

AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK ÉS ELSŐBBSÉGÜK II.*

8. § AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK MINDEN TEKINTETBEN MEGFELELŐ ELRENDEZÉSE

Most lássuk, hogyan szüntethető meg a második hiányosság. Idézzük fel, hogy e hiányosság azért keletkezik, mert ha meg kell közelebbről határoznunk és az eredeti helyzetet követő szinteken össze kell egymással hangolnunk több szabadságjogot, ehhez szükségünk van egy kritériumra. Az alapvető szabadságjogok legjobb vagy legalábbis minden tekintetben megfelelő elrendezését kell megteremtenünk, a társadalom adott körülményei alapján. Az igazságosság elmélete egyik javasolt kritériumának az látszik, hogy az alapvető szabadságjogokat a legkiterjedtebb elrendezésüket eredményező módon kell körvonalaznunk és összehangolnunk. E kritérium tisztán mennyiségi, hiszen nem különböztet meg fontosabb és kevésbé fontos eseteket. Sőt, általánosan nem alkalmazható, és nem is alkalmaztam következetesen. Amint Hart megfigyelte, a legnagyobb kiterjedés kritériuma csak a legegyszerűbb és legkevésbé fontos esetekben alkalmazható is, kielégítő is.¹ Az igazságosság elmélete második javasolt kritériuma az, hogy az igazságosság elveit alkalmazó eszményi eljárásban az egyenrangú polgárok képviselőjének nézőpontját kell magunkévá tennünk, és a szabadságjogok elrendezé-

sét azoknak az érdekeknek a fényében kell kialakítanunk, amelyek követését ésszerűnek látjuk számunkra a megítélés legutolsó megfelelő szintje alapján. Hart azonban úgy vélte, ezeknek az érdekeknek a tartalma nem volt elég világosan jellemezve ahhoz, hogy ismeretük kritériumként szolgálhasson.² A két kritérium mindenestre összeütközni látszik, és a szabadságjogok legjobb elrendezése nem minősíthető a legkiterjedtebbnek.³

Meg kell szüntetnem a kritérium e kétértelműségét. Csábító ugyanis azt gondolni, hogy a megkívánt kritériumnak lehetővé kell tennie számunkra, hogy az alapvető szabadságjogokat a legjobb vagy legalábbis a lehető legjobb módon körvonalazzuk és egyeztessük össze. E megfogalmazás azt sugallja, hogy van valami, amiből az alapvető szabadságjogok elrendezésének a lehető legtöbbet kell elérnie, hisz csak így lelhetnénk fel azt, amelyik a legjobb. Valójában azonban hallgatólagosan már az első hiányosság megszüntetésének mikéntjére vonatkozó magyarázatnál is feltételeztük, hogy az alapvető szabadságjogok elrendezése nem valaminek (és különösen nem az erkölcsi képességek kifejlesztésének és gyakorlásának) a lehető legnagyobb növeledésként alakítandó ki.⁴ Nem, e szabadságjogoknak és elsőbbségüknek azokat a társadalmi feltételeket kell minden polgár számára egyenlően biztosítaniuk, amelyek az általam „legalapvetőbbnek” nevezett két esetben

* A Fundamentum 2010/3. számában (5–26.) megjelent tanulmány második része.

John RAWLS: *The Basic Liberties and Their Priorities*. 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 változtatlan szöveggel, az egyes szakaszokat azonban címeikkel ellátva, belefoglalta újabb összefoglaló művébe, lásd John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, III. rész, 8. előadás. E címetek itt is feltüntetjük. A fordítás része lesz a L'Harmattan Kiadó megjelenés alatt álló válogatásának: KROKOVAY Zsolt szerk.: *Szabadság. Oxfordi tanulmányok a filozófia köréből*. A fordítást (a kötet megjelenését megelőzően) a kiadó engedélyével közöljük.

[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 mindegyik körülményeskedés nélkül a „szabadságjogok” kerül.]

nélkülözhetetlenek a két erkölcsi képesség megfelelő kifejlesztéséhez, valamint teljes értékű és tájékozott gyakorlásához.

Az első legalapvetőbb eset az igazságérzethez szükséges képességre és arra az összefüggésre vonatkozik, amelyben az igazságosság elveit a társadalom alapvető berendezkedésére és annak politikai kérdéseire alkalmazzuk. A politikai szabadságjogokat és a gondolkodás szabadságát sorolom majd ehhez az esethez. A második legalapvetőbb eset a jóról alkotott felfogás kialakításához szükséges képességgel és a viselkedésünket egész életünk során irányító mérlegelő gondolkodás elveinek alkalmazásával kapcsolatos. Ide a lelkiismeret szabadsága és az egyesülési szabadság tartozik. A legalapvetőbb eseteket az különbözteti meg a többitől, hogy ezekben az igazságosság, illetve a mérlegelő gondolkodás elveit területileg átfogóan és tárgyukat tekintve alapvető jelleggel kell alkalmaznunk. A legalapvetőbb eset gondolata teszi majd lehetővé számunkra, hogy meghatározzuk a szabadság jelentőségének azt a fogalmát, amely segít érzékeltnünk, miként számolható fel a második hiányosság.⁵

Az eredmény az lesz, hogy az eredeti helyzetet követő szintek kritériumának úgy kell körvonalaznia és összehangolnia az alapvető szabadságjogokat, hogy a kérdéses jó berendezkedésű társadalom körülményei között, amelyben a két legalapvetőbb eset felmerül, megengedjék a két erkölcsi képesség megfelelő kifejlesztését, valamint teljes értékű és tájékozott gyakorlását. A szabadságjogok ilyen elrendezését nevezem majd „minden tekintetben megfelelőnek”. E kritérium a szabadságjogok elrendezését az egyenrangú polgárok képviselőjének ésszerű érdekeivel összhangban, az imént említett második kritérium szerint alakítja ki. Azok a megfontolások ugyanis, amelyek alapján a felek az eredeti helyzetben magukévá teszik az igazságosság két elvét, egyértelművé teszik, hogy ezeket az érdekeket, amint az eredeti helyzetet követő szinteken felmerülnek, egy minden tekintetben megfelelő elrendezés szolgálja a legjobban. Vagyis a második hiányosság megszüntetésénél azt a módszert vesszük tovább, amelyet az első felszámolásánál követtünk.

Két okunk van arra, hogy az alapvető szabadságjogokat körvonalazó és összehangoló elrendezést illetően elutasítsuk a lehető legnagyobb valamilyen gondolatának alkalmazását. Egyrészt arra vonatkozóan, hogy miből kellene a lehető legtöbbet elérnünk, a gondolat ellentmondásos. Nem tudjuk rögtön a lehető legtöbbet elérni a két erkölcsi képesség kialakítása és gyakorlása terén. És akár az egyik, akár a másik képességet nézzük önmagában, hogyan kellene elérnünk kifejlesztését és gyakorlását tekint-

ve a lehető legtöbbet? Azt kellene elérnünk, hogy a lehető legtöbb mérlegeléssel lehessen minden más tényezőtől függetlenül rábólintani a jó valamely felfogására? Ez képtelenség. Sőt, mi több, ki sem tudjuk alakítani magunknak e képességek lehető legnagyobb mértékű kifejlesztésének gondolatát. Ami a kezünkben van, az a jó berendezkedésű társadalom egy felfogása, bizonyos általános vonásokkal és alapvető intézményekkel. Miután ez adott, kialakítjuk e képességek kifejlesztésének, illetve gyakorlásának a két legalapvetőbb eset számára megfelelő és a két legalapvetőbb esethez viszonyított gondolatát.

Az a másik ok, amiért a lehető legnagyobb elérésének gondolata nem használható, hogy a személy nem csupán a két erkölcsi képességből áll. A személyeknek van egy meghatározott felfogásuk is. Idézzük fel, hogy a jóról alkotott felfogás a végső célok és érdekek, a személyekhez, illetve társulásokhoz fűződő kötöttségek és ragaszkodások valamilyen rendjét foglalja magában, valamint azt a világszemléletet is, amelynek alapján e célokat és kötődéseket értelmezzük. Ha a polgároknak nem lenne meghatározott felfogásuk arra vonatkozóan, mi az, amit el akarnak érni, a jó berendezkedésű társadalom igazságos társadalmi intézményei hiábavalók lennének. Az erkölcsi képességek kialakítására és gyakorlására vonatkozó megfontolások természetesen nagymértékben ösztönzik a feleket az eredeti helyzetben az alapvető szabadságjogok és elsőbbségük elfogadására. Aból azonban, hogy a felek nézőpontjából ezek súlyos megfontolások, nem következik, hogy a társadalomban a polgárok számára az erkölcsi képességek gyakorlása a jónak vagy a legmagasabb rendű, vagy a kizárólagos formája. Nem. E képességek szerepe és gyakorlása (a megfelelő esetekben) a jó egy feltétele. Vagyis a polgároknak igazságosan és ésszerűen kell cselekedniük, amint azt a körülmények megkívánják. Mégpedig ahogy Kant mondaná, igazságos és tiszteletet érdemlő (továbbá teljes autonómiájú) magatartásuk teszi őket méltóvá a boldogságra. Az teszi eredményeiket egészen csodálatossá, élvezeteiket teljesen jóvá.⁶ Ám örülnék lenne arra törekednünk, hogy a lehető legtöbb igazságos és ésszerű cselekedetet hajtsuk végre a lehető legtöbb ezt megkívánó alkalom megteremtésével.

9. § A SZABADSÁGJOGOK BEILLESZTÉSE EGY KÖVETKEZETES ELRENDEZÉSBE

Az alapvető szabadságjogok minden tekintetben megfelelő elrendezésének gondolata alapján most már érzékelteni tudom, miként alakítható ki és mi-

lyen összehangolásokat kíván az eredeti helyzetet követő szinteken az alapvető szabadságjogok rendszere. Az alapvető szabadságjogok olyan elrendezésére törekszem, amely látni engedi viszonyukat a két erkölcsi képességhez, illetve azok gyakorlásának két legalapvetőbb esetéhez. Az egyenlő politikai szabadságjogoknak és a gondolkodás szabadságának kell biztosítania, hogy a polgárok, az igazságérzethez szükséges képesség hatékony és teljes körű gyakorlása révén, szabadon és tájékozottan alkalmazzák a társadalom alapvető berendezkedésére az igazságosság elveit. (Az igazságosság elveit persze kiegészíthetik a politikai szabadságjogok megfelelően körvonalazott, méltányos

értéküket és más lényeges, általános elveiket megerősítő követelményei.) Ezek az alapvető szabadságjogok megkívánják a képviselői demokrácia valamilyen formáját, valamint a politikai szólásszabadság, a sajtószabadság, az egyesülési szabadság és más hasonló szabadságjogok megfelelő védelmezését. A lelkiismeret szabadságának és az egyesülési szabadságnak kell biztosítania, hogy a polgárok a mérlegelő gondolkodás képességeit minden tekintetben tájékozottan és hatékonyan gyakorolhassák, hogy a jó valamely felfogását életük egészét tekintve kialakíthassák, megváltoztathassák és ésszerűen követhessék. A további (ezeket alátámasztó) alapvető szabadságjogokat, a személyi szabadságot és sérthetlenséget (amelyet megsértett például a rabszolgaság és a jobbágyosság, vagy a költözködés és a pályaválasztás szabadságának megtagadása), illetve a jog uralmával kapcsolatos jogokat és szabadságjogokat úgy kapcsolhatjuk össze a két legalapvetőbb esettel, hogy felismerjük nélkülözhetetlenségüket a legelsőként megnevezett alapvető szabadságjogok megfelelő szavatolásához. Egy jó berendezkedésű demokratikus társadalomban a közös és garantált egyenrangú polgári státust ezeknek az alapvető szabadságjogoknak az együttes birtoklása határozza meg.⁷

Az alapvető szabadságjogok ilyen elrendezése után megmagyarázhatjuk az egyes szabadságjogok *jelentőségének* azt a gondolatát, amelyre szükségünk van a második hiányosság megszüntetéséhez. Egy szabadságjog kisebb vagy nagyobb jelentősége azon múlik, hogy mennyire játszik lényeges szerepet, illetve mennyire nélkülözhetetlen intézményes eszköz a két legalapvetőbb eset egyikében (vagy mindkettőben) az erkölcsi képességek teljes körű, tájékozott és hatékony gyakorlásának védelmezése terén.

A szólásszabadságra, a sajtószabadságra, a vita szabadságára vonatkozó egyes igények súlyát e kritérium alapján kell megítélnünk. Van olyan mondanivaló, amely nem élvez különösebb védelmet. Olyan is van, amely egyenesen jogsértő, mint például a becsületsértés és a rágalmozás, vagy (bizonyos körülmények között) az úgynevezett támadó szavak használata, mi több, politikai mondanivaló olyan kifejezése, amely az erőszak azonnali és törvénybe ütköző alkalmazására izgat. Gondos mérlegelést kíván persze, hogy mi teszi jogsértővé a mondanivaló e fajtaírt, mindegyik esetben általában más és más okból. A magánembereket (nem pedig politikai szereplőket) érintő becsületsértésnek és rágalmozásnak egyáltalán nincs jelentősége a társadalom alapvető berendezkedésének megítélésénél és szabályozásánál a közügyekre vonatkozó gondolkodás számára, s az ilyesmi ráadásul magánkárt is okoz. Az erőszak azonnali és törvénytörő alkalmazására izgató politikai mondanivaló túl romboló hatású a demokratikus mechanizmus számára ahhoz, hogy a politikai vita rendszabályai megengedhessék, bármi legyen is egyébként a kérdéses politikai nézetek jelen-

tősége. Egy jól megtervezett alkotmány úgy igyekszik korlátozni a politikai törekvéseket, hogy az azokat vezérlő kellő igazságosság és jóakarát folytán erőszakra izgatás ritkán forduljon elő és soha ne jelentsen komoly veszélyt. Amennyiben annak rendje és módja szerint a forradalmi, mi több, a felkelésre buzdító tanok is teljes védelmet élveznek, úgy csupán a politikai mondanivaló kifejezésének idejét, helyét és módját szabályozzák, tartalmának korlátozása nélkül.

Nem szabad elfelejtenünk, hogy a második hiányosság megszüntetéséhez az alkotmányozó gyűlés szintjén az igazságosság első elvét kell alkalmaznunk. Ez azt jelenti, hogy az igazságos politikai eljárás pontos körvonalazásában a gondolkodás szabadságával együtt lényeges szerepet játszanak a politikai szabadságjogok. Egy ilyen alkotmányozó gyűlés küldötteinek (akik továbbra is szabad és egyenrangú személyekként felfogott polgárok képviselőinek tekintendők, csak most más a feladatuk) az igazságos, ugyanakkor működőképes alkotmányok választékából azt kell magukévá tenniük, amelyikről úgy gondolják, hogy a legnagyobb valószínűséggel eredményez igazságos és hatékony törvényhozást. (Azt, hogy melyek a lehetséges igazságos alkotmányok és törvényhozások, az igazságosságnak

az eredeti helyzetben már elfogadott elvei döntik el.) A gyűlés küldötteinek vannak általános ismereteik a politikai és a társadalmi intézmények működéséről, illetve a fennálló társadalmi körülményekről. Ezeken múlik, hogy melyik alkotmányt választják. Abból indulnak ki tehát, hogy az alkotmány olyan igazságos politikai eljárás, amely megtestesíti az egyenlő politikai szabadságjogokat, és azért, hogy a politikai döntéshozatal folyamatai mindenki előtt nyitva állnak, nagyjából egyenlő feltételekkel igyekszik biztosítani azok méltányos értékét is. Ahhoz, hogy szabadon és tájékozott módon lehessen élni e szabadságjogokkal, az alkotmánynak biztosítania kell a gondolkodás szabadságát is. A lényeg először az igazságos és jól működő politikai eljárást körvonalazó alkotmány, még a törvényhozás lehetséges eredményeinek bármely külön is megfogalmazott alkotmányos korlátozását megelőzően. Noha a küldöttek birtokában vannak az igazságos és hatékony törvényhozás gondolatának, az igazságosság második elve, amely pedig része e gondolat tartalmának, nincs belefoglalva magába az alkotmányba. Sőt, a sikeres alkotmányok története is azt sugallja, hogy alkotmányos korlátozásokként nem fogalmazhatók meg megfelelően a gazdasági, társadalmi különbségeket és más elosztási kérdéseket szabályozó elvek. Úgy tűnik, az igazságos törvényhozást a legjobban olyan alkotmányos eszközökkel érhetjük el, amilyen a méltányos képviselőlet biztosítása.

A kiindulópont tehát az igazságos és hatékony politikai eljárást körvonalazó alkotmány, a törvényhozás eredményeinek minden alkotmányos korlátozása nélkül. Ám e kiindulópont természetesen még nem a végeredmény. Azokat az alapvető szabadságjogokat is tiszteletben kell tartani, amelyek a felfogások kialakításának képességét védik, s ez az egyenlő lelkiismereti és egyesülési szabadság (valamint a többi, ezeket erősítő alapvető szabadságjogok) megsértésével szemben további alkotmányos korlátozásokat kíván. Ezek természetesen egyszerűen abból erednek, hogy alkalmazzuk az igazságosság első elvét az alkotmányozó gyűlés szintjén. Másként is megvilágíthatjuk azonban e korlátozásokat, ha visszatérünk a személyek felfogásának ahhoz a kiinduló eszméjéhez, hogy az emberek képesek szokványos és teljes értékű társadalmi együttműködésre, s hogy képesek, életük egészét tekintve, a méltányos együttműködés szempontjainak tiszteletben tartására. Ha egyesek számára leszűkítik vagy megszüntetik az egyenlő alapvető szabadságjogokat, nem lehetséges a társadalmi együttműködés kölcsönös tisztelet alapján. Láttuk ugyanis, hogy a méltányos társadalmi együttműködés szempontjai azok a szempontok, amelyekre építve készek vagyunk, életünk egészét

tekintve, egyenrangú személyekként együttműködni a társadalom minden tagjával. Amikor nem tartják tiszteletben a méltányos szempontokat, az áldozatokat a megbántottság és a megalázottság érzései hatják át, a haszonélvezőknek pedig vagy el kell ismerniük hibájukat és lelkifurdalást kell érezniük miatta, vagy úgy kell az áldozatokat kezelniük, mint akik megérdemlik hátrányaikat. Ez mindkét oldalon megingatja a kölcsönös tisztelet alapjait. A lelkiismereti és egyesülési szabadság alapvető szabadságjogait tehát a kimondott alkotmányos korlátozások védelmezik megfelelően. E korlátozások nyilvánosan kifejezik mintegy az alkotmány előlapján a társadalmi együttműködésnek azt a felfogását, amelyet egy jó berendezkedésű társadalom egyenrangú polgárai vallanak.

Ahhoz, hogy nagy vonalakban előttünk álljon, miként számolható fel a második hiányosság, ennyi elég is, legalábbis az alkotmányos szinten. A következő szakaszban a szólásszabadsággal foglalkozom majd röviden, annak érzékeltetésére, hogy miként szüntethető meg e hiányosság egy meghatározott alapvető szabadságjog esetében. Ezt megelőzően azonban még meg kell jegyeznem, hogy az alapvető szabadságjogoktól eltérően, amelyeket különböző alkotmányos feltételek védenek (a politikai szabadságjogok méltányos értékének garanciáját is közéjük sorolva), valamennyi más törvényes jogot és szabadságjogot a törvényhozás szintjén kell meghatároznunk, az igazságosság két elve és más szükséges elvek alapján. Ebből következik például, hogy a termelőeszközök magántulajdonának vagy társadalmi birtoklásának kérdését nem tudjuk megválaszolni az igazságosság első elvének szintjén. A megoldás ugyanis az adott ország hagyományaitól és társadalmi intézményeitől, sajátos problémáitól és történelmi körülményeitől függ.⁸ Sőt, még ha vissza is vezethetnénk a magántulajdont vagy a köztulajdont sajátos alapelvekre vagy alapvető jogokra valamilyen meggyőző filozófiai érveléssel (olyan megfontolásokkal, amelyek legalábbis számunkra és esetleg néhány rokon lélek számára meggyőzők), akkor is jó okunk lenne arra, hogy az igazságosság olyan felfogását alakítsuk ki, amely ezt nem tételezi fel. Amint ugyanis korábban láttuk, a méltányossággként felfogott igazságosságnak politikai felfogásként az a célja, hogy megoldja a demokratikus hagyomány arra vonatkozó, kilátástalan vitáját, hogy milyen legyen a társadalmi intézmények elrendezése, ha annak a polgárok mint erkölcsi személyek szabadságához és egyenlőségéhez kell igazodnia. Aligha valószínű, hogy valamely filozófiai érvelés meg tudja győzni a másik oldalt nézetei hibás voltáról egy olyan kérdésben, amilyen a termelőeszközök magántulajdo-

na vagy köztulajdona. Gyümölcsözőbbnek látszik megkeresni az egyetértés olyan lehetőségeit, amelyek benne rejlenek a demokratikus társadalmak közös kultúrájában és így a személynek, valamint a társadalmi együttműködésnek e közös kultúrát alátámasztó felfogásában.

Ezek az elgondolások bizonyára nem egyértelműek és többféleképpen is megfogalmazhatók. Ezt továbbra is szem előtt kell tartanunk. Igyekeztem azonban megmutatni, hogy melyek a lehetséges értelmezések, majd azt is érzékeltetni próbáltam, miként használható fel az eredeti helyzet gondolata arra, hogy ezeket az értelmezéseket az igazságosság meghatározott, az erkölcsi filozófia hagyományából levezethető elveihez kössük. Az elvek azután lehetővé teszik sok vagy egyenesen a legtöbb alapvető alkotmányos jogunk és szabadságjogunk magyarázatát, és ahhoz is útmutatást adnak, hogy miként döntsünk, a törvényhozás szintjén, az igazságosság fennmaradó kérdéseiben. Az igazságosság két elve révén van egy közös ítélőszékünk, amelyhez fellebezhetünk a tulajdon kérdésében, amint az az adott, illetve a várható társadalmi körülményeknek megfelelően felmerül.

Összegezeként tehát azt mondhatjuk, hogy az alkotmány körvonalaz egy igazságos politikai eljárást, illetve olyan korlátozásokat foglal magában, amelyek védik az alapvető szabadságjogokat és biztosítják azok elsőbbségét. Minden további kérdés a törvényhozás szintjére marad. Egy ilyen alkotmány megfelel a demokratikus kormányzás hagyományos eszméjének, ugyanakkor helyet ad a jogi felülvizsgálat intézményének.⁹ E felfogás szerint az alkotmány nem az igazságosság elvein vagy alapvető (természetes) jogokon alapul közvetlenül. A személy és a társadalmi együttműködés, a modern demokratikus társadalmak közös kultúrájának egy megfelelő felfogása az alapja.¹⁰ Hozzá kell tennem, hogy az egyes szintek tárgyalásánál mindig ugyanarra az eszmére támaszkodom, arra, hogy az elfogadhatóság minden szinten korlátozza és maga alá rendeli az ésszerűséget, miközben a mérlegelést végző, ésszerű gondolkodású megbízottak jellemzése és korlátozottsága változik. Amíg a felek az eredeti helyzetben ennek megfelelően olyan ésszerű autonómiájú képviselők, akiket az elfogadhatóságnak az eredeti helyzetbe belefoglalt feltételei korlátoznak, s akiknek az a feladatuk, hogy elfogadják az igazságosság elveit az alapvető berendezkedés számára, az alkotmányozó gyűlés küldötteinek már kisebb a mozgásterük, amennyiben nekik már az igazságosságnak az eredeti helyzetben elfogadott elveit kell alkalmazniuk egy alkotmány kiválasztására. Amint egymást követik a szintek, amint a feladat változik, egyre

kevésbé általánossá és egyre sajátosabbá válva, annál szigorúbbak lesznek az elfogadhatóság korlátai és annál vékonyabbá válik a tudatlanság fátyla. Az ésszerűséget tehát minden szinten másképpen korlátozza az elfogadhatóság. Amíg korlátai az eredeti helyzetben a legkevésbé szigorúak és a tudatlanság fátyla a legszigorúbb, az ítélkezés szintjén a legszigorúbbak a korlátok, és a tudatlanság fátyla itt a legkevésbé szigorú. A szintek sora teljes mértékben arra szolgáló eszköz, hogy kialakíthassuk az igazságosság valamely felfogását és elveit a helyes sorrendben a helyes tárgyra alkalmazhassuk. Természetesen az eszköz nem egy tényleges politikai eljárás leírása, s még kevésbé valamely alkotmányos politikai rendszer várható működéséről ad számot. Része az igazságosság egy felfogásának, s noha a demokrácia rendszerének magyarázatához kapcsolódik, nem maga a magyarázat.

10. § A SZABAD POLITIKAI MONDANIVALÓ

A második hiányosság felszámolásának módjáról adott eddigi vázlatom rendkívül elvont. Ahhoz, hogy közelebbről lássuk, miként kell eljárunk, itt és a következő szakaszban megvizsgálom a gondolkodás szabadságához és az első legalapvetőbb esethez tartozó alapvető szabadságjogok közül a politikai mondanivaló és a politikai sajtó szabadságát. Ezzel érzékeltetem majd, hogy miként kell az eredeti helyzetet követő szinteken közelebből is körvonaloznunk, illetve egymással összehangolnunk az alapvető szabadságjogokat, s hogy miként tükrözi egy meghatározott szabadságjog jelentőségét szerepe egy minden tekintetben megfelelő elrendezésben. (A jelentőség fogalmáról lásd az iménti 9. szakasz második bekezdését.)

Azzal a megjegyzéssel kezdem, hogy az alapvető szabadságjogok nem csupán egymást, de önmagukat is lehatárolják.¹¹ A jelentőség fogalma érzékelteti, hogy miért van ez így. Az a követelmény ugyanis, hogy az alapvető szabadságjogok mindenki számára ugyanazok, maga után vonja, hogy csak akkor tehetünk szert nagyobb szabadságra, ha ebben mások is részesülnek. Lehetséges például, hogy azt szeretnénk, tartozzanak bele szólásszabadságunkba (a politikai mondanivaló szabadságába) a közterületek akadálytalan igénybe vételét és a társadalmi erőforrások ingyenes használatát biztosító jogok. Csakhogy szabadságunk e kiterjesztése, amikor mindenki részesül benne, annyi zűrzavart és társadalmi feszültséget okozna, hogy ezzel valójában nagymértékben csökkenne a szólásszabadság ténylegesen élvezhető

területe. Egy alkotmányozó gyűlés küldöttei, akiket (az alapvető szabadságjogok minden tekintetben megfelelő elrendezésének kialakításában) az egyenrangú polgárok képviselőinek ésszerű érdekei vezérnek, felismerik e következményeket, s így elfogadják (mindig az egyenlőség alapján) a hely és az idő, valamint a közhasználatú létesítmények igénybevételének indokolt szabályozásait. A legjelentősebb szabadságjogok kedvéért elállnak a társadalmi erőforrások szabad használatára vonatkozó sajátos igényektől. Ez lehetővé teszi számukra olyan szabályok bevezetését, amelyek hatékony területet biztosítanak a szabad politikai mondanivaló számára (a legalapvetőbb esetet tekintve). Nagyrészt ugyanilyen megfontolások érzékeltetik, hogy miért lesz önkorlátozó a lelkiismeret szabadságának alapvető szabadságjoga is. Itt is elfogadnának indokolt szabályozásokat, hogy biztosítsák e szabadság döntő területének épségét, vagyis a gyülekezetek belső életének szabadságát és sérthetetlenségét, valamint azt a szabadságot, hogy mindenki szabadon határozhassa meg a maga vallási kötöttségeit.

Forduljunk most a politikai mondanivaló szabadságának alapvető szabadságjoga felé, és fontoljuk meg, hogyan tudjuk meghatározni döntő területének védelmében sajátosabb szabadságjogait. Ne felejtjük el, hogy amikor a társadalom alapvető berendezkedésére és politikai kérdéseire alkalmazzuk az igazságosság elveit (és szükség esetén a többi általános elvet), a legalapvetőbb esetre kell összpontosítanunk. Úgy gondolunk ezekre az elvekre, mint amelyeket igazságérzetük alapján egy demokratikus politikai rendszer szabad és egyenrangú polgárai alkalmaznak. Az a kérdés, hogy az erkölcsi képesség szabad, teljes körű és tájékozott megnyilvánulásához milyen sajátosabb szabadságjogok, illetve jogszabályok nélkülözhetetlenek.

Mint korábban, most sem egy általános meghatározással körvonalazom e szabadságjogokat. Csupán olyan szempontokból indulok ki, amelyeket a politikai mondanivaló szabadságának döntő területe számára sarkalatosnak mutat az alkotmányos tanok története. Ilyen sarokkö például, hogy semmilyen formában nem bűncselekmény a „lázító becsületsértés”,⁹ hogy nem létezik egészen rendkívüli eseteket kivéve a sajtószabadság előzetes korlátozása, s hogy teljes védelmet élvez a forradalmi és felforgató tanok képviselője. E három sarokkö kijelöli és bizonyos párhuzamokkal lefedi a politikai mondanivaló szabadságának döntő területét. Azt, hogy miért van ez így,

ezeknek az alkotmányos szabályoknak az átgondolása hozza napvilágra.

Az a szabad társadalom ily módon, ahogy Kalven mondta, ahol a kormányzat rágalmozása képtelenség, ahol ilyen bűncselekmény nem létezik.

„A lázító becsületsértés bűncselekményének hiánya a szólásszabadság gyakorlati próbaköve. Azt mondanám, erre való a szólásszabadság. Az olyan társadalom, melyben bűncselekmény a lázító becsületsértés, nem szabad társadalom, bármilyen más vonásai legyenek is. Az, hogy a társadalom bűncselekménynek tekinti-e az obszcenitást vagy sem, nem változtat alapvető jellegén. A lázító becsületsértés megbüntetésével, úgy látom, nem ez a helyzet. Az, hogy ezt bűncselekménynek tekintik, meghatározza a társadalmat.”¹²

Kalven, úgy vélem, nem azt mondja ezzel, hogy a lázító becsületsértés mint bűncselekmény hiánya jelenti a politikai mondanivaló teljes szabadságát. Csak azt, hogy ez szükségszerű feltétel. Meghozta olyannyira, hogy amint biztossá vált a feltétel ki-elégítése, máris sokkal könnyebben teszik helyére a többi fontos sarokkövet. Az, ahogyan a kormányzatok a történelem során felhasználták e bűncselekményt a bírálat és az ellenzék elnyomására, illetve hatalmuk őrzésére, jól érzékelteti, milyen nagy jelentősége van e szabadságnak az alapvető szabadságjogok valamely minden tekintetben megfelelő elrendezése számára.¹³ Ameddig e bűncse-

lekmény létezik, a közügyekkel foglalkozó sajtó és a közügyek szabad vitatása nem töltheti be szerepét a választópolgár tájékoztatásában. Sőt, belátható, hogy létezése szélesebb értelemben is gyengítené a társadalom önkormányzatát és az annak védelmezéséhez szükséges különféle szabadságjogokat. Ebből következik a *New York Times v. Sullivan* döntés rendkívüli jelentősége. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága ebben az ügyben nem csupán elvetette e bűncselekményt, de ünnepélyesen le is szögezte, hogy az 1798. évi lázításellenes törvény ma alkotmányellenes, függetlenül attól, hogy elfogadása idején az volt-e vagy sem. Megmérettetett a történelem ítélőszéke előtt, mondhatnánk, s könnyűnek találtatott.¹⁴

E bűncselekmény elvetése szorosan kapcsolódik a két másik imént említett sarokkőhöz. Mert ha ez létezik, akkor előzetes korlátozásként is szolgálhat, s könnyen magában foglalhatja a felforgató tanok képviselőjének tilalmát is. Az 1798. évi lázításellenes törvény olyan ellenérzést váltott ki, hogy a bűn-

A LÉNYEG ELŐSZÖR AZ
IGAZSÁGOS ÉS JÓL MŰKÖ-
DŐ POLITIKAI ELJÁRÁST
KÖRVONALAZÓ ALKOT-
MÁNY, MÉG A TÖRVÉNY-
HOZÁS LEHETSÉGES ERED-
MÉNYEINEK BÁRMELY KÜ-
LÖN IS MEGFOGALMAZOTT
ALKOTMÁNYOS KORLÁTO-
ZÁSÁT MEGELŐZŐEN.

cselekményt a törvény hatályának megszűnése után, 1801 óta soha nem élesztették fel. Abban, hogy a politika, a vallás és a filozófia általános tanainak vitái sohasem cenzúrázhatók, a demokratikus hagyományon belül teljessé vált az egyetértés. A politikai mondanivaló szabadságának döntő kérdése így módon az lett, hogy szabad-e hirdetni felforgató nézeteket, vagyis olyan tanokat, amelyeknek lényeges része a forradalom, illetve a törvénytelen erőszak, és így a politikai változás elérésének eszközeként használt izgatás szükségessége. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága számos alkalommal foglalkozott a problémával, a Schenck-ügytől a Brandenburg-esetig. A Schenck-indokolás során fogalmazta meg Holmes főbíró a közismert „világos és jelen lévő veszély” szabályt, amely azután – azon a módon, ahogyan azt a Dennis-ügyben értelmezték és alkalmazták – teljesen hatástalanná vált. Hogy érzékeltessem, miként kell a politikai mondanivaló szabadságán belül a sajátosabb szabadságjogokat közelebbről is meghatároznunk, megvizsgálom röviden a felforgató tanok képviselőjének problémáját.¹⁴

Kezdjük egy megfigyeléssel. Ha egyszer egyetértünk abban, hogy teljes védelmet élvez a tanok, valamint a társadalmi berendezkedés igazságosságának és politikájának minden általános vitája, akkor miért válik döntő problémává a felforgató nézetek képviselete? Kalven helyesen emeli ki, hogy miközben épp az ilyen nézetek képviselete esetén a leginkább meggyőző a politikai mondanivaló korlátozásának megindoklása, az indokok ellentétesek a demokratikus társadalmak legalapvetőbb értékeivel.¹⁵ A szabad politikai mondanivaló ugyanis nem csupán azért nélkülözhetetlen, hogy a polgárok gyakorolhassák az első legalapvetőbb esetben erkölcsi képességeiket. Azért is, mert a szólásszabadság és az alkotmány által kicövekelt igazságos politikai eljárás alternatívát jelent az alapvető szabadságjogokat veszélyeztető forradalommal, illetve az erőszak alkalmazásával szemben. Kell lennie egy pontnak, ahol a politikai mondanivaló annyira szorosan kapcsolódik az erőszak használatához, hogy helyénvaló lehet a korlátozása. Csakhogy hol van ez a pont?

A Gitlow-esetben a Legfelső Bíróság úgy gondolkodott, hogy miután a törvényhozás megállapítása szerint a törvényes kormány erőszakos megdöntésének képviselete olyan jelentős rossz veszéllyel jár, amelyet az állam rendőri hatalmánál fogva megakadályozhat, ezt nem védi az első alkotmánykiegészítés. A bíróság nyomós ellenérvek hiányában feltételezte, hogy a veszély törvényhozói megállapítása helyénvaló volt. A ma irányadó és így történetünket pillanatnyilag befejező Brandenburg-indoko-

lás a Gitlow-döntést bírálta felül (mégpedig azáltal, hogy kifejezetten felülbírálta a Whitney-ügyben hozott ítéletet).¹⁶ A bíróság itt azt az elvet tette magáévá, hogy „a szólásszabadság és a sajtószabadság alkotmányos garanciái nem engedik meg az államnak, hogy megtiltsa, illetve megbüntesse az erőszakhoz, valamint törvénytöréshez folyamodás képviselőjét, kivéve azt az esetet, ahol ez izgatás megvalósítására vagy törvénytörő cselekedet azonnali kiváltására irányul, s ahol valószínűleg létre is jön az izgatás vagy a törvénytörés”.¹⁶ Figyeljük meg, hogy e szerint szándékosnak, ugyanakkor azonnali törvénytörő cselekedet kiváltására alkalmasnak kell lennie a büntetendő mondanivalónak, s hogy olyan körülmények között kell nyilvánosságot kapnia, amelyek ezt az eredményt valószínűvé is teszik.

Noha a Brandenburg-indokolás megválaszolatlanul hagy egy sor fontos kérdést, sokkal jobb azoknál az alkotmányos tanoknál, amelyeket felváltott. Különösen ha összekapcsoljuk a *New York Times v. Sullivan* és a *New York Times v. United States* indokolásával.¹⁷ (E három eset együttesen megerősíti a korábban említett három sarokkövet.) A Brandenburg-indokolás ugyanis úgy húzza meg a védett mondanivaló határvonalát, hogy elismeri a felforgató nézetek képviseletének törvényességét egy alkotmányos demokráciában. Csábító azt gondolni, hogy a forradalmat képviselő politikai mondanivaló hasonló ahhoz, amellyel gyűjtogatásra, garázdaságra és más közönséges bűncselekményekre bujtogatnak. Vagy amellyel éppenséggel veszélyes pánikot okoznak, ahogy az a valaki, aki Holmes főbíró teljesen félrevezető példája szerint tréfából kiáltozva egy zsúfolt színházban, hogy tűz van. (A példa azért félrevezető, mert csak egy olyan, senki által nem védett nézet ellen szolgál érvként, amely szerint a mondanivaló minden fajtája védett, mondjuk esetleg azon az alapon, hogy csak a cselekedet büntethető, s a beszéd nem cselekedet.¹⁸) Csakhogy a forradalom egészen sajátos fajtája a bűncselekményeknek, mert noha az alkotmányos politikai rendszereknek is szükségképpen törvényes joga, hogy megbüntesse törvényeinek megsértését, e törvények bizonyos fokig még abban az esetben is igazságtalannak lehetnek, vagy legalábbis számottevő társadalmi csoportok találhatják azokat elnyomóknak, ha azok megfelelő törvényes eljárás alapján jöttek létre. Az, hogy mikor igazolható a népfelkelés és a forradalom, történelmileg a legalapvetőbb politikai kérdések egyike. A polgári engedetlenség és a fegyveres szolgálat lelkiismereti alapú megtagadásának problémái, amelyeket egy széles körökben igazságtalannak tekintett háború tett időszerré, napjainkban is súlyos feszültségeket okoznak és továbbra is

megoldatlanok maradtak. Így amíg arra vonatkozóan, hogy a gyújtogatás, a gyilkosság vagy a lincselés bűncselekmény, teljes egyetértést találunk, korántsem ez a helyzet a népfelkelés és a forradalom esetében. Ezen az sem változtat, ha egy nem teljesen jól kormányzott demokráciában komolyan felvetődnek ezek a kérdések (ellentétben egy jó berendezkedésű társadalommal, amelyben a probléma, annak meghatározásából következően, fel sem vetődhet). Pontosabban fogalmazva, abban mindenki egyetért, hogy az ilyesmi jogi értelemben bűncselekmény, hiszen törvénysértés.

Csak hogy olyan törvény megsértése, amely sokak szemében már elfogadhatatlannak számít. Ha a felforgató nézetek képviselője elég széles körökben válik élő politikai kérdéssé, ez a küszöbön álló válság jele. Abból ered, hogy jelentős csoportok érzékelik a társadalom alapvető berendezkedését igazságtalannak és elnyomó jellegűnek. Arra figyelmeztet, hogy ezek az emberek, miután kudarcot vallottak panaszuk másféle orvoslásával, radikális lépések megtételére is készek.

Mindez régóta köztudott. Csak azért érintem ezeket a kérdéseket, hogy emlékeztessenek egy nyilvánvaló összefüggésre. Arra, hogy a felforgató nézetek képviselője mindig egy átfogó politikai nézetrendszer része. A „szakszervezeti hatalom büntetőjogba ütköző felhasználása” esetében például (amelyet történelmileg számos büntető törvénykönyv tilt) e politikai nézetrendszer a valaha is megfogalmazott legátfogóbb politikai tanok egyike, a szocializmus volt. Mint Kalven megjegyzi, a forradalmárok nem egyszerűen kiáltozni kezdik, hogy „keljetelek fel!”. Indokokat adnak.¹⁹ A felforgató nézetek képviselőjének elfojtása nem más, mint az indokok megvitatásának elfojtása. Ezáltal annak a korlátozása, hogy az alapvető berendezkedés és a kormányzás igazságosságának megítélésében eszünk szabad és tájékozott nyilvános használatára támaszkodhassunk. Vagyis a gondolkodásunk szabadságát biztosító alapvető szabadságjog korlátozása.

Egy további megfontolás, hogy az igazságosságnak az a felfogása, amely a demokratikus társadalomhoz kötődik, előfeltételezi az emberi természet egy elméletét. Egyrészt arra vonatkozóan, hogy a benne kifejeződő eszmények mennyire valósíthatók meg az emberi természet adottságai és a társadalmi élet követelményei alapján.²⁰ Másrészt azt illetően, és itt ez a legfontosabb, hogy valószínűleg miként

működnek, mennyire sérülékenyek és mennyire szilárdak a demokratikus intézmények. A Gitlow-ügyben a bíróság így fogalmazott:

„Nyilvánvaló, hogy a jelentős rossz, amely megjelenik az arra izgató megnyilvánulásokkal, hogy törvénysértő eszközökkel kell megdönteni a szervezett kormányzatot, elég veszélyes ahhoz, hogy büntetése a törvényhozás hatáskörébe tartozzon. Az ilyen megnyilvánulások lényegi természetüknél fogva maguk után vonják a közrend és az állambiztonság veszélyeztetését [...] Ám nem kevésbé valóságos és lé-

nyegbe vágó az sem, hogy a veszély azonnali, hiszen az adott megnyilvánulás hatását sohasem láthatjuk előre pontosan. Egyetlen forradalmi szikra meggyújthatja a lángot, amely egy ideig csupán parázslík, ám megállíthatatlan, mindent elpusztító tűzvészben törhet ki.”²¹

E szakasz jól érzékelteti azt a Hobbes nézeteivel egyező meggyőződést, hogy a politikai berendezkedés rendkívül törekeny és ingatag. Feltételezik ugyanis, hogy a forradalmi mondanivaló hatására még egy demokratikus politikai

rendszerben is működésbe léphetnek azok a kiszámíthatatlan és romboló erők, amelyek ott lappanganak tudtunkon kívül a politikai élet sima felszíne alatt, s amelyek hirtelen törnek fel, ellenállhatatlanul söpörve el minden előttük álló akadályt. Csak hogy amennyiben garantált a politikai mondanivaló szabadsága, nem bukkannak fel senki előtt nem ismert vagy hirtelen roppant veszélyessé váló, súlyos panaszok, mert ezeknek már nyilvánosan hangot adtak, s egy valamelyest jól kormányzott politikai rendszerben ezeket már számításba is vették, legalábbis bizonyos fokig. Sőt, egyet kell értenünk Locke-kal a demokratikus intézmények működésének abban a magyarázatában, hogy az emberekben van egy bizonyos természetes politikai erény, s hogy csak akkor hajlanak az ellenállásra vagy a forradalomra, amikor a társadalom alapvető berendezkedésében rendkívül igazságtalan a helyzetük, amikor e körülmények hosszú időn keresztül, tartósan állnak fenn, s amikor ezek más eszközökkel már nem tűnnek megváltoztathatóknak számukra.²² Egy többé-kevésbé jól kormányzott demokratikus társadalom alapvető intézményei ily módon korántsem olyan törekenyek és ingatagok, hogy azokat pusztán a felforgató nézetek képviselője lerombolhatná. Ellenkezőleg, egy ilyen társadalomban az okos politikai vezetés e nézetek képviselőjét úgy tekinti, mint arra vonatkozó figyelmeztetést, hogy alapvető változásokra lehet

esetleg szükség, és az, hogy milyen változások lennének kívánatosak, részben abból az átfogóbb politikai nézőpontból tudható meg, amelyre az ellenállás és a forradalom képviselőjének magyarázatában, illetve igazolásánál hivatkoznak. Most már csak össze kell kapcsolnunk e megjegyzéseket azoknak a küldötteknek a megfontolásaival, akik egy alkotmányozó gyűlésben az egyenrangú polgároknak az alapvető szabadságjogok minden tekintetben megfelelő elrendezéséhez fűződő ésszerű érdekét képviselik. Egyszerűen azt mondjuk, hogy ez a magyarázata annak, miért kizárólag akkor zárják ki a védett politikai mondanivaló köréből a felforgató nézetek képviselőjét, amikor az egyfelől erőszakos eszközök azonnali és törvénytelen használatára irányul, másfelől valószínű is ennek az eredménynek az elérése (ahogy azt a Brandenburg-indokolás mondja), vagyis hogy miért nem önmagában a felforgató nézetek képviselőjét tiltják (ahogy azt a Gitlow-indokolás teszi). A kérdés ilyen tárgyalása érzékelteti, hogy a politikai mondanivaló szabadsága az eredeti helyzetet követő szinteken miként körvonalazható közelebből is, s hogy mint alapvető szabadságjog miként hozható összhangba más alapvető szabadságjogokkal oly módon, hogy döntő területe részesüljön a védelemben. Nevezetesen eszünk szabad használata a közügyekben, az alapvető berendezkedés és kormányzása igazságosságának minden kérdésében.

11. § A VILÁGOS ÉS JELEN LÉVŐ VESZÉLY SZABÁLYA

Most tesztek néhány megjegyzést, a szabad politikai mondanivaló iménti tárgyalásának lezárásaként, az úgynevezett világos és jelen lévő veszély szabályról. Mivel e szabály jól ismert és az alkotmányosság történetében is fontos szerepet játszik, tanulságosnak bizonyulhat tisztáznunk, miért veszítette el megbecsültségét. Mindvégig feltételezem, hogy az a kérdés, miként kívánták alkalmazni a szabályt a politikai mondanivalóra, különösen a felforgató nézetek képviselőjére. Mégpedig annak eldöntésére, hogy e mondanivaló, illetve e mondanivaló terjesztése mikor korlátozható. Azt is felteszem, hogy ekkor a szabály a mondanivaló tartalmára, s nem pusztán szabályozására vonatkozik. Mivel amikor pusztán a mondanivaló kifejezésének szabályozására alkalmazzuk, teljesen más problémákkal kerülünk szembe, és gyakran bizonyulhat elfogadhatónak a megoldás.²³

Kezdjük azzal, hogy szemügyre vesszük, miként fogalmazta meg Holmes a szabályt eredetileg, a Schenck-ügyben: „A kérdés mindig az, vajon

a szavakat olyan körülmények között használták-e, vajon a szavak olyan természetűek-e, hogy világos és jelen lévő veszélyt teremtve magukkal hozzák azt a jelentős rosszat, amelynek megakadályozása a Kongresszusnak jogában áll. Ez távolság és fokozat kérdése.”²⁴ A szabály valamelyest hasonlít a Brandenburg-indokoláshoz, hiszen csak azt kell gondolnunk, hogy a „világos és jelen lévő veszély” szavak azonnali törvénytelen cselekményre utalnak. Ha azonban megfigyeljük, hogy miért bizonyult kifogásolhatónak Holmes szabálya, sőt az is, ahogyan azt Brandeis fogalmazta meg a Whitney-ügyben, akkor észrevehetjük, miért félrevezető e hasonlóság. A problémát részben az okozza, hogy a szabály alapja Holmes meghatározásában a bűncselekmények megkísérlésére vonatkozó jog, abban az értelemben, ahogyan azt Holmes *A közös jog* című könyvében magyarázza.²⁵ A kísérletek joga a törvényben meghatározott befejezett cselekmény és az elkövető által végrehajtott cselekedet különbségének áthidalására törekszik. Ahogy a szólásszabadság esetében, a komoly következmények nélküli tettek a bűncselekmények megkísérlésénél is figyelmen kívül hagyhatók. A kísérlet a hagyományos felfogás szerint meghatározott bűncselekmény elkövetésének sajátos szándékát feltételezte. Holmes számára a szándék csak azért volt lényeges, mert valószínűbbé tette, hogy a cselekvő tényleges kárt okoz majd. Ha e nézetet a szólásszabadság kérdéseire alkalmazzuk, az a jó benne, hogy megtűri a mondanivaló ártalmatlan kifejezését. Nem igazolja pusztán gondolatokért a büntetést. E kiindulópont azonban a politikai mondanivaló alkotmányos védelmezéséhez nem megfelelő, hiszen arra ösztönöz, hogy a kérdéses mondanivaló veszélyességére összpontosítsunk – mintha a mondanivalót veszélyességének foka közönséges bűncselekménnyé tenné.

Csak hogy a lényeg a kérdéses mondanivaló fajtája és a demokratikus rendszerben betöltött szerepe. És az általunk elutasított vagy az érdekeinkkel ellentétes tanokat kifejező politikai mondanivalót *magától értetődően* túl könnyen tartjuk megbotrándoztatónak és veszélyesnek. Egy igazságos alkotmány azért ad védelmet, illetve elsőbbséget egy meghatározott fajtájú mondanivalónak, mert „a két legalapvetőbb esetben” sajátos jelentősége van. Miután Holmes szabálya figyelmen kívül hagyja a politikai mondanivaló szerepét és jelentőségét, nem meglepő, hogy a Schenck-ügyben és a Debs-ügyben minden fenntartás nélkül elítélő indokolást, az Abrams- és a Gitlow-ügyben viszont ellenvéleményt kellett megfogalmaznia. A szocialista Schenck és Debs politikai mondanivalóját, úgy tűnik, kellőképpen veszélyesnek tartotta az ország hadviselése idején, az

ellenvéleményeket viszont arra alapozta, hogy az Abrams-ügy és a Gitlow-ügy elkövetőjének politikai tevékenysége ártalmatlannak tekinthető.

Ezt a benyomást erősítik azok a szavak is, amelyek a szabály imént idézett megfogalmazását követik: „Amikor egy nemzet hadat visel, sok béke-időben kimondható dolog akadályozza erőfeszítéseit oly módon, hogy amíg a férfiak harcolnak, türehtetlen lesz kimondásuk, és nem lesz bíróság, amely azt alkotmányos jog védelme alatt állónak tekintené. Ha bizonyítást nyer a katonai sorozás tényleges akadályozása, akkor általánosan elfogadottnak tűnik, hogy kikényszeríthető a felelősség viselése az ezt a hatást létrehozó szavakért.”

Ha most megnézzük Holmes véleményét a Debs-ügyben, ott azt látjuk, hogy a szocialista elnökjelöltet nem vádolják, az azonnali és törvénysértő erőszakra bátorítás vagy izgatás értelmében, világos és jelen lévő veszély teremtésével. Ahogy a bíróság indokolásában olvashatjuk, Debs egyszerűen nyilvánosan támadta a háborút egy beszédében, mint amit az uralkodó osztály a saját céljaira indított, s egyebek mellett kijelentette, hogy a munkássztyálynak fel kell áldoznia mindent, még az életét is. A tíz év börtönbüntetést kiszabó ítélet elfogadásához Holmes elegendőnek találta, hogy a beszéd egyik célját tekintve „nem csupán általában a háborút, de ezt a háborút ellenezte, s ahogyan a háború ellenzését kifejezte, annak természetes és szándékolt hatása a sorozás akadályozása lett volna. Ha ez volt a szándék és minden körülményt figyelembe véve ez lett volna feltehetőleg a hatás is, akkor az, hogy egy általános program része és egy általános lelkiismereti meggyőződés kifejezése, nem teszi védetté a beszédet.”²⁶ A természetes és szándékolt hatás, amelyre itt Holmes utal, nyilvánvalóan az, hogy Debs beszédének hallgatóit vagy olvasóit az elhangzott szavak meggyőznék vagy bátorítsák, s ez azt eredményezné, hogy ennek megfelelően viselkedjenek. Az, amit Holmes világos és jelen lévő veszélynek lát, szükségképpen politikai meggyőződés és szándék következménye. Azzal az alkotmányos problémával, amelyet a Debs-ügy felvetett, aligha bíbelődött, noha az eset egy olyan politikai párt vezetőjét érintette, aki immár negyedik alkalommal volt pártja elnökjelöltje. Holmes ennek nem sok időt szentel. Megelégszik egyetlen mondattal, amelyben közvetlenül az imént idézett szövegrész után azt mondja, hogy a Schenk-indokolás a mérvadó: „Annak a védekezésnek a legfontosabb formáit tekintve, amelyre az elkövető a mi szempontjaink elutasításában, úgy tűnik, az alkotmány első kiegészítésére hivatkozva támaszkodni akar – mondja –, a Schenk kontra Egyesült Államok ügy a perdöntő.” Debs ragaszkod-

dott ahhoz, s erre utal itt Holmes, hogy a törvény, amelynek alapján vádat emeltek ellene, alkotmányellenes, mivel a szólásszabadságot akadályozva szembenáll az első alkotmánykiegészítéssel.

Brandeis különvéleménye a Whitney-ügyben más nyomon halad. A tan kialakulásában, Hand Masses-indokolása mellett, a legemlékezetesebb lépések egyike volt. Brandeis az indokolás elején leszögezi, hogy a szólásszabadság joga, a tanítás joga, valamint az egyesülés joga az első alkotmánykiegészítés által védelt „alapvető jogok”. Bár e jogok alapvetők, folytatja, nem abszolút jogok, amennyiben gyakorlásuk alá van vetve korlátozásoknak, „azzal a feltétellel, hogy a kérdéses javasolt korlátozást szükségessé teszi az állam védelme a felforgatással, illetve a komoly politikai, gazdasági vagy erkölcsi sérelemmel szemben”.²⁷ Ezt követően Brandeis utal a „világos és jelen lévő veszély” szabályának a Schenk-ügyben adott megfogalmazására, és igyekszik szabatosabban tisztázni a szabály alkalmazásának kritériumát, vagyis azt, hogy mikor világos egy veszély, mennyire távoli veszélyt tekinthetünk még jelen lévőnek, s milyen nagyságú rossznak a veszélye szükséges a szólásszabadság valamely korlátozásának igazolásához.

Brandeis indokolása annak köszönheti meggyőző erejét, hogy felismeri a szabad politikai mondanivaló szerepét a demokratikus rendszerekben, s ezt kapcsolja össze azzal, hogy a veszélynek azonnalinak, nem pedig pusztán valószínűnek, valamikor a jövőben felbukkanónak kell lennie. A követelmény így az, hogy a fenyegető rossz „annyira hirtelen következhet be, hogy már nincs lehetőség teljes értékű vitára”. „Ha van rá idő – magyarázza –, hogy a nevelés módszereivel akadályozzuk meg a fenyegető rosszat, a vita során felszínre hozva a tévedéseket és tévkövetkeztetéseket, akkor az alkalmazandó gyógy mód nem az elhallgattatás, hanem a több beszéd. Ennek kell lennie a szabálynak, ha össze kell egyeztetnünk a hatalmat a szabadsággal.”²⁸ „A betiltás igazolásához nem elég – mondja később a felforgató nézetek képviselőjére, s nem az izgatásra vonatkozóan –, hogy a mondanivaló kifejezése valószínűleg erőszakot vagy rombolást idéz elő. Valószínűnek kell lennie a súlyos kárnak az állam számára. Szabad emberek között rendesen a nevelés és a törvénysértésért járó büntetés az alkalmazandó elrettentő eszköz a bűn megelőzésére, nem a szólásszabadság és a gyülekezési szabadság jogainak korlátozása.”²⁹ „Képtelen vagyok helyeselni a bíróság ítéletében a feltételezést – vonja le végül Brandeis a következtetést a többségi vélemény indokainak elutasítása után –, hogy nincs olyan jog a tizennegyedik kiegészítés^{****} oltalma alatt, hogy valaki csatlakozzon egy olyan nézet képviselőjére alakított politikai párthoz,

amely szerint kívánatos majd egyszer, szükségképpen a távoli jövőben a tömegek cselekvésével a proletárforradalom.”³⁰ Mindaz, amit a főbíró itt és sok más helyen mond, nyilvánvaló előrelépés a „világos és jelen lévő veszély” szabályánál alkalmazandó kritérium rögzítésében.

Mindazonáltal a Dennis-ügyben oly módon értelmezik a szabályt, amely azt a szabad politikai mondanivaló védelmezésének kritériumaként minden erejétől megfosztja. Itt ugyanis a bíróság magáévá teszi Learned Hand bíró megfogalmazását, amely szerint a bíróságnak „mindig azt kell kérdeznie, hogy elég nagy marad-e a »rossz« súlya csekély valószínűségének leszámítása után is, hogy igazolja a veszély elkerüléséhez szükséges mértékben a szólásszabadság korlátozását”.³¹

A szabály ebben a formában nem kívánja meg, hogy a rossz azonnal fenyegetsen. Elég, ha rendkívül nagy, csak legyen bizonyos valószínűsége, noha az esetleg távoli is. Ez úgy hangzik, mint egy olyan alkotmányos tan döntésméleti irányelve, amely minden döntést azzal igazol, hogy a társadalmi előnyök lehető legnagyobb nettó összegének, avagy a társadalmi értékek lehető legjobb nettó egyenlegének eléréséhez van rá szükség. E háttérfelfogás alapján merőben ésszerűtlennek látszik megkövetelni, hogy azonnali legyen valamilyen szigorú értelemben a veszély. Ez azért van így, mert a társadalmi előnyök lehető legnagyobb tiszta összegének (vagy a társadalmi értékek tiszta egyenlegének) elérését megkövetelő elv nem engedi meg nekünk, hogy annak, ami azonnali, ne csak akkora súlyt adjunk, amekkorát a jövőbeli előnyök kisebb valószínűsége és értéke megenged. A szabad politikai mondanivalót úgy értékelik mind eszközként, mind önmagában megálló célként, mint bármi mást. Ily módon Brandeis gondolata, hogy a veszélynek azonnalinak kell lennie, mert a jövőbeli veszélyek elleni védekezésnek a szólásszabadság az alkotmányosan jóváhagyott útja, számos helyzetben ésszerűtlennek és néha egyenesen öngyilkosságnak tűnhet. Ahhoz, hogy meggyőzővé tegyük a szólásszabadság e magyarázatát, további részletezésre van szükség. Az az alkotmányos tan ugyanis, amelynek kifejlesztésére Brandeis törekszik, egészen más nézőpontot nyújt, mint az, amelyből a világos és jelen lévő veszély szabálya ered.³² Azt kell szabatosabban meghatároznunk, hogy milyen helyzetben igazolható a szabad politikai mondanivaló korlátozása. Brandeis arról beszél, hogy meg kell védeni az államot „a

pusztulástól”, valamint „a súlyos politikai, gazdasági és erkölcsi kártól”, de e kifejezések túl homályosak, és a hivatkozási alap, amelyet lehetővé tesznek, túl széles. Lássuk, miként lehet kimunkálni a szabadság elsőbbségének megfelelően Brandeis álláspontját.

A lényeg az, hogy felismerjük, miben különbözik „az alkotmányos válság megkívánt fajtája” attól a vészhelyzettől, amelyben az állam súlyos politikai, gazdasági és erkölcsi megkárosítására vagy egyenesen lerombolására vonatkozóan fennáll, illetve a közjövőben létrejön egy fenyegetés. Abból például nem következik az alkotmányos válság megkívánt fajtájának a létezése, hogy az ország háborúban áll, s hogy ennek következtében vészhelyzet állt elő. A szabad politikai mondanivaló és azon belül a

felforgató nézetek képviseletének megtiltása vagy elfojtása ugyanis, legalábbis részben, mindig feltételezi a demokrácia felfüggesztését. Egy alkotmányos tannak, ha elsőbbséget ad a szabad politikai mondanivalónak és a többi alapvető szabadságjognak, fel kell tételeznie, hogy a demokrácia felfüggesztésének elrendelése olyan alkotmányos válság fennállását követeli meg, amelyben a szabad politikai intézmények nem képesek hatékonyan működni. Vagy hogy

nem tudják meghozni önmaguk védelmében a megfelelő óvintézkedéseket. Számos történelmi esetből láthatjuk, hogy a szabad demokratikus politikai intézmények a szükséges óvintézkedések meghozatalában hatékonyan működtek súlyos vészhelyzetekben a szabad politikai mondanivaló korlátozása nélkül. Azokban az esetekben pedig, ahol életbe léptettek ilyen korlátozásokat, azok szükségtelenek voltak, és semmivel sem járultak hozzá a vészhelyzet megoldásához. Nem elég azt mondaniuk a hatalmon lévőknek, hogy van egy óriási veszély, s hogy annak megakadályozására tesznek hatékony lépéseket. Egy jól felépített alkotmányos berendezkedésben vannak demokratikus eljárások a vészhelyzetek kezelésére. Ily módon a szabadság elsőbbsége az alkotmányos tanból eredően tételezi fel, hogy a szabad politikai mondanivaló csakis akkor korlátozható, ha jó érvek szólnak amellett, hogy az adott helyzet sajátos természete lehetetlenné teszi a demokratikus intézmények hatékony működését, és elejét veszi a vészhelyzetek kezelésére szánt eljárások alkalmazásának.

A javasolt alkotmányos tan szerint tehát nincs különleges jelentősége a politikai mondanivaló veszélyességének. A politikai mondanivaló ugyanis természeténél fogva gyakran veszélyes, illetve gyakran

tűnhet veszélyesnek. Ez azért van így, mert eszünk nyilvános használatának szabadsága a legalapvetőbb kérdések és a legsúlyosabb következményekkel fenyegető döntések körül forog. Tételizzük fel, hogy egy demokráciában élő nép fegyverkezési versenyt folytat egy zsarnoki nagyhatalommal, de úgy dönt, atomfegyvereket nem fog bevetni, mert azok annyira ellentétesek az emberiség elveivel, hogy előre le kell mondania azok használatáról. Majd komoly lépéseket tesz ilyen fegyverzetének egyoldalú leszerelésére, abban a reményben, hogy érveivel képes rávenni a másik nagyhatalmat példája követésére. Ez rendkívül veszélyes döntés lenne. Abból a szempontból azonban, hogy ezt szabadon kell-e megvitatni, s hogy miután annak rendje és módja szerint meghozták a döntést, a kormányzatnak alkotmányos kötelessége-e nyilvánosságra hozni, a veszélyesség biztosan nem vehető számításba. A politikai mondanivaló veszélyessége tárgyitalan, hiszen amit szabadon kell megvitatni, az épp a döntés meghozatalában rejlő veszély. Nem volt veszélyes szabad választásokat tartani 1862-ben, egy polgárháború kellős közepén? Az tette kezdettől fogva hibássá a világos és jelen lévő veszély szabályát, hogy a politikai mondanivaló veszélyességére összpontosított. Védelmeszői nem voltak képesek felismerni, hogy a szabad politikai mondanivaló korlátozásához a demokratikus politikai intézmények hosszabb-rövidebb időleges felfüggesztését kívánó alkotmányos válságnak kell fennállnia, s hogy a korlátozásnak nem lehet más célja, mint ezeknek az intézményeknek és más alapvető szabadságjogoknak a megőrzése. 1862 és 1864 között nem létezett ilyen válság, s ha ez igaz, akkor biztosan nem létezett sem azelőtt, sem azóta. Nem állt fenn az alkotmányos válság megkívánt fajtája a Schenk-, a Debs- vagy a Dennis-ügyben meghozott döntés idején, hiszen nem álltak fenn a szabad politikai intézmények működését akadályozó politikai feltételek. Soha nem volt még olyan időszak a Amerikai Egyesült Államok történelmének, amelyben a szabad politikai mondanivaló, a felforgató nézetek képviseletét is beleértve, korlátozható vagy elfojtható lett volna. Ez azt sugallja, hogy egy olyan országban, ahol a demokratikus hagyományok erősek, hacsak nem tiporják el egyszerűen népét és intézményeit kívülről, szükségképpen nem alakul ki valaha is alkotmányos válság. Egy jól kormányzott demokratikus társadalomban, ha elfogadhatóan kedvezők a feltételek, a politikai és a társadalmi igazságosság kérdéseiben eszünk nyilvános használatának szabadságát gyakorlatilag abszolútnak mondhatjuk.

