

A NEMZETKÖZI EMBERI JOG DISZKRÉT BÁJA

ÖTVENÉVES AZ EMBERI JOGOK EGYETEMES NYILATKOZATA

Ha a nemzetközi kapcsolatok rendszerének átalakulását normatív módon, az állam szerepe megváltozásának szempontjából vizsgáljuk, aforisztikusan tömörítve a dolog lényege a *Machtsstaat* transzformációja *Rechtstaat*-tá. Ennek a folyamatnak el nem hanyagolható, lényeges állomása az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadása az ENSZ Közgyűlésében, 1948. december 10-én. Eredetileg csupán nemzetközi nyilatkozatról volt szó, francia javaslatra került az elnevezésbe az egyetemes jelző. Ez a változás azért jelentős, mivel a nemzetközi az angolban és a franciában lényegében államközit jelent, az Egyetemes Nyilatkozat megfogalmazás tehát egyértelműen kifejezi, hogy a jogok nem az azt elfogadó államoktól erednek. Ez a természetjogi indíttatás egyébként a preambulumban is egyértelműen tetten érhető, hiszen abban elidegeníthetetlen jogokról van szó. A jogállamiság szempontjából döntő jelentőségű az emberi jogok nemzetközi ügyévé válása, és ennek elismerése – vagy legalábbis az elismerés kezdete – is az Egyetemes Nyilatkozat elfogadásához kapcsolható.

Az Egyetemes Nyilatkozat elfogadása egybeesett a hidegháború legsötétebb korszakának kezdetével. Ezt a momentumot azonban kár lenne túlértékelni, és az emberi jogok nemzetközi védelmét elválaszthatatlanul összekapcsolni az ideológiai szembenállás és a politikai feszültség korszakával. Ily módon ugyanis az emberi jogokkal összefüggésben az ENSZ-ben, vagy később az EBEÉ keretében történeteket nem láthatjuk többnek, mint egy újmódi politikai fegyver alkalmazásának – a támadásnak és a védekezésnek – történéseit. A probléma ezzel kapcsolatban nem csupán az, hogy lebecsüljük a nemzetközi együttműködés kétségtelenül töredékes eredményeit, de egyszerűen értelmetlennek látjuk azok hidegháború utáni fenntartását is. Ezáltal pedig értékeket rombolnánk le, továbbá kiütnénk a nemzetközi jog egyik jelentős irányzatának tengelyét, amely azon túl, hogy konstatálja az egyén és az államközi normatömeg közvetlen kapcsolatát, az államnak mint a nemzetközi jog alanyának elengedhetetlen ismérvévé kívánja avatni az emberi jogok védelmét.

Az emberi jogok nemzetközi védelmének és a hidegháborúnak az összekapcsolása azonban más összefüggésből is szemlélhető, és ezt közép- és kelet-euró-

pai perspektívának is nevezhetjük. Ezekben az államokban demokratikus politikai rendszer híján az emberi jogok kérdése a múltban külső, diplomáciai ügyévé vált. Joggal tehető fel a kérdés, hogy nem volna-e itt az ideje, hogy a rendszerváltozás eredményeként Európa ezen felében is az élővé vált alkotmányjog és jogvédő intézményei foglalkozzanak az emberi jogokkal; a nemzetközi jog és a diplomácia pedig, ha nem is teljesen, de szálljon ki a játékból, elismerve, hogy szertartásai és ikonográfiája azért kétségtelenül hasznos. Nos, ehhez a kérdéshez nyilvánvalóan társítható az a feltételezés, hogy egy igazi demokrácia – hagyjuk el, hogy itt Közép- és Kelet-Európában melyik ország és milyen mértékben ‘igazi’ demokrácia – nem szorul külső ellenőrzésre, amely egyébként is csak komplikálja a dolgot, hiszen egy legfelsőbb bírósági végső döntés ellen ad panaszjogot. A válasz erre a dilemmára legalábbis kettős. Az egyéni panasz rendszerét Nyugat-Európában évtizedekig olyan államok működtették, amelyekben az alkotmányjog nagyon is normatív módon irányította a politikai folyamatokat, és ennek ellenére lehetővé tették, hogy a maguk fölé emelt testületek elmarasztalják őket. Ilyen módon történt ugyanis közöttük a politikai kultúra közvetítése,¹ amelyet nem jogi forradalmárok, hanem főként óvatos értelmezők végeztek.

Ha a kört tágítjuk és a nem demokratikus politikai rendszerben élő – és nem csupán közép- és kelet-európai – államokat is a vizsgálat körébe vonjuk, a szoros értelemben vett emberi jogi diplomácia is hasznos lehet. Nyilván így látta ezt Szaharov, amikor száműzetéséből visszatérhetett Moszkvába, avagy az az amerikai diák, akit rongáláson fogtak, de végül nem kapta meg a neki járó valamennyi korbácsütést egy távol-keleti városállamban. Valószínűleg megkérdőjeleznék a kulturális relativizmust Ruhallah Rowhani iráni férfi is, akit, mivel bahái hitére térített egy muszlim nőt Iránban, halálra ítélték és kivégeztek.² Ezek persze egyedi és triviális példák, és szembeállíthatók azon milliók esetével, akik tömeggyilkosság áldozataivá váltak az elmúlt évtizedekben, és geopolitikai okokból esetleg még csak szót sem emeltek értük. Megemlíthető az is, hogy Csernyenko és Ceausescu is publikált könyvet az emberi jogokról – persze hozzátéhetjük, milyen jelentős dolog, hogy erről a témá-

ról érezték úgy, hogy íratiuk kell valamit és nem mondjuk a kertészkedésről. Az alapvető probléma egyébként nem az, hogy a nemzetközi akciókra, ha végbemennek, miért kerül sor, hanem az, hogy más, gyakran még inkább égbekiáltó esetekben miért nem kerül rájuk sor. Ha Haitin igen, Libériában miért nem és így tovább.

A hidegháború elmúltával a demokratikus és a diktatórikus államok ellentéte az emberi jogok védelmét illetően elsősorban a kulturális relativizmus³ vagy imperializmus, illetve az univerzalizmus vitájaként jelenik meg. Ugyanaz a történet két ellentétes narratívában elmesélve: a kulturális különbségek tisztelete kizárja vagy nem zárja ki az egyetemes emberi jogok számonkérését. A kulturális relativizmust elméleti síkon enyhíti az a sok intellektuális erőfeszítés, amely arra irányul, hogy bizonyítsa: az emberi jogok eszméje nem áll távol az iszlám, a hinduizmus és számos más, nem euro-atlanti szellemi, vallási irányzattól. Politikai síkon, a kulturális relativizmus a modern technika, illetve a nyugati tudatipar emancipáló hatása, illetve az értékközpontú külpolitikai nyomás eredményeként gyengül.⁴ Az univerzalizmust intellektuális értelemben lazítja a posztmodern ironia, annak felismerése, hogy az emberi jogi kultúra által dominált planetáris közösséghez tartozás érzése egyszerűen túl veszélyes az emberiség többsége számára,⁵ míg politikai síkon enyhíti és elnézővé teszi a geopolitikai alapú barátság. Ilyen módon jöhet létre a kiegyenlítődség.

AZ EGYETEMES NYILATKOZAT ELFOGADÁSA

Az Egyetemes Nyilatkozat az emberi jogi tárgyú, nagy történeti deklarációk sorába illeszthető, azzal az el nem hanyagolható különbséggel, hogy a XVIII. század végén született szövegeket nemzeti keretekben fogadták el, míg a XX. század közepén született textus az államok közösségének elaborátuma. A Pennsylvániai Nyilatkozatot (1776), a Marylandi Nyilatkozatot (1776), a Massachusetts-i Nyilatkozatot (1780), a New Hampshire-i Nyilatkozatot, a francia Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatával (1789) együtt az abszolutizmus önkénye provokálta, az Egyetemes Nyilatkozat kiadását pedig a náci barbarizmus. Az, hogy melyik az erősebb motiváció, csak naiv kérdés lehet, a viszonylag ritkán alkalmazott *lettre de cachet*-k, a királyi parancsok, amelyekkel Franciaországban bírósági eljárás nélkül lehetett valakit életfogytig börtönben tartani, aligha hasonlíthatók össze a „végső megoldással”.

Az emberi jogok nemzetközi védelme nem az Egyetemes Nyilatkozat elfogadásával kezdődött. A

XVI–XVII. században a spanyol nemzetközi jogi iskola tagjai, különösen Vitoria és Suarez arról vitakozott, hogy Amerika őslakóinak vannak-e elidegeníthetetlen jogai, amelyeket a spanyol gyarmatosítóknak is tiszteletben kell tartaniuk. A vesztfáliai béke 1648-ban kimondta a reformált és a katolikus vallás egyenjogúságát. A XIX. században a nemzetközi jog eltiltotta a rabszolgaságot, és védte az idegenek jogait.

A két világháború között, noha a Népszövetséghez kapcsolódóan létezett a kisebbségi jogok védelmi mechanizmusa, és a mandátumrendszer is bizonyos jogok érvényesülését jelentette az ott élők számára, az emberi jogok átfogó nemzetközi garantálására nem került sor. Ez annál is inkább magyarázatra szorul, mivel az ehhez szükséges nemzetközi szervezeti háttér – maga a Népszövetség – már létezett. A magyarázat részben politikai, részben jogi jellegű. Ami a politikát illeti, a korszak nagyhatalmai nem voltak érdekeltek egy ilyen rendszer kiépítésében. Nagy-Britannia és Franciaország nagy gyarmattartó hatalmakként feloldhatatlan dilemmával kerültek szembe: ha az emberi jogi együttműködés hatályát kiterjesztik függő területeikre, felgyorsítják az elszakadáshoz vezető politikai emancipációt, ha viszont gyarmati klauzulával kizárják azokat ebből, demokratikus reputációjukat gyengítik. Az Egyesült Államok a faji szegregáció következtében komoly támadási felületet kínált, és egyébként is, külpolitikáját alapvetően az elzárkózás határozta meg. A náci Németország, a Szovjetunió és a fasiszta Olaszország pedig – eufemisztikusan fogalmazva – nem volt az emberi jogok barátja.

A nemzetközi jogban a két világháború között általánosan elfogadott álláspont volt, hogy az emberi jogok kérdése az államok belső joghatósági körébe tartozik. A főszabályt kivételként erősítették meg az ilyen tárgyú nemzetközi egyezmények. A jogi helyzet és a Népszövetség működése határainak illusztrálására álljon itt egy jellemző történet.⁶ 1933-ban egy zsidó származású német állampolgár, Franz Bernheim panasszal fordult a Népszövetség Tanácsához Németország ellen az 1922. évi német–lengyel szerződés megsértése miatt. Bernheim a szerződésnek azokra a cikkelyeire hivatkozott, amelyek az 1922 után Németországhoz tartozó Felső-Sziléziában biztosították a kisebbséghez tartozó személyek jogait. Bernheim 1931 és 1933 között Felső-Sziléziában élt, és a vállalat, amely alkalmazta, 1933 áprilisában – valamennyi zsidó alkalmazottjához hasonlóan – elbocsátotta. A panasz a német–lengyel szerződésbe ütközőnek minősítette az egész Németországban, így Felső-Sziléziában is bevezetett faji diszkriminációs jogszabályokat. A Népszövetség Tanácsában a német delegátus arra hivatkozott, hogy Bernheim, tekintettel születésére és életkörülményeire, nem tekinthető felső-szi-

lézianak, így nincs joga panaszt előterjeszteni. A lengyel delegátus úgy foglalt állást, hogy noha jogi szempontból csupán a felső-sziléziai helyzettel foglalkozhatnak, a tanácsnak legalábbis erkölcsi joga van, hogy a zsidókkal szembeni bánásmódot egész Németország tekintetében kifogásolja. A vita megoldására jogászbizottságot állítottak fel, amely elmarasztalta Németországot, persze csupán Felső-Szilézia tekintetében. A tanács ezt az elmarasztalást finomította és megállapította, hogy csupán a helyi, alárendelt – tehát nem az országos – hatóságok követtek el jogalkotási hibát, és felhívta őket annak a kijavítására. Néhány hónappal később a Népszövetség Közgyűlésének VI. Bizottságában vita folyt a diszkrimináció kérdéséről, ahol Franciaország, Görögország és más államok képviselői arra a következtetésre jutottak, hogy a kisebbségeket az államon belül akkor is védeni kell, ha nem a nemzetközi szerződések által kijelölt területen élnek. A francia javaslatot Németország megvétózta, majd néhány nappal később kilépett a Népszövetségből.

A történet legfőbb érdekessége az a mai szemmel bizarr jogi megoldás, hogy az emberi jogok általános védelme híján a nemzetközi közösség csupán az állam területének egy része tekintetében fejtette ki álláspontját. A jogi helyzetből az is következett, hogy Németország a faji diszkrimináció állami politika rangjára emelésével csupán etikai normákat sértett.⁷

A jogi környezet megváltozásában alapvető jelentősége volt az ENSZ Alapokmányának, amely alpnorma rangjára emelte az emberi jogok tiszteletben tartását, és éppen ennek kifejtésére született meg az Egyetemes Nyilatkozat.

A Nyilatkozat előkészítése mindössze két esztendőig tartott. Abban, hogy ilyen hamar kidolgozásra került, nyilván jelentős szerepe volt annak, hogy az államok tudták: nemzetközi jogilag nem kötelező formában, ENSZ közgyűlési határozatként fogadják el. A munkában jelentős szerepet vállalt Roosevelt elnök özvegye és a francia René Cassin.⁸ A kidolgozás során az államok képviselői között az ENSZ-ben folytatott vita megelőlegezte a hidegháborús korszak emberi jogokkal kapcsolatos egyet nem értését. Talán a nemzetközi egyéni panaszos eljárás megengedhetőségének kivételével valamennyi fontos elvi kérdés már ekkor exponálódott.

Élénk vita folyt az Egyetemes Nyilatkozat irányultságáról. A Szovjetunió lényegében a náciizmus elítélését tekintette volna a fő célnak, míg a nyugati államok a barbarizmusra történő utalás mellett nem a múlt, hanem inkább a jövő felé tekintő szöveget kívántak elfogadni. A Szovjetunió szerette volna, ha a nyilatkozat magában foglalja a népek önrendelkezéshez való jogát, a gyarmattartó nyugati hatalmak azonban ezt politikai

okokból megakadályozták, arra hivatkozva, hogy az egyéni jogokat összefoglaló szövegbe nem illeszthető be egy kollektív alanyhoz társított jog. A Nyugat azt hangsúlyozta, hogy csupán a polgári és politikai jogok deklarálására van szükség, hiszen csak ezek kényszeríthetők ki bírói úton. A gazdasági, szociális kérdésekről viszont választások útján kell döntenet, tudniillik a polgárok eldöntik, hogy az ezekben eltérő álláspontot valló pártok közül melyiket juttatják hatalomra. A Szovjetunió és akkor már ENSZ-tag szövetségesei a gazdasági, szociális és kulturális jogok alapvető jellegét hangsúlyozták, és azt, hogy ezek megléte elengedhetetlen a polgári és politikai jogok tényleges gyakorlásához, illetve, hogy végrehajtásukat ellenőrizni kell. Összezsaptak a vélemények a tulajdonhoz való jog tárgyában is, az egyéni és a társas tulajdonlás viszonyát illetően. A Szovjetunió – valószínűleg a nyugati államokban folyó 'osztályharc' kiéleződésére számítva – olyan javaslatokkal állt elő, hogy vegyék fel a nyilatkozat szövegébe a zsarnoksággal szembeni ellenálláshoz, vagy az utcai demonstrációkhoz való jogot. A szovjetek határozottan állást foglaltak a kisebbségek kollektív jogai és az egyenlőség alapelve mellett. Éles konfrontációra került sor a politikai jogok lehetséges korlátozásával kapcsolatban is. A Szovjetunió és szövetségesei azt szerették volna elfogadtatni, hogy ezeket a szenzitív jogokat korlátozni lehessen a fasizmus, a háború elleni küzdelem és a társadalmi haladás érdekében, illetve, hogy az emberi jogokat az egyes államokban a nemzeti politikai és jogrendszer keretében, azzal összhangban kell gyakorolni.

A vita eredményének mérlege kedvezőbb volt a Nyugat számára, hiszen az önrendelkezési jog, illetve a kisebbségi jogok nem kerültek be a szövegbe, a tulajdonhoz való jog kapcsán pedig kompromisszumot találtak. A gazdasági, szociális és kulturális jogok a polgári és politikai jogoknál kisebb terjedelemben ugyan, de a Nyilatkozat részévé váltak. A fasizmus szó szerinti említését és elítélését mint fő célt, illetve a politikai jogok társadalmi rendszerhez kötését a nyugati államok visszautasították. Így a Szovjetunió és szövetségesei 1948. december 10-én tartózkodtak a szavazástól. Így járt el Dél-Afrika és Szaud-Arábia is, ezen államok a fehérek és feketék, illetve a nők és férfiak közötti egyenlőséget nem fogadták el.

Az Egyetemes Nyilatkozat jellegét, illetve ideológiai gyökereit illetően természetjogi, individualista, komunitárius és államnacionalista hatásokat mutat. Természetjogi alapokra utal az egyenlő és elidegeníthetetlen jogok említése a preambulumban; individualista jellegét mutatja az egyén mint kizárólagos jogalany; komunitárius, hiszen magában foglalja a szociális jogokat, valamint azt, hogy az egyénnek kötelességei vannak a közösséggel szemben; és államnacio-

nalista, mivel az állam egységét esetleg megkérdőjelező jogokat, így a kisebbségek jogait, vagy az önrendelkezéshez való jogot nem tartalmazza.⁹

AZ EGYETEMES NYILATKOZAT KÖTELEZŐ EREJE

Amint erről már volt szó, az Egyetemes Nyilatkozatot az ENSZ közgyűlési határozat formájában fogadta el. Az elképzelés az volt, hogy ezt a jogilag nem kötelező dokumentumot két nemzetközi jogi szerződés követi. Egy a szubsztantív jogokról, és egy másik az előbbiek végrehajtásának ellenőrzésére szolgáló mechanizmusokról. Végül 1966-ban, két külön egyezségkormány született a polgári és politikai jogokról, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogokról; mindkettő tartalmazza a végrehajtásával kapcsolatos eljárásokat is.

Az a tény, hogy az Egyetemes Nyilatkozat nemzetközi jogilag kötelező egyezményekkel együtt alkotja az emberi jogok nemzetközi törvényét – az elnevezés az angol Jogok törvényéből ered – nem értékeli le az elsőként elfogadott szöveget. Ennek két fő oka van. Egyrészt az Egyetemes Nyilatkozat olyan jogokat is magában foglal, amelyek nem szerepelnek az egyezségkormányokban, ilyen például a tulajdonhoz vagy az asylumhoz való jog, illetve az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma; másrészt vannak olyan államok, amelyek nem részes felek az Egyezségkormányokban.

Az előbbiek miatt tehát indokoltnak tartom az Egyetemes Nyilatkozat kötelező erejének vizsgálatát. Ha természetjogi alapon közelítjük meg a kérdést, és az Egyetemes Nyilatkozatot kodifikált természetjognak tekintjük, akkor a kötelező erő ezen alapul.

Ha az Egyetemes Nyilatkozat kötelező jellegét a nemzetközi jogon *belül* próbáljuk igazolni, megítélésem szerint három lehetőség érdemel különös figyelmet. Az első szerint az Egyetemes Nyilatkozat kötelezi azokat az államokat, amelyek az ENSZ Közgyűlésében megszavazták azt, vagy egyetértésüket később kifejezték. Második lehetőségként merül fel, hogy az Egyetemes Nyilatkozat az általános szokásjog részévé vált és ezért kötelező. Felvetődik továbbá, hogy az Egyetemes Nyilatkozat az ENSZ Alapokmány emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó alapszabályának autentikus értelmezése.

Az első érvelés, úgy vélem, nem fogadható el, mivel az Egyetemes Nyilatkozatra szavazó, illetve amellett később állást foglaló államok abban a tudatban jártak el, hogy egy ENSZ közgyűlési határozatról van szó, amely az Alapokmány értelmében jogilag nem kötelező. Egyébként is, ilyen módon *valamennyi* köz-

gyűlési határozat kötelező erejének problémája felvetődik.¹⁰

Az Egyetemes Nyilatkozat szokásjogi jellege egyrészt az államok alkotmányai, emberi jogi tárgyú törvényei, illetve nemzetközi dokumentumai útján lenne igazolható. Ez utóbbira jó példa az ENSZ 1968-ban Teheránban tartott emberi jogi konferenciájának határozata, amely kifejezetten megállapította, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kötelezettségeket hoz létre a nemzetközi közösség tagjai számára.¹¹ Ha azonban ezt az álláspontot fogadjuk el helyesnek, aligha tudjuk megállapítani a kötelező erő kezdetét, hiszen például amikor az ötvenes évek elején a nyugati hatalmak figyelmeztették Magyarországot, hogy az Egyetemes Nyilatkozat megsértéseként értékelik a kitelepítési intézkedéseket, aligha állíthaták, hogy a Nyilatkozat néhány év alatt már a szokásjog részévé vált.

Megítélésem szerint a harmadik megközelítés a helyes: az ENSZ Alapokmánya ugyanis elmulasztja tisztázni, hogy mi is a tartalma az 55. és az 56. cikkeknek, amikor arról beszél, hogy az ENSZ elősegíti az emberi jogok egyetemes tiszteletben tartását, illetve, hogy a tagok külön és együttesen az ENSZ-szel együttműködve, lépéseket tesznek ugyanezen cél elérésére. Tekintettel arra, hogy az Egyetemes Nyilatkozat az ENSZ egyik főszervétől ered, az autentikus jelleg nem kérdőjelezhető meg.

NEMZETKÖZI JOG ÉS BELSŐ JOG

A nemzetközi jog, ahogyan egy kitűnő magyar művelője, Faluhelyi Ferenc nevezte annak idején, valójában államközi jog – államok alkotják, főként maguk számára. Amióta a nemzetközi jog az emberi jogokról, illetve arról is beszél, olyan nyelven szól, amely nem csupán a nemzetközi hatalom technikusai számára érthető. A nyelv ugyan absztrakt, a politikai implikációk kapcsán még az elemi vita sem zárható ki: a hetvenes években nagy tekintélyű amerikai és nyugat-európai jogászok állították egy kifejezetten ennek a kérdésnek a megvitatására összehívott konferencián, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségkormányának tényleges végrehajtása igenis elképzelhető egypártrendszerű államban. A nemzetközi jog valóban *kodifikálja* a természetjogot, korlátozza az állami szuverenitást, legitim minőségi tesztet állít a meghatározott terület és népesség felett uralkodó bürokráciák elé, de aligha iktatja ki az adott állam közreműködését¹² a végrehajtásban. Az alkotmány rendelkezésére, a nemzetközi jog belső jogforrásban iktatására vagy az Alkotmánybíróság, illetve a legfelsőbb bíróság döntésére van szükség ahhoz, hogy az

emberi jogi tárgyú nemzetközi jog a rá hivatkozó személy esetében hatályosuljon, nem is szólva a belső jogvédelmi mechanizmus részleteiről.

Ez azonban semmit sem von le az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szabályozás értékéből. Nem csupán az előbbieken jelzett funkciók betöltését, illetve a politikai kultúra közvetítését nem gátolja meg, de elvileg azt is biztosítja, hogy egy új emberi jog közvetlenül nemzetközi szinten szülessék meg.

JEGYZETEK

1. Valki László szerint: „Felmerül a kérdés: hova lehetne sorolni az *emberi jogokra* vonatkozó nemzetközi jogi normákat? (...) Nos, ezen a területen a nemzetközi jog sajátos funkciója érvényesül, amelyet William Coplin nyomán a *politikai kultúra közvetítésének* lehetne nevezni. Egy ilyen típusú szabályrendszer elfogadása – pontosabban elfogadtatása – az államok minél nagyobb számával, elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a magasabb politikai kultúrával rendelkező államok fejlettebb jogintézményei fokozatosan alkalmazást nyerjenek a kevésbé fejlettekben is. Emellett azonban az azonos színvonalon álló jogrendszerek között is létrejön bizonyos egymásra hatás, hiszen az emberi jogokról szóló szerződések kölcsönösen hozzájárulnak a belső szabályozás tökéletesítéséhez. Minden állam jogrendszerében lehetnek ugyanis olyan elemek, amelyek átvétele még a legfejlettebb államok számára is előrelépést jelent.” Valki László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Budapest, KJK, 1989. 156–157. o.
2. Lásd erre *HVG* 1998. augusztus 15. 80. o.
3. A dolog lényege annak tagadása, hogy az „ember” létezik. Joseph de Maistre annak idején így írt: „Az 1795-ös alkotmányt – mint elődeit is – *az ember* számára készítették. A világban azonban nincsen ilyen létező. Láttam életem során franciákat, olaszokat, oroszokat stb.; Montesquieu jóvoltából azt is tudom, *hogy lehet valaki perzsa*. Az *ember*-rel viszont életemben sohasem találkoztam, ha létezik, számomra ismeretlen.” Maistre-t idézi Isaiah Berlin: *Az emberiség göcsörtös fája. Fejezetek az eszmék történetéből*. Budapest, Európa 1996., 144. o.
4. John Vincent írja a külpolitikai gondolkodás változásának illusztrálására: „A realista Henry Kissinger egyre többször és többször utal az emberi jogokra és ez azért van, mert a nemzetközi kapcsolatok nyelvét nem csupán a hozzá hasonlókat határozzák meg. Lehet, hogy ez csak kis változás a megfigyelhető magatartásában, de lényeges.” John Vincent: *The Place of Theory in the Practice of Human Rights*. In: Christopher Hill és Pamela Beshoff (szerk.): *Two Worlds of International Relations*. London, Routledge, LSE, 1994. 31. o.
5. Richard Rorty: *Human Rights, Rationality and Sentimentality*. In: Micheline R. Ishay (szerk.): *The Human Rights Reader*. London, Routledge, 1997. 264. o.
6. Antonio Cassese: *Human Rights in a Changing World*. Philadelphia, Temple University Press, 1990. 18–21. o.
7. Cassese rámutat, hogy éppen ezek a normák jelentették az államok civilizált együttélésének posztulátumait (Cassese i.m. 21. o.).
8. A tevékenységéért 1968-ban Nobel békedíjat kapott René Cassin szerepéről az előkészítésben viták folynak. Lásd erre: Tony Evans: *Human Rights: A Reply to Geoffrey Bert*. *Review of International Studies*. Vol. 17. No. 1. January 1991, 87–94. o.
9. Cassese komunitárius helyett egyértelműen szocialista hatásról ír. (Cassese i. m. 42. o.) Ez nem teljesen indokolt, hiszen például a gazdasági, szociális és kulturális jogok proklamálása nem csupán a szocialista ideológiával hozható kapcsolatba.
10. Véleményem szerint az ENSZ Közgyűlése határozatainak normái csak annyiban kötelezőek jogi értelemben – legalábbis közvetlenül az elfogadást követően –, amennyiben a nemzetközi jog egy tradicionálisan elismert forrásában is megtalálhatók. Igaz, hogy ha minden egyes közgyűlési határozatot a jogi kötelező erő szempontjából egyedileg és részleteiben kell mérlegelni, az bizonyos mértékig gyengíti a normatív szabályozásban rejlő előreláthatóságot, hiszen nyilvánvaló, hogy az értelmezés eredményét illetően jelentős eltérések lehetnek.
11. *American Journal of International Law* 63. 1969., 674. o.
12. Bragyova András így ír: „Arra a következtetésre jutunk tehát, hogy az állam emberi jogi kötelezettsége a nemzetközi jogban – függetlenül annak minden különleges vonásától – önmagában még nem alapozhatja meg az egyén emberi jogi követelését a pozitív jogban. Mindez természetesen annak a senki előtt rejtve nem maradó ellentmondásnak a következménye, amely az állam nemzetközi jogra alapított kötelezettsége és annak tartalma között meglehetősen szembeötlő. Az állam kötelezettségének jogosítottja a nemzetközi jogban – mindaddig, amíg azt annak fogjuk fel, ami ma valóban, vagyis az államok „közötti” jognak – egy másik állam lehet vagy esetleg egy nemzetközi szervezet, miközben az emberi jogi kötelezettség igazi jogosítottja az egyes ember. Ahhoz viszont, hogy az egyes ember a pozitív jog alapján jogosultságok alanya lehessen elkerülhetetlen a pozitív, belső állami jog közreműködése, ebben viszont a nemzetközi kötelezettség lehetséges jogosultjának, a „másik” államnak (vagy esetleg nemzetközi szervezetnek) nem jut hely. Ezt az ellentmondást kívánja áthidalni az az elmélet, amely az egyén nemzetközi jogalanyiságát (valójában inkább „jogosítottságát”) kívánja megalapozni.” Bragyova András: *Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? (Avagy pótolhatja-e a nemzetközi jog a természetjogot?)* In: *Állam és Jogtudomány* XXXII 61–4. (1990) 110. o.

AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁSÁNAK REFORMJÁRÓL

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény hatályba lépése óta a részes államok száma majdnem háromszorosára nőtt; így nem meglepő, hogy mivel az Európai Emberi Jogi Bizottság és a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek száma rendkívüli méreteket öltött, szükségessé vált a felülvizsgálati rendszer reformja. A reform célja az emberi jogok hatékonyabb védelme és – a jogvédelem jelenlegi színvonalának fenntartása mellett – az eljárás idejének csökkentése. Ennek érdekében, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994 májusában elfogadta az azóta már hatályba lépett 11. kiegészítő jegyzőkönyvet, mely alapján 1998. november 1-jén egy új, a 11. kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelően módosított egyezmény lép életbe.¹

Az egyezmény felülvizsgálati eljárásának reformja kapcsán felmerülhet azonban az a kérdés, hogy mi lesz a már folyamatban lévő ügyekkel? A reform kétségtelen előnye, hogy az egyéni kérelmező helyzete átláthatóbbá válik, hiszen a panaszos a jövőben csak egy szervvel áll majd kapcsolatban. A kérelem elfogadhatóságának feltételei azonban változatlanok maradnak, így a panaszos aligha fog változást újítást a strasbourgi eljárás első szakasza tekintetében. A reformnak a vizsgálat érdemi részére gyakorolt hatásával kapcsolatban viszont még korai volna következtetéseket levonni, mivel a 11. kiegészítő jegyzőkönyv egy bonyolult újratárgyalási rendszert vezet be, de az már most jól látható, hogy a reform az eljárás ezen szakaszára sem lesz különösebben drasztikus hatással.

A 11. jegyzőkönyv legfontosabb jellemzője az, hogy az eddigi két felülvizsgálati szerv, nevezetesen az Európai Emberi Jogi Bizottság és a Bíróság helyébe egy új, egységes bíróság lép, amely a jövőben mindkét szerv feladatait ellátja, azaz a panaszos közvetlenül az új bírósághoz fordulhat majd. Az egyezmény 54. cikke alapján a bírósági ítéletek végrehajtásának felügyelete az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának hatáskörében marad. Változás azonban, hogy a régi 32. cikk által biztosított, az egyéni beadványok elbírálására vonatkozó hatásköre megszűnik.²

Az új bíróság joghatósága is kötelező, és kiterjed minden olyan ügyre, amely az egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos; akár államok kö-

zötti vitában, akár egyéni panasz alapján merül fel; ezen kívül a bíróság a Miniszteri Bizottság kérésére szakértői véleményt is kiadhat majd. A 56. cikk szövege az egyezmény területi hatályáról szólva megismétli a régi 63. cikket, mely szerint a Szerződő Feleknek külön nyilatkozatot kell tenniük azon földrajzi területek tekintetében, amelyek nemzetközi kapcsolataikért felelősséggel tartoznak, azaz ezeken a területeken a bíróság joghatósága továbbra sem lesz automatikusan kötelező.

Az egyéni panaszokat a bíróság egyik három tagból álló bizottsága vizsgálja majd, amelynek lehetősége lesz arra, hogy egyhangú határozattal a panaszt elfogadhatatlannak minősítse, vagy az ügylajstromból törölje – persze csak akkor, ha egy ilyen döntés minden további vizsgálat nélkül meghozható. A bizottság az érdemi vizsgálatra alkalmasnak talált panaszt a bíróság valamelyik tanácsa [*chamber*] elé terjeszti, amely egyrészt a panasz elfogadhatóságáról határoz, másrészt dönt az ügy érdemében. Az államok közötti kérelmek elfogadhatóságáról valószínűleg nem a bizottság, hanem a tanács dönt majd. Kivételes esetekben, ha például egy állam nem vitatja a panasz elfogadhatóságát, a bíróság a kérelem elfogadhatóságát a panasz érdemi részével együtt vizsgálhatja.

A régi bíróság és bizottság irodája, hasonlóan az irattárvezető és az irattárvezető-helyettes tisztségéhez, megszűnik. Az egyéves átmeneti időszak alatt a bizottság folytathatja munkáját a 11. jegyzőkönyv hatályba lépésekor még folyamatban lévő ügyek befejezéséig; amennyiben azonban a bizottság nem utasítja el érdemi vizsgálat nélkül a panaszt, a továbbiakban az új bíróság foglalkozik az ügygel. A már elfogadhatóvá nyilvánított panaszokat viszont még a régi eljárás keretében vizsgálják. Azon beadványokat, amelyek sorsáról a bizottság az átmeneti időszakban nem dönt, a bíróság vizsgálja majd. Az 1998. november 1. után elfogadott jelentésekkel kapcsolatban, a bizottság az ügy bíróság elé terjesztésére a (rég) 48. cikkben – illetve ahol alkalmazható, a 9. jegyzőkönyvben – foglalt eljárást alkalmazza majd. Azokkal az ügyekkel pedig, amelyeket nem terjesztettek a bíróság elé, az egyezmény (rég) 32. cikkének megfelelően a Miniszteri Bizottság foglalkozik majd. A jelenlegi bíróság 1998. no-

vember 1-jén megszűnik, ezt követően a testület előtt folyamatban levő ügyek az új bíróság nagytanácsa elé [*Grand Chamber*] fognak kerülni.

AZ ÚJ, EGYSÉGES BÍRÓSÁG

A bíróság folyamatos működését az egyezményben részes államokkal megegyező számú bíró biztosítja majd, akiket a 23. cikk 1. bekezdés értelmében hat évre választanak és akik ezen időszakot követően újraválaszthatóak.³ Az új bírák közül az Európa Tanács főtitkára sorshúzással választja majd ki azt a hetet, akiknek a mandátuma három évre szól. A 23. cikk 6. bekezdés alapján a bíró megbízatása megszűnik, ha 70. életévét betölti. A bíróság továbbra is Strasbourgban, de ezután állandó testületként működik majd.⁴ Az új bíróság azon bírái, akik előzőleg a bizottság tagjai voltak, be kell hogy fejezzék bizottsági tagként elkezdett munkájukat, de az új bíróság bírójaként is el kell látniuk feladataikat.

A bíróság az ügyeket bizottságokban, tanácsokban és az ügynevezett nagytanácsban tárgyalja majd. A bizottság három, a tanács hét, a nagytanács tizenhét bíróból fog állni. A bíróság teljes ülésen csak adminisztratív kérdéseket tárgyal majd, ennek keretében a teljes ülés választja meg a tanácsok elnökeit, illetve ez a szerv dönt a bíróság működési szabályzatának elfogadásáról.⁵

A bíróság létrehozza a tanácsokat, a tanácsok pedig a bizottságokat. A tanácsok és a bizottságok egyaránt határozott időre alakulnak. A nagytanács a bíróság elnökéből, az alelnökökből, a tanácsok elnökeiből és a bíróság működési szabályzatának megfelelően választott további bírakból áll. Ezen választott bírák hivatalból részt vesznek a tanácsok, illetve a nagytanács ülésein és akadályoztatásuk esetén őket a tanács vagy a nagytanács által kijelölt személyek helyettesítik majd. A nagytanács elfogulatlanságának biztosítója, hogy a 43. cikk alapján a plénum elé terjesztett ügy tárgyalásából ki vannak zárva azon bírák, akik a tanácsban az eredeti ítéletet meghozták, kivéve a tanács elnökét és azt a bírót, aki az ügyben résztvevő állam képviselője.

A BÍRÓSÁG MŰKÖDÉSE

A bírósághoz panaszt nyújthat be egyrészt államok közötti panasz esetén a tagállam⁶, másrészt bármely olyan személy, személycsoport vagy nem kormányzati szervezet, amely azt állítja, hogy valamelyik tagállam megsértette az egyezményben számára biztosított jogokat.

Mindkét esetben kötelező megindítani az eljárást, és a bíróság döntése is mindkét esetben kötő erővel rendelkezik. A panaszok a bíróság irodájához érkeznek be, az iroda feladata a panaszosokkal való kapcsolattartás is. Ezt követően a panaszt a bíróság valamely tanácsa nyilvántartásba veszi, és az ügyet kiszignálja az előadó bíróra. A panasz elfogadhatóságának feltételei az 35. cikk értelmében nem változtak, és az érdemi tárgyalás nélkül történő elutasítást követő eljárás is csak részben módosult. Az eljárás ebben a szakaszban egyezséggel vagy a bíróság érdemben hozott ítéletével fejeződhet be, itt a Miniszteri Bizottság már nem jut szerephez.

A 11. jegyzőkönyv célja az eljárás egyszerűsítése, és nem annak érdemi megváltoztatása. Ennek megfelelően a bíróság gyakorolja majd a jelenleg még a bizottság hatáskörébe tartozó, az ügyek szűrésével kapcsolatos feladatokat. A tanácsok hatáskörébe fog tartozni az államok között felmerült viták és egyéni panaszok elfogadhatóságával kapcsolatos döntések meghozatala, illetve azok érdemi vizsgálata, azonban ezzel kapcsolatban a bizottságoknak és a nagytanácsnak is vannak különös hatáskörei.

Ha az előadó bíró úgy ítéli meg, hogy a panasz elvi kérdéseket vet fel, de nem felel meg az elfogadhatóság feltételeinek, illetve ha a bizottság nem egyhangúlag utasítja el a panaszt, a tanács dönt az elfogadhatóság kérdésében.⁷ A panaszt érdemben a tanács, kivételes esetben a nagytanács vizsgálja.⁸ Az előadó bíró elkészíti az ügy aktáit és kapcsolatba lép a felekkel, akik beadványaikat továbbra is írásban juttatják el a bírósághoz. A tárgyalási szakasz egy meghallgatásból áll, amelynek során egyrészt a panaszosnak, vagy államok közötti vita esetén a kezdeményező tagállamnak, másrészt a megtámadott félnek van joga perbeszédet tartani. Ha van remény a vita egyezséggel történő rendezésére, a nagytanács ebben is a felek rendelkezésére áll. Amennyiben egyezés nem érhető el, a tanács ítéletet hoz. Ha valamely ügy kapcsán az egyezmény értelmezése szükséges, illetve ha a döntés ellentmondásba kerülne a bíróság valamely előző ügyben hozott ítéletével, akkor az ítélethozatalt megelőzően a tanács a nagytanács javára bármikor *proprio motu* lemondhat az ügy elbírásáról, kivéve ha a felek egyike tiltakozik ez ellen.⁹ A tanács által hozott ítélet végleges, ha a felek nyilatkoznak, hogy nem kívánják az ügyet felterjeszteni a nagytanácshoz, illetőleg ha ilyen felterjesztés három hónappal az ítélethozatalt követően sem érkezik; fontos azonban, hogy csak a felek jogosultak az ügy újbóli meghallgatás céljából történő felterjesztését kérni. Ha a felek valamelyike ezt megteszi, egy öttagú testület vizsgálja meg, hogy az eset kapcsán felmerülhetnek-e többeket érintő, fontos kérdések; ha igen, a testület elfogadja a felterjesztés iránti kérelmet;¹⁰ ez a rendel-

kezés a bírósági ítéletek magas színvonalának megőrzését igyekszik biztosítani. Minden olyan ítélet végleges és kötelező, amelyben nincs további lehetőség a felterjesztésre; akár azért, mert lejárt a három hónapos határidő, vagy mert a felek jelezték, hogy nem kívánják kezdeményezni az ügy újratárgyalását, illetve ha az öt bíróból álló testület úgy dönt, hogy nem szükséges megvizsgálnia az ügyet. Az ítélet végrehajtását a Miniszteri Bizottság felügyeli. A jelenlegi rendszerhez hasonlóan az eljárás bármely szakaszában lehetőség van az ügy egyezséggel történő lezárására.

A jegyzőkönyv szabályozza harmadik személyek részvételét az eljárásban, eszerint beavatkozó lehet az a tagállam, melynek a panaszos állampolgára. A bíróság elnöke bármelyik, félként nem szereplő tagállamot, vagy az ügyben érintett személyt felkérheti írásos nyilatkozat benyújtására vagy az eljárásban történő részvételre.¹¹

A 47–49. cikkek, amelyek a bíróság szakértői vélemény adására vonatkozó hatásköréről szólnak, lényegében megegyeznek a jelenlegi egyezmény 2. jegyzőkönyvében foglaltakkal, azzal az eltéréssel, hogy a Miniszteri Bizottság az ilyen irányú felkérést részvételi joggal rendelkező tagjainak nem kétharmados, hanem egyszerű többségével is megszavazhatja. A 47. cikk 2. bekezdése fényében azonban nem valószínű, hogy a bíróság ilyen irányú felkérést fog kapni, hiszen az kimondja, hogy „a szakértői vélemény nem vonatkozhat az egyezmény I. fejezetében és kiegészítő jegyzőkönyveiben meghatározott jogok és szabadságok tartalmával és terjedelmével összefüggő, vagy olyan kérdésekre, amelyeket az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően előterjesztett panaszok kapcsán a bíróságnak, vagy a Miniszteri Bizottságnak kell megvizsgálnia.” A bíróság szakértői vélemény adására vonatkozó hatáskörének fontos szerepe lehetne az egyetemes jogértelmezés és jogfejlődés szempontjából, sajnálatos módon azonban ez a módosított egyezmény alapján is csak elvi lehetőség marad.

ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

A 11. jegyzőkönyv 3. és 4. cikkei az átmeneti időszakról rendelkeznek. A 4. cikk értelmében az utolsó ratifikációt követően haladéktalanul megválasztják az új bírakat és sor kerül az új bíróság felállításával kapcsolatos további lépésekre is.

A jegyzőkönyv hatályba lépése után, de még a régi 31. cikk alapján elfogadott jelentést a bizottság eljuttatja a felekhez, akik azonban ezt nem hozhatják nyilvánosságra. Ebben az esetben a régi 48. cikk alapján a bizottság, a tagállam, vagy – ahol a 9. sz. jegyzőkönyv alkalmazható – az egyén terjesztheti fel az

ügyet a bírósághoz. Ezután a nagytanács öt tagja dönt arról, hogy kiszignálja-e az ügyet valamelyik tanácsnak, vagy a nagytanács foglalkozik a panasszal. A régi 32. cikknek megfelelően a bírósághoz fel nem terjesztett ügyek a Miniszteri Bizottsághoz kerülnek.

A 11. sz. jegyzőkönyv hatályba lépésével a régi bíróság befejezi működését. A folyamatban lévő ügyeket átteszik az új bíróság nagytanácsához. Végül, a Miniszteri Bizottság előtt folyó, a jegyzőkönyv hatályba lépéséig el nem bírált ügyeket, a régi 32. cikk alapján eljárva a Miniszteri Bizottság dönti majd el.

VISSZA A JÖVŐBE?

1982 óta több javaslat is volt a bizottság és a bíróság egységes szervezetté történő összeolvasztására. Az összeolvasztás ötletén kívül, 1990-ben volt egy holland–svéd kezdeményezés, amely értelmében az egyéni panaszok tekintetében a bizottság a 31. cikk alapján elkészített jelentésben foglalt véleményét jogilag kötelező döntéssé kellett volna átalakítani. Így jött volna létre egy olyan kétfokú bírósági rendszer, ahol a bizottság mint elsőfokú bíróság működött volna, és döntése ellen a bírósághoz lehetett volna fellebbezni. A javaslat a Miniszteri Bizottságnak a régi 32. cikken alapuló, az egyéni panaszok elbírálásával kapcsolatos hatáskörét megszüntette volna.¹² Ilyen jellegű tervezet azonban akkor még nem lehetett elfogadtatni. A különböző reformjavaslatokat a Miniszteri Bizottság elé terjesztették, a célból, hogy a később esedékes munkára egyértelmű felhatalmazást nyerjenek. Majd az 1993. október 9-i bécsi csúcstalálkozón, az Európa Tanács tagállamainak államfői elfogadták a Bécsi Deklarációt, mely megnyitotta az utat a 11. jegyzőkönyvben testet öltött reformok előtt.

A felülvizsgálati rendszer reformjának egyik nagy előnye kétségtelenül az, hogy a panaszos közvetlenül a bírósághoz fordulhat. Az ötlet azonban nem új. Már 1948 májusában, a hágai Európai Konferencia több határozatában is jelentkezett az az igény, hogy legyen egy emberi jogi karta és egy fórum, ahol megfelelő szankciókkal kikényszeríthetőek a karta rendelkezései. Ennek eredményeképpen állították fel az Európa Tanácsot. Az Európa Tanács Közgyűlése (a későbbi a Parlament) már első ülészakán, 1949 augusztusában tárgyalta a kérdést, és megbízta a Jogi és Adminisztrációs Bizottságot, hogy az emberi jogok kollektív érvényesítésének biztosítására dolgozzon ki javaslatokat. Ugyanezen ülészak befejezése előtt a híres, 1949. szeptember 8-i Teitgen-javaslatban ismertette a bizottság álláspontját, amelyet a Közgyűlés el is fogadott. A bizottság e jelentésben javaslatot tett egy, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján összeállított

tíz jogból álló lista elfogadására, és azok érvényesülése biztosítékául az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának felállítására. A bizottság feladata a jogsértésekkel kapcsolatos panaszok meghallgatása és az ügy egyezség útján történő rendezésének elősegítése lett volna, a bíróságé pedig a jogsértés megtörténtének megállapítása. További egyeztetések után, még ugyanabban az évben, 1950. november 4-én Rómában aláírták az egyezményt. Az egyezményben biztosított jogok lényegében ugyanazok voltak, mint amelyeket 1949-ben a Közgyűlés javasolt; a kikényszerítés szervei pedig a bizottság és a bíróság lettek.

A felülvizsgálati rendszer azonban az eredeti tervetben megfogalmazottaknál gyengébbre sikerült: az egyén panaszjoga és a bíróság joghatósága tagállami döntés függvénye maradt, és amennyiben az ügyet nem terjesztették a bíróság elé, a Miniszteri Bizottság végső döntő fórumként funkcionált. Az 'Európai Kongresszuson' megfogalmazott álom kis híján egy fél évszázad alatt vált valóra.

MIT ÉR A REFORM?

A bizottság számtalan alkalommal jelezte, hogy támogatná a bírósággal való összeolvadást. Már 1993-ban a bizottsági munka racionalizálásáról szóló 8. jegyzőkönyv tervezetéhez készített memorandumában kifejtette, hogy az egyezményhez kapcsolódó felülvizsgálati rendszer reformja hosszú távon a két szerv egyesüléséhez kell hogy vezessen, egy olyan egységes bíróság felállítását eredményezve, amelyhez a panaszos közvetlenül fordulhat. Később a bizottság az Emberi Jogok Miniszteri Konferenciája számára, a 9. jegyzőkönyvben foglaltakkal kapcsolatosan készített véleményében is kifejezésre juttatta, hogy támogatja az összeolvadást. A 9. jegyzőkönyv biztosította a panaszos azon jogát, hogy az elfogadhatóvá nyilvánított ügyeket a bíróság elé terjessze.¹³

A régi rendszerrel kapcsolatban többen kifogásolták, hogy a bírósági munka többé-kevésbé a bizottság által már elvégzett vizsgálatok megismétlését jelentette. Bizonyos mértékig ez igaz is, azonban éppen a bíróság mondta ki, hogy „ha az ügy egyszer a bíróság elé kerül ... az ügyel kapcsolatos hatásköre teljes körű lesz, és így hivatalból értékelhet az eset korábbi elbírálása során felmerült valamennyi jog- és ténykérdést. Ebből kifolyólag alaptalan az a feltételezés, hogy a 26. cikkel kapcsolatos értelmezési és alkalmazási kérdések kívül esnek a bíróság hatáskörén.”¹⁴

A bíróság következetesen alkalmazta hatáskörének fenti értelmezését, és a bizottság sem kérdőjelezte meg a bíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát. Néhány jogtudósnak mégis az a véleménye, hogy az ilyen ér-

telmezés túlságosan széles hatáskört biztosít a bíróságnak.¹⁵ Különösen igaz ez a 27. cikk fényében, amely szerint a bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az elfogadhatóság kérdésének eldöntésében.¹⁶ Az egyezmény előkészítőinek szándéka sem egy egymásnak alárendelt két szerv létrehozására irányult, sokkal inkább olyan szervek életre hívására, amelyek saját hatáskörben eljárva egymás mellett működnek.¹⁷ A bíróság maga is kimondta, hogy a bizottság döntései ellen nincs helye fellebbezésnek, akár elfogadhatatlanságra alapozva elutasítja, akár elfogadhatóvá nyilvánítja a kérelmet.¹⁸ Így a munka megkettőzése a bíróság hatáskör-értelmezésének tudható be. A kérelem érdemi vizsgálatával kapcsolatban sincs átfedés a bíróság és a bizottság hatáskörei között, mert a bíróság gyakorlata alapján a tényállás megállapítása és alátámasztása elsősorban a bizottság hatáskörébe tartozik. A bíróságot nem kötik a bizottság ténymegállapításai, így az előtte levő adatok összességének figyelembevételével újraértelmezheti azokat, ezen hatáskörét azonban csak kivételes esetekben gyakorolja.

A felülvizsgálati rendszer reformjának szükségessége mellett érvek sokaságát sorakoztatták fel, amelyek közül nem mindegyik volt egyformán meggyőző. Az is kérdéses, hogy miért volt meglehetősen behatárolt a 11. jegyzőkönyv előkészítőinek mozgásterre. Nem ez lett volna-e a legmegfelelőbb időpont arra, hogy az egyezmény felülvizsgálati rendszerével kapcsolatos egyéb hibákat is kiküszöböljék? Nem változott például a tagállamok azon joga, hogy az egyezmény bizonyos rendelkezéseitől háború vagy a nemzetbiztonságot fenyegető más rendkívüli állapot esetén eltérjenek, illetve az egyezmény bizonyos rendelkezései tekintetében fenntartásokkal éljenek. Az eltérés vagy a fenntartás kimondását követően pedig semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésre, így ezek hatékony felülvizsgálata sincs biztosítva. A felülvizsgálati eljárás akkor tölti be igazán szerepét, ha majd az eltérés vagy a fenntartás keretében foganatosított intézkedések ellen érkezik be panasz.

Véleményem szerint a tevékenységi körök átfedése nem elég meggyőző indok az egységes bíróság létrehozására. Sajnálatosnak tartom, hogy az összeolvadás támogatói nem foglalkoztak annak megindokolásával, hogy miért rossz az – ami a jelenlegi rendszer nagy előnye –, hogy az eljárás során a fontosabb eseteket kétszer vizsgálják meg. Azt a tényt is figyelmen kívül hagyták, hogy a bizottság, kvázibírósági szerveként, a bíróságnál előnyösebb pozícióban van a felek közötti vita egyezség útján történő rendezésének elősegítésére. Vannak azonban további indokok is, amelyek sajnálatossá teszik a bizottság megszüntetését. Az egyezmény felülvizsgálati rendszerének módosítására irányuló új jegyzőkönyv előkészítése ugyanis

egyedülálló alkalmat adhatott volna a bizottság szerepének módosítására. A jegyzőkönyv előkészítő modellként használhatták volna az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának hatáskörét és feladatait. Ez a bizottság hivatalból eljárva tényfeltáró bizottságok felállítását kezdeményezheti, ha alaposan feltételezhető valamely országban az emberi jogok tömeges és folyamatos megsértése, nem kell várnia tehát mindaddig, amíg valaki panaszt nem emel¹⁹ – már Európában sem lehet azt állítani, hogy ne lenne szükség egy ehhez hasonló aktív felülvizsgálatra.²⁰ Nyilvánvalóan a politikai akarat hiányzott az egyezmény ilyen irányú módosításához, pedig az Európa Tanács kibővülése ‘új demokráciákkal’, az egyezmény oroszországi ratifikálása és a emberi jogok jelenlegi törökországi helyzete csak további érveket jelentenek egy aktívabb felülvizsgálati szerv létrehozása mellett. A felülvizsgálati rendszer ilyen megváltoztatása azonban most távolabb van, mint valaha. Először is, mert a bizottság, amely a legalkalmasabb fórum lett volna erre a tevékenységre, megszűnt. Másodszor pedig, mert ezek a reformok csak az egyezmény módosításán keresztül vihetők végbe, ehhez pedig valamennyi szerződő fél jóváhagyása szükséges, az viszont kétségtelenül hosszas kormányközi tárgyalásokat igényelne.

A 11. jegyzőkönyv előkészítése során felmerült a politikai elem felülvizsgálati eljárásba integrálásának szükségessége, különösen az államok közötti vitás kérdésekben tartották volna fontosnak, hogy politikai megfontolások is szerepet kapjanak. A fenti megoldás támogatói a Miniszteri Bizottság hatáskörébe utalták volna ezt a feladatot, ahelyett, hogy a bizottsághoz telepítették volna. A Miniszteri Bizottság felülvizsgálati eljárásban játszott szerepét eddig is sok kritika érte.²¹ A jelenlegi reform egyik eredménye, hogy megszüntetette mindazokat az anomáliákat, amelyek a jelenlegi rendszer létrehozásának időszakában indokoltak voltak, ám mostanra eljárt felettük az idő. A hatályos rendszerben az egyéni panaszok vonatkozásában a Miniszteri Bizottság nem játszik szerepet a döntés meghozatalában.

Véleményem szerint, a Miniszteri Bizottság múltbeli szerepét illetően nem a politikai jellegnek kellene a kritikák homlokterében állnia, hanem annak, hogy olyan szervről van szó, amelynek eljárása a fair eljárás legminimálisabb kritériumainak sem felelt meg. Az egyén teljesen ki volt zárva a vizsgálati eljárásból, és maga a vizsgálat sem egy független és pártatlan fórum előtt zajlott. A fair eljárás előfeltételeit azt megelőzően kell biztosítani, mielőtt az érintett szervet az egyezmény felülvizsgálati rendszerén belül politikai természetű feladatokkal ruháznák fel. Az Emberi Jogok Amerikai Bizottsága bizonyos mértékig hasonlít az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához. Az Amerikai

Bizottság hatásköre három csoportba osztható: egyrészt az Amerikai Államok Szervezetével, másrészt az Amerikai Emberi Jogi Egyezmény tagállamaival, harmadrészt azon tagállamokkal kapcsolatos hatáskörök, amelyek nem részesei az egyezménynek. Kvázi bírósági funkcióját eltekintve, az Emberi Jogok Amerikai Bizottsága egy olyan politikai szervezet, amely mindeközben megfelel a függetlenség követelményének is. A 11. jegyzőkönyv alkotói teljesen figyelmen kívül hagyták az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának, az amerikai kontinensen az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesítésében játszott szerepét.

Abban mindenki egyetért, hogy az egyezmény felülvizsgálati szervei elviselhetetlenül túlterheltek. Ennek oka többek között: az egyezmény által előírt eljárás hosszúsága, a bizottság és a bíróság időszakos működése, az Európa Tanács bővülése, az egyéni panasz lehetőségének széleskörű elfogadottsága, és mindezek előtt az, hogy a benyújtott panaszok ma sokkal bonyolultabbak, mint a felülvizsgálati rendszer működésének kezdetén. Mindezen tényezők szükségessé tették tehát a strasbourgi szervezetrendszer felülvizgálását. A bizottság hátraléka kis mértékben csökkent, mert a 8. jegyzőkönyv hatályba lépése és egyéb eljárási reformok bevezetése óta a bizottság lényegesen többet ülészik. A bírósági ülések száma is jelentősen megnőtt, de az eljárás időtartamának jelentős csökkentéséhez és az ügyhátralék ledolgozásához ennél nyilvánvalóan sokkal többre volt szükség. Az azonban kétséges, hogy a jelenlegi reform képes-e megoldani mindezeket a problémákat. Először is, mert nem iktattak be olyan átmeneti időszakot, amelynek során a régi bíróság tovább dolgozhatott volna már megkezdett ügyein; az új bíróság ugyanis 1998. november 1-jén ‘hozományként’ kapja meg mindazon ügyeket, amelyeket a régi bíróság még nem zárt le. Másodszor, nehéz előre megjósolni, hogy az Orosz Föderációból érkező egyéni panaszok mekkora ügyszámot jelentenek. Reméljük, hogy a folyamatosan ülésző új bíróság meg tud majd birkózni a munkateherrel. Nem szabad azonban alábecsülni azt a terhet sem, ami általában keletkezik, hogy minden egyes ügy kapcsán dönt majd az elfogadhatóság kérdésében, megállapítja a tényállást, megkísérli egyezség létrehozását, végül az ügy érdemében dönt. Ezek a feladatok ma még megoszlanak a bizottság, a bíróság és a Miniszteri Bizottság között. Végezetül pedig azt is érdemes figyelembe venni, hogy a bíróság sok új, tapasztalatlan bíróból fog állni, akiknek időre lesz szükségük ahhoz, hogy megtanuljanak eligazodni ebben a meglehetősen bonyolult eljárási rendszerben és alaposan megismerjék a bizottság és a bíróság esetjogát, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének szintjét fenntarthassák és növelhessék Európában.

A REFORM JELENTŐSÉGE

Megvalósult az 1948-as álmom egy emberi jogi jogsértésekkel foglalkozó bíróság létrehozásáról, ahol a jogsértés kivizsgálására irányuló kérelmek előterjesztésével az egyének közvetlenül a bírósághoz fordulhatnak. A kezdeményezés támogatói valószínűleg abban a hitben éltek, hogy egy ilyen szerv önmagában meg tudja valósítani a politikai tradíciók közös örökségét, az eszményeket, a szabadságjogokat és a jogállamiságot. Az egyezményben foglalt jogok kollektív érvényesítéséhez a kontrollmechanizmus 11. jegyzőkönyvben foglalt reformjánál drasztikusabb változásra van szükség. A rendszer első jelentős reformjához majd ötven év kellett. A kérdés tehát az, hogy újabb ötven évet kell-e várunk egy újabb reformra, amely hatékony választ tud adni olyan kérdésekre, mint az emberi jogok nagytömegű és folyamatos megsértése. Az emberi jogi fórumrendszernek olyan feladatok megvalósítására is alkalmasnak kellene lennie, mint kibontakozó konfliktus esetén a 'korai figyelmeztetés', és a preventív közvetítés. Az 1998-as év, lévén az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának ötvenedik évfordulója, egy hatékony jogérvényesítési és felülvizsgálati eljárás kialakításának a kiindulópontja kell hogy legyen. Mérföldkő volt 1948-ban az az európai kezdeményezés, amely egy olyan eljárás létrehozását tűzte célul, amelynek keretében az egyének nemzetközi szinten panaszt emelhetnek. A példát néhány évtizeddel később az ENSZ is követte. Ha az egyezmény jelenlegi reformját is hasonlóan követik majd mások is, azt fontos előrelépésként értékelhetjük. Ez azonban még kevés ahhoz, hogy az emberi jogok védelmének Európában már elért szintje nemzetközi szinten is általánossá váljon.

(Ez a cikk Peter Baehrnek, a Holland Emberi Jogok Intézet (SIM) igazgatójának nyugdíjba vonulása alkalmából kiadott SIM különszámban jelent meg.)

JEGYZETEK

1. Lásd részletesebben *Explanatory Report on Protocol No. 11 on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 155). Council of Europe, Strasbourg, 1994. illetve Yvonne Klerk: Protocol No. 11 to the European Convention for Human Rights: a Drastic Revision of the Supervisory Mechanism under the ECHR. In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1996. 14. kötet 1. szám továbbá A. Drzemczewski: A Major Overhaul of the European Convention Control Mechanism. In: Collected Courses of the Academy of European Law 1995. vagy The Protection of

- Human Rights in Europe. Martinus Nijhoff, Hága, 1997.
2. A továbbiakban az egyezmény 11. sz. jegyzőkönyvvel módosított cikkeire hivatkozom. Az egyezmény 11. jegyzőkönyve előtt hatályban lévő cikkeire való hivatkozást a 'régi' jelző hozzátételével jelzem majd.
3. 20. cikk.
4. 19. cikk.
5. 26. cikk.
6. 33. cikk.
7. 29. cikk 1. bekezdés.
8. 29. cikk 1. bekezdés.
9. 30. cikk.
10. 43. cikk.
11. 36. cikk, de a bíróság szervezeti és működési szabályzatának 37. pont 1. bekezdése értelmében beavatkozásra a jelenlegi szabályozás alapján is van lehetőség.
12. Részletesebben lásd ebben a témában az Európa Tanács által kiadott dokumentumot: Reform of the control system of the European Convention on Human Rights. In: Human Rights Law Journal, 1993. 14. kötet,
13. *Opus citatum.*
14. Judgement of 18 June 1971, *De Wilde, Ooms and Versyp*, ('Vagrancy' Cases), A. 12, 29–30. pp.
15. P. van Dijk–G. J. H. van Hoof (ed.): *Theory and Practice of the European Convention*. SIM/Kluwer Law International, Hága, 1998.
16. Lásd Ross és Sigurjonsson bírák különvéleményét a *De Wilde, Ooms and Versyp* esetekben ('Vagrancy' Cases), judgement of 18 June 1971, A. 12, 50. p.; továbbá Bilge bíró és Wold bíró különvéleményeit.
17. Lásd a bizottság véleményét a *De Wilde, Ooms and Versyp* esetekben ('Vagrancy' Cases), B. 10 (1971), 209. p.
18. Judgement of 18 June 1971, *De Wilde, Ooms and Versyp* esetek ('Vagrancy' Cases), A. 12, 30. p.
19. C. Medina: The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights. In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1997. 15. kötet 4. szám.
20. Lásd M. Kamminga: Is the ECHR equipped to cope with gross and systematic violations? In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1994. 12. kötet 2. szám.
21. Lásd például H. Golsong: Die eigenartige Rolle des Ministerkomitees des Europa-rates als eine der beiden Endentscheidungsinstanzen im Rahmen der MRK, EuGRZ, 1975. 448–449. pp. vagy P. Leuprecht: The Protection of Human Rights by Political Bodies (The Example of the Committee of Ministers of the Council of Europe. In: M. Nowak (eds), *Progress in the Spirit of Human Rights*, Kehl am Rhein, Engel Verlag, 1988. 95. p., illetve A. Drzemczewski: A "non-decision" of the Committee of Ministers under Article 32 (1) of the European Convention on Human Rights: The East African Asian Cases. *Modern Law Review*, 1978. 337–342. pp.

AZ EMBERI JOGOK UNIVERZALITÁSA ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK PARTIKULARITÁSA

Az „emberi jogok” és „állampolgári jogok” kifejezésekkel gyakran találkozhatunk a jogtudományban, elsősorban az alkotmányjogban és a nemzetközi közjogban, de nemegyszer előfordulnak politológiai kutatások során is. Ugyanakkor egyikük sem csupán a tudományos kutatás *terminus technicus*a, hiszen gyakran találkozhatunk velük a politikai élet különböző szféráiban éppúgy, mint a médiában vagy a joggyakorlat egyes területein – gondoljunk például a romaproblémára.

Ugyanakkor – megítélésem szerint – e két kategória egymáshoz való viszonya tudományosan nincs teljesen tisztázva; mind a tudományos szakirodalom egy részében, amely egyébként feltűnően keveset foglalkozik ezzel a kérdéssel, mind a gyakorlatban gyakran használják őket szinonimaként: azaz azonos jelentést tulajdonítanak nekik, s ezért úgy vélik, hogy tetszés szerint felcserélhetők. Nézetem szerint ezen kifejezések, noha tartalmilag részben valóban fedik egymást, jelentősen különböznek egymástól, s ez az eltérés nem egyszerű nyelvezeti finomság, hanem olyan tartalmi különbség, amelyet komolyan számba kell vennünk.

Jelen írásomban ezért azt a fő célt tűzöm ki, hogy megpróbáljam bebizonyítani, hogy az emberi és az állampolgári jogok sem történeti keletkezésüket, sem fejlődésüket illetően, sem pedig a jelenben és a várható közeljövőben nem esnek egybe. Az eltérés elsősorban abból adódik, hogy milyen széles azon emberek köre, akiket az emberi jogok megilletnek, illetve azoké, akiket bizonyos, az emberi jogoktól eltérő állampolgári jogok is megilletnek. Ennek érdekében először történetileg szeretném felvázolni, mikortól beszélhetünk az állampolgári és emberi jogok létrejöttéről, és ez a fejlődés milyen fázisokra osztható. Azután a különböző országok alkotmányait vizsgálom aszerint, hogy e vitatott kérdés tekintetében milyen álláspontot foglalnak el. Harmadszor magyar vonatkozásban vizsgálom meg, hogyan szabályozzák az alkotmányon kívül az egyes törvények az állampolgári jogokat. Végül röviden kitérnék arra, hogy – elsősorban a magyar – szakirodalom hogyan foglalt állást az emberi jogok és állampolgári jogok egymáshoz való viszonyával kapcsolatban.

Ami az emberi jogok és állampolgári jogok keletkezését illeti, tisztáznunk kell először is, hogy egy

időben jöttek-e létre, s amennyiben nem, melyikük előzi meg a másikat. Kérdés továbbá az is, hogy ez utóbbi esetben föltárható-e, mi volt az oka annak, hogy az egyik jogcsoport történetileg megelőzte a másikat: véletlenszerűen következett-e ez be, vagy bizonyos tendencia – vagy ha úgy tetszik szükségszerűség – érvényesült-e e tekintetben.

A történelem arról tanúskodik, hogy az állampolgári jogok – legalábbis azoknak egy alapvető csoportja – időben alaposan megelőzik az emberi jogokat. Ez az eltérés nem évtizedes, hanem évszázados, sőt évezredek mértékű. Az állampolgári jogok már megjelennek az ókori Athénban, megfigyelhetők a Római Birodalomban, míg az emberi jogok keletkezése csak a tizenhetedik, de különösen a tizennyolcadik századra tehető.

Nézetem szerint ez a meghatározó nagyságú időbeni eltérés nem véletlen, szükségszerű következménye az emberi jogok sajátos fejlődésének. Ennek megértése érdekében némi elméleti kitérőt kell tennünk; nevezetesen foglalkoznunk kell az emberi jogok két összetevőjével. E fogalom egyrészt jogosultságokat, fölhatalmazásokat takar, másrészt pedig azt a tényt, hogy ezek mindenkit megilletnek. A kérdés tehát az, hogy egyszerre születik-e e két komponens, vagy egy történelmi fejlődés következményeként összetalálkozik, mely találkozást megelőzően egyikük már létezik, míg a másik csak bizonyos történelmi feltételek mellett járul az előbbihez. Nézetem szerint a történelem ezt a második hipotézist igazolja, vagyis az emberi jogok nem Pallasz Athénéhez hasonlóan keletkeztek, aki a mitológia szerint teljes fegyverzetben ugrott ki apja, Zeusz fejéből. Kevésbé patetikusan kifejezve az emberi jogok közül előbb a jogosultságok jöttek létre, és csak egy hosszabb-rövidebb periódus után vetődik föl és realizálódik később az a gondolat, hogy ezek a jogosultságok mindenkit megillessenek.

Ennek megértéséhez abból – az emberi jogokról szóló szakirodalomban egyébként szinte általánosan elfogadott tételből – kell kiindulnunk, hogy az emberi jogok történetének kulcsa a kiinduláskor abszolút állam hatalmának fokozatos korlátozása. Különböző történelmi okok miatt tarthatatlanná lett az a teljesen

egyenlőtlen állapot, amely például az ázsiai típusú társadalmakat jellemezte. A fokozatos átalakulás lényege az, hogy azon kezdeti állapot után, amelyben csupán az államhatalom birtokosa rendelkezik jogokkal, tehát jogoknak és a kötelezettségeknek minimális egyensúlya is hiányzik; az uralkodó kénytelen bizonyos társadalmi rétegek és csoportok számára egyes jogosultságokat biztosítani, amelyeket az államhatalomnak így kénytelen-kelletlen tiszteletben kell tartania. Ezek a jogosultságok azonban történelmileg Janus-arcúak, hiszen bár a korlátlan királyi hatalom ellensúlyaként előrehaladásként foghatók föl, sehol és semmikor nem jelennek meg *emberi* jogokként; vagyis olyan jogosultságokként, melyek minden embert megilletnek – ellenkezőleg, privilégiumok formájában nyernek rögzítést, azaz csupán az emberek bizonyos csoportjait illetik csak meg, mások azonban, és ez rendszerint a túlnyomó többség, meg vannak fosztva tőlük. Ez a tendencia jelentkezik például az emberi jogok előtörténetében fontos szerepet játszó Magna Chartánál, amely az angol egyház, London és más városok számára privilégiumokat biztosít, és a bárókat, de csakis őket jogosítja fel arra, hogy ha a király nem tartja be a Magna Chartában foglalt ígéreteit, ellenálási jogukat gyakorolják. A Magna Charta azon pontjai, amelyek később az emberi jogok egyes jogosultságaiként jelennek majd meg, például hogy letartóztatni valakit csak jogszerű eljárás keretében szabad, vagy hogy az igazságszolgáltatásnak fairnek kell lennie; nem az ország lakosságát, csupán a szabad embereket illették meg. Ugyanez vonatkozik a későbbi korokban a szólásszabadságra, ahol jelentős eredménynek számított, hogy ezt a jogot legalább a parlament tagjai számára biztosították, s így ők olyan véleményeket is elmondhattak, melyekért a parlamenten kívül elfogatás, sőt esetleg halál járt. A privilégiumok kiszélesítésének egyik korai és igen jelentős formája az állampolgári jogok megjelenése. Itt a kiszélesedés abban nyilvánult meg, hogy ezen jogok az ókori államok egy részében nem ranghoz, rendhez vagy valamilyen különleges státushoz kötődnek, hanem egy adott állam polgárainak igen tág körét érintették.

Ezzel el is érkeztünk annak bizonyításához, hogy az állampolgári jogok valóban előbb jöttek-e létre, mint az emberi jogok. Azt, hogy az állampolgári jogok valóban megelőzik az emberi jogokat, tényszerűen elsősorban azzal igazolhatjuk, hogy már az ókori görög városállamok is jelentős különbséget tettek az állampolgárok és a nem állampolgárok között; ugyanez figyelhető meg később a Római Birodalomban is. Az ókori görög városállamok állampolgárainak jogaival, helyzetével, valamint azzal, hogy hogyan lesz valaki állampolgár, elsősorban Arisztotelész Politika című munkájából szerezhetünk tudomást. E mű magától

érthető tényként kezeli, hogy az államok lényeges különbséget tesznek polgárok és nem polgárok között, sőt utal arra, hogy ez nem újkeletű jelenség, mely csak az ő korában alakult ki, hanem idézi Homéroszt, aki már a Kr. e. 8. században a következőképpen jellemez valakit az Iliászból: „...mint egy jövevényt, kit semmibe vesznek [az eredetiben: polgári jogától megfosztanak *F. T.*]”¹ Már most ami Arisztotelésznek a polgárokról szóló konkrét gondolatait illeti, azok abba a koncepcióba ágyazódnak bele, hogy Platón ideális államával szemben a szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy több helyes, pozitív államforma létezik, s ennek következtében az sem illeszthető egy állandó, változatlan vonatkoztatási keretbe, hogy ki tekinthető polgárnak, és hogy ő milyen jogokkal rendelkezik. Ilyen alapon írja azt a Politikában, hogy a polgár fogalma mindegyik alkotmányban szükségképpen más.²

A változó megoldások azonban nem jelentik azt, hogy ne lehetne legalább közelítően meghatározni, hogy általában milyen tartalmúak a polgárok jogai. E körbe elsősorban a népgyűlésen való részvétel jogát sorolja Arisztotelész, továbbá azt, hogy az illető hivatal viselhet, választható, vagyis részt vehet az állam vezetésben, illetve hogy bírászkodhat is.³ Ehhez képest változó elemnek tartja Arisztotelész, hogy e jogokat állandó jelleggel vagy fölváltva gyakorolják; így rámutat, hogy a bírászkodásban való részvételt egyes államok sorsolással, mások választással vagy egyéb formában döntenek el. Megemlíti Arisztotelész a nem teljes jogú polgárok csoportjait is: a gyerekeket, öregeket, vagy a változó státuszú kézműveseket, akik ugyan nem bevándoroltak vagy idegenek, mégsem vesznek részt a vezetésben. Végül arra a következtetésre jut Arisztotelész, hogy a városállam lényege éppen az, hogy polgárok tömegéből áll, azaz a polgárok jogosultságai teszik a városállamot azzá, ami.⁴

A görög városállamokhoz hasonlóan a Római Birodalomban is különbséget tett a jog a Birodalom lakosai között polgári jogállásuk tekintetében, hiszen beszélhetünk római polgárokról, latin jogúakról és *peregrinusról* – természetesen ezen kategóriákon kívül helyezkedtek el a rabszolgák, akiket semmiféle jog nem illett meg. A római polgárok első közjogi jogosultsága a légióban való részvétel joga, a második a szavazati jogosultság, míg a harmadik a tisztségviseléshez való jog. A magánjogi jogosultságok két csoportba oszthatók. Az egyikhez az igen jelentős vagyoni jogok, míg a másikhoz a családjogiak tartoztak; bár az, hogy e jogosultságaival mennyire tudott élni egy polgár, társadalmi helyzetétől is függött. A latin jogúak sem képeztek egy egységes csoportot, egyeseknek csupán vagyonszerzési joga volt, míg mások a jog szerint érvényes házasság kötésének jogával is rendelkeztek. A

harmadik csoportba tartozók státusza sem volt azonos a rabszolgákkal, mert noha jogilag nem voltak személyek, bizonyos vagyoni jogképességgel rendelkeztek. A római jog részletesen szabályozta továbbá, hogyan lesz valaki római polgárrá, elsősorban a születés vagy örökbefogadás által.

