részletfizetéssel vagy azonnali fizetés esetén nagy árengedménnyel tulajdonba kaphatták volna az irodákat. MSZP-voksokkal elfogadták ugyan a javaslatot, ám hatályba mégsem lépett, mert Sólyom László köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte a törvényt a parlamentnek. Az államfő aggályosnak tartotta ugyanis, hogy a javaslat „végleges anyagi támogatásban részesíti a kedvezményezett pártokat”. Az Országgyűlés már nem foglalkozott a törvényjavaslat újratárgyalásával, előterjesztői 2006. február 6-án visszavonták azt.

Az újabb választás után is napirenden maradt azonban a pártirodák ügye, s 2007-ben végül megszületett a törvény, amely gyakorlatilag a 2005-ös Molnár-Böhm-javaslatot vitte tovább. Megjegyzendő, hogy az új rendelkezéseket nem túl elegáns módon az *állami vagyonról szóló 2007. CVI. törvényben* szabályozták egy szocialista módosító indítványra, amelyet az ellenzéki pártok is támogattak, miközben az SZDSZ ellenezte. Ennek nyomán a pártok állami garanciás kedvezményes kölcsön segítségével sorra vásárolták meg az általuk használt ingatlanokat, fél- és egymilliárdos tartozásba verve magukat. Kockázatot valójában nem vállaltak, mert az állami Magyar Fejlesztési Bank volt a finanszírozó és a megszerzett ingatlanvagyon a fedezet (a pénzügyi intézet ötmilliárd forintos keretet nyitott e célra). A politikai erők hozzáállására jellemző, hogy amikor a nyilvánosság – közpénzről lévén szó – a részleteket firtatta, elzárkóztak az adatközléstől. A pereskedéshez vezető információeltitkolásban a Fidesz járt az élen, a pártok közzétételi kötelezettségét kimondó –

igaz, nem jogerős – bírói ítélet ellenére sem köölt adatokat. Az akció során több mint száz irodát vettek meg a pártok, a legtöbbet az MSZP, amely a Fideszhez hasonlóan valószínűleg kimerítette az egymilliárdos hitelkeretét, míg az SZDSZ 622 millió, az MDF 455 millió, a KDNP 300 millió forint állami kölcsönt vett fel. Hogy mindenezt valójában újabb vagyonyjuttatás volt, jól jelzi az MDF és az SZDSZ esete. A 2010-es választáson a parlamentből kiesett két párt a hitelre vásárolt irodák egy részének piaci hasznosításából és értékesítéséből próbája kifizetni a részleteket. A szabaddemokraták – akik állami támogatás nélkül maradtak 2010-től – például havi 5 millió forint törlesztést próbálnak meg annak érdekében kigazdálkodni, hogy az ingatlanok egy részét megtarthassák.

A pártalapítvány-törvény útja sem volt diadalmenet. Sólyom László még államfővé választása előtt bírálta egy tudományos munkában (SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*, Budapest, Rejtjel, 2004), s az ő érvelését másolva támadta meg a szabályokat a Védegyelet 2007-ben. Sikerrel. Az esélyegyenlőség sérelmét is felhozó indítvány nyomán az Alkotmánybíróság a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban az alaptörvénybe ütközőnek mondta a parlamenti pártokat kedvezményező előírásokat, azokat ezért az Országgyűlés 2008-ban módosította, így már minden egy százalék fölé jutott párt jogosult lett politikai alapítvány létrehozására (ez akkor gyakorlatilag a MIÉP – Jobbik a Harmadik Út nevű pártot jelentette).

2.

Miközben meg-megújuló erővel próbálnak a pártok minél több pénzt/kedvezményt kicsikarni az államtól, mindent megtettek azért, hogy gazdálkodásuk átláthatatlan maradjon. Eleinte – az 1989-es szabályok szerint – részletezniük kellett például a gazdálkodási bevételeket, sőt az úgynevezett egyéb bevételeket is jogcím szerint kellett közzétenniük. A kiadási oldalon pedig az „általános” és a „személyzeti” költségeket bontva kellett közölni a pénzügyi beszámolóban, amely a Magyar Közlönyben jelent meg a tárgyévet követő március 31-ig. Az 1993-ban hatályba lépett törvénymódosítással aztán úgy változtatott a parlament a szabályokon, hogy a gazdálkodás áttekinthetése teljesen reménytelenné vált a nyilvánosság számára, noha a törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint „a pártok beszámolójáról szóló melléklet korszerűsítése a nyilvánosság pontosabb tájékoztatását szolgálja”, s egy hónappal több időt is kaptak a közzétételre. A pontosabb tájékoztatásból

semmi sem lett, ma is minden párt azt számol el, amit akar. A nagyobb adományok nevesítéséről szóló szabályt nem törölték el, ám a bevételek részletezését igen, a kiadási oldalon pedig néhány nagy, belső osztás nélküli költségcsoporthoz képeztek (például működési kiadások, politikai tevékenység kiadásai). A pártmérlegekkel persze nem ez az egyetlen gond. A közzétett első változat szinte mindig hibás, csak az Állami Számvevőszék vizsgálata után közzétett variációk tekinthetők hitelesnek, így gyakran több év késéssel látnak napvilágot a valósan elfogadott beszámolók – vagyis akkor, amikor már semmilyen jelentőségük sincs a közvélemény tájékoztatásában.

Nincs ez másképp a kampányköltségvetésekkel sem, amelyek az utóbbi években a pártpenzvíták középpontjában állnak. Először 1998-ban tudhatunk meg a választók hivatalos adatokat arról, mibe kerül a kampány, pontosabban hogy mit is vallanak be erről a pártok. A Magyar Közlönyben kötelezően publikálandó elszámolásról 1997-ben született parlamenti döntés *a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben*. Jellemző ugyanis, hogy az 1994-es választás után egyetlen párt sem teljesítette azt a törvényben előírt kötelezettségét, hogy a napisajtóban hozza nyilvánosságra az országgyűlési választásokra költött összeget.

A választási törvény 1997-ig kifejezetten a párttörvényre hagyta a kampánykiadások jogi szabályozását, az viszont szót sem ejtett a kortespénzekről. Mindebből szinte egyenesen következett, hogy soha egyetlen párt sem bukott le Magyarországon illegális kampányfinanszírozási akcióval. A nyilvánosságra került eseteket – például az adományozó kilétének megállapíthatatlansága miatt tiltott adományokat – többnyire nyilvántartási hibákkal magyarázták.

Az 1997-es változtatások mérlege sem egyértelműen pozitív. Bevezették ugyan az elszámolási kötelezettséget és a jelöltenkénti egymillió forintos költségi limitet, ám érdemi ellenőrzés és szankciók hiányában ennek semmi értelme nincs. Sőt abban a tekintetben még romlott is a helyzet, hogy addig nem kellett úgy könyvelniük a pártoknak, hogy a kimutatás mindenképpen azt jelezze: belefértek a jelöltenkénti egymillió, összesen legfeljebb 386 millió forintos kampánykeretbe. A kamukönyvelésre nemcsak a kortesköltségbecslések utalnak, hanem az is, hogy a választási években megugrik a pártmérlegek „politikai tevékenység kiadásai” elnevezésű rovatának összege. A kampánykiadásokat itt szokás elszámolni, s előfordul, hogy az előző és a következő évihez képest tízszeres összegeket mutatnak a választási évek (ezt az önkormányzati választással kapcsolatos – nem korlátozott – költségek aligha magyarázzák). Jellemző például, hogy a Fidesz 2006-

ban 2053 millió forintot számolt el politikai tevékenységre, miközben a hivatalos elszámolás szerint a 386 millió forintos keretéből kijött a tavaszi választási kampány. Az MSZP költsége – az önbevallás szerint – ugyancsak „befért” az előírás szabta korlátok közé, ugyanakkor a választási évre 1223 millió forintot tüntetett fel a párt politikai kiadásként. Két évvel később, vagyis a népszavazásos 2008-ban, a Fidesz 478 millió, az MSZP 577 millió forintot adott meg ilyen kiadási tételként.

Bevett költségcsökkentő trükk, hogy csak a központi kampányok kiadásairól számolnak be a pártok. Nemhogy a képviselőjelöltjeik, de még a helyi szervezeteik kiadásait sem sorolják fel – meg is tehetik, hiszen nincs szabály arra, mi számít kampánykiadásnak. Előszeretettel számolják el például a kortesirodák fenntartását is pártépítésnek, még akkor is, ha teljesen nyilvánvaló a kampánnyal való kapcsolat, mint 1994-ben az MDF esetében. Akkor a voksolás előtt választási előkészítő fórumokat szervezett a párt, ehhez irodákat bérelt, aktivistákat fizetett. Arra hivatkozva, hogy például a faxok, számítógépek a választás után is az MDF-nél maradtak, mindezek költségeit pártépítési, nem pedig korteskiadásnak tekintették.

E helyzet közéletromboló hatása mindenki előtt nyilvánvaló. A számvevők egymás után állapították meg, hogy a „törvények jelenleg nem biztosítják a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatóságát” (lásd például az Állami Számvevőszék 2003. márciusi, 0307. számú jelentését). 2002 után indítványozták is a kampányidőszak pontos meghatározását, a beszámoló formájának rögzítését, s azt, hogy a kampányelszámolásra ne 60 napjuk legyen a pártoknak, hanem 90 vagy 120. A jelentés javasolta azt is, egyértelműen határozzák meg az „egy jelöltre átlagosan fordítható kiadás reális nagyságát”, ami nyilvánvaló utalás a jelöltenkénti egymillió határ emelésének szükségességére.

Ez azonban nem történt meg. A második Gyurcsány-kormány 2006-os hivatalba lépése után mutatkozott némi remény, az MSZP-SZDSZ-kabinet ugyanis 2006 júniusában átfogó javaslatot nyújtott be a párt- és kampányfinanszírozás teljes átalakítására, beleértve a keretemelést is. A T/237. számú törvényjavaslat elfogadásához szükséges kétharmadot azonban nem sikerült összehozni, a 2006 őszén kiéleződött belpolitikai csatározások után pedig ezt a szándékot fel is adta a megrendült Gyurcsány-kabinet. A pártközi tárgyalások – részint kutatóintézetek közvetítésével – ugyan folytatódtak egy „csökkentett értékű” kampányfinanszírozási reform érdekében, sőt közelítettek is a felek a megegyezéshez, azonban egyik verzió sem jutott el a végszavazásig –

lásd például 2007-ben a T/4119. számú és a T/4190. számú (mindkettő Tóbiás József, Puch László – MSZP), valamint a T/4394. számú (Nyitrai Zsolt, Répássy Róbert – Fidesz) törvényjavaslatot, majd 2009-ben a T/11091. számú (Nyitrai Zsolt, Répássy Róbert – Fidesz) és a T/11446. számú törvényjavaslatot (Tóbiás József – MSZP). Ezt látva civilszervezetek – például a Transparency International és a Freedom House magyarországi szervezetei – karolták fel az ügyet, összefésülték a pártok javaslatait, ám ez a felkarolt verzió sem jár sikerrel. A szervezetek erre kepmutatas.hu néven honlapot indítottak, amely nemcsak a javaslataikat tartalmazza, hanem mintegy civil ellenőrként szemmel tartja a kortes-költségeket is. Ez a kampánymonitor 3260 millió forint parlamenti választási összköltséget jelzett 2010-re, amelyből a Fideszre 1289 millió, az MSZP-re 1159 millió forintot jutott. Ezek becsült adatok, ám mindenképpen jelzik, hogy még a korábbi két általános választáshoz képest visszafogottabb idejű kampányban sem jöhettek ki a pártok a 386 millió forintos keretből, bár hivatalosan ezt állították.

Az egymással szemben bizalmatlan pártok inkább vállalták az egész politikai osztály hitelét megrendítő törvényhozási huzavonát, mintsem hogy bármiféle valós vagy vélt előnyhöz engedjék valamelyik vetélytársukat (például a politikai reklámok vagy a pártadományok részletelírásainál). Ráadásul a Fidesz mindenképpen el akarta kerülni, hogy a Gyurcsány–Bajnai-időszakban megszülessen a parlamenti sikerként kommunikálható új szabályozás, s miután kétharmados törvényről van szó, ezt meg is tudta akadályozni.

A Fidesz kétharmados győzelme itt is gyors változást hozhatott volna. Orbán Viktor pártja ugyanis évek óta hirdeti, hogy átlátható, olcsó kampányt szeretne; korábban a fideszes tárgyalódelegációk is rábólintottak olyan alapvető fontosságú változtatásokra, mint a nyílt kampányszámla bevezetése vagy a számvevők jogainak kiterjesztése. Mindezek megvalósításához 2010 áprilisa után nincs szükségük pártközi egyeztetésre. A nemzeti együttműködés sodrában azonban az efféle változtatásokra nem maradt idő; igaz, kormányra kerülve a fideszesek nyíltan nem is tagadták meg korábbi elgondolásaikat. Csak hátrasorolták a pártpénzreformot – valahová a sor végére, messze-messze a pálinkafőzési és az iskolai buktatási szabadság megteremtése mögé.

2010 szeptemberére a korábbi nagy igyekezetre csak egyetlen parlamenti iromány utal, Karácsony Gergely T/30. számon benyújtott törvényjavaslata. Az LMP képviselője az ígéretekre emlékeztetve terjesztette be indítványát a kampányfinanszírozás reformjáról. A vitáig ugyan nem tudta eljuttatni má-

jusban beadott tervezetét, ám némi sikert elérhetett a Fidesz uralta Országgyűlésben: elmondhatja, hogy az ő törvényjavaslata az egyetlen ellenzéki indítvány, amelyet nem söpört le 2010. május–júliusban a kormánypárti szavazógépezet.

VAJDA ÉVA

Hatvanezer forint nyomdaköltségről adott számlát egy budapesti egyéni körzetben induló MDF-es képviselő 2002 és 2006 között minden hónapban. A „baráti” nyomda soha nem végzett semmilyen nyomtatási munkát, ellenben a pénzt „tartalékolták” a honatyá számára, aki a választási kampányban egyszerre „hívta le” az időközben felgyűlt bő kétmillió forintot. Mint a ma már nem politizáló képviselő Kósa Andrásnak, a Hírszerző újságírójának elmondta, neki ez jelentette azt az alapot, amelyből a 2006-os egyéni kampánya költségeinek egy részét finanszírozta. „Akinek van esze, az a megválasztása után egyből elkezd tartalékolni: ha tudja, hogy a következő ciklusban is biztosan el fog indulni, akkor arra, ha pedig már előre tudja, hogy nem, akkor arra, hogy a civil életét elkezdje valahogyan” (*Oligarchák írják a kottát: kampányfinanszírozás Magyarországon*, Hírszerző, 2010. szeptember 27.). Szerinte ez különösen a kis pártok politikusainál van így, akikről a pártjuk nem nagyon tud gondoskodni a parlamentből való távozásukat követően egy-egy céges állással, valamilyen tanácsadói megbízással vagy önkormányzati tisztséggel. Marad tehát a „tartalékolás” minden lehetséges módon. Ha valamikor, hát most igazán nagyüzemi módon folyhat ez a fajta tartalékolás, hiszen a 2014-es létszámcökkentés miatt már most tudható, hogy sokan kezdték meg utolsó – vagy éppen első, egyben utolsó – ciklusukat a parlamentben.

Kósa cikke annak a projektnek a keretében született, amelyet a Freedom House és a Transparency International Magyarország (TI) indított útjára tavaly azzal a céllal, hogy rákényszerítsék a pártokat: tegyék átláthatóvá a kampány- és „békeidős” költségeiket. 2007 decemberében vették át a 2006-ban útjára indított pártfinanszírozási stafétát az Eötvös Károly Közpolitikai Intézetől, hogy a nyilvánosság erejének felhasználásával segítsék elő a párt- és kampányfinanszírozás reformját. A projekthez csatlakozó szerkesztőségek – így többek között a Hírszerző, az Origó, a Figyelő, a Bors, a Fejér Megyei Hírlap és a Kreatív munkatársai – tényfeltáró cikkekkal igyekeztek minél több adatot, történetet és visszacsapást a felszínre hozni.

A pártok az idei országgyűlési választások előtt nem fogadták el a civilszervezetek szakértői által készített törvényjavaslatot, amely a költséket átlátható módon ellenőrizte és szabályozta volna, így az őszi önkormányzati választásokra is a korábbiakhoz hasonló körülmények között kerül sor. A kormány ugyan tett lépéseket a párt- és kampányfinanszírozás rendbetételére, de ezek a TI szerint csak szimbolikus gesztusok voltak – áll a nemzetközi szervezet szeptember 8-i közleményében (http://www.transparency.hu/hirek_esemenyek?nid=619). A TI úgy látja, a kampányidőszak 72 napról 60 napra csökkentése értékelendő gesztus a kormány részéről, hiszen a rövidebb kampány alatt várhatóan kevesebb lesz a pártok kampányra fordított kiadása. Ugyanakkor a kopogtatócédulák összegyűjtésére vonatkozó idő indokolatlan lerövidítése, valamint a kampánycsend módosítása nem teszi átláthatóbbá a kampányfinanszírozást. Az ajánlószelvények gyűjtési idejének csökkentése a demokratikus választást veszélyezteti és a kopogtatócédulákkal való visszaélések mértékét növeli – fogalmaz a sajtóközlemény. A pártok költségvetési támogatásának 15%-os csökkentése pedig arra kényszeríti a pártokat, hogy egyéb forrásból próbálják finanszírozni működésüket. Ugyanakkor a probléma gyökere az, hogy nincs a pártok bevételeit és kiadásait megfelelően ellenőrző szabályozás. „A forrást valahonnan elő kell teremteniük a pártoknak, de az átláthatóság hiánya miatt nem tudhatjuk, hogy milyen magán- és üzleti érdekek állhatnak egy-egy párt mögött” – mondta Alexa Noémi, a Transparency International Magyarország ügyvezető igazgatója. „Ezért a pártok beszámolási kötelezettségeinek szigorúbb szabályozását, a kötelező kampányszámla bevezetését és az ellenőrző intézmények hatáskörének bővítését javasoljuk” – nyilatkozta a korrupcióellenes szervezet vezetője a sajtóközleményben.

Mivel a pártok a demokratikus intézményrendszer alappillérei, nem kampányolhatnak törvénysértő módon. Az országgyűlési választások esetében azonban a jelötenkénti egymillió forintos limitet talán a rendszerváltás utáni első szabad választáskor nem lépték át a pártok, azóta a becslések szerint minden voksoláskor jóval többet költöttek, mint a törvényben szereplő felső határ. Ez azt jelenti, hogy folyamatosan törvénysértő módon kampányolnak, beszámolóik azonban rendre nem tükrözik a valós költségeket. Az önkormányzati választások esetében a törvényben nincs meghatározott költségési limit, a pártok tehát korlátlanul költhetnek a kampány során.

S nem csak a kampány során. Újságírói eszközökkel szinte lehetetlen volt felmérni és számba venni, hogy mennyibe kerül egy párt működtetése a hold-

udvarral együtt, amelybe beletartoznak a titkárnők, a szakértők, a kommunikációs és egyéb stábok, a telefon-, taxi-, éttermi és egyéb számlák. Ennek megállapítására a projekt során az újságírók tettek kísérletet, a becslések eredményeit a kepmutatas.hu oldalon megtalálják az érdeklődők. A legális éves keret sokszorosáról van szó, ez egészen biztos, csak hogy van egy nagyon nagy kérdés: hol ér véget a pártfinanszírozás és hol kezdődik a magánvagyonok gyarapodása? Egyáltalán mit is takar a pártfinanszírozás, el lehet-e választani a szürkét a feketétől, azaz hol ér véget a szürkezőna és hol kezdődik a teljes sötétség? Talán furcsának tűnik, hogy törvénysértő magatartás esetén is különbséget akarunk tenni az árnyalatok között, de jó volna megérteni, mennyi pénzre volna szükség éves szinten egy valódi közszolgálatot végző párt napi működtetéséhez a villanyszámlától a villamosjegyen keresztül a szakértői stábokig bezárólag. Ha ezt lehetne definiálni, bizonyára könnyebb dolgunk lenne – újságíróknak és állampolgároknak egyaránt –, és könnyebben rájönénk, hogy a pártfinanszírozás ürügyén az utóbbi években elcsorgatott, lenyúlt pénzek alighanem ennek sokszorosát teszik ki a magánzsebekbe vándorolnak. Márpedig a politikusok és holdudvaruk magángyarapodását nagy értékű ingatlanok és külföldi bankszámlák birtoklása formájában aligha tekinthetjük szigorúan véve a pártfinanszírozás részének, még ha kétségtelen tény is, hogy a pártokat emberek alkotják. Viszont az is tény, hogy a pártok működését rosszul és a valóságtól már régen elszakadt módon szabályozó, azaz szabályozni nem képes jogi környezet kiváló terepet teremt az ügyeskedőknek és a közvetítőknek, akik mind-mind jól járnak az adófizetők és a közjó rovására. Ez az, amit egy milliárdos forgalmú cég vezetője úgy fogalmazott meg Pethő Andrásnak, az Origó újságírójának: „Nagy a szemvesztés a mezőtől a hombárig.” A 2009. május 19-én megjelent, nagy port felverő cikk így fogalmazott: „miközben a legtöbb ember a 400 milliárd forintosra tervezett megszorítástól szenved, addig politikusok és állami vezetők a sleppjükkel együtt hasonló összeggel károsítják meg az országot évről évre. Hívják ezt sok mindennek – például pártfinanszírozásnak –, pedig egyszerű lopásról van szó, és ugyan sokan szónokolnak a felszámolásáról, de semmit nem tesznek ellene. Sőt, a lenyúlásokat egyre profibban, egyre kifinomultabb módszerekkel hajtják végre.”

A legnagyobb kérdés persze, hogy honnan jön a pénz. Ez az a téma, amelyről a legkevésbé sem akar beszélni senki – írja Kósa András, akinek információi szerint mára a legtöbb pártban egy-két embert leszámítva ezzel senki nincs tisztában. Ahogy minden

párt egyre inkább a központilag szervezett kampányokkal kezdett el élni, úgy váltak a gazdasági háttérrel kapcsolatos információk is egyre koncentráltabbá – összegezte mindazt, amit olyanoktól hallott, akik a 2010-es parlamenti választások után visszavonultak a politikától. „Több forrásunk is azt hangoztatta, hogy könnyen előfordulhat: még egy párt elnöke sem tudja pontosan, honnan és hogyan érkezik a pénz a kampánykasszába. Egy volt SZDSZ-es képviselő például azzal hárította el megkeresésünket, hogy ő tudatosan tudatlanságban tartotta magát ezzel kapcsolatban, és a Hagyó-ügy kirobbanása után igazolva is látja saját stratégiáját. Minden pártnak megvannak a maga pénzfelhajtói és a maga táskás emberei is, de a személyük és módszereik tabutémát jelentenek. Azt többen hangoztatták ugyanakkor, hogy valóban létezik a »Puch–Simicska-tengely«, azaz Puch László az MSZP és Simicska Lajos a Fidesz részéről rendszeresen egyeztet arról, hogy egyes nagyberuházásokból kinek mennyi jusson vissza, de semmilyen erre vonatkozó konkrét információt nem sikerült szereznünk.”

Kósa cikkében azt írja, egy korábbi kormánytag szerint ma már minden nagyobb beruházás előtt megkeresik a cégek a pártokat, hogy „egyeztessenek” velük: kinek mennyit kell visszajuttatni. Ha létrejön a megállapodás arról, hogy ki mit nyerjen meg, a pártok „közvetítik az igényt az államapparátus felé”, és láss csodát, a tenderen valóban az adott cég győz. Forrásunk szerint nincsenek fix tarifák: egy 30 milliárdos beruházásból például 2 milliárdot „illik” visszaosztani, de egy 100 milliárdosból elég csak hármat. Azt, hogy melyik pártnak mennyi jut, természetesen az adott időszakban érvényes politikai erőviszonyok határozzák meg, de például a fővárosi nagyberuházások esetében Kósa forrásai szerint a Fidesz, az MSZP és az SZDSZ is ugyanannyit, egy-egy harmadot kapott. „Helyben ez sokszor még nyíltabban megy: egy önkormányzat meghirdet egy telket eladásra egy kétfordulós tenderen, amin elindulnak mondjuk tízen, de a második körbe már csak a három beépített vállalkozó jut be – a többieket formai okokra hivatkozva zárják ki –, akik közül az előre megbeszélte nyer. Ő a kikiáltási áron jut hozzá a telekhez, rögtön jelzalogot jegyeztet be rá, és bejelenti, hogy felépít rajta mondjuk egy orvosi rendelőt, amire egészen véletlenül szüksége van az önkormányzatnak, így ők egyből jelzik, hogy ha már ilyen szerencsésen alakultak a dolgok, bérletbe vennék a létesítményt, persze gáláns áron. Így a vállalkozó a bérleti díjból fizetheti vissza később a hitelt. Ehhez persze jóban kell lenni a kerületi döntéshozókkal, elsősorban a polgármesterrel és a tulajdonosi bizottság tagjaival. Egy belvárosi kerületi képviselő szerint példá-

ul ha egy ilyen testületben egyhangú döntés születik, az azt jelenti, hogy az előrelátó vállalkozó minden frakciót megvett” – írja Kósa András.

Az egyszerű lopások, vesztegetések, a valódi verseny nélkül osztogatott és ezért az indokoltnál drágább állami megbízások által okozott kár még a legszemérmesebb becslések szerint is több százmilliárd forintba rúg, ami már nemzetgazdasági szempontból is jelentős tétel. A százmilliárdos nagyságrendet figyelembe véve nem állja meg a helyét az a feltételezés sem, hogy az eltűnő pénz pusztán a pártok működésének és kampányainak finanszírozására folyik el – írja Pethő András tavalyi cikkében, idézve a TNS Media Intelligence nevű ügynökséget, amely szerint még a meglehetősen intenzív 2006-os parlamenti választási kampányban is összesen 5,5 milliárd forintot költött hirdetésekre az akkori négy parlamenti párt (Fidesz, MSZP, SZDSZ, MDF). „Ez is jóval több annál, amennyit a törvény megengedne számukra, de közelébe se ér a becsült korrupciós összegnek, ami azt jelenti, hogy a lenyúlt pénzeknek csak egy része jut el a pártkasszáig. Erre a megállapításra jutott a Transparency 2008-as kutatása is, és hasonlóan vélekedtek forrásaink is, akik szerint a pénz többsége minden bizonnyal magánzsebekben köt ki.”

A politika ettől függetlenül főszerepet játszik a korrupcióban. Az egymást követő kormányok ugyan sorra jelentettek be korrupcióellenes csomagokat, de ezek hatástalannak bizonyultak, akárcsak a közbeszerzési szabályozás újabb és újabb változatai. Pethő forrásai egybehangzóan azt mondták, a közbeszerzés a melegágyát jelenti a visszaéléseknek. Szerintük épp az eredeti cél – vagyis a tiszta és átlátható verseny – nem érvényesül. „Ha egy munkáról akkor értesülsz először, amikor megláttad a kiírást, akkor esélyed sincs arra, hogy megnyerd” – mondta Pethőnek egy tanácsadó cég vezetője. Egy közbeszerzések lebonyolítására szakosodott ügyvédi iroda korábbi munkatársa szerint a nagyobb értékű pályázatok kiírását meg sem kezdik addig, amíg nincs politikai döntés arról, hogy ki lesz a győztes. Ezt Pethőnek megerősítette több cégvezető is.

A TI szerint a korrupció visszaszorításához csak az átláthatóság és az elsámoltathatóság törvényi biztosítása jelenthet garanciát. Illetve jelen esetben az első lépést afelé, hogy az itt leírt viszonyok felszámolását meg lehessen kezdeni. Hogy a jövő szép reményű oknyomozó újságíróinak ne mondassák azt, amit Pethő Andrásnak mondott egy többmilliárdos forgalmú, sok állami megbízást teljesítő cég vezetője: „Ha valaki ebben az országban él, akkor tudomásul kell vennie, hogy ez így működik. Az ország ilyen. Az egész rendszer így működik.”

PUHA PÉNZEK, KEMÉNY KAMPÁNY ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG

AZ AMERIKAI LEGFELSŐ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSRÓL

A magyarországi politikában szinte 1990 óta jelen lévő elem az Alkotmánybíróság döntéseinek nyilvános kommentálása és pártalapú vitatása, ezért a döntések érdemi súlya és jelentősége sokszor elenyészik az értékelő és értelmező viták forgatagában. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága jóval ritkábban kényszerül a magyarországiakhoz hasonló viták középpontjába, ám ebből az is következik, hogy ha a testület döntését éles vita követi, az hónapokon át folyik, s minden jelentős politikai-közéleti szereplő hallatja a hangját. Így történt ez idén januárban is, amikor a bíróság kimondta a kampányfinanszírozás reformjáról szóló 2002-es törvény bizonyos pontjainak alkotmányellenességét. E döntés jelentőségét nemcsak az azóta is zajló közéleti és politikai vita adja, hanem az is, hogy a testület megváltoztatta a már évtizedek óta követett és többször megerősített álláspontját, meglehetősen szűk, 5:4 arányú, a konzervatív bírók által biztosított többséggel. A Kongresszus minden bizonnyal újabb törvény elfogadásával válaszol majd a Legfelső Bíróságnak. A probléma a nyilvánosságban leginkább a tőke korlátlan korteskedési lehetőségeinek biztosítása körül zajlik – ám e kérdés lényege nem csupán az, hogy uralni tudja-e a tőke az amerikai választásokat. A döntés ugyanis nemcsak azt az alapvető kérdést veti fel, hogy vajon meddig terjed a szólásszabadság, hanem azt is, hogy ez az alapvető jog minden entitást megillet-e, és ha igen, a szólásszabadság totalitása vajon milyen hatással lehet a demokráciára.

Az alábbi írás arra törekszik, hogy az amerikai kampányfinanszírozás szabályozása körül kialakult alkotmányos vitát ismertesse. Előbb a választási kampányok jogszabályi hátterét, majd a korábbi bírói gyakorlatot ismertetem, amit a legfelsőbb bírósági döntést kiváltó jogesetnek, valamint az ítéletnek a bemutatása követ, majd a lehetséges fejlemények ismertetése zár.

A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSI SZABÁLYOK ALAKULÁSA

A McCain–Feingold-törvény,¹ más néven a kétpárti kampányreform törvényként (*Bipartisan Campaign Reform Act*, BCRA) ismert jogszabály a szövetségi választási kampányokat szabályozó 1971-es törvényt módosította 2002-ben, részben abból a célból, hogy szigorítsa a pártadományozási előírásokat. Az 1971-es törvény (*Federal Election Campaign Act*, FECA) ugyanis csak az úgynevezett kemény pénzek (*hard money*) útját szabályozta – azokat az adományokat, amelyeket egy-egy jelölt számára kimondottan kampányidőszakban gyűjtenek és kifejezetten választási célokra fordítanak. A 2002-es reform eredményeképpen a *hard money*-ra vonatkozó limiteket felemelték, vagyis a korábbinál jelentősebb összegek adományozását és elköltését tették lehetővé. Ám még az európai viszonyokhoz képest szervezetlen és decentralizált amerikai pártoknak is szükségük van pénzre két választás között is – e finanszírozási bázist jelenti a „puha pénz” (*soft money*), avagy az

eufemisztikusan sokszor csak „adminisztratív költség” néven emlegetett összeg, amelyről azonban az 1971-es törvény nem szólt. A 2002-es módosítás másik célja az volt, hogy az úgynevezett korteskommunikációt (*electioneering communication*) szigorúbban szabályozza: ez a kampánytípus, amelynek kiemelten fontos része az úgynevezett *issue advocacy ad*, vagyis a speciális témakörökre fókuszáló hirdetés, alapvetően eltér a jelölt és a pártja által szervezett és folytatott korteskedéstől. Az ilyen kampányanyagok – főleg filmek és televíziós hirdetések – nem direkt egyik vagy másik jelölt mellett szólnak: semmiképp sem tartalmazhatják a „*vote for*” vagy „*vote against*” kifejezéseket (akár még a támogatásra vagy ellenzésre felhívó – *support*, *oppose* – szöveg is megkérdőjelezhető). Céljuk, hogy a jelöltek hitelességét erő-

sítsék vagy éppen gyengítsék, általában a választási kampányban meghatározó témaként szereplő valamely kérdésben.² Lényegében tehát ezek is egyfajta puha pénzként jelennek meg a kampányban: a jelölt és a pártja ugyan nem finanszírozhat és nem is terjeszthet ilyen reklámokat, azonban nem nehéz belátni: minden ilyen termék kifejezetten abból a célból születik, hogy az egyik jelölt esélyeit a másik kárára növelje – vagyis a jelölt melletti kampánynak tekinthető.

A 2002-es kétpárti kampányfinanszírozási törvény tehát annyiban módosította az 1971-es jogszabályt, hogy rögzítette és részletesen is definiálta ennek a sajátos korteskommunikációnak a jellemzőit és szabályait. A törvény szerint az előválasztásokat megelőző harminc, az általános választásokat megelőző hatvan napon belül nem lehet olyan korteskommunikációt folytatni, amelyben megneveznek egy-egy jelöltet, valamint a jogszabály megtiltotta azt is, hogy ilyen kampányanyagokat (vagy bármilyen egyéb hirdetést) akár nonprofit, akár profitorientált vállalati entitások finanszírozzanak.

Ez a tilalmi megoldás azonban egyáltalán nem tekinthető újdonságnak az amerikai jogalkotásban: az 1971-es törvényt már 1974-ben módosította a Kongresszus, megszigorítva a kampánykoltekezés lehetőségeit.³ A törvény többek között előírta, hogy a jelöltek kötelesek teljes körűen nyilvánosságra hozni támogatóik kilétét, az általuk adott összegeket és a kampánykiadásait; megteremtette a lehetőséget arra, hogy a jelöltek akár központi állami forrásokhoz is hozzájuthassanak (igaz, meglehetősen szigorú körülmények és következmények mellett⁴), korlátozta a magánszemélyek és szervezetek által adható adományok mértékét, és ami esetünkben a legfontosabb, meghatározta azt a kört, amely nem vehet részt a szövetségi kampányok (elnök- vagy törvényhozási választás) finanszírozásában. A jogszabály megtiltja, hogy vállalatok, munkavállalói szervezetek, bankok, a kormányzattal beszállítói, szerződéses viszonyban álló szervezetek, külföldi nemzetek a jelöltek aktív támogatójaként, kampányuk finanszírozóiként részt vegyenek a kampányban. Megtiltották azt is, hogy más nevén adományozzanak összegeket, valamint hogy 100 dollárnál nagyobb összeget készpénzként adjanak a jelöltnek. Az 1974-es módosítás létrehozta a Szövetségi Választási Bizottságot (*Federal Election Commission*, FEC), melynek hat tagját az elnök javaslatára a Szenátus választja meg, hat évre, kétéves rotációban

(1975-ben ült össze először a bizottság). A független testület legfontosabb feladata a választások finanszírozásának törvényességi felügyelete. A pártsemleges döntéshozatal érdekében a testületben legfeljebb három tag tartozhat azonos párthoz, míg egy döntéshez legalább négy szavazat kell.

De menjünk egy kicsit visszább az időben: a kampányfinanszírozási szabályok kérdése ugyanis már az 1900-as évek elején napirendre került. Az első tilalmi jogszabály 1867-ben született és számos újabb korlátozás követette, amelyek közös jellemzője a finanszírozói kör szűkítése és ezzel az érdekcsoportok vagy tehetős polgárok aránytalan képviselésének megakadályozása, az elköltött összegek feletti ellenőrzés biztosítása, valamint a nyilvános adatközlési kötelezettségek kiterjesztése volt. Az első jelentős kampányfinanszírozási törvény Theodore Roosevelt szorgalmazására született – ugyanis kifejezetten ellenezte, hogy vállalatok és egyéb üzleti szereplők a kampányfinanszírozáson keresztül érvényesíthessék politikai célkitűzéseiket. Az elnök kezdeményezésére a Kongresszus 1907-ben elfogadta a Tillman-törvényt (*Tillman Act*), mely akár börtönbüntetéssel is fenyegetve megtiltotta, hogy vállalatok vagy bankok anyagilag hozzájáruljanak a szövetségi választási kampányokhoz. Ezt követte 1910-ben a nyilvánosságtörvény (*Publicity Act*, más néven *Federal Corrupt Practices Act*), amely – későbbi, 1911-es és 1925-ös módosításaival – rögzítette a szövetségi kampányokban a jelöltekre fordítható összegek nagyságát és meghatározta a nyilvános adatközlésre vonatkozó előírásokat.

A kampányfinanszírozás máig ismert és alkalmazott alapjai tehát már a XX. század első felében

MIÓTA CSAK KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSI TÖRVÉNY LÉTEZIK AZ USA-BAN, AZÓTA A TÖRVÉNYHOZÁSNAK MINDIG IS EMINENS CÉLJA VOLT A VÁLLALATI-GAZDASÁGI ÉRDEKEK LEHETŐSÉGEINEK ERŐTELJES KORLÁTOZÁSA VAGY AKÁR TELJES KISZORÍTÁSA IS A KAMPÁNYBÓL.

az amerikai jogrendszer alkotóelemei lettek – a későbbiekben pedig ezek szigorítása, illetve az új médiakörnyezetre való adaptálás lett a fő jogalkotási irány. Persze az sem mellékes, hogy az 1971-es új törvényre és 1974-es módosítására leginkább azért volt szükség, mert a szigorú szabályokat meglehetősen széles körben próbálták megkerülni,⁵ főleg azért, mert a FEC létrehozásáig nem volt hivatalos vagy testület, amely a törvényességi felügyeletet és ellenőrzést ellátta volna, így érdemi szankció hiányában a politikai szereplők sem kényszerültek betartani a maguk által hozott törvényeket. Még akkor is, ha fordított kronológiai sorrendben haladtunk, remélhetőleg világosan látszik, hogy mióta csak kampányfinanszírozási törvény létezik az USA-ban, azóta a törvényhozásnak mindig is emi-

nens célja volt a vállalati-gazdasági érdekek lehetségeinek erőteljes korlátozása vagy akár teljes kizárása is a kampányból. A 2002-es törvény tehát a száz éve ismert úton járt – gyökeresen új irányt legutóbbi döntésével a Legfelső Bíróság vett.

A LEGFELSŐ BÍRÓSÁG KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSI DÖNTÉSEI

Noha a jogalkotó, mint láttuk, már a XX. század elejétől foglalkozott a választási kampány kérdéssel, a Legfelső Bíróság először – mintegy hét évtizedes késéssel – csak az 1971-es törvényt vizsgálta részletesen.

A mérföldkőként is jellemzett *Buckley v. Valeo* ügyben (424 U.S. 1 [1976]) a bíróság a FECA 1971-es alapjait és 1974-es módosításait vetette alkotmányossági vizsga alá. James Buckley szenátor (New York), Eugene McCarthy elnökjelölt és társaik szerint a kampányra vonatkozó szabályok sértik az alkotmány első kiegészítését, vagyis azt az előírást, amely megtiltja a Kongresszusnak, hogy a szólásszabadságot bármilyen módon korlátozza. A felperesek szerint ugyanis a költségek korlátozására vonatkozó előírások egyben a szólás lehetőségét is korlátozzák. A bíróság 1976 januárjában középutas döntést hozott: alkotmányosnak ítélte és így hatályban hagyta a közpénzekhez való hozzáférést az elnökválasztási kampányokra (a már említett szigorú szabályok mellett), fenntartotta a nyilvánosságra és az adatközlésre, valamint az adományok korlátozására vonatkozó előírásokat. Alkotmányellenesnek ítélte ugyanakkor a kampánykiadásokat limitáló szabályokat (kivéve a közpénzeket is felhasználó elnökjelöltek esetében), a jelölt saját forrásból származó kiadásainak korlátját és a FEC tagjainak jelölési eljárását.⁶ A Legfelső Bíróság tehát első jelentős döntésében nem ítélte alkotmányellenesnek, az első alkotmánykiegészítésbe ütköző megoldásnak, hogy bizonyos entitásokat a törvények kizártak az adományozói körből – ám a kiadásokra vonatkozó korlátozásokat már a szólásszabadság korlátozásaként értékelte. A bíróság döntéseit követve és figyelembe véve a jogalkotó 1976-ban módosította a jogszabályokat.

A Legfelső Bíróság egy későbbi döntésében – *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life* (479 U.S. 238 [1986]) – rögzítette, mely jellemzők alapján határozható meg azoknak a vállalatoknak-társaságoknak a köre, amelyek kivételt kaphatnak az általános tilalom alól. A civilszervezet egy 1978-as abortuszellenes kiadványát a FEC törvénysértőnek ítélte,⁷ szerintük ugyanis a *Massachusetts Citizens for Life* (MCFL) nevű szerve-

zet megsértette a jogi személyekre vonatkozó kampányfinanszírozási tilalmat. A Massachusettsi Kerületi Bíróság 1984-ben azonban úgy döntött, hogy az MCFL által kiadott újság nem törvénysértő, hiszen független, kifejezetten az újság számára biztosított forrásokból finanszírozták (tehát nem tekinthető egyik jelölt kampánykiadványának sem). A bíróság szerint ráadásul a jelöltek abortuszról alkotott álláspontjai és korábbi törvényhozói szavazási gyakorlatuk összesítése hírként (tényként), nem pedig véleményként jelent meg. A bíróság szerint mivel az MCFL nonprofit szervezet, ezért alkotmányos joga, hogy a közügyekről vallott nézeteit megismertethesse a lakossággal, amelyre nem lehet érvényes a FECA által rögzített tilalom – ez ugyanis az első alkotmánykiegészítésbe ütközne. A Legfelső Bíróság 5:4 arányban hozott határozatában rögzíti, hogy a törvény általános megfogalmazása milyen kivételekkel lehet alkotmányos. A társaságokra vonatkozó általános tilalom mellé ezért néhány kritériumot fogalmazott meg arra, hogy mely társaságok jelennek meg a kivételt: e szerint a politikai célok elérése érdekében létrehozott, de üzleti tevékenységet egyáltalán nem folytató, egyéni érdekérvényesítést nem végző olyan szervezet, amelyet nem üzleti vállalkozás vagy szakszervezet hoz létre, és semmilyen adományt nem fogad el ilyen üzleti vagy érdekszervezetektől.

Négy évvel később, 1990-ben újra napirendre került a kampányfinanszírozási jogszabályok alkotmányossága: az *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce* ügyben (494 U.S. 652 [1990]) Michigan állam kampányfinanszírozási szabályozásának az alkotmányossága volt a kérdés. A Legfelső Bíróság szerint az államoknak jogukban áll megtiltani azoknak a társaságoknak a kampányfinanszírozási kiadásokat, amelyek az állami költségvetéssel is kapcsolatban állnak (beszállítói korlátozás). Az 1985-ben induló ügyben a Michigan Állami Kereskedelmi Kamara akart saját forrásaiból újság reklámokkal támogatni egy állami törvényhozási képviselőjelöltet, ám Michigan állam államtitkára, Richard Austin az állami kampányfinanszírozási törvénnyel ellentétesnek ítélte ezt a megoldást, és ezt a döntést a kerületi bíróság is fenntartotta, a Kereskedelmi Kamara pedig a Legfelső Bíróság elé vitte az ügyet. A testület a fent ismertetett *FEC v. MCFL* ügy alapján úgy ítélte meg, hogy a Kereskedelmi Kamara nem tekinthető kivételnek; egy kamarára a korábbi döntésben ismertetett speciális jellemzők együttesen nem érvényesek, ezért a FECA törvényi tilalma a kamara esetében alkotmányos, így ebben az esetben nem áll fenn az első alkotmánykiegészítés megsértése.

E két ügy jelentősége, hogy a Legfelső Bíróság nem módosított eredeti, a *Buckley v. Valeo* ügyben kifejtett álláspontján, és nem minősítette *ab ovo* alkotmányellenesnek, hogy a jogalkotó erőteljesen korlátozza a kampányfinanszírozási lehetőségeket – ez a korlátozás tehát a Legfelső Bíróság döntései szerint nem eredményezte az első alkotmánykiegészítés sérelmét.

Mindez a 2002-es reform után sem változott: a *McConnell v. Federal Election Commission* ügyben (504 U.S. 93 [2003]) a Legfelső Bíróság – egy republikánus szenátor, Mitch McConnell által indított eljárásban – részletesen vizsgálta az egy évvel korábban elfogadott törvényt, és noha bizonyos részleteiben alkotmányellenességet állapított meg (például mert a törvény kizárta a tizennyolc év alattiak adományozási és közreműködési lehetőségeit,) a fő szabályozási elveket – a korteskommunikációra és a puha pénzekre vonatkozó szabályozást egyaránt – alkotmányosnak ítélte.

Azt tehát a Legfelső Bíróság korábban soha nem mondta ki, hogy a kampányfinanszírozási szabályokban található korlátok, megszorító elemek az alkotmány első kiegészítését sértenék – a joggyakorlat ebben a tekintetben tehát mintegy négy évtizeden át egységes volt. De ha az első tilalomfákat elhelyező Tillman-törvényt nézzük, akkor elmondhatjuk: a Legfelső Bíróság százhárom éven át elfogadhatónak és alkotmányosnak ítélte, hogy bizonyos – alapvetően gazdasági – szereplőket kizárjanak vagy jelentősen korlátozzanak a szövetségi választási kampányokban való nyílt vagy bújtatott részvételüket illetően. Feltételezni lehetett, hogy gyökeres változáshoz egy új, feltehetően konzervatív összetételű Legfelső Bíróság kellene – és mire az újabb eset a bíróság elé került, már ez is adott volt.

ALKOTMÁNYELLENES FORDULAT VAGY ALKOTMÁNYOS RENDTEREMTÉS?

A 2008-ban induló *Citizens United v. Federal Election Commission* (558 U.S. 50 [2010]) ügyben hozott januári legfelső bírósági döntést – függetlenül annak pozitív vagy negatív értékelésétől – minden kommentár mérföldkőnek nevezi. A már említett évszázados szabályozási elveket és a Legfelső Bíróság korábbi gyakorlatát a testület konzervatív bírái felülírták, és ezzel nemcsak a Kongresszust állítják kihívás

elé a kampányfinanszírozási szabályok újraalakítása terén, de a döntés azt a kérdést is felveti, hogy az alapvető jogok mely jogalanyok számára biztosítandók – és vajon ha egy eddig az egyénhez kötött alapjog ezentúl nem csak az egyén számára lesz biztosított, akkor ez milyen további sajátos „jogkiterjesztéssel” járhat.

A mérföldkőnek tekintett döntés a 2008-as előválasztási kampányig nyúlik vissza. A *Citizens United* (CU), egy konzervatív nonprofit szervezet az előválasztások idején szeretne volna bizonyos meghatározott előfizetéses televíziós csatornákon bemutatni *Hillary* című filmjét, amely az elnökjelöltségért küzdő szenátorról meglehetősen kritikus összképet mutatott. A film reklámozásához

olyan képsorokat is fel akartak használni, amelyeken a volt first lady is látható. Az ítélet hangsúlyozza: azt a CU előre látta, hogy a törvénynek nem fog eleget tenni, hiszen az előválasztásokat megelőző harminc napon belül vetítik a filmet, és ezért már akkor a kétpárti kampányreform törvény, a BCRA alkotmányellenességét hangsúlyozták. A CU – megelőzendő, hogy a BCRA megsértése miatt eljárás induljon ellene – a kerületi bíróságon megtámadta a jogszabályt annak alkotmányellenessége miatt, ám első fokon a szervezet nem járt sikerrel, így a Legfelső Bíróság elé került az ügy.

A CU arra hivatkozott, hogy *Hillary* című filmje nem tartozik a fent már ismertetett úgynevezett korteskommunikáció körébe, ezért a BCRA-ban szereplő korlátozások és tilalmak ebben az esetben nem alkalmazhatók. Hivatkoztak a *Wisconsin Right to Life v. Federal Election Commission* ügyre (551 U.S. 449 [2007]), amelyben a Legfelső Bíróság deklarálta, hogy a civilszervezetek, NGO-k által egy-egy témában készített kampányok nem tartoznak az *electioneering communication* kategóriába, így a BCRA tilalmi sem érvényesíthetők ezekre az esetekre. A CU tehát nem tekintette saját filmjét a korteskommunikáció részének, hanem a tilalmak alól mentesített úgynevezett *issue* reklámnak titulálta. Ez azonban alaposan vitatható, mert az *issue* viszont hiányzott belőle: ugyanis nem egy szakpolitikai-társadalmi problémát járt körbe, hanem kifejezetten egy politikai karrierjére koncentrált. A szervezet képviselője a 2009. júniusi legfelső bírósági meghallgatáson már kifejezetten azzal érvelt, hogy a testületnek két korábbi döntését (*Austin v. Michigan* és *McConnell v. FEC*) is felül kellene vizsgálnia, ezek ugyanis a CU szerint lehetővé teszik, hogy az első alkotmány-

kiegészítés ellenére a Kongresszus korlátozza a szólásszabadságot.

A Legfelső Bíróság 2010. január 21-én hirdetett ítéletet, amelyet Anthony Kennedy bíró jegyzett és négy másik bíró (John Roberts elnök, Antonin Scalia, Samuel Alito és Clarence Thomas) támogattott. A döntés nemcsak szakított a százéves szabályozással és a korábbi alkotmányossági értelmezésekkel, hanem sajátosan újraértelmezte az alapvető jogok alanyainak körét is.

A Legfelső Bíróság alkotmányellenesnek ítélte a BCRA korteskommunikációra vonatkozó tilalmait, arra hivatkozva, hogy a szólásszabadság korlátozásának alkotmányos tilalma nem függvénye az e joggal élő entitás jellegének, identitásának. Magyarán: a szólás szabadsága nemcsak az egyéneket, hanem mindenki mást is megillet. A döntés sajátossága, hogy a többségi érvelés két korábbi ítéletre hivatkozik (köztük a már említett *Buckley v. Valeóra*), mondván, ezekben már rögzítették, hogy nem lehet korlátozni a korteskommunikációban való részvételt, és erre való hivatkozással az *Austin v. Michigan* döntést figyelmen kívül is hagyja az ítélet. Ám ahogy azt Ronald Dworkin is megjegyzi írásában,⁸ a hivatkozott ítéletek egyáltalán nem foglalkoztak ezzel a kérdéskörrel (már csak azért sem, mert e sajátos kampány szabályozását részletesen először a 2002-es BCRA tartalmazta, így aligha lehetett már az 1970-es években alkotmányossági döntéseket hozni erről).

Mielőtt részletezzük a szólásszabadság alanyi köréről szóló vitát, érdemes röviden megemlíteni az ítélet néhány kritikus pontját is. A Legfelsőbb Bíróság többségi döntése ugyanis sajátos helyzetet teremtett, amikor kiszélesítette vizsgálódási körét és – ahogy a kisebbségi vélemény is írja – a CU eredeti keresetében szereplő megállapítások egy részét nem is ítélte fenntarthatónak. Stevens bíró kisebbségi véleményben,⁹ amelyhez Ginsburg, Breyer és Sotomayor bíró is csatlakozott, két lehetőséget is felvázolt arra, milyen döntést hozhatott volna a testület a CU beadványáról. Egyrészt dönthetett volna úgy, hogy a film nem tartozik a korteskommunikáció körébe, így a BCRA előírásai erre az esetre nem érvényesek, tekintettel akár arra is, hogy az úgynevezett *video-on-demand* média még csupán kezdetleges fázisban létezett a BCRA megalkotása idején, így a törvény erre a média- és kommunikációtípusra nem alkalmazható. A másik lehetőség az lett volna, ha a bíróság a *FEC v. MCFL* ügyben hozott ítéletét alkalmazza, kiszélesítve azon az elven, hogy a

nonprofit, kampánytilalom alá nem eső szervezetek körének meghatározásáról deklarálja, hogy e körbe tartozhatnak azok a szervezetek is, amelyek *de minimis* támogatást kapnak a profitorientált vállalatoktól. Ezzel a CU szintén kívül eshetett volna a BCRA-törvény hatályán.

A kisebbségi vélemény élesen kritizálja a bíróságot azért, mert a többség megsértette a *stare decisis* elvét; noha a kisebbségben maradt bírák hangsúlyozzák: ez az elv nem jelentheti azt, hogy minden egyes korábbi döntéshez abszolút mértékben és kritikátlanul alkalmazkodni kell, ám mielőtt a korábbi joggyakorlattól eltér a bíróság, alaposan meg kell indokol-

nia, miért szükséges a változás. Stevens bíró e ponton megjegyzi, hogy ebben az esetben nem elégséges, nem elfogadható a többségnek az az érvelése az *Austin v. Michigan* ítélet figyelmen kívül hagyására, hogy „az indoklása nem megfelelő”, csak azért, mert szerintük az ellentétes az első alkotmánykiegészítéssel. Stevens úgy fogalmaz: a többségi döntés „meglepő érvelése” mellett szinte egy szóval sem említi a *stare decisis* elvét, és ugyancsak „gyanúsán hallgat” a *McConnell v. FEC* döntésről is, amelyben néhány évvel korábban a Legfelsőbb Bíróság még rögzítette a BCRA alkotmányosságát.

A többségi ítélet ezzel szemben arra hivatkozik, hogy két megközelítés közül kellett választania: az *Austin v. Michigan* döntést megelőző és az azt követő gyakorlat alapvetően eltér egymástól, s ők az ítélet előtt felfogást követik. Ez a többség által kiválasztott ítélkezési gyakorlat lényegében az első alkotmánykiegészítés értelmezéséről szól, s azt a kérdést helyezi a középpontba, hogy tulajdonképpen kiket (miket?) illet meg a szólásszabadság alkotmányosan korlátozhatatlan joga.

KIT ILLET A SZÓLÁSSZABADSÁG?

A többségi döntés idézi az első alkotmánykiegészítést, mely szerint a Kongresszus nem alkothat törvényt a szólásszabadság korlátozására. Az öt bíró úgy ítéli meg, hogy a BCRA előírása, amely megtiltja a jogi személyek számára, hogy forrásaikat független, saját maguk által szervezett és folytatott politikai kampányaik érdekében használják fel, a szólásszabadság nyílt korlátozása. Ez a szabály szerintük annak ellenére is alkotmányellenes korlátozásnak minősül, hogy a jogi személyeknek egyébként lehetőségük van a törvény szerint *Political Action Com-*

mittee-t (PAC)¹⁰ létrehozni, és a PAC-re nem vonatkoznak a BCRA tilalmai. A vita, a szólásszabadság a demokrácia alapvető, „lényeges eleme”, mondja az ítélet. A politikai szólásszabadság győzedelmeskedik a törvény felett, még akkor is, ha az gondatlanságból elnyomná, elfojtaná azt – olvashatjuk e kis-sé patetikusnak is tűnő megállapítást. A többségi döntés szerint az első alkotmánykiegészítés pontosan azon kezdeményezések és akaratok ellenére született, amelyek bizonyos véleményeket, álláspontokat helytelenítettek, és különbséget téve a számukra kedvező és kedvezőtlen gondolatok között, kontrollálni szeretnék a politikai vitákat.

A bíróság tehát ezekkel az érvekkel igazolva deklarálta, hogy az első alkotmánykiegészítésben szereplő szólásszabadság védelme a jogi személyekre is érvényes. A jogi személyekre vonatkozó kormányzati-törvényhozási korlátozások a bíróság többsége szerint nem tudják megakadályozni az úgynevezett választási korrupció¹¹ esetleges megjelenését. Az ítélet szerint nincsen olyan kormányzati-nemzeti érdek, amellyel igazolni lehetne a szólásszabadság korlátozását a nonprofit vagy a profitorientált jogi személyekkel szemben.

Kennedy bíró használja az amerikai szólásszabadság korlátozásával szembeni egyik legismertebb érvet, a dermesztő hatás (*chilling effect*) doktrínáját, csakhogy ebben az esetben nem az egyén szólásszabadságának védelmében. Stevens bíró ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a szólásszabadság legalapvetőbb célja, hogy védje az egyén önkifejezésének szabadságát, kiemelve azt, hogy ez az individuumok joga, nem pedig bármilyen entitásé. A bíró kisebbségi véleményében hosszan taglalja, miért hibás a többségi döntés, noha szerinte eredetileg nem igényelne hosszas magyarázatot, hogy az egyének és a jogi személyek eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. Ahogy írja: „a jogi személyeknek nincs lelkiismeretük, hitük, érzéseik, gondolatik, kívánságaik”, s noha megkönnyítik az emberi létet, „személyiségük” csupán jogi fikció. Végül, de nem utolsósorban, maguk a jogi személyek nem tagjai az alkotmány első mondatában nevesített politikai közösségnek („they are not themselves members of »We the People«”), akikért és akik által az alkotmány és vele az amerikai demokrácia megszületett.

A többségnek a vállalati-gazdasági érdekeket képviselő szervezetek kampánytilalmán túllépő érvelése szerint nem áll fenn olyan korrupciós veszély, amely elégséges indok lenne arra, hogy a Kongressz-

szus a demokrácia védelmében korlátozza a szólás szabadságát. Kennedy szerint ugyanis a média olyannyira átalakult és olyannyira kitágult a nyilvánosság, hogy ebből már nem lehet egyeseket kizárni, másokat pedig engedni bent maradni. A kampány az internet általánossá válásával napjainkban már olyan sok színtéren zajlik,¹² hogy a hagyományos kapcsolat a választó és a *mainstream* média között eljelentéktelenedett, elhalványult – vagyis az a lehetőség, hogy a nagyvállalatok a média egyes felületeinek akár túlzott arányú használatával aránytalanul befolyásolják a választásokat és ezzel a korrupció veszélyével fenyegetsenek, nem áll fenn, illetve meg lehetne korlátozott.

Ennek az érveknek azonban némiképp ellentmondani látszik egy másik, a többségi ítéletben olvasható argumentum: e szerint a Legfelső Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatát erősíti meg a döntés. Az ítélet szerint ugyanis az *Austin v. Michigan* döntés előtti gyakorlat azonos a mostani, mindenfajta tilalmat alkotmányellenesnek tartó értelmezéssel. Vagyis a többség szerint nem a mostani döntés tekint-

hető fordultnak, hanem az Austin- és a rá épülő többi döntés az, amelyik eltért a több évtizedes, kiegyensúlyozott alkotmányértelmezéstől. E ponton nyilvánvalóan a négy kisebbségben maradt bírának kell igazat adni: a testület ugyanis egyetlen korábbi döntésében sem minősítette a Kongresszus által korlátozhatatlan szólásszabadság elve sérelmének a kampányfinan-

szírozásra vonatkozó szövetségi jogszabályok azon előírásait, amelyek kizárták/korlátozták a gazdasági szereplők, jogi személyek kampányokban való részvételét. Mindenképpen sajátos tehát, hogy a Legfelső Bíróság egyszerre hivatkozik arra, hogy a nyilvánosság szerkezete olyannyira átalakult, hogy ebben a közegben már nem jelentősek a korábbi korrupciós veszélyek, ezért új megközelítést alkalmazhat, valamint arra, hogy három évtizedes kitérő után vezeti vissza az amerikai demokráciát és alkotmányosságot a helyes, sokáig követett útra.