Az előbbi megjegyzések természetesen nem nyújtanak rendszerezett magyarázatot az alkotmányos válság megkívánt fajtája és a súlyos politikai,

gazdasági és erkölcsi kár veszélyét magában foglaló vészhelyzet különbségére. Pusztán segítségül hívtam azt a tényt (azt, amelyet én ténynek tekintek), hogy az általam jelzett megkülönböztetést felismerhetjük történelmünk számos esetéből, s hogy gyakran azt is meg tudjuk mondani, mikor támaszkodjunk arra. Itt nem bocsátkozhatom bele rendszerezett magyarázatba. Meggyőződésem azonban, hogy az ilyen fajtájú alkotmányos válság fogalma a szabad politikai mondanivaló magyarázatának fontos része, s hogy a fogalom megvilágítása során a szabad politikai mondanivalónak elsőbbséget tulajdonító magyarázatból kell kiindulnunk. A méltányosságként felfogott igazságosság az ilyen fajtájú mondanivaló szabadságát az alapvető szabadságjogok közé sorolja. Noha az alapvető szabadságjogok egyike sem abszolút önmagában, tartalmuk csak abban az esetben korlátozható, ha ez nélkülözhetetlen e szabadságjogok védelmében, egy súlyosabb és jelentősebb veszteség elkerüléséhez, legyen az akár közvetlen, akár közvetett. Ellentétben különféle szabályozásokkal, amely összhangban van az alapvető szabadságjogok minden tekintetben megfelelő elrendezésével. Igyekeztem érzékeltetni, miként próbálhatjuk a lényegesebb elemeket felismerni egy alapvető szabadságjog, a politikai mondanivaló szabadságának döntő területére vonatkozóan. Ezt követően léphetünk tovább e szabadságjog teljesen megfelelő biztosításának kérdéséhez, egészen addig, ahol már önmagában válna. Vagy ahol már összeütközne más alapvető szabadságjogok fontosabb területeivel. Feltételezem itt is, mint mindig, hogy ezeket az ítéleteket az alkotmányozó küldöttek és a törvényhozók az adott szint nézőpontjából alakítják ki, annak fényében, hogy mi szolgálja legjobban az alapvető szabadságjogok egy minden tekintetben megfelelő elrendezésében az egyenrangú polgár képviselőjének ésszerű érdekét. Ha ragaszkodunk a világos és jelen lévő veszély szabályának nyelvezetéhez, úgy két dolgot kell mondanunk. Először is a jelentős rossznak, amelyet a törvényhozás igyekszik megakadályozni, rendkívül sajátos fajtájúnak kell lennie. Nevezetesen magának a gondolkodás szabadságának vagy valamelyik másik alapvető szabadságjogunknak, esetleg a politikai szabadságjogok méltányos értékének kell veszélybe kerülnie. Másodszor, olyannak kell lennie a helyzetnek, amelyben semmilyen más lehetőség nincs e rossz megakadályozására, mint a szólás-szabadság korlátozása. A szabály e megfogalmazása összhangban van a követelménnyel, hogy az alkotmányos válság megfelelő fajtája az, amelyben a szabad politikai intézmények nem tudnak működni, vagy amelyben nem tudják életbe léptetni az önmaguk megőrzéséhez szükséges óvintézkedéseket.

12. § A POLITIKAI SZABADSÁGJOGOK MÉLTÁNYOS ÉRTÉKÉNEK MEGŐRZÉSE

Szeretném most kiegészíteni a politikai mondanivaló iménti tárgyalását, mégpedig két irányban. Azt veszem először szemügyre, nagyon röviden, hogy miként szabályozható a politikai mondanivaló a politikai szabadságjogok méltányos értékének megőrzése érdekében. Hangsúlyoznom kell ugyanis, hogy az alapvető szabadságjogok családot alkotnak. E családnak van elsőbbsége, nem pedig maguknak az egyes szabadságjogoknak. Ez annak ellenére így van, hogy bizonyos feltételek mellett esetleg gyakorlati értelemben egyik-másik alapvető szabadságjog abszolút. Nem arra vállalkozom persze, hogy megpróbálkozzam e nehéz probléma megoldásával. Csupán érzékeltetem, miért kell egymáshoz igazítani az alapvető szabadságjogokat, s hogy miért nem lehet pontosan meghatározni azokat egyenként. Másodszor, az alapvető szabadságjogok fogalmának és e fogalom jelentőségének tisztázásában sokat segíthet az igazságosság második elvéhez kapcsolódó (nem alapvető) szabadságjogok különböző fajtáinak megvizsgálása. Ezzel ugyanis felszínre hozhatjuk, hogy miként függ egy szabadságjog jelentősége (az, hogy az alapvető-e vagy sem) attól a politikai és társadalmi szereptől, amelyet az az igazságosság két elve által kijelölt igazságos alapvető berendezkedésben tölt be.

Vizsgálódásomat itt most azzal a problémával kezdem, hogy miként őrizhető meg az egyenlő politikai szabadságjogok méltányos értéke. Bár a kérdés megoldásának részletes elemzése túlmegy valamely filozófiai tan illetékességi körén (amint azt előadásom 7. szakaszában mondtam), azt azért meg kell mutatnia egy ilyen tannak is, hogy milyen alapon igazolhatók a szükséges intézmények és jogszabályok. Hadd tételezzük fel a korábban leszögezett érvek alapján, hogy a politikai szabadságjogok méltányos értékének megőrzéséhez lényegbevágó a politikai kampányok és választási kiadások állami támogatása, a hozzájárulások különféle felső határainak felállítása, illetve más szabályozások kialakítása.³³ E megoldások összhangban állnak azzal, hogy a politikai mondanivaló és a sajtó szabadságának döntő szerepe alapvető szabadságjogként három feltétellel valósul meg. Az első az, hogy a mondanivaló tartalma nincs korlátozva, vagyis a kérdéses megoldások egyik politikai tannak sem kedveznek. Azt is mondhatnánk, hogy ezek mintegy a választások ügyrendi szabályai, s hogy egy olyan igazságos politikai mechanizmus kialakításához szükségesek, amely megőrzi az egyenlő politikai szabadságjogok méltányos értékét.

A második feltétel szerint az intézményes rendelkezések nem lehetnek különösen terhesek a társadalom egyetlen politikai csoportja számára sem. Méltányosan kell hatniuk e csoportok mindegyikére. Nyilvánvalóan az maga is kérdés, hogy mi számít különleges tehernek, s ezt minden egyes meghatározott esetben a politikai szabadságjogok méltányos értékének eléréndő céljára hivatkozva kell megválaszolnunk. Nem különleges teher (ebben az értelemben) például a jómódú emberek és csoportok számára, ha megtiltják a magánszemélyeknek és a vállalatoknak, hogy nagy összegekkel támogassanak jelölteket. Egy ilyen tilalomra azért lehet szükség, hogy a hasonlóan tehetséges és eltökélt polgároknak hozzávetőlegesen egyenlő esélyük legyen a kormánypolitika befolyásolására és a tekintélyes pozíciók elnyerésére, gazdasági és társadalmi osztályuktól függetlenül. Pontosan ez az az egyenlőség, amely meghatározza a politikai szabadságjogok méltányos értékét. Az olyan szabályozás viszont, amely korlátozza bizonyos közterületek politikai demonstrációra szolgáló használatát, különleges terhet róhat a viszonylag szegényebb csoportokra, mert ezek rendszerint így terjesztik nézeteiket, hiszen nincs pénzük a politikai mondanivaló kifejezésének más formáira.

Végül harmadszor, a politikai mondanivaló különböző tervezett szabályozásainak olyannak kell lenniük, amelyekről ésszerűen várhatjuk a politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítását. Noha túlzás lenne azt mondanunk, hogy a cél eléréséhez megkívánt szabályozásokból a lehető legkevesebbre van szükség, ám amennyiben ismertek és könnyen alkalmazhatók lényegesen kevésbé korlátozó, ugyanakkor ugyanolyan hatékony alternatívák, e szabályozás ésszerűtlenné válik.

Az itt következő megjegyzések célja mindössze az, hogy érzékeltessék, miként alkotnak az alapvető szabadságjogok olyan együtttestet, amely csak elemeinek összhangja esetén tudja szavatolni a két legalapvetőbb esetet tekintve e szabadságjogok döntő területét. Noha a politikai mondanivaló kifejezése a gondolkodás szabadságának alapvető szabadságjoga, a politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítása megkívánja szabályozását. Mivel ez a politikai mondanivaló tartalmát nem érinti, összhangban lehet döntő szerepével. Látnunk kell, hogy az alapvető szabadságjogok kölcsönös összehangolását azok az elsőbbség által lehetővé tett megfontolások igazolják, amelyek az önmagukban abszolútan sohasem tekinthető szabadságjogok együttesére vonatkoznak. Az összehangolás élesen különbözik az érdekek általános, mindenféle politikai, gazdasági és társadalmi megfontolásra hivatkozó mérlege-

lésétől. Feltéve, hogy elég nagyoknak látszanak az azal elnyerhető előnyök vagy elkerülhető hátrányok, az megengedi e szabadságjogok tartalmi korlátozását is. A méltányosságként felfogott igazságosság számára az alapvető szabadságjogok összehangolása kizárólag azon a jelentőségükön alapul, amelyet a két legalapvetőbb esetben betöltött szerepük határoz meg. Egyedül az a célja az összehangolásnak, hogy elérjük e szabadságjogok egy minden tekintetben megfelelő elrendezését.

Az előbbi két szakaszban felidéztem egy jogi doktrína szerencsés végkifejletű kialakulásának részleteit, a Schenck-ügytől a Brandenburg-ügyig. A Buckley-ügy és az azt követő First National Bank-ügy ezzel ellentétben viszont egészen kétségbeejtő doktrinális fejlemény.³⁴ A Buckley-esetben a bíróság alkotmányellenesnek minősített különféle, a választási törvény 1974. évi módosításában előírt költséghatárokat. Az egyik költséghatár az egyéni jelöltek érdekében elkölthető összegekre, a másik a jelöltek saját forrásokból meríthető kampánypénzeire, a harmadik az összes kampánykiadásra vonatkozott. A bíróság azt mondta, hogy az első alkotmánykiegészítés nem tűrheti el az ilyen rendelkezéseket, mivel ezek politikai mondanivaló közvetlen és jelentős mértékű korlátozásai.³⁵ A bíróság jórészt azt vizsgálta, amit a törvénymódosítás elsődleges kormányzati érdekének tekintett, nevezetesen annak megakadályozását, hogy akár valóságosan, akár látszatra utat törjön magának a korrupció a választási kampány során. A bíróság számba vett továbbá két, általa „járulékosnak” nevezett érdeket is. Azt, ami a választási kampányok költségnövekedésének lehatárolásához fűződik, illetve azt, hogy egyenlőbbé váljon a polgárok viszonylagos képessége a választási eredmények befolyásolására. Itt én kizárólag e második járulékos érdek törvényességével foglalkozom, hiszen csak ez tartozik közvetlenül a politikai szabadságjogok méltányos értékére vonatkozó gondolat körébe. Figyelem kívül hagyom továbbá, hogy a kongresszusi rendelkezések ésszerűen voltak-e megfogalmazva az érdek hatékony szolgálatát tekintve, hiszen ez nem érinti vizsgálódásom céljait.

Kétségbeejtő, hogy a bíróság ma, úgy tűnik, teljesen elutasítja azt a gondolatot, hogy a törvényhozás igyekezhet biztosítani a politikai szabadságjogok méltányos értékét. „Az első kiegészítéstől egészen idegen az az elképzelés – mondja –, hogy a kor-

mányszat társadalmunk bizonyos elemeinek mondanivalóját korlátozhatja mások hangjának felerősítése érdekében.”³⁶ A bíróság ezután a maga olyan precedenseire hivatkozik, amelyek szerint az első alkotmánykiegészítés feladata annak biztosítása, hogy a különböző és egymással ellentétes forrásokból származó információk terjesztése a lehető legszélesebb körű lehessen, s az azt felszínre hozó eszmecsere, hogy a nép milyen politikai és társadalmi változásokat kíván, korlátozatlan legyen.³⁷ A hivatkozott esetek egyike sem vonja maga után azonban a politikai szabadságjogok méltányos értékének alapvető kérdését.³⁸ Sőt mi több, a bírósági vélemény túlságosan is a korrupció és a korrupciós látszatok felszámolására

irányuló, úgynevezett elsődleges érdekre összpontosít. Nem ismeri fel ugyanis a lényegét. Nevezetesen azt, hogy az igazságos politikai mechanizmus megköveteli a politikai szabadságjogok méltányos értékét, s méltányos értékük biztosításához pedig feltétlenül meg kell akadályozni, hogy a választások befolyásolásával előnyben részesüljenek a nagyobb tulajdon és vagyon, valamint az ahhoz társuló nagyobb szervezőképesség birtokában lévők. E befolyásolás módja nem jár okvetlenül együtt megvesztegetéssel, csalással vagy

közpénzek odaajándékozásával, bármennyire is gyakoriak legyenek e bűnök. Elég osztozniuk a politikai meggyőződésekben és célokban. A bíróság annak a nézetnek a pártolását kockáztatja a Buckley-ügyben, hogy a méltányos képviselő a hatékony befolyásolás képességének nagysága szerinti képviselő. E szerint a demokrácia egyfajta szabályozott versengés a gazdasági osztályok és érdekcsoportok között, ahol az eredmény szükségképpen aszerint alakul, hogy ezek mennyire tudják latba vetni igényeik képviselőiben elismerten roppant egyenlőtlen anyagi erőforrásaikat és befolyásolási képességeiket.

Érthetetlen azonban, miért kellett a bíróságnak azt hinnie, hogy a politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítására irányuló kongresszusi próbálkozások szükségképpen ellentmondanak az első alkotmánykiegészítésnek. A bíróság számos korábbi döntésében megerősítette az „egy ember egy szavazat” elvet, olykor az alkotmány első cikkelyének 2. szakaszára, olykor a tizennegyedik kiegészítésre támaszkodva. A választójogot egykor „minden jogok legfőbb biztosítékának” nevezte, a Wesberry-ügy alkalmával pedig azt mondta: „ha a választójog bizonytalanná válik, a többi jog, beleértve a leg-

alapvetőbbeket is, merő illúzió.”³⁹ A Reynolds-ügy kapcsán a bíróság felismerte, hogy e jog többet feltételez egyszerűen a leadott szavazatok egyforma összeszámolásának jogánál. „Minden polgár teljes értékű és hatékony részvétele az állam kormányzásában – jelentette ki a bíróság – azt kívánja, hogy [...] minden polgárnak egyformán jól hallható legyen a hangja az állam törvényhozóinak megválasztásában.”⁴⁰ Majd később hozzátette: „mivel az arányos törvényhozást tekintve bevallottan annak elérése az alapvető cél, hogy minden polgárnak méltányos és hathatós képvisellete legyen, arra a következtetésre jutunk, hogy az egyenlő védelem kikötése garantálja az egyenlő választópolgári részvétel lehetőségét az állam törvényhozásának megválasztásában.”⁴¹ A legalapvetőbb tehát az a politikai mechanizmus, amely minden polgár számára teljes értékű és jól hallható hangot biztosít a képviselet valamely méltányos rendszerében. Azért a legalapvetőbb egy ilyen rendszer léte, mert ettől függ a többi alapvető jog megfelelő védelmezése. A formális egyenlőség nem elég.

Ebből, úgy tűnik, az következik, hogy a képviselet méltányos rendszerének elérése igazolhatja mint cél a választásokhoz kapcsolódó politikai mondanivaló korlátozásait és szabályozásait; feltéve, hogy e korlátozások és szabályozások kielégítik a korábban említett három feltételt. Miképp lehetne megőrizni másképpen, hogy valamennyi polgár hangja teljes értékű és jól hallható legyen? Hiszen a kérdés az egyik alapvető szabadságjog viszonya a másikhoz, s az első alkotmánykiegészítés által védelmezett szabadságjogokat össze kell esetleg hangolnunk más alkotmányos követelményekkel, ebben az esetben a politikai szabadságjogok méltányos értékének követelményével. E nélkül nem szerezhetünk érvényt az alkotmány egészének, vagyis nem ismerhetjük fel, hogy miként kell együttesen figyelembe vennünk az alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyek körvonalaznak egy igazságos politikai eljárást az alapvető szabadságjogok egy minden tekintetben megfelelő elrendezésének részeként.

Mint azt már korábban, előadásom 7. szakaszában megjegyeztem, az, hogy milyen választási megoldásokat kíván a politikai szabadságjogok méltányos értékének biztosítása, rendkívül nehéz kérdés. A bíróságnak nem az a dolga, hogy megmondja, melyek ezek a megoldások. Azt kell csupán biztosítania, hogy a törvényhozás rendelkezései összhangban legyenek az alkotmánnyal. Nagyon is lehetséges, hogy a javasolt és a Buckley-döntés által hatályon kívül helyezett szabályozás nem lett volna hatékony. Mindazonáltal mai ismereteink szerint elfogadható kísérletnek tekinthetjük egy olyan méltányos képviseleti rendszer elérésére, amelyen belül minden pol-

gár hangja az addigiaknál inkább teljes értékű és jól hallható. Ha a bíróság komolyan veszi mindazt, amit a Wesberry-ügy és a Reynold-ügy kapcsán mondott, akkor előbb vagy utóbb fel kell adnia a Buckley-érvelést. Az első kiegészítés ugyanúgy nem követel olyan képviseleti rendszert, amely az egyenlőtlen felek szabad politikai versengésében kifejtett hatékony befolyásláson alapul, ahogy a tizennegyedik kiegészítés sem kívánja meg a gazdaságban az egyenlőtlen felek közötti szerződési szabadság és a szabadverseny valamely rendszerét, amint azt a bíróság a Lochner-korszakban gondolta.⁴² Mind a választási rendszer, mind a gazdasági verseny esetében csak akkor tekinthető elfogadhatónak a szabadon kialakuló eredmény, ha a háttér igazságosságának szűkszerű feltételei teljesülnek. Sőt, egy demokratikus rendszerben az is fontos, hogy köztudott legyen teljesülésük. Ez alapvetőbb fontosságú, mint a korrupció és látszatának elkerülése, mivel annak nyilvános elismerése nélkül, hogy a háttér igazságosságát meg kell őrizni, a polgárok hajlamossá válhatnak az elkeseredettségre, a cinizmusra, a fásultságra, s ennek következtében válik a korrupció súlyos és valóban kezelhetetlen problémává. A Buckley-döntés veszélye az, hogy a Lochner-korszak hibájának megismétlésével fenyeget, ezúttal a politikai szférában, ahol azokból az okokból, amelyekre maga a bíróság mutatott rá az imént idézett esetekben, a hiba sokkal súlyosabb következményekkel járna.

13. § A MÁSODIK ELVHEZ KÖTŐDŐ SZABADSÁGJOGOK

A második elvvel kapcsolatos egyes szabadságjogok közül is megvizsgálók röviden néhányat, hogy még inkább érthetővé tegyem az alapvető szabadságjogok jelentőségének gondolatát. A példák, amelyeket fontolóra veszek, a hirdetések körébe tartoznak. Noha vannak meglehetősen fontos hirdetések, közzétételük nem alapvető szabadságjog, mivel nincs olyan szerepük és jelentőségük, amelyet a két alapvető eset megkíván. Aszerint, hogy a közölt információ politikai kérdésekre, betölthető állásokra vagy pozíciókra, illetve megvásárolható áruk tulajdonságaira vonatkozik, három fajtájukat különböztethetjük meg. A politikai hirdetésekkel nem foglalkozom. Feltételezem, hogy amennyiben a kérdéses szabályozások kielégítik azokat a feltételeket, amelyeket jeleztem, ezek az imént vizsgált, előadásom előző szakaszában tárgyalt megfontolások alapján szabályozhatók. Forduljunk tehát a betölthető állások és pozíciók hirdetései felé. Ezek fontos információt tartalmaznak a méltányos esélyegyenlőség fenntartása számá-

ra. Mivel az igazságosság második elvének első része megkívánja, hogy a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek olyan állásokhoz és pozíciókhoz kötődjenek, amelyek mindenki előtt nyitva állnak, mégpedig a méltányos esélyegyenlőség feltételei szerint, a hirdetések e fajtája az elvnek ehhez a részéhez társul és ennek megfelelően élvez védelmet. Ezért tiltható meg, hogy az állások és a pozíciók meghirdetése során a szöveg kitételei kizárjanak egyes, meghatározott etnikumhoz vagy rasszhoz, illetve az egyik vagy a másik nemhez tartozó csoportokat, mivel az ilyen megszorítások ellentétesek lehetnek a méltányos esélyegyenlőséggel. A méltányos esélyegyenlőség fogalmának ugyanúgy van döntő területe, mint az alapvető szabadságjogokénak, s ez különféle szabadságjogokból és az ilyen szabadságjogok hatékony gyakorlását lehetővé tévő meghatározott feltételekből áll. E döntő terület sértetlen megőrzése érdekében a felkínált munkahelyek hirdetési korlátozhatók és szabályozhatók. Amint az alapvető szabadságjogok esetében, most is felteszem, hogy e döntő terület megőrzése ilyen vagy olyan módon összhangban lehet az igazságosság és különösen az alapvető szabadságjogok más követelményeivel. Figyeljük meg, hogy ellentétben az alapvető szabadságjogok esetével, a kérdéses korlátozások itt tartalmi korlátozások is lehetnek.

A reklámok esetében is teszek egy megkülönböztetést. Van olyan hirdetés, amely információt nyújt a termékek áráról, illetve a tájékozott vásárló számára a minőség megítélésében lényeges tulajdonságokról. Ha feltételezzük, hogy az igazságosság két elvét legjobban a szabad és a versenyre épülő piacok rendszerének kiterjedt alkalmazása elégíti ki, úgy a gazdaságpolitikának ösztönöznie kell az ilyen reklámokat. Ebből a szempontból mindegy, hogy a gazdaság magántulajdonosi demokrácia-e vagy szabadelvű szocializmus. Ahhoz, hogy a piacokat kellőképpen a verseny és a hatékonyság jellemezze, elengedhetetlen, hogy a fogyasztók tájékozottak legyenek mind az árakat, mind a megvásárolható termékek lényeges tulajdonságait illetően. A törvény büntetést szabhat ki a pontatlan vagy hamis információért, amit a gondolatszabadság és a lelkiismereti szabadság esetében nem tehetne meg. Megkívánhatja a fogyasztók védelmében a termékek káros vagy veszélyes tulajdonságainak egyértelmű feltüntetését az áru címkéjén vagy más alkalmas helyen, s megtilthatja a vállalatok, illetve a kereskedelmi és szakmai egyesületek számára az ilyen hirdetések korlátozására vagy

mellőzésére irányuló egyezéseket. El is rendelheti a nagyközönség pontos tájékoztatását a termékekről és árukról. E rendelkezések segítenek fenntartani a piacok versenyre épülő és hatékony rendszerét, illetve okosabb és tájékozottabb döntések kialakítására teszik képessé a fogyasztókat.

Az áruhirdetések másik fajtája a piaci stratégia eszköze. Ez a viszonylag kevés vállalat által uralt tökéletlen és oligopolisztikus piacok jellemzője. Az erre költött összegekkel a vállalat célja vagy a terjeszkedés, például az eladott termékmennyiség, illetve a piaci részesedés növelése, vagy pedig a védekezés, mint amikor arra kényszerül, hogy ágazati pozíciója megőrzése érdekében reklámozzon. A fogyasztók ezekben az esetekben rendszerint csak külsődleges vagy lényegtelen tulajdonságok alapján tudják meg-

EGY JÓL KORMÁNYZOTT
DEMOKRATIKUS TÁRSADALOMBAN, HA ELFOGADHATÓAN KEDVEZŐK A FELTÉTELEK. A POLITIKAI ÉS A TÁRSADALMI IGAZSÁGOS-
SÁG KÉRDÉSEIBEN ESZÜNK NYILVÁNOS HASZNÁLATÁNAK SZABADSÁGÁT GYAKORLATILAG ABSZOLÚT-
NAK MONDHATJUK.

különböztetni az egyes vállalatok termékeit. A reklám azzal a céllal igyekszik befolyásolni a vásárlói kívánságokat hatásos jelmondatok, szemet gyönyörködtető képek és más hasonló eszközök segítségével, hogy a vállalat megbízhatóságát bemutatva érje el végül a termékekhez kötődő vásárlói szokások kialakulását, illetve megerősödését. Mivel társadalmilag sok ilyen hirdetés pazarlás, egy jó berendezkedésű társadalom, amely

igyekszik fenntartani a versenyt és felszámolni a piaci fogyatékoságait, elfogadható módszereket keresne ennek korlátozására. A ma reklámra költött pénzeket fel lehetne szabadítani beruházások vagy más társadalmilag hasznos célok számára. A törvényhozás például adókedvezmények útján ösztönözheti a vállalatokat, hogy állapotodjanak meg az ilyen hirdetésekre fordított összegek korlátozásában. Sőt, e megállapodásokat jogilag érvényes szerződéseként ki is kényszerítheti. Én azonban nem azzal a kérdéssel foglalkozom itt, hogy e politikát miként célszerű kialakítani a gyakorlatban. Csak érzékeltetni akarom, hogy ebben az esetben miként korlátozható szerződésekkel a reklám, tehát egyfajta mondani való joga, s hogy ily módon e jog miért nem elidegeníthetetlen. Ellentétben azokkal, amelyek alapvető szabadságjogokból erednek.

Az utolsó mozzanat magyarázata érdekében rövid kitérőt kell tennem. Amikor azt mondjuk, hogy az alapvető szabadságjogok elidegeníthetetlenek, ez azt jelenti, hogy a polgárok minden olyan egyezsége, amely felad vagy megsért egy alapvető szabadságjogot, bármennyire is ésszerűen és önkéntesen alakították azt ki, *ab initio* semmis. Tehát nincs jogi hatálya és egyetlen polgár alapvető szabadságjogaira

sem hat ki. Sőt, az alapvető szabadságjogok elsőbbsége maga után vonja, hogy ezek igazságosan senkitől, a személyek semmilyen csoportjától, sőt még a polgárok összességétől sem tagadhatók meg azon az alapon, hogy a ténylegesen fennálló politikai többségnek ez az óhaja vagy a legfontosabb kívánsága. Legyen bármennyire erős és tartós is ez az érzés. A szabadság elsőbbsége kizárja az ilyen megfontolásokat az elfogadható indokok közül.

Az alapvető szabadságjogok elidegeníthetlenségének közkeletű magyarázataként azt mondhatjuk, Montesquieu gondolatát követve, hogy az egyes polgárok alapvető szabadságjogaiból tevődik össze a közszabadság, s így egy demokratikus államban a főhatalom. Az alkotmány megszabja azt az igazságos politikai mechanizmust, amellyel összhangban e főhatalom gyakorolható, a valamennyi polgár alapvető szabadságjogainak sérthetetlenségét szavatoló korlátok között. Ezért a jog, ami nem más, mint a főhatalom rendelkezéseinek összessége, nem kényszeríthet ki e szabadságjogokat elidegenítő megállapodásokat. A polgári státus áruba bocsátását Montesquieu olyan megmagyarázhatatlan cselekedetnek látta (és tegyük hozzá, ez annak minden elemére igaz), amit senki sem akarhat. Azt gondolta, hogy az szükségképpen minden ellenértéknél értékesebb az eladó számára.⁴³ A méltányosságként felfogott igazságosság keretében a magyarázat másképpen alakul. Az eredeti helyzet olyan felfogást modellez, amely szerint a személyek mint elfogadható és ugyanakkor ésszerű gondolkodásra képes lények, szabadok és egyenrangúak. Ebből eredően a felek az ilyen személyek ésszerűen autonóm képviselőiként ebből eredően az igazságosság két, az alapvető szabadságjogokat és elsőbbségüket szavatoló elvét teszik magukévá. Azok a megfontolások, amelyek arra készítetik a feleket, hogy e szabadságjogok garanciáit keressék, megmagyarázzák, figyelembe véve az elfogadhatóság korlátait, miért értékesebbek az alapvető szabadságjogok az így felfogott személyek számára, hogy úgy mondjuk, minden ellenértéknél. Az ugyanis, hogy az eredeti helyzetben a felek társadalmuk alapvető berendezkedésének meghatározásához magukévá teszik az igazságosság elveit, azt jelenti, hogy e szabadságjogok a szabad és egyenrangú személyekként felfogott polgárok képviselői számára minden ellenértéknél értékesebbek. A polgárok minden célja és magatartása ily módon alárendelődik a társadalomban e szabadságjogok elsőbbségének. Így valójában mindent célt és magatartást az a felfogás határoz meg, amely szerint a polgárok szabad és egyenrangú személyek.

Az alapvető szabadságjogok elidegeníthetlenségének e magyarázata nem zárja ki azt a lehetősé-

get, még egy jó berendezkedésű társadalom esetében sem, hogy egyes polgárok szeretnék esetleg lehatárolni, illetve elidegeníteni egy vagy több alapvető szabadságjogukat. Megígérhetik, hogy egy bizonyos pártra vagy jelöltre szavaznak. Vagy olyan sajátos kapcsolatot alakíthatnak ki egy párttal vagy egy jelölttel, hogy szószerzés lenne tőlük, ha nem egy bizonyos módon szavaznának. Vallásos gyülekezetek tagjai is gondolkodhatnak úgy magukról, mint akik lelkiismeretük irányítása szerint alá vannak vetve vallásuk tekintélyeinek, s mint akik ebből következően nem vonhatják szabadon kétségbe e kapcsolat alapján e tekintélyek rendelkezéseit. Nyilvánvalóan semmi sem tiltja az ilyen kapcsolatokat, és ezek nem is mindig helytelenek.⁴⁴

Az a fontos, hogy nem személyes, társadalmi vagy erkölcsi eszmény alapján követeljük meg azt a felfogást, amely szerint a polgárok szabad és egyenrangú személyek. Ez egy politikai felfogás. Helyeslése azt szolgálja, hogy létrejöjjön az igazságosság egy hathatós közös felfogása. Így a polgároknak mindig szabadságukban áll, hogy tetszésük szerint szavazzanak, s hogy vallási kötöttségeiken változtassanak, de az alapvető berendezkedés intézményei nem kényszerítenek ki alapvető szabadságjogokat feladó vagy korlátozó vállalásokat. Természetesen a polgároknak ez arra is szabadságot ad, hogy olyan dolgokat tegyenek, amelyeket akár most, akár később helytelennek tartanak, s amelyek tényleg helytelenek is lehetnek. (Szabadságukban áll ily módon megszegni azt az ígéretüket, hogy egy bizonyos módon fognak szavazni, vagy az is, hogy megtagadják hitüket.) Ez nem ellentmondás, hanem egyszerűen annak a szerepnek a következménye, amelyet az igazságosság e politikai felfogásában az alapvető szabadságjogok betöltenek.

E kitérő után úgy összegezhetünk, hogy a hirdetések különböző fajtái akkor élveznek védelmet, ha politikai mondanivalóhoz, a méltányos esélyegyenlőség fenntartásához, avagy egy működőképes, versenyre épülő és hatékony piacrendszer megőrzéséhez kötődnek. A méltányosságként felfogott igazságosság úgy tekinti a személyeket, mint akik képesek önmaguk érdekeinek bizonyos rangsorolására. E rangsorolást fejezi ki az eredeti helyzet természete (például azzal, ahogyan az elfogadhatóság korlátok közé szorítja és alárendeltté teszi az ésszerűséget). Ezt fejezik ki az elsőbbségi viszonyok az igazságosság két elvén belül. Az igazságosság második elve alá van rendelve az elsőnek. Az első garantálja az alapvető szabadságjogokat. Ezekre azért van szükség, hogy a két legalapvetőbb esetben teljes körűen és tájékozottan gyakorolhassuk a két erkölcsi képességet. Az igazságosság második elvének az a

szerpe, hogy biztosítsa az esélyek méltányos egyenlőségét, illetve oly módon szabályozza a társadalmi és gazdasági rendszert, hogy megfelelően használják fel a társadalom erőforrásait, s hogy hatékonyan állítsák elő és méltányosan osszák el a polgárok céljait szolgáló eszközöket. A szerepek e felosztása az igazságosság két elve között természetesen csupán a mérlegelést irányító keret része, mindazonáltal kiderül belőle, miért kevésbé fontosak, miért nem alapvetők egy jó berendezkedésű társadalomban a másodikhoz kapcsolódó szabadságjogok.

14. § A MÉLTÁNYOSSÁGKÉNT FELFOGOTT IGAZSÁGSSÁG SZEREPE

Befejezésül egy sor különféle észrevételt teszek. Először is hangsúlyoznom kell, hogy előadásom utolsó négy szakaszában a szólásszabadság tárgyalásával nem az volt a célom, hogy hozzájáruljak az alkotmányjogászok elé kerülő valamely tényleges probléma megoldásához. Azt akartam csupán érzékeltetni, hogy az igazságosság két elvének alkalmazása során miként kell közelebből is meghatározni és hogyan kell összehangolni az alapvető szabadságjogokat. Az igazságosságnak azt a felfogását, amelyhez a két elv hozzátartozik, nem úgy kell tekinteni, mint jogászai kérdések megválaszolásának módszerét, hanem úgy, mint a jogászok gondolkodását irányító keret, amely, ha meggyőzőnek bizonyul, kiegészíti tudásukat és a helyes irányba tereli ítéletalkotásukat. Nem kérhetünk túl sokat egy filozófiai nézőponttól. Az igazságosság egy felfogása már azzal betölti társadalmi szerepét, ha az egyformán lelkiismeretes és nagyjából azonos meggyőződésű személyek úgy találják, hogy a mérlegelés általa megszabott keretnek elismerése szokványos esetben természetes módon vezet ítéletalkotásuk különbségeinek elegendő, a hatékony és méltányos társadalmi együttműködés eléréséhez nélkülözhetetlen csökkenéséhez. Ebben a megvilágításban kell látni az alapvető szabadságjogokkal és elsőbbségükkel kapcsolatos vizsgálódásomat.

Idézzük ezzel kapcsolatban emlékezetünkbe, a méltányosságként felfogott igazságosság napjaink politikai történetének abból eredő patthelyzetével küzd, hogy nincs egyetértés arra vonatkozóan, a polgárok mint személyek szabadságával és egyenlőségével összhangban miként kell kialakítani az alapvető intézményeket. A méltányosságként felfogott igazságosság nem annyira alkotmányjogászoknak szól, mint inkább egy alkotmányos politikai rendszer polgárainak. Érzékelteti számukra, hogy miként

foghatják fel egyenrangú polgárokként közös és garantált státusukat. Megkísérli összekötni a szabadság és az egyenlőség sajátos értelmezését a személy egy olyan sajátos felfogásával, amelyet a demokratikus társadalmak nyilvános kultúrájában rejlő közös eszmék és alapvető meggyőződések nyomán alakíthatunk ki. Ha nem is szüntethető meg, de elméletileg talán jól átgondolható lesz ily módon a szabadság és az egyenlőség értelmezésére vonatkozó patthelyzet. Különösen fontos, hogy ne felejtjük el, a személy felfogása mindig része a politikai és társadalmi igazságosságának. A személy felfogása jellemzi ugyanis, hogy politikai és társadalmi viszonyait tekintve miként gondolkodnak önmagukról és egymásról a polgárok. Miként fogják fel a személyt olyan alapvető szabadságjogokkal rendelkező lényként, aki szabadsága és egyenlősége révén teljes mértékben képes kivenni a részét élete egészét tekintve a társadalmi együttműködésből. Az a szerep, amelyet a személy valamely felfogása a politikai igazságosság egy felfogásában tölt be, nem ugyanaz, mint az, amelyet személyes vagy közösségi eszményekben, vallási vagy erkölcsi eszméktől vezérelt életformákban játszhat. E különbség figyelmen kívül hagyásával veszélybe kerül a tolerancia és a társadalmi együttműködés alapja, hisz az egy demokratikus politikai rendszerben a kölcsönös tiszteletre épül. Amikor nem ismerik el e különbséget, és az ilyen eszmények és életformák politikai megfogalmazást kapnak, túl szűken határozzák meg a méltányos együttműködés szempontjait, s ez lehetetlenné teszi a jó különböző felfogását valló személyek között a szabad és készséges együttműködést. Előadásomban arra törekedtem, hogy megerősítsem a szabadelvűséget (politikai tanként). Meg akartam mutatni, hogyan tartoznak hozzá az alapvető szabadságjogok elsőbbségükkel együtt az önmagukat, illetve egymást szabadnak és másokkal egyenrangúnak tekintő polgárok méltányos együttműködésének szempontjaihoz.

Végül álljon itt egy megfigyelés annak a Hart-tanulmánynak a végkövetkeztetést levonó bekezdéseiről, amelynek vizsgálódásom oly sok mindenben adósa. Hartot nem győzték meg azok az érvek, mégpedig érthetően, amelyeket *Az igazságosság elmélete* kifejezetten az alapvető szabadságjogok elsőbbségének megalapozására kínál, s az érvelés dogmatikus felépítésének olyan magyarázatát sugallja, mely szerint én saját megfogalmazatlanul hagyott eszményemmel ruházom fel hallgatólagosan az eredeti helyzetben a feleket. E háttérben rejlő eszmény szerinte annak a közösségi szellemű polgárnak az ideálja, aki annyira nagyra értékeli a politikai tevékenykedést és a köz szolgálatát, hogy ezek lehetőségeiről nem lenne hajlandó lemondani pusztán

anyagi javakért és megelégedettségért. Hart ezt követően ezt az ideált a szabadelvűség egyik alapvető eszményének nevezi, s azt mondja, hogy noha ebben nincs semmi meglepő, a baj az, hogy „Rawls érvelése a szabadság elsőbbsége mellett érdekekre, nem pedig eszményekre óhajt támaszkodni, vagyis azt kívánja megmutatni, abból következik a szabadság általános elsőbbsége, hogy minden saját érdekeit szem előtt tartó személy, ha ésszerű, előnyben részesíti a szabadságot más javakkal szemben”.⁴⁵ Kétségtelen, Hartnak igaza van, nem lehet oly módon érvelni a szabadság elsőbbsége mellett, hogy a feleket az eredeti helyzetben a személy egy ilyen eszményével ruházzuk fel. Abban is igaza van, hogy a szabadság elsőbbsége melletti érvelést alátámasztja a személy egy bizonyos értelemben szabadelvű felfogása. E felfogás szerint azonban a polgárok önmagukat, illetve egymást szabad és egyenrangú személyeknek tekintik. Ez teljesen más, mint amiről ő beszél. Ez nem a felek jellemzésén keresztül épül be a méltányosságként felfogott igazságosság elméletébe, hanem az elfogadhatóságnak azokkal a korlátaival, amelyeknek a felek az eredeti helyzetben alá vannak vetve. És nem kevésbé az elsődleges javak finomított magyarázatával. A személyek szabadságának és egyenrangúságának e felfogása ott is előtűnik, hogy a felek elismerik, a személyek, akiket képviselnek, a két erkölcsi képességgel és egy bizonyos lélektannal jellemezhetők. Azt, hogy ezek az elemek miként vezetnek el az alapvető szabadságjogokhoz és elsőbbségükhöz, előadásom 5. és 6. szakaszában vázoltam fel. A felek mérlegelései ott ésszerűek voltak. A képviselt személyek sajátos javára hivatkoztak. A személy e felfogása szabadelvűnek nevezhető (a filozófiai tan értelmében), mert a társadalmi együttműködés képességét tekinti a legalapvetőbbnek, s mert azt a két erkölcsi képességet tulajdonítja a személyeknek, amely az ilyen együttműködést lehetővé teszi. E képességek határozzák meg közelebbről is az egyenlőség alapját. E felfogás úgy tekinti a polgárokat, mint akik birtokában vannak egy olyan természetes politikai erénynek, amely nélkül légből kapottak lennének a remények a szabadság egy politikai rendszerének létrehozására. Sőt, azt is feltételezi, hogy a személyek a jó különböző és összemérhetetlen felfogásait alakíthatják ki, oly módon, hogy a társadalmi együttműködés egysége az igazságosságnak arra a közös felfogására támaszkodik, amely biztosítja az alapvető szabadságjogokat. A társadalom társadalmi egyesülések társadalmi egyesüléseként felfogott eszméje a jó e többféle felfogása ellenére is megmutatja, hogy miként hangolhatók össze az emberi sokféleség előnyei egy átfogóbb jó részeként.

Amíg a szempontokat, amelyeket az alapvető szabadságjogokra és elsőbbségükre vonatkozóan megvizsgáltam, *Az igazságosság elmélete* megfontolásai között találtam, illetve azokból fejlesztettem ki, a könyvben ezeket nem sikerült összekapcsolnom. Sőt, túl kevés érvet hoztam fel egy ilyen elsőbbség mellett, s ráadásul az érvek nem is voltak mindig összhangban azzal a sajátos tannal, amelynek kialakítására törekedtem.⁴⁶ Remélem, előadásom érvelése javít ezen, Hart kritikai elemzésének köszönhetően.

JEGYZETEK

1. H. L. A. HART: *Rawls on Liberty and Its Priority*, University of Chicago Law Review, 1973, 40. kötet, 3. sz., 542–543, újranyomva *Reading Rawls*, szerk. Norman DANIELS, New York, Basic Books, 1975, 239–240.
2. HART (1. vj.) 543–547; DANIELS (1. vj.) 240–244.
3. Lásd John RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, ford. KROKOVAY Zsolt, Budapest, Osiris, 1997, 303, ahol azt mondom, hogy „egy kevésbé kiterjedt szabadságnak erősítenie kell a szabadság mindenki számára közös, teljes rendszerét”. [Némileg javítottam fordításomon – a ford.] A „szabadság rendszere” kifejezés itt, amint az az első elv ugyanezen az oldalon szereplő megfogalmazásából látható, „az egyenlő alapvető szabadságok rendszerére” utal.
4. Nyilvánvalónak tekintem, hogy amikor a legjobb indokok vagy az indokok legjobb egyenlege alapján cselekszünk, ahogyan azokat egy erkölcsi felfogás meghatározza, ez nem, illetve általában nem valaminek a lehető legnagyobb növelése. Az, hogy valaminek a lehető legnagyobb növelése-e, az erkölcsi felfogás természetétől függ. Ennek megfelelően olyasmit, amiből a lehető legtöbbet kellene elérni, nem körvonalaz sem W. D. Ross pluralista intuicionizmusa, sem Isaiah Berlin liberalizmusa. Az előbbit lásd W. D. Ross: *The Right and the Good*, Oxford, The Clarendon Press, 1930. Az utóbbi megtalálható a *Négy esszé a szabadságról* lapjain (magyarul: Budapest, Magyar Helikon, 1990, ford. ERŐS Ferenc – BERÉNYI Gábor). Ebben a tekintetben a közgazdászok hasznossági függvénye sem jelöl meg valamilyen lehető legnagyobb mértékben növelendő dolgot, legalábbis a legtöbb esetben. Egy hasznossági függvény egyszerűen a háztartások vagy a gazdasági cselekvők preferenciáinak matematikai leképezése, azzal a kikötéssel, hogy e preferenciáknak ki kell elégíteniük bizonyos feltételeket. Tisztán formális szempontból nincs semmi akadálya annak, hogy egy pluralista intuicionizmus alapján a cselekvőnek legyen hasznossági függvénye. (A preferenciák szótári rangsorolása ki-

zárja persze, mint ismeretes, a cselekvő hasznossági függvényét.)

5. A legalapvetőbb eset gondolatának tisztázásáért köszönettel tartozom Sussane Wolfnak.
6. Kant tanának egyik döntő gondolata, hogy az erkölcsi filozófia nem annak a tanulmányozása, hogy miként lehetünk boldogok, hanem azé, hogy miként válhatunk méltóvá a boldogságra. A téma *A tiszta ész kritikája* után minden nagyobb művében fellelhető. Lásd A 806, B 834.
7. Az ebben a bekezdésben bemutatott elrendezés célja a két legalapvetőbb eset szerepének kidomborítása és összekapcsolásuk a két erkölcsi képességgel. Az elrendezés tehát az igazságosság egy meghatározott felfogásához tartozik. Más célokat szolgáló elrendezések ugyanilyen hasznosak lehetnek. Vincent BLASI a *Weaver Constitutional Law Series* 3. számában (*American Bar Foundation*, 1977) megjelent, *The Checking Value in First Amendment Theory* című tanulmányos esszéjén belül három címszóhoz sorolja az első alkotmánykiegészítés értékeit – egyéni autonómia, sokféleség és önkormányzatiság –, majd ezekhez teszi hozzá azt, amit „az ellenőrző értéknek” nevez. Ez az érték azokat a szabadságjogokat állítja a középpontba, amelyeket azért védelmez az első alkotmánykiegészítés, hogy mód legyen a kormányzati visszaéléseket megakadályozó ellenőrzésre. Az itt bemutatott elrendezés, úgy vélem, lefedi ezt az osztályozást. A 7. szakasz, illetve a most következő 10–12. szakasz elemzéseiből kiderül, hogy egyetérték Blasival az ellenőrző érték fontosságát illetően.
8. *Az igazságosság elmélete* erre vonatkozó utalásairól lásd RAWLS (3. vj.) 325–330, 337–339, a magántulajdonra épülő demokrácia és a szocializmus közötti ellentét kérdésének tárgyalását.
9. A jogi felülvizsgálat kérdéseinek értékes tárgyalása a méltányosságként felfogott igazságosság elméletének összefüggésében Frank I. MICHELMAN: *In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice*, University of Pennsylvania Law Review, 1973, 121. kötet, 5. sz., 991–1019.
10. Lásd RAWLS (3. vj.) 518–519.
11. Hart azt mondja, ha jól értelmezem érvelését, hogy az alapvető szabadságjogok pontos körvonalazásának és összeegyeztetésének egy szigorúan mennyiségi kritériuma erre nem adhat magyarázatot. Lásd HART (1. vj.) 550–551, valamint DANIELS (1. vj.) 247–248. Egyetértek valamilyen minőségi kritérium szükségességével. A jelentőség fogalma tölti be ezt a szerepet.
- + Az angol jog évszázados hagyományai szerint a lázító becsületsértés (*sedition libel*) az uralkodót vagy (ahogy Deák Ferenc is leszögezi Wesselényi védelmében) a kormányzatot sérti, a szemtől szemben megvalósított sértegetéssel (*scandal*) és sértéssel (*insult*) ellentétben eredetileg sajtó útján, később nagy nyilvánosság előtt

elkövetett, általában rágalmozó, vagy a becsület és a jó hírnév sérelmére más okból alkalmas bűncselekményként. Az Egyesült Államok joggyakorlatában a lázító becsületsértés leghíresebb cikkelyét Thomas Jefferson léptette életbe, 1875-ben. E rendelkezés csak előre meghatározott, átmeneti időre volt hatályos, s noha alkotmányossága már akkor is vitatott volt, az első világháború idején a hírhedt állambiztonsági törvény (*Smith Act*) megfogalmazásánál mérvadó precedensként hivatkoztak rá. William Brennan főbíró a New York Times-szabály indokolásában kifejezetten a szólásszabadság döntő kérdésének tekintette a kormányzat szélsőséges bírálatát tiltó bűncselekmény, a lázító becsületsértés tilalmának alkotmányellenességét. A New York Times-ügyben egy nyugalmazott köztisztviselő hivatalos tevékenységének rágalmozó bírálatáért kért kártérítést a személyiségi jogait védelmező törvény alapján. Rawls vizsgálódásának, ahogy a magyar alkotmánybíráskodás kezdeteinek is, egyik fő kiindulópontja a New York Times-döntés indokolásában lefektetett, a hivatalos személyek rágalmozására vonatkozó új polgári jogi szabály. Vö. HALMAI Gábor: *A vélemény szabadság határai*, Budapest, Atlantisz, 1996; MOLNÁR Péter: *Gondolatbátorság*, Budapest, Új Mandátum, 2002, valamint KROKOVAY Zsolt: *Média-etika*, Budapest, L'Harmattan, 2003. *A ford.*

12. Lásd Harry KALVEN Jr.: *The Negro and the First Amendment*, Chicago, Chicago University Press, 1966, 16.
13. Lásd BLASI (7. vj.), amelyben a szerző a lázító becsületsértés bűncselekményének történelmi felhasználását elemezve mutatja ki az első alkotmánykiegészítés által biztosított szabadságjogok ellenőrző értékének rendkívüli fontosságát.
14. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), 276. Lásd az eset elemzését KALVEN (12. vj.) 56–64.
- + *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919). Az ügy főszereplője egy szocialista politikus volt, aki az első világháború utolsó évében postaládákba dobott röpcéduláján a sorozás ellen agitált, szenvedélymentes hangnemben. Az 1917. évi állambiztonsági törvény alapján ítélték börtönbüntetésre azon az alapon, hogy nem minden mondanivalóra vonatkozik a szólásszabadság. A történelem firtora, hogy Holmes főbíró, aki két évvel később egy ellenvéleményében felállította a híres „egyértelmű és jelen lévő veszély” szabályt, a teljesen ártalmatlan röpcédulát itt még a pánikkeltés veszélyességéhez hasonlította. A Brandenburg-ügyben ötven évvel később egy rasszista „nemzeti radikális” szónokot állítottak bíróság elé és ítélték volna börtönbüntetésre: *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969). A Dennis-ügyben, a McCarthy-éra jellegzetes légkörében, közel tucatnyi kommunistát ítélték el 1951-ben a Legfelső Bíróság jóváhagyásával, a törvényes kormány erőszakos megdöntésére irányuló nemzetközi

- összeesküvés címén: *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951). *A ford.*
15. Itt és a következő szakaszban mindenütt sokat mértek a felforgató nézetek képviselésének abból a tárgyalásából, amelyet majd Kalven megjelenés alatt álló, *A Worthy Tradition* című könyvében olvashatunk. Rendkívül hálás vagyok James Kalvennek, amiért elérhetővé tette számomra e nagyon fontos mű kéziratának ezzel kapcsolatos részeit. [Lásd Harry KALVEN Jr.: *A Worthy Tradition. Freedom of Speech in America*, New York, Harper & Row, 1988, 119–236 – *a ford.*]
 - +++ *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925). Az azóta hírhedtté vált „káros tendencia” szabályról, amely szerint a közjóléttel ellenséges, a közérkölcöket romboló káros tendenciák erősítésére alkalmas mondanivaló visszaélés a szólásszabadsággal, már itt kifejtett elenvéleményében megállapította Holmes főbíró, hogy gyakorlatilag bármely korlátozó államérdéket igazol. *Gitlow* a Szocialista Párt balszárnyának aktivistájaként tett közzé egy „baloldali kiáltványt”, amelyben éltette „a demokratikus kapitalizmust megdöntő forradalmi szocializmust”. Két évvel később a *Whitney v. California* ügy vádlottját pusztán azon az alapon ítélték el a „visszaélést”, hogy a hölgy olyan szervezet (a Kommunista Párt) tagja volt, amelynek célja a törvényes kormány erőszakos megdöntése. Ekkor hangzott el Brandeis főbíró emlékeztető beszéde arról, hogy „ha felhozhatók kulturált ellenérvek az erőszak ellen, akkor az alkalmazandó orvosság nem a beszéd elhallgatása, hanem a megválaszolása”. *A ford.*
 16. *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969), 447.
 17. *New York Times v. United States*, 403 U.S. 713 (1971). Vö. továbbá *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931). Ezek az előzetes korlátozás legfontosabb esetei. [A *Near*-indokolásban hangzott el Hughes főbíró híres példája a kivételes törvényes cenzúra feltételeiről: a sajtó előzetes bírósági korlátozása csak olyan esetben indokolt, amikor a lapok közölni akarják háború idején a csapatok behajózásának adatait. Az 1968-ban lezajlott *New York Times*-perben a Legfelső Bíróság – igaz, csak 5:4 arányban – elutasította az ún. Pentagon-iratok közlésének megtiltására irányuló keresetet, mivel a szövetségi kormány nem volt képes bizonyítani, hogy a közlés nagy valószínűséggel súlyos és jóvátehetetlen kárt okoz – *a ford.*]
 18. Holmes példájának hasonló bírálatát fogalmazza meg KALVEN is, lásd kéziratának (15. vj.) 52. jegyzetét. Thomas Emerson a szólásszabadság olyan magyarázatát alakítja ki, amely a védelmezett beszéd és a nem védelmezett cselekedet megkülönböztetésén alapul. Lásd Thomas EMERSON: *The System of Freedom of Expression*, New York, Random House, 1970. Amint azonban *A theory of freedom of expression* című tanulmányában T. M. SCANLON kimutatja, egy ilyen nézet lényegében azon áll vagy bukik, hogy miként alakítják ki a „beszéd” és „magatartás” közötti, a kifejezések mindennapi használatától óhatatlanul messze eltérő megkülönböztetést. Tanulságos és egyetértő módon mutatja be egy ilyen álláspont kialakításának lehetőségeit Alan FUCHS: *Further Steps Toward a General Theory of Freedom of Expression*, William and Mary Law Review, 18. kötet, 1976.
 19. Lásd KALVEN (15. vj.).
 20. Lásd RAWLS (3. vj.) 534–535, 3. jegyzet.
 21. *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925), 669.
 22. Lásd John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, 223–230. szakasz. Arról, hogy mi a szerepe Locke-nál a természetes politikai erény eszméjének, lásd a kritikai kiadásban (Cambridge, Cambridge University Press, 1960) LASLETT bevezetését, 108–111.
 23. A „világos és jelen lévő veszély” szabály magyarázatában nagymértékben hatott rám KALVEN kézírata (15. vj.) és Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, New York, Harper and Row, 1948 2. fejezete.
 24. *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919) 52.
 25. A szabály eredetének jelentőségéről lásd Yosai ROGAT: *Mr. Justice Holmes: The Judge as Spectator*, University of Chicago Law Review, 1964, 215–217.
 26. *Debs v. United States*, 249 U.S. 211 (1919), 215.
 27. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927), 373. Hand Masses-véleményét lásd *Masses Publishing v. Patten*, 244 Fed. 535 (S.D.N.Y. 1917).
 28. *Whitney v. California* (27. vj.) 377.
 29. *Whitney v. California* (27. vj.) 378.
 - ++++ A tizennegyedik alkotmánykiegészítésben szereplő kikötés azt mondja ki, hogy a tagállamok „egyetlen személytől sem tagadhatják meg a joghatóságuk alá tartozó területen az egyenlő jogvédelmet”. *A ford.*
 30. *Whitney v. California* (27. vj.) 379.
 31. *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951), 510, idézve 183 F. 2d., a 212. oldalról. [Learned Hand bíró indokolásánál a rövidítés az Egyesült Államok tizenhárom feljebbviteli bíróságának döntéseit közreadó *Federal Reporter* (Szövetségi Közlöny) második sorozatának 183. kötetére utal – *a ford.*]
 32. Brandeis saját felfogásának alapja, úgy vélem, abban a jól ismert bekezdésben fejeződik ki a legjobban, amely így kezdődik: „Azoknak, akik függetlenségünket kivívták, az volt a meggyőződésük, hogy az állam célja végső soron az emberek szabaddá tétele képességük kifejlesztéséhez, s hogy az állam kormányzásában a mérlegelés erőinek felül kell kerekedniük az önkényesség erőin.” A bekezdést ezzel zárja: „Mivel hittek a közügyek vitájában megnyilvánuló ész hatalmában, kerülték a törvénnyel kikényszerített hallgatást, a kényszer érvének legrosszabb formáját. A kormányzó többségek esetenkénti zsarnokságát felismerve módo-

- sították úgy az alkotmányt, hogy garantálni kell a szó-lásszabadságot és a gyülekezés szabadságát.” Nem e remek bekezdést bíráljuk, amikor hozzátesszük, hogy ez önmagában még nem orvosolja a „világos és jelen lévő veszély” szabály Brandeis-féle megfogalmazásának hibáját.
33. Lásd a 7. szakaszt.
 34. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), illetve *First National Bank v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978). A Buckley-ügy elemzéseként lásd Lawrence TRIBE: *American Constitutional Law*, Mineola, N.Y., The Foundation Press, 1978, 13. fejezet, 800–811, valamint Skelly WRIGHT: *Political Speech and the Constitution: Is Money Speech?*, Yale Law Journal, 85. kötet, 8. sz. (1976. július), 1001–1021. A korábbi tanulmányok közül lásd M. A. NICHOLSON: *Campaign Financing and Equal Protection*, Stanford Law Review, 26. kötet (1974 április), 815–854. A First National Bank-esetben a bíróság 5:4 arányban megsemmisítette Massachussets büntető törvényének azt a rendelkezését, amely megtiltotta a bankoknak és a részvénytársaságoknak, hogy pénzt fordítsanak népszavazási kezdeményezések eredményének befolyásolására. Kivéve, ha az anyagi-lag is érinti a részvénytársaság tulajdonát, üzleti érdekeit vagy értékpapírjait. A rendelet kimondta, hogy az olyan népszavazási kérdés, amely kizárólag a személyi jövedelemadóra vonatkozik, nem számít kivételnek. A Brennan és Marshall főbíró által támogatott White-ellenvélemény szerint azzal követte el a legalapvetőbb hibát a többségi indokolás, hogy nem ismerte fel: az a kormányzati érdek, amely a bankok és vállalatok ilyen ráfordításainak tilalmához fűződik, épp az első alkotmánykiegészítésből következik – mindenekelőtt a szabad politikai vita segítésének a részvénytársasági túlerő megakadályozásából keletkező értékéből. Lásd *First National Bank v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978), 803–804. A főszövegben a kérdést ezzel az ellenvéleménnyel, valamint White és Marshall főbíró Buckley-ellenvéleményével (257–266, valamint 287–290.) rokonszenvezve tárgyalom.
 35. *Buckley v. Valeo* (34. vj.) 58–59.
 36. *Buckley v. Valeo* (34. vj.) 48–49.
 37. *Buckley v. Valeo* (34. vj.) 49–51.
 38. Lásd TRIBE (34. vj.) 806.
 39. *Weber v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964), 17.
 40. *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), 565.
 41. *Reynolds v. Sims* (40. vj.) 565–566.
 42. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905). [A Lochner-ügyben a Legfelső Bíróság a munkavállalás és a szerződés-kötés szabadságára hivatkozva alkotmányellenesnek minősítette New York államnak azt a törvényt, amely korlátozta a pékek munkaidejét – *a ford.*]
 43. MONTESQUIEU: *A törvények szelleme*, 15. könyv, 2. fejezet.
 44. Számos más okuk is lehet a polgároknak arra, hogy bizonyos helyzetekben vagy időszakokban ne tartsák sokra némely alapvető szabadságjoguk gyakorlását, s hogy olyasmint akarjanak esetleg tenni, ami valamilyen módon lehatárolja e szabadságokat. Ha e lehetőségek nem befolyásolják a felek egyetértését az eredeti helyzetben (és én úgy gondolom, hogy ez így van), akkor ez lényegtelen az alapvető szabadságjogok elidegeníthetetlenségét tekintve. Köszönettel tartozom a kérdés megvitatásáért Arthur Kufliknak.
 45. Lásd HART (1. vj.) 555, valamint DANIELS (1. vj.) 252.
 46. Itt azokra a hibákra utalok, amelyeket *Az igazságosság elmélete* (3. vj.) 82. szakaszának 3. és 4. bekezdésében követtem el. Ez a szakasz tárgyalja kifejezetten, hogy mi szól a szabadság elsőbbsége mellett. A két döntő hiba közül az első az, hogy nem részletezem világosan az elsőbbséget alátámasztó megfontolásokat. A második a 3. bekezdésben található, mert nem szabadott volna felhasználnom azt a gondolatot, hogy a gazdasági és társadalmi előnyök csökkenő határhasznát mutatnak az alapvető szabadságjogokhoz fűződő érdekeinkhez képest, amelyek annál erősebbekké válnak, mondom, minél hiánytalanabban valósulnak meg az ilyen szabadságok gyakorlásához szükséges társadalmi feltételek (627–628). A határhaszon e fogalma összeegyeztethetetlen az érdekek értékrendjének a negyedik bekezdésben használt fogalmával (628). Egy kanti jellegű álláspont ezt az utóbbi fogalmat kívánja meg, hiszen ez a személyek egy olyan felfogására épül, amely azokat szabadnak és egyenrangúnak tekinti. Azok a határértékekben bekövetkező változások, amelyekre a 3. bekezdésben gondolhattam, apránként vagy lépésről lépésre alakulnak ki az alapvető szabadságjogok teljes és hatékony gyakorlásához szükséges társadalmi feltételek fokozatos megvalósulása során. E változások kérdése nem keverendő azonban össze azzal, hogy van-e határhasznuk az érdekeknek.

A KÜLSŐ HATÁROK VÉDELME

MILITÁNS DEMOKRÁCIA ÉS VALLÁSSZABADSÁG EURÓPÁBAN

BEVEZETÉS

Kisfiú korában a fiamnak volt egy plüssállatgyűjteménye, egy kutya, egy farkas, egy macska, egy oroszlán, egy tigris és egy medve, amelyekkel elalvás előtt játszott az ágyban. Az egyik este, miután jó éjszakát kívántam neki, gondosan felsorakoztatta az állatokat úgy, hogy az ágyáról kifelé néztek. Amikor megkérdeztem, mit csinál, azt mondta: „Őrzöm a külső határt.” Számára egyszerű volt a külső határ – az ágya volt az. Számunkra azonban bonyolultabb a külső határ, miképpen az is, hogy hogyan védjük.