Természetesen felvetődhet, megalapozott-e az ókori görög városállamok, illetve Róma esetében valódi állampolgári jogokról beszélni. Ha terjedelmében hasonlítjuk össze az akkori jogokat a 19. és főleg a 20. század állampolgári jogaival, kétségtelenül meg kell állapítanunk, hogy az ókorban csak a későbbi állampolgári jogok egy része található meg. Mégis úgy gondolom, nem pusztán jogosulatlan múltba való vetítésről van szó, ha feltételezzük, ezekben a társadalmakban már léteztek állampolgári jogok. Ezen feltevé-sünket elsősorban arra alapozhatjuk, hogy mind a múltban, mind a jelenben közös oka volt és van annak, hogy egy adott társadalom különbséget tett területén lévő emberek között: az rejtett és rejlik a háttérben, hogy a legfontosabb politikai jogok nem járnak minden, az állam területén tartózkodó embernek, tehát csak állampolgárok választhattak és választhatnak, viselhettek és viselhetnek tisztséget, juthattak és juthatnak hivatalhoz – ebben nincs döntő különbség az ókor és a jelen között. Habermas is arról ír a *Faktizität und Geltung*-hoz fűzött kiegészítő tanulmányában⁵, hogy Arisztotelésznek kidolgozott koncepciója volt a városállami állampolgárságról.

Amint azt megállapítottuk, az ókori görögök óta – igaz, különböző formákban – már léteztek állampolgári vagy városi jogok, ezeknek az emberi jogokhoz való viszonya azonban értelemszerűen csak akkortól merülhetett föl, mikor a 17–18. századtól kezdve megszületett az emberi jogok eszméje; majd nem sokkal később, az 1790-es évektől kezdve létrejöttek az első modern, azaz a szó igazi értelmében vett alkotmányok – ezek túlnyomó többsége az állampolgári jogok mellett már tartalmazta emberi jogok szűkebb vagy szélesebb katalógusát.

Ami az emberi jogok eszméjét illeti, természetjogi alapokról kiindulva mind az angol John Locke, mind a francia Condorcet úgy gondolta, hogy nemcsak az emberek bizonyos csoportjait illetik meg – rendi, osztálybeli státusz vagy egyéb alapon – bizonyos jogok, hanem az embereket mint olyanokat is. Az alapgondolat John Locke esetében úgy jelent meg, hogy az emberrel születnek bizonyos jogok, amelyek megfelelnek az ember természetéből fakadó igényeknek, és ezeknek magja elidegeníthetetlen, ezekről az ember nem mondhat le. Ez a gondolat tükröződik vissza a különböző társadalmi szerződési elméletek zömében, ahol az ember csak azokat a jogait ruházhatja át az államra, amelyek nem tartoznak az előbbi kategó-

riába. Ettől, de csak ettől kezdve merülhet föl az a probléma, hogy hogyan viszonyulnak az emberi jogokra vonatkozó és egyre erősebb hangsúlyt nyerő igények azokhoz az állampolgári és egyéb jogokhoz, amelyek már az addigi történelem során kialakultak. A kérdést úgy is meg lehet fogalmazni, hogy vajon a fejlődés abba az irányba mutat-e, hogy az állampolgári és egyéb korlátozott jogok előbb vagy utóbb emberi joggá válnak. Megint másként fogalmazva, elmondhatjuk-e azt, hogy amely jogok addig csak az állampolgárokat vagy különböző kisebb-nagyobb csoportokat illették meg, azok fokozatosan összemberivé váltak és válnak, azaz mindenki számára járnak vagy járni fognak; vagy az egyetemes emberi jogok mellett nemcsak hogy megmaradnak, hanem továbbra is igen jelentős szerepet játszanak a partikuláris, csak állampolgárokat vagy egyéb szűkebb köröket megillető jogok.

A probléma jelentőségét az is bizonyítja, hogy azt már a korabeli gondolkodók egy része is felismerte. Ludassy Mária Burke-ről és Condorcet-ről írt tanulmányában mutat rá arra, hogy a probléma jelentőségét igencsak eltérően ítélte meg az angol filozófus, mint a francia. Burke azon az állásponton volt, hogy Angliában tulajdonképpen nincs értelme külön emberi jogokról beszélni, mert a hagyományos angol történelmi fejlődés létrehozta azokat a nagyon fontos jogokat, amelyek az angol polgár jogaivá váltak. Ebben a koncepcióban az emberi jogok tulajdonképpen az angol polgár jogaiként jelennek meg, s így az emberi jogok és állampolgári jogok egybevetésének nincs különösebb jelentősége. Ezzel szemben Condorcet úgy vélekedett, hogy a francia történelmi hagyományokból csak a privilegizált emberi jogok következnek, ezért racionális alapon el kell vonatkoztatni a negatív történelmi hagyományoktól és az észből levezetve kell megállapítani azon egyetemes emberi jogokat, amelyek elvileg minden embert meg kell hogy illessenek. Függetlenül attól, hogy melyik félnek mennyiben volt igaza saját nemzetének történelmét figyelembe véve, a vitából kiderül, már itt is a primátus problémája merül fel – Burke nyilván az angol jogoknak, Condorcet pedig az emberi jogoknak tulajdonít elsőbbséget.

Amikor azután az emberi jogok bekerültek az alkotmányokba, egyértelműen kiderült, hogy az emberi jogoknak az állampolgári jogokhoz való viszonyát nem lehet megkerülni, a különböző országok alkotmányait vizsgálva, azok történelmi fejlődéséből alkuhatunk képet arról, hogyan is próbálták a kérdést megoldani. Az alkotmányok története pedig arról tanúskodik, hogy lényegében két, korántsem egyforma erővel jelentkező tendencia érvényesült. Egyrészt olyan törekvés fogalmazódik meg, hogy az emberi jo-

gok és az állampolgári jogok közötti különbséget lényegében csökkenteni kell, s a fejlődés vélhetően a kettő egybeesése felé halad; rögtön hozzá kell azonban tennünk, hogy ez a vélemény kivételes. Ezzel szemben a második, mindmáig uralkodó irányzat szerint az emberi jogok és állampolgári jogok különbsége lényegükből következően szignifikáns marad.

Ami az első tendenciát illeti, az elsősorban a francia forradalom korántsem egyenes vonalú fejlődése során jelentkezett; az emberi jogok első, igazi világhírre szert tevő deklarációja lényegében nem különbözteti meg az ember és az állampolgár jogait. A deklaráció elnevezése ugyan „Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata”, ám maga az okmány csak címében tesz különbséget ember és polgár között, de a tizenhét cikkely egyikében sincs egyetlen szó sem az állampolgárokról, csupán a mindenki számára biztosított jogokról. Az 1791. évi alkotmány azonban szakít a deklaráció azon alap gondolatával, hogy az ember és a polgár lényegében azonos, azaz hogy mindenki szabadnak és jogokban egyenlőnek született és az is marad; Sieyès abbé nyomán az ember és a polgár szembeállítására alapján különbséget tesz teljes jogú – aktív – polgárok és nem teljes jogú – passzív – polgárok között. A különbség elsősorban abban mutatkozik meg, hogy csak a teljes jogú állampolgárok rendelkeznek választójoggal, valamint közhivatal vállalásának jogával. Ehhez hozzájárul, hogy a francia állampolgárság megszerzését ez az alkotmány elég súlyos feltételekhez kötötte. A jakobinus korszak bekövetkeztével, legalábbis jogilag, visszafordult a tendencia, törvényben mondták ki például, hogy az emberek egészét átfogó világméretűségi kikristályosodási pontjának tekintik Franciaországot – ennek jegyében az 1793-as francia alkotmány tesz ugyan különbséget az állam teljes jogú polgárai [*citoyen*], vagyis az állampolgárok és a nem teljes jogúak között, azonban a francia állampolgársághoz való jutás feltételei rendkívül megengyhültek, az akár egy öreg eltartásával, vagy pusztán a francia állampolgárságra való kiérdemesüléssel megszerezhetővé vált.

Hasonlóképpen megállapítható, hogy bármilyen nagy jelentőségűek is az emberi jogok történetében az egyesült államokbeli amendmentek, amelyek által az amerikai alkotmány létrehozatala után néhány évvel törvénybe foglalták az emberi jogok nagy részét; ezek az emberi jogok, legalábbis meghozatalukkor, korántsem terjedtek ki minden, az Egyesült Államokban élő emberre, nem vonatkoztak a nőkre, a feketékre, a rabszolgákra és a szegényekre. Jellemző, hogy csak az 1870-ben hozott tizenötödik amendment terjesztette ki a választójogot a feketékre és a rabszolgákra; és csak 1920-ban kaptak választójogot a nők.

Már most ami az európai alkotmányos fejlődést illeti, elmondhatjuk, hogy a 19. században az egyetemesség gondolata háttérbe szorult, azaz a partikularitás került előtérbe. Ez a tendencia formailag és tartalmilag is megnyilvánul mind a 19., mind a 20. századi alkotmányok túlnyomó többségében. Ezen alkotmányok akár a nemzetállami fejlődés jegyében születtek, akár olyan többnemzetiségű országokban, amelyeknek azért volt vezető nemzete, egyaránt azt hangsúlyozzák, hogy elsősorban az állampolgárok jogainak a meghatározására vállalkoznak, s ezt zömmel már a jogokkal foglalkozó fejezetek címei is tükrözik, amelyek szerint az adott fejezet a belgák jogairól, a francia polgárok jogairól, a német vagy osztrák állampolgárok jogairól szól. Tartalmilag az ilyen jellegű alkotmányos szabályozás arra az alap gondolatra épül, hogy az emberi jogok az adott ország állampolgárait is megilletik, s ezért ezek az emberi jogok állampolgári jogok formájában jelennek meg. Ugyanakkor az alkotmányok nem tudják megkerülni, hogy az adott fejezetben föltüntetett jogok egy része nemcsak az adott ország állampolgárainak jár, hanem mindenkinek. Ez a különbségtétel azonban egyetlen alkotmányban sem jelenik meg úgy, hogy külön csoportban lennének elhelyezve azok a jogok, melyek megilletnek mindenkit, aki az ország területén tartózkodik, és egy másik csoportban azok, amelyek csak az ország állampolgárainak jogosultságai – az összevisszaságban sokszor nem derül ki, melyik csoportba is tartozik az illető jog; mindössze az adott alkotmány szóhasználatából következtethető ki, hogy amennyiben az adott jog mindenkit megillet, akkor rendszerint a „mindenki” kifejezést használják, ha pedig csak az állampolgárokra korlátozódik, akkor ez a terminus szerepel a jog meghatározásánál.

Lényegében ugyanez a tendencia érvényesül a jelenleg hatályos magyar alkotmányban is, ahol az emberi és állampolgári jogokról szóló fejezet – német mintára – az „Alapvető jogok és kötelességek” címet viseli. Ennyiben a hatályos magyar alkotmány tisztázatlanul hagyja, hogy most elsődlegesen emberi jogokról vagy állampolgári jogokról szól. A fejezet szövegéből azonban minden esetben kiderül, hogy az adott esetben emberi jogokat vagy állampolgári jogokat biztosít-e az alkotmány. Az esetek túlnyomó többségében emberi jogokat fogalmaz meg a fejezet, és ezt az eddigi technikák alkalmazásával olyan módon teszi, hogy a mindenki kifejezést alkalmazza, egyértelműen utalva ezzel arra, hogy ezek a jogok állampolgárságtól függetlenül mindenki számára biztosítanak, aki az adott időpontban a Magyar Köztársaság területén tartózkodik. Ilyen jogok például az élethez, az emberi méltósághoz, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogok, továbbá a bíróság

előtti egyenlőség, a vallásszabadsághoz, a szabad vélemény nyilvánításhoz való jog. Ugyanakkor az alkotmány egyértelműen utal arra is, hogy bizonyos jogok csak magyar állampolgárokat illetnek meg. Többek között leszögezi, hogy „magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani nem szabad”. Hasonlóképpen csak a Magyar Köztársaság területén élő nagykorú magyar állampolgároknak biztosítja azt a jogot, hogy az országgyűlési választásokon aktív és passzív formában részt vegyenek, továbbá hogy közhivatalt viseljenek. Érdemes azonban megemlíteni, hogy az alkotmánynak az emberi és állampolgári jogokról szóló része bizonyos esetekben nem pontosan fogalmaz, és ennyiben elkeni az emberi és állampolgári jogok közötti különbséget. Ilyen jellegű például az egyesülési jog, illetve a munkához való jog megfogalmazása; mindkét esetben az alkotmány ezeket emberi jogként fogalmazza meg, holott a valóságban – ahogy erre a későbbiekben részletesen rámutatok – igenis lényeges különbség van az állampolgárok és a külföldiek jogai között, amennyiben például a pártalapításnál lényeges korlátozások vannak a magyar állampolgárok javára, s hasonlóképpen a munkához való jog sem illeti meg a külföldit, hiszen munkavállalási engedélyre van szüksége ahhoz, hogy ezzel a joggal éljen, s azt akár azon az alapon is visszautasíthatják, hogy van magyar munkavállaló. A hatályos magyar alkotmány tehát szintén nem választja külön az emberi és állampolgári jogokat, s ennyiben beleilleszkedik a kialakult nemzetközi gyakorlatba.

Nem kíván változtatni ezen a helyzeten az új magyar alkotmány tervezete sem, amelyet 1997 januárjában bocsátott vitára az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának Titkársága. Ez a tervezet a hatályban lévő alkotmányhoz képest számos területen és számos vonatkozásban tartalmaz változtatásokat és új mozzanatokat – ám ez nem mondható el a bennünket érdeklő kérdéssről. A tervezet itt lényegében ugyanazt a gyakorlatot követi, amelyet a külföldi alkotmányok és az előző magyar alkotmány, hiszen egyrésztől egyértelműen különbséget tesz emberi és állampolgári jogok között, ennek jegyében az előző alkotmánnyal szemben a törvény elejére teszi az ezeket tartalmazó részt, mely az emberi és állampolgári jogok címet viseli, az alkotmánytervezet azonban hangsúlyozza, hogy a külföldiek jogai a magyar állampolgárokétól eltérően szabályozhatók. Ugyanakkor a tervezet III. fejezete, mely konkrétan és részletesen sorolja föl az emberi és állampolgári jogokat, már korántsem veszi külön az emberi, és külön az állampolgári jogokat, hanem együttesen tárgyalja azokat a szokásos szóhasználatlaltal. Ilyen alapon ír az alkotmánytervezet arról, hogy mindenkit megillet a lelkiismereti és a vallásszabadság, a kifejezési szabadság, akár csak

a bírósággal kapcsolatos jogok. Ezzel szemben kiemeli, hogy a magyar állampolgárok térhetnek haza bármikor és őket tilos kiutasítani, míg a külföldiek nem rendelkeznek ezen jogosultságokkal.

E rövid áttekintés után meg kell vizsgálnunk, hogy vajon a különbségtétel kifogásolt hiánya rejt-e magában jelentős problémákat, azaz tényleg olyan jogokat foglalnak-e magukban a csak állampolgárokra kiterjedő jogok, amelyek nem elhanyagolhatóak, hanem igen jelentősek. Ahhoz, hogy erre a kérdésre érdemben válaszolhassunk, konkrétan meg kell vizsgálni, milyen területeken jelentkeznek azok a jogosultságok, amelyek csak az állampolgárokat illetik meg, de a nem állampolgárokat már nem – ekkor pedig azt találjuk, hogy a kifejezetten állampolgári jogosultságoknak három fő területe van: a mozgáshoz való jog, a politikai szabadságjogok és az ECOSOC, vagyis a gazdasági, kulturális és szociális jogok.

A mozgáshoz való jog ízig-vérig modern emberi jog, melynek egyik fő jellegzetessége, hogy az állami szuverenitásnak alapvető korlátja. E jog jegyében ugyanis a modern államnak el kell tűnie állampolgárai szabad mozgását, azaz hogy – kisebb jogos korlátozásoktól eltekintve – az állampolgárok szabadon elhagyhatják az országot és szabadon visszatérhetnek oda; ez elvileg nem kis gondot okozhat, hiszen az állam számára fontos társadalmi élet bármely területe – a gazdaságtól a fegyveres erőig – megkövetel bizonyos stabilitást, amelyet a lakosság nagyarányú mozgása különböző formákban, de jelentősen veszélyeztethet. S hogy ez nemcsak elvont, elméleti lehetőség, azt legjobban az 1961-ben Berlinben történt események igazolják, ahol az adott állam fennállását és létét veszélyeztette az, hogy különböző gazdasági és politikai okok miatt a lakosság egyre növekvő része távozott, illetve kívánta elhagyni az NDK területét, s ennek nyomán sajátos totalitárius reakcióként született a 20. század egyik torzszülöttje, a berlini fal. Egyáltalán nem véletlen, hogy a totalitárius rendszerek – a kemény diktatúráktól a puhákig – széles eszköztárral dolgoztak ki a vasfüggönytől a disszidálás bűncselekménnyé nyilvánításáig a mozgáshoz való jog alapvető korlátozása érdekében –, ez még akkor is igaz, hogy ha e tekintetben lényeges különbségek is jelentkeztek a kemény és a puha diktatúrák között.

Ebből azonban az is következik, hogy a mozgáshoz való jog alapvető demokratikus vívmány, melyet azok az országok biztosítanak állampolgáraik számára, amelyek legalábbis viszonylagos belső gazdasági, politikai és egyéb stabilitással rendelkeznek. Még ezen országok is nemegyszer arra kényszerülnek, hogy olyan eszközök után kutassanak, amelyek csökkenthetik a mozgáshoz való jogból eredő társadalmi veszélyeket, gondoljunk például az agyelszívás kér-

déskörére. Bármennyire jelentős vívmány is az állampolgárok számára biztosított mozgáshoz való jog, sehol a világon nem vált emberi joggá – e kérdést illetően kiválóan megfigyelhető az emberi és az állampolgári jogok különbsége.

Ugyanakkor ez korántsem jelenti, hogy ebben a vonatkozásban a „mindent vagy semmit” elve érvényesülne; azaz hogy az állampolgárok szabad mozgásával szemben a külföldiek teljes egészében meg lennének fosztva a szabad mozgástól. Ellenkezőleg, a más országok polgáira nézve is megfigyelhetünk, különösen a 20. század második felében, jelentős előrehaladást, amely például a menekültekről szóló nemzetközi egyezmények előírásaiban testesül meg, melyek alapján az államoknak különböző kötelezettségeik vannak a meghatározott okból hozzájuk menekülőkkel szemben. Ezen túlmenően is, az államoknak alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy a hozzájuk látogató külföldiek jelentős részének biztosítsák az országba való beutazást, illetve az országon belüli szabad mozgást – már csak gazdasági, turisztikai és egyéb okokból. Ugyanakkor aligha tagadható, hogy a külföldiek esetében ez a mozgáshoz való jog erősen korlátozott formában érvényesül, mégpedig azzal összefüggésben, hogy az államoknak két olyan joga van, amelyet emberi jogi szempontból való igen rossz csengése miatt lényegében el szoktak hallgatni, ami azonban nem változtat azon, hogy ezek ténylegesen léteznek és érvényesülnek. Az első úgy nevezném, hogy az államok „be nem engedési joga”, s ezen azt értem, hogy minden állam fel van hatalmazva arra, hogy a neki nem tetsző külföldieket ne engedje be. A demokratikus államok mindemellett kötelesek saját állampolgáraikat akkor is beengedni, ha különböző okok következtében sokkal szívesebben látnák őket az állam határain kívül. Az államoknak ezen joga a menekültügyi egyezmények Achilles-sarka, mivel gyakorlatilag azt jelenti, hogy noha az államok elvileg kötelesek bizonyos feltételek esetén a már határainkon belül lévő menekülteknek menekültjogot adni, és tilos őket azokba az országokba visszaküldeni, ahol életük fenyegetett – e jogok egyszerűen megkerülhetők úgy, hogy az állam be sem engedi azokat, akik bekerülésük esetén jogosultak lennének az előbb említett jogok élvezetére. Mindez természetesen nemcsak a menekültekre vonatkozik, hanem azokra is, akik pusztán a jobb élet reményében szeretnének a hazájukhoz képest gazdaságilag sokkal fejlettebb államok területére bejutni. Az Európai Unión belüli megállapodások egyértelműen jelzik, mennyire komolyan veszik az Európai Unióba tömörült tagországok azt, hogy ezen jogukkal élve védekezzenek az országukba való tömegesen bevándorlás ellen.

Ami az állami szuverenitáshoz kapcsolódó másik, ritkábban hangzott jogot illeti, az az államok joga ahhoz, hogy a nekik nem tetsző külföldieket eltávolítsák, és ez elsősorban a kiutasítási jogban testesül meg. Érdemes megemlíteni, hogy e tekintetben az állampolgárok és a nem állampolgárok közötti különbségtételt nemzetközi egyezmények szabályozzák. Ezek közül a leglényegesebbek az Emberi Jogok Európai Konvenciójához fűzött negyedik, illetve hetedik kiegészítő jegyzőkönyvek. A negyedik kiegészítő jegyzőkönyv értelmében az állampolgárt nem lehet sem egyénileg, sem kollektívan kiutasítani, ez utóbbi külföldiekre is érvényes. Ebből azonban értelemszerűen következik, hogy csak az állampolgárt nem lehet semmiféle körülmények között kiutasítani, ám a külföldit törvényes formában már lehet; s ez még akkor is érvényes, ha a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv külön hangsúlyozza, hogy a külföldinek joga van a kiutasító határozat ellen felülvizsgálatot kérni. Annak, hogy az állampolgárokat megilleti az a jog, hogy államuk semmilyen körülmények között nem utasíthatja ki őket, rendkívül nagy a jelentősége. Ez ugyanis nagyfokú védettséget jelent számukra, annak a biztosítékát, hogy egy meghatározott államhoz tartoznak, melynek akkor is gondoskodnia kell polgáiról, ha netán külföldön jutnak bajba. Ez egyben azt is jelenti, hogy az állampolgárság egy alapvető, meghatározott identitást is magában foglal, nevezetesen hogy az állampolgároknak joguk van azon a területen élni, ahová tartoznak. Emellett az állampolgárok nemcsak a kiutasítástól mentesülnek, hanem számos olyan negatív következménytől, amelyeket például a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló törvény kilátásba helyez.⁶ Mindez még akkor is igen jelentős különbség, ha a határ állampolgár és nem állampolgár között nem abszolút. Ez elsősorban abban nyilvánul meg, hogy az esetünkben magyar állampolgárság megszerezhető, tegyük hozzá azonban, nehéz feltételek mellett.⁷

A politika világában is igen jelentős különbség figyelhető meg az emberi és állampolgári jogok között – márpedig az első generációs emberi jogok egyik legfontosabb részét a politikai szabadságjogok alkotják. Ezeket illetően is jelentkezik az a sajátos kettősség, hogy a jogosítványok egy részét illetően az emberi jogok és állampolgári jogok különbsége nem jelentkezik, azaz a kettő egybeesik; ugyanezen jogok konkretizálása során azonban igen jelentős az eltérés az emberi és az állampolgári jogok között. Ez a kettősség a rendszerváltás idején hozott törvényeknél – mind az egyesülési, mind a gyülekezési jogról alkotott törvény esetében – megfigyelhető, hiszen e jogszabályok kiindulópontja ezen jogok általánossága, az egyesülési jogról szóló törvény kezdőmondata szerint

„az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak szabad gyakorlását”⁸ Hasonlóképpen a gyülekezési jogról szóló törvény is kimondja, hogy „a gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását”⁹ Ugyanakkor aligha tagadható, hogy – legalábbis a modern korban – az egyesülési jog talán legfontosabb eleme a pártok létrehozásának, illetve működtetésének joga – ezt is figyelembe véve rögtön kiderül, hogy messze nem azonosak az állampolgárok és a külföldiek jogai e téren, ez a különbség pedig már a párttörvény preambulumban megjelenik, mely szerint „a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti keretet nyújtsanak”¹⁰ A most idézett szövegből világosan kitűnik, hogy a pártok nem az embereknek mint olyanoknak a részvételéhez szolgáltatnak szervezeti kereteket, hanem csak az állampolgárok számára. Még nyilvánvalóbban fejeződik ki ez a különbség az egyesülési jogról szóló törvény azon részeinél, amelyek a pártok működésével foglalkoznak, hiszen az egyesülési törvény kerekén kimondja, hogy „párt alapítója és tisztségviselője csak magyar állampolgár lehet”¹¹; és bár külföldi állampolgár is tagja lehet egy pártnak, jogai korlátozottak lesznek, ugyanis se jelöltet nem állíthat, se szavazati joggal nem rendelkezhet.

Tekintettel arra, hogy a modern demokráciák közvetett, képviseleti alapon nyugvó demokráciák, a törvényhozói tevékenység a megválasztott képviselők „privilegiuma”; ezért van különös jelentősége az országgyűlési választásoknak. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyáltalán nem titkolja, hogy az aktív és passzív választójogot illetően alapvető különbség van magyar állampolgárok és külföldiek között, a törvény szerint „a Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásánál választójoga van ... minden nagykorú magyar állampolgárnak”¹² Igaz, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló jogszabály már enyhít az előbbi szigoron, amikor a bevándorolt nem magyar állampolgárok számára is megadja – de csak az aktív – választójogot¹³; nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a politikai élet szempontjából elsődlegesen az Országgyűlésnek van jelentősége, s ehhez képest, ha nem is lebecsülhető, de mégsem egyenlő fontosságú a helyi önkormányzati képviselők választása.

Az eddigiekben, miután megvizsgáltuk, milyen különbségek állnak fenn az első generációs emberi jogok tekintetében az emberi, és az állampolgári jogok között, megállapítottuk, hogy ezek az eltérések – a mozgáshoz való jogtól egészen a választójogig – igen

jelentősek. Ezzel azonban még nem tekintettük át az emberi jogok és állampolgári jogok közötti különbségek minden szintjét, hiszen az emberi jogok második generációjánál, a gazdasági, szociális és kulturális jogoknál, azaz az ECOSOC körében talán még szembeötlőbb ez az eltérés. Ha az ECOSOC szférájában jelentkező korlátozásokról beszélünk, feltétlenül meg kell jegyeznünk, hogy míg az első generációs emberi jogokat nemzetközi szinten az ENSZ 1966-os Egyezségokmánya kötelező erővel ruhazza föl, azaz az egyes államok nem választhatják csupán e jogok biztosítását; addig az ENSZ második, az ECOSOC jogokról szóló Egyezségokmánya alapvetően eltérő az államok kötelezettségeit illetően. Felismeri ugyanis, hogy az ECOSOC jogok állami szintű garantálása a gazdasági és kulturális fejlődés függvénye – ezért csak azt várja el tagállamaitól, hogy azok fokozatosan törekedjenek arra, hogy minél szélesebb mértékben biztosítsák az ECOSOC érvényesülését az emberek számára. Ez azt jelenti, hogy az első és második generációs jogok tekintetében még saját állampolgáiraival szemben is eltérő az egyes államok kötelezettsége, hiszen saját polgáraik számára az első generációs jogokat kötelező biztosítani, míg ilyen kötelezettségük az ECOSOC jogokat illetően nem áll fenn. Ennek következtében azok a korlátozások, amelyek a második generációs emberi jogok szférájában a külföldiekkel szemben érvényesülnek, rendszerint azt fejezik ki, hogy az állam lehetőségei korlátozottak az ECOSOC-nak még saját állampolgáiraik számára történő érvényesítése vonatkozásában is; s ezért az államok úgy vélik, amennyiben ezen jogokat külföldiek számára is biztosítanák, akkor ezáltal saját állampolgáiraik kevésbé élvezhetnék ezen jogokat.

Ez a szemlélet legvilágosabban a munkához való joggal kapcsolatban jelentkezik, teljesen nyilvánvaló, hogy e téren nem rendelkeznek azonos jogokkal az állampolgárok és a külföldiek. Tekintettel arra, hogy egy piacgazdaságban a munkanélküliség bizonyos szintjét a munkapiac rugalmassága érdekében egyenesen kívánatosnak tartja a kormányzat, azaz nem tud minden polgára számára sem munkát biztosítani, a munkavállalás tekintetében a jog lényeges különbséget tesz magyar állampolgár és külföldi között.

Bár az alkotmány szerint „mindenkit” megillet a munkához való jog¹⁴, azaz ezt az alaptörvény *emberi* jogként definiálja, a foglalkoztatási törvény főszabályként engedélyhez köti külföldiek munkavállalását.¹⁵ Az ennek részleteit tartalmazó miniszteri rendelet megismétli a törvényben már leírt – és az Alkotmánnyal nem feltétlenül összhangban álló – általános szabályt, miszerint csak az illetékes megyei vagy fővárosi munkaügyi központ által kiadott munkavállalási engedély alapján vállalhatnak munkát a külföldiek.

Rendkívül jellemző, hogy az engedély megadásának egyik alapvető feltétele, hogy kiközvetíthető magyar munkaerő ne álljon rendelkezésre¹⁶; emellett a rendelet még egy „gumisabálynak” is beillő korlátozást alkalmaz, amikor előírja, hogy akkor adható meg a munkavállalási engedély, ha azt egyéb foglalkoztatási szempontok is indokoltá teszik¹⁷ – azaz bármilyen ürüggyel megtagadható a munkavállalási engedély kiadása külföldiek részére.

Noha mind a törvény, mind a rendelet egyértelműen kimondja, hogy a külföldieknek munkavállalási engedélyre van szüksége, ugyanakkor lényeges engedményeket is tartalmaz. Ezek egyrészt a bevándoroltakat, a menekülti és menedékesi státusszal rendelkezőket érintik, másrészt azokat, akik nemzetközi szerződés alapján vállalnak Magyarországon munkát, így például tudományos kutatókat. Mindezt azért is érdemes megemlíteni, mert e tekintetben eltérés van a választójogi és a munkavállalási korlátozások között – az utóbbi javára; azaz sem a bevándorolt, sem a menedékes, sem a menekült nem rendelkezik választójoggal az országgyűlési választásokon, ugyanakkor a munkavállaláshoz nincs szükségük engedélyre.

Nem változik lényegesen a kép, ha az ECOSOC szférának más területét elemezzük, nevezetesen a szociális ellátáshoz való jogot. Azok a jogszabályok, amelyek ezt a területet szabályozzák, általános elvként szögezik le, hogy ezen jogok a *magyar* állampolgárokat illetik meg, mi több, még ezen felül is lényeges szűkítést tesznek, amikor például a családi pótlékot vagy a szociális ellátást illetően leszögezik, hogy e törvények hatálya a Magyarországon élő, illetve Magyarországon tartózkodó állampolgárokra vonatkozik, ami annyit jelent, hogy a külföldön élőkre és -tartózkodókra nem, vagyis őket ezek a kedvezmények – emberi jogi alapon – nem illetik meg. Ugyanakkor a munkához való joghoz hasonlóan korlátozás alá csak az átlag külföldi esik, míg a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló törvény leszögezi, hogy a bevándoroltak és menekültek ebből a szempontból a magyar állampolgárokéhoz hasonló elbírálás alá esnek¹⁸, őket is megilleti a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális segély, a lakásfenntartási támogatás vagy az ápolási díj.

Sajátos álláspontot képvisel e tekintetben az egészségügyi törvény, amely alapkategóriaként nem állampolgárokról, hanem lakosságról és betegekről beszél¹⁹, s arra tesz kísérletet, hogy ezeknek jogait fogalmazza meg. Meg kell azonban jegyezni, hogy a két terminus nem fedi egymást, mert a lakosság fogalmába vélhetően a – szociális ellátáshoz hasonlóan szűkebben értelmezett – külföldiek nem tartoznak bele, mert ez a terminus elsődlegesen a tartósan Magyaror-

szágon élő emberek sokaságának leírására szolgál. Ezzel szemben a beteg fogalma egyértelműen független attól, hogy valaki állampolgár vagy nem állampolgár, mert egy meghatározott egészségügyi státuszt jelöl meg. Ami az utóbbit illeti, itt a külföldieknek ugyanolyan jogaik vannak, mint a büntetőjog területén, ahol testi épségük, tulajdonuk éppúgy védett, mint a magyar állampolgároké. Más kérdés – és korántsem lényegtelen –, hogy ugyan betegként a nem állampolgároknak is joguk van az egészségügyi ellátáshoz, továbbá emberi méltóságuk megőrzéséhez – az azonban lényeges különbség, hogy a magyar állampolgárnak az egészségügyi szolgáltatások zöme ingyen jár, míg a külföldieknek ezért fizetniük kell.

Ismét másként fogalmaznak a nyugellátásról²⁰ és a kötelező egészségbiztosításról²¹ szóló törvények; hiszen ezek egyértelműen fogalmaznak, amikor az állampolgárok számára²² kívánnak jogokat biztosítani – hozzátéve, hogy az esélyegyenlőség érdekében. Ez azonban azt jelenti, hogy sem az egészségbiztosítás, sem a nyugellátás nem tartozik azon jogok közé, amelyek a külföldieket általában megilletnék. A megkülönböztetés lényegén az sem változtat, hogy – a munkaügyi szabályozáshoz hasonlóan – a szociális ellátásban is részesülhetnek mind a Magyarországra bevándoroltak, mind a menekültek, tehát a korlátozások itt sem terjednek ki a külföldi állampolgárok egészére.

Összegzésként feltehetjük a kérdést, hogy milyen következtetésekre juthatunk akkor, ha az emberi jogok és állampolgári jogok közötti viszony vizsgálatakor figyelemmel vagyunk az ECOSOC jogokra is. Úgy gondolom, az alapképlet egy ilyen jellegű kiterjesztés eredményeként sem változik, vagyis továbbra is levonhatjuk azt a végkövetkeztetést, hogy nem helyes az emberi jogok és állampolgári jogok kifejezéseket szinonimaként használni, mivel a két kifejezés között igen lényeges tartalmi eltérések jelentkeznek mind történelmileg, mind a jelenre vonatkozóan.²³

Befejezésként azt szeretném röviden megvizsgálni, hogy történelmi léptékkal szemlélve helyes-e ezen különbségek fenntartása, valamint hogy merre halad jövőbeli szabályozásuk. Ennek a kérdésnek megválaszolásánál abból kell kiindulnunk, hogy a különbségek nem egy tarthatatlan idegengyűlölet eredményei, hanem elsősorban abból erednek, hogy egyaránt védhető érdekek és értékek ütköznek, a kollízió eredménye pedig az emberi jogok és állampolgári jogok eltérő szabályozása. Ennek következtében várhatóan ezen eltérések nem lesznek rövid életűek, s a jövőben is zömük – meghatározott ideig bizonyosan – fenn fog maradni. Ugyanakkor érdemes felfigyelni arra is, hogy néhányan egy ezzel ellentétes tendenciát írnak le, így például Habermas szerint az Európai Unióba tömörült

országok fejlődése arra utal, hogy az állampolgárok és a külföldiek közötti jogi különbség csökkenni látszik, az ő szavaival szólva „Az NSZK-ban, mint a legtöbb nyugati jogrendszerben, az idegen, hontalan külföldiek jogi helyzetét közelítették az állampolgárokéhoz. Mivel az alapjogok épületét az emberi jogok határozzák meg, az összes lakos az alkotmány védelmét élvezzi. Az idegeneknek azonos a jogvédeltségi státuszuk, hasonlóan a belföldiekhez, beleértve a gazdasági státuszukat is, kevés kivétellel. Ezért a törvények relativizálják a hiányzó állampolgárságot.”²⁴ Ennek elvi alapját Habermas szerint az képezi, hogy egy demokratikus jogállamban sokféle életforma egyforma jogosultsággal létezik. Ugyanakkor Max Weberre hivatkozva azt is megállapítja, hogy minden politikai közösségnek joga, hogy életformájának integritását megővje.²⁵ Mindezek alapján Habermas arra a következtetésre jut, hogy a különbségek csökkenése egy általa „világpolgári állampolgárnak” nevezett állapot felé mutat, amely azonban csak a távoli jövőben érvényesülhet. Úgy gondolom, hogy Habermasnak azzal az alap gondolatával, amely egybeesik az Európai Unió belüli fejlődési tendenciával, amely a különbségek fokozatos csökkentését célozza, egyet lehet érteni, ezen csökkentések mértéke azonban nagyon is függ az egyes országok történelmi fejlődésétől és fejlettségétől. Aligha kétséges, hogy még nagyon sok elméleti és gyakorlati kérdés vár tisztázásra ebben a szférában.

JEGYZETEK

1. Homérosz: *Íliász*. IX. ének 648. sor. In: *Homérosz*. Magyar Helikon, Budapest, 1974. 165. o.
2. Arisztotelész: *Politika*. Gondolat, Budapest, 1984. 137. p. Feltétlenül meg kell itt jegyeznünk, hogy az arisztotelészi szóhasználat az alkotmányt illetően megtévesztő. Az ókorban ugyanis nem beszélhetünk a szó szoros értelmében vett alkotmányról, az alkotmány terminuson Arisztotelész államformát ért.
3. I.m. 135–136. o.
4. I.m. 135. o.
5. J. Habermas: *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp 1991. 643–644. o. A városállam polgárainak a felsoroltakon kívül volt még egy sajátos privilégiumuk is, Arisztotelész úgy vélte, hogy nem méltó a szabad polgárhoz, hogy durva munkát végezzen, ezeknek a feladatoknak a teljesítése a rabszolgákra maradt, akiket Arisztotelész általában a barbárokkal azonosított. Ugyancsak eltérően szabályozták az egyes államok azt, hogy vajon a kézművesek a szabad polgársághoz tartozzanak-e vagy sem, mivel azok nem vesznek részt a vezetésben, de más jogok megilletik őket, és nem tartoznak a bevándoroltak és idegenek közé.

6. Az 1993:LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról lehetővé teszi beutazási tilalom vagy – meghatározott esetben – kijelölt helyen való tartózkodás elrendelését, bizonyos esetekben még kitoloncolását is.
7. Az 1993:LX. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a honosítás feltétele, hogy a kérelmező nyolc évig folyamatosan Magyarországon éljen, büntetlen előélete mellett folyamatban se legyen ellene büntetőeljárás, megélhetését biztosítsa, és magyar nyelven vizsgát tegyen alkotmányos alapismeretekből – azaz jól beszéljen magyarul.
8. 1989:II. törvény 1. §.
9. 1989:III. törvény 1. §.
10. Az 1989:XXXIII. törvény preambuluma.
11. 1989:II. törvény 8. § (2) bekezdés.
12. 1989:XXXIV. törvény 2. § (1) bekezdés.
13. 1990:LXIV. törvény 2. § (1) bekezdés.
14. 1949:XX. törvény 70/B. § (1) – Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az új alkotmány tervezetében a 40. § (1) bekezdés már nem biztosítaná a munkához való jogot, csupán a hatályos alaptörvény második tagmondata szerint a munka szabad megválasztását, ezt is azonban „mindenki” számára.
15. 1991:IV. törvény 7. § (1) bekezdés.
16. 7/1991. (X. 17.) MüM rendelet 3. § (1) b. pont.
17. 7/1991. (X. 17.) MüM rendelet 3. § (1) c. pont.
18. 1993:III. törvény 3. § (1) bekezdés.
19. 1997:CLIV. törvény.
20. 1997:LXXXI. törvény.
21. 1997:LXXXIII. törvény.
22. E szolgáltatásokra jogosultak körét – mindkét törvény esetében – az 1997:LXXX. törvény 2. § (1) bekezdés határozza meg.
23. A jelenlegi alkotmányjogi tankönyv (*Alkotmánytan*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 135. o.) emberi jogokkal foglalkozó fejezetének szerzője szinonimaként használja e két kifejezést, ugyanakkor föl sorolja, milyen különbségek figyelhetők meg közöttük. Történetileg abban látja az eltérést, hogy az emberi jogok a 18. század termékei, míg az állampolgári jogok csak a 19. századéi, elméletileg pedig abban, hogy az emberi jogok egyesek szerint korlátozhatatlanok, az állampolgári jogok pedig korlátozhatók. Ezen álláspont már csak azért is problematikus, mert amennyiben a szerző tényleg jelentős különbségeket is lát, nem kellene felcserélhetőnek vallania e fogalmakat. Ami pedig az eltéréseket illeti, talán jelen tanulmányomból is kiderült, hogy történelmileg éppen fordított a helyzet, hiszen az állampolgári jogok előzik meg az emberi jogokat, s igencsak vitatható föltételezni, hogy az emberi jogok korlátlanok, az állampolgári jogok pedig korlátozhatók.
24. Habermas: *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp, 1992. 653. o.
25. I.m. 658–659. o.

„A BÜNTETŐJOGI KODIFIKÁCIÓT NÁLUNK A LAKOSSÁG REAKCIÓI HATÁROZZÁK MEG”

BÓCZ ENDRE FŐVÁROSI FŐÜGYÉSSZEL BABUS ENDRE BESZÉLGET

Néhány éve azt mondta, hogy a szervezett bűnözés Magyarországon hároméves előnyt kapott, mivel 1990 és 1993 között gyakorlatilag szünetelt az operatív felderítés. Minek tulajdonítja, hogy a bűnözési hullámot azóta sem sikerül megfékezni, sőt a helyzet sok tekintetben romlott? Fordulatot hozhat-e a felderítési munkában, ha a parlament megszavazza a szervezett bűnözés elleni keményebb fellépést előirányzó legújabb törvénycsomagot?

A szervezett bűnözés és a rendvédelmi szervek teljesítménye közötti összefüggés nem a lineáris függvények természete szerint alakul. Ahhoz, hogy a hatósági fellépés eredményesebb legyen, a rendvédelmi erőfeszítéseket az eddiginél is nagyobb mértékben kellene fokozni. Senki nem állíthatja, hogy a rendőrséget a kilencvenes években gyorsabb ütemben erősítették volna, mint ahogy a szervezett bűnözés pozíciói kiépültek.

A kormányzati erőfeszítéseket mutatja, hogy az elmúlt évtizedben átlagosan négyhavonta változtak a büntetőjogszabályok.

Magyarországon évek óta a lakossági elvárások és reakciók határozzák meg elsősorban a büntetőjogi kodifikációt. Minden hazai szakember tisztában van ugyanakkor azzal, amit Korinek László tudományos kutatások alapján állít, hogy a közbiztonsági helyzet távolról sem olyan kritikus, mint amilyenek azt a lakosság tartja. Nálunk az emberek biztonságérzete sokkal rosszabb, mint egy sor olyan nyugat-európai országban, ahol az itthoninál lényegesen nagyobb a bűnözés és gyengébb a közbiztonság. Ennek ellenére ott az embe-

rek nincsenek pánikba esve, nem hangoztatják folyamatosan, hogy ez már elviselhetetlen. Itthon viszont valóságos hisztéria folyik, politikusok, közírók felháborodottan utasítják vissza például a legfőbb ügyésznek azt az egyébként tudományos közhelyszámba menő kijelentését, hogy meg kell tanulni együtt élni a bűnözéssel. Az egyre ingerültebb közhangulat miatt sorra bevezetésre kerülnek olyan jogintézmények, amelyekről a nyugati szakirodalomban azt állítják, hogy azokkal kiváló eredményeket lehet elérni, pénz viszont gyakran már nincs az alkalmazásukra.

Időnként, úgy tűnik, a rendőrség voltaképpen a tehetlenségét próbálja leplezni azzal, hogy újabb és újabb jogszabványokra jelenti be az igényét, miközben a felderítési mutató továbbra is 30-40 százalék körül mozog.

Azt kell mondanom, hogy a 30-40 százalékos felderítési mutató egyáltalán nem rossz. Ez csak ahhoz képest rossz, ami tíz vagy húsz évvel ezelőtt volt itthon. A lehető legkomolyabban állítom, Nyugaton sok szakember irigykedik a magyar rendőrségre. Ha pedig azt is figyelembe vesszük, hogy a magyar rendőrség technikai felszereltsége meglehetősen gyenge, akkor azt is lehet mondani, hogy csodákat művelnek, amikor ezt a felderítési mutatót el tudják érni. Halkan azért megjegyzem, hogy az említett 30-40 százalékot a különféle statisztikai trükkök miatt én nem veszem abszolút névértéken, de a felderítési ráta a nyugat-európai rendőrségekhez viszonyítva így sem rossz.

Beleértve a robbantásos ügyeket és az utcai leszámolásokat is, ahol az elkövetők elsöprő többségét évek óta nem tudják elfogni, sőt azonosítani sem?

NÁLUNK AZ EMBEREK BIZTONSÁGÉRZETE SOKKAL ROSSZABB, MINT EGY SOR OLYAN NYUGAT-EURÓPAI ORSZÁGBAN, AHOL AZ ITTHONINÁL LÉNYEGESEN NAGYOBB A BÜNÖZÉS ÉS GYENGÉBB A KÖZBIZTONSÁG. ENNEK ELLENÉRE OTT AZ EMBEREK NINCSENEK PÁNIKBA ESVE, NEM HANGOZTATJÁK FOLYAMATOSAN, HOGY EZ MÁR ELVISELHETETLEN. ITTHON VISZONT VALÓSÁGOS HISZTÉRIA FOLYIK, POLITIKUSOK, KÖZÍRÓK FELHÁBORODOTTAN UTASÍJTJÁK VISSZA PÉLDÁUL A LEGFŐBB ÜGYÉSZNEK AZT AZ EGYÉBKÉNT TUDOMÁNYOS KÖZHELYSZÁMBA MENŐ KIJELENTÉSÉT, HOGY MEG KELL TANULNI EGYÜTT ÉLNI A BÜNÖZÉSEL.

A szervezett bűnözés elleni fellépés valóban nem igazán eredményes, ezt napról napra tapasztalni lehet. Abban, hogy a rendőrség e területen nem tudott lépést tartani az „ellenféllel”, mondhatnám, én is hibás vagyok, mert sokáig lépten-nyomon azt hangoztattam: akik a szervezett bűnözésről beszélnek még nem igazolták, hogy az ténylegesen létezik. Az ügyészség és a bíróság akkor beszél szervezett bűnözésről, ha perrendszerűen bizonyítani tud ilyen típusú eseteket. Erre azonban éveken keresztül nem volt példa. A vizsgálótisztek meg Tonhauser ezredes úr különböző operatív felderítési adatokra, meg spekulatív elemzésekre hivatkozva ugyanakkor folyamatosan mondogatták, hogy megjelent a szervezett bűnözés. Napjainkra már ítélet is született néhány ilyen ügyben, s ezek visszamenőleg azt igazolják, hogy a jelenség már a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején is létezett. Az igazsághoz tartozik, hogy a rendőrséget – mint már szó esett róla – óriási pofonok érték 1990-től az operatív eszközök alkalmazásával kapcsolatban, s rettentően elbizonytalanodtak, hogy mit szabad és mit nem. A kudarc másik oka az, hogy az operatív tevékenység technikai háttere is roppant kezdetleges volt, a telefonlehallgatások például korlátozott számú vezetékes telefonra voltak méretezve, s nem egy olyan korszakra, amikor bárki, bármikor bármennyi mobiltelefont beszerezhet magának. A mai napig nehezíti az operatív felderítést, hogy a bűnügyi informátorok hálózata szinte teljesen szétesett. Ennek a szervezetnek a mérete valószínűleg már a rendszerváltás idején jóval kisebb volt annál, mint amire egy kétmilliós városban szükség van. A főkapitányság parancsnoki értekezletei már a nyolcvanas években is rendre azzal kezdődtek, hogy az aktuális főkapitány elmondta: a hálózatfejlesztési terv nincs teljesítve. Időnként megdöbbentően alacsony számok is elhangzottak.

A rendőrségi törvény 1994. októberi életbelépésekor a rendőrség e területen szabad kezet kapott. Azóta nemcsak titkos informátort és bizalmi személyt vehetnek igénybe a kapitányságok, hanem fedőállalkozásokat is működtethetnek. Ez sem volna elég?

Mire az Országos Rendőrfőkapitányság bűnügyi főigazgatója kiadta az operatív rendőri munka részletes szabályait tartalmazó négy kötetet, 1996-ot írtunk. Megjegyzem, én arról sem vagyok meggyő-

zódve, hogy szükség van ilyen részletes előírásokra. A szabályzat kiadásáig azonban mindenki attól tartott, hogy hivatali visszaélést perbe fogják, s hadbíróság elé állítják. Figyelembe kell venni azt is, hogy egy jól működő hálózat kiépítése legalább két-három évet vesz igénybe. Komoly eredményekre tehát csak az elkövetkező években lehet számítani.

Önről viszonylag széles körben ismert, hogy nem lépett be a rendszerváltás idején a Halálbüntetést Ellenzők Ligájába. Ez vajon azt jelenti, hogy bizonyos fenntartásokkal fogadta a kilencvenes évek első felében a hazai büntetőjog liberalizálását?

A Halálbüntetést Ellenzők Ligájába én azért nem léptem be, mert sem a híve, sem az ellensége nem voltam a halálbüntetésnek. Mindig azt mondtam: ez egy büntetési nem, amelynek alkalmazása vagy eltörlése politikai döntés függvénye. Nekem mint ügyésznek azonban nem az a dolgom, hogy politikai kérdéseket eldöntsek, hanem az, hogy a hatályos büntetőjogot alkalmazzam. A teljesség kedvéért

megemlítem, az 1970-es évek végén, Györgyi Kálmán jelenlegi legfőbb ügyésszel, aki alapító tagja lett 1989-ben a ligának, szerveztünk egy tanácskozást arról, mikor tekinthető Magyarországon időszerűnek a halálbüntetés eltörlése. A szocialista büntetőjog ugyanis elvi szinten ellensége volt a halálbüntetésnek, de annak eltörlését a bűnözési helyzetre hivatkozva nem tartotta időszerűnek. A Magyar Jogászszövetség központi büntetőjogi szakosztá-

lya által rendezett tanácskozás színhelye a Fővárosi Bíróságon volt, Horváth Tibor – miskolci büntetőjogi professzor – tartotta a referátumot, s a vita anyagát kiadták egy sűrű kötetben. Én már ezen a vitán is azt képviseltem, hogy egy büntetőjogi rendszer tud működni halálbüntetéssel és anélkül is. Nincs tehát arról szó, hogy akár akkor, akár később fenntartásokkal fogadtam volna a büntetőjog liberalizálását. Egyszerűen nem akartam jogpolitikai kérdések eldöntésével foglalkozni.

A szervezett bűnözés elleni törvénycsomag parlamenti megszavazása azt jelentheti, hogy tíz éven belül negyvenharmadik alkalommal módosítják a Büntető törvénykönyvet. Nem érzedek olyan veszélyt, hogy a sorozatos korrekciók egyre inkább felborítják a Btk. belső arányait? Aki nem vitatja a pedofil-bűncselek-

mények elleni szigorú fellépés szükségességét, az is túlzásnak érezheti például, hogy az ilyen bünteteket túlzóan egyszerűen elkövető személyeket ezentúl ugyanúgy életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegetnék, mint a rablójalkosokat, vagy a háborús bűnösöket.

Egy büntetőkodeks szankciórendszerét a kodifikációs során lehet elmélyült munkával kialakítani. Akkor sem egyszerű dolog a bűncselekményeket súlyuk szerint összemérni. Számomra az első meglepetés voltaképpen az volt, hogy néhány éve az önbíráskodás büntetési tételét egy szintre emelték a zsarolásával. Pedig az utóbbit jogtalan haszonszerzés végett követik el, s vagyoni kárt okoznak, míg az önbíráskodást jogos vagy jogosnak vélt követelés érvényesítése végett hajtják végre, s lehet, hogy egyáltalán nem okoznak vagyoni kárt. Az tehát jogi nonszensz, hogy e két büntetnek azonos a büntetési tétele. Nálunk azonban az elmúlt években nem különösebben méricskéltek, hogy egy új bűncselekmény büntetési tétele miként viszonyul a többiéhez. A magyar jogásztársadalom egyes képviselőinek jogesztétikai érzékenységét persze sérti ez, hiszen sokáig hozzá voltunk szokva a Csemegi-kódexhez, illetve annak gondosan kimunkált, relatíve határozott büntetési tételeihez. Léteznek azonban országok, ahol nem ennyire finnyások a jogászok. Az angolszász jogterületen a common law bűncselekmények esetében például a büntetési tétel hét év börtön, vagy annak egész számú többszöröse.

Ha már itt tartunk: helyes úton kíván elindulni a hazai jogalkotás, amikor a bírói mérlegelés lehetőségének szűkítése révén akarja szigorítani az ítéleteket?

Ez egy régi vita. Ha az ember előveszi a század első évtizedeiben kiadott Magyar Jogászegyleti Értekezések című sorozatot, egy sor tanulmányra bukkan, amely lényegében ugyanezt a kérdést feszegeti. Már akkor is állandóan az volt a „nóta”, hogy az ítéletek túlságosan enyhék. A Csemegi-kódex büntetési tételeit a korabeli bírói kar valóban krudélisnak tartotta. Később a Kúria ezért hozott egy teljes ülési határozatot, ami gyakorlatilag ugyanezt tartalmazta, mint a jelenlegi tervezet, vagyis, hogy a bünteteskiszabásakor az adott bűncselekmény büntetési tételének a középértékéből kell kiindulni. Ez volt a nevezetes 49-es számú TŰH, amely azonban soha nem ment át az ítélezési gyakorlatba. A bírák egyszerűen nem vették figyelembe. Azt mondták: hiába 5–10 év a rablás büntetési tétele, nem lehet, hogy egy „átlagos” elkövetőt 7 és fél évre ítéljenek, egyszerűen mert nem olyan súlyú a cselekmény. A bírák ezért a Csemegi-kódex 92. enyhítő szakaszának alkalmazása révén

folyton korrekcionálizáltak, például büntettekre vétségi büntetéseket szabtak csak ki. Én nem tudom, hogy a mai bírói kar hasonlít-e a századforduló bírói karához. Azt viszont biztosan tudom, hogy a 49-es TŰH-ot évtizedek után sem akceptálták a bírák, pedig azt nem a parlament írta elő, hanem a legfőbb ítélkező fórum.

A „középmérték-szabály” bevezetése nemcsak szigorúbb, de egységesebb ítélkezésre is akarja készíteni a bíróságokat. Nemrég olvastam, hogy miközben 1997-ben Jász-Nagykun-Szolnok megyében az elítéltek 43 százalékát sújtották szabadságvesztés-büntetéssel, addig a szomszédos Hevesben ugyanez az arány csak 20 százalék volt. Az ilyen mértékű regionális különbségek nem veszélyeztetik a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülését?

Ezt a kérdést több irányból lehet megközelíteni. Az első: ki vizsgálja a bünteteskiszabás alakulását? A rendszerváltás előtt az Igazságügyi Minisztériumnak volt egy büntetőbírói felügyeleti főosztálya, amely rendszeresen készített ilyen elemzéseket. Ezekből a megyei bíróságok képet kaptak arról, hogyan alakul az ítélkezés országosan és a különböző megyékben. Ezenkívül a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész az ítélkezés szemléleti egységének fenntartása érdekében élhetett az azóta eltörölt törvényességi óvás intézményével. Az ilyen esetekben hozott törvényességi határozatokat a Legfelsőbb Bíróság rendszeresen közzétette a Bírósági Határozatokban, ami megint csak bizonyos támpontot jelentett az ítélkezés során. Mára azonban mindez megszűnt, s a helyébe nem lépett semmi. Pillanatnyilag – s ezt most nem én mondom, hanem idézem Szabó Győzöt, a Legfelsőbb Bíróság helyettes elnökét – Magyarországon az ítélezési gyakorlat egységességével senki nem foglalkozik. A konkrét példával kapcsolatban, én önmagában még nem látok semmi veszélyt abban, ha az egyik megyében kétszer akkora a kiszabott szabadságvesztések aránya, mint a szomszédban. Elképzelhető, hogy a bűnözés természete, a lakosság, illetve a bűnelkövetői csoportok összetétele teljes mértékben indokolja ezt.

A vagyonelkobzás lehetőségét kiterjeszteni óhajtó javaslat kapcsán felvetődik a kérdés, nem ütközik-e a tervezet abba a büntetőjogi doktrínába, amely szerint a bizonyítási terhet az államnak, s nem a vádlottnak kell viselnie?

Olyan elv nincs, hogy a bizonyítási teher az államot terheli, csak olyan van, hogy a bűnösség bizonyítása a vádló dolga. Itt azonban nem erről van

szó. A tervezet azt mondja ki, hogy amikor bebizonyították egy vádlottról, hogy bűnös, s hogy bizonyos időszakban bűncselekményekből vagyoni haszonra tett szert, akkor az időközben általa másra átruházott vagyont is el lehet kobozni. Hacsak az érintettek nem tudják igazolni: az átruházás forgalmi értéken történt, s ezt az új tulajdonos valóban ki is egyenlítette. Ez az előírás, amit egyébként az Egyesült Államokból importál a tervezet, meggyőződés szerint nem ellentétes az emberi jogokkal.

Az is megengedhető-e egy jogállamban, hogy bűnmegelőzési ellenőrzés címén a rendőrség nyíltan kontroll alá helyezze bármelyik, legalább kétévi börtönbüntetésből szabadult elítéltet?

Nem büntetőeljárás alá vonják őket, csak megnézik, mivel foglalkoznak. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és az 1950-ben elfogadott Római Egyezményben is szerepel, hogy az emberi jogokat a bűnözés elleni küzdelem érdekében korlátozni lehet. Nem hiszem, hogy ez az intézmény szemben állna az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatával.

Mennyiben várható a bűnmegelőzési ellenőrzéstől, hogy hatékonyabbá teszi a szervezett bűnözés elleni fellépést?

Ez az intézkedés az egész alvilágot, s nem feltétlenül a szervezett bűnözést célozza meg. A potenciális érintettek körébe elsősorban azok tartoznak, akiket a kriminológusok régebben szokásos bűntetteknek neveztek, vagyis akik nem feltétlenül meggyőződésből bűnöznek.

A kormány – az Alkotmánybíróság tilalma ellenére – szeretné elérni, hogy a rendőrség eszentül összekapcsolhassa az államigazgatási, illetve a bűnüldözési nyilvántartásait. Sőt, a tervezetben szerepel az is, hogy a rendőrség a jövőben szabadon gyűjthet információkat az egészségügyi nyilvántartásokból a kétévi szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetén.

A különféle adatcsoportok összekötésének a tilalmát mintha csak arra találták volna ki Magyaror-

A TERVEZET AZT MONDJA KI, HOGY AMIKOR BEBIZONYÍTOTTÁK EGY VÁDLOTTRÓL, HOGY BŰNÖS, S HOGY BIZONYOS IDŐSZAKBAN BŰNCSELEKMÉNYEK-BŐL VAGYONI HASZONRA TETT SZERT, AKKOR AZ IDŐKÖZBEN ÁLTALA MÁSRA ÁTRUHÁZOTT VAGYONT IS EL LEHET KOBOZNI. HACSAK AZ ÉRINTETTEK NEM TUDJÁK IGAZOLNI: AZ ÁTRUHÁZÁS FORGALMI ÉRTÉKEN TÖRTÉNT, S EZT AZ ÚJ TULAJDONOS VALÓBAN KI IS EGYENLÍTETTE. EZ AZ ELŐÍRÁS, AMIT EGYÉBKÉNT AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBÓL IMPORTÁL A TERVEZET, MEGGYŐZŐDÉSEM SZERINT NEM ELLENTÉTES AZ EMBERI JOGOKKAL.

ügyi nyilvántartásokba miért is nem tekinthet bele a rendőrség, miközben a Vám- és Pénzügyőrség mint nyomozóhatóság megismerheti azokat. A rendőrség egyébként abból indul ki, hogy ha eredményesebb bűnüldözést kíván tőle a hatalom, akkor szabadabb kezlet kell kapnia a különféle nyilvántartások megismeréséhez. Azt már a parlamentnek kell mérlegelnie, hogy a hatékonyabb bűnüldözés érdekében bizonyos esetekben nem fizet-e túl nagy árat a társadalom.

A maffiabűnözés elleni harc keretében a kormányzat arra kötelezné a helyi önkormányzatok jegyzőit, hogy rendőrségi utasításra hajtsanak végre meghatározott büntetőeljárás cselekményeket. Összeegyeztethető az európai normákkal a közigazgatás ilyen militarizálása?

Ez a javaslat a régi bűnvádi perrendtartás, az 1896. évi XXXIII. törvény egyik előírására vezethető vissza, amely szerint a szolgabíró, községekben pedig a jegyzőt meg lehetett bízni nyomozási cselekmények végrehajtásával. A közigazgatási hatóság tehát már akkor köteles volt a büntetőeljárással összefüggésben bizonyos tényeket megállapítani, vagy intézkedéseket megtenni.

Nem tipikus rendőrállami megoldás, ha bizonyos esetekben egy fegyveres testület mozgathatja a civil közigazgatást?

Magam is ismerem azt a közmondást, hogy aki más szájával eszik, az éhes marad. Elvi szempontból azonban semmi ördögtől valót nem látok a javaslatban, hiszen mindkét szervezet ellát igazgatási feladatokat. Egyszerűen felesleges Nyíregyházáról ki-autózni egy távoli faluba, ha van ott egy talpraesett és értelmes jegyző, aki fel tud venni például egy jegyzőkönyvet.

A kormány szinte csodát vár az új tanúvédelmi szabályok jövő évi bevezetésétől. A tervezet azonban egyelőre adós marad annak tisztázásával, jár-e kártérítés a védett tanúnak, ha személyi adatait nem tudta titokban tartani az állam? S kap-e legalább bánatpénzt a hozzátartozó, ha a rendőrség nem tudja megvédeni egy konspirált tanú életét?

Erre a kérdésre a Polgári törvénykönyv hatályos kártérítési előírásai pontos választ adnak, s ezeket az előírásokat a tanúvédelmi szabályok, illetőleg tervezetek semmilyen módon nem érintik.

Vajon lesz-e joga a védelemnek arra, hogy legalább közvetve megismerhesse a névtelen tanú múltját, szavahihetőségének tisztázása érdekében?

Az Európa Tanács tanúvédelemmel kapcsolatos ajánlása kimondja, hogy az eljárást úgy kell felépíteni, hogy a tanú „hátere”, információszerzésének módja és vallomásának hitelessége ellenőrizhető legyen. Ezzel összefüggésben az ügynevezett független magisztrátus eljárására van szükség, amely eldönti, egyáltalán indokolt-e, hogy a tanú anonim maradjon. Az ajánlás szerint erre csak kivételesen kerülhet sor, éspedig akkor, ha olyan bűnöző szervezet elemi érdekeit sértő lényeges vallomás várható valakitől, amely szervezet arról nevezetes, hogy megtorlással, megfélemlítéssel él. Az anonim tanút a magisztrátus hallgatja ki, aki a magyar büntetőeljárásban a nyomozási bírónak felel meg, s aki maga is köteles vizsgálatokat folytatni a tanú szavahihetőségének tisztázása érdekében. Az Európa Tanács ajánlása kimondja, hogy a magisztrátus kontradiktórius eljárás keretében a bírósági tárgyaláson köteles vallomást tenni és kihallgatható, vagyis őt az anonim tanúval kapcsolatosan keresztkérdésnek lehet alávetni. Mindez az új magyar büntetőeljárás törvényében nincs ugyan részletesen leírva, de az Európa Tanács ajánlásában benne van, s ez garantálja a vád, illetve a védelem fegyveregyenlőségének érvényesülését. Fontos megjegyezni, hogy az ajánlás szerint a bűnösséget megállapító döntés nem alapozható kizárólagosan vagy túlnyomórészt névtelen tanú vallomására. Ez az előírás, a szabad bizonyítás elvére tekintettel, nehezen illeszthető azonban a magyar büntetőeljárás törvénybe.

Hack Péter szabaddemokrata képviselő szerint súlyos zavarok keletkeznek a magyar igazságszolgáltatásban, ha az új büntetőeljárás kódex (Be.) hatálybalépéséig, vagyis 2000 januárjáig nem kerül kormányzati irányítás alá az ügyészség. Egyetért ezzel az előrejelzéssel?

Mindvégig részt vettem a Be. kodifikációjában, föl sem vetődött. Az ügyészség közjogi helyével kapcsolatos vitában őszintén szólva nem is tudom mindig követni azokat az érveket, amelyeket a kormányirányítás mellett hoznak fel. Ez, mint tudjuk, részben abból állna, hogy a végrehajtó hatalom normatív utasításokat adhatna az ügyészségnek. A szervezet általános működésére vonatkozó előírásokat azonban a Legfőbb Ügyészség jelenleg is kibocsáthat. Jogpolitikai természetű utasításokat, amelyek például kimondják, milyen esetben kell az ügyésznek fellebbezést benyújtani, szintén közzétesz már ma is a Legfőbb Ügyészség. Pusztán attól, hogy a jövőben ezeket az igazságügy-miniszter adja ki, még egyáltalán nem biztos, hogy tartalmasabbak lesznek ezek a direktívák.

Az európai tapasztalatok alapján mennyire állja meg helyét az az itthon sokat hangoztatott álláspont, hogy a kormány csak akkor tud felelősséget vállalni a bűnüldözésért, ha a rendőrség és a büntetés-végrehajtási apparátus mellett az ügyészség is az irányítása alá kerül?

Az Európa Tanács Jogi Igazgatósága ügyészséggel foglalkozó szakértői bizottságának – melynek van szerencsém tagja lenni – létezik egy 85 százalékban kész ajánlása, „Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatási rendszerben” címmel. Ez a dokumentumtervezet a közzétett hatóság alkotmányjogi helyzetével kapcsolatban teljesen egyenrangú megoldásként értékeli azt a három modellt, amely Európában napjainkra kialakult. Ezek közül az első a lengyel modell, ahol az ügyészség a végrehajtó hatalom szerves része. A második modellben a közzétett hatóság megtartja relatív önállóságát, miközben egyúttal a kormány, illetve az igazságügy-miniszter felügyelete alatt működik. Ez a rendszer alakult ki történelmileg például Franciaországban, Németországban, Ausztriában és a Cseh Köztársaságban. Végül a harmadik csoportba azok az országok tartoznak, ahol az ügyészség független a végrehajtó hatalomtól. Egész sor diktatúrából demokráciává alakult államban, például Olaszországban, Portugáliában, Szlovákiában, Észtországban, Romániában, Magyarországon, továbbá néhány éve Finnországban, valamint Svédországban és Írországban ez a harmadik modell érvényesül. Az Európa Tanács ajánlasi tervezete egyébként kimondja, hogy a kormány alá rendelt vádhatóságok esetében a kabinet utasítási jogkörét korlátozni kell. Hogy milyen mértékben, arról egyelőre megoszlanak a nézetek. Az angolok és az írek szerint például a kormány nem adhat egyedi utasítást a vádhatóságnak. Ők

azt mondják, hogy a kormánynak a kriminálpolitikáját törvényjavaslatok előterjesztése útján kell megvalósítania, egyedi ügyekbe viszont nem lehet beleszólása. Az Európai Magisztrátusok (Medel) nevű szervezet ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy a kormányutasítások ne tartalmazzanak politikailag motivált instrukciókat, s hogy ezt az eszközt az egyik politikai párt ne használhassa fel a másikkal szembeni leszámolásra. Mindez talán érzékelteti, hogy több országban valami egészen furcsa félelem él a kormány utasítási jogával kapcsolatosan. Az Európa Tanács memorandumának megszerkesztésével megbízott olasz Vito Monetti álláspontjáról ugyancsak érdemes említést tenni. Szerinte a nemzetközi bűnügyi együttműködésnek jelentős akadálya lehet az ügyészségek vezetői és a kormány – kinevezésükre befolyással rendelkező – tisztviselői közötti informális kapcsolat pusztán léte is, mert lehetőséget adhat a kabinetnek az igazságszolgáltatás befolyásolására. Ilyen helyzetben – véli Monetti – gyakran nem lehet tudni, hogy egy döntés mögött egy szakhatóság áll-e, vagy pedig egy olyan politikai erő, amelyik szeretné elrejteni a kilétét. Azok az országok, ahol az ügyészség formálisan a kormányzat irányítása alatt áll, gyakran érvelnek viszont azzal, hogy az illetékes miniszternek – bár megtehetné – esze ágában sincs egyedi utasításokat adni.

Erről az a német tartományi főügyész jut eszembe, aki szerint az igazságügy-miniszterek utasítási joga pontosan olyan, mint a feudális földesuraknak egykor megillető első éjszaka joga. Ezzel a joggal állítólag soha senki nem él, de amikor eltörlése szóba kerül, az érintettek mindig hevesen tiltakoznak. Milyen konkrét követelményeket fogalmaz meg az Európa Tanács dokumentumtervezete a „szuverén” ügyészségek működésével kapcsolatosan?

AZOKBAN AZ ORSZÁGOKBAN, AHOL A VÉGREHAJTÓ HATALOMNAK VAN ALÁRENDELVE AZ ÜGYÉSZSÉG, A VÁDTHATÓSÁGOK TUDVALEVŐEN NEM NAGYON LELKESEDNEK A GONDOLATÉRT, HOGY A KORMÁNY ÉS A KORMÁNYTISZTVISELŐK VISSZAÉLÉSEI ELLEN FELLÉPJENEK.

A kormánytól független ügyészség esetében kettős követelmény létezik. Az egyik az ügyészi szervezet működésének átláthatósága. A másik követelmény szerint ki kell alakítani azt a mechanizmust, amelyen keresztül a kormány kriminálpolitikai elképzelései érvényesülhetnek az ügyészi tevékenység során. Ez utóbbival kapcsolatban nem árt talán emlékeztetni arra, hogy normális országokban a kriminálpolitikát tudományos kutatóintézetek dolgozzák ki. Elvileg nálunk is létezik egy erre alkalmas intézmény, az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet (OKKRI), amely a Legfőbb Ügyészség felügyelete alatt működik. Semmi akadályt nem látnám annak, hogy az OKKRI-val kidolgoztatható kriminálpolitikai elveket a jövőben Magyarországon a kormányzat és a parlament is megtárgyalja, majd határozat formájában az ügyészség tudomására hozza.

Olaszországban néhány éve a maffiabűnözéssel szemben fellépő ügyészek leplezték le több volt kormánytag akvilági kapcsolatait és bűnös ügyleteit. Befolyásolják-e ezek az ügyek az Európa Tanácsban a vádhatóságokkal kapcsolatos elképzeléseket?

A nyugati szakértők állandóan ezzel érvelnek. Azokban az országokban, ahol a végrehajtó hatalomnak van alárendelve az ügyészség, a vádhatóságok tudvalevően nem nagyon lelkesednek a gondolatért, hogy a kormány és a kormánytisztviselők visszaélései ellen fellépjenek. Újabban már Franciaországban is felvetődött, hogy az ügyészség kormányfelügyeletét felül kellene vizsgálni, pedig a múlt században ott alakult ki elsőként a végrehajtó hatalomnak alárendelt ügyészség modellje.

LASSAN HOZZÁFOGHATUNK A TÉNYLEGES ÉLETFOGYTIGLANI BÜNTETÉST ELLENZŐK LIGÁJÁNAK MEGALAPÍTÁSÁHOZ

OROSZ BALÁZS ÜGYVÉDDEL FAHIDI GERGELY BESZÉLGET

A magyar településeket elöntötte a kábítószer, a szervezett bűnözés átvette az uralmat az utcákon, a közbiztonság katasztrofális – legalábbis ezt a képet vázolja fel a szervezett bűnözés elleni jogszabály-módosítási csomag általános bevezetője és az ezzel kapcsolatos kormányzati tájékoztatás. Ön ügyvédként is ennyire súlyosnak látja a helyzetet, olyanoknak, ami majdhogynem rendkívüli törvényhozási beavatkozást indokolna?

Az országban kialakult egy ehhez közeli közhangulat, aminek a gerjesztésében közrejátszottak a mai napig felderítetlen, közfelháborodást, közriadalmat keltő események, így a különböző robbantások, brutális életellenes tettekkel fűszerezett vagyon elleni cselekmények, pénzszállító páncélautók fegyveres kirablása. Más kérdés, hogy e némileg túlzott félelem kialakulásáért felelős a sajtó egy része is, amely mindenféle fenntartás nélkül, esetenként töredékes információk alapján számol be a szervezett bűnözésről. A bűnözési trend meredek emelkedése, szerkezetének átalakulása már a '80-as évek végén megkezdődött, amikor még senki sem tudta, hogy alapjaiban fog megváltozni a politikai és gazdasági rend. A „rendszerátalakítás” új lehetőségeket kínált a bűnözésnek is.

Ügyvédként hogyan látja ezeket az „új lehetőségeket”?

Személy szerint úgy alakult az ügyvédi praxisom, hogy nem látok el védelmet olyan ügyekben, amelyeket maffiajellegű bűncselekményeknek gondolnak, vagy ilyen jelzővel látnak el, közvetlen tapasztalataim így nincsenek. Sajnálatos módon bizonyos azonban az – és ebben minden büntető igazságszolgáltatással foglalkozó szakember, rendőr, ügyész, bíró és védő egyetért –, hogy Magyarországon eddig egyetlen olyan befejezett büntetőügyről nem tudunk, ahol büntetőbíróság jogerősen megállapította volna a létező bűnszervezet fennállását, e bűnszervezet tagjait elítélte volna. Következésképpen mindaddig,

amíg ilyen büntető ítéletet nem hoznak, amíg az jogerőre nem emelkedik, addig a bűnszervezetre vonatkozó büntető törvénykönyvi passzus szerintem mit sem ér, s aggályos maffia-ellenes jogszabályokról beszélni.