Kennedy érvelésében ugyanakkor használ egy elgondolkodtató érvelést is: ha a sajtó élhet a kortes-kommunikációval, amikor a választások előtt a szerkesztőségek *endorsement*jeikben támogatják egyik vagy másik jelöltet/pártot, akkor ezt más gazdasági csoportok számára sem lehet megtiltatni. Kétségtelen, hogy a hivatkozott sajtótermékek tulajdonosai ugyanolyan nagyvállalatok, mint az Exxon vagy a GM, ám egy alapvető különbségről nem szabad elfeledkezni. Dworkin rámutat arra, hogy az első al-

A JOGI SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ KORMÁNYZATI-TÖRVÉNYHOZÁSI KORLÁTOZÁSOK A BÍRÓSÁG TÖBBSÉGE SZERINT NEM TUDJÁK MEGAKADÁLYOZNI AZ ÜGYNEVEZETT VÁLASZTÁSI KORRUPCIÓ ESETLEGES MEGJELENÉSÉT.

kormánykiegészítés kifejezetten különbséget tesz a szólás és a sajtó szabadsága között. Bár Dworkin nem részletezi e különbségtétel jelentőségét, érdekes erre is kitérni. A New York Times-ban olvasható endorsement a sajtószabadság része, míg ha a lap tulajdonosa egyik vagy másik jelölt mellett/ellen korteskommunikációba kezdene, az már nem a sajtó szabadságának érvényesülése, hanem a választási kampányban való aktív részvétel, amelyre a kampányszabályozás előírásai kell hogy érvényesek legyenek. De egy másik különbség is van e két jogi személy, vállalati entitás, a sajtó és a korteskommunikációtól eltiltott többi jogi személy között: amíg ugyanis az *endorsement*tel a szerkesztőség saját hiteltét kockáztatja (elpártolnak az olvasók), addig a vállalati menedzsment, ha e kampányeszközzel élne, nem a saját, hanem a tulajdonosok – akár részvényesek ezrei – tőkét fordítaná e célra. Az pedig elképzelhetetlen, de legalábbis aligha valószínű, hogy a nagy amerikai vállalatok minden egyes részvényesének egyezne a politikai szimpátiája, hovatarozása.¹³ E ponton felmerülhet ellenérvként, hogy a vállalati menedzsment jótékonyági célokra is fordít összegeket, és ezek célját sem biztos, hogy támogatná minden részvényes. Azonban amíg e tevékenységre a tulajdonosok általános felhatalmazást adnak a menedzsmentnek, és ezek a kiadások – elvileg – nem vezetnek korrupciós helyzetekhez, addig a kampányban való részvétel – politikai célkitűzései és befolyásolási szándéka miatt – a korrupció melegágya lehet. Dworkin azt is kiemeli, hogy így könnyen monopolizálhatóvá válik a kampány egésze is, hiszen a nagyvállalatokkal senki nem fogja tudni felvenni a költségversenyt – márpedig a monopólium az nemcsak a gazdasági, de a politikai piacon sem elfogadható, és veszélyezteti az amerikai demokráciát.

Végül a nagyvállalati érdekek aránytalan túlsúlya mellett egy másik, kifejezetten jelentősnek ítélt veszélyt is említeni kell, amelyre nem sokkal a döntés után Barack Obama elnök is felhívta a figyelmet 2010-es *State of the Union* beszédében.¹⁴ A Legfelsőbb Bíróság döntése „megnyitja az árvízkapukat” a részvéteket – beleértve a külföldi érdekeket – képviselők előtt arra, hogy korlátlan kampányköltekezéssel ne csupán befolyásolják a választásokat, de akár ki is vegyék a döntést az amerikai állampolgárok kezéből. Vitathatatlan, hogy a jogi személyek számára biztosított „szólásszabadság”, s ezen keresztül a kampányba való beeresztésük eltorzíthatja a választásokat, s magát az amerikai demokráciát is. A Legfelsőbb Bíróság ítélete és az elnök beszéde után többen megemlézték, hogy a döntés akár azt is lehetővé teszi, hogy a 2010-es novemberi törvényhozási

választásokon a nagy biztosító társaságok valóságos hadjáratot indítsanak a Demokrata Párt ellen a márciusban megszavazott egészségügyi reform miatt.

A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor a várható veszélyeket eliminálendő, ítéletében rögzíti, hogy a jogi személyek által felhasznált (független) kampányforrások nem növelik a korrupciós veszélyt: az, hogy a „beszélőnek” (magyarán a kampányra tőkét fordító vállalkozásnak) esetleg befolyása vagy kapcsolata lehet a választott tisztségviselővel, még nem jelenti, hogy a választott tisztségviselők korruptak is egyben. Sőt, az ítélet azt is kimondja, hogy a befolyásolás vagy kapcsolat megjelenése nem fogja a választók demokráciába vetett bizalmát sem rombolni.

MERRE TOVÁBB, AMERIKAI DEMOKRÁCIA?

A Legfelsőbb Bíróság döntését nemcsak Obama elnök kommentálta; a republikánusok többsége üdvözölte az ítéletet – főleg persze azok a képviselők, akik már az eredeti 2002-es jogalkotást is ellenezték. John McCain szenátor, a szabályozás egyik „alapító atyja” azonban csalódott a döntés miatt, amelyet szörnyű hibának tart, mert teljesen figyelmen kívül hagyja az ítélezési önmérséklet (*judicial restraint*) és a precedens tiszteletének (*stare decisis*) elvét.¹⁵ Obama elnök mind a döntés után, mind éwertékelő beszédében, mind pedig az április 30-i heti videóüzenetében – amelynek az „Adjuk vissza a kormányzást az amerikaiaknak” címet adta – azt hangsúlyozta, hogy a Kongresszus erős és határozott választ fog adni a Legfelsőbb Bíróság döntésére. A demokraták egyértelműen támogatják az elnöki elhatározást, már csak azért is, mert Obama maga a döntés óta nemegyszer kiemelte: többek között azért akart az Egyesült Államok elnöke lenni, hogy végre véget lehessen vetni annak a gyakorlatnak, hogy a nemzeti, közösségi érdekek helyett a Wall Street, a biztosítótársaságok és az olajcégek uralják Washington. A Legfelsőbb Bíróság azonban – figyelmen kívül hagyva a korábbi ítélezési gyakorlatot – lehetőséget adott a gazdasági érdekcsoportoknak, hogy „a szó szoros értelmében dollármilliókat” költve befolyásolják a választásokat. Ezzel pedig a demokrácia, a „We the People” elve és eszméje sérül.

Hogy mi lehet az újabb kongresszusi lépés? A Yale Egyetem két jogásza, Bruce Ackerman és Ian Ayres a Washington Postban megjelent cikkében¹⁶ ad egy lehetséges receptet: szerintük csupán azt kellene törvénybe foglalni, hogy az állammal való bármilyen gazdasági kapcsolat legyen kizárt azon jogi személyek (főleg persze vállalatok) számára, amelyek a

kampányban saját maguk is megjelennek, alakításába aktívan beszállnak. Ebben az esetben valószínűleg minden cég alaposan meggondolná, akar-e azért dollármilliókat ölni egy-egy jelölt mellett folytatott korteskedésébe, hogy utána az üzlet semmiképp se legyen „refinanszírozható” – márpedig ha éppen a kampányrészvétel miatt zárulnak be előtte az állami kapuk, aligha van értelme energiát és pénzt pazarolni egy-egy jelölt győzelmére. A szerzők szerint ez a megoldás – noha még nem került elő a problémáról folytatott közéleti vitában – biztosíték lehetne arra, hogy a Legfelső Bíróság döntése mégse jelentse a választások kiüresedését, a szinte csak a tőkeerős szervezetek által uralt demokráciát.

Azt persze, hogy a Legfelső Bíróság hogyan ítélné meg egy ilyen irányú szabályozás alkotmányosságát, e sorok írója még csak megtippelni sem tudja, ám a republikánusok döntés feletti öröme, és az az általános vélelem, hogy a demokraták e döntésnek is köszönhetően – a vitatott egészségügyi reform ellen indított kampány miatt – majd elveszítik a novemberi választásokat, túlzottan leegyszerűsítő, talán rövidlátó előrejelzésnek is nevezhető. A döntést követő felmérések ugyanis azt mutatják, hogy az amerikai társadalom Obama elnökkel ért egyet ebben a kérdésben: az ABC és a Washington Post által február elején ismertetett felmérés szerint a megkérdezettek 80%-a (65% nagyon erősen) ellenezte az ítéletet (csak 17% értett vele egyet), és 72%-uk támogatta, hogy a Kongresszus megtegye a szükséges ellenlépéseket (az ellenzők tábora mindösszesen 23%).¹⁷ Külön érdekesség, hogy a választadók pártállása e kérdés megítélésében nem meghatározó: a demokrata szavazók 85, a republikánusok 76%-a tartotta rossz lépésnek a Legfelső Bíróság döntését – meglehetősen széles és erős tehát a konszenzus a bíróság elítélésében. A médiában és a blogszférában írások sokasága jelent meg, amelyek az amerikai demokráciára leselkedő leendő veszélyeket ismertették – számos karikatúra is napvilágot látott, amelyek a 2012-es elnökválasztás (valamiért kizárólag republikánus) jelöltjeit egy-egy Forma-1-es versenyzőhöz hasonló módon ábrázolta, zakójukon és a zászlókon a nagy cégek (Exxon, Ford, JP Morgan stb.) szponzorációs felirataival.

Dworkin szerint a Legfelső Bíróság „konzervatív falanxa”¹⁸ e döntésével ismét demonstrálta erejét és akaratát, hogy „visszafordítsa Amerikát a nagyobb egyenlőség és egy hitelesebb, őszintébb demokrácia” útjáról. Az általa „alkotmányos kőkorszaki” ideológiának titulált ítélet, noha az első alkotmánykiegészítés és az amerikai szabadságjogok eszményének védelmére született, ezzel pontosan ellenkező hatást érhet el. Reménykedésre azonban nem csak az

adhat okot, hogy a Kongresszus többsége láthatólag elkötelezett az újabb törvényhozás mellett. Talán még fontosabb, hogy az állampolgárok döntő többsége is ellenzi a Legfelső Bíróság döntését. A nagy kérdés már csak az, vajon a következő hónapok törvényhozási választási kampánya és az egészségügyi reformmal szembeni társadalmi ellenérzések mennyire fogják felülírni a jelenlegi véleményeket; vajon mennyire lesz aktív a vállalati szféra a kampányban, és ez szül-e az ítélethez hasonló állampolgári ellenérzéseket és aktív, a szavazói magatartásban megnyilvánuló tiltakozást – de erre a felvetésre leghamarabb 2010 novemberében kaphatunk választ.

JEGYZETEK

1. Apró érdekesség, hogy a jogszabály végleges formájában eltért a McCain és Feingold szenátor által 2001-ben előkészített szövegtől – törvény ugyanis végül a republikánus képviselő, Christopher Shays által beterjesztett javaslatból lett.
2. 2004-ben több szervezet is megkérdőjelezte John Kerry-nek a vietnami háborúban szerzett érdemeit, valamint az iraki háború vezetésére való alkalmasságát.
3. A módosítást Ford elnök nem írta alá, azonban vétóját a Kongresszus nem akceptálta, újra elfogadták – a szükséges többséggel – a módosításokat.
4. Nem véletlen, hogy a jelöltek nem is igen élnek ezzel a lehetőséggel – a legutóbbi választáson győztes Barack Obama sem vette igénybe ezt a megoldást.
5. A FEC közlése szerint az 1968-as kongresszusi választások során a képviselőjelöltek hivatalos beszámolóik szerint összesen 8,5 millió dollárt költöttek; az 1972-es választásra (már az új jogszabályi előírások alapján) ez az összeg 88,9 millió dollárra, majdnem a tizenegyszeresére növekedett.
6. Az eredeti szabályozás szerint az elnök, a Képviselőház és a Szenátus elnöke küldött két-két tagot a választási bizottságba, ám mivel a testület a felperesek szerint inkább tartozik a végrehajtó, semmint a törvényhozó hatalomhoz, így a hatalmi ágak elválasztásának elvét sérti, ha a törvényhozás is beleszólhat az összetételébe. Ezt a vélelmet a Legfelső Bíróság elfogadta, és az alkotmány 2. cikkével ellentétesnek ítélte az eredeti megoldást.
7. A kiadványban ismertették a jelöltek abortuszról szóló álláspontját, és kifejezetten az ún. *pro-life* jelöltekre való szavazásra buzdították az olvasókat.
8. Ronald DWORKIN: *The Decision That Threatens Democracy*, The New York Review of Books, 15 April 2010.
9. John Paul Stevens, aki idén áprilisban töltötte be 90. életévét s egyike a leghosszabb ideig hivatalban lévő legfelső bírósági tagoknak, a The Washington Post-

nak nyilatkozta nemrég: sosem használ „több tintát a szükségesnél”. A 2010 nyarán, harmincöt év legfelsőbb bírósági munka után visszavonuló bíró a testület vitathatatlanul legmeghatározóbb tagja, aki következetesen képviselte liberális álláspontját a halálbüntetéstől az abortuszig minden fontos kérdésben. Nem véletlenül jegyezte meg Roberts elnök, hogy nehéz elképzelni a testületet Stevens bíró nélkül. (*Justice Stevens casts a long shadow over Supreme Court*, The Washington Post, 6 May 2010.) Stevens munkásságának értékelését a magyar sajtóban lásd HANÁK András: *Egy utolsó mobikán: Justice John Paul Stevens*, Élet és Irodalom, 2010. április 30. A most tárgyalt ügyben írt kisebbségi véleménye a legtöbb kommentátor szerint bírósági munkásságának méltó befejezése – és az ügy jelentőségét, illetve Stevens bíró elkötelezettségét jól jelzi az ügyben elhasznált tinta mennyisége: a 183 oldalas ítéletnek több mint a fele (95 oldal) az általa írt kisebbségi vélemény.

10. Az amerikai demokrácia egyik sajátossága a PAC-ek intézménye: ezek olyan politikai érdekérvényesítő és „akciócsoportok”, amelyek általában egy-egy kiemelt ügy érdekében jönnek létre és szerveznek nyilvános rendezvényeket vagy országos kampányt, felhívva a társadalom és a politika figyelmét az általuk fontosnak ítélt kérdésekre.
11. Ez a sokszor alkalmazott kifejezés arra utal, hogy egy gazdasági érdekcsoport a kampányban nyújtott – elsősorban nyilván anyagi – segítség fejében a sikerrel szereplő jelölttől ellenszolgáltatást vár annak hivatali, politikai döntéshozói munkája során.
12. Apró, de jogtörténeti szempontból mindenképp érdekes és fejlemény, hogy – amint azt a <http://news.cnet.com> oldalon olvasható összeállításban Eugene Volokh

jogász, az UCLA tanára megjegyzi – ez az első alkalom, hogy a Legfelső Bíróság ítéletében megjelent a „blog” kifejezés.

13. Elgondolkodtató fejlemények születhetnek ebből a döntésből. Tegyük fel, hogy egy nagyvállalat saját kampányával részt vesz a republikánusokat támogató 2010. novemberi kongresszusi választási hadjáratban. Vajon a vállalat demokrata részvényeseinek hogyan érvényesülhet ekkor a szólásszabadsághoz való joga? Vajon fordíthatja-e egy vállalat, amelynek részben tulajdonosa vagyok, az én tulajdonomat-vagyonomat arra, hogy az általam elutasított pártot promótlja? Azt hiszem, a menedzsment-tulajdonos vonalon elindulva számos további konfliktus és magyarázatot igénylő alapvető jogi kérdés merül fel – s az elkövetkező években ezek egy része alighanem a Legfelső Bíróságig is eljuthat majd.
14. State of the Union, 2010. január 27.; <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>.
15. *Supreme Court rejects limits on corporate spending on political campaign*, The Washington Post, 22 January 2010.
16. Bruce ACKERMAN – Ian AYRES: *Despite court ruling. Congress can still limit campaign finance*, The Washington Post, 26 January 2010.
17. *Poll: large majority opposes Supreme Court's decision on campaign financing*, The Washington Post, 17 February 2010.
18. Dworkin kifejezése. Lásd Ronald DWORKIN: *The Supreme Court Phalanx. The Court's New Right-Wing Bloc*, New York Review Books, New York, 2008. Magyarul Ronald DWORKIN: *A legfelső bírósági falanx*, Fundamentum, 2007/4, 5–16.

HÁLÓZATSEMLEGESSÉG ÉS MÉDIASZABADSÁG

AZ FCC SZABÁLYOZÁSI JAVASLATÁNAK KOMMENTÁRJA

A HÁLÓZATSEMLEGESSÉG JELENTŐSÉGE

Az elmúlt évek legélénkebb médiaszabályozási, kommunikációpolitikai vitája az úgynevezett hálózatszemlegesség (*net neutrality*) kérdéséről folyt. Annak ellenére, hogy a vita a médiarendszer jövőbeli alakulását, illetve a vélemény- és médiaszabadság gyakorlásának kereteit alapvetően befolyásolja, jelentős érvek és ellenérvek jobbra csak amerikai szerzőktől és piaci szereplőktől hangzottak el. Ez nagyrészt indokolható az amerikai és az európai távközlési jog néhány jelentős különbségével. Az Európai Bizottság a közösségi hírközlési keretszabályozás tavaly lezárult felülvizsgálata során lényegében a vita jelenlegi állásának megfelelően alakította ki és rögzítette az európai álláspontot,¹ Magyarországon pedig egy szűk szakmai körön kívül a kérdés gyakorlatilag nem került napirendre.² A vita olyan, egyébként igencsak eltérő érdekeket követő szereplőket állított azonos oldalra, mint Lawrence Lessig, a Google és a Microsoft. E szereplők különböző megfontolásokból mindannyian a hálózatszemlegesség fenntartásában érdekeltek. Velük szemben alapvetően a szélessávú hálózatokat üzemeltető távközlési szolgáltatók és a hardverfejlesztők állnak, akik maguk mellett tudhatnak számos független támogatót a technológia és a közgazdaságtan területéről. Ebből is látható, hogy a vita nem egyszerűsíthető le a „jó” és a „rosszak” harcává, és mindkét oldalnak súlyos és meggyőző érvei vannak. A vita egészének áttekintése nemcsak ezen írás kereteit, de a szerző lehetőségeit is meghaladná; az interneten minden releváns hozzászólás fellelhető.³

Az internetes kommunikációban a hálózatüzemeltető távközlési szolgáltatók eddig ténylegesen és jogilag is olyan szereplőként jelentek meg, amelyek az általuk továbbított vagy hozzáférhetővé tett közlés tartalmát nem befolyásolják, és ennek megfelelően azért nem is viselnek felelősséget.⁴ E vállalkozások szempontjából a hálózatszemlegesség éppen azt jelenti, hogy semmilyen módon nem avatkoznak bele a hálózaton átvitt információk tartalmába, azokat

nem válogatják, nem rangsorolják, nem módosítják. Ez az úgynevezett *common carrier*⁵ pozíció mindaddig a hálózatüzemeltetők számára is a legjobb megoldást – a legegyszerűbb üzleti modellt és a legkevesebb szabályozási terhet – jelentette, amíg az egyes szolgáltatások a rendelkezésre álló átviteli kapacitásoknak csak elenyésző hányadát foglalták le. Ahogy azonban egyes szolgáltatások sávszélesség-igénye, illetve a jelátvitel megbízhatóságára, minőségére vonatkozó igénye megnőtt,⁶ a távközlési szolgáltatók új üzleti modellek kialakításában lettek érdekelték. Az új – Gregory J. Sidak szerint a távközlésben és a médiában alkalmazott üzleti modellek konvergenciájának létrejötté⁷ – üzleti modell lényege, hogy a különböző tartalmak különböző feltételekkel férhetnek hozzá az átviteli kapacitásokhoz és végső soron a felhasználókhoz. Szemben azzal a jelenlegi megoldással, amely a távközlési hálózatok üzemeltetésének és fejlesztésének költségeit kizárólag a végfelhasználókra kirótt díjakból fedezi, az új modell új bevételi forrásként a különböző tartalomszolgáltatások és alkalmazások szolgáltatóira kirótt díjakra is támaszkodik.⁸ A megoldás értékelésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy az internet felhasználói és tartalomszolgáltatói között korántsem olyan éles a határ, mint a hagyományos média közönsége és szolgáltatói között; az internetes kommunikációban a felhasználó bármelyik pillanatban aktív tartalomszolgáltatóvá válhat, akár egy blogbejegyzés elkészítésével, akár egy hálózati alkalmazás kifejlesztésével és közzétételével.

Az üzletimodell-váltás műszaki előfeltétele azoknak a módszereknek és eszközöknek a fejlődése, amelyek lehetővé teszik az interneten továbbított információk és adatcsomagok tartalmának hatékonyabb ellenőrzését és szűrését. Ez ma már nemcsak az információ küldője és fogadója szerinti megkülönböztetést teszi lehetővé, hanem az alkalmazás típusa, az információ tartalma, a napszak és számos egyéb szempont szerinti szűrést is.⁹ A hálózati adatcsomagok továbbítása alapvetően a tartalmukra tekintet nélkül történik, és a rendszer a továbbítás sikerét egyetlen adatcsomag esetében sem garantálta;

ebben az úgynevezett *best effort* környezetben minden adatcsomag egyenrangú. Az adatcsomagok közötti megkülönböztetésnek számos előnye lehet, különösen hálózatbiztonsági, szolgáltatásminőségi és kapacitásgazdálkodási szempontokból.¹⁰

Mindezek alapján a „hálózatsemlegesség” lényege az, hogy „a szélessávú internet szolgáltatók a fogyasztóktól kizárólag az internethez való hozzáférést szednek díjat, nem részesítenek előnyben egyes tartalmakat másokkal szemben, és a tartalomszolgáltatóktól nem kérnek ellenszolgáltatást az információk szélessávú hálózaton való továbbításáért”.¹¹ A hálózatsemlegességi vita pedig végső soron arról szól, hogy súlyosabb érvek szólnak-e az internet jelenlegi, minden tartalom számára azonos hozzáférési feltételeket biztosító működési módjának fenntartása mellett, mint a hálózatüzemeltetőknek a tartalmak és ezzel együtt a tartalomszolgáltatók megkülönböztetése, rangsorolása iránti igényei mellett.

Az internet eredeti architektúrája az úgynevezett *end-to-end* modellt követi, amelynek a lényege az, hogy „az innováció elsősorban a hálózat »pereméről«, »végéről« érkezik az alkalmazások versenyén keresztül”; a hálózat maga a lehető legegyszerűbb, a hálózat intelligenciáját pedig a hálózat végpontjain fejlesztett alkalmazások biztosítják.¹² Az internet olyan „általános célú technológia”, amely „nem önmagában értékes”, hanem azáltal, hogy „lehetővé teszi a felhasználók részére, hogy létrehozzák mindazt, amire szükségük van vagy amit szeretnének”.¹³ E megoldás előnye, hogy a hálózat fejlesztésében nagyon sokan részt tudnak venni anélkül, hogy a fizikai (távközlő) hálózat tulajdonosaival közvetlen kapcsolatban lennének. Az innovációban részt vevők körét éppen az nyitja a legszélesebbre, hogy maguk a fizikai infrastruktúra tulajdonosai alig rendelkeznek ellenőrzéssel a hálózatot használó alkalmazások fölött, és maga a hálózat műszakilag teljesen nyitott a végpontokon megvalósuló bármilyen fejlesztésre. A hálózatsemlegesség feladása azt a kockázatot jelenti, hogy az adott alkalmazás egyáltalán nem vagy csak aránytalan többletterhek mellett fér hozzá az infrastruktúrához, ez pedig visszaveti az innovációs kedvet; „minden olyan intézkedés, amely csökkenti az alkalmazás szintű innovációt, képes arra, hogy a gazdasági növekedés jelentős visszafogásával jelentősen csorbítsa a társadalmi jólétet”.¹⁴

A tartalmak ár- vagy minőség alapú diszkriminációjának súlyos következményei lehetnek a tartalompiacon: az egyes tartalomszolgáltatók nemcsak ab-

ban válnak érdekeltté, hogy a maguk részére továbbra is a megfelelő minőséget biztosító sáv szélességet tartsanak fenn, hanem abban is, hogy a versenytársaik részére megnehezítsék a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges kapacitások megszerzését. Mindez oda vezet, hogy a nagy tartalomszolgáltatók, akár összefogva a hálózatüzemeltetőkkel, a maguk részére bőséges kapacitásokat biztosítanak, a versenytársak pedig már csak a jó minőségű szolgáltatás nyújtásához nem elegendő sáv szélességhez férhetnek hozzá.¹⁵ A különböző feltételek mellett nyújtott hozzáférés különösen az újonnan piacra lépőket hozza hátrányos helyzetbe a már a piacon lévő – és a maguk részére így megfelelő kapacitásokat lekötni

képes – tartalomszolgáltatókkal szemben. Ráadásul a hálózatüzemeltetők, azaz jellemzően telefonhálózatok vagy kábeltelevíziós hálózatok üzemeltetői, saját hálózataikon éppen a saját hagyományos szolgáltatásaik piacain kapnak jelentős versenytársakat az új IP-alapú szolgáltatások, az IP-alapú tele-

fonszolgáltatások (VoIP), illetve az IP-alapú videoszolgáltatások révén.¹⁶ Abban az esetben pedig, ha a hálózatüzemeltető maga is belép valamely szolgáltatás vagy alkalmazás piacára, érdekeltté – és a diszkriminatív árazás vagy minőségi feltételek révén képtessé – válik az adott szolgáltatást vagy alkalmazást nyújtó versenytársak kiszorítására. Lessig arra is felhívja a figyelmet, hogy ezek a visszaélések nagy valószínűséggel nem érik el a versenyjogi beavatkozás küszöbét, káros hatásaik ezért kizárólag szabályozási, jogalkotási úton kerülhetők el.

A fentiekkel szemben ellenérvként hangzik el, hogy az ár- és minőség alapú diszkrimináció segíti olyan új szolgáltatások kifejlesztését, amelyek az *end-to-end* modellben a megfelelő kapacitások hiányában nem jelenhetnének meg. Másrészt a fogyasztók érdekeit is jobban szolgálja, ha a fejlesztők figyelembe veszik az általuk létrehozott alkalmazással okozott hálózati torlódások költségeit; ezt szolgálják az alkalmazáshoz igazodó egyedi árak. Végül gyakori érv az, hogy a szolgáltatások és alkalmazások hozzáféréseinek díjhoz kötése a hálózat fejlesztéséhez szükséges költségeket fedezi. Ha ez a költség kizárólag a felhasználókat terheli, az túl magas végfelhasználói díjakhoz vezet.¹⁷ Sidak hangsúlyozza, hogy közgazdasági oldalról, a társadalmi jólét felől közelítve nem támadható a differenciált hozzáférési feltételek alkalmazásán és az egyes adatcsomagok priorizálásán alapuló gyakorlat. A szabályozói beavatkozás viszont álláspontja szerint jelentős kockázatot rejt, mivel jelenleg nem áll rendelkezésre elegendő

információ az érintett piacok fejlődési irányairól, és a túl korai beavatkozás beláthatatlan következményekkel jár.¹⁸

HÁLÓZATSEMLEGESSÉG ÉS VÉLEMÉNYSZABADSÁG

Az új üzleti modell végső soron az internet alapvető működési módját, az internet „architektúráját”¹⁹ érinti: a „semleges”, *end-to-end* modellt követő hálózathoz képest egy nyilvánvalóan nagyobb mértékben szabályozott hálózatot hozna létre, akkor is, ha ez a szabályozás nem állami, hanem különböző piaci szereplők döntésein keresztül valósul meg. Sőt az ilyen szabályozás, ellenőrizhetetlensége miatt, az állami szabályozásnál nagyobb kockázatot is jelenthet az alapjogok korlátozásában.

A hálózatsemlegességi vita mindezzel együtt nem kizárólag és nem is elsősorban az alapjogok, illetve a véleményszabadság felől közelíti a felmerülő kérdéseket, már csak azért sem, mert az érintett tartalomszolgáltatások korántsem csak médiatartalmak értékesítéséből – hanem például IP-alapú telefonszolgáltatásokból is – állnak. Ugyanakkor minden olyan beavatkozás az internet működésébe, amely egyes tartalmaknak a felhasználókhoz való eljutását megnehezíti, sőt akár el is lehetetleníti, egyúttal a véleményszabadság gyakorlására is hatással van, mind a közlők véleménynyilvánítási szabadsága, mind a közönség tájékozódási szabadsága felől közelítve.

A hálózatsemlegesség és a véleményszabadság közötti összefüggést hangsúlyozó vélemények az internetet olyan „alapvető közösségi infrastruktúrának” tekintik, amely a felhasználók részére biztosítja „a részvételt a közös információs és kulturális környezet építésében, illetve a személyes információs környezet kialakításának szabadságát”.²⁰ A „közösség kommunikációs igényeit kielégíteni” és a „széles körű nyitott párbeszédet” támogatni csak nyílt internet képes.²¹ Ezek a vélemények végső soron az internet jelenlegi működési módját írják le és védik. Jon M. Peha az adatcsomagok közötti megkülönböztetés lehetőségének következményeit elemezve külön is kiemeli, hogy a hálózatüzemeltetők képesek „elfojtani a beszédet”, és erre időnként – különösen az internetnek a választási kampányokban való felértékelődése miatt – késztetést is érezhetnek.²² Egyes hozzászólók szerint a hozzáférési kérdésekhez kapcsolódó versengő közérdekek közötti egyensúlyt nem az internetszolgáltatók, hanem valamely kormányzati szerv döntéseinek kellene biztosítania, és a tartalom-alapú diszkrimináció megítélésénél a szigorú vizsgálat (*strict scrutiny*) elve alapján kellene eljárni.²³

Az innovációnak a hálózatsemlegesség feladása miatti feltételezett visszaszorulása csökkenti az elérhető szolgáltatások sokszínűségét, ami önmagában is jelentős visszalépés a véleményszabadság érvényesülésében, és akár a szélessávú előfizetések számának csökkenéséhez is vezethet, ez pedig szűkíti az információkhoz való hozzáférés lehetőségét. A Federal Communications Commission (FCC) szerint ez legnagyobb mértékben éppen a közösségi (felhasználók által generált) tartalmakat veszélyeztetné, amelyek mögött nincs közvetlen finanszírozási ösztönzés.²⁴ Lessig és Robert W. McChesney szerint ezért hálózatsemlegesség nélkül „elveszítjük azt a lehetőséget, hogy a szélessávú hálózatokon megjelenő független hírek és közösségi információk hozzáférése és terjesztése óriási ütemben bővüljön”.²⁵

A szólásszabadságot védő érvekkel szemben elsősorban az az ellenérv fogalmazódik meg, hogy az internetes közösség maga lépne fel a tartalmak közötti szelekció lehetőségével visszaélő, cenzúrázó hálózatüzemeltetőkkel szemben.²⁶ Ennek azonban előfeltétele, hogy a felhasználók választhassanak versengő hálózatüzemeltetők közül. Lessig a szabályozás szükségességét többek között éppen azzal indokolja, hogy az Egyesült Államokban erősödik a szélessávú szolgáltatók koncentrációja, ennek következtében a szélessávú hozzáférés piacán nincs hatékony verseny. Az egyes piacokon jellemzően egy DSL- és egy kábelszolgáltató verseng a fogyasztókért; nemcsak az alternatív technológiák, hanem a saját hálózattal nem rendelkező alternatív szolgáltatók is hiányoznak a piacról.²⁷ Jack. M. Balkin kifejezetten azon az állásponton van, hogy a hálózatsemlegességi vita egésze arra vezethető vissza, hogy az amerikai kormányzat nem tette kötelezővé a szélessávú infrastruktúrához való nyílt hozzáférést, azaz nem írta elő, hogy a telefon- és kábeltévé-hálózatüzemeltetők bármely internetszolgáltató részére biztosítsák az infrastruktúrához való nyílt hozzáférést (*open access*) és ezzel a felhasználók elérését.²⁸ Abban az esetben, ha a szélessávú hozzáférési piacon nincs hatékony verseny, nagyobb a valószínűsége annak, hogy az ár- vagy minőségalapú diszkrimináció káros társadalmi hatásokhoz vezet. Ha azonban a felhasználó valóban képes arra, hogy a tartalmakat diszkrimináló internetszolgáltatót lecserélje egy másik szolgáltatóra, akkor az egyes szolgáltatók diszkriminatív gyakorlata a felhasználók, a tartalomszolgáltatók és a nyilvános működés szempontjából lényegesen kisebb kockázatot jelent. Az FCC szabályozási javaslatával szemben ugyanakkor éppen az fogalmazódott meg kritikaként, hogy egyáltalán nem tartalmaz elemzést az infrastruktúraüzemeltetők piaci erejéről; ilyen elemzés nélkül a javaslat egésze bizonytalan alapokon

áll.²⁹ Mindebből az is következik, hogy a hálózatsemlegesség „inkább a második legjobb megoldás”³⁰ arra az esetre, ha nyílt hozzáférés hiányában nincs verseny az internetszolgáltatók között.

A hálózatsemlegesség feladása az internet olyan új architektúráját hozná létre, amelyben a szélessávú hálózatok üzemeltetői a jelenlegitől teljesen eltérő szerepbe kerülnek. Lessig és McChesney megfogalmazásában: „hálózatsemlegesség nélkül az internet a kábeltévéhez kezd hasonlítani.”³¹ „Az a modell, amelyben a szélessávú hozzáférés favorizált tartalomszolgáltatók tartalmainak továbbítására szolgál, aláássa az internet nagy ígéretét, amely szerint az interneten mindenki, függetlenül attól, mennyire nagy vagy kicsi, beszélő, alkotó és műsorszolgáltató lehet. Aláássa az internet résztvevő jellegét, annak a technológiának az ígéretét, amely egy valóban szabad és demokratikus kultúrát alapoz meg.”³²

Amikor a szélessávú hálózatok üzemeltetői ugyanolyan módon kezdenek viselkedni, mint más tartalomterjesztési platformok (kábel, műhold, digitális földfelszíni platform, IPTV) üzemeltetői, akkor világossá válik, hogy a hálózatsemlegesség a médiaszabályozás egész történetén keresztülhúzó-dó alapvető kérdéseket, mégpedig hozzáférési kérdéseket érint. A digitális médiarendszer egészére megállapítható, hogy a médiaszabályozás súlypontja a műsorszolgáltatókról egyre inkább a médiaértéklánc más szereplőire helyeződik, amelyek között meghatározó fontosságúak a különböző tartalomterjesztési és tartalomértékesítési platformok üzemeltetői.³³ E platformüzemeltetők a felhasználókhoz eljutó tartalomkínálat kialakításában akkor is döntési helyzetben vannak, ha a rendelkezésükre álló kapacitások az átvitt tartalom kapacitásigényeihez képest bőségesen rendelkezésre állnak. A plurális médiarendszer működésének feltétele, hogy ezek a hozzáférési döntések az egyes álláspontok képviselőit ne szorítsák ki az elérhető tartalomkínálatból. Ugyanakkor nincs alkotmányjogi alapja annak a megközelítésnek, amely a hálózatüzemeltetőtől eleve elvonja a tartalmak közötti válogatás mint az adott tartalomra vonatkozó véleménynyilvánítás jogát. „A két érdek között, úgymint a hálózathoz való hozzáférés nyitottsága, illetve a hálózat tulajdonosának a kapacitások értékesítésével kapcsolatos döntési szabadsága, mérlegelni kell, és egyensúlyt kell teremteni.”³⁴ A platformüzemeltető egyéni kiválasztási, véleménynyilvánítási szabadsága annyiban korlátozható, amennyiben ez a plurális, sokszínű tartalomkínálat biztosításához szükséges.

A hálózatsemlegesség e megközelítésben nem más, mint olyan *hozzáférési probléma*, amely a tartalomszolgáltatók és a hálózatüzemeltetők – vagy általánosságban a tartalomnak a közönséghez való eljuttatásában megkerülhetetlen egyéb „szűk keresztmetszetek” fölött rendelkező szolgáltatók – közötti kapcsolatok szabályozását indokolja. Ugyancsak általános médiaszabályozási probléma a vertikális integráció, az infrastruktúraüzemeltető (műsorterjesztő) és a tartalomszolgáltató (műsorszolgáltató) közötti összefonódás. A hálózatüzemeltetők közötti verseny elégtelensége pedig a kapacitásszűkösség hagyományos problémáját idézi fel, és a platformok versenyére vonatkozó megfontolások alapján értelmezhető. Mindez összességében annak az alapvető médiaszabályozási kérdésnek a tisztázását szolgálja, hogy a hálózatüzemeltető képes-e, illetve milyen mértékben képes arra, hogy veszélyeztesse az elérhető tartalomkínálat sokszínűségét. Néhány évvel ezelőtt elképzelhetetlennek tűnt, hogy bármilyen okunk van félteni az internet sokszínűségét. A változó műszaki és gazdasági környezet azonban világossá tette, hogy ez a közeg sem eleve védett a médiarendszer más részeiben jól ismert hozzáférési akadályoktól.³⁵

A hozzáférést Jan van Cuilenburg és Denis McQuail egy új kommunikációpolitikai paradigma egyik fő elemeként határozza meg, amely a véleménysszabadsággal együtt azt határozza meg, hogy „ki uralja az aktuális kommunikációs folyamatot”.³⁶ Meghatározásukban „a »kommunikációhoz való hozzáférés« koncepciója a struktúrára, a tartalomra és a közönségre vonatkozik, és általánosságban úgy definiálható, mint az egyének, az egyének csoportjai, a szervezetek és intézmények lehetősége a társadalom kommunikációs erőforrásaiból való részeseedésre, azaz az elosztó szolgáltatások piacán (kommunikációs infrastruktúra és átvitel) és a tartalom és kommunikációs szolgáltatások piacán való részvételre, küldőként és fogadóként egyaránt”.³⁷ Álláspontjuk szerint a kommunikációpolitika fő célja a szabad és egyenlő hozzáférés biztosítása a társadalmi kommunikáció rendszeréhez, amely gondoskodik a társadalom számára nélkülözhetetlen sokszínű információ és kommunikáció elérhetőségéről. Monroe E. Price „a »hozzáférésnek« nevezett doktrínát”, „amely egy, a demokrácia elmélete és a reprezentáció fogalmai között megosztott, figyelemfelkeltő és mulékony elem”, „lomtárként” jellemzi, amely „mindent begyűjt, ami annak meghatározására vonatkozik, hogy ki, mikor és milyen körülmé-

nyek között használhatja az elektronikus médiát”.³⁸ Úgy tűnik, ez a „lomtár” a digitális és hálózati médiával kapcsolatban is „begyűjti” a szabályozási igényeket, „műlékonysága” tehát egyelőre kérdéses. A hozzáférés-szabályozás mindazokat a szabályozási eszközöket magában foglalja, amelyek célja, hogy a korlátozott hozzáférési lehetőségek ne akadályozzák a plurális médiarendszer kialakítását. Korlátozott hozzáférési lehetőségek adódhatnak a kapacitások szűkösségéből. Az átviteli kapacitások és egyéb, a közönség általi elérést befolyásoló eszközök fölött gyakorolt rendelkezési jog (tulajdonjog, szerzői jogi vagy iparjogvédelmi jogosultság) ugyanakkor önmagában is hozzáférési korlátot jelent, függetlenül az erőforrások szűkösségétől vagy bőségétől: rendelkezési joga alapján az érintett vállalkozásnak alapvetően teljes körű döntési szabadságuk van az egyes igénylők hozzáférési igényeinek teljesítésével és annak feltételeivel kapcsolatban. Hozzáférési korlátok állhatnak fenn továbbá meghatározott műszaki feltételekre vonatkozóan; ilyen esetben a szabályozás vagy a műszaki információk nyilvános elérhetőségének biztosítására – nyílt szabványban való rögzítésére – irányul, vagy arra, hogy kötelezze az információk fölött rendelkező vállalkozást az információk meghatározott feltételek mellett történő átadására minden igénylő részére.

A vertikális integráció korlátozása a mediaszabályozásban minden esetben arra a kockázatra reagál, hogy a médiaértéklánc különböző szintjei közötti összefonódások az összefonódásban érintett vállalkozást az egyik piacon megszerzett pozíció felhasználására ösztönzik a másik piacon, annak érdekében, hogy e másik piacon a versenytársaikat – bizonyos erőforrásokhoz (tartalmakhoz, műsorokhoz, továbbítási kapacitásokhoz) való hozzáférés akadályozásával – hátrányos helyzetbe hozzák. A vertikális integráció önmagában nem hozzáférési korlát, hanem a „szűk keresztmetszet” pozíciót feltehetően erősítő tényező. A jelenlegi mediaszabályozás elsősorban a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő közötti összefonódásra koncentrál, ami a konkurens műsorszolgáltatók műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést, illetve a konkurens műsorterjesztők műsortartalomhoz való hozzáférést akadályozhatja, mindkét esetben veszélyeztetve az alkotmányos szabályozási célok elérését. A vertikális integrációval szemben az Európai Bizottság versenyjogi gyakorlata a 1990-es években szigorúan fellépett,³⁹

ilyen módon biztosítva, hogy a digitális médiarendszer a piacok lehető legnagyobb nyitottsága mellett alakuljon ki. A 2000-es években a gyakorlat enyhült, és a fúzió tilalma helyett a bizottság inkább feltételek és kötelezettségek előírásával csökkentette a káros versenyhatásokat.⁴⁰ A vertikális integráció médiajogi korlátozása az adott médiapiac sajátosságait figyelembe véve tiltja az értéklánc különböző szintjei közötti összefonódásokat. Az újabb versenyjogi gyakorlat ugyanakkor arra mutat rá, hogy a vertikális integráció lehetséges következményei hatékonyan elkerülhetők hozzáférési kötelezettségek előírásával.

A digitális terjesztési technológiák a közönség választási lehetőségét nemcsak a tartalomszolgáltatások, hanem a különböző terjesztési hálózatok vonatkozásában is bővítik; a sokcsatornás médiarendszer „sokplatformossá” válik. Ugyanez a szélessávú internet-hozzáférés piacára is jellemző, ahol a hagyományos telefonhálózaton nyújtott DSL-szolgáltatások és a kábeltelevíziós hálózatokon nyújtott szélessávú szolgáltatások mellett egyre jelentősebbek a vezeték nélküli szélessávú technológiák, és az optikai hálózatok fejlesztése fokozatosan újabb hozzáférési lehetőségeket nyit. A platformok versenye elsősorban az azok közötti földrajzi átfedéstől, az egyes platformokhoz való fogyasztói hozzáférés árától, valamint az egyes platformokon elérhető tartalomválasztéktól függ.⁴¹ Ha azonban e tényezők alapján az egyes platformok a felhasználók által átjárhatók, azaz egymást ténylegesen helyettesítők vagy egymással párhuzamosan igénybe vehetők, akkor a felhasználók részére ténylegesen elérhető tartalomkínálat sokfélesége, pluralizmusa nemcsak az egyes platformokon, hanem a platformok összességén megjelenő tartalomkínálat értékelése alapján határozható meg.

A hálózatsemlegességi vita a fenti szempontok alapján, mediaszabályozási problémaként értelmezve a következő módon összegezhető:

- a hálózatüzemeltetők (hozzáférés-szolgáltatók) az új technikai feltételek között képesek arra, hogy érdemben befolyásolják a felhasználókhöz eljutó tartalomkínálatot, akár egyes tartalmak hátrányosabb helyzetbe hozásával, akár az újabb fejlesztések visszaszorításával;
- a tartalomkínálat befolyásolásának nemcsak az a következménye, hogy a hálózatüzemeltető ilyen esetben nem hivatkozhat arra, hogy tevékenysége olyan „egyszerű adattovábbítás”, amely mentesí-

A MOBIL SZÉLESSÁVÚ FEJLESZTÉSEK, VALAMINT KÜLÖNÖSEN AZ OPTIKAI HÁLÓZATOK FEJLESZTÉSE A KÖZELJÖVŐBEN EURÓPÁBAN IS OLYAN MÓDON ALAKÍTHATJA ÁT A SZÉLESSÁVÚ INTERNET-HOZZÁFÉRÉSI PIACOT, HOGY A HÁLÓZATSEMLEGESSÉGI KÉRDÉSEK AZ EDDIGINÉL ÉLESEBBEN VETŐDNEK FEL.

ti a továbbított információkért viselt felelősség alól, hanem az is, hogy a hálózatüzemeltető a sokszínű tartalomkínálat kialakításának alkotmányos kötelezettségét figyelembe véve köteles szolgáltatását nyújtani;

- az alkotmányos kockázatokat növeli – de nem önmagában jelenti e kockázatokat – a hálózatüzemeltető jelenléte a tartalomszolgáltatások és hálózati alkalmazások piacán;

- e kötelezettségének terjedelmét jelentősen befolyásolja, hogy a felhasználók részére ténylegesen hány alternatív hozzáférési hálózat áll rendelkezésre.

A szabályozó akkor, amikor a hálózati architektúra átalakítása még nem ment végbe, két lehetőség közül választhat: vagy megakadályozza az architektúra átalakítását, vagy az átalakított architektúrához igazítja a szabályozást. A szabályozás mindkét esetben az infrastruktúrához való hozzáférés szabályozását jelenti, más-más eszközökkel. A jelenlegi architektúra megőrzése egy olyan – korábban a technológia által egyetlen lehetségesként biztosított – hozzáférési rezsim kialakítását feltételezi, amely a tartalmak közötti diszkriminációt teljes egészében tiltja. Az új architektúrához alkalmazkodó hozzáférés-szabályozás a hálózatüzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolatokban nem zárja ki a tartalmak megkülönböztetését, de a hálózatüzemeltetők gyakorlatát a sokszínű tartalomkínálat fenntartására tekintettel korlátozza.

Az első megoldás a tartalomkínálat szempontjából az internet „természetes sokszínűségének” fenntartását garantálja, a hálózatüzemeltetők szempontjából azonban teljesen kizárja a saját infrastruktúrára továbbított tartalmak kiválasztásának szabadságát. A második megoldás ugyanakkor szabályozói beavatkozást tesz szükségessé a tartalomkínálat sokszínűségének fenntartása végett, viszont nagyobb mértékben biztosítja a hálózatüzemeltetők kiválasztási (véleménynyilvánítási) szabadságát, és feltehetően nagyobb ösztönzést jelent a kapacitások folyamatos bővítését szolgáló hálózatfejlesztésre. Korántsem egyszerű azonban azoknak a (média)sabályozási eszközöknek a meghatározása, amelyek arányos beavatkozással alkalmasak a szabályozási cél elérésére. A szóba jöhető szabályozási eszközök mindegyike⁴² arra irányul, hogy egyrészt kizárja a felhasználókat elérő tartalomkínálat egyoldalúságát, másrésztől meghatározott tartalmak részére garantálja a felhasználókhöz való eljutás lehetőségét. Ez végső soron arra kényszeríti a jogalkotót, hogy a jelenlegi médiaszabályozási eszközök között keressen megoldást, ami azonban már azért is aggályos, mert az internetes tartalom-

szolgáltatások száma és változatossága össze sem vethető a hagyományos televíziós platformok kínálatával. Minden olyan kísérlet, amely továbbítási kötelezettségeket (*must carry*), az árképzéssel, a minőségi mutatókkal, a gazdasági és műszaki értelemben átlátható működéssel kapcsolatos kötelezettségeket vagy éppen a tartalomszolgáltatókkal szembeni tisztességes, ésszerű, az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférési feltételek alkalmazását írni elő a szélessávú hálózatok üzemeltetőivel szemben, szükségszerűen komoly iparági, társadalmi és alkotmányjogi kritikának lenne kitéve, és folyamatos jogvitákhoz vezetne, amelyekben – ahogy ezt az érintett jogintézményekhez kapcsolódó eddigi tapasztalatok mutatják – a jogbiztonság próbáját nem feltétlenül kiálló mércék alapján kellene megítélni a vállalkozások magatartását, és ez egyúttal a szabályozási cél elérésre való alkalmasságot is folyamatosan megkérdőjelezn.

Mindezek alapján az internet jelenlegi architektúrájának fenntartása mellett nagyon komoly érvként hangozhat el, hogy az elkerülhetővé tesz számos, alkotmányjogilag és hatását tekintve is kétséges állami szabályozási kísérletet, kizárja a hálózatüzemeltetők hatékony külső – állami vagy felhasználói – kontrollnak alá nem vetett beavatkozását a tartalomkínálat alakításába, egyúttal biztosítja az internet jelenlegi sokszínűségének fennmaradását. Az azonban nem állítható, hogy a véleménynyilvánítási szabadság és a médiaszabadság szempontjából a hálózatüzemeltetők jogának biztosítása a tartalomszolgáltatók hozzáférési feltételeinek és ezzel a tartalomkínálatnak az alakítására eleve elfogadhatatlan, és nehezen mérhető fel azok a kockázatok, amelyek a jelenlegi architektúra fenntartásának a jövőbeli hálózatfejlesztésekre gyakorolt feltételezhető hatásaiból erednek. Ez különösen azért nehezíti meg a szabályozói beavatkozások értékelését, mert a hozzáférési problémák hosszú távú megoldása alapvetően a kapacitások szűkösségének feloldásától várható, ami pedig a hálózatüzemeltetők beruházásainak eredménye lehet.

A legkisebb állami beavatkozást a szélessávú infrastruktúra diszkriminációmentes megnyitása jelenti az alternatív internet-hozzáférést szolgáltatók előtt. Ez egyúttal a vélemény- és médiaszabadság szempontjából is optimális egyensúly kialakulásához vezet. Ha ugyanis a felhasználók úgy választhatnak különböző szolgáltatók között, hogy egyes szolgáltatók – átlátható módon – a hálózatsemlegességgel ellentétes gyakorlatot folytatnak, akkor az információk és tartalomszolgáltatások sokszínűsége anélkül garantált, hogy az egyes hozzáférés-szolgáltatók kiválasztási szabadságát korlátozni kellene.

A szabályozási javaslat megszületése és kudarca

Anélkül, hogy a dilemmák felvázolásán túl állást foglalnék a megfelelő szabályozás kiválasztásával kapcsolatban, a továbbiakban a hálózatsemlegességi vitában eddig született néhány választ ismeretek. A hálózatsemlegesség a leghevesebb vitákat az Egyesült Államokban váltotta ki, ahol a kérdés nemcsak gazdasági és tudományos, hanem politikai állásfoglalásokban is helyet kapott,⁴³ sőt már 2006-ban is törvényjavaslatok készültek a témában.⁴⁴

Az FCC először 2005-ben rögzített négy olyan „internetpolitikai” alapelvet, amely kifejezetten a nyílt internet fenntartására irányult.⁴⁵ Az alapelvek rögzítésének célja eredetileg csak annyi volt, hogy ezekre a hatóság a „folyamatban lévő politikaalakítási tevékenységében”⁴⁶ támaszkodjon. Az FCC internetpolitikai alapelvei szerint a szélessávú hálózatok fejlesztésének, illetve a „közösségi internet” (*public Internet*) nyílt és összekapcsolt jellege megőrzésének és előmozdításának ösztönzése végett a fogyasztók jogosultak

- választásuk szerint hozzáférni az internet legális tartalmaihoz;
- választásuk szerinti alkalmazásokat futtatni és szolgáltatásokat igénybe venni, a bűnüldözési érdekek figyelembevételével;
- választásuk szerinti jogszerű eszközöket csatlakoztatni a hálózathoz, amennyiben azok nem sértik a hálózat műszaki biztonságát;
- arra, hogy versengő hálózatüzemeltetők, hálózati alkalmazásszolgáltatók, hálózati szolgáltatásnyújtók és tartalomszolgáltatók közül válasszanak.

Ezek az alapelvek a felhasználók – ideértve az aktív, akár üzletszerű szolgáltatásnyújtást folytató felhasználókat is – oldaláról írják le a hálózati kommunikációnak azokat a beavatkozási pontjait, amelyeken keresztül a hálózatüzemeltetők befolyásolhatják a kommunikáció minőségét, sőt tartalmát. A nyílt internet ezek szerint a felhasználók részére versengő hálózati szolgáltatók útján tetszőleges technikai eszközök segítségével elérhető tetszőleges tartalmakat és egyéb alkalmazásokat biztosít. E szabadságok azonban éppen a tartalomszolgáltatókkal szemben alkalmazott diszkriminatív hozzáférési feltételeket nem zárják ki, mivel egyáltalán nem foglalkoznak a hálózatüzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat kérdéseivel. Abból, hogy a felhasználó bármely alkalmazást és szolgáltatást igénybe vehet, nem következik, hogy az egyes alkalmazások és szolgáltatások nyújtói azonos feltételekkel juthatnak el a felhasználóhoz. A szolgáltatók oldalán felállított

garanciák nélkül a fogyasztói oldalon meghatározott szabadságok nem érvényesülhetnek.

Az alapelvek az FCC gyakorlatát az elmúlt években érdemben befolyásolták. Már 2005-ben sor került az alkalmazásukra, amikor az FCC a Madison River Communications nevű távközlési vállalkozást kötelezte az IP-alapú telefonszolgáltatásokat blokkoló gyakorlat megszüntetésére. Több fúziós ügyszorban kapcsolódóan az FCC szakvéleményben hívta fel a nyílt internet jelentőségére az eljáró hatóság figyelmét, és ezekben az esetekben az internetpolitikai alapelvek elfogadása a fúzió jóváhagyásának feltételévé vált. 2008-ban a Comcast-ügyben első sorban azt kifogásolta a bizottság, hogy a Comcast a fogyasztókat nem tájékoztatta a súlyosan és nyilvánvalóan diszkriminatív – a BitTorrent fájlmegosztó alkalmazást korlátozó – hálózatüzemeltetési gyakorlatáról, és kötelezte a vállalkozást jelenlegi és jövőbeli gyakorlatának nyilvánosságra hozataláról, annak érdekében, hogy a hatóság és a fogyasztók megbizonyosodjanak a Comcast önkéntes, a diszkriminatív gyakorlat megszüntetésére irányuló kötelezettségvállalásainak megtartásáról; a Comcast a határozatot bíróság előtt megtámadta. 2007-ben a Skype Communications kezdeményezésére az FCC a vezetékek nélküli szélessávú hozzáférést a vezetékes szolgáltatásokkal azonos szabályozás alá vonta, és ezzel az internetpolitikai alapelvek alkalmazását is előírta a vezetékek nélküli szolgáltatásokra. Az alapelvek később frekvenciapályáztatási eljárások kötelező vállalásaiként is megjelentek.⁴⁷

Ilyen előzmények után a 2009 októberében közzétett javaslat már nem áll meg alapelvek megfogalmazásánál, hanem minden szolgáltatóra kötelező előírásokat fogalmaz meg. Ezek részben a fenti alapelvek módosításai, részben a hálózatüzemeltetőkkel szembeni, a megkülönböztetésmentes hozzáférés feltételeit biztosító új kötelezettségek.

E tanulmány kéziratának első lezárását követően a Comcast-ügyben a bíróság jogerős ítéletében⁴⁸ megállapította, hogy az FCC-nek nincs hatásköre az internet-hozzáférést szolgáltatók hálózatmenedzsmentre vonatkozó gyakorlatának szabályozására. A bíróság szerint a távközlési törvénynek az FCC által hivatkozott rendelkezése⁴⁹ csak abban az esetben biztosít hatóság részére bármely intézkedés megtételéhez szükséges kiegészítő hatáskört (*ancillary authority*), ha a hatóság bizonyítja, hogy intézkedése észszerűen kiegészíti a törvényben kifejezetten ráruházott feladatok ellátását. Az ítélet alapján az FCC-nek a nyílt internet biztosítása érdekében tett intézkedései a jövőben nem folytathatók. A bíróság azonban a formai, hatásköri kérdéseken túl a nyílt internet biztosítását érintő érdemi kérdésekkel nem foglalko-

zott, a célkitűzés fontosságát nem kérdőjelezte meg, és annak elérését más eszközökkel nem zárta ki.⁵⁰ Az FCC elnöke, Julius Genachowski szerint a bírósági ítélet után sem a szélessávú szolgáltatások szabályozásának teljes feladása, sem e szolgáltatásoknak a legszigorúbb távközlési jogi szabályozás alá vonása nem megfelelő megoldás. Az FCC éppen azért minősítette 2002-ben e szolgáltatásokat „távközlési szolgáltatás” (*telecommunications service*) helyett „információs szolgáltatásoknak” (*information service*), hogy a szigorú távközlési jogi előírások ne akadályozzák a szolgáltatások fejlődését, a hatóság azonban rendelkezzen a szükséges fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, biztonsági stb. szabályozás kialakításának képességével.⁵¹ Az FCC ezért egy „harmadik út”, a „szűkre szabott” hatáskör megvalósítása mellett döntött. Ennek lényege az elnök szerint:

- a szélessávú hozzáférési szolgáltatások átviteli elemeinek távközlési szolgáltatásként való azonosítása;
- a szigorú távközlési jogi előírások, illetve a kommunikációs törvény más rendelkezései közül csak a legszükségesebbek alkalmazása;
- megfelelő intézkedések a túlszabályozás ellen.

Genachowski e megközelítéstől többek között azt várja, hogy szilárd jogi alapokat ad a szélessávú szolgáltatásokat érintő szabályozás kialakításához, és növeli a szélessávú szolgáltatók szabályozási terheit, és lehetővé teszi az FCC részére, hogy a jövőben is előmozdítsa a szélessávú kezdeményezéseket. A szabályozási kezdeményezések megtorpanása megakadályozására az FCC a piaci szereplőkkel való párbeszédben próbálja elfogadtatni az elképzeléseit, a piaci szereplők pedig egymás közötti megállapodásokkal rendezik saját helyzetüket. E megoldások kockázata, hogy az FCC és a piaci szereplők esetleges megállapodásában csak a legnagyobb szolgáltatók vesznek részt, a kicsi szereplők egymás közötti megállapodásai pedig az üzleti érdekek összehangolásán túl más szempontokat aligha vesznek figyelembe.⁵²

A szabályozási javaslat tartalma

Az FCC 2009 októberében tette közzé szabályozási javaslatát, amely a műszaki és gazdasági háttér elemzése alapján szabályozási célkitűzéseket és szabályozási megoldásokat fogalmaz meg, és amely még számos lényeges kérdésben számít az érintettek hozzászólásaira.⁵³ Annak ellenére, hogy a Comcast-ítélet után az FCC eredeti elképzelései nem valósulhatnak meg, a javaslat ismertetése mégis alkalmas a hálózatszemlegesség szabályozási kérdéseinek áttekintésére.