A külső határ őrzésének egyik módja a militáns demokrácia (*militant democracy* az angolban, *wehrhafte Demokratie* a németben), az alkotmányos demokráciának egy formája, amely fel van hatalmazva a polgári és politikai szabadságok védelmére azok megelőző korlátozása által. A militáns demokrácia által védett külső határ a hagyományos értelmezés szerint az alkotmányos rend demokratikus jellegének határa. De a militáns demokráciák nem pusztán alkotmányos demokráciák. A militáns demokrácia a veszélyekkel szembeni megelőző fellépést pártoló olyan álláspontra utal, amelyet az alkotmányos demokrácia azokkal a tagokkal szemben foglal el, akik a polgári és politikai szabadságjogaikat a demokrácia létezését veszélyeztető módon gyakorolják. A legtipikusabb ilyen helyzet az, amikor egy szélsőséges párt olyan programmal vesz részt egy parlamenti választáson, amelyben a demokratikus önrendelkezés alkotmányos berendezkedésének felszámolását javasolja. Egy nem militáns demokráciában az ilyen fenyegetéseket rendszerint oly módon kezelik, hogy bírósági felülvizsgálatnak vetik alá a demokratikus önrendelkezést fenyegető cselekmények alkotmányosságát, amennyiben egy ilyen politikai párt valóban hatalomra jut és ilyen hatással járó törvénytervezeteket terjeszt be. Azáltal, hogy betiltja a szóban forgó pártot, tartalmi korlátokat szab a kampányban használható beszédet illetően vagy kizárja

a szóban forgó pártot a választásokon való részvételből. A militáns demokrácia az előbbivel szemben megelőzően lép fel annak érdekében, hogy ilyen helyzetet be se következhesen.¹

Ez az esszé a militáns demokrácia fogalmát követi nyomon az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatában, amelyben a militáns demokrácia egy olyan elvből, amely szerint az állam militánsan léphetett fel a demokratikus folyamat megóvása érdekében, most olyan elvvé alakult át, amely feljogosítja az államot, hogy külső határokat védő rendszert állítson fel más típusú veszélyekkel szemben. A militáns demokrácia manapság felhatalmazza az államot, hogy militánsan lépjen fel az afféle vallásszabadság gyakorlásával szemben, amely veszélyt testesít meg a demokráciának az alkotmányos rendjébe foglalt lényegi fogalmára nézve.² Ennek az átalakulásnak egyik eleme azoknak a jogi technikáknak a homályos voltából ered, amelyeket annak érdekében alkalmaznak, hogy a militáns eszközök jogszerűségét vizsgálják. Az egyik ilyen technika – a mérlegelési szabadság [*margin of appreciation*] – a nemzeti hatóságok azon hatáskörének mértékét kívánja megszabni, amelyet akkor élveznek, amikor az Emberi jogok európai egyezményében (EJEE) foglalt jogokból és szabadságokból eredő érdekeket mérlegelnek ezekkel szemben álló állami célok ellenében. A hatáskör mértékének megszabása annak alapján történik, hogy mennyire súlyos veszélyt testesít meg az EJEE értékeire nézve a polgári vagy politikai szabadságjogok gyakorlása. A fogalmi átalakulás részben arra is visszavezethető, hogy nem egyértelmű annak meghatározása sem, ki tartozik a politikai közösségbe és ki nem. De legfőképp a demokrácia fogalmával kapcsolatos homályosságnak köszönhető.

Miután összefoglaltam az EJEB megközelítését olyan militáns intézkedések kapcsán, amelyek azt kívánják megőrizni, amit talán a demokrácia eljárásbeli fogalmának nevezhetünk, a továbbiakban a

* Hálás vagyok a Militáns Demokrácia Műhely résztvevőinek a jelen dolgozat előző vázlata kapcsán megfogalmazott gondolataikért, amelyeket 2010 áprilisában a Princeton Egyetem Emberi Értékek Központjában (*Center for Human Values*) tartott előadásom kapcsán mondtak el.

demokrácia négy tartalmi fogalmát azonosítom – liberális demokrácia, szekuláris demokrácia, republikánus demokrácia és konzervatív demokrácia –, amelyek irányába a militáns demokrácia elmozdult az utóbbi években. Értelmezésem szerint a militáns demokrácia tartalmi elmozdulása rosszat sejtet a tekintetben, hogy az EJEK hogyan fogja fel a vallás és az állami hatalom közötti viszonyt. Ahelyett, hogy a vallásszabadság védelmét elengedhetetlenül szükségesnek tekintené a demokráciában, az EJEK a vallásszabadságot a demokráciára leselkedő veszélynek tekinti, és hajlandó a részes államokat a bírósági felülvizsgálattól megóvni, amikor azok megelőző intézkedéseket hoznak a vallásszabadság gyakorlásának korlátozása érdekében.

MILITÁNS DEMOKRÁCIA

A militáns demokrácia alkotmányos kifejezése Európában először a háború utáni Németország alapító elveként jelent meg.³ A német alkotmány, amelynek megalkotásához a demokratikus Weimari Köztársaság bukása adta a történelmi hátteret, felhatalmazza az államot, hogy szabályozzon és bizonyos körülmények között betiltson politikai tevékenységeket, társulásokat és mozgalmakat, amelyek fenyegetik Németország „szabad és demokratikus alaprendjét”.⁴ A háború utáni időszakban egyéb európai államok is elfogadták az antidemokratikus intézkedések szükségességét a demokratikus normákat radikális politikai programmal megdönteni igyekvő szélsőséges mozgalmak elleni harcban. 1948-ban például Olaszország módosította alkotmányát, hogy megakadályozza a Nemzeti Fasiszta Párt újbóli életre keltését.⁵ Az 1958-as francia alkotmány 16. cikke általánosabban engedélyez militáns állami cselekvést, felhatalmazva a köztársasági elnököt, hogy a „körülmények által megkövetelt intézkedéseket hozzon”, ha a „köztársaság intézményei súlyos és sürgető veszélyben forognak”.

A demokrácia militáns formái emellett külön megerősítést nyertek több európai állam írott alkotmányában is. A lengyel alkotmány tilt olyan politikai pártokat és egyéb szervezeteket, amelyek a totalitarizmus vagy a faji vagy nemzeti gyűlölet mellett vannak elkötelezve.⁶ Az ukrán alkotmány lehetővé teszi az olyan pártok betiltását, amelyek az állam függetlenségét veszélyeztetik.⁷ A bolgár alkotmány tiltja az etnikai alapon szerveződő politikai pártok alapítását.⁸ A spanyol alkotmány garantálja az egyesülési szabadságot, de egyúttal felhatalmazza az államot, hogy törvényellenesnek minősítsen egy csoportosulást, ha titkos, illetve félkatonai jellegű, vagy ha céljai bűn-

ügyi jellegűek.⁹ Az ennél általánosabban megfogalmazott alkotmányos rendelkezések gyakran lehetővé tesznek olyan értelmezést, hogy militáns törvényhozási intézkedésekre adnak felhatalmazást, amelyek a demokrácia önvédelme érdekében sértik a polgári és politikai szabadságjogokat. A magyar alkotmány 55. (1) cikke garantálja például, hogy „mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani”.

Történelmi eredete ellenére nagy politikai és jogi súlyt kaptak a militáns demokrácia természetére és kiterjedésére vonatkozó kérdések. A militáns demokrácia megújulása részben kétségtelenül válasz a terrorizmus és a vallási fundamentalizmus potenciálisan mélyreható destabilizáló hatására. A neonáci mozgalmak, amelyek vélhetően a gazdasági és kulturális globalizációval kapcsolatos féltelmek sikeres kihasználásával erősödnek meg, szintén kiválthatják egyes államok militáns állásfoglalását, reagálva a demokratikus intézmények fenyegetettségére. A militáns demokratikus fellépés a közép- és kelet-európai posztkommunista demokráciákban emellett azt a szimbolikus funkciót is szolgálja, hogy kifejezi a totalitárius uralom történelmének elvetését.¹⁰ Bármilyen legyen a kiváltó oka, a militáns demokrácia egyre inkább megjelenik mint az államiság egyik új alapvető típusa. Alapvető kihívást jelent az alkotmányos demokrácia hagyományos felfogásával szemben, épp egy olyan pillanatban, amikor úgy tűnik, hogy Európa a saját alkotmányos rendjének kifejlesztése felé halad.¹¹

A militáns demokrácia kontúrjainak meghatározása a nemzeti bíróságok elsődleges feladata, legalábbis addig a mértékig, ameddig az alkotmányos feladatuk a törvényhozási és a végrehajtó hatalom felügyelete. Európában ugyanakkor ez másodszorban feladat az EJEK-nek is, amely az EJEK betartását felügyeli. Mint számos háború utáni európai alkotmány, az EJEK 17. cikke kiköti, hogy az egyezményt nem lehet úgy értelmezni, „hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére [...] irányul”.

A 17. cikk alkotói a rendelkezést védőfalként értelmezték a demokrácia ama hajlama ellen, hogy a fasiszta uralomnak alávesse magát. Az EJEK korai éveiben az Emberi Jogok Európai Bizottsága helyben hagyta Nyugat-Németországnak a Német Kommunista Pártra vonatkozó tilalmát, ezzel kiterjesztve a 17. cikk hatályát odáig menően, hogy egy részes államnak megengedje a militáns intézkedések meg-

hozatalát annak érdekében, hogy elejét vegye a demokrácia arra való hajlamának, hogy a kommunista uralomnak alávesse magát.¹²

Marad azonban a kérdés, hogy a két szélsőséges rendszeren, a fasizmuson és a kommunizmuson túlmenően – amelyek a demokráciának a szabad választások és a többpártrendszer folyamatai mellett elköteleződését veszélyeztetik – felléphet-e az EJEE-vel összhangban egy demokrácia militánsan olyan politikai átrendeződést megcélzó programokkal szemben, amelyek nem a demokratikus folyamatra jelentenek veszélyt, hanem arra nézve testesítenek meg fenyegetést, hogy tartalmát tekintve mit jelent a demokrácia egy adott politikai közösségnek. Politikai pártokat, illetve politikai pártok tisztviselőit érintő több figyelemre méltó esetben az EJEB olyan politikai programokat azonosított, amelyeket az állam nem akadályozhat meg militáns eszközökkel a demokráciára történő hivatkozással. A *Török Egyesült Kommunista Párt kontra Törökország* esetben¹³ például a szóban forgó politikai párt az önrendelkezés jogának elidegeníthetetlenségét állította, a kurd nép alkotmányos elismerését követelte és a békés török–kurd együttélést pártolta a „Török Köztársaság határain belül”.¹⁴ Az EJEB úgy határozott, hogy Törökország megelőző intézkedései szembe mentek az egyesülés és a véleménynyilvánítás szabadságával. A bíróság megállapította: „nem igazolható egy politikai csoport működésének akadályozása csupán azért, mert nyilvános vitát kíván folytatni az állam népessége egy részének helyzetéről, és részt akar venni a nemzet politikai életben annak érdekében, hogy a demokratikus szabályokkal összhangban olyan megoldásokat azonosítson, amelyek minden érintett számára kielégítők.”¹⁵

Hasonlóképpen a *Szocialista Párt és társa kontra Törökország*¹⁶ ügyben a Szocialista Párt azt állította, hogy a kurd nép feltétel nélkül rendelkezik az önrendelkezés jogával, akár a külső önrendelkezés jogával is. A történelmi körülményekre való tekintettel azonban a párt a belső önrendelkezésnek egy formáját támogatta, amely egy kétnemzetiségű és kétnyelvű szövetségi rend létrehozásával járna és elismerné mind a kurd, mind a török nép alkotmányos létezését. Az EJEB megállapította, hogy a párt betiltásával Törökország megsértette az EJEE-t, és kijelentette: „A demokrácia lényege, hogy különböző politikai programok előterjesztését és vitáját engedélyezze, még olyanokét is, amelyek megkérdőjelezzik az állam jelenlegi önszerveződési módját, mindaddig, amíg a demokráciában magában nem akarunk kárt ejteni.”¹⁷

Két másik esetben hasonló álláspontra helyezkedett az EJEB. A *Szabadság és Demokrácia Párt kontra*

*Törökország*¹⁸ esetben az EJEB támogatta egy politikai párt arra vonatkozó jogát, hogy kiálljon a választott képviselők demokratikus gyűlésének felállítása mellett, amely a kurd népnek a török alkotmányos rendben való helyével foglalkozna. A *Yazar és társa kontra Törökország* esetben az EJEB úgy határozott, hogy a politikai átalakítást célzó programnak összhangban kell állnia a „demokrácia alapvető elveivel”, és az e program végrehajtására kijelölt eszközöknek „jogszerűnek” és „demokratikusnak” kell lenniük.¹⁹ Nem lehet azt mondani, hogy a török demokráciára nézve veszélyt jelent egy olyan politikai párt, amelynek programja alig mondott többet annál, hogy „a kurd származású polgárok nem használhatták szabadon saját nyelvüket és nem fogalmazhatták meg az önrendelkezés elvére alapuló politikai követeléseiket, valamint hogy a kurdpárti terrorista szervezetek ellen harcoló biztonsági erők illegális cselekményeket követnek el, és részben felelősséggel tartoznak a Törökország egyes részein élő kurd állampolgárok szenvedéseiért.”²⁰

Az EJEB ezen túlmenően párttisztviselők ellen irányuló militáns intézkedéseket is felülvizsgált. A *Vajnai kontra Magyarország* esetben úgy határozott, hogy Magyarország megsértette a 10. cikkelyben foglalt véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogot, amikor letartóztatta és elítélte a baloldali Munkáspárt alelnökét, azért, mert „totalitárius jelképet” (ötágú vörös csillagot) viselt, amikor egy jogszerű tüntetésen beszélt támogatóihoz.²¹ Az EJEB megjegyezte, „tudatában van annak a ténynek, hogy a kommunizmus alatt az emberi jogok jól ismert, tömeges megsértése aláasta a vörös csillag szimbolikus értékét”.²² Arra a következtetésre jutott azonban, hogy Magyarország „nem bizonyította, hogy a vörös csillag viselése kizárólag az önkényuralmi eszmével való azonosulást jelenti, különösen azon tény fényében, hogy a kérelmező a vörös csillagot egy jogszerűen rendezett, békés demonstráción, bejegyzett baloldali politikai párt alelnökeként viselte, akiről nem ismeretes, hogy a jogállamisággal szembehelyezkedve kívánna részt venni a magyar politikai életben”.²³ Az EJEB továbbá megjegyezte, hogy a bizonyítási eljárás semelyik esetben sem tárt fel egyetlen olyan helyzetet sem, „amikor a vörös csillag nyilvános viselése Magyarországon a zavargás tényleges, vagy akárcsak távoli veszélyét idézte volna fel”.²⁴

Amikor azonban párttisztviselők szavai vagy cselekményei olyan rendszerátalakító politikai programhoz kötődtek, amely erőszakot tartalmaz, akkor az EJEB úgy határozott, hogy az állam felléphet militánsan annak érdekében, hogy ilyen erőszak ne veszélyeztesse a demokratikus intézményeket. 2009-

ben az EJEB három ügyben hozott ítéletet, amelyben olyan politikai pártok és párttisztviselők voltak érintettek, akik állítólag az Euskadi Ta Askatasunával (ETA) álltak szövetségben, amelyet Spanyolország terrorista jellegűnek tekint, mivel a baszk régió függetlenségéért vívott harc keretében erőszakot is alkalmaz.

Az EJEB helyben hagyta két politikai párt feloszlátását²⁵ és megtiltotta a két feloszlátott párt utódszervezeteinek a jelöltállítást az önkormányzati, regionális és autonóm közösségi választásokon.²⁶ Az EJEB több olyan, a párt tagjai és vezetése által elkövetett cselekményt és beszédet azonosított, amelyek „csaknem expliciten erőszakra szólítottak fel és dicsérték olyan személyeket, akik valószínűleg kötődtek a terrorizmushoz”.²⁷ Arra a következtetésre jutott, hogy „figyelembe véve a sok éven át tartó spanyolországi helyzetet a terrorista támadások tekintetében, különösen a »politikailag kényes baszk föld vonatkozásában, ezeket az összefonódásokat objektíven a demokráciát fenyegető veszélynek lehet minősíteni«”.²⁸

Ezen esetek egyikében sem az a helyzet állt fenn, hogy egy politikai párt vagy annak tagja egy amúgy az erőszaktól teljesen mentes politikai programot javasolt, amely az EJEB szerint szembement a demokráciának az EJEE felfogása szerinti fogalmával. A bíróság joggyakorlatából az rajzolódik ki, hogy egy állam felléphet militáns módon a demokrácia védelme érdekében a kommunista vagy fasiszta politikai programokkal szemben. Eltekintve azoktól a helyzetektől azonban, amelyekben a pártprogram vagy a párt képviselőinek kijelentései nyíltan pártolják az erőszakot vagy támogatólag viszonyulnak ahhoz, a közelmúltig az EJEB kevés támpontot adott azt a kérdést illetően, hogy az EJEE alapján viszonyulhat-e militánsan egy alkotmányos demokrácia a polgári és politikai szabadságjogok olyan fajta gyakorlásához, amely az alkotmányos rendben foglalt tartalmi demokrácia fogalmát fenyegeti. A *Refah Párt kontra Törökország* esetben azonban az EJEB egy ilyen politikai programot azonosít. Ennek során fontos bepillantást nyújt abba, hogy a bíróság mit tekint a politikai közösség demokratikus jellegének határvonalaként.

MILITÁNS LIBERALIZMUS

Az EJEB a *Refah Párt kontra Törökország* esetben hozott döntésének háttere a következő. 1998-ban a török Alkotmánybíróság feloszlatta a Refah Pártot. A Refah tizenöt éve létezett. 1998-as feloszlátásakor neki volt a legtöbb parlamenti képviselője, miután

a választáson az összes szavazat körülbelül 22 százalékat kapta, és tagja volt a koalíciós kormánynak. Necmettin Erbakan, a Refah vezetője Törökország miniszterelnöke volt. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a Refah összeegyeztethetetlen volt Törökország szekularizmus melletti elkötelezettségével, amely a török alkotmányos hagyományoknak megfelelően radikális elválasztást követel az állam és az egyház között.²⁹

Az EJEB-hez benyújtott kérelem, amely az EJEE 11. cikkében foglalt egyesülési szabadság megsértését állította, meghíúsult. 2001-ben az EJEB egyik kamarája megerősítette a feloszlátást és határozatában megállapította, hogy a betiltást törvény írta elő, legitim célt szolgált és „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”.³⁰ 2003-ban az EJEB Nagykamarája egyhangúlag helyben hagyta a kamara döntését, megállapítva, hogy „miután a modern európai történelemben vannak erre példák, egyáltalán nem valószínűtlen, hogy a totalitárius mozgalmak demokratikus pártként szerveződve felszámolják a demokráciát, miután a demokratikus rendszerben sikeresen szerepelnek”.³¹ Úgy határozott továbbá, hogy az állami hatóságoknak jogukban áll védeni az állami intézményeket olyan társulásoktól, amelyek tevékenységük révén veszélyeztetik a demokráciát.³²

Konkrétan az EJEB úgy tartotta, hogy a tilalom igazolható beavatkozás volt az EJEE által garantált egyesülési jogba, mert legitim célt követett és „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”.³³ Az EJEB szerint ugyanis egy állam felléphet militáns módon – ezt a bíróság a „megelőző beavatkozásra való felhatalmazásnak” hívta –, még mielőtt egy párt hatalomra jutna és demokráciaellenes programot hajtana végre „olyan konkrét intézkedésekkel, amelyek sérthetik a társadalmi békét és az ország demokratikus rendszerét”.³⁴ A döntése későbbi részében az EJEB arra jutott, hogy egy állam cselekvésre jogosult, ha a demokráciára irányuló veszély „kellően közeli”.³⁵ Ezt a következtetést érvelésében azzal védte, hogy megfelel az EJEE 1. cikkének, amely a részes államokat arra kötelezi, hogy pozitív kötelezettséget vállaljanak arra vonatkozóan, hogy a joghatóságuk alatt álló személyeknek biztosítsák az egyezményben meghatározott jogokat és szabadságokat.³⁶

Az egyik érv, amelyet a bíróság felhozott Törökország militáns cselekményének helyben hagyása mellett, az volt, hogy a betiltott párt a jogi pluralizmus elfogadhatatlan formáját javasolta. A Refah a jogi pluralizmusnak egy olyan típusát javasolta, amelynek eredete a jelek szerint az iszlám korai időszakában honos rendszerben volt fellelhető, amikor

a zsidó és politeista közösségeknek volt egy kis mértékű önrendelkezésük az iszlám törvényeitől függetlenül. A Refah elképzelése a jelek szerint az volt, hogy a török társadalmat különböző vallási felekezetekre kell osztani, és aztán minden egyes egyént fel kell kérni, hogy válassza ki ezek közül azt, amelynek jogi értelemben aláveti magát. A Refah sikertelenül érvelt azzal, hogy mindössze egy magánjogi „polgári jogrendszer” kívánt bevezetni, amely a szerződés-kötés szabadságán alapult és az egyéneknek lehetőséget adott volna arra, hogy vallási meggyőződésükkel összhangban éljék életüket. A Refah szerint nem olyan közjogi változást kívántak bevezetni, amely megváltoztatta volna az egyén és az állam közötti viszonyrendszert. Az EJEB határozata szerint egy ilyen rendszer sértene az EJEE egyenlőségi garanciáját, valamint általánosabb értelemben a jogállamiságot. Az EJEB szerint ez azért van így, mert „vitathatatlanul korlátozná az egyének közti megkülönböztetés tilalmának elvét a szabadságjogaik élvezete tekintetében”.³⁷

Hogy az EJEB-nek igaza volt-e abban a következtetésében, hogy a Refah jogi pluralizmus modellje megkülönböztetést eredményezne, részben azon múlik, milyen mértékben választhatja meg az egyén, hogy egy adott kérdésben vallása előírásai kössék-e, vagy pedig a szekuláris törvényeknek legyen alávetve. Az EJEB rendelkezésére álló bizonyíték a Refah jogi modelljében alkalmazandó beleegyezés vonatkozásában semmiképpen sem volt egyértelmű, és olybá tűnik, az EJEB feltételezte, hogy az egyéni választás nem központi eleme a keretrendszernek. A további olyan tényezők körébe, amelyek relevánsak lennének egy ilyen vizsgálat keretében, beletartozik a jogalkotási felhatalmazás, amellyel a különböző vallási jogrendeket felruháznák, valamint hogy konfliktus esetén mennyiben írják felül az állami törvények a vallási törvényeket. Az EJEB abból indult ki, hogy a különböző vallási jogrendek joghatóságot kapnának a „köz- és magánjog minden területe felett”, valamint hogy az állam nem léphetne fel az „egyéni jogokat és szabadságokat garantáló intézményként”, vagy a „különböző meggyőződések és vallások a demokratikus társadalomban történő gyakorlásának pártatlan szervezőjeként”.³⁸ Több jogtudós is kritizálta az EJEB-et, hogy az ezeket alátámasztó bizonyítékok hiánya ellenére ilyen következtetésekre jutott.³⁹

A jelen tanulmány célját tekintve nem az a lényeges kérdés, hogy ezeket a következtetéseket alátámasztotta-e elegendő bizonyíték vagy sem, hanem az, hogy ha abból indulnánk ki, hogy megalapozottak a következtetések, akkor a Refah-esetből mennyiben rajzolódik ki a politikai közösség demokra-

tikus jellegének a liberális felfogás szerinti határa. A Refah-döntés által vizionált, militáns intézkedések által védett külső határok azok, amelyek egy liberális demokráciát körbevesznek. Bár a liberalizmus a különböző emberek számára sokféle jelentéssel bír, lényegében rejlik az egyéni szabadság melletti elkötelezettség. A liberalizmus csak addig tekinti a szabadság korlátozását elfogadhatónak, amíg az nem fogalmaz meg konkrét alapvetéseket a jó fogalmának mibenlétét illetően, és összességében inkább azt a célt szolgálja, hogy megakadályozzon egyéneket abban, hogy másokat bántsanak. Stephen Macedo szavaival élve a liberalizmusnak van egy „gerince”.⁴⁰ Bár lehet nézeteltérés a liberális gondolkodók között arra vonatkozóan, hogy miből is áll a liberalizmus gerince, a Refah-döntés azt sugallja, hogy legalább három alapvető normából áll. Először is a jogi pluralizmus csak addig összeegyeztethető a liberalizmussal, amíg az egyénnek szabadságot ad arra, hogy válasszon: a vallási, az etnikai vagy a kulturális közössége normái kötik-e egy adott kérdésben, vagy az állami törvények mérvadók ugyanabban a kérdéskörben. Másodsorban egy államban meghonosított különböző jogrendek felhatalmazásának terjedelme mindenképpen korlátozott kell hogy legyen. Harmadsorban a plurális jogrendnek tiszteletben kell tartania az állam szerepét mint az egyéni jogok és szabadságok védelmezőjét. A Refah-döntés szerint a militáns eszközök a demokrácia rendelkezésére állnak olyan kialakulóban lévő politikai programok megakadályozása érdekében, amelyek nem hajlandók tiszteletben tartani ezeket az alapvető liberális normákat.

MILITÁNS SZEKULARIZMUS

A Refah-döntés tehát azt állítja, hogy a militáns demokrácia elve feljogosít polgári és politikai szabadságjogok olyan gyakorlásának megelőző korlátozására, amely a liberális alkotmányos rend lényegi elemeinek felszámolásával fenyeget. De az EJEB a Refah Párt pluralista politikai programját nem pusztán azért tekintette elfogadhatatlannak, mert a szóban forgó pluralizmus összeegyeztethetetlen volt a liberális alkotmányossággal. Mivel a Refah pluralista programja vallási természetű volt, azt az EJEB emellett összeegyeztethetetlennek találta Törökországnak a szekuláris demokráciára vonatkozó alkotmányos elköteleződésével is. Elvi szinten a liberalizmus és a szekularizmus kéz a kézben jár. A liberális demokráciák határokat szabnak a vallás közszférában betöltött szerepének. Ám a liberalizmus összeegyeztethető a vallás szabadságának különböző for-

mákban történő alkotmányos elismerésével, beleértve olyanokat is, mint az angol, amely elfogad egy hivatalos egyházat, vagy mint az Egyesült Államoké, amely ragaszkodik az állam és az egyház szétválasztásához. Hozhat-e egy állam a militáns demokrácia jegyében olyan megelőző intézkedéseket, amelyek korlátozzák azt a vallásszabadságot, amely akadályoztatása hiányában képes lenne arra, hogy aláássa az alkotmányos berendezkedés szekuláris jellegzetességeit?

Egy későbbi, Törökországban történt eset volt az első jele annak, hogy a militáns demokrácia elve elindult abba az irányba, hogy felhatalmazást adjon azokra a megelőző intézkedésekre, amelyek a vallásszabadság olyan gyakorlását célozzák meg, amely a szekuláris demokráciát fenyegető kialakuló veszélyt testesíti meg, de mindeközben nem feltétlenül fenyegeti egyúttal a liberális demokráciát. Ahogy az közismert, a török alkotmányos rend mélyrehatóan szekuláris mind természetét, mind formáját tekintve. A török alkotmány Törökországot szekuláris és demokratikus köztársasággá nyilvánítja, amelyben a szuverenitás a néptől ered. A köztársaság 1923-as kikiáltása előtt és azt követően a Török Köztársaság alapítója és első elnöke, Mustafa Kemal Atatürk vezetése alatt egy sor forradalmi reform keretében a vallás radikálisan különvált a közösségi élettől a túlnyomó többségében moszlim népesség ellenében. 1923-ban a kalifátust is felszámolták. 1928-ban odáig menően módosították az alkotmányt, hogy nem hirdette többé, hogy „az állam vallása az iszlám”. 1937-ben pedig úgy módosították, hogy a szekularizmus elve alkotmányos rangot kapott. Az alkotmány szekularizmus melletti elkötelezettségéhez híven a török kormány megtiltotta a fejkendőt viselő nőknek, hogy a közsférában dolgozzanak, így ők nem lehetnek például tanárok, ügyvédek, parlamenti képviselők vagy más olyan állás betöltői, akik állami intézményekben dolgoznak. A késő 1970-es években és a korai 1980-as években jelentősen nőtt a fejkendőt viselő egyetemista lányok száma, és 1984-ben a fejkendőviselés tilalmát kiterjesztették az egyetemistákra is.

A *Şahin kontra Törökország* esetben az EJEB-et arra kérték, döntsön arról, hogy az egyetemistákra vonatkozó fejkendő-viselési tilalom összeegyeztethető-e az EJEE 9. cikkével, amely a vallásszabadságot garantálja.⁴¹ Leyla Şahin ötödéves orvostanhallgató volt az isztambuli egyetem orvosi karán. Keresetet nyújtott be Törökország ellen, mert az helyben hagyta az egyetem döntését, amely megtiltotta neki, hogy vizsgázzon vagy órára járjon, amíg fejkendőjét viseli. A *Şahin v. Turkey* esetben az EJEB helyben hagyta a tilalmat és kijelentette, hogy „egy demok-

ratikus társadalomban, amelyben különböző vallások élnek együtt ugyanazon népességen belül, szükséges lehet korlátozni az egyén vallásának vagy meggyőződésének kifejezését annak érdekében, hogy összeegyeztethetők legyenek egymással a különböző csoportok érdekei és biztosítható legyen, hogy mindenki meggyőződését tiszteletben tartják”.⁴²

Érvelésében az EJEB hangsúlyozta, hogy a vallásszabadsághoz való jog egy „demokratikus társadalom egyik sarokköve” és hogy „a demokráciától elválaszthatatlan pluralizmus [...] ettől is függ”.⁴³ Ám korábbi határozataival összhangban az EJEB kijelentette, hogy a „9. cikk nem ad védelmet minden, vallás vagy meggyőződés által motivált tettnek és nem minden esetben garantálja az ahhoz fűződő jogot, hogy a nyilvánosságban a meggyőződés által előírt módon lehessen viselkedni”.⁴⁴ És ahogy több esetben is tette a múltban,⁴⁵ megkerülte azt a kérdést, hogy a fejkendő viselése a vallás „gyakorlásának” egy formáját testesíti-e meg – ez bonyolult kérdés az EJEB számára, mivel csak a vallási kötelezettség által előírt gyakorlatokat védi a 9. cikk⁴⁶ – oly módon, hogy ennek kifejezett eldöntése nélkül feltételezte, hogy a fejkendő viselése a 9. cikk védelme alá esik. Ezt azért tehette meg, mert ez után határozatában arra jutott, hogy a tilalom legitim célt követett és „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”.⁴⁷ Mint ahogy ez jellegzetes sok 9. cikket érintő esetben,⁴⁸ az EJEB megjegyezte: a vallás gyakorlatát szabályozó előírások „országról országra eltérnek egymástól a nemzeti hagyományok, valamint annak függvényében, hogy mások jogainak és szabadságának védelme, illetve a közrend fenntartása milyen követelményekkel jár”.⁴⁹ Ennek megfelelően viszonylag széles körű mérlegelési szabadságot adott Törökországnak a tiltás szükségességének megítélését illetően, mindössze azt követelve, hogy ésszerű arányos összefüggést mutasson ki a tilalom és az egyetem szekuláris természetének megőrzése között⁵⁰ – az eset tényei könnyen eleget tettek ennek a tesztnek.

A felszínt tekintve az EJEB Şahin-ügyben hozott döntése a vallásszabadsággal kapcsolatos joggyakorlatának egy viszonylag egyszerű alkalmazása. Ez a joggyakorlat hangsúlyozza, hogy széles körű mérlegelési szabadságot kell adni az államoknak olyan intézkedések vonatkozásában, amelyek a vallásszabadságot az azzal versengő érdekekkel kívánják összeegyeztetni.⁵¹ Bár az összeegyeztetés motívuma uralja az EJEB érvelését, egy másik, ettől nagyon eltérő motívum – a harciasság – is megjelenik az ítéletben. Az EJEB egyéb érvei amellet, hogy a fejkendő tilalma nem sérti a 9. cikket, hasonlítanak ahhoz, amit a Refah-esetben is mondott. Megállá-

pította, hogy „a szekularizmus elvének védelmét [...] szükségesnek lehet tekinteni a demokratikus rendszer védelméhez Törökországban”.⁵² És jóváhagyólag idézte a Kamara érveléséből az alábbi szakaszt, amely a Refah-döntésre hivatkozva olyan intézkedésnek látszik minősíteni a fejkendő tilalmát, amely „egy állásfoglalást” testesít meg „a törökországi szélsőséges politikai mozgalmakkal szemben, amelyek az egész társadalomra akarják ráerőltetni vallási jelképeiket és a vallási tételekre alapuló társadalomfelfogásukat”.⁵³

Épp ez az a kapcsolat, amelyet Tulkens bíró a Şahin-ítélethez kapcsolt különvéleményében támadott: „Ugyan mindenki egyetért a radikális iszlamizmus megakadályozásának szükségességében, mégis komoly ellenvetést lehet megfogalmazni ezzel az érveléssel szemben. A fejkendő pusztá viselését nem lehet a fundamentalizmussal összekapcsolni, és lényeges megkülönböztetni a fejkendő viselőit azoktól a »szélsőségesektől«, akik a fejkendőt éppúgy kötelezővé akarják tenni, ahogy más vallási jelképeket is. Nem minden nő fundamentalista, aki fejkendőt visel, és semmi sem támasztja alá, hogy a kérelmező fundamentalista nézeteket vallana. Egy fiatal felnőtt és egyetemista, és személye kapcsán ésszerűen lehet feltételezni, hogy fokozott képessége van a nyomásnak ellenállni, bár ebben az összefüggésben megjegyezzük, hogy az ítélet elmulasztott bármely konkrét példát említeni arra vonatkozólag, hogy milyen fajta nyomásról van szó. A kérelmező ahhoz fűződő személyes érdekét, hogy a vallásszabadságát gyakorolja és a vallását külső jelkép által megjelenítse, nem lehet teljesen alávetni a köz szélsőségek elleni harcának.”

Tulkens bírónőnek minden bizonnyal igaza van, amikor érdemileg megkérdőjelezi azt az érvelést, amely automatikusan egyenlőségjelet tesz a fejkendő viselése és a vallási fundamentalizmus közé. Ami azonban ennél lényegesebb gondolat, az az, hogy a fejkendő ilyen jellegű jellemzése nem pusztán a szekularizmus elősegítésének eszköze, hanem az állam által hozott megelőző intézkedés a demokratikus Törökországot fenyegető veszély elleni harc céljából. Az ilyen jellegű megelőző intézkedések, állítja a Refah-döntés, csak szűk mérlegelési szabadságot érdemelnek, és ezért csak akkor lehet ezekhez fordulni, ha „közvetlen veszély” fenyegeti egy demokrácia abbéli képességét, hogy biztosítsa a polgári és a politikai szabadságot. Mindazonáltal a Şahin-döntésben az EJEB Törökországnak széles körű mérlegelési szabadságot adott, és engedélyezte az államnak, hogy megelőző módon lépjen fel a vallási szélsőségességgel szemben, annak ellenére, hogy a szóban forgó cselekményt – a fejkendő viselését

– semmiképpen sem lehet a demokráciára leselkedő közvetlen veszélynek minősíteni az EJEB által a Refah-döntésben megfogalmazottak szerint. A Şahin-döntésben a bíróság ezt úgy tudta megtenni, hogy a szekularizmus elvét besuvasztotta a militáns demokrácia egyenlegébe: az állam hozhat olyan intézkedéseket, amelyek korlátozzák a polgári és politikai szabadságjognak a demokráciára közvetlen veszélyt nem jelentő gyakorlását, amennyiben azok a szekularizmust segítik elő. Más szóval a militáns szekularizmus a militáns demokrácia elfogadható formája.⁵⁴

A Refah-döntésben az EJEB a politikai közöség demokratikus jellegének határaként a jogi pluralizmus liberális és illiberális formái közötti választóvonalat értelmezi. A Şahin-ítéletben megjelenő militáns motívum a szekuláris és a felekezeti közötti választóvonalat fogja fel e határként. A fejkendő tilalma, úgy értelmezve, mint „állásfoglalás [...] a törökországi szélsőséges politikai mozgalmakkal szemben, amelyek az egész társadalomra akarják ráerőltetni a vallási jelképeiket és a vallási tételekre alapuló társadalomról alkotott felfogásukat”, védi Törökország szekuláris külső határait azon vallásszabadság gyakorlásától, amely a vallási szélsőségnek ad tápot. De a Şahin-ítélet militáns szekularizmusa egyúttal megerősíti a Refah-döntés militáns liberalizmusát. Térben elképzelve: a Şahin-döntés a szekularizmust és a liberalizmust egymásba illeszkedve koncipiálja: a szekularizmus a külső demokratikus határvonal, amelyet őriznek, hogy megakadályozzák a behatolást a demokrácia belső liberalizmusába.

MILITÁNS REPUBLIKANIZMUS

Éppúgy, mint a liberalizmus, a republikanizmus is különféle dolgokat jelent a különböző embereknek. A liberalizmussal ellentétben azonban a republikanizmus nem a szabadságot helyezi a politikai közöség normatív középpontjába. Ehelyett a republikanizmus a polgári erényeket és a közjót becsüli. Franciaországban ez külön tartalmat nyer a Köztársaság „»színvak« arénakénti” felfogásában, „amelyben az »általános érdek« védelmének diadalmaskodnia kell a parochializmus és a magánérdekek felett”.⁵⁵ Cécile Laborde szavaival élve: „az állam autonómiájának francia hagyománya, amelyet a forradalom után kiegészített az önrendelkező nép ideálja, amely demokratikusan határozza meg alkotmányának tartalmát, erélyesen elutasította azt a »heteronómiát«, amely a politikai hatalom vallási intézményeknek, transzcendens alapoknak és kinyilatkoztatott igazságnak történő alávetésével jár”.⁵⁶

Ezzel a republikánus ideállal összhangban áll a jellegzetesen francia elköteleződés a szekularizmus mellett (*laïcité*). Joan Scott megállapítása szerint Franciaországban a szekularizmus „nem pusztán az egyház és az állam elválasztására vonatkozik, hanem az állam abbéli szerepére is, hogy megvédje az egyéneket a vallás követeléseivel szemben” (kiemelés – P. M.).⁵⁷ Az egyén védelme a vallástól e felfogás szerint azt követeli meg, hogy a nyilvános közeg szekuláris és semleges legyen. Csak a vallási befolyástól megfosztott nyilvános közeg tud egy közös republikánus politikai identitást teremteni a polgárok körében. Az EJEБ militáns demokráciával kapcsolatos joggyakorlatának fényében Franciaország szekuláris alkotmányos állásfoglalása kérdéseket vet fel arra vonatkozólag, hogy mely mértékben vezethet be az EJEЕ-vel való konfliktus nélkül olyan szabályozásokat, amelyek a szekuláris republikanizmusra leselkedő veszélyeket hivatottak kivédeni.

A *Dogru kontra Franciaország* esetben az EJEБ foglalkozott e kérdések némelyikével. A vita tárgya egy francia középiskola döntése volt, amellyel az iskolából kizárt egy tizenegy éves moszlim kislányt, mert az nem volt hajlandó levenni fejkendőjét a tornaórán.⁵⁸ A döntés az iskola szabályzatán alapult, mely szerint „a diák vallási meggyőződését kifejező visszafogott jelképek [...] elfogadhatók az intézményben”, ám minden diáknak kötelező részt vennie tornaórán, méghozzá „tornaruhában”.⁵⁹ Ez a szabály összhangban állt az Államtanács (*Conseil d'Etat*) joggyakorlatával, mely szerint a diákoknak nem szabad megengedni, hogy „[a] vallási hovatartozásukra vonatkozó jelképeket hordjanak, amelyek, figyelembe véve a viseletük körülményeit – egyénileg vagy csoportosan, feltűnően vagy a tiltakozó jelleggel – elkerülhetetlenül a nyomásnak, a provokációnak, a hittérítésnek vagy a propagandának egy formáját valósítják meg, s ezzel aláássák a diák- vagy az oktatási közösség más tagjainak méltóságát vagy szabadságát, veszélyeztetik egészségét vagy biztonságát, zavarják az oktatási tevékenység lebonyolítását és a tanárok oktatási szerepének betöltését, illetve az iskola rendjét vagy a köz szolgálatának rendes ügymenetét.”⁶⁰

Ennek értelmében az Államtanács érvénytelenítette a minden vallási jelkép viselésére vonatkozó szigorú iskolai tilalmakat, azon az alapon, hogy túl általánosan fogalmaztak.⁶¹ Ezen túlmenően úgy határozott, hogy nem lehet megbüntetni a fejkendő viselése miatt egy diákot, ha az nem valósítja meg a nyomásgyakorlás vagy hittérítés aktusát, illetve nem zavarja az iskola közrendjét.⁶² Az iskola szabályzata emellett az oktatási miniszter rendeletével is összhangban volt, amely megállapítja, hogy „a

szekularizmus, a köztársaság egyik alkotmányos elve, az állami oktatás egyik sarokköve”. Miután megismételte az Államtanács „bármely szembetűnő jelkép[re], akár [...] a ruhán vagy máshol elhelyezve, amely a vallási meggyőződést hirdeti” vonatkozó véleményét, a rendelet megállapította: „egy diák ruhája semmilyen körülmények között sem akadályozhatja őt abban, hogy normál módon részt vegyen a tornas és sport órával együtt járó gyakorlatokban.”

Miután megjegyezte, hogy az iskola szabályzata összhangban áll az Államtanács joggyakorlatával és a kormányzat politikájával, az EJEБ úgy határozott, hogy a szabályzat nem sérti az EJEЕ 9. cikkét. Mint a Şahin-esetben, a bíróság érvelése a Dogru-döntésben is úgy ábrázolja a kérdést, mint a vallásszabadság 9. cikk szerinti természetére és terjedelmére vonatkozó megállapodott joggyakorlat alkalmazását, amely nem képezi vita tárgyát. Majdnem szó szerint idézi ugyanazokat az elveket, amelyekre a Şahin-döntésben hivatkozott, kifejtve „az állam szerepét mint a különböző vallások, hitek és meggyőzések gyakorlásának semleges és pártatlan szervezője”, és megkövetelve, hogy „az állam biztosítson kölcsönös toleranciát az egymással szembenálló csoportok között”.⁶³ Az EJEБ szerint a „pluralizmusnak és a demokráciának [...] párbeszéd, valamint a kompromisszumképesség szellemiségén kell alapulnia”, ami megkövetel „bizonyos engedményeket az egyének részéről [...] a demokratikus társadalom eszméinek és értékeinek fenntartása és elősegítése érdekében”.⁶⁴

Bár az EJEБ ezt nem mondja ki nyíltan, a Dogru-esetben vitatott konkrét „engedmény” természetesen az, hogy egy tizenegy éves kislány vegye le fejkendőjét a tornaórán. Az EJEБ nem magyarázza meg, hogy a „pluralizmussal és demokráciával” együtt járó „párbeszéd és kompromisszum” miért követeli meg ezt a konkrét engedményt. Ehelyett újfent megismétli, hogy olyan esetekben, mint a Dogru-ügy, „amely az állam és a vallás közötti viszony kérdéseit érinti, amellyel kapcsolatban ésszerű nézeteltérések mutatkozhatnak egy demokratikus társadalomban”, az állam széles körű mérlegelési szabadságot élvez annak vonatkozásában, hogy megfelelő egyensúlyt találjon az egymással versengő érdekek közt.⁶⁵ Egyrészt az EJEБ jóváhagyólag megjegyezte, hogy a szóban forgó tilalom nem volt abszolút jellegű, a többi órán a kérelmező hordhatta fejkendőjét. Másrészt nem szolgált semmifajta magyarázattal arra vonatkozóan, hogy a fejkendő viselése a tornaórán miért „összeegyeztethetetlen a tornaórával, egészségügyi és biztonsági okok miatt”,⁶⁶ ahogyan azt az állam állította, vagy hogy sapka hordása a fejkendő helyett, ahogyan azt a kérel-

mező javasolta, miért lenne elfogadhatatlan alternatíva. Az erre a kérdésre adandó válaszok az EJEB szerint „egyértelműen az állam mérlegelési szabadságába tartoznak”.⁶⁷

Ha az EJEB mindössze ennyit mondott volna az iskola szabályzatának helyénvalóságát illetően, akkor a Dogru-ügy csupán még egy eset lenne, amelyben az EJEB az összeegyeztetés hangsúlyozása mellett egy felettébb elfogadó, a kormány mérlegelési szabadságát messzemenően tiszteletben tartó álláspontra helyezkedett az államnak a vallásszabadság gyakorlására vonatkozó korlátozása kapcsán. Hogy valaki úgy véli, hogy az elfogadó hozzáállás a megfelelő ilyen körülmények között, vagy ezzel szemben azt gondolja, hogy az tévesen legitimálja a túlzott beavatkozást a vallásszabadságba, az egy olyan kérdésen múlik, amely az elemzés sorrendjét illetően előbb tisztázandó: mekkora szerepet játszon a mérlegelési szabadság doktrínája az EJEB vallásszabadságra vonatkozó joggyakorlatában? De a Dogru-döntés a szekularizmus lencséjén keresztül közelíti meg a kérdést, és implicit módon felveti a militantizmus tematikáját, amely által a tornaórán fejkendőt viselni kívánó kislány viszonylag jelentéktelen ügye a Francia Köztársaság alapító elveit érintő nagyszabású esetté válik. Az EJEB az érvelését úgy vezeti be, hogy jelentőségteljesen megjegyzi: „Franciaországban a vallásszabadság nyilvánosan történő gyakorlása, valamint konkrétan a vallási jelképek viselése az iskolában közvetlenül kapcsolódik a szekularizmus elvéhez, amelyre a Francia Köztársaság alapul”.⁶⁸ „A szekularizmus elve”, állítja a bíróság, „egy régi francia hagyományra nyúlik vissza”, az állam és egyház elválasztásáról szóló 1905-ös törvénybe iktatták be, „amely a francia forradalomból eredő republikanizmus követői és a katolikus egyház közötti konfliktus lezárását jelentette”. Az EJEB szerint Franciaország „szekuláris paktuma” engedélyezi a vallási pluralizmust, megköveteli az államtól a vallások iránti semlegességet és kötelezi a hívő polgárokat, hogy „tartsák tiszteletben a nyilvános arénát, amelyen mindenki osztozik”.

Annak érdekében, hogy alátámassza Franciaország „szekuláris paktumának” jelentőségét a tárgyalat esetet illetően, az EJEB érvelése olyan belföldi jogi fejleményekre is utal, amelyek a szóban forgó vita után mentek végbe. 2003-ban a köztársasági elnök felállított egy bizottságot abból a célból, hogy megvizsgálja a szekularizmus jelentőségét Franciaországban. Az EJEB által is idézett egyik részben a „Stasi Bizottságként” ismert testület erőteljes szavakkal fogalmazta meg bizonyos következtetéseit: „Növekvőben van a szekularizmus elvével szembenő viselkedések és cselekmények előfordulási gyakorisága,

különösen a nyilvánosságban. [...] A helyzet romlásának okai [...] azoknak az integrációs nehézségei, akik az elmúlt évtizedekben érkeztek Franciaországba. A városaink számos elővárosában tapasztalt életkörülmények, a munkanélküliség, a Franciaországban élő számos ember által tapasztalt érzés, mely szerint megkülönböztetés éri őket vagy akár a nemzeti közösségből űzik ki őket; ezek az emberek azt mondják, hogy emiatt hajlandók meghallgatni azokat, akik harra buzdítják őket azszal szemben, amit a köztársaság értékeinek hívunk. [...] Ebben az összefüggésben természetes, hogy sok polgártársunk a köztársaság tekintélyének visszaállítását követeli, különösképp az iskolákban. Ezen félelmeket figyelembe véve, valamint köztársaságunk értékeinek fényében foglaltuk meg a jelen jelentésben előterjesztett javaslatokat. [...] [A fejkendőt illetően a jelentés azt állapítja meg, hogy] az iskolai közösségben [...] a vallási jelkép megjelenítését sokan az iskola szerepével ellentétesnek tartják, amelynek szerintük semleges fórumnak kell lennie és olyan helyként kell működnie, ahol a kritikai készség fejlesztését támogatják. Emellett sérti azokat az elveket és értékeket is, amelyeket az iskolának oktatnia kell, különösen a férfiak és nők egyenlőségét” (kiem. – P. M.).⁶⁹

A „Köztársaság értékeire” leselkedő ilyen „veszélyek” fényében a Stasi Bizottság jelentése egy 2004-es törvény megalkotásához vezetett, amely megtiltotta a diákoknak a fejkendő viselését az általános és középfokú iskolákban.⁷⁰

Az EJEB természetesen utalt a 2004-es törvényre, majd azt követően a szekularizmust „alkotmányos elvként” jellemezte Franciaországban, valamint a „Köztársaság egyik alapító elvként, amelyhez a teljes népesség tartja magát és amelynek védelme alapvető fontosságú, különösen az iskolákban”.⁷¹ Az EJEB ez után a Refah-döntésből idézett egy részt, amely felett a kommentátorok gyakran elsiklottak, kétségkívül azért, mert a vallásszabadságot érintette, miközben az ítélet lényegi nyomvonala az egyesülés szabadságára vonatkozott. A Refah Párt egy kiegészítő beadványban azt is kifogásolta, hogy a párt betiltása sértette a vallásszabadságot. Ennek elutasítása során az EJEB úgy határozott, hogy egy „olyan hozzáállás, amely nem tartja tiszteletben a [szekularizmus] elvét, nem feltétlenül tekinthető a vallás kinyilvánításának szabadságába tartozónak és nem élvezzi az egyezmény 9. cikkének védelmét”.⁷² A Dogru-döntésben a bíróság megerősítette ezt az álláspontját, arra a következtetésre jutva, hogy „a vallási szabadságnak a szekularizmus követelményei által ilyen formában történő elismerése és korlátozása legitimnek tűnik az egyezményt alátámasztó értékek fényében”.⁷³

Ezzel a végeredménnyel az EJEB nagyon eltérő indoklást ad az iskola arra vonatkozó szabályának helyben hagyására, hogy nem lehet fejkendőt viselni tornaórán. Ahelyett, hogy arra jutna, hogy a helyi hatóságok értékelését tiszteletben tartja, mely szerint a fejkendő „egészségügyi és biztonsági okok miatt nem összeegyeztethető a tornaórával”, tekintettel arra, hogy a szabályt szűken szabták annak érdekében, hogy lehetővé tegye a fejkendő viselését más órákon, az EJEB itt azt állítja, hogy a fejkendő viselése „egy hozzáállást” (attitűdöt) képvisel, amely nem tartja tiszteletben Franciaország alkotmányos elkötelezettségét a szekularizmus mellett. Amennyiben a szekularizmus az elemzés alapja, úgy a fejkendő viselésének tiltása az általános és középiskolák tornaóráin megelőző védelmi intézkedést valósít meg a Franciaország szekuláris természetére leselkedő veszélyek ellen. A Refah-döntés szerint akár egy puszta „hozzáállás” is, amely nem tartja tiszteletben a szekularizmust, a 9. cikk védelmének hatályaán kívül eshet. Ha a puszta attitűd – mint például a fejkendő viselése a tornaórán – a 9. cikk hatályaán kívül esik, akkor a közvetlenebb „veszélyek” – mint például a fejkendőviselés az iskolákban általában, sőt, a nyilvánosság egészében – az érvelés logikája alapján szükségszerűen szintén a 9. cikk védelmének hatályaán kívül esnek. Amit a Dogru-döntésben az EJEB érvelésének ez az aspektusa más szóval mond, az az, hogy a köztársaság védelmében Franciaország militáns intézkedéseket hozhat, amelyek védik a nyilvánosság szekuláris természetét a vallásszabadság gyakorlásától. A politikai közösség demokratikus jellegének határvonala a vallás és a nyilvános szféra közötti határ. A Şahin-döntéssel ellentétben azonban, ahol a liberalizmus a szekularizmusba van ágyazva, a Dogru-ítéletben a szekularizmus a republikanizmus külső határvonala. A szekularizmusra leselkedő veszély a köztársaságra irányuló veszély is. A Dogru-ítélet felhatalmazást ad az olyan vallásszabadság gyakorlása elleni militáns intézkedésekre, amelyek a demokratikus rendszer szekuláris köztársaságként történő további működését veszélyeztetik.

Ahogy említésre került, a Dogru-döntésben az EJEB utalt a 2004-ben törvénybe iktatott szélesebb körű fejkendő-viseleti tilalomra, amely megtiltotta a diákoknak, hogy az iskola területén bárhol fejkendőt viseljenek. Amennyiben a Dogru-döntés a 9. cikk joggyakorlata alapján vizsgálja az iskola szabályát – amely joggyakorlat annak szükségességét hangsúlyozza, hogy össze kell egyeztetni a különböző vallású hívők érdekeit a többiek ezekkel versengő érdekeivel –, akkor aligha van értelme a 2004-es francia tilalomra utalni, tekintve, hogy tizenöt évvel a jogvitát kiváltó tények után fogadták el.

Amennyiben azonban olyan döntésként értelmezzük, amely egy alkotmányos demokrácia rendelkezésére álló militáns intézkedéseket azonosít, hogy fellépessen a vallásszabadság olyan gyakorlása ellen, amely veszélyezteti a szekuláris köztársaság létét, akkor a Dogru-ítélet utalása a 2004-es törvényre inkább programszerű kijelentésnek tűnik. Más szóval a Dogru-döntésben megnyilvánuló militáns motívum azt sugallja, hogy az EJEB utalása a 2004-es törvényre világos jelzés Franciaországnak, hogy a 2004-es törvény nem sérti a 9. cikket. Sőt, a Dogru-döntésben megnyilvánuló militáns motívum azt jelzi, hogy az EJEB nem korlátozza Franciaország lehetőségét arra vonatkozóan, hogy még szigorúbb korlátozásokat alkalmazzon a moszlim ruházatot illetően – olyan korlátozásokat, amelyek messze túlmutatnak az iskolán és közvetlenül a nyilvános szférá szívébe nyúlnak.

Franciaország a jelek szerint megszívlelte a Dogru-döntésben implicit módon megfogalmazott javaslatot. 2010 januárjában egy francia parlamenti bizottság javaslatot tett egy olyan törvényre, amely megtiltja a nőknek az arcot eltakaró kendő viselését a kórházakban, iskolákban, kormányzati hivatalokban és a tömegközlekedésben. Emellett azt is javasolta, hogy bárkitől, aki a „radikális vallásgyakorlatra” utaló nyilvánvaló jelzést használ, meg kell tagadni a tartózkodási engedélyt és az állampolgárságot. A képviselők kis híján nem tudtak megegyezésre jutni a javaslatokat illetően, mert Sarkozy elnök pártjának, az UMP (*Union pour un Mouvement Populaire* – Népi Mozgalom Uniója) képviselőinek többsége teljes, nem csupán részleges tilalmat akart, amit több ellenzéki szocialista képviselő is támogatott. Végül úgy döntöttek, nem követelnek olyan törvényt, amely az utcákon, bevásárlóközpontokban, parkokban és egyéb nyilvános helyeken is betiltaná a teljes arcot fedő kendőt.⁷⁴ [A kézirat leadása óta a francia parlament elfogadta az arc eltakarásáról szóló tilalmat,⁷⁵ amelyet előzetesen az Alkotmánytanács jóváhagyott⁷⁶ – a szerk.] A kanadai Quebec tartomány Nemzetgyűlése hasonló előterjesztésről tárgyal, amely megtiltaná a nőknek arcuk eltakarását, amikor közszolgáltatásokat vesznek igénybe.⁷⁷ Belgium még ennél is tovább ment, olyan törvényt javasolt, amely hét napig terjedő börtönbüntetést javasolt a burka vagy a nikáb nyilvános viseléséért.⁷⁸

MILITÁNS KONZERVATIVIZMUS

A fejkendő kérdése nemrég Angliában is felmerült, megint az iskolák vallási viseletre vonatkozó szabályai kapcsán. A Denbigh középiskola diákjainak túl

nyomó többsége moszlim; 2006-ban 79 százaléka volt az. E tény elismerésének kifejezéséként a diákoknak lehetőséget adtak az úgynevezett *salwar kameez* – köpeny formájú ruha, bő nadrággal viselve –, valamint egy bizonyos színű és minőségű fejkendő viselésére. Egy tizennégy éves diák, Shabina Begum két évig a *salwar kameez*-t hordta az iskolában, ám az új iskolaév kezdetén engedélyt kért a dzsilbábként ismert kabátszerű ruha viselésére, amely a *salwar kameez*-nél erősebb, nagyobb mértékben rejti el a testét. Az iskola megtagadta tőle az engedélyt, és ő végül bírósági felülvizsgálatot kért az iskola döntését illetően, azt állítva, hogy az sérti a 9. cikket. A Fellebbviteli Bíróság egyetértett, arra a következtetésre jutva, hogy Shabina őszintén hitte, hogy pubertáskora kezdetével vallása megköveteli tőle a dzsilbáb viselését. A bíróság úgy határozott, hogy az iskola szabályai „nem voltak szükségesek egy demokratikus társadalomban”, ahogy azt az EJEE 9. cikkelye megköveteli.⁷⁹

A Lordok Háza felülbírálta a Fellebbviteli Bíróság döntését.⁸⁰ Bingham, Hoffman és Scott lordok különvéleményükben úgy határoztak, hogy a szabályozás nem korlátozta Begum vallásszabadságát, mivel járhatott volna más iskolába is, amely engedélyezte számára a dzsilbáb viselését. Konkrétan Lord Hoffman határozott úgy, hogy a 9. cikk „nem követeli meg, hogy valaki kinyilváníthassa vallási hovatartozását, bármely általa kívánt helyen és időben”.⁸¹ Lord Nicholls és Hale bárónő nem értettek egyet, azzal érvelve külön-külön, hogy az iskolaváltás zavaróan hatott volna Shabina oktatására, és nem a saját döntési hatáskörébe tartozik, hanem a szüleiébe. Minden bíró egyetértett azonban, hogy ha a vallása kinyilvánításához fűződő jogába be is avatkoztak, akkor is megfelelt az iskola politikája e téren az EJEE 9. cikkely 2. bekezdésének, azaz a korlátozás igazolható.

A Lordok Házának érvelése az EJEB 9. cikkel kapcsolatos hagyományos megközelítését tükrözi, amely az összhangba hozást hangsúlyozza, bár olyan kiigazításokkal, amelyek figyelmen kívül hagyják az EJEB által a belső bírósági felülvizsgálat hatáskörébe utalt mérlegelési szabadságot.⁸² Hivatkozva az EJEB-nek a Şahin-esetben adott „értékes orientációjára”, Lord Bingham érvelése utal „annak bizonyos helyzetekben felmerülő szükségességére, hogy korlátozzák a vallási meggyőződés kifejezésének szabadságát; a vallási harmónia és az egymással szembenálló, illetve egymással versengő csoportok közötti tolerancia, a pluralizmus és a széleslátókörűség értékeire; a kompromisszum és az egyensúly szükségességére; a részes államok gyakorlata és hagyományai közötti eltérésekre; és annak megengedhetősé-

gére, hogy a vallási ruházat viselése bizonyos körülmények között korlátozható legyen.”

Hale bárónő, aki szimpátiát tanúsít Tulkens bírónőnek a Şahin-esethez fűzött különvéleménye iránt, más hangot üt meg. Azzal érvel, hogy „ha egy nő szabadon választ életmódot magának, akkor nem mások dolga – beleértve más nőket, akik más életmódot választottak –, hogy kritizálják vagy megakadályozzák őt ebben”.⁸³ „Mindazonáltal” Hale bárónő érvelése szerint „az iskola más. [...] Az iskola feladata, hogy támogassa a különböző fajok, vallások és kultúrák abbéli képességét, hogy harmonikusan együtt éljenek.”⁸⁴ Véleménye szerint a Denbigh középiskola egyenruhára vonatkozó előírásai indokolható korlátozásai a vallásszabadságnak, mert legitim célt kívánnak megvalósítani, „azaz a közösségi érzet és összetartozás erősítését” és az „etnikai, vallási és társadalmi megosztottságok elsimítását”.⁸⁵

A Şahin-esettel ellentétben a Lordok Házának a Begum-ügyben hozott döntésében nem nyilvánul meg mögöttes militáns szekuláris motívum. Militáns álláspont jelenik meg azonban a Begum-eset akadémiai kommentárjában. John Finnis nemrég megjelent, *Vallások közötti megkülönböztetés támogatása* című cikkében kíméletlenül kritizálta a Lordok Házának érvelését a Begum-ítéletben.⁸⁶ Véleménye szerint a „Begum-döntésből kirajzolódik a jelenkori emberi jogi jogi konceptuális alapzatának és érvrendszerének gyengesége”. Finnis szerint a Lordok Háza elmulasztotta elmagyarázni, hogy az iskola egyenruhára vonatkozó szabályzata „nyomás társadalmi szükségletre” reagált és a lehető „legkevésbé volt korlátozó” az egyén vallásának kinyilvánítására vonatkozó jogára nézve, azaz megfelel a strasbourgi esetjog által támasztott követelményeknek.⁸⁷ Finnis továbbá azzal érvel, hogy ilyen magyarázat található az EJEB Şahin-döntésének kulcspasszusaiiban. Mint emlékeztetés, a Şahin-döntésben az EJEB – arra utalva, hogy a török iskolákban a fejkendő képes megfélemlíteni és nyomás alá helyezni diákokat – megállapítja, hogy „Törökországban vannak szélsőséges politikai mozgalmak, amelyek a társadalom egészére kívánják rákényszeríteni vallási jelképeiket és a vallási előírásokra alapuló társadalomképüket”.⁸⁸ A Şahin-döntés ezen és további szakaszai, amelyeket Finnis azonosított, alkotják a döntés mögöttes militáns motívumát, amelyre fentebb utaltam. Finnis érvelése szerint a Begum-döntés – megfelelően értelmezve – „ezt a gondolatmenetet követi”.⁸⁹

Konkrétan azt állítja Finnis, hogy indokolásának „konceptuális trehánytsága” ellenére a Begum-döntés valójában azt valósítja meg, hogy „helyben hagyja az iskola döntését, mely szerint a dzsilbáb viselése nem megengedett, mert az engedélyezése más

gyermeknek jogait veszélyeztetné, még akkor is, ha nem járna ilyen hatással a [dzsilbábót] nyilvánvalóan önként [viselő] személyekre, mint amilyen Begum kisasszony maga”.⁹⁰ Egy figyelemre méltó részben Finnis továbbá azt állítja, hogy „a vallási jelkép használata a saját meggyőződés kifejezésére csak akkor veszélyeztetheti mások jogait, ha egy konkrétan meghatározott és bizonyos jelleget öltő vallási kultúrához kötődik”.⁹¹

„Ahhoz, hogy egy ilyen veszély keretrendszerét képezhesse, a vallási kultúrának a következő jellegzetességek halmazából eggyel vagy többel rendelkeznie kell: az egyenlőség elvének tiszteletben nem tartása (jelen esetben a nők egyenlősége, különösen a lányoké és fiatal nőké); a vallásos ügyekben felmerülő kényszertől való mentesség elutasítása (ideértve az adott vallástól való hitehagyást és az összes vallás elutasítását), amely mentesség most központi a keresztény politikai tanokban; a hitehagyók, visszaesők és mások megfélemlítésének elrendelése, bátorítása vagy engedélyezése; valamint az összes társadalmi terület, legyen az oktatási vagy politikai jellegű, mint elvileg a fenyegető nyomásnak alávethető területként való felfogása a vallási igazság és előírások, valamint azok betartása elősegítésének nevében.”⁹²

Más szóval a keresztény vallási jelképek viselése az iskolában nem veszélyezteti mások jogait, míg a moszlim szimbólumok ilyen veszélyt testesítenek meg.⁹³

Finnis nem áll itt meg. Azzal érvel továbbá, hogy a Şahin-döntést csakis a Refah-ítélet fényében lehet megérteni, konkrétan az EJEB arra vonatkozó aggályai tükrében, hogy a Refah Párt „dzsihádra” hívtott fel, amelyet az EJEB „olyan szent háborúként [határozott meg], amelyet az iszlám teljes társadalmi uralma megvalósításáig kell folytatni”.⁹⁴ Figyelem kívül hagyva a tátongó szakadékokat a premiszszája és a következtetése között, Finnis összeköti a Begum-döntést a Şahin-döntéssel, valamint a Şahin-döntést a Refahhál, és arra a következtetésre jut, hogy „az a konformizmusra irányuló megfélemlítő nyomás, amely a fő alapja a török fejkendő tilalmának és a Denbigh középiskola dzsilbábja vonatkozó tilalmának, gyakran [...] *a dzsihád előfutára*” (kiem. – P. M.).⁹⁵ Nem világos, hogy Finnis az erényességre törekvő Begum kisasszonyt magát is jövőbeni szent vallási harcosnak tekinti-e, vagy pusztán az armageddon baljós előjelének.