Vajon azért, mert nem létezik bűnszervezet, vagy mert – ezzel érvelt egy sajtótájékoztatóján Hende Csaba igazságügyi államtitkár – egyszerűen rossz, alkalmazhatatlan a bűnszervezet hatályos definíciója? A jogalkalmazók találkoznak maffia-bűnözéssel, csak éppen nem tudják ráhúzni a „bűnszervezeti” minősítést?

A definíció valóban rendkívül rossz. A folyamatos elkövetés a magyar nyelv általánosan elfogadott értelmezési szabályai szerint szakadatlanságot jelent. Ha tehát egy büntető törvényi definícióban az szerepel, hogy valaki folyamatosan követ el bűncselekményt, márpedig ez szerepel, akkor ezzel szemben fel kell vetni azt, vajon ezek szerint az elkövető tettes nem eszik, nem is alszik, nem dolgozik, nem megy moziba?

Persze, nem ez a fő baj. Egyszerűen nincs világosan megfogalmazva, mi a bűnszervezet. Nem állítom persze, hogy Magyarországon nincs szervezett bűnözés, hiszen a létezését jelzik a különböző kereskedésre szakosodott vállalkozások, amelyek a végén felszívódnak, s tevékenységük tárgya közismert. Ezekre utalnak az olyan riasztó jelenségek, mint az Aranykéz utcai robbantás, amit én nem gondolnék elszigetelt jelenségnek, magányos tettes által elkövetett cselekménynek betudni, de a háttéréről mindeddig semmi bizonyosat nem tudunk.

A rendőri munka voltaképpen két nagy szakaszra bontható, az operatív és a nyílt eljárásra. A rendőrségnek lehet természetesen számos értékes operatív információja, és folytathat operatív eszközökre épülő nyomozást. Az operatív szak, az úgynevezett titokban tartott vagy titkos nyomozás minden rendőri tevékenységnek szükségképpen velejárója. Úgy gondo-

lom, hogy a rendőrségnek nem csak lehetnek, hanem a magyarországi szervezett bűnözéssel kapcsolatban kell is legyenek operatív ügyszakban beszerzett adatai és információi, viszont ezek – tudomásom szerint – nyílt nyomozásba vagy nem mentek át, vagy ha átmentek, akkor eddig még jogerős ítélet, de talán még vádirat sem született ezek alapján.

Az operatív információkra a „maffia-törvénycsomag” általános bevezetőjében is utalnak, azt állítva, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információk rendőri vizsgálók fejében, valamint olyan operatív akciók aktáiban valóban léteznek, amelyekből úgymond „objektív okok” miatt nem lett nyílt büntetőeljárás. Ha egy bírósági eljáráshoz kevés az, ami egy rendőrségi vizsgáló fejében van, illetve ami egy nyílt eljárás nem fejlődő operatív eljárás során kiderül, nem korai-e a kormánytól, hogy ilyen információk alapján a szabadságjogokat legérzékenyebben korlátozó jogterület radikális átalakítását kezdeményezi?

Nem tarthatom véletlennek a kormányzatnak ezt a lépését, ami egyébként nem előzmények nélküli, hiszen ehhez hasonló módosítások elfogadása már a Horn-kormányzatnak is kifejezett törekvése volt. Gondoljunk csak a tanúvédelmi szabályok vagy a fedett nyomozókra vonatkozó normák előrehozott hatálybaléptetésének szándékára. Ezért nem tudok most „Orbán-kormányban” gondolkodni: ahogy a Németh-kormány utolsó hónapjaiban, vagy az Antall-kormány első éveiben is üdvözlendő liberális változások történtek a büntetőjogban, úgy már évek óta napirenden van a szigorítás.

Minden kormánynak természetes törekvése, hogy a közbiztonság javításában előrelépésről számolhasson be. A „Notstandsgesetz” még az én egyetemi tanulmányaim idején a Német Szövetségi Köztársaságban elfogadott szükségállapotú törvény volt, amely különleges felhatalmazást adott a végrehajtó hatalomnak arra az esetre, ha olyan jelenséggel – például elharapózó politikai terrorizmussal – találja szembe magát, amely a társadalom szempontjából veszélyes, likvidálása különösen fontos. Ezt a „maffiaellenes” csomagot is egyfajta szükségállapotú törvényhozás kezdeményezésének tartom, aminek az indokoltságát viszont

mindaddig csak sejthetem, de nem láthatom, amíg bünszervezetre vonatkozó jogerős ítélettel nem találkozom. Lehet, hogy a tervezett módosítások segítségével netán sikerül felderíteni azon cselekményeket és elítéltetni jogerősen olyan elkövetőit, akik eddig rejtve maradtak, de kérdés, milyen árat kellene ezért fizetni. Abban teljes mértékben egyetértek a kormánnyal és a különböző szakágak vezetőivel, hogy a fellépés halaszthatatlan, a tervezett megoldási módot viszont nem tartom túl szerencsésnek.

Első olvasatban, mi az, amit szerencsésnek tart ebből a csomagból, és mi az, amit teljesen elfogadhatatlannak? Ön szerint ezzel a szükségállapotú tervvel – ha elfogadja a parlament – mit lehet elérni, és a szabadságjogainkból mennyivel kell ezért fizetni?

Arra nem vállalkozom, hogy átfogó szakmai értékelést adjak a módosítási elképzelések összességéről. Mindenesetre az egyik fő fenntartásom, hogy nem látom a tervezetben a bűnmegelőzésre vonatkozó törekvést. Egy hétfejű sárkánnyal értelmetlen úgy harcolni, hogy csak a fejei levágására figyelünk, de arra nem, hogy minden levágott fej helyén újabb kettő nő. Ez a koncepció a bűnözés elleni harcot a végén fogná meg, nem az elején. Csupán az az üzenete, hogy akadálytalanabbá kell tenni az eljárások lefolytatását a nyomozóhatóságok

és a büntetőügyben eljáró hatóságok szempontjából, illetve szigorítani kell az ítéleteket, de még az intézkedéseket is. Erre helyezi a hangsúlyt, holott annak a bűnmegelőzésen és a bűnfelderítésén kellene lennie.

Abban minden kriminológus szakember egyetért, hogy nem a büntetések súlyossága bír igazi elrettentő, megelőző erővel, hanem a büntetés elkerülhetetlenségének a tudata. Aki bűncselekményt követ el, tapasztalataim szerint

abból indul ki, hogy úgysem kapják el. Ha ezzel szemben másfajta tapasztalatokat szerez, azt látja, hogy mondjuk egy pénzszállító autó megtámadását követően gyorsan elfogják a tettest, bíróság elé állítják, és esetleg a bűncselekmény elkövetése után néhány héttel már ki is szabják első fokon az ítéletet, annak sokkal inkább lenne preventív hatása, mint annak, hogy a Btk. drákói büntetéssel fenyegeti a rablást. Köztapasztalat szerint, aki öl, nem mérlegeli, hogy mi a kiszabható büntetés. Nem azzal a tudattal

öl, hogy ezért engem életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélnék. Ha valaki lop, nem mérlegeli tette reá nézve igen kellemetlen lehetséges következményeit, hanem lop. De ha ebbe a mérlegelésbe belejátszik az, hogy közállapotaink a bűncselekmények gyors és hatékony, mindenkire tekintet nélküli felderítését eredményezik, akkor ez visszatartó hatású.

Mennyire talált a javasolt módosítások vagy új elképzelések közt az eljárás gyorsítására, hatékonyabbá tételére alkalmas normát?

Semmi ilyet nem láttam. Hozzá kell tennem, nem is lenne szükség az eljárási törvény különösbbe változtatására ahhoz, hogy az eljárást rapid módon lefolytassák. Nem azt mondom, hogy ne tárják fel a bűnügyek minden lényeges vonatkozását. De ha már megvannak azok a releváns pontok, amelyeket bizonyítani kell, és rendelkezésre állnak a szükséges bizonyítási eszközök és bizonyítékok, ezek összeállnak öt napon belül – maradjunk a pénzszállító autó kirablásánál: megvan a kocsi, megvan a pénz, megvannak az elkövetők –, akkor nem tudom, mi szól az ellen, hogy az ügyész gyorsan vádat emeljen, és a bíróság gyorsan szabja ki az első fokú ítéletet. De sajnálatos módon egész életünket a túlbizonyítottság és a bürokrácia jellemzi, a büntető igazságszolgáltatást is. Ezért ilyenkor kimerítő bizonyítás folyik arra vonatkozóan, hogy mondjuk a negyedrendű terhelt utolsó munkahelyén a bűncselekmény előtti estén mit evett.

A tervezet készítői mintha nem ezt a véleményt osztanák...Talán természetes is egy Belügyminisztérium kezdeményezte törvénymódosítás során, de különösen hangsúlyos a törekvés a rendőrség jogköreinek szélesítésére, ami a másik oldalon természetes módon a „privacy”, a sérthetetlen magánszféra visszaszorítását jelentené, a mostani adatvédelmi garanciák lazításától a beépített ügynök garantált büntetlenségéig terjedően. Pedig több szakértő szerint a rendőrségnek már most is éppen elég széles jogköre van, amit nem is tud igazán kihasználni

Az immár négyéves rendőrségi törvény teremtette meg a fedőkirattal ellátás, fedett nyomozó, fedővállalkozás alkalmazásának lehetőségét. 1998 tavaszán viszont még mindig nem lehetett működtetni a fedővállalkozásokat, mert az érintett szervek nem tudtak megállapodni, hogy ennek mi legyen az adó és a tb-száma. Elutasítom azokat a nézeteket, amelyek a kialakult állapotot a rendőrség nyakába varrják. Aligha vitatható, hogy a rendőrségnek eddig is megvoltak a maga eszközei. Az is tény, hogy a rendőrség

ezeket az eszközeit nem használta úgy ki, ahogyan kihasználhatta volna. De ha erről gondolkozunk, akkor tudni kell, hogy a rendőrség olyan ügyérkezéssel dolgozó testület, amely személyi állományát és kapacitását tekintve erre az irdatlan számú ügyre sem szakmailag, sem kapacitását tekintve nincs felkészülve. Erről viszont nem a rendőrség tehet, hanem azok a kormányzatok, amelyek a rendőrséget ebbe az állapotba taszították. A politikai vezetésnek a mai napig nem sikerült megoldani azt, hogy a rendőrséget hozzáértő, profilírozott szakmai testületként működtesse, úgy, hogy a bűnüldöző szervek képesek legyenek a jogosítványaikkal adott cél elérése érdekében élni. Ha a jelenlegi jogosítványokkal sem tudnak eléggé élni, akkor talán először ki kellene meríteni mindazokat a jogszerű lehetőségeket, amelyek most a rendőrség rendelkezésére állnak. Újabb jogköröket akkor érdemes adni, ha majd a tapasztalat azt bizonyítja: ami van, nem elégséges. Pillanatnyilag ezt a törekvést úgy látom, hogy a törvényhozás belemegy a felheccelt közhangulat állította csapdába.

Pedig ezek a felhatalmazások azért „nem semmik”. Nézzünk egy-két konkrétumot, amelyekből az is látszik, hogy a mostani kormány nemcsak a saját kárára, hanem elődeinek a kudarcaiból is tanul. Például abból, hogy Funk Sándor addiktológus főorvost fel kellett menteni a kábítószerrel való visszaélés gyanúja alól, a beteglistákat is lefoglaló, az adatvédelmi biztossal éles konfliktusba kerülő rendőrség súlyos presztízsvesztést szenvedett ez ügyben. Erre most mintha lenne egy darabka „lex Funk” is a szervezett bűnözés elleni javaslatok között: a bank- és értékpapírtitok után az egészségügy szentségét is fel kívánná oldani a kormány. A tervezet szerint ügyészi jóváhagyással egészségügyi adatok kiszolgáltatását is kérhetné a rendőrség, kábítószerügyben nyomozva pedig még ügyészi ellenjegyzés sem kellene ehhez.

Borzasztóan veszélyes, ha a büntető jogalkotás ebbe az irányba fordul. A kábítószer-bűnözést és annak kísérőjelenségeit én is rendkívül fenyegetőnek tartom, mégis abból kell kiindulni, hogy a kábítószer-függőség betegség. Az ebben szenvedő megnyomorított embereknek a jó része orvosi beavatkozással megmenthető. Ha elveszjük az orvosi beavatkozás lehetőségét, akkor törvényszerűen olyan útra taszítjuk őket, amely a folytonos bűnelkövetés állapotába vezet. Aki a kábítószerfüggésből szabadulni akar, és ehhez segítséget kér, azt a beteget ne kriminalizáljuk. Adatai normális esetben bekerülnek egy nyilvántartásba, ami orvosilag szükséges. Ha ezzel a nyilvántartással bárki illetéktelen, mondjuk egy rendőr, abban az értelemben visszaél, hogy azt bűn-

tetőljárás alapjául szolgáló bizonyítékként kezeli, az káros a társadalomnak, nem a gyógyulási szándék. Segíteni kell annak, aki a kábítószerfüggőséget le akarja vetni magáról. Ha viszont nem segítenek neki, hanem gyanúsítják, és szabadságvesztés büntetésre ítélik, akkor abból az emberből roncs lesz. Minden jogalkotásnak, a büntető jogalkotásnak is eleme kellene legyen a humánus, ami ebből a csomagból teljes egészében hiányzik.

Ha a kábítószer fogyasztóknak nem is, de legalább a különösen veszélyeztetett tanúknak javulhat a helyzete, hisz a Be. előrehozott módosításaként lehetőség nyílik személyazonosságuk titokban tartására, szükség esetén szervezett védelmükre is. Mennyire fogja ez az újítás megnehezíteni a védelem dolgát?

Más már a véleményem, mint az ötlet felmértelítkező, hat évvel ezelőtt volt, mert saját magam tapasztaltam olyan jelenségeket, hogy tanúkat megfenyegetnek. El kell ismernem, Magyarországon szükség van tanúvédelemre, méghozzá hatékonyra. A tanúvédelmet viszont összhangba kellene hozni a terhelt védekezési jogával, mint az alkotmányban deklarált alapjoggal és a büntető eljárás garanciális intézményével. A jelenlegi tervezet a büntető hatóság diszkréciójára bízna, hogy kit nyilvánítanak védett tanúnak, aki ettől a pillanattól kezdve eltűnik a terhelt és a védője szeme elől, vitatkozni sem lehet vele. Ezt az ellentmondást a védői hivatásra vonatkoztatva nem tudom feloldani. Bármennyire is indokoltnak látszik a tanú védelme és az eljárások zavartalanítása szempontjából, hogy a védett tanút bíró hallgassa ki, ez szerintem sérti a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezményt, de sérti a hatályos magyar alkotmányt is, mert ezáltal lényegesen korlátozottabbá válik a védelem joga. Felmerült bennem, hogy netán létre kellene hozni a közvédő intézményét, aki egy C típusú nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezett ügyvéd lehetne. A kihallgatásokon a védelem képviselőjeként ő lenne jelen, de úgy, hogy előtte konzultálhatna az ügyben eljáró megbízott védővel, megkapná tőle azokat az instrukciókat, amelyeket a védő fontosnak tart, feltenni az általa javasolt kérdéseket, ugyanakkor titokban tartaná a kihallgatott tanú személyi adatait.

Ezzel a megoldással viszont a büntetőügyben eljáró védőt diszkreditálnám, hisz az ügyész jelen lehet a kihallgatáson, természetesen ott lehet a vizsgáló és a bíró is, tehát míg titoktartónak, megbízhatónak tekintjük a büntetőügyben eljáró hatóságokat, megbízhatatlannak minősítenénk a védőt. Mégis elképzelhető, hogy végső elkeseredésemben, egyébként ma-

gammal sem egészen egyetértve szorgalmaznám a közvédői intézmény megeremtelését, hogy ezáltal valami módon az ügyben eljáró kartársaimat segítsen.

Ennyire súlyos alapjogi sérelemnek tartja a tanúvédelem bevezetését?

Igen, és hozzá kell tenni, hogy aki a tanút védetté nyilvánítja, az elfogadja, hogy a védett tanú igazat mond, és amit állít, az a terhelt bűnösségének alátámasztására alkalmas, hiteles bizonyíték. Csakhogy sem a nyomozásban, sem ügyészi szakban, sem a bíróság előtt nem szentírás a tanú vallomása. Mindezt figyelembe véve a tanú védetté nyilvánítása és a forgalomból történő kivonása, a kontradiktórius tárgyalás során a „torzítás”, az igazságszolgáltatás szempontjából ketyegő bomba. A személytelen tanú szavahihe-tősége, vallomása hitelt érdemlősége aggályosabb, mintha a védelmi jogokat nem sértve hallgatnák meg. A kontradiktórius eljárást éppen azért találták ki, hogy az egymásnak ellentmondás és keresztkérdés révén feltáruljon a való tényállás. Ez az eljárás lelke, amit megkérdőjelezne a tanú eltávolítása a tárgyalóteremből.

A védett tanú akár beépített ügynök, fedett nyomozó is lehetne. Ezt az elgondolást mennyire tartja elfogadhatónak?

Teljes mértékben. Egyetlen aggályom van, mégpedig a provokáció elhatárolása a beépített ügynökön keresztül történő adatgyűjtéstől. Igen komoly erkölcsiséget kell feltételeznünk egy fedett nyomozóról vagy egy fedőállalkozás működtetőjéről. Bízni kell abban, hogy eredményességük bizonyítása érdekében megengedhetetlen módon senkit sem húznak csőbe.

A tervezetben nem látom, hogy szerepelne a provokáció kifejezett tilalma, de még az sem, miként lehetne akár utólag is a rendőri szervezeten kívülről ellenőrizni a fedett nyomozókat, a fedőállalkozások működését?

Az agent provocateur tevékenysége tulajdonképpen nem más, mint a bűncselekmény elkövetésére történő rábírás vagy felbujtás. Ha ez a felbujtás hivatalos személytől, netán állami szervtől érkezik, akkor elvben hiányzik a társadalomra veszélyesség. Ez a jelenlegi jogalkalmazói gyakorlat, talán ezért sincs kimondott tilalom. A fedett nyomozó intézményét önmagában nem érzem nyugtalanítóknak, beilleszthetőnek tartom a magyar jogrendbe.

A fedett nyomozó ellenőrzésének hol a helye? Az ügyészségnél, a bíróságnál, vagy szigorúan a rendőri szervezeteknél?

Az ügyész nyomozásfelügyeleti-felügyeleti jogkörében a rendőrség működésével kapcsolatban bármit ellenőrizhet. Egyébként a fedett nyomozók irányítása és elsődleges ellenőrzése a rendőrség feladata, és az is kell legyen.

Lényegesen erősödne összességében is az ügyészség, részben a bírói hatalom rovására. Három évnél magasabb büntetési tétellel fenyegetett deliktumok gyanúja esetén ügyészi indítványra a bíró mérlegelés nélkül köteles lenne elrendelni az előzetes letartóztatást, számos személyes adat a jelenleginél sokkal könnyebben megismerhető lesz ügyészi jóváhagyás mellett.

Nagy általánosságban, nem találok kifogásolnivalót abban, hogy az ügyészi hatáskör szélesedik. Az, hogy több adathoz fér hozzá a rendőrség – mert voltaképpen erről van szó –, disputa tárgya kell legyen. Meg kellene vizsgálni azt is, vajon mi indokolja ezt. Az előzetes letartóztatás kötelező elrendelésének ötletére viszont nehéz jelzót találni. Ebben az esetben a letartóztatást nem a bíró rendeli el, ő csak formálisan üti rá a pecsétet a határozatra, a valódi döntést az ügyész hozná. Az ilyen végzés ellen van helye fellebbezésnek, de ez a fellebbezési jog teljességgel üres. Olyan ez, mint amikor az agyonlövés elleni döntés ellen van ugyan fellebbezés, de az nem halasztó hatályú.

Ez már az egyes hatalmi ágak jogköreinek átcsoportosítása, egy, az emberi szabadságot alapvetően érintő intézkedés elrendelésének a bírói hatalomtól az ügyészséghez telepítése lenne. Ráadásul e koncepció szerint nem is a gyakorlatilag független, hanem a végrehajtó hatalomba betagozott ügyészséghez kerülne át a letartóztatás elrendelése. Az ügyvédnek milyen különbséget jelent az, hogy egy parlamentnek alárendelt ügyésszel áll szemben, vagy egy kormány alá rendeltel?

A mikor elkezdtem jogot tanulni, majd tárgyalni, akkor úgymond független ügyészséggel volt dolgom. Ez a mindenkitől független ügyészség – mint utóbb, a 80-as évek közepe táján megtudtam – adott esetben koordinációs értekezleteken döntöt-

te el a pártközponttal és a belügyminiszterrel együtt, hogy kik ellen emeljenek vádat, de még azt is, mi legyen a jogerős ítélet. Ez okból nekem az ügyészi függetlenség az ég adta világon semmit nem jelent, minden további nélkül elfogadhatónak tartom az ügyészség kormány alá rendelését – talán ez lenne a jobb –, vagy betagolását az igazságügyi tárca szervezetébe. Ausztriában az ügyészség szintén az igazságügyi minisztérium alá rendelve működik, s ott a kormányalakításnál az igazságügyi miniszter mindig párttól teljesen független szakember, jelenleg egy közjegyző. Mikor egyszer megkérdeztük az osztrákokat, miért van ez így, azt válaszolták, hogy náluk valahogy így alakult. Én nem mondom, hogy az igazságügyi miniszternek párttól független szakembernek kell lenni, az viszont nyilvánvaló, hogy miniszteri ténykedését nem folytathatja pártszempon-

tok alapján. Érdektelen, hogy alá tartozik-e az ügyészség, vagy sem, de ha igen, az esetben a miniszternek, a végrehajtó hatalomnak, a kormányszaknának ne legyen arra lehetősége, hogy büntetőeljárásokat generáljon vagy állítson le. Az ügyészségnek kell rendelkeznie azokkal a jogi keretekkel, amelyek megadják a tisztességes döntés lehetőségét arról, ki ellen szabad és kell nyomozást elrendelni, vádat emelni vagy elejteni, jogorvoslati szakban mi legyen az indítvány. E

kérdésekbe sem a miniszter, sem a kormány ne szólhasson bele, legfeljebb a legfőbb ügyész leváltásán keresztül fejezhessen ki rosszallását.

Tisztelem, hogy Ön mindaddig kerülni igyekezett konkrét ügyfelei említését, én ezt most mégsem tehetem. Nehezen tudom elképzelni, hogy egy kormány alá rendelt ügyészség esetében mondjuk a regnáló belügyminiszterrel szemben büntetőeljárás folyik, fenntartanak a vádat, fellebbeznének az elsőfokú felmentő ítélettel szemben, ha az igazságügyi miniszter ellenőrzése alatt álló ügyészség lenne. Nehezen tudnám elképzelni, hogy azt a rendőrt, akit nyilvánosan és kellőképpen demonstratív módon megdicsér az országos parancsnok vagy a belügyminiszter, emberölés vádjával bíróság elé állíttatná a kormánytól függő ügyészség. Mégse lehetne alkotmányos értéke az ügyészség függetlenségének?

Az ügyészség függetlenségét nem az dönti el, hogy a legfőbb ügyész, aki vezet, nem tartozik senkihez, vagy az Igazságügyi Minisztérium szerve-

zeti keretei között ténykedik. Ténylegesen a független döntések meghozatalát lehetővé tevő jogszabályi keretek, valamint a szakmai tisztesség jelenthetik a függetlenség biztosítékát. A két említett példával kapcsolatban pedig nekem ellentétesek a tapasztalataim: a magas hivatali rang ilyen eljárások során kifejezetten hátrányos.

A bíróság helyzetének tervezett megváltoztatása sem aggasztja? A maffiaellenes csomagról tartott hivatalos tájékoztatókon az Igazságügyi Minisztérium vezetői nyíltan kimondták, hogy a mostani kormány elégedetlen az ítélezéssel, s ennek ürügyén mintha szűkíteni kívánnák a bírói mérlegelés szabadságát.

Nem csak szűkíteni kívánják, hanem a bírói mérlegelés szabadságát alapjaiban és rendkívül lényegesen szűkítenék ezek a tervezetek, ami beláthatatlan károk forrása lehet. A bírónak rendelkeznie kell az igazságos, mértéktartó, tettarányos, az adott személy tetteinek és személyének veszélyességéhez igazodó büntetés kiszabásának lehetőségével. Az enyhítés esetén a felfüggesztés kizárása, vagy a középértékű kiinduló büntetés-kiszabási kötelezettség egyszerűen érthetetlen számomra. A világ másfelé megy, nem Amerikából kell kiindulni, ahol több, mint egymillió embert tartanak börtönben. Ha a börtönbe zártak számát növeljük, azzal érdemben nem tettünk még semmit. Semmiféle olyan statisztikát, tudományos bizonyítékot nem ismerek, amely azt mutatná, hogy a börtönpopuláció '90-es évek elejétől kimutatható örvendetes csökkenése lenne a bűnözés növekedésének és durvulásának kiváltója. Legalábbis felületetes az, aki abból indul ki, hogy a büntetések szigorításával gátat emel a bűnözés terjedése elé.

A csomag talán legvaskosabb eleme azért mégiscsak a Btk. különös részének módosítása. Csak kiragadva néhány elemét: a szervezett bűnözéssel összefüggőnek vélelmezett kábítószerrel, fegyverrel, robbanószerrel elkövetett visszaélések büntetési tétele drasztikusan emelkedne. Úgy látom, eköben azonos büntetési tételek fenyegetnék azt, aki mondjuk katonai szolgálata során hazalop néhány gyutacsot vagy 6-8 lőszert, mint azt, akinek halált okozó testi sértés írható a számlájára. Az utóbbi években mennyire maradt meg a büntetési tételek arányossága, és a jövőben mennyiben maradhat meg?

Az arányosság már teljes egészében felborult. Amikor 1978-ban a Btk.-t megalkották, akkor az ugyan szocialista, de hozzávetőleg koherens tör-

vény volt. Azóta a Btk.-t közel ötvenszer módosították, hogy ez hány rendelkezést érintett összesen, nem is tudom. Az egyik legfontosabb változásként – hozzá kell tennem, nagyon helyesen – Magyarország kiiktatta a szankciók közül a halálbüntetést, ami egyszer és mindenkorra megszűnt, a legsúlyosabb büntetéssé az életfogytiglani szabadságvesztés vált. A halálbüntetés kiiktatása már önmagában olyan lényeges aránytalanságokat idézett elő a büntetőjogban, hogy az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben előírta, felül kell vizsgálni az egész szankció-rendszert, mert az változatlan formában már nem töltheti be a feladatát. Ezt a revíziót a jogalkotás a mai napig nem végezte el, s a helyzet most tovább romlik.

Ráadásul az életfogytiglani szabadságvesztés is drasztikusan új értelmet nyer a kormányzati szándék szerint, hisz már az ítélet kihirdetésekor ki lehet majd mondani, az elzárás visszavonhatatlanul mindhalálíg tart.

Nem érthetek egyet azzal a jövőre vonatkozó jóslással, hogy valakit élete végéig ketrechen kell tartunk, mert soha többé ne válne alkalmassá a szabadon engedésre. Az ilyen prófécia vagy beválik vagy nem – az esetek túlnyomó többségében nem. Bizonyítani annak kellene, aki ilyet állít, ami pedig előzetesen nem lehetséges. Másrészt, ha ezt a személyre fordítom le, azt jelenti, hogy az ítélet jogerőre emelkedésétől élete teljesen reménytelenné válnék, a normális újrakezdés esélyének reményétől is megfosztanak.

Általános félelem az is, hogy a valódi életfogytossal szemben további büntetőjogi fenyegetés többé nem létezik, ha módja nyílik rá, úgy követhet el bármilyen újabb bűncselekményt, hogy azzal nem veszít már semmit.

Helytelen lenne abból kiindulni, hogy egy ilyen, további szabadságvesztéssel már nem fenyegetett személy válogatás nélkül ölné meg a fegyőröket és társait, mert ez eleve azt a fajta vélekedést támasztja alá, hogy emberfarkas az, akit ilyen büntetésre ítélték. A szabadságvesztés büntetés néhány év – általában 7–10 év múltán – már rombolja a személyiséget. Ezt a fajta büntetést én olyan kegyetlen, embertelen, kíméletlen szankciónak tartom, ami szerintem az emberi jogokat elismerő és védő magyar alkotmánnyal ellentétes. A Halálbüntetést Ellenzők Ligájának alapító tagja voltam 1990-ben. Most lassan hozzáfoghatunk a tényleges életfogytiglani szabadságvesztést ellenzők ligájának megalapításához.

MAJTÉNYI LÁSZLÓ

Rájkák a gittet, mondja valaki (elfogulatlan) kívülálló, ha unalmában belenéz ebbe az összeállításba, melyet persze, írva most saját szövegemet, még magam sem ismerek. Hátha nincsen igaza. A kérdésre adandó válaszba, milyen a *viszonyom* az alkotmányhoz, többféleképpen is belekezdhetek, de nem tudom megállni, hogy ne fogjam fel e kérdést úgy is, hogy annak személyes, erősebben: intim részét ne említsem, mégpedig abban az értelemben, ahogyan az ember *viszonyul* a barátaihoz, a nőkhöz, írókhoz vagy egy regényhez. Ilyen értelemben számomra az alkotmány mélységesen fontos, s remélem nem azért, mert hivatásos (és jól fizetett) alkotmányvédő lettem, jelentése pedig több rétegű. Az alkotmány szó személyes jelentése, miközben fogalma nem tér el egy alkotmányjogi tankönyv fogalmától, lehet annál tágabb is. Férfikoromig éltem meg azt az élményt naponta – és nem is olyan környezetben, mely velem szemben személy szerint ellenséges lett volna –, hogy akkori világunk minden helyzete, minden emberi viszonylata, mely kívül állt a magánélet legszűkebb körén, egészen hazug volt, mindent áthatott valamilyen hamis intellektualizmus, amit közönségesen csakis hazugságnak nevezhetek.

Az alkotmányosság helyreállításával lehetőséget kaptunk arra, hogy életünkben talán először közszereplőként is normálisan gondolkozzunk és dolgozzunk. A közjog restituálásával értelmes valósággá lett az, ami korábban *egészséges* erotika volt – Gusztus Hús, Kotmányünnep. Ezt tartom a jogállami forradalom értelmének.

Alkotmányon az ország alaptörvényét értjük, de természetesen, és ez Magyarországon aligha vitatható, jelenti az ország (rég?) szokásait is. Az alkotmányosság továbbá immár három évszázad óta azt is jelenti, hogy általánosnak mondható követelményeket kell teljesítenünk. Alkotmányosság nélkül nincsen alkotmány. Erre hadd idézzem Kemény Zsigmondtól A korteskedés és ellenszereit:

„Jól elrendezett alkotmányos ország az, melyben 1. a felülről kiinduló lélekvasárlás oly ritkán történhetik, hogy egész testületek elmergezése lehetetlenség-gel határos; de egyszersmind túlságig vitt korlátok és rendszeresített gyanakodás s bizalmatlanság által nincsenek a legmunkásabb egyének a kormányzáshoz közelítéstől erkölcsileg távol tartva...

Jól elrendezett alkotmányos ország az, melyben 2. a vagyon és míveltség nélküli tömeg dobra ütött meggyőződésének botrányos árverése sok akadállyal jár.”¹

Adatvédelmi biztosként naponta kell válaszolnom arra, milyen alkotmányosság az, amelynek normaszegők, gonosztevők a haszonélvezői, miért nem mindig a rendes embereket védjük, mi ombudsmanok. Van gazság elég az alkotmányos államban – bár ez, ellenében a zsarnoksággal, nem intézményesült gazság –, és ez valóban nem független az alkotmánytisztelettől. Megint Kemény Zsigmond: „...jegyzem én meg nem örömmel, de meggyőződésből ... a vesztegetés együtt jár az alkotmányos léttel. Oly földi vám ez, mely az égi hozomány – a képviselő – becséből, míg halandók fogunk maradni, mindig levonatik.”²

Többször írtam és beszéltem is a magyarországi rendszerváltás „történeti alkotmányáról”. Ezen pedig azt értem, hogy egyfelől maga a hatályos alkotmány-szöveg – címében a rettenetes évszámmal – szöveg-zárvényaival együtt is történeti érték, a figyelmes és értő olvasó számára a legújabb történelem és a demokratikus átalakulás szavakba fagyott lenyomata. Emiatt tulajdoníthatunk az alkotmánynak az alkotmány-szöveg szavain túlmutató jelentőséget. A rendszerváltás történeti alkotmányához tartoznak az Ellenzéki Kerekasztal, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalás-sorozatai, sőt 1989 happening tüntetései is. És mindaz, amit a dolgozó magyar nép ehhez hozott az eltelt évtizedben. Érdekes eszmetörténeti adalék, hogy Bibó István egy helyen szerintem ebben az értelemben használja a „láthatatlan alapokmány” terminust, amely eltérő tartalma ellenére fogalmi előképe is lehetne Súlyom László „láthatatlan alkotmányának”: „A magyar közjogban egy szó sem esik az októberi diplomáról, annak dinasztikus és rendi erők kompromisszumán alapuló óvatos alkotmányosságáról, holott a kiegyezés magyar alkotmányosságának az üres vázává vált negyvennyolcas törvények mellett az volt az igazibb, szellemében közelállóbb, *láthatatlan alapokmánya*.”³

A láthatatlan alkotmány metaforikus fogalma sok ellenérzést, kevesebb érvelő bírálatot váltott ki az Alkotmánybíróság kritikusai részéről. Számomra semmi ijesztő nincs abban, ha a láthatatlan alkotmányt úgy fogadjuk el, hogy az Alkotmánybíróság jobb döntései hozzásegítenek bennünket az alkotmány szavainak teljesebb megértéséhez, azaz a rejtettet láthatóvá teszik. Nem fogadom el persze azt az értelmezést, hogy a kék talárt felvéve titkos képességek birtokába jutnak egyesek, és látják azt, ami ugyan létezik, de a közember számára – legyen bár kiképzett alkotmány-jogász – láthatatlan marad. Ugyancsak veszélyes eszmének, az *alkotmányos államra* nézve veszélyes eszmének, tartom azt is – erre a későbbiekben ugyancsak kitérek –, miszerint az alkotmány értelmezése, sőt talán az alkotmányra hivatkozás is az Alkotmánybíróság előjoga lenne. Az alkotmányt a köztársaság egyetlen intézményének sem adhatjuk tulajdonul.

Hogyan dolgozom én, az alkotmányvédelem munkása az alkotmánnyal? Talán arra a kérdésre is válaszolnom kell, hivatali működésemben a törvény tiszteletét vajon nem nyomja el az alkotmány(osság) iránti tagadhatatlan elkötelezettségem? Kérdezhetnék úgy is: jogász vagy alkotmányjogász volnék-e inkább? Elméleti szempontból ez sem rosszabb kérdés a többinél, nekem azonban alkotmányvédőként, jogalkalmazóként inkább csak gyakorlati válaszaim vannak. Meggyőződésem, hogy nem vagyok felhatalmazva arra, hogy valaha eltekintsek az alkotmány vagy a törvény szavaitól, de ez nem tiltja meg számomra azt, hogy az erkölcsi jogokra úgy tekintsek, mint amelyek meghatározzák a jog értelmét, és az alkotmányt Ronald Dworkinhoz és a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan többnek gondoljam, mint textust. Állíthatom azt is, hogy a törvény barátja vagyok, emlékezetem szerint egyetlen egyszer sem alapítottam egyetlen ajánlást sem az alkotmány szövegére, jogi indokolásaimat mindig törvényi rendelkezésekből vezettem le⁴, többször emlékeztetve persze arra, hogy az adatvédelmi törvényre az alkotmány fényéből két sugár is ráhull. Abban az „esetjogi rendszerben”, amelyben az adatvédelmi biztosi ajánlások készülnek, nincs helye személyes rokon/el-lenszenvnek, önkénynek. Ha találánk valódi ellentmondást két adatvédelmi biztosi jogi álláspont között, feltéve, hogy nem történt közben változás a pozitív jogban, komoly jogi selejtre kellene gyanakodnunk. Politikai részrehajlásnak ebben a szerepfelfogásban, szerintem tere nem lehet. Az információs jogok alkalmazásának technikai eléggé fejlettek, fogalmi pedig eléggé távol esnek a közvetlen politikai értékektől, és olyannyira mindenki kedvezményezettjük, hogy bármennyit kellemetlenkedjük is, a politikus csak belátja, hogy ez az egész a játéktér része, őt sem korlátozza jobban, mint ellenfelét, és egyiküket sem korlátozza valójában. Persze, minden alkotmányos tétel politikai vita tárgya lehet, az is, vajon elfogadjuk-e a hatályos magyar alkotmányból következőnek az információs jogok kettős célját: az állam átláthatóságát és a polgár átláthatatlanságát.

A magyar alkotmányosság fontos sajátossága az is, hogy az alkotmány – a törvényekhez hasonlóan – a parlament kezében van, ezért – ellentétben azzal, amit az alkotmányügyi bizottság elnöke gondol – nem kell attól félni, hogy az alkotmányjog fojtogatná szegény parlamentet. Magamat egyébként a parlament biztosának tartom (ezt mondja a törvény is), nemegyszer voltam a ház valamelyik bizottságának, bármely pártbeli képviselőknél, csoportjaiknak jogi tanácsadója szerepében, mely szerep nem idegen az ombudsmanságtól.

Tőlem telhető világossággal próbáltam az eddigiekben megindokolni, miért az alkotmányos jogot részletező törvény, nem pedig maga az alkotmányszöveg alapján dolgozom országgyűlési biztosként. Ez a gyakorlat nem értékválasztáson alapul – nem mondhatom, hogy az alkotmánnyal szemben lennék a törvény barátja –, hanem az alkotmányos szerkezet következménye⁵. Ha elvégzem azt a gondolat kísérletet, hogy a lengyel jog alapján, azaz egy tőlünk semmilyen tekintetben nem távoli jogi szituációban dolgoznék, a következőket kellene mérlegelnem:

Az 1997 októberében elfogadott új lengyel alkotmány adatvédelmi szabályát a 47. § tartalmazza „mindenkinek joga van a jogi védelemre magánélete és családi élete tekintetében.” A magyar és a lengyel alkotmány alapjogi szabályozási filozófiája eltér, emiatt a privacy védelmének néhány további részletező szabálya is bekerült az alkotmányba. A kommunikáció –

azaz a tág értelemben vett levéltitok, távközlési titok – védelmén túl maga az alkotmány biztosítja, hogy a polgárok nem kötelezhetők arra, hogy adatokat szolgáltatassanak magukról törvényi kötelezettség hiányában. A közigazgatás pedig nem gyűjthet, tárolhat, közölhet adatokat az állampolgárokról, kivéve ha az a demokratikus

államélet „szükségesség-tesztjének” megfelel⁶. Mindenkinek joga van hozzáférni a róla szóló hivatalos dokumentumokhoz és iratokhoz. Ugyancsak az alkotmány adja meg a jogot a hivatalos iratok adatvédelmi helyesbítésére és törlésére, pontatlanság, jogellenes adatgyűjtés esetében.

Ha ilyesféle, a lengyelhez hasonló előírásokat tartalmazna honi alkotmányunk, és nem tiltaná meg – de hát hogyan is tilthatná meg – a hivatkozást számomra a törvény, akkor az alkotmány szabályaira olykor célszerűen hivatkoznom kellene, és nem tekintném azt érinthetetlen, kimondhatatlan szentségnek, mert a modern alkotmány inkább használati eszköz, semmint totem és tabu.

Köztudott, hogy az Alkotmánybíróság – létrejötté óta – mennyire aktív az információs szabadságjogok értelmezése terén. A hazai adatvédelem-információs szabadság jogrendet jelentős részben az Alkotmánybíróság nagy határozatai kényszerítették ki, és határozták meg kontúrjait. Természetes velejárója ennek, hogy az adatvédelmi biztosi ajánlások – mindig egyetértőleg – rendszeresen idézik ezeket a határozatokat. Mindenki tudja, aki a betűkkel dolgozik, hogy az idézés maga, az idézet kiválasztása, annak szövegkörnyezete nem lehet más, mint az idézett szöveg valamilyen értelmezése. Akkor is, ha az idézett szöveget tisztelve, gondosan, becsületesen járunk el. Ha tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányszöveg au-

A MODERN ALKOTMÁNY INKÁBB HASZNÁLATI ESZKÖZ, SEMMINT TOTEM ÉS TABU.

tentikus értelmezését adja, minden erre irányuló további jogalkalmazói hivatkozás közvetlenül az alkotmánybíróvási döntés, közvetve pedig az alkotmány értelmezését tartalmazza. További megfontolásokat igényel az is, hogy míg az Alkotmánybíróvási döntés mindenre kötelező, annak indokolása – nézetem szerint – nem. Nem kivételes az sem, hogy a határozat indokolása – különösen, ha a szükségesnél bőbeszédűbb – olykor elkalandozik magától a határozat tartalmától. Az indokolás elfogadására nincsen kényszer, az ilyen alkotmánybíróvási szöveg tisztelete annak meggyőző erején alapulhat.

Alkotmány és hatósági jogalkalmazás között ennél sokkal szorosabb kapcsolat is lehetséges. Számos adatvédelmi biztos vizsgálatot folytattam jogosulatlan titkosszolgálati és rendőrségi adatkezelések ügyében, amelyekben – igaz, megint csak törvényi indokolás bázisán, de – súlyos, többször különleges adatok kezelésével összefüggő, alapjogi sérelmeket állapítottam meg, és ezt utóbb már a hatóság sem vitatta⁷. Az utcán dolgozó rendőr, még ha eközben csak a szolgálati szabályzatra, belső utasításokra is gondol, talán mindennap alkotmányt alkalmaz.

Titokfelügyeleti jogkörömben több alkalommal kellett a minősítés jogszerűségét vizsgálnom, ami sokszor kemény dió. Nézetem szerint az államtitok minden minősítője ugyancsak kénytelen alkotmányt értelmezni minden egyes minősítési döntése során. Ez pedig az államtitokot szabályozó törvény fogalmi szerkezetéből fakad, ugyanis a minősítendő adat törvényi kellékeinek megléte önmagában nem teszi törvényessé a minősítést, hanem magának a minősítőnek kell egy alkotmányos „szükségesség-teszt”-et elvégeznie. Olvassuk el figyelmesen a törvényiszöveget: „Államtitok az az adat, amely e törvény mellékletében ... meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala... sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság ... (a törvény által meghatározott)... érdekeit.”⁸

Ez a döntés az alkotmány 61. §-ának, az információszabadságnak olyan korlátozása, amely – törvény rendelkezése alapján – egyedi alkotmányossági vizsgálatra kényszeríti a jogalkalmazót.

Az állampolgár is hoz alkotmányos megfontolás szerint személyes döntést. Arról, hogy a polgári engedetlenség mögött, ha nem is alkotmányi, de alkotmányossági megfontolások állhatnak, talán fölösleges is külön szólni. Ez – bár nem *döntés* –, ugyancsak áll a populáris akcióra is.

Az állampolgár jogkövető vagy anómiás viselkedése sokszor alkotmányos megfontoláson alapul. Végezzünk el egy gondolatkísérletet: Egy embernek van

két fia, a fiúk között egy év a korkülönbség. Mindhárom férfi pacifista meggyőződésű, ám kerülik a hősi gesztusokat. Hadköteles sorba jutva az első fiút behívják katonának, aki az apa orvos barátjának segítségével, hamis egészségügyi személyes adatokat szolgáltatva a hatóságnak, kivonja magát a hadkötelezettség alól. Mire a második fiút sorozzák, az állam már meghajolt az emberi jogi érvek előtt, lehetővé teszi a polgári szolgálatot. Az alkotmány és az alkotmányosság konfliktusát átgondolva, úgy vélik, nincs erkölcsi joguk újból csalni, a készséges barát segítségét nem veszik igénybe, a második fiú már a bevonulást választja. Az adózástól a közlekedésig további példákat találhatunk arra, hogy személyes döntéseinkben az alkotmányt és az alkotmányosság eszméit értelmezzük, alkalmazzuk.

A Magyar Köztársaság elmúlt tíz évének minden sikerét a szabadságjogok biztosítása terén elért eredményeknek tudhatjuk be. Ha az alkotmányos jogok biztosításában kevésbé lettünk volna sikeresek, ellentétes tébolyok rángatnák az országot ide és oda, az állampolgárokat az állam arra készítené, hogy értékek helyett újabb és újabb önéletrajzokat, rosszabb esetben feljelentéseket termeljenek.

JEGYZETEK

1. Kemény Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Szépirodalmi Könyvkiadó, 1982., 29. o.
2. Kemény Zsigmond: *uo.*
3. Bibó István: *Eltorzult magyar alkot, zsákutcs magyar történelem*. In: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, 1986., 587. o.
4. Ha a többi hazai ombudsman serényebb a közvetlen alkotmányi hivatkozások terén, ez az alkalmazandó joganyag eltérő voltából is következhet.
5. Az alkotmány az információs jogokról annyit mond, hogy „mindenkit megillet a ... személyes adatok védelméhez való jog”, „mindenkinek joga van... arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”
6. Nick Platten: *Poland legislates on data protection to pave its way for EU membership, Privacy Laws and Business* Issue No 44, July 1998 – A cím beszédes: – *Lengyelország adatvédelmi törvényhozással kövezi ki útját az EU-tagsághoz*.
7. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*. ABI, 1995–1996 54–59. o., *Az adatvédelmi biztos beszámolója*. 1997, 62–68. o. A rendőrség alkotmányos működése központi gondolata Szikinger István munkásságának: Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998.
8. 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról, 3. § (1)

HOLLÓ ANDRÁS

1. Az alkotmány norma-tartalmát, alkalmazhatóságát illetően álláspontom nem tér el az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtettektől: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek, korábitól gyökeresen különböző új minőséget vezetett be, azzal a meghatározással, hogy «a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam»... Az alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésének fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaival együtt.” Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény a mértékadó nyugat-európai demokráciák alkotmányos be rendezkedésének mércéjével is minősíthetően – tartalmaz – új alkotmányt jelentett. Az alkotmány első sorban az Alkotmánybíróság gyakorlatában vált alkalmazhatóvá, értelmezhetővé. Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmánybíróság 9 éve alatt meghozott határozataival együtt jelenti az értelmezett (tehát látható) alkotmányt.

Ez a megállapítás nem zárja ki annak a követelménynek az indokoltságát, hogy a politikai rendszerváltozás lezárását és a harmadik évezred nyitányát a Magyar Köztársaság új alkotmánya fémjelezze. Az új alkotmány tartalmilag is kíván a jelenlegi alkotmány lényegi tartalmát nem érintő változtatásokat, fejlesztéseket. Az alkotmányozást tehát a magam részéről a kontinuitás alapján tudom elképzelni. (Ehhez képest az előző parlamenti ciklus Alkotmányelőkészítő Bizottsága által írásba foglalt „nyers” tervet kiinduló munkaanyagként elfogadható.)

Néhány elvi felvetést, példát említve a változtatásokra.

– A parlamentáris kormányzati rendszer fenntartása mellett indokolt újragondolni a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a köztársasági elnök alkotmányjogi viszonyát:

– A megfelelő közjogi egyensúly kialakítása érdekében felmerülhet a köztársasági elnök alkotmányba foglalt jogosítványinak a felülvizsgálata (például az erősen korlátozott parlament-feloszlatási joga, kineve-

zési (felmentési) jogának a kormánytagokra szűkítése stb.);

– A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyában megfontolandó a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározása; e körben a kormány csak kifejezett felhatalmazással szabályozhatna; e körön kívül – általános alkotmányos felhatalmazással – eredeti szabályozási hatáskört kaphatna. (Ide kapcsolható felvétel: szűk körben, az úgynevezett alkotmányos szervekre vonatkozó törvényeknek visszaadni az „alkotmányerejű” rangot –, s megszüntetni az ún. 2/3-os törvényi formát...);

– Az Alkotmánybíróság közjogi státuszának védelmét, megerősítését jelentené a hatáskörök kizárólagosan alkotmányszintű szabályozása.

Az alábbiakban erről kívánok részletesen szólni.

Az Alkotmánybíróságot – a dolog természeté szerint – az alkotmány hozza létre. Sajátos, a többi alkotmányos szervtől (például Országgyűlés, kormány, köztársasági elnök) eltérő speciális közjogi pozícióját az alkotmányozó hatalomhoz való közvetlen viszonya határozza meg. Az alkotmányozó hatalom mint egységes, a népszuverenitás elvén alapuló hatalom teremti meg az alkotmányos jogállamnak a hatalmi ágak elválasztásán alapuló szerkezetét, a hatalomgyakorlás belső szervezését, kifejezésre juttatva azt a „politikai-etikai gondolatot”, hogy a hatalomgyakorlás ezzel az önkorlátozással veti alá magát „... a maga helyessége feletti ítélkezésnek...” (Bibó).

Az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalomtól az alkotmányban előírt hatalomgyakorlás ellenőrzésére kapott alkotmányi felhatalmazást. Ez azt jelenti, hogy alkotmányos joga van az alkotmánynak való megfelelés eldöntésére, az alkotmányosság – „végső fokon” – kizárólagos kinyilvánítására. Az Alkotmánybíróság számára ez a felhatalmazás – a többi alkotmányos szervhez képest – a legközvetlenebb viszonyt hozta létre az alkotmányozó hatalommal. Az Alkotmánybíróság alárendelt közjogi pozíciója kizárólag az alkotmányozó hatalomhoz képest érvényesül, mivel a többi alkotmányos szerv alkotmánynak megfelelő működését illetően meghatározó, befolyásoló szerepe van.

Ezen elvi kiindulás alapján helyezkedek arra az álláspontra, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítása az alkotmányozó hatalom hatáskörébe

tartozik. Ezért nem fogadható el számomra a hatáskör meghatározásának – alkotmányi felhatalmazással – a törvényhozó hatalom hatáskörébe adása.

Az alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság alkotmányon alapuló hatásköre kizárólag a jogszabályok utólagos normakontrolljára terjed ki: „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” Az Alkotmánybíróság több hatásköri szabályát – alkotmányi felhatalmazással – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) határozza meg. [Lásd: Abtv. 1. § a), c), d), e), f) és g) pontjait; az 1. § h) pontja tovább delegál az úgynevezett „egyszerű”, tehát nem 2/3-os törvényhozásra is hatáskörmegállítási lehetőséget.]

A hatályos jogi megoldás (az alkotmány és az Abtv. viszonyában) azt jelenti, hogy az utólagos normakontroll hatáskörén kívül kizárólag a törvényhozó hatalomtól függ, milyen hatáskört biztosít, vagy von el az Alkotmánybíróságtól. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság – fent részletezett – közjogi pozíciójával ez összeegyeztethetetlen. A törvényhozó hatalom adott politikai összetételű kormányzati túlsúlyától függően – alkotmányosan! – korlátozhatja az Alkotmánybíróság tevékenységét, hatáskört vonhat el a testülettől (és persze adhat is hatásköröket...).

Megjegyezzem az Abtv. – eredetileg – alkotmányerejű törvénynek minősült. Az elvi probléma az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvénnyel vált élővé. E törvény szüntette meg ugyanis az Alkotmánybíróság Abtv.-ben rögzített hatáskörének az alkotmánnyal azonos védelmét. Ez azzal az eredménnyel járt, hogy az Alkotmánybíróságra, elsősorban a hatáskörré vonatkozó részletes szabályok jogforrasi szintje alacsonyabb lett a többi alkotmányos szerv – Országgyűlés, kormány, köztársasági elnök – hatáskörének (változatlan alkotmányszintű) szabályozásához képest. Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a „szilárd parlamentáris rendszer kialakulása”, a „stabil kormányzati működés biztosítása” érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriát. Az alkotmányt megváltoztató törvényen kívül nem maradt az alkotmányban olyan szabály (a címerről, zászlóról és azok használatáról szóló törvény kivételével), amely valamely törvény elfogadásához valamennyi országgyűlési képviselő 2/3-ának szavazatát igényelné.

A törvényhozói elhatározás-függő alkotmánybírói hatáskör-korlátozás diszfunkcionális veszélyére egy gyakorlati példát említek.

Az előzmény egy konkrét alkotmánybírói határozat, amely az úgynevezett összeférhetetlenségi törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenes-

ségének a vizsgálatát végezte el. [Lásd az általam előadó bíróként jegyzett 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot.] Több mint ötven országgyűlési képviselő kérte e törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát a zárószavazás előtt. Az Országgyűlés az indítványozás tényét figyelmen kívül hagyva a törvényt megszavazta. (Az Alkotmánybíróság ezért csak utólagos normakontroll hatáskörben tudott eljárni.) Az országgyűlési képviselők azonban – mivel előzetes normakontroll kérelmüket a törvényhozási eljárás során nem vették figyelembe – az országgyűlési Hárszabályról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat alkotmányossági vizsgálatát kérték. Az Alkotmánybíróság e határozatában – többek között – kifejtette, hogy az előzetes normakontroll iránti kérelmet figyelmen kívül hagyva megszavazott törvény – az erre vonatkozó indítvány alapján – a jövőben, érvénytelenség miatt, alapot ad visszamenő hatályú megsemmisítésre.

Ez a megállapítás eredményezte, hogy mind a kormányzati, mind az ellenzéki oldal sajátos értelmezéssel felfedezte a nyolc éve hatályos Abtv. hatásköri szabályát. A határozatot követő nyilatkozatok az előzetes normakontrollt a parlamenti munkát, a törvényalkotást ellehetetlenítő káros „obstrukciós intézménynek” minősítették. (A minősítés természetesen hibás. Ugyanis minden jogi garancia, így az előzetes normakontroll jogszerű felhasználását is motiválhatja az időhúzás, a törvényalkotási folyamat tudatos lassítása. Ez a visszaélési lehetőség alkotmányossági szempontból nem releváns, nem teszi magát az intézményt az obstrukció intézményévé, nem lesz alkotmányellenes. Idézve a határozatból: „Valamely törvényjavaslat mihamarabbi elfogadásához fűződő jogbiztonsági szemponthoz alkotmányosan mellérendelődhet a törvényhozási folyamatba beépített intézményes alkotmányvédelem, alkotmánybírói hatáskör.”)

Az Alkotmánybíróság e határozatában nem tett mást, mint összhangban eddigi gyakorlatával, nyilvánvalóvá tette, hogy az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság határozatát követően, nem sok idő elteltével, megérkezett a kormány „jogi válasza”: törvényjavaslat az előzetes normakontroll megszüntetése tárgyában...

Az Alkotmánybíróság eljárásának eredményeként megállapította – mivel nem alkotmányban rögzített hatáskörrel van szó –, az előzetes normakontroll korlátozására irányuló törvényjavaslat nem alkotmányellenes.

Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az eredeti alkotmányozói szándék – amire az előzőekben utal-

tam –, nevezetesen a jogállam új intézményére, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás, a többi alkotmányos szervevel együtt alkotmányjogilag változatlanul indokolható. Ezen szervekre – így az Alkotmánybíróságra is – vonatkozó szabályok alkotmányba foglalása ugyanis önmagában nem érinti az alkotmánymódosítás indokaként megfogalmazott stabil kormányzati működést, illetve annak biztosítását.

Az Alkotmánybíróság összes hatáskörének alkotmányi szintű szabályozása a mindenkori kormánnyal szemben jelent megfelelő garanciát. „Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírói hatáskör-felülvizsgálatban keressék. A jelen ügyben vizsgált törvényjavaslat – az alkotmányozási folyamatból kiragadott, egyedi hatáskörmódosítás – keletkezési körülményei is ezt támasztják alá.” [60/1997. (XII. 29.) AB határozat III/2. pontja].

2. Az Alkotmánybíróság közjogi pozíciójának elvi alapjairól mondottakból számomra nyilvánvalóan következik, hogy az alkotmány autentikus, kötelező értelmezése az Alkotmánybíróság hatáskörébe kell hogy tartozzon. Ez a megállapítás ugyanakkor a jelenlegi alkotmányi és törvényi (Abtv.) szabályozásból is levezethető. Az utólagos normakontroll hatáskör gyakorlása során a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata eredményeként az alkotmány adott tételével való összevetés mint értelmező művelet, direkt alkotmányi felhatalmazás eredménye. Az Alkotmánybíróság indítvány alapján a konkrét ügyben – a vizsgált jogszabály relációjában – adott alkotmányjogi összefüggésben mondja ki (bontja ki) egy vagy több alkotmányos tétel tartalmát, másszóval: alkotmányos tételre hivatkozással az alkotmányos vagy alkotmánysértő minősítést. Ezzel a döntésével az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály tekintetében felülvizsgálta és véglegesen [kötelezően: Abtv. 27. § (2) bekezdés] elbírálta a jogalkotói alkotmányértelmezést.

A többi – Abtv.-ben meghatározott – hatáskör (a korlátozott előzetes normakontroll, a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az alkotmánysértő mulasztás megállapítása, az alkotmányjogi panasz elbírálása, a hatásköri összeütközés) tekintetében is nyilvánvalóan felmerül alkotmányértelmezés. Ez a fajta alkotmányértelmezés az alkotmánybíráskodás lényegéből, az Alkotmánybíróság működéséből fakadó, funkcionális vagy konkrét alkotmányértelmezés.

Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányértelmező tevékenységét a vizsgált jogszabály tekintetében differenciáltan gyakorolja. Az indítványból kiindulva az abban megjelölt alkotmányossági problémát az Alkot-

mánybíróság esetenként, a tágabb alkotmányjogi összefüggések közérdekű voltára alapozva, az alkotmányi rendelkezés értelmezésének általános jelentőséget adva, elvi tételt fogalmaz meg a határozat rendelkező részében. [Például információs önrendelkezési jog tartalma: 15/1991. (IV. 13.) AB hat.; vallásszabadság tartalma: 4/1993. (II. 12.) AB hat.; a környezetvédelmi status quo fenntartása: 28/1994. (VI. 24.) AB hat. stb.]

Más esetben a vizsgált jogszabály alkotmányellenességének megállapítása helyett – a jogszabály homályossága, nem egyértelmű tartalma miatt – a hatályos jog kímélésének megfontolásából fogalmazza meg az adott norma alkalmazásának alkotmányos követelményét [például 38/1993. (VI. 11.) AB hat.; 36/1994. (VI. 24.) AB hat.; 43/1995. (VI. 30.) AB hat.; 58/1995. (IX. 15.) AB hat.; 30/1998. (VI. 25.) AB hat.]. Nyilvánvaló elvi korlátja e gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény nem eredményezhet új normát. (Az Alkotmánybíróság e gyakorlatának hatásköri szabályként való megfogalmazását feltétlenül indokoltnak tartom.)

Az Alkotmánybíróság konkrét alkotmányértelmezése tehát az alkotmányból (utólagos normakontroll) és az alkotmányi felhatalmazás alapján az Abtv.-ből vezethető le.

Sajátos problémát jelent az Abtv. 1. § g) pontjában meghatározott absztrakt alkotmányértelmezés. Ez a hatáskör jellegében tér el a többi alkotmánybírói hatáskörtől. A funkcionális vagy konkrét alkotmányértelmezés adott alkotmányjogi relációban történik, az absztrakt alkotmányértelmezés célja egy adott alkotmányi norma generális alkalmazásának, alkalmazhatóságának meghatározása. Az Alkotmánybíróság kibontja egy adott alkotmányos tétel (norma) általános jelentését, kizárólagosan alkalmazandó tartalmát. E hatáskör gyakorlása során nem az alkotmánynak való megfelelés (viszonyítás) az alkotmánybírói eljárás tárgya, hanem maga az absztrakt alkotmányi rendelkezés tartalma.

Ez a hatáskör viszi az Alkotmánybíróságot legközelebb az alkotmányozó hatalomhoz. Ebből következően – visszautalva az alkotmánybírói hatáskörök szabályozási szintjével kapcsolatos kritikai megjegyzéseimre – az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörének Abtv. szintű szabályozása a legerőteljesebben kifogásolható.

A hatáskörgyakorlás elvi és alkotmányos határa természetesen az adott alkotmányi rendelkezésre visszavezethető értelmezés, és nem új alkotmányos tétel kimondása. Az Alkotmánybíróság nyilván nem veheti át az alkotmányozó hatalom szerepét. Az absztrakt alkotmányértelmezés veszélyéből, esetleges diszfunkciójából kiindulva – az alkotmányértelmezés cí-

LOMNICI ZOLTÁN

mén alkotmányozás, azaz az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom szerepében – vethető fel az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörének elhagyása. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata – jellemzően az utólagos normakontroll hatáskörében eljárva –, amellyel a konkrét jogalkotói alkotmányértelmezést felülvizsgálva közérdekűnek minősítve a felmerült alkotmányjogi problémát, elvi tétellel emelve a konkrét alkotmányértelmező döntését, tárgította az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségét. Az absztrakt alkotmányértelmezés törvényi feltételeként meghatározott indítványozói kört lényegében tárgította. [Abtv. 24. § (6) bekezdés]

Álláspontom szerint az absztrakt alkotmányértelmezés – e hatáskör alkotmánybírósági értelmezésének megfelelően, nevezetesen: az alkotmánybírósági kormányzás, vagyis a (törvényi és rendeleti) jogalkotás folyamatában, a jogalkotó felelősségét átvállaló automatikus alkotmánybírósági alkotmányértelmezés elutasításával (31/1990. XII.18.) AB határozat) – fenntartandó. Ezt indokolja az alkotmányos élet meghatározott tényezőiből, szerveiből, közjogi tisztségviselőiből álló indítványozói kör. Ezek közül is kiemelendő szerepe van a Legfelsőbb Bíróság elnökének.

Az alkotmány bírói értelmezését, az alkotmány alkalmazását álláspontom szerint a bírótól sem lehet elvitatni. Tág értelemben ezt teszi a bíró akkor is, amikor az eljárást felfüggesztve, az adott jogszabállyal szemben megfogalmazott alkotmányossági aggályainak megfogalmazásával az Alkotmánybírósághoz fordul. Kétségtelen, hogy a konkrét értelmezést – kötelező jelleggel – az Alkotmánybíróság mondja ki, azonban alkotmánysértés megállapítása esetén nem vitatható el a bíró „közreműködő alkotmányértelmező” tevékenysége.

A jövőben elvi kérdésként merülhet fel – és itt utalok vissza a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványozói jogosultságára – a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységének viszonya a jogegységi döntések tekintetében. A jogegységi döntések indokolásában – a döntés alátámasztására – az érvelésnek alkotmányos tétellel való megerősítése, értelmezése elvileg előfordulhat. Az Alkotmánybíróság általam felfogott közjogi pozíciójából adódóan a jogegységi döntésnek a már létező alkotmánybírósági alkotmányértelmezéssel összhangban kell állnia, attól nem térhet el. Az Alkotmánybíróságot ugyanakkor nem köti a jogegységi döntésben kifejtett alkotmányértelmezés.

Normatív megoldás híján számomra precedens értékű a Legfelsőbb Bíróság elnökének az alkotmány 63. § (1) bekezdésében és a 67. §-ban megállapított alapvető jogok absztrakt alkotmányértelmezésére irányuló indítványa. [21/1996. (V. 17.) AB hat.].

A Bajai Városi Bíróság előtt folyamatban volt úgynevezett abortusz-ügy kapcsán az érdeklődés homlokterébe kerültek az alkotmány értelmezésével és az alapjogi bírászkodással kapcsolatos kérdések. A szakemberek arról vitakoztak, hogy jogosult-e a rendes bíróság az alkotmány értelmezésére, illetve alkalmas vagy alkalmassá tehető a rendes bíróság az alapjogi bírászkodásra. Sokan úgy vélik, hogy az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására csak az Alkotmánybíróság jogosult, ezért a rendes bíróságok nem alapíthatják döntéseiket az alkotmány konkrét szakaszaira. Vannak ugyanakkor olyan eretnek nézetek is, melyek szerint munkamegosztás alkalmazható az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság között az alapjogi bírászkodás tekintetében is.

Gyakorló jogász lévén az elméleti problémákhoz illő alázattal közelítek, de összeszedve minden bátorságomat megpróbálok választ adni arra a kérdésre, hogy milyen feladatai vannak az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak az alkotmány védelmében, rendelkezéseinek érvényre juttatásában. Megvizsgálom, hogy alkalmazható-e közvetlenül az alkotmány a bírósági ítékezésben, és tisztázni szeretném azt is, hogy a bírák képesek-e ellátni az alapjogi bírászkodással kapcsolatos feladatokat.

I. Melyek az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatai az alkotmány védelmében?

A szerves jogfejlődés eredményeként szerte a világon a legkülönbözőbb megoldások alakultak ki az alkotmány védelmére. Néhány országban az alkotmányossági ellenőrzést az e feladat ellátására létrehozott bíróság vagy más hasonló jogkörű szerv végzi, míg más országokban nem hoztak létre külön szervezetet, hanem a rendes bíróság, illetve a közigazgatási bíróság lát el alkotmánybírászkodási feladatokat. Az egyes országokban kiválasztott megoldás összefügg a jogi hagyományokkal, a jogrendszer sajátosságaival, és többnyire politikai alku eredménye.

Magyarországon már a múlt században megalkotott első bírói törvény is aktív fellépést biztosított a bíró számára a jogsértő törvényekkel szemben. A Magyar Királyi Kúria félretehette az általa törvénysértőnek tartott rendelkezést. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság jogkörét is kibővítették a század elején a kormány és a miniszterek jogszabálysértő rendeleteinek felülbírálatára, tehát a közigazgatási bíróság mai szóhasználatával élve alkotmánybírászkodási jogkört is kapott.

Az alkotmánybírászkodás iránti igény már a rendszerváltást megelőzően is felmerült hazánkban, azon-

ban egy rossz emlékű próbálkozást leszámítva, érdemi előrelépés nem történt. Az alkotmány rendelkezései a gyakorlatban nem érvényesültek, az alaptörvény szerepe csupán marginális volt. A törvényalkotó a számos lehetőség közül a rendszerváltás hajnalán azt a megoldást választotta, hogy az alkotmánybíráskodási feladatokat az újonnan felállított Alkotmánybíróságra bízta, amely teljesen független a rendes bíróságoktól. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény értelmében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat. Az alkotmány 70/K. §-a értelmében ugyanakkor az alapjogi bírászkodás a rendes bíróságok feladata lett.

Szakmai körökben időről időre fellángol a vita arról, hogy milyen feladatai vannak az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak az alkotmány védelmében. Sokak szerint az alkotmány védelme döntően az Alkotmánybíróság kötelessége és e tekintetben a rendes bíróságokra csak formális szerep jut. Ebben a megközelítésben a rendes bíróságok nem értelmezhetik és nem is alkalmazhatják az alkotmány konkrét rendelkezéseit, hiszen ezek alapján a jogviták eldöntésére nincs mód.

Illő tisztelettel én vitatkoznék szeretnék ezekkel a nézetekkel, mivel úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság mellett a rendes bíróságnak is feladata az alkotmány védelme és az alaptörvény rendelkezéseinek érvényre juttatása. Álláspontom szerint a bíróságok a konkrét jogvita eldöntésénél is alkalmazhatják az alaptörvény rendelkezéseit, és arra is joguk van, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességére rámutassanak. Más kérdés persze, hogy az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítésére a törvény értelmében csak az Alkotmánybíróságnak van joga. Az alkotmány védelme tehát nem az Alkotmánybíróság monopóliuma, hanem ez több állami szerv közös feladata. A bírósági ítéleteket áttekintve számos olyan döntéssel találkoztam, amelyben az alkotmány meghatározott szakaszára hivatkozva döntötte el a jogvitát a bíróság. Megítélésem szerint az alapjogi bírászkodásból fakadó feladatok sem láthatók el anélkül, hogy a bíróság a konkrét ügyben alkalmazza az alaptörvény egyes rendelkezéseit.

A törvényalkotó akaratát ugyanakkor tiszteletben kell tartani, ezért nincs lehetőség arra, hogy a rendes bíróságok törvényi felhatalmazás nélkül alkotmánybíráskodási feladatokat lássanak el. A Legfelsőbb Bíróság egyik döntésében rámutatott, hogy kizárólag az

Alkotmánybíróság jogosult valamely jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatára, ezért a büntető eljárás során a bíróságnak valamely konkrét büntető ügy eldöntésekor nincs lehetősége annak megítélésére, hogy a cselekmény elkövetése, illetőleg elbírálása során a hatályban lévő büntető anyagi jogi vagy eljárásjogi norma ellentétben áll-e a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglalt rendelkezéssel. A törvény ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a bíróság megkeresse az Alkotmánybíróságot az alkotmányellenesnek vélt rendelkezés megsemmisítése céljából.

Az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak tehát az alkotmány védelme tekintetében vannak közös feladatai, de a két szervezet alapvető rendeltetése mégsem azonos. A rendeltetészerű működés érdekében ezért egyértelműen rögzíteni kell az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok egymáshoz való

viszonyát és a konkrét feladatokat. A rendes bíróságok az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása során természetesen nem vonhatják el az Alkotmánybíróság jogkörét, de arra is ügyelni kell, hogy az Alkotmánybíróság ne váljék a rendes bíróságok feletti ellenőrző szervvé. Fűrész Klára egy tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróságnak a bírói gyakorlat vizsgálatára nincs hatásköre, azt mégis igényli, szükségességét elvileg is indokolja, sőt egy esetben gyakorolta is. Meg van tehát az elvi lehetősége annak, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok felett alkotmányossági felügyeletet gyakoroljon. Ez a megoldás ugyanakkor számos feloldhatatlan ellentmondást eredményezne. Az Alkotmánybíróság elsődleges feladata ugyanis a normakontroll, és ehhez igazodik eljárásának rendje is. A rendes bíróságok pedig konkrét jogvitákat döntenek el, és a feladatok ellátását ehhez igazodó szervezeti és eljárási garanciák biztosítják. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eljárásának rendje tehát gyökeresen eltér egymástól, ezért a rendes bíróságok tevékenységének alkotmányos ellenőrzésére az Alkotmánybíróság nem képes.

Fűrész Klára idézett tanulmánya arra is utal, hogy a bírói jogvédelem olyan alkotmányos garanciákat biztosít, amelyekkel az Alkotmánybíróság jelenleg nem rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság eljárása ez idő szerint az alkotmányos normakontroll-jellegű tevékenység követelményeit teljesíti. Ha a változás jegyében mégis megkísérelnénk a bírói garanciáknak az Alkotmánybíróságon belül történő kiépítését, ak-

kor nem csak az alkotmányos normakontroll ellátása kerülne veszélybe, de a legmagasabb bírói fórumrendszer is megduplázódna, és az Alkotmánybíróság közvetlenül a Legfelsőbb Bírósággal kerülne szembe. Két legfelsőbb bíróság közül az egyik szükségtelen, a kettős modell pedig értelmetlen.”

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatai eltérőek az alkotmány védelmében, és ezeknek a jogköröknek az összemosása nem célravezető. Az elméleti szakemberek fontos feladata lehet a két hatalmi ág hatáskörének körülírása és annak kimunkálása, hogy a rendes bíróságok az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében meddig mehetnek el.

A nemzetközi tapasztalatokat és hazai jogi hagyományainkat figyelembe véve ugyanakkor az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatköre távlatilag összekapcsolható. A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete elnökségi állásfoglalásban rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság jogkörének egy része átcsoportosítható lenne a rendes bíróságokhoz. Németországban például a közigazgatási bíróságok eredményesen látnak el alkotmánybíráskodási feladatokat. Hazánkban az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák láthatnák el, így lehetővé válna az alacsony szintű jogi norma komplex felülvizsgálata. Ezt a megoldást több alkotmányjogász is támogatja, és a közigazgatási szakemberek sem idegenkednek ettől a megoldástól. Nyomatékosan szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bírák javaslatának elfogadása esetén az alkotmányossági felülvizsgálat speciális eljárási rendjét is ki kellene munkálni. Kilényi Géza alkotmánybíró úr egy előadásában arra mutatott rá, hogy a felvázolt megoldás bevezetése esetén az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság között fennállna egyfajta „igazodási kényszer”, hiszen tűrhetetlen lenne egymással szöveg ellentétben álló alkotmánybíráskodási gyakorlat kialakulása.

2. Képesek-e ellátni a bírák az alapjogi bíráskodásból fakadó feladatokat?

Az elmúlt évek során szakmai berkekben heves viták alakultak ki arról, hogy ki lássa el Magyarországon az alapjogi bíráskodás feladatait. A hatályos alaptörvény 70/K. §-a alapján az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Az alapjogi bíráskodás tehát az alkotmány értelmében a rendes bíróságok feladata.

A külföldi megoldásokat figyelembe véve megállapítható, hogy az egyes országokban eltérő megoldások alakultak ki az alapjogi bíráskodásra. Egy sereg

országban a rendes bíróság és az alkotmánybíróság is ellát alapjogi bíráskodással kapcsolatos feladatokat. Fűrész Klára „A jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban” című tanulmányában rámutatott, hogy azokban az országokban, ahol az alkotmánybíróság alapjogi bíráskodási feladatokat is ellát, a kettős funkció elvégzése nem problémamentes. „Az alapjogi bíráskodás közvetlenül érinti a rendes bíróságok igazságszolgáltató hatalmát, annak korlátozásával egyenlő. Nem elhanyagolható probléma származik abból is, hogy az Alkotmánybíróságnak a normakontrollra épülő eljárási rendje képes-e az igazságszolgáltatási funkció garanciális követelményeinek (például ténymegállapítási kötelezettség, nyilvánosság, közvetlenség, ésszerű határidő betartása, védelem joga stb.) eleget tenni. Talán nem véletlen, hogy a legtöbb nyugat-európai ország – a Német Szövetségi Köztársaságot kivéve – az alapjogi jogvédelemben nem biztosít teljes bírói hatáskört alkotmánybírói számára.”

A nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve elvben egyetérthetünk azzal a megoldással, hogy az alapjogi bíráskodás a rendes bíróságok feladata legyen. Joggal feltehető ugyanakkor a kérdés, hogy a magyar bírák képesek-e az alapjogi bíráskodásra. Őszintén el kell ismernem, hogy ezzel a problémával keveset foglalkoztunk, és sokan még az alapjogi bíráskodás definícióját sem tekintik egyértelműen kidolgozottnak. A szemlélet pozitív változását jelzi ugyanakkor, hogy egyre több ítéletet alapítanak az alkotmány konkrét rendelkezésére, és az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett a bírák figyelemmel kísérik a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatát is.

Az alkotmányos bíráskodás szempontjából fontosnak tartom azokat az ítéleteket, amelyek az alkotmány meghatározott rendelkezését értelmezik, és ezek figyelembevételével döntenek el a jogvitát. Az Amerikai Egyesült Államokban számos olyan bírói ítélet született, amely a közvélemény figyelmét ráirányította a konkrét alkotmányossági problémára, és ezáltal fejlesztette az alkotmányos gondolkodást. A magam részéről ezeket az ítéleteket mérföldkőnek tekintem, és az Alkotmánybíróság határozataihoz közelállóan érzem.

Közigazgatási ügyeket tárgyaló bírónak számos olyan esettel találkozom, ahol direkt módon vetődnek fel alkotmányossági kérdések. Ilyen esetekben vizsgáljuk az alaptörvény idevágó rendelkezését, és több esetben előfordult, hogy a jogvita eldöntésénél meghatározó szerepet játszott az alaptörvényben szereplő norma. Az egyik ügyben például kimondtuk az alkotmány 5. és 7. §-ára alapítva, hogy a törvénybe iktatott nemzetközi szerződések tiltják olyan társadal-

mi szervezetek létrehozását, amelyek célja a jelenlegi határok megváltoztatása. A törvénybe iktatott nemzetközi szerződések megsértése az ítélet szerint az alkotmány rendelkezésének megsértését is jelentené. Kárpótlási ügyekben is előfordult, hogy az alkotmány rendelkezéseit alkalmazva döntött a Legfelsőbb Bíróság a jogvita tárgyában.

Számos olyan ítélet születik tehát, ahol a bíróság az alkotmány 70/K. §-a alapján eljárva hozza meg döntését. El kell ismerni ugyanakkor, hogy a bírák véleménye sem egységes, és többen úgy ítélik meg, hogy a bírának ismerniük kell ugyan az alkotmány rendelkezéseit, de a döntéseket a törvények és az alacsonyabb szintű jogszabályok alapján kell meghozniuk. Az elméleti szakemberek közül többen is kifogásolják, ha a bíróságnak az alkotmány rendelkezését értelmezni merészeli az ítéletben. Álláspontom szerint ugyanakkor nem láthatóak el az alapjogi bíráskodásból fakadó feladatok az alkotmány konkrét rendelkezésének értelmezése nélkül. Nézetem szerint tehát a rendes bíróságok bírái értelmezhetik és alkalmazhatják is az alkotmány rendelkezéseit, és jogosultak a döntésüket az alkotmány meghatározott szakaszára alapítani. Alkotmányellenesség észlelése esetén a bírónak joga, sőt kötelessége az Alkotmánybíróság megkeresése.

Az ítélezési tapasztalatok alapján állítom, hogy a rendes bíróságok bírái képesek az alapjogi bíráskodásból adódó feladatok ellátására. Tény ugyanakkor, hogy egy tanulási folyamatról van szó, amely természetesen sohasem minősíthető befejezettnek, hiszen alkotmányos gondolkodásunk is szakadatlanul változik, reményeim szerint fejlődik.

TAKÁCS ALBERT

1. Rendkívül lényeges – de nem az utolsó – változás következett be a jogrendszer szerkezetében, amikor az alkotmány a pozitív jog részévé vált. Az alkotmány nem csupán teológiai és filozófiai, hanem jogi hatásmódját tekintve is a jogrendszer csúcsára került. Voltaképpen a pozitív jogi alkotmányban ért a deduktív (*a more geometrico*) filozófiai gondolkodási módszer a csúcsára. Ennek ellenére az alkotmány különleges jogi norma maradt, amelyben az *érvényességi alap* és az *érvényesülési igény* bizonyos mértékig mindig is elkülöníthető volt egymástól. Értelmezését és alkalmazását tekintve az alkotmány soha sem volt olyan pozitív jogszabály, mint a polgári és a büntető törvénykönyvek vagy más jogági kódexek. Az alkotmányt illetően még a legradikálisabban pozitivistá jogfelfogások is rászorultak a jogi metafizika és a ter-

mészetjog metodológiai segítségére. Ez az elméleti koherencia-deficit tulajdonképpen érthető is, ha meggondoljuk, hogy a pozitív jogi alkotmány megjelenése *fordulatot, de nem átmenetet* jelentett a jogrendszerek fejlődésében. A filozófiai gondolkodás jogi gondolkodásra való áttérésének ezt a szakadékát azóta sem sikerült áthidalni, s az alkotmánnyal kapcsolatosan a jog „párhuzamos jelenségeinek” (a politikának, a gazdaságnak, a kultúrának) hatása – kisebb vagy nagyobb mértékben – változatlanul érvényesül.

A XVIII. század a filozófia évszázada volt, a XX. század – s ha van még valami hátra, a továbbiak is – az *ideológia évszázada*. A mai korban nem gondolatok hordozói vagyunk, hanem elképzeléseket hordozunk. Azok a filozófiai bizonyosságok, amelyek egykoron a pozitív jogi alkotmány megfogalmazását megalapozták, mára jobbik esetben ideológiai panelekké, rosszabbik esetben a politikai zsidvására adható-vehető árucikké váltak. Mégis ... Van valami megnyugtató nagyszerűség abban, hogy kulturális tradícióink szerint nagy dolgok közelében sem lepusztult beszédet használni, sem kufárkodni, sem másként illetlenkedni nem szabad. A jog világának ilyen helye, ilyen dolga az alkotmány, amelynek alapvető rendeltetése még mindig az, hogy az államhatalom gyakorlásának jogi alaprendje, következésképpen az *államhatalom korlátozásának* elsődleges szabálya legyen. Az alkotmánynak ez a funkciója olyan közvetítés a múlt és a jövő között, amelynek belátása nélkül az alkotmányról beszélni egyáltalán nem szabad.

2. A modern politikai filozófia „szótárát” használva azt lehet mondani, hogy a jogi értelemben vett alkotmány megjelenésével a *társadalomelmélet társadalmi technológiává alakult át*. Az államhatalom gyakorlásának technikai önkényével szemben az alkotmány két alapvető korlátot fogalmazott meg: a *hatalommegosztás* követelményét és az *alapvető* (emberi) *jogok* intézményes biztosítását. A pozitív jogi alkotmányok megjelenése óta eltelt mintegy 200 év során mindkét korlát értelmezése lényeges változásokon ment keresztül, το τέλος-uk azonban nem változott. A hatalmi ágak elválasztásának követelménye helyett ma szinte kizárólag a hatalmi ágak egyensúlyának, *checks and balances* rendszerének igényével találkozhatunk, az alapvető jogok tartalmi megközelítése helyére pedig *eljárás*i legitimitásuk került.

Az alkotmány fogalma – a megvalósítás módszerével kapcsolatos felfogás differenciálódása, a funkcionális és a technológiai megközelítés szempontjainak szembenállása ellenére – a közhatalom (a jogosultságok) és a magánszféra (a szabadságok) közötti választóvonal kijelölésére szolgál. Az alkotmány nem lehet más, mint a társadalmi együttélés elveinek *liberális*

minimuma. Akiben nincs hajlandóság a szabadságok elismerése iránt, az valójában az alkotmány értelmét és megvalósításának lényegét tagadja. Ebben a vonatkozásban nem is az az elsődleges kérdés, hogy az alkotmány a szabadságok milyen kiterjedt körét biztosítja – hiszen végül is néhány szabadság megvalósulása elegendő a közhatalom határainak megvonásához –, hanem inkább az, hogy az alkotmány által garantált szabadság valóban a közhatalomtól mentes terület legyen. A liberális minimum tehát alapvetően nem mennyiségi, hanem *minőségi* kérdés. Másképpen fogalmazva: nem szükséges az alkotmány funkciójának megvalósulásához, hogy az normaszövegében teljes liberális ideológia kánont tartalmazzon.

3. Azzal, hogy az alkotmány pozitív jogszabály lett, önmagának és a jogrendszer egészének is érvényességi alapjává vált. Érvényességi alapként a társadalmi cselekvések *szűkebb körére* vonatkozik, mint a természetjogi alkotmányfogalom. Az alkotmány hatókörébe sem tartozik több jelenség, mint a jogéba általában. Ahogy a jognak, úgy az alkotmánynak a szabályozási kapacitása sem korlátlan. Eltérően a filozófiai vagy természetjogi erkölcsanoktól, az alkotmány *zárt rendszer*, amelynek normáiból nem következtethetünk tetszőleges számú további normára. Ebből az is következik, hogy az alkotmány megtarthatóságáért maga az alkotmány a felelős. A különböző alkotmányoknak nem ugyanaz az érvényesülési igénye, mert az efeletti örökös és különböző alkotmányok szerint különbözőképpen lehetséges. Minél teljesebb az adott alkotmány hatalomkorlátozó funkciója, annál komplexebb az érvényesülés intézményrendszere is. Nincs azonban elvi mérce arra, hogy az adott alkotmánynak milyen fokban kell hatalomkorlátozónak lennie, így arra sem, hogy megvalósulása felett az intézmények mennyire komplex rendszere öröködjön. Bármiféle hatalomkorlátozás csak addig tarthat, amíg az alkotmány keretei között *konkrét rend* létezhet. Ezen túl már nincs megosztható és korlátozható hatalom, így az alkotmány is értelmét veszti.

Annak ellenére, hogy az alkotmány érvényesülésének intézményeiről és módszereiről mindig egy konkrét alkotmánnyal kapcsolatban beszélhetünk, mégis létezik két terület, amelyen valamilyen módon az alkotmány érvényesülésének általános problémái is vannak. Ez a két terület a *jogalkotás* és a *jogalkalmazás*. Jogállamban kézenfekvő követelmény, hogy minden intézménynek, amely jogalkotással, illetve

jogalkalmazással foglalkozik, szükségképpen feladta az alkotmány érvényesítése is, hiszen minden jogi jelentőségű cselekvésnek az alkotmány – mint alaptörvény – a végső érvényességi alapja. Ha ezek közül bármelyik ellentétben áll az alkotmány szabályaival, akkor a jogalkotás is és a jogalkalmazás is a legalapvetőbb jogsértés állapotában van. Ahogy egyetlen logikai rendszer sem ismer el érvényesnek olyan kijelentést, amely nem felel meg a következtetés szabályainak, úgy a jogrendszerben sem érvényes az olyan jogtétel, amely ellentmond a rendszer magasabb rangú jogtételeinek. Bármely jogi akaratkifejezés (jogszabály vagy ítélet) érvényessége az alkotmányból következik. Bár az alkotmánynak ez az érvényességi igénye univerzális és szükségképpen, a megvalósulás módszereiben már számottevő eltérések vannak.

Az eltérések oka az egyes jogrendszerek tagolódásának különbözőségében rejlik. Vannak – éspedig többségben vannak – jogrendszerek, amelyekben a közjog elsőbbsége érvényesül, s vannak, amelyekben a közjog és a magánjog lényegében két egyenrangú jogterület. Ez utóbbiakban voltaképpen a jogrendszer nem is tagolódik, hanem egységes. A közjog elsőbbségén nyugvó jogrendszerekben a jogi érvényesség *közjogi* és *magánjogi* fogalma nem esik egybe, míg az egységes jogrendszerek a jogi érvényesség vonatkozásában annak *magánjogi* fogalmát használják. A kétféle jogi érvényesség-felfogás különbsége abban áll, hogy a közjogi érvénytelenségre *nem* hivatkozhat bárki,

míg a magánjogira *bárki* hivatkozhat. Ennek megfelelően egy adott jogrendszerben az alkotmány attól függően érvényesül, hogy van-e egy vagy több intézménye, amelynek *kizárólagos* jogosultsága az alkotmány megvalósulásának értékelése, avagy az állam konkrét funkciókra létrehozott szerveinek szétszotott hatáskörük keretei között az alkotmány érvényesülése feletti örökös és feladatuk. A kérdés tehát az, hogy „kinevezett” őre van-e az alkotmánynak, vagy erre bárki jogosult, aki jogi jelentőségű cselekményt végezhet?

Abból a tételből, hogy az alkotmány a hatalom-megosztás és az alapvető jogok fő szabályainak foglalta, következik, hogy mindazok, akik ezzel a két alkotmányos alkotórészrel jogilag releváns kapcsolatban állnak, bizonyos értelemben az alkotmánynak is őrői. A gyakorlati alkotmányvédelem szempontjából azonban mégis túlságosan nehezen intézményesíthető lenne, ha például a „népet” mint minden hatalom forrását és az ellenállási jog alanyát az alkotmányvé-

delem elemének tartanánk. A politikai reprezentáció és a választási rendszer XX. századi technikáinak tükrében egy ilyen felfogás megbocsáthatatlanul naívnak és hatástalannak bizonyulna. Egy ilyen kiterjesztő és idealizáló felfogással szemben úgy vélem, hogy azok az intézmények az alkotmány őrei, amelyek az alkotmányhoz kapcsolódó politikai és jogi *alapdöntések ellenőrzésére és ellensúlyozására alkalmasak*. Mindazok az intézmények, amelyek tényleges politikai alapdöntéseket hoznak, illetve azokat végrehajtják, nem őrei az alkotmánynak, még akkor sem, ha feladatkörükben és fogadalmukban első helyen áll az alkotmány érvényesüléséről való gondoskodás kötelessége. Politikai nézőpont kérdése ugyan annak értékelése, hogy a parlament alapdöntéseinek végrehajtója-e a kormány, avagy éppen fordítva: a parlament hajtja-e végre a kormány politikai szándékait, azt azonban mindenképpen elvi tételnek tartom, hogy a parlamentáris kormányzás pártpolitikai valóságában sem a parlament, sem a kormány *nem őre* az alkotmánynak. Ahhoz, hogy azok legyenek, hiányzik jogi eszköztárukból a kölcsönös ellenőrzés hatékony instrumentárium. Hogy az ilyen eszközök a parlament oldalán hiányoznak – kivéve a parlamenti kormánytöbbség és az ellenzék erőviszonyának alkotmányos puccs formáját öltő megváltozását –, általánosan elfogadott megállapítása a szakirodalomnak. Az viszont a magyar alkotmányjog sajátossága – de ilyenként az irodalomban szintén széles körben egyetértéssel övezett értékelés –, hogy a parlamentarizmus elveinek megfelelő házfelosztási jog hiánya miatt a végrehajtó hatalom oldalán rendelkezésre álló jogi ellenőrzési és ellensúlyozási eszközök még a parlamenténél is hiányosabbak. Az alkotmány érvényesülésének őrzésére szolgáló intézményeket a hatalmi funkciók feletti kontroll lehetőségek olyan birtokosai között kell keresnünk, akik *nem részesei* a politikai alapdöntések meghozatalának. Ilyen funkciót gyakorol látszólag az *államfő*, s ténylegesen ilyen funkcióval rendelkezik az *alkotmánybírás*kodás.

4. Nem véletlen, hogy az államfő alkotmány őrző funkciójának igénye a politikai alapdöntések parlamentáris elvek szerinti meghozatalának egyik legzűrzavarosabb időszakában: Németország 1921 és 1933 közötti alkotmánytörténetében merült fel. Ebben a gondolatban voltaképpen a Benjamin Cons-

tant-féle „semleges hatalom” idealizálása kelt új életre, s tulajdonképpen a demokratikus alkotmányosság *autokratikus* elvek szerinti meghaladását jelentette. Ez önmagában nem baj, hiszen ma már egyetlen alaposabb elmélet sem tartja az alkotmányos államok egyedüli legitimitási bázisának a demokratikus legitimitást. Az Egyesült Államok alkotmányának kommentátorai szinte hivalkodva említik, hogy alaptörvényük egyaránt épített a demokratikus, az autokratikus és az arisztokratikus hatalomgyakorlás elveire. Azért mindháromra, mert külön-külön mindegyiktől tartottak az alapító atyák. Azok a törekvések, amelyek az államfő „semleges”, valójában – a személytől függetlenül – autokratikus hatalmában az alkotmány őrnek funkcióját kívánják láttatni, csak akkor elfogadhatóak, ha az államfő hatalmának megvan a maga hatékony demokratikus ellensúlya. Ellenkező esetben az államfő alkotmány őrvé tetele olyan „társadalmi szerződés”, mint Thomas Hobbes-é. Ez pedig az alkotmányjog előtti alkotmány idejébe vinne vissza minden alkotmányosságot.

Nézetem szerint, ha az államfő hatalmának van ellensúlya, alkotmányvédő szerepe akkor sem tekinthető valódi alkotmányvédelemnek. Az államfő lehetőségeinek körébe tartozó eszközök egy része – alapvetően a klasszikus vétőjog – a politikai hatalommeg-

osztás területére tartozik, s maga is *politikai alapdöntés*. A vétő alkotmányossága ugyanolyan szempontok szerint ítéltető és ítélandó meg, mint annak a törvénynek az alkotmányossága, amely ellen a vétőt emelték. Ahogy a törvényhozás nem tekinthető alkotmányvédelmi intézménynek, úgy a törvényhozási vétő sem az. Az államfő másik eszköze, amelyet az alkotmányvédelemmel kapcsolatba szoktak hozni, a törvény kihirdetésének késleltetése. Ebben a

körben az államfő azért nem őre az alkotmánynak, mert annak érvényesülését a törvényhozás ellenében *saját jogán* nem biztosíthatja. A törvény kihirdetésének késleltetése inkább *időt* biztosít a demokratikus döntési eljáráshoz, noha tudvalevő, hogy a demokráciának az idő szükséges, de nem elégséges feltétele. Az államfő kihirdetési halasztása csak a szükséges feltételt biztosítja, az elégségest azonban már nem. Az alkotmányvédő funkcióhoz legközelebb azok az eszközök állnak, amelyeket az államfő a *szükségállapot* *alkotmány* értelmében alkalmazhat. A szükségállapot annak alkotmányos elismerése, hogy a „rendes” al-

kormányvédelmi intézmények már nem hatékonyak az alkotmányos rend megvédésére. A rendkívüli államfői hatalom az alkotmány távlati megőrzéséhez fűződő érdekek *ultima ratio*ja, amelyet már csak a hatékonyság *jogon túli* elve legitimál. E ponton az alkotmányvédelem visszatér az alkotmánygondolat természetjogi alapjaihoz.

5. Az alkotmány védelmét illetően egyedül a bírászkodás az, amely képes ezt a funkciót a jog zárt rendszerében, az alkotmány elsőbbségére tekintettel megvalósítani. Más kérdés, hogy a bírászkodás – mint hatalmi ág – doktrínér felfogása sokáig eltiltotta a bíróságokat attól, hogy gyakorolják az alkotmány őrének szerepét. Ebben a vonatkozásban a francia alkotmányelmélet különösen következetes és hatásos volt. A fordulat sem annyira az elmélet változása, mint inkább praktikus szükségletek miatt következett be, hiszen az Egyesült Államokban, ahol ez először ment végbe, Alexander Hamilton a *Federalist Papers*ben szinte Montesquieu-vel egybehangzóan érvelt a bíróságok alárendelt és önálló hatalma mellett. Kifejtette, hogy az alkotmánnyal kapcsolatban a bíróságoknak sem hatalmuk, sem akaratuk nincs, de joguk van a véleményformálásra és az értelmezésre. Maga az amerikai alkotmány csak arról intézkedett, hogy a bírósági jogalkalmazás során a szövetségi alkotmány és a szövetségi törvények akkor is kötelezőek, ha a tagállamok alkotmányai és törvényei azoktól eltérő rendelkezéseket tartalmaznak. Az alkotmány közvetlen bírósági alkalmazásának lehetőségét kimondó *Marbury v. Madison* esetben (1803), de a még ennél is jelentősebb *McCulloch v. Maryland* esetben (1819) kifejtett álláspont is egyértelműen gyakorlati politikai célokat szolgált, éspedig az unió hatáskörének kiszélesítését a tagállamok autonómiájával szemben. Az amerikai gyakorlat – legalábbis első lépéseinél – nem az alkotmánybíráskodás szükségességét fogalmazta meg, hanem azt a követelményt, hogy föderatív államszerkezetben mellőzhetetlen egy olyan szerv, amely a központi állam és a tagállamok eltérő jogalkotásban rejlő konfliktusaiban rendszeresen döntést hozhat.

A föderáció védelmétől az alkotmánybíráskodás irányába tett jelentős lépésként értékelhető az értelmező bírósági jogalkalmazásnak az *alapjogokra* való kiterjesztése. Az amerikai gyakorlat első esetei ebben a körben is a szövetségi jog és a tagállami jog konfliktusának feloldására irányultak – a szövetségi jog elsőbbségének védelme alapján. E keretek között azonban az alapjogok bírósági védelme fokozatosan *önálló* funkcióvá erősödött. Erre annál inkább megfelelő intézménynek mutatkozott a bírósági eljárás, mert az amerikai alkotmány az alapjogokat *fel-*

tétlenül érvényes jogosultságokként fogalmazta meg. A vitatott törvény kapcsán a bírói jogértelmezés nem lehetett egyéb, mint az alkotmány adott esetben való érvényesülési igényének újbóli és helyes meghatározása. A törvényhozó normatív döntésének eseti bírósági újraértékelhetőségét talán a leghatározottabban a *Plessy v. Ferguson* esetben (1896) megfogalmazott jogelv fejezte ki. A jogalkalmazás Hamilton-féle koncepciójától eltérően ettől az időponttól kezdve a bíróságokat gyakorlatilag önálló, a törvényhozással és a végrehajtással *egyenrangú* hatalmi ágazatnak tekinthetjük. E tendencia kiteljesedése 1936-ig érte el az Egyesült Államokban a csúcspontját, amikor a bírósági joggyakorlatból következő alkotmányvédelem a szociális és gazdaságpolitikai tárgyú törvények vizsgálatára is kiterjeszkedett – a *New Deal* ellenében. A bírósági alkotmányvédelem érdeklődése 1945 után ismét a szabadságjogok felé fordult, mert ekkor az *american way of life* tűnt a törvények által leginkább veszélyeztetett területnek. A hangsúlyok áthelyeződése és visszahelyeződése jól megvilágítja azt, hogy a bírósági alkotmányvédelem amerikai modelljében a *közvélemény* mennyire meghatározó tényezőnek bizonyult.

6. Az alkotmány megőrzésére szolgáló intézmények története Európában egészen más utat járt be. Talán azért, mert a kontinensen az önálló hatalmi ágak kialakulását és működését nem elsősorban a praktikus célszerűségnek kellett legitimálnia. Az európai alkotmányok a XIX. század során az alkotmánybíráskodás *semmilyen formáját* nem ismerték el, azon az alapon, hogy a hatalmi ágak bármiféle egybemosódása ellentétes lenne az alkotmány funkciójával. Eltérő elvi alapokon álló kivételként a XX. század elején is csak az osztrák alkotmánybíráskodás említhető. A weimari alkotmány alapján működő Birodalmi Törvényszék pedig az európai alkotmányfejlődés tipikus *koraszülőtte*. E testület kizárólag a birodalmi és a tartományi jog viszonyát vizsgálhatta az alkotmány alapján, de a birodalmi alkotmány és a birodalmi törvények megfelelését már nem. A Birodalmi Törvényszék azonban ezt a korlátozott alkotmánybíráskodási funkcióját sem gyakorolta fennállása alatt, noha a korabeli államjogtudomány számos jogszabályt tartott számon, amelyek a tudományos közvélemény szerint egyértelműen alkotmányellenesek voltak.

A második világháború utáni alkotmányozásból azért érdemel külön figyelmet a Német Szövetségi Alkotmánybíráskodás létrehozása, mert ez a testület sokak számára „az” alkotmánybíráskodás. Hozzátehetjük: nem is alaptalanul. Mindemellett bizonyított, hogy az alkotmánybíráskodás intézménye – a különleges

történelmi helyzet miatt – az amerikai tapasztalatok nyomán került be a bonni alaptörvénybe. De lényeges módosításokkal. A legfontosabb, hogy a német alkotmányozónak kerülnie kellett minden olyan megoldást, amely a központi állam erősítésére alkalmas. Ezért az alkotmány – eltérően az Egyesült Államoktól – a bírói funkcióval kapcsolatos alapvető hatásköröket nem a szövetség szintjére, hanem a *tartományokéra* telepítette. Ezzel lehetetlenné vált az a megoldás, hogy az alkotmánybíráskodás feladatait „hétköznapi” módon a rendes bíróságok lássák el. Ám maga az alkotmány-

bíráskodás intézménye a sajátos német feltételek között sem tűnhetett el. Az alkotmányvédelem „ünnepi” feladatainak ellátására *külön* szervezett alkotmánybíróságok jöttek létre, amelyek a bonni alaptörvény szerkezetében részei a bírósági rendszernek, tényleges funkciójukat tekintve azonban nem. Az alkotmánybíróság tevékenysége nem igazságszolgáltatási funkció, hanem annak *előfeltétele*. Ez a testület nem egyszerűen alkalmaz-

za az alkotmányt – ahogy ezt az igazságszolgáltatás keretében működő rendes bíróságok teszik –, hanem az alkotmányt *alkotmányossági vita* esetén alkalmazza. Az alkotmányossági vita eldöntése több is és más is, mint a jog bírói alkalmazása vagy nem alkalmazása. A rendes bírósági rendszerben – vagy ettől a rendszertől – elkülönülő alkotmánybíróságok a hatalommegosztás újabb elemei. Az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatban az alkotmánybíróságok monopóliummal rendelkeznek. Emiatt alkotmányos jelentőségük is más, mint az alkotmánybíráskodást végző rendes bíróságoké. A jogszabályok közjogi érvényességének sajátosságát kifejező alkotmánybíróság – a német felfogás szerint – a *jogbiztonságnak* is alapvető garanciája. Az alkotmánybírósági döntés *erga omnes* jellege folytán sem lehetőség, sem szükség nincs a bírósági esetjog lassú és kacskaringós egységesülésére.

7 Néhány hatásköri szabálytól eltekintve a magyar alkotmányjog a német alkotmánybíráskodási modellhez nagyon hasonló megoldást honosított meg. Az a kijelentés is megkockáztatható, hogy a magyar Alkotmánybíróság ítélezési stílusa is nagyban hasonlít a szövetségi alkotmánybíróságéra. Az alkotmánybí-

rósági alkotmánybíráskodás mai itthoni rendszere természetesen átalakítható, s a rendes bíróságoknak is juttathatók alkotmányvédelmi feladatok. Ennek azonban jelentős konzekvenciái lennének a bíróságok funkciójára nézve. Az amerikai típusú jogalkalmazásos alkotmányvédelem alkotmánybíróságunk ezirányú szerepének monopóliumát, s ezzel az Alkotmánybíróság létjogosultságát megszünteti. Ha a rendes bíróságok alkotmányossági felülvizsgálatra kapnak jogot, akkor az Alkotmánybíróság csakis *fellebbviteli* bírói szervként – egyfajta szuperbíróságként –

képzeltető el, amely végső fokon biztosítja az alkotmány bírói értelmezésének és alkalmazásának egységét. A bírói jogalkalmazás „rendes” logikája irányába való elmozdulás mellett azonban a fellebbviteli fórumok *megkettőződnenek*. Az alkotmányvédelem körébe tartozó bírósági ügyek az Alkotmánybírósághoz és a Legfelsőbb Bírósághoz egyaránt kerülnének. A duplikáció csak akkor nem érvényesülne, ha a tényleges legfelsőbb bírói testület az Alkotmánybíróság lenne,

amely a Legfelsőbb Bíróság döntéseit illetően is felülvizsgálati joggal rendelkezne. A gyakorlatban ez a bírósági szintek számának *emelkedésével* járna. Ha viszont a kettősség elkerülésére olyan megoldás születne, amelyben a Legfelsőbb Bíróság – akár csak az ügyek egy részében is – a végső bírói fórum lenne, az Alkotmánybíróságra tulajdonképpen *nincs szükség*. Noha a legkülönbözőbb alkotmányvédelmi intézmények és technikák mellett lehet érvelni – s az alkotmánytörténeti tapasztalatok ehhez bőséges adalékkal szolgálnak –, ezen a területen különösen nagy óvatossággal kell mozogni. A bírósági szintek számának növelése aligha járható út, mert az eljárások olyan bonyolódásával járna, amely önmagában is felvet alkotmányossági aggályokat, többek között az alapjogok érvényesíthetőségének oldaláról. Az Alkotmánybíróság funkcióvesztésre ítéltése pedig közel tízéves működésének eredményei miatt kérdéses. Ma már van tapasztalatunk arról, hogy egy külön alkotmánybíróság általában mire képes, s arról is, hogy lehetőségeivel az Alkotmánybíróság hogyan élt. Ennek alapján nem látok okot arra, hogy az alkotmányvédelem más módszerével kellene kísérletezni.

Alkotmányunk alapján az alkotmányvédelem átértékelésére nincs lehetőség. Az alkotmány 32/A. § (1)

bekezdése az Alkotmánybíróság *kizárólagos* jogként fogalmazza meg a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát. Az alkotmány 45. § (1) bekezdése szerinti rendes bíróságok által gyakorolt igazságszolgáltatási tevékenység az alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére nem terjed ki. Az alkotmány 50. § (3) bekezdésének azon szabályából, hogy a „bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”, következik: a bíróságok a hatályos jogszabályokat alkalmazni *kötelesek*, s azok között nem szelektálhatnak annak alapján, hogy azok szerintük alkotmányosak-e avagy sem. Sem az alkotmány rendelkezései, sem a belőlük következő jogalkalmazási kötelezettség nem sérti a bírói döntés logikáját, amely szükségképpen jogértelmezésen nyugszik. A jogértelmezés eredménye az is lehet, hogy az eljáró bíró interpretációja szerint az alkalmazandó jogszabályok között ellentmondás van. Ha az ellentmondás az alkotmány és más jogszabály között feszül, akkor szükségszerű az a következtetés, hogy az alkotmányhoz képest alacsonyabb rangú jogszabály alkotmányellenes. Ennek következménye az alkotmányellenes jogszabály közjogi érvénytelensége. A közjogi érvénytelenség konzekvenciáját csakis az Alkotmánybíróság alkalmazhatja azzal, hogy az alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján megsemmisíti azokat. Az igazságszolgáltatási útra tartozó ügyben eljáró bírót az alkotmány nem hatalmazza fel arra, hogy az értelmezése szerint alkotmányellenes jogszabályt figyelmen kívül hagyja, s ezzel az érvénytelenség következményének maga szerezzen érvényt.

Az alkotmány előírásai a jogszabályok alkotmányossági szempontú értékelésével kapcsolatban egyértelműek, noha látszólag nem hézagmentesek. Az alkotmány igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései közvetlenül nem adnak választ arra a kérdésre, hogy mi történjen abban a esetben, ha az eljáró bírónak komoly aggálya van valamely hatályos jogszabály alkotmányosságát illetően. A kérdést az alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése úgy oldja meg, hogy a jogszabályok alkotmányossági szempontú vizsgálatára *monopóliumot* biztosít az Alkotmánybíróság számára. *A contrario* következik, hogy más szervnek – ideértve a bíróságokat is – nincs lehetősége a jogszabály alkotmányossági vizsgálatára. Így arra sincs, hogy az alkotmányellenesség következményét eljárása során maga érvényesítse. Mindez nem csökkenti a bíróságok jogértelmezéssel kapcsolatos feladatait és felelősségét, hanem eljárási következményei vannak. Éspedig az, hogy az Alkotmánybíróság eljárása mellőzhetetlenné válik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerint abban az esetben, ha a bíró az előtte folyamatban levő ügy elbírál-

ása során arra a meggyőződésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárását köteles kezdeményezni a bírósági eljárás egyidejű *felfüggesztése* mellett. A hatáskörébe nem tartozó alkotmányossági kérdést nem döntheti el, hanem abban az Alkotmánybíróság ítéletére kell hagyatkoznia, amely mindenkire, így rá is kötelező. Ha az Alkotmánybíróság az eljáró bíró alkotmányossági aggályát nem osztotta, a bíró akkor is *köteles* a kérdéses jogszabályt alkalmazni, ha véleménye az alkotmányellenesség kérdésében változatlan. Az alkotmányosságról való döntés olyan *előkérdés* a bírósági eljárásban, amelyre a bíró jogalkalmazó funkciója a mai magyar alkotmányjog szerint nem terjed ki. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38.§ (1) bekezdése szerinti – eldöntendő előkérdéssel kapcsolatos – bírói eljárás-felfüggesztési lehetőség egyébként illeszkedik mind a polgári eljárás, mind a büntető eljárás bírósági szakára vonatkozó – ma már tradicionálisnak mondható – törvényi rendelkezésekhez. Olyannyira, hogy a rendes bírósági eljárási szabályok egységes alkalmazásával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság elvi érveléssel rámutatott: az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának értékelése *nem az eljáró bíróság feladata* (BH 1994. 448.). A büntetőjogszabályok alkotmányossági értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság 6/1992.(I.30.) határozatában ugyancsak hangsúlyozta, hogy a rendes bíróság a hatályos anyagi és eljárási szabályok alkotmányosságát nem vizsgálhatja. A bírói jogértelmezés kereteit tehát az adja, hogy a bíró értelmezheti és értékelheti a jogszabályt abból a szempontból, hogy az az adott *tényállásra* mennyiben alkalmazható, de abból a szempontból már nem értelmezhet és értékelhet jogszabályt, hogy az a magasabb szintű jogszabályokkal – végső soron az alkotmánnyal – való összhang miatt is alkalmazható-e. A bírói jogértelmezésnek a tényállás *fakticitását*, és *nem a jogszabályok érvényességét* kell alapul vennie.

S Van azonban az alkotmánybíráskodásnak olyan területe is, amelyen a magyar alkotmányjog nem követte a német mintát, sőt, olyannyira nem követett semmilyen mintát sem, hogy e terület vonatkozásában nálunk alkotmánybíráskodás nem is létezik. Ez a hiány az *alapjogi bíráskodás*. Azt állítom, hogy a magyar alkotmányjog rendszerében az alapvető jogok jogalkalmazás során megvalósult sérelmére sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróság nem nyújt valódi korrekciós lehetőséget. Az alapjogokkal kapcsolatos jogalkalmazási vitáknak sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróság előtti eljárásban sincs valódi alkotmányvédő jelentősége.

Az alkotmánybíróági eljárások között nálunk nem szerepel a valódi *alkotmányos panasz* esetére szóló eljárás. Az alkotmányos panasz arra szolgál, hogy az egyébként alkotmányos jogszabályok *alkotmányellenes alkalmazása* folytán előálló alapjogi sérelmekre nyújtson orvoslást. Alkotmányos panasznak a dolog természete szerint csak külön alkotmánybíró-ság léte esetén van értelme, s ekkor ez az eljárás a rendes bírói eljárásnak egyfajta speciális alkotmányossági szempontú felülvizsgálata. Az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdésében „alkotmányjogi panasz”-ként nevesített jogintézmény azonban csupán egy sajátos normakontroll-eljárás, mert erre csak akkor van lehetőség, ha az alapjogok sérelme *alkotmányellenes* jogszabály alkalmazása miatt következett be. Az alkotmányjogi panasz által adott védelem tehát ugyanazal az alkotmányvédő hatással rendelkezik, mint az 1989. évi XXXII. törvény 37. §-ában nevesített utólagos normakontroll. Az Alkotmánybíró-ság az alkotmányjogi panaszok keretében arra nem rendelkezik hatáskörrel, hogy a nem vitatott alkotmányosságú jogszabályok alkotmányellenes alkalmazását is vizsgálhassa. Az ilyen alapú jogorvoslási igények a rendes bírói fórumrendszer legfelső szintjén: a Legfelsőbb Bíróságnál lezárulnak. Más kérdés, hogy az alapjogi bíraskodáshoz tartozó alkotmányvédő szerep hiányát az Alkotmánybíró-ság az „élő jog” doktrínájának kidolgozásával – szerfelett vitatható módon – egy új hatáskör konstruálásával maga igyekezett betölteni. Ez a jogfejlesztés egyértelműen túlterjeszkedik az Alkotmánybíró-ság pozitív jogi hatásköreire.

Felvetődhet azonban az a kérdés, hogy az alkotmány jogi normakénti felfogása és az alkotmány 70/K. § szerinti alapjogok megsértése miatti rendes bírói eljárás nem vezethet-e az alapjogi bíraskodás rendszerének rendes bírói úton való kialakulásához? Nézetem szerint *nem*. Az alkotmány 70/K. §-ában megfogalmazott bírói hatáskörben közvetlenül alapjog – abban a formában, ahogy azt az alkotmány maga tartalmazza – nem érvényesíthető. Pontosabban, csak akkor lenne érvényesíthető, ha az adott *normaterület* egyetlen jogszabálya az alapjogról az alkotmányban tett kijelentés lenne. Ma azonban ilyen eset gyakorlatilag nem fordulhat elő. Minden alapjog nem csupán az alkotmányban található alapvető normában létezik, hanem az ehhez kapcsolódó számos *származékos* – törvényi és rendeleti – jogszabályban is. Az alkotmányi előíráshoz kapcsolódó származékos normák mindaddig az alapjog végrehajtásának tekintendők, amíg a származékos jogszabályok alkotmányellenesség miatti érvénytelenségét nem állapítják meg. A származékos jogszabályok

közjogi érvénytelenségével kapcsolatos (alkotmánybíró-sági hatáskörbe tartozó) döntésig a bíróságok az alapjogokkal kapcsolatos vitákat a teljes normaterület joganyaga – tehát a származékos törvények és rendeletek – alapján kötelesek elbírálni, s ítéletet kizárólag az alkotmányra nem alapozhatnak. Ha ezt tennék, akkor a jogszabályok alkotmányossága felett mondanának ítéletet, melyre azonban nincs joguk. A bíróságok tehát az alapjogokkal kapcsolatban nem alkotmányossági alapon, hanem az érvényes jogszabályok alkalmazásából következő *általános jogszerű-ségi* alapon járhatnak el. Az alkotmány 70/K. §-a sem ad tehát nekik felhatalmazást arra, hogy az alapjogokkal kapcsolatos sérelmeket közvetlenül az alkotmány alapján bírálják el. Az alkotmány ilyen esetekben legfeljebb a származékos jogszabályok alkalmazását segítő értelmezési mérce lehet számukra – mint egyébként bármely jogértelmezés alkalmával –, de arra alapozva jogszabály érvénytelenségét eseti jelleggel sem állapíthatják meg.

9 A magyar alkotmányjog nem merítette ki azokat a lehetőségeket, amelyek az alkotmányelmélet szerint valamely szervet az alkotmány „tökéletes” órévé tehetnek. Az azonban a véleményem, hogy az Alkotmánybíró-ság – ha nem is teljes fegyverzetben – mégis őrre az alkotmánynak. Ma egyedüli őrre. Ettől azonban a hatalommegosztás elkülönült intézményeinek és az alapjogok érvényesítésére szolgáló eszközöknek nem kisebb az alkotmányos jelentősége. Sancho Panza érdemeit sem csökkenti szemünkben, hogy „csak” fegyverhordozója volt Don Quijotónak.

IRODALOM

- J. Habermas: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- Halmi Gábor: *Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*. Fundamentum, 1998/3.
- A. Hamilton–J. Madison–J. Jay: *The Federalist Papers* (ed. C. Rossiter). New York, Mentor, 1961.
- G. Leibholz–H. v. Mangoldt (Hrsg.): *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd.1. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1951.
- K. Loewenstein: *Political Power and the Governmental Process*. Chicago & London, Phoenix, 1965.
- Ch. Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962.
- C. Schmitt: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*. Berlin, Duncker & Humblot, 1985.
- L. H. Tribe: *American Constitutional Law*. Mineola, New York, 1988.

I

A KISEBBSÉGI OMBUDSMAN MEGÁLLAPÍTÁSAI A ZÁMOLYI HAJLÉKTALANNÁ VÁLT ROMA CSALÁDOK ÜGYÉBEN

I. AZ OMBUDSMANI VIZSGÁLAT MEGINDÍTÁSA

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke 1998. április 30-án beadvánnyal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához az otthon nélkül maradt, és Zámoly község művelődési házában elhelyezett roma családok lakhatási problémájával kapcsolatban.

A megkeresésben vázoltak, illetőleg a sajtóból ismert információk alapján azt lehetett tudni, hogy hét, Zámolyon lakó cigány család otthona olyan súlyos mértékben megrongálódott, hogy ideiglenes elhelyezésük vált szükségessé, amelyet a községi önkormányzat a helyi művelődési ház színháztermének a rendelkezésre bocsátásával oldott meg.

A művelődési házban lakók azonban nem fizették ki az általuk elhasznált gáz- és villamosenergia után felszámított közüzemi díjakat, ezért a polgármester intézkedett a szolgáltatások kikapcsolására és önkormányzati döntés született arról, hogy legkésőbb 1998. július 31-ig a roma családoknak – elhelyezési igény nélkül – el kell hagyniuk a részükre átmeneti hajlékot jelentő épületet.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 17. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított.

A vizsgálat célja annak a megállapítása volt, hogy az önkormányzat, illetve az annak hatáskörében eljáró polgármester intézkedései, valamint a lefolytatott hatósági eljárások megfeleltek-e a hatályos alkotmányos és egyéb jogszabályi követelményeknek.

A vizsgálat ezenkívül célul tűzte ki annak a megállapítását is, hogy kit, kiket terhel a családok végleges elhelyezéseiért felelősség.

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során helyszíni szemlék és meghallgatások (konzultációk) formájá-

ban megkerestük az önkormányzat képviselőit, valamint felvettük a kapcsolatot az ügyben eljáró állami szervekkel, és a kisebbségi biztos megállapításait a közvetlenül beszerzett információk, illetve a megkeresett hatóságok állásfoglalásainak figyelembevételével tette meg.

II. A VIZSGÁLAT FŐ SZEMPONTJAI

1. Az országgyűlési biztosi vizsgálat elsődleges feladata annak a megállapítása volt, hogy milyen jogcímen laktak az ügyben érintett roma családok az 1997 őszén elbontott épületekben.

A lakáshasználati jog terjedelmének, körülményeinek a feltárása érdekében szükség volt a tulajdonviszonyok pontos megállapítására, az ingatlanok tényleges és földhivatali állapotának tisztázására is.

Tekintettel arra, hogy az épületek az önkormányzat, illetőleg az annak nevében eljáró polgármester intézkedése következtében lebontásra kerültek (megsemmisültek), vizsgálni kellett az ehhez az állapothoz vezető cselekmények jogszerűségét, különös tekintettel az azt lehetővé tévő építésügyi hatósági eljárás szabályosságára.

2. Az ombudsmeni vizsgálat kereste a választ arra a kérdésre is, hogy az önkormányzatot az ügyben milyen kötelezettségek terhelték, illetőleg terhelik a hajléktalanná vált roma családok ideiglenes, illetve végleges jelleggel történő elhelyezése tekintetében, s e körben meg kellett vizsgálni, hogy a lakhatás biztosítása terén hogyan oszlik meg az állam központi és helyi szerveinek, az önkormányzatnak, valamint az érintett állampolgároknak a felelőssége.

3. Az ügygel kapcsolatosan felmerülő valamennyi kérdés tisztázása során természetesen vizsgálni kellett azt, hogy a hajléktalanná vált állampolgárok származása, vagyoni helyzete – vagy valamely más, diszkrimináció alapjául szolgáló tényező – és az

ügyekben tett hatósági intézkedések között kimutatható-e közvetlen összefüggés, illetve az egyes intézkedéseket motiválhatta-e a hátrányos megkülönböztetés szándéka.

III.

A TÖRTÉNETI TÉNYÁLLÁS

1. Az esemény és az elsődleges intézkedések

Zámoly Község polgármesterét, Horváth Jánost 1997. október 31-én reggel, (szombati napon) felkereste a helyi lakosok – zömmel asszonyokból és gyermekekből álló – mintegy 10-15 fős csoportja – és tudomására hozták, hogy a Belmajorban lévő házuk teteje, amelyben addig laktak, a hajnali órákban összedőlt (beszakadt), ami miatt otthonukat és a környező épületrészeket elhagyták. Az érintett családok – a polgármester elmondása szerint – előadták, hogy az általuk életveszélyesnek tartott épületekbe nem akarnak visszaköltözni; kérték, sőt követelték, hogy az önkormányzat biztosítson részükre elhelyezést.

(A szükséglakást kérők – valamennyien zámolyi állandó lakosok – azt állították, illetve állítják, hogy az egyébként elhanyagolt állapotban lévő lakóházukat az előző éjszakai vihar rongálta meg, míg a polgármester azt feltételezi, hogy a tető beszakadására – végső soron – azért került sor, mert a földém fa anyagú tartószerkezetét a lakók eltűzelték.)

A község polgármestere – testületi ülés összehívása, tehát önkormányzati döntés nélkül – saját hatáskörében a fedél nélkül maradt családok rendelkezésére bocsátotta a falu művelődési házát. A polgármesternek ezt az intézkedését később az önkormányzat 99/1997. (XI. 4.) sz. határozatával jóváhagyta, különös figyelemmel arra, hogy a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 23. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Ha a lakás elemi csapás vagy más ok következtében megsemmisült, illetőleg az építészeti hatóság életveszély miatt annak kiürítését rendelte el és a bérlő (használó) elhelyezéséről maga vagy a lakással rendelkező szerv nem tud gondoskodni, az ideiglenes elhelyezés az említett lakás fekvése szerint illetékes települési...önkormányzat feladata.”

Az 1997. november 2-án kezdődő hét folyamán és az azt követő héten a község polgármestere intézkedésére a művelődési házban elhelyezett családok által addig lakott belmajori épületeket lebontották. (...)

VI.

A HAJLÉKTALANNA VÁLT ROMA CSALÁDOK ELHELYEZÉSÉRE TETT KÍSÉRLETEK, SEGÍTŐ ÉS GÁTLO TÉNYEZŐK

A hét zámolyi roma család – 14 felnőtt és 17 gyermek – lakhatási problémája, illetve az ezzel összefüggő különböző megoldást kereső, segítséget felajánló, illetve a támogatást elutasító nyilatkozatok az írott és elektronikus sajtó jóvoltából országosan ismertté váltak.

A jelen vizsgálati dokumentum keretei között nem vállalkozhatunk arra, hogy ezeket részletesen bemutassuk, azonban szükségesnek tűnik vázlatosan áttekinteni – egyébként a szándékokat, cselekvési irányokat is jelző – főbb álláspontokat.

1. Az önkormányzat, illetve az annak képviseletében fellépő polgármester intézkedései

Horváth János zámolyi polgármester a vele folytatott személyes megbeszélések, de a sajtószervek előtt tett nyilatkozatai során is következetesen annak a véleményének adott hangot, hogy a községi művelődési házban ideiglenes jelleggel elszállásolt roma családok maguk kötelesek gondoskodni elhelyezésükről, az önkormányzatot e vonatkozásban semmiféle kötelezettség nem terheli. A jelenlegi állapot bekövetkezésének okaival kapcsolatban pedig az érintettek „önhibájára” hivatkozott, ugyanis szerinte az épület megromlását nem természeti esemény – nem elemi csapás –, hanem az ottlakók hanyag és felelőtlen viselkedése (karbantartás mellőzése, szándékos rongálás) okozta.

A polgármester elmondta azt is, hogy új lakóház építésére alkalmas építési telket az önkormányzat nem tud biztosítani, mert nincs erre a célra használható, önkormányzati tulajdonban álló, kiadható bérlakás, illetve eladó (!) földterület Zámolyon.¹

A község vezetőjével folytatott megbeszélés során és a nyilvánosság előtt is elhangzott² nyilatkozatok egyértelművé tették, hogy az önkormányzat akkor se biztosítana építkezés céljára telket a roma családoknak, ha lennének ilyenek, mert – a polgármester szerint – „ez olyan felelősséget és terheket róna az önkormányzatra, amelyet nem képesek vállalni.”

Az építkezéshez szükséges segítség megtagadásának indokolásaképpen még a következő „érvek” hangzottak el:

– az önkormányzat költségvetését jelentős mértékben megterheltek már eddig is az ott lakó, többgyermekes, zömmel munkanélküli, rendszeres jövede-

lemmel nem rendelkező – tehát a gyermekvédelmi támogatás folyósítása mellett szociális segélyekre is rászoruló – cigány családok, tehát a községnek előnye származna abból, ha – a helyben való lakhatás lehetetlensége miatt – „önként” távoznának;

– ha az érintetteknek sikerülne – akár az önkormányzat támogatása nélkül is – Zámolyon építkezni, ennek tényét természetesen elfogadnák, de nem tartanák kívánatosnak, hogy a megye vagy az ország más vidékeiről odaköltöző és a községben esetleg letelepedő rokonok növeljék a helyi lakosság hátrányos helyzetű rétegének számát, hisz ez további terheket jelentene az önkormányzat számára;

– a romák számára Zámolyon nincs megfelelő munkalehetőség, a Székesfehérváron történő munkavállalás (az ingázás) pedig azért nem lehetséges, mert a több mint 10 000 Ft-os útiköltség miatt az nem lenne kifizetődő, tehát a tartósan jövedelemnélkülinek számító, a közüzemi díjak megfizetésére sem mindig képes lakossági csoportok „megtartása” ellentétes a község érdekeivel;

– a helyi lakosság többsége ellenérzésekkel viseltetik a roma családokkal szemben, különösen azért, mert elhelyezésük a községnek többletkiadásokat jelentett és a művelődési ház, illetve a községi könyvtár rendeltetésszerű használatát is lehetetlenné tették.

Összegezve a fenti megállapításokat, az állapítható meg, hogy az önkormányzat következetesen megpróbálta kifejezésre juttatni anyagi érdekeit, és az ügygel kapcsolatban felmerült, kétségtelen többletköltségei behajtását kívánta elérni a fentiekben már idézett, 36/1998. (I. 29.) számú, illetve 78/1998. (III. 26.) számú határozataival, amelyekben egyrészt a közüzemi díjak megfizetését írta elő és a teljesítés elmaradása esetére kilátásba helyezte – majd 1998. április elején meg is tette a gázellátási, valamint 1998. április 30-ától 1998. május 14-éig a villanyellátási –szolgáltatások szüneteltetését, illetőleg olyan döntést hozott, hogy a polgármester az ideiglenes elhelyezésből fakadó állagromlás megszüntetésének költségeit a központi költségvetésből igényelje meg.

Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy mind a polgármester, mind a település jegyzője elismerte, hogy „*a ház belső állaga... – a cigányok fegyelmezett magatartása miatt – jelentősen nem romlott, de várhatóan teljes felújításra fog szorulni...*”²³, tehát tényként állapítható meg, hogy a cigány családokat nem egy felújított, hanem egy relatíve „elhasználódott”, eleve felújításra szoruló épületben helyezték el, azonban az amúgy is szükséges renoválás költségeit – a szükség-elhelyezés apropóján – központi támogatásból óhajták fedezni.

2. Az egyes állami, önkormányzati és „civilszervezetek” közreműködése, valamint az általuk felajánlott segítség

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) vezetője, munkatársai, széles körű egyeztetést folytattak az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökével, tagjaival, illetve a válságkezelést és általában a hasonló problémák megoldását vállaló szervezetek képviselőivel.

Az ügyben vizsgálatot folytatott – a NEKH felkérésére – a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal is, melynek vezetője arról adott tájékoztatást, hogy személy szerint ő, illetve a Fejér Megyei Közgyűlés illetékese, egyaránt felhívták Zámoly község polgármesterének figyelmét arra, hogy a roma családok lakhatási problémájának végleges megoldása érdekében igényelheti a Fejér Megyei Területfejlesztési Tanács támogatását.

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998 (I. 23.) Korm. rendelet több vonatkozásban, illetve több célra is lehetővé teszi az önkormányzatok képviselő-testületei részére, hogy pályázatot nyújtsanak be azoknak a beruházásoknak a támogatása érdekében, amelyeket saját erejükből nem képesek megvalósítani. E körben külön kiemelés érdemel, hogy a jogszabály kifejezetten lehetővé teszi azt, hogy káresemények, „*vis maior* helyzetek” következményeinek a felszámolása érdekében valamely önkormányzat támogatási kérelemmel forduljon az illetékes területfejlesztési tanácshoz.

A Zámoly községben történtek kimerítik a „*vis maior*”, illetve a „szükséghelyzet” fogalmát és kétségtelen tény az is, hogy a bekövetkezett kár felszámolására lehetőség nyílt volna olyan módon sort keríteni, hogy egyrészt megoldást nyerjen a roma családok lakásproblémája, másrészt ne következzen be az a jogsértő állapot, amelyet a művelődési ház alapfunkciójától eltérő – és immár tartósan nevezhető – használata idézett elő.

Horváth János polgármester a lehetőség konkrét felkínálása ellenére, kategorikusan elzárkózott minden olyan támogatási forma igénylése elől, amely a község kifejezett anyagi érdekei érvényesítése mellett a roma családok problémáját is orvosolta volna. A pályázati kérelmek benyújtásától – képviselő-testületi jegyzőkönyvekben is rögzítettek szerint – azért zárkóztak el, mert az önkormányzat nem rendelkezett a tagjai által szükségesnek tartott „önerővel”.

Ezzel kapcsolatban alapvetően két dolgot kell megemlítenünk. Az egyik az, hogy a hivatkozott kormányrendelet nem írja elő kogens módon, tehát minden káresemény (*vis maior*) következményeinek a felszámolásához igényelt támogatás esetében azt, hogy a támogatásért folyamodó önkormányzatnak sa-

ját erővel is kellene rendelkeznie, a másik figyelemre méltó körülmény pedig az jelenti, hogy egy benyújtott pályázat kedvező elbírálását – a jogszabály 2. § (2) bekezdése szerinti „rangsort” – befolyásoló „saját erő” biztosítása is lehetséges lett volna. Ugyanis már az ügy viszonylag korai szakaszában több roma érdekképviselői szervezet, így többek között a Fejér megyei Cigányszövetség, illetve a Roma Polgárjogi Alapítvány is jelezte, hogy az érintett cigány családoknak otthont teremtő beruházás költségeinek mintegy 30 százalékát hajlandók vállalni oly módon, hogy az ennek megfelelő pénzüsszeget biztosítják az önkormányzat részére, átvállalva ezzel a támogatási kérelem benyújtásában szerepeltetett „önrészt”. Természetesen e juttatás alapfeltétele az lett volna, hogy az önkormányzat valóban nyújtsa be a területfejlesztési tanácshoz pályázati kérelmét, azonban erre – mint fentebb már utaltunk rá – mind a mai napig nem került sor.

A község vezetője, Horváth János tárgyalásokat folytatott az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökével is, aki a Magyar Televízió Aktuális című, 1998. augusztus 4-én sugárzott műsorában arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy – a polgármester szóbeli ígérete alapján – az önkormányzat rendelkezésére bocsátott félmillió forintot, abból a célból, hogy a testület által kilakoltatásra „ítélt” roma családok részére – helyben – megfelelő építési telket vásároljanak. Önkormányzati tulajdonú ingatlan értékesítésétől a polgármester arra való hivatkozással zárkózott el, hogy „jelenleg nincs *eladó* telek” Zámolyon, illetve ehhez szükségesnek tartotta hozzáfűzni azt is, hogy az „esetleges későbbi ingatlan-értékesítések során ők szeretnék kiválasztani a vevő személyét.”⁴

Horváth János egyértelműsítette azt is, hogy a zámolyi romák lakáshoz juttatását ugyan Fejér megyében, de csak más településen tartja elképzelhetőnek. (E vonatkozásban elmondta, hogy már tárgyalt olyan építési vállalkozóval, aki kész lenne egy megfelelő lakóház felépítésére, azonban a helyszínt, a vállalkozó személyét és a tervezett építkezés paramétereit arra hivatkozással „tartotta titokban”, hogy a titoktartást az építőipari szakember közreműködése feltételeként kötötte ki.)

Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy a zámolyi művelődési ház színháztermében elhelyezett cigány származású felnőttek és gyermekek lakhatási

lehetőségének végleges megoldása az önkormányzat és az annak képviselőjében eljáró polgármester – *egyoldalú, rugalmatlan és a valódi segítőkézséget nélkülöző – magatartása miatt, alkotmányos visszásságot előidéző módon hiúsult meg.*

3. A zámolyi roma családok elköltözését gátló tényezők, a távozás potenciális veszélyei

Mint az a jelen vizsgálati dokumentum keretei között már kifejtésre került, a települési önkormányzatnak valós anyagi érdekei fűződnek ahhoz, hogy a művelődési ház jelenlegi lakói ne csak a művelődési házat, hanem a községet is elhagyják, hiszen nem kétséges, hogy az önkormányzat költségvetése ilyen módon jelentős tehermentől szabadulna meg.

Ahhoz sem fér kétség ugyanakkor, hogy az érintetteknek valahol lakniuk kell, és a kötelező gyermekvédelmi alapellátásból, valamint az alapvetően rossz szociális helyzetből fakadó, különböző juttatásokra, segélyekre való igényük más településeken sem szűnne meg, azaz a roma családok bármely leendő lakóhelye szerinti önkormányzat terhei értelemszerűen növekednének.

Okkal lehet tartani tehát attól – és ezt a székesfehérvári, volt Rádió utca 11. szám alatti épület lakói megkísérelt kiköltöztetésének a tapasztalatai is meggyőző erővel bizonyítják –, hogy nem feltétlenül lenne kellő „befogadókészség” más települések részéről, sőt esetleg tiltakozó demonstrációk („élőláncok”) szervezése sem zárható ki.

Egyet kell tehát értenünk az ügyben véleményt nyilvánító – és az érintettek aggodalmát is alapvetően tükröző – azon cigány érdekképviselői szervek, illetve a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal vezetői, munkatársai által megfogalmazott állásfoglalással, hogy *a zámolyi roma családok lakhatását helyben kell megoldani*, és – a kockázati tényezőkön túl – alapvetően jogszabálysértő lenne távozásuknak nemcsak közvetlen, de indirekt formában történő kikényszerítése is.

A roma családok Zámolyon történő végleges elhelyezése mellett felhozható érvek közül kettőt szeretnénk kiemelni:

– az érintettek *valamennyien zámolyi állandó lakosok*, annak ellenére, hogy bejelentett lakcímük a belmajori lakások megsemmisítése folytán nyilvánvalóan korrekciót igényel;

– korábban *érvényes jogcímen*, szívességi lakáshasználóként laktak a lebontott ingatlanokban, és használati joguk pusztán a művelődési házban való ideiglenes elhelyezés érdekében történt eltávozásukkal nem szűnt meg, hanem a Ptk. 165. §-a szerinti használati jogukat ténylegesen az építmények – jogszabálysértő és számukra egyértelműen kárt okozó – megsemmisítése folytán veszítették el.

VII. A PANASZÜGY VIZSGÁLATA SZEMPONTJÁBÓL RELEVÁNS ALKOTMÁNYOS JOGOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A „LAKHATÁS” JOGÁRA

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.*”

Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.*”

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.*” Ugyancsak a 70/A. § (2) bekezdése szerint „*az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármely hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.*”

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet III. Része 11. Cikkének 1. pontja szerint „*az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.*”

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az önkormányzatok tulajdonával összefüggésben megállapította, hogy „*a lakás különleges helyet foglal el a tulajdon tárgyainak sorában, mert az emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja.*” Az Alkotmánybíróság a lakáskérdés szabályozását szociális kérdésként értelmezte, konkrét összefüggést teremtve ezáltal az egyaránt az alkotmányban biztosított, a tulajdonhoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alapjog között.

(Az állam központi szerveinek lakásüggyel kapcsolatos felelősségét – többek között – a lakásgazdálkodás átalakításával összefüggő kormányzati feladatokról szóló 1038/1993. (V. 21.), valamint a lakásügyi igazgatás egységes kormányzati irányításáról és a lakáspolitikai koncepció kidolgozásának követelményeiről szóló 1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozatok is elismerik.)

A lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettség nemcsak az állami, önkormányzati tulajdonban álló lakások esetében terheli az érintett állami szerveket, hanem a magántulajdonú lakásokkal kapcsolatban is vannak olyan feladataik, amelyeket a lakásgazdálkodással kapcsolatban el kell látniuk. A jogtárgy különleges természetéből adódóan ugyanis ezek a kötelezettségek nemcsak a tulajdonost, hanem a közhatalom letéteményesét, gyakorlóját is érintik.

Az Alkotmánybíróság ilyen értelmű állásfoglalása a konkrét panaszügyben is megfelelő orientációt nyújt, hiszen nem kétséges, hogy az Lt. előírásai az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint közhatalmi szervezetekre is vonatkoznak, amelyek számára az Lt. kötelező feladat- és hatáskört állapít meg. (Ilyen feladata például az önkormányzatnak az Lt. 23. § (4) bekezdése által meghatározott, jelen ügyben is alkalmazott, ideiglenes elhelyezés kötelezettsége.)

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában megállapította, hogy „*az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*”

A lakások vonatkozásában az állam felelősségének meghatározott területét a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) szabályozza, ide sorolható például a lakásfenntartási támogatás vagy az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeknek a bevezetése.

Megállapítható tehát, hogy a lakásokkal kapcsolatos állami (önkormányzati) felelősségnek konkrét alkotmányossági konzekvenciái vannak, tehát az állam központi és helyi szerveinek mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás területén vannak olyan feladatai, amelyeket a lakásüggyel kapcsolatban általában el kell látnia.

Ezek a feladatok különböző mértékben és minőségben terhelik az államot, attól függően, hogy köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő lakásokról van-e szó, illetve nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a lakók (vagy éppen hajléktalanná vált személyek) milyen szociális helyzetben vannak. A lakás mint a tulajdonjog speciális tárgya vonatkozásában az

állam közhatalmi jogállásából származó felelősségének terjedelme, tekintettel a lakástulajdon szociális kötöttségére, elsősorban az állampolgárok szociális (anyagi) helyzetétől függ.

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában vázolt okfejtés, illetőleg az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett nemzetközi jogi norma értelmében az emberi méltósághoz való jog érvényesüléséhez hozzátartozik a megfelelő életszínvonal, amelyhez a táplálkozás, a ruházkodás és a valahol való lakás mellett az életkörülmények állandó javulására való igény is.

Ez természetesen mást jelent egy szociális szempontból rászorult és egy kedvező társadalmi pozícióban lévő állampolgár esetében. Mindenkinek magának kell gondoskodnia saját ellátásáról, aki azonban erre valamilyen okból nem képes, az államnak kötelessége biztosítani megfelelő ellátását.

A „valahol való lakás” részben objektív körülményektől, pontosabban a személyek lehetőségeitől, anyagi helyzetétől függ. Az alkotmány ugyan elvi éllel deklarálja, hogy „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével –, megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is”, azonban ez nem jelenti azt, hogy a lakhatás helyszínének, körülményeinek megválasztása pusztán az egyes jogalanyok autonóm döntésétől függene. Azonban a lakóhely szabad megválasztásának jogába álláspontunk szerint beletartozik az, hogy senkit se kényszeríthessenek – különösen nem kiszolgáltatott helyzetét kihasználva – arra, hogy megszokott környezetét, életterét elhagyja, gyermekeit másik, idegen iskolába írassa, illetve vállalja a költözéssel járó kockázatokat. (Pld. esetleges rosszabb infrastruktúra, egészségtelegebb környezet, ellenséges fogadtatás stb.) Összefoglalva ezt a gondolatsort, a lakóhely-változtatás semmiféleképpen nem lehet külső, és főleg nem az állam vagy az önkormányzatok részéről tanúsított kényszer eredménye, hanem csakis az egyén erre vonatkozó döntésén, szabad akaratán alapulhat.

A lakás fenntartása és állagának megővése általában a tulajdonos (használó) kötelezettsége. A fenntartáshoz ugyanúgy hozzátartozik a kisebb és nagyobb munkálatok elvégzésének kötelezettsége, mint a lakás elpusztulásának megakadályozása. A lakástulajdonnal kapcsolatban viszont – annak szociális kötöttsége, speciális funkciója miatt – az államot mint közhatalmat is felelősség terheli. Az államnak az építési igazgatási, illetve felügyeleti hatósági eljárás keretében rendszeresen vizsgálnia kell, hogy a tulajdonos a lakásával szociális funkciójának, rendeltetésének megfelelően gazdálkodik-e.

A lakásoknak lakhatásra való alkalmasságának kérdésében az építési hatóságnak a lakás építésekor, használatbavételekor és használata során jól körülhatárolható feladatai vannak és konkrét kötelezettsége áll fenn, ami azt jelenti, hogy lakásával a tulajdonos, a bérlő vagy szívességi lakáshasználó is csak meghatározott – esetenként az építési hatóság által kijelölt – korlátok között rendelkezhet. A hatóság felelőssége elsősorban a nem kívánatos körülmények – például az életveszélyes állapot, lakhatásra egyéb okból való alkalmatlanság stb. – bekövetkezésének a megakadályozásáért, megelőzéséért áll fenn.

A lakhatás lehetőségének akár a tulajdonos (bérlő, szívességi lakáshasználó) személyében bekövetkezett változás, akár más, *kifejezetten önhibának* nem minősülő okból történő megszűnése – mivel a lakhatás a szociális biztonság alapfeltétele – megalapozza az állam intézkedési kötelezettségét.

Hajléktalanná válás esetén, amennyiben az állampolgár, illetve családja rászorulttá válik, és önmaga lakhatásának biztosításáról gondoskodni nem tud, az államnak kötelezettsége ideiglenes jelleggel elhelyezéséről gondoskodni. Az ideiglenes elhelyezés tartalma esetről esetre változhat, mást jelent egy egész települést érintő természeti csapás esetén, és mást jelent csak egy családot érintő vis maior esemény (pld. viharkár, tűzeset stb.) bekövetkeztekor. Az ideiglenes elhelyezés ugyanis az esetek egy részében olyan terheket ró a társadalomra, amelyeket adott esetben egy település önmaga nem tud viselni, tehát megalapozottan tarthat igényt központi állami támogatásra.

Megállapítható tehát, hogy az otthon nélkül maradt családok elhelyezésének kérdésében általában – és a konkrét zámolyi esetben is – megoszlik a felelősség: amennyiben az állampolgár saját erejéből nem képes saját maga ellátására, az államnak a szükséges mértékig gondoskodnia kell róla. Ebben a vonatkozásban elsősorban a települési önkormányzat az elsődleges felelősség, amennyiben viszont az önkormányzat nem képes viselni az ideiglenes elhelyezés költségeit vagy az aránytalanul nagy terhet jelent, a központi államhatalomnak is hozzá kell járulnia.

A Zámolyban lakás nélkül maradt családok esetében pontosan ez a helyzet: az önkormányzat kétségtelenül fennálló felelőssége mellett, a rászorultak maguk is kötelesek viselni ideiglenes elhelyezésük terheit, illetve aktívan közreműködni lakástügyük végleges megoldása érdekében.

Az állam intézkedési kötelezettsége másképpen érvényesül viszont az otthon nélkül maradt állampolgárok végleges elhelyezésének esetében. A végleges elhelyezés egész terhét csak egészen kivételes helyzetben – pld. valamely állami, önkormányzati szerv

szándékos károkozása vagy súlyos gondatlansága esetén, osztott felelősség hiányában – lehet az államra hárítani, de „főszabályként” a közösen vállalt teherviselés modelljét lehetne tipikusként említeni.

Ugyanakkor elmondhatjuk, hogy általában nem lehet kizárólag a rászoruló állampolgárookra sem terhelni lakhatási problémájuk megoldását, hiszen legtöbbször az otthon nélkül maradt családok végleges elhelyezésének kötelezettsége megoszlik az állam központi és helyi szervei, valamint az érintettek között.

Az állam szerepvállalás konkrét mértéke mindig függ az állam mindenkor teljesítőképességétől, de *valamilyen mértékben szerepet kell vállalnia az otthon nélkül maradt állampolgárok lakhatási problémáinak rendezésében.*

VIII.

A ZÁMOLYI ROMA ÉS A GYERMEKJOGOK TŰKRÉBEN

Az utóbbi időben jelentősen megnövekedett a kisebbségi jogok parlamenti biztosa felé benyújtott olyan beadványok száma, amelyekben azt kifogásolják, hogy őket a különböző hatóságok, illetve ezek szervei jótalanul „lakoltatják ki” az általuk valamely jogcímen vagy éppen jogcím nélkül lakott ingatlanból.

A zámolyi ügyben ennek a problémának a súlyosságát és bonyolultságát fokozza, hogy többgyermekes családokról van szó, ahol a szülők részben munkanélküliek, rendkívül rossz szociális körülmények között élnek, a szó szoros értelmében nincs hová költözniük, és a lakáshoz jutás lehetőségének hiányában reálisan fennáll a hajléktalanná válás veszélye.

Az elmúlt évben hatályba lépett, a gyermekek jogairól és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény (Gyertv.) egyes rendelkezései – a lakhatás biztosítása szempontjából – további aggályokat, jogértelmezési nehézségeket vetnek fel. A törvény 7. § (1) bekezdése deklarálja, hogy *„a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”*

A jogszabály 77. § (1) bekezdése viszont úgy rendelkezik, hogy *„a gyámhivatal a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi...ha a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. Az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg a gyámhivatal a gyermeket nevelőszülőnél vagy – ha ez nem lehetséges – gyermekotthonban, illetve más bentlakásos intézményben helyezi el.”*

A konkrét helyzetben tehát még egy teljesen törvényes „kilakoltatásnak” is olyan közvetlen és „auto-

matikus” jogkövetkezményei lehetnek, mint a gyermekek elszakítása szüleiktől, hisz nem kétséges, hogy a szülők – anyagi feltételek híján – nem tudnak eleget tenni a lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettségüknek.

Összefoglalva ezt a gondolatot, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a zámolyi többgyermekes roma családok – az elhelyezésükről való gondoskodás nélkül történő – kiköltöztetése az általuk immár jogcím nélkül lakott művelődési házból, mindenképpen megsérti a Gyertv.-ben deklarált, családban való nevelkedéshez fűződő, a gyermekeket megillető alapjogot.

Ezzel összefüggésben nem érdektelen rámutatni arra sem, hogy ebben az esetben túl azon, hogy a művelődési ház kiürítése – a gyermekjogok potenciális veszélyeztetése miatt – már önmagában alkotmányos visszasságot idézne elő, a helyi gyámhatóságnak kellene gondoskodnia az ilyen esetekben szükséges, elsődleges gyermekvédelmi intézkedések foganatosításáról is.

IX.

KÖVETKEZTETÉSEK, MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. Az Alkotmány 54., 58., és 70/E. §-aiban deklarált, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz és a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alapjogok sérelme

Zámoly község önkormányzata, bár formálisan eleget tett a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) 23. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének, tehát gondoskodott hét roma család *ideiglenes elhelyezéséről*, nem tette meg a tőle elvárható – és anyagi-költségvetési eszközök hiányával sem indokolható – intézkedéseket a végleges vagy tartós lakhatási lehetőségük megteremtése érdekében.

Az első fokú építésügyi hatósági jogkör gyakorló jegyző a bontási eljárás során több esetben megsértette, illetve figyelmen kívül hagyta az általa alkalmazott anyagi- és eljárásjogi szabályokat, amelyek oda vezettek, hogy több roma család elveszítette lakáshasználati jogát, és olyan kiszolgáltatott helyzetbe került, hogy közvetlenül fenyegeti őket a hajléktalanná válás veszélye.

Megállapítható, hogy az érintettek szociális biztonsága olyan mértékben ingott meg, amely közvetett módon ugyan, de már sérti az emberi méltósághoz való alapjogot is, és abból következően, hogy az önkor-

mányzat passzív módon ellehetetlenítette a lakásprobléma *helyben történő* megoldását, sérült a családoknak a lakóhely szabad megválasztásához fűződő joga is.

2. Az alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezés megsértése

A zámolyi önkormányzat többé-kevésbé burkolt magatartásával, a roma családok ügyében hozott egyes döntéseivel egyértelművé tette – többek között a lakosság ellenézésére való hivatkozással –, hogy nem lenne „kívánatos”, ha azok a helyi községben maradnának.

A kisebbségi ombudsman vizsgálata során mindig fontos szempontot jelent a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 20. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel, annak a feltárása, hogy valamely sérelmezett intézkedésre a kisebbséghez tartozás miatt, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmazva került-e sor.

Vizsgálatunk során *nem lehetett egyértelműen bizonyítani*, hogy a művelődési házban lakó roma családokkal szemben a cigány etnikai kisebbséghez tartozásuk miatt *közvetlen diszkrimináció* valósult volna meg, azonban egyértelműen megállapítható az, hogy nincstelenségük, rossz szociális helyzetük, és az állami (önkormányzati) gondoskodásra való rászorultságuk váltotta ki velük szemben az önkormányzat – és feltehetően a lakosság egy részének – az ellenézését.

Ez az ellenézés, illetve a „problémás” családoktól való minél egyszerűbb „megszabadulás” szándéka érzékelhetően motiválta az önkormányzat és az annak nevében eljáró polgármester intézkedéseit, döntéseit, amelynek eredményeképpen olyan következtetés vonható le, hogy az érintettekkel szemben – *társadalmi és vagyoni helyzetük miatt* – hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak, amely a származás miatti diszkriminációhoz hasonlóan, ugyancsak az Alkotmány 70/A. §-ának a megsértését jelenti.