A hálózatszemlegességhez kapcsolódó szabályozás kialakítása során az FCC sokrétű célrendszert⁵⁴ tart szem előtt. Az FCC által meghatározott szabályozási célkitűzések között első helyen inkább gazdasági jellegűek állnak. Az amerikai távközlési törvény (*Communications Act*) alapján az FCC feladata a beruházások és az innováció elősegítése az internet, illetve egyéb kommunikációs technológiák vonatkozásában. A szabályozási környezet tehát nem akadályozhatja aránytalan, a műszaki fejlődést gátló mértékben az érintett vállalkozások gazdasági mozgásterét. Az FCC szabályozási célja a verseny – mint az internet egész fejlődését alapvetően meghatározó tényező – erősítése az internet-hozzáférés, az internetes tartalom-, alkalmazás- és egyéb szolgáltatások területén. További szabályozási cél a felhasználók szerteágazó érdekeinek védelme. Ennek részeként utal az FCC a szabad szólás és a demokratikus részvétel lehetőségének védelmére. A szabályozást befolyásoló szempontok között végül megjelenik a bűnüldözés és a közbiztonság védelme.

E célkitűzések összehangolása korántsem egyszerű. Az FCC-nek elsősorban az érintett vállalkozások gazdasági érdekei és a felhasználók érdekei, köztük a véleményszabadság biztosításához fűződő érdekek között kell egyensúlyt teremtenie, úgy, hogy közben további külső szempontokat is érvényesít. A gazdasági érdekek és a véleményszabadság közötti ellentmondás azonban feloldható, ha a hálózatszemlegesség valódi problémáit vizsgáljuk. Ahogy erről korábban szó volt, a vita elsősorban abból ered, hogy a szélessávú internetszolgáltatásban a korábbi kapacitásbővítés megszűnt. A kapacitások szűkössé válásából eredő problémák pedig nemcsak a hozzáférést biztosító, a hozzáférés feltételeit alakító szabályozással, hanem a szűkösség megszüntetésével is orvosolhatók. Az a szabályozás tehát, amely a kapacitások bővítését ösztönzi, egyúttal a véleményszabadság érvényesülését akadályozó hozzáférési problémákat is megoldja, illetve enyhíti. Ugyanígy a verseny erősítése sem kizárólag gazdasági érdekeket szolgál. A verseny garancia arra is, hogy a felhasználók, adott esetben éppen a diszkriminációt alkalmazó szolgáltató elleni fellépésként, másik hálózattal üzemeltetőt válasszanak. A hálózattal üzemeltetők versenye, sokfélesége önmagában is jelentős korlátja a lehetséges visszaéléseknek.

Az FCC által javasolt első előírás szerint az észszerű hálózattal üzemeltető szempontjait figyelembe véve a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem akadályozhatja egyetlen felhasználóját sem abban, hogy a felhasználó az interneten a választása szerinti jogszerű tartalmakat küldjön vagy fogadjon. Az FCC szerint az, hogy a felhasználó maga kont-

rollálja, milyen tartalmakat ér el vagy tesz elérhetővé, egyúttal az eszmék piacán való korlátozás nélküli részvétel képességének is garanciája.⁵⁵ A tartalomszolgáltatás szabadságának kiemelését éppen a véleményszabadság szempontjainak hangsúlyosabb figyelembevétele indokolta.⁵⁶ A rendelkezés végső soron nem más, mint az információhoz jutás, tájékozódás, valamint a véleménynyilvánítás, közlés, sőt – tekintettel a szóba jöhető tartalmak sokféleségére, egyúttal a vállalkozás – szabadságának megerősítése a szélessávú internetes kommunikáció sajátosságaira figyelemmel.

A második javasolt előírás szerint az ésszerű hálózatmentedzsment szempontjait figyelembe véve a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem akadályozhatja egyetlen felhasználóját sem abban, hogy a felhasználó a választása szerinti jogszerű alkalmazásokat futtassa vagy jogszerű szolgáltatásokat igénybe vegye. A hálózati alkalmazások és szolgáltatások megkülönböztetésmentes elérhetővé tételének kötelezettsége azt is kizárja, hogy a hálózatzüzemeltető a saját maga által elérhetővé tett alkalmazásokat és szolgáltatásokat előnyben részesítse a versenytársak alkalmazásaival és szolgáltatásaival szemben.

A harmadik rendelkezés az ésszerű hálózatmentedzsment szempontjainak figyelembevétele mellett megtiltja, hogy a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók a felhasználókat akadályozzák a felhasználó választása szerinti bármely jogszerű eszköznek a hálózathoz való csatlakoztatásában vagy a hálózaton való használatában, amennyiben az adott eszköz a hálózatot nem károsítja. Az előző rendelkezéseket ez tehát azzal egészíti ki, hogy a szolgáltatók a szolgáltatások igénybevételét nem köthetik meghatározott eszközökhöz. Ennek a mobil szélessávú szolgáltatások esetében lehet különösen nagy jelentősége, mivel ezzel a kötelezettséggel nem feltétlenül van összhangban a szolgáltatás és az igénybevételhez szükséges eszköz összekapcsolt értékesítése.

A negyedik rendelkezés szerint az ésszerű hálózatmentedzsment szempontjait figyelembe véve a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem vonhatja el a felhasználó arra vonatkozó jogát, hogy versengő hálózatzüzemeltetők, alkalmazásszolgáltatók, szolgáltatásnyújtók és tartalomszolgáltatók közül válasszon. E rendelkezés a többihez képest inkább alapvető jellegű. Ha az előző három kötelezettségnek a hálózatzüzemeltető eleget tesz, akkor nem marad eszköz a kezében arra, hogy a versenyt korlátozza.

Új kötelezettségként írná elő az FCC a diszkrimináció tilalmát: az ésszerű hálózatmentedzsment szempontjait figyelembe véve a szélessávú inter-

net-hozzáférést nyújtó szolgáltató köteles a jogszerű tartalmakat, alkalmazásokat és szolgáltatásokat megkülönböztetésmentesen kezelni. Megkülönböztetésmentesség alatt az FCC azt érti, hogy a hálózatzüzemeltető nem kérhet külön díjat azért, hogy valamely tartalom- vagy alkalmazásszolgáltatót, illetve más szolgáltatásnyújtót a felhasználók elérésében előnyben részesítsen. Ez ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a hálózatzüzemeltető a felhasználóktól a különböző szolgáltatások igénybevételéért eltérő díjakat kérjen.⁵⁷ A teljes diszkrimináció a hálózatmentesség, illetve az *end-to-end* modell fenntartásának legfontosabb garanciája. A javasolt szabályozás szigorúbb az amerikai távközlési törvényben minden távközlési szolgáltatóra előírt diszkriminációtilalomnál, amely a „méltánytalan vagy indokolatlan” (*unjust or unreasonable*) megkülönböztetést zárja ki. Az FCC szerint az általános diszkriminációtilalom, amelyet az ésszerű hálózatmentedzsmentre való utalás, valamint a javaslatban megfogalmazott kivételek korlátoznak, jobban megfelel az internet sajátosságainak, mégpedig azért, mert szemben más távközlési hálózatokkal (például telefonhálózat, kábeltelevízió-hálózat), az internetet eredetileg sem egyetlen alkalmazás kiszolgálására hozták létre, hanem arra, hogy a felhasználók tetszőleges adatforgalmat bonyolítsanak rajta. Azt azonban a javaslat is elismeri, hogy hatásában az ésszerű hálózatmentedzsmenthez kötött általános diszkriminációtilalom minden bizonnyal megegyezik a méltánytalan vagy indokolatlan diszkrimináció tilalmával, azaz valószínűleg az utóbbi tilalom alapján sem állna elő olyan helyzet, amely ne lenne az ésszerű hálózatmentedzsment mércéje vagy az FCC által meghatározott egyéb kivételek alá vonható.

A konzultációra bocsátott javaslattal kapcsolatban az FCC többek között azt a kételyét fogalmazza meg, hogy a diszkriminációtilalom nem éppen a hálózatzüzemeltetőknek az első alkotmánykiegészítésben védett jogait sértené-e, és előfordulhat-e, hogy e szolgáltatók véleményszabadságának korlátozásából súlyosabb hátrányok származnak, mint amekkora előnyök a nyílt internet mint „az eszmék robosztus cseréjének megkülönböztetésmentes platformja” biztosításából erednek.⁵⁸ Ahogy a előző fejezetben utaltam rá, a hálózatzüzemeltetőknek az a döntése, hogy valamely tartalmat továbbítanak-e saját hálózaton vagy sem, alapvetően mindaddig az adott tartalommal kapcsolatos szabad véleménynyilvánítás, amíg a tartalomkínálatot nem teszi egyoldalúvá, veszélyeztetve a felhasználók tájékozódási szabadságát. Lehet azonban meggyőzően érvelni amellett, hogy a felhasználók és a széles értelemben vett tartalomszolgáltatók véleménynyilvánítási szabadságát legna-

gyobb mértékben a hálózatüzemeltetőkre kirótt teljes diszkriminációtilalom biztosítja, amelyhez képest a hálózatüzemeltetők véleménynyilvánítási szabadsága érdekében tett, a felhasználókat és a tartalomszolgáltatókat sújtó minden korlátozás aránytalan teher.

Hatodik kötelezettségként az FCC előírná az átláthatóság elvét. E szerint az ésszerű hálózatmenedzsment szempontjait figyelembe véve a szélesávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató köteles közzétenni a hálózatmenedzsmenttel és egyéb gyakorlatokkal kapcsolatos olyan információkat, amelyek a felhasználók, valamint a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók, illetve más szolgáltatásnyújtók számára ésszerűen szükségesek a fenti előírásokban meghatározott védelem igénybevételéhez. Az átláthatóság követelménye tehát kiegészíti az előző előírásokat, és mindazoknak az információknak a megismerhetőségét biztosítja, amelyek szükségesek a tartalmak küldéséhez és fogadásához, az alkalmazások futtatásához, az eszközök csatlakoztatásához, illetve a versengő ajánlatok közötti választáshoz.⁵⁹ Megfelelő tájékoztatás nélkül a felhasználók arról sem szerezhetnek tudomást, hogy a hálózatüzemeltető milyen tartalmakat és alkalmazásokat blokkol a hálózaton, a különböző tartalomszolgáltatókat pedig a fejlesztéseik hatékony megvalósításában és a közönség elérésben korlátozza az információhiány.

A javasolt hat rendelkezés mindegyikének fontos korlátja az „ésszerű hálózatmenedzsment” (*reasonable network management*). Ez a korlát továbbra is lehetővé teszi minden ügy eseti mérlegelését, a felhasználói és a hálózatüzemeltetői érdekek egyedi mérlegelését. A javaslat meghatározása szerint az ésszerű hálózatmenedzsment körébe tartoznak mindazok a gyakorlatok, amelyek célja a hálózati torlódások – a hálózat normális működését akadályozó adatmennyiség forgalmazása – hatásainak enyhítése és a szolgáltatásminőség biztosítása, a kényszerű vagy ártalmas adatforgalom kezelése (például kényszerű reklámok, vírusok vagy az adott felhasználó által kért tartalmak szűrése), a jogsértő tartalmak továbbításának megelőzése, valamint a tartalmak jogsértő módon való továbbításának megelőzése (ez alatt értve elsősorban a fájlcsere rendszereket), és ezeken felül is az ésszerű hálózatmenedzsment megvalósítását szolgáló egyéb gyakorlatok. Az utolsó fordulat, amely az FCC szerint az előre nem látható helyzetek kezelését, valamint a hálózatüzemeltetési gyakorlatok módosításának lehetőségét biztosítja, végső soron minden esetben egyedi mérlegelés tárgyává teszi az ésszerű hálózatüzemeltetés mércéjének meghatározását.

Az FCC maga is érzékeli, hogy e meghatározás veszélyeztetheti akár a diszkriminációmentesség ér-

vényesülését is, hiszen nem zárja ki azt az értelmezést, hogy a szolgáltatás minősége érdekében a hálózatüzemeltető egyes szolgáltatások és alkalmazások működtetéséhez más szolgáltatások hátrányára tartson fenn kapacitásokat. Ugyanakkor az FCC kifejezetten el akarja kerülni, hogy túlzottan szigorú meghatározást alkalmazzon az ésszerű hálózatmenedzsment határainak kijelölésénél. A javaslatban jelzi, hogy az általános diszkriminációtilalom mellett nem tartja szükségesnek a Comcast-ügyben alkalmazott szigorú mérce előírását, amely mérce alapján csak akkor minősül ésszerűnek a hálózatmenedzsment keretében hozott intézkedés, ha „kritikusan fontos érdeket érint, és az adott érdek védelme érdekében a legszűkebbre szabott”.⁶⁰

Az FCC szerint a nyílt internetet garantáló rendelkezések kizárólag a jogszerű tartalmak továbbítására vonatkoznak. Az ésszerű hálózatmenedzsment körében ezért a hálózatüzemeltetők megakadályozhatják a jogsértő tartalmak továbbítását és a tartalmak jogsértő módon való továbbítását; ez utóbbi lehetőség a szerzői jogilag védett tartalmak megosztásának korlátozására hatalmazza fel a szélesávú szolgáltatókat. Ugyanakkor a javaslat nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy ki ítélteti meg a tartalom és az adattovábbítás jogszerű vagy jogsértő jellegét. Ezzel az internet szabályozásának legalapvetőbb problémájához, a hálózati szolgáltatók felelősségéhez kanyarodik vissza. A rendelkezés olyan széles mérlegelési jogkört ruház a hozzáférés-szolgáltatókra, amely nincs összhangban a rájuk vonatkozó jelenlegi felelősségi szabályokkal, és a hálózatsemlegesség végül mégis bizonyos iparági – vélt vagy valós szellemi tulajdon-védelmi – érdekek áldozatául eshet.

A hálózatüzemeltetőt terhelő kötelezettségek további korlátai a bűnüldözési érdekek (*law enforcement*). Az FCC javaslata rögzíti, hogy a fenti rendelkezések nem írják felül a szélesávú hozzáférést nyújtó szolgáltató egyetlen olyan kötelezettségét sem, amely a hatályos jogszabályokkal összhangban a bűnüldözési érdekek érvényesítésére vagy éppen a bűnüldöző szervekkel való együttműködés korlátozására irányulnak. A javaslat ezzel megerősíti, hogy a különböző bűnüldöző szervek továbbra is az egyéb jogszabályokban előírt hozzáférési lehetőségekkel rendelkeznek.⁶¹ Hasonló rendelkezést tartalmaz a javaslat a közbiztonság és nemzetbiztonság védelmére vonatkozóan: a nyílt internetet érintő kötelezettségek nem érintik a szolgáltatók szükséghelyzettel, valamint a közbiztonságot (ideértve a közegészségügyet) és a nemzetbiztonságot védő szervekkel kapcsolatos kötelezettségeit.

A javaslat nyilvánvalóan megosztja a hálózatsemlegességi vita különböző szereplőit.⁶² A hálózatsem-

legesség mellett érvelők szerint a javaslat elfogadása volt „az első lépés az internethez hozzáférő fogyasztók kikényszeríthető védelmének kialakítása érdekében”.⁶³ Azt azonban, hogy a javaslat önmagában biztosan nem jelenti a vita végét, jól mutatja, hogy republikánus képviselők két olyan törvényjavaslatot is beterjesztettek, amelyek célja megakadályozni az FCC-t abban, hogy a hálózatsemlegességet biztosító szabályokat fogadjon el.⁶⁴

HÁLÓZATSEMLEGESSÉG EURÓPÁBAN

Annak, hogy a hálózatsemlegességi vita Európát nagyrészt érintetlenül hagyta, fontos oka a szélessávú hozzáférési piacnak az amerikaiától eltérő szerkezete.⁶⁵ Az európai távközlési szabályozás a szélessávú hozzáférési piacon élénk versenyt teremtett, amelyben számos – saját hálózattal nem rendelkező, kifejezetten szabályozási eszközökkel a piacra segített – alternatív szolgáltató nyújt szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatást a felhasználók részére, és mára az alternatív technológiák, különösen a mobil szélessávú szolgáltatások, illetve egyre inkább az optikai hálózatok is komoly versenytársaivá váltak a DSL- és a kábelszolgáltatásoknak. Ahogy erről korábban szó volt, a versengő hozzáférés-szolgáltatók és az alternatív hozzáférési platformok önmagukban is jelentősen csökkentik a visszaélések kockázatát. A piac fegyelmező ereje – néhány kivételes esettől eltekintve⁶⁶ – eddig nagyrészt elegendőnek bizonyult az esetleges visszaélések elkerüléséhez.

Az Európai Bizottság ezzel együtt a közösségi hírközlés-szabályozás felülvizsgálata során, a hatályos irányelveket módosító irányelv⁶⁷ részeként – „maradéktalanul figyelembe véve a társjogalkotók kívánságát” – nyilatkozatot tett közzé, amelyben állást foglal a hálózatsemlegesség mellett, és a joganyag végrehajtása kiemelt figyelmet fordít annak a kérdésnek, hogy „az európai polgárok »hálózati szabadságai« milyen védelemben részesülnek”. A bizottság figyelemmel kíséri továbbá a piaci és technológiai fejlemények „hálózati szabadságokra” gyakorolt hatását, és 2010 vége előtt jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy szükség van-e további iránymutatásra, és a versenyjog terén meglévő hatáskörében jár el az esetlegesen felmerülő versenyellenes gyakorlatok kezelésében. A nyilatkozat alapján tehát az Európai Bizottság egyelőre nem látja indokoltnak a hálózatsemlegesség kifejezett szabályozását, mert a kérdés kezelésére alkalmasnak tartja a meglévő hírközlési jogi és versenyjogi eszközöket.

A nyilatkozat szerint az új szabályozás a tagállami szabályozó hatóságok részére megfelelő eszközöket biztosít, „amelyek segítségével megelőzhető a szolgáltatások színvonalcsökkenése és a nyilvános hálózatok forgalmának akadályozása vagy lassulása”. Az új szabályozás a hírközlési szabályozó hatóságok feladataként határozza meg annak elősegítését, hogy a felhasználók hozzáférhessenek az információkhoz és terjeszthessék azokat, illetve használhassák az általuk választott alkalmazásokat és szolgáltatásokat;⁶⁸ ez önmagában az FCC internetpolitikai alapelveinél is gyengébb biztosíték. További kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz a fogyasztók védelmét szabályozó úgynevezett egyetemes szolgáltatási irányelv módosítása.⁶⁹ Az irányelv előírja, hogy a hírközlési szolgáltatók, köztük a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók a felhasználókkal kötött szerződéseikben egyértelmű, átfogó és könnyen hozzáférhető formában határozzák meg a nyújtott szolgáltatások tartalmát; ez a rendelkezés lényegében megegyezik az FCC átláthatósági kötelezettségével. Ennek részeként tájékoztatni kell a felhasználókat többek között a szolgáltatásokhoz és alkalmazásokhoz való hozzáférésre, illetve azok használatára vonatkozó bármely korlátozással kapcsolatos feltételekről, a kínált szolgáltatások minimális minőségi szintjéről, a hálózati forgalom mérésére és alakítására létrehozott bármely eljárásról, valamint arról, hogy ezek az eljárások milyen hatással lehetnek a szolgáltatás minőségére, továbbá a végberendezések használatára vonatkozóan megszabott bármely korlátozásról.⁷⁰ A tagállami szabályzó hatóságok kötelezhetik is a szolgáltatókat ezen információk közzétételére, továbbá a szolgáltatásminőség romlásának és a hálózati adatforgalom akadályozásának vagy lelassulásának megelőzése érdekében minimumkövetelményeket írhatnak elő.⁷¹ A minőségi minimumkövetelmények előírása a teljes diszkriminációtítilalom hiányában is alkalmas lehet arra, hogy minden tartalomszolgáltatás részére garantálja a felhasználók elérését. Mindezekon túl a közösségi hírközlési jog azt sem zárja ki – bár bizottsági jóváhagyáshoz köti –, hogy a szabályozó hatóságok, ha valamely piacon a szélessávú hozzáférést szolgáltatók között nincs hatékony verseny, akkor a jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkező szélessávú hozzáférést szolgáltatókkal szemben hozzáférési kötelezettségeket, illetve egyéb, többek között az egyenlő elbánást, az átlátható működést, illetve a meghatározott elveket követő árképzést előíró kötelezettségeket alkalmazzanak.⁷²

Az európai közösségi jog tehát akkor sem eszköztelen a hálózatsemlegességet veszélyeztető magatartásokkal szemben, ha maga a hálózatsemleges-

ségi probléma a szabályozási folyamatot kevésbé befolyásolta. A mobil szélessávú fejlesztések, valamint különösen az optikai hálózatok fejlesztése a közeljövőben Európában is olyan módon alakíthatja át a szélessávú internet-hozzáférési piacot, hogy a hálózatszemlegességi kérdések az eddiginél élesebben vetődnek fel. Ez a megállapítás látszólag ellentmond a fejlesztések, beruházások versenytöztönző és szabályozást helyettesítő szerepéről tett korábbi megállapításoknak. E fejlesztések eredménye azonban az optikai hálózatok műszaki sajátosságai miatt éppen az alternatív internetszolgáltatók kiszorítása lehet, ami jelentősen gyengíti a jelenleg még hatékonynak mondható piaci fegyelmező erőt. Ráadásul abban az esetben, ha a távközlési szabályozó hatóság úgy értékeli, hogy a műszaki beruházások eredményeként szabályozói beavatkozás nélkül is hatékony verseny van a szélessávú hozzáférések piacán, az európai távközlési szabályozási környezetben is megszűnhet a legnagyobb szolgáltatók jogi kötelezettsége infrastruktúrájuk megnyitására. Azaz korántsem biztos, hogy a hálózatszemlegességi vita Európában végérvényesen megoldódott a jövőre nézve.

ZÁRSZÓ

Az internet architektúrája sérülékeny. Bár az Egyesült Államokban és Európában a hálózatszemlegesség kérdése eltérő intenzitással vetődött fel, a jelenlegi architektúra megváltoztatását lehető tevő műszaki változásokkal és gazdasági ösztönzésekkel a szabályozónak mindenhol szembe kell néznie. A problémák kezelésének ebben az esetben sincs egyetlen helyes megoldása; bármely megoldás hatékonysága azon lesz mérhető, hogy képes-e megőrizni a hálózati kommunikáció szabadságát és a hálózat sokszínűségét. Egy olyan környezetben, amelyben néhány éven belül minden elektronikus kommunikáció az internettechnológia felhasználásával zajlik, ez különösen fontos kérdés. A hálózatszemlegességi vita végül arra is ismételtelen rámutat, hogy a digitális médiarendszerben a média- és távközlés-szabályozási célok és eszközök elválaszthatatlanul összefonódtak; ez a jogalkotótól és a jogalkalmazóktól nem elsősorban szervezeti, hanem szemléletbeli megújulást kíván.

JEGYZETEK

1. A hálózatszemlegesség kérdéséről az Európai Bizottság 2010 júniusában konzultációt kezdeményezett, lásd *Questionnaire for the public consultation on the open*

internet and net neutrality in Europe; http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

2. Lásd különösen PÁPAI Zoltán – URBÁN Ágnes: *Ki fizeti a révést? A hálózat-szemlegesség vita közgazdasági háttere*, Infokommunikáció és Jog, 2009/3, 79–84; FERGE Dávid – SIMON Ádám: *Beszámoló „A hálózati szemlegesség közgazdasági és szabályozási kérdései” című workshopról*, Infokommunikáció és Jog, 2009/1, 30–31.
3. Lásd például az International Journal of Communication 2007/1. számát, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/issue/view/1>, illetve Christopher T. MARSDEN: *Net Neutrality. Towards a Co-regulatory Solution*, 2010; <http://www.bloomsburyacademic.com/pdf%20files/NetNeutrality.pdf>, továbbá összefoglalóan Marius SCHWARTZ – Philp J. WEISER: *Introduction to a Special Issue on Network Neutrality*, Review of Network Economics, March 2009; http://www.bateswhite.com/news/pdf/schwartz_et_al_RNE_mar09.pdf.
4. Lásd az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi kérdéseiről szóló 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény.
5. Jan van CUILENBURG – Denis McQUAIL: *Médiapolitikai paradigmaváltások* in POLYÁK Gábor: *Médiapolitikai szöveggyűjtemény. A médiapolitika fogalma és fejlődési irányai*, Budapest, Gondolat, 2010, 244.
6. „A Google tulajdonában lévő YouTube-nak ma például akkora a sávszélességigénye, mint az egész internetnek volt 2000-ben. A YouTube adatforgalma ma már – egyes becslések szerint – az internetforgalom 10 százalékát teszi ki.” SZABÓ Gergely [eszgé]: *Ismét kritikus korszakhoz érhet az internet*, Index, 2007, július 3; <http://index.hu/tech/net/goonet0703>.
7. Gregory J. SIDAK: *What is Net Neutrality Debate Really About?*, International Journal of Communication, 2007/1; <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/177/95>.
8. Ennek közgazdasági összefüggéseiről lásd SIDAK (7. vj.)
9. Ennek technikai hátterét lásd Jon M. PEHA: *The Benefits and Risks of Mandating Network Neutrality and the Quest for a Balanced Policy*, International Journal of Communication, 2007/1; <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/154/90>.
10. PEHA (9. vj.). Peha példaként említi, hogy a hálózatüzemeltető nemcsak a szöveges és a zenei információk között képes különbséget tenni, hanem akár külön árat határozhat meg a hallgatottsági listák élén álló zeneszámok továbbításáért. Sőt az a lehetőség is fennáll, hogy a hálózatüzemeltető az információ tartalma

- alapján különböző árakat alkalmazzon az információ egyes fogyasztóira vagy a különböző tartalmakhoz kapcsolódó reklámok továbbításáért a tartalomszolgáltatóra.
11. Robert W. HAHNT és Scott WALLSTENT idézi MARDEN (3. vj.) 29.
 12. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking in the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices*, 2009, 7; http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf; Lawrence LESSIG: *Hearing on „Network Neutrality”, Senate Committee on Commerce, Science and Transportation*, 7 February 2006, 6; <http://commerce.senate.gov/pdf/lessig-020706.pdf#search=%22lessig%20testimony%20network%20neutrality%22>.
 13. Barbara van SCHEWICKET idézi FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 27.
 14. Barbara van SCHEWICKET idézi FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 27.
 15. LESSIG (12. vj.) 8.
 16. PEHA (9. vj.).
 17. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 27.
 18. SIDAK (7. vj.).
 19. Az architektúra fogalmának értelmezéséről lásd Lawrence LESSIG: *Hogyan szabályozzuk a szólást az interneten?*, Fundamentum, 1999/1, 5–34.
 20. Yochai BENKLERT idézi FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 33.
 21. The Knight Commission: *Informing Communities. Sustaining Democracy in the Digital Age*; <https://secure.nmmstream.net/anon.newmediamill/aspen/kcfinalenglishbookweb.pdf>, idézi FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 33.
 22. PEHA (9. vj.) 656.
 23. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 34.
 24. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 30.
 25. Lawrence LESSIG – Robert W. McCHESNEY: *No Tolls on The Internet*, The Washington Post, 8 June 2006; <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/07/AR2006060702108.html>.
 26. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 34.
 27. LESSIG (12. vj.); lásd még PEHA (9. vj.) 656.
 28. Jack. M. BALKIN: *The Democratic Case for Network Neutrality*, 27 April 2006; <http://balkin.blogspot.com/2006/04/democratic-case-for-network-neutrality.html>.
 29. Jerry BRITO: *Net Neutrality Regulation: The Economic Evidence*, 12 April 2010; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1587058.
 30. BALKIN (28. vj.).
 31. LESSIG–McCHESNEY (25. vj.).
 32. BALKIN (28. vj.).
 33. Szerepükéről és szabályozásukról részletesen lásd POLYÁK (5. vj.).
 34. Alexander ROSSNAGEL – Caroline HILGER: *Offener Zugang zum digitalisierten Kabel. Realität oder Zielvorgstellung?*, MultiMedia und Recht 2002/7, 445–452.
 35. A hozzáférési akadályokról és szabályozásukról részletesen lásd POLYÁK Gábor: *A médiarendszer kialakítása. A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése*, Budapest, HVG-Orac, 2008.
 36. CUILENBURG–McQUAIL (5. vj.) 256.
 37. CUILENBURG–McQUAIL (5. vj.) 257.
 38. Monroe E. PRICE: *Televízió, nyíltvárosi szféra és a nemzeti identitás*, ford. HORÁNYI Attila – CSAPODY Barbara, Budapest, Magvető, 1998, 315.
 39. Nem engedélyezte a fúziót a bizottság a *Nordic Satellite Distribution* (IV/M. 490), az *MSG Media Service* (IV/M.469) és a *Bertelsmann/Kirch/Premiere* (V/M.993) ügyben.
 40. Mónica ARINÓ: *Versenyjog és sokszínűség az európai digitális műsorszolgáltatásban: az új kitöltése*, Infokommunikáció és Jog, 2008/6; TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*, Budapest, HVG-Orac, 2008. Lásd például V/M.993 AOL/Time Warner, IV/M.2050 Vivendi/Canal+/Seagram.
 41. Commission of the European Communities: *Commission Staff Working Document on Media pluralism in the Member States of the European Union* [SEC(2007) 32].
 42. Ezekről részletesen lásd POLYÁK (35. vj.).
 43. Lásd például Barack OBAMÁNAK a választási kampányban elhangzott állásfoglalását: <http://www.youtube.com/watch?v=g-mW1qccn8k>.
 44. Lásd például: <http://www.politechbot.com/docs/wyden.net.neutrality.bill.030206.pdf>. A javaslatokról lásd Robert W. HAHN – Robert E. LITAN: *The Myth of Network Neutrality and What We Should Do About It*, International Journal of Communication, 2007/1; <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/161/87>.
 45. FCC: *Internet Policy Statement*, 2005; http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf.
 46. FCC: *Internet Policy Statement* (45. vj.) 3.
 47. Mindezekről részletesen lásd FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.).
 48. *Comcast Corporation v. Federal Communications Commission and United States of America*, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (April 6, 2010); <http://pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/201004/08-1291-1238302.pdf>.
 49. A törvény szerint a bizottság minden olyan intézkedést megtehet és minden olyan szabályozást elfogadhat, amely feladatainak ellátásához szükséges 47 U.S.C 154(i) §)].
 50. David KRAVETS: *Appeals Court Throttles FCC's Net Neutrality Authority*, *Wired*, 6 April 2010; <http://www>.

- wired.com/threatlevel/2010/04/net-neutrality-throttle/#more-15074.
51. Julius GENACHOWSKI: *The Third Way: A Narrowly Tailored Broadband Framework*, 6 May 2010; <http://www.broadband.gov/the-third-way-narrowly-tailored-broadband-framework-chairman-julius-genachowski.html>.
 52. Cecilia KANG: *FCC draws fire over talks with Internet, telecom giants on „net neutrality”*, The Washington Post, 5 August 2010; <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/04/AR2010080406910.html?hpid=topnews>.
 53. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.).
 54. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 21–23.
 55. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 39.
 56. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 39.
 57. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 42.
 58. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 44.
 59. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 46.
 60. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 51.
 61. FCC: *Notice of Proposed Rulemaking...* (12. vj.) 52.
 62. Lásd <http://www.openinternet.gov>.
 63. Ryan SINGER: *FCC Approves Net Neutrality Rules, Now the Fight Begins*, 22 October 2009; <http://www.wired.com/epicenter/2009/10/fcc-net-neutrality>.
 64. Nat ANDERSON: *House, Senate get separate bills to kill net neutrality*; <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2009/10/house-senate-get-separate-bills-to-kill-net-neutrality.ars>.
 65. MARSDEN (3. vj.) 42; PÁPAI–URBÁN (2. vj.) 83.
 66. Lásd PÁPAI–URBÁN (2. vj.) 83. Jellemző hálózatszemlegességi probléma, hogy a mobil szélessávú hálózato-
 - kon a VoIP szolgáltatások használata sok esetben korlátozott.
 67. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv), az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv (Hozzáférési irányelv) és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv (Engedélyezési irányelv) módosításáról.
 68. Keretirányelv (67. vj.) 8. cikk (4) bekezdés g) pont.
 69. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (Egyetemes szolgáltatási irányelv), az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról.
 70. Egyetemes szolgáltatási irányelv (69. vj.) 20. cikk (1) bekezdés b) pont.
 71. Egyetemes szolgáltatási irányelv (69. vj.) 21. cikk (3) bekezdés.
 72. Az eljárásról részletesen lásd POLYÁK (35. vj.).

A KÉNYSZERTAGSÁGTÓL A FELSŐHÁZIG

A VÁLLALKOZÁSOK KAMARÁBA SZERVEZÉSÉNEK KOCKÁZATÁRÓL

BEVEZETÉS

Várhatóan még a 2010-es őszi ülészekon az Országgyűlés napirendjére kerül a kötelező gazdasági kamarai tagság bevezetéséről (pontosabban ismételt bevezetéséről) rendelkező törvényjavaslat.¹ Mint ahogy arról a sajtó hírt adott, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) elnöke, Parragh László szerint akár már jövőre sor kerülhet a kötelező tagság visszaállítására. Nyilatkozatában Parragh kiemelte: „A kötelező kamarai tagság jó megoldás lenne a gazdaság szervezésének erősítésére, a bürokrácia csökkentésére.” Szintén a kamarai elnök hangsúlyozta, hogy azokban az országokban – például Ausztriában, Németországban, Franciaországban –, ahol kötelező a tagság, a kamara „rálát” (sic!) minden egyes vállalkozóra.² Parragh álláspontja egybecseng azokkal a törekvésekkel, amelyek egyes szakmai kamarák (például az orvosokat tömörítő kamara) kapcsán szintén a kötelező tagság ismételt bevezetésére tesznek javaslatot.³

A második Orbán-kormány által 2010 nyarán közzétett, az „Új Széchenyi Terv” címet viselő vitairat pedig a következőket rögzíti: „A kormányzat messze nem használja ki azokat a lehetőségeket, amelyek a gazdasági kamarák köztisztviselési státuszában, valamint a kamarai törvény által megfogalmazott feladatokban, felhatalmazásokban rejlnek. *Meg kell újítani a kamarai rendszert*, ami a gazdasági önszabályozás és a patrióta gazdaságpolitika fontos eszköze szerte Európában. Egy olyan rendszert kell kialakítani, ahol a vállalkozások támogatják a kötelező kamarai tagság visszaállítását.”⁴

Ha felidézzük a kötelező kamarai tagság szabályai alkalmazásának első időszakát,⁵ azt látjuk, hogy a vállalkozások többségi álláspontja akkor elutasító volt. Az első Orbán-kormány ezért a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvénnyel eltörölte a kötelező tagságot előíró szabályokat. A törvény miniszteri indokolása szerint „A legtöbb vitát az ún. kényszertagság váltotta ki. A gazdálkodó szervezetek számottevő része a kamarákhoz csak a tagdíjfizetési kötelezettség révén kapcsolódott, hiányolták, hogy a kamarák érdemi tevékenységének fejlődése a vártnál lassúbb, szolgáltatásaik bővítéséhez az adó-

jellegű kényszertagdíj miatt nem fűződnek közvetlen érdekek.”⁶

A tíz évvel ezelőtt papírra vetett, közvetlen tapasztalatokon alapuló érvek ismeretében különösen óvatosan kell mérlegelni a kötelező tagság ismételt bevezetésének lehetséges előnyeit és hátrányait. Nem lehet dönteni azt megelőzően, hogy kielégítő választ kapnánk arra a kérdésre, az intézkedés valóban javítana-e a cégek (társaságok, egyéni vállalkozók) és az azok szolgáltatását megvásárló fogyasztók helyzetén. Ebben az írásban nem csupán azt próbálom bemutatni, hogy a gazdasági kamarai tagság létesítésének törvényi előírása várhatóan több negatív, mint pozitív következménnyel járna, hanem azt is, hogy az államnak ez a döntése olyan kockázatokat is felvet, amelyek túlmutatnak a kamarai élet szervezésének – legalábbis látszólag – technikai aspektusain.

Az írás öt kockázati tényezőt elemez, a téma jelentőségéhez mérten meglehetősen vázlatosan. Hangsúlyozni kell azt is, hogy „kockázatokról”, vagyis lehetséges, de nem szükségképpen bekövetkező eseményekről írok. Ahhoz azonban, hogy ezek a kedvezőtlen hatások elmaradjanak, nem elegendő a kötelező tagság bevezetésére irányuló javaslat elvetése. Mire az olvasó e dolgozat végére ér, remélem, érthetővé válik, hogy a problémáknak olyan eleven hálózata van kialakulóban, amelyben a kamarák kényszertagságra alapozott működési elve leginkább a diagnózishoz szükséges, beszédes tünetként értékelhető.

KOCKÁZATOK

Első kockázat: a vállalkozások piacra lépése terheinek és a működésükkel összefüggő költségeknek a növekedése következhet be.

A kötelező gazdasági kamarai tagság bevezetése önmagában – ha más alkotmányossági aggályra okot adó körülmény nem jelentkezik – nem veti fel az alkotmány sértés gyanúját. Az Alkotmánybíróság az 1990-es évek derekán sorozatban vizsgálta a szakmai és az általános hatáskörű kamarai kényszertagság kérdését, és a 38/1997. (VII. 1.) AB ha-

tározat alapján a gazdasági kamara esetében is elmondható, hogy a kötelező kamarai tagság előírása miatt akkor sérülne a vállalkozáshoz való jog, ha a törvényből hiányoznának azok a normatív feltételek, amelyek teljesülését a tagfelvételi kérelemről való döntés kapcsán a kamara vizsgálni lenne köteles. Erről az úgynevezett első kamarai törvény esetében (1994. évi XVI. törvény a gazdasági kamarákról), amely a kamarai tagságot külön mérlegelés nélkül, a piacra lépés automatikus következményeként szabályozta, nem volt szó.⁷ Nem mindegy azonban, hogy a cégek alapítását az állam egyszerűsíti vagy ellenkezőleg, adminisztratív szabályok előírásával megnehezíti.

A Világbank 2004 óta évente közzéteszi versenyképességi országjelentését.⁸ Az úgynevezett *Doing Business Report* különböző nézőpontokból vizsgálja, hogy egy-egy országban kedvező vagy kedvezőtlen-e a vállalkozások létesítésére, működtetésére irányadó jogi környezet. Magyarország a 2010. évi jelentésben 183 ország közül a 47. helyen áll a tíz értékelési mutató összesítése alapján. A cégalapítás jogi feltételeit illetően ennél is jobb pozíciót sikerült elérni: itt a rangsorban Németországot (84. hely) és – az egyébként szintén kötelező tagságon alapuló kamarai rendszert működtető – Ausztriát (122. hely) is megelőzve Magyarország a 39. helyet foglalja el. A közép-kelet-európai volt szocialista országok közül a piacra lépésre vonatkozó versenyképességi rangsorban Szlovénia a 26., Szlovákia a 66., Csehország a 113., Lengyelország a 117. helyen található.⁹ A viszonylag kedvező értékelés első sorban az elmúlt fél évtized deregulációs célú jogalkotói munkájának köszönhető. A gazdasági társaságok bejegyzés iránti kérelmének elektronikus úton, egy munkaórán belül történő elbírálását előíró rendelkezések¹⁰ éppúgy egyszerűsítették a cégalapítást, mint a kft. általános jegyzett tőkeminimumának csökkentése¹¹ vagy az egyéni vállalkozásokra irányadó engedélyezési követelmények eltörlése, a vállalkozói igazolvány kiváltásának kötelezettsége helyett szimbolikus lehetőséggé „szelídítése”.¹²

A kötelező gazdasági kamarai tagság intézményének felélesztése mindezzel ellentétes hatással járna, megterhelné a vállalkozóvá válás (vállalkozásalapítás) folyamatát. A piacra lépés és az üzleti működés közvetlen költségeinek növekedését okozná, ha a kamara tagjának – bármilyen elnevezés mellett – tagdíjat (regisztrációs díjat, kamarai hozzájárulást stb.) kellene fizetnie. Ráadásul a kamarát – mint köztestületet – a mulasztó vállalkozással szemben az adók behajtására irányuló végrehajtási kedvezmények illetnék meg. A tagdíjfizetési kötelezettség teljesítésénél súlyosabb korlátozás lenne, ha a kamarai tagság

nem automatikusan keletkezne a cég cégjegyzékbe való bejegyzésével (az egyéni vállalkozói tevékenység folytatására irányuló szándék bejelentésének nyilvántartásba vételével), hanem ahhoz a jogalkotó külön közigazgatási eljárás lefolytatását tartaná szükségesnek. A vállalkozás létrehozásának közvetett költségeit emelő kedvezőtlen hatások (például a piacra lépés időtartamának növekedése, a folyamat áttekinthetőségének nehezedése) mellett az eljárás alkotmányossági szempontból is megkérdőjelezhetővé válna, ha az irányadó törvény nem határozná meg kellő egzaktsággal a taggá válás kritériumait, valamint a feltételek homályossága vagy azok hiánya alkalmat adna a kamara számára önkényes döntésekre.¹³

Már az esetleges törvény-előkészítő munka kezdetén egyértelművé kell tenni, hogy az úgynevezett patrióta gazdaságpolitika fogalma nem adhat törvényes lehetőséget arra, hogy Magyarország piacvédelmi megfontolásoktól vezérelve az Európai Gazdasági Térséghez (EGT) tartozó más országban jogszerűen létrejött vállalkozással szemben az üzleti tevékenység magyarországi folytatását akadályozó rendelkezést vezessen be. *A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény* a Magyar Köztársaság területén történő letelepedéshez (társaság vagy fióktelep alapításhoz) éppúgy, mint a Magyarországra irányuló határon átnyúló szolgáltatás nyújtásához való jogot csak kivételesen, a közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság és honvédelmi érdekek védelmében, valamint a közegészségügyi és környezetvédelmi követelmények teljesüléséhez szükséges okból, feltétlenül indokolt esetben, arányosan teszi korlátozhatóvá.¹⁴ A kötelező gazdasági kamarai tagság esetében – éppen mert a kamara profilja általános jellegű – nehéz elképzelni a szolgáltatási irányelv szigorú elvárásait kielégítő olyan indokot, amely az állami beavatkozást a közösségi joggal összeegyeztethetővé tenné. Úgy gondolom, ebből a szempontból már a kamarai nyilvántartásba vétel ellenérték-fizetéshez kötése is felvetné a közösségi jog megsértését. (Nem véletlen, hogy az egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentése díj- és illetékmentes.¹⁵)

Második kockázat: a kötelező kamarai tagság következtében a jelentősen felduzzasztott taglétszám a kamarai apparátus „felerősítésével”, a bürokrácia növekedésével járhat, a tagságtól eltávolodó küldöttek, kamarai vezetők pedig nehezen átlátható egyéni érdekek érvényesítésére „használhatják” a köztestületet.

Ismertek olyan vélemények – így Parragh László már idézett nyilatkozata is ezt az álláspontot képviseli –, amelyek a kötelező kamarai tagságtól a bü-

rokrácia csökkenését várják. Ennek azonban nincs reális alapja. Először is a vállalkozókat indokolatlanul terhelő igazgatási-hatósági túlszabályozás viszsza-szorítása a törvényhozó feladata. Érzékelhető változáshoz ezért mindenképp a szabályozó állam elszántságára lenne szükség. A gazdasági érdekképviselők, kamarák ezzel kapcsolatban akkor tölthetnek be hasznos, ösztönző szerepet, ha az általuk képviselt vállalkozások helyzetének könnyítését tartják szem előtt, a szervezet tisztségviselőinek önérdeke nem tér el a tagság igényeitől. Könnyebben teljesülhet ez a jellemzően egységes arcú magánjogi szervezeteknél (egyesületeknél, érdekképviselőknél) és a szakmai kamaráknál, mint ott, ahol a kamarában – törvényi előírás alapján – tagsággal rendelkező, legváltozatosabb célú, tőkeerőjű vállalkozások száma meghaladja a másfél milliót.¹⁶ Ha a kötelező tagságra épülő gazdasági kamara átvesz hatósági jogköröket az államtól, akkor a kamarai alkalmazottak, vezetők egzisztenciális érdekévé válhat az állam köztestület útján ellátott feladatainak megőrzése, bővítése. A hatáskörhöz tapadó tekintély egyfelől és a kamarai tag mint „kérelmező ügyfél” alárendelt helyzete másfelől ösztönzi a közbenjárásokat, kijáráásokat, az előnyök – ellenérték fejében történő – osztogatását. A bürokrácia hatására feleledő korrupcióból származó nyereség a kamara menedzsmentjét visszatarthatja a hatékonyságnövelő jogalkotói lépések bátorításától.

Kérdéses továbbá, hogy a gazdasági kamara ilyen körülmények között képes lenne-e támogatni azoknak a jogharmonizációs feladatoknak a maradéktalan teljesítését, amelyek piacnyitással járnának és erősítenék az EGT más országaiban létrejött vállalkozásokkal való versenyt. A működésüket a kötelező tagságra alapozó szakmai kamarák példája e tekintetben inkább kételyeket ébreszt. A gazdasági kamara esetében is nagyobb a valószínűsége a hazai vállalkozások törvényhozói támogatásának (lásd a patrióta gazdaságpolitikára történő gyakori hivatkozást az utóbbi időben), mint a külföldi székhelyű cégek magyarországi piacra lépésének esélyét javító adminisztratív könnyítések kezdeményezésének. (Így lehet ez még akkor is, ha a kötelező tagság a nemzetközi vállalatcsoportokhoz tartozó társaságokra, fióktelepekre is vonatkozna, a kamarának e cégek érdekeit is képviselnie kellene.) Látszólag paradox módon tehát a „hazafias” gazdaságpolitikai hozzáállás a hazai vállalkozások bürokratikus terheinek fennmaradását vagy növekedését okozhatja, ha azok teljesítése a belföldi vállalkozáshoz képest ne-

hézkesebb, kényelmetlenebb a nem magyarországi székhelyű cégek számára.¹⁷

A közvetett – az uniós előírásokkal összeegyeztethetetlen – piacra lépési korlátozások mellett a köztestület versenykorlátozó megállapodások kidolgozására, elfogadására is alkalmassá tehető. A Gazdasági Versenyhivatal például a Magyar Építész Kamarát (MÉK) marasztaló határozatában¹⁸ jogellenesnek találta a MÉK etikai-fegyelmi szabályzata azon rendelkezéseit, amelyek szerint az építészeti szolgáltatások díját a köztestület díjszámítási szabályzata alapján kell megállapítani. A MÉK szabályzata a díjszabásban előírttól érdemben eltérő mértékű tervezési díj vonatkozásában mintegy megdönthetetlen vélelmet állított fel arra nézve, hogy az olyan „dömpingárnak” számít, amely már „nem nyújt értékarányos fedezetet a munka elvárható gondossággal történő elvégzésére, nem fedezi a szerzői mű jogdíját és szolgáltatási díját, valamint a készítenő dokumentációk előállítás költségeit”. A köztestület tehát mintegy morális alapon (a szabályzat a túlzottan alacsony díjat „jó erkölcsbe ütköző díjnak” titulálja) ítéli el a piaci szereplők közötti ár-

versenyt, bár az erkölcsi megalapozás kétségkívül megfelelő anyagi hasznot kívánt a belföldi tagság számára biztosítani.¹⁹

Az általános hatókörű kamara esetében kevésbé életszerű, hogy közvetlen versenykorlátozásra sor kerüljön, ez a tagság érdekeinek heterogenitása miatt nehezebben kivitelezhető. Ugyanakkor a gazdasági kamaránál olyan kockázatok is felmerülhetnek, amelyek az egyértelmű profillal rendelkező érdekképviselők vagy szakmai kamarák esetében ritkábban jelentkeznek. Míg például ha a gyógyszerész szakmát tömörítő kamara a patikaalapítás szabályainak szigorítása mellett érvel, ez a magatartás – bár annak célja a fogyasztókra és általában a versenyre gyakorolt kedvezőtlen hatása miatt vitatható – tévedéseivel együtt is kiszámítható akciónak számít. A kötelező tagságra épülő gazdasági kamara esetében az érdekek és funkciók – ideértve a diszfunkciókat is – sokkal „opálosabbak”, ezért kevésbé lehet tervszerűen reagálni rájuk, szükség esetén védekezni ellenük. Világosan artikulált célok helyett a kívülálló számára nehezen áttekinthető – a mindenkor kamarai vezetéshez kötődő – egyéni vagy csoportérdekek érvényesítése válhat meghatározóvá. Ezáltal az esetleges problémák nem „egyszerűsíthetők le” például versenyjogi jogsértésekre, hanem a korrupciós kijáráások nehezebben megragadható mechanizmusai kerülhetnek előtérbe. Mindez a jogbiztonság, a

szabályozási környezet kiszámítható működését veszélyeztetheti.

Harmadik kockázat: gyengülnek az önkéntes tagság elve szerint működő gazdasági érdekképviselők fennmaradásának esélyei.

E harmadik kockázat nem igényel bonyolult levezetést, bizonyítást. Nyilvánvaló, hogy ha egy vállalkozó választási szabadsága csak a „második tagságról” való döntésre korlátozódik, az állam ez utóbbi döntés tartalmát közvetve már erőteljesen befolyásolja. Amennyiben a cég a gazdasági kamarának törvényi kötelezés alapján válik tagjává (minden ezzel együtt járó tehernövekedéssel), úgy az önkéntes tagság elve szerint működő érdekképviselőt olyan versenyhátrányba kerül, amely nem a kamara és az érdekképviselőt nyújtotta szolgáltatások közötti minőségi különbségen alapul. A vállalkozó – abban az esetben is, ha nem egy pénzügyi válság időszakában kell határoznia – akkor jár el ésszerűen, ha szigorúbb teljesítménykontroll alá helyezi az érdekképviselőt, és csak akkor vállalja az önkéntes tagsággal járó terhek viselését, ha az egyértelműen kifizetődő számára. (Lehetnek persze kivételes esetek, amikor a döntés elsősorban érzelmi megfontolásokon nyugszik.)

A gazdasági érdekképviselők hátrányosabb helyzetbe kerülésének következménye lesz, hogy a vállalkozások (azok egy része) a jövőben nem lesznek képesek igénybe venni hasznos, a versenyképességük javítására alkalmas szolgáltatásokat. A kötelező tagságon alapuló kamara nem feltétlenül nyújtja azokat, de ha meg is tenné, a szolgáltatások közötti verseny visszaesése a kamarát kényelmesebbé teheti, mert gyengébb színvonal mellett sem kerül veszélybe a kamarai tagdíj beszedésének lehetősége. (Érdemes felidézni, hogy a kötelező tagságon alapuló kamarai működéssel szembeni legsúlyosabb kritika épp az volt, hogy a köztisztület „nem dolgozik meg a tagdíjért”).

A gazdasági érdekképviselők pozíciójának gyengítése szükségképpen politikai lépésnek számít. A kötelező tagságra épülő kamarához képest nagyságrendekkel kisebb taglétszámú, speciális kiválasztási szempontok alapján szerveződő és ezáltal karakteres profilú érdekképviselők a gazdasági érdekvédelem világába lépve jellemzően „mozgékonyabb”, hatásosabb és hatékonyabb akciókra képesek, mint a valamennyi vállalkozást tagjai közt tudó kamara. Gazdasági, politikai súlyvesztésük rontaná az ösztönös, „gépromboló” jellegű módszereket elutasító, átlátható és kiszámítható pályán zajló hazai érdekegyeztetés esélyeit.

Az önkéntes tagság elve alapján működő érdekképviselők egzisztenciális kockázatának növekedé-

se nemcsak a vállalkozásoknak az állammal szembeni közvetlen üzleti érdekvédelem kilátásait árnyékolná be, hanem az a fontos közérdek is sérülhetne, amely a gazdasággal, a politikai döntésekkel, a jogalkotással összefüggő kérdésekről folytatott nyilvános vitát, érdekkütköztetést és egyeztetést olyan önértéknek tekint, amelynek biztosítása az állam intézményvédelmi kötelezettségeként is meghatározható.

Negyedik kockázat: az állam kiterjesztheti, érdemibbé teheti behatolását a magánszférába, csorbítva az egyéni és a vállalkozói autonómiát.

A kötelező gazdasági kamarai tagság bevezetése annak veszélyével járna, hogy a köztisztület munkájában olyan diszfunkcionális mozzanatok jelennének meg, amelyek közvetve (de azért jól érzékelhetően) a piacgazdasági viszonyok között elismert vállalkozói autonómia korlátozását okoznák. A kockázatok a kamara úgynevezett belső és külső kapcsolataiban egyaránt jelentkeznek.

Mi változna a kényszerszertagság előírása nyomán a kamara által „kifelé”, harmadik személyek irányában folytatott tevékenység sajátosságait illetően? Az önkéntes tagságon alapuló gazdasági érdekképviselőknek, de akár a viszonylag jól behatárolt vállalkozói kört képviselő szakmai kamaráknak is fontos feladatuk, hogy tagságuk szempontjait, érdekeit az állam (a törvényhozó) számára megjelenítsék. A jellemzően homogén tagsági kör – legyen szó építész tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozókat tömörítő „építész kamaráról” vagy például a kiskereskedőket képviselő szervezetről – ezt az érdekarbitulációs tevékenységet teljesíthetőség teszi. Vannak ugyanis olyan sajátos célok, értékek, amelyek az érdekképviselő létjogosultságát igazolják, vagy ha ez hiányzik, illetve nem kielégítő, úgy a szervezet (a törvényi kötelezéssel létrehozott kamara kivételével) megszűnik.

Mi lehet azonban a célja egy valamennyi vállalkozás reprezentációjáért felelős általános hatáskörű gazdasági kamarának? Úgy vélem, csak olyan (helyes vagy helytelen) általánosság, amelynek a képviselője könnyen elfedheti a kamarába kényszerült – eltérő tőkéjű, üzemméretű, más-más tevékenységet folytató – vállalkozói csoportok érdekei között fennálló markáns különbségeket. Nyilvánvaló, hogy más szempontok alapján határozzák meg például a mezőgazdasági kistermelők a számukra fontos célokat, mint azoknak a Magyarországon letelepült multinacionális vállalatcsoportoknak a leányvállalatai, amelyek a kistermelőkkel jellemzően a megrendelő – gyakran erőfölényes helyzettel leírható – pozíciójából tárgyalnak. Az együtt képviselhető „általános, közös érdekek” – vagy ahogy a hatályos gazdasági

A gazdasági kamara funkcióit – némiképp leegyszerűsítve – három kategóriába sorolhatjuk: a szolgáltató, a hatósági és nem utolsósorban az úgynevezett etikai követelményeket megfogalmazó, önkormányzati jellegű hatáskörökre. Az első csoportba azok a szolgáltatások tartoznak, amelyek a vállalkozások piaci alkalmazkodóképességét, tág értelemben vett versenyképességét javítják. Itt vehető számba a képzési-oktatási tevékenység, a kamara által a tagjainak nyújtott jogi és marketingszolgáltatás, a más EGT-ország üzleti viszonyairól, konjunkturális körülményeiről információt gyűjtő tevékenység stb. (Természetesen „szolgáltatásról” csak akkor és addig beszélhetünk, amíg a kamarai tag szabadon határozhat arról, hogy azt igénybe veszi-e. Amint ezzel kapcsolatban nyílt vagy leplezett kényszer érvényesül, már nem szolgáltatásról, hanem a piaci működés adminisztratív megterheléséről van szó.) A második kamarai tevékenységtípusba azok a közjogi-hatósági feladatok sorolhatók, amelyekben a törvényhozó döntése nyomán nem kormányhivatal vagy települési önkormányzati hatóság, hanem a gazdasági kamara jár el. Ide tartozhat a szakképzési tevékenység szervezése vagy például egyes szakhatósági, kereskedelmi felügyeleti jogkörök gyakorlása, közhiteles nyilvántartások vezetése. Ezeknek a funkcióknak a gyakorlásakor a kamarával szemben az az elvárás támasztható, hogy eljárása során az ügyfél számára semmiféle eltérés, jogorvoslati deficit ne származzon abból, hogy nem állami, önkormányzati irányítás mellett működő hivatal, hanem köztestületi közigazgatási szerv jár el, hoz ügyében határozatot. A kamarai szerepek harmadikként említett esetkö-

Úgy vélem, hogy a vállalkozói autonómia korlátozására (általában a vállalkozói lét ellenőrzésére) a harmadik kategóriába sorolt kamarai eszköztár lehet alkalmas (tehető alkalmassá). Itt nem elsősorban az esetlegesen versenykorlátozó célú vagy hatású intézkedésekre, kamarai kezdeményezésekre gondolok, hanem a vállalkozói tevékenységnek a jogtól távolabb és az önkényes normaállításnak nagyobb tere adó etikai elvárásokhoz közelebb eső szegmensének befolyásolására. Azáltal, hogy egy cég piacon maradása a kötelező tagság (és az ezzel járó kamarai követelmények teljesítése) vállalásán múlik, növelhető a Magyarországon működő vállalkozói kör teljes kiszolgáltatottsága, a politikai hatalomtól való függésének mértéke. A társas és egyéni vállalkozások adminisztratív elismerésének ugyanis az lehet az „ára”, hogy a tulajdonosok, cégvezetők tudomásul vegyenek olyan – adott esetben akár nem is közvetlenül az üzleti tevékenység folytatásával összefüggő – kamarai ajánlásokba burkolt elvárásokat, amelyeknek már pusztán az elismerése is autonómiájuk szűkítését eredményezheti. Ha például a gazdasági kamara arra utaló jelzést juttatna el tagjaihoz (vagyis immár valamennyi vállalkozáshoz), hogy „jó néven venni”, ha a nemzeti együttműködés nyilatkozatának megismerését a cégek is biztosítanák üzleteikben, termelő egységeikben, úgy a vállalkozásoknak mérlegelniük kellene a kormányval való deklarált együttműködés elutasításának nyílt megvallását, annak esetleges – a jog által nehezen kontrollálható – következményeit. Mindehhez nincs szükség másra, mint hogy az óriás szervezetté növesztett gazdasági kamara vezetőinek kiválasztásában politikai megfontolások is érvényesüljenek. Erre szintén a tagság aktív szavazó részének pragmatizmusa, másrészt a döntő többség várható passzivitása viszonylag könnyen lehetőséget ad. (A kötelező tagságon alapuló gazdasági kamara belső működése egy olyan tőzsdei részvénytársaság működésére hasonlít leginkább, ahol a tagok [részvényesek] többsége számára a döntéshozatalban való részvétel nyilvánvalóan több adminisztratív nehézséggel, mint kézzelfogható előnnyel jár. Az erősen osztott struktúrájú, nyilvánosan működő részvény-

társaságban ezért a tényleges irányítást rendszerint a részvényesek egy befolyásos köre és/vagy a menedzsment gyakorolja. Persze fontos különbség, hogy egy tőzsdei cég részvényese bármikor eladhatja részvényét, szabadulhat a jogviszonyból.)