Világos azonban, hogy Finnis azt szeretné, ha az olyan emberek, mint Begum kisasszony és családja, hagyják el Angliát. Hiszen még egy utolsó felindulásban azt pártolja, amit nem lehet másnak minősíteni, mint militáns konzervativizmusnak: „Miután

szembesülnek ezekkel a komoly figyelmeztetésekkel, amelyek a pán-európai hatáskörrel rendelkező bíróságoktól erednek, azon országok polgáraiban, amelyekben a moszlim népesség nagyon gyors ütemben növekszik a bevándorlásnak és a természetes szaporulatnak köszönhetően, felmerülhet a kérdés, hogy körülmintő-e vagy akár igazságos-e az ország összes lakosának gyermekeivel és unokáival szemben a moszlim népesség további bevándorlás általi növekedését engedélyezni, vagy akár elfogadni a bevándorló, de állampolgársággal nem rendelkező moszlimok jelenlétét, anélkül, hogy a beáramlás potenciális – humánus és pénzügyileg ellensúlyozott és azon túlmenően is támogatott – visszafordításáról vita folyna.”

Más szóval Finnis szerint Anglia védelme – a jelenlegi Anglia formájában – érdekében az állam fel van hatalmazva, hogy megelőző intézkedéseket fogadjon el a vallásszabadság gyakorlása ellenében, hogy megfordíthassa nemcsak a moszlim identitás nyilvános megjelenítésének hullámát, hanem magát a moszlim bevándorlási hullámot is. Az ilyen intézkedések formájában védett külső határ nem más, mint a brit életmód. Finnis szerint az e külső határ ellen irányuló fenyegetések közé nemcsak bizonyos cselekmények, hanem emberek is tartoznak. A militáns konzervativizmus a politikai közösség demokratikus határait oly módon azonosítja, hogy a tagságot jelöli ki, és abból kizár olyan egyéneket, akik fenyegetést jelentenek a közösség kulturális és vallási hagyományaira.

ÖSSZEGZÉS

Az európai emberi jogi jog hagyományosan szűk mérlegelési szabadságot biztosított olyan militáns intézkedések kapcsán, amelyek a demokrácia folyamataira leselkedő veszélyeket kívánták kivédeni. Most széles körű mérlegelési szabadságot biztosít olyan intézkedések kapcsán is, amelyek a demokrácia tartalmi koncepcióit kívánják védelmezni a vallásszabadság gyakorlásával szemben. Ennek eredménye, hogy az államok mentesülnek az EJEE felügyelete alól, amikor – a demokrácia nevében – intézkedéseket hoznak a vallásszabadság gyakorlásának megakadályozása érdekében. Az EJEB lehetővé tette ezt a folyamatot azáltal, hogy felhagyott azzal a felfogásával, mely szerint a vallásszabadság a demokrácia lényegi tulajdonsága, és ehelyett elkezdte azt úgy kezelni, mint a demokráciát fenyegető veszélyt.

JEGYZETEK

1. A háromféle militáns eszközt szabályozó intézményes megfontolások összehasonlító elemzéséről lásd Samuel ISSACHAROFF: *Fragile Democracies*, Harvard Law Review, 2007, 1405. Az Afrikában történő pártbetiltásokról szóló tanulmányt írtak: Matthias BASEDAU – Christof HARTMANN – Peter NIESEN: *Ethnic Party Bans in Africa*, German Law Journal, 2007, 617. Az izraeli pártbetiltásokról lásd Mordechai KREMNITZER: *Disqualification of Lists and Parties: The Israeli Case in Militant Democracy*, ed. András SAJÓ, Utrecht, Eleven, 2004, 157–171.
2. Lásd Paul HARVEY: *Militant Democracy and the European Convention on Human Rights*, European Law Review, 2004, 407, 408. Harvey megkülönbözteti az eljárási demokráciát a demokrácia tartalmi felfogásától („a legfőbb probléma a [militáns demokráciával] az, hogy két, egymással versengő demokráciafelfogás egyikére alapul, mégpedig a tartalmi demokráciára, és nem annak eljárásbeli felfogására”).
3. A háború közti törvényhozási előzmények összefoglaló ismertetéséről különböző európai jogrendekben lásd Karl LOEWENSTEIN: *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, American Political Science Review, 1937, 417–432, Uő: *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, [ez is I., ugyanazzal a címmel, nem II.!] American Political Science Review, 1937, 638–658.
4. A Német Szövetségi Köztársaság 1949. május 23-i alaptörvénye, 18., módosított cikk. Már 1952-ben felkérték az Alkotmánybíróságot annak elbírálására, hogy egy neonáci párt ilyen veszélyt testesített-e meg; a bíróság erre igenlő választ adott: BVerfGE 1, 2 (1952). Hat évvel később a bíróság helyben hagyta a Német Kommunista Párt betiltását: BVerfGE 5, 85 (1958).
5. Lásd a Velencei Bizottság által a 41. plenáris ülésen (1999. december) elfogadott dokumentumot: *A politikai pártok betiltására és feloszlatására, valamint az ennek megfelelő intézkedésekre vonatkozó iránymutatás* CDL-INF (2000) 1. Lásd *A politikai pártok betiltására és feloszlatására, valamint az ennek megfelelő intézkedésekre vonatkozó iránymutatás* I. függeléké annak áttekintéséről, hogy milyen korlátozások léteznek egyes országok törvényeiben a politikai pártok működésével kapcsolatban. A tanulmány negyven ország áttekintésén alapul. [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp).
6. Az 1997. április 2-i lengyel alkotmány 13. cikke.
7. Az 1996. június 28-i ukrán alkotmány 37. cikke.
8. Az 1991. július 12-i bolgár alkotmány 11. cikk (4) bekezdése.
9. A spanyol alkotmány 22. cikk (2) és (5) bekezdése. A szóban forgó törvény a *Ley Orgánica de Partidos Políticos* LO 6/2002. Spanyolország ezt az alkotmányos felhívást oly módon értelmezte, hogy a baszk függetlenségi mozgalom radikális elemei ellen lépjen fel, és 2000-ben olyan törvényjavaslatot terjesztett be, amely egyes szervezetek betiltására vonatkozott annak ellenére, hogy szigorúan értelmezve ezek nem kriminális jellegű szervezetek. Lásd általában Víctor Ferreres COMELLA: *The New Regulation of Political Parties in Spain, and the Decision to Outlaw Batasuna in Militant Democracy* (1. vj.) 133–156 és Leslie TURANO: *Spain: Banning political parties as a response to Basque terrorism*, International Journal of Constitutional Law, 2003, 730. Lásd a 26–29. vj.-ben szereplő anyagok kísérőszövegét is.
10. A posztkommunista demokráciákban alkalmazott militáns intézkedésekről lásd András SAJÓ: *Militant Democracy and Transition Toward Democracy in Militant Democracy* (1. vj.) 209–231. A militáns demokrácia és a kollektív emlékezet közötti kapcsolatról lásd Jan-Werner MÜLLER: *Constitutional Patriotism*, Princeton, Princeton University Press, 2007, 100–112. A nemzetközi jog abbéli képességéről, hogy feltárja a múltat lásd Patrick MACKLEM: *Rybná 9, Praha 1: Restitution and Memory in International Human Rights Law*, European Journal of International Law, 2005, 1.
11. Vö. Otto PFERSMANN: *Shaping Militant Democracy: Legal Limits to Democratic Stability in Militant Democracy* (1. vj.) 2004, 48–68 („a demokráciák mindig többé-kevésbé militánsak. [...] [de] a demokrácia militánsabbá tétele egyre inkább átalakítja azt az alapstruktúrát, amelyből indult.”) Az EJEB militáns demokráciával kapcsolatos joggyakorlatának alapos elemzését lásd HARVEY (2. vj.); Rory O’CONNELL: *Militant Democracy and Human Rights Principles*, 2010 (a kézirat a szerző birtokában).
12. *K.D.P. v. Germany*, 1 Y.B. Eur. Conv. H.R. 222 (Eur. Comm’n on H.R.). Lásd még *X v. Austria*, 26 Eur. Comm’n H.R. Dec. & Rep. 244 (1982); *Piperno v. Italy*, App. No. 155510/89, 2 Dec 1992 (Commission Report).
13. *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I.
14. Törökország Egyesült Kommunista Pártjának programja, „A kurd probléma békés, demokratikus és fair megoldása irányába” című fejezet, idézve *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (13. vj.) § 125.
15. *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (13. vj.) § 154.
16. *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, Reports 1998-III.
17. *Socialist Party and Others v. Turkey* (16. vj.) § 85.

18. *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey*, [GC], no. 23885/94, § 39, ECHR 1999-VIII.
19. *Yazar and others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, ECHR 2002-II.
20. *Yazar and others v. Turkey* (19. vj.) § 56.
21. *Vajnai v. Hungary* no. 33629/06, 8 July 2008.
22. *Vajnai v. Hungary* (21. vj.) § 52.
23. *Vajnai v. Hungary* (21. vj.) § 53.
24. *Vajnai v. Hungary* (21. vj.) § 55.
25. *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, nos. 25803/04, 25817/04, Chamber Judgment, 30 June 2009.
26. *Etxeberria and Others v. Spain*, nos. 35579/03, 35626/03, 35634/03, Chamber Judgment, 30 June 2009; *Herritarren Zerrenda v. Spain*, no. 43518/04, Chamber Judgment, 30 June 2009.
27. *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (25. vj.) § 85.
28. *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (25. vj.) § 29. E döntések kritikájáról lásd Jernej Letnar ČERNIČ: *National Security – a Trump Card? The European Court of Human Rights Decisions in J. L. C.: Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, Etzeberria and Others v. Spain and Herritarren Zerrenda v. Spain*, EUI Working Paper, MWP 2010/02 (kézirat a szerző birtokában).
29. Konkrétan Törökország politikai pártokra vonatkozó törvényének 103. §-a lehetőséget ad politikai pártok feloszlására, ha olyan tevékenységek „központját” alkotják, amelyek a török alkotmány 2. cikkében foglalt szekularizmus elvével ellentétesek. A 2. cikk szerint a Török Köztársaság „demokratikus, szekuláris és szociális állam, amely a jogállamiságra alapul és tiszteletben tartja az emberi jogokat a társadalmi béke szellemében”. A politikai pártokról szóló törvény 78. §-a szintén megtiltja a pártoknak, hogy megkíséreljék megváltoztatni a „török állam köztársasági államformáját”. A 103. § szerint „amennyiben megállapításra kerül, hogy egy politikai párt a jelen törvény 78. 88. vagy 97. §-a rendelkezéseinek ellentmondó tevékenység középpontjává vált, úgy ez a párt feloszlásra kerül az Alkotmánybíróság által”. A török Alkotmánybíróságnak a politikai pártok tilalmának alkotmányosságára vonatkozó joggyakorlatának elemzéséről lásd Dicle KOGACIOGLU: *Progress, Unity, and Democracy: Dissolving Political Parties in Turkey*, Law & Society Review, 2004, 434 (érvelése szerint az Alkotmánybíróság határvonalat húzott a kulturális és politikai iszlám közé).
30. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 31 July 2001; tartalmazza Fuhrmann, Loucaides, és Sir Nicolas Bratza bírák közös különvéleményét.
31. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 99.
32. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 96. („Az Egyezmény 11., valamint 9. és 10. cikke által garantált szabadságjogok nem foszthatják meg az állam hatóságait attól a lehetőségtől, hogy megvédjék az adott állam intézményeit olyan csoportosulásokkal szemben, amelyek veszélyeztetik azokat”).
33. Az EJEE 11. cikk 2. bekezdése következőképpen rendelkezik: „E jogok [gyülekezési jog] gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek”.
34. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 102. (a Kamara ítéletét idézi, 81. bekezdés).
35. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 104.
36. Az 1. cikk szerint a „Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”.
37. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 119. (A Nagykamara idézi a Kamara döntésének 70. bekezdését.) Nagyobb részletességgel tárgyalom a jogi pluralizmus és a militáns demokrácia közötti kapcsolatot a következő tanulmányban: Patrick MACKLEM: *Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-Determination*, International Journal of Constitutional Law, 2006, 488–516.
38. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) § 119. (A Nagykamara idézi a Kamara döntésének 70. bekezdését).
39. Lásd különösen Christian MOE: *Refah Revisited: Strasbourg's Construction of Islam*, kézirat a szerző birtokában, előadva a Közép-Európai Egyetemen 2003 júniusában; Kevin BOYLE: *Human Rights, Religion, and Democracy: The Refah Party Case*, Essex Human Rights Law Review, 2004, 1.
40. Stephen MACEDO: *Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of God vs. John Rawls?*, Ethics, 1995, 468, 470.
41. *Leyla Şahin v. Turkey*, [GC], no. 44774/98, ECHR 2005-XI.
42. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 97.
43. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 66.
44. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 66.
45. Lásd például *Chappell v. the United Kingdom*, judgment of 30 March 1989, Series A no. 152-A; *X v. the United Kingdom*, no. 7992/77, Commission decision of 12 July 1978, Decisions and Reports (DR) 14.
46. *Arrowsmith v. the United Kingdom*, no. 7050/75, Commission's report of 12 October 1978, Decisions and Reports (DR) 19.

47. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 67.
48. Lásd például *Otto Preminger Institut v. Austria*, 20 September 1994, Series A no. 295-A.; *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V. E mérlegelési szabadság kiterjedésének elemzését lásd Peter W. EDGE: *The European Court of Human Rights and Religious Rights*, Int'l & Comp. L.Q., 1988, 680.
49. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 109.
50. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 159.
51. A vallásszabadság nemzeti és regionális védelméről Európában lásd Renáta URTZ: *Freedom of Religion in European Constitutional and International Case Law*, Strasbourg, Council of Europe, 2007. Lásd továbbá Daniel AUGENSTEIN: *Religious Pluralism versus Social Cohesion: Normative Fault Lines of Human Rights Jurisprudence in Europe*, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series, 2009/23 (a szerző birtokában).
52. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 46..
53. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) § 108.
54. Lásd Antje PEDAIN: *Do Headscarves Bite?*, Cambridge Law Journal, 2004, 537, 540, szintén a „militáns szekularizmus” összefüggésében tárgyalva a Şahin-döntést.
55. Daniel BÉLAND: *Identity Politics and French Republicanism*, Society, 2003, 66.
56. Cécile LABORDE: *Secular Philosophy and Muslim headscarves in France*, Journal of Political Philosophy, 2005, 305.
57. Joan Wallach SCOTT: *The Politics of the Veil*, Princeton, Princeton University Press, 2007, 97–98.
58. *Dogru v. France*, no. 27058/05, 4 December 2008.
59. A szabály egyúttal megtiltotta a diákoknak, hogy „olyan feltűnő jelképeket hordjanak, amelyek önmagukban hittérítő jellegűek vagy diszkriminatív hatással bírnak”, de megengedte a kérelmezőnek, hogy viselje fejkendőjét a tornaórán kívül.
60. 1989. november 27., no. 346.893 (Conseil d'Etat).
61. 1992. november 2., no. 130394, *Kebrouaa*; 1994. március 14, no. 145656.
62. 1996. november 27., no. 169522, *Mlle Saglamaer*; 1997. április 2., no. 173130, *époux Mehila*.
63. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 62. bekezdés.
64. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 62. bekezdés.
65. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 63. bekezdés.
66. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 73. bekezdés.
67. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 75. bekezdés.
68. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 17. bekezdés
69. Bernard STASI, COMMISSION DE RÉFLEXION SUR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ DANS LA RÉPUBLIQUE: *Laïcité et la République. Rapport au Président de la République*, 2003; lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000725/0000.pdf.
70. Az általános szavakkal megfogalmazott törvény megtiltja az iskolákban az olyan jelképek vagy ruházatok viseletét, amelyek vallási hovatartozást fejeznek ki. A 2004-es törvény védelméről lásd Patrick WEIL: *Why the French Laïcité is Liberal*, Cardozo Law Review, 2009, 2699; a kritikájáról lásd Joseph CARENS: *Démocratie, multiculturalisme et hijab*, ESPRIT, 2005, 54.
71. *Dogru v. France* (58. vj.) 72. bekezdés.
72. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) 93. bekezdés.
73. *Dogru v. France* (58. vj.) 72. bekezdés.
74. Gérin-jelentés (2010. január). 2010 márciusában a Conseil d'Etat tanácsadói véleményt bocsátott ki, amely kétségbe vonja ezen ajánlások jogszerűségét. Arra a következtetésre jutott, hogy a teljes arcot takaró moszlim fátyol teljes tilalma mind a francia alkotmány, mind az EJEE több rendelkezésébe is ütközne. Egyúttal azonban hangsúlyozta, hogy a fennálló általános hatályú törvények és szabályozások alapján bizonyos körülmények között már kötelezhetők egyének arra, hogy eltávolítsák a teljes arcot takaró fátylat a személyazonosságuk megállapítása, a közszolgálati egyenruha viseletének kötelezettsége, valamint az azonosságuk feltárása érdekében olyan helyekhez történő hozzáférés során, ahol a személyazonosság feltárása a közrend fenntartásához szükségesnek tekinthető. A Conseil emellett megállapította, hogy a *laïcité* elve nem szolgálhat a teljes arcot takaró moszlim fátyol tilalmának indoklásaként. Megjegyezte, hogy a *laïcité* elve közvetlenül alkalmazandó az állami szervekre, amely a közszolgákra a semlegesség kötelezettségét rója feladataik teljesítésére során, de nem alkalmazható közvetlenül a társadalomra, illetve egyénekre. Emellett arra vonatkozó kétségének adott hangot, hogy a nemek közötti egyenlőség elve alkalmazható-e a burka viselésére, megkérdőjelezve, hogy ezt az elvet „lehet-e személyes szabadság gyakorlása ellenében használni, vagy olyan önként vállalt viselkedéssel szemben, amely ellentmond ezen elvnek”; http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document/avis/etude_vi_30032010.pdf.
75. *Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 page 18344; <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&fastPos=1&fastReqId=840781724&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.
76. La décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 page 18345; http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=CE80676E58813DB196232-4EA819681D3.tpdjo14v_1&dateTexte=?cidTexte=

JORFTEXT000022911681&categorieLien=cid.

77. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/285697/quebec-choisit-la-laicite-ouverte>.
78. <http://www.guardian.co.uk/world/2010/mar/31/belgium-public-ban-burqa-niqab>.
79. *R. (on the application of SB) v. Headteacher and Governors of Denbigh High School*, [2005] EWCA Civ. 199.
80. *R. (on the application of Begum [by her litigation friend, Rahman]) (Respondent) v. Headteacher and Governors of Denbigh High School (Appellants)*, [2006] UKHL 15.
81. *R. v. Headteacher and Governors of Denbigh High School* (80. vj.) 50. bekezdés.
82. Lásd *R. v. Director of Public Prosecutions, Ex p. Kebilene*, [2000] 2 AC 326, at 380–381, per Lord Hope. A mérlegelési szabadság helyett azonban Lord Bingham a törvényhozási döntést tartja tiszteletben [deferral], „amely engedélyezi egyedi iskoláknak, hogy saját döntést hozzanak az iskolai egyenruhákról”. *R. v. Headteacher and Governors of Denbigh High School* (80. vj.), 64. bekezdés.
83. *R. v. Headteacher and Governors of Denbigh High School* (80. vj.) 96. bekezdés.
84. *R. v. Headteacher and Governors of Denbigh High School* (80. vj.) 97. bekezdés.
85. *R. v. Headteacher and Governors of Denbigh High School* (80. vj.) 97. bekezdés.
86. John FINNIS: *Endorsing Discrimination Between Faiths: A Case of Extreme Speech?* in *Speech and Democracy*, eds. Ivan HARE – James WEINSTEIN, Oxford, Oxford University Press, 2009. Ennek elemzéséről lásd David DYZENHAUS: *Headscarves, Extreme Speech, and Democracy* (a kézirat a szerző birtokában van).
87. FINNIS (86. vj.) 430, 432. Ahogy megjegyeztem, Lord Bingham úgy jutott erre a következtetésre, hogy tiszteletben tartotta a parlament döntését, mely szerint

az egyedi iskolák saját döntést hozhatnak az iskolai egyenruhát illetően. Finnis állítása szerint a Lordok Háza érvelése ebben a témában és egyéb témákban „gyenge, nem alátámasztott és eredményorientált” (433). Emellett Finnis támadja a perben eljáró bírót, mivel az nem vizsgálta „pontosan, hogy az iskola szükségesnek ítélte-e meg – és amennyiben igen, miért – azt, amit a közeli iskolák nem tartottak szükségesnek” (433, kiem. az eredetiben). Vita tárgya lehet, hogy megfelelő-e az iskola döntésének tiszteletben tartása ebben a kontextusban, de Finnis maga nem említ érveket, hogy miért nem lenne helyénvaló. És amennyiben a tiszteletben tartás melletti döntés születik, szükségtelenné válik annak „pontos” vizsgálata, hogy megalapozottabb-e az egyik iskola döntése egy másikénál, ami azt sugallja, hogy nem a Lordok Háza, hanem Finnis az, aki ebben a kérdésben „gyenge, nem alátámasztott és eredményorientált” érvelést kínál.

88. *Leyla Şahin v. Turkey* (41. vj.) 115. bekezdés (a Nagykamara idézi a Kamara döntésének 109. bekezdését).
89. FINNIS (86. vj.) 434.
90. FINNIS (86. vj.) 433–434.
91. FINNIS (86. vj.) 434–435.
92. FINNIS (86. vj.) 435.
93. Arról a nézőpontról, mely szerint a kereszténységet és az iszlámot eltérően kezelik az olasz, a német és a francia joggyakorlatban, lásd Susanna MANCINI: *The Power of Symbols and Symbols as Power: Secularism and Religion as Guarantors of Cultural Convergence*, *Cardozo Law Review*, 2009, 2629.
94. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (30. vj.) 130. bekezdés.
95. FINNIS (86. vj.) 439.

„LATIN-AMERIKÁBAN SOK EMBER NAGYON IS TUDATÁBAN VAN ANNAK, HOGY A BÍRÓSÁGOK MEG TUDTÁK VOLNA FÉKEZNI AZ ATROCITÁSOKAT, DE NEM TETTÉK”

JUAN E. MENDEZZEL, AZ ENSZ KÍNZÁSÜGYI KÜLÖNMEGBÍZOTTJÁVAL
MICHAEL HAMILTON BESZÉLGET

Korábban azt mondta, hogy a rendszerváltozásokkal kapcsolatos átmenet igazságszolgáltatása többféle különböző megközelítést foglal magában, és nem lehet „igazságszolgáltatás light”-nak, azaz az igazságszolgáltatás gyengébb változatának tekinteni. Az átmenet igazságszolgáltatásával kapcsolatban megfogalmazott egyik gyakori kritika, hogy az túlságosan felülről vezérelt, hogy az intézményekre összpontosít. Véleménye szerint jogosak a felülről vezérelt jellegre vonatkozó állítások?

Az átmenet igazságszolgáltatásának intézkedései, amelyeket időnként követelnek, néha valóban túlzottan felülről irányítottak tűnhetnek. Olyan jelleget ölthetnek, mint ha a világ más tájairól próbálnának tapasztalatokat importálni. Véleményem szerint azonban az igazságszolgáltatásra vonatkozó – legitim – követelések az áldozatok részéről egyetemesek. Az átmenet igazságszolgáltatásának legtapasztaltabb pártolói és gyakorlói mindig is megértették, hogy annak mechanizmusai csak akkor lehetnek sikeresek, ha a helyben érintettek elkötelezettek. És ahhoz, hogy az elkötelezettségük kialakulhasson, az átmenet igazságszolgáltatásának mechanizmusait olyan módon kell adaptálni és

megalkotni, hogy a lehető legjobban működjön az adott kontextusban, az adott történelmi pillanatban és az adott kultúrában. Ennek hiányában meg fognak hiúsulni a felülről lefelé irányuló kezdeményezések. Az alulról induló kezdeményezések szintén meghíúsulhatnak, de nem azért, mert hiányozna az elkötelezettség. Sokkal inkább akkor, ha nem

veszik figyelembe a nemzetközi emberi jog főbb követelményeit. Például az igazságszolgáltatásra vonatkozó igények lehetnek teljesen legitimek, de ha leegyszerűsítik az eljárásokat vagy a jogszzerű eljárás szabályainak betartása nélkül folytatnak le bírósági eljárásokat, akkor nemcsak nemzetközi elvek sérülnek, hanem magát az egész folyamatot teszik hiteltelenné.

Tehát, visszatérve az eredeti kérdésre: nem hiszem, hogy az átmenet igazságszolgáltatásának elvei felülről lennének elrendelve abban az értelemben, hogy ráerőltetik azokat az államokra, ám egyúttal úgy vélem, világos-sá kell tennünk, hogy nincsenek minden helyzetre alkalmazható eljárások, vagyis mindent adaptálni kell a helyi viszonyokra, és minden megközelítésnek az emberek jogos sérelmein kell alapulnia. Azt is gondolom, hogy az intézkedések sorrendiségének és az eljárások konkrét formáinak helyi szinten kell kiala-

JUAN E. MENDEZ

2010 szeptemberében az ENSZ Emberi Jogi Tanács három évre a kínzás elleni különleges megbízottá választotta. Emellett a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) ügyészének különleges tanácsadója a bűncselekmények megelőzésével kapcsolatos ügyekben. 2009-ig elnöke volt a Nemzetközi Átmeneti Igazságszolgáltatási Központnak (ICTJ), 2004–2007 között pedig Kofi Annan ENSZ-főtitkár különleges tanácsadója a népiirtás megelőzése ügyében. A politikai elítéltek jogainak képviselője miatt hazájában, Argentínában a katonai diktatúra idején bebörtönözték és megkínozták. 1977-ben kiutasították az országból. Ezt követően az Egyesült Államokban telepedett le, tizenöt évig dolgozott a Human Rights Watch-nál. 2000–2003 között az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság (IACHR) tagja, majd elnöke volt. 2010. november 8-án *Átmeneti igazságszolgáltatás, béke és megelőzés* címmel előadást tartott a Közép-európai Egyetemen. Akkor készült vele ez a beszélgetés.

kulniuk, és szükségszerűen igazodniuk kell azokhoz a viszonyokhoz, illetve ahhoz a jogi kultúrához, amelyben alkalmazni fogják azokat.

Az átmenet igazságszolgáltatására gyakran mint egyfajta „várjuk ki a végét” típusú eljárásra szoktak tekinteni. Elkerülhetetlenül ilyen?

Nézzé, soha nem pártoltam, hogy túlzottan erős állításokat fogalmazzunk meg arra vonatkozóan, hogy miért és mi célból alkalmazzuk az átmenet igazságszolgáltatását. Például soha nem támogattam igazán az elrettentő hatás hirdetését. Nem annyira azért, mert jelentéktelennek minősíteném, hanem mert nagyon nehéz bizonyítani, hogy valami azért nem történt meg, mert valamit máshogy csináltak.

Az igazság kimondása, a felelősök bíróság elé állítása, az áldozatok kárpótlása és különösen az intézmények reformja összességében kumulatív hatással bír, és van elrettentő hatásuk arra nézve, ami különben megtörténhetett volna egy konkrét konfliktus során vagy egy adott helyzetben. Önmagában egyiknek sem lehet egyértelműen azt tulajdonítani, hogy elrettent a jövőbeli jogsértésektől, de kumulatív hatásuk *sui generis* módon valószínűleg kimutatható.

Lehet meggyőzően érvelni amellet, hogy azok az országok, amelyek legalább megkísérelték komolyan alkalmazni az átmenet igazságszolgáltatásának eszközeit, más szóval őszintén megpróbálták kezelni a múlt hagyatékát, jobban jártak, abban az értelemben, hogy náluk inkább sikerült csökkenteni az instabilitást és annak a lehetőségét, hogy visszatérjenek a múlt rossz gyakorlatai. Ezek nem ideális társadalmak, ahol teljesen felszámolták volna a konfliktusokat, hanem olyan társadalmak, amelyekben a konfliktus, annak emléke, hogy a közelmúltban milyen módon erőltették a konfliktusokat, még nagyon is élénk, és ezért nem kezdik újra az ellenségeskedést. Úgy vélem, hogy ez elrettentő hatás. Ezen túlmenően nem hiszem, hogy hatalmas eredményeket ígérne az átmenet igazságszolgáltatása, és különösen azért nem, mert véleményem szerint az igazságszolgáltatásnak önmagát kell igazolnia. Nem azért erőltetjük az igazságszolgáltatást, mert a béke, az újjáépítés vagy a megbékélés eszköze lenne. Azért erőltetjük, mert az igazságszolgáltatás önmagában megérdemli azt.

Meglátásom szerint Észak-Írország a fontolva haladás példája. Ha figyelembe vesszük a vizsatáncolásokat, az amnesztiatörvényeket Dél- és Közép-Amerika egyes részein, akkor ezek a vizsafejlődések vagy változó megközelítések milyen

módon befolyásolják az átmenet igazságszolgáltatása kutatóinak munkáját?

Folyamatosan átmeneti igazságszolgáltatási kísérletek tanúi lehetünk. A helyzet nem az, hogy van tizenöt-húsz esetünk, amelyek időközben lezárultak, és most mindegyiket aprólékosan meg tudjuk vizsgálni. Állandóan történik valami, és az új kísérletek új fényt derítenek azokra az ügyekre, amelyekről azt hittük, hogy ismerjük őket, és új felismerésekkel járnak rájuk nézve. Még akkor is, ha „visszatáncolás” történik, nem enyészik el az az eszme, hogy igazságot kell szolgáltatnunk az áldozatoknak, hogy újra kell vizsgálnunk a múltat. S nem azért nem enyészik el, mert néhány ember annyira csökönyös, hogy a rossz esélyek ellenére is folyamatosan erőlteti a témát. Azért nem enyészik el, mert maga az eszme nagyon vonzó a társadalmak számára, mert mindenki látja, hogy az anyának, aki még mindig kutat az eltűnt fia után, jogos igénye van az állammal szemben, és az államnak oda kell figyelnie rá. Hogy mit kell tenni ennek kapcsán, az attól függ, hogy mit lehetséges egyáltalán tenni, de a feladat nem fog szertefoszlani pusztán azért, mert valami politikus azt mondja, hogy mostantól megbékélünk és nem keressük tovább az eltűnt személyeket. Indokoltan állítható, hogy a társadalom összes szegmense igényt tart arra, hogy ezt a kérdést valamilyen módon kezeljék vagy tisztázzák.

Egy másik gondolatom ennek kapcsán az, hogy egy ideális világban az ember nem szeretné apránként csinálni a dolgokat, nem úgy akar előrehaladni, hogy közben egyet hátralép és aztán megint egyet előre. Az a tény, hogy az átmenet igazságszolgáltatásával kapcsolatos elképzeléseknek hosszú a szavatossági idejük, egyúttal nem indokolhatja, hogy várni kell, illetve engedni kell, hogy a dolgok maguktól menjenek a saját útjukon. De egyúttal az is igaz, hogy egy helyzet soha nem ideális. Soha nem olyan a helyzet, hogy az igazság kiderítését, az igazságszolgáltatást, a jóvátételeket és az intézményes reformokat egy demokratikus rezsim első három hónapjában letudjuk, és aztán elfejthetjük az egészet. Egy-szerűen nem így működnek a dolgok.

Milyen meglátásokra és tanulságokra tehetünk szert az átmenet igazságszolgáltatása révén?

A nyolcvanas években az volt az uralkodó álláspont, hogy pontosan meg kell határozni a dolgok sorrendjét, időzítését és a megfelelő pillanatot hozzájuk. Akkoriban úgy gondoltuk, hogy amit nem sikerül az első hat hónapban megcsinálni, azt máskor már nem is leszünk képesek megtenni. Ebben

tévedtünk, mert ha túl sok mindent próbálunk egyszerre megvalósítani, akkor valójában olyan körülményeket teremthetünk, hogy inkább nehezebb lesz megtenni mindazt, amire szükség lenne.

Az átmenet igazságszolgáltatása gyakorlóinak, az áldozatok csoportjainak és a társadalom egészének kell hogy legyen általános elképzelése. De az elképzelés konkrét körvonalainak és részleteinek a valós helyzetből kell eredniük, nem lehet más kontextusból átültetni, nem lehet másolni. Sokat tanulhatunk egymástól, de aztán kellene konkrét elképzelések, amelyek lokálisak és helyben kerülnek kifejlesztésre. Biztosan nem tanácsolnám az intézkedések kötelezően követendő sorrendjének automatikus megállapítását sem. Szerintem még azt is meg kell alapoznia a konkrét helyzetnek, mivel ha nincs szükség sorrend felállítására, akkor miért tennék. Némi aggodalommal tekintek a sorrendbe állításra, ha azt a nemzetközi igazságszolgáltatás keretében alkalmazzák. Ha például a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) eljárása szóba jöhet egy adott helyzetben, akkor túl könnyű azt mondani, hogy „jó, akkor állítsunk föl sorrendet”, ami tulajdonképpen annyit jelent, hogy elodázzák a Nemzetközi Büntetőbíróság bevonását. Ha például egyszer azt kérjük a Biztonsági Tanácstól, hogy függessze fel a tevékenységeket, akkor az soha többé nem tér vissza a normális szintre. A belső szervek joghatósága tekintetében valószínűleg szükség van az intézkedések sorrendjének felállítására, különösen, ha nem eléggé rátermettek a hazai bíróságok – mert akkor előbb ki kell építeni a jól működő bíróságokat, mielőtt sort lehet keríteni a legbonyolultabb eljárásokra.

Mi a különbség az intézkedések sorrendjének rögzítése, a stratégiai kivárás és aközött, hogy aztán Damoklész kardjaként használjuk a „ha nem viselkedsz jól, akkor vád alá helyezzünk” fenyegetését? Mikor lehet azt mondani, hogy most már vége a bíróság elé állításoknak, és ami öt vagy tíz évvel később történik, az már nem igazi átmenet igazságszolgáltatása, hanem bosszúállás?

A gond abban rejlik, hogy többféle értelemben használjuk itt a sorrendbe állítás fogalmát. Egy egyszerű példa: időben egymás után következnek az igazságfeltáró tevékenységek, az annak nyomán keletkező vádemelések, valamint az abból származó információkat felhasználó eljárások sora. Még azokban az esetekben sem kell feltétlenül várni a vádemeléssel addig, amíg befejezi munkáját az igazságfeltáró bizottság vagy befejeződik az igazságfeltáró tevékenység, ha bizonyos tények szükségesek a vádhoz.

Ám az intézkedések sorrendjének olyan fajta felállítását, hogy „ettől a dátumtól kezdve addig a dátumig vádat emelhetsz, de onnantól fogva semmilyen körülmények között nem helyezünk vád alá senkit”, az szerintem olyan, mint valami félamnesztia, és ezzel csínján bánnék. Ez egy picit olyan, mint az argentin katonai diktatúrát lezáró törvény (*Ley de Punto Final*), amelyet korán erőltettek rá az argentin demokráciára. Ez a törvény az ügyek tömegeit eredményezte, és a folyamat teljesen kusza és igazságtalan lett, mert minden azon múlt, hogy mely ügyeket lehet hatvan napon belül lefolytatni, és semmi köze nem volt ahhoz, hogy mennyire komoly az ügy vagy hogy mennyire volt súlyos a megvádolandó személy felelőssége. Emellett ha mindössze hatvan nap áll rendelkezésre komoly vizsgálat lefolytatására súlyos bűntények esetében, akkor nagyon sok ügyes ember sikeresen szökik ki a hálóból. Összességében tehát nagyon nagy hiba volt.

Mindazonáltal nem tartom problematikusnak az ahhoz való ragaszkodást, hogy nem lehet mindörökké eljárást folytatni a múltban elkövetett bűntények okán. Valamifajta ésszerű lezárási időpontnak lennie kell. Nincs ezzel gondom mindaddig, amíg ésszerű az eljárás lefolytatására rendelkezésre álló idő, illetve komoly és méltányos a konkrét nyomozási tevékenység, amely viszonylag jól lefedi a bűnök teljességét. Mindaddig, amíg jóhiszemű az erőfeszítés, tiszteletben tartják az elvárható gondossági mércét, az átmenet igazságszolgáltatására irányuló eljárások mind legitímek és nem ellentétesek a nemzetközi joggal.

Hangsúlyozta, hogy az átmenet igazságszolgáltatása eszközei kontextusfüggők, tehát csak akkor hatékonyak, ha jól illenek az adott helyzetre. Azo-nosította már azokat a trendeket az átmenet igazságszolgáltatásában, amelyek egyes régiókat megkülönböztetnek egymástól?

Az Amerika-közi jogvédelmi rendszernek talán sokkal konkrétabban és kiterjedtebben kell szembesülnie a nagyon súlyos, nemzetközi emberi jogokkal szembeni bűncselekmények és visszaélések büntetlenségével, azért, mert a rendszer nagyon sok eltűnésre, kínzásra vagy bírósági eljárás nélküli emberölésre, vidéken elkövetett tömegmészárlásokra vonatkozó panaszt kapott. Számos kérdés merült fel a büntetlenség különböző formáit illetően, amelyek a diktatórikus rezsimet és a demokratikus átmenet korai időszakát jellemezték, mivel az amnesztiák közül egyes megoldások „önamnesztiát” jelentettek, másokat szinte szó szerint kierőszakoltak – puskát szegezve az új törvényhozók fejéhez –, megint más

esetekben pedig egyszerűen maguktól rendelték el a politikusok, akik annak ellenére, hogy demokratikusan választották meg őket, úgy érezték, szükségük van a hadseregre vagy úgy általában véve a hatalommal bíró erők támogatására. Így az Amerika-közi jogvédelmi rendszernek szembesülnie kellett ezekkel az amnesztiatörvényeknek a nemzetközi emberi jogi eszközökkel való összeegyeztethetőségével, és aligha lehetett meglepő: arra jutottak, hogy – legalábbis ami az átfogó, feltétel nélküli amnesztiákat illeti – ezek összeegyeztethetetlenek a nemzetközi jogi követelményekkel.

Szerintem nem az a lényeges, hogy az Amerika-közi Bíróság előtt ilyen sok az ügy vagy hogy ilyen sok döntés mutat a megfelelő irányba. Ami számomra érdekes, az az, hogy meg lehet nézni bármely másik, akár regionális, akár egyetemes hatáskörrel rendelkező védelmi rendszert, s másutt sem található olyan döntés, amely az ellenkező irányba mutatna. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának sokkal inkább egyéni, eseti alapú a megközelítése, de soha nem mondott ellent az Amerika-közi Bíróság e megállapításainak. Tehát az a benyomásom, hogy minden bizonnyal vannak regionális különbségek, de ezek nem érintik az alkalmazandó alapelveket. Mindezek a nemzetközi jogi döntések mutatják, hogy ezek az alapelvek mennyire egyetemesek, de azt nem, hogy milyen módon lehet őket érvényesíteni.

Korábbi szerepéből adódóan, az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság (IACHR) tagjaként, majd elnökeként, mi a véleménye arról, irányt adhat-e és segítheti-e a politikai átmenet fejlődését e regionális bíróságok joggyakorlata annak vonatkozásában, amit az átmenet igazságszolgáltatása joggyakorlatának hívunk?

Dél- és Közép-Amerika esetében szerintem kimutathatóan hatalmas hatással volt, különösen a bíróságokra. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom, valamint a közvélemény általában is egyre inkább figyelembe veszi az Amerika-közi Bíróság döntéseit. Az Amerika-közi Bíróságnak nincs sok eszköze arra, hogy rákényszerítse saját döntéseinek végrehajtását a kormányokra, de kialakulóban van a döntések tiszteletben tartásának kultúrája – ez többnyire a nemzeti bíróságoktól indul ki –, ami nagyon nagy jelentőséggel bír. Nem egyetemes egész Latin-Amerikában, sőt, ellenkezőleg. Vannak olyan országok, ahol sokkal inkább jellemző, máshol kevésbé tapasztalható, de azt sem állíthatjuk, hogy azokban egyáltalán nem létezne.

Két ösztön is megjelenik. Az egyik, hogy a nem-

zeti bíróságok máshogy szeretnék csinálni a dolgokat, mint a közelmúltban, mert Latin-Amerikában sok ember nagyon is tudatában van annak, hogy a bíróságok meg tudták volna fékezni az atrocitásokat, de nem tették. A bíró, aki most a tárgyalóteremben ül, tudja, hogy mindössze húsz-huszonöt éve egy másik bíró ugyanebben a tárgyalóteremben keserves kudarcot vallott az emberek életének, becsületének és méltóságának, sőt fizikai integritásának védelmében, és ezért most eltökélt abban, hogy más-hogy cselekedjen. Szerintem ez az első tényező.

A másik az Amerika-közi Bíróság döntéseinek előíró jellegéből ered: ezek nagyon szenvedélyes dokumentumok. Nagyon meggyőzők, néha túlzottan is, azaz ha az ember olvassa őket, akkor az a benyomása támad, hogy igen, ezt kell tennünk! Míg az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései – azáltal, hogy a bíróság eseti megközelítést választ és azt mondja, hogy „e tények alapján” stb. – kevésbé öltenek imperatív jelleget, ezáltal a nemzeti bíróságnál inkább olyan benyomás keletkezik, hogy „értem, ezt jó tudni, de nem kötelez engem különösen”.

A népirtás megelőzése kapcsán betöltött különleges tanácsadói pozíciójában arra összpontosított, hogyan lehet a védelmi felelősséget [responsibility to protect] működőképessé tenni. Véleménye szerint melyek a legfőbb kihívások a védelmi felelősséggel kapcsolatban?

Nem támaszkodtunk jelentős mértékben a védelmi felelősségre annak legitimációja érdekében, amit akkoriban az ENSZ tett a népirtás ügyében, mert úgy gondoltuk, hogy önmagában a népirtási egyezmény, valamint az a tény, hogy azt már régóta nemzetközi szokásjognak nyilvánították, sokkal erősebb legitimációt nyújt. A 2005-ös záródokumentum nagy lökést jelentett, jelentős legitimációt adott az ENSZ munkájának és a népirtás megelőzésének, hogy száz államfő találkozott New York-ban és egyhangúlag elfogadta. Sajnos ezt követően olyan erős ellenhatás következett be a védelmi kötelezettség kapcsán, hogy egyes országok még azt is megkérdőjelezték, doktrína-e egyáltalán, vagy inkább norma. Ezért a működésképeség elképzelését mindaddig szüneteltették, amíg ezeket a kérdéseket tisztázták.

A 2009-es közgyűlési vitában véleményem szerint többnyire megerősítették. Mindazonáltal az ENSZ Közgyűlés végső határozata sajnálatosan az volt, hogy folytatódjon a vita. Ismét úgy tűnik, azért szavaztak rá, mert azok, akik támogatják a védelmi felelősséget, úgy vélik, a Közgyűlésnek arról kell folytatnia a vitát, hogyan kell ezt a felelősséget alkalmazhatóvá tenni, míg a másik húsz százalék szerint

a felelősség tartalmáról. Lényegében tehát ugyanott tartunk, mint a legelején. Véleményem szerint ez nagyon szerencsétlen helyzet, s bár nem szeretnék túlzottan pesszimista lenni, nem látom, hogy az ENSZ kész lenne a védelmi felelősséget valóra váltani a közeljövőben.

A Kongói Demokratikus Köztársaságot érintő legutóbbi döntés kapcsán az ön véleménye szerint az ENSZ-nek megvan valójában az intézményi kapacitása a védelmi felelősség érvényesítésére?

Vannak intézményi kapacitások – a védelmi felelősséggel együtt, de anélkül is –, amelyeket lassan, lépésről lépésre építenek ki. Vannak sokatmondó jelek, például a belső dokumentumok arról, mi siklott félre Ruandában, az úgynevezett Carlson-jelentés 1999-ből. Aztán a Biztonsági Tanács 2001-es döntése, amelyben szó van tárgyalásokról és egy különleges tanácsadói tisztség felállításáról.

A megelőzés kultúrája még nem létezik, különben mindenki, aki reggel kilenckor bemegy az ENSZ épületébe, minden nap azon törné a fejét, hogy „hogyan tudom megakadályozni a népiirtás bekövetkeztét és hogyan alkalmazom a jelentési felelősséget”. Ám nem ez a helyzet.

Igazságtalanság lenne azt mondani, hogy semmi sem történt. Minden keservesen lassú, keservesen elégtelen és keservesen következtelen. Ami engem gyötör, hogy ha sor kerülne még egy olyan epizódra, mint 2003-ban Darfurban, akkor arra nem tudnánk hatékony választ adni. De ez sem előre eldöntött kérdés. Sok jóindulatú ember van, sok önreflexió van arra vonatkozóan, mit kellett volna tennünk és mit nem tettünk meg, és sok tagállam úgy gondolja, ezt és ezt kell tennünk a jövőbeli atrocitások megakadályozása végett. Vannak olyan igazságszolgáltatási intézményeink is, amelyeknek önálló megelőző hatásuk van, tehát egyes mechanizmusok kezdenek működni, de sok minden másnak is történnie kell.

Hogyan tudnák azok az egyetemes elvek segíteni a népiirtás megelőzésének mechanizmusait, amelyeket ön az átmenet igazságszolgáltatása révén ismert meg? Le tudjuk vonni a következtetéseket mindabból, amit az átmenet igazságszolgáltatása sikeres erőfeszítésekből tanultunk, hogy ettől jobbakk legyünk a népiirtás megelőzésében?

A mi manapság, illetve az elmúlt években történt, abból az a fontos, hogy az átmenet igazságszolgáltatását integrálják egyéb konfliktusrendezési mechanizmusokba, valamint a konfliktus utáni újjá-

építésbe. Eddig nem gondoltuk, hogy ezek egymáshoz kapcsolódhatnak, de elkerülhetetlen az integrációnk, különben egyáltalán nem kerül sor rájuk, mivel ezek a dolgok mind egyformán sürgősek.

A fő probléma, hogy számos olyan szükséglet, amely a védelmi felelősség alkalmazásával, illetve a népiirtás vagy tömeges atrocitás megelőzésével kapcsolatos, általában egy már folyamatban lévő konfliktus összefüggésében merül fel. Tehát nem feltétlenül alkalmazhatók azok a tanulságok, amelyek például a katonai diktatúrából a demokratikusan választott kormányzatba való átmenet kapcsán vonhatók le. Ez nem azt jelenti, hogy ezek teljesen irrelevánsak, de tudatában kell lenni a különbségnek.

Most már számos olyan tapasztalat áll rendelkezésre, hogy ahol az átmenet igazságszolgáltatása mechanizmusait a konfliktusrendezés részévé tették, és ebből lehet következtetéseket levonni. Először is van az áldozatokkal folytatott konzultáció. A konfliktusrendezés még a kilencvenes években sem vette figyelembe az áldozatokat. Sőt, addig inkább csak készenlétben álltak és várták, mi fog történni. Észak-Ugandában legalább erőfeszítést tettek és meghallgatták az embereket, hogy mit szeretnének, mire lenne szükségük, mit várnak a folyamattól. Mindazonáltal ez nem igazán jó példa, mert nem békével zárult, viszont jól illusztrálja a folyamatot és a részvételt. Ha hagyjuk az áldozatokat részt venni, akkor előbb-utóbb lesznek olyan elképzeléseik, amelyeket hasznosítani lehet általában az átmenet igazságszolgáltatásának „népszerűsítése”, a felkészülés és az igazságszolgáltatás mechanizmusai terén. Még akkor is, ha esetleg ezeket eleinte félreteszik későbbre, hogy túlessenek a sürgetőbb dolgokon, például hogy visszatérjenek a falujukba, képesek legyenek ellátni a gyermekeiket stb. De ez így egyszerű, a dolgoknak így kell működniük. Nem lehet azt mondani azoknak az embereknek, akik hét éve sátorban élnek, hogy létrehozzuk az igazságteljes bizottságukat, megvárjuk annak döntéseit, és csak aztán visszük vissza őket a falujukba. Így nem lennének optimális helyzetben ahhoz, hogy a legtöbbet hozzák ki az átmenet igazságszolgáltatása mechanizmusából.

Az új szerepe kapcsán kérdezem, mint az ENSZ különleges megbízottját [special rapporteur] a kínzás, kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód ügyében: véleménye szerint az igazsághoz való jog kialakulóban lévő normáinak fontosságára tekintettel a WikiLeaks által feltártakat ezen a szemüvegen keresztül kellene szemlélni, vagyis az igazsághoz való jog felé vezető út első lépéseként kellene ezt méltatni?

A WikiLeaks-dokumentumok nagyon aggasztók a feltártak tekintetében. Egyúttal azonban úgy érzem, hogy nagyon is legitim kitenni őket a nyilvánosság vizsgálatának, különösen, ha nem túlozzák el ezeket a figyelemfelkeltés érdekében, nem veszélyeztetnek emberéleteket, vagy akár egy állam abbéli képességét, hogy hírszerzést folytasson az emberi jogok tiszteletben tartása mellett. Nagyon is híve vagyok az arról folytatott nyilvános diskurzusnak, hogy mi véd minket, és különösen annak, hogy nyíltan kezeljük a hibáinkat, őszintén beismerjük az államot szolgáló egyének által elkövetett jogellenes cselekedeteket, s ne csupán az egyének által elkövetett tetteket vizsgáljuk, hanem a szisztematikus cselekvési mintákkal is foglalkozzunk. Úgy vélem, hogy az emberi jogok megsértése sajnos nem pusztán néhány ország kizárólagos jellemzője, míg mások egyáltalán nem csinálnak ilyet. Valamikor valamilyen ügyben minden ország követ el jogsértést, és ami lényeges, hogy milyen a hozzáállásuk ezek helyrehozása, kijavítása kapcsán: úgy lehet a

jogsértésen javítani, hogy fel kell azt ismerni, és úgy lehet felismerni, ha az igazság kiderül. Összességében, mindezen dokumentumok közelebbi ismerete nélkül, és kiemelve, hogy erről én is a sajtóból tájékozódok, úgy vélem, a WikiLeaks-dokumentumok feltárása egy lépés a megfelelő irányba és fontos lépés előre.

És mit szeretne elérni különleges megbízotti szerepében?

A hároméves hivatali időszakom végén nagyszerű lenne, ha azt mondhatnám, hogy megszűnt a kínzás. De realistább vagyok ennél.

Egyes elemekhez ragaszkodnom kell – amelyek már az ENSZ kínzás elleni egyezményében le vannak fektetve és számos állam beleegyezett abba, hogy ezek kötik őket –, és ez az, hogy a kínzás minden egyes aktusa vizsgálatot, vádemelést és büntetést követel, még akkor is, ha csak egyedi esetről van szó.

SZIGETI PÉTER

Egy új többség alkotmányozása és a jogrendszer lényeges átalakítása időszakában ért minket a szerkesztőség kérdéssora. Éppen ezért különösen indokolt, hogy az alkotmányjogi problémákat ne elszigetelten kezeljük, hanem kapcsoljuk össze államelméleti és politológiai megközelítésekkel. A valóság ugyanis nem zárható diszciplináris keretekbe, az alapvető tendenciák bemutatása érdekében ajánlatos többféle perspektívát felvetni.

Az államformák, az állami berendezkedések váltakozásának problémájára már Platón és Arisztotelész is felfigyelt, de Polübiosz, a szaktörténetírást megalapozó klasszikus történetíró volt az első, aki az ideálisnak vélt kevert államformának a felemelkedő Róma számára történő felkutatása során átfogóbb törvényszerűségeket keresett a váltakozásokban. Az ellentétes állapotba való átváltozás a természet rendje szerint történik, magyarázta. Némiképp leegyszerűsítve a következőképpen: a királyság zsarnoksággá fajulásával szemben lép fel az arisztokrácia, hogy aztán a korábbi egyszemélyi uralmat felváltó kisebbség is elhasználja önmagát, helyet csinálva a többség uralmának. De nemcsak a királyság vagy az arisztokrácia, hanem a jogegyenlőséget és szólásszabadságot biztosító demokrácia is megszokottá válhat. Azzal is előfordulhat, hogy az új nemzedékek nem sokra becsülik vívmányait: közben a volt többség sokasággá esik szét, majd anarchizálódik, s ez az állapot elveti az erős uralom, a rend és annak hordozója, a rendpárt szükségességét. S akkor a cirkulációs mozgás kezdődhet előlről. Bizonyos, hogy a berendezkedések belső, dialektikus feszültségei léptető rugói a változásoknak. Voltaképpen egy állami berendezkedés állapota is inkább egy *azonos szinten újratermelődő egyensúly intézmények és hatalmi ágak között*, s nem dologszerű, merev képződmény. A személytelen, intézményes rend változatlansága esetén és az azon alapuló bírói és jogalkalmazói-hatósági döntések sokasága révén eleven mozgást, variációgazdagságot mutat.

Ha a fentieket a közelmúlt politikai változásaira akarjuk vonatkoztatni, akkor a következő belátásra lehet jutni: a felbomló koalíció, majd a Bajnai-kormány nemcsak elődje önhibáival és gazdasági válság hatásaival találta szembe magát – egyik sem lett volna túl kevés –, hanem egy olyan intranzigens ellenzékkel, amely stratégiájával továbbfejlesztette a cirkuláris váltakozás elméletét. Nem kell megvárni, amíg a dolgok a természet rendje szerint maguktól elromlanak. Be kell segíteni a spontán folyamatoknak, *a közjogi-politikai válságot csinálni kell*, hogy be

lehesse mutatni a közvéleménynek a hatalommegosztó liberális jogállam tehetetlenségét, kormányzásképtelenségét és tiszteletre sem méltó alkotmányát. Ekkor lesz igazi igény az új kurzus rendteremtésére: kétharmados törvényekkel, a vezetői posztokon történő teljes személycserékkel, majd új nemzeti és szent koronás értékrendű alkotmánnyal. Nem kell konszenzusra jutni a parlament által választott közjogi méltóságok betöltésénél (alkotmánybírák, semleges ellenőrző szervek), nem kell megcsinálni a reformtörvényeket a közigazgatásban, a választójogban, nem kell konszenzusra jutni a választókerületek valóban idejét múlt, 1990-re visszamenő kialakításában stb. hanem az „egyszer kell győzni – de nagyon” stratégiáját kell következetesen érvényesíteni, mégpedig az összes taktikai kérdésben. A taktikai lépések, helyzetértékelések, döntések ennek a stratégiának az alárendeltjei.

A „minél rosszabb – annál jobb” konzekvens „nemzeti” stratégiája pedig meghallgatásra talált a magyar választópolgároknál, minden eddigig felülmúló választási győzelem formájában. A volt koalíciós kormánypártokból az SZDSZ megsemmisült, az MSZP elveszítette váltópárti dimenzióját, egykori két-három milliós szavazótábor a egymillióra csökkent, miközben nemcsak a szocialista gondolkörhöz kötődő társadalmi elvárások alulteljesítését produkálta, hanem elvesztette utolsó történelmi funkcióját is. Nem tudta megvédeni a polgári demokratikus berendezkedést, nagyarányú vereségével utat nyitott a konzervatív, tekintélyuralmi, nacionalista erők térnyerésének és bővített újratermelődéssnek. Ahogy Polübiosz három államforma (monarchia, arisztokrácia, demokrácia) előnyeit egyesíteni törekvő államberendezkedése (*consulatus, senatus*, népgyűlés) sem tudta megállítani Róma hanyatlását, a katonai diktatúra felé haladását, azonképpen a hatalommegosztó jogállamiság eszméjére épülő parlamentáris köztársasági intézményes szerkezet sem volt képes megállítani a magyar társadalom politikai tagozódásának radikális átrendeződését. Alkotmányjogász illúzió az ideális-optimális államforma átöröközhetősége és megőrizhetősége. Az intézmények (szervek, jogi normák, állami szerepek) egy időszak erőviszonyainak adnak szabályozott mozgásformát, hatásköri felhatalmazást, jogi kereteket, de nagyobb mértékben teremtik a társadalmi-gazdasági és politikai erőviszonyok az institucionalizálódást, mint ahogy az intézmények szabályozó ereje kordában tarthatná az alapviszonyok dinamikáját. Voltaképpen a választások kifejezte erőviszonyok következményeképpen vált lehetővé a hatalmi állam győzelme a jogállami berendezkedés felett. A jog tagadhatatlanul imperatív képződmény is – *per defini-*

tionem normatív formára emelt államakarat –, még ha egyéb, természetjogi és szociológiai összetevői is kívánatosak. Nem mindegy azonban, melyek ezek és milyen mértékben és hol érvényesülhetnek.

Az alapjogok léte és meghatározott katalógusa mellett az alapjogi bíraskodás gyakorlata már flexibilisebb képződmény (valószínűleg ezt még meg fogjuk tapasztalni), de ennél jelentősebb változások tanúi vagyunk az államszervezet működtetése, a hatalomgyakorlás területén. 1989 alkotmányozása arra törekedett, hogy egyfelől ne az úgynevezett westminsteri típusú tiszta parlamentarizmust – a győztes mindent elnyer kétpárti váltógazdálkodáson alapuló berendezkedést – intézményesítse, másfelől az 1989 novemberi népszavazás után ne félprezidenciális rendszert hozzon létre, hanem egy ellensúlyokra építő, koalíciópárti, konszenzusos demokráciát intézményesítsen. *Húsz évig tartható volt ez a kontinentális mintájú, többpólusú, versengő erőkre épülő, konszenzusigényes alkotmányos berendezkedés – ennek mára vége.* Miért? Mert a 2002-es, mindössze 10 mandátum különbséggel elszenvedett választási vereségével soha meg nem békülő nemzeti-konzervatív jobboldal felmondta 1989-et, nyíltan és végleg a dicstelen 2006. szeptember 17-től. Kiválása innentől csak radikalizálódott, egészen a szélsőjobb bizonyos követeléseinek felkarolásáig. (Így lesznek egy nemzeti közintézményt elfoglaló, a tévészékház vandál és jogsértő, illegitim ostromlói-ból dicső szabadságharcosok.) A magyar jobboldal parlamenti ellenzéki, obstrukciós ellenzéki és mozgalmi-utcai eszközökkel lépett fel az általa illegitimnek minősített törvényes kormányzattal szemben. A restriktív gazdaságpolitika, a világgazdasági válság és a kormányzati hatalom önsorsrontó lépései – a korrupciós ügyektől a belső nézeteltéréseken át a befejezetlen, végig nem vitt reformokig és egyre jobban inflálódó programokig – széles körű elégedetlenség megszervezésére adtak teret az ellenzéknek. Miközben az egykori többségi támogatottságból szétmálló sokaság lett, többséggé szervezhette magát a magyar jobboldal, a válság közepette erősödő szélsőjobb demagóg kezdeményezésével és támogatásával.

Az új *politikai rezsim* a kétharmados felhatalmazás birtokában – erőtlen és megosztott ellenzék mellett – kvázi teljhatalomhoz jutott, így hatalomgyakorlása előtt nem sok olyan korlát tornyosul, amelyet ne tudna eltávolítani az útból. Nemcsak kormányzati többséget gyakorol, politikai döntéseket hoz, kinevez és levált, hanem az útjában álló alkotmányos szabályokat is átírhatja és átírja (például a passzív választójog korlátozása, választókerületek stb.). Azért írtam a kvázi megszorító jelzőt,

mert az emberi jogok katalógusának kiiktatásától nem tartok. Ez a változatlanosság azonban csak az alapjog-értelmezés nem feltétlenül ügydöntő, szubtilis tartományát érinti, s kevésbé a hatalom gyakorlását. A polgárok jogai bizonyos pontokon így is jelentősen sérülhetnek, vagy például a közmédiák semleges, pártatlan tájékoztatási kötelezettsége máris jelentős csorbát szenvedett. Működésképtelen(né tett) ORTT-szabályozást vált fel a működőképessé tett, centralizált média- és hírközlő hatóság. Kiegyensúlyozottság helyett a kormánypárt domináns narratíváját kapjuk – majdnem minden fontos közügyben. Az, hogy minek van hírértéke, elvileg a szerkesztői szabadság körébe tartozik. Egy centralizált – mondjuk kormány alá rendelt – nemzeti hírügynökségtől azonban e tekintetben sem túl sok jó várható. Az ellenzéki és alternatív megközelítések médiafelülete így nagymértékben korlátozódik, alárendeltté válik a közszolgálati funkciót betöltő médiumokban, és bizonyos kereskedelmi adókra korlátozódik.

A *plena potestas* helyzet – kevésbé érintve az alapjogvédelem területét – igazi veszélyeit tehát az államszervezet, a kormányzatfüggővé tett intézmények működtetése jelenti. A Fidesz–KDNP programjában a hatalommegosztó jogállami fékek és ellensúlyok rendszerének átalakításáról nem esik ugyan szó, a kormányváltás után márpedig máris kiiktatódott az összes lényeges elem ebből a körből: nem semleges az államfő, deklarált szerepfelfogása szerint nem kíván a törvényhozás korlátja lenni, saját, kipróbált ember kezébe került az Állami Számvevőszék, jön a jól bevált, régi-új legfőbb ügyész, tán a legfőbb bíró is – és a már említett média-főhatóság vezetése is hasonló.