3. Az alkotmány 13. §-ában, illetve az 57. § (5) bekezdésében biztosított, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való jog megsértése

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a zámolyi roma családok által lakott ingatlanokra kiadott, bontásra kötelező határozatok meghozatala során nem állapították meg teljes körűen, illetve nem vették figyelembe az ingatlannyilvántartásban szereplő, tényleges tulajdonos személyét.

Így fordulhatott elő, hogy egy építményrész lebontását, tehát a magántulajdon tárgyának megsemmisíté-

tését elrendelő közigazgatási határozat címzettje nem a jogaiban ténylegesen érintett személy volt, ebből következően a valódi tulajdonos jogorvoslati kérelmet vagy egyéb kifogást sem terjeszthetett elő.

Megállapítást nyert az is, hogy a bontásra „ítélt” épületeket az erről szóló közigazgatási határozatokban kitűzött határnap, sőt a fellebbezésre nyitva álló határidő eltelte előtt bontották le, illetve a határozatokat nem közölték az ügyben érdekelt – az Áe. alapján ügyfélnek minősülő – valamennyi személlyel, következképpen az első fokú építésügyi hatóság jogkörében eljáró jegyző megsértette mind a tulajdonhoz, mind a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogot és hivatali tevékenységével a tulajdonosoknak, valamint a használati jogot gyakorló személyeknek egyaránt kárt okozott.

X.

A KIALAKULT HELYZETÉRT FENNÁLLÓ FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

Egyrészt az Obtv. 16. és 29. §-aiban foglalt, a törvény szervei hatályát körvonalazó rendelkezésekre figyelemmel, másrészt a korábbi állapot rekonstruálásának fizikai lehetetlensége miatt, nem tehetjük a vizsgálat tárgyává azt, hogy az elbontott egykori cselédházak lakói az építmény állagának megromlásában, a lakhatási feltételek ellehetetlenülésében mennyire hatottak közre, illetve magatartásukban (mulasztásukban) fellelhetőek-e „önhibának” minősíthető elemek.

Az Obtv. hatálya alá tartozó hatóságok, illetve azok képviselői eljárásának vizsgálata azonban sajátos, „hármass felelősség” megállapítását eredményezte, mégpedig az alábbiak szerint:

1. Az állam közvetett és közvetlen felelőssége

1.1. A közvetett felelősségi konstrukció

Mint az ügyben szereplő építmények lebontását megelőző építési hatósági eljárás részletes elemzése során utaltunk rá, az ügyben első fokon eljáró jegyző több anyagi jogi, illetve eljárásjogi szabályt sértett meg, és e szabálysértések alkalmasnak tűnnek arra is, hogy államigazgatási jogkörben okozott kárért fennálló felelősség megállapításának alapjául szolgáljanak. A jegyző – bár felette a helyi önkormányzat és a polgármester együttesen gyakorolja a munkáltatói jogokat – a hatóság vezetőjeként az államot, illetve ha úgy tetszik, a „központi államhatalmat” testesíti meg, következképpen az általa akárcsak mulasztással elkövetett jogszabálysértés miatt is *fennáll az állam felelőssége*.

A felelősség és az esetleges kárért való helytállás kötelezettségének a terjedelme természetesen mindig a jogsértés súlyához, illetve a ténylegesen okozott kár mértékéhez igazodik, amelynek megállapítása során nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a jegyző milyen környezetben, milyen befolyásoló körülmények között végzi munkáját, illetve annak során milyen helyi jogszabályok vagy egyedi önkormányzati határozatok determinálják hatósági döntéseit. Éppen e determinánsokból következően, illetve azért, mert az állam mindig szervezeteken és az ezekben dolgozó embereken keresztül látja el feladatait, illetőleg mert létrehozta az ezek működését ellenőrző felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokat – az ún. „feleltes szerveket” – felelőssége sajátosan, csak *közvetett formában* áll fenn.

1.2. Az állam közvetlen felelősségét megalapozó tényezők

A konkrét esetben, elvonatkoztatva az ügyben feltárható egyedi jogsértésektől, fennáll az állam közvetlen – részben az alkotmányból, részben más törvényekből fakadó – általános felelőssége is. Ez a fajta felelősség az állami politika által meghatározott módon, általában a jogalkotás területén jelentkezik, és természetesen mindig függ a probléma-felismeréstől, illetve a manifesztálódott, feltétlen szabályozást kívánó társadalmi szituációktól is. (Pld. ilyen a munkanélküliség vagy a hajléktalanná válás esetére szóló állami gondoskodás intézményeinek, rendszerének jogi szabályozást is igénylő kérdésköre)

Álláspontunk szerint az államnak a jogalkotás szintjén kell eldöntenie általában – és minden, így a zámolyi esetben is alkalmazható módon – azt, hogy az önkormányzat alkotmányban deklarált tulajdonosi jogai biztosításához, illetve ezek érvényesítéséhez fűződik-e nagyobb érdek, vagy az állampolgárok bizonyos csoportjainak, köztük a speciális jogokkal rendelkező gyermekeknek a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, illetve a családban nevelkedéshez való jogai élveznek-e prioritást.

2. Az önkormányzat felelőssége

Az országgyűlési biztos által vizsgált esetben az állami felelősségről mondottak alapvetően érvényesek a települési önkormányzat felelősségére, azzal a lényeges különbséggel, hogy a helyi képviselő-testület mint sajátos közjogi jogalany felelőssége első sorban *közvetlen formában állapítható meg*.

A települési önkormányzat tagjai megválasztására ugyanis a helyi választópolgárok által, a sajátosan helyi problémák megoldása érdekében, az ennek meg-

felelő önkormányzati irányítás biztosítása, a speciálisan helyi döntések meghozatala érdekében került sor.

Az önkormányzat felelőssége közvetlenül fennáll a jegyző személyének a kiválasztását illetően, illetve a részére adott megbízatás tekintetében is, valamint ide tartozik az is, hogy a testület nem gyakorolhat olyan jellegű nyomást a jegyző hatósági munkájára, amely potenciálisan jogszabálysértést eredményezhet.

Amennyiben az önkormányzat – akárcsak hallgatólagosan is – bizonyos, a hatósági döntések eredményét befolyásoló „elvárásokat” támaszt, illetve az ilyen körülmények – pld. a polgármester autokrata vezetési stílusából következő hatáskör-túllépései – felett „szemet huny”, közvetlenül felelős a jogsértés bekövetkezéséért.

A zámolyi ügyben a képviselő-testület véleményünk szerint egyszerűen tudomásul vette a polgármester döntéseit, intézkedéseit és az általa folytatott „válságmenedzselésről” adott tájékoztatását, és nem vizsgálta az egyes döntések lehetséges alternatíváit. Különösen sajnálatos, hogy a testület nem tűzte napirendjére annak megtárgyalását, hogy az önkormányzat biztosítson-e helyben – természetesen nem ingyenes juttatásként, hanem visszatérően – építési telket a cigány családok lakásproblémájának végleges megoldásához, illetve nem vizsgálta azt sem, hogy a művelődési ház színháztermében való ideiglenes elhelyezésnek volt-e megfelelő alternatívája.⁵

Mint az az ország nyilvánossága előtt is közismertté vált, az önkormányzat képviselőjére jogosult polgármester többször tett olyan kijelentést, hogy Zámolyon nincs eladó telek. Bizonyítani lehet, hogy ez nem felel meg a valóságnak, hiszen önkormányzati tulajdonban álló, beépítésre alkalmas területek léteznek, azonban az ezek eladására vonatkozó testületi szándék hiányzik bizonyos – a vevő személyének „megfelelőségétől” függővé tett – esetekben.

Az Ötv. 12. § (3) bekezdése fontos garanciális szabályként állapítja meg, hogy a képviselő-testület ülése „főszabályként” nyilvános. A rendelkezés garanciális jellege abban áll, hogy a jogalkotó természetesen vette annak biztosítását, hogy a nyilvános ülésen a polgárok figyelemmel kísérhessék az általuk megválasztott testület működését, megismerjék döntéseit és ezáltal egyfajta kontrollt gyakorolhassanak felette. A zámolyi önkormányzat azonban nem egy esetben, indokolatlanul tárgyalt meg zárt ülésen olyan napirendi pontokat, amelyek esetében kétséget kizáróan biztosítani kellett volna a nyilvános vita lehetőségét.

Így például a képviselő-testület 1998. február 25-én megtartott zárt ülésén több olyan kérdés is meg-

tárgyalásra került, amelyek feltétlenül indokolták volna a nyilvánosság bevonását. Ezek közül két ügy érdemel kiemelés:

– az önkormányzat döntést hozott nyolc darab építési telek hat személy (!) (hat helyi lakos) részére történt értékesítéséről;

– megtárgyalta a művelődési házban elhelyezett cigány családok villamos-energia fogyasztásával kapcsolatosan keletkezett – a vezeték állítólagos túlterhelése folytán előállt – károk helyzetét.

A képviselő-testület felelőssége mindkét esetben kimutatható, hiszen az önkormányzati határozatokból kitűnik, hogy a helybeli ingatlan-értékesítésekre „zárt körben”, nem nyilvános pályázat eredményeképpen, tehát az építési telekre leginkább rászoruló roma családok megkerülésével került sor, illetve nyilvánvaló az is, hogy a művelődési házzal kapcsolatos, kétségtávolú közérdekű problémák zártkörű megtárgyalása sem indokolható.

3. A polgármester felelőssége

A község polgármesterének felelőssége sajátosan „kettős arculatú.” Mint az önkormányzat vezetője, illetve a község első embere természetesen fokozott felelősséggel tartozik mind a település gazdálkodását, mind az egyes állampolgárok személyes sorsát érintő ügyekben. Mint magánszemélynek természetesen neki is lehet szubjektív véleménye, elképzelése a helyi társadalom ügyeiről, azok megoldásáról, azonban – éppen a speciális közjogi státuszából adódóan – egyéni elgondolásait, sőt esetenként érdekeit, nem helyezheti mindenek fölé.

A polgármester ugyanakkor relatíve autonóm módon fogalmazhatja meg saját szerepét, alakíthatja ki magatartását, azonban ez nem merítheti ki az önkényesség fogalmát, a vezetési stílusnak, a döntési jogkörök gyakorlásának a hatályos jogszabályok, mindeken felül az alkotmány és egyéb, konkrét alapjogokat biztosító törvényi rendelkezések szabnak jól körvonalazható határt.

Az Ötv.-hez fűzött kommentár szerint: „*az önkormányzati ügyek ura, gazdája a képviselő-testület. A polgármester az önkormányzati tevékenységét a képviselő-testület irányítása és ellenőrzése alatt látja el, tehát a képviselő-testület utasíthatja.*”

A konkrét államigazgatási ügyekre, egyedi hatósági döntésekre nem terjed ki sem a képviselő-testület, sem a polgármester irányítási jogköre. Az államigazgatási feladatokat, hatásköröket a jegyző, a polgármesteri hivatal ügyintézője önállóan látja el, a képviselő-testület és a polgármester ezeket nem irányíthatja. A képviselő-testület az ügyintézkést átfogóan elemezheti, értékelheti, annak javítására feladatokat is meghatározhat, az egyedi döntéseket

azonban nem bírálhatja felül, annak intézésére utasítást nem adhat.”

A „jó gazda gondossága” a polgármesteri tisztség betöltője esetében nem jelentheti pusztán az önkormányzat költségvetési mutatóinak mérlegelés nélküli, „machiavellisztikus” módszerekkel történő javítását, az egyes döntések meghozatala előtt figyelembe kell venni a lakosság egészének, ezen belül az egyes csoportoknak a sajátos érdekeit és tényleges lehetőségeit is. Megalapozott, és a demokratikus társadalom elvárásainak megfelelő irányítás csak kompromisszumok útján képzelhető el.

A zámolyi polgármester személyes felelőssége abban érhető tetten, hogy „válságmenedzselése” során csak a települési önkormányzat büdzséjének az anyagi érdekeit részesítette meglehetősen egyoldalú előnyben, az objektív okokból igen nehéz körülmények közé került, helyi lakosok csoportjának – konkrétan a roma családoknak – feltétlenül méltánylást érdemlő, elemi érdekeivel szemben.

Az ügyben lefolytatott vizsgálat alapján bebizonyosodott, hogy a polgármester túllépte hatáskörét oly módon, hogy meghatározó befolyást gyakorolt a jegyző munkájára, ezzel lényegében annak hatáskörét vontta el, hiszen utasításokat adott részére az egyes hatósági döntések érdemét illetően.

Felelős a polgármester azért is, mert következetesen meghíúsította az egyébként lehetséges kompromisszumos megoldás kialakítását azáltal, hogy az önkormányzatot nem hozta tényleges döntési helyzetbe, hanem a „szükséghelyzet egyszemélyi kezelésének” vállalásával a saját elképzeléseit erőltette a testületre.

A polgármester személyes felelőssége körében fontos kiemelni, hogy az ügyben tett valamennyi intézkedése – így különösen a roma családok által korábban lakott építmények jogsértő lebontása – során hivatalos személyként járt el. *A bontás ténye nem csak azért minősíthető jogsértőnek, mert arra a jogorvoslatra nyitva álló határidő eltelte, illetve a határozatokban kitűzött határnap előtt került sor, hanem azért is, mert a bontást nem a végrehajtásra kötelezett tulajdonosok, hanem az e cselekmény fogantatására felhatalmazással nem bíró polgármester hajtotta végre annak érdekében, hogy meggátolja a művelődési házban elhelyezett családok esetleges visszaköltözését.*

A polgármester az önmagában is jogszabálysértő közigazgatási határozatok jogellenes végrehajtásával – hivatalos személyként eljárva – idegen vagyontárgyakat, az ezek tulajdonosainak beleegyező nyilatkozatát nem bírva, kárt okozva semmisített meg. Ennek alapján felmerül a gyanúja annak, hogy a polgármester ezzel a magatartásával – legalábbis formálisan – kimerítette a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntettének, illetőleg a Btk. 324. § (1) bekezdésébe ütköző és

a (3) bekezdés a) pontja szerint minősülő rongálás büntetvénye törvényi tényállásait is.

Összefoglalva a fentieket, azt állapítottuk meg, hogy a polgármester az ügyben tanúsított magatartásával közrehatott abban, hogy *az alapvetően szociális okokra visszavezethető feszültség mind a lakosság, mind az önkormányzat tagjai részéről, mint a helyi cigánysággal szembeni ellenérzés kerülhetett kifejezésre.*

XI.

AZ OBTV. 20., 21., 24. ÉS 25. §-AI ALAPJÁN TETT AJÁNLÁSOK, KEZDEMÉNYEZÉSEK, JOGALKOTÁSI JAVASLATOK ÉS EGYÉB INTÉZKEDÉSEK

A jelen vizsgálati dokumentum megállapításai, illetőleg az azokból levonható következtetések alapján, a feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása, illetve ilyenek jövőbeni bekövetkezésének a megelőzése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

kezdeményezem, hogy

1. *Zámoly Község Önkormányzatának képviselő-testülete* az ombudsmani vizsgálat megállapításai alapján határozatban foglaljon állást arról, hogy elismeri az önkormányzat testületi felelősségét a kialakult, és alkotmányos visszasságot előidéző helyzet bekövetkezéséért.

2. Saját hatáskörében vonja vissza 78/1998. (III. 26.) számú határozatát és ezzel egyidejűleg vonja vissza az esetlegesen a Székesfehérvári Bírósághoz benyújtott, a művelődési házban lakó roma családok kiköltözésre kötelezését kérő beadványát.

3. Az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének tegyen eleget, és a cigány családok végleges elhelyezési lehetőségének megteremtéséig, a község tulajdonában álló vagy az önkormányzat által ideiglenesen igénybe vehető, megfelelő helyiségben biztosítsa a családok további átmeneti lakhatását, és gondoskodjék a családok részére a közmű-szolgáltatások, mindenképp a vezetékes folyóvíz korlátozás nélküli biztosításáról is.

4. A képviselő-testület vizsgálja felül zárt ülés tartási gyakorlatát és következetesen éljen a polgármester tevékenységének az ellenőrzésére vonatkozó joggal.

5. Végezetül kezdeményezem azt is, hogy a cigány családok művelődési házban való elhelyezése során felhalmozódott közmű-tartozásai kiegyenlítése érdekében az önkormányzat vizsgálja meg a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998. (I. 23.) Korm. rendeletben, valamint a szociálisan hát-

rányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletben biztosított – központi költségvetési támogatás igénybevételére vonatkozó – lehetőségeket és nyújtson be pályázatot vissza nem térítendő támogatások elnyerése iránt.

Az Obtv. 25. § (1) bekezdése alapján az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése, illetve jövőbeni elkerülése érdekében

jogalkotási javaslattal élek

1. *a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterhez*, hogy a 43/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 4. § g) pontjában foglalt irányítói jogkörében vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998. (I. 23.) Korm. rendelet módosítása lehetséges-e oly módon, hogy az egyes térségek fejlesztésére – a kialakult „vis maior” helyzetek megoldása érdekében – ne csak a települési önkormányzatok, hanem a helyi, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok, ezek megyei szövetségei, illetőleg bizonyos érdekképviselői szervezetek is nyújthassanak be pályázati kérelmeket a megyei területfejlesztési tanácsokhoz, különösen abban az esetben, ha a települési önkormányzattal szemben személyi vagy érdekellentét áll fenn.

2. *a szociális és családtügyi miniszterhez*, hogy ágazati irányítói jogkörében fontolja meg olyan jogszabály megalkotásának kezdeményezését, amely részletesen tartalmazza a *gyermekes családok* lakásukból (bérlemből) való *kiköltöztetése esetén irányadó speciális szempontokat*, illetve a közműdíj-tartozások esetén alkalmazható – az energia, illetve a folyóvíz ellátás és egyéb szolgáltatások megvonásában megnyilvánuló – *mérsékelt szankciókat*, illetőleg a szolgáltatásoknak azt a kötelező minimumát, amelynek megvonása már veszélyeztetné a gyermek fejlődését.

3. *a belügyminiszterhez*, hogy a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 147/1999. (XI. 17.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése c) pontjában kapott felhatalmazás alapján fontolja meg egy olyan jogszabály megalkotásának az előkészítését, amely megfelelő törvényi garanciát tartalmazna arra, hogy a helyi állami hatósági feladatokat ellátó települési jegyző (köri jegyző) e tevékenysége során csak a jogszabályoknak legyen alárendelve, döntéseit ne befolyásolhassák az eltérő egyéni és közösségi érdekeket kifejező önkormányzati határozatok, és különösen ne a polgármester szubjektív akarata, illetve önkényes intézkedései.

A jegyzői „függetlenség” elérése érdekében javaslom egy olyan, célszerűen a hatósági felügyeleti szervnél működő szakmai grémium („kamara”) létrehozását, amelynek a jegyző szakmai munkájáról, al-

kalmasságáról alkotott véleménye, állásfoglalása nélkül nem kerülhetne sor vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatására vagy más, retorzív munkáltatói intézkedések fogantatására.

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok a *Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez*, hogy a Zámoly községben az első fokú építésiügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző által, 1997. október 31-e és 1997. december 31-e között lefolytatott valamennyi közigazgatási eljárást – felügyeleti jogkörében eljárva – vizsgálja meg, és az Áe. 71. §-ában foglalt jogkörében az eljárások során készített határozatokat – mivel jogszabályt sértenek – semmisítse meg.

Az Obtv. 24. §-ában biztosított jogkörömmel élve,

kezdeményezem,

hogy a *Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője* az általa fogantatott felügyeleti intézkedés eredményei, megállapításai alapján, tegye meg a szükséges intézkedéseket a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 50–56. §-ai szerinti fegyelmi eljárásnak, az eljáró jegyzővel szemben történő lefolytatása érdekében.

Az Obtv. 24. §-ában előírt *kötelezettségem* alapján vizsgálati anyagomat, külön átirattal

megküldöm

a Székesfehérvár Városi Ügyészség vezetőjének a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Bc.) 126.

§ (1) bekezdése szerinti intézkedések megtétele céljából.

Budapest, 1998. augusztus 12.

(Dr. Kaltenbach Jenő)

FÜGGELÉK

Az országgyűlési biztosi eljárás lefolytatásában részt vettek:

Belánszki Gyula dr. főosztályvezető (témafelelős)

Farkas István asszisztens

Heizerné Hegedűs Éva lektor, sajtóreferens

Némedi Erika fővizsgáló

Palásti Sándor dr. alkotmányjogász

Pik Katalin dr. szociológus

JEGYZETEK

1. A polgármester ezen állítását a későbbiekben dokumentummal – építési telkek értékesítéséről szóló, önkormányzati határozattal – cáfoljuk meg.
2. Például a Kossuth Rádió „16 óra” című, 1998. július 18-i adásában, illetve az MTV1. 1998. augusztus 3-án sugárzott „Aktuális” című műsorában.
3. Az idézet Horváth Jánosnak, a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkárához írt leveléből származik, amely a vizsgálati ügy iratai között található.
4. Az ügygel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy a pénz az önkormányzatnál jelenleg is rendelkezésre áll, azonban a polgármester nem hajlandó azt rendeltetési céljára, azaz helybéli lakótelek vásárlására fordítani.
5. Egy nevének elhallgatását kérő, az ügy részleteit jól ismerő köztisztviselő hitelt érdemlő tájékoztatása szerint létezett ilyen alternatíva.

AZ ALKOTMÁNYSÉRTÉS MINT POLITIKAI SZITOKSZÓ

E hasábkon másodszer kommentálom a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának állásfoglalását (lásd: *Miért alkotmányértő, ami törvényes?* Fundamentum, 1997/2. szám). Mindkét esetben önkormányzati hatóságoknak roma családokkal szembeni elfogadhatatlan eljárásai indokolták az ombudsman fellépését. (1997-ben a Ricséről Sátoraljaújhelyre betelepült cigány családok, most a Zámoly községben élő, hajléktalanná vált roma családok ügyéről van szó.) Az országgyűlési biztos sajnos nem kevés közéleti és civil kurázsit is igénylő vizsgálata és intézkedései mindkét alkalommal rendkívül fontosak voltak a magyarországi kisebbségek – közülük is a legrosszabb helyzetben lévő cigányok – jogvédelme szempontjából. Kaltenbach Jenő ezért személy szerint is kiérdemelte nemcsak az érintett közösségek, hanem az emberi jogok érvényesülése iránt elkötelezett ember megbecsülését. Ugyanakkor nyilván az olvasó is érzi e sorok mögött megbúvó magyarázkodási kényszert, amire az készleten a szerzőt, hogy az alapjogokkal foglalkozó jogászként újra kritikával illeti egy kolléga fontos munkáját. Azt gondolom ugyanis, hogy a jó ügy érdekében született dokumentumok jelentőségét azzal ismerjük el igazán, ha a legszigorúbb szakmai értékelésnek vetjük alá.

E kissé körülményeskedő bevezető után talán felmentést kapok a tizenegy fejezetre tagolt, terjedelmes állásfoglalás első hat részének kommentálása alól. Ezekben ugyanis az ombudsman – aki egyébként a közigazgatási jog egyik legkiválóbb hazai oktatója-kutatója – rendkívül alaposan indokolja a vizsgálat megindításának szükségességét, tárja fel a történeti tényállást és bizonyítja meggyőzően az államigazgatási eljárás számtalan szabályának megsértését az önkormányzat részéről. (E valóban színvonalas jogászai elemzést tartalmazó részek sajnálatos szépséghibája, hogy az 1957-es államigazgatási eljárási törvény helyett a dokumentum következetesen az 1959-es Ptk.-ra hivatkozik.)

„ALKOTMÁNYOS VISSZÁSSÁGOK”

Mielőtt azonban az ügy szempontjából releváns alkotmányos jogokkal kapcsolatos elemzések értékelésébe fognék, érdemes kissé elidőzni a tényfeltárást lezáró VI. fejezet következő, összefoglaló megállapítá-

sánál: „Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy a zámolyi művelődési ház színháztermében elhelyezett cigány származású felnőttek és gyermekek lakhatási lehetőségének végleges megoldása az önkormányzat és az annak képviselőjében eljáró polgármester – *egyoldalú, rugalmatlan és a valódi segítőkészséget nélkülöző – magatartása miatt, alkotmányos visszásságot előidéző módon hiúsult meg.*” (kiemelés az eredetiben – H. G.) Természetesen nem a polgármesteri magatartás minősítése készlet elgondolkodásra, hisz annak valóságtartalmát az ombudsman kétséget kizáróan igazolja. A kérdés inkább az, mit értsünk azon, hogy a polgármester törvényértő tevékenysége alkotmányos visszásságot idézett elő.

Mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és helyettesének, mind a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának eddigi gyakorlatában visszatérő kategória az alkotmányos visszásság, anélkül, hogy ennek lenne akár törvényi, akár a biztosok gyakorlatában kikristályosodott fogalma. Maga a kifejezés nyilván az alkotmány 32/B. § (1) bekezdésének szövegezéséből alakult ki. Az ombudsmanokról szóló 1993. évi LIX. törvény 1. §-ába szó szerint átvett szöveg ugyanis így szól: „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.” A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vonatkozásában az alkotmány 32/B. §-ának (2) bekezdése ugyanezt a nyelvi szerkezetet alkalmazza, azzal a különbséggel, hogy ez a speciális ombuds a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokkal foglalkozik. Ugyanakkor az ombudsmanokról szóló törvény 16. §-ának (1) bekezdése az országgyűlési biztosi eljárás kezdeményezése kapcsán már nem használja a visszásság kifejezést, csak arról szól, hogy az fordulhat a biztosokhoz, akit az alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem ért.

Mint látható tehát, a törvénysszöveg a visszásság szót az alkotmányos jogokkal kapcsolatban használja, ez indokolhatja a jelzős szerkezetű forma kialakulását. (Külön vizsgálatot érdemelne, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiban miért nem találkozhatunk az alkotmányos visszásság nem definiált fogalmával.

Nyilván csak formális válasz a kérdésre, hogy az Országgyűlés által választott ezt a szakombudsmant – egyébként érthetetlen módon – az alkotmányszöveg nem nevesíti, így rá nem vonatkozik az alaptörvény 32/B. §-a, és a hatáskörét és eljárását részletesen szabályozó adatvédelmi törvény sem tesz említést a visszasság kategóriájáról. Igaz viszont, hogy az ombudsman-törvény alkotmányból átemelt, említett 1. §-ának hatálya rá is kiterjed. Feltehetően azonban inkább felfogásbeli okok magyarázzák e határozatlan jogfogalom mellőzését az adatvédelmi biztos részéről.) Mindenesetre, amíg a terminus tartalmát a törvény vagy az országgyűlési biztosok gyakorlata meg nem világítja, nem lehet mást tenni, mint abból kiindulni, hogy azt valójában az alkotmányos jogok sérelmének értelmében használják. Nézzük most már azokat az alkotmányos jogokat, amelyeket a kisebbségi ombudsman vizsgálata a zámolyi ügy szempontjából relevánsnak tekintett.

EGYES ALKOTMÁNYOS JOGOK SÉRELME

1. A dokumentum elsőként a „lakhatás” jogát említi, melyet az alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogból, valamint az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának abból a megállapításából vezet le, mely szerint: „a lakás különleges helyet foglal el a tulajdon tárgyainak sorában, mert az emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja”. A zámolyi ügyben csak azért nem tűnik relevánsnak ez a hivatkozás, mert – ahogy az állásfoglalás első, alapos tényfeltárást tartalmazó feléből egyértelműen kiderül, a roma családok nem voltak tulajdonosai a polgármester által statáriális eljárás keretében lebuldózerezett házaknak. Vagyis a tulajdonhoz való jog alkotmányos szabályából véleményem szerint nem lehet levezetni a lakhatáshoz való jogot olyan emberek esetében, akik nem rendelkeznek lakástulajdonnal.

2. Az alanyi jogi megközelítést követően az ombudsmani állásfoglalás az államnak és az önkormányzatnak a lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettsége felől közelítve megállapítja, hogy az önkormányzat jelen ügyben nem teljesítette a lakások bérletéről szóló törvényben meghatározott ideiglenes elhelyezési kötelezettségét. Ezt a kétségtelen törvénysértést pedig már nem a tulajdonjog, hanem az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott *szociális biztonság*hoz való jog megsértéseként értékelte. Ehhez segítségül hívta az Alkotmánybíróság egy új döntését, melynek értelmében „az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonság

hoz való jog a szociális biztonsághoz való jog megvalósulásához” [32/1998. (VI. 25.) AB határozat]. Az állásfoglalás azt is megállapítja, hogy az önkormányzatnak ez a cselekedete egyben ellentétes a szociális igazgatásról szóló törvénynek az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeivel is.

3. Az ombudsman azonban ennél továbbmegy. Az Alkotmánybíróság imént említett 1998. júniusi határozatának érvelését alkalmazva – melynek értelmében a valahol való lakás igénye hozzátartozik az *emberi méltósághoz való jog* érvényesüléséhez –, megállapítja az alkotmány 54. § (1) bekezdésben foglalt emberi méltóság sérelmét is. A levezetés következő lépése pedig, hogy a „valahol való lakás” jogának érvényesülése kapcsán a lakóhely-változtatás nem lehet külső, és főleg nem az állam vagy az önkormányzat részéről tanúsított kényszer eredménye. Az, hogy a zámolyi önkormányzat magatartása nyomán a roma családok ilyen kényszerhelyzetbe kerültek, sérti a *tartózkodási hely szabad megválasztásának* az alaptörvény 58. §-ában garantált elvét.

4. Külön fejezetet szentel a dokumentum a zámolyi romák helyzetének a gyermekjogok tükrében. Az ombudsmani elemzés lényege ezzel kapcsolatban az, hogy az önkormányzat intézkedései ellentétesek a gyermekeknek a családban való nevelkedéshez fűződő, a gyermekek jogairól szóló 1997. évi XXXI. törvényben deklarált alapjogával. Az ombudsman ezen a helyen nem hivatkozik az alkotmány 67. §-ára, amely a gyermekek és a család kapcsolatáról rendelkezik, így arra lehet következtetni, hogy ebben az esetben alapjog alatt nem az alkotmányban foglalt jogot érti. Ugyanakkor megállapítja, hogy a művelődési ház kiürítése – a gyermekjogok potenciális veszélyeztetése miatt – már önmagában alkotmányos visszasságot eredményezne. Vagyis itt az alkotmányos visszasság fogalma látszólag tágabb, mint az alkotmányellenesség, magának a törvénynek a megsértése is elegendő hozzá.

KEVESEBB TÖBB LETT VOLNA?

Az egyes alkotmányos alapjogok sérelme kapcsán az állásfoglalás arra a következtetésre jut, hogy az önkormányzat eljárásával megsértette a szociális biztonság, az emberi méltósághoz és a lakóhely szabad megválasztásához fűződő jogokat. Ezen egyidejűleg megvalósult alkotmányos alapjogsérelmek közül különös figyelmet érdemel az emberi méltósághoz való jog megsértése, mely az ombudsmani indokolás szerint azáltal következett be, hogy az érintettek szociális biztonsága olyan mértékben ingott meg, amely

közvetett módon ugyan, de már sérti az emberi méltósághoz való alapjogot is.

Tehát az országgyűlési biztos nem érezte elégségesnek az említett súlyos törvénysértések megállapítását, hanem szükségesnek tartotta annak bizonyítását, hogy az adott törvényszegések mely alkotmányos rendelkezésekkel ellentétesek. Ezt az érvelési technikát nyilván az „alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok” olyan értelmezése eredményezte, amely szerint e visszasságok szükségképpen az alkotmány konkrét passzusainak sérelmét is jelentik. Sőt lehetőség szerint minél több alkotmányos rendelkezés sérelmét lehet megállapítani, annál súlyosabb az „alkotmányos visszasság”. Ez eredményezte azt az abszurd érvelést, amely az alkotmány egyik elvének – az emberi méltóság tiszteletének – a sérelmét közvetlenül egy másik, a szociális biztonságra vonatkozó paragrafus bizonyos mértéket meghaladó sérelméből vezette le. A minél több alkotmányos rendelkezés megsértésének igazolására való ez az indokolatlan törekvése azt a veszélyt rejti magában, hogy kiüresedik mindkét alkotmányosétel normatív tartalma.

A minél több alkotmányos jogsértés megállapítása azt a kérdést is felveti, vajon az ombudsman nem lépte-e túl az alkotmány már említett 32/B. § (2) bekezdésében foglalt és a kisebbségi törvény 20. §-ának (3) bekezdésében is megtalálható azt a hatásköri szabályt, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos csak a kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja.

Különösen szembevetendő ennek a korlátozásnak a figyelmen kívül hagyása az alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezések sérelmének vizsgálatával kapcsolatban. Itt ugyanis az állásfoglalás azt a megállapítást tartalmazza, hogy a vizsgálat során nem lehetett egyértelműen bizonyítani, hogy a művelődési házban lakó roma családokkal szemben a cigány etnikai kisebbséghez tartozásuk miatt közvetlen diszkrimináció valósult volna meg. Ugyanakkor a „problémás” roma családoktól való minél egyszerűbb „megszabadulás” szándéka alapján az ombudsman bizonyítottan látja a társadalmi és vagyoni helyzet miatti hátrányos megkülönböztetést, amely a származás miatti diszkriminációhoz hasonlóan, szintén az alkotmány 70/A. §-ának megsértését jelenti. Ez igaz, csak hogy kérdés, vajon az ilyen típusú diszkrimináció vizsgálata a nemzeti és etnikai vagy inkább az általános ombudsman kompetenciájába tartozik-e. Ma-

gam egyébként a dokumentumban összegyűjtött tényeket – mindenekelőtt azokat az érveket, amelyek a roma családok számára építendő új lakások építéséhez szükséges segítség megtagadásának indokolásaként elhangzottak, valamint azt a körülményt, hogy nem roma, „problémás” családok esetében nem volt tapasztalható hasonló eljárás – elegendőnek tartottam volna a faji diszkrimináció megállapítására.

Hasonló aggályok fogalmazhatók meg az alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított, a jogorvoslathoz való jog megsértésének ombudsmani megállapításával kapcsolatban is. Ezt az alkotmánysértést annak alapján látja igazolva az állásfoglalás, hogy az épületek bontására vonatkozó, egyébként jogellenes határozatokat nem közölték az érdekeltekkel, majd a bulldozerek a fellebbezésre nyitva álló határidő eltelte előtt munkába álltak. Ez nyilvánvalóan sérti az államigazgatási eljárásról szóló törvényt. Kérdés, van-e emellett különösebb jelentősége annak, hogy e törvénysértés nyomán az ombudsman megállapítsa a jogorvoslathoz való, ugyancsak nem speciálisan kisebbségi alkotmányos jog megsértését is.

A FELELŐSSÉG TISZTÁZATLAN KÉRDÉSE ÉS A JAVASLATOK

Önálló fejezetet szentel a dokumentum a kialakult helyzetért fennálló felelősség kérdésének, külön-külön vizsgálva az egyes szereplők felelősségét. A szöveg sajnos semmilyen támpontot nem nyújt arra nézve: milyen felelősségről van szó. Egy jogi dokumentum esetében természetesen nem mindegy ugyanis, hogy például politikai vagy jogi felelősségről beszélünk-e. Ha jogi felelősségre gondol az ombudsman, akkor ki kellett volna térnie annak objektív (jogellenességi) és szubjektív (felróhatósági) feltételeire minden egyes esetben.

Az elsőként tárgyalt közvetett és közvetlen állami felelősség sajnos mindkét esetben nehezen értelmezhető. A közvetett állami felelősség körében például nehéz mit kezdeni azzal a megállapítással, miszerint „a jegyző ... a hatóság vezetőjeként az államot, illetve ha úgy tetszik, a ‘központi államhatalmat’ testesíti meg, következtetésként az általa akárcsak mulasztással elkövetett jogszabálysértés miatt is fennáll az állam felelőssége”. Való igaz, hogy a jegyző esetében az államigazgatási jogkörben okozott polgári jo-

MAGAM A DOKUMENTUMBAN ÖSSZEGYŰJTÖTT TÉNYEKET – MINDENEKELŐTT AZOKAT AZ ÉRVEKET, AMELYEK A ROMA CSALÁDOK SZÁMÁRA ÉPÍTENDŐ ÚJ LAKÁSOK ÉPÍTÉSÉHEZ SZÜKSÉGES SEGÍTSÉG MEGTAGADÁSÁNAK INDOKOLÁSÁKÉNT ELHANGZOTTAK, VALAMINT AZT A KÖRÜLMÉNYT, HOGY NEM ROMA, „PROBLÉMÁS” CSALÁDOK ESETÉBEN NEM VOLT TAPASZTALHATÓ HASONLÓ ELJÁRÁS – ELEGENŐNEK TARTOTTAM VOLNA A FAJI DISZKRIMINÁCIÓ MEGÁLLAPÍTÁSÁRA.

gi kártérítési felelősség intézményével lényegében az állam vállal felelősséget, ugyanakkor ez inkább a károsultak érdekeit védő technikai szabály, hisz ezt követően a jegyzőtől munkajogi kártérítés keretében visszakövetelheti az összeget, ami így már végképp az illető felelősségévé válik. A jegyzővel szemben hivatali bűncselekmény miatt indítandó eljárás esetében pedig végképp nem eredményezi az állam még közvetett felelősségét sem, különösen nem jogi értelemben. De miután közigazgatási szakemberről van szó, nála a politikai felelősség sem merülhet fel úgy, ahogy mondjuk egy minisztertől elvárható a lemondás, ha beosztottai a zámoslyhoz hasonló jogsértéseket követnének el. A jegyzővel szemben az említett polgári jogi és esetleg büntetőjogi felelősség mellett mindenekelőtt egyszerűen a munkajogi felelősség szankcióit kell érvényesíteni: magyaráz ki kell rúgni az állásából.

Nem kevésbé meghatározhatatlan tartalmú „az állam közvetlen – részben az alkotmányból, részben más törvényekből fakadó – általános felelőssége” sem. Nem tűnik ki, hogy pontosan milyen alkotmányos és törvényi rendelkezésekre gondol az ombudsman, és ezek nyomán milyen típusú felelősségre? Valószínűleg bizonyos jogszabályok hibáira, illetve hiányára, de nem világos, hogy ennek mi a kapcsolata akár a jogi, akár a politikai felelősséghez. Talán a legjobb próbája az ötletnek az lenne, ha választ lehetne adni arra a kérdésre, vajon milyen jogi vagy politikai szankció jöhet számításba e „felelősség” kapcsán.

Ráadásul a dokumentum végén található jogalkotási javaslatok nem is utalnak arra, mintha a sejtetető jogalkotási hiatusokról lenne szó. Aligha oldható például meg belügyminiszteri rendelet-alkotással, hogy a jegyző tevékenysége során csak a jogszabályoknak legyen alárendelve és ne a polgármester önkényes intézkedéseinek. Miként az utóbbi önkényt aligha kűszöböli ki a jegyzővel szembeni fegyelmi eljárásokat megelőzni javasolt kamarai véleményalkotás. A jogi garanciák mindkét esetben léteznek a mai jogrendszerben is, politikaiakat pedig új jogszabályok sem képesek teremteni.

Ugyancsak nehéz kezelni a helyi önkormányzati képviselő-testület felelősségét is, különösen – ahogy a dokumentum állítja – „közvetlen formában”, mondjuk például a jegyző személyének kiválasztásáért, jogszabálysértést „potenciálisan” eredményező nyomásgyakorlásért. Ezek éppúgy nem jogi felelősséget megalapozó jogellenes magatartástípusok, mint a kellő „elvárások” nem-támasztása vagy a „szemet hunyás”. Ha pedig az a tartalma a testület – kizárólag politikai – felelősségének, hogy a következő önkormányzati választások során esetleg nem választják újra tagjait, vagy legalábbis egy részüket, akkor nem sokat mondunk a felelősségről.

A testületi felelősség értelmezhetetlensége okán nehéz mit kezdeni azzal a kezdeményezéssel is, mely arra szólítja fel a képviselő-testületet, hogy „határozatban foglaljon állást arról, hogy elismeri az önkormányzat testületi felelősségét a kialakult, és alkotmányos visszasságot előidéző helyzet bekövetkezéséért”.

A polgármester esetében nyilván megalapozott a hivatali visszaélés gyanújának megfogalmazása, bár az nem érthető, vajon miért gondolja az ombudsman, hogy e bűncselekményi tényállás csak „formálisan” valósult volna meg. Nem szól róla az állásfoglalás, de nyilván midőn a „jó gazda gondosságát”, „válságmenedzselést”, az „önkormányzat döntési helyzetbe hozását” hiányolja, akkor a polgármester politikai felelősségéről beszél.

* * *

Mindent összevetve, nem a kötelező kompenzációs szándék mondatja velem, hogy nagyon fontos a kisebbségi ombudsman állásfoglalása olyan hazai közállapotok körülményei között, amikor – és ezt bizonyította Sátoraljaújhely, Tiszakécske, Székesfehérvár és most Zámoly példája – a helyi közösségek a maguk többségi akaratát látszólag demokratikus testületi döntésekkel legitimálva súlyos törvénysértések révén kényszerítik rá a kisebbségi romákra. Nem lehet eléggé értékelni az országgyűlési biztos következetességét e törvénysértések feltárásában. Ugyanakkor e mostani dokumentum ráirányította a figyelmet számos tisztázatlanságra az ombudsmani gyakorlattal kapcsolatban. Különösen érdemes a végiggondolásra az alkotmánynak és az ombudsmani törvénynek az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokra vonatkozó kitétele, vagy ahogy a legtöbb országgyűlési biztos praxisába átültetődött: az alkotmányos visszasság. Ha már polgárjogot nyert ez a meghatározatlan tartalmú jogfogalom, valószínűleg hasznos lenne az általános alkotmányellenességnél szűkebb jelentést tulajdonítani neki. Márcsak azért is, hogy elejét vegyük annak a tendenciának, hogy az alkotmánysértés fogalmát egyfajta politikai szitokszóvá degradálva, teljesen kiüresítjük annak és ezzel egyszersmind magának az alkotmánynak is normatív tartalmát. Lehet például, hogy az alkotmányban foglalt jogokkal kapcsolatos visszasságok megállapításához a zámolyi roma családok ügyében is elegendő lett volna a véleményem szerint igazolható etnikai diszkrimináció megállapítása mellett az egyes jogokat szabályozó törvények megsértésének kimondása, és az ebből eredő jogi következtetések levonása. Vagyis talán lehet, hogy az egyértelmű törvénysértések konstatálása mellett kevesebb alkotmányos jogsértés felemlítése több lett volna.

II.

A MONORI VÁROSI BÍRÓSÁG ÍTÉLETE EGY DISZKRIMINÁCIÓS ÁLLÁSHIRDETÉSRŐL

Monori Városi Bíróság
3.P.21.321/1997/13. szám

bezés csak az ítélet indoklása ellen irányul, bármelyik fél kérheti, hogy a fellebbezést a másodfokú bíróság tárgyaláson bírálja el.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Monori Városi Bíróság a Dr. P. Z. ügyvéd és Dr. Gy. T. ügyvéd által képviselt K. Zs. felperesnek – Dr. M. N. által képviselt PROFI Magyarország Részvénytársaság alperes ellen, személyhez fűződő jogok megsértése iránt indított perében meghozta az alábbi ítéletet.

A bíróság megállapítja, hogy az alperes a Népszabadság című napilapban 1997. szeptember 18. napján közzétett fizetett hirdetésének a ‘csak férfi’ és ‘25–35 év közötti életkor’ szövegezésű kitételeivel megsértette a felperes hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos és polgári jogait.

A bíróság az alperest [*az eredetiben ‘felperest’, javította a Monori Városi Bíróság 3.P.21.321/1997/14. szám alatt kiadott kijavító végzése. A szerk.*] az ilyen és hasonló jellegű további jogsértésektől eltiltja.

A bíróság kötelezi az alperest, hogy külön felhívásra a Magyar Állam javára fizessen meg 7000 azaz hét-ezer forint illetéket.

A perrel kapcsolatban felmerült további 2000 azaz kétezer forint illetékköltséget a felperes maga viseli.

A bíróság kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperes részére 6000 azaz hatezer forint részperköltséget.

A felperes keresetét a fentieket meghaladóan elutasítja.

Az ítélet ellen annak kézbesítésétől számított 15 napon belül a Pest Megyei Bírósághoz címzett, de a Monori Városi Bíróságnál írásban, 3 példányban benyújtandó fellebbezésnek van helye.

A fellebbezési határidő lejártá előtt a felek közösen kérhetik a fellebbezés tárgyaláson kívül történő elbírálását.

Ha a fellebbezés csak kamatfizetésre, perköltség viselésére, vagy összegére, illetve a meg nem fizetett illeték vagy az Állam által előlegezett költség megfizetésére vonatkozik, vagy csak az előzetes végrehajthatósággal, a teljesítési határidővel, vagy részletfizetés engedélyezésével kapcsolatos, illetve ha a felleb-

INDOKLÁS

A bíróság a becsatolt okiratok és a peres felek előadásai alapján az alábbi tényállást állapította meg:

Az alperesi nagyvállalat a Népszabadság című napilap 1997. szeptember 18-i számában az alábbi fizetett hirdetést tette közzé: „Profi Magyarország Rt. felvételt hirdet asszisztensi (csak férfi) munkakör betöltésére. Lehet kezdő is, a későbbiekben előrejutási lehetőséggel. Alkalmazási feltételek: felsőfokú iskolai végzettség, jó szervező- és tárgyalóképesség, tárgyalási szintű francianyelv-tudás, 25–35 év közötti életkor, gépkocsivezetői jogosítvány...”

A felperes 51 éves nő, felsőfokú iskolai végzettséggel, francia nyelvvizsgával és gépkocsivezetői engedéllyel rendelkezik.

A felperes a hirdetés megjelentetése után érdeklődési célból telefonon felhívta az alperesi nagyvállalatot, ahol a bemutatkozása után közölték, hogy nem felel meg a feltételeknek.

A hirdetés szövegében a ‘csak férfi’ és a ‘25–35 év közötti életkor’ kitétel a felperest női méltóságában és életkorában megsértette.

A felperes módosított keresetében kérte a bíróságot, hogy állapítsa meg az alperes jogsértését a Magyar Köztársaság Alkotmánya 66. § (1) és 70/A. § (1) bekezdése, a Ptk. 76. §, valamint a Munka Törvénykönyve 5. §-a alapján – tekintettel arra, hogy a hirdetés életkorra és nemiségre vonatkozó kitételei a felperest sértik.

Kérte továbbá a bíróságot, hogy az alperest a Ptk. 84. § (1) b. pontja alapján tiltsa el a további jogsértéstől, és kötelezze arra, hogy a Ptk. 84. § (1) c. alapján a felperes részére adjon megfelelő elégtételt az alábbi szövegű hirdetés Népszabadság című napilapban történő közzétételével: „A Profi Magyarország Rt. által a Népszabadság 1997. szeptember 18-i számában megjelentetett álláshirdetés K. Zsuzsa alkotmányos jogait sértette, mivel kizárta őt a pályázók köréből, tekintettel nemére és életkorára. A Profi Magyarország Rt. ezentúl valamennyi általa meghirdetett állás betöltésénél egyenlő esélyt biztosít a jogszerű pályázati fel-

tételeknek megfelelő jelentkezőknek, függetlenül életkoruktól, nemüktől, vagy bármilyen más, a munkavégzéssel össze nem függő tulajdonságuktól.”

A felperes igényelte perköltségei megtérítését is.

A felperes keresete indoklásában kifejtette, hogy álláspontja szerint a hirdetés a hátrányos megkülönböztetés tilalmát két lényeges területen is megsértette, egyrészt kimondta, hogy csak férfiak jelentkezését várja, másrészt az alkalmazási feltételek között kiemelte, hogy a jelentkezőnek 25 és 35 év közötti életkorúnak kell lenni. A hirdetés sérti a női egyenjogúságot gazdasági tekintetben – figyelemmel az alkotmány 66. § (1) bekezdésére, ezenfelül az életkor és a nem szerinti megkülönböztetés az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, a Ptk. 8. § (2) bekezdésébe és a 76. §-ába is ütközik, ezáltal személyiségi jogokat sért.

A felperes hivatkozott továbbá a Munka Törvénykönyvének 5. §-ára, mely kifejezett diszkriminációellenes kitételeket tartalmaz a munkaviszonnyal kapcsolatban. Kifejtette, hogy a munkaviszony esetleg éppen azért nem jött létre, mert a munkáltató a munkaviszony meghirdetésekor hátrányos megkülönböztetést alkalmazott.

Az alperes kérte a kereset elutasítását.

Álláspontja szerint az alkotmányba, a Polgári Törvénykönyvbe és a Munka Törvénykönyvbe foglalt elvek nem öncélúak, azok formális alkalmazása éppúgy helytelen, mint az alkalmazás mellőzése, nem lehet figyelmen kívül hagyni a nők és a férfiak között meglévő fizikai és biológiai különbségeket.

Lényegében hivatkozott arra, hogy az alperes belátása szerint körültekintően választja ki az egyes munkakörök betöltésére a legmegfelelőbbnek tartott személyeket: a munkáltató maga döntheti el, hogy egy állás meghirdetésénél a leendő munkavállalóival szemben milyen elvárásai vannak.

Ugyanakkor személyhez fűződő jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni, a felperest azonban a hirdetés leközlése kapcsán személyében semmilyen hátrány nem érte.

Külön kifogásolta az elégtételadás körében a felperes által megszövegezett hirdetéstervezetet, annak túlzottan általánosító fogalmazása miatt is.

A felperes keresete túlnyomórészt alapos.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 66. § (1) bekezdése értelmében:

„A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyen-

jogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.”

Az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdése szerint:

„A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

Az Alkotmány 70/K. § értelmében:

„Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

A Polgári Törvénykönyv 75. § (1) bekezdése értelmében:

„A személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.”

A Polgári Törvénykönyv 76. §-a szerint:

„A személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetiük szerint, továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése.”

Az ismertetett jogszabályhelyek a hátrányos megkülönböztetés eseteit csupán példálózva sorolják fel:

a felsoroltakon kívül más magartatás, illetőleg cselekmény is minősülhet hátrányos megkülönböztetésnek, így akár az életkor szerinti megkülönböztetés is.

Adott helyzetben a felperes nem azt kifogásolta, hogy a hirdetés kapcsán az alperes nem létesített vele munkaviszonyt, hanem eleve a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó hirdetés megjelentetése volt sértő számára, keresete a személyiségi jogvédelem polgári jogi eszközeinek igénybevételére irányult, így jelen perben a Munka Tör-

A FELPERES NEM AZT KIFOGÁSOLTA, HOGY A HIRDETÉS KAPCSÁN AZ ALPERES NEM LÉTESÍTETT VELE MUNKAVISZONYT, HANEM ELEVE A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉST TARTALMAZÓ HIRDETÉS MEGJELENTETÉSE VOLT SÉRTŐ SZÁMÁRA, KERESETE A SZEMÉLYISÉGI JOGVÉDELEM POLGÁRI JOGI ESZKÖZEINEK IGÉNYBEVÉTELÉRE IRÁNYULT, ÍGY JELEN PERBEN A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVÉNEK DISZKRIMINÁCIÓT TILTÓ RENDELKEZÉSEI KÖZVETLENÜL NEM ALKALMAZHATÓK.

vénykönyvének diszkriminációt tiltó rendelkezései közvetlenül nem alkalmazhatók.

Mind az alkotmány, mind a Polgári Törvénykönyv ismeretett rendelkezéseinek helyes értelmezéséből kitűnik, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csupán az, amelyik valamely személy vagy csoport vonatkozásában hátrányos és önkényes.

Az alperes hirdetésében a nemre és az életkorra vonatkozó megjelölésével olyan megkülönböztetést tett, amellyel a nők, és bizonyos életkorú személyek csoportját hátrányosan megkülönböztette, hiszen eleve elzárta őket attól, hogy munkaviszony létesítése céljából jelentkezzenek.

A felperes a bíróság kérdésre a tárgyaláson meggyőző módon kifejtette, hogy a hirdetés szövege benne megütközést keltett, sértette életkorában és női méltóságában, különös tekintettel arra, hogy egyébként – az alperes által sem vitatottan – minden más a hirdetésben megfogalmazott feltételnek megfelelt volna.

Az, hogy egy cselekmény, vagy magatartás sérti-e valamely személynek az alkotmányos, illetve személyhez fűződő jogait, mindig az adott eset körülményeinek vizsgálata alapján egyedileg bírálendő el, az érintett személyek érdekeinek összevetésével a Pp. 206. § (1) bekezdése alapján.

A felperes a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó hirdetés felmutatásával és a perben tett meggyőző előadásával önmagában eleget tett a Pp. 164. § (1) bekezdésében meghatározott reá háruló bizonyítási kötelezettségének.

Ezen túl az alperest terhelté volna annak bizonyítása, hogy a megkülönböztetés közzététele indokolt volt.

Kétségtelen, hogy az alperesi nagyvállalatot – még az álláshirdetés közzététele kapcsán is – megillette egy másik alkotmányos alapjog: az alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog.

Ennek alapján a jogszabályok keretei közt a tulajdonos eldöntheti, hogy egy meghatározott munkakör betöltésére mely személyt kíván alkalmazni.

Az alkotmányból levezethető tulajdonhoz való jogot sem lehet azonban úgy gyakorolni, hogy az mások jogait, vagy törvényes érdekeit sértse vagy csorbítsa.

A kifogásolt hirdetési kitételekkel kapcsolatban az alperes nem is hivatkozott olyan különleges körülményre, amely egy nőt, vagy 35 évesnél idősebb személyt – fizikai, biológiai vagy egyéb adottságainál fog-

A BÍRÓSÁG AZ ADOTT HELYZET KÖRÜLMÉNYEINEK VIZSGÁLATA KAPCSÁN ARRRA A MEGGYŐZŐDÉSRE JUTOTT, HOGY A PERBELI HIRDETÉS A NEM ÉS AZ ÉLETKOR VONATKOZÁSÁBAN OLYAN INDOKOLATLAN ÉS ÖNKÉNYES, HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉST TARTALMAZOTT, AMELY SÉRTETTE A FELPERES HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMÁRA VONATKOZÓ, AZ ALKOTMÁNYBAN ÉS A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVBEN MEGHATÁROZOTT, SZEMÉLYHEZ FÜZŐDŐ JOGAIT.

va – eleve alkalmatlanná tette volna az állás betöltésére.

Ugyanakkor a felperes minden más követelménynek megfelelt volna és a hirdetés megkülönböztetést tartalmazó tételei ténylegesen sértették is.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos és polgári jogok olyan alapvető emberi és állampolgári jogok, melyeknek akár egy másik alkotmányos alapjoggal való korlátozásához

is nyomós indok szükséges.

A bíróság az adott helyzet körülményeinek vizsgálata kapcsán arra a meggyőződésre jutott, hogy a perbeli hirdetés a nem és az életkor vonatkozásában olyan indokolatlan és önkényes, hátrányos megkülönböztetést tartalmazott, amely sértette a felperes hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, az Alkotmányban és a Polgári Törvénykönyvben meghatározott, személyhez fűződő jogait.

Tekintettel arra, hogy a hirdetés szövegezése a felperesben ténylegesen megütközést keltett, így nem lehet a személyhez fűződő jogok visszaélésszerű érvényesítéséről beszélni: ellenkezőleg, a felperes a polgári per megindításával éppen érvényt szerzett az alkotmányban és törvényben biztosított jogainak.

A személyiségvédelem eszköztárát a Polgári Törvénykönyv 84. §-a tartalmazza: a Polgári Törvénykönyvben és – kizáró rendelkezés híján – az alkotmányban rögzített alapvető, személyhez fűződő jogok megsértése kapcsán a jogaiban sértett személy az itt meghatározott igényeket támaszthatja.

A Ptk. 84. § (1) bekezdés a. pontja alapján a bíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az alperesi jogsértést megállapította, és a b. pont alapján az alperest eltiltotta az ilyen, és hasonló további jogsértésektől, tekintettel arra, hogy azok előfordulása a jövőre nézve sem zárható ki.

A bíróság nem találta alaposnak a felperes keresetét a nyilatkozattal történő elégtétel vonatkozásában.

A Polgári Törvénykönyv 85. § (1) bekezdés első fordulata értelmében:

„A személyhez fűződő jogokat ... csak személyesen lehet érvényesíteni...”

A 84. § (1) bekezdés c. pontja értelmében akit személyhez fűződő jogában megsértettek, „követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal, vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről, vagy költségén az elégtételhez megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak”

A felperes végül is olyan tartalmú nyilatkozat közzétételére kérte kötelezni az alperest, amelyben a felperes vezetékneve kezdőbetűjének és keresztnevének feltüntetésével szerepelne, a lakcím esetleges közléséhez nem járult hozzá.

Az elégtételadás akkor töltheti be rendeltetését, ha az a konkrét ügy kapcsán alkalmas arra, hogy a jogai-ban megsértett személy részére megfelelő erkölcsi jóvátételt nyújtson.

A felperes nevének megjelölése nélkül a nyilatkozat közzététele a bíróság álláspontja szerint nem alkalmas arra, hogy a konkrét személy részére megfelelő elégtételt adjon, ezenfelül a hirdetéstervezet szövege olyan általános kitételeket is tartalmaz, melyek megjelölése jelen polgári jogvita kereteit meghaladná.

A hivatkozott jogi indoklás alapján a bíróság – a nyilatkozattal történő elégtételadás körében – a felperes keresetét elutasította.

A perre az alperes okot adott, a bíróság nagyobb-részt alaposnak találta a felperes keresetét, ezért a Pp. 81. § (1) bekezdés alapján az alperest kötelezte a 12/1991. (IX. 29.) IM rendelet 1. § (1) bekezdésének

keretei között megállapított 6000 Ft ügyvédi munkadíj mint részperkölttség megfizetésére.

A per az illetéktörvény 62. § (1) bekezdésének f. pontja értelmében tárgyi illetékeljegyzési jogos, így a felperes a keresetlevelén tévesen róta le a 9000 Ft összegű illetéket.

A pernyertesség, perveszteség arányára figyelemmel az illetéktörvény 64. §-a értelmében alkalmazandó 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (1) bekezdése alapján a bíróság akként rendelkezett, hogy a tévesen lerótt 9000 Ft illetékből 2000 Ft-ot a felperes maga visel, további 7000 Ft illetéket pedig külön felhívásra az Állam javára az alperes köteles megfizetni.

A tévesen lerótt 9000 Ft-nyi illeték és a 2000 Ft illeték különbözetét a bíróság a felperes későbbiekben esetlegesen előterjesztett kérelmére az illetéktörvény 80. § (1) bekezdésének i. pontja alapján külön végzésben visszatéríteni rendeli.

Monor, 1998. évi június hó 25. napján

Dr. Kárpáti József sk., a tanács elnöke

Fábián Gáborné sk., ülnök

Tabányi Pálné sk., ülnök

AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS ÉS KORLÁTAI

A Monori Városi Bíróságnak Kádár Zsuzsanna és a PROFI Magyarország Rt. perében hozott ítélete az alapjogi bíráskodás több fontos kérdésére hívja fel a figyelmet. Fontos egyrészt annak a jelzése, hogy a diszkriminatív munkaadói gyakorlatok visszaszorításában a bíróságok aktív szerepet játszhatnak. Még fontosabb azonban az a dogmatikai alapkérdés, mely már a Bajai Városi Bíróságnak az elhíresült magzatperben hozott ítélete mélyén is meghúzódott, de mind akkor, mind pedig e jelen ítéletben említés nélkül maradt. A kérdés, mely az alapjogi bíráskodás terjedelmét alapvetően meghatározza, általában így tehető fel: ki tekinthető az alapjogok kötelezettjének? Közélebről: kötelezik-e közvetlenül az alkotmányban foglalt alapjogok a magánszemélyeket? A német szaknyelvből az angolba is átvett terminológiával a *Drittwirkung* (harmadikkal szembeni hatály) problémája ez. A jelen írás ezt a kérdéskört tárgyalja, utalva a kapott válaszból az alapjogi bíráskodás terjedelmére vonatkozóan adódó következményekre. Természetesen a probléma komplexebb annál, hogy az adott keretek között akár csak kísérletet is lehessen tenni egy minden szempontra kiterjedő elemzésre. Ezért az alábbiak inkább a felmerülő problémák tudatosítását szolgálják, mint végleges választ kívánnak adni.

AZ ALKOTMÁNY SZÖVEGE ÉS ÉRTELMEZÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

Az alkotmány szövege látszólag egyértelműen állást foglal a személyi hatály kérdésében. A 77. § (2) bekezdése szerint az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra egyaránt kötelezőek. Ezt a rendelkezést látszik kiegészíteni a 70/K. §, mely az alapjogok megsértése miatt keletkezett igények és az alapvető kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások számára megnyitja a bírósági utat. E két szabály együtteséből első olvasatra nem következik más, mint hogy az alkotmányi szabályok, így az alapjogok címzettje nem pusztán a közhatalmat gyakorló állam, hanem valamennyi jogalany, valamint hogy a magánszemélyek (azaz a közhatalmat gyakorló államtól elkülönült jogalanyok) alapvető jogaik tiszteletben tartását bíróság előtt mind a közhatalom gyakorlóitól, mind pedig egymástól követelhetik.

Nem kétséges, hogy a 77. § (2) bekezdésének szövege szerint az alkotmány rendelkezéseinek tiszteletben tartását minden további törvényi közvetítés nélkül előírja, ami egyebek között a bíróságok általi alkalmazhatóságot jelent. Azonban elhamarkodott lenne ezt a rendelkezést úgy értelmezni, hogy az alkotmány egésze mind a közhatalom, mind pedig a magánszemélyek számára közvetlenül kötelező lenne. Számos rendelkezés – akár az államszervezet felépítésére vonatkozó szabályok, akár például a menedékhelyhez való jog – tartalma szerint magánszemélyekkel szemben alkalmazhatatlan. Megfontolandó továbbá, hogy az alkotmány 8. § (1) bekezdése az alapvető jogok tiszteletben tartását és védelmét az állam (de nem a magánszemélyek) köteleességévé nyilvánítja. De ezen túlmenően maga a 77. § (2) bekezdésének megfogalmazása is óvatosságra int. Egyrészt azért, mert az alkotmányt és az alkotmányos törvényeket együtt említi. Másrészt azért is, mert az alkotmány és az alkotmányos törvények tiszteletben tartását legelső helyen a társadalom szervezeteinek írja elő, és csak az után említi az állami szerveket, majd az állampolgárokat. Ezek a körülmények arra engednek következtetni, hogy a 77. § (2) bekezdése nem a személyi hatályt az alkotmány egészére vonatkozóan kijelölő rendelkezés. Sokkal inkább tekinthető az idézett szakasz a jog uralma kinyilvánításának a rendszerváltozás sajátos helyzetében. Annak deklarációja, hogy az akkor még egyedül uralkodó párt éppúgy a jog szabályainak hatalma alatt áll, mint az állam működése, vagy az állampolgárok tevékenysége.¹ Ilyen értelemben tehát a 77. § (2) bekezdése a jogállamiság elvének egy elemét emeli ki és nyomatékosítja. Ezt az értelmezési irányt támasztja alá a hivatkozott szakaszt az alkotmányba bevezető törvényhely indoklása is, amennyiben megállapítja, hogy a 77. § (2) bekezdésében foglalt szabály a jogállamiság követelményéből adódik.

A 77. § (2) bekezdésének az alapjogok területén való automatikus és általános alkalmazása ellen nem csak maga a normaszöveg és létrejöttének körülményei szólnak. Az alapjogok kialakulásuktól kezdődően az egyén szabadságát hivatottak védeni az állam beavatkozásával szemben. Funkciójuk tehát a közhatalmat gyakorló állam korlátok közé szorítása, azon életszféra meghatározása, melybe a közhatalomnak nincs beleszólása. Az alapjogok címzettje így alapvetően az állam, és nem az egymás mellé rendelt ma-

gánszemélyek. Ez éppúgy igaz a szűkebb értelemben vett szabadságjogokra, mint a diszkrimináció tilalmára.

Az alapjogok magánszemélyekkel szemben való közvetlen alkalmazásával kapcsolatos aggályok tovább erősödnek, ha megfontoljuk, hogy az alapjog jogosultja számára így keletkező többlet védelem egyúttal az alapjog kötelezettjeként kezelt magánszemély szabadságának, gyakran valamely alapjogának korlátozásával jár. A végeredmény tehát nem még több szabadság, hanem az egyik magánszemély magánautonómiájának visszaszorítása a másik javára.

Nem csak a magánautonómia korlátozását jelenti azonban az alapjogok magánszemélyekkel szemben való közvetlen alkalmazása, hanem a magánjog alkotmányjoggal való helyettesítését is. Így ugyanis a magánjogi természetű jogviták nem a tágabb értelemben vett magánjog szabályai szerint dőlnek el, hanem az egymással szemben álló alapjogok közötti bírói mérlegelés alapján. Ez nem pusztán azért aggályos, mert a magánjog az érdekkonfliktusok kiegyensúlyozott rendezésére a lehetséges élethelyzetek sokféleségéhez igazodó, cizellált szabályokat alkalmaz, míg az alapjogokat általános, értelmezésre szoruló klauzulák biztosítják. A magánszemélyek között közvetlenül az alapjogok alapján történő bíraskodás a törvényhozó szerepébe helyezi a bíróságokat: a különböző élethelyzetekre vonatkozó részletszabályokat a bírónak kell megállapítania. Márpedig ha az adott élethelyzetben felmerülő érdekkonfliktus egyúttal alapjogok konfliktusát is jelenti, akkor a mérlegelés az alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően a törvényalkotó dolga. A 8. § (2) bekezdése szerint ugyanis az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapjogok mindenfajta törvényi alap nélküli korlátozása tehát alkotmányellenes, még ha ez a korlátozás más alapjog érvényesítése érdekében történik is. A korlátozásnak legalább a lényeges szabályait törvénynek kell megállapítania.²

KIRE ÉS HOGYAN KÖTELEZŐEK AZ ALAPJOGOK?

Ha az eddig felsorakoztatott érvek az alapjogok magánszemélyekkel szembeni hatályát kizárják, nem teszük kérdéssé a közhatalom gyakorlásának alapjogi kötöttségét. Amint arra fentebb utaltam, az alkotmány 77. § (2) bekezdése az alkotmányi rendelkezések, így az alapjogok tiszteletben tartását mindenfajta törvényi közvetítés nélkül előírja. Nem mond ennek ellent az alkotmány 8. § (2) bekezdése sem, hiszen az pusztán az alapjogokra vonatkozó szabályozás

szintjére vonatkozóan állít fel garanciális szabályt. Ha a 8. § (2) bekezdése alapján az alapjogok kötelező erejéhez törvényi közvetítésre lenne szükség, az nem jelentene mást, mint az alapjogok teljes kiszolgáltatását a törvényhozónak. Nincs akadálya azonban annak, hogy a közhatalom-gyakorlás közvetlen alapjogi kötöttségét állítsuk. Mi több, egyedül így biztosítható az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, mely az államnak az alkotmány 8. § (1) bekezdése értelmében elsőrendű kötelezettsége. Ez azt jelenti, hogy minden közhatalmat gyakorló szerv köteles az alapjogokat tiszteletben tartani. Ez éppúgy vonatkozik a törvényalkotóra, mint a végrehajtó hatalomra és a bíróságokra.

A magánszemélyekkel szemben az alapjogok közvetlen alkalmazását a fenti megfontolások kizárják. Mindazonáltal nem képviselhető az az álláspont, hogy az alapjogoknak semmi hatása ne kellene, hogy legyen a magánjogi viszonyokra. Az egyén a gazdasági hatalomnak éppúgy kiszolgáltatott lehet, mint a közhatalomnak. Cselekvési szabadságának korlátozását vagy a vele szemben alkalmazott diszkriminatív bánásmódot gyakran magánjogi viszonyaiban szenved el. A jogvédelem szükségessége tehát megalapozott. A kérdés az, milyen úton érhető el az alapjogban megjelenő értékeknek a magánjogi jogviszonyokban való megjelenítése úgy, hogy az alapjogok magánszemélyek közötti közvetlen alkalmazásából eredő aggályokat elkerüljük.

Nem járható út a német irodalomban Jürgen Schwabe által képviselt megközelítés.³ Schwabe szerint a magánjog éppúgy állam alkotta jog, mint a jogrendszer más ágai, mint ahogy a polgári bíróság döntése és e döntés végrehajtása is a közhatalom megnyilvánulása. A közhatalom pedig csak az alapjogok tiszteletben tartása mellett gyakorolható. Amikor tehát magánszemélyekkel szemben az állami szervek a magánjog szabályait érvényesítik, a magánszemélyek ugyanúgy igényt tarthatnak alapjogaiknak tiszteletben tartására, mint az egyéb jogszabályok alkalmazásakor. Így nincs értelme magánszemélyek közötti alkalmazhatóságról beszélni, hiszen a magánjogi szabályokat is az állam alkotja és kényszeríti ki.

Schwabe érvelése ott hibázik, hogy figyelmen kívül hagyja a magánjog és a közjog közötti különbséget. A közjogi szabályok érvényesítésekor az alapjogok tiszteletben tartása nem eredményez mást, mint az állami cselekvés korlátok közé szorítását. Ezzel szemben az alapjogok érvényesítése a magánjogi jogvitákban magánszemélyek autonómiájának korlátozását jelenti.⁴ Pusztán az a körülmény, hogy egy bíróság mint állami szerv a magánjogi jogviszony megítélésére hatáskörrel bír, nem változtat a jogviszony természetén. A bíróság csak annyiban köteles figyelembe

venni az alapjogokat, amennyiben azok alkalmazandók, és nem azért alkalmazandók az alapjogok, mert bíróság dönt.⁵

Az Egyesült Államok joggyakorlata a sokat vitatott *state action doctrine* segítségével juttatja érvényre magánszemélyekkel szemben az alapjogokat, azon belül is elsősorban a faji megkülönböztetés tilalmát.⁶ A kiinduló probléma az Egyesült Államokban ugyanaz: csaknem valamennyi közvetlenül érvényesülő alkotmányos jog csak a közhatalommal szemben véd. Ezt az általános szabályt a *state action doctrine* úgy töri át, hogy a diszkrimináció tilalmát bizonyos esetben magánszemélyekkel szemben is alkalmazhatónak nyilvánítja: lényegében akkor, ha a magánszemély cselekvése az államnak betudható. Ilyen módon a joggyakorlat jelenlegi állapotában a Supreme Court az állam cselekvésének tekinti a magánszemély magatartását, ha azt az állam kényszerítette ki,⁷ ha a magánszemély egyébként az állam tevékenységi körébe eső feladatot lát el,⁸ ha az állam a magánszemély magatartását lehetővé tette vagy előmozdította és egyúttal abból hasznot húz,⁹ ha állami szervek a magánszeméllyel együtt hajtották végre az alapjogsértést,¹⁰ vagy ha a magánszemély az állam megbízásából éppen azért lát el állami feladatot, hogy ily módon az érintettek ne hivatkozhatnak alapjogaikra.¹¹

Ez a fajta megközelítés – azon túl, hogy az ítéletekből egységes szabály nem vezethető le – több okból nem hasznosítható a magyar viszonyok között. Egyrészt nem lehet szem elől téveszteni, hogy a *state action doctrine* a faji megkülönböztetés elleni harc összefüggésében alakult ki, és ezen a körön kívül gyakorlatilag nem is került alkalmazásra. Másrészt, és ez a döntő, a *state action doctrine* betudhatósági kérdés-ként kezeli az alapjogok magánszemélyek közötti alkalmazhatóságának kérdését. Márpedig igen szűk az a kör, ahol a magánszemély magatartása az államnak betudható.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában az Európai emberi jogi egyezményben biztosított jogok magánszemélyekkel szemben való alkalmazhatósága legtöbbször fel sem merül, hiszen az Egyezmény által lehetővé tett eljárás csak a részes államok által elkövetett jogsértések ellen vehető igénybe. Azonban a gyakorlat az egyezményes jogokból bizonyos körben objektív védelmi kötelezettséget is levezet. Ebben a körben az állam köteles az egyének egyezményes jogait nem pusztán tiszteletben tartani, hanem az azokat sértő magatartásokat a többi magánszemélynek is megtiltani. Az egyezményes jogoknak így van hatása a magánszemélyek egymás közötti viszonyaira, de csak közvetetten, a tagállamok jogalkotásán keresztül.¹²

A jogalkotónak az alapjogok védelmére vonatkozó jogalkotási kötelezettsége kiindulópontja lehet az

alapjogok magánszemélyek közötti érvényre juttatásának. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat is egyértelmű abban a kérdésben, hogy az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó köteleossége magában foglalja azt, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.¹³ A jogalkotó tehát a magánjogi jogszabályok megalkotásakor köteles az alapjogoknak megfelelő védelmet biztosítani, ha kell, az egymással szemben álló alapjogok közötti mérlegelés alapján. Ez a jogalkotói kötelezettség azonban nem nyújt minden esetben kielégítő védelmet a konkrétan megvalósuló alapjogsértésekkel szemben. Egyrészt azért nem, mert ha a jogalkotó kötelezettségét nem teljesíti, az egyén számára semmifajta jogvédelem nem áll rendelkezésre. Másrészt a legrészletesebb szabályozás sem fedheti le a lehetséges életviszonyok sokféleségét. Ezeknek a nehézségeknek a kiküszöbölésére – a magyar alkotmányos gyakorlat fejlődésének számos korábbi pontjához hasonlóan – ismét csak a német gyakorlat nyújthat példát.¹⁴

A német gyakorlat kiindulópontja az a tétel, hogy az alapjogok nem pusztán alanyi jogokat garantálnak, hanem egy objektív értékrendet is felállítanak. Ennek az értékrendnek mint alkotmányjogi alaplöntésnek a jog minden területén érvényesülnie kell. Így magától értetődő módon befolyásolja a magánjogot is: egyetlen magánjogi szabály sem állhat vele ellentétben, és minden ilyen szabályt az alapjogok által közvetített értékek szellemében kell értelmezni.¹⁵ Következésképp az alapjogban megjelenő értékek a magánjog közvetítésével érvényesülnek a magánszemélyek között, mégpedig a bíró általi jogértelmezés útján. A bíró köteles a magánjogi szabályokat úgy értelmezni, hogy azok az alapjogokban kifejeződésre jutó értékeket érvényre juttassák. Az alapjogokban megjelenő értékek közvetítésére legalkalmasabbak a magánjog generálklauzulái, mint például a jó erkölcsbe ütköző szerződések tilalma.