Ötödik kockázat: a kötelező gazdasági kamarai tagság előírása egy korporatív szemléletű, kétkamarás parlamenti modell megalapozása révén hozzájárulhat a képviselői demokrácia korlátozásához.

Az előzőekben már utaltam annak veszélyére, hogy a jövőben a gazdasági kamara (és annak belső, közösségi élete) a jelenleginél is érzékeltetőbb módon a politikai döntéshozatal formális-informális „terepévé” válhat, részint a kötelező tagság előírása, részint a kamarai hatáskörök, szerepek megerősítése (részleges átformálása) következtében. Az úgynevezett korporációs gondolat kétségkívül leglátványosabb,²¹ az alkotmány szintjén történő elismerése lenne, ha az új alaptörvény előkészítése során az Országgyűlés második kamarájának létrehozására irányuló elképzelések – így a vezető egyházak, a területi önkormányzatok, a gazdasági kamara, valamint a sport és a kultúra reprezentálására kijelölt szervezetek részvétele – támogatásra találnának. Úgy gondolom, hogy ez a – Hack Péter találó kifejezésével élve²² – „népfrontot a felsőházba” megközelítés alkalmas lehet a politikai populizmus iránti megnövekedett igény kielégítésére. Kis János több mint fél évtizede írta le a következőket: „A »politikai« jelzöt megbélyegzésre kezdik használni; magáról minden fél azt állítja, hogy ő kizárólag »szakmai« szempontokat követ, ellenfeléről pedig azt, hogy »politizál«. Mintha a lehetséges közcélok közti választás – a politika legfőbb tárgya – nem politikai feladat volna. [...] A politikát elárasztják az olyan szövegek, hogy elég volt a nemzet megosztásából, elég volt az egymás közötti csatározásokkal elfoglalt pártokból, jöjjön egy igazi össznemzeti mozgalom, jöjjön egy mindenkire egy személyben képviselő, össznemzeti vezető.”²³

Amennyiben az elkövetkező egy-másfél évben lesz politikai akarat a kétkamarás parlament bevezetésére, a kötelező gazdasági kamarai tagság törvényben való előírása a közjogi szerkezet átalakításának egyik előkészítő elemévé, indokává vagy akár igazolásává válhat. Érthetőbb lenne így az is, hogy a kormányprogramhoz csatolt közös nyilatkozatban Orbán Viktor és Parragh László miért fogalmaz úgy, hogy a MKIK „a gazdaság egészének érdekérvényesítését törvényi felhatalmazás alapján ellátó köztes-

tület”.²⁴ Ez a minősítés a nyilatkozat elfogadásának időpontjában – 2010. február 18-án – éppúgy erős túlzás volt, mint a kormány megalakulásakor. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a becslések szerint mintegy harmincezer fős kamarai tagság²⁵ nem reprezentálhatja a több mint másfél millió bejegyzett egyéni és társas vállalkozást. A nyilatkozatban foglalt szófordulat megalapozott állítással – legalábbis „jogi értelemben”²⁶ – akkor válna, ha a gazdasági kamara tagságába valamennyi egyéni és társas cég beletartozna.

Az elmúlt két esztendőben több alkalommal is óvatos gondolat kísérletnek lehettünk tanúi: Stumpf Istvántól Salamon Lászlóig több, a Fidesz-KDNP-hez tartozó vagy a két párt valamelyikéhez közel álló személyiség jelezte, hogy a kétkamarás parlament létrehozása nem eleve elvetendő gondolat. Stumpf István már 2008 nyarán úgy fogalmazott, hogy „[k]i lehetne szélesíteni a politika bázisát, és a pártpolitikai szempontok mellett területi, civil, korporatív, tudományos és egyéb szempontok is megjelenének úgy, amilyen a társadalom, és úgy, hogy nem növelnék a parlamenti képviselők számát, sőt csökkentenék”.²⁷

Salamon László – aki a 2010. július 20-án megalakult, az új alkotmány előkészítéséért felelős országgyűlési eseti bizottság elnöke lett²⁸ – két éve publikált dolgozatában a következőket írta: „A parlamentáris demokrácia válsága, a politikának a társadalomtól való távolkerülése, a politikai közvéleménynek a demokratikus intézményrendszerben és általában a politikában való nem kis mértékű csalódása és kiábrándultsága a politikai döntéshozatalok kialakításának rendjében is változást kíván. Ha az eddig kizárólag a pártok által történt politikaformálás folyamatába (mely gyakran egészen szűk csoportok, illetve a kormány által megvalósított politikaalakítást jelenti) a társadalom különböző tényezői is bevonást nyernek, az ország és a nép sorsát alapvetően meghatározó döntések társadalmi legitimációja is nagyobb, politikai értelemben vett megalapozottsága is szilárdabb, tartalmuk egészében elfogadottabb lehet. A politika így ismét közelebb hozható az emberekhez, a demokrácia iránti bizalom ismét megerősödhet, ami mindenekelőtt az országnak, de emellett a pártoknak is alapvető érdeke. [...] Miért ne lehetne megbarátkozni az ilyen irányú elképzelések intézményesített kiterjesztésével, melyben az ország életének formálásában a mostaninál erőteljesebb és intézményesített

A GAZDASÁGI ÉRDEKKÉPVISELETEK, KAMARÁK AKKOR TÖLTHETNEK BE HASZNOS, ÖSZTÖNZŐ SZEREPET, HA AZ ÁLTALUK KÉPVISELT VÁLLALKOZÁSOK HELYZETÉNEK KÖNYNYÍTÉSÉT TARTJÁK SZEMELŐTT, A SZERVEZET TISZTSÉGVISELŐINEK ÖNÉRDEKE NEM TÉR EL A TAGSÁG IGÉNYEITŐL.

szerepet kapnának a gazdasági élet alapvető érdekcsoportjai, a tudomány, a kultúra értékeinek hordozói, az egyházak vagy a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői?”²⁹

A közelmúltban, már a második Orbán-kormány megalakulását követően Boross Péter – mint a miniszterelnök felkérésére alakult, a Salamon László vezette testülettel nem azonos bizottság tagja – pendítette meg a felsőház visszaállításának lehetőségét: „Fel kellene állítani a parlamentben a második kamarát, és rá lehetne ruházni bizonyos korlátozó jogosítványokat. Elő kellene írni, hogy bizonyos kérdésekről csak a két ház együttes ülésén születethet döntés.” Boross azonban hozzátette azt is, hogy úgy látja, a javaslatra „most nincs fogadókészség”.³⁰

Véleményem szerint – és ebben nem ingat meg Boross utóbbi megjegyzése sem – a javaslat megvalósítása ma már távolról sem tűnik irreálisnak. Nem biztos, hogy napjainkban is helytálló Körösnyi András mindössze négy éve publikált értékelése, mely szerint „[a]z elmúlt években nem látni olyan határozott, artikulált politikai-társadalmi igényeket, törekvéseket, melyek a kétkamarás-neokorporatív irányba akarnák módosítani a fennálló rezsimit. Teoretikus javaslatokat és önjelölt civil társadalmi »vezetőket« nem számítva, ilyen politikai nyomás nem jelent meg.”³¹

A kormányprogramban írottaktól és még inkább a „nemzeti együttműködés programja” gyakorlati érvényesítésének kezdeti tapasztalataitól nem idegen az előzőekben idézett korporatív megközelítés. A parlamenti többség birtokában a „fékek és ellensúlyok” kiiktatása ugyanis a kormányzó pártok szempontjából is kedvezőtlen hatással járhat. Hosszabb távon hátrányos lehet, ha a két évtizeden át működő piacgazdaságban kialakult érdekmegjelenítési gyakorlatok úgy szűnnek meg (szorulnak vissza), hogy nem lép helyükbe más, az eredeti funkciót legalább részben, legalább látszólag helyettesíteni képes intézményi megoldás. A kétkamarás parlament alkalmas lehet ennek a hiánynak a kormány által kontrollált formában történő pótlására. Olyan érdekbeszámítási mechanizmus alakítható ki, amelynek legfontosabb rendeltetése a többpártrendszer kiüresítésének a feledtetése volna. A korporatív modell bevezetését kezdeményezők vélhetően azt is felismerték, hogy az állampolgárok részleges kiábrándultsága kedvező lélektani feltételeket teremtett az általános választójogi szabályok olyan közvetett (áttételes) korlátozására, amely miközben egyfelől az emberek jövőbeli érdemi, hiteles politikaalakításának illúzióját nyújtja, másfelől alkalmas lehet arra, hogy a kormánytöbbséghez lojális politikai formációkat – a képvisleti demokráciában elvárt választás nélkül – a politi-

kai hatalomba emeljenek. Figyelemre méltó, hogy a második Orbán-kormány kezdeményezésére elfogadott, a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXIII. törvény a média felügyeletben részt vevő „Közszolgálati Testületbe” tagot delegálni jogosult szervezetek felsorolásában már mintha egy majdani második kamara meghatározó szereplőit szerepeltetné.³² Így a törvény nevesíti a Magyar Olimpiai Bizottságot, a Magyar Rektori Konferenciát, a Magyar Tudományos Akadémiát és a történelmi egyházakat. A listáról nem hiányzik – egyedüli gazdasági célú szervezetként – a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara sem.

Természetesen nem állítható, hogy ha a kötelező gazdasági kamarai tagság bevezetésre kerül, ennek egyetlen oka a parlamenti felsőház visszaállításának jogi alátámasztása lenne. Az azonban megkockáztatható, hogy a gazdasági kamarára irányadó szabályok tervezett módosítása és az alkotmányos alapokra is kiható kétkamarás parlament létrehozásának elgondolása közös töről fakad, egymást erősítve szolgálnák egy korporatív szemléletű államfel- fogás térhódítását.

BEFEJEZÉS

Az előzőekben annak igazolására törekedtem, hogy a gazdasági kamara működése során a kötelező tagság előírása több olyan kockázattal jár, amelyek e nélkül jellemzően kevésbé fenyegetők, bekövetkezésük esélye kisebb. Hangsúlyozni kell azt is, távolról sem mindegy, hogy a vállalkozói szabadságot korlátozó valamely jogalkotói lépésre egy kel- lően rugalmas, liberális jogi környezetben egyfajta „nem szerencsés” kivételként kerül-e sor, vagy pe- dig olyan időszakban, amikor az állam épp alapvető alkotmányos jogok jelentésének részleges átértelme- zését tűzte napirendre. Ez utóbbi körülmény mellett egy egyébként „csupán” gazdaságpolitikai rendelte- tésű szervező szabálynak tekintett előírás is alapjo- gi kontextusba kerül, és az önkéntes kamarai tagság – talán meglepő módon – a húsz éve kivívott sza- badság és magánautonómia megőrzésének jelképé- vé válik.

JEGYZETEK

1. A tanulmány kézirat 2010. augusztus 26-án került lezárásra, eddig az időpontig tudtam a politikai meg- nyilatkozásokat figyelembe venni.
2. Parragh László 2010. augusztus 14-i nyilatkozata; www.vg.hu/gazdasag.

3. Várhatóan még 2010 őszén az Országgyűlés elé kerül az orvoskamrai kötelező tagság visszaállítását célzó törvényjavaslat.
4. Lásd az „Új Széchenyi-terv” vitaanyagának 122. oldalán írottakat.
5. A szerző nem szeretné elhallgatni, hogy az első kamarai törvény kidolgozása, egyeztetése az 1990-es évek elején minisztériumi tisztviselőként elsősorban az ő feladata volt.
6. A törvényjavaslathoz kapcsolódó miniszteri indoklás szövegét lásd www.orszaggyules.hu, *Törvényalkotás* menüpont.
7. A 38/1997. (VII. 1.) AB határozat elemzéséhez lásd *Alkotmánybírósági esetjog*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest, INDOK, 2004, 238–241.
8. Doing Business 2010: *A record in business regulation reform*; www.doingbusiness.org/features/Highlights2010.aspx.
9. A piaci lépési rangsort Új-Zéland vezeti Kanada és Ausztrália előtt.
10. A hazai cégeljárás 2008. július 1-jétől kizárólag elektronikus eljárásban intézhető ügyvéd (közjegyző) közreműködésével; 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról IV. fejezet.
11. A kft. általános jegyzett tőkeminimuma 500.000 forint, de egyszemélyes kft. cégbejegyzésére már 100.000 forint befizetése mellett sor kerülhet. Lásd 2006. évi VI. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról 114. és 167. §.
12. 2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről (Etv.) 1–17. §.
13. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkezett a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítéséről. Lásd *Alkotmánybírósági esetjog* (7. vj.) 241–245.
14. A hivatkozott törvény a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvből fakadó jogharmonizációs kötelezettség teljesítéséről gondoskodott.
15. Etv. 8. §.
16. A regisztrált vállalkozások száma 2009. december 31-én 1.592.500 volt. Ebből társas vállalkozás 579.821, egyéni vállalkozás 1.012.770. Lásd www.ksh.hu.
17. Egy külföldi székhelyű vállalkozás jellemzően nehezebben igazodik el a magyarországi hivatali útvesztőkben, mint a nyelvet, szokásokat jobban ismerő hazai cég. Előfordulhat ezért, hogy egy „laboratóriumi körülmények” között valamennyi vállalkozás számára egyformán hátrányos előírás a konkrét körülmények között a belföldi társaság által nem csupán könnyebben teljesíthető (kijátszható), hanem egyfajta állami „segítségként” is értékelhető, mivel a szabály esélyt ad arra, hogy a külföldi versenytársat távol tartson a belföldi vállalkozás piacáról.
18. Lásd a GVH Vj-201/2005. számú határozatát.
19. A kamarai szabályzat idézett rendelkezései a GVH marasztaló határozatában olvashatók; Vj-201/2005. számú határozat.
20. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamaráról 11. §.
21. Véleményem szerint az új alkotmány egyik, ha nem a legfontosabb rendeltetése egyfajta „látványalkotmányozás” véghezvitele. Ehhez járulhat hozzá a korporatív kétkamarás parlament létrehozása, amely mind a kamara, mind a „nemzeti kormánypárt” számára politikai előnyöket hozhat.
22. HACK Péter: *Népfrontot a Felsőházba*, Hetek, 2001. augusztus 25.; www.hetek.hu/fokusz/200108.
23. Kís János: *A politika mint erkölcsi probléma*, Budapest, Irodalom Kft, 2004, 301–302.
24. Lásd a „Közös nyilatkozat a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával” címet viselő dokumentumot, amely az második Orbán-kormány kormányprogramjának mellékletét képezi.
25. A HVG becslése szerint a területi kamarák 2010-ben körülbelül 35 ezer tagot számlálhatnak. Lásd HVG: *Kötelező kamarai tagság?*, 2010. augusztus 14., 69; http://hvg.hu/hvgfriss/2010.32/201032_kotelezo_kamarai_tagsag.
26. A kötelező kamarai tagság előírása önmagában csak egyfajta jogi vélelmet keletkeztet a kamara reprezentatív súlyának erősödése mellett; arról, hogy valójában a kamara képessé válik-e a „gazdaság egészének” a képviselésére, csak utólag elvégzett hatáselemzés nyomán lehetne dönteni.
27. Stumpf véleménye egyebek között itt olvasható: SEBESTYÉN István – HAZAFI Zsolt: *Baloldali rettegés a kétharmadtól*, Hetek, 2010/24; epa.oszk.hu.
28. Az Országgyűlés a 47/2010. (VI. 29.) OGY határozattal írta elő a bizottság felállítását.
29. SALAMON László: *A kétkamarás parlamentről*, Magyar Szemle, 2008/5; www.magvarszemle.hu/szamok/2008/5/A.
30. M. LÁSZLÓ Ferenc: *Az új alkotmány koncepcióján dolgoznak a miniszterelnök tanácsadói*, Origo, 2010. július 15; www.origo.hu/itthon/20100714.
31. KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005*, Politikatudományi Szemle, 2006/1, 56.
32. Lásd 2010. évi LXXXIII. törvény 63. § a Közszerkezet Testületről.

A LÁTHATATLAN CENZUS*

„Sosem tudhatjuk biztosan, hogy egy gondnokolt politikailag teljesen rendben van-e.”

(Egy fővárosi kerület gyámhivatali ügyintézője)

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdése értelmében „[n]incs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság [...] alatt áll”. Az alábbiakban amellettt érvelek, hogy az Országgyűlésnek alapos oka eltörölni ezt a rendelkezést és azt más jogszabályokban és rendelkezésekben sem szerepeltetni. Úgy vélem, nem csupán a mentális zavarokkal és enyhe fokú értelmi akadályozottsággal élő gondnokság alá helyezett állampolgárok, hanem a legsúlyosabban akadályozott, akár súlyos fokban értelmi fogyatékos személyek választójoga is elismerésre és védelemre méltó. Érvelésem két pillérré támaszkodik. Egy társadalomtörténeti vázlat révén igyekszem megmutatni, hogy a korlátozás a nyugati társadalom- és jogfejlődés reflektálatlan hagyományának zárványszerű maradványa, amely csak ellentmondásokkal illeszkedik jelenkori demokratikus berendezkedésünk logikájába. Ezt követően kifejtem a korlátozás feloldása melletti konkrét érveket, és igyekszem megcáfolni a lehetséges ellenérveket. Előtte azonban megkísérlem röviden körülírni a cselekvőképesség és a cselekvőképtelenség hagyományos fogalmait, valamint legalább megközelítőleg meghatározni a magyar állampolgárságú gondnokolt személyek körét és társadalmi státusát.

I.

A polgárjogi hagyományban kanonizált cselekvőképesség és cselekvőképtelenség fogalma valamely személy jogi értelemben vett nagykorúságát jelöli.¹ Cselekvőképésnek lenni azt jelenti, hogy az ember szabadon mozoghat a jogok és kötelességek rendszerében: házasodhat és válhat, részt vehet a piac körforgásában, munkát vállalhat és megszakíthatja munkaviszonyát, rendelkezhet saját testéről, igénybe vehet vagy elutasíthat valamely orvosi beavatkozást, s miközben cselekvési szabadsága meglehetősen széles horizontot fog át, felelősséggel tartozik

döntéseiért és tetteiért. Felelősségének referenciapontja a felnőtt korú személy azon képessége, hogy érdekeit felismeri, a választható cselekvési lehetőségek közül többé-kevésbé ésszerűen választ, döntésének következményeit belátja és azokért felelősséget vállal. A cselekvőképéses személy a polgári szerződéskötés világának elismert és jogokkal rendelkező részese. Döntéseit és tetteit a közösség bármely tagja megkérdőjelezheti vagy vitathatja, de e döntésekhez és tettekhez fűződő jogát senki nem vonhatja kétségbe.

A cselekvőképtelenség állapota e státus negatívja. A cselekvőképesség és cselekvőképtelenség közötti határvonal egyfajta állandóan mozgó, rugalmas, akár esetlegesnek tekinthető küszöb, amelynek konkrét tartalmát a közvetlen társadalmi közeg és a szélesebb értelemben felfogott társadalom értékei, szokásai és cselekvési mintái írják körül.² A cselekvőképesség korlátozásáról vagy megszüntetéséről szóló döntés mégsem lehet önkényes, ezért a társadalmi észlelést minden esetben polgári peres bíróság előtt előadott elmeorvosi szakvéleménynek kell alátámasztania vagy cáfolnia. A cselekvőképesség korlátozásáról, megszüntetéséről vagy meghagyásáról szóló döntés ezért a társadalmi észlelés, az elmeorvosi szakvélemény és a bírósági döntés következménye.³ A hagyományos jogfelfogás szerint a cselekvőképtelen személy nem képes az ésszerű mérlegelésre, tetteiért így nem tehető felelőssé. Egy bírói döntés ezért leválasztja róla önrendelkezési jogait; e jogokhoz eztán egy közvetítőn keresztül férhet hozzá: ő a „gondnoka”, akinek az a feladata, hogy a szerződéskötések világában rá leselkedő veszélyektől megoltalmazza, és garantálja biztonságát egy olyan társadalomban, amelyben ő már nem képes tájékozódni.

A Magyarországon élő gondnokság alá helyezett személyekről rendelkezésre álló kutatások, tapasztalatok és adatok szerint a gondnokság alá helyezett népesség nem tekinthető homogénnek. Témánk szempontjából e heterogenitásnak kitüntetett jelentősége van. A cselekvőképtelen vagy korlátozott

* E dolgozat első kéziratának elolvasásáért és az ahhoz fűzött megjegyzéseikért köszönettel tartozom Bugarszki Zsolt-nak, Fazekas Benedeknek, Fiala János-nak és Szigeti Tamás-nak.

tan cselekvőképes személyek csoportja ugyanis noha részben összezsúszik, de nem esik egybe a hagyományosan vagy a népszámlálások szerint fogyatékosnak vagy pszichiátriai betegnek tekintett népeséggel, s nem illeszkedik pontosan az értelmi fogyatékosnak tekintett személyek halmazára sem.⁴ Ha a gondnokoltak közel 50.000 főre⁵ tehető csoportjában az értelmi fogyatékossgal élő személyek és a bentlakásos otthonokban lakók népes tábora minden bizonnyal nagyobb arányban képviselteti is magát, merőben heterogén összetételű, szociológiai vonásai és rekrutációs pályáik tekintetében sokrétűen tagolt csoportról van szó. A gondnokoltak igen változatos táborában szinte mindenki megjelenik: az értelmi fogyatékosként diagnosztizált és ma egy határszéli bentlakásos otthonban élő budapesti férfi, a rendszerváltás foratagában munkáját veszített, az alkoholban menedéket kereső, mára hajléktalan-ná vált, szociális segélyen tengődő történelemtanár, a gyermekei által idősök otthonába kényszerített, leépüléssel küzdő könyvelő, a skizofréniával diagnosztizált és pszichiátriai otthonba utalt egykori bányamunkás vagy a főváros előkelő negyedében élő fiatal drogfüggő.

Megannyi különbség fedezhető fel tehát közöttük, mindazonáltal a gondnokoltak legfontosabb közös vonásának társadalmi és emberi kapcsolataik leépülését és a közös életvilágból való kisodródását kell tekintenünk. E kisodródásnak legalább két típusa regisztrálható. Egyfelől a bentlakásos szociális otthonok világáról, a kirekesztődés szélsőséges formájának gravitációs csomópontjairól és lecsapódási zónáiról van szó: a mintegy 85.000 embert elszállásoló bentlakásos otthonok – és főképpen a fogyatékos és pszichiátriai betegeknek lakhatást nyújtó intézmények – rendszere a gondnokoltak legfontosabb gyűjtőhelyét jelenti. Az ország alulfoglalkoztatott és leszakadó térségeiben, egykor államosított kastélyokban és a rendszerváltás után hátrahagyott laktanyákban vagy újonnan épített centrumokban – a goffmani értelemben vett totális intézményekben⁶ – megközelítőleg 20-30.000 gondnokság alá helyezett személy élhet. Az elszigetelődés második legfontosabb terepét a családi háztartások falai határolják: a nyílt munkaerőpiacon helyet találni képtelen, a helyi közösségben való megkapaszkodás nyomán nyújtott támogatáshoz hozzá nem férő, értelmi fogyatékossgal vagy pszichiátriai betegséggel élő személyekről, elmagányosodott idősekről van szó, akik főképpen jóléti jövedelmekből vagy egykor fölhalmozott vagyonuk maradványából tartják fenn magukat, s akik alig-alig lépnek ki a lakás vagy a családi ház ajtaján.

A gondnokoltak táborában az ép értelmű, politikailag tájékozott személyek éppen úgy jelen van-

nak, ahogyan létezik a cselekvőképes, mindezért választójoggal felruházott, de értelmi fogyatékossgal és mentális zavarokkal élő személyek vaskos tömege is. A gondnokoltak közös tulajdonsága nem kognitív teljesítményeik egyöntetűen alacsony fokában vagy belátási képességeik szélsőséges beszűkülésében ragadható meg, hanem a társadalomból való kihullásuk sajátos dinamikájában, valamint a fogyatékosként és pszichiátriai betegként felismert személyeket ellátó intézményrendszerhez való kapcsolódásukban. A közelmúlt tapasztalatai jelezték: a cselekvőképtelenné nyilvánítás jelenkori rendszere nem szolgálja a gondnokság alá helyezettnek védelmét;⁷ hovatovább egyfajta szelepként vagy szelekciós mechanizmusként működik.⁸ Gyakorta a társadalmi tőke megfogyatkozásának szélsőséges esetei és az ennek során felgyűlt konfliktusok hozzák működésbe: a hétköznapiak hajótöröttjeit és senkinek sem kellő veszteseit áramoltatja ki a társadalomból, igen sok esetben azért, hogy bentlakásos intézménybe kényszerítésük jogos keretek közé illeszkedjék. Úgy vélem, hogy a gondnokság alá helyezés rendszerének ilyenén működése nem írható valamiféle esetleges, mindezért könnyedén korrigálható hibás eljárás számlájára; ez a jelenség ugyanis cseppet sem újszerű: a társadalomból való kihullás és az elmebetegségek észlelésének egymásba csúszásáról, egyszersmind a nyugati társadalomfejlődés sajátosan modern problematikájáról van szó. Hogy korunk gondnokoltjai elvesztik választójogukat, az ennek az összetett problémahalmaznak a része.

II.

Michel Foucault hipotézise szerint a „bolondság” és az „örület” a múltban és a jelenben létező bármely emberi társadalomban ugyanazon *etnológiai státussal* bír; e státust a kirekesztődés alapvető módjainak egyszerű variációja határozza meg. Négy kirekesztődési rendszer létezik: 1. a családból és a családi reprodukcióból való kizárás, 2. a munkából, az anyagi javak termeléséből, cseréjéből és megszerzéséből való kizárás, 3. a társadalmi diskurzusból, végül 4. a játékból és ünneplésből való kizárás. Egy társadalom akkor és csak akkor tekint valakit bolondnak, ha a kirekesztés négy típusa egyszerre sújtja: ha nem vesz részt a közös munkában, haszontalan vagy értelmetlen munkát végez, ha családjából elűzik vagy nem képes családot alapítani, ha mondandója nem számít vagy sajátos, csak magának szóló diskurzust hoz működésbe, s ha a közös játékokból, ünnepekből való kiszorulással együtt saját, külön ünnepeit üli. Foucault felfogásában a modern ipari kapitalizmus, a magas szinten szervezett és tömeges mun-

kamegosztás, valamint a politikai jogokat a népesség mind szélesebb rétegei számára biztosító nyugati társadalomfejlődés a bolondságnak a középkor és a reneszánsz felfogásához képest merőben új tapasztalatát és kultúráját hozta létre. A bolond ember legfőbb ismérve a modern kapitalizmusban a munkára való képtelenség lett, s az elmebáborodottakkal és tébolyultakkal foglalkozó tudománynak és a hozzá tartozó intézményrendszernek a terebélyesedése, a tébolyodott ember jogi státusának megváltozása létrehozta az elmebetegségek modern, alapvető formáiban korunkig érvényes tapasztalatát, amely a társadalomból való kizárás mélystruktúráját egy új jogi és intézményes gyakorlathoz kapcsolta hozzá. Foucault megfogalmazásában mindez így hangzik:

„Az elmebetegség, amely az orvostudomány tárgyává válik majd, lassan a jogilag cselekvőképtelen alany és a közösségi rendet megbontónak nyilvánított ember mitikus egységeként szerveződik meg, s mindez a 19. század politikai és erkölcstani gondolkodása hatására megy végbe. [...] A 19. századi pszichopatológia (és talán még a miénk is) egy *homo naturához*, vagy a betegség minden tapasztalatát megelőzően adott normális emberhez képest véli elhelyezni és felmérni önmagát. Ez a normális ember valójában kreáció; s ha el akarjuk helyezni, nem egy természetes térbe kell illeszteniünk, hanem egy olyan rendszerbe, amely a *sociust* a jogalannyal azonosítja; s következésképp a bolond bolondként való felismerésére nem azért kerül sor, mert egy betegség a normalitás határvidékei felé tolta el, hanem mert kultúránk az elzárás társadalmi intézkedése és a jogalanyok cselekvőképességét megkülönböztető jogi tudás találkozási pontjára helyezte.”⁹

A XVIII. és XIX. század fordulójától megszilárdul az a struktúra, amely az elmebetegségek *észlelését* a jogalanyok cselekvőképességének megszüntetéséhez és gondnokság alá helyezésük intézményes mechanizmusaihoz kapcsolja; általános jelentőségre tesz szert, és az elmebetegek társadalmi helyzetének alapvető mozzanatává válik.¹⁰ A gondnokság alá helyezés nemcsak az elmebetegek elzárása és az életük feletti rendelkezés jogosítványainak valaki másra való rendelése miatt, hanem a diskurzusból való kirekesztés törvényes bázisaként is döntő szerepre tesz majd szert. Ez a folyamat lassan zajlott: az európai államok demokratizálódása, a szerződés kötés világának kimunkálása és az állampolgári jogok gazdagodása felszíne alatt húzódott meg, hogy a XX. századra a nyugati világban a politikai jogok szabályozásának e szegmensét a belátási képességről szóló elmeorvosi döntéshez és az alanyok cselekvőképességének megszüntetéséhez kapcsolja. Aligha beszélhetünk tehát új jelenségről, mindössze arról van szó,

hogy a társadalmi kérdések eldöntésének mind demokratikusabbá váló folyamataiból való kizárás eszközeként eztán e törvényekkel és szabályzatokkal körülbástyázott formula válik meghatározóvá.

A XX. századra Európa-szerte kialakult és megszilárdult tehát a gondnokság alá helyezés gyakorlata, amely egyszerre biztosította az elmebetegeknek és a fogyatékosoknak a társadalomból és a politikai diskurzusból való kizárását, egyszersmind megújította és a demokratikus államok törvényeihez igazította kórházi és intézményi elhelyezésük jogi garanciáit. E struktúrát a holokauszt tapasztalata és annak feldolgozása, valamint a második világháború utáni időszakban az emberi jogok diskurzusának kiterjedése bontotta meg, miközben a háborút lezáró béke és Európa közel fél évszázados megosztása Nyugaton és Keleten sajátos és egymástól élesen elkülönülő mozgáspályára terelte diskurzusait. Nyugat-Európában a klasszikus jóléti állam modelljének kifejlődése és az állampolgári jogok kiterjesztése a pszichiátriai beteg és fogyatékos személyek jogainak fokozatos – noha korántsem teljes – elismerését indította meg, hogy a század végére a társadalmi befogadás eszméjének elmélyítése és a fogyatékosággal élő személyek mozgalmainak megjelenése számos országban a gondnoksági rendszerek legalább részleges reformjához és a kontinensen domináns szerepet játszó nagy létszámú intézmények funkcióinak kritikájához, helyenként lebontásához vezessen. Az elmebetegként és fogyatékosként felismert személyeket sújtó kirekesztés mindazonáltal aligha szűnt meg létezni, de az állampolgári és a politikai részvételi jogok kiterjedésének folyamata tagadhatatlannak tűnik. E folyamat egyik meghatározó mozzanata a fogyatékosként és pszichiátriai betegként azonosított személyek választójogának számos országban megteremtett elismerése vagy a korlátozáshoz szükséges kritériumoknak és eljárásoknak a korábbiakkal összevetve érzékenyebb szabályozása¹¹, valamint a cselekvőképesség megszüntetésére és a gondnokság alá helyezésre épülő intézményes és jogi mechanizmusok újragondolása vagy megreformálása.¹²

Kelet-Közép-Európában merőben másképpen alakultak a dolgok. Az ötvenes évektől az államszocialista rendszerek militáns elemekkel átszőtt, paternalista társadalompolitikája az erőltetett iparosítással és az ezzel együtt járó szocialista modernizációval párosítva elmebetegek és fogyatékosok tömegeit terelte be az újonnan államosított szociális intézetekbe, miközben kiszelektálta őket a hétköznapi együttélés közös színtereiről.¹³ Az erőszakkal és állandó fenyegetéssel egyben tartott keleti blokkban – így Magyarországon is – a fogyatékoság és az állampolgári jogok együttes problematikája alig-

ha vetődhetett fel, miközben az intézményes szegregációra épülő szociálpolitika létrehozta és rögzítette a fogyatékosok sajátos diskurzusát. A korabeli gyógypedagógia és pszichiátria értelmezési rendszerében a fogyatékos és pszichiátriai beteg ember egyfajta megszelídített, biztonságban elhelyezett, a szociális ellátások által gyámolt és gyermeki vonásokkal felruházott lényként jelent meg. Kultúránk és intézményrendszerünk a soha felnőtté nem váló, az intézményes keretek közötti nevelésében tökéletesen és hermetikusan elzárt, a szocialista ellátások közegében létező pszichiátriai betegség és fogyatékos képét dolgozta ki, s ehhez igazította hozzá jog- és intézményrendszerünk egész arzenálját. Ez a struktúra 1989 rendszerváltásainak pillanatában a kelet-közép-európai társadalmakba mélyen beágyazódott szerkezetként állt készen, és meghatározó vonásait tekintve egészen napjainkig érvényben maradt. E szerkezet meghatározó, Kelet-Közép-Európában érintetlenül megőrzött vonása a pszichiátriai betegként vagy fogyatékosként felismert személyek választójogának a gondnokság rendszerén keresztül való korlátozása.¹⁴

A korlátozás a kapitalista demokráciák centrális régióitól távolodva mind elterjedtebb és általánosabb, vagyis a fogyatékosként és pszichiátriai betegként azonosított személyek részvételi jogainak elismerése a nyugat-keleti lejtőn „lefelé” mind kisebb, „felfelé” haladva pedig mind nagyobb valószínűséggel része a demokratikus rendszernek. A gondnokság alá helyezett vagy akár a legsúlyosabb fogyatékossgal élő személyek választójogának elismerése a demokratikus berendezkedés stabilitásának apró, alig-alig látható, bizonytalan jele.¹⁵

Úgy vélem, a korlátozást az európai társadalom és jogtörténet intézményes és kulturális hagyománya által maga előtt görgetett archaikus, a nyugati demokratikus hagyomány fejlődési vonalának főcsatornája *alatt* megbúvó zárványának kell tekintenünk, amely noha mélyre hatoló gyökerekkel rendelkezik, semmiképpen sem tekinthető természetesnek vagy szükségszerűnek, hovatovább racionálisan megalapozottnak sem.

Ha hipotézisem helytálló, akkor igaznak kell lennie annak is, hogy a jelenkori Magyarországon a korlátozás megtartása melletti érvek meggyőzően vonhatók kétségbe, valamint annak is, hogy a gondnokság alá helyezett állampolgárok politikai részvételi jogainak elismerése hozzájárulhat a hazai demokratikus intézmények megerősödéséhez, miközben e módosításból sem a közönségnek, sem pedig a cselekvőképtelen személyeknek nem származhat kárunk. Az alábbiakban e szempontokat veszem szemügyre.

III.

Mivel a választójog elismerésének vagy a korlátozás további fenntartásának problematikája a hazai tudományos diskurzusokban tudomásom szerint komolyan soha nem került terítékre, érveimet ezért feltételezett és hipotetikus ellenérvekkel vagyok kénytelen ütköztetni. Abból indulok ki, hogy a korlátozás védelmezése két oldalról alapozható meg: egyfelől a közösség döntéshozatali mechanizmusainak racionalitását és legitimitását biztosíthatjuk akkor, ha a cselekvőképtelen személyek választójogát korlátozzuk. Másfelől magukat a cselekvőképtelenként felismert személyeket védelmezhetjük ezzel, amikor megkíméljük őket egy olyan folyamatban való résztvételtől, amelyben nem képesek helytállni.

A korlátozás fenntartásának hívei hivatkozhatnak tehát arra, hogy mivel a választói névjegyzékbe csak a belátsi képességgel rendelkező, mindezt ép értelemmel bíró, a választásokon várhatóan megfontolt és tájékozott döntést hozó állampolgárok vétetnek fel, a korlátozással valójában a választási eredmények érvényességét és legitimitását, egyszersmind a választói döntések lehető legnagyobb ésszerűségét kívánják biztosítani. Korábban jeleztem, hogy ennek az elvárásnak a jelenlegi szabályozás nem felel meg: empirikusan bizonyos tény ugyanis, hogy az értelmi fogyatékossgal és mentális zavarokkal élő személyek csoportjának csak egy része áll cselekvőképeséget kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt, miközben közülük több tízezer személy intakt választójoggal bír.¹⁶ Ennél is fontosabb azonban, hogy a korlátozás e feltételezett célja nem egyeztethető össze a korlátozást övező jogi szabályok intenciójával: itt ugyanis semmiképpen sem eljárási hibáról vagy a hazai polgári bíróságok alacsony kapacitásairól van szó, amelyet az állampolgárok meghatározott körének gondnokság alá helyezésével, egyszersmind választójogának korlátozásával lehet és kell orvosolni. A gondnokság alá helyezés célja ugyanis csak és kizárólag az egyénnek a szerződéskötés és jogi nyilatkozattétel világában való megvédelmezése lehet,¹⁷ a szavazás aktusa viszont nem tartozik ebbe a körbe; vagyis a szavazati jog megvonása nem szolgálhat indokul egy személy gondnokság alá helyezésére.

Ha a választási eredmények racionális talapzatát kívánjuk biztosítani, akkor e cél eléréséhez nem a cselekvőképeség korlátozására és a gondnokság alá helyezésre szolgáló intézményekhez kell fordulnunk, hanem választási rendszerünk szabályait kell megváltoztatni. Ez pedig azt jelenti, hogy a korlátozás fenntartásának következetes képviselője egy *választójogi cenzus* kialakításának és bevezetésének szükségessége melletti érveléshez vezet, amely az állam-

polgárok közelebből meg nem határozott politikai érettségét és döntéshozataluk ésszerűségét szabja a voksolás feltételül. Egy ilyen cenzus szükségessége azonban nehezen alapolozható meg, hiszen ez az európai alkotmányos demokráciák választójogi rendszereitől mélyen idegen, e rendszerek fejlődésének korábbi stádiumához tartozó intézmény újbóli bevezetését jelentené. A politikai döntéshozatal racionalizálásához szükséges biztosítékok kialakításának szándéka mindezen túl nem számol azzal, hogy politikai választásainkat gyakorta nem racionális mérlegelés, hanem közösségi érzelmeink és közösségi hovatartozásunk, egy-egy politikai hagyományhoz való kötődésünk, ellenszenvaink és szimpátiáink bonyolult rendszere (is) szabályozza, továbbá valamely történelmi eseményről alkotott meggyőződésünk is döntően befolyásolhatja azt. Ebből nem következik, hogy a szavazók egy részének voksait értéktelenebbeknek tartanánk másokénál: a politikai közösség nem várja el a választópolgároktól, hogy előzetesen meghatározott kritériumok szerinti racionális döntés eredményeképpen hozzák meg döntésüket. Nem lenne igazságos, ha egyedül a gondnokság alá helyezett személyekkel szemben támasztanánk ilyen elvárásokat, különösen akkor, ha ezeknek nem lehetőséges megfelelni.

A korlátozás fenntartásának hívei képviselik azt az álláspontot is, hogy a nem teljes cselekvőképesség státusát a gyermekkorhoz hasonló állapotként kell felfognunk, s a felnőttkort még el nem érők választójogának konszenzussal övezett korlátozását ekkor értelemszerűen kiterjeszthetik a gondnokság alá helyezett személyekre is. Érvelésüket alátámaszthatják azzal is, hogy a cselekvőképesség korlátozása és a gondnokság alá helyezés a jogi értelemben vett felnőtt állampolgári státus megvonását, egyszersmind az érintett személyek kiskorúsítását jelenti, ha tehát valaki ezért jogi értelemben gyermeknek tekinti a cselekvőképtelen személyeket, azt okkal teszi. Az érvelés két mozzanatát – az antropológiai analógia feltételezését és a jogi megközelítésre való hivatkozást – érdemes elkülönítenünk egymástól. Nem kell elfogadnunk az érv talapzatául szolgáló központi állítást, amely mögött az értelmi fogyatékosoknak és a mentális zavaroknak a gyermekkor egyszerű és átfogó analogonjaként való felfogása húzódik meg. Egy felnőtt korú fogyatékos vagy mentális zavarokkal élő személy felnőtt igényekkel és szükségletekkel rendelkezik, élettapasztalatai pedig aligha hasonlíthatók egy gyermekéhez. Az emberi létezés e módozatai jelenkori tudásunk szerint egyre kevésbé, de leginkább egyáltalán nem írhatók le és nem értelmezhetők a gyermekkor pszichológiájából vett fogalmakkal. Hogy polgári jo-

gunk ennek az elavult tudásnak a talaján áll, úgy vélem, okkal indíthat minket arra, hogy az e törvénykönyvben fellelhető értelmezést elutasítsuk, és olyan polgári jogot alkossunk, amely tudományos ismereteink nyomában haladva elismeri az érintett személyek felnőttkorúságát.¹⁸

Ha elutasítjuk a mentális zavarokkal és fogyatékossgal élő személyek kiskorúsításának gyakorlatát, akkor is el kell ismernünk, hogy olyan felnőtt személyekről van szó, akik a hétköznapi életben nehezen tájékozódnak, ezért szükségük van védelemre és segítségre. E szükséglet aligha tagadható. A korlátozás fenntartásának elkötelezett védelmezői ezért hivatkozhatnak arra, hogy a politikai részvételi jogok megvonását e védelmi igény indokolja. Ha pedig a hatályos Polgári törvénykönyv értelmében a cselekvőképesség korlátozásának célja *csak és kizárólag* az egyén jogainak és érdekeinek a szerződéskötések világában való megvédelmezése, képviselhetik azt az álláspontot, hogy a védelem hatóköre túlságosan szűkös. Javasolhatják ezért azt, hogy terjesszük ki a gondnokság alá helyezés legitimációs bázisát, és ismerjük fel a gondnokság alá helyezett személyek „politikai ügyekben” való kiszolgáltatottságát és „politikai kérdéseket” illető tájékoztatatlanságát, és ezért korlátozzuk őket választójoguk gyakorlásában. Ennek az érvnek akkor lehetséges szilárd megalapozást adni, ha kimutatható, hogy e vélelmezett kiszolgáltatottságból és tájékoztatatlanságból az egyénre nézve súlyos károk származhatnak. Ez azonban nincs így. Könnyedén belátható, hogy egy rossz szerződés megkötéséből vagy egy egészségügyi beavatkozáshoz való hozzájárulás megtagadásából az egyénnek súlyos és közvetlen kára származhat, a szavazás esetében azonban ilyen összefüggés nem áll fenn. Az ember legfeljebb bánhatja, hogy a bizalmára utólag érdemtelennek bizonyult politikai erőre adta voksát, ez azonban aligha minősíthető bármilyen értelemben is káreseménynek. Mindezen túl a választó a parlamenti választások vagy egy népszavazás alkalmával *per definitionem* nem hozhat hibás döntést, hiszen a jelölteket állító pártok és a szavazásra bocsátott kérdések előzetesen már átmentek egy alkotmányos szűrőn: objektív értelemben nincs jobb vagy rosszabb választás, így annak az érintett személyre sem lehet közvetlenül jó vagy rossz kihatása. Mindebből az adódik, hogy az egyén védelmére való hivatkozással – reális és közvetlen veszély híján – a választójogi korlátozás fenntartása mellett igen nehéz érvelni.

A korlátozás jelenlegi formájában tehát nem szolgálja sem a gondnokság alá helyezett személyek, sem pedig a politikai közösség döntéshozatali mechanizmusainak megbízhatóbbá tételét; ha azonban

mégis e cél elérésére törekednénk, aligha kerülhetnénk el egyfajta választási cenzus bevezetését. Jelenlegi szabályozásunkból számos nem szándékolt, mindazonáltal káros hatás származik: ha láthatatlan mértékben is, de torzítja a demokratikus intézmények működését, s igen káros hatással van a cselekvőképtelennek minősített állampolgárok személyiségére és társadalmi helyzetére.

A korlátozás a választásra jogosultak körének szűkítését jelenti, egyszersmind egy szociológiai vonásai mentén jól azonosítható kisebbség parlamentáris képviselőjének súlyát csökkenti vagy semmisíti meg, ennyiben pedig joggal mondhatjuk azt, hogy a gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozása a társadalom perifériája egy részének a demokratikus képviselői rendszerről való leválasztását valósítja meg és tartja fenn. Az országgyűlési és önkormányzati képviselők és a gondnokság alá helyezett állampolgárok között nem keletkezik képviselői viszony, vagyis ezek az állampolgárok nem hatalmazhatják fel a jelölteket az általuk ajánlott program végrehajtására, voksaikkal nem szankcionálhatják képviselőik tevékenységét.¹⁹ A lehetséges választói csoportok szelektálása ezért szegényíti és előzetesen megszüri a politikai pártok programjait, hiszen azoknak így nem áll érdekükben, hogy választási ígéreteikkel az állampolgárok e csoportjának támogatásáért versenybe szálljanak, életproblémáikat kampányukban felvessék és azokra válaszokat, megoldási alternatívákat kínáljanak, akár nyilvános diskurzus tárgyává tegyék azokat.²⁰ A gondnokoltakat érintő társadalompolitika alakítása a választott képviselők és állami szervek *jóindulatának* van kiszolgáltatva, ez pedig merőben egyenlőtlen, az állami aktorok és a gondnokoltak közötti paternalista viszony folytonos újratermeléséhez vezet. A politikai közösség heterogenitásának csökkentésével együtt jár a politikai részvételi jogaitól megfosztott állampolgárok által igénybe vett közszolgáltatásokra vonatkozó koncepciók kidolgozásának és a releváns programok végrehajtásának a hiánya. A gondnokság alá helyezett személyek voksaikon keresztül éppen azokat a jóléti vagy jogvédelmi szolgáltatásokat nem értékelhetik, amelyeknek állandó és gyakorta kényszerű felhasználói, s amelyekről leginkább ők lennének kompetensek visszajelzést adni a jogalkotónak.

A választójogtól való megfosztás hatást gyakorol az egyének társadalmi helyzetére és személyes identitására. Az állam politikai testéhez és a választók közösségéhez fűződő kötelek megglazítása és felszámolása olyan stigmaként működik, amely rontja az egyén önértékelését, miközben a közösség számára a másik alacsonyrendűségének bizonyítékaként szolgál. A választójogtól való megfosztás a pszichi-

átriai betegként és fogyatékosként felismert személyeket a bűnelkövetőkkel illeszti egy sorba, s míg a társadalmi észlelés szintjén is megerősíti e két csoport egymáshoz tartozásának hiedelmét, addig a stigmák e két csoportot sújtó típusai közötti átjárását is biztosítja. Az e tekintetben a „bűnözővel” egyként kezelt gondnokolt politikai jogainak korlátozása közösségi passzivitást generál: választójog nélkül – a jogfosztottság e mély állapotában – aligha érdekes begyakorolni az érdekérvényesítés, az intézmények kritizálása vagy akár az ellenállás és a tiltakozás hatékony módjait. A politikai jogaitól megfosztottak ezért maguk is hajlamosak lehetnek elfogadni és legitimként felfogni a velük szembeni intézményes diszkrimináció és jogfosztás megannyi formáját, ezzel pedig mintegy önként látszanak hozzájárulni társadalmon kívüliségük állandósulásához. A választójogtól való megfosztás e következményét döntő jelentőségű tényezőnek tartom. A gondnokság alá helyezett személyek társadalmi passzivitása természetesen megannyi tényező forrása, de az biztos, hogy a politikai részvételhez való jog alkotmányos tiltása igen erősen hozzájárul ahhoz, hogy e társadalmi csoport a jelenkori Magyarországon mindedig képtelennek bizonyult érdekei és jogai transzparenssé tételére és a nyilvánosság előtti képviselőjére.

Úgy vélem tehát, hogy a magyar Országgyűlésnek alapos oka van rá, hogy megfontolja az alkotmányos korlátozás módosítását vagy eltörlését. A jelenlegi szabályozás újragondolásának szükségességét a közelmúltban hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága is megerősítette.²¹ Az ítélet és a Velencei Bizottság ugyanezen témában kiadott véleménye²² alapján a szabályozás újragondolása mellett súlyos érvek szólnak, mindazonáltal e fórumok nem vitatják el az államok jogát ahhoz, hogy a pszichiátriai betegségek eseteiben a választójog korlátozása mellett döntsenek. Ezzel együtt is úgy vélem, hogy az Országgyűlés akkor döntene a legjobban, ha a gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozását előíró szakaszt kiemelné az alkotmányból, és az érintett csoport vonatkozásában semmilyen korlátot nem állapítana meg. Mindebből az is következik, hogy a legsúlyosabb értelmi akadályozottsággal élő felnőtt korú állampolgárok választójogának elismerését is javaslom: e jogosultságot tehát azokra a felnőtt korú személyekre is kiterjeszteném, akikről bizonyosan tudhatjuk, hogy a politikai eseményekről semmilyen tájékozottsággal nem rendelkeznek, és aligha várható, hogy a jövőben voksolni fognak. Javaslatom megalapozásához ki kell egészítenem iménti érvelésemet.

Egy személy politikai ügyekben való tájékoztat-lanságának vagy akár teljes tudatlanságának tényé-

ből nem szükségszerű arra következtetni, hogy választójogát korlátozni kell, különösen akkor, ha – amint azt igyekeztem igazolni – ebből semmilyen kár nem származhat. Sokan nem lesznek vállalkozók, mert nem képesek bánni a pénzzel, nem ismerik fel a jó üzleti lehetőséget, nincs fantáziájuk vagy egyszerűen csak szegények, és nem tudnak elegendő anyagi erőforrást mozgósítani ahhoz, hogy üzletet alapítsanak. Mégsem jutna eszébe senkinek az, hogy a vállalkozásalapításhoz fűződő jogukat *ezért* korlátozza, és törvényesen is elzárja előlük e lehetőséget, még akkor sem, ha ezzel megóvná őket a rájuk nézve káros következményektől. A legtöbb személy ebben az esetben egyszerűen nem indít vállalkozást, ehhez fűződő jogai azonban megmaradnak. Ha pedig a legsúlyosabb fokban értelmi akadályozott személyek választójogának elismerése esetén legtöbbjük feltehetően nem is voksolna, mindez nem indokolja a korlátozás fenntartását. Röviden: egy meghatározott cselekvésre való képtelenség tényéből nem következik feltétlenül az adott cselekvéshez való szabadság korlátozásának szükségessége.

Tegyük fel azonban, hogy esetünkben mégis ez következik, és gondoljuk át az ebből eredő következményeket. Ebben az esetben meg kell tudnunk határozni a politikai jogaik gyakorlására képtelen személyek körét. E feltevéssel rögvest visszatérünk a lehetséges választójogi cenzus problémájához, amellyel kapcsolatban korábban kifejtett érveimhez még egyet hozzá kell tennem: azt állítom, hogy e cenzus tényleges kritériumrendszerének kidolgozhatósága és a gyakorlatba való átültetése merőben problematikus. Korábban jeleztem, hogy egy komolyan vehető szűrőhöz használatos teszt alkalmazását le kell választani a cselekvőképtelenné nyilvánítás mechanizmusairól, hiszen – láhattuk – annak kritériumai nem hozhatók fedésbe a politikai érettség bármilyen, közelebről meg nem határozott mutatóival. Igazságérzetünk is azt sugallja, hogy nem lenne helyes, ha a gondnokság alá helyezett személyek esetében elfogadnánk egy ilyen teszt alkalmazásának szükségességét, míg az összes többi állampolgár esetében lemondanánk erről. Ha pedig mégis így tenénk, bizonyosan elvétenénk a célt, hiszen tudjuk, hogy számos értelmi fogyatékossgal vagy mentális zavarral élő személy nem áll gondnokság alatt. Ebből pedig az következik, hogy az igazságos eljárás és a megbízható eredmények érdekében a teljes választókorú népesség minden tagján el kellene végeznünk a tesztet. E technikailag minden bizonnyal kivitelezhető felmérés előtt azonban megegyezésre kellene jutnunk a választójog elismeréséhez szükséges kritériumokról és képzeletbeli tesztünk felépítéséről. Vajon mely kérdéseknek kell prioritást bizto-

sítanunk, melyekről kell lemondanunk, és hol húzzuk meg a határt, amely alatt az állampolgárokról bizonyosan tudható, hogy alkalmatlanok a döntéshozatalra? Elismerjük-e egy olyan személy választójogát, aki ugyan meg tudja nevezni a parlamenti patkóban helyet foglaló vezető politikusokat, de nincs tisztában az általuk képviselt politikák céljával? Megtagadjuk-e valakitől a szavazati jogot akkor, ha határozott véleménynel rendelkezik a nemzeti történelem egy meghatározó eseményéről, de felcseréli az egymással szemben álló egykori szereplőket? Legyen-e választójoga annak, aki értelmi fogyatékossga miatt ugyan nem fogja fel az aktuális politikai események jelentőségét, de vallásosságából és a hagyományos családi értékek iránti elköteleződéséből eredően a konzervatív pártokat szeretné támogatni? Hogyan döntsünk egy mozgáskorlátozott és kommunikációjában súlyosan akadályozott ember esetében, akiről nem tudjuk megmondani, hogy értelmi fogyatékosnak kell-e tekintenünk? Továbbá: mit értsünk pontosan azon, hogy egy személy „tiszta van” egy politikai párt „céljaival”? Mit jelent „határozott véleménynel rendelkezni” egy történelmi eseményről, és ki dönti el, hogy kik voltak annak „főszereplői”? Mit jelent az, hogy valaki „nem fogja fel” az „aktuális politikai események jelentőségét”? Röviden: ha megállapítjuk egy személy értelmi fogyatékossgát, mit kellene tőle kérdeznünk? Könnyedén belátható, hogy e kérdéseknek és az ezek révén kibontakozó vitának nehezen juthatunk a végére. A vitázó felek eltérő világnézete, a megfelelő döntéshozatalról szóló koncepciók sokasága kibékíthetetlen ellentéteket szülne.²³

Az akár ténylegesen felismert pszichológiai inkompetenciából tehát nem szükségszerű a korlátozás szükségességére következtetnünk, ha azonban mégis ragaszkodunk hozzá, akkor érvelésünk újlag egy választójogi cenzus követelésébe és az ezzel járó bonyodalmak hálójába jut. Úgy vélem azonban, hogy egy efféle *objektív*, minden elfogultságtól mentes teszt legfőképpen nem gyakorlati okokból, hanem *elvileg megkonstruálhatatlan*: a politikai közösség alkotásaként csak a mindenkorai társadalmi struktúra belső erőviszonyait tükrözheti vissza. A választójog elismertetése körüli társadalmi konfliktusok történetei azt bizonyítják, hogy a jogok megvonása vagy elismerése minden esetben együtt járt az érintett csoportok helyzetének módosulásával és a politikai közösséghez tartozás kritériumainak átfogalmazásával. Ezzel együtt mozgott és mozdul tovább a társadalmak normarendszere és értékvilága, az elfogadható és elfogadhatatlan cselekvések, megnyilvánulások és személyek kijelölésének folyamata, vagy éppen a racionalitás normának tartott szintje. A vá-

lasztójog a demokratikus társadalmak állampolgárainak talán legfontosabb alapjoga: ezen keresztül hétköznapi normalitásunkat és egymáshoz tartozásunkat éljük át és gyakoroljuk, nem pedig racionalitásukat birtokoljuk. A gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozása ezért nem raciónális okokra, hanem széles körű közmegegyezésre támaszkodik: a hétköznapi tapasztalatok által kijelölt normalitáshoz tartozásunk érzésének és homályos tudatának a mások jogfosztásával és megalázásával körülírt biztosítékeként működik. A korlátozás hatókörének szűkítése és a súlyosabb fokú értelmi akadályozottságok esetében való további megtartása e biztosítékot finomítaná és cizellálná, miközben megőrizné azt az illúziót, amelyet neki köszönhetünk

IV.

A korlátozás eltörlésének rövid távon bizonyosan nem lennének látható következményei. A gondnokság alá helyezett mintegy 50.000 személy legnagyobb része a jelenkori Magyarország egyik leginkább elszigetelt, a hétköznapi észlelés számára láthatatlan, szigetszerűen szétterülő csoportját alkotja. Választójoguk elismerése aligha eredményezné azt, hogy e csoport tagjai tömegesen járulnának a szavazófülkékhez: társadalmi elszigeteltségük, mentális zavarai vagy értelmi fogyatékoságuk, végül kirekesztettségükből adódó pszichológiai diszpozíciójuk és a közösséghez tartozásuk kötelekeinek megszakadása ezt minden bizonnyal jelentős részüknél megakadályozná. E csoportnak a választójoggal felruházott népességhez viszonyított elenyésző jelentősége ellenkező esetben is biztosítja azt, hogy a választási eredményeket az ő részvételük csak rendkívül kis mértékben – de leginkább: nem – módosíthatja.

A jogok elismerésével Magyarország szimbolikusan és ténylegesen is kifejezésre juttatná azt, hogy a fogyatékosággal és mentális zavarokkal élő – és jelenleg gondnokság alá helyezett – személyeket másokkal egyenrangú, az állam politikai testéhez szorosan hozzátartozó állampolgároknak tekinti, akiknek szavazataiért politikusainknak immáron érdemes versenyre kelniük. Ezzel valamennyi állampolgár számára megadná a politikai közösséghez való tartozásának életre szóló biztosítékát: a mentális egészség megbotlása, a beteggé válás vagy az időskori leépülés ekkor már nem jelentheti a közös döntésekben való akaratnyilvánítás jogának megszüntetését. E döntésével kigyomlálná jogrendszerünkől azt a soha végig nem gondolt és merőben archaikus zárványt, amely egy reflektálatlan történeti ha-

gyományból táplálkozva a pszichiátria betegként és fogyatékosként felismert személyek kirekesztésének és elszigetelésének egyik jelentős tartópillérét képezi, miközben a nyugati társadalomfejlődésnek az állampolgári jogok folytonos kiszélesítésén és gazdagításán nyugvó hagyományába illeszkedő lépést tenne. A jelenleg gondnokság alá helyezett személyek politikai és közösségi lényként való tudomásulvétele megadhatja annak az esélyét, hogy e passzivitásba kényszerített személyek ne pusztán a mások akaratának alávetett, döntésképtelen, szociális otthonokban összetartott, értelmetlenül mormogó páriák szerepét játsszák, hanem saját akarattal és aspirációkkal rendelkező politikai lényekként ismerjenek magukra, és ekként is cselekedjenek.