A választások törvényességi ellenőrzéséért országos szinten felelős szerv februárban elkezdődött mandátumát törvényhozási úton kurtították meg. A magyar alkotmányjogban *az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény* (Vjt.), majd *a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény* (Ve.) megalkotása óta az eljárási törvény azt az alkotmányos szokást emelte tételes jogi szintre, amely szerint mindenkor a leköszönő parlament választ új OVB-t a következő ciklusra. Az új törvény megoldása szakít ezzel, s minden általános választás után – tehát az országgyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti után – a parlamenti cikluson belül választ új OVB-t. Ezzel szembemegy a két évtizedes alkotmányos szokásjoggal és sérti a semleges ellenőrző szervek alkotmányos jogállami koncepcióját, mert felszámolja a hatalommegosztás elvéhez illeszkedő fékek és ellensúlyok törvényi megoldásokban rögzített rendjét. Kicsit kiélezetten fogalmazva:

az OVB parlament által választott tagjai kerülnek függő viszonyba a többségi akarattól, oly könnyen és sűrűn elmozdíthatókká váltak. Továbbá e megoldás értékelésekor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ez a közjogi döntéshozó testület egyben a népszavazások és a népi kezdeményezések hitelesítésére is feljogosított szerv. Igaz, ez a kizárólagos hatásköre csak a döntésével szembeni jogorvoslati fórum, az Alkotmánybíróság kasszációs felülvizsgálati jogköre mellett érvényesülhet – amint ennek a múltban többször is jelentősége volt. Legutóbb a 2008. évi márciusi országos népszavazást megelőző kérdések hitelesítési eljárása során. Miután az alkotmánybírák jelölésének törvényi szabályaiból kiiktatták a konszenzusos jelölést, és már az eljárás e fázisában a többségi elvet érvényesítették, az új összetételű AB esetében aligha feltételezhető, hogy helyt adjon afféle népszavazási kérdésnek, amely alkalmas lehetne a kormány megbuktatására. Tartok attól, hogy az alkotmánybírák (az új összetételű többség) – szükség esetén – fel fogják fedezni magukban a parlamentáris kormányforma és a kormányozhatóság feltétlen védelmezőinek megfelelő érveléseket és levezetéseket a közvetlen demokrácia egyébként komplementer szerepre méretezett alkotmányossági helyzetében. (Eltérően a 2008-as „kivételtől”, majd visszatérnének a korábbi, e tekintetben helyes joggyakorlathoz).

A választójog területén a következő tendenciákat látom. A jogalkotási mechanizmus általánosabb érvényű problémája, hogy a magyar jogalkotás soha nem vette figyelembe azokat a parlamenti beszámolókat, amelyeket az OVB készített, így a 2006. évi országgyűlési választások utánit sem. Ezzel eleve lemondott arról, hogy a *jogalkalmazói tapasztalatok felől korrigálja* a törvény eredendően nem jó vagy pedig a körülmények változása nyomán okafogyottá vált vagy éppen reformra szoruló megoldásait. A tapasztalat jelentőségét tradicionálisan elismerő angolszász világban mindenesetre többre becsülik a próba-hiba (*trial and error*) teszt ésszerű eljárását. Ha a törvényhozó akceptálta volna az OVB beszámolójának azt a következtetését, hogy a *kampánycsend intézménye jelentős korrekcióra szorul*, s a jogalkotó lépéskényszerben van, a mérsékelt reformváltozat elfogadása esetében *sem álhatott volna elő az adatközlési stop* problémája a 2010-es első forduló estéjén, az igazolással szavazás balsikerű intézménye következményeként. Ugyanis elesett volna a 19 órai urnazárás után a választójogukkal jogszerűen élők kampánycsendsértésének lehetősége, ha a valóban kampánycsendsértő, tehát a választói akaratot jogellenesen befolyásoló írott sajtóra, a rádiókra, televíziókra korlátozódott volna a javasolt szabá-

lyozás. Az ugyanis, hogy ilyen befolyás ne érhesse a szavazóközönséget, egyenesen törvényi feladata a helyi szavazatszámoló bizottságok elnökeinek. („A *kampánycsend* intézménye is jelentős korrekcióra szorul: jelenlegi formájában nincs tekintettel a technika fejlődése következtében előállott új kommunikációs módokra és azok használatára – internet, e-mail, SMS, automatizált telefonhívás. Ezeket a technikai eszközöket, melyek alapvetően a személyes kommunikáció csatornái, egyszer s mindenkorra *ki kellene venni a kampánycsend intézménye alól*. A jogalkalmazó szervek e kommunikáció ellenőrzésére a jelenlegi szabályok alapján képtelenek, a szabályok szigorítása pedig már a magánszférába való olyan mérvű beavatkozást jelentene, ami egyben alkotmányossági kérdéseket vetne fel” – hangzott el a 2006. májusi parlamenti beszámolóban. A radikális reform pedig a kampánycsend teljes eltörlését vetette fel. Személy szerint a mérsékelt reform híve vagyok; az megalapozottan védhető, ha az egyéni véleményszabadságot kívánjuk védeni a tolakodó médiahatalommal szemben, valamint egyéb funkciói is lehetnek.)

Hasonlóan mellőzve lettek az OVB-nek a *külképviseleti szavazásra* vonatkozó kritikai észrevételei (költséges, bonyolult, nem biztosít jogorvoslati lehetőséget szervezési-lebonyolítási hibák esetén – emlékezzünk az idei tokiói szavazásra, ahol technikai hiba folytán negyvenhat választópolgárt kellett kizárni az érdemi voksolásból érvénytelenség miatt). Konszenzus hiányában a törvényhozók visszaállították a 2009. december 31-én hatályát veszítő szabályozást.

Lényeges eleme választójogunknak az *ajánlószervény-gyűjtés* is, hiszen bizonyos fokú politikai támogatottság meglétét valamiképpen mérni kell a jelöltté váláshoz. Ezúttal nem tekintem át az itt meglévő súlyos anomáliákat. Bár nem elhallgatandó körülmény, hogy az ellenőrzés rendszere sokféle visszaélést ki tudott és tud szűrni. Az OVB és a szakemberek által felvetett alternatív javaslatokra (ajánlóív, kaució megoldás stb.) nem volt érzékeny a jogalkotó, a gyűjtést kísérő botrányok ellenére sem. Technikai előrelépés azonban történt, mert a perforált, színes festékkel nyomtatott ajánlószervények hamisítása megnehezült, ami viszont az ajánlószervények beszerzésének törvénytörő (lopják, adják-veszik) vagy politikaszociológiailag problematikus (túlgyűjtés, választókerületi terep letarolással) gyakorlatát tolja előtérbe. Hiába derült fény az MDF Nógrád megyei és fővárosi listaállítása kapcsán arra a releváns körülményre, hogy mikor, *mely időpontban kell fennállnia az egyéni jelöltállításra épülő területi listaállítás anyagi és eljárásjogi feltételegyüttesének*, a jog-

hézagot a törvényhozó nem küszöbölte ki. Következésképp maradt a bírói gyakorlat megoldása.

Az OVB örökdió a választások törvényessége felett, de a választási szabályokkal kapcsolatos jogfejlésztő javaslataira senki sem kíváncsi. Kétséges, hogy ilyen módon a választások törvényességét hosszú távon fenn lehet tartani.

SZOBOSZLAI GYÖRGY

Fordulóponthoz érkezett a rendszerváltás alkotmányos berendezkedése, a 2010. évi parlamenti választásokat követően az új alkotmányozó hatalom a maga bázisán kezdett hozzá az államiság átalakításához. Markáns populista-konzervatív fordulat tanúi és egyúttal kísérleti alanyai, olykor elszenvedői vagyunk mindannyian. A választásokat követő hónapokban egyértelműen megfogalmazódtak a fordulat ideológiai alaptételei és legitimációs törekvései. Az átalakulás központi vezérelve az állam mindenhatósága, az állam túlsúlyos szerepének intézményesítése, eltávolítva az ennek útjában álló szervezeti és jogállami akadályokat, fokozatosan felszámolva a hatalommegosztás kialakult egyensúlyát. Az alkotmányos berendezkedés átformálásának még csak a kontúrjai látszanak, de az már a 2010. év végén nyilvánvalóvá vált, hogy az új alkotmány a végrehajtó hatalmat az összes többi hatalmi ág fölé helyezi, és a kormányzói hatalom intézményes és informális gyakorolhatóságának ágyaz meg anélkül, hogy felszámolná a parlamentarizmus formális berendezkedését.

A választási rendszer ebben a parlamentáris keretben különös jelentőségre tesz szert, amennyiben a szisztéma markáns aránytalansági hajlama fennmarad. Nem kell különösebben bizonygatni, hogy a hazai választási rendszer megszületése pillanatától kezdve a legerősebb politikai formációnak kedvez, extra jutalommal ajándékozza meg a győzelemre esélyest, olykor az első két helyezettet, a pártrendszer belső összefüggéseitől, arányaitól, a szereplők számától és támogatottságától, valamint a konkrét hatalmi konstellációtól függően. Töretlen tendencia 1990 óta, hogy az egyéni kerületi aránytalanságok, összeadódva a területi listás ág torzításaival – mely utóbbi a körzeti amplitúdó sajátosságainak direkt következménye – a választói akarattól elszakadó parlamenti arányokat, vagy helyesebben:

aránytalanságokat eredményeznek. Nem várok ebben változást: amire a politikai elit húsz év alatt nem volt képes, arra feltehetően az új kormánytöbbség még kevésbé lesz motivált, vagyis nagyon valószínű, hogy fenntartja a rendszer aránytalanságát, sőt még növeli is azt, különösen, ha a külföldön élő magyar állampolgárok előtt is megnyitja a választójogot. Ezt alkotmányozó hatalom birtokosaként egyoldalúan is elhatározhatja. Nem légből kapott ez a várakozás, nagyon is igazolja mindaz, ami az önkormányzati választási rendszerben már lezárt fejezet. A Fidesz–KDNP-frakció a parlamentben olyan változásokat szavazott meg a helyi-területi testületek létszámának csökkentése árnyékában, amelyek az aránytalanságot egyértelműen növelték. Ez abban érhető tetten, hogy a kompenzációs kapacitás a mandátumarányok elmozdításával egyértelműen csökkent, az arányosságot pedig önmagában a testületi létszámok csökkentése matematikailag is kódolja.

A parlament létszámának csaknem megfelelése egyfelől áldemokratikus megoldás, populista antireformként is értékelhető, rejtett üzenete pedig egyértelműen az aránytalanság növelése. Ez az állítás könnyedén bizonyítható. Tételezzük fel, hogy a rendszer a legarányosabb keretek között működik, vagyis a mandátumokat egy tisztán listás, országos keretben küszöb nélkül egy arányos kiosztási formulával allokáljuk; a természetes küszöb 386 képviselő esetén 0,26 százalék, 200 képviselő esetén pedig már ennek majdnem kétszerese, 0,5 százalék. Egy mandátum elnyeréséhez csaknem kétszerannyi szavazat szükséges. Ez a kisebb pártokat erőteljesen kiszorító hatással bír.

Nagy kérdés, hogy pontosan milyen arányok alakulnak ki a mandátumok megfelelése után. A parlament a választások utáni első alkotmánymódosító aktusával a jelenlegi 386 fős Országgyűlés helyett a testület létszámát 200 főben maximálta, egyúttal egy csúsztatott hatálybaléptetési technikával a jövőre nézve biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletét is azzal, hogy kimondta: e körben legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható. Ez így maximum 213 fős parlamentet jelent, ám ennél a létszám lehet jóval kevesebb is, sőt az is elképzelhető, hogy a kisebbségi képviselet nem a mai parlament szintjén oldódik meg, hanem egy második kamara (felsőház, szenátus, főrendi ház – ahogy tetszik) keretében. Az alkotmánymódosítás nem szerepel külön törvényként, az tehát közvetlenül az alkotmány szövegét érintő jogalkotási technikaként működik, és a módosítás a hatálybalépéssel kerül be az alaptörvénybe. A létszám ilyen alkotmányos szintű mérséklése tehát politikai célt jelenít

meg alaptörvényi követelményként, ám a megvalósítás idejére semmiféle korlátot nem állít fel. Ez az elmes megoldás azzal, hogy csak az kerül kimondásra, hogy a létszámra és a kisebbségi képviselőre vonatkozó alkotmányos rendelkezés hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik, teljesen nyitva hagyja az utat az új rendszer konkrét megvalósítása előtt. Önmagában tehát ebből a parlament nagyságára vonatkozó változtatásból nem derül ki, hogy a kormánytöbbség milyen irányban kíván továbblépni, erre az irányra csak egyéb források áttekintésének eredményeként tudunk következtetni. [Az alkotmánymódosítás szövege a következő: „1. § Az Alkotmány 20. §-a a következő új (1) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (1)–(6) bekezdés megjelölése (2)–(7) bekezdésre változik: »(1) Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kétezer. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.« [...] 5. § (2) E törvény 1. §-ának hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.”]

Tény, hogy megindult a megváltozott létszámokhoz illeszkedő új választási rendszer parlamenti előkészítése, bár ennek a munkálatnak a részletei csak korlátozottan nyilvánosak. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága felállított egy albizottságot a reform kidolgozására, és így várhatóan az új alkotmány előkészítésével egy időben megszületik az új választási rendszer is.

Nyilvánvaló, hogy a létszám csaknem megfelelésével a jelenlegi formában a hármas struktúra (egyéni-területi-országos) nem vihető tovább, hacsak az egyéni kerületek számát nem csökkentik drasztikusan, hiszen a megyei-fővárosi területi listás szinten már ma is elfogadhatatlan aránytalanságok tapasztalhatók. A kis, négy- és ötmandátumos megyék esetében a keret ésszerűen nem csökkenthető, ha pedig ez így van, a nagyobb megyék esetében a választói arányosság követelménye állja útját a csökkentésnek. Ha viszont megmarad a maximum 152 mandátumos területi listás ág, nincs más lehetőség, mint az egyéni kerületi szint kiiktatása. Az arányos csökkentés csak úgy lehetséges, hogy a területi szint helyébe egy koncentráltabb regionális szint lép (például a jelenlegi hét régió).

Az egyes parlamenti pártok végleges álláspontja ma még nem ismert, bár a politikusi megnyilvánulásokból és a már megjelent tervezetekből lehet következtetni az irányultságokra. Megbízható alapról indulunk, ha a pártok közvetlen érdekeit vizsgáljuk – ma ez a közvetlen érdekmező jobban befolyásolja a pártok viselkedését, mint a távlatosabb, érték-alapú megfontolások. A kisebb pártok, az LMP és a Jobbik akár felismeri, akár nem, rövid távon egy-

értelműen az arányosításban érdekelt, mivel egyéni kerületi helyet csak széles ellenzéki összefogással, a kormánypártok markáns népszerűségvesztése esetén szerezhetnek, az ideológiai távolságok azonban az ilyenfajta összefogást kizárják és a hallgatólagos együttműködés is alig valószínű. Legfeljebb csak egy független jelölt mögötti nem szervezett felsorakozás jöhet számításba, amint arra az önkormányzati választáson volt példa (Esztergom), ám ez is csak nagyon kivételes lehet.

A Fidesz és a KDNP koalíciója a jelenlegi aránytalanság fenntartásában érdekelt mindaddig, amíg nem alakul ki egy erős váltópárt. Az ellenzék ideológiai széttagoltsága a relatív többséget abszolúttá transzformálja. Ha a szövetség a társadalom többségét maga mögött tudja, már az első fordulóban elnyerheti az egyéni kerületi mandátumok számottevő hányadát, mint a tavaszi választásokkor, amikor a koalíció az első menetben megszerezte az egyéni kerületi helyek 73,9 százalékát (130 mandátum) és a területi listás mandátumok 59,6 százalékát (146-ból 87).

Az MSZP egyértelműen a rendszer arányosításában érdekelt, rövid távon azért, mert váltópárként egy jó ideig nem tud fellépni, hosszú távon pedig azért, mert ez felel meg ideológiai alapállásának is. Az arányos rendszer kedvez a konszenzuális politikai kultúrának, hajlamos megakadályozni a nagy kilengéseket. Egy arányosabb rendszerben ma a Fidesz–KDNP nem rendelkezne alkotmányozó kétharmados többséggel és a kiesett pártok is reális eséllyel szállhattak volna versenybe.

Azt is látni kell azonban, hogy az aránytalan rendszer fenntartása és még inkább a növelése, hívei számára veszélyeket is rejt magában egy nagy népszerűségvesztés és a pártszerkezet átalakulása együttes előfordulása esetén. Ez több képletben is bekövetkezhet. Az egyik lehetőség, hogy kialakul egy erős váltópárt, amely a kis előnyt nagy nyereséggé váltja az egyéni kerületekben akár már az első, akár a második fordulóban. Ha a reform egyfordulós szisztémát céloz meg, ez az eredmény már azonnal bekövetkezhet. A másik forgatókönyv szerint létrejön egy alkalmi erős centrumkoalíció, amelynek egyedüli célja a túlhatalmat autokratikus szellemiséggel, szélsőséges helyzetben diktatórikus eszközökkel gyakorló politikai tömb eltávolítása „a cél szentesíti az eszközt” bázisán. Ha az aránytalanságot a regnáló koalíció konzerválja vagy tovább növeli, utat nyithat az ellenkező póluson kialakuló hatalmi eltolódás és a revánspolitika előtt.

A pártok aspirációira a már megfogalmazott törvényjavaslatok alapján megbízható következtetésekre juthatunk. Az egyéni képviselői indítványok mö-

gött kollektív aspirációk húzódnak meg, amelyek elárulják azt, hogy a politikai közösségek rövid távon mire törekednek.

A beterjesztett törvénytervezetek között megtalálhatjuk a Fidesz- és KDNP-politikusok kodifikációs javaslatát, amelyet Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence jegyez. Az előterjesztők az egyéni képviselői javaslat szövegét közvetlenül a választások után, már május 17-én beterjesztették. A koncepció – a kedvezményes kisebbségi mandátumok nélkül – 198 fős parlamentet modellez, amely csak formálisan őrzi meg a jelenlegi háromosztatú felépítést, azáltal, hogy kiiktatja a területi listás szintet és azt 78 országos listás kerettel helyettesíti. Az egyéni kerületi és a pártlistás versengés, vagyis a vegyes rendszer megmarad, de a regionalitás megszűnik, a „megyei követek” közvetlenül nem jelennek meg a parlamentben, bár egy-egy párt országos listáját úgy is meg lehet komponálni, hogy abban a területi elv a személyeken keresztül megjelenjék. A tervezet szerint az egyéni kerületek száma 176-ról 90-re, a listás szavazatok alapján kiosztható helyeké 152-ről 78-ra, az országos szintű kompenzációs mandátumok száma a minimum 58-ról 30-ra csökken. A jelenlegi parlamenti létszám feléhez képest, ami arányos mérséklés esetén valósulna meg (386 versus 193) – nem számítva a kisebbségi képviselőket –, a tervezet szerint további öt mandátum kerül a rendszerbe, 2 az egyéni kerületi ágra, 2 az országos listás mezőbe, 1 pedig a kompenzációs keretbe – így alakul ki a felezéshez képest több, 198 parlamenti képviselői hely. Ez az elosztás közvetlenül nem érinti a rendszer aránytalanságát, az egyéni kerületi és a listás ág aránya a jelenlegihez képest egytizedszázalék-pontos eltérést mutat (az egyéni kerületi mandátumok aránya 45,59 százalékról 45,45 százalékra csökken), ez az aránytalanság elhanyagolható romlását hozza magával.

A javaslat megőrzi a kétfordulós jelleget is, ami az ideológiai pólusok együttműködését nyitva hagyja a második fordulás visszalépések lehetőségével. Formálisan megőriznék a mandátumok átvitelének technikáját is, ami az országos listás szinten meglehetősen funkciótlan és az arányosságot nem befolyásolja érdemben. (A mai rendszerben ennek van/volt jelentősége, mivel a területi szinten eleve nagy az aránytalanság a kis körzeti amplitúdó miatt. A mai, meglehetősen aránytalan rendszerben a területi listás mandátumok „felcsúszása” miatt a kompenzációs kapacitás az egyes választásokon rendre nagyobb volt a minimálisan rögzített 58 fős keretnél. A területi listás szinten a kiosztási szabályok miatt megmaradó, a megyékben és a fővárosban ki nem osztott, ily módon az országos listás keretet növelő mandá-

tumok száma a következőképpen alakult: 1990-ben 32, 1994-ben 27, 1998-ban 24, 2002-ben 12, 2006-ban 6, 2010-ben 6. A területi szinten ki nem osztott mandátumok száma lineárisan csökkenő tendenciát mutat, ami jórészt a versengő pártok számának csökkenésével magyarázható, ami viszont összefügg a rendszer erősödő szelektivitásával, végső soron a jelölési szakasz anomáliáival, együttesen a pártszerkezet belső átalakulásával, ami regionális szinten a szereplők számának mérséklődésében fejeződik ki.)

A tervezetben az egyes rendszerelemek aránya tehát nem változik meg, és a területi listás aránytalanság is kiküszöbölődik, összességében azonban az aránytalansági rész súlya nem változik, és a javaslat fenntartja az 5 százalékos küszöböt is, ami az egyéni kerületi rendszer aránytalanságot erősen torzító hatása mellett teljesen anakronisztikus. Nyitott kérdés ugyanakkor, hogy miként alakulnak az egyéni kerületi körzethatárok és hogy az egyéni kerületek egyáltalán beilleszthetők-e megyei határok kereteibe a nélkül, hogy a már meglévő és alkotmányosan nem tartható aránytalanságok ne növekedjenek még tovább. Erről ma még egyáltalán nem olvashatók nyilvános elemzések és modellszámítások, bár erősen feltételezhető, hogy ilyenek vannak, csak nem publikusak. A „gerrymending”, vagyis a választókerületek politikai célzatú kialakításának veszélyével realisan számolni lehet, amíg nincsenek a konkrét tervek kidolgozva. Csak ennek ismeretében ítéltető meg az elképzelés realitása.

A másik nagy kérdés a kisebbségi képviselő beillesztése a pártelvű képviselő kereteibe. Egykamarás berendezkedés esetén a két elv szinte összeegyeztethetetlen, illetőleg a kisebbségi képviselőt is eleve politikai alapon szerveződik meg, ahogy ezt már ma is tapasztalhatjuk. A tervezet szerint a kisebbségi lista akkor szerezhet egy mandátumot, ha az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat egyharmadánál több szavazatot kap. Az egynél több mandátum megszerzéséhez már nem jár kedvezmény, ilyenkor már az általános szabályt kell alkalmazni. A kedvezményes mandátum megszerzésénél az 5 százalékos küszöb értelemszerűen nem érvényesül, mivel az eleve kizárná a kisebbségeket, elvben csak a roma közösség szerezhetne ily módon mandátumot.

Összességében elmondható, hogy az elemzett javaslat a mai rendszer logikájának mentén marad, hatásmechanizmusának lényeges elemeit megőrzi, s ha ez valósul meg, a rendszerváltáskor kialakított szerkezet hosszú időre állandósul.

A másik törvényjavaslatot MSZP-s képviselők nyújtották be (Mesterházy Attila, Lamperth Mónika, Göndör István, Bárándy Gergely, Ipkovich

György, Simon Gábor, Steiner Pál). Ez a jellegét tekintve egyéni képviselői indítvány a koalíciós javaslatnál azonos napon került beadásra és tükrözi a szocialisták eltérő értékrendjét, amit az jelez, hogy a tervezet az arányos képviselet elvét kívánja érvényesíteni. A javaslat 199 mandátummal számol, a parlamenti létszám csaknem felére csökkentését azáltal teljesíti, hogy megszünteti az egyéni kerületi mandátumokat, a területi listás ágat viszont megtartja a jelenlegi keretben, növelve a listás mandátumok számát 152-ről 176-ra, amihez 23 országos listás kompenzációs helyet rendel, enyhítve a területi szint továbbra is fennmaradó aránytalanságát. Ez az egyfordulós választási rendszer az 5 százalékos küszöb megőrzésével mérsékelt arányosítást valósítana meg, a jelenlegihez képest azonban lényegesen demokratikusabb megoldást jelentene. A területi egységekben fennmaradna a kis népességszámú megyék (Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád, Somogy, Tolna, Vas, Zala) miatti torzítás, ezekben a természetes küszöb jelenleg 20–25 százalék – ami a keret növelésével sem javulhat számottevően. Egyedül a főváros körzetnagysága viszi a természetes küszöböt 5 százalék alá, a bejutási akadály változatlan formában történő fenntartása ezért szakmailag sem indokolható, hogy a politikai-ideológiai szempontokról ne is beszéljünk. A tervezet a kisebbségi képviseletről nem tesz említést, ám a Fidesz–KDNP tervezetéhez hasonlóan ez a kérdés a többletmandátumok révén könnyen megoldható.

A választási reform esetében kikényszerített folyamatról beszélhetünk; úgy tűnik, hogy a képviselők a gombhoz varrják a kabátot. Előbb született döntés a parlamenti létszám radikális csökkentéséről, és ez szükségessé teszi a rendszer valamilyen mértékű átalakítását. A reformot előkészítő országgyűlési albizottság elnevezése is jól tükrözi ezt a helyzetet: az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő albizottság. A testület 2010 júniusában alakult meg, mindössze két rövid ülést tartott, a bizottságban érdemi munka még nem folyt. A kormánykoalíció félhivatalos koncepciója és az MSZP tervezete már ismert, mindkettő törvényjavaslatként. A másik két parlamenti párt még nem adott le írásos javaslatot. A Jobbik kinyilvánította, hogy „pártja szerint az új választójogi törvénynek elsősorban az arányosságot kell tükröznie”. Ennek megvalósítására azonban még nem tettek javaslatot. Ugyanakkor a Jobbik albizottsági képviselője felvetette, hogy a határon túli magyarok képviselői listán húsz helyhez jussanak a parlamentben. Az LMP szintén nem dolgozott még ki átfogó javaslatot, nem dőlt el, hogy a vegyes rendszert támogassák-e vagy az egynemű választá-

si metódus valamelyikének bevezetését szorgalmazák, a frakció még nem foglalt állást e kérdésekben. Az LMP szakértője ugyanakkor pártja álláspontját megelőlegezve kifejtette, hogy nyitottak a vegyes rendszer megtartására is, de azt a 200 fős parlament esetében nem tartják kivitelezhetőnek.

A kormánykoalíción belül az egyezség láthatóan megszületett. Ezt jelzi, hogy a benyújtott javaslat előterjesztői között KDNP-s képviselő is szerepel. A KDNP-n belül csak az lehet a vita tárgya, hogy a vegyes rendszerben az adott politikai viszonyok között, vagyis a sok első forduló mandátumszerzés mellett nem indokolt-e áttérni az egyfordulós választásra. Tisztában vannak azonban azzal, és ezt meg is fogalmazták, hogy „változó politika viszonyok mellett a kétfordulós rendszer visszanyerheti funkcióját előnyeivel együtt”.

Nem kell jóstehetségnek lenni ahhoz, hogy előre lássuk: a vegyes rendszer fenntartása várható abban a keretben, amelyet a Fidesz–KDNP kész és koherens törvényjavaslata tartalmaz. Vita lehet a belső arányokon, azon például, hogy az országos listás helyek és a kompenzációs mandátumok között milyen legyen megoszlás, vagy hogy kevesebb egyéni körzetet kell-e kialakítani a listás helyek javára. A javaslat mögött láthatóan alapos mérlegelés áll, az a törekvés, hogy a belső arányok a vegyes rendszerben ne változzanak meg és a már ismert rendszer működése kiszámítható legyen. A szisztéma már hat alkalommal vizsgázott, működésének törvényszerűségei nem jelentenek megfajtható képletet. Amint azt az albizottságnak a KDNP által delegált elnöke kifejtette, a Fidesz–KDNP új választójogi szabályokra vonatkozó javaslata a képviselői létszám csökkentése mellett összességében ugyanolyan mandátumszerző hatással bír, mint a jelenlegi rendszer. A rendszer felépítésének megtartása mellett érvként az szerepel, hogy nem akarják a választási rendszert átszabni a kisebb parlament ürügyén.

Végül emlékezzünk meg egy olyan kérdésről, amely egyre többször felmerül a közéleti diskurzusban, de többnyire csak a találgatások, a közvélemény óvatos szondázásának a szintjén: ez a külföldön élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójoga. A KDNP elnöke, aki egyben miniszterelnök-helyettes is, a maga álláspontját már a nyilvánosság elé tárta, és ez nyilván nem véletlen. E szerint „az állampolgárság és a szavazati jog elválaszthatatlan. Az országgyűlés bölcsességén múlik, hogy a választójogi törvény módosításakor milyen szabályokat állapít meg. A világban többféle rendszer alakult ki erre vonatkozólag. Horvátország és Románia szavazati jogot adott a határon túl élő horvátoknak és románoknak. Nem

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

vagyok próféta, nem tudom megmondani, hogy az Országgyűlés hogyan módosítja a választójogi a törvényt, de bízom benne, a magyar parlament bölcsesége ezt a kérdést is megoldja” – hangsúlyozta egy interjúban Semjén Zsolt. Más KDNP-s politikusok a közelmúltban hasonló tónusban fogalmaztak; nem lehet kétségünk a felől, hogy a kereszténydemokrata párt elsősorban a szomszédos országok magyarjainak az állampolgárságon túl szavazati jogot is biztosítani kíván.

A jelenlegi alkotmányos szabályok szerint „[a] Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen” [alkotmány 70. § (1) bekezdés]. E szerint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok közül azok élhetnek a magyar parlament tekintetében szavazati jogukkal, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek, ami azt is magában foglalja, hogy életvitelszerűen az országhoz kötődnek, külföldi tartózkodásuk időben korlátozott, nem végleges. A választójog megadása anélkül, hogy az magyarországi lakóhelyhez kötődik, több problémát is felvet. Aki az országon kívül más állam polgáraként él, más országban dolgozik és adózik, annak a hazai kötődése elsősorban emocionális és *ad hoc* jellegű, máskülönben itthon lakóhelyet létesítenie és itteni térbeli kötődése is lenne. A magyarországi kötődés laza jellege nem fér össze azzal a joggal, hogy valaki ugyanolyan befolyással bír hasson a hazai politikai viszonyok alakulására, mint azok, akiknek „a bőrre megy” a döntésben való részvétel. Külön kérdés a szavazati jog érvényesítése, ami feltételezi a választói névjegyzékbe való felvételt. A külföldön élő magyar állampolgárok egyéni körzetben nyilvánvalóan nem szavazhatnak, az országos listára viszont leadhatják voksukat. Ez a konzervatív-jobboldali és radikális jobboldali pártok támogatottságát számottevően megnövelheti, adott esetben el is döntheti a parlamenti többséget, attól függően, hogy hogyan alakítják ki a mandátumszerzés konkrét szabályait. Ráadásul számolni kell a passzív választójog kérdésével is, ami végképp átstrukturálná a választások általi politikai legitimációt és a hazai politikai tagoltságot is. Nem láthatók a választójog megadásának határai és technikai megoldásai, jelenleg az ideológiai előkészítés tanúi lehetünk. Alkotmányosan nehezen igazolható intézmény kialakítása van készülőben.

A szerkesztőség által felvetett kérdések egy átfogó, elvi jelentőségű, rendkívül izgalmas szakmai és politikai probléma különböző vetületeit érintik. Megítélesem szerint a demokrácia egyik régóta ismert és sokat vitatott dimenziójához, a képviselői jellegéhez kapcsolódnak. Jól tudjuk, hogy a demokratikus rendszerek különböző modelljeiben a képviselő – egymástól eltérő elvek érvényesülése érdekében – igen különböző szabályok és technikák révén realizálódik. A választási szisztémák kutatójaként elsősorban az erre vonatkozó felvetésre – *„Várható-e, hogy a jelenlegi kormánypártok hatalmuk hosszabb távú garantálása érdekében lépéseket tesznek a parlamenti választási rendszer átalakításakor a többségi elem növelésére és az arányosság csökkentésére, ahogy az már megfigyelhető volt az önkormányzati választási szabályok módosításakor?”* – reagálok, de megkísérlek tágabb összefüggéseket is érinteni. Ugyanakkor máris jelzem: a kérdés a jövőre vonatkozik, s ez számomra szokatlan terep.

A vonatkozó szakirodalomban a választási rendszerek megítélésére két fő irányzat alakult ki. Az egyik a választási szisztémát egyfajta „értéksemleges” technikának tartja, a másik viszont az egyes rendszertípusokban különböző politikai értékek megtestesülését látja, és ennek alapján normatív módon viszonyul hozzájuk. Az álláspontok mögött voltaképpen a képviselői arányosságának eltérő megítélése áll. Megjegyzem, hogy e vitában az arányos képviselői egyértelműen pártképviseletet jelent. (Azzal, hogy a választott testületek társadalomstrukturális értelemben akár minimális mértékben is reprezentálják megválasztóikat, manapság már nem sokan törődnek – legfeljebb kissé erőltetett és korántsem általánosan alkalmazott női, illetve ifjúsági kvóták utalnak az ezzel kapcsolatos lelkiismeret-furdalásra.) Az igazi kérdés tehát az, hogy az arányos képviselői a demokratikus berendezkedés olyan konstitutív eleme-e, hogy negligálása (de még megsértése is) végső fokon antidemokratikus, vagy a proporcionalitás „csak” a képviselői egyik mozzanata, amelynek korlátozott érvényesülése „kiváltható” másfajta előnyökkel, például a stabilitással vagy a reprezentáció területi/perszonális jellegével.

A szerkesztőség fent idézett kérdése több megközelítési lehetőséget kínál. Mindenekelőtt, ha jól értelmezem, megfogalmazója a fenti vitában inkább az „arányosságpártiak” oldalán áll. E pozícióból nézve a magyar parlamenti választási rendszer arányossá-

gának csökkentését csak az aktuálisan kormányzó pártok hatalommaximalizálási szándéka generálhatja. Szeretném leszögezni, hogy ezt a megközelítést is relevánsnak tartom, de csak az egyiknek a lehetőségek közül. S a másik, a többségi elvet inkább érvényesíteni kívánó álláspont mögött is látok elfogadható érveket.

A demokratikus képviselőlet alapkérdéseit érintő vitában ehelyütt nincs mód pozíciót elfoglalnom. Viszont felvetek egy olyan szempontot, amelyről igen kevés szó esik: mit gondolnak minderről maguk a választók? Milyen képzetek társulnak a politikai közgondolkodásban a „jó” képviselőhöz? Melyik választási szisztéma nyújt inkább politikai komfortérzetet az állampolgároknak? Lehet, hogy e téren (is) egyszerre szeretnénk „mindent”: egy népszavazáson könnyen elsöprő többséget kapna, hogy csak egyéni képviselők legyenek, de az is, hogy az eredmény legyen „igazságos” (egyetemi oktatói tapasztalataim szerint ez az arányos szinonimája). Ha ez így van, hazánkban az Írországból és Máltán alkalmazott, a mienknél jóval bonyolultabb szavazatátruházó szisztémát (*single transferable vote*, STV) kellene bevezetni, ahol a szavazás többmandátumos egyéni kerületekben történik, s az eredmények közel arányosak. Ennek kapcsán érdemes azt is látnunk, hogy a hazai parlamenti választásokon – a 2006-os kivételével – igen aránytalan végeredmény született. Tudomásom szerint eddig ezért még egyetlen hídát sem zárták le feldühödött választópolgárok – akkor sem, amikor az MSZP 1994-ben a voksok 33 százalékaival abszolút többséghez jutott a parlamentben, és most sem, amikor a Fidesz–KDNP kétharmada mögött 52 százalékos támogatottság áll.

Ha a politikai pártok felől közelítjük a kérdést, a helyzet közhelyesen világosnak tűnik: a nagy pártoknak a többségi, a kisebbeknek az arányos rendszer a megfelelőbb. A közöttük kialakult kompromisszum eredménye pedig lehet a bonyolult, a laikusok számára nehezen átlátható kombinált szisztéma (melynek azonban a parlamenti létszámot növelő hatása van). Természetesen minden párt tudja, hogy a politikai támogatottság illékony, ezért indokolt az óvatosság a választási rendszerrel kapcsolatos álláspont kialakításakor. E tekintetben a legkevésbé kockázatos az arányos szisztéma, hiszen az mindig „hozza” a képviselőletet, benne a nagy párt(ok) legfeljebb „elmaradt haszonnak” érezhetik azt a mandátumtömeget, amelyet egy többségi rendszerben még elnyerhettek volna. A probléma azonban árnyaltabb és izgalmasabb, ha nem ezen az általános szinten, hanem az aktuális politikai erőterbe helyezve gondoljuk át.

„Itt és most” egyfelől nem egy új választási rendszer kialakítása van napirenden – mint 1989 nya-

rán a kerekasztal-tárgyalásokon –, hanem a megévő átalakítása. Egy olyan szisztémáé, amely húsz éve gyakorlatilag változatlan kereteket nyújt a parlamenti választásoknak, hatásai a pártok számára kiszámíthatók. A hatályos rendszerre sokan úgy tekintenek, mint amely általános egyetértésben, konszenzus eredményeképp jött létre. Ez azonban csak a megszépítő messzeségből nézve látszik így; kialakulásának itt nem részletezhető körülményeit ismerve sokkal inkább láthatjuk olyan kompromisszumnak, amellyel voltaképpen senki nem volt elégedett, viszont mindenki átmenetinek szánta.

Az utóbbi húsz évben a választási rendszer átalakítására számos kísérlet történt, melyek során a politikai szereplőknek egymástól nagyon eltérő koncepciói bukkantak elő. Ezek természetesen mindig az adott erőviszonyokban gyökereztek, illetve a politikai küzdelem aktuális menetébe ágyazódtak, így gyakran ötletszerűnek látszottak és könnyen felejthetővé is váltak. Idézzünk fel csak két idevágó példát! Kevesen emlékeznek ma már arra, hogy az SZDSZ és a Fidesz 1993-ban – amikor a felmérések alapján e két, politikai szövetségben lévő párt az összes egyéni mandátumra esélyesnek látszott – kidolgozott egy javaslatot, amely szerint (figyelem!) eltörölték volna a területi listákat, és az egyfordulós alakított egyéni kerületek mellett csak az országos kompenzációs listát hagyták volna meg. Azért sem fog senki megbukni politikatörténet-vizsgán, ha nem tudja, hogy az MSZP 2009 elején – válaszként a Fidesz kétszáz fős parlamentre vonatkozó provokatív, de népszerű alkotmánymódosító javaslatára, amely homályban hagyta, hogy milyen választási rendszert rendelnének a létszámcsoökkentéshez – egy tisztán listás szisztéma koncepciójával állt elő. Ebben megszüntették volna az egyéni képviselőletet és összesen 199 területi listás és országos kompenzációs mandátum maradt volna. Aki hisz a mesékben, gondolhatja erről is, hogy a szocialisták mindeközben nem néztek a közvélemény-kutatási adatokra, nem gondoltak a közelgő választásra, kizárólag az arányos képviselőlet iránti elvi elkötelezettségük járt az eszükben. Ha ti népszerűséget kerestek a létszámcsoökkentéssel, fogadjatok el egy olyan szisztémát, amelyben elő nem fordulhat az oly áhított kétharmados többségetek! – szólta az ajánlat az árukapcsolásra, és közben mindkét fél tudta, hogy a másik számára elfogadhatatlan, de jól kommunikálható megoldásokkal hozakodik elő.

Az elmúlt húsz év reformjavaslatai tulajdonképpen azon buktak el, hogy ebben az ügyben – eltérően 1989-től – nem állt fenn döntés- és kompromisszumkényszer. A mai helyzet ettől abban különbözik, hogy döntéskényszer jött létre: 2010. május

20-án a parlament nagy többséggel – név szerinti szavazással, a kormánypártok és az ellenzéki Jobbik összesen 306 voksával, az LMP-frakció és négy MSZP-képviselő ellenszavazatával, valamint a többi szocialista honatya tartózkodása mellett – 200 főben maximálta az országgyűlés létszámát. Tehát új választási rendszert is kell alkotni. Kompromisszumkényszer viszont a Fidesz–KDNP kétharmados többsége miatt nincs.

Mi fog történni ezek után? A szerkesztőség a már átalakított önkormányzati szisztémára utalva kínál párhuzamot e kérdés eldöntéséhez, mintegy prognosztizálva, hogy a kétharmados többség az ellenzéki pártok tiltakozása ellenére át fogja vinni ebélti akaratát is. Mintha azt mondaná: aki az önkormányzati választási törvényt így átalakítja, attól semmi jó nem várható a másokra nézve sem. A parlamenti választási rendszer jövőbeni sorsán töprengve természetesen kereshetünk kapaszkodókat a közelmúltban tapasztaltak között, de távolabbra visszatekintve is. „Nincs értelme sokat beszélni, mert úgy érezzük, hogy önök döntöttek már, és ez, ami itt folyik, már igazán csak egy színjáték az önök döntésének az alátámasztására. Önök hangsúlyozták azt, amikor összeállt a kormánykoalíció, hogy nem élnek vissza azzal a lehetőséggel, hogy a parlamenti mandátumok több mint kétharmadát birtokolják [...] e törvénytervezetek – tehát az alkotmánymódosítás, a választójogi törvény, az önkormányzati törvény, a polgármesterek jogállásáról szóló törvény, bár ez utóbbi nem kétharmados – kapcsán is kiderült, hogy [...] nem valódi és igazi megegyezésre törekszik a kormánykoalíció ezekben a kérdésekben” – mondta Trombitás Zoltán (Fidesz) 1994. szeptember 6-án a parlamentben. Akkor az MSZP–SZDSZ vitte át az említett törvényeket, s az ellenzék tiltakozásul nem vett részt a szavazásokban.

Közvetlen polgármester-választás a 10.000 főnél népesebb településeken; egyfordulós, részvételi küszöb nélküli, relatív többségi szavazás; az ajánlási küszöbök jelentős megemlése (a Fidesz–KDNP által most átvitt törvényben a főpolgármester, a fővárosi és a megyei közgyűlések kivételével mindenütt alacsonyabb ajánlási limitek vannak, mint amilyet 1994-ben bevezettek); a 10.000 főnél népesebb településeken a kétszavazatos szisztéma felváltása azaz, hogy csak egyéni képviselőkre lehet voksolni és a listás mandátumokat az egyéni töredékszavazatok alapján osztják ki; végül pedig a nagyobb településeken a képviselő-testületek létszámának csökkentése a listás helyek rovására úgy, hogy az egyéni és listás mandátumok addigi 50:50 százalékos arányát 60:40 százalékra módosítják az előbbiekre javára (ma ez 70:30 százalék) – e változtatások mindegyike alá-

támasztható szakmai érvekkel, de az is igaz, hogy az akkori erőviszonyok közepette kivétel nélkül mind a tavasszal hatalomra került két párt (és azon belül különösen a voksok relatív többségére összettel is számító MSZP) érdekeit szolgálta. Ennek fényében persze az ellenzék akkori tiltakozásának politikai motívumai is világosak. Nem véletlen tehát, ha az önkormányzati választások szisztémájának 2010-es átalakítása kapcsán egyfajta *déjà vu* érzésünk lehetett. Az is világos, hogy a Fidesz–KDNP által átrendezett szisztéma a mostani kormánypártok érdekei szerint készült, bár az elmozdulások iránya és mértéke (a képviselő-testületi összlétszámok radikálisabb csökkentését kivéve) a megelőző állapothoz viszonyítva – mint fentebb utaltam rá – nem kivívóbb, mint 1994-ben.

Mi adódik mindebből a parlamenti választási rendszer jövőjére vonatkozóan? Megítélésem szerint nem sok – túl azon, hogy a „helyzetbe került” pártok szeretik a maguk képére formálni a játékszabályokat. Azonban felsejlik egy másik lehetőség is arra, hogy kifürkesszük az „újra elkezdődött jövőt”. Két, azonos napon, 2010. május 17-én beterjesztett törvényjavaslat van a parlament előtt az országgyűlési képviselők választásáról (megtalálhatók a parlament honlapján a T/18. és T/20. irományszám alatt). Önellő képviselői indítványok (mint ezt a kormány részéről is kezdjük megszokni), az egyiket a Fidesz, a másikat az MSZP képviselői jegyzik. Benyújtásuk elég nyilvánvalóan a 200 fős országgyűlésre vonatkozó alkotmánymódosítás politikai „mellékterméke”.

A kormánypárti javaslat olyan szisztémát ír le, amelyik megtartja a jelenlegi rendszer kombinált, kétszavazatos, kompenzációs jellegét: 90 mandátum egyéni kerületekben nyerhető el, 78-at országos pártlistákra történő szavazás, további 30-at az egyéni és a listás töredékszavazatok alapján kell kiosztani. Az egyéni és listás mandátumok aránya így 45:55 százalék, amely pontosan megegyezik a jelenlegi belső arányokkal. Tágabban értelmezve a többségi jelleget természetesen fontos az is, hogy a szisztéma más elemeiben ennek erősítése tetten érhető-e. De nem, mert az ajánlás e téren a most hatályoshoz képest többszörösen könnyített feltételeket tartalmaz. Egyfelől az egyéni jelöltállításához továbbra is 750 ajánlószevény kell, csak hogy ezt a mennyiséget a mostaninál jóval nagyobb kerületekben lehet összegyűjteni. Másfelől az országos listaállításához legalább 23 egyéni jelöltet kell indítani, ami az összes kerület 25 százaléka. Jelenleg ahhoz, hogy az egész ország területén lehessen szavazni egy pártra – ami az eddigi tapasztalatok alapján szükséges (de nem elégséges) feltétele az 5 százalékos küszöb el-

érésének –, minimum 49 egyéni jelölt kell, ami az összes kerület 27 százaléka. Ám e téren nem is ez a két százalékpontnyi különbség jelenti igazán a könnyítést, hanem az, hogy e 49 jelölt csak kedvező területi eloszlásban garantál húsz területi listát, a 23 kandidált pedig az ország területén bárhol állítható. (Ennek jelentőségére elég talán felidézni, hogy legutóbb az MDF-nek 89 egyéni jelölttel csak 17, míg az LMP-nek 92 jelölttel 20 területi listája lett.) Megjegyzem, hogy ez a változás nemcsak általában a kisebb pártok számára kedvező, hanem azoknak is, amelyek valamely ok miatt országosan nem egyenletes, de regionálisan erős szervezettséggel/támogatottsággal bírnak.

A többségi jelleggel távolabbi összefüggésbe hozható eleme még a javasolt szisztémának az is, hogy az eddigi kétfordulós rendszerből gyakorlatilag egyfordulóst hoz létre, mert bár az érvényességi (részvételi) limiteket a mai mértékben megtartja, de az első forduló eredményességi feltételét, az abszolút többséget eltörli. E változás kedvez a voksok relatív többségére számító pártoknak, illetve pártszövetségnek, de csak abban az esetben, ha vele szemben nem koalícióképes politikai erők állnak. A mai helyzetben ez kétségtelenül a Fidesz–KDNP egyéni mandátumszerzési esélyeit növeli, de azt is látnunk kell, hogy támogatottságuknak a jövőben esetlegesen bekövetkező jelentősebb csökkenése még nem teszi koalícióképessé a velük szemben álló pártokat, így a mandátumszerzés esélye a második fordulóban még 40 százalék körül is fennállna. (Az MSZP alig több, mint 30 százalékos támogatottsággal „tarolt” az egyéni kerületekben 1994-ben.) Ha viszont a mai töredezett ellenzéki oldalon valamilyen választási koalíció körvonalazódna 2014-re, az az egyfordulós rendszerben is veszélyeztethetné a Fidesz–KDNP jelöltjének győzelmét. Vagyis a relatív többségi szisztémával önmagában nem oldható meg a jelenlegi kormánypártok hatalmának „hosszabb távú garantálása”. Összességében úgy látom tehát, hogy a tárgyalt javaslat alapján a szerkesztőség kérdésében szereplő egyik konkrét felvetésre – *a többségi elem növelésére* – a válasz az, hogy *nem*.

A másik fontos kérdés az arányosság ügye. Mert igaz, hogy az eredmények arányosságát leginkább a többségi elem növelése veszélyeztethetné (a szerkesztőség kérdése is indokoltan hozza összefüggésbe e két dimenziót), de attól, hogy e téren a javaslat nem hoz változást, indokolt az arányosságra ható egyéb mozzanatok is áttekinteni. Itt mindenképp el kell említeni a jogi küszöböt, amelynek mértéke (önálló listánál 5, közös, illetve kapcsolt listánál ennek a részt vevő pártok száma szerinti többszöröse) változatlan maradna. Fontos az is, hogy a listás voksok alapján közvetlenül kiosztható 78 mandátumnak mi a sorsa. Tudjuk, hogy a jelenleg hatályos szisztémában kialakuló aránytalanság – egyéni kerületek melletti – másik oka az, hogy a megyék többségében 152 listás hely esetén is kevés a kiosztható mandátumok száma, s ezekből így a küszöb fölötti kisebb pártok nem vagy alig részesülnek (2010-ben LMP mindössze 5, 2006-ban az SZDSZ 4, az MDF 2 íyet kapott). A 78 mandátumot a mostani megoldáshoz hasonlóan 20 választókerületben szétteríteni értelmetlen volna, hiszen így egy-egy megyére átlagosan kevesebb, mint 4, de a kisebbeknek csak 2 jutna, amit listás voksok alapján elosztani abszurd megoldás. Lehetne a listás mandátumallokációt regionális szintre emelni; ezzel a területi listás ág jelenleg nem csekély aránytalanító hatása változatlan maradna. Csakhogy a Fidesz országos mandátumelosztást ír elő a 78 mandátumra, amelynek révén a szisztéma ezen ága a jelenlegihez mérve szükségképpen arányosabbá (!) válik. És ezen túl még ott vannak a kompenzációs mandátumok is. Mindezek alapján elméletben úgy tűnik, hogy a javasolt választási szisztéma a jelenleginél valamelyest arányosabb eredmények kialakulását teszi lehetővé.

Állításom empirikusan is ellenőrizhető. Nem nehéz modellezni, hogy a Fidesz javaslata alapján 2010-ben milyen választási eredmény alakult volna ki. A technikai részletekkel nem terhelem az olvasót, csupán jelzem, hogy a modellezés valódi problémáját itt a jelentősen eltérő egyéni kerületszám adja. Ugyanakkor a 2010-es eredményeket tekintve a dolognak nincs nagy jelentősége, mert akárhogy ho-

<i>Tény (386 mandátum)</i>					
	<i>FIDESZ–KDNP</i>	<i>MSZP</i>	<i>JOBBIK</i>	<i>LMP</i>	<i>Egyéb</i>
Mandátum	263,00	59,00	47,00	16,00	1,00
Mandátum%	68,13	15,28	12,18	4,15	0,26
Szavazat%	52,73	19,30	16,67	7,48	3,83
<i>FIDESZ-javaslat (198 mandátum)</i>					
	<i>FIDESZ–KDNP</i>	<i>MSZP</i>	<i>JOBBIK</i>	<i>LMP</i>	<i>Egyéb</i>
Mandátum	130,00	33,00	26,00	9,00	0
Mandátum%	65,66	16,67	13,13	4,55	0

zunk is létre 90 kerületet a 176-ból, a mandátumokat (egy-két kivétellel) úgyis a Fidesz–KDNP viszi el már az első fordulóban. Az összehasonlítás kedvéért az előző oldali táblázatban szerepelnek a tényleges adatok a szavazatarányokkal együtt, és a Fidesz javaslata alapján általam modellezett végeredmény.

Az arányosság mérésének mutatószáma, a Loosmore–Hanby-index szerint a tényleges eredmények aránytalansága 15,4 százalék, a Fidesz-modell esetén ez 12,9 százalék, ami alátámasztja a fentebb írtakat. Sőt, a Fidesz–KDNP-nek így nincs kétharmados többsége (ehhez 132 mandátum kellene). Ez a javaslat tehát a hatályos választási rendszerhez képest nem teremt kedvezőbb feltételeket a jelenleg kormányzó pártok számára.

Főleg az empiria területén mozgó választáspolitikusként ennyit tudok biztosan állítani ebben az ügyben. Remélem, hogy az általam felvetett szempontok hozzájárulnak a szerkesztőség által indítványozott szakmai diskurzushoz. Ugyanakkor azt is tudom, hogy a leírtakat részben megalapozó javaslat még nem a törvény, sőt! Pillanatnyilag semmi nem támasztja alá, hogy nem jut a többi hasonló választásrendszer-koncepció sorsára. Az elmúlt hetek történései arra is jó okot adnak, hogy ne is vegyük komolyan. Az azért biztosra vehető, hogy 2014-re lesz egy törvény. De addig jön majd számos új helyzet, s egyszer lesz új, megalapozott törvényjavaslat, aztán másnap egy-két szintén megalapozott módosítás, és megint feltehető a kérdés, hogy ez nem pusztán a kormánypártok hatalmának hosszabb távú garantálását szolgálja-e. És lehet, hogy sokan fogják azt gondolni: bárcsak ezt a T/18-ast is frissiben átvitte volna a parlamenten a „kétharmados forradalom”...

HEGEDŰS DÁNIEL

2010 április–májusát követően – összefüggésben az új kormányerők által elindított, a választási rendszer reformját célzó törekvésekkel, illetve átfogó alkotmányozási folyamattal – újra előtérbe került a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes parlamenti képviseletének, illetve a helyben lakás nélküli kedvezményes honosítás keretében magyar állampolgárságot szerzett személyek választójogának a kérdése.

A két problémakört övező szakmai és politikai viták hosszú időre nyúlnak vissza, aktualitásukat jelen körülmények között részben a nemzeti és kisebbségi

jogok országgyűlési biztosának a kisebbségi képviselet megteremtése érdekében tett korábbi állásfoglalásai, illetve a Fidesz választási győzelmét követő határozott, jóvátételszerű, ugyanakkor alapvetően minden társadalmi egyeztetést nélkülöző állampolgársági törvény módosítása alapozta meg.

Nyilvánvaló módon nehéz időálló következtetéseket levonni jogszabálytervezetek, de akár kétharmados többséget igénylő törvények elemzéséből is, amennyiben a parlamenti többség önkorlátozás, valamint a jogállamiság alapelvei iránti túlzott tisztelet nélkül az alkotmány, valamint a kétharmados többséget igénylő törvények módosítását a mindenkor rövid távú politikai érdekeit előmozdító voluntarista eszköznek tekinti. Mindezek okán – az elemzés megalapozottsága mentén – három alapvető vizsgálati kört különíthetünk el. Az önkormányzati választási rendszer reformjának a kisebbségi önkormányzatok választására és működésére gyakorolt hatását, a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes mandátumszerzésének lehetőségét az országgyűlési képviselők választásáról szóló jelenlegi reformjavaslat fényében, illetve a „határon túli magyarok választójogának” minden konkrét jogszabályjavaslatot nélkülöző, alapvetően elméleti jellegű kérdését.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvénnyel elfogadott új önkormányzati választási rendszer – az önkormányzati struktúra bárminemű átalakítása hiányában – nem tekinthető átfogó reformjogszabálynak. A jogalkotás hátterében elsősorban az államháztartási kiadásoknak az önkormányzati képviselői létszám csökkentésével megvalósítható mérséklése, a választási rendszer arányosságának rontásával, illetve a jelöltállításra rendelkezésre álló idő csökkentésével pedig a szinte már predomináns pozícióba került Fidesz számára a jelenleg lehető legkedvezőbb választási környezet kialakítása állt. Az ellenzéki pártok jelöltállításának megnehezítése, illetve arányos képviseletük lehetőségének csökkentése mellett nyilvánvaló módon minden szempontból kisebb figyelmet kapott a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának az önkormányzati választási rendszer átalakításának farvizén végrehajtott módosítása. *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt* módosító, *a kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról szóló 2010. évi LXII. törvény* a fent vázolt általános átalakítási logikát követte, amikor a települési kisebbségi önkormányzati képviselők létszámát a korábbi öt főről négyre, a területi kisebbségi önkormányzati képviselők számát a korábbi kilenc fő-

ről hétre csökkentette, míg az országos kisebbségi önkormányzati képviselőknek a megalakult helyi kisebbségi önkormányzatok mennyiségétől függő létszámát szakaszosan és arányosan mérsékelte.

A probléma nyilvánvaló módon nem a kisebbségi önkormányzati testületek létszámának pusztá megnyirbálásából, hanem annak – főleg a nyári jogalkotási láz dinamikájából fakadó – átgondolatlanságából ered. Ugyanis míg a települési önkormányzatok esetében a képviselő-testület méretét a település lakosság száma határozza meg, addig a kisebbségi önkormányzatoknál pusztán a kisebbségi önkormányzat mivolta, ezért a települési kisebbségi önkormányzatok egységesen négy főből állnak. Így állhat elő az a visszás helyzet, hogy míg egy száz fős község települési önkormányzatának képviselő-testülete a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. L. törvény 4. § a) pontja alapján mindössze kétfős lesz, és ha a kisebbségi választói névjegyzékbe legalább harmincan kérték sikeresen felvételüket, akkor a települési kisebbségi önkormányzat létszáma négy fő, vagyis ennek a duplája. Még az ezer lakossal rendelkező településeken is négy-négy lesz a települési önkormányzati képviselő-testület, illetve az egyes települési kisebbségi önkormányzatok tagjainak száma, a kisebbségi választói névjegyzékbe felvett mindössze harminc választópolgár esetén. Ugyanakkor egy soproni vagy szekszárdi német, békéscsabai szlovák, miskolci vagy ózdi cigány kisebbségi önkormányzat feladataihoz mérten a négy, de a korábbi öt fős kisebbségi önkormányzati létszám sem garantálja a hatékony működést.

Ha már a jogalkotó módosította a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló, kétharmados parlamenti többséget igénylő 2005. évi CXIV. törvényt, akkor a kisebbségi önkormányzatok létszámának mechanikus csökkentése helyett bevezethetné volna a települési kisebbségi önkormányzatok esetében, hogy a testület létszáma a kisebbségi választói névjegyzékbe felvett személyek számával együtt arányosan növekedjék, kiküszöbölve ezáltal a kistelepüléseken a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzatok létszáma között feszülő kellemetlen diszkrpanciát, továbbá megteremthetné volna a kisebbségi önkormányzat létszáma és a kisebbségi közösség méretéből fakadóan ellátandó feladatok közötti összhangot is. Ugyancsak hiányosságként említhető, hogy bár a 2010. évi LXII. törvény elfogadásakor már a parlament előtt volt az országgyűlési képviselők választásáról szóló, Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence által jegyzett törvényjavaslat, amely alapján egyértelműen szükségszerűnek tűnik módosítani a kisebbségi jelölő

szervezetnek a 2005. évi CXIV. törvény 26. § (2) a) pontja által szabályozott definícióját – ezt később részletesen elemezzük –, erre azonban nem kerítettek sort, ezáltal alapvetően hátrányos, sőt megkérdőjelezhető, hogy diszkriminatív helyzetet teremtve a nemzeti és etnikai kisebbségekkel szemben a kedvezményes kisebbségi mandátum megszerzését célzó erőfeszítéseik terén.

Fontos megemlíteni, hogy bár a Fidesz által a parlament alakuló ülését követően benyújtott, az országgyűlési választási rendszer átalakítására irányuló törvényjavaslat számos előzetes felelemmel ellentétben alapvetően pozitív meglepetést keltett, és a T/18. számú törvényjavaslat valóban úgy hozza ki szinte a legtöbbet a kétszáz fős keret által megszabott lehetőségekből, hogy igyekszik a jelenlegi választási rendszer alapvonásaiból is – vegyes választási rendszer, országos kompenzációs lista, Hagenbach-Bischoff- és d'Hondt-féle mandátumelosztási formulák – minél többet átmenteni, egyáltalán nem biztos, hogy elfogadják a jelenleg még mindig bizottsági tárgysorozatba vételre váró előterjesztést, vagy hogy az akár hosszú távon szabályozza majd az országgyűlési képviselők választásának kérdését, biztosítva ezáltal a kedvezményes kisebbségi mandátum megszerzésének lehetőségét. Lehetséges, hogy az új alkotmány elfogadásával párhuzamosan teljesen új választójogi szabályozást dolgozzanak ki, s emiatt a T/18. számú törvényjavaslatot vagy nem fogadják el, vagy csak egy választásra szól majd. Ugyancsak problémás a kétharmados, alkotmányozó többséggel rendelkező Fidesz-KDNP, továbbá az Alkotmánybíróság és a jelenleg hatályos alkotmány értelmezésével született eddigi AB határozatok alkotmányos kötőerejének kapcsolata, ugyanis a kisebbségek parlamenti képviselete tekintetében a mulasztásos alkotmánysértés megállapítására alapvetően az Alkotmánybíróságnak az alkotmány 68. § (3) bekezdésén nyugvó interpretációjával került sor [35/1992. (VI. 10.) és 24/1994. (V. 6.) AB határozat], és maga a két idézett határozat is számos tisztázatlan kérdést vet fel.

A lehetséges politikai szcenárióktól függetlenül a T/18. számú törvényjavaslat a Fidesz által benyújtott közjogi javaslatok közül mindeddig az egyik legönkorlátozóbb jellegű; negatívumként általánosságban talán az említhető, hogy számos jelenlegi alkotmányjogi visszásságot – jelöltállítás, külképviseleti szavazás – nem orvosol vagy csak látszátmegoldást kínál rá a tervezet, míg egyes esetekben – például a felhatalmazás a választókerületek kormány általi kialakítására, szemben az AB törvényi szabályozást előíró korábbi határozatával – maga is újabbakat termel.