Ez a fajta megközelítés a magyar jogrendben is képviselhetőnek tűnik. Az alapjogok objektív jogi vonatkozásait, valamint a jogszabályok alkotmánnyal összhangban történő értelmezésének szükségességét a magyar alkotmánybírósági gyakorlat is hangsúlyozza. Ebből logikusan következik, hogy a magánjog az alapjogokkal összhangban értelmezendő, mely értelmezés az alapjogokban megjelenő értékeket érvényre kell, hogy juttassa. Végeredményben tehát az alapjogok két úton érvényesülhetnek a magánjogi viszonyokban. Egyfelől a jogalkotó köteles az alapjogokban megjelenő értékek megsértését magánszemélyek között is kizáró magánjogi szabályokat alkotni. Másfelől a bíróságok kötelesek az alapjogokat a magánjogi szabályok, elsősorban a generálklauzulák értelmezése se-

gítségével érvényre juttatni. Különösen alkalmas közvetítő szabály lehet a polgári jogban a joggal való visszaélés, illetve a jó erkölcsbe ütköző szerződés tilalma, valamint az általános személyiségi jog, a munkajogban pedig a jogok és kötelezettségek rendeltetésszerű gyakorlásának, illetve teljesítésének kötelezettsége, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Az alapjogok magánjogi viszonyokban ily módon való érvényre juttatásának különösen ott van helye, ahol az egyén gazdasági vagy valamilyen más társadalmi hatalmat képviselő másik magánjogi jogalannyal kerül kapcsolatba. Mindazonáltal az alapjogok magánjogban való érvényesítése elsősorban jogalkotói feladat, hiszen a különböző érdekek mérlegelésének finommunkáját bírói alkotmányértelmezéssel nem lehet elvégezni.

MIBŐL IS ÁLLJON AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS?

A fentiek alapján meghatározható az a kör, amelyen belül a bíróságok alapjogi bíraskodást folytathatnak. Mindenekelőtt egyértelműnek tűnik, hogy a jelenlegi szabályozás mellett a normakontroll nem rendes bírósági kompetencia, még olyan formában sem, hogy a bíróság az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásától eltekinthetne, anélkül, hogy annak semmisségét kimondaná.¹⁶ A rendes bíróságok alkotmányos kötelezettsége, hogy az előttük fekvő ügyet az arra vonatkozó jogszabályok összességének figyelembe vételével eldöntsék.¹⁷ Ezt a kötelezettséget nem szünteti meg valamely jogszabály alkotmányellenessége, vagy törvény alatti szinten elhelyezkedő norma törvénybe ütközése. Ilyen esetben a rendes bíróság egyet tehet, illetve köteles tenni: az alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az eljárást felfüggeszti, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.¹⁸ Miután ez az eljárási lehetőség biztosítja, hogy a bíróságok alkotmányellenes jogszabályt ne alkalmazzanak,¹⁹ nincs mód arra, hogy az alkotmány 77. § (2) bekezdését mint a bíróságokat eseti normakontrollra felhatalmazó szabályt értelmezzük.²⁰

Ezzel szemben rendes bírósági feladat az egyedi közhatalmi aktusok (közigazgatási határozatok, illetve alsóbb fokú bírósági ítéletek) közvetlenül az alapjogok alapján való megítélése. Ez következik egyrészt az alkotmány 77. § (2) bekezdéséből, mely a fent kifejtett érvek szerint mindenfajta közhatalmi cselekvés számára előírja az alapjogok tiszteletben tartását. Más-

AZ ALAPJOGOK MAGÁNJOGI VISZONYOKBAN ILY MÓDON VALÓ ÉRVÉNYRE JUTTATÁSÁNAK KÜLÖNÖSEN OTT VAN HELYE, Ahol az egyén gazdasági vagy valamilyen más társadalmi hatalmat képviselő másik magánjogi jogalannyal kerül kapcsolatba.

részt a 70/K. § sem értelmezhető másként, mint hatásköri szabályként, mely a bíróságokat az alapjog kötelezettjei cselekvésének alapjogi szempontból való elbírálására felhatalmazza, legalábbis azokban az esetekben, melyekben a bírósághoz fordulás joga egyébként már adott. Ha pedig a bírói út nem áll rendelkezésre, akkor a törvényalkotó az alapjogokat lényegesen korlátozó közhatalmi aktusokkal szemben kö-

teles azt biztosítani. Az Alkotmánybíróság gyakorlata is egyértelmű abban, hogy a 70/K. §-a alapjogsérelmek esetére bírósági hatáskört megállapító szabály. Hangsúlyozza a gyakorlat azonban azt is, hogy nem minden állampolgári kötelesség (és értelemszerűen alapjog) teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás érvényesíthető közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai.²¹

Mindezek alapján tehát, ha az egyedi közhatalmi aktus azért sért alapjogot, mert alkotmányellenes jogszabályon alapul, akkor az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti eljárás kellő orvoslást nyújthat. Ha azonban a jogszabály nem alkotmányellenes, de az alapján hozott egyedi aktus igen, az ügyben hatáskörrel rendelkező bíróságnak ugyanúgy kell eljárnia, mintha az aktus törvénybe vagy egyéb jogszabályba ütközne.

Megint más a helyzet a magánszemélyek közötti alapjogok figyelembe vételével történő bíraskodással. A fentiek szerint az alapjogok a magánszemélyekkel szemben közvetlenül nem alkalmazhatók. Így az alkotmány 70/K. §-ára magánjogi jogvitákban nem alapozható bírói hatáskör, hiszen ez a rendelkezés csak az alapjogok kötelezettjeivel szemben hatalmazza fel a bíróságokat az alapjogok alapján való döntésre. Teret nyit azonban a magánszemélyek közötti alapjogi bíraskodásnak, hogy a jogszabályok a magánszemélyek viszonyaiban is az alkotmánnyal összhangban értelmezendők. Ezért a magánjogi jogvitákban a bíróságok az alkotmány 77. § (2) bekezdése alapján kötelesek a magánjogi szabályok, különösen a generálklauzulák értelmezése útján az alapjogokat érvényre juttatni.

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ SZEREPE AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁSBAN ÉS A MONORI ÍTÉLET

Az alapjogi bíraskodás itt vázolt konstrukciójának hiányossága, hogy a magyar jogrendben az alkotmányjogi panasz intézménye csak redukált formában léte-

zik. Egyrészt az Abtv. 48. § (1) bekezdése csak akkor teszi lehetővé a jogerős határozatok elleni alkotmányjogi panaszt, ha az alapjogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Ha tehát a jogszabály nem alkotmányellenes, hanem csak annak alkalmazása, alkotmányjogi panaszra nincs lehetőség. Másrészt az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban az Alkotmánybíróság csak kivételes esetben tudja orvosolni a konkrét ügyben elszenvedett jogsérelmet: az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján bizonyos feltételek mellett elrendelheti a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát. Szövege szerint az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított lehetőség az alkotmányellenes jogszabályok konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására nem vehető igénybe alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban.²² A 23/1998. (VI. 29.) AB határozat²³ kiindulópontja lehet ezen hiányosságok orvoslásának. A határozat az Abtv. 43. § (4) bekezdése alkalmazásával hozott alkotmánybírósági határozatok eljárásjogi következményeinek szabályozására kötelezi a törvényalkotót, mégpedig azokban az esetekben is, ahol az eljárás alkotmányjogi panasz alapján indult. Emellett általánosságban is kimondja: az alkotmányjogi panasz az alkotmány 57. § (5) bekezdéséből kényszerítően nem következik, ám ha a törvényhozó e rendkívüli jogorvoslat lehetőségét megnyitotta, alkotmányos kötelessége olyan jogszabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával a jogsérelem valóságosan orvosolhatóvá válik. Ha nem így lenne, az alkotmányjogi panasz nem tudná betölteni az alapjogsérelmek orvoslására vonatkozó lényegi funkcióját.²⁴ Ezekből a megállapításokból nem kizárt olyan következtetés levonása, hogy az alkotmányjogi panasz mint az alapjogsérelmek orvoslására hivatott jogorvoslatnak azon alapjogsérelmek kiküszöbölését is biztosítania kell, melyek nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következtek be.

Mindaddig azonban, amíg a valódi alkotmányjogi panasz hiányzik a magyar jogrendből, nehezen biztosítható az alapjogi bíráskodás egységessége. A Legfelsőbb Bíróság őrködhet a gyakorlat egységességén, feltéve, hogy a rendes bírósági eljárásban az alapjogokkal kapcsolatos ügyek fellebbezés útján eléje kerülnek, vagy pedig jogegységi eljárást folytat le. Ez azonban nem szükségszerű. Hogy a felső bírósági kontroll mégis mennyire fontos lenne, az itt tárgyalt ítélet több hibája is jelzi.

A Monori Városi Bíróság ítélete minden további megfontolás nélkül alkalmaz közvetlenül alapjogokat egy magánjogi jogalannyal szemben. Az ítélet rendelkező része ugyanis megállapítja, hogy a vitatott hirdetés a felperesnek a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos jogait is megsértette.

Hogy ez a megállapítás az alkotmánynak az alperessel szemben való közvetlen alkalmazását jelenti, következik abból is, hogy az indokolás nem pusztán az alkotmány 66. és 70/A. §-aira hivatkozik, hanem a 70/K. §-ra is. Ez önmagában nem lenne hiba, ha tudatos döntésen és érvelésen alapulna. Azonban a dogmatikai probléma tárgyalatlanul marad, noha a bíróság tudatában van annak, hogy konkuráló alapjogok közötti döntés születik.

Kérdéseket vet fel az alapjogokkal kapcsolatos érvelés is. Az ítélet nem észleli, hogy a felperes jogosultságával szemben nem az alperes tulajdonhoz való joga áll, hanem a vállalkozáshoz és – még ha fizetett hirdetésről van is szó – véleménynyilvánításhoz való joga is. Nagyobb nehézség azonban, hogy a tulajdonjog korlátozásával, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban alkalmazott teszt figyelmen kívül hagyja az alkotmánybírósági gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmány által védett tulajdon kisajátítást el nem érő korlátozása akkor alkotmányos, ha közérdekből történik, és a korlátozás arányos az elérni kívánt céllal.²⁵ Ehhez képest az itt tárgyalt ítélet szerint az alkotmányból levezethető tulajdonhoz való jogot nem lehet úgy gyakorolni, hogy az mások jogait vagy törvényes érdekeit sértse vagy csorbítsa. A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban pedig az ítélet abból indul ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos jogok akár egy másik alkotmányos alapjoggal való korlátozásához is nyomós indok szükséges.²⁶ Ezek a tesztek nem pusztán azért aggályosak, mert nehezen értelmezhetőek az alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban, hanem azért is, mert ebben a formában nem alkalmasak konkuráló alapjogok közötti döntésre.

Végezetül nem tűnik egyértelműnek az ítélet végkövetkeztetése, mely szerint pusztán az adott tartalmú hirdetés közzététele (és nem a munkaviszony létesítésének megtagadása) sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve a személyhez fűződő jogokat. Ha ezt elfogadjuk, nehezen indokolható, miért ne kérhetnék bíróság előtt például a nézők vagy olvasók az emberi méltóságra vonatkozó jogukra hivatkozva szexuális szolgáltatások hirdetésének megtiltását.

JEGYZETEK

1. Megjegyzendő, hogy a 77. § (2) bekezdése 1989. október 23-áig hasonló szöveggel volt hatályban, de csak az állam szerveinek és az állampolgároknak írta elő alkotmány valamint az alkotmányos jogszabályok betartását.
2. Az Alkotmánybíróság a jogi szabályozás szintjével kapcsolatban már megállapította, hogy az alapjog közvetlen

- és jelentős korlátozásához törvény szükséges. Vö. először 64/1991 (XII. 17.) AB. határozat.
3. Jürgen Schwabe: *Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte*. München, Goldmann, 1971.
 4. Günter Dürig zu Art. 3 Abs. I, Rdnr. 506, in: Maunz–Dürig: *Grundgesetz, Kommentar*. (München, C. H. Beck)
 5. Karl Doehring: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. (3. Aufl.) Frankfurt a. M., Metzner, 1984. 209. o.
 6. Összefoglalóan ld. Laurence H. Tribe: *American Constitutional Law*. (2nd Ed.) Mineola, New York, The Foundation Press, Inc., 1988. 1688. o.
 7. Peterson v. City of Greenville, S. C., 373 U.S. 244 (1963).
 8. Jackson v. Metropolitan Edison Co., 419 U.S. 345 (1974).
 9. Burton v. Wilmington Parking Authority, 365 U.S. 715 (1961).
 10. Lugar v. Edmondson Oil Co., Inc., 457 U.S. 922 (1982).
 11. Rendel–Baker v. Kohn, 457 U.S. 830 (1982).
 12. Vö. összefoglalóan Harris–O’Boyle–Warbrick: *Law of the European Convention. on Human Rights*. London–Dublin–Edinburgh, Butterworths, 1995. 19. o.; Frowein–Peukert: *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK Kommentar*. (2. Aufl.) Kehl–Straßburg–Arlington, N. P. Engel, 1996. 21. o., mindkét helyen további utalásokkal. Az egyezményben foglalt jogok magánszemélyek közötti alkalmazásának lehetőségeit tárgyalja ezzel szemben van Dijk–van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. (2nd Ed.) Deventer–Boston, Kluwer, 1990. 15. o.; Andrew Clapham: *The ‘Drittwirkung’ of the Convention*. in: Macdonald–Matscher–Petzold (szerk.): *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht–Boston–London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993. 163. o.
 13. Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB. határozat 1991. – élethez való jog; 30/1992. (V. 26.) AB. határozat – véleménynyilvánítás szabadsága. Noha ez a tétel nem a Drittwirkung kérdésének összefüggésében született, ugyanúgy alkalmazható az alapjogok magánszemélyekkel szembeni védelmére is.
 14. Ld. összefoglalóan Wolfgang Rüdiger: *Grundrechtsadressaten*. in: Isensee–Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts V*. Heidelberg, C. F. Müller, 1992. § 117 Rdnr. 54.; Günter Dürig zu Art. 1 Abs. III Rdnr. 127., in: Maunz–Dürig: *Grundgesetz, Kommentar*. München, C. H. Beck; Horst Dreier: Vorbemerkung zu Art. 1–19 Rdnr. 57. és köv., in: Horst Dreier: *Grundgesetz, Kommentar*. Tübingen, Mohr, 1996.
 15. BVerfGE 7, 198, 205. – Lüth.
 16. Ellenkező véleményen van Halmi Gábor: *Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*. In: *Fundamentum* 1998/3, 77. o.; Hanák András: *Egy különös abortusz után*. *Fundamentum* 1998/3, 82. o.
 17. Mindenképpen ez következik az alkotmány 50. § (1) bekezdésének a jogállamiság elvére tekintettel való értelmezéséből.
 18. Ez ugyanúgy vonatkozik a rendeleti szintű jogszabályok törvénybe ütközésének esetére is, hiszen az az alkotmány 35. § (2) bekezdése, 37. § (3) bekezdése és 44/A. § (2) bekezdése alapján ugyanúgy alkotmányossági probléma.
 19. Az alkotmányellenesség észlelése esetén az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti eljárás nem pusztán lehetősége, hanem kötelezettsége is a bíróságnak. Ld. a 38. §-hoz fűzött miniszteri indokolást, valamint BH 1992. 34.
 20. Vö. Halmi: i.m. 80. Megjegyzendő még, hogy az állami szervek hatásköre csak kifejezett jogszabályi felhatalmazáson alapulhat. Itt tehát a helyzet fordított, mint a magánautonómia esetén: amíg az egyén mindent megtehet, ami nem tilos, az állami szervek csak azt tehetik meg, amire kifejezett felhatalmazásuk van.
 21. 46/1994. (X. 21.) AB. határozat, 998/B/1994. AB. határozat 953/B/1993. AB. határozat.
 22. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat mindazonáltal alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokra is alkalmazhatónak nyilvánította az Abtv. 43. § (4) bekezdését.
 23. Összefoglalja: *Fundamentum* 1998/3. 165.
 24. ABK 1998. június–július 289. o.
 25. 64/1993. (XII. 22.) AB. határozat.
 26. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság szerint akkor alkotmányellenes az alapjogokat nem érintő hátrányos megkülönböztetés, ha annak a tárgyilagos mérlegelés szerint nincsen ésszerű indoka. Vö. 30/1997. (IV. 29.) AB. határozat.

EMBERI JOGAINK – MAGÁNJOGI VISZONYOKBAN

Jelentős kérdéseket vet fel a Monori Városi Bíróság ez év nyarán, egy diszkriminatív álláshirdetés kapcsán hozott döntése, mely elismeri, hogy az alkotmány 70/K. §-ára hivatkozva a magánszemély jogosult pert indítani az alkotmányban biztosított alapvető jogai (jelen esetben a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos joga) érvényesítésére. Az ítélet azonban nemcsak e tekintetben mérföldkő, fontos azért is, mert felhívja a figyelmet az alkotmányos alapjogok közvetlen alkalmazásának lehetőségére, és így az alapjogi bíraskodás terjedelmének kérdésére. Bár az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság között az új alkotmány koncepciójának kidolgozása kapcsán létrejött megállapodás értelmében az alapjogi bíraskodás, tehát az alapjogokat érintő konkrét ügyekben való döntés a rendes bíróságok feladata; a bíróságok mindaddig többnyire idézés kibocsátása nélkül utasították el az alkotmány 70/K. §-ára alapított kereseteket. Kevés olyan bírói ítélet létezik, mely elismeri a 70/K. §-án alapuló perindítási jogot, ezen kevesek közül való viszont egy ez évben született, a felsőoktatási intézmények által felállított felvételi követelményekkel kapcsolatos határozatok elleni jogorvoslati lehetőségekről szóló legfelsőbb bírósági döntés¹, melynek vonatkozó része a következőképp szól: „A felperes nem az alkotmány 70/K. §-a szerinti alapjog érvényesítése tekintetében, nem a felvétellel kapcsolatos hátrányos megkülönböztetésben megnyilvánuló jogsértés miatt indított keresetet, így a bírói hatáskör az alkotmány alapján sem állapítható meg”.

Természetesen a monori esetben sem pusztán az alkotmány ezen szakaszán alapuló keresetindításról van szó, azonban azzal, hogy az ítélet rendelkező részében a bíróság megállapította, hogy az alperes jogi személy az 1998. szeptember 18-án közzétett hirdetésével, melyben kifejezetten 25 és 35 év közötti férfit keresett az általa kínált asszisztensi munkakör betöltésére, megsértette a felperes 35 évnél idősebb hölgy „hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos és polgári jogait”, elismerte, hogy a felperes jogosult volt alkotmányban biztosított jogainak bíróság előtti érvényesítésére, többek között az alkotmány 70/K. §-a alapján.

Tény, hogy a magyar alkotmány kifejezetten nem szól arról, hogy kit, illetve kiket tekint az alapvető jogok és kötelezettségek címzettjeinek. A kontinentális jogrendszerekben általánosan elfogadott, és leginkább meghonosodott felfogás szerint ezen alkotmányos jogok kizárólag az állam szerveit kötelezik, az állam intézményei azok, amelyekkel szemben e jogok védelmet kell, hogy élvezzenek.² Nem vitathatóan, az alkotmány XII. fejezetében, illetve az általános rendelkezések között található alapjogok elsősorban az állami szervek beavatkozása ellen jelentenek védelmet. Ez azonban – véleményem szerint – nem zárja ki azt, hogy azok a magánszemélyek, illetve magánszervezetek egymás közötti viszonyaiban is alkalmazhatóak legyenek, továbbá, hogy azokat ne csak az állam szervei, hanem más jogalanyok (természetes személyek, társadalmi szervezetek, gazdasági társaságok stb.) is kötelesek legyenek tiszteletben tartani. Ez egyébként az alapvető jogok alapvető jellegéből is következik, mert hogyan is nevezhetnénk alapvetőnek azokat a jogokat, melyeket kizárólag az állam intézményeivel szemben érvényesíthetünk, és nem számíthatunk bízton arra, hogy azok alapul szolgálnak a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban is?³

Ma már nemcsak az állam szervei gyakorolnak olyan hatalmat, mellyel szemben az emberi jogok védelemre szorulnak. Az állam ugyanis több területen megosztja hatalmát az egyének bizonyos csoportjaival, szakszervezetekkel, politikai pártokkal, vagy más olyan intézményekkel, melyek nem tartoznak szervezen az állami szervezetrendszerbe, de melyek legalább olyan gyakran hagyják figyelmen kívül az emberi jogi megfontolásokat, mint az állam maga. Nem lehet kétségünk afelől sem, hogy a nagy gazdasági befolyással rendelkező nagyvállalatok, sőt kisebb vállalkozások és magánszemélyek is gyakorolhatják oly módon jogaikat, hogy azok nem felelnek meg feltét-

lenül a nemzetközi emberi jogi szten-
derdeknek. Minden természetes és jogi személy potenciális jogsértő, nem látom hát indokoltnak az emberi jogoknak kizárólag az állammal szembeni védelmét.⁴

Megítélésem szerint hasonlóképp vélekedik a Monori Városi Bíróságnak a szóban forgó ügyben eljáró bírójának is,

MINDEN TERMÉSZETES
ÉS JOGI SZEMÉLY PO-
TENCIÁLIS JOGSÉRTŐ,
NEM LÁTOM HÁT IN-
DOKOLTNAK AZ EM-
BERI JOGOKNAK KIZÁ-
RÓLAG AZ ÁLLAMMAL
SZEMBENI VÉDELME-
T.

hiszen ítéletének indoklásában az alkotmány nők és férfiak közötti egyenjogúságot deklaráló 66. § (1) bekezdése és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó 70/A. § (1) bekezdése mellett az alaptörvény 70/K. §-ára is hivatkozik, tudván azt, hogy az előtte fekvő ügyben egy magánszemély és egy gazdasági társaság áll szemben egymással.

A magyar alkotmány XV. fejezetében, a záró rendelkezések között találhatjuk azt a szakaszt, mely alapján maga az alaptörvény, illetve az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetét, minden állami szervet és az állampolgárokat egyaránt kötelezik.⁵ Igaz, az új lengyel alkotmány 8. szakasza, illetve a bolgár alkotmány 5. cikkének (2) bekezdése konkrétan fogalmaz, amikor azt mondja: az alkotmány rendelkezései közvetlenül alkalmazandóak, mégis azt gondolom, hogy a magyar alkotmány fenti szakasza is elégséges alapot nyújt arra, hogy az alaptörvény rendelkezéseit, így többek között a XII. fejezetben foglalt alapvető jogokat és köteleességeket a nem állami szervezetek és a magánszemélyek egymás közötti viszonyaikban is kötelesek legyenek figyelembe venni és betartani.

Az emberi jogok alkotmányba foglalásának fő célja a jogvédelem, vagyis az, hogy ezen jogok deklarálásával az állam vállalja a területén élők számára az alapvető jogok érvényesülését. Amennyiben ez megvalósul azáltal, hogy az állam törvényhozó hatalma megalkotja ezen alapjogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályokat, az egyének, bár lehetősége van rá, nincs szüksége az alkotmány segítségül hívására jogai védelmében. Ha azonban az állami szervek nem tesznek eleget jogalkotó kötelezettségüknek, nem hozzák meg azokat a jogszabályokat, melyek alkalmassak az egyén jogainak védelmére, a magánszemélynek igenis lehetősége kell legyen az alkotmányban biztosított jogai érvényesülése érdekében fellépni a rendes bíróságok előtt. És amennyiben ez csak úgy történhet, hogy magára az alkotmányra alapozza igényét, akkor — véleményem szerint — élnie kell a számára az alaptörvény 70/K. §-ában biztosított lehetőséggel.

A német mintára a magyar alkotmányba került 70/K. § alapján ugyanis az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények a rendes bíróságok előtt közvetlenül érvényesíthetők. A német alaptörvény vonatkozó szakaszai (19. cikk) a közvetett *Drittwirkung* alapján állnak, melyek szerint az alkotmány rendelkezései a törvények közvetítésével jutnak el a ma-

gánszemélyekhez, illetve magánszervezetekhez. Ezek egymás közötti viszonyaiban ugyanis az alkotmányban biztosított jogok és szabadságok közvetlenül nem alkalmazhatóak. A törvény az, melynek feladata az alkotmányban foglalt alapvető jogok jelentésének kibontása, illetve azok érvényesülésének biztosítása. Ám a német jogban kialakult alkotmányjogi panasz lehetőséget nyújt arra, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy a rendes bíróság egy adott ügyben az alkotmány rendelkezéseit figyelembe véve hozta-e meg ítéletét, melyre a taláros testületnek Magyarországon nincs lehetősége. A magyar szabályozás kizárólag azt teszi lehetővé a magánszemély számára, hogy amennyiben a bíróság vagy más hatóság az ellene folytatott eljárás során alkotmányellenes jogszabályt alkalmazott, ezen jogszabály megsemmisítését, illetve az adott ügyben való alkalmazhatósága megtiltását kérve az Alkotmánybírósághoz fordulhasson. Az alkotmányjogi panasz intézménye tehát semmiképpen sem helyettesítheti a rendes bíróság alapjogot érintő konkrét ügyekben való eljárásának jogát.

Történt ugyan kísérlet az Alkotmánybíróság részéről a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére, rögtön a testület működésének második évében. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság a megfelelő jogorvoslatok hiányában és az indítványozó jogsérelme orvoslása érdekében jogerős legfelsőbb bírósági döntést helyezett hatályon kívül. Ez év nyarán ugyancsak az eredményes alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeivel kapcsolatban hozott döntést a teljes ülés,⁶ ez esetben azonban az Alkotmánybíróság tartózkodott a bírói ítélet megsemmisítésétől, és a törvényhozóra bízta az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek megállapítását. Remélhetőleg a jogalkotó nem fog késlekedni azon jogszabályok megalkotásával, melyek lehetővé teszik, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz kapcsán hozott határozatai valódi jogorvoslatot jelentsenek az indítványozó számára, bár, úgy vélem, hogy ez sem jelentene megoldást azokban az esetekben, amikor az egyén alkotmányos joga nem alkotmányellenes jogszabály vagy hatósági határozat alkalmazása során sérül majd. Ez esetben ugyanis csak egy lehetséges út létezik a magánszemély jogsérelme orvoslására, ez pedig az alkotmány 70/K. §-ára alapított keresetindítás.

Az alkotmány rendelkezéseinek rendes bíróságok általi közvetlen alkalmazása ellen két fontos érv szól.

Az első szerint a közvetlen *Drittwirkung* az egyének és magánszervezetek magánautonómiájának végét jelentené, hiszen bizonyos alkotmányos alapjogok érvényesülése érdekében, mint például a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a kifejezés szabadsága, mások alkotmányban biztosított alapjogai (például a vállalkozás szabadsága, emberi méltósághoz való jog) csorbulnának. Ez azonban nem csupán a magánautonómia szempontjából problematikus, vélik a közvetett alkalmazás hívei, hanem azért is, mert egy ilyen típusú korlátozás sértené az alapjogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó alkotmányos alapelvet.

A másik gyakran hangoztatott ellenérv arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy az alapjogi klauzula közvetlen alkalmazása eredményeképpen a magánjogi rendelkezések helyébe alkotmányjogi elvek léphetnek, és így a magánjog elveszítheti önállóságát.

A következőkben azt próbálom levezetni, hogy álláspontom szerint miért nem jelenti a magánautonómia sérelmét, ha nemcsak az állam szerveit, hanem a magánszervezeteket is kötelezik az alkotmány rendelkezései, jelen esetben az alkotmányos alapjogok, illetve azt, hogy miért nem jelentené a magánjog elkülönülésének végét egy olyan rendszer, mely lehetővé tenné az alkotmány rendelkezéseinek magánjogi jellegű jogviszonyokban való közvetlen alkalmazását.

Nem vitatom a magánszféra sérthetlenségét, és nem gondolom, hogy szükséges, illetve lehetséges lenne akár a természetes, akár a jogi személyeket arra kötelezni, hogy a szigorú értelemben vett magánjellegű viszonyaikban is figyelemmel legyenek az alkotmányos alapjogokra. Az azonban elvárható, hogy attól a pillanattól fogva, hogy a természetes, illetve jogi személyek kilépnek a magánautonómia alkotmány, illetve nemzetközi konvenciók által védett köréből, betartsák az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok rendelkezéseit, és ily módon tiszteletben tartásuk – többek között – mások diszkrimináció tilalmával kapcsolatos alapjogait.⁷ Annak meghatározása, hogy hol húzódik a magánszféra és a közsféra közötti határvonal, nem könnyű feladat. Azt gondolom, hogy a köz számára nyitva álló klub, vendéglátóegység, vagy könyvtár tevékenysége semmi esetre sem tekinthető a fenntartó magánszférájába tartozó tevékenységnek, és nem mondható a magánszférába tartozó ügynek megítélésem szerint, ha valamely magánszemély, vagy vállalat „közszolgáltatást”, vagyis bárki által igénybevehető

szolgáltatást nyújt. Ez alapján azt gondolom, hogy azokban az egyébként magánjogi jogviszonyoknak minősülő esetekben, amikor például a természetes, vagy jogi személy vendéglátó üzemet létesít, és nem szolgálja ki a roma kisebbséghez tartozókat, vagy ha állás-, illetve ingatlanközvetítéssel foglalkozik, de nem hajlandó állást vagy lakást közvetíteni bármely kisebbséghez tartozó személyek részére, az alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezése megsértésének lehetünk tanúi.

Véleményem szerint a monori ügy alperese azzal, hogy hirdetést tett közzé, kilépett a magánszféra által védett körből, következképp a hirdetés megjelentetésekor tekintettel kellett volna lennie az alkotmányban foglaltakra, így többek között a 70/A. § (1) bekezdésben foglalt diszkrimináció tilalomra is.

A magánautonómia kérdését a Monori Városi Bíróságnak a szóban forgó ügyben eljáró bírójának is érinti egy mondat erejéig, amikor ítéletében úgy fogalmaz, hogy „az alperesi nagyvállalatot – még az állás-hirdetés kapcsán is – megillette egy másik alkotmányos alapjog: az alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog.” Véleményem szerint azonban a releváns alkotmányos jog, mely jelen esetben az alperest megillette, nem a tulajdonhoz való jog, hanem az alkotmány 9. § (1) bekezdése lényegi elemének tekintett szerződési szabadság, melyet a magyar Alkotmánybíróság egy 1990-ben született AB döntés⁸ óta tekint alkotmányos jognak. A szerződési szabadság sem mentheti fel azonban a magánautonómiája körén kívül eljáró vállalatot azon kötelezettsége alól, hogy figyelembe vegye az alkotmányban foglalt jogokat, és tiszteletben tartsa a jelentkezők alkotmányban biztosított alapjogait, amikor alkalmazottakat toboroz. A vállalat természetesen eldöntheti, hogy egy meghatározott munkakör betöltésére kit kíván alkalmazni, e döntés meghozatalakor azonban a hatályban lévő alkotmányos szabályokra tekintettel kell lennie, így nem tehet a jelentkezők között olyan megkülönböz-

tetést, mely valamely csoport vonatkozásában hátrányos és önkényes.⁹

Különösen fontos jelen esetben, hogy a szerződési szabadság alkotmányos joga a magyar Alkotmánybíróság egy 1993-ban született döntése értelmében¹⁰ nem tekinthető alkotmányos alapjognak, a taláros testület szavaival élve ugyanis annak „alapjog jellege önálló alkotmányos jogként való felfogásából sem következik.” Ily módon, a monori esetben egy alkotmányos jog, vagyis a szerződés-

A VÁLLALAT TERMÉSZETESEN ELDÖNTHETI, HOGY EGY MEGHATÁROZOTT MUNKAKÖR BETÖLTÉSÉRE KIT KÍVÁN ALKALMAZNI, E DÖNTÉS MEGHOZATALAKOR AZONBAN A HATÁLYBAN LÉVŐ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOKRA TEKINTETTEL KELL LENNIE, ÍGY NEM TEHET A JELENTKEZŐK KÖZÖTT OLYAN MEGKÜLÖNBÖZTETÉST, MELY VALAMELY CSOPORT VONATKOZÁSÁBAN HÁTRÁNYOS ÉS ÖNKÉNYES.

si szabadság és a férfiak és nők egyenjogúságára, illetve a Magyarország területén tartózkodó személyek hátrányos megkülönböztetésének tilalmára vonatkozó alapjog áll szemben egymással. A bíróságnak e két jog mérlegelésekor a jelen esetben vitathatatlanul erősebb jog, vagyis a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alapjog javára kell döntenie.

Annak megválaszolására, hogy az alkotmányos alapjogok magánjogi viszonyokban való alkalmazásakor a két szembenálló érdek: a sértett magánszemély érdeke, illetve az alapjogot sértő, de szerződéses szabadságával élő magánszervezet érdeke összeütközésekor milyen alapon dönt a bíróság valamely érdek mellett, a német jogirodalomban számos teória létezik.

A Walter Leisner nevével fémjelzett elmélet¹¹ alapján az egyén szerződéses szabadsága az állam által a magánszemélyre, vagy szervezetre delegált olyan jogkör, mely során az egyén szabadon dönthet ugyan a szerződésben foglaltakról, de a szerződés megkötésekor ugyanúgy figyelemmel kell lennie az alkotmányban foglaltakra, mint az államnak jogalkotási feladata ellátása során. Leisner olvasatában az alapjogok egy része, mint például a gondolatszabadság, a törvény előtti egyenlőség vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alapjog, abszolút védelmet élvez. Míg az alapjogok másik csoportja (például a vélemény szabadság) bizonyos korlátok között érvényesül azzal, hogy ezen alapjogok lényeges tartalma azonban még törvényben sem korlátozható.

Hans Nipperdey nézete¹² alapján viszont nincsenek abszolút érvényesülő jogok, melyek eleve elsőbbséget élveznének a szerződéses szabadsággal szemben. Mindig az adott ügy összes körülményeinek figyelembevételére utal, hogy az egymással szemben álló két érdek közül melyik győzedelmeskedik. Nipperdey álláspontja szerint még nem szerződéses viszonyban, mint a monori ügyben is léteznek egymással szemben álló érdekek, egy ilyen jellegű jogviszonyban is lehetnek vetélkedő alkotmányos jogok mindkét oldalon. A szóban forgó esetben például az egyik oldalon a felperes egyenlő bánásmódhoz való joga áll, a másikon pedig az alperes nagyvállalat szerződéses szabadsághoz való alkotmányos joga.

A monori ügyben eljáró bíró, ha nem is teljesen az előbbieken kifejtett elméleti alapon, de helyes következtetésre jutott akkor, amikor a felperes hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jogát ítélte erősebbnek és védelemre szorulónak.

Különös figyelmet érdemel a monori ügyben az a tény, hogy a felek nem egyenrangúak, az alperes nagyvállalat mint lehetséges munkáltató áll szemben a felperessel, aki a per időpontjában – talán pont a

diszkriminatív álláshirdetésnek köszönhetően – nem az alperes alkalmazottja. Ettől függetlenül érintettségé vitathatatlan, hiszen a bíróság által megállapított tényállás szerint, a felperes „érdeklődési célból” felhívta a nagyvállalatot, mivel a munkakör betöltéséhez szükséges kritériumoknak a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó követelményeken kívül megfelelt. Előfordulhat, hogy a munkáltatónak ésszerű indoka van a megkülönböztetésre. Abban az esetben például, ha bizonyos munkakört csak speciális adottságokkal rendelkező munkavállaló tölthet be. Ilyen az az eset, ha az uszoda igazgatósága a női öltözőbe kabinosnak kifejezetten női alkalmazottat keres, ekkor ugyanis az alkalmazott neme ugyanolyan alkalmazási feltétel, mint például a taxisofőr esetében a gépjárművezetői engedély. Ekkor is különbséget tesz ugyan a munkáltató a jelentkezők között, de e megkülönböztetés mégsem vezet diszkriminációhoz, a munkáltató magatartását ugyanis ésszerű és igazolható ok indokolja. Más a helyzet azonban akkor, ha a megkülönböztetés valódi oka a munkáltató elfogultsága, az ugyanis sohasem lehet elégséges érv mások alkotmányos jogainak csorbítására.

Érdeemes még szólni a közvetlen alkalmazást elrenzők azon érvéről, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy az alkotmányos rendelkezések magánjogi viszonyokban való alkalmazása újabb korlátokat állítana a magánautonómia érvényesülése elé, és mely alapján e megszorítások sérteneék az alapjog lényeges tartalma korlátozását tiltó alkotmányos alapelvet. Ha két egymással szemben álló érdeket kell mérlegelnie a bírónak, vitathatatlanul fennáll annak a veszélye, hogy túlzó vagy egyoldalú döntés születik, vagyis, hogy az egyén alapjogainak lényeges tartalmát a döntés végül indokolatlanul korlátozza. Ez a veszély azonban minden olyan esetben fennáll, ahol általános elvek értelmezése útján vonja le a bíró a következtetéseit, éppen ezért a sérelmes bírói döntés lehetőségét nem tartom elégséges alapnak arra, hogy egyáltalán ne adjuk meg a bíróságoknak a konkrét alapjogi ügyekben való ítélezés jogát.

A közvetlen alkalmazás ellen szólók másik említésre méltó érve azt hangsúlyozza, hogy a *Drittwirkung* illetően értelmezése a magánjog elkülönülésének megszűnéséhez vezethet. Úgy vélem, hogy azok sem gondolják, hogy az alkotmányjog helyettesíthetné a magánjogi rendelkezéseket, akik egyébként az alkotmány rendelkezéseinek közvetlen alkalmazását tartanák helyesnek. Nem arról van szó ugyanis, hogy a bírónak a jövőben alkotmányos klauzulákkal kellene dolgozniuk, sokkal inkább arról, hogy abban az esetben, ha az alapjogok védelme bármely magánjogi ügyben más módon nem biztosítható, vagy azért, mert nem állnak rendelkezésre a megfelelő magánjo-

gi eszközök, vagy mert a törvényhozó elmulasztotta megalkotni azokat a jogszabályokat, melyek elégséges alapot nyújtanának a döntés meghozatalára, lehetőség legyen az alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazására.

A *Drittwirkung*hoz kapcsolódó, még válaszra váró kérdések az Európai emberi jogi egyezmény rendelkezéseinek és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatnak az értelmezőit és alkalmazóit is foglalkoztatják¹³. Bár az egyezmény 25. cikke¹⁴ kifejezetten a részes államok szervei által okozott jogsértések esetén teszi lehetővé bármely magán-személy, nem-kormányzati szervezet és az egyének csoportja számára az Európai Emberi Jogi Bírósághoz való fordulást, úgy tűnik, hogy az X és Y v. Hollandia ügy¹⁵ után, melynek tárgyalása során a bíróság előtt a holland kormány képviselője elismerte az egyezmény harmadik személlyel szembeni hatályát¹⁶, már nem az a kérdés, hogy az egyezmény rendelkezései alkalmazhatóak-e a magán-személyek egymás közötti viszonyaiban, sokkal inkább az, hogy mely jogok alkalmazhatóak a magánjogi jogviszonyokban, és milyen mértékig.

Azokban az országokban, ahol az egyezmény rendelkezéseit *self-executing* szabályoknak tekintik, vagyis ahol az abban foglalt jogok közvetlenül alkalmazhatóak a nemzeti bíróságok által, a helyzet kicsit egyszerűbb. Amennyiben ugyanis a hazai bíróság ítélete nem felel meg az egyezmény által felállított sztenderdeknek, a döntés a strasbourgi szervek által felülvizsgálható, az állam ugyanis – a bíróság álláspontja szerint – felelősséggel tartozik nemcsak a törvényhozó, a végrehajtó hatalom cselekedeteiért, hanem a bírói hatalom döntése miatt is. Belgiumban mind az alkotmány rendelkezései, mind az egyezmény bizonyos cikkei közvetlenül alkalmazhatóak a hazai bíróságok előtt¹⁷, és a máltai bíróságok is hivatkoznak az egyezmény cikkeire magánjogi jogviszonyokban. Hasonlóképp, a holland alkotmány első fejezete is nyitva hagyja az egyezmény közvetlen alkalmazásának kérdését, lehetőséget teremtve ezzel a holland bírák számára az egyezmény bizonyos rendelkezéseinek a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban való alkalmazására.

Mivel azonban az egyezmény nem teszi kötelezővé a tagállamok számára rendelkezései hazai jogban való közvetlen alkalmazását, a tagországok többségében az egyezmény, bár a nemzeti jogrendszer szerves része, a rendes bíróságok előtt közvetlenül nem alkalmazható. Ezek az országok is kötelesek ugyanakkor az egyezmény 1. cikke¹⁸ alapján a területükön élők számára biztosítani az I. fejezetben foglalt alapvető emberi jogokat mind az állam intézményei, mind az

egyéb jogalanyok jogsértéseivel szemben. Amennyiben a részes államok ezen kötelezettségüknek nem tesznek eleget, mert nem alkotják meg azokat a jogszabályokat, melyek az egyén emberi jogai érvényesülése érdekében szükségesek, a jogaikban sértettek a strasbourgi bírósághoz fordulhatnak az egyezmény 25. cikke alapján.

Érdekes az a tendencia, amely az egyezmény értelmezői és alkalmazói írásaiiban figyelhető meg. Egyre gyakrabban látnak ugyanis napvilágot olyan nézetek és vélemények, melyek az egyezmény harmadik személyre való alkalmazhatóságának bevezetését sürgetik. Dimitrios Evrigenis például az állam területi felelősségéről (*ecological liability*) beszél az Európai emberi jogi bíróság esetjogáról szóló írásában¹⁹. Úgy tűnik számomra, hogy Evrigenis az Egyezmény közvetlen alkalmazhatósága érdekében vezet be a területi felelősség fogalmát, mely alapján a modern állam minden egyes, a területén történő emberi jogsértésért felelősséggel tartozik. Evrigenis a *Young, James és Webster v. az Egyesült Államok*²⁰ ügyet hozza fel példaként elmélete igazolására, amely eset kapcsán a bizottság és a bíróság is arra az álláspontja helyezkedett, hogy az egyezmény bizonyos rendelkezései arra kötelezik az államot, hogy az egyén emberi jogait ne csak az állami szervek önkényeskedéseivel szemben, hanem a magánszemélyek jogsértéseivel szemben is védelmezze.

A *Drittwirkung* elmélete mind Strasbourgan, mind az egyes tagállamokban a jog egy fejlődő területe, nemcsak hazánkra vár tehát a fentiekben felvetett kérdések megválaszolásának feladata. Az alkotmány, illetve az Európai emberi jogi egyezmény rendelkezéseinek magánjogi jogviszonyokban való alkalmazhatóságával kapcsolatos problémák felvetése azonban segítséget nyújthat a hatékony alapjogi bíraskodás megteremtésében.

JEGYZETEK

1. BH 1998. 222.
2. Lásd Sir Francis Vallat (szerk.): *An Introduction to the Study of Human Rights*. London, Europa Publications, 1972. 83–98. o.
3. Lásd még: Kardos Gábor: *Az új alkotmány emberi jogi fejezete*. In: Ádám Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás, az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Halmi Gábor: *Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*. In: *Fundamentum* 1998/3., 77–79. o.

4. Lásd még: Andrew Z. Drzemczewski: *European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1983. 8. fejezet
5. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 77. § (2).
6. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat. Ismertetését lásd: *Fundamentum* 1998/3. 165. o.
7. Lásd még: Kenneth M. Lewan: *The Significance of Constitutional Rights for Private Law: Theory and Practice in West Germany*. *International and Comparative Law Quarterly* 1968. 17. kötet, 571–601. o.; Evert Albert Alkema i. m., Calr Heymanns Verlag KG, 1990. 35. o., H. Lauterpacht: *International Law and Human Rights*. London, 1950. 340. o.
8. 13/1990. (VI. 18.) AB határozat.
9. A magyar Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában foglaltak alapján ugyanis az alkotmány 70/A. § (1) bekezdése nem bármilyenfajta megkülönböztetést tilt, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.
10. 63/1993. (XII. 22.) AB határozat.
11. Kenneth M. Lewan i. m. 574. o.
12. Kenneth M. Lewan i. m. 575–76. o.
13. D. J. Harris–M. O’Boyle–C. Warbick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London, Dublin, Edinburgh, Butterworths, 1995. 19–21. o.; P. van Dijk–G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Hága, Kluwer Law International, 1998. 22–26. o.
14. 25. cikk 1. „A Bizottság átvehet természetes személy, nem-kormányzati szervezet, vagy egyének csoportja által az Európa Tanács főttkárához intézett kérelmeket, ha az említettek azt állítják, hogy a jelen egyezményben meghatározott jogok valamely Magas Szerződő Fél által történt megsértésének áldozatai, amennyiben az a Magas Szerződő Fél, amely ellen panaszt emeltek, ki nyilatkozta, hogy elismeri a Bizottság illetékességét az ilyen kérelmek átvételére. Azok a Magas Szerződő Felek, amelyek ilyen nyilatkozatot tettek, kötelezik magukat arra, hogy semmilyen módon nem akadályozzák e jog hatékony gyakorlását.”
15. Judgment of 25 Mar. 1985, Series A. 91. kötet.
16. A meghallgatáson történeteket lásd Andrew Clapham: *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon Press, 1993. 179. o.; Evert Albert Alkema: *The third-party applicability or „Drittwirkung” of the European Convention on Human Rights*. in: Franz Macher–Herbert Petzold (szerk.): *Protecting Human Rights: The European Dimension* 37. o.
17. Lásd például Deweer v. Belgium, Judgment of 27. Febr. 1980, Series A., 135. §.
18. 1. cikk: „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.”
19. Dimitrios Evrigenis: *Recent Case-Law of the European Court of Human Rights on Article 8 and 10 of the European Convention on Human Rights*. *Human Rights Law Journal* 1982. 3. kötet, 135–37. o.
20. Judgment of 13 Aug. 1981, Ser. A., 44. kötet.

KEZDETI LÉPÉSEK A FOGLALKOZTATÁSI DISZKRIMINÁCIÓ BÍRÓSÁGI GYAKORLATÁBAN

Úttörő jellegű a Monori Városi Bíróság itt közölt 1998 júniusi ítélete. Az alkotmányjogászoknak azért, mert elősegíti az alkotmányban biztosított alapjogok közvetlen bírói érvényesítéséhez vezető utak tisztázását. A munkajogászok és a nemek egyenjogúságával foglalkozó szakemberek számára pedig azért, mert a per először jelentett jogi úton történő szembeszállást azaz a mind gátlástalanabb és egyre tömegesebb állás-hirdetési gyakorlattal, amely törvényekre és alkotmányra fittyet hányva leplezetlenül és következmények nélkül „hirdeti” a kor és nem szerinti nyíltan diszkriminatív munkáltatói gyakorlatot.

Az „úttörés” azonban mindig együtt jár bizonytalansággal, buktatókkal, olykor téves kitérőkkel. A bizonytalanság az adott ügyben – a kereset benyújtásától az ítéletig – szinte tapintható. A bíróság „rээрzett” arra, hogy milyen irányban kell haladnia (pontosabban, hogy merre – a kereset elutasítása felé – *nem szabad* haladnia) de a konkrét lépések (az ítélet megállapításai, a jogszabályi hivatkozások és azoknak az adott élethelyzetre alkalmazása) olykor csupán tapogatózóak, a helyes értelmezés mellett tévesekkel is tarkítottak. Az alábbiakban a jogeset által felvetett számos kérdés közül csak néhányra, mégpedig azokra kísérel meg a vázlatos válaszadást, amelyek vagy közvetlenül a munkajogot érintik, vagy amelyek a munkajog számára (is) fontosak.

A MUNKAJOG ALKALMAZHATÓSÁGA

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv. (a továbbiakban Mt.) 5. § (1) bekezdése szerint „[a] munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviselői szervezethez való tartozásuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt.” A szóbanforgó bírói ítélet megállapítása szerint azonban az adott perben az Mt.-nek a diszkriminációt tiltó idézett rendelkezései nem voltak alkalmazhatók, mert „a felperes nem azt kifogá-

solta, hogy az alperes nem létesített vele munkaviszonyt”. Ezért azután a bíróság a sérelmet kizárólag az alkotmány, ill. a Polgári törvénykönyv rendelkezései alapján látta elbírálnak.

Az Mt. 5. §-a alkalmazásának a perből történő kizárása azonban álláspontom szerint téves: az a körülmény, hogy a – valószínűleg úgyszintén bizonytalan, a járatlan útra lépők óvatosságát mutató – keresetlel a munkaviszony létrehozását nem jelölte meg igényként, nem zárja ki az Mt. 5. §-ának megsértését. A felperes ugyanis mint egy(ik) „potenciális munkavállaló” került jogvitába az alperessel: a meghirdetett állás feltételeinek megfelelő munkavállaló az állás után érdeklődött, és az elutasító válasz készítette a perindításra. A perindítás célja éppen az volt, hogy a bíróság állapítsa meg a szóbanjehető *munkavállalói* körből történő *kizárás* jogellenességét, ez pedig közvetlenül igényelte volna az Mt. 5. §-ának alkalmazását.

Azokban az esetekben, amikor a hátrányos megkülönböztetés az alkalmazási *feltételek diszkriminatív megállapításában* áll, a munkaviszony – a munkáltató hibájából – létre sem jöhet. A konkrét ügytől független, elvi jelentőségű tétel, hogy az Mt. diszkriminációt tiltó rendelkezéseinek sérelme akkor is megállapítható, illetve megállapítást igényel, ha a munkajogviszony nem jön létre, sőt – ahogy az ebben a perben történt –, a jogaiban megsértett fél nem is kéri a munkaviszony létrehozását.

Egyrészt azért, mert a jogsértés (az Mt. 5. §-ának sérelme) *objektív*, és nem az adott per alanyának szubjektív „érzésétől” függ. Az állás meghirdetése elméletileg minden, a meghirdetett állás jogszerű feltételeinek megfelelő érdeklődő álláskereső számára megnyitotta az esélyt a jogviszony létrehozására, amelynek realizálása csak a feltételeknek megfelelés mértékében történő különbségektől, azaz a (jogszerű!) feltételeknek való jobb megfelelés eredményétől függhetett volna. A szóbanjehető kör diszkriminatív *szűkítése* az Mt. 5. §-ának megsértését jelenti, függetlenül attól, hogy emiatt a kizárt körhöz tartozó konkrét egyének közül keres-e jogorvoslatot bárki is, illetve ki, és milyen igény megjelölésével indít pert.

A munkáltatói kötelezettségek egy részének ez az általános, az egyéni munkavállalói igényektől függet-

lenül fennálló és a kétszemélyes jogviszony fölül emelkedő („közjogias”) jellege inherens vonása az egyenlőtlen viszonyban levő magánfelek jogviszonyát szabályozó munkajognak. Ha azonban a jog a kétszemélyes kapcsolat feltételeinek megállapítását – az erőegyensúly hiánya miatt – nem bízhatja a magánfelekre, akkor az így megalkotott jog kikényszerítése sem szorítható kizárólag a polgári perjog általános kereteibe.

Természetesen a bíróság a polgári perben a jogsértést hatályos jogunk szerint – a régóta folyó vitákban gyakran hiányolt „*actio popularis*”, illetve „*class action*” hiányában – csak a konkrét felperesre nézve állapíthatja meg az általa benyújtott kereset keretei között. Ez pedig – érthetően – általában nem, vagy csak nagyon ritkán irányul a munkaviszony létrehozására, még olyan esetben sem, amikor a munkaszerződés megkötése a munkavállaló elemi érdeke volna.

Mind a teljes orvoslás, mind a munkáltató visszatartása *a feleken kívüli* eszközöket igényel, mert ez a szerződéses viszonyon belül – a jogi kapcsolatokat „felülíró” személyes viszonyokra, a munkáltató erőfölényére tekintettel – nem mindig biztosítható. Az Mt. 5. §-ának megsértése esetére elvileg olyan közigazgatási jogi eszközök is rendelkezésre állnak, mint a munkavédelmi és munkaügyi felügyelet szervezete és a szabálysértési eljárás.¹

Az Mt. 5. §-a megsértésének bírói megállapítása az ítéletből azért is hiányolható, mert a bírói döntésre irányuló konkrét igény hiányában is elvi jelentőségű lett volna világosá tenni: a munkajogviszony tényleges létrehozása *nem feltétele* annak, hogy a munkaviszony létesítésére vonatkozó szabályok alkalmazása kikényszeríthető legyen a munkáltatóval szemben. A munkajogviszony létrehozását megelőző szakaszban tanúsított jogellenes magatartás jogkövetkezményeinek levonására nézve sem a tételes jog, sem pedig az eddigi bírói gyakorlat nem adott eligazítást.

A LEHETSÉGES JOGKÖVETKEZMÉNYEK

A K. Zs. kontra Profi Rt. jogeset munkajogi vonatkozásai nem kidolgozottak. A Monori Városi Bíróság felperesi igény és megfelelő szabályok hiányában nem foglalkozott a jogsérelem orvoslásának munkajogi lehetőségeivel, megmaradt a felperesi keresetlevélben megjelölt személyiségi jogi jóvátétel elbírálásánál.

Mégis érdemes végiggondolni, egyrészt azt, hogy szükséges-e a munkaviszony létesítésére irányuló igény a munkavállalót ért sérelem jóvátételéhez, másrészt azt, hogy mi történne (történt volna), ha a felperes *igényelné a munkaviszony létesítését?*

Az elsőként felmerülő kérdés az, vajon *kötelezhető-e ilyen esetekben a munkáltató a munkaviszony létrehozására?* A másik, hogy a munkaviszony létrehozásának elmaradása esetén milyen jóvátételre kötelezhető a munkáltató, illetve milyen szankció alkalmazható vele szemben, esetleg attól függően, hogy kinek a magatartása következtében marad el a munkaviszony utólagos létesítése?

A munkáltató szabadon választja ki az alkalmazotkat, tehát – legalábbis a hirdetés feladásának időpontjában – nem vehető bizonyosra, hogy valóban a felperessel és nem valaki mással létesített volna-e munkaviszonyt. A munkáltató azonban már a hirdetés feladásával szűkítette szerződési szabadságát, hiszen a hirdetés útján „ajánlatot” tett a hirdetési feltételeknek megfelelő személyeknek. Ebből következően az üres állást az ott meghirdetett feltételeknek megfelelő jelentkezők közül kiválasztott személlyel kell betöltenie, de elvileg szabad a választása tekintetben, hogy a több megfelelő jelentkező közül kit alkalmaz. (Ez a szabadság sem jelent teljes: döntését a későbbiekben – éppen az esetlegesen később felmerülő diszkriminációs „vádakkal” szemben – meg kell tudni indokolnia.)

A kiválasztási szabadság „korlátozottsága” az Egyesült Államokban is megköti az álláshirdetést feladó munkáltató kezét. Az ún. „McDonnell Douglas formula” világos helyzetet teremt. Ha ugyanis egy női vagy/és színes bőrű felperes bizonyítani tudja, hogy a) jelentkezett egy állásra, amely üres volt, b) megfelelt az állásra előírt követelményeknek, c) jelentkezését elutasították, d) ezt követően fogadnak el mástól jelentkezést, akkor a munkáltató részéről fennálló jogellenes diszkriminációs célzatot a bírói gyakorlat bizonyítottnak tekinti.²

A hátrányos megkülönböztetés a rendeltetésellenes joggyakorlás „nevesített alfaja”, illetve Román László kifejezésével élve: „minősített esete”.³ Ugyanakkor a diszkrimináció *objektív jellegeből* folyik, hogy a jogsértés akkor is megvalósul, ha nincs olyan konkrét személy, akinek javára a munkáltató a diszkriminatív módon járt el, vagy ha az ugyanazon csoporthoz tartozik is, mint a diszkriminált személy.⁴

Ha a diszkrimináció a joggal való visszaélés „minősített esete”, jogkövetkezményei sem maradhatnak el annak következményeitől. Ebből következően az Mt. 4. § (3) bekezdésében megfogalmazott jóvátételi kötelezettség, amely szerint „[a] rendeltetésellenes joggyakorlás hátrányos következményeit megfelelően orvosolni kell”, hátrányos megkülönböztetés esetében is alkalmazandó. Annak ellenére, hogy a piactudományra áttérés bizonytalan elmozdulást eredményezett a munkáltatói rendelkezési szabadság, a felek nagyobb „szerződéses szabadsága” felé, a rendelte-

tésellenes joggyakorlás tilalmához kapcsolódó joggyakorlatban⁵ változatlanul irányadó a Legfelsőbb Bíróság MK 6. sz. állásfoglalása, amely szerint érvénytelen a felek között a határozott időre szóló megállapodás, ha az a munkavállaló jogos érdekének csorbítására vezetne. Ilyen esetben a határozott időre kötött újabb munkaviszonyt határozatlan időre létesítettnek kell tekinteni.

A bíróságok ítéletei azonban valamennyi hasonló esetben egy már létező munkaviszony meghosszabbítására, megújítására, illetve helyreállítására vonatkoznak, és nem találkozunk olyannal, amelyben a bíróság új munkaviszonyt hozott volna létre. Jóllehet több érv is felhozható amellett, hogy ilyen esetekben a hatályos törvényi keretek között is lehetőség van arra, hogy a bíróság konstitutív ítéletével létrehozza a munkajogviszonyt, éppen a diszkriminációval kapcsolatos társadalmi felfogásnak és gyakorlatnak a bírói ítélezési gyakorlatot is elbizonytalanító ellentmondásossága miatt mindenképpen indokolt lenne kifejezett törvényi rendelkezés beiktatása az Mt.-be a diszkriminációs esetek orvoslására.

Amint a jogellenes munkaviszony-megszüntetésnek a jognyilatkozatok érvénytelenségére vonatkozó általános szabály szerinti következménye lenne az eredeti állapot helyreállítása (továbbfoglalkoztatás és kiesett jövedelem, felmerült kár megtérítése), ezt a törvény külön is részletesen szabályozza. Ugyanígy szükséges lenne a diszkrimináció jogkövetkezményeinek törvényi szabályozása. Bármennyire irritáló hatású lehet a „nyugati példák” állandó emlegetése, ide kívánczik az amerikai diszkriminációs törvény⁶ 706 § g) pontja, amely – bár a bíróság mérlegelésére bízva – kifejezetten utal a munkáltató esetleges alkalmazási kötelezettségére, valamint (maximum kétéves) elmaradt munkabér és az egyéb károk megtérítésére még abban az esetben is, ha a munkáltató nem volt rosszhiszemű. Innen folytatva!

A tagállamok jogalkotási szuverenitását érintő jellege miatt óvatosabb az Európai Unió joga, amely szinte kizárólag pénzbeni kompenzációt ír elő, de erre nézve nem ismer el korlátokat, egyebek között azal az indokkal, hogy az elhanyagolható összegű kompenzáció nem gyakorol kellő visszatartó erőt a diszkriminációs gyakorlatot folytató munkáltatókra.

ALKOTMÁNYOS ALAPJOGOT SÉRT-E A MUNKÁLTATÓI DISZKRIMINÁCIÓ?

Munkajogi szempontból sem hagyható válasz nélkül az a kérdés, vajon a munkáltató részéről alkalmazott diszkrimináció az alkotmányos alapjogok megsértését jelenti-e, amelyből bírósági úton érvényesíthető igény

származik? Másként fogalmazva a kérdés úgy is feltehető, hogy a jogsértés az Mt. 5. §-ának hiányában is megállapítható lenne-e?

Az inkriminált hirdetést feladó cég nem állami közhatalmi vagy közigazgatási szerv, de mégcsak nem is állami tulajdonban levő vállalat. A klasszikus alkotmányjogi és emberi jogi megközelítés alapvetően elutasítja az állampolgári alapjogok „magánfelek” egymásközi viszonyában történő érvényesítését, elsősorban arra hivatkozással, hogy az alkotmányban rögzített jogok a polgárt az *állammal, a közhatalommal szemben* védik, nem pedig az állampolgárral valamilyen jogviszonyban, szerződéses partneri kapcsolatban lépő magánféllel szemben. A modern kor hajnalára jellemző megállapítás időközben nemcsak közhelyé vált, hanem azt a jog és a jogtudomány fejlődése több ponton meg is haladta, illetve jelentősen differenciálta.

Ez a folyamat nyomon követhető az Európai emberi jogi egyezmény bírói gyakorlatában is. A fejlődés a közszféra-magánszféra merev elkülönítésén alapuló bírói gyakorlat fokozatos oldódásában nyilvánul meg, és egyrészt az alapjogok biztosítása terén az állam *pozitív, tevőleges* köteletségének elismerését, másrészt az alapvető emberi jogok (a „negatív jogok”) *magánfelek egymásközi viszonyaira* történő fokozatos kiterjesztését jelenti.⁷

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a monori bíró „mérés” lépését, vagyis azt, hogy polgári ügyben (!) hozott elsőfokú ítéletben közvetlenül alkalmazta az alkotmányt, szem előtt kell tartanunk az egyenlőségi elv és a gazdasági jellegű alapjogok összefüggéseit. A konkrét esetben a szóbajöhető munkavállalók többféle, alkotmányban biztosított alapjogát sértette a munkáltatói hirdetés: az 54. §-ban foglalt emberi méltósághoz való jogot, a 70/B. §-ban garantált munkához való jogot és a 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott, az alkotmányos alapjogok megkülönböztetés nélküli biztosítására irányuló jogot.

Míg az Alkotmánybíróság számos határozata révén közismertté vált, hogy a diszkrimináció – ésszerű indok nélküli, önkényesen megkülönböztető jellege folytán – az emberi méltóságot sérti,⁸ további magyarázatot igényelhet az alkotmány 70/B. §-ába ütközés megállapítása.⁹

Az alkotmány 70/B. § (1) bekezdése biztosítja mindenkinek a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. A munkához való jog tartalmában demokratikus államokban és fejlett piacgazdaságokban a „szabadságjogi” elem dominál, azaz a mi alkotmányunk megfogalmazásával is összhangban, a munka *szabad* megválasztásához való jogot jelenti. Ez a szabadságjog nemcsak a kényszermunka tilalmát és a képességek lehetőség szerinti

szabad kibontakoztatását jelenti mindenki számára, hanem felöleli a diszkriminációtól mentes munkavállalás lehetőségét, illetve az ehhez való jogot, kiegészítve azzal, hogy indokolatlanul és különösen diszkriminatív alapon a munkájától senkit megfosztani ne lehessen. A munkához való jog ebben a „negatív”, azaz az általános emberi jogokhoz hasonló szerkezetű formájában a szociális alapjogok alkotmányba iktatásától idegenkedő államok jogában is védelemben részesül.¹⁰

Az alapjogok egy része természeténél fogva csak az állammal szemben áll fenn és igényel védelmet, azaz az állam önmegtartóztatását és a jogsérelem elhárításának megfelelő bírói eljárási rendjét. Az egyenlő elbíráláshoz, az egyenlő bánásmóddhoz való jog azonban – még pusztán formális értelemben is – ennél többet, az állam beavatkozását, pontosabban *kötelezettségvállalását* igényli az alkotmányos *elv* betartására.¹¹ Ezt fogalmazza meg a 70/A. § (2) bekezdése, amely egyrészt az alkotmányos alapjogokon túlmenő, másrészt „szigorú büntetés” kilátásba helyezésével is megerősített védelmet ígér (azaz kötelezettséget vállal).

A „törvény szigorúan bünteti” kitétel már megfogalmazásánál fogva is utal a magánszemélyek általi elkövetés lehetőségére, noha természetesen a fent említett közigazgatási jellegű eljárások és szankciók mint a diszkriminációt megvalósító szervek ellen irányuló „fenyegetések” az alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének végrehajtásaként is felfoghatóak. Látunk kell azonban, hogy a szabálysértéssel vagy a munkügyi felügyelet eljárásával fenyegetett esetekben a közhatalmi, közigazgatási szervek is munkáltatóként, azaz tágabb értelemben vett „*magánfélként*” járnak el, tehát a törvény „szigora” munkaviszonybeli partnerként és nem közhatalmi vagy közigazgatási szervek minőségükben sújtja őket.¹² Ez pedig nem különbözik a más, azaz magánmunkáltatókat érő joghatványoktól.

Magánszemélyek – nem rendelkezvén igazgatási hatalommal¹³ – diszkriminációt *csak magántulajdonuk körében*, azaz a tulajdon, a szerződés és a verseny szabadsága által biztosított cselekvési lehetőségük folytán és annak körében követhetnek el. Az alkotmány 70/A. § (2) bekezdése tehát a *magánjogi viszonyokban*, a tulajdon, a szerződés *szabadságával történő visszaélést* elkövető személyekre nézve helyezi kilátásba a „törvény szigorú büntetését”. Vagyis az alkotmány ebben a normában már *eleve értékelte* azt, hogy az ilyenkor *látszólag ütköző* alapjogok közül melyik érvényesülésének kíván feltétlen előnyt biztosítani. Hangsúlyozni kell, hogy az ütközés látszólagos, hiszen a jogellenes diszkriminációnak, úgy is, mint rendeltetésellenes joggyakorlásnak, tényállási eleme az, hogy amit a

visszaélő személy gyakorol, az nem a jog, hanem csak annak „látszata”.

A magánszféra „mélységei” felé haladva természetesen árnyalt megközelítést és különbségtételt igényel az, hogy mely esetekben tartozik a megkülönböztetés az egyéni ízlés, az érzelmek, magánemberi szimpátia vagy ellenszenv jog által nem háborítható világába, és mely esetek igénylik az alkotmányban kilátásba helyezett „szigorú büntetéssel” történő fenyegetést.

Mivel a munkaviszonyok tekintetében az Mt. 5. §-a *mindig* tiltja a diszkriminációt, azaz a különbségtétel csak a munka jellegére tekintettel megengedett, szorosán személyhez kötött, vagy egyébként a munkáltató magánszféréjába tartozó tevékenységek esetében elképzelhető annak bizonyítása, hogy valamely „klasszikus” diszkriminációs szempont érvényesítése a munkakör betöltésének jogszerű feltétele. Nem perdöntő ezekben az esetekben a jogellenes diszkrimináció megállapításához az álláshirdetés „publicitása”, illetve annak mértéke. Akár egy viszonylag zárt „ismeretségi” körben hirdetett üres állás betöltésénél alkalmazott különbségtétel is jogellenes, ha nincs az állással objektíve összefüggő magyarázata.

A munkaviszonyon belüli diszkriminációval szemben valamennyi fejlett ország jogában érvényesülő védelemnek az oka a felek közötti egyenlőtlen erőviszony és hierarchia, amely a társadalmilag nagyszámú, vagy egyébként számottevő viszonyban alááshatja, kizárhatja az alkotmányban megfogalmazott elvek és értékek érvényesülését. Tehát elsősorban nem a „magán” és „állami” (vagy „közhatalmi”) jelleg a perdöntő az alapjogok állami védelmét illetően, hanem az, hogy a felek közötti viszony horizontális (nemcsak de jure, hanem de facto is).

Ennek a mozzanatnak szem előtt tartása adhat választ az „emberi jogok privatizálása” kapcsán felmerülő kérdésekre is. Ezekben az esetekben valójában éppen a fordítottja történik annak, mint amikor az állam munkáltatóként jelenik meg, és ez nem a munkáltatói minőség „államosítása”, hanem az állami szerv „magánosítása”, azaz magánjogi szerződő félle „maszkírozása”, a munkáltatói szerephez kapcsolódó jogokkal és köteleességekkel. Olyan esetek ezek, amikor *állami feladatot privatizálnak*, (a Clapham által elemzett esetekben az állami büntetőhatalom, nevelési feladatok átadására kerül sor), azaz magánszemély kerül az állam helyére a *hierarchikus*¹⁴ viszony másik pólusára, az állami kötelezettségek által (is) kötve.

A munkaviszony a horizontális és vertikális találkozási pontján helyezkedik el. Legsajátabb vonása – ami jószerivel az egész elkülönült munkajogi szabályozás alapja –, hogy a formailag mellérendelt (egymáshoz képest horizontálisan elhelyezkedő) felek kö-

zött a jogviszony során hierarchikus, a jogi alá-fölre-
deltséget emberi-gazdasági kiszolgáltatottsággal foko-
zó kapcsolat alakul ki, amely ennek folytán márcsak
alapjogi oldalról is az állam beavatkozását igényli.
Ilyen értelemben a munkaviszony a magánjog köré-
be tartozó szerződéses viszonyok „minősített” eseté-
nek tekinthető, és ez a diszkriminációval mint a jog-
gal való visszaélés (és egyben alapjogi sérelem) „mi-
nősített esetével” találkozva feltétlenül a jogi gyakor-
lat és elmélet kitüntetett figyelmére érdemes.

JEGYZETEK

1. Ld. elsősorban az 1996. évi LXXV. törvényt a munka-
ügyi ellenőrzésről, amelynek 3. § (1) bekezdése szerint
a munkaügyi ellenőrzés egyebek közt kiterjed az Mt. 5.
§ (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülön-
böztetés tilalmának betartására. Említést érdemel még
a munkaügyi felügyelet szerveinek, illetve felügyelői-
nek joga a diszkrimináció szabálysértéssé minősítésére
és bírsággal szankcionálására az egyes szabálysértésekről
szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 75. § (2) bekez-
dése alapján.
2. A „névadó” eset érdekessége, hogy a munkáltató – a
bőrszíntől független – komoly érveket hozott fel az al-
kalmazással (újraalkalmazással) szemben. *McDonnel
Douglas Corp. v. Green*. Supreme Court of the United
States, 1973. 411 U.S. 792. 93 S.Ct. 1817, 36
L.Ed.2d.668. In: Mack A. Player: *Employment Discrimi-
nation Law*. Second Edition, American Casebook Series,
Westlaw, 1984.
3. Erről ld. részletesen: Román László: *A munkajog alapin-
tézmenyei I.*, Pécs, 1998. 87–88. old.
4. Ezzel némileg ellentétesnek tűnik Román László elő-
ző jegyzetben hivatkozott álláspontja, amely szerint az
„egyszerű” joggal való visszaélés és a diszkrimináció kö-
zötti egyik különbség, hogy az utóbbi „az elkövetőn kí-
vül még legalább két személyt tételez fel, akivel szem-
ben, és akinek javára a diszkrimináció történt”. Uo. 88.
old. Megemlítendő az Európai Bíróság esetjogából is-
mertté vált az az eset, amelyben az állásra jelentkező, és
a bírálóbizottság által kiválasztott, legalkalmasabbnak
tartott nő alkalmazását a munkáltató a közölt terhesség
miatt tagadta meg. A munkáltatói érvelésre, amely sze-
rint nem történt diszkrimináció, hiszen nem is volt férfi
jelölt az állásra, az Európai Bíróság kifejtette, hogy az
elutasítás indoka (a terhesség) a releváns, ez pedig köz-
vetlenül a jelölt nemére vezethető vissza, tehát a nemi
diszkrimináció megvalósult. (Ld. C-177/88 *Dekker v.
Stichting Vormingscentrum voor Junge Volwassenen Plus*.
[1990] ECR I-3941.) A diszkriminációt jelentő mozzanat
nem a konkrét „kivel szemben”, hanem a „miért”. Más
kérdés, hogy mindig van egy absztrakt előnyben része-

sített személy, fontos azonban annak kiemelése az álta-
lunk tárgyalt esetben is, hogy ennek a személynek
konkretizálása nem tényállási eleme a diszkrimináció
megállapításának.

5. Ilyen pl. a Legfelsőbb Bíróságnak a rendeltetésellenes
joggyakorlás miatt indított perben hozott ítélete, mely-
nek rendelkező része így szól: „A munkaügyi bíróság
nem kötelezheti a feleket új munkaviszony létesítésére,
miután az csak a felek egyező és kifejezett akarata alap-
ján történhet.” Az ítélet indokolásából azonban kiderül
az is, hogy a bíróság *nem látta* megállapíthatónak a ren-
deltetésellenes joggyakorlást, tehát a felek akaratának
„kiigazítására” ezért nem került sor. (BH 1992. 610.)
6. Az 1964. évi Emberi Jogi Törvény VII. Címe („Title
VII”).
7. Talán a legismertebbek ebben a körben Andrew Clap-
ham írásai, *Opinion: The Privatisation of Human Rights*.
(European Human Rights Law Review, 1995. 20–32. o.)
uo. hivatkozza: *Human Rights in the Private Sphere*.
(1993.)
8. Ld. 35/1994. (VI. 24.) AB és a 36/1997. (VI. 11.) AB. ha-
tározatokat.
9. Különös tekintettel arra is, hogy az előző jegyzetben
említett 36/1997. AB. határozatában az Alkotmánybír-
óság is mellőzte az Mt. 100. § (2) bekezdése alkotmányel-
lenessége kapcsán ennek megállapítását.
10. Nem szólva a nemzetközi dokumentumokban, így az
ILO 111. sz. Egyezményben, az Amsterdami Megállá-
podással átirított Európai Unió Megállapodásban, az ennek
indirekt módon részét jelentő Európai Szociális Karta
esetjogában biztosított védelemről.
11. A hátrányos megkülönböztetés tilalma egyidejűleg elv
és alapjog, és ebből (is) következik alkalmazásának, il-
letve kikényszerítésének több sajátossága.
12. Ha pedig a munkaviszonyon kívül diszkriminált a köz-
hatalmi vagy közigazgatási szerv (pl. szociális segélyek
elosztásánál vagy más szociális juttatás megállapítása so-
rán, esetleg közbeszerzési eljárása körében), akkor az el-
járás következményei csak a diszkrimináció kiküszöböl-
lése és a jóvátétel, az ezen túlmenő szankcióra csak ak-
kor kerül sor, ha egyéb – a diszkrimináción túlmenő –
jogsértés is történt.
13. Az az eset, amikor természetes személyek (köztisztvi-
selők, közalkalmazottak) magatartása révén valósul meg
a közhatalom, közigazgatás vagy a közintézmények által
elkövetett diszkrimináció, nem a magánszemélynek, ha-
nem a szervnek, illetve szervezetnek tudható be.
14. Ilyen értelemben „hierarchikus” viszony a legbensőbb
családi viszony is, a szülő-gyermek közti viszony, és ez
a gyermek emberjogi védelmének indokoltságát ered-
ményezi a (hatalmi-kiszolgáltatottsági helyzettel vissza-
élő) szülővel szemben, míg a „mellérendelt” feleség
emberi alapjogai „védtelentül” maradnak a formailag ho-
rizontális viszony miatt.