JEGYZETEK

1. A cselekvőképesség, korlátozott cselekvőképesség és cselekvőképtelenség fogalmát a honi jogrendszerben a *polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (Ptk.) 8–21. §-a által közrefogott szakasz határozza meg.
2. Az értelmezést a Ptk. hatályos rendelkezései elfogadásakor adott indokolás fejti ki: „A törvény a cselekvőképesség szabályozásánál abból az elvből indul ki, hogy a cselekvőképesség minden embert megillet, ha cselekvőképessége a törvény értelmében nem esik korlátozás alá, vagy nincs kizárva. Ez megfelel annak a ténynek, hogy a polgári jog szempontjából az általános jelenség a cselekvőképesség teljessége. Ebből pedig az következik, hogy a javaslatban nem a cselekvőképes személyek körét kell meghatározni, hanem a cselekvőképességükben korlátozott vagy cselekvőképességgel nem rendelkező személyek körét. [...] [A] tipikus, a mindennapi a cselekvőképes személy. Az atipikus, a kivételes a korlátozottan cselekvőképes, illetőleg a cselekvőképtelen.” (Miniszeri indoklás a Polgári törvénykönyvhöz [1959], idézi KECSKÉS László: *A cselekvőképesség in A Polgári Törvénykönyv magyarázata I.*, szerk. GELLÉRT György, Budapest, KJK-Kerszöv, 90). A normalitás és az abnormalitás fogalmának egymáshoz való viszonyáról lásd még Georges CANGUILHEM: *A normális és a kóros*, Budapest, Gondolat, 2004.
3. JUHÁSZ Pál – PETHŐ Bertalan: *Általános pszichiátria I. Pszichopatológia*, Budapest, Medicina, 1983, 41.
4. A 2001. évi népszámlálás szerint 577.000 fogyatékos, ezen belül 57.000 értelmi fogyatékos személy él Magyarországon. Az értelmi fogyatékos népesség nagyságára vonatkozó becslések megfelelnek ennek az adatnak. A mentális zavarokkal élő népesség számáról nincsenek pontos adatfelvételek, a becslések azonban a lakosság 15%-ának érintettségére utalnak (TRINGER László: *A pszichiátria tankönyve*, Budapest, Semmel-

weis Kiadó, 1999). A cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyek száma nem haladja meg a 50-60.000 főt, vagyis a fogyatékossgal és mentális zavarokkal élő népességnek csak kis hányadát jelenti. Az értelmi fogyatékossgal élő személyek körében jelentős, közel 30%-ra tehető a cselekvőképes személyek aránya, vagyis Magyarországon 10-12.000 cselekvőképes értelmi fogyatékos személlyel számolhatunk (VERDES Tamás – TÓTH Marcell: *A per tárgya. Gondnokság alá helyezett személyek társadalmi kirekesztődésének mozgásformái a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Budapest, ELTE BGGYK – Eötvös Kiadó, 2010, 23–34).

5. A gondnokság alá helyezett személyek számának meghatározásához két forrás áll rendelkezésünkre. A KSH adatai szerint 2009-ben Magyarországon 51.305 gondnokság alá helyezett személy élt (forrás: www.ksh.hu). Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 2010. augusztus 27-én megküldött adatközlése szerint ekkor 74.009 fő állt gondnokság alatt. Az adatközléshez csatolt levélben a hivatal jelezte, hogy ha ebből a körből leválogatjuk az 1910. január 1-je előtt született személyeket, akkor 65.618 személyt találunk. Ez arra utal, hogy az adatbázisban igen magasra tehető a már elhunyt személyek száma, s biztos, hogy az utóbbi adat is jelentősen magasabb számot mutat a tényleges sokaságnál. Ezért a KSH adatait tekintem mérvadónak.
 6. Erving GOFFMAN: *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1973.
 7. Lásd például a Mental Disability Advocacy Center (MDAC) 2006-os és 2007-es jelentéseit: *Gondnokság és emberi jogok Magyarországon. A gondnokság jogintézményének és gyakorlatának jogi elemzése*, MDAC, Budapest, 2006, illetve *Gondnokság és emberi jogok Magyarországon*, MDAC, Budapest, 2007.
 8. VERDES-TÓTH (4. vj.) 72–99.
 9. Michel FOUCAULT: *A bolondság története a klasszicizmus korában*, ford. SÚJTÓ László, Budapest, Atlantisz, 2004, 188–189.
 10. Robert CASTEL: *Die psychiatrische Ordnung. Das goldene Zeitalter des Irrewesens*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1979, 25–62, 231–263.
 11. Semmilyen korlátozást nem találunk Kanadában, Írországon, Svédországon, Olaszországon és Ausztriában. Németországban és Svájcban csak a teljesen cselekvőképtelen személyeket korlátozhatják, azonban a választójogtól való megfosztás ekkor is egyéni és eseti mérlegelést követel. Franciaországban ugyan csak csupán a teljesen cselekvőképtelen személyek választójoga korlátozható, nekik azonban joguk van ahhoz, hogy bírósági eljárás keretében e döntés felülvizsgálatát kezdeményezzék. Spanyolországban a teljesen cselekvőképtelen személyek és a bírósági eljárással
- pszichiátriai intézménybe utalt személyek veszítik el a választójogukat André BLAIS – Louis MASSICOTTE – Antoine YOSHINAKA: *Deciding Who Has the Right to Vote. A Comparative Analysis of Election Laws*, Electoral Studies, 2001/1, 41–62. és Latham & Watkins: *Restrictions on the right to vote for citizens under partial guardianship*, Budapest, MDAC 2007 [kézirat]). **A gondnokság alá helyezett és/vagy pszichiátriai betegnek minősített személyek választójogának korlátozása fellelhető az Amerikai Egyesült Államok legtöbb államában.** Az államok között jelentős különbségeket találunk: van példa a gondnokság alá helyezett személyek választójogának teljes korlátozására, a pszichiátriai betegnek minősített személyek választójogának elvonására, illetve a választójog teljes elismerésére is (Kay SCHRINER – Lisa A. OCHS – Todd G. Shields: *The Last Suffrage Movement. Voting Rights with Persons with Cognitive and Emotional Disabilities*, Publius, 1997/3, 75–96; Craig HEMMES – Milo MILLER – Velmer S. BURTON – Susan MILNER: *The Consequences of Official Labels. An Examination of the Rights Lost by the Mentally Ill and Mentally Incompetent Ten Years Later*, Community Mental Health Journal, 2002/2, 129–140).
12. Kees BLANKMAN: *Guardianship Models in the Netherlands and Western Europe*, International Journal of Law and Psychiatry, 1997/1, 47–57.
 13. BAKONYI Péter: *Téboly – terápia – stigma*, Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó, 1983; David TOBIS: *Moving from Residential Institution to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, The World Bank, 2000.
 14. Ezekben az államokban a nyugat-európai gyakorlattal összevetve általánosabb és az egyéni különbségekre kevésbé érzékeny szabályozást találunk. Az értelmi fogyatékossgal vagy mentális zavarokkal élő, gondnokság alá helyezett személyek választójoga elvonásának gyakorlata fellelhető Bosznia-Hercegovinában, Bulgáriában, Csehországban (itt csak a korlátozottan cselekvőképes személyekre vonatkozik), Észtországban, Horvátországban, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában, Oroszországban, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában. Az egyes államok alkotmányainak és választási eljárásról szóló törvényeinek gyűjteménye elérhető: www.legislationline.org. Lásd még BLAIS–MASSICOTTE–YOSHINAKA (11. vj.).
 15. BLAIS–MASSICOTTE–YOSHINAKA (11. vj.).
 16. Lásd 4. vj.
 17. A Ptk. 14. § (4) és 15. §. (4) bekezdése értelmében a cselekvőképesség korlátozását vagy megszüntetését az érintett személy ügyei viteléhez szükséges belátási képességének részleges vagy teljes hiánya indokolja; a korlátozás a jognyilatkozatokra és szerződésekre terjed

- ki. Huszár Ilona és Kuncz Elemér megfogalmazásában: „A modern polgári törvénykönyvek a gondnokság alá helyezés törvényi szabályozásában a *jogvédelmet*, az *egyén védelmét* tekintik az intézkedés kizárólagos céljának.” Huszár Ilona – Kuncz Elemér: *Igazságügyi pszichiátria*, Budapest, Medicina, 1998, 39.
18. A hatályos Ptk.-val kapcsolatban a közelmúltban számos kritika megfogalmazódott. Részben e kritikák jogosságát elismerve az Országgyűlés által 2009. november 9-én elfogadott új Ptk. megszüntette a kizáró gondnokság intézményét, egyben a cselekvőképesség korlátozásához szükséges kritériumok szigorításáról is döntött. A jogszabály jelentős újítása a támogatott döntéshozatal intézménye, amely a támogatást igénylő személy cselekvőképességének meghagyását és személyre szabott segítségét jelenti. Az elfogadott törvénykönyv hatályba léptetéséről szóló jogszabályt az Alkotmánybíróság a felkészülési idő rövidségére hivatkozva megsemmisítette. Magyarország a 2007. évi XCII. törvénnyel ratifikálta a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt. A fogyatékossgal és mentális zavarokkal élő személyek jelenleg leginkább progresszívnek tartott jogforrása a felnőtt korú fogyatékos állampolgárok teljes jogegyenlősége és állampolgári jogaik maradéktalan elismerése mellett teszi le a voksát, egyszersmind egyértelműen elutasítja a fogyatékos személyek kiskorúsításának legitimációját.
 19. A választók és képviselők közötti viszonyról lásd Bihari Mihály: *Demokrácia, képviselet és választási rendszer* in *Választástudományi tanulmányok*, szerk. Dezső Márta – Kukorelli István, Budapest, Országos Választási Iroda, 1999, 7–20.
 20. Egy lehetséges ellenvetés szerint a gondnokság alá helyezett személyek érdekeit családtagjaik és hozzátartozóik is érvényre juttathatják a választások alkalmával. Ez az ellenvetés azonban nem számol azzal, hogy a családtagokat sokszor más preferenciák és értékítéletek jellemezhetik, és akár a gondnokság alá helyezett személyekével ellentétes érdekek is mozgathatják őket. Ennek a jelenségnek tipikus példája az, hogy az értelmi fogyatékos felnőttek előnyben részesíthetik egyéni autonómiájukat, családalapításhoz való jogukat, miközben szüleik felnőtt gyermekük biztonságára és egészségügyi ellátásának jó minőségére helyezik a hangsúlyt. (Norbert Schwarte – Ralf Oberste-Ufer: *LEWO. Életminőség a felnőtt korú értelmi fogyatékosok lakóformáiban. Segédeszköz a minőségfejlesztéshez*, Budapest, BGGYTF, 1999, 38.)
 21. Lásd erről Kiss Alajos *Magyarország elleni ügye*, Fundamentum, 2010/3, 71–72, valamint Fiala János kommentárját a jelen lapszámban.
 22. *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, Opinion No. 190/2002; www.venice.coe.int.
 23. Két további, eddigi gondolatmenetemet kiegészítő érvet említek még: egy választójogi teszt elvetésére más szempontok szerint is alapos okunk van. A teszt bevezetésének szükségszerű következménye volna, hogy az aluliskolázott csoportokból kikerülő személyek magasabb arányban hibáznának, noha mindenki elismeri, hogy az iskolai lehetőségekhez való egyenlőtlen hozzáférési esélyeket nem lehet célunk a politikai képviselethez való hozzáférés egyenlőtlenségeivé fokozni. Ezen felül tudjuk, hogy a tesztek mindig tévedhetnek, és ezért biztosra vehetjük, hogy lennének olyan személyek, akik noha megfelelnek az „átlagos választóval” szemben támasztott követelményeknek, mégis elbuknak majd a vizsgán és megfordítva. Ebből az következik, hogy a teszt bevezetésével olyan emberek alapvető jogait is korlátoznánk, akik e jogot megalapozottan követelhetnék maguknak. A politikai jogok vonatkozásában azonban az efféle hibák elfogadhatatlanok, hiszen a demokratikus intézményrendszer működéséről és az állampolgárok egyenlőségének kérdéséről van szó.

A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK VÁLASZTÓJOGÁNAK KÉRDÉSEI A KISS ALAJOS KONTRA MAGYARORSZÁG DÖNTÉS TÜKRÉBEN

2010. május 20-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Kiss Alajos kérelmező által indított ügyben elmarasztalta Magyarországot a gondnokság alatt álló személyek választójogának megsértése miatt.¹ Mivel nem tartozott az ügy tárgyhöz, a bíróság nem vizsgálta, előjáróban mégis fontos megemlíteni, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állók csoportja az összes gondnokoltak körülbelül a kétharmadát teszi ki Magyarországon. Számuk 2006-ban, a panasz benyújtásának évében 38.638 volt, a választókorú lakosság 0,48%-a. A helyzet azóta sem javult; a rendelkezésemre álló utolsó statisztika szerint 2009 elején a 66.955 gondnokolt személy közül a kizáró gondnokság alatt állók száma 43.478 volt, ami az összes gondnokolt 65%-a, a választókorú lakosságnak pedig 0,55%-a.² Az alábbi tanulmány azt vizsgálja, mi az EJEB álláspontja a fogyatékos emberek választójogával kapcsolatban, és milyen következtetéseket vonhatunk le a döntésből a hazai választási rendszer reformjához.³

AZ ÜGY HÁTTERÉRŐL

A fogyatékossgal élő személyek kapcsán egy alapvető ellentmondással kell megbirkóznunk a választási rendszereknek. Egyrészt a választójognak mint alapvető politikai jognak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása megköveteli, hogy az mindenki számára elérhetővé váljon. Másrészt az állam kötelessége megvédeni a választási rendszer integritását, megakadályozva olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni. Ezt a dilemmát a magyar jogrend oly módon próbálja feloldani, hogy az alkotmány 70. § (5) bekezdése kizárja a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek számára a választásokon való részvételt. Ezzel a megoldással kapcsolatban, eddig nem merültek fel komolyabb aggályok, bár a többi európai ország

gyakorlatához képest meglehetősen szélsőségesnek tűnik. Az EJEB sem foglalkozott a kérdéssel Kiss Alajos beadványát megelőzően.

Kiss Alajost 2005. május 27-én helyezte általános jelleggel cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a magyar bíróság. A döntés következményeként automatikusan törölték a választási névjegyzékből, így nem vehetett részt a 2006. évi országgyűlési választásokon. A magyar állammal szemben benyújtott strasbourgi beadványában a kérelmező azt panaszolta, hogy az országgyűlési választásokból való kizárásával sérült az Emberi jogok európai egyezményének (EJEE) első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke szerinti szabad választásokhoz való joga.

AZ EJEB DÖNTÉSE

Abban nem volt vita a felek között, hogy a kérelmező választójogának korlátozása beavatkozást jelentett a szabad választásokhoz való jogába, valamint hogy ez a beavatkozás jogszabályon, pontosabban az alkotmány 70. § (5) bekezdésén alapult. A jogvita az EJEB előtt a beavatkozás legitim céljára és annak arányosságára korlátozódott.

Alapelvek. Az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke nem tartalmaz kifejezett rendelkezést vagy felsorolást a jogkorlátozás okaira nézve.

A Kiss Alajos ügyben az EJEB megismételte a választójogra vonatkozó esetjogában lefektetett alapelveket, amelyek szerint a választójog, bár alapvető szabadságjognak minősül, bizonyos esetekben korlátozható. A korlátozás akkor elfogadható, ha törvényes, legitim célra irányul és arányos. Ezeken az általános, az EJEE több cikkére is vonatkozó feltételeken kívül a választójogot korlátozó szabályok „nem akadályozhatják az emberek szabad véleménynyilvánítását – más szóval, a feltételeknek tükrözniük kell, illetve nem gátolhatják a népakarat általános választójogon keresztül történő megismerését”.⁴

* A szerző az ügyben Kiss Alajos jogi képviselőjeként járt el.

Mérlegelési jogkör. Az általános alapelveket alkalmazva az EJEb először azzal a kérdéssel foglalkozott, mennyire tág a tagállamok mérlegelési jogköre („margin of appreciation”) a választójog korlátozása esetében. A magyar kormány álláspontja szerint a választójog területén, összhangban az eddigi esetjoggal, az államokat széles mérlegelési jogkör illeti meg. A kérelmező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a széles mérlegelési jogkört csak a történelmi-közigazgatási sajátosságok indokolhatnák, a fogyatékos személyek jogai azonban nem tagállam-specifikusak, hanem hasonlóan tekinthetők az Európai Unió egész területén. Ezért ebben az ügyben nem indokolt az EJEb mértéktartása: nemcsak lehetőség, hanem szükség is van egységes normákra és ezek érvényesülésének szigorú felülvizsgálatára.

Az EJEb ebben a kérdésben elfogadta a kormány érvelését, de más okokból végül mégis a kérelmezőnek adott igazat. A bíróság nem foglalkozott azzal az érveléssel, mely szerint csak a történelmi-közigazgatási sajátosságok indokolnák a széles mérlegelési jogkört, ez tehát továbbra is általános megközelítésnek tekinthető. Azonban a mentális fogyatékosokkal élő emberek esete ez alól kivételt képez, mivel ők a társadalom egy különösen veszélyeztetett részét képezik, akik a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedtek el. Az őket érintő megszorítások esetében az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb, mivel a történelmi kirekesztettség sokszor előítéleteken alapuló, sablonos jogalkotáshoz vezet, ami nem teszi lehetővé az e csoportba tartozó személyek képességeinek egyedi mérlegelését. A fogyatékoságon alapuló besorolás tehát *per se* megkérdőjelezhető, s „nagyon súlyos indokoknak kell fennállniuk a szóban forgó korlátozások alátámasztására”.⁵ Az EJEb ezzel védett csoporttá nyilvánította a fogyatékos személyeket, és példálózva további csoportokat említett meg, amelyek hasonló elbírálás alá esnek: a nemi alapon, továbbá roma származásuk vagy szexuális irányultságuk alapján eltérő bánásmódban részesülő személyekét. A megfogalmazás és az érvrendszer nem tipikus az EJEb gyakorlatában; úgy tűnik, a gondolatmenetet az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának progresszív korszakából származó döntések ihlették.⁶

Ennek az indokolásnak a fontossága túlmutat a jelen ügy, sőt az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének keretein is. A fogyatékoság alapján történő különbségtétel nyilván nem korlátozódik a választójogra, és az idézett esetjog sem a 3. cikkel kapcsola-

tos. Bár fogyatékos személyek panaszaival többször foglalkozott már az EJEb,⁷ ez az első alkalom, hogy kategorikusan védett csoportként ismerte el őket. Feltételezhető, hogy a Kiss Alajos ügyében hozott döntés egy irányváltás szimbolikus meghirdetésének is tekinthető, és az eddigi sikertelen kísérletekkel ellentétben a bíróság ezentúl sokkal szigorúbban fogja megítélni a fogyatékos személyek jogainak korlátozását, mind a választójog, mind más jogok tekintetében.

A mérlegelési jogkör mértéke megítélésének másik fontos szempontjaként az EJEb azt vizsgálta, hogy a szabályozás kialakítása során igyekezett-e a törvényhozó a különböző versengő érdekeket meg-

felelően ütköztetni és azok között megfelelő egyensúlyt találni. Ez a feltétel a *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) ügyből ered, amelyben az EJEb többek között azért is kritizálta az Egyesült Királyságot, mert az ottani parlament a törvényalkotási folyamat során nem foglalkozott a börtönbüntetésre ítélt személyek választójoga megvonásának indokaival, azt gyakorlatilag vita nélkül fogadta el.⁸

A Kiss Alajos-ügyben a kérelmező rámutatott erre a párhuzamra, állítva, hogy a magyar alkotmány 70. § (5) bekezdésének elfogadását nem előzte meg semmilyen társadalmi vagy országgyűlési vita, ezért nem állapítható meg, hogy a választójog korlátozása milyen célt szolgál. A magyar kormány sem tudott ilyen vitáról számot adni, csupán a rendszerváltáskori, az *alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* indokolását idézte, amely szerint a szabály megalkotásakor az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával és a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával összhangban szabályozta újra a választójog kérdését. Ezek a nemzetközi dokumentumok nem kívánják meg a gondnokság alatt álló személyek szavazójogának korlátozását, és a törvény indokolásából még az utalás szintjén sem derül ki, miért volt erre szükség a rendszerváltáskori magyar viszonyok között. Ezért az EJEb-nek sem maradt más lehetősége, mint megállapítani: „nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a magyar jogalkotó valaha is törekedett volna a versengő érdekek súlyozására vagy a jelenleg fennálló korlátozás arányos voltának mérlegelésére.”⁹

A Hirst-ügy után tehát az EJEb a Kiss Alajos-döntésben is megerősítette azt az elvárását, hogy a választójog korlátozását az érvek és ellenérvek ütköztetése előzze meg. Ez a követelmény a mérlegelési jogkör logikájából következik: a mérlegelési jogkört az indokolja, hogy a hazai szervek jobban ismer-

rik a nemzeti sajátosságokat, a különböző érdekeket és az azokat képviselő érdekcsoportokat, és jobban figyelembe tudják venni véleményüket a szabályozás meghozatalánál. Ha azonban a hazai szervek nem vizsgálják érdemben a választójog korlátozásának szükségességét, semmi sem indokolja a kormány széles mérlegelési jogkörét – az indokolás elhagyásával a kormány mintegy lemond mérlegelési jogköréről a Kiss Alajos- és a Hirst-döntés alapján. Nem elég tehát a korlátozást az EJEK előtti szakaszban utólag megindokolni, hanem annak szükségességéről a nemzeti fórumokon a korlátozás megállapítása során érdemi vitát kell folytatni. A vita lefolyásáról pedig az EJEK bizonyítékot kíván. Nem derül ki a döntésből, mi számít ilyen esetben elfogadható bizonyítéknak. Lehetséges, hogy az alkotmánymódosítás vagy a választási törvény alaposabb indokolásával és az országgyűlési vita kivonatával megelégedne a bíróság (ha egyáltalán van miről kivonatot készíteni). Azonban hogy a vita valóban érdemi legyen, szükségesnek tűnik az érintett csoportok, fogyatékos személyek esetében például az őket képviselő társadalmi szervezetek bevonása. Valószínűleg az elkövetkező döntések fognak választ adni arra a kérdésre, hogy a versengő érdekek ütköztetését és mérlegelését mennyire tartja szigorú követelménynek az EJEK. Mindenképpen célszerűnek tűnik azonban a hazai alkotmány- és törvénymódosítások elfogadása során így eljárni, ellenkező esetben a kormány újra mérlegelési jogkörének leszűkítését, végső soron az EJEK megsértését kockáztatja.

A legitim cél. Nem okozott különösebb fejtörést az EJEK számára a beavatkozás legitim céljának megállapítása. Az EJEK más cikkeitől eltérően az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke nem tartalmazza a jogkorlátozás indokaként elfogadható kormányzati célok kimerítő felsorolását, ezért a 3. cikkel számos kormányzati cél összeegyeztethető.

Ennek alapján a bíróság elfogadta a magyar kormány érvelését, mely szerint a gondnokság alatt álló személyek választójogát azért kellett korlátozni, hogy „csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek intézésében, akik döntéseik következményeit képesek mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést képesek hozni”.¹⁰ A kérelmező is elfogadta, hogy a sérelmezett intézkedés ezt a célt szolgálta, de kétségbe vonta annak szükségességét. Véleménye szerint egyszerűen nem felel meg a valóságnak, hogy a gondnokság alatt álló személyek általában képtelenek lennének a választásokon való részvételhez szükséges felelős döntést hoz-

ni. A bíróság azonban itt nem foglalkozott ezzel az érveléssel, inkább később, az állami beavatkozás arányosságának megítélése során vizsgálta.

Elmondható tehát, hogy a Kiss Alajos-döntés nem vonta kétségbe: az államnak továbbra is joga védeni a választási rendszer integritását azoktól a személyektől, akik nem rendelkeznek a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességgel.

Arányosság: a nép akaratának megismerése. Az EJEK több szempont alapján is vizsgálta a sérelmezett állami intézkedés arányosságát. Ezek közül az egyik szempont az volt, hogy az intézkedés akadályozza-e a „nép akaratának megismerését”. Ha a választásokból kizárt csoport nem „elhanyagolható”, az jelentősen gyengíti politikai érdekérvényesítő képességét, ami a demokratikus rendszer torzulásához vezet. Az EJEK megállapította, hogy az érintett, azaz gondnokság alatt álló személyek száma a magyarországi szavazókorú lakosság 0,75%-át teszi ki, ami jelentős szám, a tiltás hatása ezért semmiképpen sem tekinthető elhanyagolhatónak.

Ez a feltétel különösen a magyar gondnoksági rendszer torz volta miatt fontos. Az EJEK nem állapított meg alsó határt, ezért nem tudni, pontosan mekkora csoport minősülne elhanyagolhatónak. A Hirst-ügyben a választójogukban érintett fogvatartottak Anglia és Wales szavazókorú lakosságának mindössze 0,11%-át tették ki, azonban az EJEK ott is úgy döntött, hogy ez nem minősülhet jelentéktelennek. Ha van is tehát alsó határ, az nem lehet 0,11%-nál alacsonyabb. A Kiss Alajos-ügyben érintett csoport ennek majdnem hétszerese.

A kizáró gondnokság a gondnokság legkorlátozottabb formája, az alatta állók elvileg az összes gondokolt közül a legkevesbé kompetensek a választásokon való részvétel terén. Ha azonban a kormány a választójogi korlátozást úgy szűkítené, hogy az csak a kizáró gondnokoltakra vonatkozzon, ezzel még mindig aránytalanul sértene „a nép akaratának megismerése” feltételt. Ennek oka a magyar gondnoksági rendszer torzulásai-

ban keresendő. Abszurd dolog, hogy a magyar bíróságok a gondnokoltak kétharmadára az elvileg leg súlyosabb eseteknek fenntartott jogintézményt alkalmazzák. Amíg ezt a visszásságot nem sikerül kiküszöbölni, addig a választójogi korlátozás illetlen szűkítése megvalósíthatatlan marad, hiszen aránytalanul sok embert zárna ki a szavazati jog gyakorlásából.

Arányosság: nemzetközi jog. Mivel a strasbourgi bíróság ez idáig nem foglalkozott a kérdéssel, ezért

FELTÉTELEZHETŐ, HOGY A BÍRÓSÁG EZENTÚL SOKKAL SZIGORÚBBAN FOGJA MEGÍTÉLNI A FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK JOGAINAK KORLÁTOZÁSÁT, MIND A VÁLASZTÓJOG, MIND MÁS JOGOK TEKINTETÉBEN.

esetjoga nem nyújtott pontos útmutatást, mindkét fél más-más nemzetközi normákra való hivatkozással is megpróbálta állítását alátámasztani. A magyar kormány kifejtette, hogy álláspontja összhangban van a Velencei Bizottság 190/2002 számú véleményével,¹¹ amely megengedi a választójognak az elmeállapot miatti cselekvőképtelenség alapján történő megvonását. A kérelmező pedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlására, az R. (99) 4.¹² és az R. (2006) 5.¹³ számúra hivatkozott, amelyek kizárják a fogyatékos személyek választójogának cselekvőképtelenség miatti automatikus korlátozását. Az ügybe harmadik félként beavatkozott a Harvard Egyetem Jogi Karán működő *Harvard Law School Project on Disability* is, amely beadványában kifejtette: a kérelmező esetére alkalmazható a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (CRPD). Ez annál is fontosabb, mivel az egyezményt Magyarország másodikként, 2008. július 20-án ratifikálta.¹⁴ A CRPD 29. cikkében megtiltja a fogyatékos személyek választójogát érintő összes korlátozást, és kifejezetten lehetővé teszi, hogy a fogyatékos személyt segítője a szavazófülkébe is elkísérhesse.

Az EJEB a Kiss Alajos-döntésben nemcsak ismertetette a nemzetközi dokumentumokat, hanem hivatkozott is rájuk a beavatkozás arányosságának értékelésekor. Úgy találta, hogy mind a fogyatékos személyek jogainak újszerű megközelítésén alapulnak, és ezért a választójog korlátozásának tilalmát támogatják. Különösen nagy jelentőségű, hogy az EJEB relevánsnak ismerte el a CRPD-t. Ez jelenleg a fogyatékos személyek jogait illető legprogresszívebb egyezménynek tekinthető, rendelkezései sok tekintetben jóval túlmutatnak az EJEB esetjogán. Különösen érvényes ez a cselekvőképesség korlátozására és a nem önkéntes pszichiátriai gyógykezelésre. Ha a bíróság lépése, amellyel az egyezményt saját standardjai kialakítása szempontjából iránymutatónak fogadta el, valóban tudatos vállalás eredménye, az előrevetíti az európai esetjog jövőbeni radikális változását.

A választójognál maradványok meg kell említenünk, hogy bár az EJEB ezzel kifejezetten nem foglalkozott, a kormánynak igaza volt abban a tekintetben, hogy a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye – bár kifejezetten nem követeli meg, de – megengedi a választójog cselekvőképtelenség alapján történő korlátozását. Márpedig mivel a nemzetközi kötelezettségvállalást is tartalmazó CRPD a sérelmezett korlátozást tiltja, a magyar kormány csak egy módon tud megfelelni minden nemzetközi kötelezettségének: a releváns egyezmények közül a legszigorúbbhoz, az ENSZ egyezményhez igazít-

ja a törvényi szabályozást a jövőben, és semmilyen választójogi korlátozást nem alkalmaz. Ezt a Kiss Alajos-döntés végrehajtásánál is ajánlatos lesz megfontolni, mivel az EJEB indokolásában szokatlanul nagy súlyt fektetett a nemzetközi egyezményekre, és ezt az álláspontját várhatóan a továbbiakban is fenn tartja.

Arányosság: kapcsolat a cél és az eszköz között. Az arányosság elemzésének központi elemét képezte annak vizsgálata, hogy a magyar állam által választott eszköz, vagyis a gondnokság alatt álló személyek választójogának kizárása összhangban áll-e az állam által megjelölt céllal, azzal, hogy a választási rendszert megvédje a felelős döntésre képtelen emberek részvételétől. A magyar kormány érvelésében párhuzamot vont az értelmi fogyatékos személyek és a kiskorúak között. A kiskorúak is egy általános szempont, az életkoruk miatt esnek el a választójogtól, holott egyedi mérlegelés esetén valószínűleg többüket kellően érettnak és megfontoltnak találnánk a választásokon való részvételhez. Egyéni elbírálásra azonban nincs lehetőség, ezért a kormány feladata annak meghatározása, hogy mely kor elérése után gyakorolhatják az állampolgárok választójogukat. A kormány álláspontja szerint ugyanezt a megközelítést kell alkalmazni a fogyatékos személyek esetén is. Mivel a cselekvőképesség korlátozásának az az oka, hogy az illető személynek nincs meg az ügyei viteléhez szükséges kellő belátási képessége, nyilván politikai kérdésekben sem tud felelős döntést hozni. Ezért a jogalkotó feladata, hogy „megvédje” a választási rendszert az ilyen személyek részvételétől.

A kérelmező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az értelmi és pszichoszociális fogyatékos személyek csoportja nagyon tág kategória, amely teljesen különböző helyzetű és képességű embereket foglal magába. A gondnokság alatt álló személyek csoportja legalább ennyire heterogén. Ha valaki nem képes ügyei vitelére egy adott területen, attól még kiválóan elboldogulhat egy másikon. Ez nemcsak a fogyatékossg megjelölésének függvénye, hanem például a gyakorlatnak, az oktatásnak, a szociális és szakmai támogatói háttérnek is. Két „azonosan súlyos” fogyatékossgal élő személy tehát teljesen eltérő képességekkel rendelkezhet, teljesen különböző területeken mutathat önállóságot vagy szorulhat segítségre. Ebből következően a választásokon való részvételhez szükséges képességeket egyénileg kell vizsgálni, a „választási képesség”¹⁵ csökkent voltára nem lehet a személy fogyatékossgából vagy képességeinek más területeken fennálló hiányosságaiból következtetni.

Az EJEB a kérelmező érvelését magáévá téve kifejtette, hogy nem fogadható el a fogyatékos szemé-

lyek egységes csoportként való kezelése. Ez a megközelítés mára meghaladott történelmi előítéleteken alapul, amelyeket a bíróság is többször kritizált már, gondnokság alatt álló személyek esetén is megkövetelve az egyéni képességek és szükségletek mérlegelését.¹⁶ A választójog sem képez kivételt, az is csak alapos vizsgálat után csorbítható.

Az elmarasztalás egyik lényegi oka tehát az volt, hogy a magyar állam túl szélesen húzta meg a szavazásból kizárt csoport határait. A döntésből azonban az is világosan kitűnik, hogy a probléma nem orvosolható egyszerűen a kör szűkítésével. Kiss Alajos cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állt, ezért kézenfekvőnek tűnhet az a megállapítás, hogy a kizáró gondnokság alatt álló személyek esetére nem vonatkozik a döntés. Az EJEB azonban nem hagyott kétséget afelől, hogy ilyen jellegű korlátozás is egyezményesítéshez vezetne. Hivatkozva a Hirst-ügy hasonló érvelésére, az EJEB megállapította: nem bocsátkozhat spekulációkba azt illetően, hogy a kérelmező egyéni képességei indokolhatták-e volna a választójog korlátozását, ha a hazai szabályozás szűkebb körre vonatkozik. A Kiss Alajos-döntés tanulsága, hogy csak a választási képesség egyéniesített bírói értékelése igazolhatja a választójog korlátozását.

A hatályos magyar szabályozás nem felel meg ennek a követelménynek, és nem felelne meg akkor sem, ha a választójog korlátozása csak a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyekre vonatkozna. A magyar kormány arra hivatkozott, hogy a gondnokság alá helyezésről döntő bíróság „implicit módon” figyelembe veszi a választójog kérdését, és ennek tudatában dönt a cselekvőképesség korlátozásáról. Az implicit figyelembevétel azonban nyilván nem éri el az EJEB által felállított mércét, hiszen a magyar bíróságok előtt a gondnokság alá helyezési eljárásban nem kerül sor a választási képesség tényleges vizsgálatára és korlátozásának indokolására. Hogy a jelenlegi megoldás nem is érheti el az EJEB által meghatározott mércét, különösen annak fényében nyilvánvaló, hogy a magyar bíróságnak az eljárása során nincs módja eltekinteni a választójog korlátozásától. Ha úgy is találná, hogy a például családi ügyei vonatkozásában gondnokság alá helyezett személy képes választani, az eljáró magyar bíróság a választójogot nem tudja érintetlenül hagyni. A gondnokság alá helyezett személy kizárása a választójogból automatikus, nem egyéni mérlegelésen, hanem az alkotmány 70. § (5) bekezdésén alapul. Ezért nem is kerülhet sor egyéni elbírálásra, a választási képesség a hazai gondnoksági eljárás szempontjából irreleváns, arról a magyar bíróság külön nem rendelkezhet, ezért vizsgálni sincs oka.

Nem érdektelen, hogy ugyanez az érvelés vezetett a panasz befogadhatóságának megállapításához is. Az EJEB kifejtette, hogy mivel a magyar bíróságok nem rendelkezhetnek a választójog kérdéséről, a gondnokság felülvizsgálatára indított eljárás nem minősülhet hatékony jogorvoslatnak a választójog korlátozása tekintetében. Ugyanezen logika szerint a kérelmező által egyébként kimerített, a választási eljárásról szóló törvény alapján benyújtott kifogás sem hatékony jogorvoslat, hiszen az azt elbíráló bíróság sem rendelkezhet a választási névjegyzékbe való felvételről, mivel az alkotmányt nem bírálhatja felül. A döntés tehát azt is tisztázta, hogy a gondnokság alatt állók választójogának korlátozására nincs hazai szinten jogorvoslat, és Kiss Alajos 66.954 sorszáma ezentúl közvetlenül, a hazai jogorvoslati mechanizmusok igénybevétele nélkül fordulhat a strasbourgi bírósághoz.

A kormány által a kiskorúak és a gondnokság alatt állók között felállított párhuzam tehát két szempontból sem állja meg a helyét. Az EJEB érvelése szerint a gondnokság alatt álló személyek csoportja sokkal kevésbé homogén kategória, mint a kiskorúaké. Bár utóbbiak körében is lehetne találni olyan egyedi példákat, akik esetében túl szigorúnak bizonyul a szabályozás, ezek aránya messze nem éri el a választójogtól igazságtalanul megfosztott gondnokság alatt álló személyekét. A másik nagy különbség az alternatíva kérdése. Helyesen érvelt a kormány azzal kapcsolatban, hogy aránytalan terhet róna a jogalkalmazóra, ha minden kiskorú egyéni képességeit meg akarná vizsgálni. A gondnokság alá helyezetttek száma azonban nemcsak sokkal kisebb a kiskorúakénál, hanem eleve egyéni elbírálás eredményeként lesznek azok. Cselekvőképességében korlátozni valakit csak bírói döntéssel lehet. Egyáltalán nem jelentene tehát többletfeladatot, ha az eljárás során a bíróság a választási képességet is vizsgálná, és arról ugyanúgy határozná, mint a többi ügycsoportról.

A DÖNTÉS JELENTŐSÉGE ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A Kiss Alajos-ügy több szempontból is rendkívül jelentős előrelépést jelent az EJEB eddigi döntéseihez képest. Három fontosabb területen szab követelményeket a tagállamok, így Magyarország jogalkotói számára. Az alábbiakban ebből kettőt röviden ismertetek, majd bővebben foglalkozom a témánk szempontjából legfontosabbal, a választójog kérdésével.

A fogyatékoság az EJEB esetjogában. A döntés mérföldkőnek számít a fogyatékos személyek jogai-

nak megközelítése szempontjából. Ez az első alkalom, hogy az EJEB a fogyatékos személyeket védett csoportnak nyilvánította, akiknek érdekei a történelmi diszkrimináció és a jogalkotásban is megjelenő előítéletes gondolkodás miatt jelentősen csorbulnak. Ennek alapján a fogyatékos személyeket érintő korlátozások mindig szűk mérlegelési jogkörrel járnak együtt. Ha az EJEB tartja magát az itt kijelölt irányvonalhoz, a közeljövőben valószínűleg több, a fogyatékos személyeket érintő ügyben várhatunk pozitív döntésre.

Ezt látszik alátámasztani az is, hogy a bíróság saját gyakorlata szempontjából relevánsnak ismerte el a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt. Bár ez már korábban is megtörtént,¹⁷ a döntés mindenképpen megerősíti, hogy az EJEB az egyezménnyel összhangban kívánja az EJEE-t értelmezni, mégpedig jó eséllyel olyan vitatott területeken is, mint a pszichiátriai betegségek fogyatékossgként való elismerése vagy az ENSS egyezmény cselekvőképesség-megközelítése, amelyek túlmutatnak az EJEB eddigi esetjogán.

A kizáró gondnokság kérdése. Bár mellékszálak tűnik, a döntés komoly következményekkel jár a gondnoksági rendszer egésze szempontjából is. A cselekvőképesség bármilyen területen való korlátozása esetén ugyanis áthelyezte a hangsúlyt a személy fogyatékossgának mértékéről a személy adott cselekvéshez vagy döntéshez szükséges képességeinek vizsgálatára. A kettő nyilván nem ugyanaz: két, orvosi szempontból azonos fokú fogyatékossggal élő személy képességei teljesen különböznek lehetnek a fentebb már ismertetett szempontok miatt (gyakorlat, oktatás, szociális és szakmai támogatói háttér stb.), ezért ezeket csak az adott döntés, illetve tevékenység viszonyában lehet felmérni, általánosságban nem. Ha pedig a választójog csak minden egyén választási képességének vizsgálatával korlátozható, nyilván más területeken sem lehet kevésbé szigorúan eljárni.

Bármilyen korlátozásról legyen is tehát szó, az csak akkor elfogadható, ha bizonyítást nyer, hogy az illető személy az adott területen nem tudja az ügyeit ellátni.¹⁸ Ez pedig gyakorlatilag kizárja a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményének alkalmazását. Ahogy azt már egy másik helyen kifejtettem,¹⁹ a kizáró gondnokság *fogalmilag* olyan területeken is korlátozza az alanyát, amelynek vonatkozásában nem történt meg képességei vizsgálata. Ez az általános korlátozás jellegéből fakad. Ha ugyanis a bíróság csak azon ügyek tekintetében kor-

látozná a személyt, amelyek vonatkozásában a képességeit vizsgálta, nem beszélhetnénk a cselekvőképesség általános korlátozásáról.

Nem állja meg a helyét az az érv sem, amely szerint a nagyon súlyosan fogyatékos személyek esetében nem indokolt minden szóba jövő ügycsoport vizsgálata, mivel őket bármilyen területen vizsgálnánk is, minden bizonnyal egyikén sem tudnának megfelelően teljesíteni. Egyrészt ugyanis az, hogy valaki nem tud egy területen önállóan eljárni, nem elégséges ok a korlátozáshoz, hiszen lehetnek területek, ahol segítséggel el tud járni, illetve olyanok, ahol a korlátozás teljesen céltalan lenne.²⁰ Tehát nemcsak a személy képességeit, hanem más, rajta kívül álló szempontokat is vizsgálni kell a korlátozáshoz, amelyekre a fogyatékossgából még következtetni sem lehet. Másrészt, és ez a fontosabb szempont, ez nem felelne meg a Kiss Alajos-döntésben felállított elvárásnak, annak alapján ugyanis a személy adott döntésre vagy cselekvésre való képtelenségét *bizonyítá-*

AZ ÉRTELMI ÉS PSZICHOSZOCIÁLIS FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK CSOPORTJA NAGYON TÁG KATEGÓRIA, AMELY TELJESEN KÜLÖNBÖZŐ HELYZETŰ ÉS KÉPES-SÉGŰ EMBEREKET FOGLAL MAGÁBA.

ni kell, nem elég csupán következtetni rá például képességeinek más területen kimutatott hiányából. Mivel a kizáró gondnokság ennek a követelménynek elvileg sem tud megfelelni, nem beszélve a hazai gyakorlat fentebb említett torzulásairól, a Kiss Alajos-döntés gyakorlatilag halálra ítélte azt. Hogy a cselekvőképességet kizáró gond-

nokság végtusája meddig húzódik majd, az nyilván a jogalkotótól is függ.

A választójog korlátozásának jövője: korlátok és lehetőségek. Ha a lehető legszűkebben értelmezzük az EJEB döntését, akkor a választási képesség egyéni vizsgálata a minimumfeltétel, amelyet a bíróság a választójog korlátozásával szemben támaszt. Ez kizáró gondnokság alatt lévő személyekre is vonatkozik, hiszen a bíróság többször hangsúlyozta az egyéni vizsgálat fontosságát. Nem fogadta el ugyanakkor az EJEB a magyar kormányt az az érvét, hogy mivel Kiss Alajos általános jellegű korlátozás alatt állt, minden területen csökkent mértékű volt a belátási képessége, sem azt, amely szerint a hazai bíróságok implicit módon figyelembe veszik a választójog korlátozását a gondnokság elrendelésekor. Ennek alapján a minimumkövetelmény egy olyan bírósági eljárás megléte, ahol az eljáró magyar bíróság érdemben dönthet a választójog korlátozásáról.

Ami a konkrét jogi megoldásokat illeti, háromféleképpen is elképzelhető a „választási képesség” érdemi bírósági vizsgálata. A legegyszerűbb megoldásnak az tűnik, ha a választójog a többi ügycsoporthoz hasonló kategóriává válik, amelyet a bíróságok sa-

ját belátásuk szerint korlátozhatnak a gondnoksági eljárás során. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy a spanyol megoldáshoz hasonlóan a választójogot kiemelt területként kezelje a jogalkotó, és a gondnokság alá helyezés után egy külön eljárás keretében döntsön a gondnokolt személy választási névjegyzékből való törléséről. A harmadik megoldásra példa a francia szabályozás, ahol a gondnokság alá helyezés ugyan automatikusan a választási jog korlátozásával jár, azonban a választási névjegyzéket felügyelő bíróságoknak jogukban áll, hogy egy külön eljárás keretében a gondnokolt személyt a névjegyzékbe felvegyék, ha nem bizonyosodik be választási képességének hiánya.

Ami kifejezetten a cselekvőképességet kizáró gondnokság kérdését illeti, ez sem járhat a választójog automatikus korlátozásával, itt is szükség van egyéni elbírálásra. Azonban itt felmerül egy érdekes negyedik megoldás is a cseh Alkotmánybíróság egyik idei döntése alapján. Csehországban a korlátozó gondnokság alatt álló személyek választójogosultak, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állókat viszont automatikusan törölték a választási névjegyzékből. 2010. július 12-én hozott döntésében a cseh Alkotmánybíróság ez utóbbi korlátozást vizsgálta egy kizáró gondnokság alatt álló személy panasza alapján. Az ítélet szerint a névjegyzékből való kizárás csak úgy hozható összhangba az EJEK Kiss Alajos-döntésével, ha a gondnoksági eljárás során a bíróságok minden esetben vizsgálják a választási képességet, és minden kizáró gondnokság alá helyezés elrendelése esetén külön megindokolják, miért van szükség az adott személy képességeinek vizsgálata alapján választójogának korlátozására. Ennek elmulasztása, azaz a választójog indokolás nélküli korlátozása automatikusan a cseh alkotmány és az EJEK sérelméhez vezet. Amikor nem bizonyítható a választási képesség hiánya, az érintettet tilos cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezni. Kétséges, mennyire alkalmazható a gyakorlatban ez a meglehetősen körülményes érvelés, de valószínűleg nem lesz rá sokáig szükség: az előterjesztés alatt álló új cseh polgári törvénykönyv már nem számol a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményével.

A fenti megoldások közös eleme, hogy a választási képesség egyéni vizsgálatán alapulnak, amelynek szükségességét az EJEK is hangsúlyozta. Van ugyanakkor a Kiss Alajos-döntésnek egy a fentitől tágabb értelmezése is. Mivel az EJEK kifejezetten

támaszkodott az ENSZ egyezményre, feltételezhető, hogy ezt a jövőben is megteszi. Ez egyébként nem szokatlan dolog, fogyatékossgal élő emberek esetében az EJEK eddig is gyakran támaszkodott más nemzetközi dokumentumokra, például az Európa Tanács már idézett R. (99) 4. számú ajánlására.

Az ENSZ egyezmény alapján a fogyatékos személyek kizárása a választójogból nem lehetséges, sőt, az állam egyértelmű feladata olyan megoldások kialakítása, amelyek támogatják a fogyatékos személyeket az egyenlő választójog érdemi gyakorlásában. Ennek alapján tehát nemcsak a magyar alkotmány említett szakaszát kellene törölni, hanem a választási eljárásról szóló törvényt is úgy kellene módosítani, hogy abban az értelmi és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek választásokon való részvételét elősegítő mechanizmusok jelenjenek meg.

Ez a megközelítés egyébként a bevezetőben ismertetett választójogi dilemma új megközelítését is jelentené. Ahogy ezt az EJEK is aláhúzta, az államnak joga van megvédeni a választási rendszer integritását a szavazásra nem képes személyek részvételétől. Ennek azonban nem az egyetlen módja a szavazásra képtelen személyek választójogának elvonása. Léteznek ugyanis olyan mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik, hogy ők is szavazóképesé váljanak. A szavazásra való képtelenség ugyanis a legtöbb esetben nem a személy képességeinek objektív hiányából, hanem a választási rendszer és a fogyatékossgal kölcsönhatásából fakad. Sok fogyatékos személy azért nem képes szavazni, mert a szavazást a hazai jogrend a nem fogyatékos személyek számára tervezett választási rendszer keretében, a nem fogyatékos személyek részvételéhez hasonló módon képzeleli el.

Közhely, hogy az általunk ismert világ jogintézményei a nem fogyatékos személyek igényeihez igazodnak. Ez alól a választási rendszer sem kivétel. Közhely az is, hogy a fogyatékossgal társadalmi megközelítése alapján jogintézményeinket az ésszerű alkalmazkodás elve (*reasonable accommodation*) alapján úgy kell átalakítani, hogy azok a fogyatékossgal élők számára is hozzáférhetővé váljanak. Továbbá közhely az is, hogy az ésszerű alkalmazkodás a választási eljárásra is vonatkozik.

Ma már senki nem lepődik meg azon, hogy a szavazóhelyiségeknek kerekesszékekkel is megközelíthetőnek, illetve a szavazólapoknak Braille-írással is olvashatónak kell lenniük. Az ENSZ egyezmény mindezt azzal egészíti ki, hogy az ismert közhelye-

SOK FOGYATÉKOS SZEMÉLY
AZÉRT NEM KÉPES SZAVAZNI,
MERT A SZAVAZÁST A
HAZAI JOGREND A NEM
FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK
SZÁMÁRA TERVEZETT VÁ-
LASZTÁSI RENDSZER KERE-
TÉBEN, A NEM FOGYATÉ-
KOS SZEMÉLYEK RÉSZVÉTE-
LÉHEZ HASONLÓ MÓDON
KÉPZELI EL.

ket kiterjeszti az értelmi fogyatékos és pszichoszociális személyekre. Ők nem „mások” a többi fogyatékos személyhez képest, az ő választóképtelenségük nem a fogyatékoságukban gyökerező objektív tényezők következménye, hanem az oka ugyanúgy részben a választási rendszer hiányosságaiban keresendő, és ugyanúgy annak módosítására, annak a hozzájuk való ésszerű alkalmazására van szükségük, mint a többi fogyatékos csoportnak. Ami a kerekesszékes személynek a rámpa, az az értelmi fogyatékos személynek a támogató jelenléte a szavazófülkében. Ami a vak személy számára a Braille-sablon, az az értelmi fogyatékos számára az egyszerűsített nyelvezetű sablon és választási útmutató.

A kifejezetten értelmi és pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek számára a választásokon való részvételt megkönnyítő mechanizmusok ma már széles körben elterjedtek a fejlett országokban.²¹ Céljuk lehetővé tenni, hogy a fogyatékos személy valóban a saját akaratának megfelelően adja le voksát. Ezzel nemcsak a fogyatékos állampolgárok választáshoz való hozzáférést támogatják, hanem egyben a választási rendszer integritását is védik az inkompetens szavazatoktól és a visszaélésektől, például a nem megengedett befolyásolástól. A bevezetőben említett két alapelv tehát korántsem csak ellentmondásként értelmezhető. A fogyatékos személyek döntéshozatalát segítő mechanizmusok megjelenése ugyanis mindkét elvárásnak meg tud felelni. Ezek nélkül az értelmi és pszichoszociális fogyatékos személyek egy része valóban nem lesz képes élni szavazati jogával abban a rendszerben, amely a nem fogyatékosok igényeire lett tervezve. A választási rendszer rugalmatlansága azonban nem a fogyatékosok hibája, és emiatt választójogukban korlátozni őket a Kiss Alajos-döntéssel és az ENSZ egyezményben vállalt kötelezettségekkel teljesen ellentétes szemléletről tesz tanúbizonyságot.

ZÁRSZÓ

A választásra jogosult fogyatékos személyek körének meghatározásánál két fontos szempontot kell az államnak figyelembe vennie: a választási rendszer hozzáférhetőségét és integritásának védelmét. A hatályos magyar rendszer a két alapelv közötti látszólagos ellentmondást úgy oldotta fel, hogy kizárta a választójog gyakorlásából a gondnokság alatt álló összes személyt. Ezt a lehetőséget az EJEB Kiss Alajos-döntése megszüntette. Újra kell tehát gondolni a két alapelv viszonyát. A kormány előtt álló egyik lehetőség az, hogy a döntést szűken értelmezve megteremti a választási képesség bíróság általi

érdemi egyéni elbírálásának feltételeit. Véleményem szerint ezzel csak időt nyerne, és nem is sokat, mivel bármilyen megoldást alkalmazzon is a jogalkotó, az azt igazoló fő érvek megdőlték a Kiss Alajos-döntéssel.

A másik és szerintem helyesebb megoldás annak tudatosítása, hogy a két alapelv közötti ellentét csak látszólagos. A fogyatékos személyek ténylegesen meglévő nehézségei valóban okozhatnak visszaéléseket és sérthetik a választási rendszer integritását. Azonban e probléma elkerülésének nem az egyetlen és korántsem a legjobb módja a fogyatékosok választójogból való kizárása. Léteznek olyan megoldások, amelyek segítik a fogyatékosokat abban, hogy ténylegesen élni tudjanak a választójogukkal. Ez egyszerre teszi számukra hozzáférhetővé a választójog gyakorlását és segít elkerülni a visszaéléseket, védve a választási rendszer integritását. Ezen a felismerésen alapul a fogyatékosok jogait védő ENSZ egyezmény is, amelyet Magyarország ratifikált, és amelyre a Kiss Alajos-döntés is hivatkozik. Ezen az úton kellene elindulni, példát véve a nyugati országokról, és úgy változtatva meg az alkotmányt és ezzel összefüggésben a választójogi szabályozást, hogy minél többen tudjanak ténylegesen élni választójogukkal.

JEGYZETEK

1. *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/, 20 May 2010.
2. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának levele, 8001/2009/3. OIT Hiv., 2009. március 18.
3. A döntés magyar nyelvű összefoglalóját lásd *Kiss Alajos Magyarország elleni ügye*, Fundamentum 2010/4, 71.
4. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113 § 52.
5. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 42.
6. Lásd például *United States v. Carolene Products Company* (304 U.S. 144 [1938]), amely az alkotmányosan védett csoportok elvi jellemzőit meghatározta; *Korematsu v. United States* (323 U.S. 214 [1944]), amely ilyen csoportként ismerte el a faji kisebbségeket, és *Craig v. Boren* (429 U.S. 190 [1976]), amely ilyen csoportként ismerte el a nőket. Érdekes egyébként, hogy a szellemi fogyatékos személyek az Amerikai Legfelső Bíróság esetjogában nem minősülnek kiemelten védett csoportnak, lásd *City of Cleburne v. Cleburne Living Center, Inc.* (473 U.S. 432 [1985]).
7. Lásd például *Botta v. Italy*, judgment of 24 February 1998, Reports 1998-I; *Zehnalová és Zehnal v. the Czech Republic* (dec.), no. 38621/97, ECHR 2002-V; *Sentges v. the Netherlands* (dec.) no. 27677/02, 8 July 2003.
8. *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2), no. 74025/01, 30 March 2004, 79.

9. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 41.
10. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 38.
11. Az Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog révén (*European Commission for Democracy through Law*) (Velencei Bizottság) 190/2002. számú, a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéről (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) szóló véleménye.
12. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (99) 4. számú ajánlása a cselekvőképtelen nagykorúak jogi védelméről (1999. február 23.).
13. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (2006) 5. számú ajánlása a tagországok számára az Európa Tanács Akciótervéről, amely a fogyatékos emberek jogainak érvényesítését, a társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékos emberek életminőségének javításával Európában a 2006–2015 közötti időszakban (2006. április 5.).
14. 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékosssággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.
15. A továbbiakban a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességre „választási képesség”-ként fogok hivatkozni az angol *capacity to vote* mintájára.
16. *Shtukurov v. Russia*, no. 44009/05, 27 March 2008, § 95.
17. *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, ECHR 2009.
18. Bár nem ennyire szigorú megfogalmazással, hasonló álláspontra helyezkedett az EJEB a cselekvőképesség családjogi ügyek tekintetében való korlátozásával kapcsolatban az *X. v. Croatia* ügyben (no. 11223/04 17 July 2008).
19. FIALA János: *A kizáró gondnokság kérdése az új Ptk.-ban*, Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) 2008. március 31.
20. Például ha a személynek sem ingatlanvagyon, sem más jelentősebb vagyona sincs, nem igazolható cselekvőképességének korlátozása ingatlanvagyonnal való rendelkezés területén, akár tudna ingatlanvagyonnal kapcsolatos jognyilatkozatokat tenni, akár nem.
21. Lásd például *Symposium: facilitating voting as people age: Implications of cognitive impairment*, McGeorge Law Review, 2007, 843.

EGY ÚJ EURÓPAI CSALÁD*

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETE
A SCHALK ÉS KOPF KONTRA AUSZTRIA ESETBEN

BEVEZETÉS

2010. június 24. óta egy liberális optimista boldogan vallhatja, hogy az európai családnak egy új víziója nyerte el jogos helyét, míg egy konzervatív szkeptikus úgy dönthet: teljes mértékig figyelmen kívül hagyja ezt a napot. Mindazonáltal az adott reakciótól függetlenül ez az a nap, amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) meghozta ítéletét a *Schalk and Kopf v. Austria* ügyben.¹ Az esetnek mindenképpen nagy jelentőségű és hatású döntést kellett eredményeznie, pusztán annak okán, hogy az azonos nemű kapcsolatok jogi elismerésének erőteljesen vitatott kérdésével foglalkozik.

Az azonos nemű kapcsolatok létezéséhez aligha férhet kétség, ám e kapcsolat természetéről sokféle, egymástól eltérő vélemény létezik, tartják undorítósnak és teljesen normálisnak is. Ez a cikk nem szándékozik állást foglalni ebben a vitában, hanem mindössze be kíván számolni arról, hogy az EJEB miként közelíti meg és hogyan értelmezi a „családi életnek” az Emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 8. cikkében foglalt önálló fogalmát.

Az EJEE értelmében az azonos neműek kapcsolatát legközvetlenebbül két cikkely értelmezése érinti. A 8. cikk, amely a magán- és családi élet tiszteletben tartását garantálja, és a 12. cikk, amely a házassághoz, illetve a családalapításhoz való jogot szavatolja. Bár a „családi élet” fogalmának megértése, valamint annak alkalmazhatósága az azonos nemű párok tekintetében elsősorban a 8. cikket érintő kérdés, gyakorlatilag lehetetlen figyelmen kívül hagyni az ezzel szorosan összefüggő 12. cikket, különös tekintettel arra, hogy az EJEB szerint az EJEE-t egészében kell szemlélni és így cikkeit is egymással összhangban kell értelmezni.²

Bár ez a cikk elsősorban az EJEB ítéletei felől, a szorosan vett jogi elemzés alapján fogja megközelíteni a kérdést, helyenként utal más jogrendek esetjogára és bemutat tágabb dogmatikai és gyakorlati kontextusban összegzett felismeréseket is. Először

is megalapozzuk a további vizsgálatot a *Schalk and Kopf v. Austria* ügy tényállásának, kérdéseinek és a döntésben foglalt megállapítások rövid ismertetésével. Ezután rekonstruáljuk az ítéletet a tanulmány második részében, amelyben vázoljuk az EJEB esetjogát az azonos nemű párok jogi elismerése, illetve az őket érintő bánásmód vonatkozásában az EJEE 8. cikkének értelmében. Végezetül a harmadik rész értékelni fog egyes tényezőket, amelyek hatással voltak az EJEB ítéletének alakulására, és röviden vizsgálja a „családi élet” önálló fogalmának tartalmát, jelentőségét és potenciális hatását.