Ami azonban teljesen újszerű és mindenképp discéretes elem, az a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó, hivatalosan 1992 óta fennálló mulasztásos alkotmányértés orvoslása. Az új választójogi törvényjavaslat maximum tizenhárom kedvezményes kisebbségi mandátum betöltésére biztosít lehetőséget a 198 képviselői helyen felül. A maximum szó hangsúlyozása fontos, ugyanis a tizenhármasszám ténylegesen csak szimbolikus szerepet tölt be a normaszövegben, utalva a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény által elismert, hazánkban honos tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbségre. Ha a magyar politikai elit a jelenlegi választási rendszeren belül nem tartotta megvalósíthatónak a 386 képviselőn felül vagy belül tizenhárom nemzetiségi képviselő részvételét a törvényhozás munkájában, akkor nehezen érthető, miért történhet ez meg olyan könnyű szívvel 198 országgyűlési képviselő esetében. [Erre az ellenmondásra utal, hogy a december elején nyilvánosságra hozott alkotmány-konceptió esélyesebbnek tűnő egykamarás parlamenti variációja nem is tartalmazza a kisebbségek parlamenti képviseletét – *a szerk.*]

Fontos hangsúlyozni, hogy a törvényjavaslat nem a kisebbségek országgyűlési képviseletének, hanem a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének jogintézményét teremti meg az alábbi könnyítések révén. Egyrészt a kisebbségi jelölő szervezetekre nem érvényes az 5%-os listás bejutási küszöb, másrészt az első mandátumukat az országos listán az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszám (kvóciens) egyharmadért megszerezhetik, azonban minden továbbihoz azt már nekik is újra és újra el kell érniük. Milyen lehetőséget jelent ez a szabályozási modell a kisebbségek parlamenti képviselete számára a gyakorlatban? Egyrészt – ha nem korlátozná a jelöltállító szervezetek státuszát a később elemzendő diszkriminatív szabályozás – előfeltételezne egyfajta kisebbségi pártosodást, ami nyilvánvaló módon csak a nagyobb létszámú nemzeti és etnikai kisebbségek esetében lehet sikeres. A jogszabálytervezet alapján ugyan végső soron akár jelenleg is létező kisebbségi társadalmi szervezetek is felléphetnek jelölő szervezetként, még ha ez számos ellentmondáshoz vezetne is. A jelöléshez öt egyéni választókerületben össze kell gyűjteniük 750 ajánlószelvényt. Tekintettel a hazai nemzeti kisebbségek diaszpórikus földrajzi elhelyezkedésére, ez a cigány, német, szlovák és talán a horvát kisebbség számára lenne egyáltalán teljesíthető (optimális esetben). Ha sikerülne egyéni jelöltet indítani öt választókerületben, akkor jöhetne szóba az országos kisebbségi lista felállítása, ami a kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosíthatja. A kisebb létszámú nemzeti és etnikai kisebbségeket

azonban *ab ovo* kizárja az a szabály, hogy közös kisebbségi listák nem állíthatók.

Ha a 2010-es első forduló részvételi adatai alapján szimulálnánk az országos listáról a kisebbségi mandátumok kiosztását, akkor a 64,38%-os részvétel és az 5.172.222 leadott szavazat alapján az országos listán a 78 mandátum kvóciense 65.471 szavazat, ennek harmada (a kedvezményes kisebbségi mandátumhoz jutás szavazatszama) pedig 21.823 lenne. Ilyen mértékű kisebbségi választói bázissal Magyarországon pedig biztosan kizárólag a cigány, talán jó eséllyel a német és esetleg a szlovák kisebbség rendelkezik. További kisebbségi mandátum megszerzésére kizárólag a cigány kisebbségnek lenne esélye, ha valami csoda folytán képes lenne egységes kisebbségi jelölő szervezet (párt) és lista kialakítására, valamint az etnikai alapú választási mobilizációra. Mindezek alapján úgy vélem, hogy valószínűleg kettő-négy kisebbségi mandátum betöltésére nyílhat lehetőség a választási szabályozás alapján, ami még semmilyen formában nem okozna erőegyensúlyi vagy elvi zavarokat a 198 fős parlament munkájában. A kedvezményes mandátumszerzés ugyanis szerencsés módon nem a delegálási elv alkalmazásával, hanem a képviseleti elv érvényesítésével történik.

A javaslat jelenlegi formáját illetően az aktív választójog kérdése és a jelölő szervezetek szabályozása igényel további alapos elméleti megfontolást. A törvényjavaslat csak a passzív választójog gyakorlását köti a kisebbségi névjegyzékbe történő felvételhez, ami a korábbi Európa tanácsi és kisebbségi ombudsmani ajánlásokkal nem összeegyeztethető, azonban nem áll távol a parlamentáris képviseleti elvtől, és nem lenne egyedülálló modell Európában. (Lásd például a kisebbségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségét a schleswig-holsteini Landtagban.) Vagyis minden választójoggal rendelkező állampolgár szavazhatna – legalábbis a javaslat jelenlegi szövege alapján – a kisebbségi jelöltekre és listákra, ám egyszersmind választás elé is állítaná őket, hogy kisebbségi jelölő szervezet listájára vagy pártlistára adják le második szavazatukat, mivel a rendszer extra szavazatot a kisebbségekhez tartozó személyeknek nem biztosít. A nagy kérdés ebből a szempontból az, hogy mennyire lesz meghatározó az etnikai elvű választói magatartás a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek körében.

A javaslat jelenlegi formájában elméletileg azért támadható, mert bár a kisebbségi önkormányzatok alakításának a joga, illetve a kedvezményes kisebbségi mandátumszerzés lehetősége egyaránt az alkotmány 68. § (3) bekezdésére visszavezethető kollektív kisebbségi státuszjog, gyakorlásuk a T/18. számú

törvényjavaslat esetleges elfogadását és hatálybalépését követően mégis különböző jogalanyi körre kiterjedően és eltérő eljárási keretek között történne. Az a szabályozási gyakorlat, amely egyaránt képes lenne megfelelni a választójog egyenlőségének és a duális (vagy multiplikált) kisebbségi választójog 34/2005. (IX. 29.) AB határozat által kimondott tilalmának, továbbá biztosítaná a kisebbségi közösségek autonómiájából fakadó, az Európa Tanács által is szorgalmazott, továbbá a kisebbségi választói névjegyzék bevezetésével a magyar jogalkotó által is elismert azt az elvet, hogy a kisebbségi választásokon csak az adott kisebbséghez tartozó személyek vehetnek részt, az alábbi módon lenne kialakítható:

Az országgyűlési választások keretén belül a kisebbségi listák jelöltjeire való szavazást (kedvezményes kisebbségi mandátumhoz kapcsolódó aktív választójog gyakorlását) éppúgy a kisebbségi választói névjegyzékbe történő regisztrációhoz kellene kötni, mint a kisebbségi önkormányzati választásokhoz kapcsolódó aktív választójogot. Természetesen sor kerülhetne külön kisebbségi választói névjegyzékek összeállítására a két választás alkalmából és ezek megsemmisítésére a voksolást követően, azonban ez a szabályozás, bár adatvédelmi szempontból a legtisztább megoldás volna, tekintettel a választópolgárok politikai aktivitásának korlátaira, ami alól a kisebbséghez tartozó választópolgárok sem képeznek kivételt, a választói részvétel szempontjából szuboptimális eredményre vezethetne. Szerencsésebb lenne, ha a kisebbségi választói névjegyzék összeállítására az április–májusi országgyűlési választásokat megelőzően kerülne sor, azt pedig – garantálva a névjegyzékbe történő felvétel vagy esetleges törlés időközi lehetőségét – mind az országgyűlési, mind pedig a kisebbségi önkormányzati választások során használnák a választójoggal rendelkező személyek körének meghatározására, majd az önkormányzati/kisebbségi önkormányzati választások után kerülne megsemmisítésre. Az országgyűlési választások során a névjegyzékben szereplő személyek a választójog gyakorlásához szükséges személyazonosítás során dönthetnének arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára kívánnak-e szavazni, és a szavazatduplikáció elkerülése érdekében csak a választásuknak megfelelő listás szavazólapot kapnának.

Természetesen felmerül a probléma, hogy ez az eljárás egy kisebbségi jelölő szervezet léte esetén sérti a választás titkosságának az elvét, hiszen a választópolgár választásának eredménye – az érvénytelen szavazás esetét kivéve – logikailag megismerhetővé válik. Álláspontom szerint azonban még mindig ez a legcsekélyebb joghátrány, amely a kisebbségi közösségek tagjait sújtja a közösség számára történő

mandátumbiztosítás szempontjából, és nem is analógia nélküli. Ha a kisebbségi önkormányzati választások során a jelöltek száma megegyezik a kisebbségi önkormányzat törvényben meghatározott létszámával, és a jelöltek ráadásul ugyanúgy egy kisebbségi szervezet jelöltjei, akkor a „kislistás” választási rendszer logikájából fakadóan elvileg ugyanúgy sérülhet a választójog titkosságának a követelménye. Természetesen a rendelkezésre álló szavazatok pluralitása némileg oldja a sérelem mértékét, hiszen a választópolgárnak nem szükségszerűen kell élnie összes szavazatával, de az analógia megállja a helyét. A közösségi autonómia, a választójog egyenlősége, illetve a választás titkosságának elvi és jogi követelményei nehezen hozhatók harmonikus közös nevezőre bármelyikük legcsekélyebb mértékű sérelme nélkül.

A kisebbségi autonómia elvével kapcsolatos fenti problémák mellett a T/18. számú törvényjavaslat másik gyenge pontja a jelölő szervezetek szabályozásának kérdése. A törvényjavaslat 4. § (3)–(4) bekezdése így szól: „(3) Azok a társadalmi szervezetek, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán jelöltet állíthatnak (a továbbiakban: kisebbségi jelölő szervezet) e törvényben foglalt feltételekkel kedvezményes kisebbségi mandátumot szerezhetnek. Az így megszerezhető mandátumok száma a tizenhármat nem haladhatja meg. (4) A kisebbségi jelölő szervezetekre – e törvényben foglalt eltérésekkel – a pártokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” Vagyis az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 26. § (2) bekezdés a) pontja szerinti definíciót kívánja alkalmazni a jelölő szervezetekre, azzal az eltéréssel, hogy a jelölő szervezetekre alapvetően a pártokra irányadó törvényi szabályozást kell alkalmazni. A megkötés pikantériája, hogy a 2005. CXIV. törvény fent említett pontja éppen a pártokat zárja ki a jelölő szervezetek köréből. („Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet [ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet], amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.”)

Vagyis a pártoknak megtiltjuk, hogy kisebbségi jelölő szervezetként lépjenek fel, de az erre vállalkozó társadalmi szervezetektől elvárjuk a pártszerű működés szabályainak való megfelelést. Ez nem csak formállogikailag örültség, hanem alapvetően diszkriminatív is. Mindezek alapján ugyanis leszögezhetjük, hogy a Magyar Köztársaságban, bár jo-

gilag nem tilos kisebbségi pártok alapítása, mint volt például egészen a legutóbbi időkig Bulgáriában, a gyakorlati szabályozás azonban ebbe az irányba mutat, ugyanis ténylegesen értelmetlenné teszi és így ellehetetleníti a kisebbségi pártokat, hiszen részben a választásokon való jelöltállítás és részvétel alapvető funkcióját tagadja meg tőlük. Formálisan természetesen nem, hiszen a többségi pártokkal megmérkőzhetnek az országgyűlési választási rendszer „rendes” keretei között, ahol eleve esélytelenek, ám kedvezményes kisebbségi mandátumokért már nem szállhatnak ringbe.

A 2005. évi CXIV. törvény eredeti szabályozása a kisebbségi önkormányzatok esetében alapvetően jó szándékú, ám szerencsétlen volt. Abból a célból, hogy a többségi pártok ne tekinthessék a politikai versengés terepének a kisebbségi önkormányzatokat és ne a saját kisebbségi jelöltjeiket kívánják megmérletetni egymással szemben, a jogalkotó *ab ovo* kizárta a pártokat a jelöltállításra jogosult szervezetek közül. A szabályozás valóban szerencsétlen volt, hiszen csírájában fojtotta el az etnikai pártosodás – társadalmi és politikai nézőpontból vitatható, liberális jogi nézőpontból azonban megtagadhatatlan – lehetőségét, miközben az etnikai pártok is integrálhatók lehettek volna a kisebbségi önkormányzati választási rendszerbe, ha rájuk is kiterjesztik azt a követelményt, hogy alapszabályukban jelenítsék meg az adott kisebbség érdekeinek képviselését. Ugyanennek a szabályozásnak a fenntartása és az esetleges etnikai pártok kizárása a kedvezményes kisebbségi mandátumért folyó versenyből az országgyűlési választások során abszurd és megengedhetetlenül diszkriminatív lenne. A T/18. számú törvényjavaslat életbelépésével párhuzamosan elengedhetetlen lenne a 2005. évi CXIV. törvény jelölő szervezetekről szóló szabályozásának módosítása és a pártokra vonatkozó kivétel törlése.

*

A helybenlakás nélküli kedvezményes honosítás során állampolgárságot szerzett személyek bejelentett magyarországi lakcím nélküli választójogáról (vulgarizált formában: „a határon túli magyarok választójoga”) konkrét jogszabálytervezetek nélkül nehéz bármit is mondani. Álláspontom szerint a kérdés körül folyó vita magáról az érintettek köréről, a határon túli magyarságról szól legkevésbé. Egyrészt a Fidesz pusztán belpolitikai motivációja és szavazatmaximalizálásra törekvő hozzáállása a határon túli magyar kérdés tematizálása kapcsán nehezen tagadható az után, hogy hatalmas médiavisszhanggal ünnepeltette a MÁÉRT újjáalakulását és a nemzeti együttműködés e szélesebb kontextusát, miközben

elvben megtagadta a határon túli magyar közösségektől a demokratikus öngazgatás jogát és képességét azáltal, hogy nem ismerte el a szlovákiai magyar közösségek általa politikailag nem preferált, ám komoly demokratikus támogatással rendelkező politikai szervezetét, a Hid–Most pártot. Ugyanakkor a jelenlegi ellenzéki pártok és a liberális közvélemény egyes – nem elvi alapon nyugvó – ellenvetései is inkább a határon túli magyarsággal és politikai attitűdjeikkel kapcsolatos kollektív félelmekből, semmint ezek alapos ismeretéből származnak. *A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvénnyel* bevezetett helybenlakás nélküli kedvezményes honosítás hatását, a „kettős állampolgárság” tényleges vonzerejét csak 2011. január 1-je után leszünk képesek megbecsülni. Mivel a határon túli magyar közösségek tagjai számára a kettős állampolgárság alapvetően szimbolikus kérdés, ami – félreértett vagy félre nem értett módon, de – az anyaországhoz való kötődésük kifejeződése, a kedvezményes honosítás kérelmezése messze nem jelentené automatikusan a választójoggal való élés szándékát is. A lakcímnnyilvántartásba való bejelentkezésen keresztül már a jelenleg hatályos és január 1-jétől alkalmazandó rendszer is kijátszható választójogi szempontból.

Ennek ellenére úgy vélem, hogy alapvetően felesleges határon túli magyar nemzettársaink ezreiről azt feltételeznünk, hogy szürke zónás kiskapukat keresnek, vagy magukra vállalják a külképviseleti szavazás, esetleg az utazás adminisztratív és egyéb terheit (szabályozási javaslat híján jelenleg találgatásokra vagyunk utalva) azért, hogy egy olyan törvényhozás megválasztásában vegyenek részt, amelynek politikai teljesítménye az ő mindennapi életminőségüket egyáltalán nem érinti. Mindezt akkor, amikor tényszerűen alapvetően kettős identitásúak, elfogadják annak az államnak a politikai intézményeit, amelynek területén élnek (úgy is fogalmazhatnánk, hogy integrálódnak abba a politikai nemzetbe és társadalomba, amelynek állampolgárként életvitelszerűen is tagjai), és miközben tendenciaszerűen csökken etnikai szavazói magatartásuk intenzitása abban az országban, amely közügyeinek alakulása ellenben érinti a mindennapjaikat. Természetesen lesznek olyan helybenlakás nélkül honosított állampolgárok, akik így vagy úgy, bejelentett magyarországi lakhellyel vagy nélküle, de élni fognak aktív választójogukkal hazánkban. Többségükben valóban a konzervatív és jobboldali politikai táborot fogják erősíteni, bár a szomszédsági kapcsolatok minőségének erőteljes romlásával együtt járó politikai scénárió esetén erre sem mernék mérget venni. Erdélyben és a Felvidéken nem jártatták le annyira

a liberalizmust, mint Magyarországon. Ám abban, hogy e választópolgárok száma valóban érdemben képes lesz befolyásolni a választások kimenetelét és ezáltal a magyar belpolitika alakulását, már erősen kételkednék.

A tényleges szabályozás szintjén a magam részéről az írásmódnak megfelelően egy viszonylag kiterjedt kedvezményes honosítási gyakorlat mellett bejelentett lakcímhez kötném a választójog gyakorlását. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a határon túli magyarság választójogának kérdésében folytatott szűkkeblű és terméketlen vita helyett érdemes lenne arra a jelenségre reflektálni, hogyan erodálódik és relativizálódik korunkban az etnonacionalista alapú kettős állampolgársági politikák, a nemzetközi migráció és az unión belül a személyek szabad áramlásának szabadsága, valamint az európai uniós állampolgárság intézményén keresztül a politikai és más státuszjogok nemzeti állampolgársághoz kötöttsége. És akkor provokatív jelleggel felvethetnénk, hogy miért nem állandó lakcímhez, munkavállaláshoz vagy közteherviseléshez kötjük a választójog gyakorlását a Magyar Köztársaság területén, állampolgárságra való tekintet nélkül, legalább az uniós polgárok esetében.

UNGER ANNA

Mi lehet a népszavazás jövője Magyarországon? – szól a szerkesztőségi körkérdés, és a szerző rögvest nehéz helyzetbe kerül, elvégre az alkotmányos és politikai szereplők által eddig is politikai jolly-jóként alkalmazott intézményről van szó, amelynek eredeti célja, az állampolgárok közvetlen döntéshozatala az elmúlt húsz évben mindvégig a pártok játékszere volt. Minden bizonnyal az is marad – és ezzel akár válaszoltunk is a feltett kérdésre.

De talán nem érdektelen az olvasó számára, ha e tömör válaszhoz némi indoklást fűzünk. A releváns magyar pártok egyik legkiszámíthatóbb jellemzője, hogy ellenzékiből, és csakis ellenzékiből tartják fontosnak a népszavazás intézményét, és csak abban az esetben, ha a népszavazás tárgya őket érdemben nem korlátozza. Ez lényegében 1989 óta így van – kezdve a négyigenes népszavazástól a legutóbbi, 2008-as „szociális” népszavazáson át a 2009-es, a képviselői juttatásokra vonatkozó kezdeményezésig. A jobboldali összefogás jelképeként 1997-ben a külföldi földtulajdonlást megakadályozandó az MDF, a Fidesz és az FKGP kezdeményezett üggyöntő népszavazást, 2001-ben az MSZP négy kérdésben – egy ingyenes

középfokú nyelvvizsga, a sorkötelezettség eltörlése, a Munka törvénykönyvének módosítása, a nyugdíj-emelés szabályozása – élt ugyanezzel a lehetőséggel. A sorból tehát nem lóg ki a legutóbbi, a magánnyugdíj-pénztári járulékokat érintő kormánydöntés ellenében kezdeményezett, az MSZP-hez köthető népszavazás sem. Alighanem azonban ebből a népszavazási kezdeményezésemből sem lesz semmi – ahogy nem lett a 400 ezer aláírással támogatott TB-mentő népszavazásból és a képviselői juttatásokra irányuló, több mint 600 ezres támogatottsággal bíró kezdeményezésekből sem.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt években következetesen következetlen döntéseket hozott a népszavazások tárgyában: a TB-mentő népszavazásnál például azzal az érveléssel söpörte le a 130/2008. (XI. 3.) AB határozatban az egyébként általa egy évvel korábban már jóváhagyott kérdést [105/2007. (XII. 13.) AB határozat], hogy az „nem aktuális”, mert a kormány letett az egészségpénztári rendszer átalakításáról, ezért népszavazást sem kell tartani a kérdésben.¹ A képviselői juttatások tárgyában pedig a parlament lépett – elrendelte ugyan a népszavazást [28/2009. (IV.17.) OGY határozat], ám a képviselői juttatásokat illetően rögtön jogszabályokat is módosított, így az AB megsemmisítette az Országgyűlés határozatát [82/2008. (V. 29.) AB határozat], mivel az eredeti kérdéshez képest a jogalkotó oly mértékben változtatta meg a jogszabályokat, amely érdemben befolyásolta magát a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát. A parlament tehát újabb határozatában – eleget téve az AB határozatban megfogalmazottaknak – már nem is rendelte el a népszavazást [72/2009. (IX. 17.) OGY határozat]. A „szociális” népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi vitát pedig e helyen említeni sem érdemes – erről az elmúlt években meglehetősen hosszasan alkotmányjogi vita folyt.

A népszavazás jövője alkotmányjogi szempontból nem biztató, de tegyük hozzá rögtön: eddig sem volt az – nem csekély jogi felkészültségre és kitartásra van szüksége annak, aki a jogszabályok és a több száz alkotmánybírósi határozat alapján sikeresen végig tud vinni egy népszavazási kezdeményezést. A rendszer ugyanis számos buktatót tartalmaz, már az első lépésektől kezdődően. Példának okáért ember legyen a talpán, aki úgy meg tudja fogalmazni a kérdést, hogy a többszörös alkotmányossági szűrőn átmenjen, és mint azt az egészségpénztári kezdeményezés mutatja, nem kizárt, hogy az egy éven belül meggondolja magát a testület, és alkotmányellenesnek ítéli az általa egyszer már elfogadott kezdeményezést. Ugyancsak alapvető akadályt jelent, hogy az OVB és az AB akár éveken, évtizedeken át is elvitatkozhat egy-egy kérdésről – hiszen az AB csak

megsemmisítheti az OVB döntését, de azt nem módosíthatja, így a két intézmény józan belátásán túl semmilyen garancia nincs arra, hogy az eljárás egyszer véget ér, és a kezdeményező elindíthatja az aláírásgyűjtést.

Az alkotmányjogi problémákon túl azonban komolyabb nehézségnek tartom a népszavazás körüli politikai játszmákat. Önmagában az, hogy a pártok csak ellenzékéből fedezik fel az intézmény jelentőségét, csakis őket minősíti – e tekintetben a legutóbbi példát a Fidesz–KDNP alkotmányozó hevülete és az esetleges új alkotmány népszavazási megerősítésének teljes elutasítása jól mutatja. Igencsak nehéz lesz azt hatásosan megmagyarázni, hogy miért is nem szükséges az új alaptörvény népszavazási ratifikációja,² ha két évvel ezelőtt a 300 forintos vizitdíj eltörléséhez a népszavazási mozgósítást még elengedhetetlennek tartották. A kormány/ellenzék pozícióból eredő ellentmondásokra ugyanakkor a pártoknak kell(ene) megoldást találniuk.

Azonban ugyancsak a pártoknak – esetünkben a kétharmados többségből eredően a kormánypártoknak – kellene megoldást találniuk a népszavazás alkotmányos helyzetének rendezésére is. Erre mind ez idáig nem került sor – holott az elmúlt években alkotmányjogi és politikatudományi szakmai közösségek is napirendre vették a kérdést. A 2008-as népszavazás után a Political Capital és a Századvég közös nyilatkozatban sürgette az alkotmányos szabályozás rendezését,³ az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet egy beszélgetést rendezett a kérdésről,⁴ a Magyar Politikatudományi Társaság 2008. évi Politológus Vándorgyűlésének ugyancsak egyik alapvető témája volt a közvetlen és képviseleti demokrácia viszonya.

Ezen a ponton viszont érdemes egy rövid kitérőt tenni. Noha a szerkesztőségi kérdés a népszavazás magyarországi jövőjére vonatkozott, és mindaddig a népszavazásról esett szó, fontos különbséget tenni népszavazás és közvetlen demokrácia között. Népszavazás számos országban létezik – s még alkotmányos előírás vagy tradíció sem kell hozzá, csupán politikai szükségszerűség vagy kényszerhelyzet (lásd a britek első, s mindmáig egyetlen, 1975-ös országos népszavazását EK-tagságuk fenntartásáról). A közvetlen demokrácia azonban sokkal több, mint egy-egy alkalmilag meghirdetett népszavazás. Akár Svájcban, akár az USA tagállamaiban nézünk körbe, összetett, a képviselettel együttműködő intézményrendszer találunk, ahol a jogalkotási folyamat elején (iniciatíva) és a végén (referendum) is megjelenhet a választó, attól függően, hogy ő maga akar alkotmánymódosítást vagy új törvényt kezdeményezni, vagy pedig a képviselet által elfogadott alkotmány-

módosítást vagy törvényt akarja ratifikálni-megerősíteni, vagy éppen megsemmisíteni. A modern közvetlen demokrácia tehát – ellentétben a közfelfogással – a képviseletet nem kizárja, csupán korlátozza, ugyanakkor a képviseleti intézmények a közvetlen demokrácia elengedhetetlen részei. Az alkotmányok Európa-szerte inkább a referendumot vették át a közvetlen demokrácia kettős intézményrendszeréből – számos alkotmányban kötelező népszavazási jóváhagyást rögzítettek bizonyos jogalkotási tárgyakhoz (például Dánia, Írország, Spanyolország, és még Németország is).

Ha rápillantunk az alkotmányt előkészítő eseti parlamenti bizottság honlapjára, azt látjuk, hogy a közvetlen demokrácia témakörét érdemben csupán egyetlen javaslat, Komáromi Lászlóé és Pállinger Zoltáné tárgyalja,⁵ amely lényegében a svájci (és amerikai) példa alapján a kezdeményezés és a referendum elválasztását, hatékony társadalmi tájékoztatási rendszer bevezetését és egyértelmű eljárási szabályozást javasol. Aligha kell ahhoz nagy előrelátási képességekkel rendelkezünk, hogy prognosztizáljuk: ez a javaslat – pontosan a mindenkor parlamenti többséget korlátozó jellege miatt – sajnos aligha fog a végső alkotmánytervezetben visszaköszönni. S végül e ponton talán annyit megenged az olvasó, hogy a szerző megjegyezze: nem elképzelhetetlen, hogy elfogult a közvetlen demokrácia irányában – ám ezt az elfogultságát az a tény támasztja alá, hogy sem Svájcban, sem az USA érintett tagállamaiban nem tapasztalható a demokrácia bármilyen jelentősebb mértékű korlátozása azokhoz az országokhoz viszonyítva, ahol a közvetlen demokrácia nem működik. Ez a megoldás nem jobb és nem rosszabb, mint a képviselet – csak *más*.

Lezárva a közvetlen demokrácia területére tett kitérőt, térjünk vissza a népszavazásra, annak is a politikai vetületére. Az új kormánytöbbségnek az alkotmányozó népszavazást eddig elutasító magatartása azt vetíti előre, hogy magának a népszavazásnak az alkotmányos szabályozása is sokkal szigorúbb, a választópolgárok számára érdemben elérhetetlen lesz. Hiszen ha magát az alkotmányt sem akarják népszavazásra bocsátani, mi indokolná, hogy ennél kisebb súlyú kérdésekben a választópolgárok szava döntő lehessen?!

Ahhoz sem kell komolyabb alkotmányjogi és politikai elemzői felkészültség, hogy rögzítsük: az MSZP tagjai által magánszemélyként benyújtott, a magánnyugdíj-pénztári járulékokra vonatkozó népszavazási kezdeményezések sem fognak sikert elérni. Az új összetételű OVB – amelynek választott tagjai között csak egy nem a kormánypártok által javasolt tag található – még nem tárgyalta a kezdeményezé-

seket, ugyanakkor a parlamentben már zárószavazására vár az alkotmány népszavazási tiltott tárgyakra vonatkozó előírásának módosítása, a járulékokkal kiegészítve az adókra és vámokra vonatkozó korlátozást. Az OVB döntését feltehetőleg nem fogja befolyásolni az sem, hogy a kezdeményezések előbb születtek, mint az alkotmánymódosítás. A kezdeményezésekhez igazított jogszabály-módosítás ráadásul nem is új keletű – ugyanezt láttuk tavaly, a képviselői juttatások tárgyában is, még ha akkor nem is az alkotmányt, csupán a vonatkozó törvényt módosította a jogalkotó. Súlyukban nem, de elgondolásukban azonos lépésekről van szó: általános érvényű jogalkotással tegyük lehetetlenné az egyedi esetre irányuló népszavazást, ahelyett, hogy érvekkel próbálnánk magunk mellé állítani a választók többségét a népszavazási kampány során. Hogy ez mennyire demokratikus, a jogbiztonságot, jogállamiságot erősítő lépés, azt mindenki maga ítélje meg.

Idén tavasszal még azt lehetett feltételezni, hogy a jelentős parlamenti többséggel bíró kormányfő – hasonlóan más, félelnöki jellegű országok államfőihez – bizonyos esetekben élni fog a népszavazás eszközével, hiszen egyik legjelentősebb politikai sikerét is ennek az intézménynek köszönheti, és a mindenkori ellenzéki kritikával szemben a legnagyobb súlyú ellenérv a választók szava lehet. Ugyanakkor az alkotmányozó népszavazás teljes elutasítása megdönti ezt a feltételezést, még akkor is, ha ez a lépés nemcsak alkotmányjogi, de politikai szempontból is teljesen irracionális. A kormány támogatottsága ugyanis az önkormányzati választások és a rendszeres felmérések szerint nem csökkent, sőt – érdemi tétje tehát egy, a jövő évben megtartott alkotmányozó népszavazásnak sem igen lenne. Úgy tűnik azonban, hogy ebben a kormányfő és hatalmas parlamenti többsége mégsem bíz – más oka ugyanis nem lehet a választópolgárok, vagy magasztosabban kifejezve: a népszuverenitás alkotmányozásból való kizárásának. A már említett félelnöki rendszerekre jellemző népszavazások pedig alapvetően mindig bizalmi szavazások a kiíróval szemben – függetlenül attól, hogy pontosan mi is a feltett kérdés. A jelenlegi alkotmányozó többséggel bíró kormányzat ugyanakkor nem bírja a lakosság vagy a választópolgárok kétharmadának bizalmát – és egyre nyilvánvalóbb, hogy ezt nem is áll szándékában újabb népszavazásokkal megmérni. Ereje és politikai előrelátása egyelőre csak addig terjed, hogy a választópolgárok hatalomgyakorlási lehetőségeit – mint azt a tiltott tárgyak körének módosítási tervezete is jelzi – még jobban korlátozza. Ez a lépés azonban nemcsak saját, rövid távú politikai érdekeinek belátásáról, de demokraciáfelfogásáról is árulkodik.

JEGYZETEK

1. Tette ezt az AB annak ellenére, hogy a kezdeményezés ügydöntő népszavazásra irányult, amelyet az Országgyűlésnek kötelező elrendelnie – és sem az alkotmány, sem az Nsztv. nem ad lehetőséget arra, hogy az AB megítélése szerint a kormányzati tervek szempontjából „nem aktuális” kérdésekben meg lehessen tagadni a népszavazás elrendelését, ha a kezdeményezés egyébként minden alkotmányos és törvényi előírásnak eleget tesz. Ezzel az AB lényegében nemcsak egy újabb tilalmi tárgykört határozott meg, de saját magát is politikai elemző központtá transzformálta, amely döntéshozatala során a kormányzat jövőbeli politikai terveit és szándékait is latolgathatja, figyelembe veheti.
2. Megjegyzendő, hogy az MTA Jogtudományi Intézete által a parlament alkotmány-előkészítő eseti bizottságának megküldött véleményében is a népszavazás útján történő ratifikációt tartja kívánatosnak az alkotmányozáshoz elengedhetetlen társadalmi legitimáció megteremtése érdekében. Az MTA JTI javaslatát lásd <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf>.
3. A Political Capital és a Századvég Alapítvány a népszavazás intézményének újragondolását kezdeményezi. Sajtóközlemény, 2008. március 11.; <http://www.szaszadveg.hu/kutatas/archivum/egyeb/a-szaszadveg-alapitvany-es-a-political-capital-a-nepszavazas-intezmenyenek-ujragondolasat-kezdemenyezi-99.html>.
4. *Mi fenyegeti a Harmadik Köztársaságot? A pártok az Országgyűlésben vagy a nép a szavazófülkében?*, 2008. március 31.; <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=225>. A konferenciasorozat teljes anyagát lásd MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2009.
5. KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán: *Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban*; <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/klpz.pdf>.

MAGYAR KORNÉLIA

Már jóval az áprilisi választások előtt vita folyt a nyilvánosságban arról, hogy milyen irányba viheti alkotmányos berendezkedésünket egy minősített többséget eredményező Fidesz-győzelem. Az előrejelzések egy része odáig is elment, hogy azt prognosztizálta, a párt vezetésében úgy csapódott le a nyolc év ellenzékiesség, hogy kormányra kerülve min-

den pozíciót maga alá kíván gyűrti és minden intézményt a saját képére igyekszik formálni. Ebbe a körbe a választási rendszer is beletartozik természetesen. Ahhoz, hogy értékelni, elemezni tudjuk a kormánypárt által bevezetett változtatásokat, érdemes röviden kitérni arra, hogy vannak-e problémás pontjai a magyar választási rendszernek, és ha igen, melyek ezek. Így az is világosabbá válik, hogy a látható irány vajon ezekre a kritikus területekre reflektál-e.

Számtalan elemzés, kutatóműhely – így a Progresszív Intézet is – jelezte már korábban, hogy ugyan a választási rendszerünk arányos részét kellene képezze a területi listás ág, ám a megyénként kiosztható mandátumok alacsony száma miatt néhol egészen alacsony a körzeti magnitúdó, magyarul arányosság helyett tovább erősíti az egyéni választókerületekből eredő aránytalanságot. Ugyanígy problematikus elemként diagnosztizálta a szakirodalom (és nem mellesleg az Alkotmánybíróság), hogy demográfiai szempontból az egyéni választókerületek között komoly különbséggel kell szembenéznünk: van olyan, amelyik harminc- és olyan is, amelyik hatvanezer választópolgárt képvisel. Ezt a helyzetet ráadásul tovább rontja, hogy hiányzik a *gerrymandering* gyakorlata, azaz a választókerületek határainak meghatározott időnként történő automatikus felülvizsgálata. További közös pont volt az eddigi elemzésekben – kevés kivételtől eltekintve –, hogy az ajánlás rendszerét elégtelennek ítélte (elsősorban a sorozatos visszaélések miatt), helyette a kaució rendszerének bevezetését javasolta.

A tavaszi parlamenti választások előtt csak annyit lehetett tudni a Fidesz elképzeléseiről, hogy 200 fő körülire csökkentenék az Országgyűlés létszámát (ugyanazt a számot lehetett hallani például a szocialistáktól is), azonban a koncepció veleje, azaz hogy mennyiben tartja meg a vegyes jelleget vagy viszi el inkább többségi vagy arányos irányba, nem derült ki. A választás után – jobb későn, mint soha – a 2010.május 17-én benyújtott T/18-as irományszámú törvényjavaslat nyomán sokat tisztult a kép, még ha természetesen vannak is homályos részletei. Azt persze fontos leszögezni, hogy a javaslat még a bizottsági vitán sem esett túl, azonban, tekintve a parlamenti arányokat, nagyjából biztosra vehetjük, hogy ezzel az iránnyal (vagy ehhez hasonlóval) kell számolnunk.

Az Országgyűlés létszámának 198 főben való meghatározása tehát egyértelműen a Fidesz választási kampányban elhangzott kétszáz fős ígéretéhez idomul. Nyilvánvalóan társadalmi igényt elégít ki ezzel a kormánypárt, még ha egyébként a törvényhozás létszámának csökkentésére tett indítvány

inkább „közjogi populizmus”, mint valós problémamegoldás (erről lásd KÖRÖSÉNYI András: *Közjogi populizmus. Kisebb parlament, választásrendszer-reform*, Kommentár, 2006/1, 74–78). Azért az előbbi, mert nem egyértelmű, hogy a létszámcsökkenés nem okoz-e problémát a munkavégzés minőségében, hogy a bizottságokban kevesebb ember el tudja-e végezni az adott feladatmennyiséget (hiszen abból nem lett kevesebb, éppen ellenkezőleg), és hogy a kiesett humán erőforrást vajon nem fogják-e az elvégzendő munka kiszervezésével pótolni, ami pedig nyilvánvalóan pénzbe kerül. Az viszont elég egyértelmű, hogy az a pénz, amelyet 188 képviselől meg lehet spórolni (legfeljebb 2 milliárd forint körüli összegről beszélhetünk), nem tétel semmilyen adócsökkentés és semmilyen rendszerszintű reform szempontjából. De talán nem volt még olyan (releváns) párt az elmúlt húsz évben, amelyik ne kardoskodott volna a kisebb parlament mellett, így egyáltalán nem meglepő, hogy a Fidesz, a lehetőséggel a kezében, a történelminek szánt tettet meg is valósítja. Egy dolog tehát bizonyos: a társadalmi támogatottság növelése szempontjából hatékony lépést igyekszik tenni a Fidesz. Azonban a létszámcsökkenés – lásd fentebb a leglényegesebb problémák diagnosztizálását – nem tartozik a legsürgetőbb feladatok közé.

A kisebb parlament kérdésének másik része sokkal izgalmasabb és sokkal lényegbevágóbb, mint az esetleges megtakarítás, nevezetesen a mandátumok megszerzésének módszere. A törvényjavaslatból jelen pillanatban annyi kiolvasható, hogy a kormánypárt részéről egyértelműnek tűnik a szándék, hogy a választási rendszer vegyes jellegét megőrizze. Továbbra is három ágon lehet mandátumhoz jutni: többségi elven működő egyéni választókerületben, arányossági elven működő országos listán és a töredékszavazatokat kezelő kompenzációs listán. Az eddig a megyékre épülő listás ág helyébe tehát az országos lista lépne, ahol a korábbi legfeljebb 152 mandátum helyett a javaslat szerint ennek a felét, maximum 78-at lehetne megszerezni. Önmagában már az pozitív változás, hogy az aránytalanság egyik forrásaként számon tartott és egyébként az arányosságot megjeleníteni hivatott megyei listák helyébe az országos lista lép.

Ugyanígy „felezős” módszerrel csökkenti a javaslat az egyéni választókerületek számát is, ami a vegyes rendszer megőrzése okán üdvöztető, ugyanakkor két fontos problémát kreál: egyrészt az egyéni választókerületeknek a listáknál is mélyebbre nyúló történelmi gyökerei vannak, nem beszélve arról, hogy a pártok struktúrája is a 176 kerülethez idomul. Másrészt duplaannyi választópolgárt kellene egy-egy képviselőnek reprezentálnia, mint a jelen-

legi szabályozás szerint, ami felveti a kérdést, hogy a helyi érdekek országos szinten való megjelenítése ezzel a lépéssel vajon nem gyengülne-e.

A kulcskérdés megválaszolásával viszont adós marad a javaslat: a legfontosabb és legérzékenyebb lépés a választókerületek határainak meghúzása lesz, amit nyilván nem ebben a törvényjavaslatban, hanem egy alacsonyabb szintű jogszabályban kell részleteiben kidolgozni és intézményesíteni. Ez lesz az a pont, amely különösen heves politikai vitákat fog/tud kiváltani, hiszen józan paraszti ésszel belátható, de ha ez nem elég, modellszámítások is igazolják (például a Barankovics István Alapítvány 2008-as tanulmánya), hogy ugyanazt a települést és a hozzá tartozó agglomerációt (ahol a két nagy rivális párt támogatói fele-fele arányban oszlanak meg) úgy is fel lehet osztani választókerületekre, hogy az egyik, és úgy is, hogy a másik nyerjen nagy fölényrel. Nem semleges technika tehát ez sem, mint ahogyan semmi nem az a választási rendszerrel kapcsolatban.

Az, hogy a javaslat egyfordulósá teszi a választást, kétségtelenül az egyszerűsítés irányába hat, azonban egyértelműen kétpárti irányba tolja a pártrendszert. Ha valóban egyfordulósá válik a voksolás, az hatással lesz a pártok egymáshoz való viszonyára, mert a győzelem reményében a választáson csak úgy lehet indulni, ha a választás első és egyetlen fordulója előtt a pártok szövetségeket hoznak létre. Az ilyen irányú folyamat a pártok számát várhatóan csökkenti és további koncentrálódáshoz vezet. Az pedig, hogy ez üdvös-e, csak normatív alapon megválaszolható kérdés.

Egy lényeges dologgal viszont nem foglalkozik a javaslat: a sokat kritizált ajánlás rendszerét érintetlenül hagyja, pedig egy-két kivételtől eltekintve a szakma egyetért abban, hogy egyrészt a sorozatos visszaélések okán ki kellene vonni a rendszerből, másrészt, hogy lenne is megoldás a helyettesítésére. Az ajánlott kaucióval szemben felhozott érvek azt kifogásolják, hogy elvész maga a „kopogtatás”, az állampolgárral létesített közvetlen kapcsolat, és közvetve legitimizálják az ajánlószelvényekkel kapcsolatos visszaélések gyakorlatát, nevezetesen, hogy pénzért megvehető a jelöltség. Csakhogy a kopogtatócédula célja eredetileg a komolytalan jelöltek kiszűrése volt, arról nem is beszélve, hogy még ha korábban valós érv volt is a kopogtatással fenntartott személyes kapcsolat, mára mind technikailag, mind módszertanilag meghaladtuk. A netes világ – amelyben Magyarország, ha lassan is, de felzárkózik az EU-hoz és az USA-hoz – számtalan olyan felületet és csatornát biztosít, amellyel a választópolgárok ezerszer könnyebben és (költség)hatékonyabban elérhetők. Az az érv pedig, amely az ajánlás meg-

vásárolhatóságát kritizálja, kezelhető. Nem feltétlenül kell teljesen kizárni a rendszerből az ajánlószelvények intézményét, de jelentőségüket lényegesen csökkenteni kell ahhoz, hogy ne ez legyen a versengés és a bűncselekmények fő tárgya. Ha alacsonyabb lenne a limit (a jelenlegi 750 helyett például 350), illetve a parlamenti pártoknak nem kellene ajánlószelvényt gyűjteniük, máris kevésbé vonzó területe lenne a választási csalásoknak, és a kaucióval kiegészítve tényleg nem lehetne kétségünk afelől, hogy csak az szerepel a szavazócédulán, aki komolyan is gondolja.

A javaslat tehát igyekszik az eddigi pályán tartani a választási rendszert, de számtalan bizonytalansági tényező merült fel, amelyet nem indokolt más, mint pusztán a kisebb parlament ígérete és ennek betartása. Fontos alapelv, és ezt is érdemes szem előtt tartani, hogy mind a választók, mind a pártok képesek alkalmazkodni egy-egy rendszer előnyeire-hátrányaihoz, így viselkedésükkel tompítják azok markáns sajátosságait. Ennek megfelelően egy tisztán többségi rendszer sem annyira aránytalan, és egy arányos rendszer sem hoz létre végtelenül instabil kormánykoalíciót. Ebből az következik, hogy sokkal fontosabb a történelmi hagyományok, kialakult rutinok és a gyakorlatban működő rendszerek (állandó korrekcióval való) működtetése, mint egy elméletileg tökéletes, de merőben új választási rendszer bevezetése.

Alapelvként az is leszögezhető, hogy csak az a módosítás üdvös, amely tartósan, nem csak egy-két ciklus erejéig biztosít stabilitást, illetve amelyik hosszú távon nemcsak egy-egy párt versenyelőnyét garantálja, hanem az intézményi stabilitást és a demokrácia minőségének hosszú távú javulását hozza. Utóbbi különösen kritikus olyan helyzetben, amikor a gyakorlatban nincs szüksége a kormánypártnak valós és érdemi egyeztetést folytatni ahhoz, hogy javaslatához támogatást szerezzen. Ez persze nem jelenti azt, hogy az elvek oldaláról közelítve ne lenne szükség konszenzusra. Elvszerűen pedig azért van szükség megegyezésre/egyeztetésre, mert nyilván nem lehet a mandátumok számát ilyen mértékben csökkenteni úgy, hogy az ne eredményezzen változást az arányosság/többség kérdésében, ami pedig szükségszerűen előnyben, illetve hátrányban részesíti egyik és másik szereplőt. Persze felmerül a kérdés, hogy kivel/mivel kell (helyesebben célszerű) megegyezésre jutnia. Az ellenzék egészével-e, vagy ha nem, akkor vajon melyik pártjával?

De míg a választási rendszer módosításánál inkább a politikai kultúra/habitus dimenziójában értelmezhető az, hogy a kormánypártok törekednek-e az ellenzéki pártok érdekeinek/meglátásainak jog-

szabályba való (részleges) beépítésére, egy új alkotmány megalkotása minőségében más kérdés.

Mondhatja azt a kormánypárt, hogy 2010 tavaszán a választók minden szükséges információ birtokában és a kétharmados többség következményeinek ismeretében hatalmazták fel a Fidesz–KDNP-szövetséget mindarra, amit az azóta eltelt időben tesz. Tekintsünk is el attól az ellenérvtől, hogy márpedig a Fidesz nem mondta el/írta le pontosan, hogy mit, mikor, hogyan és pontosan milyen részletek mentén fog megvalósítani, hiszen ha a választópolgárnak úgy tetszik, hogy a részletek ismerete nélkül húzza be az ikszet, akkor a választópolgárnak úgy tetszik. A végső ítéletet ugyanezek a választópolgárok fogják kimondani, akik ha végül zokon veszik a végeredményt, megvon(hat)ják bizalmukat a jelenlegi kormánypárttól. De egy új alkotmány teljesen új keretet jelent, amely mind szimbolikus, mind gyakorlati szempontból megköveteli, hogy arról – függetlenül a tavaszi választás eredményétől – szavazzon az ország. Nem is kellene ettől félnie a kormányzó hatalomnak – pedig azzal, hogy a korábbi népszavazás-pártiság után száznolcvan fokok fordulatot vett, láthatóan retteg tőle –, hiszen olyan magas a támogatottsága (és feltehetően az uniós elnökség alatt is kitart még a kegyelmi idő), hogy nem valószínű, hogy belebukna egy ilyen szavazásba, pláne ha az ellenzék romjaiban hever.

A készülő új alkotmány részletei kevésbé ismertek – helyesebben csak egy-egy részletre vonatkozó javaslat látott napvilágot, egyelőre az irány sem világos –, viszont van olyan kérdés, amelyben a korábbi nyilatkozatokból kiindulva egészen pontosan lehet látni a változtatás irányát. Ez pedig a párt- és kampányfinanszírozás kérdése, amelynek érdemi megoldására viszont vajmi kevés esély van. Ez tipikusan olyan ügy, amelyet politikai játszmaként lehet a leghatékonyabban értelmezni. Nem negatív hangsúllyal, sokkal inkább olyan modellként szemlélve, ahol meg lehet határozni, hogy a szereplők mozgásában hol van az egyensúlyi pont. Leszögezhető, hogy a pártfinanszírozás érdemi megoldása – tehát ami nem csak látszatintézkedésekre épít – népszerűtlen lépést jelent, nevezetesen őszintén számot kell vetni a nyilvánosság előtt azzal, hogy egy hatékony és látható kampány mennyibe kerül, és ehhez kell igazítani a jogszabályt is. Ezért a parlamenti többség mértékétől nagyjából függetlenül ezt addig nem lehet rendezni, amíg abban a meghatározó politikai erők konszenzusra nem jutnak. Mert az, aki egyedüli szereplőként – lett légyen kétharmados vagy éppen csak ötven százalék feletti többsége – magára rántja a pártfinanszírozási helyzet konszolidálását, automatikusan politikai ellenfele kezébe adja a tört.

Az utóbbi évek e téren látott vitái nem adnak sok okot a reménykedésre: az őszinteség irányába hajló érveléseket rendre támadások és álmegoldások követik. Az a hipotézisem tehát, hogy a következő négy évben terítéken lesz a párt- és kampányfinanszírozás kérdése, sőt a parlamenti többség lépéseket is fog tenni az ügyben, de azok nem a teljes megoldás, hanem az átláthatatlanság részleges konzerválásának, a tisztátalan pénzek pártpénztárakba való csorgásának és így az oligarchikus rendszernek a továbbélése felé fognak mutatni. A Fidesz tételmondata ez ügyben, hogy abszolút reális lenne a pártonkénti 386 milliós költségplafon, ha a Fidesz koncepciójába lenne ágyazva. De a realista számítások szerint egy-egy nagygyűlés költsége közelebb van a 100, mint az 50 millióhoz, és akkor a 386 jelölt plakátjait és szóróanyagát még meg sem tervezték, ki sem nyomtatták és nem is juttatták el a választópolgárokhoz. Pedig ezek is mind-mind költséget jelentenek.

A javaslat azon része, amelyik tiltaná a médiában való hirdetés lehetőségét, valóban csökkenti a költségeket, de felveti annak kérdését, vajon nem arra való-e a kampány, hogy a jelöltek minden lehetséges fórumon és felületen közvetíthessék programjukat, jelszavaikat, szimbolikus vagy nagyon is direkt üzeneteiket. Nyilvánvalóan ez a javaslat is az utóbbi időszak erős politika- és politikusellenességének tudható be, de a rövid távú haszonszerzés szempontján nem lát túl. Úgy fog tűnni tehát, mintha oldódna a kampányfinanszírozás körüli zavar és homály, de valójában nem lehet arra számítani, hogy felszámolódik az illegális források rendszere, amely sok egyéb területet is mérgez politikai rendszerünkben.

Nagy változások vannak tehát kilátásban, amelyek egy része nagyjából világosnak tűnik, és jobbra üdvös (lásd választási rendszer), másik részüket teljes homály fedi, ezért üdvös volta sem meghatározható (lásd új alkotmány), és vannak olyan tendenciák is, amelyek ugyan változást mutatnak, de még véletlenül sem a jó irányba (lásd kampány- és pártfinanszírozás).

LÁSZLÓ RÓBERT

Választási győzelme után alig néhány héttel, 2010. május 17-én a Fidesz–KDNP a vártnál nagyobb részletességgel kidolgozott és szélesebb körű támogatottságra is esélyes választásireform-javaslatot terjesztett be. A Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence jegyezte T/18. számú tör-

vénnyajavaslat *Az országgyűlési képviselők választásáról* már néhány nappal az előtt került a parlament elé, hogy az Országgyűlés az alkotmányban rögzítette volna a képviselők létszámának kétszáz (plusz tizenhárom) fős korlátját.

Mivel a Fidesz–KDNP az ellenzékben töltött éveiben következetesen kitért a kisebb létszámú parlament részleteinek kidolgozása elől (legalábbis a nyilvánosság számára soha nem tették világossá, milyen irányú választási reformban gondolkodnak), az tűnt a legvalószínűbb forgatókönyvnek, hogy a kétszáz fős keretszám alkotmányban való rögzítésével átmenetileg félreteszik a választási reform ügyét, és valamikor a ciklus közepe tájékán, a szélesebb körű egyeztetéseket mellőzve léptetnek hatályba egy teljesen új szisztémát. Ezzel szemben a váratlanul hamar nyilvánosságra került javaslat – még ha a szövegezése világossá teszi is, hogy ez távolról sem a véglegesnek szánt változat – a Fidesz politikai szándékaival kapcsolatban felmerülő legtöbb kérdésre kielégítő választ ad, számos vonatkozásában nagyvonalúnak mondható a többi politikai erő irányában, sőt Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő albizottság felállításával megteremtette a politikai egyeztetés fórumát is.

A kedvező fejlemények mégsem garantálják, hogy a kormánypártokénál szélesebb körű egyetértés jegyében születik majd meg az új választási rendszer. A korábban működő, hasonló célú parlamenti bizottságok eredménytelensége mellett nem ad okot optimizmusra az sem, hogy a kormány az önkormányzati választási rendszer – a mindenkor relatív legnagyobb politikai erő számára kedvező – átszabása alig engedett beleszólást az ellenzéknek. Jelen pillanatban a Fidesz választásireform-szándékairól mégis a T/18. számú törvényjavaslat tartalmazza a legtöbb konkrétumot, és még ha tudjuk is, hogy az bármikor lecserélhető egy nemcsak részleteiben, hanem alapjaiban is eltérő koncepcióval (a határon túli magyarok esetleges automatikus választójogának megadása például gyökeresen más koncepciót igényelhet), érdemes megvizsgálni, milyen következményekkel járna, ha a következő parlamentet az ebben foglaltak szerint választanánk.

A Fidesz és a KDNP politikusainak korábbi nyilatkozatai még arra utaltak, hogy a Fidesz a jelenlegi rendszer három ágának egyszerű megfelelését tervezi. Ennek az ötletnek a megvalósíthatatlansága mindig is világos volt, leginkább a területi listák el lehetetlenülése okán. A választási rendszernek ez az ága ugyanis az arányosság elvét kellene hogy kövesse, mégis mindig jelentős torzításokat okozott, mivel 14 megyében alig 4–6 mandátum volt kiosztha-

tó. Ha megfelelne a területi listákról kiosztható mandátumokat, a jelenlegi 152 helyett 76 mandátumot kellene 20 területi listáról arányosan kiosztani, ami teljességgel lehetetlen. A főváros mellett ugyanis legfeljebb két megyében folyhatna a verseny legalább 5 mandátumért, míg 17-ben csak 2–4-ért.

Belátható, hogy a területi listás rendszer akkor és csak akkor működik, ha bőven rendelkezésre állnak mandátumok; az eddig használt rendszer is működőképesége határára mozgott: számos esetben a 10–15 százalék között teljesítő pártok sem jutottak területi mandátumhoz (a Jobbik idei 15,44 százalékos Tolna megyei eredménye is kevés volt ehhez), a területi mandátum megfelezésével pedig 30–40 százalékos után sem feltétlenül járna mandátum.

Mindettől nem függetlenül a Fidesz 1998 óta mindig haszonélvezője volt a megyei listák torzító hatásának: listás szavazatarányánál rendre nagyobb arányban részesült az ezen a szinten kiosztott mandátumokból (idén például 52,73 százalékos listás támogatottsággal a területi mandátumok 59,59 százalékát szerezte meg). Kevésbé közismert az a tény, hogy ha a választási rendszer minden egyéb elemét változatlanul hagyva a megyei listákat országosra cserélnénk, a Fidesz–KDNP az idei választási eredmény mellett sem jutott volna kétharmados többséghez: a 87 területi mandátum helyett csak 81 országosat szerzett volna, és 3 kompenzációs mandátumáról is kénytelen lett volna lemondani. A 173 egyéni győzelmet mindez nem befolyásolja, tehát 254 képviselővel a Fidesz–KDNP bőven a 258-as kétharmados határ alatt maradt volna, míg a három ellenzéki párt egyformán 3–3 mandátummal járt volna jobban. Az 1–2. táblázatból az is jól látszik, hogy a területi listák jelentős mértékben sújtják a kisebb pártokat (így 2010-ben az LMP-t), és hogy ennek ellensúlyozására csak részben alkalmas a kompenzációs lista.

Nem tudjuk, hogy a kormánypártok mérlegelték-e mindezt, azt viszont igen, hogy az általuk májusban benyújtott törvényjavaslat már lemondott a területi listákról. A területi mandátummal rendelkező képviselő eddig sem jelentett meg markáns helyi érdekeket a parlamentben, s mivel a választók döntő többsége számára nem is világos, hogy nem országos, hanem területi listára szavaz, erről az ágról különösebb politikai áldozatvállalás nélkül le lehet mondani. Kérdés ugyanakkor, hogy az egyéniben győztes honatyák és honanyák mennyire lennének képesek az eddiginél mintegy kétszer több választó érdekeit képviselni, és fordítva: a választók számára érzékelhető lenne-e az egyéni képviselő, ha nemritkán félmegyéni területet ölelnek majd fel ezek a körzetek. A javaslat ugyanis a jelenlegi 176 helyett

A 2010-es országgyűlési választások során megválasztott parlament mandátumaránya

<i>Párt</i>	<i>Egyéni mandátumok</i>	<i>Területi listás mandátumok</i>	<i>Kompensációs mandátumok</i>	<i>Összes mandátum</i>	<i>Mandátumarány</i>
<i>Fidesz–KDNP</i>	173	87	3	263	68,13%
<i>MSZP</i>	2	28	29	59	15,28%
<i>Jobbik</i>	0	26	21	47	12,18%
<i>LMP</i>	0	5	11	16	4,15%
<i>Egyéb</i>	1	–	–	1	0,26%
<i>Összesen</i>	176	146	64	386	100,00%

2. táblázat

Fiktív parlamenti mandátumarány, a területi listák országosra cserélését és a 2010-es országgyűlési választási adatok változatlanságát feltételezve*

<i>Párt</i>	<i>Egyéni mandátumok</i>	<i>Országos listás mandátumok</i>	<i>Kompensációs mandátumok</i>	<i>Összes mandátum</i>	<i>Mandátumarány</i>
<i>Fidesz–KDNP</i>	173	81	0	254	65,80%
<i>MSZP</i>	2	29	31	62	16,06%
<i>Jobbik</i>	0	25	25	50	12,95%
<i>LMP</i>	0	11	8	19	4,92%
<i>Egyéb</i>	1	–	–	1	0,26%
<i>Összesen</i>	176	146	64	386	100,00%

* Természetesen a területi listák kiiktatása a jelöltállítás is befolyásolta volna, így valamelyest másképp alakultak volna a szavazatarányok, mégis bátran kijelenthető, hogy azonos választói preferenciákkal és a választási rendszer csak egy ennyire aprónak tűnő módosításával a Fidesz nem szerzett volna alkotmányozó többséget.

90 egyéni választókerülettel számol. Ma egy egyéni képviselő átlagosan 57 ezer embert, köztük körülbelül 45 ezer választót reprezentál. Ha 90-re csökken az egyéni választókerületek száma, akkor ezek az értékek rendre 111 ezerre és 89 ezerre módosulnának. Ma sem ritkák a több tucat települést magukba foglaló körzetek, egy ilyen mértékű kerületszám-csökkentés viszont végképp formalitássá tenné az egyéni képviseletet. 90 választókerületet ráadásul minden bizonnyal lehetetlen úgy kialakítani, hogy megszűnjene a kirívó aránytalanságok, és a megyehatárokat se lépják át. A javaslatnak tehát – az egyéb részletek kidolgozatlanságát egyelőre figyelmen kívül hagyva – alighanem ez a leggyengébb pontja.

A 90 egyéni és a (legfeljebb) 78 országos listás mandátum mellett megmaradna a kompensációs lista intézménye is, erről az ágról (legalább) 30 mandátumot osztanának ki. A három pillér tehát megmaradna, sőt azok aránya az összes megszerezhető mandátumon belül is szinte tökéletes pontossággal megegyezik a rendszerváltás óta hatályos rendszerével. A Fidesz választásmérnökei valószínűleg azért

ragaszkodnak ennyire a jól ismert szisztéma kereteihez, mert felfogásuk szerint bebizonyosodott, hogy az a párt számára rendkívül előnyösen konvertálja a szavazatokat mandátumokká. Ez kétségtelenül így volt 1998-ban, bizonyos megközelítés szerint 2002-ben, és vitán felül 2010-ben is. A területi listák országosra cserélése viszont – még ha az említett egyéni-listás-kompensációs arányok megmaradnak is – a már fent vázolt okokból kifolyólag gyengíti a győztest erősítő hatást. Ha ezzel a rendszerrel bonyolították volna le az idei választást, a Fidesz–KDNP két mandátummal elmaradt volna a kétharmados többségtől (lásd 3. táblázat).

Kétségtelen, a Fidesz volt az a párt, amelyik az idő előrehaladtával a leginkább alkalmazkodott a választási rendszer kijelölte politikai közeghez: pártstruktúráját az egyéni választókerületekre építette, a relatív győztest erősítő hatást pedig a potenciális szövetségesek egy zászló alá terelésével kívánta maximalizálni. 2010-re ez a stratégia beérett, de nem elsősorban a rendszernek, hanem a fő politikai rivális meggyengülésének köszönhetően. A Fideszben

Fiktív parlamenti mandátumarány a Fidesz-KDNP T/18-as törvényjavaslata
és a 2010-es országgyűlési választási adatok alapján**

Párt	Egyéni mandátumok	Országos listás mandátumok	Kompenzációs mandátumok	Összes mandátum	Mandátumarány
Fidesz-KDNP	89	41	0	130	65,66%
MSZP	1	15	16	32	16,16%
Jobbik	0	13	13	26	13,13%
LMP	0	6	4	10	5,05%
Összesen	90	75	33	198	100,00%

** Mivel a javaslat szerint az első fordulóban a relatív előny is elegendő a győzelemhez, az április 11-én élen álló jelöltek kapták volna az egyéni mandátumot. Így Tóth Józsefén kívül csak fideszes politikus nyert volna egyéniben (feltételezve, hogy a XIII. kerületben egy választókerületté olvadt volna össze Szanyi Tibor és Tóth József körzete), illetve Molnár Oszkár sem tudott volna fordítani a második fordulóban. Az országos mandátumok – a javaslat útmutatása szerint – a Hagenbach-Bischoff-kvótával és a kétharmados szabállyal kerültek kiszámításra (74+1 mandátum talált így gazdára), a kompenzációs mandátumok pedig a D'Hondt-mátrixszal (a javaslat szerint csak az egyéni ágról származnának töredékszavazatok). A kalkulációt torzítja, hogy a könnyebb jelöltállítás miatt az LMP-nek és az MDF-nek biztosan, a Civil Mozgalomnak valószínűleg több jelöltje lett volna, utóbbi két párt listája is minden megyében rákerülhetett volna a szavazólapokra; mindez változtathatott volna a kampányon és a szavazatok eloszlásán egyaránt.

minden bizonnyal pontosan tudják, hogy belátható közelségben nem arathatnak újabb kétharmados győzelmet, a kérdés tehát nem is az, hogy milyen rendszer mellett lehetne ennek esélyét maximalizálni (a válasz egyébként egyszerű volna: kizárólag egyéni választókerületekre épülő rendszerrel, de erre a magyarországi hagyományoktól teljesen idegen, ráadásul kiemelten kockázatos megoldásra valószínűleg a Fideszben sem nyitottak). Sokkal inkább az az érdekes, miképpen lehetséges a parlamenti mandátumok abszolút többségét hosszú távon megtartani, felkészülve arra az esetre, ha az ellenzéki oldalon újra felépül egy váltópárt – legyen az régi vagy új politikai erő. Az ennek megfelelő politikai környezetben bonyolították le az 1998-as, a 2002-es és a 2006-os választásokat. Ez a három választás pedig azt bizonyította be, hogy a kétfordulós rendszerben rejlő lehetőségeket a legjobban kihasználó politikai erők jönnek ki nyertesként. A Fidesz 1998-as győzelme és 2002-es kudarca egyaránt bebizonyította, hogy ha két nagy tábor verseng a győzelemért, akkor a rendszer azt a felet segíti, amelyiknek marad tartaléka a második fordulóra. 1998-ban az FKGP-ben sokkal több potenciál volt, mint a másik oldalon az SZDSZ-ben, és gyümölcsöző választási megállapodással az akkori ellenzéknek sikerült is megfordítania a végeredményt. 2002-re viszont a széles körű jobboldali összefogás 1 százalékponttal alulmaradt az MSZP listájával szemben, s az akkori SZDSZ fegyelmezettebb átszavazó bázist jelentett a szocialisták számára, mint a parlamentből épp kieső MIÉP a Fidesz számára. Orbán Viktor még így is kis híján fordított, de az akkor még szokat-

lan hevületű kampány csak a szocialisták megelőzésére volt elegendő, a kormánytöbbség megszerzésére nem. 2006-ra a két nagy párt közötti minimális különbség megmaradt, de az akkor a szélsőjobboldali szavazókat is maga mögött tudó Fidesz közepén annyi szavazót veszített, hogy az SZDSZ mellett az MDF is bejutott, utóbbi szavazói pedig teljesen megosztottak voltak másodlagos preferenciáik tekintetében.