MAFFIATÖRVÉNY ÉS JOGÁLLAMISÁG

MEGJEGYZÉSEK A SZERVEZETT BŰNÖZÉS ELLENI FELLÉPÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY JAVASLATÁHOZ

A KODIFIKÁTOR DICSÉRETE ÉS ELMARASZTALÁSA

A kutató alapvető kötelessége az önmarcangoló kételkedés. Az egyébként tetszetős, magyarázó erejű elméletek is összeomolhatnak, ha a vizsgálat tárgyává váló összevetés helyett valaki csupán a tételeit alátámasztani látszó elemeket ragadja ki a valóságból. Éppen ezért szükséges, hogy az ember mindenekelőtt azt keresse, fenntarthatók-e korábbi megállapításai az újabb fejlemények ismeretében, nem jelentek-e meg olyan újabb elemek, tendenciák, amelyek cáfolják a korábban felismerni vélt igazságok létezését.

E tanulmány szerzője évekkal ezelőtt arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon az alapvető jogok korlátozása, leépítése van napirenden a vélt vagy valós közhatalmi érdekek előmozdítása céljából. A későbbiekben ki fog derülni: a kormány javaslata a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról, népszerű néven: a maffiatörvény bőségesen kínál anyagot ennek a tételnek az alátámasztására. Éppen ezért szükséges mindenekelőtt arra a kérdésre választ keresni, hogy valóban ennyire egyértelmű-e a jogfejlesztés iránya, nem fedezhetünk-e fel ellentétes törekvéseket, netán az alkotmányos jogállamiság erősítésére irányuló erőfeszítéseket.

El kell ismerni: vannak ilyenek az anyagban. Magam is kifogásoltam például azt a rendelkezést, amely szerint a rendőri előállítás okát csak külön kérelemre kell közölni az érintettel. Nos, a mostani javaslat kétségtelenül közelíti az elvárásokat a hazai és európai szinthez, megkövetelvén az okok mérlegelés nélküli közlését. Telhetetlenek lennénk, ha az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikkében foglaltak szerint a tájékoztatás haladéktalanságát is belevetelnénk a módosításba. Tény, hogy a javaslat e pontjának elfogadása esetén az egyezménnyel való kifejezett ütközés megszűnne, a haladéktalanság pedig értelmezés útján megállapítható volna, hiszen az európai egyezmény része hazai jogunknak. Csak az a baj, hogy a rendőrökre ma még nem jellemző a rendszer-tani jogértelmezés következetes alkalmazása. Más-

részt viszont az európai elvárások teljesítése úgy is megoldható lett volna, ha a rendőrségi törvény vonatkozó rendelkezését hatályon kívül helyezik, ekkor ugyanis a maga közvetlenségében érvényesülne az 5. cikk előírása. Mindezzel együtt értékelni kell a maffiatörvény előkészítőinek e ponton is megnyilvánuló szándékait. Ugyanilyen fontosnak tartom azokat a szövegrészeket, amelyek a nyilvánvalóan politikai szintről érkező általános megfogalmazásokat (például „a szervezett bűnözéssel összefüggésbe hozható”) jogilag értelmezhetővé, megragadhatóvá próbálják tenni. Ezek valóban garanciát jelentenek a szélsőséges önkénnyel szemben. Elismerést érdemel az adatkezelésre vonatkozó javaslatok egy része is, amelyek mögött itt-ott felsejlik az adatvédelmi ombudsman néhány ajánlása.

A mondottak szerint mindenképpen dicséret illeti a kodifikátort, aki – szemben az előző kormány (egyébként személyileg nem, csak közvetlen vezetésében eltérő) apparátusának professzionálisan is csapnivaló lépéseivel – megpróbálta szakmailag a legjobbat kihozni az ügyből. Ez azonban ebben az elvárásrendszerben eleve kudarcra volt ítélve. Következésképpen az erőfeszítések méltánylása mellett is ki kell mondani: a maffiatörvény javaslata a pozitívumok ellenére technikai szinten is tovább rombolja az alkotmányos jogállamiságot, fokozva az alapjogok érvényesítése szempontjából is elfogadhatatlan káoszt, legalábbis a rendvédelemre vonatkozó szabályozás terén.

Baj van már a cím, a megfogalmazott cél és a tartalom egymáshoz való viszonyával is. A többszörösen hangsúlyozott törekvésekkel ellentétben ugyanis az anyag legtöbb pontjában egyáltalában nincs szó a szervezett bűnözéssel szembeni harc fegyvertárának alakításáról. Másképpen fogalmazva: a szervezett bűnözés mumusával való ijesztgetés hatására építve valójában közrendvédelmi szabályokat akar a jogalkotó létrehozni, illetve módosítani, ahogyan néhány alcím magában az anyagban is jelzi. Márpedig a közrendvédelem a hatályos szabályozás szerint határozottan elkülönül a bűnözés elleni harc szférájától (1974. évi 17. tvr., 2. §). Ezt még akkor sem szabad figyelmen kívül hagyni, ha ugyanabból a törvényerejű rendeletről megtudjuk: az állam- és közbiztonságra a legna-

gyobb fenyegetést a veszélyes ebek tartása és szaporítása jelenti – a Kuncze-korszak egyik jogalkotási gyöngyszemeként végrehajtott módosítás nyomán. Természetesen nem kizárt, hogy a közrendvédelem egyes kérdései közvetlenül összefüggnek a szervezett bűnözés megnyilvánulásával, ezt azonban meggyőzően kellene indokolni. Az üzletek működésével kapcsolatos elképzelésekben például a vezető vagy foglalkoztatott részéről a vendéggel szemben megvalósított rablás nem jellemző a szervezett bűnözésre. A prostitúciót érintő szabályok elsősorban az utca rendjének védelmét célozzák, ami nyilvánvalóan nem a jelenség kétségkívül meglévő szervezett bűnözési kapcsolatait ragadja meg.

Általánosságban is elmondható, hogy a maffiatörvény javaslata semmiféle szilárd tartalmi vázra nem helyezhető, már az alapul szolgáló 1097/1998. (VII. 24.) Korm. határozatban sem fedezhető fel átgondolt koncepció. A határozatban foglalt javaslatok egy részének vajmi kevés köze van a szervezett bűnözéshez. Semmiféle indok nem ismeretes például arra vonatkozóan, hogy az ügyészség kormány alá rendelése mennyiben segítené a kitűzött cél elérését. A politikai kapcsolatok szükségszerű kezdeményezése a szervezett bűnözés részéről ebben a tekintetben éppen az ügyészi függetlenség mellett szól, amint arra számos külföldi példa, így az USA független ügyészi intézménye is utal. A kormány irányítása mindamellett indokolható alkotmányjogi érvekkel, ezeknek azonban a szervezett bűnözéshez semmi közük nincs.

A továbbiakban a javaslat szerkezetét követve szövegek az érdemi megoldások és változtatások tervezett módjáról, kivéve az idegenrendészeti és adatkezelési fejezeteket, amelyekkel külön tanulmányok foglalkoznak.

AZ ÜZLETEK MŰKÖDÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ SZABÁLYOK

Az 1097/1998. (VII. 24.) Korm. határozat még csupán a kábítószerrel való visszaélés színhelyéül szolgáló szórakozóhelyek igazgatási úton történő bezárását kívánta lehetővé tenni, azt is csupán tettenérés esetén. A maffiatörvény javaslata ehhez képest igencsak kiterjeszteni az ilyen beavatkozás hatókörét és jogalapját. Elképzelhető, hogy ezzel a kodifikátor a diszkriminációmentességet próbálta biztosítani, valójában azonban a vállalkozási szabadság alkotmányellenes korlátozását teremtené meg. Az Alkotmánybíróság az alaptörvénnyel összhangban számos döntésében rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz, valamint a munkához és foglalkozáshoz való jog alapjognak minősül [lásd pl.: 41/1995. (VI. 17.) AB határozat]. Mint ilyen

nem korlátozhatatlan, azonban minden megszorításnak ki kell állnia a szükségességi és arányossági teszt próbáját, ki kell továbbá elégítenie a jogállamiságból fakadó egyéb követelményeket, a jogbiztonság alapvető feltételeit. A javaslat ebből a szempontból rendkívül aggályos.

Rá kell mutatni mindenekelőtt arra, hogy az alapjogok korlátozásában a célnak specifikusnak kell lennie. Ebből a szempontból a kormányhatározat még jobb volt, mint az elkészült törvényjavaslat. Megengedhető ugyanis a célszerű és arányos korlátozás a közbiztonság védelmében, de pontosan meg kell mondani, milyen veszélyeket milyen eszközökkel kívánunk elhárítani. Márpedig a kábítószeres kereskedelmének visszaszorítása a szállodában elkövetett tiltott kéjelgés megakadályozásával nem nevezhető egynemű, de még ugyanolyan súlyú érdekek sem. Éppen ezért ezeknek – és még sok minden másnak – a vállalkozás szabadságát a legdurvábban érintő hatósági fellépéssel való együttes szembeállítását alkotmányellenes.

A jogállamiság követelményéből fakad mindenekelőtt, hogy az állami beavatkozást olyan korlátok közé kell szorítani, amelyek kizárják vagy a feltétlenül indokolt mértékre csökkentik a jog alanyainak kiszolgáltatottságát [32/1991. (VI. 6.) AB hat.]. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) határozatában világosan kimondta: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. Témánk szempontjából az elhárítani kívánt veszélyek közül egyeseknek a beavatkozás és a jogkövetkezmények súlyával való aránytalansága mellett e kiszámíthatóság hiánya vet fel komoly problémákat.

A jegyző a javaslat szerint a büntető vagy szabálysértési eljárás befejezéséig, de legfeljebb egy évig ideiglenesen bezárathatja azt az üzletet, ahol annak működésével összefüggésben – egyebek mellett – az üzlet üzemeltetőjével vagy foglalkoztatottjával szemben, illetve az üzlet szolgáltatását igénybevevő magatartásával összefüggésben üzletszerű kéjelgés elősegítése, kitarottság, kerítés, visszaélés kábítószerrel, kóros szenvedélykeltés bűncselekménye, illetőleg tiltott kéjelgés vagy szexuális szolgáltatásra való felhívás tilalmát sértő szabálysértés elkövetése miatt büntető-, illetve szabálysértési eljárás indult. Az üzlet működési engedélyét vissza kell vonni, ha a szabálysértési vagy nyomozó hatóság a jogsértés jogerős megállapítását követően erre javaslatot tesz.

Jó volna mindenekelőtt, ha a büntetőeljárást nem a cselekmények elkövetése, hanem azok alapos gya-

núja esetén indítanak meg. A kettő között ugyanis óriási különbség van, még hozzá a jogtörténet tanúsága szerint nem is kizárólag elméleti. Éppen ezért indokolatlanul súlyos az ideiglenes bezárásnak a nyomozás, illetve szabálysértési eljárás megindításához való kapcsolása. A valóságban – ezt mindenki tudja – az egy évig is tartható szünet a kisvállalkozók, de még közepes cégek esetében is a tönkremenetellel egyenértékű. Ha bármilyen okból mégis elfogadná az Országgyűlés ezt a javaslatot, akkor az – csak az alkotmány sérelme nélkül – a téves döntés miatti teljes kompenzáció kimondása mellett vezethető be. Fokozottan igaz ez az engedély visszavonásának lehetőségére. A rendőrségi elbírálási hatáskörbe tartozó szexuális szabálysértésnek például „az üzlet szolgáltatását igénybevevő magatartásával összefüggésben” való elkövetése, de a többi eset is megnyitja a lehetőséget arra, hogy a konkurencia, netán a szervezett bűnözés ellen büncselekmények elkövetése útján is küzdő fedett nyomozó idézze elő a bezárás feltételeinek megvalósulását. Az önkényt és a korrupció veszélyét csak fokozza, hogy a rendőrség eltekinthet az ideiglenes bezárás – egyébként jegyzői hatáskörbe tartozó – alkalmazásától vagy az engedély visszavonásának a jegyzőt kötelező kezdeményezésétől. Alternatív szankcióként ugyanis ötszázezer forinttól egymillió forintig terjedő közrendvédelmi bírság is kiróható az üzemeltetőre, amelyet a rendőrség határozatában megjelölt számlára kell befizetni. A pénz közérdekű célra való felhasználásáról a kormány rendelkezik.

Annál érthetlenebb ez a szabályozás, mivel van olyan intézményrendszer, amelyen belül a mostani javaslatban felvetett problémáktól elvileg semmiben sem különböző helyzetek kezelése sokkal elfogadhatóbb módon jelenik meg. Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 8. §-ának (1) bekezdése kimondja: „Ha ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy az üzlet vagy az üzletben kereskedelmi tevékenységet folytatók a jogszabályokban foglalt előírásoknak nem felelnek meg, illetve azokat nem tartják be, a jegyző az üzletet az észlelt hiányosság megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra ideiglenesen bezárathatja”. Tehát nem egy évig, másrészt mód van a konkrétan megjelölt hiba kijavítására. Nyilvánvaló, hogy a maffiatörvény javaslata egyebek mellett azért nem él ezzel a módszerrel, mert nem tudja körülírni azokat az intézkedéseket, amelyeket az üzlet üzemeltetőjének meg kellene tennie felelőssége körében. Csakhogy nem büntetjük valakit olyan kötelesség megszegése miatt, amit még leírni sem tudunk! Az objektív felelősségnek a vétkesen elszenvedett kár megtérítése érdek-

NEM BÜNTETHE-
TÜNK VALAKIT
OLYAN KÖTELES-
SÉG MEGSZEGÉ-
SE MIATT, AMIT
MÉG LEÍRNI SEM
TUDUNK!

ben helye lehet, de ilyen zavaros bűntüldözési érdekek szolgálatában soha.

Valószínűleg a törvényjavaslat előkészítői is érezték a talaj ingoványosságát, ezért csempészték az értelmező rendelkezések közé azt a meghatározást, amely szerint az üzlet működéssel csak az a cselekmény függ össze, amelyet legalább a rendes üzletmenet biztosítása érdekében szükséges intézkedés elmulasztása tesz lehetővé, ha az üzemeltetőnek az felróható, vagy foglalkoztatottja hibájáról tud. A magyar nyelv jogilag is indokolatlan kifacsarásán túlmenően ez a definíció sem teszi kiszámíthatóvá az állami beavatkozást. Erre kizárólag a számonkérhető elővigyázatossági intézkedések tételes, pontos meghatározása jogosíthatná fel a közhatalmat. Nyilvánvaló, hogy az önkénnyel szemben a bírói út sem védi meg a vállalkozót, hiszen a bíróság csak a jogszerűség kérdésében dönthet, a jegyzői hatáskör mögé bújtatott rendőri túlhatalom (nem szabad figyelmen kívül hagyni a szervezett bűnözés ellen, de annál szélesebb körben is legalisan alkalmazható titkos eszközök szerepét) ellen semmiféle védelmet nem tud nyújtani.

A PROSTITÚCIÓ KEZELÉSÉNEK EGYES KÖZRENDVÉDELMI SZABÁLYAI

Az alcím itt is beismerő vallomás: a tervezett szabályozásnak annyi köze van a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez, mint bármi másnak. Az anyag előkészítésének alapjául szolgáló kormányhatározat nem is tesz róla említést, holott megalkotásakor már készen állt a témát érintő törvényjavaslat.

Önmagában véve az elképzelések elvi magva megítélésem szerint elfogadható. Ennek lényege az egyébként is irreális tiltás feloldása, és a jelenségnek lehetőleg elviselhető keretek közé való szorítása. Az előírások zöme közvetlenül az utcai prostituáltakat érinti, akik nyilvánvalóan vagy sehogyan, vagy esetleg a legalacsonyabb szinten kapcsolódnak a maffiózók birodalmához. Igaz, a javaslat szerint tilos volna írásban, kép- vagy hangrögzítő, illetve más berendezés útján szexuális szolgáltatást felajánlani, hirdetni, vagy ilyen cselekményekben közreműködni. Ez már érintené a call-girl-ök munkáját is. Itt azonban éppen a szabályozás logikája sérül, hiszen aligha vitatható, hogy a telefonos megrendelés az egyik legdiszkrétebb forma, aminek alapjául szolgálhat egy ugyancsak kevésbé hivalkodó hirdetés. Ugyanakkor a tilalom csupán a testi érintkezést is igénylő kapcsolatra irányadó, vagyis a telefonos távszexre nem. Márpedig a hirdetések ez utóbbi műfajban közismerten szóki-

mondóbbak, míg a hagyományos szolgáltatások körében elegendő lehet egy halvány utalás, vagy éppen csak egy – tipikusan női – név, esetleg néhány számmal kiegészítve. Ha tehát az az álláspont, hogy a prostitúció mint magatartásforma önmagában nem jogellenes, akkor a hirdetésre és az adathordozókra vonatkozó tilalom teljesen logikátlan. Amellett teljesen nyilvánvaló, hogy betarthatatlan. Itt tehát a jogalkotó lényegében ugyanazt a helyzetet hozza létre, amelyet az elvi megoldással elhárítani kíván: kikényszeríthetetlen, illetőleg szükségszerűen önkényes jogalkalmazásra vezető szabályokat alkot.

Teljes mértékben indokolt, hogy a települési önkormányzatok, Budapesten a fővárosi közgyűlés a kerületekkel egyeztetve határozza meg a prostitúció gyakorlásának konkrét feltételeit, korlátait. Csak az a kérdés, ki ellenőrzi e szabályok betartását. A rendőrség szabálysértések miatt eljárhat, sőt ez kötelessége is, egyébként azonban az önkormányzati rendelet a testület számára nem jogszabály. Az önkormányzat viszont nem hozhat létre az alapjogokat is érintő módon működő rendészeti szervezetet.

A BŰNMEGELŐZÉSI ELLENŐRZÉS

A bűnmegelőzési ellenőrzés tipikus példája a vélt rendőri érdekeket nem csupán az alkotmányos értékek, hanem a valódi szakmai követelmények elé is helyező jogalkotásnak. Mindenképpen figyelmet érdemel ez a szabályozási kísérlet, hiszen a bűnmegelőzést egyébként rendőrségi alapfeladatként meghatározó 1994. évi XXXIV. – rendőrségi – törvény egyetlen kifejezetten prevenciós intézményként kívánta bevezetni. Az eszköztár legtöbb további darabja egyidejűleg szolgálja a bűnüldözést és a megelőzést, ami önmagában is aggályos.

Általánosságban elmondható, hogy a bűnmegelőzési ellenőrzéssel rokon intézményt a fejlett polgári demokráciák többségében nem találunk. A börtönből szabadult személyt ugyanis megilletik mindazok az alapvető jogok, amelyek a többi polgárt. A volt elítéltet általában nem szabad, de nem is célszerű korlátozni szabadságában, ezzel ugyanis a visszailleszkedés gyakran még nehezebbé válik. Lényegében ezt a gondolatot fogalmazza meg a spanyol alkotmány 25. cikkének (2) bekezdése: *„A szabadságvesztés büntetések és a biztonsági intézkedések célja az elítéltek átnevelése és a társadalomba való beilleszkedésük elősegítése, ezért nem alapulhatnak kényszermunkán. A börtönbüntetést letöltött személyt megilletik mindazok az alapvető jogok, amelyeket a jelen cím tartalmaz, kivéve azokat, amelyeket egyértelműen korlátoz a bűnösséget kimondó ítélet, a büntetés tartalma és a büntetés-végrehajtási törvény. Minden esetben joga*

van fizetett munkára és megfelelő társadalombiztosítási juttatásokra, valamint a kulturális fejlődésre és személyisége teljes kibontakoztatására”. A mondottaknak megfelelően a próbaidő, illetve a feltételes szabadság tartamára korlátozza a segítséggel összekapcsolt ellenőrzést Svájc és Ausztria, ezen túlmenően az érintett beleegyezését is megkívánják Angliában és Walesben. Az 1994-es új francia Btk. is csak feltételes elítélés esetén engedi meg a hatósági fellépést. A magyar bűnmegelőzési ellenőrzéssel bizonyos rokonságot mutat a német magatartás-felügyelet, amely az 1973-as második büntetőjogi reformtörvény alapján lényegében a hatástalannak bizonyult rendőri felügyelet intézménye helyébe lépett. Vannak azonban lényeges különbségek is a két ország megoldásai között. Mindezekelőtt arra kell utalni, hogy Németországban ez az intézmény magába foglalja a beilleszkedés támogatásának elemeit is, nincs tehát összeütközés igazságügyi vagy bármilyen más intézkedésekkel.

A jogrendszer egységének követelményét is félre-söpörő bűnmegelőzési ellenőrzés Magyarországon eredetileg is teljesen átgondolatlan jogintézményként jött létre. A legnagyobb probléma az, hogy durván konkurál a pártfogó felügyelettel, amelyet speciális esetek mellett a Btk. 82. §-ának (2) bekezdése alapján akkor lehet – kivételesen! – elrendelni, ha az elítélt a szabadságvesztést kitöltötte, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzése és az érintett személynek a társadalomba való beilleszkedése érdekében irányításra és ellenőrzésre van szüksége. A rendőrségnek egyébként széles körben vannak lehetőségei, egyben kötelezettségei a felügyelet végrehajtásában. Ha pedig a jogalkotó egyszer kivételképpen engedélyezte a büntetés kiállása utáni ellenőrzést, akkor logikus, hogy minden más esetben tilos súlyos korlátozásokat kilátásba helyezni a volt elítélttel szemben. A két intézmény (pártfogó felügyelet és bűnmegelőzési ellenőrzés) tartalmi összehangolása nélkül nem oldhatók fel az elfogadhatatlan ellentmondások.

Hangsúlyozni kell, hogy a pártfogó felügyelet és a bűnmegelőzési ellenőrzés közötti különbségek nem csupán technikaiak, hanem koncepcionálisak. Az előbbi kifejezetten a társadalmi beilleszkedést segíti, az ellenőrzés mellett támogató jellegű intézkedésekkel is. A bűnmegelőzési ellenőrzés során ezzel szemben mindössze az a kíváncsi, hogy a beilleszkedést ne akadályozza. Óriási különbség, méghozzá nem csupán elviekben. A rendőrségi törvény [85. § (1) bek.] jelenleg ugyanis kifejezetten tiltja, hogy az érintett személynek bármiféle felvilágosítást adjanak a feltárt adatokról. De hát nem úgy lehet a potenciális elkövetőt logikus módon visszatartani, ha figyelmeztetjük: tudjuk, amit tudunk? A bűnmegelőzési ellen-

őrésnek mind a mostani, mind pedig a tervezett szabályozásából az derül ki, hogy az illető sorsa teljesen közömbös, valójában a rendőrség adatszerzési lehetőségeit kívánja a jogalkotó kibővíteni. Erre pedig ez az ellenőrzés a legkevésbé sem alkalmas, hiszen egy komoly szervezett bűnöző az általa ismert rendszabályok hatálya alatt nyilvánvalóan nem fog hasznos adatokat szolgáltatni, a profi szervezetek pedig elhatárolják magukat tőle.

A bűnmegelőzési ellenőrzés egyetlen valódi szerepe abban áll, hogy jogszerűvé teszi a rendőrség bármikori belépését, illetőleg behatolását az ellenőrzött személy lakásába, lakóhelyére vagy ismert tartózkodási helyére. A javaslat ezt kiegészíti a bírói engedélyhez nem kötött titkos eszközök használatára való felhatalmazással. Csakhogy ezeket bűnmegelőzési célból bárkivel szemben be lehet vetni. Ha pedig az ellenőrzött személy várhatóan nem követ el bűncselekményt, akkor a rendszabályt is meg kell szüntetni. A tervezett kiegészítés tehát értelmetlen.

KÖVETKEZTETÉSEK

A javaslat áttekintése alapján megállapítható, hogy a kodifikáció során határozottan érzékelhető alkotmányossági és jogtechnikai javítási szándék ellenére az anyag nem tud kilépni a rendvédelmi jogalkotás 1994 óta egyre mélyebben kivájt medréből. Folytatódik a jogterület elhatárolódása az alkotmányos elvekhez közelebb álló szabályoktól, amit egyebek mellett a legáltalánosabb fogalmak (közterület, üzlet, stb.) önkényes újraértelmezése útján valósít meg a jogalkotó. Számos esetben a rendvédelmen belül, de még az ugyanazon minisztérium által előkészített rendelkezések között is teljesen indokolatlan eltéréseket észlelünk (például a rendészet felfogása az idegenrendészeti és a rendőrségi törvényben).

Mindez természetesen a jog uralmától az emberek uralma felé tereli a hatalomgyakorlás súlypontját.

Az üzletek működésével összefüggő egyes közrendvédelmi szabályok jogállamban megengedhe-

tetlen módon szolgáltatnák ki a vállalkozók jelentős csoportját mind a konkurencia és a szervezett bűnözés mesterkedéseinek, mind pedig a hatóságok önkényének. Érzékelhető a rendőrség behatolása a közigazgatás nem közbiztonság-védelmi területeire, egyben térnyerése a közhatalom gyakorlásának intézményrendszerében.

A prostitúcióra vonatkozó alapelképzelés helyeseltető, csak éppen igen kevés köze van a szervezett bűnözés elleni harchoz. Ugyanakkor a jelenség reálisabb szemléletével együtt kikényszeríthetetlen tiltások is megjelenének, amelyek csak önkényes jogalkalmazáshoz vezethetnek. Időzített bomba az önkormányzatok nyilvánvalóan konfliktusokat gerjesztő hatásköre a konkrét keretek kijelölésére, miközben a rendőrség jogszerűen nem is segíthet a rendeletek végrehajtásában.

A bűnmegelőzési ellenőrzés intézményének eredetileg sem volt értelme, a javaslat elfogadása után sem lesz. Az egyetlen konkrét hatáskört, a rendőrnek az ellenőrzött lakóhelyére történő belépését egyszerű törvényi szabályozással meg lehetne adni. Minden más csak sok hüho semmiért. Az egész csak egy valamire jó. Arra tudniillik, hogy a bűnüldözés későbbi kudarcait újabb jogalkotási manőverekkel jóvátenni igyekvő kodifikáció majd felfedezheti: lám-lám van egy szinte üres jogintézményünk, töltjük meg mindenféle tiltásokkal és magatartási szabályokkal. No meg persze az időtartamot is van még hova emelni a mostani egy évről.

Tudom, megállapításaim vitathatók. Éppen ezért jó, hogy programja értelmében a mostani kormány körültekintő hatásvizsgálat nélkül már nem alkot, nem is kezdeményez jogszabályt. A tények alapos feltárása és mélyreható elemzése talán módosítja, esetleg meg is cáfolja tételeimet. Sajnos azonban eddig a kérdéseket a további viták és gondolkodás megalapozása céljából ismertető közleményt (zöld könyv), de még a kormány álláspontját részletesen, adatokban és érvekben gazdagon kifejtő publikációt (fehér könyv) sem sikerült beszerezniem. Csak Fehér Füzet van, de az valami egészen másról szól.

A BŰNMEGELŐZÉSI ELLENŐRZÉSNEK MIND A MOSTANI, MIND PEDIG A TERVEZETT SZABÁLYOZÁSÁBÓL AZ DERÜL KI, HOGY AZ ILLETŐ SORSA TELJESEN KÖZÖMBÖS, VALÓJÁBAN A RENDŐRSÉG ADATSZERZÉSI LEHETŐSÉGEIT KÍVÁNJA A JOGALKOTÓ KIBŐVÍTENI.

MINDEN HATALMAT A RENDVÉDELMIKNEK!

ÚJ SZABÁLYOK AZ IDEGENRENDESZETBEN

VISSZAIRÁNYÍTÁS

„Sokan vitatják, hogy van-e jogalap rá, nincs-e jogalap rá, de nekünk nincs időnk elemezni, *nemzetvédelemnek* fogjuk fel mindazt, amit teszünk.” E szavakat Boross Péter belügyminiszter mondta az MDF négy budapesti szervezetének együttes fórumán 1992. március 25-én. (Beszélő, 1992. április 11., 13. o.) A kijelentés előzménye az volt, hogy a kormány 1991 októberében ismét alkalmazni kezdte a rendszerváltás eufóriájában feledésbe merült 1982. évi 19. törvényerejű rendeletet, amely lehetővé tette, hogy a határőrség megtagadja az egyébként szabályos úti okmánnyal érkező külföldi beléptetését az országba, arra hivatkozva például, hogy az illető nem rendelkezik a magyarországi tartózkodáshoz szükséges anyagi fedezettel. A miniszter kijelentése szerint a rendelkezés következtében „keleti határainkon naponta mintegy kétezer-öttszáz-háromezer fő nem tud beutazni Magyarországra”. Azaz – ha hinni lehet a miniszternek – évente körülbelül egymillió, elsősorban román állampolgár.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (Idtv.) megteremtette az addig hiányzó törvényi alapot a külföldiek *visszaírányítására*. Eszerint – nem számítva azokat, akiknek nincs érvényes útlevelük vagy vízumuk, vagy akik beutazási és tartózkodási tilalom alatt állnak – visszaírányítani a külföldieket elsősorban a tartózkodás anyagi fedezete hiányában lehet. Csakhogy a szükséges anyagi fedezetet a máig is hatályos 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet nem napi, hanem *beutazásonként számított* 1000 forintban határozta meg: aki ennyivel utazik be, az a jogszabály értelmében egy hónapra elégséges anyagi fedezettel rendelkezik. A benzin- és cigarettacsempészek, akik naponta többször is átléplik a magyar–ukrán határt, plasztiktasakba varrva mutatják fel az alibi-ezrest: beutazásuk jogszerűségét senki nem vitathatja. A bűvös ezer forint leginkább az illegális vendégmunkások belépésekor jut valóságos szerephez. Annak, hogy egy vízummentesen beutazó román állampolgár turistaként harminc napot tartózkodjon Magyarországon,

majd kiutazása után nyomban visszatérjen hazánkba, a hatályos törvény alapján nincs jogszabályi akadálya. Így visszaírányításának sincs jogi alapja, noha kevésbé életszerű, hogy egy munkaruhában, táskájában szerszámokat cipelve buszozó kőműves még harminc napot kívánna gyönyörködni a Halászbástyában.

A jogalap hiánya azonban nem volt akadálya az akadékoskodásnak, az ijesztgetésnek. „Ezer forintot teszünk az útlevelünkbe, akkor rögtön megkapjuk a pecsétet” – állította egybehangozóan hat vagy hét, kitoloncolásra váró illegális román vendégmunkás a kistarcsai idegenrendészeti szálláson 1995-ben. „Ne higgyen ezeknek, nem minden magyar határőr olyan” – mondta később négyszemközt a csoport egyetlen magyar nemzetiségű tagja. „Négy éve járok Pestre dolgozni, de múltkor is három helyen kellett próbálkoznom, mire egy rendes határőrrel találkoztam, aki elvette az ezresemet és átengedett.”

A hatályos törvény értelmében a visszaírányító határozat ellen nem halasztó hatályú fellebbezést lehet benyújtani, azt ellenben a törvény nem mondja ki, hogy a határozatot írásba kell foglalni.

1995-ben 328 ezer, 1996-ban 252 ezer visszaírányításra került sor. A következő év elején a határőrség belső rendelkezése kötelezővé tette, hogy a visszaírányításról írásos határozatban kell rendelkezni, azaz ki kell tölteni, és a külföldivel át kell vétetni az e célra rendszeresített formanyomtatványt, bejelölve rajta a megfelelőt a visszaírányítás öt törvényes indoka közül. Az intézkedés nyomán a visszaírányítások száma 1997-ben az előző évi ötödére, 54 ezerre esett vissza.

Az Országgyűlésnek most beterjesztett törvény az Idtv. 25. § (2) bekezdését módosítva kimondja, hogy a határőrség „azt a külföldit, aki a beutazáshoz előírt feltételekkel nem rendelkezik, továbbá azt, akire beutazási és tartózkodási tilalom vonatkozik (...) azonnal végrehajtandó szóbeli intézkedéssel visszaírányítja”. Az intézkedés ellen jogorvoslattal nem, csak panasszal lehet élni [(4) bekezdés].

Megjósolható, hogy az írásbeliség és az indokolási kötelezettség eltörlése nyomán a visszaírányítások száma (valamint a kenőpénzek forgalma) jelentősen

növekedni fog. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a törvényjavaslat létrehozza az eddig hiányzó kapcsolatot a vízumkiadás elvei és a visszairányítás között. A javaslat szerint a vízum nem engedély, csak *ígérvény* a beutazásra [9. § (1)], továbbá a vízum kiadása akkor is megtagadható, ha „alaposan feltehető, hogy a kérelmező be- vagy átutazása nem a kérelemben megjelölt utazási, illetve tartózkodási cél megvalósítására szolgál”. Ez az elv érvényesül a visszairányításnál is. Ha a külföldi a vízummentességi egyezmény keretében harminc- vagy kilencvennaponként rendszeresen elhagyja az országot, majd rendszeresen visszatér, feltehetőleg nem turistaként utazik, hanem erre jogosító vízum és engedély híján jövedelemszerző tevékenységet folytat. Az ilyen külföldi tehát a javaslat elfogadása esetén koherenssé váló törvény alapján jogszerűen irányítható vissza.

Néhány kérdés azért így is választ kívánna. A vízumkérelem elutasítását miként eddig sem, ezután sem kell indokolni. De vajon miért kell az elutasítás tényét bejegyezni a külföldi útlevelébe? Egyáltalán, mi köze a külképviseletnek a külföldi útleveléhez, ha egyszer a vízumkérelmét elutasították?

Indokolt határozat híján hogyan, milyen szervvel szemben érvényesítheti kártérítési igényét az a külföldi, aki érvényes útlevéllel, vízummal, valóban turistaként érkezett Budapestre Nigériából vagy Kamerunból, de a határőr – tévedésből vagy (még feltételezni is illetlen) rasszista előítéletei alapján – visszairányította? A visszairányítás ugyanis – az utazással kapcsolatos ráfordítások miatt – más súlyú intézkedés, mint a vízumkérelem elutasítása. A polgári jogban – feltételekhez kötötten – az ígérvény is kötelez.

A további kérdések inkább költőiek. Vajon hogyan fogja megkülönböztetni a határőr a Boross Péter által gyakran emlegetett erdélyi nagymamát az illegális jövedelemszerzés céljából varrottas párnahuzatot áruló székely asszonytól? Nem fogja-e megkülönböztetni a magyarul beszélő, magyar nemzetiségű illegális vendégmunkást az ugyancsak magyarul beszélő, de nem magyar nemzetiségű (Pintér Sándor országos rendőrfőkapitány körülírása az elszaporodott zseblopások elkövetőiről 1993-ban) illegális vendégmunkásoktól, vétve ezzel a faji diszkrimináció tilalma ellen? Milyen arányban fogják visszairányítani azokat a nyugat-európai és amerikai állampolgárokat, akik ugyancsak a vízummentességi egyezmények alapján utaznak be – sok esetben kilencvennaponként rendszeresen – az országba, noha itt, az ehhez szükséges vízum nélkül munkát végeznek, üzleti tárgyalásokat folytatnak, vagy vendégművészként, vendégelőadóként ugyancsak jövedelemszerző tevékenységet folytatnak? Sor kerül-e a rendészeti szigorítással párhuzamosan a gazdaságilag előnyös és szükséges vendégmun-

ka, idénymunka ésszerű szabályozására? Képes lesz-e a rendvédelmi szervek ellenőrzésére hivatott szervezet – jövőbeli nevén a Megelőzési Szolgálat –, hogy megfékezze a rendvédelmi szervek tagjainak intézkedései (így a visszairányítás) során nap mint nap tapasztalható gátlástalan korrupciót? És szándékában áll-e? S végezetül: Mi köze mindennek a szervezett bűnözéshez?

KÜLFÖLDI BŰNÖZŐK

A törvénycsomag idegenrendészeti és menekültügyi jogszabályainak semmi közük a szervezett bűnözés elleni fellépéshez. De még a közbiztonság védelméhez sem. A statisztikák tanúsága szerint az össz-bűnözésben a külföldiek semmiféle kiemelt szerepet nem játszanak. Az ismertté vált bűnelkövetők száma – a bűncselekmények számának jelentős növekedése és a felderítési mutatók javulása ellenére évek óta az évi 120–130 ezer között mozog. Közülük a külföldiek arányszáma általában nem haladja meg a négy százalékot. Érdekes módon az ismertté vált külföldi bűnelkövetők száma a közelmúltban valamelyest csökkent is: 1991–92-ben 5569, illetve 5740 volt, 1996–97-ben 4763, illetve 4923. (Azt szokták mondani, azoknak a bűncselekményeknek, amelyeknek az elkövetője ismeretlen marad, a jelentős részét külföldiek követték el. Lehet. A napi sajtó szerint az Aranykéz utcai merénylet színhelyén is láttak egy „albán külsejű” férfit.)

Az elkövetett cselekmények némelyike a migrációs próbálkozás része. A elkövetők 12, illetve 10 százalékának a cselekménye „jogellenes belföldi tartózkodás”, azaz a korábbi kiutasítás ellenére illegálisan visszatértek az országba. A külföldiek által elkövetett közokirat-hamisítás a migráció eszközcselekménye: azok követik el, akik a zöldhatár helyett hamis útlevéllel vagy hamis vízummal próbálnak meg Nyugatra jutni. Ezeket a külföldi-specifikus cselekményeket leszámítva a külföldiek is főleg közlekedési és vagyron elleni bűncselekményeket követnek el. Nyilván a külföldi-specifikus cselekmények viszonylag magas arányszáma magyarázza, hogy míg az összes elkövető mintegy fele vagyron elleni bűncselekményekben vétkes, a külföldi bűnelkövetőknek 1996-ban 23, 1997-ben 26 százaléka követett el lopást, betöréses lopást.

Az arányaiban nem nagy számú külföldi bűnelkövető között elenyésző azok száma, akik irreguláris migránsként, menekülőként érkeztek az országba, vagyis akikkel szemben a bűncselekmény elkövetése *előtt* idegenrendészeti intézkedést alkalmaztak. Az elkövetők állampolgárság szerinti megoszlásából nyilvánvaló, hogy zömmel olyan országokból jöttek, ame-

lyeknek lakosai általában legálisan érkeznek Magyarországra. Az 1997-ben ismertté vált 4923 külföldi bűnelkövető közül 1818 román, 297 német, 267 ukrán, 179 lengyel állampolgár volt. Őket, ha konfliktusba kerültek az idegenrendészettel, például megpróbálták illegálisan továbbutazni Ausztriába, a toloncegyezmény alapján rövid úton kitoloncolták. Bűnelkövető migránsként leginkább a jugoszláv állampolgárok kerülhetnek gyanúba. Csakhogy a 801 jugoszláv állampolgár közül, akik 1997-ben Magyarországon bűncselekményt követtek el, több mint négyszáznak a vétke migrációs bűncselekmény volt, jogellenes belföldi tartózkodás, illetve közokirathamisítás. A bűnelkövető vagy szabálysértő migráns idegenrendészeti őrizetbe vételét a jelenlegi törvény is megengedi [Idiv. 36. § (1) c) pont], ehhez semmiféle törvénymódosításra nincs szükség. A határőrség 1997-ben nyolc korábban kiutasított külföldi őrizetét rendelte el szabálysértés vagy kisebb súlyú – az előzetes letartóztatásra okot nem adó – bűncselekmény miatt. Kétségtelen, hogy a sorozatgyilkossággal gyanúsított „szerb” Erdélyi Nándor, egy másik kontextusban „atyánkfia, akit a határ hagyott el” (Boross Péter), a külföldieknek abba a csoportjába tartozik, amelyet a szigorító intézkedések érintenek. Magda Marinko azonban idegenrendészetileg „tisztá” volt, és tiszta több olyan külföldi is, akit a sajtó olykor „keresztapaként” emleget.

AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ

Az idegenrendészeti szigorításoknak – túl a politikai üzenetén, túl a rájátszáson a társadalom vélt és mesterségesen feleltető idegenellenességére – az egyetlen célja az Ausztria felé irányuló illegális kiáramlás megakadályozása. 1996. december 30-án a Budapestre távozó osztrák nagykövet azt nyilatkozta a Népszabadságnak, hogy a határ osztrák oldalán naponta száz illegális határátlépőt fognak el, a magyar hatóságok azonban csak egy részüket veszik vissza. A magyar határőrség 78 százalékos határőrizeti eredményességről szokott beszélni a magyar-osztrák határszakaszon: száz illegális határátlépő közül 78-at még a magyar oldalon fognak el, 22-öt adnak vissza az osztrákok. Azt, hogy hány illegális migráns *nem* került a határőrség látókörébe, hogy hányan lépték át úgy a határt, hogy sem nálunk, sem Ausztriában nem fogták el őket, természetesen nem tudjuk. Az elmúlt években a határőrség kezére került évi mintegy tízezer migráns egyharmadát útiokmány és kétoldalú toloncegyezmény híján nem lehetett kitoloncolni. Túlnyomó többségük a határőrség közösségi szállásaira került, börtönszerű, rácsokkal lezárt, katonák őrizte

épületekbe, ahonnan azonban naponta ki lehetett járni. 1996-ban 3834 engedéllyel eltávozó közül 1903-an, 1997-ben 3632-ből 1824-en, 1998 első félévében 2356 főből 1268-an nem tértek vissza a szállásra. Másodjára viszont az eltűntek közül már csak 5-8 százaléknyt fogtak el.

A közösségi szállások nyugalmas üzemeltetését a külföldiek eltűnése tette lehetővé. A kilenc közösségi szálláson a férőhelyek száma ez év áprilisáig nem haladta meg a 400-at. Ha tehát a külföldiek nem tűnnek el, nem lehetett volna hová elhelyezni őket. A szállásról ugyanis, ha a kitoloncolás tartósan nem hajtható végre, nem vezet legális út a külvilágba. A külföldiek eltűnésében, a Nyugatra való továbbjutásukban tehát – bármennyit panaszkodtak miatta – a határőrség is érdekelt volt.

1997-ben a magyar kormány engedett az osztrák nyomásnak, a két ország belügyminisztere aláírta a megállapodást a magyar-osztrák toloncegyezmény módosításáról. A február 12-én hatályba lépett módosított megállapodás (amelynek törvénnyel való kihirdetésére Magyarországon azóta sem került sor) megszüntette a külföldiek visszaadásának jogilag többféleképpen is értelmezhető feltételeit, és minden esetben visszavételre kötelezte a szerződő államokat, ha a külföldi jogellenesen lépte át a két ország határát. Márciusban hatályba lépett a magyar menedékjogi törvény, Magyarország ettől kezdve biztonságos harmadik országnak számított, nem volt tehát többé akadálya a menedékkérők visszatoloncolásának sem: a visszaadottak száma 1998 első félévében az előző év első hat hónapjához képest 730-cal emelkedett. Áprilisban leszereltek az utolsó sorozott határőrök, kiürültek a sorállományi laktanyák, a határőrség most már a kihasználatlan épületkapacitás hasznosításában vált érdekeltté. Több száz millió forinttal költséggel országszerte megkezdték a volt laktanyák tatarozását, átalakítását közösségi szállássá. A közösségi szállások maximális befogadóképessége szeptemberre már 1100 férőhelyre emelkedett. A határőrség országos parancsnoka és az országos rendőrfőkapitány 1998. augusztus 12-én *együttes intézkedést* adott ki, amely megelőlegezve a majdani törvényt (és ellentétesen a hatályossal) megfosztja a közösségi szállások lakóit a jelenleg még törvényben biztosított mozgásszabadságuktól.

A SZABAD MOZGÁS KORLÁTOZÁSÁNAK HATÁRA

Az alkotmány értelmében „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén, (...) megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad

megválasztásának joga” [alkotmány, 58. § (1)]. Az alapjog visszája, hogy aki nem törvényesen tartózkodik az országban, annak a mozgásszabadsága korlátozható. Ugyanakkor a szabadságától bárkit „csak a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján” lehet megfosztani [alkotmány 55. § (1)]. A két alkotmányos előírásból együttesen az következik, hogy aki nem törvényesen tartózkodik az országban, és ezért kiutasították, de az országot rajta kívül álló okból nem tudja elhagyni, annak a mozgásszabadsága korlátozható, az kötelezhető arra, hogy eltűrje a mozgásszabadságát korlátozó előírások megtartásának hatósági ellenőrzését. Szabadságától ellenben csak a törvényben meghatározott további okokból, külön eljárás alapján fosztható meg.

Alig hat hónappal az első szabad választások után – ezúttal idegenrendészeti közösségi szállásként – újra üzembe helyezték a hírhedt kistarcsai internáló tábort. A szállást az ott elhelyezett külföldiek sok esetben hetekig, sőt hónapokig nem hagyhatták el, jóllehet fogvatartásuknak öt napon túl semmiféle jogalapja nem volt.

Az 1993-ban elfogadott, 1994. május elseje óta hatályos idegenrendészeti törvény – bár számos rendelkezésének alkotmányossága megkérdőjelezhető – a nem jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek mozgásszabadságát a fentebb leírt alkotmányos elveknek megfelelően korlátozta. Eszerint a külföldinek, aki nem jogszerűen tartózkodik az országban, illetve aki nem tudja igazolni a személyazonosságát, a hatóság kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el. A kijelölt helyen való tartózkodás – így az Idtv. 43. § (1) bekezdése – személyes szabadságot korlátozó intézkedés, amely azonban nem minősül idegenrendészeti őrizetnek. Az elrendelő határozatnak tartalmaznia kell a kötelező tartózkodási hely elhagyásának feltételeit. [Idtv. 43. § (2)]. A közösségi szállást a törvény végső lehetőségnek tekinti: a kötelező tartózkodási hely akkor jelölhető ki közösségi szálláson, ha a külföldi nem rendelkezik megfelelő lakással, anyagi fedezettel, és nincs eltartására kötelezhető meghívója, hozzátartozója [Idtv. 43. § (3)]. Az idegenrendészeti törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 3.) számú Korm. rendelet még egyértelműbbé tette, hogy a kötelező tartózkodási hely kijelölése csak részleges korlátozást jelenthet. A rendelet 54. §-a kimondja, hogy „a kijelölt helyen tartózkodó külföldivel szemben csak olyan korlátozásnak van helye, amely a Tv. vagy e rendelet alapján az idegenrendészeti eljárás vagy a szálláshely rendjének fenntartása érdekében szükséges.”

Mindennek ellenére a kistarcsai közösségi szállásról csak kivételesen, az idegenrendészeti hatóság (a

rendőrség) eseti engedélye alapján engedték ki a külföldieket. Ez a gyakorlat azonban nem a jogalkalmazó hatóság önkénye volt. A közösségi szállásról való eltávozás alapvető szabályát a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 51. § (2) bekezdése határozta meg. Eszerint „az idegenrendészeti hatóság, ha a közösségi szálláshelyen tartózkodó külföldi kérelmére engedélyezi a szállásról történő ideiglenes eltávozást, részére ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást állít ki”. A miniszteri rendelet nemcsak a szabadságkorlátozás jellegét meghatározó általános törvényhellyel és a kormányrendelet fentebb idézett 54. §-ával volt ellentétes, de szöges ellentétben állt a kormányrendelet 25. §-ával is, amely kimondta, hogy azt a külföldit, aki beutazásra vagy tartózkodásra jogosító igazolvánnyal nem rendelkezik, de az országot „alapos okból” nem hagyhatja el, „az idegenrendészeti hatóság hivatalból ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással látja el”.

1994 novemberében Magyarországon járt az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottságának (Committee to Prevent Torture, CPT) megfigyelő csoportja. A megfigyelők számos börtönt, rendőrségi fogdát kerestek fel, de valamennyi, emberek fogvatartására szolgáló intézmény közül a legsúlyosabb kritikával a kistarcsai közösségi szállást illették. Valószínűleg már ez megérlelte a rendőrségben a szándékot, hogy a közösségi szállások fenntartásának feladatát teljes egészében társszervére, a határőrségre hárítsa át. 1995 februárjában három társadalmi szervezet, a Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK), a Magyar Helsinki Bizottság és a Veritas Alapítvány tényfeltáró vizsgálatot folytatott a kistarcsai szálláson. A Belügyminisztérium munkatársait nem annyira a szálláson uralkodó viszonyok, az emberi és higiéniai körülmények leírása döbbsentette meg, hanem az, ami tényfeltárás nélkül is megállapítható lett volna: a BM rendelet és a magasabb rendű jogszabályok ellentmondása. A kistarcsai szállást – mint közismert – a társadalmi szervezetek jelentésére hivatkozva bezárták (holott a jelentés nem a bezárást, hanem a fenntartás módjának megváltoztatását javasolta), a közösségi szállások fenntartását a határőrség vette át. A BM rendelet 51. § (2) bekezdését többé nem alkalmazták, majd a 8/1996. (III. 22.) BM rendelettel hatályon kívül helyezték.

Az azóta eltelt években néhány, főleg a ferihegyi repülőtéri közösségi szálláson elhelyezett külfölditől tagadták meg a szállás elhagyásának engedélyezését: a kötelező tartózkodási helyet kijelölő határozatban a szállás elhagyásának feltételeként azt írták be, hogy a külföldi a szállást egyáltalán nem hagyhatja el. A Fővárosi Bíróság 15002/2. számú precedens értékű végzésében kimondta, hogy a „korlátozó rendelkezés olyan megszorítás, amire csak akkor lesz lehetőség, ha

az eljárás alá vont a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet 55. §-ában meghatározott kötelességeit megsérti”. A hivatkozott rendelet 58. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a szállás rendjét megsértő külfölditől az 55. § (1) bekezdésében felsorolt egyes jogosultságai (a szállásról a határozatban foglaltak szerint eltávolozhat, látogatókat fogadhat, igénybe veheti a szálláson rendelkezésre álló sportolási és művelődési lehetőségeket) megvonhatók. Nyilvánvaló, hogy nem lehet általános érvényű szabályként alkalmazni egy olyan korlátozást, amely a rendelet szerint büntetésnek minősül.

Most azonban már új világ van! Az országos rendőrfőkapitány és a határőrség országos parancsnoka említett augusztus 12-i együttes intézkedésének kiadása óta a személyazonosító igazolással nem rendelkező külföldiek esetében az idegenrendészeti hatóságok egységesen olyan határozatokat hoznak, amely szerint „a külföldi a közösségi szállást a szállás egészségügyi szolgálatának igazolása alapján egészségügyi sürgősségi és alapellátás céljából, országa külképviseletének megkeresése alapján személyazonosságának megállapítása céljából, illetve különös méltánylást érdemlő körülmény esetén hagyhatja el.” A Balassagyarmati Városi Bíróság szeptember 16-án az ORFK augusztus 19-én kiadott fenti tartalmú határozatát a kormányrendelet már idézett 54. §-a értelmében törvénysértőnek találta, és hatályon kívül helyezte. Ezzel szemben az Orosházi Városi Bíróság október 2-án a Győri Határőr-Igazgatóság szeptember 11-én kelt ugyanilyen tartalmú határozatát törvényesnek ismerte el. A végzését megalapozó rendelkezést az idegenrendészeti jogszabályokban az orosházi bíró sem találta, így – az oly kívánatosnak vélt önálló bírói jogértelmezés elve alapján – az idegenrendészeti törvény preambuluma hivatkozott, amely kimondja, hogy az Országgyűlés a törvényt „a Magyar Köztársaság belső rendjének és közbiztonságának védelmében” alkotta. A felülvizsgálati kérelmet benyújtó koszovói albán – így a végzés –, aki személyazonossága igazolása nélkül, megfelelő anyagi fedezet hiányában tartózkodik Magyarországon területén, „az ország belső rendjét és közbiztonságát veszélyezteti”. Igaz, hogy a preambulum szerint az Országgyűlés az idegenrendészeti törvényt „a jogállamiság és az emberi jogok védelme iránti elkötelezettségétől vezérelve” alkotta, és a szöveg együttesen hivatkozik az emberi jogok érvényesülését biztosító valamennyi alapvető nemzetközi egyezményre, a bírónak – ha önállóan és különösen, ha a részletes szabályok ellenében értelmezi a jogot – prioritásokat kell megállapítania a törvényi célok között. Az orosházi végzés egyébként nem jogerős, a végső szót a Békés Megyei Bíróságnak kell majd kimondania.

Félő azonban, hogy mire a jogerős ítélet megszületne, a törvénymódosítás túlhaladottá tesz minden jogi-jogértelmezési vitát.

A szervezett bűnözés elleni jogalkotási feladatokat felsoroló 1097/1998. (VII. 24.) számú kormányhatározat az idegenrendészeti jogszabályok felülvizsgálatát annak érdekében rendelte el, hogy megállapítható legyen „az idegenrendészeti jogszabály hatálya alá tartozó személy, aki ellen büntetőeljárás van folyamatban, a közösségi szállás elhagyásában milyen módon korlátozható”.

A kormányhatározatban megjelölt feladatát a belügyminiszter jelentősen túllépte. Mentségére legyen mondván, hogy a feladatot az eredeti megfogalmazás szerint nem lehetett teljesíteni, ugyanis nem volt értelme. Az a külföldi, aki jogellenesen tartózkodik Magyarországon és ráadásul bűncselekmény miatt büntetőeljárás van ellene folyamatban, általában előzetes letartóztatásba kerül, méghozzá jogszerűen, hiszen nincs lakcíme, s így fennáll a szökés veszélye. Ha a bűncselekmény kisebb súlyú, akkor is megvan rá a lehetőség (mint fentebb már említettük), hogy a rendőrség vagy a határőrség a külföldi idegenrendészeti őrizetét rendelje el. Ilyen eset azonban ritkán fordul elő. Az egyetlen, a migránsok által gyakran elkövetett bűncselekmény a közokirat-hamisítás. Ezt azonban az ügyészségek mindeddig – bölcsen – csekély súlyúnak tekintették, és az eljárásokat megrovással zárták le. A hazai közbiztonság szempontjából ugyanis nincs különösebb jelentősége, hogy a külföldi a zöldhatáron, vagy – jobbára szlovén – hamis útlelvel próbálja elhagyni az országot, bár az utóbbi bűncselekmény, az előbbi csak szabálysértés.

Az Országgyűlés elé kerülő jogszabály minden eddigi szabályozásnál szigorúbban kívánja korlátozni a migránsok mozgásszabadságát. Mindenekelőtt az Idtv. 43 § (3) bekezdésének módosításával – fő szabályként mondja ki, hogy „a kötelező tartózkodási helyet elsősorban közösségi szálláson kell kijelölni”. A közösségi szállások eddig, mint láttuk – elvben – szükségmegoldásként működtek az olyan ellenőrzés alatt álló külföldiek elhelyezésére, akik a szállásukról, ellátásukról a maguk erejéből nem tudtak gondoskodni. Az új szabályozás már nem leplezi, hogy a közösségi szállások a külföldiek fogvatartásának intézményei.

A javaslat még az orvosi kezelést sem nevesíti a szállás elhagyásának lehetséges inkokaként. A szállás elhagyása „csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben engedélyezhető” [Idtv. 43. § új (3) bekezdés], az engedély megadását vagy megtagadását az idegenrendészeti hatóság korlátozás nélkül mérlegelheti.

A javaslat személyi hatálya gyakorlatilag minden irreguláris migránsra (és egyúttal az irreguláris migránsként érkező menedékkérőkre is) kiterjed. A szöveg három kategóriát nevesít, közülük a középső – azoké, akik számára a kötelező tartózkodási helyet a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében jelölték ki – jószívrrel valamennyi irreguláris migránst magába foglalja: a közösségi szállásokon csupa kiutasított tartózkodik. A javaslat szerinti első csoport – akik nem tudják igazolni a személyazonosságukat – az irreguláris migránsok részcsoportját alkotják: útlevel nélkül menekültek a felgyújtott házukból vagy pedig volt útlevelük, de az embercsempészek elvették. Az együttes intézkedés egyelőre csak az ő kijárási jogukat korlátozta. A törvényalkotó feltehetőleg nem akart egy korlátozást megszüntetni, amelyet a gyakorlatban már alkalmaztak, noha az új szabály főlegesség teszi azt. Olyan külföldi, aki nem tudja a személyazonosságát igazolni, de egyébként legálisan tartózkodik az országban, s ezért kiutasítva nincs, nemigen képzelhető el.

Létezik ellenben egy olyan kategória, amelybe tartozókat a hatályos és hatályban maradó törvényhely – az Idtv. 32. § (1) bekezdése – értelmében egyáltalán nem volna szabad kiutasítani. Ebbe a csoportba azok tartoznak, akiket hazájukban halálbüntetés, illetve kínzás vagy megalázó, embertelen bánásmód fenyeget, és ezért velük kapcsolatban fennáll a visszaküldés tilalmának nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettsége (a non-refoulement elve). A hatóságok a törvényszakaszt mindeddig úgy értelmezték, hogy teljesítéséhez elegendő az elrendelt kiutasítás végrehajtásának a felfüggesztése, bár a valóságban a felfüggesztés okaként – néhány esetet kivéve – nem a 32. §-ra, hanem az úti okmány hiányára hivatkoztak. A tilalmi okok fennállását a menedékjogi törvény hatályba lépése óta az idegenrendészeti hatóság megkeresésére a Menekültügyi és Migrációs Hivatalnak kell megállapítania. A koszovói albánok tömeges megjelenése óta – dicséretére legyen mondva – a határőrség általában megkéri a menekültügyi hivataltól az erre vonatkozó szakhatósági véleményt. A kiutasítási határozatot azonban igenlő válasz esetén sem vonják vissza, legfeljebb érvényben tartják a végrehajtás felfüggesztését. Így a külföldi, ha csak nem ismerik el befogadottként vagy menekültként – hiába más a kiutasítás végrehajtása felfüggesztésének oka –, akár a többi útlevelel nem rendelkező társa, továbbra is a közösségi szálláson marad, és aligha fogják kiengedni onnan. Ennek ellenére az új törvény most még azt is ki fogja mondani, hogy az ilyen egyébként jogi okokból ki nem toloncolható külföldit is „csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben” szabad kiengedni a közösségi szállásról, ha ellene „kábitószer-keresked-

lemmel, terrorizmussal, embercsempészéssel, illegális fegyverkereskedéssel, pénzmosással, szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmény elkövetése miatt büntetőeljárás van folyamatban”. Az előbb már feltettük a kérdést: vajon miért kell a bűnöző külföldiekre külön idegenrendészeti jogszabályt alkotni, hiszen az ezekkel a különösen súlyos bűncselekményekkel alaposan gyanúsítható külföldiek szinte bizonyosan előzetes letartóztatásba kerülnek. Nyilvánvalóan azért, hogy az Idtv. módosítása szövetszerű összefüggésbe kerüljön a szervezett bűnözéssel, és teljesüljön a kormányhatározat előírása: meg kell oldani, hogy azok a külföldiek, akik ellen büntetőeljárás van folyamatban, ne hagyassák el a közösségi szállást. Az igény teljesült. A szállást senki sem hagyhatja el.

A genfi egyezmény, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának ajánlásai csak a menekülteket, menedékkérőket védik, a migránsokra nem vonatkoznak. Így a migránsok őrizetben tartását jogilag csupán általános emberi jogi elvek alapján lehet kifogásolni. Azok közül az egyezmények közül, amelyekre az idegenrendészeti törvény preambuluma hivatkozik, az egyik legfontosabb, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény értelmében olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedések vannak folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából, nem ellentétes az egyezménnyel. Sérti ellenben a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezményt, hogy a közösségi szállásokon gyakorlatilag őrizetbe került családokkal együtt őrizetbe kerülnek a gyermekek is, holott a gyermekek őrizetben tartása az egyezmény értelmében csak végső eszközként alkalmazható. De sértené az egyezményt az is, ha a gyermekeket tömegesen elválasztanák a szüleiktől. A zárt közösségi szállásokon természetesen nem érvényesülhet a gyermeknek a legmagasabb szintű egészséghez és az oktatáshoz való joga sem.

A közösségi szállásokon uralkodó körülmények nem felelnek meg a rendőrségi fogdákra vonatkozó hazai előírásoknak sem. A fogdáknak a fogvatartottak számára 4 m² mozgásteret és legalább 10 m³ légteret kell biztosítani. A fogvatartott jogosult a folyamatos melegvízellátásra, naponta zuhanyozásra, naponta legalább egy óra szabad levegőn való tartózkodásra. A közösségi szállások mindezt nem tudják biztosítani. Ennek addig, amíg a külföldiek a közösségi szállást naponta jogszerűen elhagyhatták, kisebb volt a jelentősége. Jelenleg azonban az a helyzet, hogy a közösségi szálláson elhelyezett külföldiek – köztük csecsemők, beteg gyerekek, terhes nők –, augusztus közepe óta nem voltak szabad levegőn. A közösségi szállások határőrségi objektumokban, katonai területeken van-

nak, így a külföldiek kíséret nélkül az udvarra sem léphetnek ki, és a látogatóknak is órákig kell várniuk, amíg egy határőr-tiszt-helyettes bekíséri őket a szállásra. Győrben már mindennapos a Németországból, Ausztriából érkezett, a kapuban álló szakaszvezetőnek könyörgő albánok látványa. Őket azonban legfeljebb az osztrák és a német televízióban látni – a magyarban soha. Nagy a valószínűsége annak, hogy a közösségi szálláson való fogvatartást a CPT megfigyelői embertelen bánásmódnak minősítik.

A 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 50. §-a szerint a kötelező tartózkodás legfeljebb hat hónapra rendelhető el; ezt a felettes idegenrendészeti hatóság további hat hónappal hosszabbíthatja meg. Az egy éven túli hosszabbítást már az országos rendőrfőkapitányhoz, illetve a határőrség országos parancsnokához kell felterjeszteni.

Csakhogy ők sem tudnak mást tenni, mint tovább hosszabbítani a kötelező tartózkodást. Lehet, hogy a törvényalkotó 1993-ban nem gondolt erre, de azóta nyilvánvalóvá vált, hogy vannak külföldiek, nem is kevesen, akiknek a kitoloncolása soha nem hajtható végre. Egy töredékük helyzetét a menedékjogi törvény – mint fentebb már volt szó róla – elvben megoldotta: akit kitoloncolása esetén halálbüntetés, kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód fenyeget, megkaphatja a befogadott státuszt. De náluk sokkal többen vannak azok, akik egyszerűen azért nem toloncolhatók ki, mert nincs útiokmányuk, országuk nem fogadja vissza őket, vagy már nincs is országuk. Évek óta mondják politikusok, emberi jogi szervezetek, de határőrvezetők is, hogy valamilyen státuszt a technikai okból ki nem toloncolható migránsok számára is teremteni kellene, hiszen tarthatatlan állapot, hogy némelyek éveket töltsenek a közösségi szállásokon csupán azért, mert palesztinok, libériaiak vagy éppen vajdasági magyarok. A rendészeti gondolkodás számára azonban nyilván felfoghatatlan, hogy valaki jogokat szerezzen, pusztán az állam tehetetlensége révén. Holott a német idegenrendészeti törvényben ott van a példa, a türelmi tartózkodás intézménye. Az 1991. január 1-jén hatályba lépett terjedelmes német törvény 55. § (2) bekezdése és 56. § (3) bekezdése értelmében az a külföldi, akinek kitoloncolása jogi vagy tényleges okokból (aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen) nem lehetséges, türelmi tartózkodási engedélyt (Duldung) kap. Az engedély egy évre és egy tartomány területére érvényes; birtokosa számára a jövedelemszerző tevékenység korlátozható vagy meg-

HA A KÖZÖSSÉGI SZÁLLÁSOK VALÓBAN ZÁRT INTÉZMÉNYEKKÉ VÁLNAK, A KI NEM TOLONCOLHATÓ KÜLFÖLDIEK HELYZETÉNEK JOGI RENDEZETLENISÉGE MÉG NYOMASZTÓBBÁ LESZ. A BALASSAGYARMATI KÖZÖSSÉGI SZÁLLÁSON NEGYEDIK ÉVE ÉL EGY VAJDASÁGI MAGYAR, OROSHÁZÁN EGY HÁROM ÉVE MAGYARORSZÁGRA VETŐDÖTT PALESZTINT TARTANAK FOGVA.

tiltható. Ugyanennek a törvénynek a 30. § (4) bekezdése értelmében a türelmi engedéllyel rendelkező külföldi két év után tartózkodási engedélyt (Aufenthaltsbefugnis) kaphat, kivéve, ha „vonakodott, hogy megfelelő erőfeszítéseket tegyen a kitoloncolása útjában álló akadályok elhárítása érdekében”. Ráadásul a türelmi engedéllyel rendelkező lakhatási és anyagi támogatást is kap. Mindez olcsóbb ugyanis, mint a külföldi teljes ellátása és őrzése a közösségi szállásokon.

Ha a közösségi szállások valóban zárt intézményekké válnak, a ki nem toloncolható külföldiek helyzetének jogi rendezetlensége még nyomasztóbbá lesz. A balassagyarmati közösségi szálláson negyedik éve él egy vajdasági magyar, Orosházán egy három éve Magyarországra vetődött palesztint tartanak fogva. A vajdasági magyarnak még személyi igazolványa is van, a jugoszláv hatóságok mégsem adnak neki se úti okmányt, se hazatérési igazolványt. A palesztinnak valahol Líbiában lehetnek az iratai: szülei oda menekültek még 1948-ban, és ott éltek, amíg 1985-ben ki nem űzték onnan a palesztinokat. Vajon ők ketten mivel érdemelték ki az életfogytig tartó fogvatartást?

RABOK – ÍTÉLET NÉLKÜL?

A közösségi szálláson való elhelyezéshez hasonlóan az Idiv. másik rövid lejáratúnak tervezett, de életfogytig nyújtható kényszerintézkedése az idegenrendészeti őrizet. Az őrizet rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtandó valószínű szabadságvesztés. Elrendelésére akkor kerül sor, ha a külföldi a hatóságok elől elrejtőzött, a kiutasítás végrehajtását akadályozza, a kijelölt tartózkodási helyet engedély nélkül elhagyja, vagy ha a kiutasítás hatálya alatt szabálysértést vagy bűncselekményt követett el (Idiv. 36. §). Az őrizetet azonnal meg kell szüntetni, ha elrendelésének oka megszűnt. Csakhogy az elrendelés oka csupa befejezett cselekmény – a külföldi elrejtőzött, engedély nélkül elhagyta a közösségi szállást, bűncselekményt követett el –, az tehát az őrizet időtartama alatt nem tud megszűnni. Az őrizetnek a törvény értelmében csak a kitoloncolás végrehajtása vethet véget. Ennek az időpontja azonban az esetek nagy részében nem a külföldin, és nem a magyar hatóságokon múlik. Így az őrizet meghatározatlan idejű szabadságvesztéssé válik. Ennek az alkotmányellenes-

ségére a nagyfai bv. intézetben végzett vizsgálata után az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is felhívta a belügyminiszter figyelmét. Kuncze Gábor az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy kezdeményezni fogja a törvény módosítását. Erre azonban nem került sor.

Fogas kérdés, törvényes-e egyáltalán az idegenrendészeti őrizet elrendelése, illetve bírósági jóváhagyása olyan esetekben, amikor a kitoloncolás nem hajtható végre. A hatályos kormányrendelet 47. § (1) bekezdése szerint „az idegenrendészeti őrizet elrendelésének csak végrehajtható kiutasítási határozat esetén van helye”. Formálisan, jogi értelemben a határozatok végrehajthatók, hiszen az esetek majdnem kilencven százalékában előzetes végrehajtásukat rendelik el, így az esetleges fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. A valóságban azonban eleve csak olyanok kerülnek idegenrendészeti őrizetbe, akiknek az esetében a kiutasítás végrehajtását határozattal felfüggesztették, mert vagy nem volt útlevelük, vagy menedékjogot kértek.

1997-ben a határőrség 1598 személy számára kísérte meg az úti okmány beszerzését; próbálkozása 198 esetben járt sikerrel. E tapasztalat ellenére az idegenrendészeti hatóságok a jogszabályra hivatkozva általában őrizetbe veszik a közösségi szállásokról eltávozó és újra elfogott külföldieket; a határőrség 1997-ben 83 külföldi idegenrendészeti őrizetbe vételét rendelte el.

Még inkább kétes a visszaküldés tilalma alá eső külföldiek idegenrendészeti őrizetbe vétele, hiszen az őrizet a törvény értelmében nem büntetés, hanem olyan intézkedés, amelynek célja a kiutasítás végrehajtása. Azt tehát, akit nemcsak *ténylegesen*, de jogi okokból sem lehet kiutasítani, idegenrendészeti őrizetbe se lehetne venni. Csakhogy a hatóságok a kitoloncolás végrehajtása előtt esetleg igen, az idegenrendészeti őrizetbe vétel előtt azonban sosem kérik ki a Menekültügyi és Migrációs Hivatal szakhatósági véleményét, hogy fennáll-e a külföldiek esetében a visszaküldés tilalma. A bíróságok pedig eddig nem fedték fel az őrizet törvényi célja és az alkalmazás büntetés jellege között feszülő ellentmondást.

1998. szeptember 7-én a legrégebb fogoly Nagyfán egy jugoszláv állampolgár volt, akit 1996. december 18. óta tartottak őrizetben. Az 5. és a 16. helyet két Jugoszláviában született magyar foglalta el: Sz. Zoltán 1997. április 14. óta, K. József 1997. december 18. óta volt őrizetben. Másfél-két év után a bíróságok általában nem hajlandók meghosszabbítani az őrizetet, ennek az emberséges gyakorlatnak azonban semmiféle jogszabályi alapja nincs – legfeljebb a határozatlan idejű szabadságvesztés alkotmányos tilalma, erre

azonban a bíróságok nem szoktak hivatkozni. Az őrizetből szabadult külföldi aztán visszakérül a közösségi szállásra, amely most már ugyancsak őrizet.

Az elfogadásra váró törvénytörvényesomag az őrizet szabályait egy ponton módosítja. Eddig az őrizet elrendelését a törvény minden esetben az idegenrendészeti hatóság mérlegelésére bízta, beleértve azokat az eseteket is, amikor a külföldi kiutasítását – mellékbüntetésként – a bíróság rendelte el. Az új törvényjavaslat szerint az idegenrendészeti őrizet elrendelése kötelező,

ha a külföldi kiutasítására olyan szándékos bűncselekmény miatt került sor, amely a kábítószer-kereskedelemmel, terrorizmussal, illegális fegyverkereskedelemmel, embercsempészéssel, pénzmosással, szervezett bűnözéssel függ össze [Idtv. 36. § új (2) bekezdés]. A kiutasítás mellékbüntetés kiszabásakor a bíróságok többnyire nincsenek tekintet-

tel arra, hogy a kiutasítás végrehajtható-e; előfordult, hogy csekély súlyú bűncselekményért kiutasítottak olyan – egyébként magyar nemzetiségű – külföldit, aki menedékesként a Magyar Köztársaság védelmét élvezte. A kiutasítást persze így sem lehet végrehajtani, de a külföldi jogállás nélküli külföldiként marad az országban, és még nagyobb a valószínűsége, hogy ismét bűncselekményeket követ el.

Az új jogszabály szerint persze erre nem lesz módja, hiszen szabadulása után nyomban őrizetbe kerül. Ha az idegenrendészeti őrizet elrendelése kötelező, a mégoly humánus bírónak sem lesz joga a megszüntetésére. Az idegenrendészeti őrizet tehát meghatározhatatlan számú évvel toldhatja meg a már letöltött börtönbüntetést.

HÁBORÚBÓL – ŐRIZETBE

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényünket (Met.) a nemzetközi emberi jogi szervezetek munkatársai is dicsérni szokták. Valóban tartalmaz olyan rendelkezéseket – például a menedékkérőknek nyújtható jogi segítség vonatkozásában –, amelyek nemzetközi összehasonlításban is példásnak mondhatók. Ugyanakkor szervi hibája, hogy lehetővé teszi az idegenrendészeti és a menekültügyi eljárás összecúsztatását. A menedékkérő a menekültügyi eljárás megindulása után is ott tartható a közösségi szálláson – a menekültügyi hatóság költségén. A menekülthullám kezelésére nem az ügygazda, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal befogadóállomásait fejlesztik és bővítik, hanem a határőrség közösségi szállásait.

Az összecúsztatásnak abszurd következményei vannak. A menekültügyi eljárás részletes szabályairól

szóló 24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet 10. §-a értelmében a menedékkérőt az eljárás kezdetén el kell különíteni, és meg kell állapítani, nem szenved-e a rendeletben felsorolt fertőző betegségek valamelyikében. A közösségi szállásokon – ellentétben a befogadó állomásokkal – nincs egészségügyi karantén. A szűrés alatt álló menedékkérő egy zsúfolt szobában lakik a migránsnal, akinek szűrését a törvény – lévén hogy a törvényalkotó rövid távú itt-tartózkodással számolt – nem rendeli el.