AZ ESET ÁTTEKINTÉSE

2002. szeptember 10-én egy azonos nemű pár két tagja, Horst Michael Schalk és Johann Franz Kopf, házasságkötésre vonatkozó kérelmet nyújtott be a bécsi anyakönyvi hivatalhoz (*Standesamt*). Kérelmüket az osztrák polgári törvénykönyv 44. cikkére való hivatkozással – amely a házasságkötés lehetőségét „két külön nemű személyhez” köti – a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek az eljárás minden szintjén ismételtelen megtagadták. A kérelmezők panaszatát vizsgáló jogerős döntésében az Alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) megállapította, hogy sem az egyenlőség elve, sem pedig az EJEE-nek az EJEB szerinti értelmezése nem kötelezi az államot arra, hogy adja meg a lehetőséget az azonos neműek házasságkötésére. A kérelmezőknek a modern házasság és család változó természetére, illetve az államnak az EJEE 8. és 14. cikkében foglalt kötelezettségére vonatkozó érvelését nem találták kellően megalapozottnak.³

Az EJEE 8. és 14. cikkére támaszkodva a kérelmezők az EJEB-hez nyújtottak be panaszt, mely szerint őket szexuális irányultságuk alapján diszkrimináció érte, mivel megtagadták tőlük a házassághoz való jogot és nem állt rendelkezésükre egyéb lehetőség arra, hogy kapcsolatukat a törvény által el-

* Az alábbi cikkben kifejtett vélemény kizárólag a szerzőé, és nem tükrözi feltétlenül az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatalos álláspontját.

ismertnek minősíthetessék. Továbbá azt állították, hogy a házasság megkötésének megtagadása sértette a 12. cikkelyt.

Az EJEB 2010. június 24-én hozott ítélete nem állapította meg sem a 12. cikk, sem pedig a 14. cikkkel együttesen értelmezett 8. cikk sérelmét. Fontos figyelembe venni, hogy az ítélet kihirdetésekor az Osztrák Köztársaság már bevezetett egy törvényt a bejegyzett élettársi kapcsolatról, amelynek értelmében 2010. január 1-jétől az azonos nemű pároknak lehetőséget adott a jogilag elismert kapcsolat bejegyzésére.⁴

Az EJEB számára az alapvető kérdés az volt, hogy a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jog alkalmazható-e azonos neműek közötti kapcsolatra. Saját esetjogára és Európa társadalmi és politikai fejlődésére való figyelemmel (beleértve az Európai Unió Alapjogi Kartájának elfogadását) az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a házasságkötéshez való jogot „ettől fogva nem tekinti a különnemű személyek esetére korlátozottnak”.⁵ Ám tekintettel a „mélyen gyökerező társadalmi és kulturális konnotációkra, amelyek nagyban eltérhetnek a társadalmak között”, nincs a 12. cikkre alapozottan arra vonatkozó kötelezettség, hogy az azonos nemű pároknak meg kell adni a házasságkötés lehetőségét.⁶

Azt a 8. és 14. cikk együttes értelmezése alapján felmerülő kérdést, hogy szexuális irányultágon alapuló diszkriminációnak minősül-e az, hogy megtagadták tőlük a házassághoz való jogot és nem állt rendelkezésükre egyéb lehetőség a kapcsolatuk törvény általi elismertetésére, a többség is úgy válaszolta meg, hogy nem állapította meg a kérelmezők jogainak megsértését. Lényeges azonban, hogy az EJEB módosította az azonos nemű kapcsolatokra vonatkozó addigi felfogását, mely szerint azok csak a „magánélet” szférájába tartoznak, de nem a 8. cikk értelmében vett „családi élet” körébe. Indokolásában a bíróság elismerte, hogy a család fogalma nem korlátozódik házasság alapú kapcsolatokra, és magában foglalhat egyéb, *de facto* „családi” kötelékeket, amikor a felek házasság nélkül élnek együtt.⁷ A *Mata Estevez v. Spain*⁸ esetben kifejtett következtetéstől eltérően – és kitöltve azt az értelmezési hézagot, amelyet a *Karner v. Austria*⁹ eset nyitva hagyott – az EJEB vélekedése szerint hamis lenne fenntartani azt az elvet, hogy az azonos neműek érzelmi és szexuális kapcsolata nem eshet a családi életnek a 8. cikk által védett körébe.¹⁰ Kiemelkedő súllyal bírt ebben az értelmezésben az a tény, hogy „rohamosan fejlődnek a társadalmi attitűdök az azonos nemű párokkal kapcsolatban”, valamint hogy egyes részes államokban jogi elismerést nyertek ezek a párkapcsolatok.

Mindazonáltal az európai konszenzus hiányára tekintettel¹¹ az a kérdés, hogy engedélyezzék-e az azonos nemű pároknak a törvény által elismert kapcsolatra lépés lehetőségét, a részes államoknak abba a széles körű mérlegelési szabadságába tartozik, amelynek értelmében meghatározzák a saját gazdasági és társadalmi stratégiájukkal kapcsolatos kereteket. Az EJEB továbbá hangsúlyozta az EJEE egészként és cikkeinek egymással összhangban történő interpretációját. Ennek alapján – miután a 12. cikk nem fogalmaz meg az azonos neműek házasságára vonatkozó kötelezettséget – nem lehet erre vonatkozó konklúziót levonni a 8. és 14. cikk együttes értelmezéséből sem.¹² Arra a következtetésre jutva, hogy a 12. cikk, valamint a 14. cikk és a 8. cikk együttes értelmezése alapján „az államok továbbra is fel vannak hatalmazva” a házasságkötést különmemű tagokból álló párokra korlátozni, valamint hogy az azonos nemű kapcsolatok esetében a jogi elismerés alternatív eszközeinek kialakítása a részes államok mérlegelési körébe tartozik,¹³ az EJEB a jelen esetben nem állapította meg a kérelmezők jogainak megsértését.

Malinverni bíró párhuzamos véleményét fűzött az ítélethez, amelyhez Kovler bíró csatlakozott, valamint Rozakis, Spielmann és Jebens bíró részleges különvéleményt fogalmazott meg.

Párhuzamos véleményükben a bírák osztották a többség álláspontját az eset kimenetelét illetően, de szükségesnek tartották hangot adni egyet nem értésüknek a 12. cikk megváltozott értelmezése kapcsán. Véleményük szerint a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezménynek kellene irányadónak lennie az EJEE rendelkezéseinek értelmezésénél, konkrétan: a szó szerinti értelmezést kellene a főszabálynak tekinteni. A párhuzamos vélemény arra a következtetésre jut, hogy a 12. cikk megfogalmazása nem terjed ki két azonos nemű ember közötti házasságra. Bár az EJEE „eleven eszköz” és a jelenkor körülményeinek tükrében kell értelmezni, a bécsi egyezmény értelmében nincs alapja az értelmezés főszabályától való eltérésnek. Sem a „szerződés későbbi alkalmazása során utólag kialakult gyakorlat”,¹⁴ sem pedig a „szerződés előkészületi munkálata és megkötésének körülményei”¹⁵ nem kínálnak olyan indítékot, amely alapján lehetséges lenne eltérni a 12. cikk szó szerinti értelmezésétől, mely szerint az kizárja két azonos nemű személy házasságkötését. A párhuzamos véleményt megfogalmazó bírák szerint az ilyen döntéseknek a nemzeti kormányok mérlegelési jogkörében kellene maradnia.

A három különvéleményt megfogalmazó bíró nem értett egyet az bíróság azon következtetésével, hogy nem került sor egyezményisértésre a 8. és a 14.

cikk együttes értelmezésével. A különvélemény szerzői szerint a testület nem követte megfelelően saját értelmezését e cikkekre vonatkozóan, mivel miután a bíróság elismerte, hogy a kérelmezők helyzete a 8. cikk által védett „családi élet” körébe esik, mérlegelnie kellett volna, hogy van-e „erős indoka” az azonos nemű párokkal szembeni eltérő bánásmódnak. Mivel az osztrák kormány elmulasztott ilyen indokolást felmutatni, az EJEB megerősítette a „kérdéses jogi vákuumot”, amikor nem állapította meg az EJEE sérelmét. A kérelmezőket, akik a többség szerint „releváns értelemben hasonló helyzetben voltak, mint egy különnemű pár”, megfosztották a „megfelelő jogi kerettől, amely [számukra] legalább bizonyos mértékig nyújthatta volna azt a védelmet, amelyet egy családnak élveznie kellene”. Végezetül a különvéleményt megfogalmazók hangsúlyozták: mivel nincs „nyomós ok”, amely indokolná az azonos nemű párokat érintő eltérő bánásmódot, nincs tere a mérlegelési jogkör alkalmazásának, és lényegtelenek az európai konszenzus léteire vagy nemlétére vonatkozó érvelések.

A „FELHÁBORÍTÓ BÜNTETTŐL” A „MELEGHÁZASSÁGIG”: AZ EJEB ESETJOGA AZ EJEE 8. CIKKÉNEK VONATKOZÁSÁBAN

Az alfejezet címének első része, amelyet Stephen Cretney 2005-ös könyvéből kölcsönöztem,¹⁶ nem több, mint egy csak megközelítő, allegorikus leírás. Mindazonáltal az allegóriáknak is van belső, lényeges értékük. Az egyszerű igazságok egyike itt az, hogy függetlenül az erre fordított időtől, a kérelmezők által elvesztett csaták számától, valamint a részes államok közötti egység hiányától, az EJEB fokozatosan átalakította az EJEE vízióját az azonos neműek kapcsolatának tekintetében.

Bár a bíróság eddig nyilvánvalóan nem jutott arra a megállapításra, hogy az egyezmény garantálja az azonos neműek házassághoz való jogát, egyértelműen elszakadt az azonos nemű kapcsolatokra mint „felháborító büntettre” tekintő nézettől. Amikor az egyezményt elfogadták és az EJEB-t létrehozták, a homoszexuális cselekményeket az európai államok még általában büntették, bár a konkrét részletek szabályozása (például a bejegyzési korhatar, a minősítés, a súlyosbító és enyhítő körülmények), valamint a kiszabható büntetések jelentősen eltértek egymástól.

A homoszexuálisok jogainak elismerését és védelmét az EJEE értelmében hagyományosan a *Dudgeon v. the United Kingdom* ügyben¹⁷ meghozott ítélethez

kötik, amelyben az EJEB első alkalommal állapította meg, hogy a homoszexuális cselekményeket tiltó büntetőtörvények folytatólagos beavatkozást valósítanak meg, amely közvetlen hatással van a kérelmező magánéletére.¹⁸ A bíróság szerint a férfi homoszexualitással kapcsolatos erkölcsi felfogások, valamint a fennálló erkölcsi értékek eróziója felett érzett aggodalom önmagában, minden további nélkül nem igazolhatja a magánéletbe történő ilyen mértékű beavatkozást. Egyúttal azonban elismerte, hogy „egy demokratikus társadalomban legitim szükség van egy bizonyos mértékű kontrollra a homoszexuális cselekmények felett, kiemelten annak érdekében, hogy biztosítékot kínáljon azok kizsákmányolása és megrontása ellen, akik különösen kiszolgáltatottak, például fiatal koruk okán”.¹⁹

A *Dudgeon v. the United Kingdom* ítélet hatását az EJEB saját szavai jellemzik legjobban: a „dekriminalizáció nem jelent jóváhagyást”, és míg 1981 óta egy sor ítéletet fogadtak el, amely a homoszexuális cselekmények kriminalizációja kapcsán megállapította az EJEE megsértését, az 1990-es évek végéig gyakorlatilag nem döntöttek releváns kérdésben a 8. cikk kapcsán. Az 1999 és 2000 között elfogadott három alapvető ítéletben (*Smith and Grady v. the United Kingdom*, *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal* és *A.D.T. v. the United Kingdom*)²⁰ és az azt követő esetjogban különböző összefüggésekben hangsúlyosan megerősítette a bíróság, hogy a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés általánosságban véve nem elfogadható az EJEE értelmében, illetve hogy különösen erős indokok kellenek az ilyen megkülönböztetések igazolásához. Az EJEB egyértelműen elismerte, hogy az olyan elemek, mint „a nemi hovatartozás, a név, a szexuális irányultság és a szexuális élet, fontos részei a 8. cikk által védett személyes szférának”.²¹

Nagyjából ugyanezen az időtávon belül az EJEB szembesült azzal a kérdéssel is, hogy az EJEE 8. cikke szerinti családi élet fogalma alkalmazható-e a hagyományos házasságon kívül eső, különneműek közötti kapcsolatra, és a 12. cikk által védett házasságkötéshez és családalapításhoz való jog felmerül-e azonos neműek esetén. Az *Elsholz v. Germany* esetben megerősítette a bíróság, hogy a 8. cikk értelmében a család „nem korlátozódik a házasságon alapuló kapcsolatokra és kiterjedhet *de facto* »családi« kötelekekre is, amelyekben a felek házasságon kívül élnek együtt”,²² valamint hogy egy egymással régóta együtt élő pár a 8. cikk védelmét kell hogy élvezze. Ám amikor egy hosszú távú (tíz évet meghaladó), azonos neműek között fennálló kapcsolatot érintő eset került az EJEB elé, a testület arra jutott, hogy „az Egyezmény intézményeinek megállapodott

esetjoga alapján két férfi által létesített hosszú távú homoszexuális kapcsolat nem esik az Egyezmény 8. cikkének ama jogi hatálya alá, mely szerint a családi életet tiszteletben kell tartani [...] A Bíróság úgy véli, annak ellenére, hogy tendencia figyelhető meg az európai államok egy részében a homoszexuálisok közötti stabil, *de facto* partnerkapcsolatok jogi és bírósági elismerésére, figyelembe véve a részes államok közötti csekély közös nevezőt, ez olyan terület, amelyen továbbra is széles mérlegelési jogkör élveznek (lásd *Mata Estevez v. Spain* [dec.], no. 56501/00, ECHR 2001-VI, további hivatkozásokkal.)

Ugyan a *Goodwin v. the United Kingdom*²³ esetben feloldott kérdés különbözik az itt vizsgált esettől, a két ügy mégis szorosan kapcsolódik egymáshoz a családdal, a házassággal kapcsolatos felfogás átalakulásának, illetve egyes személyek házasságkötési jogának vonatkozásában. A *Goodwin*-ügyben a fennálló európai konszenzusra támaszkodva az EJEB megállapította, hogy az EJEE-ben lefektetett jogai megsértését valósítják meg, ha pusztán biológiai jellegzetességekre alapozva a nemi átalakító műtéten átesett transzszexuálisoktól megtagadják a házasságkötéshez való jogot. A bíróság ítéletében megjelenő mögöttes logika legalább implicit módon azt tűnik sugallni, hogy amennyiben az európai nézetek tovább konvergálnak e téren, az EJEB nem habozna elszakadni a házasság és a családi élet kategóriáihoz kapcsolódó hagyományos felfogástól.

Az EJEB fordulópontot jelentő ítélete, amely megnyitotta az utat az azonos nemű kapcsolatok „családi élet” aspektusainak elismerése előtt, a *Karner v. Austria* ügy.²⁴ Mivel az esetet a 8. cikk, a „lakás” tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés értelmében döntötte el a bíróság, szándékosan kimaradt az indokolásból annak megállapítása, hogy a kérelmező hosszú távú kapcsolata családi életnek minősül-e.²⁵ Ám az EJEB érvelése arra vonatkozóan, hogy milyen standardok alkalmazandók az azonos nemű párokkal való bánásmódban, implicit módon azt sugallták, hogy a „család” létrejön ezekben a társulásokban. A kifejlesztett diszkriminációt elutasító standard nem zárja ki ugyan, hogy „eltérő bánásmódot igazoló, nyomós és legitim ok” lehet a „hagyományosan értelmezett család védelme”, de az arányosság elve olyan intézkedéseket követelne (azokban az esetekben, amikor szexuális irányultság alapján kerül sor megkülönböztetésre), amelyek nem pusztán alkalmasak a megvalósítani kívánt cél eléréséhez, hanem kifejezetten szükségesek ahhoz.²⁶

Az *E.B. v. France* esetben²⁷ az EJEB egy további implicit javaslatot tett a családi élet fogalmának az azonos nemű kapcsolatokra való alkalmazhatóságát illetően, mivel az ítélet indokolásában különös súlyt kapott az a tény, hogy a kérelmező „stabil és állandó [azonos nemű] kapcsolatban él” (71. §), eltérően a *Fretté v. France* eset kérelmezőjétől.²⁸

A homoszexuálisok „magánéletének” a 8. cikk alapján történő védelmét elismerő Dudgeon-ítélet után harminc évvel, valamint hét évvel a Karner-döntés után, amely implicit módon sugallta a családi élet létezését az azonos nemű kapcsolatokban, a *Schalk and Kopf v. Austria* esetben az EJEB végérvényesen leszögezte, hogy az azonos nemű párok minden kétséget kizáróan élvezik a 8. cikk értelmében vett családi élet védelmét. Érdemes idézni az ítélet idevágó részét: „93. A Bíróság megállapítja, hogy 2001 óta, amikor a *Mata Estevez* ítélet kibocsátásra került, számos tagállamban következett be

rohamos változás az azonos nemű párok iránti társadalmi attitűdök vonatkozásában. Azóta a tagállamok jelentős részében az azonos nemű párok jogi elismerést kaptak [...] Az EU-jog egyes rendelkezései is tükrözik azt az erősödő tendenciát, hogy az azonos nemű párokat is a »család« fogalmába tartozónak tekintik. [...]»

94. E fejlődésre való tekintettel a Bíróság mesterként tartja annak a nézőpontnak a fenntartását, mely szerint a különböző nemű pároktól eltérően az azonos nemű párok nem élvezhetik a 8. cikk értelmében vett »családi életet«. Következésképpen a kérelmezők kapcsolatára – egy együtt élő, azonos nemű pár, amely stabil, *de facto* partnerkapcsolatban él – a »családi élet« fogalma éppúgy vonatkozik, mint ahogyan egy külön nemű párra ugyanebben a helyzetben.”²⁹

Az EJEB esetjogának fejlődése a fent vázolt kérdések kapcsán világosan kirajzol egy óvatos, de stabil tendenciát arra vonatkozóan, hogy a homoszexuálisokat és az azonos neműek közötti kapcsolatot az EJEE 8. és 14. cikkének védelme alá vonja.

Három évtizednyi joggyakorlat Strasbourgban jelentős változásokat hozott az egyenlőséget illető kérdésekben és megerősítette a homoszexualitásra vonatkozó nézetekben Európában bekövetkezett változást. Az azonos nemű párkapcsolatok immár nem számítanak bűnténynek, s bár nem is minősülnek egy házasságkötés által formálisan megerősített társulásnak, mindazonáltal legitimek és érdeemesek a családi élet egyik formájaként európai védelemre.

A MESTERKÉLT MEGKÜLÖNBÖZTETÉS VÉGE ÉS A CSALÁDI ÉLET FOGALMÁNAK ÚJ FELFOGÁSA

Az érzékeny erkölcsi, társadalmi és politikai vitákba történő bírósági beavatkozás ritkán jár egy precíziós endoszkópos műtéthez hasonlítható hatással. Függetlenül attól, hogy milyen óvatosan fogalmazták meg az ítéletet, az ilyen beavatkozást mindig érzéketlen betolakodásnak fogják minősíteni. Ennek ellenére a *Schalk és Kopf* ítélet nem váltott ki jelentős nyilvános reakciót (sem ellenségeset, sem szívélyeset), amit legjobban az a tény magyaráz meg, hogy az EJEB-nek ezzel a kérdéssel kapcsolatban sikerült ügyesen leképeznie az Európa Tanács tagállamainak fennálló *status quó*ját. A megállapodott megközelítést követve a bíróság a *B. and L. v. the United Kingdom* esetre³⁰ utalva az ítéletben maga jegyezte meg, hogy „nem erőltethetik a saját döntésüket a nemzeti hatóságoké helyett, miután azok vannak a legjobb helyzetben saját társadalmuk szükségleteinek felmérésére és azok kielégítésére”.

Bár a korábbi esetjog (például a Karner- és az E.B.-esetben) sugallta annak elismerését, hogy az azonos nemű párok kapcsolatai a 8. cikk értelmében vett családi élet körébe tartoznak, azt egyúttal a lehető legmeggyőzőbb érv támasztotta alá: maga az alperes kormány is elismerte ezt.³¹ Nemcsak a társadalmi és politikai nézetek változásai győzték meg az álláspont elfogadásáról az osztrák hatóságokat, hanem a magánélet kapcsolódó fogalmának az EJEB által kiterjesztett értelmezése is.

Ahogy ez a strasbourgi esetjogban is megnyilvánul, az EJEE 8. cikke értelmében vett magánélet tág fogalom, amely egyebek között kiterjed a más emberekkel való kapcsolatok létrehozására és fejlesztésére,³² a nemi azonosulásra, a szexuális irányultságra és a szexuális életre,³³ a gyermekvállalásra és annak mellőzésére vonatkozó döntésre³⁴ stb. való jogra. A pusztá logika is azt sugallja, hogy az említett jogok szoros kapcsolatban állnak a családi élettel, és ezek összeadódása bizonyos helyzetekben a családnak az EJEE-ben foglalt értelmezése szerinti létezését támaszthatja alá.

Az EJEB hangsúlyos hivatkozása az európai konszenzus fennállására szintén hozzájárul az ítélet meggyőző erejéhez. A tagállamok többsége ugyan nem biztosít jogi elismerést az azonos neműek párkapcsolatai számára – bár az ellenkező eset meghátározó érv lehetett volna az e kapcsolatok elismeré-

sére vonatkozó pozitív kötelezettség megállapításához –, de a pusztá tény, hogy a tagállamok 40%-a biztosít valamilyen formájú elismerést, s köztük egyesek még a házasságkötéshez való hozzáférést is, az alátámasztja a kialakulóban lévő konszenzust arra vonatkozóan, hogy a kérdést a 8. cikk családi élet fogalmának hatálya alá lehet vonni.

A különvéleményt megfogalmazók igencsak észszerű kritikái ellenére jelentős teljesítménynek számít az azonos és a különmű párok közötti „mesterkélt megkülönböztetés” felszámolása a Schalk és Kopf ítélet által. Különösen ha figyelembe vesszük, hogy a bíróságot korlátozták egyfelől a Karner-döntés követelményei, amelyek különösen nyomós indokokat követelnek meg a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetéshez, másfelől a tagállamok változatlanul széles körű mérlegelési jogköre, amelyet nem lehetett volna korlátozni a fennálló európai konszenzusra történő utalással. Az ítélet szavai maguk kínálják ennek legjobb szemléltetését: „[A] Bíróság abból az alapfeltételezésből indul ki, hogy az azonos nemű párok éppúgy képesek stabil, elkötelezett kapcsolatra lépni, mint a különmű párok. Következésképpen a jogi elismerésre, valamint a kapcsolatuk védelmére vonatkozó igényük kapcsán releváns értelemben hasonló helyzetben vannak, mint

a különmű párok. [...] A Bíróság nem tudja megkerülni annak megállapítását, hogy kialakulóban van az azonos nemű párok jogi elismerésére vonatkozó európai konszenzus. Mi több, ez a tendencia rohamosan erősödött az elmúlt évtizedben. Mindazonáltal a tagállamok többségében még nem adnak jogi elismerést az azonos nemű pároknak. A szóban forgó kérdést tehát még mindig egy alakulóban lévő jognak kell tekinteni, amelyet nem övez megállapodott konszenzus, s melynek kapcsán a részes államoknak széles körű mérlegelési jogkörrel kell bírnia a törvényhozási változások időzítése kapcsán.”³⁵

Ebben a bonyolult helyzetben a nagyobb fokú bírói visszafogottságot részesítették előnyben az aktivizmussal szemben, s ez minden kétséget kizáróan helyénvaló választás egy szupranacionális bíróság esetében, amelynek felelőssége, hogy az EJEE részes államai számára egységes standardokat alakítson ki. Valóban logikusnak tűnik, hogy a Dél-Afri-
kai Alkotmánybíróság³⁶ és a kanadai bíróságok³⁷ jóval markánsabb bírósági álláspontra helyezkedtek a nemzeti joghatóság keretei között.

A bírói visszafogottság és a bírói aktivizmus közötti különbségektől függetlenül az EJEB osztja az

A NAGYOBB FOKÚ BÍRÓI
VISSZAFOGOTTSÁGOT RÉ-
SZESÍTETTÉK ELŐNYBEN AZ
AKTIVIZMUSSAL SZEMBEN,
S EZ MINDEN KÉTSÉGET KI-
ZÁRÓAN HELYÉNVALÓ VÁ-
LASZTÁS EGY SZUPRANA-
CIONÁLIS BÍRÓSÁG ESETÉ-
BEN,

említett bíróságok felfogását³⁸ arra vonatkozóan, hogy mi minősül családi életnek. Az EJEE 8. cikke által védett modern európai család nem feltétlenül egy házasságon alapuló társulásra vonatkozik, hanem két akár külön-, akár azonos nemű személy közötti folytatólagos és tartós kapcsolatra, amely egyebek között érzelmi kötelekeken, szexuális kapcsolaton és a közös élet egymással történő megosztásán alapul.³⁹

Lehet plauzibilisen oly módon érvelni, hogy a modern európai társadalmaknak a családra, valamint a házasságra vonatkozó felfogásának változására tekintettel kívánatos a családi élet minden formájára kiterjedő széles körű, nem diszkriminatív jellegű jogi elismerés. A felfogások ilyen változása nemcsak az azonos nemű – immár széleskörűen családként elfogadott – kapcsolatok iránti befogadóbb megközelítést foglalja magában, hanem a hagyományos, családon alapuló modell átalakulását is. A modern Európában a házasság helyett az együttélést választó különnemű párok rendre növekvő száma⁴⁰ áll szemben azzal a sok azonos nemű párral, akik a házasságot keresik az együttélés helyett.

Ahogy a gyakorlatban bebizonyosodott, ezek a tendenciák képesek egymás kölcsönös erősítésére és az európai családminták sokszínűségének elősegítésére. Franciaországban például, ahol az azonos nemű párokat segítő intézkedésként vezették be *pacte civil de solidarité*-t, az 1999 és 2007 között kötött szerződések mindössze 12%-át tették ki az azonos nemű párok,⁴¹ és erős bizonyíték van arra, hogy ez a tendencia stabil.⁴² Másfelől az Egyesült Királyságban, ahol a 2004-es polgári társkapcsolati törvény elsősorban a házasságon kívüli kapcsolatban élő 4 millió különnemű partner igényeinek kívánt megfelelni,⁴³ az azonos nemű párok javát szolgálta a jogszabálynak a nemeket tekintve semleges nyelvezete.

Ez a két gyakorlati példa (leegyszerűsítésük és korlátozott hatásuk ellenére) azt sugallja, hogy az akár külön-, akár azonos neműek közötti társas kapcsolatok jogi elismerésének többféle formája, amelyek készséggel felvállalják a családi élet modern vízióját, várhatóan az egész európai társadalomra nézve kedvezők lesznek, és nemcsak az elfogadást és elismerést igénylő azonos nemű párok számára. Ebben az összefüggésben az EJEB szerepe az lenne, hogy alakítsa és támogassa ezt a fejlődést, biztosítva azt, hogy az egyezmény mint „élő dokumentum”, mindenkinek garantálhassa az egyenlőséget és az igazságosságot Európában.

KONKLÚZIÓ

Az azonos neműek kapcsolatának kérdése kétségkívül az EJEB napirendjén marad a következő években, hiszen fennmarad és várhatóan erősödni fog mind a bíróság által megállapított, kialakulóban lévő európai konszenzus, mind pedig az azonos nemű párok igénye az elismerésre. A *Schalk and Kopf v. Austria* esetben hozott ítélet, valamint az EJEE 8. és 14. cikkének keretében kifejtett esetjog fejlődése általában is azt mutatja, hogy a bíróság képes és hajlandó megfelelő választ adni ezekre a kihívásokra.

Annak a ténynek az elismerése, hogy az azonos nemű kapcsolatok a 8. cikk értelmében vett családi élet fogalmába tartoznak, jelentős és világos megerősítése az EJEE-ben védett család új víziójának.

A családi élet immár nemcsak a házasságkötés követelménye alól szabadult fel, de az abba belépő személyek nemétől sem függ már. Így a család megkülönböztető jellegzetessége a folytatólagos és tartós emocionális kötelekeken, szexuális kapcsolaton és a közös élet megosztásán alapuló kapcsolat két személy között, legyenek azok azonos vagy különneműek.

Bár a *Schalk és Kopf* esetben hozott ítélet nem ismeri el az azonos nemű párok házasságkötéshez való jogát, sem pedig a tagállamoknak e kapcsolatok jogi elismerésére vonatkozó köteletségét, az EJEB indokolása azt sugallja, hogy a kérdésben megmutatkozó növekvő európai konszenzus megváltoztathatja ezt a helyzetet. A homoszexualitás megítélése Európában drasztikus mértékben átalakult, mióta az EJEE-t 1950-ben elfogadták, és az EJEB, bár némi óvatossággal, de konzekvensen hajlandónak bizonyult követni ezt a változást. Ezen felül semmilyen arra utaló jel nincs, hogy az európai bíróság megközelítése változna a jövőben.

(Fordította: Győri Gábor)

JEGYZETEK

1. *Schalk and Kopf v. Austria*, no. 30141/04, ECHR 2010.
2. *Johnston and Others v. Ireland*, judgment of 18 December 1986, § 57, Series A no. 112.
3. *Verfassungsgerichtshof, Erkenntnis v. 12.12.2003*, B 777/03.
4. Mindazonáltal az EJEB nem találta úgy, hogy ennek a törvénynek az elfogadása az eset vizsgálatának aka-

- dálya volna, mivel az osztrák kormány explicit módon kifejtette: ez a jogalkotás közpolitikai választás következménye volt, és nem azzal a céllal hozták a törvényt, hogy eleget tegyenek az EJEE értelmében rájuk háruló kötelezettségeknek.
5. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) § 61.
 6. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) §§ 62–63.
 7. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) § 91.
 8. *Mata Estevez v. Spain* (dec.), no. 56501/00, ECHR 2001-VI.
 9. *Karner v. Austria*, no. 40016/98, ECHR 2003-IX.
 10. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) §§ 92–94.
 11. Amikor az ítéletet meghozták, a tagállamok mindössze 40%-a ismerte el törvényben ezeket a párkapcsolatokat, míg körülbelül 10%-a engedélyezte az azonos neműek házasságát.
 12. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) § 101, hivatkozással a *Johnston and Others v. Ireland* ügyre (18 December 1986, § 57, Series A no. 112).
 13. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) §§ 108–109.
 14. *A szerződés jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény* 31. cikk 3 (b) §.
 15. Bécsi egyezmény (14. vj.) 32. cikk.
 16. Stephen CRETNEY: *Same Sex Relationships. From „Odious Crime” to „Gay Marriage”*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
 17. *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, Series A no. 45
 18. *Dudgeon v. the United Kingdom* (17. vj.) § 41.
 19. *Dudgeon v. the United Kingdom* (17. vj.) §§ 61–62.
 20. *Smith and Grady v. the United Kingdom*, nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 1999-VI; *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, no. 33290/96, § 29, ECHR 1999-IX; *A.D.T. v. the United Kingdom*, no. 35765/97, ECHR 2000-IX.
 21. *Bensaid v. the United Kingdom*, no. 44599/98, § 47, ECHR 2001-I.
 22. Lásd többek között *Elsholz v. Germany* [GC], no. 25735/94, § 43, ECHR 2000-VIII.
 23. *Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI.
 24. *Karner v. Austria* (9. vj.).
 25. *Karner v. Austria* (9. vj.) § 33.
 26. *Karner v. Austria* (9. vj.) §§ 40–41.
 27. *E.B. v. France* [GC], no. 43546/02, ECHR 2008.
 28. *Fretté v. France*, no. 36515/97, ECHR 2002-I.
 29. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) §§ 93–94.
 30. *B. and L. v. the United Kingdom* (dec.), no. 36536/02, § 36, 29 June 2004.
 31. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) § 79.
 32. *Niemietz v. Germany*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, p. 33, § 29.
 33. *Dudgeon v. the United Kingdom* (17. vj.); *Laskey, Jaggard and Brown v. the United Kingdom*, judgment of 19 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, p. 131, § 36.
 34. Lásd *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, § 71, ECHR 2007.
 35. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.) §§ 99 és 105.
 36. *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and Others v. Minister of Home Affairs and Others* (CCT10/99) [1999] ZACC 17.
 37. Kiemelten a Kanadai Legfelső Bíróság a *M. v. H.* esetben ([1999] 2 S.C.R. 3), az Ontariói Legfelső Bíróság a *Halpern et al. v. Canada* esetben [95 C.R.R. (2d) 1], a Quebeci Legfelső Bíróság a *Hendricks v. Quebec* esetben ([2002] R.J.Q. 2506) és a Brit Columbiái Fellebbviteli Bíróság a *Barbeau v. British Columbia* esetben (2003 BCCA 251).
 38. Lásd a Kanadai Legfelső Bíróság véleményét az *M. v. H.* esetben (37. vj.): „az azonos nemű párok gyakran hosszú, tartós, szeretetteljes és intim kapcsolatot ápolnak” (73), valamint a Dél-Afrikai Alkotmánybíróságét: „Azonos nemű kapcsolatban élő meleg és leszbikusok éppúgy képesek a szeretet sokféle formájának – ideértve a szeretet, a barátság, az erotika és együttérzés – kifejezésére, illetve annak mással való megosztására, mint a heteroszexuális házastársak [...] Éppúgy képesek arra, hogy intim, állandó, odaadó, monogám, lojális és tartós kapcsolatot ápoljanak; hogy emocionális és lelki segítséget nyújtsanak; hogy fizikai ellátást, anyagi támogatást és a közös háztartáshoz való segítséget nyújtsanak [...] [K]épesek arra, hogy akár nukleáris, akár kiterjedt családot alkossanak, valamint hogy családi életet alakítsanak ki, élvezzék azt, illetve előnyt szerezzenek abból, olyan mértékben, amely semmilyen lényeges tekintetben nem tér el a heteroszexuális párokétól.” *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and Others v Minister of Home Affairs and Others* (36. vj.).
 39. *Schalk and Kopf v. Austria* (1. vj.), *E.B. v. France* (27. vj.), *Elsholz v. Germany* (22. vj.), *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, ECHR 2000-VI.
 40. Kathleen KIERNAN: *The rise of cohabitation and child-bearing outside marriage in Western Europe*, International Journal of Law, Policy, and the Family, 2001, 15, 1–21.
 41. Valérie CARRASCO: *Le pacte civil de solidarité: une forme d’union qui se banalise*, Infostat Justice, 2007, 97, 1.
 42. Damien ARNAUD: *On note un développement soutenu du PACS depuis 10 ans*, Ministère de la Justice et des Libertés; www.justice.gouv.fr/actualite-du-ministere-10030/on-note-un-developpement-soutenu-du-pacs-depuis-10-ans-18087.html.
 43. Official Report (HL) 25 January 2002, vol 630, col 1692, and Christopher Chope MP: House of Commons Standing Committee D Reports, 21 October 2004.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK LEGFRISSEBB DÖNTÉSEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS TILALMA

Gäffen Németország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelmező jelenleg börtönbüntetését tölti a schwalmstadti börtönben. 2003 júliusában életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték a kiskorú J. elrablásáért és meggyilkolásáért. A gyermek a panaszoszt, aki akkor joghallgató volt, a nővérén keresztül ismerte meg. A kérelmező a lakására csalta és megfojtotta J.-t. Ezt követően a gyermek szüleitől váltságdíjat követelt, a holttestet pedig elrejtette egy Frankfurton kívül fekvő tó mólója alatt. 2002. szeptember 30-án a panaszoszt, miután átvette a váltságdíjat, a rendőrség letartóztatta. Egy nappal később a kihallgatást végző rendőrök figyelmeztették a kérelmezőt, hogy a frankfurti rendőrfőnök-helyettes utasítására fájdalmas eljárásnak néz elébe, ha nem árulja el, hol találják a gyereket. A rendőrök úgy találták, a fenyegetés szükséges volt, mivel azt feltételezték, hogy J. a hidegben élelem nélkül veszélyben van. A fenyegetés hatására a kérelmező megtört és elárulta, hol rejtette el a holttestet. A büntetőeljárásban az eljáró bíróság úgy döntött, kizárja a kényszer hatására tett vallomást. Ugyanakkor befogadta azokat a bizonyítékokat, amelyeket a vallomás alapján szereztek be, így például a panaszosz kocsijának keréknyomait a mólónál.

2003. július 28-án a panaszoszt emberrablás és gyilkosság vádjában bűnösnek találták. Bár a kérelmezőt tájékoztatták a hallgatás jogáról az eljárás kezdetén és arról, hogy korábbi vallomásait nem lehet felhasználni, ismételten bevallotta a gyilkosságot. A frankfurti bíróság elsősorban erre alapozta döntését, és emellett figyelembe vette a kényszer alatt tett vallomás alapján beszerzett bizonyítékokat. 2004. május 21-én a kérelmező fellebbezését a fellebbviteli bíróság elutasította. Ezt követően a Szövetségi Alkotmánybírósághoz nyújtott be panaszt, de azt a testület érdemi vizsgálat nélkül visszautasította; azonban megállapította, hogy a kényszerrel való fenyegetés megsértette az egyezmény 3. cikkét. 2004. decemberében a két eljáró rendőrt bírságra ítélte a bíróság, de a büntetést felfüggesztették. A kérelmező továbbá kártérítési pert indított Hes-

se tartománnyal szemben a rendőrségi kihallgatás okozta trauma miatt. A keresetet mind az első-, mind a másodfokú bíróság elutasította, mivel a panaszosz nem tudta bizonyítani az okozati kapcsolatot pszichológiai problémái és a rendőrség eljárása között. 2008. januárjában a Szövetségi Alkotmánybíróság megsemmisítette a másodfokú ítéletet és visszautalta az ügyet további eljárásra. Az indokolás szerint az, hogy a kérelmezőnek nem biztosítottak jogi segítséget, sértette a bírósághoz jutáshoz való jogát, és bár az emberi méltóság sérelme és az azzal kapcsolatos kártérítés bonyolult jogi kérdés, ezt a jogsegéllyel összefüggő eljárásban kell elbírálni. Az új eljárás még folyamatban van.

*A döntés.*² Az ügyben először eljáró Kamara elutasította a kérelmet: az indokolás szerint a kérelmező nem tekinthető áldozatnak az egyezmény 3. cikke szempontjából és nem sérült a tisztességes eljáráshoz való joga sem.³ A Nagykamara ezt követően mindenekelőtt leszögezte: a német bíróságok helyesen állapították meg, hogy a feljebbvalójuk utasítására a rendőrök megfenyegették a kérelmezőt azzal, hogy elviselhetetlen fájdalomnak teszik ki, ha nem árulja el az elrabolt fiú hollétét. A fenyegetések a panaszoszban jelentős félelmet keltettek, és kétségtelen, hogy emiatt lelki szenvedésen ment keresztül. Azt is elfogadta az EJEB, hogy ezek a fenyegetések nem spontán módon valósultak meg, és hogy a rendőröket a gyermek életének megmentése motiválta. Ugyanakkor a kínzás tilalma az elérendő célra tekintet nélkül alkalmazandó, a tilalom alól nincsenek kivételek, még mások életének megmentése sem igazolhatja azt. A kérelmezővel szembeni fenyegetések elérték az embertelen bánásmódnak azt a szintjét, amely már az egyezmény 3. cikke alá tartozik, bár az EJEB és más nemzetközi emberi jogi szervezetek gyakorlata alapján a kegyetlenséget illetően az adott magatartás nem minősül kínzásnak.

A Nagykamara elfogadta, hogy a nemzeti bíróságok elismerték mind a kérelmezővel, mind a rendőrökkel szembeni eljárásban, hogy a kihallgatás során alkalmazott fenyegetések sértették a 3. cikket. Ennek ellenére a rendőröket csupán enyhe büntetéssel sújtották. A nemzeti bíróságok enyhítő körülményként vették figyelembe azt a tényt, hogy a rendőrök a fiú életét próbálták megmenteni. Annak

ellenére, hogy a jelen esetben az alkalmazott eszközök nem hasonlíthatók az állami szervek által alkalmazott brutális elbánáshoz, amelyekkel az EJEB korábban már szembesült, a jelen ügyben kiszabott büntetésnek semmi visszatartó hatása nincs. Ráadásul az egyik rendőrt később egy rendőrségi ügynökség vezetőjévé nevezték ki, ami további kétségeket ébreszt az alkalmazott büntetés hatékonyságával kapcsolatban. Ami a kártérítés iránti keresetet illeti, az EJEB megjegyezte: a jogsegély iránti kérelem több mint három évig függőben volt, és még mindig nem született érdemi döntés a kártérítés ügyében. Mindezeket figyelembe véve a Nagykamara úgy vélte, hogy a német hatóságok nem biztosítottak megfelelő jogorvoslatot az egyezményes jog megsértéséért. Ezért a kérelmező továbbra is áldozatnak tekinthető a 3. cikk szempontjából és Németország megsértette az egyezményt.

A kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogának megsértésével összefüggésben az EJEB megállapította: bár a hatóságok nem zárták ki a 3. cikk sérelmével szerzett valamennyi bizonyítékot, az eljárás összességében megőrizte tisztességes jellegét, ezért az egyezmény 6. cikke nem sérült.

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE. MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

Aksu Törökország elleni ügye⁴

Az ügy körülményei. A török kulturális minisztérium 2000-ben könyvet jelentetett meg az országban élő romákról. A kérelmező 2001 júniusában a törökországi cigány szervezetek nevében panasszal élt a kiadónál, kifogásolva, hogy a könyv a romákra nézve számos sértő állítást tartalmaz. Többek között nehezményezte, hogy a szerző a romákat bűnözőknek, poligamistáknak és agresszívnek állította be. A gyalázkodó kifejezések miatt kérte a könyv forgalomból történő kivonását. A minisztérium visszahívta a kiadványt, ám a vizsgálatot lefolytató szakértői testület nem tartotta problémásnak a kifogásolt részeket.

Mivel későbbi megkeresésére a minisztérium nem is reagált, a kérelmező polgári perben próbált meg elégtételt szerezni. A kártérítés mellett kérte, hogy a bíróság kobozza el a könyveket és állítsa le a terjesztést. Az ankarai polgári bíróság a szerző tekintetében elutasította a keresetet: mivel a vitatott kifejezések egy tudományos munka részét képezték és statisztikai adatokon alapultak, azok nem sértők a panaszosra nézve. Az elsőfokú bíróság továbbá meg-

állapította illetékességének hiányát a minisztériummal szembeni igényeket illetően. A fellebbviteli bíróságok fenntartották az ítéletet, és 2004 áprilisában a közigazgatási bíróság is elutasította a minisztériummal szembeni keresetet.

Az ügyben szereplő másik publikáció 1998-ból származott: a kulturális minisztérium támogatásával egy nyelvi társaság ekkor adta ki a kisdíákoknak készült török szótárát. 2002 áprilisában a kérelmező a Cigány Kulturális Egyesületek Szövetsége nevében levelet írt a kiadó társaságnak, mivel néhány szómagyarázat a romákra nézve sértő megfogalmazásokat tartalmazott, például a fukarsággal és a kapzsisággal azonosították a cigányságot. Megkeresésében kérte a diszkriminatív kifejezések eltávolítását. Mivel a társaság a leveleire nem válaszolt, polgári eljárást kezdeményezett. 2003 júliusában a bíróság elutasította a keresetet: az indokolás szerint a szócikkek történelmi és szociológiai tényeken alapultak és nem egy etnikai csoport megalázására irányultak. Más török kisebbségekkel kapcsolatosan is voltak hasonló bejegyzések a szótárban. A semmítőszék 2004 márciusában fenntartotta az ítéletet. A panaszos mindkét esetben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését állította a 6. cikkel összefüggésben. A kérelmeket az EJEB összevonta, és helyesebbnek látta a 14. cikk sérelmét a 8. cikkel összefüggésben vizsgálni.

*A döntés.*⁵ A kormánynak az elfogadhatósággal kapcsolatos kifogásaira reagálva az EJEB megállapította: bárki panasszal élhet, akinek sérül az egyezményben biztosított valamely joga. A kérelmező maga is roma származású, és a belső jog alapján élhetett a kifogásolt publikációkkal szemben jogorvoslattal, így nem áll meg a kormánynak az *actio popularis* hiányára vonatkozó érve. Szintén elutasította az EJEB a jogorvoslatok kimerítésének hiányára vonatkozó kifogást.

Az EJEB összefoglalta mind a hátrányos megkülönböztetés hiányára, mind a magánélethez való jogra vonatkozó általános alapelveit. A testület kiemelte, hogy a romák kiszolgáltatott helyzetére tekintettel különös figyelmet kell fordítani az igényeiknek és az eltérő életstílusuknak megfelelő eljárásokra. Az Európa Tanács tagállamaiban megfigyelhető egy kialakulóban lévő európai konszenzus a kisebbségek sajátos igényeinek megfelelő szabályozási keret megalkotását illetően, és a tekintetben, hogy biztonságukat, identitásukat és életstílusukat nem csupán a kisebbségek érdekében, hanem az egész közösség kulturális sokszínűségének fenntartása miatt védelemben kell részesíteni. A rasszizmus elleni küzdelem különleges éberséget és szigorú reakciót kíván meg az államtól. Ezért a tagállamoknak minden létező eszközt igénybe kell venniük a rasszizmus elleni

harcban, és ezáltal erősíteniük kell a demokráciának azt a felfogását, amelyben a diverzitás nem fenyegetést, hanem a gazdagodás egyik forrását jelenti. A 8. cikk bizonyos esetekben pozitív lépéseket követel meg a nemzeti hatóságoktól, például olyan keret kialakítását, amely védelemben részesíti a magánélethez való jogot az egyének egymás közötti viszonyaiban. A török jog lehetővé tette a panaszosnak, hogy polgári jogi eljárást kezdeményezzen jogainak védelme érdekében, és az iratokból egyértelmű, hogy a nemzeti bíróságok kimerítően megvizsgálták a kereseteket. Ezzel az állam eleget tett a 8. cikkből fakadó pozitív kötelezettségének. Az EJEB megjegyezte azt is, hogy a nemzeti bíróságok alapvetően kedvezőbb helyzetben voltak az ügy konkrét körülményeinek megítélését illetően, és a Bíróságnak nem feladata – egyezményes jog sérelmének hiányában – a belső jogi ítéletek felülvizsgálata.

A könyvvel kapcsolatban az EJEB megállapította, hogy a kifogásolt részek önmagukban valóban diszkriminatívnak és sértőnek tűnhettek. Egészében vizsgálva azonban a könyv nem keltette az olvasóban azt a benyomást, hogy a szerző szándékosan sértegette volna a romákat. A mű egy tudományos munka, amely összehasonlító tanulmányon alapul és a romák történeti és szociális-gazdasági körülményeire fókuszál. A szerző a cigánysággal összefüggésben felhozott sztereotípiákra utalt és erre hozott példákat. A kérelmező által nehezményezett részek nem a szerző saját nézeteit képviselték, hanem korábbi előítéletekre szolgáltak példaként. A szótárt illetően az EJEB hangsúlyozta, hogy a vitatott bejegyzések előtt szerepelt egy általános megjegyzés, mely szerint azok csupán metaforikusan értendők. Mindezek alapján a testület – 4:3 arányban – nem találta indokoltnak, hogy a török bíróságokétól eltérő következtetésre jusson, és nem állapította meg az egyezmény megsértését.

AZ EGYEZMÉNY 9. CIKKE. GONDOLAT-, LELKIISMERET- ÉS VALLÁSSZABADSÁG

*Grzelak Lengyelország elleni ügye*⁶

Az ügy körülményei. A kérelmező Urszula and Czesław Grzelak, valamint 1991-ben született gyermekük. A házaspár fia 1991-ben kezdte meg általános iskolai tanulmányait, és szabadgondolkodású szülei kérésének megfelelően nem vett részt a hitoktatásban, az osztályában egyedül. Bár a kormány fenntartotta, hogy a kieső időszakban a gyermek megfelelő felügyelet alatt állt, a szülők állítása szerint pszichi-

kai és fizikai zaklatást kellett eltűrnie a többi diák részéről. A szülők a harmadik tanévben ezért átvittek a gyermeket egy másik iskolába, amelynek vezetőjét tájékoztatták a vallási oktatásban való részvétel megtagadásából adódó nehézségekről, és kérték az iskola segítségét a problémák megoldásában. A kormány állítása szerint a szülők nem is várták meg az igazgatónő válaszát, és gyermeküket újabb iskolába írtatták át. Az igazgatónő szerint a fiú többször provokált vallási kérdésekben vitát és kigúnyolta társait a vallási szimbólumok miatt. Erről tájékoztatták a szülőket is. A kérelmező házaspár a harmadik iskolától is kérte, hogy a hitoktatás helyett fiuknak biztosítson etikaórákat. Mivel körzeti szinten nem volt elég diák, az iskola azt javasolta a szülőknek, hogy az iskolai klubban vagy a könyvtárban keressenek megfelelő elfoglaltságot a gyermeknek. A szülők a gyermek oktatásával kapcsolatban nem jelentettek problémát ennél az iskolánál.

A szülők számos fórumon – így az oktatási miniszternél, az ombudsmannál és a köztársasági elnöknél – nehezményezték, hogy az iskolák a vallási oktatás kérdésében meglehetősen intoleránsan viselkedtek. Többek között olyan kérdésekre keresték a választ, miért kérték az iskolák a szülőktől nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy gyermekük részt kíván-e venni a vallási oktatásban, illetve hogy köteles-e az iskola akár egy diáknak is megszervezni az etikaoktatást. Választ vártak arra a kérdésükre is, hogy milyen lehetőségeik vannak a szülőknek akkor, ha gyermeküket világnézeti meggyőződése miatt diszkriminálják és zaklatják.

A gyermek bizonyítványában az első három évben a vallási oktatás/etika rovatot kihúzták. A negyedik évben a bizonyítvány az első három évinél hosszabb tantárgylistát tartalmazott, ám a fenti rovatot ismételtén kihúzták. Az ötödik évben és az általános iskola befejezését igazoló papíron az etika szót is áthúzták az bizonyítvány kiállítói. Gimnáziumi bizonyítványaiban sem szerepel bejegyzés az etika tantárgy mellett.

Az EJEB-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők elsősorban az egyezmény 14. cikkének megsértését nehezményezték a vallásszabadságot biztosító 9. cikkel összefüggésben.

*A döntés.*⁷ Az EJEB mindenekelőtt a kormánynak a panasz elfogadhatóságával kapcsolatban felhozott kifogásaival foglalkozott. A testület megállapította, hogy a szülők valóban nem tekinthetők áldozatnak az egyezmény értelmében, de a jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó kormányzati ellenvetéseket elutasította.

A bíróság érdemi döntésében megismételte az esetjogból már ismert alapelveket: a vallásszabad-

ság a demokratikus társadalom egyik alappillére, és ennek megfelelően a pluralizmus elengedhetetlen feltétele a vallások békés egymás mellett élésének. A vallásszabadság magában hordozza azt a negatív szabadságot, hogy valaki ne kövessen vagy gyakoroljon egyetlen vallást sem. Azokban a társadalmakban, amelyekben több vallás is jelen van, szükséges lehet a vallásszabadság korlátozása annak érdekében, hogy a különböző csoportok békés együttélését biztosítsák. Az államnak ebben a semleges és pártatlan szervező szerepe jut. A negatív vallásszabadság továbbá magában foglalja azt is, hogy vallási hovatartozásáról senki sem köteles nyilatkozni, illetve nem kényszeríthetők olyan helyzetbe, amelyből erre vonatkozóan bármiféle következtetést lehet levonni. Ebből következően az állam ebbe a negatív szabadságba avatkozik bele akkor, amikor közvetlenül vagy közvetve egyéneket arra kényszerít, hogy hitükről adjanak számot. A bizonyítványban foglalt érdemjegy hiánya ezt a negatív szabadságot sérti, mivel a bizonyítványból a későbbiekben is mindenki számára kitűnik, hogy nem vett részt a hitoktatásban.

Az EJEb a diszkriminációtilalom sérelmét csupán a tekintetben vizsgálta, hogy az osztályzat hiánya miatt hátrányosan megkülönböztették-e a kérelmezőt a hasonló helyzetben lévő, de a hitoktatásban részt vevő diákokhoz képest. Jelen esetben a kérelmezőnek egyetlen iskolájában sem biztosították a jog által előírt alternatív oktatást, mivel egyiken sem gyűlt össze az etikaóra elindításához szükséges minimális számú diák. Mivel azonban a panaszos nem járt órára, azokra érdemjegyet sem kapott, amit a bizonyítványában kihúzott rovatok is jeleztek. A hitoktatásra vonatkozó szabályozás még indirekten sem hozhat diákokat olyan helyzetbe, hogy vallási nézeteikről vagy azok hiányáról nyilatkoznuk kelljen. Az egyes személyek vallási hovatartozására vonatkozó információ nem képezheti semmiféle különbségtétel alapját az egyén és az állam viszonyában. Az EJEb szerint bárki számára egyértelmű lehetett, hogy a széles körben meghirdetett hitoktatástól való távolmaradás oka az, hogy az adott gyermek nem vallásos. Ez különös jelentőséggel bír egy olyan országban, mint Lengyelország, ahol a lakosság nagy része egyetlen vallás követője.

Különösen nehéz helyzetbe került a kérelmező akkor, amikor hatályba lépett az a szabály, amely szerint az év végi átlagba beleszámítanak bizonyos választható órák, így az etika is. Mindezek alapján az EJEb megállapította, hogy szükségtelen stigmatizációhoz vezetett az etika érdemjegy hiánya, és a hívők és nem hívők közötti különbségtétel objektíven és ésszerűen nem igazolható, valamint nem áll

arányban egymással az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél. Ezért a gyermek esetében sérült az egyezmény 14. cikke a 9. cikkel összefüggésben. Az EJEb a kérelem fennmaradó részét elutasította.

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNYÍTÁS SZABADSÁGA

*Sanoma Uitgevers B. V. Hollandia elleni ügye*⁸

Az ügy körülményei. A kérelmező társaság magazinok, többek között az *Autoweek* kiadásával és terjesztésével foglalkozik. 2002. január 12-én illegális autóversenyt tartottak Hoorn város külterületén, amelyen a szervezők meghívására az *Autoweek* újságírói is részt vettek. A kérelmező állítása szerint a szervezők lehetőséget adtak az újságíróknak arra, hogy a versenyről felvételeket készítsenek, ha garantálják, hogy a résztvevőket ne lehessen utólag azonosítani. A kormány vitatta ennek a megállapodásnak a létezését. Az utcai versenynek a jelen lévő rendőrség vetett véget, de senkit sem tartóztattak le. A versenyen készült eredeti felvételeket a magazin szerkesztőségében CD-n tárolták.

Nem sokkal később a rendőrség látókörébe került egy autó, amelyet egy bűncselekmény során használtak. A nyomozók úgy sejtették, hogy ez az autó is részt vett a kérdéses versenyen. 2002. február 1-jén a rendőrség telefonon kérte a szerkesztőket, adják át a helyszínen készült valamennyi fényképet. A főszerkesztő visszautasította a kérés teljesítését: érvelése szerint a képeket azzal a feltétellel készíthették, hogy a szereplők anonimitását biztosítják. Ugyanezen a napon két rendőr kereste fel a szerkesztőséget ugyanezzel a céllal, de a kérést a szerkesztőség a bizalmas újságírói forrás védelmére hivatkozva megtagadta. Ezt követően a rendőrség parancsban kérte a fényképek és a versenyhez kapcsolódó egyéb anyagok átadását. A főszerkesztőt, miután a parancsban foglaltaknak nem tett eleget, letartóztatták, majd pár órával később elengedték.

A kérelmező jogásza és az ügyész megállapodása alapján megkeresett nyomozási bíró, aki hatáskörének hiányát kezdettől fogva látta, úgy vélekedett, hogy a közérdek ebben az ügyben felülemelkedett az újságírók megillető privilégiumokon. Február 2-án tiltakozás közepette átadta a CD-t. 2002. áprilisában a kérelmező beadványában kérte a regionális bíróságtól, hogy oldja fel az elkobzást és rendelje el, hogy a rendőrség és az ügyészség semmisítse meg a CD-n tárolt adatokat. A bíróság az első kérelemnek helyt adott és a kérelmező visszakapta a

fényképeket. A fellebbezést a Legfelső Bíróság vizsgálta és elutasította.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező az egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítási szabadságának megsértését állította. Érvelése szerint a rendőrség arra kényszerítette, hogy bizalmas újságírói forrásait felfedje.

*A döntés.*⁹ Az ügyben első fokon döntő Kamara nem találta megalapozottnak a kérelmet. A 2009. március 31-én kelt ítélet szerint bár lehet, hogy hátrányosan érinti az újságírói szabadságot a újságíró által gyűjtött anyagok kötelező átadása, a holland hatóságoknak volt lehetőségük az egymással szemben álló érdekek közötti mérlegelésre az egyensúly megtartása mellett. A vitatott képeket a rendőrség egy másik nyomozáshoz kérte ki és azokat más célra nem használta fel.

A Nagykamara – a Kamarával összhangban – nem vonta kétségbe a kérelmező és a verseny szervezői közötti megállapodást, amely szerint az újságírók ígéretet tettek a képeken szereplők identitásának titokban tartására. Az anyagok kötelező átadását a Nagykamara is a 10. cikk gyakorlásába történő beavatkozásnak tekintette. A kamarai döntéssel ellentétben azonban a Nagykamara álláspontja szerint a korlátozás nem volt „törvényben meghatározott”. A vizsgálat elsősorban az eljárási garanciák mibenlétére koncentrált. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az újságírói források kiadásának kötelezettsége hátrányosan érintheti nemcsak a forrást, akinek az identitását felfedik, hanem az újságot is, amelynek megbízhatóságát vonják ezzel kétségbe.