Nyílt küzdelem esetén tehát a kis pártok szavazóinak szerepe felértékelődik; a minden szimpatizánst táboron belül tudni igyekvő Fidesz számára éppen ez az az elem, amely a fő veszélyt jelenti, és amelyet egy új rendszerben mindenképp ki kíván iktatni. Ez magyarázza, hogy az új javaslat gyakorlatilag egyfordulóssá alakítaná át a választási rendszert. Második fordulóra ugyanis csak akkor kerülne sor, ha nem menne el a választók több mint fele szavazni (ilyesmi csak 1998-ban fordult elő két megyében és 31 egyéni választókerületben), vagy ha szavazategyenlőség alakulna ki, amelynek minimális az esélye. Ha elegendő voksoltak, azonnal elnyerné a mandátumot az a jelölt, aki a legtöbb szavazatot kapta, függetlenül attól, hogy megszerezte-e az abszolút többséget. Míg tehát a kétfordulós rendszer azoknak kedvez, akiknek marad tartalékuk a második fordulóra, az egyfordulós szisztéma azoknak a legjobbnak, akik a relatív előny birtokában vannak. Ennek megtartása pedig távlatilag sem lehetetlen a Fidesz számára.

A Fidesz-koncepció tartalmaz – a területi listák eltörlése mellett – még egy, a többi párt számára gesztusértékűnek mondható elemet, ez pedig a je-

lőltállításra vonatkozó paragrafus. Egy egyéni jelölt elindítását továbbra is 750 ajánlószelvényhez kötnék, de a választókerületek lélekszáma átlagosan közel a duplájára nőne. Ez jelentős könnyebbség lehet a kisebb politikai erők számára: az eddig rendkívül éles, nulladik választási fordulóként működő jelöltállítási szakaszban bizonyosan több lenne a továbbjutó. Ez attól a körülménytől sem független, hogy kiiktatná a rendszerből a területi listákat, a helyettük megjelenő országos lista állításának feltétele pedig mindössze 23 jelölt volna. Míg tehát eddig 36.750 érvényes szelvény kellett ahhoz, hogy egy párt listájára minden egyes szavazó körben voksolni lehessen, az új szabályozásban elegendő lenne ehhez 17.250. Ez még az európai parlamenti választáshoz képest is könnyebbség, ahol 20 ezer ajánlás szükséges ugyanehhez. Az idei országgyűlési választások jelöltállítási időszaka is bebizonyította, hogy egy kis párt számára a legnagyobb kihívást a kellő számú szelvény összegyűjtése jelenti; amelyik viszont teljesíti a minimumot (eddig ez a 20 területi listát jelentette), az levetközti az esélytelenség bélyegét, és az 5 százalékos küszöb megugrása már a választók szemében sem lehetetlen feladat (LMP), míg a többiek-től végleg elfordulhatnak (MDF, Civil Mozgalom). Ilyen értelemben ez a könnyítés talán annál is értékesebb a kis (azon belül is a parlamenten kívüli) pártoknak, mintha a bejutási küszöböt szállították volna lejjebb.

A Fidesz deklarálta vitaindítónak szánt törvényjavaslata azonban még távolról sem tekinthető véglegesnek, így könnyen elképzelhető, hogy az önkormányzati választási rendszer jelöltállításának drasztikus szigorításához hasonlóan az országgyűlési választáson való indulás feltételeit is megnehezíti. A szelvénygyűjtésre már a korábbi keretnek a felénél is kevesebb idő áll rendelkezésre, ráadásul az ajánlószelvények körüli közismert problémák továbbra is mérgezhethetik a választás tisztaságát. A cédulás megoldás kiváltásának keresése ezért bizonyosan meghatározó vitapont lesz majd a paritásos albizottságban, de a legtöbb problémára megoldást jelentő kaució bevezetésére valószínűleg még nem érdemes számítani.

A törvényjavaslat nem tér ki a jelenlegi választási rendszer – bizonyos esetekben alkotmányossági kérdéseket is felvető – anomáliáira, amelyek megoldásának kidolgozása már bizonyosan nem spórolható meg, mivel a két forduló hivatalosan megmarad, a külképviseleti szavazás módját pedig gyökeresen át kell alakítani. Üdvözlendő, hogy a javaslat a legrégebbi alkotmányos mulasztásra, a kisebbségek képviselőjére megoldást igyekszik nyújtani, ám ez egyelőre a legelnagyoltabb része a koncepciónak. Nem

megkerülhetők az olyan kérdések sem, mint a kampánycsend eltörlése (vagy legalább ételszerűbbé tétele) vagy az igazolással szavazás több (nem csak a kijelölt szavazókörök előtt kígyózó sorokat eredményező) problémát is felvető szabályozása, amelyek egyelőre teljes egészében hiányoznak a javaslatból.

A legfontosabb azonban a választókerületi aránytalanságok tartós felszámolása volna, annál is inkább, mert az Alkotmánybíróság a 868/B/2009. AB határozatban nemcsak az 1990 óta változatlan formában hatályos választókerületi beosztást semmisítette meg (2011. december 31-ével), hanem a választójogi és a választási eljárásról szóló törvény úgynevezett felhatalmazási klauzuláit is (azonnali hatállyal), amelyek a mindenkori kormány kezébe adták a választókerületi határok kijelölésének jogát. Márpedig a parlament előtt heverő törvényjavaslat ugyanígy rendelkezett volna, még hozzá szinte szó szerint átemelve az azóta alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített mondatot.

Az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakítását meghatározó „alapvető elvek, szabályok és garanciák [...] kétharmados törvényi szintű megalkotására kötelezte a törvényalkotót”; a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez azonban „elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény”. A Fidesz rövid távú érdekeit tehát nem sérti az AB határozat, jelenlegi parlamenti fölényét kihasználva úgy is saját képére formálhatja a választókerületi térképet, hogy eleget tesz az AB iránymutatásának. Ahhoz azonban, hogy a választókerületek lélekszáma között soha ne állhassanak elő újra a jelenlegihez hasonló aránytalanságok, a kétharmados választójogi törvényben kell rögzíteni, milyen elvek mentén, milyen időközönként lehetséges, illetve kötelező módosítani a kerülethatárokon. Ennek a problémának a megnyugtató szabályozása némi önkorlátozást követelne a törvényalkotótól, ugyanakkor érdekében áll alkotmányosan megkérdőjelezhetetlen választási törvényt alkotni.

Végül a választói szempontot is érdemes megvizsgálni. Mindenképp előnyös, hogy megmaradna a „kétszavazatos” rendszer, a legtöbb szavazó számára így alig volna érzékelhető a változás. Ugyanennek az éremnek a másik oldala, hogy a szisztéma változatlanul bonyolult lenne, így a mandátumkiosztási mechanizmus továbbra sem volna érthető a szélesebb közvélemény számára. Márpedig éppen ez volt (és minden jel szerint marad is) a legnagyobb baj a rendszerrel, nem pedig az, hogy nagylétszámú parlamentre kalibrálták.

A kormánypártok kétharmados felhatalmazásával kapcsolatban sokféle legenda, kérdés és aggály fogalmazódik meg. Az aggályok több forrásból erednek, de erősítette őket Orbán Viktor kötcsei beszéde, amelyben többek között egy tizenöt-húsz évig regnáló „nagykormányzó párt[ot], egy centrális politikai erőter[et]” vizionált, „amely képes lesz arra, hogy a nemzeti ügyeket megfogalmazza – és ezt nem állandó vitában teszi, hanem a maga természetességével képviseli”.

Lényeges kiemelni, hogy a több cikluson átnyúló, sorozatos választási győzelmeket megvalósító kormányzásra vonatkozó aspiráció természetes célkitűzés egy demokratikus politika keretében. Igen ritka az a politikai alakulat, amely egy ciklusra rendezkedik be. Néhány politikusnak, illetve pártnak valóban megadatik, hogy sorozatos demokratikus győzelmekkel elérje az Orbán által kívánt másfél-két évtizedes kontrollt az állam ügyei felett. Ám nyilvánvalóan nem mindegy, hogy a demokratikus választás adta legitimáció mellett milyen eszközök alappozzák meg a dominanciát.

Mint sokan kiemelik napjainkban, a demokrácia keretrendszere megdönthetetlen, ezt európai uniós tagságunk garantálja. De ez a garancia legfeljebb a rendszer egészére és legalapvetőbb sarokköveire vonatkozik. A demokrácia működését rendkívül bonyolult politikai és társadalmi intézményrendszer szavatolja, és ennek számtalan részletét lehet korlátozó, a demokratikus választás lehetőségét csorbító módon átalakítani. Korlátozni lehet például a média szabad működését; párt-, illetve kormánybefolyás alá lehet vonni a közmédiát; szigorítani lehet a választásokon való részvétel szabályait, hogy kevesebb potenciális konkurens jelenjen meg; monopolizálni lehet a pártfinanszírozás legális és illegális forrásait; és pártirányítás alá lehet vonni azokat az intézményeket, amelyek feladata a kormány felügyelete, az általa elkövetett visszasságok feltárása – hogy csak néhány, nem véletlen példát említsék. A demokrácia létét aláásni valóban nem nagyon lehet. Annak minőségét, azaz a demokratikus folyamatot és a demokratikus választás alapját biztosító politikai versengést gyengíteni azonban igen. Ennek két lehetséges területét, a választójogot és a választási szabályokat veszem most górcső alá.

A kormánypártok terveit előre látni nem lehet. Ahol szűk környezetben, legfeljebb néhány fő bevonásával születnek a döntések, transzparencia nélkül, ott legfeljebb a „kremlinológia” klasszikus tudományával lehet „elemezni”. Hozzáteszem, hogy a

döntéshozatal e módja bár kevésbé demokratikus, de nem mond ellent a képviseleti demokrácia elveinek és gyakorlatának, és főleg nem szokatlan a demokratikus jogállamokban.

Mindazonáltal a szűk körben hozott döntések egy kétharmados többség maximális kihasználásával járhatnak káros hatással a demokrácia működésére nézve. Az alábbiakban két potenciális területet fogok elemezni, ahol az előttünk álló években bekövetkezhet változás, és rámutatok arra, hogy a változás milyen módon szűkítheti a demokratikus választás és változtatás lehetőségeit: 1. a szavazati jog kiterjesztése a Magyarországon kívül élő kettős állampolgárokra; 2. a választás lebonyolítására vonatkozó jogszabályok módosítása, konkrétan a) a választási rendszer átalakítása, b) a választáson való indulás megnehezítése, c) a választókerületek határainak újrarajzolása.

Mielőtt ezekre rátérnék, röviden érintek egy másik kérdést, amely megalapozza az alábbi elemzést is: azt, hogy mennyire széles a spektruma a nemzetközileg elfogadott demokratikus gyakorlatnak és ezáltal mi az, ami elfogadható itthon. Az eddigi visszatekintő változtatások (például politikai kinevezettek független felügyeleti pozíciókban, tisztogatás a közigazgatási apparátusban) kapcsán gyakran felmerült, hogy hasonló lépések más demokráciákban is elfogadottak. Ez egy-egy döntés vonatkozásában igaz lehet. Minden demokráciában lehet olyan példákat találni, amelyek önmagukban nézve a rendszer demokratikus működését inkább gyengítik, semmint erősítik. De egy rendszerbe illeszkedve ezek a megfelelő ellensúlyok, írásos és íratlan (hagyományalapú) szabályok révén „kiegyenlítődhetnek”, azaz potenciálisan káros hatásuk kevésbé eredményes, mint olyan helyeken, ahol a problémás elemet átveszik, de nem csatolják hozzá a megfelelő ellensúlyokat és hagyományokat. Ezért ezeket az „antidemokratikus” elemeket nem a rendszerből kiemelve kell értelmezni, hanem az azon belül elfoglalt helyük, működésük és súlyuk szerint.

Ha a demokratikus rendszerek sokaságának gyakorlati működéséből kigyűjtjünk a „legrosszabb gyakorlatokat”, akkor bizonyára sok visszaélést igazolhatnánk ezzel, és akár egy féldemokratikus rendszert is összerakhatnánk a puzzle darabjaiból. Egy konkrét példa az illusztráció kedvéért: a közigazgatásban végrehajtott, nyugat-európai viszonylatban szokatlan mértékű tisztogatás igazolásaként divatos hivatkozni az Egyesült Államokban a kormányváltások után szokványos, nagyszabású kádercserére a közigazgatásban. Ez utóbbinak önmagában is vannak problematikus elemei, bár az ott leváltott közszolgák aránya messze nem közelíti meg az itthoni – korábban is tapasztalt – tisztogatások mértékét.

Egyúttal azonban a modern demokráciák közül az Egyesült Államokban működik a hatalmi ágak legszigorúbb elválasztása. A fékek és ellensúlyok hatékonyabban működő rendszere következtében kevésbé aggályos az erősebb politikai kontroll az államapparátus felett. A legtöbb parlamenti demokráciában, így Magyarországon is, ezzel szemben jelentős az összefonódás a törvényhozói és a végrehajtó hatalmak között, és aligha lehet egymás ellensúlyainak tekinteni őket. Régióinkban ehhez az is hozzáadódik, hogy a demokratikus keretek ismertetének és használatának elsajátítása még nem fejeződött be, s így a közigazgatásban is gyenge a köztisztviselők érdekérvényesítése az adott esetben törvénybe ütköző vagy egyéb módon aggályos utasításokkal szemben. Egy ilyen helyzetben kiemelten fontos lenne a közigazgatás függetlenségének és szakmaiságának erősítése (ami a mindenkor kormánypárti apologeták állításaival szemben nem áll ellentmondásban a politikai irányítás érvényesülésével).

Akár az Egyesült Államokra történő, több tekintetben is téves hivatkozást, akár más hasonlatokat fenntartásokkal kell kezelni. A nemzetközi példák hasznosak, de csak akkor, ha az adott kontextusnak megfelelően értelmezzük szerepüket.

1. *Kettős állampolgárság és a választójog.* A kettős állampolgárság megszavazásakor nyitva maradt, pontosabban fel sem merült a leendő új állampolgárok szavazati jogának kérdése. Egy hónappal a szavazás után azonban Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes az erdélyi Krónika című lapnak adott interjújában már utalt arra, hogy a jelenlegi helyzet, mely szerint a külföldön élő (pontosabban magyarországi lakcímmel nem rendelkező) magyarok nem szavazhatnak, nem valószínű, hogy fenntartható lenne. Semjén szerint az „állampolgárság és szavazójog elválaszthatatlanok egymástól”.

Indulóban le kell szögezni, hogy Semjénnek igaza van: az állampolgárság rendszerint valóban párosulni szokott a szavazati joggal, és amennyiben nem, úgy a választójog kiterjesztése azokra az állampolgárokra, akik addig valamilyen megfontolásból nem szavazhattak, általában nehezen minősíthető demokráciaellenes lépésnek. Sőt, hagyományosan a választójog kiterjesztését demokráciaerősítő lépésnek szokták tekinteni, amit hagyományosan a politikai baloldal szokott pártolni.

Emellett, mint Semjén is kiemelte, nemzetközileg igencsak elterjedt a külhoni állampolgárok szavazati joga. Nem kizárólagos a felsorolás, de például Olaszország, Franciaország, Horvátország, Portugália és Svájc is azon európai országok közé tartozik, ahol van szavazati joga és ezáltal valamilyen formájú parlamenti képvisellete az ország határain kívül

élő állampolgároknak (bár arra vonatkozó információt nem sikerült felkutatnom, hogy ezek elvileg a kettős állampolgárokra is kiterjednek-e, annyi bizonyos, hogy a gyakorlatban ezt ellenőrizni nem szokás, mint ahogy nálunk sem ellenőrzik a bejelentett lakcímmel rendelkezők esetében, hogy van-e más állampolgárságuk). Amennyiben a választójog kiterjesztése megtörténik a határon túl élő, kettős állampolgársággal rendelkező személyek körére, a döntést igazolandó, számos utalás lesz majd a fenti és egyéb példákra.

A külföldi példák azonban csak fenntartással alkalmazhatók a magyar kontextusban. Bár mint minden egyéb politikai töltetű adat, a határon túli magyarok száma is vita tárgya, de még a pesszimista becslések is hárommillió körülire teszik a határainkon kívül élők magyarok számát a Kárpát-medencében. Ez a jelenlegi magyar állampolgárságú népesség harminc százaléka. Amennyiben e népességnek akár kis hányada is úgy dönt, hogy él az állampolgárság lehetőségével és a szavazati joggal, azzal egyéb korlátozások hiányában döntő hatással lehet a belföldi politikára. Ha ezt viszonylag nagy számban teszik, akkor jóval nagyobb lesz az arányuk az összes választópolgár számához viszonyítva, mint a fent említett példák bármelyikében. Elvileg akár a 20-25 százalékot is elérheti a határon túl élő szavazók aránya, és ez fejlett demokráciában teljesen példátlan arány lenne.

De még egy jóval alacsonyabb, 5-10 százalékos szinten is messze kimagasló lenne nemzetközi összehasonlításban a határon túli szavazók aránya, és drámai hatással lehetne a hazai választásokra. A potenciális választási hatás felmérése érdekében érdemes figyelembe venni, hogy a 2010-es választás előtt a tágan értelmezett baloldali blokk (MSZP és SZDSZ) nagyjából egyensúlyban volt a jobboldali blokkal (Fidesz, KDNP, MDF, FKGP). 1998-ban a jobboldali blokk listán kb. 220 ezer szavazattal (a szavazásra jogosultak kb. 2,75 százaléka) kapott többet, mint a baloldal, majd 2002-ben fordult a kocka és 368 ezer szavazattal (kb. 4,6 százalék) vezetett a baloldal (a MIÉP szavazatait is számítva mindössze 123 ezer szavazat volt a különbség), míg 2006-ra 142 ezerre (kb. 1,8 százalék) csökkent a különbség (míg a parlamenti többség jelentősen nőtt!).

Amennyiben abból indulunk ki, hogy a bal- és a jobboldal hozzávetőleges paritása csak átmenetileg bomlott fel, úgy kiderül, hogy akár néhány százaléknyi plusz jobboldali szavazó tartósan felboríthatja azt az egyensúlyt, amely a politikai váltógazdaság alapja volt. Ez nem Mikola István vágyálma volt, hanem a lehetőségek véletlenül kikotyogott valós jellemzése.

De ha realisabban azt feltételezzük, hogy a Jobbik és az LMP megjelenésével tartósan átalakult a pártrendszer és az eddigi bal-jobb egyensúlyról nem lehet már beszélni, akkor sem változik gyökeresen az elemzés: az új szavazók nagy számban történő bekapcsolódása radikálisan átalakítja a politikai egyenleget. Itt persze azt feltételezem, bár empirikus bizonyíték híján, hogy a magyar politikai kontextusban az új, külhoni szavazók sokkal nagyobb arányban támogatnák a Fideszt, mint a többi pártot, és legkevesbé a két baloldalt. Szerintem megállja a helyét a vélelem, hogy a határon túli közösség a magyar politika összefüggésében javarészt jobbra hajlik, és főleg igaz lesz ez arra a rétegre, amelyik a leginkább élne az állampolgárság felvételének lehetőségével.

Egy másik komoly aggály is kapcsolódik azonban a külföldön élők relatíve magas arányú részvételéhez a magyar választásokon: ezzel létrejön egy jelentős méretű választói réteg, amelyre a kormány politikája minimális vagy semmilyen hatással nincs. A demokrácia mint visszacsatolási rendszer a kormányzók és a kormányzottak között jelentősen veszít működőképességéből, ha a kormányzottak nem elhanyagolható részének életét nem befolyásolja a kormányzás minősége. Ha nő a szegénység, a GDP nagyon visszaesik, az adók elviselhetetlenül emelkednek stb., akkor is maradhat egy szignifikáns szavazói tartalék, amelyet ezek nem feltétlenül tántorítanak el a kormánytól, mivel alig érintik őket a belső hatások.

Ésszerű abból kiindulni, hogy míg egy olyan politikai helyzetben, ahol például az 577 parlamenti helyből 11-et (Franciaország) határoznak meg a határon kívül élők, ez egy elfogadható mértékű probléma, addig a magyar kontextusban ez jelentős mértékben túlhaladhat az elfogadható mértéken, más szóval a demokratikus politika következményeivel közvetlenül nem szembesülők aránya döntő befolyással lehet a választási eredményre és a politika irányvonalára.

2. *A választási rendszer átalakítása.* A Fidesz 176 egyéni körzetből 173-at nyert meg a 2010 áprilisi választás során. Ennek köszönhetően lett a kormánypártokra leadott 52,77 százalékos listás támogatottságból a parlamenti mandátumok 68 százaléka, a sokat emlegetett kétharmad (ezt már csak azért is érdemes megemlíteni, mert sokan, köztük értelmiségiek, sőt még politikai újságírók is olykor hangsúlyozzák, hogy kétharmad szavazott a Fideszre). Az egyéni mandátumok egyoldalú megoszlásából akár az is következhetne – és többen ezt jósolják –, hogy a Fidesznek érdemes lenne átállnia egy teljes többségi, egyéni választókerületi rendszerre, akár annak egyfordulós, akár kétfordulós variánsára.

Véleményem szerint ez stratégiai hiba lenne a „centrális erőter” politikai alapfeltételeinek megteremtésében, s nem véletlen, hogy a kormánypártok eddig abból indultak ki, hogy csökkentett létszámú parlament mellett megmaradnak a jelenlegi arányok a képviselők megválasztása során (kb. 45,6 százalék egyéni mandátum, kb. 39,4 százalék területi lista, kb. 15 százalék országos kompenzációs lista).

A magyar választási rendszer mindig is jelentősen torzított az erősebb pártok javára, de a 2010. évinél nagyobb mértékben eddig csak az MSZP profitált ebből, méghozzá 1994-ben, amikor 33 százalékos listás támogatottsága 148 egyéni mandátumra és a parlamenti helyek 54 százalékára volt elég. Ha az arányosságot értéknek tartjuk, a kormányalakítás lehetősége szempontjából az MSZP 1994-es eredménye volt a legaggályosabb, hiszen a választók mindössze harmadának támogatását bíró pártnak adott stabil parlamenti többséget. A Fidesz 2010-es eredménye ezzel szemben még egy arányos választási rendszerben is vitathatatlan kormányzati felhatalmazást adott volna. A magyar rendszerben azonban egyúttal az alkotmánymódosítás lehetőségét és ezzel a teljes demokratikus keretrendszer átírásának lehetőségét is megadta, ami egy ciklusokon sokszorosán átnyúló hatással járhat – ez a jelen elemzés tárgya.

Két oknál fogva lenne a Fidesz szempontjából hiba a jelenlegi vegyes, német–francia ihletű rendszer átállítása egy teljesen többségi rendszerre. Egyrészt a rendszerben részt vevő pártok motivációja a blokkosodás elfogadása iránt jelentősen nőne, mivel politikai túlélésük lenne a tét (vö. a három ellenzék által nyert egyéni mandátum az ellenzék töredezettsége mellett). Bár figyelembe véve a Jobbik ideológiai elhelyezkedését, a baloldali ellenzékkel történő összefogás kölcsönösen kizárható, az LMP aligha tarthatná fenn az egyenlő távolság politikáját több mint még legfeljebb egy választás erejéig, amikor lényegében megszűnne parlamenti párt lenni, mivel csak a jelenlegi eredményének megsokszorozásával tudna parlamenti helyeket szerezni.

A másik ok a választói racionalitás. Lehet, hogy egy-két ciklusba beletelne, míg az átalakított rendszer lényegét a legtöbb választó teljesen megérezné és lefordítaná szavazói magatartására, de egy idő után a legtöbben megértenék: a kormányváltás lehetőségéhez Magyarországon kétpártrendszernek kell működnie (minimálisan a választókerületek szintjén, de ennek kifejtése külön elemzést igényelne). A pártok önkéntes tömbösödése mellett vagy azt helyettesítendő a Fidesz-ellenes választók az esélyesebb ellenzéki jelöltekre összpontosítanak szavazataikat, semmint hogy „elpazarolják” azokat kis pártokra.

Elképzelhető, hogy a teljesen többségi választási rendszer rövid távon növelné a Fidesz többségét, de lényegében döntő löketet adna az ellenzék tömbösödésének. Figyelembe véve, hogy az ellenzék stabilnak és rövid távon nehezen áthidalhatónak tűnő töredezettsége sokkal fontosabb hatalmi tényező a Fidesz számára, mint saját kimagasló, de törekény támogatottsága, öngól lenne a konszolidáció irányába terelni az ellenzéki pártokat és szavazókat.

Az ellenzéki szavazatok jelenlegi megoszlása még a némileg túlerősödött Jobbik mellett is a lehető legkedvezőbb a kormánypártok számára. A további magyarázat érdekében érdemes visszanyúlni a magyar választási történelemhez. Véleményem szerint Orbán Viktor fanatikusként tűnő ragaszkodása az „egy a tábor, egy a zászló” elvéhez nem ideológiai jellegű, hanem pragmatikus megfontolásokból, pontosabban az 1994-es választásnak a jobboldal számára fájdalmas tapasztalatából fakad. Az akkor töredezett jobboldali ellenzék támogatottsága nem maradt el az MSZP támogattságától, de az egyéni választókerületek javának elvesztése miatt a parlamenti mandátumok tekintetében messze alulmaradt.

Amennyiben Orbánnak köszönhetően nem következett volna be a jobboldal konszolidációja 1998-ig, úgy nem lett volna megdönthető az MSZP-SZDSZ-kormány, sőt ha erősebb lett volna a konszolidáció, akkor nagyobb arányú lett volna a győzelem parlamenti mandátumokban mérve. A Fidesz – amellett, hogy saját szavazati arányát értelemszerűen növelni akarta – ebből a logikából kiindulva kezdett hozzá a jobboldali partnerek kétes eszközökkel történő beolvasztásához.

A megosztottság rossz volt a jobboldalnak 1994-ben, azonban a Fidesz szemszögéből ideális a baloldalon. Ha sikerül a baloldali ellenzéket tartósan megosztani, akkor a Fidesz az egyéni választókerületek jelentős többségét meg tudja tartani. Mi több – és ez a lényeg –, a kormánypártok igen sok szavazatot veszhetnek a jelenlegi kimagasló és fenntartathatatlan szintű támogatottságból, anélkül, hogy a stabil parlamenti többségük veszélyeztetve lenne.

Amennyiben a Fidesztől elvándorló szavazatok viszonylag egyenlően oszlanak meg a többi párt között, az MSZP és az LMP nem tud megegyezni a visszalépésekről, úgy szélsőséges esetben elképzelhető egy 20 százalékos körüli visszaesés (kb. ennyit veszített az MSZP most!) ellenére elért parlamenti többség például egy ilyen vagy hasonló felállás mellett: Fidesz 33 százalékos, MSZP 27 százalékos, Jobbik 23 százalékos, LMP 17 százalékos. Abból kiindulva, hogy egy ilyen mértékű visszaesés valószínűtlen, a Fidesz reális esélyei ennél sokkal jobbakká válnának a töredezett ellenzék mellett.

A Fidesz ambivalens viszonya az LMP-hez ebből logikusan következik: az LMP léte stratégiai érdek, mindaddig, amíg nem képes az MSZP-t kitúrni a vezető baloldali párt pozíciójából és maga alatt konszolidálni a baloldalt. A Jobbik e tekintetben nem pusztán előny, de nem is feltétlenül hátrány. Egyrészt nem kérdés, hogy a párt maga is visz volt baloldali szavazókat. Ennek köszönhetően roppant meg látványosan az MSZP a Budapesten kívüli szocialista fellelővárosokban, mint Heves megye és Borsod-Abaúj-Zemplén megye volt nehézipari területei. Másrészt lényeges, hogy a Fideszből kiábránduló szavazók egy részének maradjon alternatívája a két baloldali párt mellett, mivel így tartható fenn leginkább az ellenzék töredezettsége, az ellenzéki szavazatok konszolidációjának megakadályozása. Az utóbbit leginkább egy pusztán többségi választási törvény tudná megvalósítani, amit ezért nem tartok valószínűnek – bár az önkormányzati törvényhez hasonló hangsúlyeltolódás a többségi képviselői irányában elképzelhető, és felmerülhet a második forduló eltörlése, bár az is a tömbösödést segítené elő.

A jelölt-, illetve listaállítás megnehezítése. A jelöltek, illetve pártlisták állításának megnehezítése kockázatos politikai fegyver, mert nehezen kiszámíthatók a hatásai. Egyfelől megakadályozhatja az új baloldali pártok megjelenését, amelyek tovább fokozhatnák az ellenzék töredezettségét a fent kifejtett eredménnyel. Másrészt megakadályozhatja egy centripárt kialakulását, amely a csalódott, mérsékelt Fidesz-szavazókra hajt, valamint egy olyan baloldali párt létrejöttét is, amely képes mobilizálni a passzív baloldali szavazókat, vagy esetleg középtávon maga alatt integrálni a töredezett baloldalt. Véleményem szerint a kormánypártok számára az utóbbi előnye nagyobb súllyal esik latba.

A pártstruktúra „befagyasztása” az új pártok megjelenésének megakadályozásával összességében előnyösebb lehet, mivel a jelenlegi ellenzék több előnnyel is bír a kormánypártok szemszögéből. A Jobbik számos választó szerint túl szélsőséges, az LMP nem eléggé ismert, tapasztalatlan, ideológiája a legtöbb választó számára nehezen értelmezhető, az MSZP pedig sokak számára tartósan hitelt veszített.

Lényeges emellett, hogy a jelölt-, illetve listaállítás megnehezítése az önkormányzatok vonatkozásában be is következett, nem is akármilyen sikerrel: összességében sokkal kevesebb jelölt és lista indult, de a leglátványosabban a fővárosi és a megyei listák száma csökkent, 356-ról 76-ra! A korábbinál sokkal rövidebb határidő mellett jelentősen megemelt ajánlócédula-követelményeknek még az áprilisban az ország minden megyéjében listát állító és országosan

7,5 százalékos támogatottságban részesülő LMP is javarészt képtelen volt megfelelni, és így 15 megyében lista nélkül maradt.

Az eddigi egyik legnagyobb hatású és sajátos céljait figyelembe véve legsikeresebb kormányzati „reform” hasonló hatással járna az országgyűlési választásokon is. Míg az LMP-nek, mostani pozíciójának köszönhetően, lenne esélye az indulásra, a jelenlegi vagy jövőbeli parlamenten kívüli pártok esélyei minimálisra csökkennének.

Akik egyáltalán indokolták a döntést az önkormányzatok vonatkozásában, azzal érveltek, hogy valahogy távol kell tartani a komolytalan jelölteket és pártokat. Ez a legjobb indulattal is téves érvelésnek minősítendő. A magyar pártrendszer több, itt most részleteiben nem kifejtendő okok miatt, a legzártabb demokratikus pártrendszerek közé tartozik. A rendszerváltás óta 2010-ig mindössze egyetlen új pártnak sikerült betörnie az Országgyűlésbe, a szélsőjobboldali MIÉP-nek 1998-ban. Ez két oknál fogva is különösen feltűnő. Egyrészt a régióban a rendszerváltás után még sokáig a pártrendszerek folyamatos átalakulása, a régi pártok eltűnése mellett – ami nálunk is előfordult – az új formációk megjelenése volt jellemző. Magyarországon kívül csak Csehországban figyelhető meg ez a fajta zárttság (és ott is a legutóbbi választáson tört meg). Másrészt ezt nem a politikával kapcsolatos magas fokú elégedettség indokolta: a közvélemény-kutatások folyamatosan azt jelezték, hogy a polgárok elégedetlenek a pártokkal és a politikai elittel.

Az indulási és a parlamentbe jutási követelmények összessége, ha nem is kizárólagosan felelős ezért a fejleményért, de jelentős szerepet játszott benne. Az előbbiek fényében ezek nehezítésének hatását nem nehéz felmérni: a demokratikus választék bővülésének, módosulásának lehetőségei az eddigi tragikus szint alá csökkennének, és ezzel együtt a polgárok abbéli joga is, hogy kicseréljék az őket képviselő pártokat. A demokrácia egyik alapeleme, a változtatás joga korlátozódna jelentős mértékben, mint ahogyan ez már az önkormányzati választások keretében megtörtént.

A jelöltállítási követelmények drasztikus szigorítása olyan súlyú változtatás (különösen a hazai körülmények között), amelyre csak komoly indoklás és társadalmi vita után szabadna sor kerüljön. Mindazonáltal reális forgatókönyv, hogy a kormánypártok ezt megteszik, és ennek során ismételten csak abba a minimális társadalmi ellenállásba ütköznek, amelyet az LMP-frakció sárgalap-bemutatása jelentett az önkormányzati szigorítás kapcsán.

A választókerületek határai. A választókerületek határainak átrajzolására csak elméleti szinten tudok

röviden kitérni, inkább a visszaélés elvi lehetőségeire, mint a konkrét megvalósulás kereteire mutatóra. E téren a változtatásra mindenképpen szükség lenne, mert az Alkotmánybíróság jogosan állapította meg, hogy az eltérések az egyes választókerületek szavazóinak létszáma között túl nagy, és ez sérti a szavazati egyenlőséget. A módosítás tehát szükséges, egyúttal visszaélésre ad lehetőséget.

Amennyiben a választási szabályok gyakorlata elvi céloknak is meg akar felelni, úgy a kialakításánál nem lehet szem elől téveszteni a fennálló realitást vagy a várható hatásokat. Ha a polgárok kizárólag vagy többnyire az egyéni jelölt személye, személyes politikai álláspontja vagy egyéni teljesítménye alapján szavaznak, úgy a kerületi határok nyomvonala sokkal kisebb relevanciával bír a politikai egyensúly tekintetében, mint amikor az egyéni képviselők választásánál is túlnyomórészt az elsődleges pártpreferencia érvényesül. Mivel Magyarországon az utóbbi a helyzet, a választókerületek határai potenciálisan nagy hatással lehetnek a választás eredményére. E tekintetben relevánsak lesznek a jövőbeni önkormányzati, megyei, illetve járási határvonalak, hiszen ezek szabnak „természetes” határvonalakat a választókerületeknek is.

Többféle módon lehet a választókerületi határokat politikai indítatás nyomán meghúzni, de a leggyakoribb módszer az, hogy azokat a területeket, ahol az ellenfél pártja nagyon erős, igyekeznek egy választókerületbe suvasztani, és így egy nagyon erős többségű ellenzéki kerületet hoznak létre, amelynek szomszédságában több olyan körzet is van, ahol kisebb mértékű, de stabil a változást végrehajtó párt előnye. Egy másik verzió pont ellenkező hatású, azaz egy stabil ellenzéki kerület szavazóinak szétszórása több „saját párti” kerület között, ahol az új szavazók nem zavarják meg a többségi viszonyokat. A cél mindenképpen az, hogy az ellenzék a körzeteit minél magasabb többséggel nyerje, míg a saját párt szorosabb, de kiszámítható és stabil győzelmeket arasson – a választókerületeken alapuló rendszerben így lehet a szavazókat a leghatékonyabban elosztani minél több választókerület megnyerése érdekében. Nézzünk két szemléltető példát!

A modern kor egyik leglátványosabb – és demokratikus bíróság által majdnem teljesen jóváhagyott – példája a texasi kongresszusi körzetek 2003-as újrafelosztása volt. Miután 2002-ben a Republikánus Párt képviselői százharminc év után többséget szereztek a helyi törvényhozásban, ezzel felhatalmazást kaptak a szövetségi Kongresszus képviselőháza texasi körzeteinek újrafelosztására. Erre szükség is volt, mert annak ellenére, hogy a texasiak többsége republikánus jelöltekre szavazott, 2002-ben a

32 körzetből 17-ben demokrata jelölt került ki győztesként. A korrekció azonban szándékosan és jelentősen túllőtt a célon: a körzethatárok újrarajzolása után 21:11-re változott az arány a republikánusok javára, ami jelentősen meghaladta szavazati fölényüket az államban. Az újrarajzolás előtt a demokraták valamivel kisebb arányban nyertek a körzeteikben, mint a republikánus jelöltek. Az újrarajzolás után nemcsak megfordult ez az arány – most már a republikánusok nyerték kisebb átlagos előnnyel a körzeteiket –, hanem jelentősen nőtt is a különbség mértéke, ezáltal lehetővé téve a republikánusok nagyszabású térnyerését. A térképen a körzetek eleve torzszülöttekre emlékeztettek, de az újrarajzolás után elképesztő formájú, csak politikailag értelmezhető körzetek jöttek létre. Egyébiránt a két párt közötti, akkortájt kiélezett szoros versenyben országosan is komoly jelentőséggel bírt a hat, ily módon pártot váltó körzet.

Venezuelában is, ahol a magyarhoz hasonló egyes listás-egyéni kerületi rendszer van, hasonló módosítások születtek az elmúlt években, amelyeknek köszönhetően Hugo Chávez pártja jelentős többséget tarthat meg a parlamentben annak ellenére, hogy szavazati aránya jelentősen visszaesett – sőt, még az is elképzelhető, hogy kevesebb szavazatot kapott az elnök szocialista pártja, mint az ellenzék.

*

A fent vázolt eszközök egyike sem ígér biztos győzelmet és elvileg bármelyik visszaüthet. Kiderülhet például, hogy a határon túli szavazók a vártnál mégis nagyobb arányban szavaznak másra, vagy ha eleget lesznek hozzá, akár saját pártot alapítanak; a többségi választási rendszerre történő átállás segítheti egy Fidesz-ellenes tömb létrehozását, a jelenlegi rendszer azonban adott esetben a Fidesz-többség korábban bekövetkező elvesztésével járhat; az új pártok indulásának megakadályozása a jelenlegi ellenzéki pártok gyorsabb megerősödését hozhatja. Talán a legbiztosabb eszköz a választókerületek határainak újrarajzolása – de mint mindegyik másik fent elemzett intézkedésnél, itt is fennáll a veszélye annak, hogy az önérdéket túlzottan szolgáló lépés a közvélemény ellenszegülését váltja ki, még akkor is, ha eddig nincs nyoma annak, hogy a kormány bármely kétes intézkedéssel népharagot tudna kiváltani.

Lényeges szempont a fentiek kapcsán viszont az is, hogy egyik sem minősíthető egy demokráciában *ab ovo* elfogadhatatlan eszköznek, tehát nem nagyon lehet uniós tiltakozásra számítani ezek kapcsán; legrosszabb esetben egy ideig sandán néznek a miniszterelnökre az EU-s csúcstalálkozókon. Ennek ellenére viszont az intézkedések jelentősen tudnak rontani a demokrácia minőségén, és ez olyan terület, amelyen már eddig sem álltunk jól, és ahol a további romlás negatív következményekkel fog járni az élet számos területén.

AZ ERŐSEBB „NEM” JOGÁN?

AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGE, LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG
A LAUTSI-ÜGY TÜKRÉBEN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Lautsi-ügyben megállapította, hogy a feszület vallási szimbólumnak minősül, és az ország történelmi hagyományaihoz való kapcsolódása vallási jellegét se nem szünteti meg, se nem értékelhető önmagában a lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának legitim okaként. A bíróság annak vizsgálata során, hogy a feszületnek mint vallási szimbólumnak való kitettség az iskolai oktatás területén a lelkiismereti és vallásszabadság megengedhetetlen korlátozását jelenti-e, megfogalmazta a közvetett világnézeti kényszer fogalmát, ezzel összefüggésben – korábbi joggyakorlatát követve – a szülők vallási és világnézeti meggyőződését alapul véve és attól függetlenül is alkalmazta az intézményvédelmi jellegű pluralizmusértvet. A EJEB-nek a Lautsi-ügy kapcsán kifejtett elvi álláspontja olyan irányba mutat, amely az állami iskolai oktatás területén a vallásos megnyilvánulások intézményes védelmi körének szűküléséhez vezethet.

AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

A *Lautsi kontra Olaszország* ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárás 2006 júliusának végén, Soile Lautsi olasz állampolgár egyéni kérelmére indult, aki saját maga és két gyermeke, Sami Albertin és Dataico nevében fordult a bírósághoz. Lautsi asszony álláspontja szerint az iskolában, ahová gyermekei, a tizenhárom éves Sami Albertin és a tizenegy éves Dataico jártak, az osztályterem falára kifüggesztett feszület sértette a lelkiismereti és vallásszabadságot, valamint a szülőnek azt a jogát, hogy a gyermekének vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatást és tanítást biztosítson.

Az EJEB-nél indított eljárás előzménye az volt, hogy Lautsi asszony, aki fiait szekuláris szellemben kívánta felnevelni, a 2001/2002-es tanévben kezdeményezte az olaszországi Padova melletti Abano Terme városában lévő Vittorino da Feltre Állami Általános Iskola és Óvodában, ahová fiai jártak, hogy távolítsák el az osztályterem mindegyikében kifüg-

gesztett feszületet. Lautsi asszony a kezdeményezését az olasz Semmítőszék 2000-ben hozott ítéletére¹ alapozta, amelyben a bíróság kimondta, hogy a szavazóhelyiség falán függő feszület ellentétes az állami semlegesség elvével. Az iskolavezetés nem vette figyelembe kérelmét, és úgy döntött, hogy a feszületek az osztálytermekben maradnak.

Soile Lautsi a döntést megtámadta a Veneto Regionális Közigazgatási Bíróságnál – az olasz alkotmány 3. és 19. cikkére,² valamint az Emberi jogok európai egyezménye 9. cikkére hivatkozással – fenntartva azt az állítását, hogy az iskola sérti az állam semlegességének elvét. Az eljárásba az olasz Oktatási Minisztérium is bekapcsolódott, egyben kibocsátott egy iránymutatást,³ amelyben kifejezetten felhívta az iskolaigazgatókat arra, hogy az osztálytermekben feszületet helyezzenek el (a minisztérium az iránymutatás indokolásában két, az olasz alkotmány elfogadása előtti királyi rendelkezésre⁴ hivatkozott). A Regionális Közigazgatási Bíróság a felperes kérelmére 2004-ben az olasz Alkotmánybírósághoz fordult, mivel úgy találta, hogy nem nyilvánvalóan alaptalan a felperesnek az az állítása, hogy a kifüggesztett gyakorlat ellentétes az alkotmánnyal. Az olasz Alkotmánybíróság azonban 2004 végén hatáskör hiányában elfogadhatatlannak nyilvánította az ügyet, így az visszakerült az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bírósághoz. A Regionális Közigazgatási Bíróság 2005 márciusában elutasította a felperes beadványát arra hivatkozással, hogy a feszület nem csupán egyházi jelkép, hanem az olasz történelem és kultúra, végső soron az olasz identitás kifejeződése, „az egyenlőség, szabadság és tolerancia, valamint az állami szekularizmus szimbóluma”. A közigazgatási bíróság ezzel tehát elfogadta a kormány érvelését, mely szerint a feszület mint az alkotmányban egyedülként nevesített egyház, a római katolikus egyház „zászlaja”, egyben a teljes olasz állam jelképe.

A fellebbviteli eljárásban a legfelső közigazgatási bíróság szerepét betöltő *Consiglio di Stato* 2006 februárjában hozott ítéletében kimondta, hogy a feszület az olasz polgári értékek és az olasz alkotmány által garantált szekularizmus megtestesítője. A per

elvesztésével a felperes valamennyi fellebbezési lehetőséget kimerítette.

A DÖNTÉS

Az EJEK ítéletében megállapította az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jog), valamint ezzel összefüggésben 9. cikkének (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) sérelmét. Az egyezmény hivatkozott cikkei sérelmének megállapítása következtében az EJEK nem tartotta szükségesnek az ügy vizsgálatát a 14. cikk (a diszkrimináció tilalma) szempontjából. A bíróság – arra is tekintettel, hogy az olasz kormány nem fejezte ki azt a szándékát, hogy felülvizsgálja a fészületek osztálytermekben való elhelyezésére vonatkozó szabályozást – nem vagyoni kártérítés jogcímén 5000 eurót ítélt meg a kérelmezőnek.

Az EJEK döntése lényegének megfogalmazását megelőzően történeti áttekintést adott a fészület iskolákban való elhelyezésére kötelező jogszabályokról (16–26. bekezdés); ezek ismertetésére itt nem térünk ki. A testület nem értett egyet az olasz kormánnyal és az olasz bíróságokkal, amelyek a fészületet szekuláris állami jelképként értékelték.

Az EJEK a Lautsi-ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy valamely konkrét vallás szimbólumának az állami közfeladatok ellátásával összefüggő kötelező használata – így az osztálytermekben való elhelyezése – előírása korlátozza a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot, valamint a gyermek világnézeti meggyőződésének megválasztásához való jogát (a jogot, hogy higgyen vagy ne higgyen). A bíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen állami magatartás az említett alapvető jogok sérelmét eredményezi, mert a jogkorlátozás ellentétes az állam semlegességével az állami feladatok, különösen az oktatási feladatok ellátása során (57. bekezdés).

Az EJEK nézete szerint az államnak attól is tartózkodnia kell, hogy oktatási feladatainak ellátása során valamely világnézetet *közvetetten* a gyermekekre kényszerítsen. Ezt a megállapítását a testület azal indokolja, hogy a gyermekek oktatása-nevelése egy olyan különösen érzékeny terület, ahol az állam kényszerítő ereje – a gyermek érettségétől függően – a kritikus gondolkodás képességét még nélkülöző elmékre gyakorol hatást, amely kritikus gondolkodás lehetővé tenné számukra, hogy távolságot tartsanak az állam világnézeti preferenciáit tükröző üzenettől (48. bekezdés).

A strasbourgi bíróság – az olasz nemzeti fórumokkal ellentétben – úgy ítélte meg, hogy a diákok, életkortól függetlenül, könnyen értelmezhetik a fészületet egyházi jelképként, és úgy érezhetik, hogy egy konkrét vallás bélyegét magán hordozó iskolai környezetben kell nevelkedniük. Ez a veszély különösen fennáll a vallási kisebbségekhez tartozó diákok vonatkozásában. A vallásszabadság negatív oldala nem korlátozódhat kizárólag a kifejezett vallásos oktatás és a vallási szertartások hiányára, hanem kiterjed a valamely világnézetet, vallást és az ateizmust kifejező szimbólumok tilalmára is. A negatív jog fokozott védelmet igényel minden olyan esetben, amikor maga az állam az, amely egyfajta meggyőződést kifejez, és a meggyőződéssel azonosulni nem tudó személyek olyan helyzetben vannak, amelyet nem vagy csak aránytalanul nagy nehézségek árán tudnak elkerülni (55. bekezdés).

Egy vagy több vallásos jelkép jelenlétét nem igazolhatja sem azoknak a szülőknek az akarata, akik a világnézeti meggyőződésüknek megfelelő vallásos környezetben való oktatást szeretnék, sem pedig politikai kompromisszum. A szülők meggyőződésének tiszteletben tartása az oktatás vonatkozásában számításba kell hogy vegye más szülők meggyőződésének tiszteletben tartását. Az államnak kötelessége, hogy fenntartsa a felekezeti semlegességet a közoktatás területén, ahol az oktatásban való részvétel vallásos meggyőződéstől függetlenül kötelező, és amelynek feladata a diákok kritikus gondolkodásra való nevelése. A bíróság nem osztotta azt a felvetést, hogy a fészület mint a katolicizmussal (a többségi olasz vallással) ésszerűen összekapcsolható szimbólum, állami iskolák osztálytermében való elhelyezése elősegíthetné az oktatási pluralizmust, amely elengedhetetlenül szükséges az egyezmény értelmében vett „demokratikus társadalom” fenntartásához. Az EJEK az ítéletben azt is megjegyezte, hogy az olasz Alkotmánybíróságnak is ugyanez az álláspontja (56. bekezdés).

AZ ÁLLAM LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG-VÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE AZ OKTATÁS TERÜLETÉN

Az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke a következőképpen rendelkezik: „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.” Az EJEK

joggyakorlata szerint a 2. cikk e két mondatát egyrészt egymásra tekintettel, másrészt különösen is az egyezmény 8. (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog), 9. (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) és 10. cikkének (a véleménynyilvánítás szabadsága) fényében kell értelmezni. Mivel a bíróság a Lautsi-ügyben a lelkiismeret- és vallásszabadságnak lényegében csak az oktatás területén történő érvényesülésével foglalkozott, amelyet speciálisan az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke fogalmaz meg, és a 10. cikket ennek értelmezéséhez használta fel segítségül, indokolt az alábbiakban is az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének értelmezéséből kiindulni annak elemzésekor, hogy a lelkiismeret- és vallásszabadságnak hogyan kell érvényesülnie az oktatás területén az egyezmény alapján.

A szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való joghoz – más alapjogokhoz hasonlóan – az állam részéről elméletileg tartózkodási (negatív), aktív cselekvési (pozitív) és intézményvédelmi kötelezettség kapcsolódhat.⁵ Az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének megszövegezése alapján az az értelmezési lehetőség gyakorlatilag kizárható, hogy a szóban forgó jog *sui generis* intézményvédelem legyen, tehát a jognak biztos van szubjektív, alanyi oldala – ez természetesen elméletileg nem zárja ki, hogy további intézményvédelmi kötelezettség kapcsolódjon hozzá.

Az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke és az egyezmény 9. cikke szövegének nyelvtani és egymásra vonatkoztatott rendszertani értelmezéséből világosan kirajzolódik a következő alapjogi tartalom: Az állam nem szankcionálhatja a szülőt, ha a gyermekét világnézetének megfelelően oktatja, tanítja; továbbá nem kötelezheti a gyermeket a szülő akarata ellenére arra, hogy világnézetével ellentétes oktatásban és tanításban vegyen részt (például világnézetével ellentétes hitoktatás). Ezen túlmenően arra sem kötelezhető, hogy világnézetével ellentétes „hitvallást” elfogadjon (illetve bármilyen meggyőződést megvalljon); világnézetével ellentétes szertartásokon és vallási gyakorlatokban (például imádság) vegyen részt, továbbá hogy a világnézetéből következő tevételes előírásokat vagy tilalmakat megszegje. Ezek a részjogosultságok (illetve az állam oldaláról nézve tartózkodási kötelezettségek) tehát az alapjog tartalmát képezik, ugyanakkor értelemszerűen sor kerülhet korlátozásukra az egyezmény 9. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételekkel.⁶

A legtöbb fent említett részjogosultság esetén – szerkezetükből adódóan, hiszen az állam részéről tartózkodási (negatív) kötelezettséget feltételeznek – az iskolai élet területén elméletileg nem merül fel az

egyezmény szerinti szükséges korlátozási indok. Kivételt képez ez alól a szülő és a gyermek alapjogának olyan gyakorlása, amelynek során vallásának-világnézetének megfelelő tevételes magatartásnak vagy tilalmakat megfogalmazó előírásainak, elveinek akart eleget tenni. Mivel gyakorlatilag meghatározhatatlan számú és minőségű vallási előírás és meggyőződéssel elv létezhet, egyrészt felmerül a kérdés, hogy az ezeknek megfelelő magatartás tanúsításához való jog milyen mértékben teszi lehetővé az (állami) oktatási-nevelési rendszerben való részvétel egyes mozzanatait alóli mentességet (például távolmaradás iskolai rendezvényekről, foglalkozásokról azok tartalma miatt vagy más helyen történő vallásgyakorlás érdekében). Másrészt az a kérdés is felmerül, hogy az oktatási-nevelési intézményrendszernek mennyire kell alkalmazkodnia a szülő és gyermeke vallási-világnézeti alapú, de nem mentességi jellegű igényeihez. Ez utóbbi a lelkiismereti- és vallásszabadságra vonatkozó intézményvédelmi kérdés, amely tárgykörre az elemzés egy későbbi része tér ki.

AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGE

Az egyezmény nem rendelkezik kifejezetten az állam világnézeti semlegességéről. Ebből következően az állam világnézeti semlegességének követelménye a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogból, továbbá a vallási alapú hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő kötelezettségek tartalmából tevődik össze. Ez megfelelően igaz az oktatásra is: az állam világnézeti semlegességének követelményét ezen a területen is a fent említett alapjogok, valamint a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogból következő állami kötelezettségek adják.⁷

A bíróság a Lautsi-ügyben – az egyezmény 9. cikkének és az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének az előbbieken vázolt értelmezésével összhangban – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állam tartózkodni köteles attól, hogy valamely világnézetrákényszerítsen az oktatásban részt vevő gyermekekre. Az elsődleges nyelvtani és rendszertani értelmezésen túllépve azonban a bíróság az állam negatív kötelezettségét kiterjesztette: a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jognak az egyezményben nevesített részjogosultságok tiszteletben tartásán kívül az államnak attól is tartózkodnia kell, hogy oktatási feladatainak ellátása során valamely világnézetet *közvetetten* a gyermekekre kényszerítsen (48. bekezdés). A pluralizmusérvre később részletesen

visszatérek, először azonban – azt hipotetikusan elfogadva – a bíróság érvelését követve azt vizsgálom meg, hogy egy szimbólum (jelen esetben a feszület) milyen indokkal minősíthető vallásinak vagy szekulárisnak. Ha a szimbólum vallásinak minősül, a továbbiakban azt kell megvizsgálni, hogy egy vallási szimbólum jelenléte a tanteremben sérti-e a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jog valamelyik részjogosultságát.

A feszület mint szimbólum nem vallási, hanem szekuláris jellegének bizonyítására irányuló erőfeszítések adták a lényegét az olasz kormány védekezésének a bíróság előtti eljárásban. Ennek praktikus oka egyrészt a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jognak az egyezmény által védett tartalommal való potenciális összeütközés elkerülése lehetett, másrészt viszont – legalább ugyanilyen jelentőséggel – az a tény, hogy az Olasz Köztársaság alkotmánya – ha nem is expliciten, de a vallásra, illetve az állam és az egyházak viszonyát érintő rendelkezésein⁸ keresztül – is hasonló tartalmat hordoz. A feszület mint szimbólum vallási jellegének elismerése belső (alkotmány)jogi jogpolitikai szempontból ugyanis még akkor is kockázatot jelent, ha a konkrét esetben az osztálytermekben feszület elhelyezését előíró királyi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata nem tartozik az olasz Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az olasz kormány álláspontja szerint a feszület – bár vallási szimbólum is – az olasz történelemmel és hagyományokkal való összefüggései miatt (amelyek egyébként a kereszténységgel is szoros kapcsolatban állnak) semleges és szekuláris jelentést is hordoz, a keresztény hit pozitív erkölcsi üzenete pedig a szekuláris alkotmányos értékeket is áthatja (51. bekezdés). A bíróság ezt az érvelést két okból nem fogadta el: megítélése szerint egyrészt a történelmi hagyományok nem fogadhatók el a lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának alapjaként, másrészt a szimbólum jelentésének meghatározásakor nem az összes lehetséges jelentéstartalmat, hanem a meghatározó jelentéstartalmat helyezte előtérbe.

Az első érvelési vonallal kapcsolatban az EJEB a *Buscarini és mások kontra San Marino* ügyben hozott 1999-es ítéletére⁹ hivatkozott (52. bekezdés). A *Buscarini*-ügyben a kérelmezők azt sérelmezték, hogy ha nem tesznek esküt a Szentírásra, az parlamenti mandátumuk elvesztéséhez vezet. Az ítélet megállapította, hogy a vallásos eskü előírása a parlamenti mandátum betöltésével összefüggésben a kérelmezők lelkiismereti szabadságát korlátozta, és a korlátozás ellentétesnek minősül az egyezménnyel, tekintettel arra, hogy vallási tartalmú cselekmény

előírása esetén a cselekmény történelmi és társadalmi szempontból vett tradicionális jellege nem minősül „a demokratikus társadalomban szükséges” alapjog-korlátozási oknak.

A második érvelési vonal azon alapult, hogy a bíróság megítélése szerint bár a feszületnek többféle jelentése is van, ezek között a vallási jelentés a meghatározó (51. bekezdés). A meghatározó jelentés megítélése az EJEB szerint arra alapozható, hogy a feszület jelenlétét az azzal érintett különféle korú diákok kézenfekvően vallási jelként értelmezhetik (55. bekezdés). A bíróság tehát – logikusan – az érintettek megközelítéséből indult ki, azonban a szimbólum vallási jellegének megítélését két szempontból is függetlenítette az egyén szubjektív megítélésétől: egyrészt az érintettek sokasága szempontjából *tipikus, kézenfekvő* jelentésértelmezést vette alapul, másrészt azt is figyelembe vette, hogy a feszület vallási jelentését a katolikus egyház hivatalosan is elismeri és annak a hit szempontjából alapvető üzenetértéket tulajdonít. Mindezek alapján az EJEB úgy ítélte meg, hogy a kérelmező megközelítése nem önkényes, és a feszület megalapozottan minősíthető vallási szimbólumnak.

A EJEB-nek – miután megállapította, hogy a feszület vallási szimbólumnak minősül, és a történelmi hagyományokhoz kapcsolódás egy cselekmény vallási jellegét se nem szünteti meg, se nem értékelhető önmagában a lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának okaként – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a vallási szimbólumnak való kitettség a lelkiismereti és vallásszabadság korlátozását jelenti-e, továbbá hogy az ilyen korlátozásnak lehet-e az egyezmény szerint megfelelő indoka.

A VALLÁSI SZIMBÓLUMOK JELENLÉTÉNEK VALÓ KITETTSÉG

Következik-e a lelkiismereti és vallásszabadság jogából az egyén világnézeti meggyőződésével nem megegyező szimbólumoknak való kitettségtől való mentesség? Az egyezmény 9. cikke alapján a vallásszabadsághoz való jog részét képezi a vallás vagy meggyőződés nyilvánosság előtt történő gyakorlásának, kifejezésre juttatásának joga, ezért logikailag kizárható az az értelmezés, hogy a nyilvános vallásos megnyilvánulások önmagában azon az alapon korlátozhatók lennének, hogy azokkal valaki saját eltérő vallása vagy meggyőződése miatt nem tud azonosulni.¹⁰ A vallásszabadság joga által védett vallásos megnyilvánulások közé tartozik a vallásos jelképek elhelyezésének joga, ezért a fenti megállapítások értelemszerűen azt eredményezik, hogy senkinek sincs

a lelkiismereti és vallásszabadságból eredő alanyi joga arra, hogy ne legyen kitéve meggyőződésétől eltérő szimbólumok jelenlétének.¹¹

Nem jelenti azonban mindez feltétlenül azt, hogy az állam a közfeladatot ellátó szervek épületeit és a közterületeket vallási szimbólumokkal láthatná el, hiszen az állam viszonylatában nem értelmezhető a vallás nyilvánosság előtt történő gyakorlásának, kifejezésre juttatásának joga, amely egyébként az adott szimbólumok által megjelenített vallási tartalomtól eltérő meggyőződésű személyeket (a vallási jelképeket használó személyek joggyakorlására tekintettel) toleranciára kötelezné.

Kérdés, hogy ezt az értelmezést mennyiben befolyásolja a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jog védelme, tehát a vallásszabadság e részjogosultságának másként kell-e érvényesülnie az oktatás terén.

A Lautsi-döntésben is hivatkozott *Folgerø és mások kontra Norvégia* ügyben¹² a kérelmező szülők állami iskolában tanuló gyermekük számára teljes mentesítést kértek az iskolától a „Kereszténység, vallás és filozófia” tantárgyban való részvétel alól, mert abban – a tantárgy ismeretanyaga és a foglalkozások viszonylagosan sokoldalú összeállítása ellenére is – túlsúlyba kerültek a keresztény (lutheránus) világnézeti elemek, amelyekkel a nem keresztény szülők nem tudtak azonosulni. Az EJEB 2007-ben hozott ítéletében kimondta, hogy az állam megsértette a kérelmezők (és gyermekük) alapvető jogait, mert a világnézeti oktatás tekintetében nem kielégítően pluralista és objektív módon járt el, ugyanakkor a jogi előírások által lehetővé tett részleges mentesülés nem biztosította hatékonyan azt, hogy a gyermeknek ne kelljen világnézetével ellentétes tanításban részesülnie és vallási gyakorlatokban részt vennie. Az ítélethől logikailag levezethető, hogy az egyezmény alapjogi rendszeréből, konkrétan is a 9. cikkből (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) és az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkéből nem következik szükségszerűen az, hogy az állam nem köteleződik el egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem – ezzel egyébként az egyezmény kizárná az államegyház, illetve az államvallás lehetőségét, pedig az az egyezményben részes több államot is jellemez.¹³

Az egyezmény alapjogi rendszeréből e tekintetben csak annyi következik, hogy ha az állam világnézetileg el is köteleződik, az oktatás terén vállalt feladatainak ellátása során nem sértheti az állami elköteleződéstől eltérő meggyőződésű gyermekek lelkiismereti és vallásszabadságát.¹⁴ Ez olyan magatartások esetén, amelyek vallásos tevékenységek-

ben való részvételt igényelnek – mint a Folgerø-ügyben is szereplő vallási-világnézeti oktatás tantárgy, illetve vallási események, szertartások –, a részvétel alóli érdemi mentesítéssel biztosítható. A Folgerø-ügyben hozott döntés nem nyújt azonban megoldást az oktatást és az oktatási intézményt általában jellemző és/vagy az oktatási tevékenységhez szervesen kapcsolódó, világnézeti kötődésű elemek problematikájára (például vallási szimbólumok jelenléte az iskolában, az oktatást szervesen átszövő világnézetileg meghatározott tanítás vagy vallási gyakorlatok), amelyek (hatása) alóli „mentesítés” gyakorlatilag akár az oktatásból való teljes távolmaradást eredményezhetné.

INTÉZMÉNYVÉDELEM A LELKIISMERETI- ÉS VALLÁSSZABADSÁG TEKINTETÉBEN

Ha elfogadjuk a bíróságnak a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jog egyezményben nevesített részjogosultságaira vonatkozó kiterjesztő értelmezését, akkor az államnak attól is tartózkodnia kell, hogy oktatási feladatainak ellátása során valamely világnézetet *közvetetten* a gyermekre kényszerítsen. A helyzet értékelésekor a bíróság figyelembe vette azt a tényt is, hogy a Lautsi-ügyben érintett gyermekek helyzetéhez hasonlóan – azokban az országokban, ahol a lakosság nagy többsége egy meghatározott valláshoz tartozik, az adott valláshoz tartozó magatartások és szimbólumok – a hely és a kifejezés módja korlátozásától mentes – kifejezésre juttatása nyomásként jelentkezhet azoknak a tanulóknak az esetében, akik nem a többségi valláshoz vagy egyáltalán semmilyen valláshoz nem tartoznak (50. bekezdés).