A legfontosabb eljárási garancia az eljárásban az érintettektől független olyan szerv vagy bíróság, amely pártatlanul meg tudja ítélni, hogy az átadással szolgált közérdek felülírja-e az adott ügyben az újságírói forrás védelméhez fűződő érdeket. Sürgős esetekben ennek a vizsgálatnak legalább az anyagok megtekintését és felhasználását megelőzően meg kell történnie. Az érdekek mérlegelésének előrelátható és tiszta kritériumok mentén kell történnie, amelynek során például vizsgálni kell, hogy van-e olyan kevésbé súlyos intézkedés, amellyel a cél ugyanúgy elérhető. Ennek érdekében lehetőséget kell adni a bírónak vagy az eljáró hatóságnak, hogy a források teljes felfedése helyett csupán korlátozott hozzáférést engedélyezzen. Amennyiben az idő hiánya miatt sürgős intézkedésre van szükség, biztosítani kell azoknak az információknak az elhatárolását, amelyek felfedhetik az újságíró forrását.

Hollandiában az ügyben hivatkozott büntetőjogi szabály hatálybalépése óta az ügyész, nem pedig egy független bíró jár el. Az ügyész az eljárás szempontjából ügyfélnek számít, így nem áll fenn a füg-

getlenség és pártatlanság látszata sem. Az sem javított a helyzeten, hogy a felek megállapodása alapján egy nyomozási bíró járt el, akinek hatáskör hiányában csupán tanácsadó funkciója volt. Ebből kifolyólag az ügy érdemében nem is hozhatott határozatot. Az eljárási hiányosságokat a regionális bíróság sem orvosolta, amely szintén nem akadályozhatta meg, hogy a hatóságok a birtokukba került adatokat áttanulmányozzák.

Mindezek alapján a Nagykamara úgy döntött, hogy az eljárási garanciák – különösen a független felülvizsgálat – hiánya sértette az egyezmény 10. cikkét.

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKE. SZABAD VÁLASZTÁSOKHOZ VALÓ JOG

*Sitaropoulos és Giakoumopoulos
Görögország elleni ügye*¹⁰

Az ügy körülményei. A kérelmezők Franciaországban élő görög állampolgárok. 2007. szeptember 10-én kelt faxukban jelezték a franciaországi görög nagykövetség felé, hogy lakóhelyükön kívánnak szavazni a görög parlamenti választásokon. A nagykövet a görög belügyminisztérium utasításainak megfelelően megfogalmazott válaszában kifejtette: annak ellenére, hogy a görög kormány biztosítani kívánja állampolgárainak a külföldön történő szavazás lehetőségét, az ehhez szükséges törvényi keret hiányzik. A jogalkotási hézag pedig nem pótolható közigazgatási aktussal, mivel speciális intézkedések szükségesek a nagykövetségi szavazóhelyiségek kialakítását illetően. Mindezek alapján a kérelmezők nem vehettek részt a 2007. szeptember 16-án megtartott görög országgyűlési választásokon.

*A döntés.*¹¹ A görög kormány elsősorban azzal érvelt, hogy a kérelmezők továbbra is szerepelnek a választási nyilvántartásban, ezért nem igaz, hogy elvesztették választójogukat. Továbbá mindketten saját elhatározásukból költöztek Strasbourgba, ezáltal gyengült az anyaországgal való kapcsolatuk, így nincsenek a Görögországban élőkkel azonos pozícióban. Otthonukat rendszeres repülőjárat köti össze Franciaországgal, ezért nem túl bonyolult választójogukat Görögországban gyakorolniuk. Ráadásul a részvételi szándékukat hat nappal a választásokat megelőzően jelentették be, ezzel lehetetlenné téve bármiféle lépést az ügyben. A kérelmezők azal érveltek, hogy az európai parlamenti választásokon szavazhattak lakóhelyükön. Elismerik, hogy va-

lóban hazautazhattak volna a szavazás idejére, ám ez aránytalan költségekkel jár, és ez időre távol kellett volna maradniuk a családjuktól.

A görög alkotmány 51. cikkének 4. bekezdése felhatalmazza a jogalkotót, hogy rendelkezzen a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának gyakorlásáról. Az EJEB megállapította, hogy bár az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke a szabad választások megtartására vonatkozó állami kötelezettséget fogalmazza meg, annak részét képezi az egyén aktív és passzív választójoga is. Ez a jog azonban nem abszolút: Európában nem létezik egyetlen preferált választójogi rendszer, annak kialakítását a történeti, kulturális és politikai hagyományok erősen befolyásolják. A korlátozás nem foszthatja meg a jogot lényegi tartalmától és nem teheti teljesen illuzórikussá annak gyakorlását, valamint az alkalmazott eszköz nem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz képest.

A szabad választásokhoz való jog nem írja elő a tagállamoknak, hogy biztosítsák a választásokon való részvételt külföldön élő állampolgáraiknak. Azonban a görög alkotmány felhatalmazása nem lehet inaktív határozatlan ideig, mert azzal elveszítené normatív tartalmát. Harmincöt év alatt a jogalkotó nem tett lépéseket az abban foglaltak végrehajtására. Annak ellenére, hogy a görög parlament elé terjesztett 2009-es törvényjavaslat kifejezte az alkotmány-nak megfelelő jogalkotási szándékot, annak bukása óta semmilyen előrelépés nem történt. A törvényi keret hiánya igazságtalanul hátrányosabb helyzetbe hozza azokat a görög állampolgárokat, akik külföldön élnek és az Európa Tanács ajánlásaival ellentétesen nem vehetnek részt a választásokon. Az Euró-

pa Tanács harminchárom államát alapul véve készített összehasonlító tanulmány alapján az EJEB megállapította, hogy az országok túlnyomó többsége (huszonkilenc) biztosította a külföldön szavazás lehetőségét, így megállapítható, hogy Görögország a közös gyakorlattól eltérően járt el. A testület továbbá hangsúlyozta, hogy az egyezmény célja valós és hatékony jogok biztosítása. A választójog tekintetében a bíróság szigorúbban jár el azokban az esetekben, amikor a korlátozás annak aktív oldalát érinti, és Görögország ebben az esetben nem hivatkozhat a tagállamokat hasonló helyzetekben megillető széles mérlegelési szabadságra. Mindezek alapján az EJEB megállapította az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének megsértését.

Polgári Eszter

JEGYZETEK

1. 22978/05. számú kérelem.
2. A Nagykamara 2010. június 1-jén kelt ítélete.
3. A döntés ismertetését lásd Fundamentum 2008/2, 99.
4. 4149/04. és 41029/04. számú kérelem.
5. Az EJEB 2010. július 27-én kelt ítélete.
6. 7710/02. számú kérelem.
7. Az EJEB 2010. június 15-én kelt ítélete.
8. 38224/03. számú kérelem.
9. A Nagykamara 2010. szeptember 14-én kelt ítélete.
10. 42202/07. számú kérelem.
11. Az EJEB 2010. július 7-én kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

142/2010. (VII. 14.) AB HATÁROZAT

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve

Az Országgyűlés 2008. október 20-án elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló T/5883. számú törvényjavaslatot (SPS-törvény). A törvényt azonban a köztársasági elnök nem írta alá, hanem előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak. A köztársasági elnök azt a rendelkezést kifogásolta, amely a termőföldtől és termeléstől eloldott támogatási jogosultság mint önálló vagyoni értékű jog egyik elemének első kiosztását a 2006-ban igénybe vett nemzeti támogatáshoz kötötte. Így az SPS-törvény szerint a támogatásban való részvétel a múltban létrejött jogviszonyokon alapul, úgy, hogy az érintettek e jogviszonyaik alakításánál értelemszerűen nem lehetnek tekintettel az SPS-törvény rendelkezéseire. A támogatás kiosztásának az SPS-törvény hatálybalépését megelőző bázisévhez kötése a köztársasági elnök szerint sérti a jogbiztonság elvét, így az alkotmány 2. § (1) bekezdését. Érvelése szerint a jogbiztonság a jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást védi (bizalomvédelem), mert a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján hozzák döntéseiket. Az ügy előadó bírása Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke volt. A testület eljárása során teljes ülésén meghallgatta Gráf József földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert.

Az összevont gazdasági-támogatási rendszer (*Single Payment Scheme*) a közösségi agrárpolitika egyik eleme, és ennek megfelelően jogi szabályozásának alapjait az SPS-törvény elfogadásakor az Európai Unió Tanácsának egyik rendelete határozza meg. E közösségi jogi kapcsolódás miatt az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy van-e hatásköre az SPS-törvény alkotmányellenességének vizsgálatára. Ennek során a testület arra volt figyelemmel, hogy az uniós rendelet többféle lehetőséget is kínál a tagállamoknak a támogatási jogosultság szabályozásának kialakítására. Így a tagállam dönthet úgy, hogy a támogatási jogosultságot egy meghatározott bázisidőszak adatai alapján határozza meg (történelmi mo-

dell), vagy földterület alapján biztosítja (területalapú modell), illetve e modellek különböző kombinációit is alkalmazhatja. Így a részletszabályokat e tekintetben nem a rendelet, hanem az SPS-törvény határozza meg. A törvény támadott 15. §-ának rendelkezése nem következik a közösségi jogból, az a magyar Országgyűlés önálló, szabad döntése, így annak alkotmányosságát az Alkotmánybíróság elbíráhatja.

Ezt követően a bírák az államfő indítványával összefüggésben áttekintették a jogbiztonságra és bizalomvédelemre vonatkozó gyakorlatot. Ennek alapján arra a megállapításra jutottak, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata nem ad egyértelmű eligazítást abban a kérdésben, mikor kap védelmet a jog állandóságába vetett bizakodás a jogbiztonság védelme alapján. Jelen esetben tehát az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, milyen alkotmányjogi szempontok alapján lehet a jogalkotói döntések kötetlenségét és a döntéssel közvetlenül érintett személyek jogos elvárásait összeegyeztetni.

Az SPS-szabályozás áttekintése után az Alkotmánybíróság rámutatott: az uniós rendelet kiadása, 2003 óta ismert, hogy Magyarországon is bevezetésre kerül a bázisidőszakhoz igazodó támogatási rendszer. A nemzeti kiegészítő támogatások vonatkozásában a bázisidőszakon alapuló szabályozást már 2007 óta alkalmazzák. Ezzel szemben a közösségi közvetlen kifizetések felosztása a termelő által bejelentett földterülethez igazodott (egységes területalapú támogatás, SAPS). Az SPS-törvény támadott szabálya alapján azonban lehetővé válna, hogy a történelmi bázis jogosultság az eddigi területalapú közösségi kifizetések felosztásánál is szerepet kapjon. Az SPS-törvény azonban semmilyen szabályt nem tartalmaz a két különböző forrásból, két eltérő elvi alapon nyugvó támogatási jogosultság arányainak meghatározására. Így azt sem zárja ki, hogy a két komponens aránya megforduljon, és aránytalanul nagyobb részt osszanak fel történelmi bázis alapon. Ez különösen sérelmes lenne azoknak a termelőknek, akik a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek területet, például azzal, hogy 2007-ben vagy 2008-ban új legelőterületet jelentettek be.

Az Alkotmánybíróság leszögezte: az SAPS-támogatásban részesülőknek nincs joguk ahhoz, hogy

támogatásuk az SPS-törvény hatálybalépésével teljesen változatlan maradjon, és önmagában az sem veti fel a bizalomvédelem kérdését, ha támogatásuk gazdaságpolitikai megfontolások következtében csökken. Elvárásaikat azonban a törvényhozónak más termelők várakozásaihoz hasonlóan kell figyelembe vennie. Ez az elv azonban sérült azzal, hogy a törvény nem zárja ki a támogatási jogosultság megállapítására vonatkozó szabályok nagyarányú megváltoztatását, és ezzel a 2006 után földterületet szerzett termelők jelentős sérelmet is szenvedhetnek. Az SPS-törvény e hiányossága a jogállamiság elvének sérelmét eredményezi. A miniszteri szabályozás törvényi kereteinek hiánya egyúttal formai szempontból is alkotmányellenes, így e tekintetben is megállapítható az alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a köztársasági elnök indítványa megalapozott, és az SPS-törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontját alkotmányellenessé nyilvánította.

Holló András nem értett egyet ezzel a döntéssel; véleménye szerint nem állapítható meg az SPS-törvény alkotmányellenessége. A határozathoz írt különvéleményéhez Bragyova András is csatlakozott. Holló András emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság eddig csupán akkor állapított meg alkotmányellenességet pusztán a bizalomvédelem elvének sérelmére hivatkozva, ha a jogszabályváltozás által érintettek vesztesége nyilvánvalóan bizonyítható volt. A gazdasági szabályozók változtatása önmagában nem eredményezi a bizalomvédelem követelményének sérelmét. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság e határozatában a uniós rendeletből levezett, de abban ki nem mondott jogos várakozásra alapítja a bizalomvédelem alkotmányos követelményét, és a jelentős veszteség elvi lehetőségére tekintettel állapítja meg annak sérelmét. Holló András álláspontja szerint ez a bizalomvédelem olyan kiterjesztő értelmezése, amely lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy túlterjeszkedjen alkotmányvédelmi funkcióján és gazdaságpolitikai viszonyokba avatkozzon be. Különvéleményében arra is rámutat, hogy a mezőgazdasági támogatások rendszerének szabályozása nem kizárólagos törvényhozási tárgykör. A miniszter döntési lehetőségét az SPS-törvény és a közösségi jog jelentősen behatárolja, így az SPS-törvény miniszteri rendelet alkotására adott felhatalmazó rendelkezése formai szempontból sem tekinthető alkotmányellenesnek.

Az alkotmányellenesség megállapításával Kiss László sem értett egyet, így a határozathoz ő is különvéleményt írt, amelyhez Lévy Miklós is csatla-

kozott. Kiss László arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság egy elsősorban uniós jogi kérdésben foglalt állást, amikor úgy döntött, hogy az uniós rendelet szerinti történelmi bázisidőszak csak múltbéli időszak lehet. Tette ezt anélkül, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett volna az Európai Bíróságnál. Ettől azonban csak az *acte clair* doktrína alapján tekinthetett volna el az Alkotmánybíróság, ha a közösségi jog alkalmazása annyira egyértelmű, hogy az nem hagy ésszerű kétséget a kérdés megválaszolása tekintetében. Emiatt Kiss László szerint az Alkotmánybíróságnak kifejezetten foglalkoznia kellett volna az ügy uniós jogi aspektusaival.

Az alkotmánybíró különvéleményében rámutat arra is, hogy az Alkotmánybíróság a bizalomvédelem doktrínáját eddig csak kizárólag az azonnali vagy rövid felkészülési idővel, jövőben korlátozandó vagy megvonandó jogosultságokra alkalmazta. A piaci szereplők az SPS-modell működését és várható bevezetésének időpontját már 2003 óta ismerhetik. E konkrét ügyben erre vonatkozó indítvány alapján az *in malam partem* visszaható hatályú szabályozás esetleges fennállását lehetett volna vizsgálni. Ez esetben mérlegelni kellett volna a jogbiztonság és az azzal jelen esetben konkuráló alkotmányos elvek súlyát, amelynek eredményeként az indítvány elutasítása lett volna indokolt.

143/2010. (VII. 14.) AB HATÁROZAT

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve

Alkotmány 2. § (2) bekezdés – a népszuverenitás elve

Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés – csatlakozási klauzula

Alkotmány 6. § (4) bekezdés – európai egység klauzula

Egy indítványozó az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (Lsztv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a lisszaboni szerződés olyan mértékben korlátozza Magyarország szuverenitását, amelynek eredményeként a Magyar Köztársaság a továbbiakban nem tekinthető független jogállamnak. Így a lisszaboni szerződés kötelező hatályának elismerése sérti az alkotmány 2. §-át. Az ügy előadó bírása Kovács Péter volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálását megelőzően áttekintette az Európai Unió jogá-

nak megítélése kapcsán kifejtett gyakorlatát. A testület már az 1053/E/2005. AB határozatban rögzítette, hogy az Európai Közösségek alapító és az azokat módosító szerződésai az Alkotmánybírósági hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, hanem a belső jog részei, tekintettel arra, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagja. Ezért az e szerződéseket kihirdető törvények utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik. Azonban az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírósági határozat a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából eredő kötelezettségvállalások teljesítésére nem lehet kihatással. Ilyen esetben a jogalkotónak kell biztosítania, hogy e kötelezettségek az alkotmány sérelme nélkül teljesíthetők legyenek. A testület arra is rámutatott, hogy bár a szerződések hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik, de ez nem akadály annak, hogy az Alkotmánybíróság a szerződések konkrét ügygel összefüggő normáira hivatkozzon azok önálló értelmezése nélkül.

Ebből következően az Alkotmánybíróság az indítványt érdemi elbírálásra alkalmasnak találta. Nem osztotta azonban az indítványozónak a lisszaboni szerződést támadó alkotmányossági kifogásait. Így nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy a lisszaboni szerződés nem biztosítja a tagállamok számára az unióból való kilépést. A szerződés 50. cikke ugyanis részletesen tartalmazza a kilépés szabályait.

Az indítvány érvelésével szemben az alkotmánynak az uniós csatlakozás megelőzően beiktatott 2/A. §-a kifejezetten lehetővé teszi a lisszaboni szerződésben is szereplő „hatáskörtranszfert”, amiről alkotmányos jelentőségére tekintettel az Országgyűlés kétharmados többséggel dönt. E folyamatnak az Alkotmánybíróság is részese lehet, ha a szerződés előzetes normakontrollját a kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezi. Az alkotmánybírák szerint az ilyen nagy horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön.

Az indítványozó érvelésével szemben az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy az államok a szuverenitásukat nemzetközi szerződéssel vagy belső elhatározásból korlátozhatják. Ez az önkorlátozás azonban nem szünteti meg az államok szuverenitását. A nemzetközi szerződések megkötésében megnyilvánuló önkorlátozás teremti meg a más szuverén államokkal való együttműködés alapvető feltételeit. Az Lsztv. a népszuverenitás és a demokratikus jogállamiság elvét sem sérti, mert az alkotmányozó az alkotmány 2/A. § beiktatásával biztosította az alapító szerződések megerősítésének a népszuverenitásra

való visszavezethetőségét, demokratikus legitimitását. Az alkotmány 6. § (4) bekezdése is államcélként fogalmazza meg az európai egység megteremtésében való közreműködés követelményét. Emellett az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a lisszaboni szerződés nem európai szuperállamot hoz létre. Az Európai Unió mint önálló jogi személy tevékenységét a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják. Ráadásul a jogállamiság biztosítékai tekintetében a lisszaboni szerződés hatálybalépése kifejezetten előrelépésnek értékelhető. A szerződés hivatkozik az Alapjogi Kartára mint az unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, amelyekkel az Európai Unió megítélése szerint valamennyi polgárnak rendelkeznie kell.

Az indítvány elbírálásának eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a lisszaboni szerződés kihirdetése a Magyar Köztársaság függetlenségét, jogállamiságát, önálló állami létét nem szünteti meg, ezért az indítványt elutasította.

Az alkotmánybírák többségének álláspontjától eltérően Paczolay Péter véleménye szerint az indítvány elutasítására azért volt szükség, mert nincs érdemi összefüggés annak tartalma és az Lsztv. között. Az alkotmánybíró érveit párhuzamos indokolásban foglalta össze, amelyhez Lévy Miklós is csatlakozott. E szerint az Európai Unió és a tagállamai közötti viszonyrendszert meghatározó nemzetközi szerződések normakontrolljára csak az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van lehetőség. Ezt követően ugyanis a szerződés az uniós jog részeként, az uniós jogrend autonóm alapelvei környezetének megfelelően fejt ki hatását a magyar jogban, és ez kizárja a szerződés tartalmi vizsgálatát illetően az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló hatáskörét. A magyar joganyagokra a jogok és kötelezettségek nem az Lsztv.-ből, hanem közvetlenül a lisszaboni szerződésből származnak. Ezért a lisszaboni szerződés alkalmazhatóságát az Lsztv. esetleges megsemmisítése sem befolyásolná.

A határozathoz Trócsányi Miklós is párhuzamos indokolást csatolt. Ebben arra hívja fel a figyelmet, hogy az alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskörtranszfer nem korlátlan, csak az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig teszi lehetővé a közös hatáskörgyakorlást. Amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörük egy részét vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad

meghatározásáról. Egy föderális unió létrehozása esetén az államiság lényegét érintő hatáskörtranszfer alkotmánymódosítás nélkül nem történhetne meg. Tekintettel arra, hogy a lisszaboni szerződés nem üresíti ki az állam függetlenségét, szuverenitását biztosító alkotmányi szabályokat, az indítványt el kellett utasítani.

Bragyova András nem értett egyet az indítvány érdemi vizsgálatot követő elutasításával. Álláspontja szerint az eljárást okafigyottság miatt meg kellett volna szüntetni, tekintettel a lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésére. Mindezt a határozathoz csatolt különvéleményében fejtette ki az alkotmánybíró. E szerint a lisszaboni szerződés mint nemzetközi szerződés már nincs hatály-

ban, rendelkezései beépültek a korábbi alapító szerződésekbe. A hatályos jog ma nem a lisszaboni szerződés, hanem az Európai Unióról, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződések. Az Lsztv.-ről is elmondható, hogy a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta nem tartalmaz a magyar jogrendszerben jogi normának tekinthető szabályt, és nincs is – a bevett magyar jogi terminológiával élve – „hatályban”. Bragyova András álláspontja szerint az alkotmány 2/A. §-ában foglalt követelmények teljesülése esetén az uniós jogrendszer normáinak alkalmazandósága közvetlenül az alkotmányon, és nem az alapszerződéseket kihirdető törvényeken alapul.

Enyedi Krisztián

KAMERALÁZ

ADATVÉDELMI ÉS KRIMINOLÓGIAI AGGÁLYOK A TÖMEGKÖZLEKEDÉSI ESZKÖZÖK BEKAMERÁZÁSA KAPCSÁN

A HÁTTER

A Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. járműveinek vezetőit fél év alatt több tucat inzultus érte, ezért a cég vezetése tervbe vette a buszok és villamosok bekamerázását. 2009 tavaszán egy hannoveri villamosra és egy Volvo típusú autóbuszra kísérleti jelleggel három-három kamerát szereltek fel. A kamera fekete dobozként működik, nincs összekapcsolva sem a rendőrséggel, sem más szervvel. A felvételek 72 óránként automatikusan törlődnek, tehát a BKV dolgozóinak három nap áll rendelkezésükre, hogy amennyiben bűncselekmény gyanúja merül fel, a rendőrségnek átadják a rögzített mozgóképanyagot.

Ebben az írásban a BKV-nak a buszokon és villamosokon bevezetni kívánt kamerázási terve kapcsán összefoglaljuk a kamerás megfigyelésre vonatkozó jogszabályokat és bírósági döntéseket, áttekintjük a kamerahasználat szükségképpen jogkorlátozó hatásának alapjogi és kriminológiai vonatkozásait, továbbá megvizsgáljuk a kamerás megfigyelés tágabb kontextusát, a magánélet védelme, valamint általában az alapjogaink és a biztonság közötti kapcsolatot.¹ Előrebocsátva tanulmányunk következtetéseit, meggyőződésünk, hogy veszélyes és hibás a szabadságot és a biztonságot leegyszerűsítő módon, egymás ellenpontjaként, zéró összegű játszmaként értelmezni, amelyben az egyik elérni kívánt cél csak a másik rovására fokozható.

MILYEN ALAPON?

Az alkotmány 59. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”. Az Alkotmánybíróság a fenti szakaszt *információs önrendelkezési jogként* értelmezte. Az alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltósághoz való jogot az AB egy korai döntésében, a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban az úgynevezett *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekintette, amely többek között felöleli a személyiség szabad kibontakoztatásához való

jogot, az önrendelkezés szabadságához való jogot, az általános cselekvési szabadságot vagy a magánszférához való jogot. Az AB szerint az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére”.

Ez az alapjog nem korlátozhatatlan ugyan, de ahogy az alkotmány 8. § (2) bekezdése fogalmaz, az adatvédelem és a magánélethez való jog (*privacy*) – mint minden alapvető jog – lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja. A korlátozás megengedhetőségének vizsgálatára az AB egy korai döntésében, a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban kidolgozta a szükségességi-arányossági tesztet, amely szerint „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.” Az AB későbbi döntéseiben is megerősítette, hogy az alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot mint alapjogot csak akkor lehet korlátozni, ha a jogkorlátozás elkerülhetetlenül szükséges és egyben arányos a korlátozással elérni kívánt célhoz képest.² A célhoz kötöttség követelményéről szólva az AB a 15/1991 (IV. 13.) AB határozatban megállapította, hogy „személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes”.

Az alkotmány mellett a *személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény* (Avtv.) rendelkezik az adatvédelem és a magánélet védelmének kérdéséről, amely nem sokkal a rendszerváltást és a fent idézett alkotmánybírósági határozatot követően született, szem előtt tartva az információs önrendelkezési jog kitüntetett helyzetét és önállóságát. A törvény „célja annak biztosítása, hogy – ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse” [1. § (1) bekezdés].

Kérdésként felmerülhet, hogy a kép, illetve a képfelvétel lehet-e adat, azaz vonatkozhat-e rá az Avtv. A jogalkotó 2004-ben szembement az AB korábbiakban kifejtett véleményével,³ és egyértelművé tette, hogy „adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is” (Avtv. 2. § 9. pont). Ugyanez a rendelkezés segít megválaszolni azt a kérdést, vajon a BKV Zrt. által bevezetni kívánt kamerázást tekinthetjük-e adatkezelésnek: a törvény szerint *adatkezelés* „az alkalmazott eljárástól függetlenül az 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”.

Miután tehát tisztáztuk, hogy az adatvédelmi törvény hatálya kiterjed a bevezetni kívánt programra, a következő kérdés, hogy az adatkezelés mikor törvényes. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat két esetben kezelhető jogszerűen, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy ha azt törvény vagy a törvény felhatalmazása alapján helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Először az érintett hozzájárulását vizsgáljuk. Az érintett személyek körén belül megkülönböztethetjük a BKV Zrt. munkavállalóit – a villamos- és buszvezetőket, ellenőröket stb. –, valamint az utasokat. A 2. § 6. pontja szerint hozzájárulás alatt az érintett kívánságának megfelelő tájékoztatáson alapuló önkéntes és határozott kinyilvánítását értjük, amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok kezeléséhez.

Ami a vezetőket illeti, a munkáltató és a munkavállaló között fennálló hierarchikus kapcsolat okán az önkéntességet fokozott körülménnyel kell vizsgálni, és minden egyes munkavállalónak lehetőséget kell adni, hogy élhessen a tiltakozás jogával. Aggályos lehet továbbá, hogy a kamera a munkavállaló járművezetők állandó megfigyelésére adna módot, amely kifejezetten ellentmond az EU adatvédelmi munkacsoportja (*Article 29 Data Protection Working Party*) több véleményének. A munkavállalók jogai-val foglalkozó 8/2001., valamint a videomegfigyelésekkel foglalkozó 4/2004. számú határozat is hangsúlyozta, nem lehet kamerákat úgy elhelyezni, hogy a munkavállaló folyamatos megfigyelés tárgya legyen. Az önkéntességet biztosíthatja és a szükséges követelményét is kielégíti, ha a vezető saját maga működtetheti a kamerát, azaz ki- és bekapcsolhatja. Ez azonban még mindig nem oldaná meg az

utasok adatkezelésbe való önkéntes beleegyezésének problémáját.

Az önkéntes hozzájárulás ugyanis nem valósulhat meg, ha az adatalanyaknak nincs valós választási lehetősége. A BKV Zrt., gyakorlatilag monopolhelyzetben, közfeladatot lát el, amelynek nincs igazi alternatívája. Az autóval, taxival való közlekedést sokan vagyoni viszonyaiknál vagy életkoruknál fogva nem választhatják, míg a gyalogosan vagy kerékpárral való közlekedés az életforma, a lakó- és munkahely távolsága, az életkor, az esetleges fogyatékoság vagy számos egyéb körülmény miatt nem tetszés szerint választható lehetőség. Az adatkezelésbe való önkéntes beleegyezésről nem beszélhetünk a tömegközlekedés mint közszolgáltatás igénybevétele esetén.⁴

Ezt követően azt vizsgáljuk, lehet-e a hatályos jogszabályok valamelyikét úgy értelmezni, mint amely a BKV Zrt. járatainak kamerák használatát igazolhatja. Általánosságban kamerák használatára felhatalmazást adhat a *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* (Rtv.);⁵ a *közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény*; a *sportról szóló 2004. évi I. törvény*; valamint a *személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységről szóló 2005. évi CXXXIII. törvény*. A sportról szóló törvény értelemszerűen nem adhat a BKV Zrt.-nek felhatalmazást, ezért részletesebben a másik három törvényt vizsgáljuk.

A *2005. évi CXXXIII. törvény* 31. § (1) bekezdése szerint akkor alkalmazható elektronikus képfelvétel az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, valamint vagyonvédelem érdekében, ha a „fennálló körülmények valószínűsítik, hogy a jog sértések észlelése, az elkövető tettenérése, illetve a jogsértő cselekmények megelőzése, azok bizonyítása más módszerrel nem érhető el, továbbá e technikai eszközök alkalmazása elengedhetetlenül szükséges mértékű, és az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával nem jár”. A 30. § (2) bekezdése szerint az elektronikus megfigyelőrendszer „kizárólag magánterületen, illetve a magánterületnek a közönség számára nyilvános részén [alkalmazható], ha ehhez a természetes személy kifejezetten hozzájárul. A hozzájárulás ráutaló magatartással is megadható.” Ugyanakkor az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kifejtett szűkítő értelmezés szerint ez a szakasz kizárólag a teljesen önkéntes alapon fellekereshető magánterületekre vonatkozik, míg a közüzemek esetében az érintetteknek nincs érdemi választási lehetőségük arra nézve, hogy igénybe veszik-e azokat vagy sem.⁶

A felhatalmazás elvileg az Rtv.-ből is levezethető volna. *Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése* cím alatt a törvény 42. § (1) bekezdése a rend-

őrség számára lehetővé teszi, hogy „a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról” felvételt készítsen. A (2) bekezdés szerint a „Rendőrség közterületen, ahol az közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési célból igazolhatóan szükséges, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfeltevőt helyezhet el és felvételt készíthet”. A BKV Zrt. járműveinek területe azonban nem az Rtv. hatálya alá tartozó közterület. Azonban még ha az Rtv. hatálya alá tartozónak is tekintenénk a nyilvános magánterületet, a törvény 42. § (3) bekezdése alapján az „elhelyezésre kerülő képfeltevő szükségességéről, a képfeltevővel megfigyelt közterület kijelöléséről a Rendőrség előterjesztésére az illetékes települési önkormányzat dönt”. A vizsgált esetben azonban tudomásunk szerint a rendőrség nem terjesztett elő ilyen irányú javaslatot, ezt az eljárást nem folytatták le, tehát a rendőrségi törvény sem tekinthető olyan jogszabálynak, amelynek alapján megengedhető volna kamerák elhelyezése a BKV járatain. Ugyanezen indok alapján nem terjed ki az 1999. évi LXIII. törvény hatálya sem a közterületnek nem minősülő BKV Zrt. járműveire.

Álláspontunk szerint a fentiek fényében a hatályos magyar szabályozás nem ad módot a BKV járatain kamerák elhelyezésére. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a jövőben egy megfelelő felhatalmazást adó törvényi szintű jogszabály elfogadása elképzelhetetlen volna.

A BKV járatainak kamerákkal való felszerelése jogalapjának kérdését a főpolgármester-helyettes kezdeményezésére 2010. október 29-én tárgyalta a Fővárosi Közgyűlés. Az előterjesztést visszhangozva a főpolgármester a miniszterelnöknek címzett 2009. októberi levelében a 2005. évi CXXXIII. törvény módosítását kezdeményezte.⁷ A módosítás egyrészt a törvény 31. § (2) bekezdését egészítené ki, és felhatalmazást adna kép- és hangfelvétel közforgalmú közlekedési eszközön való rögzítésére, azzal, hogy a felvételeket felhasználás hiányában a rögzítéstől számított legfeljebb három munkanap elteltével meg kellene semmisíteni. Másrészt a törvény 31. § (3) b) pontja is módosulna: nemcsak vasúttálmánson, repülőtéren és metrómegállóban, hanem más közforgalmú közlekedési eszköz, így autóbusz és villamos állomásán és megállóhelyén is elhelyezésre kerülhetnének kamerák. Az itt készült felvételeket felhasználás hiányában legfeljebb harminc napon belül kellene törölni⁸

Véleményünk szerint *de lege ferenda* az elmúlt évtizedekben kimunkált adatvédelmi keretrendszer

szolgálhatna alapul, ezért ennek fényében vizsgáljuk meg a törvénymódosítási javaslatot. Elsősorban a célhoz kötöttség elvét kell szem előtt tartani, hiszen a készletező jellegű adattárolás tilalma⁹ az adatvédelem alapköve. Ennek megfelelően az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.” A (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy „csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig”. Egy jövőbeli jogszabály megfogalmazásához tehát elengedhetetlen a célok pontos meghatározása. Kérdés, hogy a cél vajon a járművezetők védelme, vagy pedig egyrészt az utasok személy- és vagyonvédelme, másrészt a járművezetők erőszak elleni óvása. Amennyiben az előbbi a cél, kérdéses, hogy a járműnek a vezetőfülkétől távol eső részére szükséges-e kamerákat felszerelni.

Kifejezetten félrevezető a főpolgármester-helyettes és a főpolgármester azon érvelése, hogy mivel Szabó Máté ombudsman 2008. szeptember 30-i állásfoglalásában támogatta,¹⁰ hogy a jegyellenőrök – a metró és a HÉV megállóiban, ahol már vannak kamerák – a kamerák előtt ellenőrizték a jegyeket a későbbi jogviták könnyebb tisztázása érdekében, ebből az következne, hogy „az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nem látta akadályát annak, hogy a BKV Zrt. kamerákat helyezzen el meghatározott helyeken”.¹¹ Az ombudsman javaslatának ugyanis nem az utasok és a vezetők személy- és vagyonvédelme volt a célja, hanem a jegyellenőrök durva fellépése elleni küzdelem. A kamerákat tehát épp a BKV Zrt. dolgozói ellenőrzésére, és nem az ő védelmükre találta alkalmazhatónak. Fontos az is, hogy az ombudsman a már meglévő kamerákat javasolta az atrocitások kivizsgálásának segítésére alkalmazni, nem pedig új kamerák telepítését támogatta. Nem is támogathatta, hiszen a jegyellenőrök durva fellépésének megfékezése a magánéletet sokkal kevésbé korlátozó módon is elérhető, mint a kamerás megfigyelés: például a jegyellenőrök kiválasztási rendszerének módosításával, az ellenőrök tréningjével, ellenőrzésével stb.

Kérdéses továbbá, hogy szükséges-e három napig, ill. a megállóhelyeken elhelyezett kamerák esetében harminc napig megőrizni a felvételeket. Amennyiben ugyanis bűncselekmény történik, a felvételt azonnal átadják a rendőrségnek; ha pedig nem, akár a végállomáson, akár a nap végén, de három napnál mindenképpen rövidebb időközönként folyamatosan

törölni kellene azokat. Leginkább azonban az vitatható, hogy a kamera-e az egyetlen, az alapjogokat a legkisebb mértékben korlátozó célravezető eszköz a járművezetők és/vagy az utasok biztonságának fokozására. Ahogy a továbbiakban bizonyítani fogjuk, elnagyolt és kevésbé alátámasztott a törvényjavaslat indokolása: „Az elmúlt időszakban a bűncselekmények egyre emelkedő számával párhuzamosan növekszik annak az igénye, hogy a személy- és vagyonvédelem kamerák elhelyezésével valósuljon meg.”¹² A jogalkotó nem indokolta meg, vajon miért a kamerás megfigyelés igénye merült fel és nem más, a magánélethez való jogot kevésbé korlátozó és egyben hatékonyabb rendszer bevezetése.

A jogalap kérdésénél maradvá felmerül egy további dilemma: vajon helyesen döntött-e a fővárosi önkormányzat, amikor a személy- és vagyonvédelmi törvény módosítása mellett tette le a voksát. A járműveken elhelyezendő kamerák esetében ez védhető álláspont, hiszen magánterületről van szó, még ha nyilvános magánterület is az. A villamos- és buszmegállókban elhelyezendő kamerák esetében azonban nem feltétlenül jó választás a hatályában magánterületekre kiterjedő törvény módosítása. A villamos- és buszmegállók ugyanis tipikusan közterületek, nem pedig a BKV Zrt. tulajdonában álló ingatlanok. Ezért indokolt lett volna a 2005. évi CXXXIII. törvény helyett az Rtv. módosítását kezdeményezni.

Noha nem feltételezzük, hogy a főpolgármester-helyettes jogállamisági szempontokat áldozott volna fel a politikai racionalitás oltárán, észre kell vennünk, hogy a 2010-es parlamenti választásokig fennálló megosztottság mellett egy minősített többséggel módosítandó törvény kiegészítésére kevés volt az esély. Ezért a fővárosi önkormányzat szempontjából akár racionális is lehetett volna az egyszerű többséggel meghozható személy- és vagyonvédelmi, nem pedig a kétharmados rendőrségi törvény módosításának kezdeményezése. Akár politikai megfontolás, akár tévedés álljon a jogalap meghatározása melletti választás mögött, az nem maradhat következmények nélkül. A közterületek bekamerázására csak az Rtv. adhat csak felhatalmazást – ugyanakkor a fővárosi önkormányzat szándéka az Rtv. 42. §-ában meghatározott feltételeknek a 2005. évi CXXXII. törvény általi bővítése, valamint az abban lefektetett eljárás megkerülése. Márpedig ahogy az AB fogalmazott: „Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.”¹³ Tehát amennyiben a legfőbb alkotmányos kérdésekben dönteni hivatott testület osztja aggályainkat, a törvényterve-

zet – még ha elfogadásra is kerül – elbukik az alkotmányos szűrőn.

A jó gyakorlat kidolgozásához természetesen nem csupán a hatályos magyar jog, hanem az uniós és nemzetközi joganyag ismerete is szükséges. Az uniós jogszabályok sorában a két alapvető adatvédelmi dokumentum az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (1995. október 24.), valamint a Tanács 2008/977/IB kerethatározata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről (2008. november 27.). Segítségül hívhatók továbbá az Article 29 adatvédelmi munkacsoport véleményei, vagy az Európai Szabványügyi Bizottság (*European Committee for Standardization, CEN*) 1997 közepén elindított kezdeményezése, az információs társadalom szabványosítási rendszer (*Information Society Standardization System*) nevű projekt¹⁴ eredményei.¹⁵ A nemzetközi dokumentumok közül pedig elsősorban az Európa Tanács egyezményei említendők, így az egyének védelméről szóló, az automatikus személyes adatfeldolgozásra vonatkozó 1981-es egyezmény (ETS 108), valamint elsősorban az Emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 8. cikke a magán- és családi élet, a lakás és levelezés tiszteletben tartásáról, valamint az ehhez kapcsolódó strasbourgi esetjog. Az EEJE is elismeri, hogy ezek a jogok nem korlátozhatatlanok, ám gyakorlásukba csak törvényben meghatározott módon lehet beavatkozni, olyan esetekben, amikor az egy demokratikus társadalomban többek között a közbiztonság vagy bűncselekmény megelőzése érdekében szükséges [8. cikk (2) bekezdés].

A megfelelő jogszabályi háttér és felhatalmazás nélkül történő adatgyűjtés tekintetében egyéb átfogó kódexek, mint a Ptk. és a Btk., valamint a *büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény* (Be.) is tartalmaznak rendelkezéseket, amelyek egyéb feltételek fennállása esetén vonatkozhatnak a kamerás térfigyelésre.

A Ptk. 80. § (1) bekezdése alapján a „személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés”. A visszaélés formája nem csupán a nyilvánosságra hozatal lehet, hanem a képmás visszaélésszerű készítése, felhasználása is.¹⁶ A Btk. 177/A. §-a szerint bűncselekményt követ el az, aki visszaél személyes adattal, így többek között az adatvédelmi törvényi rendelkezések megszegésével jelentős érdeksérelmet okozva jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, vagy az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja. Valószínűtlen, de

nem teljesen kizárható a jelentős érdeksérelem okozása, különösen amennyiben az adatbiztonság elve nem érvényesül.

Végül azért is célszerűtlen a kamerák jogalap nélküli bevezetése, mert az így megszerzett képfelvétel bizonyítékként büntetőeljárásban nem használható fel. A Be. 78. § (4) bekezdése szerint ugyanis „[n]em értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszkből 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”.

A MAGÁNÉLET ELVONT ÉRTÉKE KONTRA KONKRÉT EMBEREK KONKRÉT BIZTONSÁGA

A szabadság és biztonság viszonyát gyakran antagónisztikusan ellentétesnek mondják. Egyrészt a terrorizmus elleni küzdelem, másrészt az állítólagosan növekvő bűnözés megelőzése és üldözése teszi szükségessé az újabb és újabb, a magánéletünkbe egyre inkább beavatkozó technikák alkalmazását.¹⁷ A szükséghelyzet, a megelőzés és a biztonság az egyik serpenyőben, a jogok és szabadságok a másikkban. Ugyanakkor a biztonság nevében hozott szabályok egy része, a jelenleg alkalmazott eszközök szükségtelenek, aránytalanok, és ellentétesek lehetnek a jogállamiság elveivel.

A biztonság oldalának hangsúlyozása súlyos következményekkel járhat a jogállamiság szempontjából. Először is a biztonság és a jogkorlátozás melletti érvek elfogadása esetén tényleges, valós, már meglévő jogokat kell feláldoznunk egy meghatározhatatlan valószínűséggel bekövetkező veszély oltárán. Másodszor, a többség könnyen hozzászokik az alapjogokat korlátozó módszerekhez. Ez rendkívül veszélyes tendencia, hiszen a mindenhol leselkedő kamerák, a méltóságot sértő, meztelenre vetkőztető reptéri átvilágítás, a munkáltató vagy a biztosítók által kezelt genetikai és egyéb szenzitív adataink védtelenné válása ellen egy idő után nem lesz, aki felszólaljon. Harmadrészt a biztonságot mindenek előtt hirdetőik gyakran azt a látszatot kívánják kelteni, hogy a jogkövető többségnek, a szabálytisztelő állampolgároknak nincs mitől tartaniuk – vagy legalábbis jobban kellene tartaniuk a bűnözéstől és a terrorizmustól, mint a jogkorlátozástól. Ez véleményünk szerint meglehetősen megtévesztő látszat.

Illúzió ugyanis azt gondolni, hogy a magánéletet érintő drasztikus beavatkozások csak a súlyos bűnelkövetők jogait csorbitják. Még ha az első jogszabályok elfogadásának időpontjában igaz is ez

az érvelés, idővel beszívároghatnak ezek a korlátozó megoldások – és ahogy a gyakorlat mutatja, be is szívárogznak – a bűnözéskontroll hagyományos területeire. A kiterjedt adatmegőrzés és -megosztás pedig fatális következményekkel bírhat társadalmi és interszónális kapcsolatainkra. A kvázi szükségállapot, illetve – akárki is legyen az ellenség: egy láthatatlan terrorista hálózat, egy ország vagy maga a gonosz tengelye – a csaknem háborús rendkívüli állapot során elfogadott jogszabályok jellemzője, hogy a háborún, a támadáson vagy a veszélyeztetett időszakon túlra nyúlnak. Nemcsak a terrorizmusellenes jogszabályokra igaz ez, hanem a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés általános eszközeire is: nagyon nehéz megszabadulni a kameráktól, ha egyszer felszerelték őket.

Nem csupán a kognitív disszonancia keltette feszültség miatt próbáljuk bizonygatni, hogy jó döntést hoztunk a kamerákkal, de politikailag is nehéz vállalni egy rossz döntés következményeit, amennyiben kiderül, hogy a korábbi elképzelésekkel ellentétben a kamerázás mégsem bizonyul hatékonynak. Olyan hatalmas összegek forognak ugyanis kockán, hogy nem hatékony voltának a beismerése felér egy politikai öngyilkossággal. Ezért különösen felelőtlen intézkedés a kamerák közpénzből történő felszerelése előzetes hatástanulmány, a pontos beszerelési és üzemben tartási költségek számbavétele nélkül. Úgy véljük, prudens gazdálkodás csak úgy valósulhat meg, ha az összes jogi aggály elhárul és tisztázódik, valamint ha a fenntarthatóság garantálható, mielőtt egy nagyméretű beruházás megtörténik. Ezért is tartjuk különösen fontosnak a pilot projektek bevezetését, amire a nyugati világban érdemben nem került sor.¹⁸ A BKV Zrt. által bevezetett próbaüzem ideje alatt különösen fontos a hatékonyság vizsgálata, csakúgy, mint a jogi háttér tisztázása, és amennyiben megtörténne a hatásvizsgálat a kamerák tömeges beszerzését megelőzően, ez a gondos előkészítés akár a legjobb gyakorlatként (*best practice*) is szolgálhatna.

Persze nem kérdéses, hogy a biztonságpolitika – legalábbis részben – a demokratikus játékszabályok hatókörén kívül esik, gondoljunk csak a titkos információgyűjtés szabályaira. A kérdés sokkal inkább az, vajon az új módszerek, az áldozatok, amelyeket a biztonság nevében hozunk, az ellenőrzés új formái, lehetőségei és technikai megoldásai, amelyek lehetővé teszik a tökéletesebb és folyamatos megfigyelést, vajon hoznak-e az életünkbe minőségi változást, és ha igen, milyen jellegűt, azaz újradefiniálják-e szabadságjogainkat.

Mivel csaknem lehetetlen felderíteni valamennyi veszélyforrást, mindenki gyanússá válik. Ez a para-

noia tömeges adatgyűjtés, -feldolgozás és -megosztás formáját ölti; az ártatlanság vélelmének torz értelmezésében, a szűkre szabott bírói felülvizsgálati lehetőségben materializálódik, és bizonyos embercsoportokkal szembeni fokozott félelemhez vezet, különösen, ha azok egy bizonyos nemhez, korcsoportához, társadalmi csoporthoz tartoznak, ha egyes államok polgárai vagy bizonyos bőrszínnel rendelkeznek. A félelem államában a megelőzés a varázsszó, amelynek érdekében alapvető emberi jogokat, eljárási garanciákat adunk fel. A bűnüldözésben azonban veszélyes lehet az a defenzív álláspont, mely szerint annál biztonságosabb a környezet, minél több adat áll a hatóságok, azaz az állam rendelkezésére. Ez a hozzáállás több dimenziót is érint: az adatellenőrzés egyre kiterjedtebb, mind térben, mind időben, mind pedig formájában. Több és több teret figyelnek térfelügyelő kamerákkal, életünk egyre nagyobb szegmense kerül ellenőrzés alá, és egyre több pillanatot digitalizálják. Az adatgyűjtés és -kezelés is egyre többféle formát ölt, a repülőtéri biztonsági ellenőrzéstől a chipek alkalmazásáig. Új jelenség a köz- és magánszféra fokozott együttműködése is, egyre elterjedtebb az adatmegosztás a biztonság biztosítása nevében.¹⁹ Mindezek a jelenségek egy „megfigyelési csomagot” (*surveillance assemblage*)²⁰ alkotnak, amely végső esetben totális kontrollba torkollhat, ami sokakat a Foucault-i panoptikumra emlékeztet.

A vita a gyakorlatban eldöntöttnek látszik. Az euroatlanti térségben, úgy tűnik, viszonylag könnyedén feladjuk alapjogainkat, magánéletünket, olyan alapvető értékeinket, amelyekért évszázadokon keresztül küzdöttünk. A félelem államára jellemző az egyszerűsítés, a biztonság és a szabadságjogok egy mérleg két serpenyőjébe helyezése, majd az érzelmeken, különösen a félelmen keresztüli manipulációt követően a megfigyelési technikák körének szélesítése. Mint cseppben a tenger, híven mutatja ezt a kevésbé kifinomult vitát az adatvédelmi ombudsman és a BKV egyik korábbi vezetőjének vitája. Miután az adatvédelmi ombudsman egy televíziós műsorban aggályát fejezte ki a villamosok és buszok bekamerázása, illetve a kamerázás jogalapja kapcsán, a BKV akkori jogi igazgatója következőképpen foglalta össze a közlekedési vállalat álláspontját: „Jogi igazgatóként határozottan az a véleményem, hogy ha azt állapítja meg az adatvédelmi biztos hivatala, hogy [a bekamerázásnak] nincs jogalapja, [...] a BKV határozott szándéka az, hogy ettől függetlenül folytatni fogja a pénzügyi lehetőségei, keretei között a kamerák telepítését. Mert sokkal-sokkal fontosabbnak tartjuk gyakorlatban az emberek személyi és vagyonvédelmét, mint az ombudsmani hivatal által képviselt [álláspontot].”

Az országgyűlési biztosok között sincs egyetértés a kamerázás megengedhetőségének kérdésében. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos 2007. december 10-én kelt levelében azt üzentte a BKV Zrt. képviselőjének, hogy „még hallgatólagosan sem szeretném a BKV Zrt.-t arra biztatni, hogy az utastereket akár csak megfigyelési funkcióval is működő kamerákkal lássa el”.²¹ Az új adatvédelmi biztos, Jóri András a jogalap hiányát nehezítette elsősorban 2009. augusztus 18-i állásfoglalásában.²²

Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban valóban azt javasolta, hogy a jegyellenőrök és a biztonsági őrök a metró és a HÉV területén elsősorban a biztonsági kamerák látóterében végezzék tevékenységüket, az utasokkal szembeni atrocitások elkerülése érdekében.²³ Ezzel szemben 2009. november 23-án, amikor Szabó Máté ismét a BKV Zrt.-vel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozott, megállapításai alapján a szabadságot és a biztonságot versengő értékeként felfogva, megelőlegezve a kamerák hatékonyságát, kifejezetten támogatta a BKV járművein a kamerák telepítését: „...az utasnak sincs joga az ellenőrrel szemben verbális vagy tetteles agresszióra. Az ilyen támadások számának csökkentése, egyúttal az utasok biztonságérzetének növelése érdekében az ombudsman támogatja a képrögzítésre alkalmas zárt láncú kamerarendszer telepítését.”²⁴

Veszélyesnek tartjuk a szabadság és a biztonság közötti versengés kritika nélküli elfogadását, a különböző értékek ellentétként való értelmezését, hiszen a biztonság megteremtése a szabadságjogokba való csekélyebb beavatkozás révén is megtörténhet. Ez csupán nagyobb kreativitást, a közbiztonság veszélyforrásainak és a veszélyekre adott versengő válaszoknak az átgondoltabb értékelését igényli. Azonban ha meggyőződésünket egy pillanatra feladnánk, és megengednénk annak feltételezését, hogy csakugyan egymást kizáró értékekről van szó, még mindig érdemes volna egy alapvető kérdést tisztáznunk. Ez pedig a következő: vajon a megfigyelési technikák, a biztonság oltárán meghozott áldozatok meghozzák-e a várt eredményt, azaz a megfigyelési technikák kiterjesztése térben és időben valóban hatékony módja-e a biztonság növelésének.

A CSODAFEGYVER VARÁZSTALANÍTÁSA

A rendparti kriminálpolitikai retorika képviselői gyakran zavarba ejtően kényelmes vitapozíciót foglalnak el: a „több kontroll, több biztonság” kézenfekvőnek tűnő tétele könnyen mentesítést ad min-

den további érvelés alól. Az utóbbi hónapokban például a kamerás térfigyeléssel kapcsolatban olyan kijelentésekkel találkozhattunk a sajtóban és politikai programokban, mint a következők: „Közbiztonság szempontjából rendkívül kedvezőek a tapasztalatok a térfigyelő kamerarendszerekkel. Ahol megjelennek a kamerák, csökken a bűnözés, a térfigyelő kamerákkal védett lakó- és közterületek biztonságossá válnak”,²⁵ „[a]z tény, hogy a bűncselekmények száma csökken ott, ahol kamera van”.²⁶

A Rend és biztonság elnevezésű közbiztonsági program nyilvánosságra kerülését követően az origo internetes hírportál több fordulóban igyekezett kideríteni, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium milyen empirikus bizonyítékok alapján kötelezte el magát a kamerák számának megduplázása mellett. A kérdésekre érdemi válasz nem érkezett,²⁷ pedig ez az információ szakmai és közérdeklődésre egyaránt számot tarthatna. Nem csak azért, mert senkinek nem mindegy, hogy a közbiztonságra fordított kormányzati kiadások valóban jó helyre kerülnek-e. Nem is csak azért, mert a témával foglalkozó kutatók számára a „rendkívül kedvező tapasztalatok” és a „tény, hogy csökken” magabiztossága szokatlanul hangzik egy olyan kérdésben, amelyet a kriminológiai vizsgálatok szerint sokkal inkább az ambivalencia és a kétségek jellemeznek. Hanem azért is, mert az elmúlt évek intenzív hazai és nemzetközi *privacy*-diskurzusai után különösen érdekes lenne tudni, hogy a döntéshozók mire alapozva tartják a kamerákkal megvalósított jogkorlátozást a közbiztonság javítása érdekében szükségesnek és arányosnak.

A kamerás térfigyelés kriminálpolitikai népszerűsége az 1980-as években kezdődött Nagy-Britanniában, szoros összefüggésben az úgynevezett szituációs megelőzés felértékelődésével, illetve az ezt generáló társadalompolitikai és kriminológiai szemléletváltással. A hagyományos jóléti kriminálpolitikát elutasító konzervatív kormányzat a bűnözéskontroll olyan eszközeit részesítette előnyben, amelyek a bűnözés reprodukciós folyamatainak hosszú távon jelentkező és költséges alakítása helyett a jelenség szintjére koncentráló, rövid távon is eredményes, pragmatikus megoldást kínálnak. A belügyminisztérium mellett ekkor szerveződő ún. adminisztrációs (értsd: kormányzati alkalmazásban álló) kriminológusok azt hirdették, hogy a bűnözéskontroll eszközeinek kevéssé a bűnözés bonyolult szociológiai értelmezéseinek, mint az úgynevezett racionális döntés pragmatizmusának kell alapulniuk, s céljuk így a jogkövető és jogellenes magatartás között észszerűen mérlegelő potenciális elkövető költség-hason mérlegének alakítása lehet. Ez az elméleti pa-

radigmaváltás a kriminálpolitikai eszköztár jelentős átrendeződését eredményezte: a kriminálpolitika súlypontja a bűnözés okainak társadalompolitikai kezeléséről a nyolcvanas évek végére a kriminalitási jelenség kontrollálására, azaz a közvetlen felügyelet, az elrettentés és a szituatív kontroll eszközeire helyeződött át.

A brit adatok jól jelzik a kamerák rohamos népszerűsödését. Míg 1987-ben csupán két város használt térfigyelő kamerát, 1994-re már 79, 1998-re pedig 440 helyi önkormányzat telepített zárt láncú hálózatot. Az állománybővülés párhuzamosan zajlott az állami finanszírozás dinamikus növekedésével: 1994 és 1997 között a brit kormányzat 37 millió fontot szánt bekamerázásra, a következő három évben pedig újabb 170 millió fontot nyitott meg az önkormányzatok számára kifejezetten erre a célra.²⁸ Az azóta eltelt évtizedben a szigetország több mint 500 millió fontot költött a jelenleg működő több mint négymillió – világviszonylatban 20%-os részesedést jelentő – kamerára. Az önkormányzatok előtt megnyíló roppant mértékű kormányzati támogatás kulcsfontosságú tényező volt a kamerák robbanásszerű terjedésében, hiszen a bármilyen központi finanszírozásra nyitott önkormányzatok azonnal éltek a lehetőséggel. Ezzel magyarázható, hogy az egyébként azóta bizonyítottan jobb bűnmegelőzési eredményeket felmutató,²⁹ ám a 80-as, 90-es években még meglehetősen szkeptikusan kezelt utcai világítás fejlesztése nem kapott ekkora támogatást, s így sokáig háttérbe szorult a helyi közbiztonsági programokban. A kamerás térfigyelés elterjedésének története tehát azt jelzi, hogy a kormányzat finanszírozási prioritásai hosszú időre döntően meghatározzák a bűnmegelőzés profilját.³⁰

Mindez persze annak a kérdésnek a fényében különösen érdekes, hogy az eredmények megérték-e az óriási anyagi ráfordítással és az alapjogok kiterjedt korlátozásával járó befektetést. Nagy-Britannia ugyanis – csakúgy, mint most, húsz évvel később Magyarország – úgy adta át magát a kamerákkal kapcsolatos eufóriának, hogy vajmi kevés empirikus bizonyíték állt rendelkezésére az eszköz hatékonyságát illetően. A „több kontroll, több biztonság” axiómája, kiegészülve a rohamos technológiai fejlődést övező optimizmussal és persze az ehhez fűződő piaci érdekekkel, egyfajta csodavárással vette körül a kamerákat és az új kontrolltechnikák egész sorát.

Nagy-Britanniában a „kamerás térfigyeléssel kapcsolatos várakozásokat a realitás hiánya jellemezte. Az egymást követő kormányzatok úgy tekintettek rá, mint a válaszra (sőt, a csodafegyverre) a kriminalitási problémákkal szemben. A kormányzati forrásokból részesedést kérők közül csupán kevesen érez-

ték úgy, hogy a kamerák hatékonyságát igazolni kellene. Hiszen a kormány miért éppen erre, és nem másra költene, ha nem lenne hatékony eszköz?”³¹ A helyzet nagyon hasonló most Magyarországon. A döntéshozó pozíciókban lévők között uralkodónak látszik egyfajta közmegegyezés, amely alapján a kamerák számának növelését kötelező elemként citálják minden közbiztonság-javító javaslatban, tekintet nélkül arra, hogy ez idáig hazánkban sem sikerült megnyugtatóan definiálni sem azt, hogy milyen eredményeket várunk a kameráktól, sem pedig azt, hogy e várakozásokat milyen bizonyítékok támasztanák alá.

A bűnmegelőzési intézkedések – így a kamerák – hatékonyságáról a XX. század végére állt össze olyan ismeretanyag, amely már megfelel a szigorú módszertani követelményeknek. Magyarországon azonban nem készült ilyen hatásvizsgálat. A hazai elemzések nem ütik meg a tudományos érvényességhez szükséges módszertani szintet, és az esetek többségében nem terjednek túl a bűnügyi statisztikai adatok egyszerű összevetésén. Noha a kamerákat övező hazai diskurzus előszeretettel hivatkozik az ilyen „ránézéses” módszerek eredményeire, a nemzetközi szakirodalom ezt a fajta értékelést nem tekinti elfogadható módszertani eszköznek. Ennek a legfontosabb oka az úgynevezett belső érvényesség hiánya, az tehát, hogy a hivatalos statisztikák egyszerű egymás mellé helyezése távolról sem szolgáltat kielégítő választ a hatékonyságvizsgálatok két legfontosabb kérdésére: egyrészt arra, hogy a beavatkozás (jelen esetben a kamerák telepítése) okozott-e változást a kriminalitási trendekben, másrészt pedig arra, hogy ha tapasztalható is változás, azt *ténylegesen* a beavatkozás idézte-e elő.

Ami az első kérdést illeti, a kriminálstatisztikai összevetés több okból is súlyosan félrevezető lehet, ráadásul a hazai rendszer alkalmatlan is az ilyen jellegű elemzésekre. Ahogy Ligeti Miklós rámutatott, a bűnügyi statisztika a bűncselekmény elkövetési helyét közigazgatási egységként és nem helyrajzi egységként rögzíti. A bűnügyi statisztika tehát legfeljebb települési szintű adatot tartalmaz, s ennél részletesebb bontást adatvédelmi okokból nem is tartalmazhat.³² Azonban még ha rendelkezésre állnának is a megalapozott kriminálstatisztikai összevetéshez szükséges részletes területi adatok, önmagában ez sem küszöbölné ki a hivatalos statisztikai adatgyűjtés torzító mechanizmusait, így különösen a hatósági szelekció közismert veszélyeit. A sokkal inkább a rendőrség tevékenységét, mint a tényleges bűnözési helyzetet mérő hazai kriminálstatisztika tehát messze elnagyolt eszköz egy olyan mikroléptékű beavatkozás összetett hatásainak a mérésére,

mint amelyet a közterület-felügyelő eszközök lokális telepítése jelent.

Még kevésbé megbízható az egyszerű kriminálstatisztikai összevetés a belső érvényesség másik eleme, a tényleges ok-okozati összefüggés szempontjából. Ez a kritérium arra vonatkozik, hogy a hatékonyságvizsgálat valóban a beavatkozás következményeit mérje, ne pedig egyéb hatásokat. Azok a kijelentések, amelyek a bűnözés ilyen-olyan statisztikai változására hivatkoznak a kamerák telepítése után, általában nem számolnak azzal, hogy ennek számtalan egyéb oka is lehet. A leggyakoribb hibaforrás a bűnözés általános időbeli, területi és strukturális trendjeinek figyelmen kívül hagyása, azaz 1. ha a csökkenést jelző eredmények valójában a területen már folyamatban lévő enyhülés trendjébe illeszkednek, 2. ha a területi összehasonlítás szerint a csökkenés a beavatkozással nem érintett területeket is hasonló mértékben jellemzi, vagy 3. ha azoknak a bűncselekményeknek a száma is csökken, amelyek kívül esnek a beavatkozás hatókörén. További torzító tényező lehet, ha a kamerák telepítése egy tább városrehabilitációs/közbiztonsági program részeként történt meg, vagy ha a területet egyébként bármilyen lényeges szocioökonómiai átrendeződés jellemzi, ezek ugyanis önmagukban is átstrukturálják a helyi bűnözést.

Ezek a nehézségek jelzik, hogy egy érdemi hatékonyságvizsgálat elvégzése komoly elméleti felkészülést és módszertani rendet igényel. A jó hatékonyságvizsgálat empirikus felvétel vagy részletes, helyrajzi szintű és valamennyi észlelt bűncselekményt garantáltan rögzítő statisztikák alapján készül, tartalmazza az időbeli (a beavatkozás előtti és utáni), valamint a térbeli (kísérleti és kontrollcsoport) összehasonlítás lehetőségét, és – az úgynevezett randomizált vagy kvázi randomizált vizsgálat módszerével – az elemzés során végig kontroll alatt tartja a kriminalitást potenciálisan befolyásoló összes egyéb tényezőt.³³ Kizárólag e minimális módszertani feltételek mellett állapítható meg az, hogy a kamerák telepítése eredményezett-e a bűnözés önmozgásáról leválasztható hatást a kriminalitási trendekben, és ha igen, e hatás milyen irányú és erejű.

Mint korábban említettük, hazánkban nem készült e feltételeknek megfelelő vizsgálat, következtetéseket ezért csak a külföldi eredmények alapján lehet levonni. Ezek azonban jól általánosíthatók, így fontos iránymutatásul szolgálhatnak a térfigyelő kamerák hatékonysági és költséghatékonysági kérdéseinek megválaszolásához, s támpontot jelenthetnek a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez.

A kamerás térfigyelésre vonatkozó legfontosabb kutatás a brit szerzőpáros, David P. Farrington és Brandon C. Welsh elemzése.³⁴ Ez ugyanis nem egyedi kutatás, hanem a kérdéssel foglalkozó hozzáférhető és módszertanilag megbízható elsődleges kutatások összesítése és másodelemzése, amelyet a szerzők az új vizsgálatok megjelenésével időről időre átdolgoznak. Az elemzés így bemutatja egyrészt a módszertanilag értékelhető elsődleges kutatások egyedi eredményeit, másrészt úgynevezett szisztematikus másodelemzéssel méri az átfogó hatást, azt tehát, hogy a kamerás térfigyelés koncepciója általában mennyiben tekinthető a bűnmegelőzés hatékony eszközének. A projekt külön vizsgálja az egyes bűncselekménytípusokra gyakorolt hatást, és elkülönítve elemzi a kamerás térfigyelés négy legfontosabb területét: a városközpontokban, a középületekben, a tömegközlekedési eszközökön és a parkolókban végzett megfigyelést.

Ami a tömegközlekedést illeti, a szerzők arra vonatkozóan jelenleg csupán négy olyan elsődleges kutatást tudnak azonosítani világszerte, amely módszertanilag megbízhatónak tekinthető. A négy elsődleges kutatás kumulált másodelemzése pedig azt jelzi, hogy a tömegközlekedési eszközökön alkalmazott kamerás térfigyelés *nem szignifikáns* (azaz a statisztikai módszertan szabályai szerint véletlenszerű) hatást gyakorol a bűnözésre. Összességében tehát jelenleg nem áll rendelkezésünkre olyan megbízható empirikus bizonyíték, amely a tömegközlekedési eszközök kamerás megfigyelésének egyértelmű sikerét prognosztizálná.

Az ellentmondásos eredmények jól illeszkednek a térfigyelő kamerák általános hatékonyságával kapcsolatos kétségek sorába, ugyanis az 1990-es és 2000-es években születő hatékonyságvizsgálatok sorra a kamerák erősen korlátozott lehetőségeit jelzik. E kutatások legfontosabb következtetése szerint igencsak elhamarkodottak voltak azok az optimista várakozások, amelyek a közbiztonsági problémák általános gyógyírát látták az elektronikus megfigyelés kiterjesztésében. A kutatási eredmények három területen kezdik ki a kamerákba vetett általános bizalmat: 1. a bűnmegelőzési hatás, 2. a bűnözési félelemre és a közterületi revitalizációra vonatkozó hatás, valamint 3. a bűnfelderítésre gyakorolt hatás vonatkozásában.

1. A hatékonyságvizsgálatok szerint a kamerás térfigyelés bizonyos körülmények között csökkentheti a bűnözést, az esetek nagy részében azonban nincs szignifikáns hatása, egyes esetekben pedig egyenesen kriminogén hatás mérhető. Kedvező eredmény leginkább parkolókban, garázsokban jelentkezik, egyéb területeken a térfigyelés elvét-

ve hatékony.³⁵ Ahogy a tömegközlekedési eszközökön, úgy más területeken is az eredményes térfigyelések jellemzően valamilyen tágabb közbiztonsági csomagba illeszkednek, amelynek egyéb elemei valószínűleg önmagukban is hatékonyak lennének.³⁶ A kedvező hatás jellemzően rövid távú; a hosszabb utánkövetések szerint a kamerák megszokottá válásával a kezdeti eredmények is gyorsan megkopnak.³⁷ Ennek oka feltehetően egyrészt a potenciális elrettentő hatás csökkenése, másrészt a bűnelkövetés új, „kamerabiztosabb” módjainak kialakulása. Ez egyben azt is jelenti, hogy amíg a mindennapi életüket élő jogkövető járókelők változatlanul a megfigyelés állandó alanyai maradnak, a felkészültebb elkövetők gyorsan megtanulják kikerülni a kamerákat.

A potenciális kriminogén hatás okai nem teljesen tisztázottak, de nagy valószínűséggel a mechanikus megfigyelés több kutatásban is feltárt szociológiai és szociálpszichológiai veszélyeivel állnak összefüggésben.³⁸ Az intenzív kamerás térfigyelés ugyanis gyengítheti a bűnmegelőzés egyéb, organikusabb eszközeinek hatását. A bűnmegelőzés minden területén igaz az az összefüggés, hogy az úgynevezett informális kontroll eszközei általában hatékonyabban működnek, mint a formális kontroll.³⁹ és ha a formális kontroll (jelen esetben a kamera) az informális kontroll mechanizmusait (mint például a járókelők egymásra figyelését) kioltja, úgy ez kedvező terepet biztosíthat a kriminális magatartások számára. Ezzel természetesen nem azt állítjuk, hogy például a budapesti közlekedési eszközök bekamerázása a bűnözés növekedését eredményezné (ez igen valószínűtlen), azt azonban igen, hogy az informális vagy félformális, „emberközeli” kontroll erősítése a járműveken – csakúgy, mint a közterületeken – jóval kedvezőbb eredményekkel kecsegtet, mint a mechanikus megfigyelés intézményesítése.⁴⁰

Ami a bűncselekménytípusok szerinti eredményeket illeti, a kamerás térfigyelés szignifikáns hatékonyságot a gépjárműlopások csökkentésében mutat. Azonban az ilyen célú elektronikus megfigyelés bevezetése is nagyfokú körültekintést igényel, hiszen a kedvező eredmények könnyen a bűnözés területi átszervezését eredményezhetik. Ennek két iránya lehet, és a kutatások mindkét esetre ismernek példát: egyrészt elképzelhető, hogy a kedvező hatás más területekre is áttérjed (azaz például néhány parkoló bekamerázása a gépjárműlopások csökkenéséhez vezet más parkolókban is), más esetekben azonban éppen ellenkezőleg, a vizsgálatok úgy mondhatnánk áthelyeződésről, azaz a bűncselekmények más területen történő megnövekedéséről számolnak be.⁴¹ Mivel jelenleg még nem azonosítottak azok az általános feltételek, amelyek között e folyamatok bekövetkeznek,

esetenként kell megvizsgálni azt, hogy a bekamerázásnak milyen várható hatása lesz a bűnözés átrendeződésére.

Az erőszakos, impulzív, konfliktus vagy garázda jellegű és alkoholos befolyásoltság alatt elkövetett cselekmények megelőzésében a kamerás térfigyelés javarészt hatástalannak bizonyul.⁴² Ebben semmi meglepő nincs az ilyen bűncselekmények kriminológiai jellemzőinek ismeretében: a kamera hatékonyságát az alapozza meg, hogy az az elkövető, akit elrettenthet, racionálisan mérlegel, megfontolt, előre kalkulál, de az elkövetőknek ez a típusa inkább vagy elleni, mint garázda vagy erőszakos bűncselekményeket követ el. Ez a körülmény újra a kamerás megfigyelés terjesztését pontos céldefiníálás nélkül, általános indokokkal szorgalmazó törekvések elhibázottságára figyelmeztet.

2. A kamerás megfigyelés melletti gyakori érv, hogy még ha a tényleges bűnmegelőző hatása nem is jelentős, a lakosság bűnözéstől való félelmeinek mérséklésével hozzájárul a nagyobb közbiztonság érzetének kialakulásához, s így közvetetten a közösség aktivizálódását, a közterületek visszahódítását és az adott városrész revitalizációját segíti elő. Noha a 80–90-es évek kutatásai gyakran megerősítették ezt a hipotézist,⁴³ az újabb attitűd- és félelmvizsgálatok jóval kevesebb kedvező eredménnyel kecsegtetnek. Martin Gill és munkatársai 2007-es átfogó, immár kontrollcsoporttal végzett vizsgálata szerint az egyébként mégoly kamerapárti lakosság biztonságérzetét csupán igen kis mértékben befolyásolta a kamerák tényleges felszerelése, a biztonságérzet lényeges javulása ugyanis csak akkor következett volna be, ha a környékre jellemző áldozattá válási valószínűség ténylegesen csökkenni kezd, vagy legalábbis csökkenő tendenciát észlel a lakosság. Feltehetően ezzel állt összefüggésben a lakossági támogatás megváltozása a kamerás megfigyelés bevezetése után, ugyanis az eszköz népszerűsége szignifikánsan csökkent a bevezetést követően, különösen a korábban leginkább kamerapárti lakosok körében.⁴⁴

Ezek az eredmények igencsak figyelemre méltók, hiszen egyszerre világíthatnak rá a kamerás megfigyelés korlátozott hatékonyságára és annak lehetséges indokaira. Egyrészt könnyen elképzelhető, hogy az ellentmondásos kutatási eredmények – azok, amelyek szerint a kamera lényegesen növeli a közbiztonságérzetet, és azok, amelyek szerint nincs ilyen hatása – mindegyike megállja a helyét, s igazságtartalmuk valójában a térfigyelés elterjedésének függvénye.

A bűnmegelőzési hatékonyságnál már utaltunk arra, hogy az esetleges kezdeti hatás az idő múlásával és a kamerák megszokottá – kikerülhetővé –

válásával elenyészik, s nagyon is lehetséges, hogy a helyzet hasonló a bűnözéstől való félelemre gyakorolt hatással kapcsolatban is. A tömeges bekamerázás kezdetekor a lakosság a kriminálpolitika alakítóhoz hasonlóan úgy érezhette, hogy megtalálta a gyógyírt veszélyeztetettség forrásaira, s a „csodafegyver” birtokában a szubjektív félelmek akkor is csökkenhettek, ha maga a kriminalitási helyzet változatlan maradt. A XXI. század elején azonban más a helyzet. A kamerák mindennapi életünk megszokott részévé váltak, s a varázs – függetlenül attól, hogy objektíve hatékony eszköz-e vagy sem – megkopott. Lehetséges tehát, hogy napjainkban lényegesen nehezebb a lakosságot meggyőzni a felszerelt kamerák üdvöztető hatásáról akkor, ha az üdvözlést nem érzi saját bőrén. A helyi lakosok hamar elfelejtik a kamerák jelenlétét, nem tekintik a közterület valós részének, így a terület arculatát és a róla alkotott közbiztonsági percepciókat továbbra is sokkal inkább a tényleges közösségi jelenlét természete és a mindennapi tapasztalatok határozzák meg.⁴⁵ Azaz a kamerák akkor játszhatnak jelentős szerepet a bűnözéstől való szorongások csökkentésében, ha a lakosság úgy érzékeli, hogy a közterület használata kedvezően változott.

A kamera azonban nem képes arra – amire például az utcai világítás javítása igen –, hogy barátságosabb, gondozottabb, átláthatóbb, a járókelők által is magukénak érzett környezet képét sugallja. Többek között önmagában ezért alkalmatlan eszköz – és tömeges elterjedésével egyre alkalmatlanabbá válik – a közterületi revitalizációra és az organikus közösségi folyamatok helyreállítására.⁴⁶ A kamera ugyanakkor komor üzenet a lakosság felé – figyelmeztetés egy permanensen fennálló veszélyhelyzetre. Jelenléte még ott is a magas kriminalitás és a folyamatos veszélyeztetettség képét sugallhatja, ahol egyébként nem ez a valós helyzet. Ezt a hipotézist támasztja alá Gill és Spriggs egy másik vizsgálata, amely szerint a kamerák jelenlétének tudatában lévő megkérdezettek lényegesen jobban aggódtak a bűnözés miatt, mint azok, akiknek nem tűnt fel a kamerák telepítése.⁴⁷ A bűnmegelőzési hatékonysághoz hasonlóan tehát a kameráknak a bűnözéstől való félelemre gyakorolt hatása messze nem egyértelmű: még a kedvező hatásokat is könnyen semlegesíthetik nem szándékolt kedvezőtlen következmények.

3. A kamerás térfigyelés lakossági és politikai támogatottságát különösen felerősíti, ha a közvélemény által nyomon követett, kiemelt súlyú bűncselekmény felderítésében játszik sikeres szerepet. Európa-szerte ilyen hatással járt például a 2005-ös londoni terrortámadások elkövetőinek gyors és kétségtől mentes megkötése, amelynek során a metrómegállók kameráinak is köszönhetően sikerült azonosítani a támadók személyét.

azonosítása, amelyet követően a kontinensen csaknem mindenhol felerősödtek a bekamerázási törekvések.⁴⁸ A kamerás rögzítés valóban hasznos eszköz lehet a bűnfelderítésben, kérdés azonban, hogy ennek a bűncselekmények számához képest mekkora a tényleges esélye.

Sajnálatos módon a kamerák bűnfelderítési hatékonyságáról jóval kevesebb empirikus vizsgálat készült, mint bűnmegelőzési kompetenciáiról, így a rendelkezésre álló információk elsősorban belső rendőrségi értékelésekből származnak. 2008-ban egy konferencián a New Scotland Yard Viido (*Visual Images, Identifications and Detections Office*) vezetője, Mick Neville a londoni térfigyelés „teljes kudarcsról” számolt be, hiszen a városban elkövetett rablások mindössze 3%-ában segítették a felderítést a térfigyelő kamerák felvételei.⁴⁹ Ezt a szkeptikus értékelést erősíti meg a Metropolitan Police tavalyi jelentése is, amely szerint csupán minden ezer kamerára jutott egy felderített bűncselekmény. Ez a kamerák telepítési és üzemeltetési költségére lebontva azt jelenti, hogy ezeknek a – jellemzően kisebb súlyú – cselekményeknek a felderítése ügynként 20 ezer fontba (több mint hatmillió forintba) került.⁵⁰

A kamerák sűrűsége és a felderítési ráta között a jelentés nem talált összefüggést – sőt, valójában a legerőteljesebben megfigyelt területek 80%-án az átlagos alatt maradt a felderítés aránya. Az adatok arra utalnak, hogy a kameráknak a felderítésben betöltött szerepe döntően függ egyrészt a technikai háttértől, másrészt pedig az emberi tényezőtől, azaz a kamerák figyeléséhez, a reakcióhoz, a felvételek kiértékeléséhez és a büntető eljárásban való felhasználhatóvá tételéhez szükséges személyi, jogi és szakmai feltételektől.⁵¹ Jelenleg a jelek szerint e tényezők fejlesztése további súlyos anyagi ráfordításokat és újabb adatvédelmi megkorlátozásokat követel még a világ legnagyobb kameraállományával rendelkező országban is.

Ha hihetünk a brit rendőrség tapasztalatainak, a kamerák bűnfelderítési hatékonyságának korlátozottsága önmagában is rendkívül problematikus, hiszen újra hangsúlyosan veti fel a költséghatékonyság, valamint az alapjogi megkorlátozás szükségességének és arányosságának kérdését. Ha azonban az általános tapasztalattá az válik, hogy a kamera jelenléte csupán minimális hozzáadott kockázatot jelent a bűnelkövető számára, akkor ráadásul egy kedvezőtlen kriminológiai hatással is számolni kell: a felderítési eredménytelenség még az esetleges bűnmegelőzési hatást is alááshatja. Az elrettentés mint kriminálpolitikai eszköz eredményessége ugyanis minden területen – a büntetéssel való fenyegetésben éppen úgy, mint a kamerás térfigyelésben – elsősorban at-

tól függ, hogy a potenciális elkövető mekkora szubjektív esélyt lát bűncselekménye felderítésére és a felelősségre vonás bekövetkezésére.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti kutatások legoptimistább olvasata is csak annyit mondhat a kamerás térfigyelésről, hogy az eredmények ambivalensek, és *nincs meggyőző empirikus bizonyíték arra, hogy akár a bűnmegelőzés, akár a bűnözéstől való félelem, akár a bűnfelderítés vonatkozásában meghatározó szerepe lenne a kriminalitási trendek alakításában.*

Természetesen nem arról van szó, hogy a kamerás térfigyelést teljesen száműzni kellene a bűnmegelőzés eszköztárából – meghatározott feltételek mellett, jól behatárolható körben a bűnözéskontroll hasznos kiegészítő eszköze lehet. Igazolhatatlanok azonban azok a jelenlegi diskurzust meghatározó axiomatikus kijelentések, amelyek tényként könyvelik el az elektronikus megfigyelés hatékonyságát, és a közbiztonságra hivatkozással minden más szempontot mellőzve szorgalmazzák annak kiterjesztését. Jelenleg világszerte az a visszás gyakorlat alakult ki, hogy a mindig terjeszkedő megfigyelési technikák veszélyeire figyelmeztető érvek szorulnak állandó igazolásra, holott azok jogkorlátozó természetére tekintettel a „bizonyítási terhet” éppen a kamerák telepítését szorgalmazóknak kellene viselniük. A bekamerázási trend ugyanis nagyon nehezen fordítható vissza: ha a kamerákat felszerelik, kicsi a valószínűsége annak, hogy mégoly hatástalan működés esetén is leserelnék őket.

Egy olyan jogkorlátozó gyakorlat állandósítása, amelynek hozadéka az empirikus bizonyítékok szerint igen bizonytalan, a jelenleginél jóval nagyobb körütekintést igényelne – arról nem is beszélve, hogy a kamerás térfigyelés a bűnmegelőzés egyik legköltségesebb módja, a kriminalitás elleni küzdelem anyagi forrásai viszont behatároltak, egyáltalán nem mindegy ezért, hogy milyen hatásfokú eszközökreallokálják e forrásokat. A kamerákkal kapcsolatos diskurzusban tehát nem az szorulna bizonyításra, hogy a kamera nem csodafegyver, hanem éppen ellenkezőleg: minden egyedi esetben nyomós indokkal kellene alátámasztani azt, hogy a tervezett beavatkozás közbiztonsági hozadékai valóban szükségessé és arányossá teszik a cserébe fizetett jogkorlátozást csakúgy, mint az anyagi ráfordításokat.

Mindezek fényében álláspontunk szerint a kamerás térfigyelést csak különösen indokolt és alátámasztott esetben, igazolható hatékonyság mellett szabad bevezetni, így nagyfokú óvatosságot javas-

lunk a tömegközlekedési eszközök bekamerázásával kapcsolatban is. Természetesen tisztában vagyunk a BKV által jelzett probléma súlyával, megítélésünk szerint azonban rendelkezésre állhatnak olyan eszközök, amelyek mind alapjogi, mind pedig költség-hatékonysági szempontból jobban szolgálják a BKV és a lakosság érdekeit. Ehhez mindenekelőtt – ahogy minden sikeres bűnmegelőzési projekthez – a probléma részletes ismeretére, azaz a tömegközlekedési eszközökön előforduló bűncselekmények és szabálysértések kriminológiai természetének feltárására lenne szükség.

A tipikus konfliktushelyzetek, a legveszélyeztetettebb napszakok és járatok, a jogsértések elkövetésének körülményei, a jellegzetes bűnelkövetési szituációk és kockázati tényezők, a leggyakoribb jogellenes magatartásformák, továbbá az, hogy az adott esetekben mely védekezési mechanizmus hiánya könnyítette meg a jogsértést, kijelölheti a bűnmegelőzés lehetséges irányait is. Ami ez utóbbit illeti, véleményünk szerint nem egyetlen kontrolleszköz bevezetésére van szükség, hanem a városi tömegközlekedés egészét érintő átfogó közbiztonsági reformra. Egy ilyen csomag, noha természeténél fogva bonyolultabb tervezést igényel, mint néhány kamera üzembe helyezése, számos olyan elemet tartalmazhat, amely hatékony és költséghatékony módon, az alapjogokat valóban csak a szükséges és arányos mértékben korlátozva vezet be új szituációs megelőzési eszközöket és kontrollmechanizmusokat a tömegközlekedési eszközökön. Biztonság és szabadság viszonya ugyanis, bármennyivel egyszerűbb is volna elfogadni az ellenkezőjét, nem zéró összegű játszma.

JEGYZETEK

- 1 A tanulmány egy korábbi, szűkebb változata a BKV kérésére készült, amikor a fővárosi közlekedési vállalat az OKRI-hoz fordult a villamosok és buszok bekamerázási tervének szakmai véleményezését kérve.
2. 46/1995. (VI. 30.) AB határozat.
3. 1202/B/1996. AB határozat, 35/2002. (VII. 19.) AB határozat.
4. Ezt támasztja alá az adatvédelmi biztos álláspontja is. 2009. augusztus 9-i adatvédelmi biztosi állásfoglalás, ügyiratszám: 1781/K/2009-8; http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2009&dok=1781_K_2009-8.
5. A közterületi rendőrségi térfigyelés szabályozásának meg kell felelnie továbbá a 38/2001. (X. 8.) ORFK intézkedésnek.
6. 2009. augusztus 9-i adatvédelmi biztosi állásfoglalás, (4. vj.). Releváns lehet még a 2000. december 20-i adatvédelmi biztosi közlemény, amely megkülönbözteti a képfelvevő, illetve –rögzítő berendezések telepítése és működtetése során a közterületet, a nyilvános magánterületet és a magánterületet.
7. Javaslat a közforgalmú közlekedési eszközökön elhelyezett kamerák jogi szabályozása tárgyában, iktatószám: FPH010 /5182 – 4 /2009, előterjesztő Horváth Csaba; <http://www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=TirPortalBinary&documentversionid=77471>. Az előterjesztés alapján Demszky Gábor levele Bajnai Gordonhoz: <http://www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=TirPortalBinary&documentversionid=77484>.
8. <http://www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=TirPortalBinary&documentversionid=77518>.
9. 15/1991 (IV. 13.) AB határozat.
10. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3078/2008. sz. ügyben; <http://www.obh.hu/allam/aktualis/pdf/200803078.pdf>.
11. Javaslat a közforgalmú közlekedési eszközökön elhelyezett kamerák jogi szabályozása tárgyában (7. vj.). Az előterjesztés alapján Demszky Gábor levele Bajnai Gordonhoz (7. vj.).
12. <http://www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=TirPortalBinary&documentversionid=77518>, 2.
13. 1/1999. (II. 24.) AB határozat, valamint korábban csaknem azonos megfogalmazással: 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
14. http://www.cen.eu/cenorm/sectors/sectors/iss/about_iss/index.asp.
15. Erről lásd bővebben BALOGH Zsolt György: *Közterületi térfigyelés és adatvédelem. Új magyar közigazgatás és szervezéstudomány*, megjelenés alatt.
16. ZOLTÁN Ödön in GELLÉRT György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, Budapest, KJK, 1999, 221–222.
17. A büntetőjog felfelé (terrorizmus elleni küzdelem, a „háború” és a „bűnözés” közötti határok elmosódása stb.) és lefelé történő területfoglalásáról (helyi bűnmegelőzés, zéró tolerancia stb.), továbbá a kontroll gyakorlásának új formáiról részletesen lásd KEREZSI Klára: *A kontroll technológiája: a technikai fejlődés szerepe a társadalmi kontroll gyakorlásában* in Írások Tauber István tiszteletére, szerk. NÉMETH Zsolt, Budapest, MKT – ELTE ÁJK, 2009, 59–65, 60.
18. FÖLDES Ádám: *Árgus szemek*, Fundamentum 2004/2, 22–23.
19. Lásd például az EK és az USA közötti, a transzkontinentális járatokon utazók adatainak átadásáról szóló egyezményrel kapcsolatos európai bírósági határozatot: C-317/04. sz. és C-318/04. sz. egyesített ügyekben 2006. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4721. o.). A bíróság itt ugyan visszaverte a magán-

- cégek által létrehozott és fenntartott adatbázisok bűnmegelőzési célból való felhasználását, de a Bizottság már újabb kísérletet tett egy hasonló tartalmú egyezmény elfogadására. Lásd *Javaslat: a Tanács kerethatározata az utasnyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról*, 2007. november 6.
20. Didier BIGO – Sergio CARRERA – Elspeth GUILD – R. B. J. WALKER: *The Changing Landscape of European Liberty and Security. Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project*, Revue internationale des sciences sociales, n. 192, juin 2007.
 21. Demszky Gáborlevele Bajnai Gordonhoz (7. vj.).
 22. 2009. augusztus 9-i adatvédelmi biztosi állásfoglalás (4. vj.).
 23. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése (10. vj.).
 24. *Kedvező fejlemények és makacs problémák a BKV jegyellenőrzési, pótdíjazási, követeléskezelési gyakorlatában. Az ombudsman utóvizsgálatának megállapításai*, AJB 1801/2009; http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20091123_2.htm.
 25. Tíz pontból álló közbiztonsági programot hirdetett meg Bajnai Gordon miniszterelnök; http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_2293?lang=hu.
 26. *A lakótelepi helyszínek tárgyalására januárban tér vissza a képviselőtestület*, Helyi Téma Online, 2009. december 11.; http://www.helyitema.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=26458&Itemid=43.
 27. *Kétmilliárd forinttal kísérletezik a kormány*, origo, 2009. szeptember 11.; <http://www.origo.hu/itt-hon/20090907-terfigyelo-kamera-a-kormany-terve-a-kozbiztonsag-javitasara.html>.
 28. Kate PAINTER – Nick TILLEY: *Seeing and Being Seen to Prevent Crime*, Crime Prevention Studies, 10, 1–13; lásd még Michael McCaHILL – Clive NORRIS: *CCTV in Britain*, The Urbaneye Project, Working Paper No. 3. 2002.
 29. Brandon C. WELSH – David P. FARRINGTON: *Effects of Improved Street Lighting on Crime*, Campbell Systematic Reviews, 2008,13, The Campbell Collaboration.
 30. PAINTER–TILLEY (28. vj.).
 31. Martin Gill – Angela SPRIGGS: *Assessing the Impact of CCTC*, Home Office Research Study 292, 2005, 116.
 32. A bűncselekmény elkövetési helyének részletes számbavétele ugyanis már lehetőséget adna az adott bűncselekménnyel összefüggésbe hozható természetes személyek kilétére (azaz személyes, sőt bűnügyi személyes adatokra) történő következtetésre – ezt azonban a statisztikáról szóló 1993. évi LXVI. törvény 8. § (4) bekezdés b) pontja nem teszi lehetővé. A rendőrség mint általános nyomozó hatóság ugyan rendelkezik ezekkel az adatokkal, ám azokat kizárólag bűnüldözési célból – azaz a konkrét bűncselekmény egyedileg azonosított elkövetője felelősségre vonásának az előkészítése érdekében – kezelheti. Ligeti Miklós előadása a Jegyző és közigazgatás 48. konferenciáján, Budapest, 2010. január 21., MTA SZTAKI.
 33. A módszertani kérdésekről részletesen lásd például Anthony PETROSINO – Julia LAVENBERG: *Systematic Reviews and Meta-Analyses: Best Evidence on „What Works” for Criminal Justice Decision Makers*, Western Criminology Review, 2007, 8(1), 1–15.
 34. A legfrissebb változat: Brandon C. WELSH – David P. FARRINGTON: *Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime*, Campbell Systematic Review, 2008, 17, The Campbell Collaboration.
 35. Lásd például WELSH–FARRINGTON(34. vj.), GILL–SPRIGGS (31. vj.).
 36. Michael Gill et al.: *The Impact of CCTV: Fourteen Case Studies*, Home Office Online Report, London, Home Office, 2005.
 37. Lásd például GILL–SPRIGGS (31. vj.); Rachel ARMISTAGE: *To CCTV or Not To CCTV – A Review of Current Research into the Effectiveness of CCTV Systems in Reducing Crime*, Community Safety Practice Briefing, Nacro, 2002.
 38. Összefoglalóan lásd például FÖLDES (18. vj.); Clive NORRIS – Gary ARMSTRONG: *CCTV and the Social Structuring of Surveillance*, Crime Prevention Studies, 1999, 10, 157–178; Nicholas Fyfe – Jon BANNISTER: *City Watching – Closed Circuit Television Surveillance in Public Spaces*, Area, 1996, 28(1): 37–46.
 39. Bűnmegelőzési hatékonyságvizsgálatokról lásd például Brandon C. WELSH – David P. FARRINGTON: *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims and Places*, Springer, 2006; valamint a Campbell Collaboration hatékonyságvizsgálatai: <http://www.campbellcollaboration.org/library.php>.
 40. Az informális kontroll erősítése ráadásul nem csupán bűnmegelőzési szempontból fontos, hanem más olyan hétköznapi veszélyhelyzetek (például egy rosszullét vagy egy eltévedt gyerek) kezelésében is, amelyekben az egymásra figyelés és a kölcsönös segítségnyújtás szerepet játszik.
 41. Összefoglalóan lásd például Nigel HAMILTON-SMITH: *Anticipated Consequences: Developing a Strategy for the Targeted Measurement of Displacement and the Diffusion of Benefits*, Crime Prevention Studies, 2002, 14, 11–52; GILL–SPRIGGS (31. vj.).
 42. GILL–SPRIGGS (31. vj.); Ben BROWN: *CCTV in Town Centres: Three Case Studies*, Police Research Group Crime Detection and Prevention Series 68, London, Home Office Police Department; Coretta PHILLIPS: *A Review of CCTV Evaluations: Crime Reduction Effects and Attitudes Towards Its Use*, Crime Prevention Studies, 1999, 10, 123–155.
 43. Összefoglalóan lásd például PHILLIPS (42. vj.) 123–155.

44. Martin GILL – Jane BRYAN – Jenna ALLEN: *Public Perceptions of CCTV in Residential Areas: „It Is Not As Good As We Thought It Would Be”*, International Criminal Justice Review, 2007, 17, 304–324.
45. Francisco R. KLAUSER: *Difficulties in Revitalizing Public Space by CCTV – Street Prostitution Surveillance in the Swiss City of Olten*, European Urban and Regional Studies, 2007, 14, 337–348.
46. Amit ráadásul a megfigyelők több kutatásban is tapasztalt szelektív gyakorlata – a kisebbséghez tartozók, a szokatlanul öltözködő vagy viselkedő járókelők, a fiatalok stb. intenzívebb megfigyelése – egyébként is megnehezít. Lásd például NORRIS–ARMSTRONG (38. vj.); Ann Rudinow Saetnan – Heidi Mork Lomell – Carsten WIECEK: *Controlling CCTV in Public Spaces: Is Privacy the Only Issue? Reflections on Norwegian and Danish Observations*, Surveillance & Society, 2004, 2(2/3), 396–414.
47. GILL–SPRIGGS (31. vj.).
48. Lásd például Nicolas Sarkozy 2007. szeptember 19-i beszédét; <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-talks-about,9479.html>.
49. *CCTV boom has failed to slash crime, say police*, The Guardian, 6 May 2008; <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/may/06/ukcrime1>.
50. *1,000 CCTV cameras to solve just one crime, Met Police admits*, Telegraph.co.uk, 25 Aug 2009; <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/6082530/1000-CCTV-cameras-to-solve-just-one-crime-Met-Police-admits.html>.
51. Nagyon hasonló értékelést adott Shetland CCTV egységének főnöke is, aki pénzkidobásnak tekinti az újabb kamerák telepítését a megfelelő személyi és technológiai háttér nélkül. *„No More CCTV”, cries top CCTV cop*, The Register, 21 July 2009; http://www.theregister.co.uk/2009/07/21/neville_cctv.

A KOMMENTÁR KOMMENTÁRJA 3.

A 2009-ben – a rendszerváltó alkotmányozás kezdetének huszadik évfordulóján – Jakab András szerkesztésében megjelent *Az Alkotmány kommentárja* (a továbbiakban Kommentár) című kétkötetes mű értékelését a Fundamentum előző két számában megkezdett sorozat¹ folytatásaképpen ebben a rövid írásban az alkotmány 70/A, 70/B, 70/F, valamint 70/G. §-ával kapcsolatos fejezeteket tekintjük át. A Kommentárt kommentáló sorozat előző két részének bevezető sorait jelen írás szempontjából is irányadónak tartjuk, azt csupán a terjedelem szűkössége miatt nem idézzük.

A Kommentár 70/A. § [*A diszkrimináció tilalma*] című fejezetének szerzője Győrfi Tamás, az Aberdeeni Egyetem (Egyesült Királyság) oktatója és M. Tóth Balázs, a Miskolci Egyetem tanársegédje, a Magyar Helsinki Bizottság jogásza. A diszkriminációról szóló fejezet remek ötvözte a dogmatikai eszmefuttatásoknak és a joggyakorlatból levonható elméleti megállapítások rögzítésének. Korábban is megfogalmazott álláspontunk szerint² a kommentár egyik feladata a normatartalom tudományos alapokon nyugvó, absztrakt elemzése. A 70/A. § kommentárja olyan alfejezet, amelyben elismerésre méltó módon tükröződik a két szerző jogelméleti, jogfilozófiai érzékenysége.

A történeti és alkotmányszerkezeti áttekintés után a szerzők részletesen foglalkoznak az egyenlőség fogalmával és az erről alkotott filozófiai, jogfilozófiai felfogásokkal. Itt találjuk az egyenlőség alapjairól, a jogegyenlőség és a jogképesség mibenlétéről és összefüggéseiről szóló elemzést is. Ezeknek a kérdéseknek a részletes tárgyalásával mélyen egyetértünk, meglátásunk szerint azonban előnyösebb lett volna ezeket az emberi méltóság fogalmával összefüggésben, az emberi élethez és méltósághoz való jogról szóló alfejezetben – vagy akár külön elméleti-alapjogi fejezetben – kifejteni. A fogalmi és strukturális megállapítások ugyanis olyan elveket kristályosítanak ki, amelyek az alkotmány teljes alapjogi fejezetének értelmezési keretét áthatják. Mindemellett helyesen szentelik a szerzők munkájuk egy teljes alpontját a diszkrimináció kötelezettjei kérdéskörének, amelyben említést tesznek a tilalom jogági megjelenéséről és az úgynevezett horizontális hatás jelenségéről is. Ezáltal érzékeltetik a diszkrimináció tilalmának elvi jelentőségét, amely nem pusztán a formális és materiális alkotmányjogi joganyagra, hanem az egész jogrendszerre irányadó.

A fejezet további pontjai is a dogmatikai indíttasú elemzés jegyében fogantak. A hátrányos megkülönböztetés fogalmi elemeiről szóló alpontokban a „hátrány” és az „igazolhatóság” fogalmának kifejtése logikus, teljességre törekvő. Különösen értékesnek mondható az az igen absztrakt érvelérendszer, amely a hasonlóság és különbség megítélésének „ideális elméletét” veti össze az Alkotmánybíróság gyakorlatával. Az ideális elmélet az igazságosság valamennyi elvének birtokában foglal állást arról, hogy két entitás vagy jelenség azonos-e vagy különböző, ezzel szemben az AB gyakorlata pusztán azt követeli meg, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon alapuljon, vagyis ne legyen önkényes. A szerzők rámutatnak: a posztmodern társadalmakban uralkodó világnézeti pluralizmus keretei között az önkényesség azt jelenti, „hogy a megkülönböztetés egy másik erkölcsi perspektívát elfogadva sem támasztható alá”. Az igazolhatóság keretei között tárgyalják a csoportképzés, valamint az azonos csoporthoz tartozás problematikáját is.

Az alkotmány 70/A. §-ával foglalkozó fejezet kiemelkedő színvonalú, elsősorban elméleti jellegű kommentárt fűz a diszkrimináció tilalmához. Mindemellett a szöveg némi hiányérzetet kelt a magyarországi joggyakorlat bemutatásával kapcsolatban, bár a kommentárnak nyilvánvalóan nem lehet célja a tételes esetismertetés. Gazdagíthatta volna a szöveget az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és annak főbb működési elveiről szóló alpont, bár természetesen kérdéses, hogy az alkotmány kommentárjának milyen mélységben kell a materiális alkotmányjog elemzését és a közigazgatási jellegű jogintézmények tárgyalását elvégeznie. Végül igen röviden foglalkozik a fejezet a 70/A. § (3) bekezdésében deklarált esélyegyenlőség kérdéskörével. Bár ezen a területen a magyar jogalkotás és joggyakorlat még csupán a kezdeti lépéseket teszi, világtrendnek tekinthető, hogy az alkotmányozás és a jogalkotás a pusztai diszkriminációtilalmi rendelkezésektől egyre inkább továbblép a társadalom bizonyos szempontból különleges helyzetű csoportjai (gyermekek, idősek, nők, fogyatékkal élők stb.) számára esélyegyenlőséget (is) biztosító normák irányába.

A Kommentár 70/B. § [*A munkához való jog*] című fejezetének szerzője Juhász Gábor, aki szociális jog, alkotmányjog, magyar és európai szociálpolitika témában jegyez tanulmányokat. Juhász törekszik követni a kommentárral szemben megfogalmazott

követelményeket: a 70/B. § kommentálását az intézmény- és szövegtörténet bemutatásával kezdi, majd rátér a véleményünk szerint kifejezetten részletes, egy kommentárba nem ilyen aprólékos módon beillesztendő nemzetközi szabályozások ismertetésére. Önmagában az, hogy az alkotmány értelmezéséhez nemzetközi és szupranacionális szinten keres kapaszkodókat, üdvözlendő, de a kommentárban talán indokolt lett volna máshogyan strukturálni, és az elemzendő rendelkezéseknél tárgyalni ezeket azaz, hogy azok mennyire (nem) állnak összhangban az alkotmányszöveggel, illetve ebből milyen következmények származnak. Ezt a szerző néhol meg is tette (például 41. msz.). A 70/B. § szövegének értelmezésekor laikusok számára is érthető, megfelelő, bár talán rövid áttekintést nyújt a munkához való jogra és annak tartalmi elemeire vonatkozó releváns joganyagról, illetve a legfontosabb alkotmánybíróági gyakorlatról.

A személyi hatály magyarázata („mindenkinek”) azonban csak addig terjed, ameddig a szerző megállapítja: „az Alkotmány minden Magyarországon tartózkodó személynek jogot ad a munkához...” (16. msz.), illetve elemzi az 1991. évi IV. törvénynek a Kommentár kéziratának lezártakor hatályban lévő 7. § (1) bekezdését. Mindenféleképpen érdemes lett volna néhány gondolatot szentelni annak, hogy a foglalkozás szabad megválasztása összefügg a közhivatal viselésére vonatkozó 70. §-sal. A 70. §-ra a szerkesztők ugyan utalnak a 18. msz. alatt, de nem az alapjog alanyának problematikájával kapcsolatban, hanem attól teljesen független vonatkozásban („a munkához való jog alkotmányos alapjogként 70.§[60]–[64]”).

Juhász Gábor helyesen mutat rá már írása elején (2. msz.) a munkához való jog kettős természetére. Bár híven visszaadja az alkotmánybíróági határozatokból lesűrhető – egyébként egyáltalán nem egységes és így vitatható³ – lényegét: „joga van a munkához”, (mint szociális jog) „a munka [...] szabad megválasztásához”, „a foglalkozás [...] szabad megválasztásához” (mint alanyi alapjogok) (17. msz.),⁴ azzal – vélhetően a hiányos AB értelmezés miatt – nem foglalkozik, hogy mi a kapcsolat a munka és a foglalkozás között. Azt így – az AB gyakorlatának megfelelően – szinonimaként kezeli („a munkához való jogot úgy kell értelmezni, hogy abba beletartozik mindenfajta foglalkozás”, ABH 1994, 117, 121.), jöllehet a szinonimák normaszövegben való megjelenése értelmezési szempontból gyanakvásra ad okot; illetve ettől eltérő álláspont megjelent már 2002-ben.⁵ Azt sem érzékelteti és értéke-li, hogy ebben az összefüggésben mit jelent az az általa is hivatkozott AB álláspont, mely szerint „[a]

z alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztása [...] (ABH 1994, 117, 121.)”. Ha a munkához való jog itt alanyi jog, akkor hol kerül megjelenítésre a szociális oldala? A munkához való jog szociális oldala bemutatásakor ugyanakkor a szerző helyesen mutat rá arra, hogy piacgazdasági körülmények között a 70/B. § (1) bekezdése nem követeli meg az államtól azt, hogy mindenki számára biztosítson munkát (28. msz.).

Juhász Gábor röviden, tömören és érthetően ismerteti a korlátozásokra vonatkozó alkotmánybíróági distinkciókat (választás szabadsága vagy gyakorlás szabadsága; szubjektív és objektív korlátok). Felvethető, hogy esetleg érdemes lett volna a vizsgált alapjog korlátozásának általános szükségességével is foglalkozni. A foglalkozásra (munkára) nézve tipikus, hogy társadalmi kihatása van, ezért indokolt azt a felelősséggel összekötni. Az államnak pedig öröködni kell afelett, hogy a közösséget az egyes tevékenységek ne veszélyeztessék,⁶ illetve biztosítania kell a gazdaság – mint egész – kielégítő működését.⁷ Az államnak egyben azt is garantálnia kell, hogy az egyén gazdasági téren megnyilvánuló önrendelkezési szabadsága megvalósulhasson. Az írás kifejezetten értékes része, hogy a szerző kitér a kényszerszermunka tilalmára, és az elemzést esetjoggal támasztja alá.

A Kommentár 70/F. § [A művelődéshez való jog] című fejezetének szerzője Horváth Enikő. E fejezet kétséget kizáróan igazolja, hogy a hazai szakirodalom nem dolgozta fel kellő mértékben ezt a területet, emiatt hiányoznak azok a fogódzók, amelyek a szerző munkáját megkönnyíthették volna. Ezek hiányában az elemzés elvégzése komoly elmélyültséget igényelt. Ennek kapcsán a szerző kiemeli, hogy a művelődéshez való jog sok tekintetben a demokratikus jogállam működésének előfeltétele és egyben biztosítéka, adós marad ugyanakkor az – egyébiránt helytálló – állítás igazolásával. Az első fordulatból – „A Magyar Köztársaság biztosítja” – levezetett intézményvédelmi kötelezettség megállapítása ugyancsak akceptálható, annak kibontása azonban hiányzik. Ennek elsősorban az az oka, hogy a szerző figyelmen kívül hagyja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének aktív oldalát, amelynek értelmében az államnak biztosítania kell azt, hogy az az intézményrendszer, amelyet a releváns alapvető jogok érvényesülésének érdekében maga hozott létre, megfelel a rendeltetésének.⁸ Utalni szükséges továbbá az Alkotmánybíróóság azon megállapítására is, amely szerint az állam az objektív intézményvédelmi kötelezettségéből eredően „úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a töb-

bi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja”.⁹

A szerző helyesen ismeri fel, hogy az Alkotmánybíróság a művelődéshez való jogot gyakorlatilag az oktatáshoz való jogként értelmezi – figyelmen kívül hagyva a közművelődést –, és ismerteti az egyes oktatási szintekkel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot is. Ennek kapcsán hiányérzet fogalmazódik meg az olvasóban: a szerző ugyanis nem veszi figyelembe az oktatáshoz való jog kettős jellegét, említés nélkül hagyva, hogy az oktatáshoz való jog összetevői két nagy csoportba, az úgynevezett kulturális jogi jellegű és a szabadságjogi elemek területére sorolhatók be. A kulturális jogi jelleget mutató részjogosítványok közé tartozik a szűkebb értelemben felfogott oktatáshoz való jog, tehát az alapfokú (kötelező) oktatáshoz való feltétlen, a közép- és felsőfokú oktatáshoz pedig a képességekhez mérten való hozzáférés. A szabadságjogi csoportba tartozik a tan szabadság (a tanulás és a tanítás szabadsága), amely szintén több részjogosítványra bontható: a szabad iskolaalapítás és -működtetés jogára, az iskola szabad megválasztásának jogára, valamint a felsőoktatási intézmények autonómiájára.¹⁰

Az alkotmány kommentált paragrafusának érdeklődésre leginkább számot tartó fordulatával – „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással” – foglalkozva a szerző (az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai nyomán) rögzíti, hogy még a megfelelő képességű egyénnek sincs alkotmányos joga ahhoz, hogy az általa meghatározott évben és intézményben kezdje meg a tanulmányait. Utal arra is, hogy az állam nem korlátozhatja szükségtelen és aránytalan mértékben az oktatásban részt vevők anyagi támogatását, nem teremti meg ugyanakkor a kapcsolatot a két összefüggő rendelkezés között. Az alkotmány 70/F. §-a alapján – az Alkotmánybíróság szerint – a művelődéshez való jog (*de facto* az oktatáshoz való jog) akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, „ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak”.¹¹

Az alkotmány 70/F. §-ával foglalkozó fejezet összességében korrekt elemzés, amelyet a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat és a szakirodalom alapos feldolgozása még tovább gazdagíthatott volna.

A Kommentár 70/G. § [*A tudományos és művészeti élet szabadsága*] című fejezetének szerzője Lángos Petra Lea, aki a témában több hazai és külföldön megjelent publikációt is jegyez. A tudományos és

művészeti élet szabadságának kettős – szabadságjogi és kulturális jogi – jellegét figyelmen kívül hagyó elemzés elején a szerző a tudományos élet szabadságához fűződő alapjog jogosultjai („tudomány művelői”) meghatározása során helyesen mutat rá arra, hogy a jogosultság előfeltétele a tudományos életben való részvétel. Nem fejezi ki azonban *expressis verbis*, hogy ez lényegében egyedüli feltétel. Kritika nélkül hivatkozza az Alkotmánybíróság határozatát, amely szerint a tudományos élet szabadságához fűződő jogok kifejezetten a felsőoktatási autonómiát megtestesítő személyi körre terjednek ki,¹² figyelmen kívül hagyva, hogy az autonómiaalanyiság és a tudományművelésre való szubjektív jogosultság között közjogi összefüggés nem fedezhető fel.¹³ Az elemzés kiemelkedően értékes részét képezi a tudományos élet szabadságának tartalmi meghatározására vonatkozó rész, amelyben a szerző meggyőző módon mutatja ki a tárgyalt alapjog *status positivus*, illetőleg *status negativus* elemeit is.

Részletesen foglalkozik a felsőoktatási autonómiával összefüggő alkotmánybírói gyakorlattal is. Ennek kapcsán megjegyzést érdemel – amint az a Kommentár idézett szakaszából is kiolvasható –, hogy a felsőoktatási autonómia nem tekinthető önmagáért való értéknek: funkciója szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. A felsőoktatási autonómia elméletének e felfogás szerint tehát nem az a kulcskérdése, hogy van-e autonómiája az egyénnek vagy az intézménynek, hanem egyrészt az, hogy ez az autonómia meddig terjed, másrészt – legfőképpen – pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak. A felsőoktatási autonómia fogalmának lényege tehát az, hogy a felsőoktatási intézmények szabályozása sajátosságaikra tekintettel történjen meg, biztosítva a tudomány szabadságának érvényesülését; másképpen fogalmazva: autonómia kizárólag akkor követelhető legitim módon, amennyiben az az oktatás és a tudomány szabadságának érvényesítése érdekében történik. Nem elegendő tehát annak biztosítása, hogy a tudomány művelői élhessenek a szabadságjogaikkal; az államnak garatálnia kell azt is, hogy ez a tevékenység a társadalom céljainak megvalósulását szolgálja. Ez a tudományfilozófiai alapvetés a felsőoktatási autonómia fogalmának új megközelítését követeli meg. Lényeges utalni továbbá arra, hogy a felsőoktatási autonómia fogalmának meghatározására irányuló valamennyi törekvés az alkotmányon kell hogy alapuljon, különösképpen akkor, ha az állam egyes, alapjogot érintő funkcióit a felsőoktatási intézmények létrehozá-

sával és működtetésével valósítja meg – amint azt esetünkben Magyarországon is teszi. Ennek megfelelően az állam olyan alkalmas eszközökről köteles gondoskodni, amelyek a tudományos intézmények törvényből eredő feladatainak figyelembevétele mellett a tudományos tevékenység szabadságának érintetlenségét biztosítják. E gondolat mentén az Alkotmánybíróság egyes döntéseiből a szerzőétől részben eltérő következtetések is kiolvashatók.¹⁴

A művészeti élet szabadságának terjedelmét vizsgálva a szerző rámutat, hogy a művészeti alkotás létrehozásával kapcsolatos részjogosultságok az állam részéről azt követelik meg, hogy tartózkodjék a teljes alkotófolyamat korlátozásától, a szabadságjog korlátozásáról szóló következő alponthan pedig ezt a megállapítást helyesen árnyalva arra a következtetésre jut, hogy minél szorosabban kapcsolódik a korlátozandó cselekmény a művészi önkifejezés mint a művészi alkotófolyamat lényegéhez, a korlátozásnak annál szigorúbb feltételeknek kell megfelelnie. Akceptálható álláspontját azzal támasztja alá, hogy míg az alkotófolyamat jellemzően a művész személyes elménye, addig a mű nyilvánosság elé tárása rendszerint már a külvilágra is hatással van.

A tanszabadság fogalmának elemzése kapcsán tisztázza, hogy az alkotmányban szereplő megfogalmazás – „a tanszabadságot és a tanítás szabadságát” – rész-egész viszonyt ír le. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége kapcsán tett megállapításait elsősorban a vonatkozó törvényi szintű szabályozással törekszik alátámasztani, ami a Kommentár műfaji sajátosságain némileg túllépő megoldás, helyeselhető ugyanakkor, hogy végkövetkeztetéseinek megfogalmazásakor döntő mértékben az alkotmánybíróági gyakorlatra támaszkodik.

A Kommentárnak az alkotmány 70/G. §-ával foglalkozó fejezete összességében tehát lényegre törő és világos elemzés, amelynek szerzője jó arányérzékkel emelte ki az Alkotmánybíróság gyakorlatából származó releváns megállapításokat. Némiképp sajnálatos – ugyanakkor döntő mértékben a kommentárirás velejárója –, hogy az egyes határozatok ismertetésén túlmutatóan a szerzőnek (saját korábbi munkáitól eltérően) az alkotmánybíróági gyakorlat egyértelműen kimutatható fejlődési tendenciái vizsgálatára már nem maradt lehetősége; az ebből származó következtetések további értékes megállapításokat szolgáltathattak volna.

JEGYZETEK

1. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *A kommentár kommentárja 1.*, Fundamentum, 2010/1, 93–97, valamint KOC SIS Miklós – ZELLER Judit: *A kommentár kommentárja 2.*, Fundamentum, 2010/2, 125–129.
2. Vö. KOC SI–ZELLER (1. vj.) 125.
3. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban* in *Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002; DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.
4. Vö. a Juhász által is hivatkozott 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal (ABH 1994, 117, 120–121.).
5. Kiss László alkotmánybírónak a 267/B/2000. AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2002, 1126, 1139.
6. Vö. az állam biztonságot biztosító szerepével. ÁDÁM Antal: *A biztonság mint jogi érték* in *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*, szerk. BALOGH Ágnes – HORNYÁK Szabolcs, Pécs, PTE ÁJK, 2005, 20–25.
7. Vö. az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből és a preambulumból fakadó állami feladattal.
8. Ennek érdekében akár a felsőoktatási intézményrendszer autonómiájának korlátozására is sor kerülhet. Vö. Dieter LORENZ: *Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention*, Juristenzeitung, 1981, 113.
9. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–303.
10. Lásd erről részletesen CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.
11. 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 585.
12. 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 501.
13. Ennek levezetését lásd Kocsis Miklós: *A tudomány művelői – avagy röviden a felsőoktatási autonómia alanyairól*, Collega, 2009/1–2, 17–21.
14. A szakirodalomban felmerülő vélemények bemutatásáról lásd Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről – avagy új távlatok a felsőoktatás igazgatásában?*, Új Magyar Közigazgatás, 2010/2, 25–35.

ABSTRACTS

ESSAYS

In this issue we publish the first part of John Rawls: *The Basic Liberties and Their Priorities*, which was originally held as Tanner lecture at the University of Michigan in April 10, 1981. The text later became part of Rawls' *Political Liberalism*, as the 8th lecture of Part III. published in 1993 by the Columbia University Press. In the next issue of *Fundamentum* we will publish the second part of the lecture with a commentary of Zsolt Krokavay, the Hungarian editor and translator of Rawls' works.

In his essay, Csaba Tordai examines whether the government's proposal passed right after the parliamentary elections regarding the maximum number of MPs can be fulfilled by keeping the current electoral system. He concludes that when implementing the reform – in addition to observing the applicable constitutional principles – a very pragmatic approach is required and it is crucial to consider the possible consequences of an election result enabling the concentration of power.

INTERVIEW

Zsolt Enyedi, professor of the Central European University assesses in historical and comparative perspectives the changes of the Hungarian party structure after the 2010 spring Parliamentary elections. He also talks about the possibilities of the emergence of new political actors in the Hungarian political arena, as well as the changes in the party finance system and the role of referendum in the next future.

FORUM

The authors of the column, Péter Hack, Gábor Juhász and Éva Vajda from their different perspectives discuss the various problems of the Hungarian system of party and campaign financing, and the possibilities of reforming this corrupt system.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Anna Unger comments on the decision of the US Supreme Court in the case of *Citizens United v. FEC*, in which the Court changed its jurisprudence concerning party financing. She tries to predict the future impact of the decision, which on free speech grounds allowed the corporates unlimited campaign finance. Gábor Gadó analyzes the prospect of reintroducing compulsory membership in the chamber of commerce for all businesses and firms. He argues, inter alia, that such a corporatist move would reinforce the business sector's dependency on the government. In his essay, Gábor Polyák analysis the American and European debates over network neutrality, and concludes that in the digital media system the means and aims of the regulation are inseparably intertwined, which requires the change of mentality from both the legislature and the law enforcement institutions.

BEFORE DECISION

In his article, Tamás Verdes deals with the possible changes of the regulation of the right to vote in the new Hungarian Constitution after the decision of the European Court of Human Rights in the case of *Alajos Kiss v. Hungary*.

AFTER DECISION

The article by Vasily Lukashevich explores the development of the autonomous „family life” concept of Article 8 of the European Convention in relation to same-sex couples. The primary focus of the article is the recent judgment of the European Court of Human Rights in the case *Schalk and Kopf v. Austria*. The significance and impact of this judgment is analyzed and contrasted against the existing case-law on the matter.

We also publish summaries of the recent judgments of European Court of Human Rights and the Hungarian Constitutional Court.

PROTECTORS OF RIGHTS

In their study, Petra Bárd and Andrea Borbíró deal with the data protection and criminological aspects of cameras used in the vehicles of the public transportation. Their conclusion is that liberty and security interest in this issue can not be deemed as zero-sum game.

REVIEW

Here we present a review of the recently published Commentary to the Hungarian Constitution.