A fenti indokok tipikusan intézményvédelmi jellegű érveket vonultatnak fel: az állam kötelezettségét olyan szabályozás létrehozásában és intézményrendszer működtetésében írják körül, amelyek az alapjogot alanyi igénytől függetlenül is biztosítják, szabad környezetet teremtve az alapjog tényleges gyakorlásának. Nagyon hasonló felfogás köszön vissza a magyar Alkotmánybíróságnak a vallásszabadsággal kapcsolatos joggyakorlatában: „Az állam semlegessége a vallásszabadsághoz való joggal kapcsolatban nem tétlenséget jelent. Az államnak kötelessége, hogy a vallásos meggyőződés kinyilvánítása, tanítása és az életvitelben való követése, az egyházak működése, s ugyanígy a vallás elutasítása, továbbá a vallási meggyőződésről való hallgatás számára olyan

teret biztosítson, amelyben a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek, s ezen keresztül lehetővé teszik az egyéni meggyőződés szabad kialakítását. [...] A semleges állami iskola tehát nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem, hanem a szabad és megalapozott választás lehetőségét kell nyújtania.”¹⁵

Ha az állam a vallásszabadsággal kapcsolatban a negatív (tartózkodási, tiszteletben tartási) kötelezettségen és/vagy pozitív szubjektív védelmi kötelezettségen kívül objektív intézményvédelmet is el lát, akkor az intézményvédelemnek elméletileg két fő iránya lehet. Az egyik esetben az állam az egyének differenciált vallási és világnézeti igényeire figyelemmel olyan differenciált intézményrendszert alakít ki és tart fenn, amelynek az a célja, hogy a lehető legteljesebb mértékben segítse a lelkiismereti és vallásszabadsághoz tartozó jogosultságok minél kiterjedtebb tényleges gyakorlását (például a fegyveres katonai szolgálat megtagadásának lelkiismereti okból történő lehetővé tétele; felekezeti iskolák alapításának, állami iskolában fakultatív hitoktatás tartásának engedélyezése). A másik – kevésbé kézzelfogható – esetben pedig az állam olyan uniformizált és semleges szabályokat és intézményeket alakít ki és tart fent, amelyeken keresztül az állam saját maga egyetlen világnézet mellett sem köteleződik el, az eltérő meggyőződésű egyének lelkiismereti és vallásszabadságát pedig közös nevezőre törekszik hozni és egyaránt tiszteletben tartani.

Egy állam a vallásszabadság különböző megnyilvánulási formáival kapcsolatban a gyakorlatban különböző (vegyes) intézményvédelmi megközelítéseket is alkalmazhat. Az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke szerinti, a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való joggal kapcsolatban a bíróság visszatérően a második, „uniformista” – a bíróság fogalomrendszerében pluralista – választást hangoztatja.

A PLURALIZMUSÉRV

Az EJEB tárgybeli joggyakorlatában ismételten visszatérő pluralizmusérv először a *Kjeldsen, Busk Madsen és Pedersen kontra Dánia*¹⁶ ügyben hozott döntésben jelent meg 1976-ban. Kiindulópontja az volt, hogy a kérelmezők azt kifogásolták, hogy az állam az állami általános iskolákban kötelezően látogatandó szexuális felvilágosítás órákat vezetett be. A bíróság ekkor elemezte részletesebben az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt jognak a tartalmát, amelynek keretében megvizsgálta a kiegészítő jegyzőkönyv megalkotása során kelet-

kezett előkészítő iratokat is. Ennek alapján a testület megállapította, hogy a rendelkezés nemcsak a szülők világnézetének megfelelő magániskolák létrehozásának jogát biztosítja, hanem az állami oktatásra is vonatkozik: a 2. cikk második mondatának célja röviden az, hogy megőrizze a pluralizmus lehetőségét az oktatásban, amely lehetőség lényegbevágó a „demokratikus társadalom” megőrzése érdekében. A bíróság azt is leszögezte, hogy a modern állam hatalmára tekintettel ezt a célt mindenekfellet az állami oktatás révén kell megvalósítani. A 2. cikk második mondatából a testület szerint az is következik, hogy az államnak az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során gondot kell fordítania arra, hogy a tananyagban szereplő ismeret és tudás átadása tárgyilagos, kritikus és pluralista módon történjen meg. Az állami nevelő tevékenység korlátja, hogy ennek keretében nem folytatható olyan „indoktrináció”, amellyel kapcsolatban kétséges, hogy tiszteletben tartja-e a szülők vallási és világnézeti meggyőződését.

A Kjeldsen-ügy alapján úgy tűnik, hogy eredetileg a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való joghoz kapcsolódó állami objektív intézményvédelmi kötelezettség nem kifejezetten a lelkiismereti és vallásszabadság jogával van összefüggésben, hanem az egyezmény egy önálló értékét, a „demokratikus társadalmat” erősíti, és az ennek érdekében megkövetelt pluralizmusnak a mércéje a szülők vallási és világnézeti meggyőződésének tiszteletben tartása.

Ha az állam a lelkiismereti és vallásszabadsághoz kapcsolódóan objektív intézményvédelmet lát el, akkor ez és a pluralizmus elve alapján logikusan nem teheti meg, hogy önkényesen vallásos jelképek elhelyezését írja elő az osztálytermekben; e szempontok alapján a Lautsi-ügy konkrét körülményeire tekintettel hozott döntés alátámasztható.

A Lautsi-ügyben azonban a bíróság a konkrét ügy megoldásán túlmutató, messzebb menő elvi álláspontot is megfogalmazott. A bírák szerint ugyanis egy vagy több vallásos jelképnek az osztálytermekben való jelenlétét nem igazolhatja a világnézetiileg elkötelezett szülők akarata sem, mivel figyelembe kell venniük más szülők vallási vagy világnézeti meggyőződését (56. bekezdés). Szükségszerűen az egyezménnyel ellentétesnek minősülne-e az olyan szabályozás, amely állami iskolákban is lehetővé tenné, hogy egy adott osztályteremben aszerint helyezzenek vagy ne helyezzenek-e el vallási szimbólumot, hogy az érintett szülők és gyermekek többsége mit akar? Erősebb-e akár egy gyermek és szülei tiltakozása egy vallási szimbólum ellen, mint egy tucatnyi gyermeknek és szüleinek a világnézetüknek megfele-

lelő vallási szimbólumot igénylő akarata? A bíróság a negatív és pozitív lelkiismereti-vallási igénynek az iskolai oktatás területén történő ütközése esetén a „nem” tartja erősebbnek, a meggyőződés kinyilvánítását elősegítő intézményvédelem alulmarad a meggyőződés kinyilvánítására és az annak való kitettség elkerülésére vonatkozó versengő jog intézményvédelméhez képest.

Felmerül a kérdés, hogy szükségszerűen az egyezményen ellentétesnek minősülne-e az olyan szabályozás is, amely állami iskolákban is lehetővé tenné, hogy egy adott osztályteremben vallási szimbólum kerüljön elhelyezésre, ha azzal mindegyik érintett szülő és gyermek egyetért? És az olyan szabályozás, amely lehetővé tenné, hogy egy adott osztályteremben mindegyik érintett szülő és gyermek válásához és világnézetéhez kapcsolódó szimbólumot (tehát egyszerre több vagy időben váltakozva egymás után több szimbólumot) el lehessen helyezni? Elméletileg nem lenne kizárt, hogy az oktatás területén alkalmazandó, a lelkiismereti és vallásszabadság jogával, valamint az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt joggal kapcsolatos többféle – az alapjogok lényeges tartalmát tiszteletben tartó – intézményvédelmi megoldás közül az egyezményben részes egyes államok törvényhozása dönthessen.

A strasbourgi bíróságnak a Lautsi-ügyben hozott elvi állásfoglalása azt sugallja, hogy a testület az ilyen típusú szabályozási megoldásokat sem tartaná az egyezményen összhangban állónak – véleménye szerint az államnak kötelessége, hogy fenntartsa a felekezeti semlegességet a közoktatás területén, ahol az oktatásban való részvétel vallásos meggyőződéstől függetlenül kötelező, és amelynek feladata a diákok kritikus gondolkodásra való nevelése (56. bekezdés). Ez az érvelési irány olyan tendenciát mutat, hogy a pluralizmusérv elszakad eredeti mércéjétől (a szülők vallási és világnézeti meggyőződésének tiszteletben tartásától), valamint a lelkiismereti és vallásszabadsághoz kapcsolódó objektív intézményvédelmi megközelítéstől, és önálló, „laicitás” típusú, imperatív semlegességi elvvé válik.

JEGYZETEK

1. Corte di Cassazione, 4273. számú határozat, 2000 március 1.
2. Az olasz alkotmány 3. cikke a diszkrimináció tilalmáról (kifejezetten is nevesítve a vallási alapú diszkrimináció tilalmát) és az esélyegyenlőség előmozdításáról, a 19. cikk pedig a vallásszabadsághoz való jogról szól.
3. Direttiva 3 ottobre 2002, Prot. n. 2666.

4. Regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, és Regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297.
5. Az emberi jogoknak az egyén és az állam viszonyában elfoglalt szerepével kapcsolatos áttekintést lásd *Emberi jogok*, szerk.: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 90–107.
6. Egyezmény 9. cikk második bekezdés: „A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”
7. Az állam semlegességének tartalmával kapcsolatos megállapítások az egyezmény rendszerére vonatkoznak. Az olyan országokban, ahol az alkotmányban az állam semlegessége, szekuláris vagy laikus jellege külön is kifejezést nyer (például Franciaország), illetve az állam és az egyház vagy vallás viszonyáról további rendelkezések szólnak, az állami semlegesség értelmezése ettől eltérő keretet nyerhet.
8. Vö. az Olasz Köztársaság alkotmányának 3, 7, 8, 19. és 20. cikke.
9. *Buscarini and others v. San Marino*, [GC], no. 24645/94, ECHR 1999-I.
10. Ezzel összhangban álló véleményt fogalmaz meg, a *tolerancia elvét* nevesítve, a legutóbb megjelent alkotmánykommentár is: „A tolerancia elve alapján a személy méltóságát tiszteletben tartó, a vallásszabadság pozitív és negatív oldalából fakadó különböző magatartások egymást kölcsönösen korlátozzák, megfelelő teret hagyva a személyiség szabad kibontakozásához” *Az Alkotmány kommentárja*, szerk.: JAKAB András, Budapest, Századvég, 2009, 2203.
11. Vö. az „[e]gyénnek és közösségnek egyaránt joga van arra, hogy vallási jelképeket helyezzen el, ugyanakkor túrníe kell a meggyőződésével ellentétes jelképekkel való szembesülést.” *Az Alkotmány kommentárja* (10. vj.) 2205.
12. *Folgerø and others v. Norway*, [GC], no. 15472/02, ECHR 2007-VIII.
13. A Folgerø-ügyben érintett Norvégia alkotmányának 2. cikke is kimondja: „Az evangélikus lutheránus vallás az állam hivatalos vallása marad. A hozzá csatlakozó lakosok kötelesek gyermeküket ennek megfelelően nevelni.” Az ítélet ezt nem találta a lelkiismereti és vallásszabadságra sérelmesnek. Ez nem feltétlenül tükrözi a bíróságnak az állam semlegessége vagy világnézeti elkötelezettsége elméleti kérdésével kapcsolatos álláspontját, csak azt a tényt, hogy az egyezmény e tekintetben nem korlátozza az állam szuverén önmeghatározásának jogát.
14. Az állami semlegességnek egy hasonló, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz igazodó relatív felfogására a ma-

gyar alkotmányjogi elméletek között is találunk példát: „A semlegesség tehát semmiképpen nem ideológia: nem egy semleges világnézetet képvisel az állam, hiszen ha létezne semleges világnézet, akkor az államnak azzal szemben is semlegességet kellene tanúsítania. Sokkal inkább a különböző világnézetű emberek együttélésének technikájáról van szó, mely minimali-

zálni igyekszik a különbözőségekből fakadó terheket az egyének és a közösségek számára.” *Az Alkotmány kommentárja* (10. vj.) 2214.

15. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

16. *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK LEGFRISSEBB DÖNTÉSEIBŐL

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

Ternovszky Magyarország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelem benyújtása idején a panaszos már várandós volt, és a kórház helyett otthon kívánta gyermekét világra hozni. *Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet* 101. § (2) bekezdése szerint „az az egészségügyi képesítéssel rendelkező személy, aki képesítésének megfelelő tevékenységet jogosulatlanul végez, illetve tevékenységét a jogszabályokban (működési engedélyben) foglaltaktól eltérően végzi, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható”. A kérelmező álláspontja szerint mivel Magyarországon nincs átfogó szabályozása az otthonszülésnek, a jelenlegi szabálysértési tényállás hatékonyan tántorítja el az orvosokat attól, hogy a kórházon kívüli szüléseknél szerepet vállaljanak.

*A döntés.*² Beadványában a kérelmező elsősorban azzal érvelt, hogy a szülés körülményeit illetően hozott tájékozott döntés az egyén önrendelkezési jogának elválaszthatatlan eleme. Ezt a jogot kizárólag a gyermek érdekeire tekintettel nem lehet teljesen kizárni, főleg mert semmi sem igazolja, hogy az otthonszülés kockázatosabb, mint a kórházi. A panasz benyújtásával azt kívánta elérni, hogy az orvosok és segítők szankcióktól mentesen működhessenek közre a kórházon kívüli szüléseknél. A kormány ezzel szemben azzal védekezett, hogy az önrendelkezési jogból nem vezethető le az állam pozitív kötelezettsége arra nézve, hogy az egészségügyi rendszeren belüli választási jogot tovább szélesítse. Ráadásul az önrendelkezési jog korlátozható, és a tagállamok között nincs konszenzus a tekintetben, hogy mi a védendő érdek ebben az esetben és mi a legjobb eszköz a védelemre. Az ügy egyébként is morális és etikai kérdéseket vet fel, amelyek jellemzően szélesítik a tagállamok mozgásterét a szabályozás terén. Továbbá Magyarországon a hivatás képviselői megegyeznek abban, hogy otthonszülés kevésbé biztonságos, mint a kórházi szülés.

Az EJEB elfogadta, hogy a kérelmező az egyezmény szempontjából áldozatnak tekinthető, hiszen a szabálysértési jogszabály pusztán létezése sérthette a 8. cikk alatti jogait. Az EJEB kifejezetten vizsgálta, hogy a rendelettel a kormányzat beavatkozott-e a kérelmező jogába: a testület álláspontja szerint a magánélet széleskörűen értelmezendő, így annak része az egyéni autonómiához, a személyiség fejlesztéséhez és a másokkal való kapcsolatteremtéshez fűződő jog. Az, hogy valaki szabadon dönthet arról, hogy szülővé válik, magában foglalja azt is, hogy dönthet annak körülményeiről is. Ezért az EJEB elfogadta, hogy a felvetett kérdés az egyezmény 8. cikkének hatálya alá tartozik, és ezt a magyar kormány sem vitatta. A testület megjegyezte: a kérelmező dönthetett úgy, hogy otthon ad életet gyermekének, ugyanakkor egészségügyi dolgozók ebben nem működhetek közre, amely alapvetően elvárható a szülésnél. Ez pedig beavatkozást jelentett a panaszos magánélethez fűződő jogába. Ahhoz, hogy az állam igazolja a jogkorlátozást, annak törvényben meghatározottnak kell lennie. Az a tény, hogy az EJEB elfogadta: a jogszabály beavatkozást jelentett a kérelmező jogába, nem zárja ki annak vizsgálatát, hogy a jogi norma megfelel-e az egyezmény alatt kidolgozott feltételeknek. A jog gyakorlását az állam szabályozhatja, e tekintetben széles mérlegelési szabadságot élvez, ugyanakkor a jogszabálynak hozzáférhetőnek, előreláthatónak és precíznek kell lennie annak érdekében, hogy az érintettek annak megfelelően járjanak el. A szüléssel kapcsolatos döntések terén az EJEB véleménye szerint jogbiztonságra van szükség: az anyának tudnia kell, milyen lehetőségek közül választhat, ezek közül melyiket fenyegeti a jog – közvetlenül vagy közvetve – szankcióval.

A magyar jogban a szülést részben közegészségügyi, részben társadalombiztosítási kérdésként szabályozzák. Az EJEB szerint az alkotmányos keretek között (különös tekintettel az alkotmány 70/D. és 70/E. §-ára) megfelelően mérlegelni kell az anya döntéshez való jogát. Az egészségügyi törvény elismeri a betegek önrendelkezési jogát, beleértve a kezelés visszautasításának lehetőségét, a szabálysértési törvény azonban pénzbírsággal fenyegeti azokat az egészségügyi dolgozókat, akik a jogszabálytól el-

térően végzik munkájukat. Ebben a jogszabályi környezetben az otthonszülés egyébként szabályozatlan kérdése ellentétes szabályok alá esett; volt már legalább egy olyan orvos, aki ellen otthoni szülésben való közreműködés miatt indítottak eljárást. Mindezek alapján az EJEB megállapította, hogy bár létezik törvényi felhatalmazás a kérdés rendeleti úton történő szabályozására, erre a mai napig nem került sor, és az egészségügyi személyzet szempontjából a jelenlegi szabályozás bizonytalan és önkényes. A jövőbeni anyák ezért nem támaszkodhatnak az ő segítségükre, mivel az otthonszülések levezetése miatt esetleg szankciókkal kell szembenéznük. Ezért a jelenlegi szabályozás nem felel meg az előreláthatóság követelményének.

Hajduová Szlovákia elleni ügye³

Az ügy körülményei. A kérelmező 2001 augusztusában büntetőeljárást kezdeményezett az akkori férjével szemben, aki nyilvánosan mind verbálisan, mind fizikailag megtámadta és halálosan megfenyegette. A panaszos kisebb sérüléseket szenvedett csak, de saját és gyermekei testi épségét féltve egy civil-szervezet által fenntartott otthonba költöztek Kassán. A férj ellen, akit a vádirat szerint korábban már négyszer elítéltek többek között bírósági és közigazgatási határozatok megsértése miatt, büntetőeljárás indult. Az eljárás során egy szakértő megállapította, hogy súlyos személyiségzavarral küzd, ezért zárt pszichiátriai intézményben való kezelést javasoltak számára. 2002 januárjában a helyi bíróság elítélte a férjet, és börtönbüntetés kiszabása helyett pszichiátriai kezelést írt elő számára. A kijelölt kórház nem biztosította az előírt kezelést és a bíróság nem is kötelezte erre, ezért a férj egy héten belül ismét szabad volt. Ezt követően megfenyegette a kérelmezőt és annak ügyvédjét, ezért mindketten büntetőjogi feljelentést tettek és értesítették a korábban eljáró bíróságot is. Az ismételt fenyegetés miatt január végén a férjet letartóztatták. 2002 február végén a helyi bíróság a korábbi ítéletének megfelelően újabb kórházat keresett meg, ahova a férjet át is szállították. 2002 márciusában a kérelmező a szlovák Alkotmánybírósághoz fordult: beadványában az egyezmény 5. és 6. cikke és a szlovák alkotmány megsértésére hivatkozott, mivel a bíróság nem tett meg mindent annak érdekében, hogy a férjet az ítéletet követően azonnal megfelelő intézményben kezeljék. A kérelmet az Alkotmánybíróság októberben elutasította.

*A döntés.*⁴ Az EJEB megállapította, hogy az egyezmény 8. cikke alapján az államok kötelesek védeni az egyén fizikai és lelki integritását mások-

tól, különösen a családon belüli erőszak áldozatainál. Ezt több vonatkozó nemzetközi jogi dokumentum is alátámasztja. A testület elfogadta, hogy a helyi bíróság szakértői véleményre alapozva rendelte el a volt férj zárt intézeti kezelését. Azonban a helyi bíróság megszegte a törvényben foglalt kötelezettségét, amikor nem utasította a kijelölt kórházat a kezelésre, és így a férj egy héten belül ismét szabadlábban volt. A mulasztás következtében a kérelmező és ügyvédje ismételt fenyegetés áldozatává vált. A korábbi esetektől eltérően jelen ügyben a fenyegetések nem vezettek tényleges erőszakhoz, megalapozott volt a panaszos ettől való féltelme, tekintettel a férj korábbi viselkedésére. Az EJEB értékelte, hogy az ismételt fenyegetések következtében a rendőrség közbelépett és letartóztatta a férfit, de mindezt csak az újabb feljelentések következtében került sor. Ráadásul a férj zavartalanul fenyegethette mindkettőjüket, mivel a helyi bíróság hibájából a pszichiátriai kezelése meg sem kezdődött. A nemzeti hatóságok elegendő információval rendelkeztek a zaklatóról és ezért sokkal körütekintőbben kellett volna eljárniuk. Mindezek alapján az EJEB megállapította, hogy a szlovák hatóságok – különösen az eljáró bíróság – nem tett eleget az egyezményben foglalt kötelezettségének és nem tartotta tiszteletben a kérelmező magánélethez való jogát.

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

Jakóbski Lengyelország elleni ügye⁵

Az ügy körülményei. A kérelmező jelenleg nyolcéves börtönbüntetését tölti a lengyelországi Nowogród börtönében erőszakos közösülés miatt. Büntetését 2003-ban kezdte meg. Buddhistaaként számtalan alkalommal kért húsmentes ételt, mivel a Mahayana buddhizmus követőjeként csak vegetáriánus ételeket ehet. Egy ideig kapott disznóhúst nem tartalmazó ételeket. 2006 áprilisában a kérelmező büntetőeljárást kezdeményezett a börtön alkalmazottaival szemben: érvelése szerint nem kapott a kérésének megfelelő ennivalót, és ha azokat visszautasítja, akkor azt a börtönigazgatóság éhségstrájkjának tekintette volna, amiért fegyelmi eljárást kezdeményezhettek volna vele szemben. Az általa kezdeményezett eljárásokat azonban megszüntették. Ezt követően küldött a nevében a lengyel buddhista misszió levelet a börtönvezetésnek, és a panaszos ismételt – sikertelenül – próbálta elmagyarázni a hatóságoknak, hogy a pusztán disznóhúsmentes di-

éta nem felel meg a hite által előírt elveknek. Ezt követően ismételt kezdeményezte az ügyészség a börtön alkalmazottaival szembeni büntetőeljárás megindítását: álláspontja szerint nem tartották tiszteletben vallási meggyőződését. Az ügyészség elutasította a kérelmet és a kérelmező sikertelenül próbált a helyi bíróságon jogorvoslatot szerezni. Közben a regionális börtönparancsnokság tájékoztatta, hogy a börtönökben elérhető egyetlen speciális diéta a disznóhúsmentes étrend. A tájékoztatás azt is hangsúlyozta, a börtönök nem kötelezhetők arra, hogy az egyének hitének megfelelő ételeket biztosítsanak. 2007 decemberében a regionális bíróság is elutasította a beadványát. Az ítélet indokolása szerint a börtönök technikai adottságai és a munkaerőhiány a börtönkönyhákon nem teszi lehetővé, hogy garantálják minden elítéltnak a vallásának megfelelő étkezést. A regionális bíróság elfogadta az érintett börtönök vezetésének kifogását, mely szerint egy emberre külön főzni aránytalanul nagy terhet jelentene a konyháknak.

*A döntés.*⁶ Az EJEB az ítéletében hangsúlyozta, hogy a vallás kifejezésre juttatásának számos egyéb, az egyezmény által védett formája van. Az állam semlegességével és pártatlanságával pedig összeegyeztethetetlen, hogy a vallási hit legitimitását vizsgálja. A buddhizmus a világ nagy vallásainak egyike, amelyet számos ország kifejezetten elismer, és az EJEB már korábban kifejtette, hogy az étrendre vonatkozó előírások követése a vallási meggyőződés közvetlen kinyilvánításának tekinthető. A testület megállapította, hogy a kérelmező húsmentes étrend iránti igénye egyértelműen vallásából fakadt, ezért nem volt ésszerűtlennek tekinthető. Így a kérelem az egyezmény 9. cikkének hatálya alá tartozik.

Az EJEB figyelembe vette, hogy a speciális étrend biztosításának van anyagi vonzata, de megvizsgálta, hogy az állami hatóságok megfelelően állapították-e meg az egyensúlyt az egyéni jog és a közérdek között. A kérelmező mindösszesen annyit kért, hogy az ételei ne tartalmazzanak húst, nem kívánt semmiféle különleges elkészítési módot vagy speciális alapanyagokat. Az EJEB ezért nem tudta elfogadni azt a kormányzati érvelést, hogy ez aránytalan terhet jelentett volna a börtönigazgatásnak vagy a többi elítéltnak felszolgált étel minőségromlását eredményezte volna. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása és az Európai Börtönsszabályok is azt javasolják az államoknak, hogy az elítélteknek a vallásuknak megfelelő étrendet biztosítsák. Ezért a lengyel hatóságok nem megfelelően mérlegelték az egyéni jogosultságot és az azzal szembenálló közérdeket, ezzel megsértették az egyezmény 9. cikkét.

AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE. A GYÜLEKEZÉS ÉS AZ EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

*Alekszejev Oroszország elleni ügye*⁷

Az ügy körülményei. A kérelmező, Nyikolaj Alekszejev a 2006-os, 2007-es és 2008-as moszkvai melegfelvonulás egyik szervezője. A felvonulások célja elsősorban az volt, hogy felhívja a társadalom figyelmét az LMBT személyeket érintő diszkriminációra és hogy növelje az emberi jogok iránti elkötelezettséget és a toleranciát a közösségen belül. A szervezők minden évben a jogszabályoknak megfelelően értesítették a moszkvai hatóságokat és együttműködtek a rendészeti szervekkel is annak érdekében, hogy garantálják a résztvevők biztonságát és megfelelő szinten tartsák a rendezvény zajszintjét. Mindezek ellenére a hatóságok minden évben megtagadták az engedély kiadását. A polgármester döntései szerint a tiltás indoka elsősorban a közrend, a közegészség, az erkölcsök és mások jogainak és szabadságainak védelme volt. A határozatok több helyen hivatkoztak olyan beadványokra, amelyek negatív érzelmeket tükröztek a felvonulókkal szemben, és a polgármester – a döntések indokolása szerint – attól tartott, hogy a felvonulókkal szembeni erőszak szélesebb körű zavargássá alakul.

A hivatalos elutasító döntések mellett a média többször közölte a polgármester és közvetlen munkatársai megnyilvánulásait a felvonulással kapcsolatban. Ezek szerint a „moszkvai vezetés nem is fogja mérlegelni a melegfelvonulás megtartásának lehetőségét” és „amíg a polgármester a posztján van”, semmilyen körülmények között nem fogja engedélyezni a pride-ot. A városvezető emellett magánszemélyek és vallási szervezetek segítségével médiakampányt hirdetett a melegfelvonulás résztvevőivel szemben. Mivel a felvonulásokat nem engedélyezték, a szervezők transzparenssekkel kívántak a polgármesteri hivatal elé vonulni. Ezt sem engedélyezték számukra. A bíróságok a kérelmezőnek a tiltásokkal szemben benyújtott valamennyi fellebbezését elutasították.

*A döntés.*⁸ Az EJEB ismételt kiemelte, hogy az egyezmény gyülekezési szabadságot biztosító 11. cikke védelemben részesíti azokat a nem erőszakos demonstrációkat is, amelyek esetleg zavarják vagy felháborítják a gyülekezők által képviselt elveket ellenző kívülállókat. A közvetített üzenettől függetlenül azonban mindenkinek joga van ahhoz, hogy gyülekezési szabadságát a fizikai erőszaktól való félelem nélkül gyakorolja.

A hatóságok aggálya azonban, hogy a felvonulás az ellentüntetők jelenléte miatt zavargásba torkol-

lik, önmagában nem igazolhatja a gyülekezés betiltását. Ha valamennyi olyan demonstrációt tiltanánk, ahol felmerül az egymással szembenálló csoportok közötti feszültség lehetősége, a társadalmat megfosztanánk attól a lehetőségtől, hogy hallja a többségi véleménytől eltérő érveket bizonyos kérdésekben. Ez pedig az EJEB véleménye szerint ellenkezik az egyezményben foglalt elvekkel.

A moszkvai hatóságok az érintett három évben nem értékelték megfelelően a felvonulókra és a közbiztonságra leselkedő veszélyeket. Az állami szervek feladata biztosítani, hogy a demonstrálók és az ellentüntetők mindannyian békésen kifejezhessék véleményüket anélkül, hogy az erőszakos összecsapásokba torkollana. Ehelyett azzal, hogy a melegfelvonulást tiltották be, az orosz hatóságok az ellenzők oldalára álltak. Az EJEB azt is megállapította, hogy a felvonulók biztonsága a látszat ellenére csupán másodlagos szempont volt az engedélyezési eljárásban; a moszkvai vezetés döntéseit a többségi morális elvek határozták meg. A kisebbségi csoport békés gyülekezéshez való jogának gyakorlása azonban nem tehető függővé a többség elfogadásától. A melegfelvonulások célja az volt, hogy az LMBT közösséggel szembeni toleranciát képviseljék, nem pedig az, hogy az ellenzők vallási vagy erkölcsi meggyőződését kritizálják. Fontos, hogy alapvető, az LMBT személyek számára létfontosságú kérdésekben a tagállamok között konszenzus alakult ki, így nem büntethető a beleegyezésen alapuló felnőtt férfiak közötti szexuális kapcsolat, nem zárható ki a meleg a hadseregből, nem tehető különbség szexuális orientációjuk alapján az azonos és különnemű párok között a bérleti jog öröklése vagy az adózás során. Az Európa Tanács tagállamai elismerik, hogy az LMBT személyek szabadon felvállalhatják identitásukat és hirdethetik jogaikat nyilvánosan. A szabad társadalmakban tisztességes módon, nyilvánosan, valamennyi véleménynek teret engedve kell olyan kérdésekről vitatkozni, mint a melegjogok. A kérelmező által szervezett rendezvények pontosan ilyen jellegű fórumot biztosítottak volna. A hatóságok tilalmi azonban – az EJEB álláspontja szerint – nem megfelelően mérlegelték a döntés szempontjából releváns tényeket, ennek következtében nem állítható, hogy a tiltást nyomós társadalmi igény igazolta, így a korlátozás nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban. Az orosz hatóságok tehát megsértették az egyezmény 11. cikkét.

Az EJEB azt is megállapította, hogy az orosz jog nem kötelezte a hatóságokat, hogy a felvonulás engedélyezése iránti kérelmekre még a kérelemben javasolt időpont előtt választ adjanak. Ezért a kérelmezőnek nem állt rendelkezésére olyan hatékony

jogi eljárás, amely megfelelő jogorvoslatot biztosíthatott volna a kérelmekben leírt helyzetekre, ezért sérült az egyezmény 13. cikke is.

Végül a hatóságok elutasító döntései mögött minden esetben a „homoszexualitást népszerűsítő” felvonulásokkal kapcsolatos ellenérzések fedezhetők fel. Az EJEB különösen nagy jelentőséget tulajdonított a városvezetés nyilatkozatainak, amelyek egyértelműen összekapcsolták az előítéleteket a tiltásokkal. Ezek alapján egyértelműen megállapítható a szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés, így az egyezmény 14. cikkének megsértése a 11. cikkel összefüggésben.

AZ EGYEZMÉNY 14. CIKKE. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

Konstantin Markin Oroszország elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmező katonaként szolgáló többgyermekes édesapa. Harmadik gyermeke 2005. szeptember 30-án született, ugyanazon a napon, amikor kimondták a válását. A feleségével kötött megállapodás szerint a gyermekek nevelése a panaszosra marad, míg a volt feleség tartásdíjat fizet. 2005 októberében a kérelmező három év szülői eltávoztatást kért katonai egységének vezetőjétől. A vezető másnap elutasította kérelmét azzal, hogy a hároméves eltávoztatást csak a katonaság női alkalmazottai igényelhetik. Bár végül elengedték három hónapra, egy hónap után újra szolgálatra hívták. 2005 novemberében a kérelmező eljárást indított: egyrészt sérelmezte a hároméves eltávoztatás megtagadását, másrészt kifogásolta, hogy a három hónapos szabadságáról is visszahívták egy hónap után. 2006 februárjában fegyelmi figyelmeztetést kapott igazolatlan távolmaradásokért. A visszahívás miatt indított perében végül 2006 áprilisában hozott elutasító ítéletet a katonai bíróság. Hasonlóképpen elutasították a bíróságok a hároméves eltávoztatás iránti igényét is, arra hivatkozva, hogy annak nincs alapja a belső jogban. 2006 októberében a kérelmező egységének a vezetője 2008 szeptemberéig elengedte a szolgálatból. Ezt követően 5900 eurónak megfelelő összegű segítyt is kapott, tekintettel családi helyzetére. Ezt a döntést 2006 decemberében egy katonai bíróság erősen kritizálta: a döntés szerint az egység vezetője figyelmen kívül hagyta a bíróságok döntéseit.

A kérelmező 2008 augusztusában az orosz Alkotmánybírósághoz fordult: beadványában kifogásolta, hogy a katonai szolgálatról szóló jogszabályok elentétesek az alkotmány egyenlő bánásmódról szóló

rendelkezésével, mivel csak a nőknek teszik lehetővé a gyermeknevelés céljából történő eltávoztatást. Az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmet. A döntés szerint a katonai szolgálatra lépők a belépéskor vállalják, hogy ezzel bizonyos jogukat korlátozhatják a haza hatékony védelme érdekében. A nőknek fenntartott eltávoztatás mellett szól, hogy a nők csak korlátozott számban vesznek részt a hadsereg munkájában, és a kivételes szabályokat indokolja az anyaként betöltött különleges társadalmi szerepük. Ha egy férfi katona úgy dönt, hogy szerepet kíván vállalni a gyereknevelésben, jogosult a szolgálat idő előtti befejezésére családi okokra hivatkozással.

*A döntés.*¹⁰ Az EJEK ítéletében hangsúlyozta: bár a 8. cikk nem biztosít senkinek sem jogot a szülői eltávoztatásra, ha azonban az állam lehetővé teszi a szülőség miatti távollétet, annak szabályozása során nem járhat el diszkriminatív módon. A férfiak és nők közötti egyenlőség megteremtése ma az Európa Tanács tagállamainak egyik legfontosabb célkitűzése, és a különbségtételt csak nagyon súlyos indokkal lehet igazolni az egyezmény értelmében. Az EJEK-et nem győzte meg az orosz Alkotmánybíróság érvelése, amely szerint a férfi és női katonai alkalmazottak közötti eltérő bánásmódot igazolhatja a nőknek a gyermeknevelés terén betöltött speciális társadalmi szerepe. A testület szerint a gyermekekről való gondoskodás miatti eltávoztatás szempontjából mindkét szülő azonos helyzetben van. Az EJEK az esetjog áttekintése alapján megállapította: a tagállamokban bekövetkezett változásokat figyelembe véve egyik kormány sem hivatkozhat többé arra, hogy közös gyakorlat hiányában e téren széles mérlegelési szabadságot élvez. Nem használható érvként továbbá a nők gyermeknevelésben betöltött szerepe sem, így a testület megállapította, hogy az orosz hatóságok nem szolgáltattak meggyőző vagy kellően nyomós érveléssel a szülői eltávoztatás terén a férfiak és nők közötti különbségtételre.

Az orosz jog szerint a civil férfiak a nőkhez hasonlóan jogosultak gyermeknevelési szabadságra. A nemek alapján történő különbségtétel tehát csak a katonaságon belül érvényesült, ezért vizsgálta az EJEK, hogy vajon a katonaság esetében volt-e objektív és ésszerű igazolása a diszkriminációnak. A katonai szolgálat jellegéből adódó jogkorlátozások önmagukban nem ellentétesek az egyezményrel. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a katonai szolgálatba belépők nem adják fel egyezményes jogukat. Bizonyos jogok esetében az EJEK széles mozgásteret biztosít a katonai szolgálatot teljesítők jogainak korlátozására (például az egyezmény 5. és 9–11. cikke esetében). A magán- és családi élethez való jog azonban nem tartozik ezek közé, a mű-

ködei hatékonyságra hivatkozást ebben az esetben konkrét példákkal kell alátámasztani. A katonai szolgálatban álló férfiak és nők esetében is megismételhető az az általános megállapítás, mely szerint a gyermeknevelés szempontjából összehasonlítható helyzetben vannak, ezért itt is nyomós indokkal kell a nemzeti hatóságoknak igazolniuk a különbségtételt. Az orosz kormány – az EJEK érvelése szerint – nem tudott semmiféle igazolást felmutatni ezzel összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság ítéletéből egyértelműen kiderül, hogy a szülői eltávoztatás megtagadása a katonai szolgálatot teljesítő férfiaktól végső soron a hadsereg hatékonyságának biztosítását és ezen keresztül a nemzet biztonságát célozta. Bár a célkitűzés legitim, ez önmagában nem igazolja a katonai szolgálatban állókra vonatkozó – az általánostól eltérő – szabályozást. A kormánynak bizonyítania kell, hogy arányossági szempontból ésszerű kapcsolat áll fenn az alkalmazott intézkedés és az elérni kívánt cél között. Különösen fontosnak tartotta az EJEK, hogy konkrét példákat mutasson be a kormány arra, hogy az eltávoztatás engedélyezése valóban negatívan érintené a hadsereget. A testület szerint az Alkotmánybíróság semmiféle szakértői tanulmányt vagy statisztikai kutatást nem vizsgált, a jogkorlátozást jóváhagyó döntését kizárólag egy feltevésre alapozta. Az Alkotmánybíróság azon megállapítása, hogy a gyermeknevelést választó katonai alkalmazott férfiak leszerelhetnek és élhetnek civilként, különös ellenérzést váltott ki a strasbourgi testületből, hiszen köztudott, milyen nehéz katonai képzettséggel a hadseregen kívül elhelyezkedni. Mindezek alapján az EJEK megállapította, hogy nincs ésszerű indoka a férfiak és nők közötti különbségtételnek még a hadseregen belül sem, ezért Oroszország megsértette az egyezmény 14. cikkét a 8. cikkel összefüggésben.

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

*Greens és M.T. Egyesült Királyság elleni ügye*¹¹

Az ügy körülményei. Mindkét kérelmező jogerős börtönbüntetését töltötte a panasz benyújtása idején. 2008. június 23-án elküldték a választói névjegyzékbe való felvételük iránti kérelmüket a választási nyilvántartási megbízottnak. Július 3-án kelt válaszában a tisztségviselő elutasította a kérelmet, mivel a választásokra vonatkozó törvény értelmében

nem jogosultak a voksoláson részt venni a börtönbüntetésüket töltő személyek. Augusztus 5-én kelt válaszukban a kérelmezők az EJEB Nagykamarájának a *Hirst kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott ítéletére¹² hivatkoztak, amely szerint ellentétes az egyezményvel az elítéltek általános kizárása. Emellett utaltak a *Smith kontra Scott* ügyben a Regisztrációs Fellebbviteli Bíróságnak az egyezményt a belső jogba átültető *Human Rights Act* alapján hozott, az egyezményvel való inkompatibilitást kimondó deklarációjára, amely alapján az álláspontjuk szerint mindkettőjüket nyilvántartásba kellett volna venni. A regisztrációt a hatóság végül megtagadta, amely ellen a panaszosok bírósághoz fordultak. Az eljáró bíróság a fellebbezést az azonos témájú egyéb beadványokkal összevontan kezelte, végül 2008. november 10-én elutasította. A kérelmezők sem a 2009 júniusi európai parlamenti választásokon, sem pedig a 2010 májusi általános választásokon nem vehettek részt.

A döntés.¹³ Az EJEB a kérelmeknek csak az európai parlamenti és az angol általános választásokon való részvétellel kapcsolatos elemeit vizsgálta, a 2011-es skót parlamenti választást, mivel időközben mindkét kérelmező letöltötte a feltételes szabadlábra bocsátáshoz szükséges büntetést, nem vette figyelembe. A testület megállapította, hogy az Egyesült Királyság a 2005-ös Hirst-döntés óta nem módosította a vonatkozó törvényi szabályozást, így a börtönbüntetésüket töltő elítéltek továbbra sem vehetnek részt a választásokon. Ezért az EJEB ismételten megállapította az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértését.

Azonban a bíróság rámutatott, hogy az egyezmény 46. cikke, amellyel az államok vállalják, hogy az EJEB döntéseit magukra nézve kötelezőnek tartják, az egyezmény 1. cikkével összhangban kötelezi a tagállamokat a testület döntéseinek végrehajtására. Az ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság felügyeli, ez a testület javasol az államoknak általános és specifikus intézkedéseket is annak érdekében, hogy a hasonló helyzetben lévő személyek problémáit az EJEB döntése alapján már a nemzeti hatóságok előtt rendezni lehessen. Az ítéletek végrehajtásának segítése, a hasonló ügyek kiszűrése és a strukturális problémák megoldása érdekében az EJEB a nemzeti bíróságoknak sorvezetőt adó úgynevezett *pilot judgment*-eket fogadhat el. Jelen ügyben az EJEB rávilágított, hogy öt év alatt az Egyesült Királyság semmit sem tett a Hirst-ítélet végrehajtása érdekében. Ezen kívül a 2010. májusi választások időszakában a testület nagyszámú egyéni beadványt kapott, amelyek mind a választási törvényt kifogásolták.

Az EJEB hangsúlyozta, hogy ez az ügy túlmutat

a kérelmezők egyéni jogsérelmén, ezért szükséges, hogy a *pilot judgment* eljárás lehetőségeit kihasználva a testület olyan általános intézkedéseket határozzon meg, amelyekkel az ügy alapját képező strukturális probléma orvosolható. Különösen indokolt ez, ha figyelembe vesszük a függőben lévő nagyszámú azonos kérelmet: körülbelül 2500 hasonló panasz érkezett, amelyből 1500-at már regisztráltak és döntésre várnak. A beadványok száma folyamatosan nőtt, és ez a szám tovább emelkedik minden választással, amelyből a börtönbüntetésüket töltőket a nemzeti jog kizárta. A brit hatóságok szerint egy adott időben körülbelül 70.000 ember tölti börtönbüntetését, ők valamennyien potenciális kérelmezőnek tekinthetők. A brit kormány azzal, hogy máig nem terjesztett be jogalkotási reformot, nemcsak az EJEB korábbi ítéletét nem hajtja végre, hanem az egyezmény jogvédelmi rendszerének hatékonyságát is fenyegeti. A Hirst-ítéletben a Nagykamara kimondta, hogy a brit kormány szabadon határozza meg, milyen feltételek mellett biztosítja az elítéltek választójogát. Az egyértelmű, hogy a jelenleg hatályos nemzeti jogszabályt módosítani kell ennek érdekében. Mivel a nemzeti jogalkotó késlekedése már így is jelentős, mind az EJEB, mind a Miniszteri Bizottság a probléma gyors rendezését javasolta. Az EJEB ezért fontosnak tartotta, hogy egyfajta menetrendet állapítson meg az Egyesült Királyságnak: a jelen döntés véglegessé válását (fellebbezés hiányában a kihirdetéstől számított három hónap múlva) követő fél éven belül terjesszen elő javaslatokat az egyezménykonformitást biztosító jogszabály-változtatásra. A végleges, a Hirst-ítéletnek megfelelő választójogi törvényt a Miniszteri Bizottság által előírt határidőn belül kell elfogadni.

A jelenlegi kizáró rendelkezést kifogásoló kérelmek mindegyike nagy valószínűséggel a jelen ügyben foglalt eredményre, vagyis az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke megsértésének megállapítására vezetne. A jogsértő állapotot pedig csak a vonatkozó jogszabály megváltoztatása tudná orvosolni, ezért az EJEB nem tartja igazolhatónak, hogy a hathónapos határidőn belül az ilyen jellegű kérelmekkel érdemben foglalkozzon. A választójogi törvény módosítása megfelelne a jelen ügyben és bármelyik hasonló későbbi ügyben hozott ítéletnek, ezért semmi sem teszi szükségessé, hogy újabb esetekben döntsön a testület azonos módon. Ez semmilyen érdeket nem szolgálna, ráadásul más érdemi kérdésektől vonná el az EJEB kapacitását és ezzel az egész védelmi rendszert gyengítené. Mindezek alapján az EJEB megszüntette a folyamatban lévő ügyek vizsgálatát, feltéve természetesen, hogy az Egyesült Királyság eleget tesz az ítéletben foglal-

taknak. Az ügyek ismét napirendre kerülhetnek, ha a brit kormány nem hajtja végre megfelelően az ítéletet.

Polgári Eszter

JEGYZETEK

1. 67545/09. számú kérelem.
2. Az EJEB 2010. december 14-én kelt ítélete.
3. 2660/03. számú kérelem.
4. Az EJEB 2010. november 30-án kelt ítélete.
5. 18429/06. számú kérelem.
6. Az EJEB 2010. december 7-én kelt ítélete.
7. 4916/07, 25924/08. és 14599/09. számú kérelem.
8. Az EJEB 2010. október 21-én kelt ítélete.
9. 30078/06. számú kérelem.
10. Az EJEB 2010. október 7-én kelt ítélete.
11. 60041/08 és 60054/08. számú kérelem.
12. Az eset összefoglalóját lásd Fundamentum, 2006/1, 142–143.
13. Az EJEB 2010. november 23-án kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

169/2010. (IX. 23.) AB HATÁROZAT

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

*Alkotmány 57. § (1) bekezdés – a bíróság előtti
egyenlőség elve*

*Alkotmány 57. § (3) bekezdés – a védelemhez való
jog*

Egy korábbi büntetőeljárás terheltje személyhez fűződő jogai megsértése miatt pert indított a Fővárosi Bíróság és a Legfőbb Ügyészség ellen. A felperes több bizonyítási indítvány mellett kezdeményezte a büntetőeljárás egyik vádlottja védőjének tanúként történő meghallgatását. Az eljáró Fejér Megyei Bíróság a folyamatban lévő eljárást felfüggesztette, és kezdeményezte az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Ütv.) 8. § (3) bekezdés második mondata alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. Az Ütv. hivatkozott rendelkezése szerint az ügyvéd még a titoktartási kötelezettség alóli felmentése esetében sem hallgatható ki tanúként olyan tényről vagy adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást. Ezt a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény is abszolút tilalomként fogalmazza meg. Az indítványozó bíróság szerint ez a tilalom nincs összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 170. § c) pontjával, amely lehetővé teszi az ügyvéd kihallgatását a titoktartási kötelezettség feloldása esetén. Továbbá sérti az alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bíróság előtti egyenlőség elvét és az igazságos tárgyaláshoz való jogot. A felmentést adó személy önrendelkezési jogával és így az alkotmány 54. § (1) bekezdésével is ellentétes, mert akadályozza a személyét érintő tényekről és adatokról való rendelkezés szabadságát. Ezért a Fejér Megyei Bíróság indítványozta az Ütv. támadott rendelkezésének megsemmisítését. Emellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezte, mert az Országgyűlés az Ütv.-t nem hozta összhangba a Pp.-vel.

Az indítványozó érvelésével szemben az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtette, hogy a védő titoktartási kötelezettsége az alkot-

mány 57. § (1) és (3) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és ezzel összefüggésben a védelemhez való jog érvényesülését segíti elő. A testület már korábban is rámutatott arra, hogy a büntetőeljárás során kötelező a védelem, és az eljárás alá vont személy döntését maga a védőkirendelés intézménye is korlátozhatja. A védő önálló eljárási státusából egyenesen következik, hogy titoktartási kötelezettsége sem függhet a terhelt akaratától.

Az indítványban kifejtettekkel összhangban a peres felek rendelkezési joga az önrendelkezési jog részét képezi. Azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a védőként eljáró ügyvéd tanúvallomásra kötelezésének tilalma e jog szükséges és arányos korlátjának tekinthető, mert az ügyvédi titoktartási kötelezettség fenntartásához nagyobb érdek fűződik, mint a fél rendelkezésére álló bizonyítási eszközök körének kibővítéséhez.

Tehát az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek az Ütv. támadott rendelkezését, ezért az annak megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt azonban érdemben nem bírálta el, mert annak kezdeményezésére a folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény nem jogosítja fel a bírót.

Az Alkotmánybíróság azonban egyetértett azzal az indítványozói érveléssel, mely szerint a Pp. alapján az ügyvéd a védőként tudomására jutott tényekről és adatokról is kihallgatható lehet. Ugyanakkor a testület álláspontja szerint a védő titoktartási kötelezettségét a büntetőeljárást követően is érvényesíteni kell. A védő későbbi tanúvallomásra kötelezése ugyanis visszahathatna a büntetőeljárásra, perújítást vagy újabb büntetőeljárások megindítását eredményezve. Ezért az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a Pp. 170. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazásakor sem hallgatható ki az ügyvéd olyan tényről vagy adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást.

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve
Alkotmány 70/I. § – közteherviselési klauzula

Számos indítványozó kezdeményezte az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény által bevezetett különadó alkotmányossági vizsgálatát. A 2010. október 1-jén hatályba lépett törvény 98 százalékos különadó-fizetési kötelezettséget írt elő a költségvetési szerveknél, valamint az állami, önkormányzati forrásból alapított, fenntartott vagy támogatott jogi személyeknél foglalkoztatottak jogviszonyának megszűnése kapcsán jutatott bevétel kétmillió forintot meghaladó része után. E szerint különadó alapját képezi a végkielégítés és a felmentési időnek azon része után járó juttatás, amikor a foglalkoztatott a munkavégzési kötelezettség alól mentesült. A 2010. évi XC. törvény a különadó-fizetési kötelezettséget visszamenőlegesen a 2010. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre is alkalmazni rendelte. Az indítványozók szerint a különadó szabályai többek között sértik a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét [alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a közteherviselésre vonatkozó alkotmánybeli rendelkezéseket (70/I. §).

A 2010. évi XC. törvény elfogadásával egyidejűleg az Országgyűlés az alkotmány 70/I. §-át új (2) bekezdéssel egészítette ki, így az indítványokat már erre az új alaptörvényi rendelkezésre tekintettel kellett elbírálni. Eszerint az „[a] közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon jutatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ennek az alkotmánymódosításnak a célja a visszaható hatály tilalmának mellőzése bizonyos esetekben. Így a „jó erkölcsbe” ütköző módon jutatott jövedelmek esetében lehetőség van az adóévtől kezdődő, visszamenőleges adókivetésre. Azonban minden más jövedelem esetében továbbra is érvényes az a jogállamiság elvéből következő szabály, mely szerint az adókötelezettség visszamenőleges hatállyal történő megállapítását alkotmányellenesnek kell tekinteni.

Ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a 2010. évi XC. törvényben szabályozott különadó „jó erkölcsbe ütköző módon” jutatott jövedelmekre vonatkozik-e. E vizsgálat eredményeként a testület rámutatott arra, hogy a közszféra foglalkoztatási viszonyait nagyrészt olyan jogállá-

si törvények (köztisztviselői törvény, közalkalmazotti törvény stb.) határozzák meg, amelyek kógens módon, részletesen szabályozzák a jogviszony megszűnése esetén járó juttatásokat. Az alkotmánybírák álláspontja szerint csak az érintettek által befolyásolható tényállásoknál merülhet fel a „jó erkölcsbe” ütközés. A törvény egyébként sem a kifizetés konkrét körülményeihez, hanem a juttatás mértékéhez köti a különadó-fizetési kötelezettséget. Mivel pusztán a mértéke alapján nem minősíthető jó erkölcsbe ütközőnek egy törvényben biztosított, meghatározott mértékű, alanyi jogon járó jövedelem, az Alkotmánybíróság a visszaható hatály tilalmával és az alkotmány új 70/I. § (2) bekezdésével ellentétesnek ítélte a különadó szabályozását.

Emellett a testület arra is rámutatott, hogy a közteher mértéke alkotmányellenessé válik, ha konfiskatórius jellegű. A 2010. évi XC. törvény által bevezetett különadó az adóalapot meghaladó mértékű elvonást eredményez, tekintettel annak 98 százalékos mértékére és a kifizetőt terhelő 27 százalékos egészségbiztosítási járulékra. A törvényhozó az alkotmány 70/I. § (2) bekezdése szerinti „külön mértéket” teljes elvonásnak értelmezte, és ezzel túllépett az új alkotmányi rendelkezés adta felhatalmazás keretein.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 2010. évi XC. törvény különadóra vonatkozó rendelkezéseit a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

Bihari Mihály alkotmánybíró egyetértett a döntéssel, de véleménye szerint azt az indítványokban megjelölt további alkotmányi rendelkezések vizsgálatára is építve kellett volna alátámasztani. Párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy a 2010. évi XC. törvényben vizsgált legitim jogalkotói célok érvényre juttatása érdekében lehetséges a magánszemélyek egyes jövedelmeire különadót kivetni. A törvénybeli szabályozást azonban ellentétesnek tartja a jogállam egész szellemiségével és értékrendjével. Véleménye szerint az alkotmány 70/I. § (2) bekezdését és a normavilágosság követelményét is sérti, hogy a jogalkotó nem határozta meg, mi minősül „jó erkölcsbe ütköző módon jutatott” jövedelemnek. Továbbá az emberi méltóság sérelmének tartja, hogy a törvény a különadó fizetésére kötelezett adóalanyokat „erkölcstelenül szerző” magánszemélynek tekinti. Az alkotmánybíró szerint alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetés is megállapítható, mert nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka annak, miért csak a közszférában dolgozók a különadó alanyai.

A határozathoz további három alkotmánybíró csatolt párhuzamos indokolást, köztük Kiss László. Szerinte a különadó alkotmányossága az alkot-

mány általános közteherviselési klauzulája és az *in malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalma alapján is elbírálnak lett volna. Hangsúlyozta, hogy az alkotmány újonnan beiktatott 70/I. § (2) bekezdését nem lehet az alkotmány többi normájától elszigetelten értelmezni. Arra emlékeztetett, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányt ellentmondásmentes zárt rendszerként kell értelmezni. Így alkotmányértelmezés eredményeként nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy valamely alkotmánybeli rendelkezés alkalmazását a másik értelmezése leronthatja. Ezért Kiss László véleménye szerint téves a többségi indokolás azon megállapítása, mely szerint az alkotmány új, „jó erkölcsbe” ütköző módon szerzett jövedelmekre vonatkozó szabálya kivételt jelent a visszaható hatályú szabályozás tilalma alól. Ha az alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 70/I. § (2) bekezdését egymásra tekintettel értelmezzük, akkor azt kell megállapítanunk, hogy a különadó az adott (következő) adóév kezdetétől állapítható meg. Ez még akkor is igaz, ha az alkotmánymódosító törvény előterjesztői indoklása másként foglalt állást.

Kiss László azt is hangsúlyozza, hogy a tiltott visszaható hatály tilalma nem egyszerűen alkotmányos alapérték, hanem az egyik legfontosabb alkotmányi imperatívusz is. Az alkotmány egészének leginkább megfelelő értelmezés pedig nem hozhat olyan eredményt, amely valamely jogállami szabály eliminálását jelenti. Kiss László felhívta a figyelmet az alkotmányba bekerülő értékkategóriák – mint a „jó erkölcs” – önálló alkotmánybíróági értelmezé-

sének fontosságára. Véleménye szerint az alkotmány cseppfolyósításához vezetne, ha az Alkotmánybíróság nem az alaptörvény rendszerében egymásra tekintettel értelmezné a régi-új értékkategóriákat, hanem utat engedne annak, hogy a törvényhozó töltsen ki azokat tartalommal.

Lenkovics Barnabás alkotmánybíró nemcsak a határozat rendelkező részével, hanem annak indoklásával is egyetértett. Szerinte az indoklást még meggyőzőbbé tehetné, ha az alkotmány új 70/I. § (2) bekezdés és a diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdés együttes értelmezését is elvégezte volna az Alkotmánybíróság. A jogalkotó ugyanis elmulasztotta a megfelelő differenciálást a különadó megfizetésére kötelezettek csoportján belül, hiszen olyanokat is a 2010. évi XC. törvény hatálya alá vont, akiknek semmilyen ráhatásuk nem volt a juttatás mértékének meghatározására.

Stumpf István alkotmánybíró is a diszkrimináció-tilalom sérelmére alapozta volna a törvény megsemmisítését. Párhuzamos indoklásában ugyanakkor kifejtette, nem ért egyet azzal a többségi állásponttal, mely szerint a különadó annak mértéke miatt is alkotmányellenes. Szerinte az Alkotmánybíróság elmulasztotta kiterjeszteni a vizsgálatot arra, hogy a különadó megfelel-e az arányos közteherviselés alkotmányos szabályának. Márpedig az alkotmány általános közteherviselési klauzulája [70/I. § (1) bekezdés] tág lehetőséget enged a törvényhozónak az adókötelezettség megállapítására.

Enyedi Krisztián

TÁMOP-PROJEKT AZ ELTE TÁTK-ON

Az ELTE TÁTK-n elindult „A szociálpolitikus és szociális munkás képzés megújítása az ELTE és a BCE együttműködésében (SZOCMEG)” című projekt, amelyet az Európai Unió, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósítunk meg.

A jóléti szektorban mindenütt földrengésszerű változások zajlanak napjainkban. A gazdasági megroppanás és a jóléti állam válsága miatt keletkezett új kihívások korszerű válaszokat igényelnek a szociális szakmáktól is. Az ELTE élen járt a szociálpolitika és szociális munka hagyományos egyetemi szakok bevezetésében, valamint a mesterszakok akkreditációjában. A megváltozott körülményekhez másfajta oktatásszervezési módszerek, új tananyagok szükségesek – a korábbi magas színvonal megőrzése érdekében. Ezért az oktatási tartalmakat és a képzés során elsajátítandó készségeket folyamatosan karban kell tartani, frissíteni kell. Pályázatunk a hagyományokra épül ugyan, de konzorciumi partnereinkkel (a Budapesti Corvinus Egyetemmel és a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesülettel) együtt egyes területeken a tartalmakat és az ismeretek átadásának módját korszerűsítjük; lehetővé tesszük az eddigi széttagolt tantárgyi struktúra részbeni átalakítását, valamint új tantárgyblokkok bevezetését.

A támogatás összege: 74,9 millió Ft. A projekt keretei között kidolgozunk két tantárgyi modult (társadalmi nem [gender] és epidemiológia címmel), összeállítunk (a szociális munka, szociálpolitika témakörében) öt szöveggyűjteményt, lefordítunk három kötelező irodalomként használatos könyvet, illetve írunk két új könyvet, továbbá elkészítünk két elektronikus jogi oktatóanyagot, tizenegy új tantárgyi tematikát (melyek közül hat angol nyelvű lesz) stb.

A projekt kódszáma: TAMOP-4.1.2-08/2/A/KMR-0043.

További információ az ELTE TÁTK honlapján található: www.tatk.elte.hu

A projekt keretében Halmai Gábor, Juhász Gábor, Majtényi Balázs és Salát Orsolya szerkesztésében elkészül az *Emberi jogok* című elektronikus szöveggyűjtemény a következő tartalommal:

I. AZ ÉLETHEZ ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG

1. Halálbüntetés
2. Abortusz
3. Eutanázia
4. Bioetika
5. A kínzás tilalma

II. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

1. A diszkriminációtilalom mint mérce, mint alkotmányos elv
2. A megkülönböztetés-mentes bánásmód joga
3. Nők és férfiak
4. Fogyatékkal élők
5. Nemzeti és etnikai kisebbségek

III. KISEBBSÉGI JOGOK

1. Nemzeti és etnikai kisebbségek
2. Vallási kisebbségek

IV. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

1. Politikai beszéd
2. Gyűlöletbeszéd
3. Becsületsértő beszéd
4. Kereskedelmi beszéd
5. Pornográfia

V. INFORMÁCIÓS JOGOK

1. A személyes adatok védelme
2. A közérdekű adatok nyilvánossága

VI. A GYÜLEKEZÉS ÉS AZ EGYESÜLÉS
SZABADSÁGA

1. Gyülekezési jog
2. Egyesülési jog

VII. POLITIKAI ÉS RÉSZVÉTELI JOGOK

1. Az állampolgárság és a státuszjogok
2. Választójog
3. A népszavazáshoz való jog
4. Kampányfinanszírozás

VIII. LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG

1. A vallásszabadság mint egyéni jog
2. A vallásszabadság kollektív és intézményi oldala
3. Vallási diszkrimináció

IX. SZEXUÁLIS KISEBBSÉGEK

1. Melegek
2. Dekriminalizáció
3. Családi helyzet
4. Transzszexuálisok
5. Jogi helyzet
6. Család
7. Diszkrimináció

X. ELJÁRÁSI JOGOK

1. A személyi szabadság garanciái
2. A tisztességes eljáráshoz való jog

XI. A TULAJDONHOZ VALÓ JOG

1. A tulajdonként védett jogosultságok
2. A tulajdonhoz való jog korlátai

XII. MENEDÉKJOG

1. A visszaküldés tilalma (a *non-refoulement* elve)
2. Külföldiek beutazása, tartózkodása, jogállása
3. Menekültekkel foglalkozó szervezetek, eljárási, jogérvényesítési nehézségek

XIII. GYERMEKJOGOK

XIV. SZOCIÁLIS JOGOK

1. A szociális biztonsághoz való jog
2. A munkához való jog
3. Az egészséghez való jog
4. A lakhatáshoz való jog
5. Élelmezés és víz

XV. RENDKÍVÜLI HELYZETEK, TERRORIZMUS;
A NEM DEROGÁLHATÓ JOGOK
A GYAKORLATBAN

ABSTRACTS

ESSAYS

In this issue we publish the second 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 a commentary of Zsolt Krokavay, the Hungarian editor and translator of Rawls' works.

The essay of Patrick Macklem tracks the concept of militant democracy in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, where it has migrated from a principle that authorizes a state to act in a militant manner to preserve democratic processes to one that entitles a state to establish perimeters and guard against threats of a different kind. Militant democracy now authorizes a state to assume a militant stance toward the exercise of religious freedom that threatens substantive conceptions of democracy instantiated in its constitutional order. The essay identifies four substantive conceptions of democracy — liberal democracy, secular democracy, republican democracy, and conservative democracy — to which militant democracy has migrated in recent years. It argues that militant democracy's migration signals an ominous shift in the way in which the European Court of Human Rights comprehends the relationship between religion and state power.

INTERVIEW

In this issue we publish an interview made by Michael Hamilton on transitional justice with Juan E. Mendez, Argentine law professor, former president of the International Center for Transitional Justice, current Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of the United Nations.

FORUM

This time we ask experts on the possible future of the Hungarian Parliamentary, local, minority election systems, and the regulation of the referendum. Those who responded, are Péter Szigeti, György Szoboszlai, László Imre Kovács, Dániel Hegedűs, Kornélia Magyar, Róbert László and Gábor Győri.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Benedek Varsányi comments the Lautsi decision of the European Court of Human Rights. In the Lautsi case the judges held that displaying crucifixes in Italian public school classes are contrary to parents' right to educate their children in line with their convictions and to children's right to freedom of religion. Varsányi argues that the Court's approach approximates the requirement of state neutrality to an imperative, *laïcité*-like doctrine.

AFTER DECISION

In this column we publish summaries of the recent judgments of European Court of Human Rights and the Hungarian Constitutional Court.