A törvény 16. § a) pontja értelmében a menekültkénti elismerését kérő köteles életvitelszerűen a befogadó állomáson vagy a hatóság által számára kijelölt más szálláshelyen tartózkodni. A kormányrendelet 8. § (2) bekezdése szerint az életvitelszerű tartózkodás szabályait az szegi meg, aki a szálláshelyről „24 órát meghaladóan úgy távozik el, hogy azt a szálláshely vezetőjének, magánszállás esetén a hivatalnak önhibájából nem jelenti be”. Ez a szabály azonban nem vonatkozik arra a menedékkérőre, aki a közösségi szálláson maradt. Számára az eltávózást az idegenrendészeti hatóságok a közösségi szállásokra vonatkozó szabályok szerint engedélyezik, holott jogállása semmiben nem különbözik attól a menedékkérőtől, aki a befogadó állomásra került.

Az új jogszabály – ha elfogadják – ezt az inkoherenciát is megszünteti. A javaslat a Met. 30. § (2) bekezdés c) pontjának módosításával kimondja, hogy a menekülési szándékát kinyilvánító külföldit, amennyiben a hatóság „idegenrendészeti eljárás keretében kötelező tartózkodási helyet jelölt ki a számára, idegenrendészeti őrizetét rendelte el, vagy kötelező tartózkodási hely kijelölésének vagy az idegenrendészeti őrizet elrendelésének lenne helye”, az idegenrendészet nem szállítja át a befogadóállomásra, hanem saját hatáskörében – közösségi szálláson vagy idegenrendészeti őrizetben – tartja. A szabály a Magyarországon menedéket kérők 99 százalékára vonatkozik, hiszen Magyarország a menekülők számára mindeddig tranzitországnak számított. Nemcsak azért, mert a menekülők Nyugat-Európában jobb életkörülményeket reméltek, hanem azért is, mert a menedékjogi törvény hatályba lépése – ez év március 1-je – előtt az Európán kívüli országokból érkezők számára egyáltalán nem, az európai országokból jövők számára pedig szinte csak a magyar nemzetiségűek számíthattak a menekültkénti elismerésre.

A javaslat indokolása szerint a szigorítás célja az, „hogy a külföldiek ne élhessenek vissza a menedékjogi szabályokban biztosított lehetőségekkel abból a célból, hogy a velük szemben indult idegenrendészeti eljárás lefolytatását megakadályozzák”. A javaslattevő, a genfi egyezmény betűjével és szellemével ellentétben álló tévedése az, hogy nem veszi tudomá-

sul: a menekülő elsősorban menekül. A javaslattevő nem kapcsolja össze a koszovói háború nap mint nap látható képeit, a magyar törvényhozás elkötelezettségét, hogy az ország részt vállal a Biztonsági Tanács határozatait semmibe vevő szerb vezetés ellen tervezett NATO-akcióból azzal a ténnyel, hogy a jelenlegi menekülők nagy többsége a televízióban bemutatott háborúból, a szétlőtt házakból menekült el.

A menekültügyi eljárásnak éppen az a célja, hogy érdemi vizsgálattal különválassa azokat, akik az üldöztetéstől való megalapozott félelmükben menekülnek, azoktól, akiket csupán gazdasági okok késztettek országuk elhagyására. Ezt az eljárást nem lehet megelőlegezni azzal, hogy a menekülők csak azért kérnek menedékjogot, hogy elkerüljék az idegenrendészeti eljárást. A menekülők azért kérnek menedékjogot, mert félnek attól, hogy visszaküldik őket hazájukba.

A törvényjavaslat elfogadása esetén a Menekültügyi és Migrációs Hivatal befogadóállomásai átalakulhatnak a határőrség felügyelete alatt álló közösségi szállásokká, maga a civil hivatal pedig a menekültügyi ügygazdájából ügyintéző segédhivatallá válik.

Igy lesz ez mindaddig, amíg a menedékkérők rá nem jönnek, hogy nem érdemes Ausztriával kísérletezniük, Magyarországon kell menedékjogot kérniük, nyomban a határátlépés után. Nyilván hamarosan rá fognak jönni. Ha az új szabályozást „pedagógiai kísérletnek” tekintjük annak érdekében, hogy a menekülőket ránevelje erre, még védelmezni is lehet. Csak az a kérdés, nem lennének-e átmeneti intézkedések indokoltak, nem kellene-e időt adni a menekülőknek, hogy felismerjék: Magyarország menedéket nyújtó európai ország. Lehet-e ilyen drasztikus módszerekkel „nevelni” azokat, akiket eddig géppisztollyal és aknatűzzel neveltek Milosevic biztonsági alakulatai, hogy ne akarjanak se független, se autonóm Koszovót.

S vajon akkor mit fog lépni a törvényalkotó, ha a menekülők megtanulják a leckét, és szabályosan, a genfi egyezmény előírásainak megfelelően kérik majd a menedékjogot, nyomban a megérkezésükkor, nem adva módot az idegenrendészeti eljárásra?

Ellentétben az irreguláris migránsokkal, a menedékkérőket védik az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának ajánlásai.

A Főbiztoság nem utasítja el általános érvénnyel a menedékkérők őrizetben tartását, tisztában van vele, hogy sokan megpróbálnak visszaélni a menekülőket megillető védelemmel. A Főbiztoság Végrehajtó Bizottságának sokat emlegetett 44. számú határozata mégis kimondja: a menedékkérők őrizetben tartását általában el kell kerülni. Ha az őrizet elrendelése feltétlenül szükséges, annak a célja csak az le-

het, hogy az eljárás tisztázhassa a menedékkérő személyazonosságát, megvizsgálhassa azokat a tényeket, amelyekre a menekülő a kérelmét alapozza, kivizsgálhassa azokat az eseteket, amelyekben a menedékkérő megsemmisítette személyazonosító és úti okmányait, vagy hamis okmányokat próbált felhasználni. A fentiek értelmében a mindenkire kiterjedő őrizet helyett tehát a racionális és célszerű őrizet rendelhető el, elsősorban a kérelmező és a kérelem érdemi vizsgálata érdekében, hogy megalapozottan lehessen különbséget tenni azok között, akiket megillet a védelem és azok között, akiket – tiszteletben tartva emberi méltóságukat – vissza lehet és vissza kell küldeni hazájukba. A tüzetes vizsgálat egyébként jelentős eredményeket hozhatna az embercsempészet felderítésében is. Meg kellene különböztetni azokat, akikről alapos okkal feltételezhető, hogy úti okmányaik azért nem szerezhették be, mert hamis személyi adatokat közöltek a hatóságokkal, azoktól, akiknek az esetében az úti okmányok beszerzésére azért nincsen mód, mert – mint Jugoszlávia példája mutatja – az ország nem érdekelt egyes, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárai visszafogadásában. Végezetül meg kellene határozni az őrizet leghosszabb időtartamát, ahogyan az Európai Unió országai teszik.

MERRE HALADJUNK?

Magyarországnak két igényt kell egyszerre kielégítenie: a schengeni elvek jegyében fel kell tartóztatnia a Nyugat felé áramló menekült- és migrációs hullámot, és emberi módon kell bánnia a menedékkérőkkel Magyarországon. Az emberi jogi normákat az Unió országai szigorúbban kérik számon rajtunk, mint önmagukon. Ha a menekülők tömegét zárt intézményekben tartják fogva, a körülmények csak rosszabbak lesznek, zendülés zendülést követ, akár annak idején Kistarcsán, pedig ott a napi létszám nem haladta meg a kétszázat. A hazai és a nemzetközi emberi jogi szervezeteket a jövőben sem lehet távol tartani a közösségi szállásoktól. A menekültekkel való bánásmód, a menekülteljárás minősége dolgában Magyarországot már eddig is számos bírálattal érte. Schlögl osztrák belügyminisztert nemcsak az emberi jogi szervezetek, de a lapok is szorongatják, nem látja-e vissza, hogy az osztrák rendőrség olyan körülmények közé toloncolja ki a koszovói albánokat (akiknek többnyire számos rokona él, dolgozik Ausztriában és Németországban), amilyenek a lapok képei, a tévé tudósításai szerint Győrben uralkodnak. Nyugaton ugyanis a menekültügy, az idegenekhez való viszony politikai kérdés, és ezért érdekli a médiát meg a közvéleményt.

A határőrség nem bánja ezt a kritikát: minden bírálatra azt válaszolja, hogy több pénzre volna szüksége, akkor jobb körülményeket teremtené a közösségi szállásokon. Valójában a közösségi szállások költségei eddig is rohamosan növekedtek: 1995-ben 41, '96-ban 62, '97-ben 82, idén az első félévben már 55 millióba került a szállások fenntartása, pedig a létszámnövekedést eddig enyhítette a külföldiek eltűnése. Ráadásul a számadatok félrevezetőek. Az egy külföldre jutó költséget hol napi 1700, hol pedig 1000 forintban határozzák meg; egy vajdasági magyar-nak azonban, aki 167 napot töltött a nagykanizsai közösségi szálláson, 106 ezer forintos számlát adtak át (a közösségi szálláson ugyanis fizetni kell a fogvatartásért, legfeljebb a költségeket az állam meghitelezi), azaz a napi költségét kb. 635 forintban számolták el. Valójában egyik számadat sem tartalmazza a legnagyobb tételt, a személyi kiadásokat. A 30 fő befogadására alkalmas miskolci közösségi szálláson, amelyet az ombudsman javaslatára Kuncze Gábor bezárított, 21 hivatásos határőr és 7 polgári alkalmazott teljesített szolgálatot, Orosházán 53 külföldre 36 határőr jut. Nagyfán egy fogvatartott – a személyi költségekkel együtt, a bv. hozzátétőleges adata szerint – napi 3800 forintba kerül, pedig az élelmezés nyersanyagnormája mindössze 207 forint. Igen valószínű, hogy a közösségi szállások egy külföldre számított tényleges költségei még ennél is magasabbak, pedig az élelem ott se jobb.

A menekülők (és a migráció) problémáját nem lehet a befogadó állomások átalakításával és a közösségi szállások lezárásával kezelni, ez még időleges megoldásnak sem alkalmas, és súlyosan ártani fog Magyarországnak jó hírének. A határőrségnek a pénzt, a költségvetési támogatást arra kellene költenie, ami a nevében is megjelenő feladata: a határ őrzetére. Világossá kell válnia a migránsok és menekülők körében, hogy a magyar határon át nem könnyű továbbmenni Nyugat felé, onnan pedig visszaadják a menekültöt. Mindez azonban csak akkor fér össze a menekültekre vonatkozó nemzetközi normákkal, ha a menekülő biztosan számíthat arra, hogy kérelmét Magyarországon is alapos, érdemi eljárásban bírálják el olyan szakemberek, akik ismerik a hazájabeli viszonyokat. Ehhez nem az idegenrendészet, hanem a menekültügyi eljárás jobbítására, nem a határőrségi kiadások és a határőrségi idegenrendészet, hanem a menekültügy erőteljesebb külföldi költségvetési támogatására, nem a közösségi szállások, hanem a befogadó állomások bővítésére volna szükség.

Magyarország Dél és Kelet felől jövet az első biztonságos ország, amely néhány év múlva az Európai Unió utolsó délkeleti országa lesz. Menekültek, meg más, státusszal nem rendelkező migránsok a szigorí-

tások ellenére a jövőben is lesznek Európában. Tudomásul kell vennünk, hogy megsűrthetjük, de nem háríthatjuk el a menekülőket, hogy az uniós kvóták szerint ki kell vennünk a részünket az európai menekültellátásból. A hatóságnak pedig egy bizonyos idő elteltével lehetővé kell tennie, hogy a menedéket kérő – a hatóság beleegyezésével – nem állami szervek szállásain vagy a maga költségén saját választása szerinti lakásban lakjon. Minden szociális munkás megmondhatja, hogy még a nagyvonalú szociális támogatást is kevesebbe kerül, mint a teljes körű gondozást nyújtó intézmények. Csak hát ehhez el kellene szakadni a rendészeti szemlélettől, és a menekülőkben nem a szervezett bűnözés utánpótlását kellene látni, hanem olyan embereket, amilyenek honfitársaink voltak 1956 telén.

De jó, hogy ilyen lassan megyünk – idézte Orbán Viktor a régi viccet a választás előtt. Merthogy rossz irányba haladunk.

Sajnos, úgy tetszik, egyre gyorsabban.

RENDŐR NÉLKÜL – SEMMIT

A menedékjogi törvény – suba alatt módosítva az idegenrendészeti törvényt – a bevándorlási ügyintézkést a rendőrségtől a közigazgatási hivatalok hatáskörébe helyezte át. Jelentős lépés volt ez a rendszert civilizáció felé – tiltakozott is ellene a rendőrség a színpad mögött keményen. Miként a Bokros-csomag ürügyén a rendőrség megakadályozta, hogy a személyi igazolvány-ügyintézés a korábbi törvény előírásának megfelelően 1996. január 1-jével az önkormányzatokhoz (a jegyzőkhöz) kerüljön át (ötszáz rendőrnek biztosít munkát a SZIG – mondta volt állítólag Pintér Sándor országos rendőrfőkapitány bizalmasan), a szervezett bűnözés elleni harc ürügyén a rendőrség részben visszaszerezte a bevándorlás feletti felügyeletet.

A bevándorlási engedély eddig is visszavonható volt, elsősorban akkor, ha kérelmezésekor a külföldi valótlán adatot közölt a hatóságokkal. Három év elmúltával az engedélyt csak akkor lehetett visszavonni, ha a bevándorolt súlyosan veszélyeztette a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, vagy ha szándékos bűncselekmény elkövetése miatt két évet meghaladó szabadságvesztésre ítélték. Ezt az utóbbi időtartamot az új törvény ter-

A RENDŐRSÉG BÁRMIKOR FELÜLBÍRÁLHATJA A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁG DÖNTÉSÉT, TEHÁT TÉNYLEGESEN FELETTESE AZ UTÓBBINAK.

vezete öt évre kívánja emelni. A valóságban a bevándorlási engedély visszavonása rendkívül ritkán fordult elő. Az Idtv. hatályba lépése óta mindössze 12 bevándorolt kitoloncolására került sor. (Közben rohamosan csökkent az engedélyezett bevándorlások száma is: 1992-ben még 8700 letelepedést engedélyeztek, 1994-től a szám 3400-ra, majd 1995-ben 2200-ra csökkent; 1996-ban 2758 személy kapott bevándorlási engedélyt. Túlnyomó többségük magyar nemzetiségű volt. Azok számára, akik a bevándorlást nem magyar nemzetiségük alapján vagy családtagok céljából kérték, a Kormány évről évre keretszámot állapított meg. A 2000 engedélyezhető bevándorlással szemben a rendőrség évente 3-400 „valódi külföldi” bevándorlását engedélyezte.)

Az új szabály szerint a bevándorlás engedélyezését követő első öt évben a bevándorlási engedély akkor is visszavonható, ha az engedélyezés alapjául szolgáló körülmények jelentősen megváltoztak. A bevándorlást eleve csak annak a számára engedélyezik, akinek Magyarországon megélhetését biztosító vagyona, jövedelme vagy az eltartását vállaló hozzátartozója, továbbá lakása van. Ha erdélyi vagy délvidéki atyámfia netán elveszti az állását, ha a magyar feleség kitesékel a közös lakásból külföldi férjét, a hatóság ezentúl a bevándorlási engedélyt is visszavonhatja. A külföldi pedig mehet vissza a testvéri Romániába, a még testvéribb Szíriába vagy éppen Jugoszláviába.

A bevándorlási engedélyt a közigazgatási hatóság adja, elvételére az idegenrendészeti hatóság jogosult. A Met. módosította az Idtv. 47. § (1) bekezdését: ennek alapján a közigazgatási hivatal is idegenrendészeti hatóság, tehát vissza is vonhatja a bevándorlási engedélyt. Csakhogy a bevándoroltak életvitelét, azt, hogy továbbra is fennállnak-e a bevándorlás feltételei, ténylegesen ellenőrizni csak a rendőrség tudja. A bevándorolt külföldit a rendőrség eddig is ellenőrizhette, csak értelme nem volt az ellenőrzésnek, hiszen az egyszer megadott engedélyt gyakorlatilag csak bűncselekmény elkövetése esetén lehetett visszavonni. Mostantól kezdve azonban nemcsak joga, de feladata is a rendőrségnek, hogy legalább öt éven át szemmel tartsa a bevándorolt külföldit, hátha elvesztette az állását, a lakását, hátha ki lehet utasítani.

Az orosz maffia állítólagos főnökét, aki ugyancsak bevándorlási engedéllyel tartózkodik hazánkban, ez a veszély nem fenyegeti: lakása, megélhetése biztosított.

DRÁGÁN KEVESET

A MAGÁNSZFÉRA KORLÁTOZÁSA ÉS A SIKERES BÜNÜLDÖZÉS

„A szabadság a polgári önértékből és az intézményi feltételekből épül fel. Az állam számos intézményét történeti-kulturális háttére, hatékonyság-felfogása, sőt talán a hatalom természete maga is, ellenérdekűvé teszi a szabadságjogok érvényesülésével szemben. A közigazgatás személyi állománya és jórészt mentalitása is a régi. Rá kell tehát kényszeríteni arra, hogy sem az adóztatás, sem a rendőri hatékonyság érdekét nem a szabadságjogok ellenében lehet megvalósítani. Civilizációs botrány lenne az, ha a megüvekedett szabadságot lehetne felelőssé tenni például az állami korrupcióért is, holott azszal szemben éppen az információs szabadság érvényesítésével lehet a mostaninál hatékonyabban fellépni”¹.

A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló kormány-előterjesztés elkészítésében (a továbbiakban: előterjesztés) öt minisztérium működött közre, felelőse a belügyminiszter. A szervezett bűnözés elleni jogalkotási feladatokat a kormány 1998. július 9-én határozta meg, ezeket részletesen az 1097/1998. (VII. 24.) Korm. határozat tartalmazza.

A kormány 1998. október 1-jén tartott ülésén fogadta el a kormányzóvivő által nagy *horderejűnek és korszerűnek*² nevezett törvénycsomagot. Az előterjesztés a szervezett bűnözés elleni fellépés érdekében azt tűzte célul, hogy a felderítő és büntülő hatóságok törvényi felhatalmazással könnyebben, gyorsabban jussanak minél több „bűnügyileg releváns” adathoz az egyes adatkezelő szervezetektől. Az előterjesztők a hatályos rendelkezésekre hivatkozva elképzeléseik igazolásaként megnyugtatóan hangsúlyozzák, hogy a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjogot bűnmegelőzési, büntülőzési célból törvény alapján lehet korlátozni, a büntülőzés hatóságok kezelhetnek személyes és ezen belül különleges adatokat.

Az előterjesztés számos rendelkezése megfelel az adatvédelem alkotmányos követelményének, amennyiben az információs önrendelkezési alapjogot az elkerülhetetlen és arányos mértéken túl nem korlátozza. A tervezetnek azonban több pontja van, amely elentétes a személyes adatok kezelésének garanciális szabályaival. E garanciális szabályok részben az Alkotmánybíróság határozataiból, részben az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből vezethetők le. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (amely még az Avtv. elfogadása előtt született) lényeges követelményeket fogalmazott meg arról, hogy az adatfeldolgozó rendszerek összekapcsolásakor milyen feltételeknek kell

teljesülniük, és mit jelent a célhoz kötöttség elve. Az adatvédelmet érintő legutóbbi, 24/1998. (VI. 29.) AB határozatban is leszögezte a testület, hogy: *„Bármilyen jogszabály, amely személyes adat továbbításáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról rendelkezik, csak akkor felel meg az alkotmány 59. §-ának, ha pontos garanciákat tartalmaz azokra az esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás, adattovábbítás az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját”.*

Tekintettel arra, hogy az előterjesztés adatvédelmi szempontból kifogásolható rendelkezéseinek többsége az érintettek (adatalanyok) jogai érvényesülésének veszélyeztetésével kapcsolatos, célszerű röviden összefoglalni az Avtv. vonatkozó rendelkezéseit. Az Avtv. 11–16. §-ai szerint az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, arról, hogy kik és milyen célból kapták meg adatait, betekinthez az adatvédelmi nyilvántartásba, tájékoztatást kérhet az adattovábbítást tartalmazó nyilvántartásról. Az érintett jogait törvény az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy büntülőzés érdekében, továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, vagy mások jogainak védelme érdekében korlátozhatja.

Az Avtv. 8. § (1) bekezdése szerint az adatok csak akkor továbbíthatók, továbbá a különböző adatkezelések csak akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy külön törvény azt megengedi, akkor, ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Az adatkezelés célhoz kötöttségének követelménye szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél

elérésére alkalmas. Az ilyen adatot is csak a cél megvalósulásához szükséges mértékig és ideig lehet kezelni.

Az előterjesztésben szereplő törvénymódosítások jelentős része a *szervezett bűnözéssel* kapcsolatban kíván a nyomozóhatóságok számára új adatgyűjtési lehetőségeket biztosítani. A „szervezett bűnözés” azonban a magyar jogban definiálatlan, az adatigénylő nyomozó hatóságok által eltérően értelmezhető fogalom, ezért az adatvédelem célhoz kötöttsége elve érvényesítéséért indokolt lenne értelmező rendelkezésként tételesen felsorolni az e fogalomhoz tartozó bűncselekményeket. Az előterjesztők nem feledkeztek meg viszont arról, hogy az értelmező rendelkezések között meghatározzanak maffiaszempontról nyilván kiemelt jelentőségű jogfogalmakat, úgymint: üzlet; foglalkoztatott; prostituált; szexuális szolgáltatás; szexuális szolgáltatásra felajánkozás; szexuális szolgáltatás zaklató jellegű felajánlása; illetve szexuális felajánkozás eltűrése. A szervezett bűnözés elleni egységes és összehangolt rendőri fellépéshez e fogalmak és üldözendő cselekmények definiálása bizonyára elengedhetetlen. Sajnálatos azonban, hogy a jogalkotó a törvénytervezet lényegét jelentő és alapvetően üldözni rendelt „szervezett bűnözés” meghatározásától eltekintett.

Az előterjesztésben több helyen előfordul, s az indokolás összefoglalóan utal is arra a jogalkotói szándékra, miszerint „*A nyomozás és a feljelentés kiegészítése során a nyomozó hatóságok – összhangban a büntetőeljárásról szóló törvénnyel – ügyészi jóváhagyás nélkül jogosultak bármilyen adatbázisból adatszolgáltatást kérni, így a jogosultság kiterjed a külön törvényekben nevesített adatkezelési rendszerekből való adatigénylésre is*”. A feljelentés kiegészítése érdekében való korlátlan adatigénylési jog biztosítása adatvédelmi szempontból kifogásolható, mivel személyes adatok felhasználására úgy kerülhetne sor, hogy arról – büntetőeljárás elmaradása esetén – az érintett soha nem szerez tudomást. Tekintettel arra, hogy a feljelentés-kiegészítés alig részletezett, megfelelő garanciákkal nem körülbástyázott eljárási cselekmény – amely az új Be.-ben már nem is szerepel – indokolatlan, hogy a törvényekben külön nevesített titkok megismerésére korlátlan lehetőséget kapjanak a nyomozó hatóságok.

Az Rtv. jelenleg hatályos, a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettséget tartalmazó rendelkezését (68. §) az előterjesztés az eddigi szerveken túl (pénzügyintézet, biztosítóintézet, adóhatóság, szolgáltatást nyújtó távközlési szervezet) kiter-

jeszteni a devizahatóságra, az egészségügyi adatkezelő szervekre, bank-, értékpapír-, pénztár-, és egyéb üzleti titkot kezelő szervekre. A szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében e kiterjesztés a törvényi feltételek megléte esetén adatvédelmi szempontból elfogadható lehet. Ugyanakkor az adatvédelem számos elvét sérti és különösen aggályos az előterjesztésnek az a tételle, amely e §-t módosítani rendeli azzal is, hogy „*Ha az ügy kábítószer-kereskedelemmel, terrorizmussal, illegális fegyverkereskedelemmel, pénzmosással vagy szervezett bűnözéssel van összefüggésben, az adatigényléshez az ügyész jóváhagyása nem kell, és azt haladéktalanul teljesíteni kell.*” (előterjesztés 36. §).

Ez a szabályozás lehetővé tenné, hogy a nyomozó hatóság személyes és különleges adatokat kezeljen, évekig tároljon, felhasználjon úgy, hogy e magánszférát is mélyen érintő adatkezelésekről az érintettek a büntetőeljárás elmaradása esetén nem tudhatnának, és megszűnne az adatkezelés jogszerűségének ügyészi kontrollja.

A nyomozó hatóságok – külön törvényekben védett – magántitkokra, személyes, illetve különleges adatokra irányuló új adat-hozzáférési igényei az adatvédelem követelményei szerint csak úgy elégíthetők ki, ha a védett adatokat kezelő szervezethez titkos információgyűjtés keretében csak ügyészi jóváhagyással, míg folyamatban lévő büntetőeljárás keretében, írásban – akár ügyész hozzájárulása nélkül – fordul az eljáró szervezet. Csak így biztosítható, hogy az információs önrendelkezési jog további korlátozása ne maradjon ellenőrzés nélkül. Az ügyészi jóváhagyás (amely halaszthatatlan esetekben utólagos is lehet), illetve büntetőeljárás során a nyomozás ügyészi felügyelete elősegítené a személyes adatok kezelésének jogszerűségét. Az ügyészi jóváhagyás nem jelenti a jogszerű adatgyűjtés akadályát, de azzal, hogy az ügyész részt vállal a döntési felelősségből, nem csupán segíti a nyomozó hatóság tevékenységét, de egyúttal növeli is a nyomozó hatóság iránti közbizalmat.

Az előterjesztők – bár hivatkoznak rá –, munkájuk során helyenként nem vették figyelembe az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987. szeptember 17-én elfogadott, „*a személyes adatok felhasználásának szabályozásáról a rendőri ágazatban*” című R(87) 15. sz. ajánlását, annak is a 2.1. pontját, mely előírja, hogy: „*személyes adatok felvételét rendőri célokra azokra az adatokra kell korlátozni, amelyek tényleges veszély elhárításához vagy meghatározott bűncselekmény megelőzéséhez szükségesek*”.

Mivel az előterjesztés a szervezett bűnözés és az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépésről

szól, engedtessek meg néhány általános észrevétel a szervezett bűnözés térhódításával kapcsolatban.

A magyarországi rendszerváltással jelentkező szervezett bűnözés – a nemzetközivel ellentétben – nem tekinthető valamely szerves folyamat eredményének. Mind a hollywoodi sztereotípiákkal jellemzett 30-as évek Chicagójának klasszikus vagy „hőskorszaka”, mind a második világháborút követő nemzetköziesedés, fokozatos térhódítás a gazdaságban mint fejlődési fokok nálunk kimaradtak. A legújabb nemzetközi folyamatok hátterében álló társadalmi jelenségek, mint a piacok megnyitása, a gondoskodó állam hanyatlása, a privatizáció, a nemzetközi pénzügyek és kereskedelem szabályozásának csökkentése szolgálnak a magyarországi szervezett bűnözés társadalmi hátterül is. A nemzetközi példák közül tudjuk³, hogy a bűnszervezetek mára együttműködnek a legális gazdasági társaságokkal, a legkülönbözőbb törvényes tevékenységekben befektetőkké váltak, s ez nemcsak a pénzmosás leplezését teszi lehetővé, de a bűnözői tevékenységen kívül is biztos profitszerzést, tőkefelhalmozást eredményez. A maffia jelentős befektetéseket hajtott végre a banki világban is, amely ellenőrzi a különféle ügynöki szervezeteket és a jelentősebb ügyvédi irodákat is. A bűnszervezetek kapcsolatban állnak a legnagyobb kereskedelmi bankokkal, amelyek részt vállalnak a pénzmosásban, egy világszerte ismert amerikai bank ilyen felelősségét már bírói ítélet is megállapította⁴. Magyarországon egyelőre nem hallani ilyen vizsgálatokról, de külföldi szerzők szerint ez a jelenség a volt szovjet blokk országokban – így nálunk is – létezik. Az információs szabadságjogok iránt érdeklődők számára tanulságos lenne megismerni, hogy milyen (feltehetően szövevényes) okok miatt nem számol be a hazai sajtó egyes privatizált, vagy újonnan alapított külföldi kézben lévő magyarországi bankok – nyugat-európai bíróságok ítéleteiben hivatkozott pénzmosási műveletheiről. Nálunk azért szerencsére nem annyira aggasztó a helyzet, mint Oroszországban, ahol 1994 és 1996 között 63 újságírórt ölt meg a maffia, köztük az állami televízió elnökét is⁵.

Visszatérve az e kitérő alapjául szolgáló gondolatához – vagyis hogy a rendőrség gyakran rossz nyomot követ a túlzott mértékű adatigényléssel –, megállapítható, hogy a szervezett bűnözés elleni állami küzdelem várhatóan nem attól lesz eredményes, ha az átlagpolgár személyes adatai védelméhez fűződő alkotmányos jogát a hatályos szabályozáshoz képest na-

gyobb mértékben, indokolatlanul korlátozzák. A szervezett bűnözés mai formáit valószínűleg nem fogják gyökeresen befolyásolni, korlátozni a különféle indítatású politikai deklarációk és az ezeket követni szándékolt hirtelen jogalkotói kampányok. Az, hogy e bűncselekmények elkövetőit sikeresebben lellessék fel, az elmondottak alapján nem áll összefüggésben az átlagpolgár magánszférájának nagyobb fokú korlátozásával. Ágyúval lövünk verébre akkor is, amikor a gimnazisták házibuliján marihuánás cigarettától rosszul lett két diáklányhoz osztálytársaik által kihívott mentősök első intézkedésükként még a központból értesítik a rendőrséget, a rendőrség pedig büntetőeljárást indít a diáklányok ellen⁶.

A latin-amerikai „drogdemokráciák” példáját, logikáját alapul véve megismerhetők a szervezett bűnözés elleni küzdelmet – még nemzetközi szinten is – hátráltató akadályok: A drogdollárokat – együttműködve a bűnszervezetekkel – a bankok fehéritik, majd forgatják, ugyanezek a bankok segítik ugyanakkor a kormányokat a külföldi adósságok törlesztésében. A hitelező pénzügyi szervezeteket egyáltalán nem érdekli a *piszkos és tiszta pénzek* közötti különbség⁷, ha az adós törleszt. Az ENSZ jelentése szerint ilyen körülmények között „a törvények betartatása felett őrködő nemzetközi szervek megerősítése csak ideig-óráig való intézkedés. A folyamattal együttjáró gazdasági és szociális fejlődés hiányában a szervezett bűnözés, globális és strukturális viszonylatban állandósulni fog⁸”.

A „szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról” szóló törvényjavaslat a polgárok információs önrendelkezési jogának további korlátozásával remélhetőleg hozzájárul ahhoz, hogy a szervezett bűnözéshez tartozónak tekinthető bűncselekmények felderítésében, visszaszorításában eredményeket érjenek el a nyomozó szervezetek. A személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog további korlátozását enyhítendő – és elkerülendő több tíz- és akár százezer állampolgár személyes adatainak indokolatlan nyilvántartásba vételét és kezelését –, szükséges a rendőrségi törvény jelenlegi szabályozását is áttekinteni. Felül kell vizsgálni, hogy indokolt-e az igazoltatott személyek adatait két évig kezelni. Módosítani kell az Rtv. 84. § j) pontját is, amely szerint a rendőrség bűnüldözési feladatainak ellátása érdekében kezelheti, illetve az adatkezelésre feljogosított más szervek nyilvántartá-

A SZEMÉLYES ADATOK VÉDEL-
MÉHEZ FÜZŐDŐ ALKOTMÁ-
NYOS ALAPJOG TOVÁBBI KOR-
LÁTOZÁSÁT ENYHÍTENDŐ – ÉS
ELKERÜLENDŐ TÖBB TÍZ- ÉS
AKÁR SZÁZEZER ÁLLAMPOL-
GÁR SZEMÉLYES ADATAINAK
INDOKOLATLAN NYILVÁN-
TARTÁSBA VÉTELÉT ÉS KEZELÉ-
SÉT –, SZÜKSÉGES A RENDŐRSÉ-
GI TÖRVÉNY JELENLEGI SZABÁ-
LYOZÁSÁT IS ÁTTEKINTENI.

sából a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyek és *kapcsolataik* adatait, kriminalisztikai szempontból fontos jellemzőit 20 évig, vagy a nemzetközi kötelezettségvállalásban meghatározott ideig átveheti súlyos bűncselekmény esetén. (Vagy ha a bűncselekmény a nemzetközi bűnözéssel kapcsolatba hozható; nemi erkölcs elleni erőszakkal valósul meg; gyermekkorú ellen irányul; sorozatban vagy szervezett elkövetéssel valósul meg; kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos; pénz- vagy értékpapír-hamisítással kapcsolatos; fegyveres elkövetéssel valósul meg; vagy a közbiztonságot súlyosan megzavarja). A bűnüldözési munkával összefüggésben adatvédelmi szempontból kezelhetetlen a „kapcsolat” fogalma. Ezzel és a gyanúsítottá minősítéssel összefüggésben az adatvédelmi biztos – eddigi, mindenki által megismerhető parlamenti beszámolóiban – hangsúlyozta: többször szembe került azzal a problémával, mely szerint a rendőrség adatkezelése attól függően tekinthető jogszerűnek, hogy az érintett személy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható-e, az adatkezelést ezekben az esetekben ugyanis az alapos gyanú törvényesíti. Az ombudsman szerint kétséges, hogy a halvány okozati összefüggés lehetősége gyanúnak minősíthető-e. Amíg ugyanis az „alapos gyanú” jól értelmezhető, aszerint, hogy az a bizonyosságot el nem érő valószínűség, addig a „gyanút” az erős valószínűség szintjét el nem érő valószínűségnek vagy lehetőségnek kell tekinteni. „Bárkiről” azonban nem lehet adatot szolgáltatni anélkül, hogy a gyanú valamely reális szinten nem merül fel vele szemben. A biztos szerint: „*Ha ezt nem követeljük meg, menlevelet adunk a totális adatgyűjtés számára, ez pedig veszélyeztetné a polgári szabadságot*”⁹. Az adatvédelmi biztos egy korábbi ügyben a Magyar Pszichiátriai Társaság elnökének megkeresésére is állást foglalt már annak jogszerűségéről, hogy egy bűnügy nyomozása során a rendőrség az egyik vidéki kórház pszichiátriai osztályától azt kérte, bocsássák rendelkezésükre az „ideggyógyászati kezelés alá vontak” listáját¹⁰. Az érintettek információs önrendelkezési jogát sérti azonban, ha alig körvonalazódó gyanú esetén a pszichiátriai kezelés alatt álló betegek széles körét mint lehetséges gyanúsítottakat vonják be a vizsgálatba. A rendőrség az ilyen széles körű információ kérésével nemcsak alkotmányos alapjogot sért, de rendszert rossz nyomot követ.

A rendőrség a Funk Sándor főorvos elleni nyomozás során a beteglisták lefoglalásának jogszerűségét azzal próbálta indokolni – és ezt komolyan is gondolta –, hogy a betegeket a főorvos „kapcsolatának” tekintette, ezzel terjesztette ki jogsértően rájuk is az adatgyűjtést.

Az adatvédelmi biztos az 1995–1996. évekről szóló parlamenti beszámolójában szólt arról a problémáról, hogy „*súlyos gondolkodási hibát jelez, ha úgy véljük: a bűnözés növekedése miatt alkat kellene kötnünk a polgári szabadság korlátozására*”¹¹. A szabadságjogok korlátozásához azt kell bizonyítani, hogy az állam a bűnözés elleni fellépése során már az összes rendelkezésre álló lehetőséget kimerítette, és az az igen magas ár, amit a jogok korlátozása jelent, arányban áll a remélt haszonnal. Komolyan kell vennünk az információs szabadságjogokat, mert ezzel az állam „*rákényszerül arra, amire egyébként kevés hajlandóságot mutat, hogy végre önmagát racionalizálja, és ne a társadalmat kívánja mindig megfegyelmézni*”¹².

JEGYZETEK

1. Az *adatvédelmi biztos beszámolója* 1995–1996, 24. o.
2. A kormány 1998. október 1-jei ülését követő sajtótájékoztató, lásd: <http://www.meh.hu/ules/1998/10/981001st.htm>
3. Michel Chossudovsky: *Comment les mafias gangrenent l'économie mondiale*. Le Monde Diplomatique, 1996 december, 24–25. o.
4. Russel Mokhiber: *Amex's dirty money*. Multinational Monitor, Washington, 1994 december. Idézi: Michel Chossudovsky.
5. Jean Ziegler: *Les Seigneurs du crime. Les Nouvelles mafias contre la démocratie*. Le Monde Diplomatique, 1998. március. 31. o.
6. Ügyszám: 522/A/1997.
7. M. Chossudovsky: i.m. 25. o.
8. *World Summit for Social Development*, United Nations, Denmark, 1995.
9. A Budapesti Rendőr-főkapitányság munkatársai által 1997 októberében a Fővárosi Nyírő Gyula Kórházban tartott házkutatások során a személyes adatokat tartalmazó dokumentumok lefoglalásának jogszerűségét vizsgáló adatvédelmi biztosi ajánlás, 1997. december 9.
10. 45/A/1996. sz. ügy.
11. 32. o.
12. 33. o.

A TÉNYLEGES ÉLETFOGYTIGLANI BÜNTETÉS ÉS A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI EGYEZMÉNYEK

I.

Ez a tanulmány 1998 első felében íródott, amikor a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés (az egyszerűség kedvéért nevezzük ezt rövidebben tényleges életfogytiglani büntetésnek) szélesítésének gondolatát először vetették fel a törvényhozásban, illetőleg amikor ez a javaslat politikai pártok választási programjában is megjelent. Akkor még természetesen a júliusban hivatalba lépő kormány ilyen célokot tartalmazó programját sem lehetett ismerni. Ezért nem tartottam szükségesnek, hogy a tanulmányt lényeges pontokon aktualizáljam, hiszen az eredetileg nem egy konkrét törvényhozási elképzeléshez kapcsolódott, hanem általánosságban kívánta megvizsgálni, hogyan ítéltető meg a tényleges életfogytiglani büntetés a nemzetközi emberi jogi szerződéseink szemszögéből.

II.

A magyar törvényeknek összhangban kell lenniük a nemzetközi joggal, a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződésekkel. E közhelyszerű tétel lassanként általánosan elfogadottá válik a „profik” (törvényhozók, a jogszabályokat előkészítők és alkalmazók) és a nagyközönség számára egyaránt. A hazai jog és a nemzetközi jog összhangjának biztosítása technikai értelemben azonban nem könnyű feladat. A jogalkotás lázában gyakran előfordul, hogy csak a jogszabály alkalmazása során ébredünk rá: az előkészítés során nem vettük kellő súllyal figyelembe nemzetközi szerződésekből adódó kötelezettségeinket.

A bűnözés mennyiségi növekedése és formáinak korábban elképzelhetetlen durvasága halaszthatatlanná teszi a határozott fellépést ellene. Az erélyes cselekvés programját általános társadalmi helyeslés kíséri. Az emberek döntését, hogy a választásokon melyik politikai erőnek adják bizalmukat az elkövetkező évekre, ma sokkal inkább motiválja az, hogy egy párt mit tett, illetve mit kíván tenni például a nyílt utcán elkövetett merényletek megfékezésére, mint amilyen súllyal ez a kritérium korábban latba esett.

Számos terv, ötlet, javaslat látott már napvilágot a bűnözés megfékezésére. Ezek némelyike a most is létező eszközök tökéletesítését szorgalmazza – ide tartoznak a büntetőjogi büntetések szigorítására irányuló javaslatok –, más részük újabb eszközöket kíván a hatóság kezébe adni (például lehallgathatóvá tennék a mobiltelefonokat). A számításba jövő egyik elgondolás azoknak az eseteknek a kiszélesítése, amelyekben a törvény kizárja az életfogytiglani büntetésre ítélt személy feltételes szabadságra bocsátását. Ez sokak véleménye szerint egyrésztől megakadályozná, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személy, aki a mai szabályozás és gyakorlat szerint – egyetlen eset kivételével [Btk. 47/A.§ (5) bekezdés] –, húsz-harminc év múlva kiszabadul, ismét súlyos bűncselekményeket kövessen el. (Erre sajnos számos példa van a közelmúlt bűnügyi krónikájában.) Másrészt többen valószínűsítik, hogy a módosítás visszatartó hatást gyakorolna a potenciális bűnelköve-
tőkre.

Ahogy ez az ilyen esetekben szinte természetes, ezzel az elgondolással kapcsolatban máris megfogalmazódott néhány ellenvetés, illetve aggály. Többen rámutatnak arra, hogy amint a halálbüntetés évezre-
des gyakorlata sem volt képes visszatartó hatást gyakorolni a főbenjáró bűnök elkövetőire, éppúgy illúzió azt várni a halálig tartó szabadságvesztéstől, hogy el fogja riasztani az újabb bűncselekmények elkövetőit. Mások gyakorlatias érvekkel hozakodnak elő: kimutatják e büntetési fajta óriási költségigényét, ami részben az ilyen büntetés végrehajtására alkalmas intézetek létrehozatalából, részben a legkorszerűbb biztonsági berendezések működtetéséből és a különleges őrszemélyzet alkalmazásából adódik. Megint mások attól tartanak, hogy a véglegesen börtönbe zárt elítélt-nél szükségképpen kialakuló „minden mindegy” lelkiállapotnak könnyen emberáldozatai lehetnek a börtön-személyzet vagy az elítélt-társak közül, hiszen az elítéltet ennél súlyosabb büntetés már amúgy sem érheti.

A tét tagadhatatlanul óriási. A társadalom a mainál sokkalta hatékonyabb védelemre szorul, s ez elkerülhetetlenül a bűnüldözés határozottságának és a bűnelkövetőkkel szembeni szigorának a növekedésével fog járni. Ez nemcsak támogatandó, hanem Magyarországnak a nemzetközi emberi jogi egyezményekből

adódó kötelezettsége is. Az egyik ilyen egyezmény az ENSZ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, melynek 2. cikke így rendelkezik: „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam...biztosítja ...minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat...” Az emberi jogok és szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 1. cikke pedig így szól: „A Magas Szerződő felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezményben...biztosított jogokat.” Az egyezségokmány és az egyezmény e rendelkezéseiből lényegében az következik, hogy az államoknak törvényhozási és bírói úton, valamint közhatalmi eszközökkel hatékonyan meg kell védeniük az olyan alapvető emberi értékeket, melyeket bűnelkövetők célba vesznek (az élet, a tulajdon, a biztonság, a méltóság stb.), illetve gondoskodniuk kell a tettesek megbüntetéséről, ha a bűncselekmény elkövetését nem sikerült megakadályozni. A másik oldalon viszont a bűnelkövetés megelőzése, az elkövetők felkutatása és megbüntetése során úgy kell eljárniuk, hogy tiszteletben tartsák az ilyen bűncselekménnyel gyanúsítottaknak vagy ezek miatt elítélteknek az egyezségokmányban vagy az egyezményben biztosított jogait. A tényleges életfogytiglani kiszélesítésére irányuló törvényhozási aktust ezért gondos vizsgálódásnak kell megelőznie, melynek során mérlegelik a számításba jövő valamennyi, gyakran egymás ellenében ható érvet, hogy azután kiegyensúlyozott, jó döntés születessen.

III.

Az olvasó, aki gondolatmenetem e pontjáig eljutott, valószínűleg felteszi a kérdést, hogy egy *Magyarországon már létező* törvényes lehetőség *kiszélesítésekor* mi értelme van azt vizsgálni, hogy az összhangban van-e a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel, hiszen ezt a problémát a megoldás bevezetése során – esetünkben a büntető törvény 1993-ban történt módosításakor¹ – már bizonyára megvitatták.

Ez a kérdés kétségtelenül jogos, és tagadhatatlan, hogy jobb lett volna ezt a vizsgálódást az 1993. évi törvény előkészítése, vagy meghozatala előtt elvégezni, hiszen ennek a törvénynek az eredményeképpen állt elő az a helyzet, hogy – igaz, csupán egyetlen, és előfordulási valószínűségét tekintve nagyon is ritka esetben – az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt soha nem helyezhető feltételes szabadságra.

Valójában azonban nem ritka, hogy egy törvényről csak később derül ki, valami nincs vele rendben: nem alkotmányszerű, vagy nem konform egy nemzetközi egyezményvel. Ha ez nem így volna, nem volna

szükség az Alkotmánybíróság utólagos normakontrolljára, vagy a nemzetközi emberi jogi bíróságok tevékenységének egy részére. Kiváltképpen egy olyan, hosszú éveken keresztül tartó jogszabály-dömpingben, mint amelyet az 1989 óta tartó demokratikus átalakulás Magyarországon szükségessé tett, szinte elkerülhetetlen, hogy az új jogi megoldások közül némelyek a törvényhozók gondos figyelme és jó szándéka ellenére utóbb problematikusnak bizonyuljanak. Ezért az, hogy a tényleges életfogytiglani büntetés 1993-ban történt bevezetésekor nem – vagy nem eléggé elmélyülten – vizsgálták meg, vajon összeegyeztethető-e az emberi jogi egyezményekkel, nem indokolhatja, hogy amikor e lehetőség bővítését fogják fontolóra venni, erre ne kerüljön sor. Arra is tekintettel kell lennünk, hogy a Btk. összesen kilenc esetben teszi lehetővé az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazását (rombolás, hazaárulás, népirtás, apartheid, emberölés, emberrablás, terrorcselekmény, légi jármű hatalomba kerítése, zendülés), és ebbe nem is számítottam be azokat az eseteket, amikor az életfogytiglani büntetés csak akkor szabható ki, ha a cselekményt a háború viszonyai között követik el. Nem látható előre, hogy a törvényhozó nem kívánja-e a jövőben a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés büntetést a jelenleg „sima” életfogytiglani büntetendő esetekre, vagy azok némelyikére is kiterjeszteni, az áttekintés emiatt is hasznosnak bizonyulhat.

IV.

A nemzetközi jog általában, de az egyes nemzetközi szerződések közvetlenül se nem tilalmazzák az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés kiszabását, se nem bátorítanak ilyen büntetés alkalmazására. A nemzetközi jog a büntető hatalom gyakorlását hagyományosan az állami felségjog részének tekinti, így sem abban a kérdésben, hogy egy állam milyen cselekményeket nyilvánít bűncselekménynek, sem abban, hogy azt milyen büntetéssel sújtja, főszabályként nem korlátozza az államokat.² Van ugyanakkor egy olyan tényező, amely – legalábbis közvetett módon – az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés alkalmazására bátoríthat, ez pedig a halálbüntetés fokozatos háttérbe szorítása a nemzetközi jog eszközeivel.³ Érthető, hogy a halálbüntetést megszüntető országok törvényhozói és bíróságai az olyan főbenjáró bűncselekmények esetén, melyeket korábban halálbüntetéssel sújtottak, erős késztetést éreznek az életfogytiglani szabadságvesztés alkalmazására. Ha pedig a dolgot a nemzetközi jog oldaláról nézzük, nem nehéz belátni, hogy az életfogytiglani büntetést olyan

árnak tekintik, melyet a halálbüntetés eltörlése érdekében kell megfizetni, ez pedig hogyan is lehetne a nemzetközi jog ellenére?

Azonban amikor arról beszélünk, hogy a halálbüntetés-ellenes tendenciák az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés alkalmazási körének szélesítésére ösztönzik a törvényhozókat, akkor természetesen a „hagyományos” életfogytiglani büntetésre gondolunk. Arra, amely 1993-ig egyeduralgoló volt a magyar jogban is, és amely sokévtényi szabadságvesztés-büntetés letöltése után legalábbis elvileg lehetővé teszi az elítélt feltételes szabadságra bocsátását, ha magaviselete, személyiségének a büntetés végrehajtása során bekövetkezett pozitív változásai és a társadalom védelméhez fűződő érdek ezt indokolja. A büntetőjogi büntetés célja kettős, az igazságérzet által megkövetelt szigorú megtorlás mellett – mely másokra, legalábbis a jogalkotó reménye szerint, visszatartólag hat – a reszocializáció, amely ennél a büntetésfajtánál fennmarad, szemben az 1993-ban bevezetett, s most kiszélesíteni tervezett tényleges életfogytiglani büntetéssel, melynél a reszocializációs cél már nincs jelen. Ha az az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés, amelyről a növekvő bűnözés visszaszorításának egyik eszközeként beszélnek, a lényegét tekintve azonos természetű lesz azzal, mint amelyet a Btk. 47/A. § (5) bekezdésével honosítottak meg, akkor arról van szó, hogy a jelenleg egyetlen esetben alkalmazható büntetési formát más esetekben is alkalmazni kívánják. Ha ez így van, akkor inkább mennyiségi, mint minőségi változás előtt állunk, hiszen ez a büntetés már ma is létezik. Mindenesetre fontosnak tartom azt leszögezni, hogy az a megállapítás, hogy a nemzetközi jog sem közvetlen, sem közvetett formában nem tiltja az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést, e büntetésnek a hagyományos válfajára vonatkozik, arra, amikor a törvény hosszú börtönévek után lehetővé teszi az elítélt feltételes szabadságra bocsátását, s ha ezalatt megfelelő magatartást tanúsít, végleges szabadlábra helyezését.

A kérdés az, hogy a tényleges életfogytiglani büntetés kiállná-e az ENSZ egyezségokmányának, illetőleg az Európai emberi jogi egyezménynek való megfelelés próbáját. Némileg lerövidítendő a vizsgálatot, az alábbiakban csak az európai egyezményrel fogok foglalkozni, főként mert az egyezségokmány rendszerén belül a tényleges életfogytiglani büntetés körüli nézetek, illetőleg szabályozások még kevésbé kristályosodtak ki.

Az effajta kérdésekre a választ elsősorban az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága esetjogának elemzésével szokták keresni, de megfelelő támpontul szolgálhatnak az Európa Tanács különféle instrumentumai: a Parlamenti Közgyűlés, a Miniszter-

rek Bizottsága határozatai, ajánlásai. Ez utóbbiak a jelen esetben, mint látni fogjuk, azért is fontosak, mert a strasbourgi esetjogban ismereteim szerint nem fordult elő olyan ügy, melyben a panasz alapjául az szolgált, hogy valakit olyan büntetéssel sújtottak, melynek kiszabásával megváltozhatatlanul eldőlt: haláláig börtönben marad.

Csupán feltételezés, de valószínű, hogy eddig azért nem került sor ilyen panaszra, mert az egyezményben részes államokban a magyar tényleges életfogytiglani megfelelő büntetés nem létezik. Ezt a feltevést támasztja alá az a jó néhány panasz, amely a hagyományos – tehát a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét magában foglaló – életfogytiglani büntetéssel kapcsolatban került az Emberi Jogok Európai Bizottsága elé. (Néhánnyal közülük az Emberi Jogok Európai Bírósága is foglalkozott.) Ezekből az esetekből az derül ki, hogy a panasztevőt „hagyományos” életfogytiglani szabadságvesztés-büntetésre ítélték, nem pedig az általam tényleges életfogytiglani nevezett büntetésre. A különbség ellenére a Bizottság és a Bíróság e határozataiból több következtetés is levonható arra, mennyire egyeztethető össze a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés az egyezménnyel.

Az életfogytiglani büntetésre ítélték két emberi jog megsértését szokták panaszolni. Az egyik az, hogy annak a büntetés-résznek a meghatározását, melynek letöltése előtt az elítélt nem bocsátható feltételes szabadságra, nem a bíróság végzi el, illetőleg hogy bizonyos esetekben nem a bíróság rendeli el a feltételes szabadságra bocsátást⁴. Mivel a magyar jog ezeket a funkciókat eleve a bíróság hatáskörébe utalja, [Btk. 47/A. § (2) bekezdés], e tekintetben a hagyományos életfogytiglani büntetés egyezmény-konformitásának a kérdése csak annyiban merül fel, hogy a feltételes szabadságra bocsátásról való döntés szabályozása összhangban van-e az egyezmény 5. cikk 4. bekezdésével. (Ez a rendelkezés arra biztosít jogot, hogy a szabadságától megfosztott személy a bíróságtól kérhesse fogvatartása jogszerűségének felülvizsgálatát.) Habár az életfogytiglanosok feltételes szabadságra bocsátásának magyar szabályozását illetően felmerülnek bizonyos kételyek, ennek vizsgálata nem illeszkedik e tanulmány kereteibe. Ezért figyelmünket az életfogytiglani büntetésre ítélték másik szokásos panaszára szűkíthetjük. Ez pedig az, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés sérti az egyezmény 3. cikkét, mely szerint: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

A 3. cikk tanulmányozása már lényegesen közelebb vihet bennünket annak megválaszolásához, hogy a tényleges életfogytiglani olyan büntetés-e,

mely összegegyeztethető az egyezménynek az embertelen büntetés tilalmát kimondó rendelkezéseivel. Nem lehet elégszer ismételni, hogy közvetlen válasz erre a kérdésre nincsen, hiszen a bizottság és a bíróság esetjogában ilyen büntetést sérelmező panasz nem fordult elő. Mielőtt ennek vizsgálatába belefognánk, azzal kell röviden foglalkoznunk, mi is tekinthető kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetve büntetésnek.

Az egyezmény és az egyezségokmány közös ihletőjének, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 1948-ban, a XX. század második világegyése után jó oka volt arra, hogy a kínzás és a kegyetlen büntetés és bánásmód tilalmát a legalapvetőbb emberi jogok körébe sorolja. E tilalom szigorúságát az egyezmény és az egyezségokmány azzal teljesítette ki, hogy az emberséges bánásmódhoz való jogot még a háború, vagy a rendkívüli állapot közepette is korlátozhatatlan joggá nyilvánította. Ugyanakkor azonban az egyetemes nyilatkozat, az egyezmény és az egyezségokmány is adós marad a kegyetlen bánásmódok fogalmi meghatározásával. A kínzás fogalmát az ENSZ Közggyűlés által 1984. december 10-én elfogadott egyezmény határozta meg, mely a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód tilalmáról szól. Az 1. cikk 1. bekezdése szerint: „Az Egyezmény szempontjából a (kínzás) kifejezés minden olyan cselekményt felölel, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesülést vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt, vagy harmadik személyt gyanúsítanak, valamint hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá...” Általános vélemény szerint ez a definíció azzal, hogy a *szándékos* és *célzatos* fájdalomkiváltás elemét vitte be a fogalomba, sok tekintetben jelentősen szűkítette a kínzás fogalmának alkalmazási körét, emellett nem határozta meg a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot. Ezért azután könnyen érthető, hogy a strasbourgi bizottság és a bíróság maga alakította ki fokozatosan, hogyan is kell értelmezni a 3. cikkben használt fogalmakat.

A strasbourgi bírói gyakorlatnak ezt a nagy ívet bejáró mozgását azért érdemes – ha röviden is – áttekinteni, mert következtetések vonhatók le belőle a tényleges életfogytiglani büntetés megítélésére. Az természetes, hogy a kínzás kifejezésen elsősorban az ember fizikai meggyötrését, testi fájdalom okozását értjük, azt, hogy testének sanyargatásakor fájdalmat érez. Neveltetésünk, történelemismeretünk is ezt a képzetünket teszi meghatározóvá; Jézus Krisztus fizi-

kai meggyötrése és kereszthalála, a középkor kínvalatásai, a halálbüntetés végrehajtásának iszonyatosan változatos formái (kerékbetörés, karóba húzás), az inkvizíció módszerei a kínzás szóhoz a fizikai gyötrelmet társítják. Az 50-es és az ezt követő évek Európájának nyugati részében, ahol a bíróság az egyezményt alkalmazta, a fizikai kínzás formái a jogállam demokratikus viszonyainak általánossá válása folytán visszaszorultak. Legfeljebb különleges körülmények között, és leginkább a rendvédelmi szervek eljárásai kapcsán merültek fel ilyen panaszok.⁵ Az európai helyzetre azonban – kivéve a volt Jugoszlávia egyes olyan országait, melyek viszont még nem részesek az európai emberi jogi egyezménynek – elsősorban mégis az jellemző, hogy a fizikai értelemben vett gyötrelmek okozás előfordulása csökken. Ugyanakkor az egyezmény 3. cikke körébe tartozó egyéb panaszok, melyek inkább már az embertelen büntetés és bánásmód kategóriájába tartoznak, jelentős számban kerülnek a bizottság és a bíróság elé, melynek ezáltal módja nyílik a fogalom értelmezésének elmélyítésére. A bizottság már egy 1969-ben hozott döntésében is világossá tette: a 3. cikket úgy kell értelmezni, hogy az ott használt fogalmak kiterjednek „lelki szenvedésnek az általi okozására is, hogy szorongásos, illetőleg stressz-állapotot hoznak létre nem fizikai sérelmek okozás útján”⁶ Arra a kérdésre, hogy a 3. cikk megsértésének feltétele-e, hogy a fizikai vagy lelki fájdalmat okozó személynek kifejezett szándéka legyen szenvedés okozása, a bizottság és a bíróság kezdetől nemleges válasz adott. Nem az elkövető szándéka, hanem a cselekmény természete és az érintett személyre gyakorolt hatása a döntő annak megítélésakor, hogy megsértették-e a 3. cikket, vagy sem. Ez is jól mutatja, hogy a strasbourgi szervek jelentősen szigorították a 3. cikkben szereplő fogalmakat a kínzás elleni egyezmény által adott, fentebb idézett definícióhoz képest. Egy ügyben például a bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az erőszakos közömbösítés áldozatának okozott, „és pszichiátriai zavarokhoz vezető lelki szenvedés a 3. cikk által tilalmazott bánásmód kategóriájába tartozik”, holott az elkövető szándéka nyilvánvalóan nem arra irányult, hogy a sértettnek lelki szenvedést okozzon.⁷ Ennek folytán számos olyan ügyel is foglalkoztak Strasbourgban, melyben már a panaszból is nyilvánvaló volt az, hogy a hatóságok egyáltalán nem a lelki fájdalom, szenvedés okozásának céljából jártak el úgy, ahogy eljártak. Néhány példát említek: egy országból történt kiutasítás a baráti, rokoni körtől elszakítás miatt, sorkatonával szembeni megalázó bánásmód társai jelenlétében, annak nyilvánosságra hozatala, hogy valakinek homoszexuális hajlamai vannak, elítélt személy rabruhában és bilincsben történt végigvezetése szülőfa-

luja főutcáján, szülői felügyeleti jogok indokolatlan felfüggesztése és a gyermek láthatásának megakadályozása a bizottság megítélése szerint az eset körülményeitől függően eredményezhették a tagadhatatlanul bekövetkezett lelki zavarokat. Az ilyen panaszok esetében az vizsgálendő, vajon a stressz-állapot, a depresszió, vagy a lelki betegség különféle formái, vagy egyszerűen a szégyen és a megalázottság érzete nem a 3. cikk szerinti embertelen bánásmód következménye-e.

Ezek a mozzanatok a tényleges életfogytiglani büntetésnek és a 3. cikk összefüggésének vizsgálatánál azért érdemelnek figyelmet, mert bár nyilvánvalóan nem azért ítélnék valakit életfogytig tartó szabadságvesztésre, hogy neki lelki szenvedést okozzanak, a strasbourggi szervek gyakorlatát figyelembe véve nem kizárt, hogy bizonyos körülmények esetén megállapítsák: az elítélt a 3. cikk által tilalmazott kegyetlen büntetés áldozata.

Egy lépéssel még tovább jutunk, ha a strasbourggi gyakorlatból néhány olyan esetet vizsgálunk meg, mely a börtönviszonyokkal van összefüggésben. Sok panaszban állítják azt, hogy a túl szigorú fogvatartás kegyetlen bánásmódnak, illetőleg büntetésnek minősül.

A büntetés magánzárkában történő végrehajtása a bizottság szerint csak kivételes esetekben nem minősül kegyetlen büntetésnek. A bizottság csak a leghírhedtebb terrorista bűnelkövetők esetében tartotta indokoltnak az elítéltek magánzárkában való tartását arra tekintettel, hogy szabadon lévő társaik bizonyíthatóan és eltántoríthatatlanul erőszakos eszközökkel való kiszabadításukra törekedtek.⁸ Annak megítélésekor, hogy az elítélt teljes elkülönítése a többi elítélttől összeegyeztethető-e a 3. cikk követelményeivel, a bizottság szerint a magánzárkában tartás időtartamát, az ezzel az intézkedéssel elérni kívánt célt, és azt is mérlegre kell tenni, hogy az elítéltek legalább az emberi kapcsolatok fenntartásának minimumára maradt-e a lehetősége. A bizottság világossá tette, hogy az elítéltek totális izolációja, mely lehetetlenné teszi a hangbeli, hallás- és látásbeli kontaktust a külvilággal (mesterséges megvilágítású cellában való elhelyezés, állandó szoros felügyelet például zárláncú televízió-rendszeren keresztül, az újságok olvasásának, rádió hallgatásának tilalma és a séta, a testgyakorlás kizárása) semmiféle biztonsági igénnyel nem igazolható, és nyilvánvalóan egyértelmű megsértése a kegyetlen büntetés tilalmának.⁹

Ennél is fontosabb támpontot nyújtanak a bizottságnak azokban az ügyekben hozott döntései, melyekben a panasz abban állt, hogy a hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetés minden további kísérő körülmény nélkül, tehát önmagában is kimeríti a ke-

gyetlen büntetés fogalmát. Az egyik ilyen ügyben a panaszos a vele szemben kiszabott öt év szabadságvesztés-büntetést találta a cselekményhez képest aránytalanul hosszúnak s ezáltal kegyetlen büntetésnek. A bizottság a panaszt mint nyilvánvalóan alaptalant, elfogadhatatlannak találta ugyan, de határozatában utalt arra, hogy egy nem különösen súlyos cselekményért kiszabott nagyon súlyos büntetés elvileg minősülhet a 3. cikkel ellentétes kegyetlen büntetésnek.¹⁰ Egy másik ügyben a kérelmező ugyancsak azt állította, hogy a vele szemben kiszabott szabadságvesztés túl hosszú, és így a 3. cikkel ellentétes kegyetlen büntetésnek minősül. A bizottság ezt a panaszt is nyilvánvalóan alaptalannak találta, de indoklásából megint csak kitűnik, hogy a túlzottan szigorú büntetések elvileg minősülhetnek kegyetlen büntetésnek.¹¹ Ugyancsak azért utasította el egy férje megmérgezése miatt nyolcévi szabadságvesztés büntetésre ítélt nőnek azt a panaszát, amely szerint a büntetés embertelennek és megalázónak minősül, mert az ennek alátámasztásául felhozott indokokat (gyermekkorában vérfertőzés áldozata volt, házassága során férje állandóan bántalmazta) a büntetés kiszabásánál a bíróság már figyelembe vette. Ugyanakkor e határozatában is megerősítette, hogy a nagyon súlyos büntetés összeütközésbe kerülhet a kegyetlen büntetés tilalmával.¹²

A Kotalla vs Hollandia ügyben¹³ a panaszos német állampolgárt a holland bíróságok háborús bűncselekmények miatt 1948-ban halálra ítélték, 1951-ben ezt a büntetést kegyelemből életfogytig tartó börtönbüntetésre változtatták. Azzal a panasszal fordult a bizottsághoz, hogy időközben már az összes, Hollandiában halálra ítélt, nem német állampolgárt szabadon bocsátották, őt azonban többszöri kérése ellenére is fogva tartják. Ezt, figyelemmel egészségi állapotára is, a 3. cikkbe ütköző kegyetlen büntetésnek tartotta. Kiváltképpen azt kifogásolta, hogy az életfogytig tartó büntetés során nincsen jogi lehetősége arra, hogy bíróságtól vagy más szervtől döntést eszközöljön ki arról, hogy meddig kell börtönben maradnia.

Az elítélt egészségi állapotát a bizottság is rossznak ítélte – agyvérzés eredményeképpen lényegében elvesztette beszédképességét, és csak mankóval tud járni –, azt is megállapította azonban, hogy ha egy szabadságvesztés-büntetésre ítélt személy egészségi állapota a büntetés végrehajtása során jelentősen megromlik, és mégis folytatják a büntetés végrehajtását, az állam csak akkor sérti meg az egyezmény 3. cikkét, ha az elítéltet nem részesíti *megfelelő* orvosi ellátásban és kezelésben. A jelen esetben a panaszos megfelelő egészségi ellátásban részesült,¹⁴ tehát a 3. cikket nem sértették meg. A panaszban azt a részét illetően, miszerint az a tény, hogy nem határozták

meg azt a végső időpontot, amíg az elítéltnak börtönben kell lennie, és a holland jog nem teszi számára lehetővé, hogy a bíróságtól, vagy más szervtől kérje ennek meghatározását, ami által olyan bizonytalanságban és szorongásban él, ami kegyetlen büntetésnek minősül, a bizottság a következőképpen érvelt: Bár nyilvánvalóan célszerű, hogy az életfogytiglani büntetésre ítélt esetében az államok rendszeresen megvizsgálják a szabadságra bocsátás lehetőségét, továbbá, hogy e felülvizsgálat elvégzésének követelményét törvényhozási úton írják elő, lehetőleg az igazságügyi hatóságokra bízva annak elvégzését, az egyezmény egyetlen rendelkezéséből, beleértve annak 3. cikkét is, sem olvasható ki olyan követelmény, hogy az életfogytiglani büntetésre ítélt személyt fel kell jogosítani annak kezdeményezésére, hogy valamely illetékes hatóság vizsgálja meg a büntetés hátralévő részének elengedését, csökkentését, vagy felfüggesztését. Ezért a panaszt nem találta megalapozottnak.

Ebben a számos következtetés levonására teret engedő ügyben bizonyára feltűnik az olvasónak, hogy a bizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy ha sem a törvény, sem az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést kiszabó bíróság nem rendelkezik arról, hogy mely időponttól kezdve vizsgálható meg az elítélt feltételes szabadságra bocsátása, illetőleg arról, hogy mennyi idő után kell, vagy lehet szabadságra bocsátani, akkor az elítéltet az egyezmény 3. cikkéből következően megilleti-e az a jog, hogy e lehetőség megvizsgálását kezdeményezze. A bizottság válasza erre a kérdésre nemleges. Ez azonban nem az a kérdés, melyre a választ mi keressük. Mi azt vizsgáljuk, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének törvényi kizárása az életfogytig tartó büntetésre ítélt személy esetében összeegyeztethető-e az egyezménnyel, közelebbről annak 3. cikkével. Azt, hogy a bizottság és a bíróság elé az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésnek és az egyezmény kegyetlen büntetést tiltó rendelkezésének viszonyát illetően nem az arra alapított panaszok kerültek, hogy az elítélt soha, semmilyen körülmények között nem kerülhet feltételesan vagy véglegesen szabadlábra, az eddig említettekén kívül a bizottságnak egy másik ügyben hozott döntése is alátámasztja. Ebben az elítélt azt állította, hogy tizenöt év börtönbüntetés letöltése után annak megtagadása az illetékes hatóságok részéről, hogy feltételes szabadságra helyezték, embertelen büntetésnek minősül, mivel ez az elutasítás őt lelkileg összetörte. A bizottság ezt a panaszt azzal utasította el, hogy a feltételes szabadságra bocsátás iránti kérelmet a hatóságok nem véglegesen utasították el, csupán egy esztendővel elhalasztották a döntést, s ez nem tekinthető embertelen büntetés-

nek.¹⁵ Ebből kitűnik, hogy a törvény elvileg ebben az esetben is lehetővé tette a feltételes szabadságra bocsátást.

A bizottság és a bíróság most ismertetett esetjogából az életfogytiglani büntetés és az egyezmény 3. cikkének viszonyára a következő következtetések vonhatók le: a) az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés önmagában nem tekinthető kegyetlen, vagy embertelen büntetésnek; b) az, hogy az elítélt nem kezdeményezheti annak megvizsgálását, hogy a körülmények nem érettek-e meg feltételes szabadságra bocsátására, ugyancsak nem ellentétes az egyezménnyel; c) nem válik az egyezményt sértő kegyetlen büntetéssé az sem, ha az elítélt testi vagy lelki egészsége megromlik az életfogytiglani büntetés végrehajtása során, mégsem bocsátják szabadon, amennyiben az illetékesek megteszik a betegségének, állapotának megfelelő gyógyítási, ápolási intézkedéseket.

E következtetések nem adnak közvetlen választ az általunk feltett kérdésre, hogy várhatólag hogyan ítélnék meg a nemzetközi emberi jogi fórumok a tényleges életfogytiglani büntetést. A joggyakorlat alapján azonban több jelét is látjuk annak, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésnek az a válfaja, amely nemcsak az elítéltet fosztja meg annak kezdeményezésétől, hogy a hatóság vizsgálja meg feltételes szabadságra bocsátásának lehetőségét, hanem ezt a hatóság (bíróság) számára sem teszi lehetővé, Strasbourgban valószínűleg nem állná ki a próbát. Az idézett jogesetektől ugyanis az tűnik ki, hogy a hatóságoknak az elítélt által panaszolt döntései arról, hogy évtizednyi hosszúságú büntetést követően nem bocsátják őt szabadon, nem egyszer s mindenkorra szóló, végleges döntések voltak, hanem a büntetés végrehajtásának adott időpontjára vonatkoztak. Nem jelentették azt, hogy a későbbiekben nem vizsgálják meg ismét az elítélt helyzetét, s ha a körülmények akkorra úgy alakulnak, az elítéltre kedvező döntést hoznak. Ezekben az ügyekben tehát az elítéltnak az akár többször is, sorozatban meghozott elutasító döntések ellenére is *fennmarad a reménye arra, hogy egyszer ki fog szabadulni*. Ez nagy különbség a Btk 47/A. § (5) bekezdése által bevezetett büntetés-fajtához képest, melynek alkalmazásánál az elítélt az ítélet kihirdetése pillanatában elveszti a reményét is annak, hogy valaha kiszabaduljon.

Mint hogy a szabadulás reményét az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés és az egyezmény 3. cikkének viszonyát illetően igen jelentős tényezőnek tartjuk, meg kell vizsgálnunk azt is, hogy a tényleges életfogytiglani büntetésre ítélt esetében gyakorolható-e a kegyelmezés joga, illetőleg az elítélt büntetése félbeszakítható-e. Ha a tényleges életfogytiglani

büntetésre ítélték esetében a szabadulás kegyelmezés vagy a büntetés végrehajtásának félbeszakítása útján a realitás világába tartozik, akkor annak ellenére nem beszélhetünk a valamikori szabadulás reményétől való végleges megfosztásról, hogy a büntetőtörvény kizárja a tényleges életfogytiglanra ítélték feltételes szabadságra bocsátását.

A törvény sem az egyéni, sem a közkegyelem gyakorlását nem zárja ki a Btk. 47/A. § (5) bekezdése alapján elítéltek esetén. Nincs tudomásunk arról sem, hogy amennyiben a feltételes szabadságra bocsátásból a törvény által kizárandók köre az elképzeléseknek megfelelően bővül, a kegyelmezés lehetőségét ez érinteni fogja-e, és ha igen, mennyiben. Habár ismereteim szerint elvileg ugyancsak nincs törvényi akadálya a feltételes szabadságra bocsátásból a törvény által kizárt életfogytiglanra ítélték büntetése félbeszakításának sem, annak folytán, hogy a feltételes szabadságra bocsátás kizárásának 1993-ban egyetlen esetkörre korlátozása, és most tervezett bővítése a bűnözés megfékezésére irányuló szigorodó büntetőpolitika terméke, aligha van realitása annak, hogy amit a törvényhozás az egyik kezével megvon, azt a köztársasági elnök, illetve a végrehajtó hatalom a másik kezével visszaadja. Az egyéni kegyelem, a közkegyelem és a büntetés félbeszakítása lehetőségét ezért még akkor sem tarthatjuk olyan tényezőknél, amelyek ellensúlyozzák a tényleges életfogytiglani alkalmazásával járó teljes reményvesztést az ilyen büntetésre ítélték valamikori szabadulását illetően, ha ezt a lehetőséget a törvény kifejezetten nem is zárja ki.

Összességében tehát arra a következtetésre lehet jutni, hogy bár a strasbourgi esetjog nem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a valamikori szabadulás reménye nélküli életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés összeegyeztethető-e az államoknak az egyezményből eredő kötelezettségeivel, az ítélkezési gyakorlatnak a kegyetlen vagy embertelen bánásmód vagy büntetés megítélését illetően már részleteiben kimunkált elemeit figyelembe véve nem csak hogy nem zárható ki, hanem inkább valószínűsíthető, hogy a tényleges életfogytiglanra ítélték miatti panaszoknak komoly esélye volna a sikerre.

Korábban már volt szó arról, hogy a strasbourgi ítélkezési gyakorlat mellett az Európa Tanács szervei által kidolgozott és elfogadott ajánlások, határozatok és állásfoglalások is fontos támpontot adnak ahhoz, hogyan is ítéltük meg a tényleges életfogytiglani büntetésnek az európai jogállami standardokhoz való viszonyát. Ebből a szempontból az Európa Tanácsnak a hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetésekre vonatkozó két dokumentumát érdemes megvizsgálni.

Az egyik a Bűnügyi Problémák Európai Bizottságának XXV. albizottsága által 1974-ben készített Általános jelentés a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt személyekkel való bánásmódról, melynek 77. pontja azt a megállapítást tartalmazza, hogy „valakit életfogytiglan bebörtönözni a szabadulás reménye nélkül embertelen büntetés”, és hogy „senkit sem szabad megfosztani a szabadulás reményének lehetőségétől”.

A másik az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetésre ítélt személyekkel való bánásmódról szóló (76)2 számú határozata, melyben az az ajánlás olvasható a tagállamok kormányai részére, hogy „az életfogytiglani büntetésre ítélték nézve ugyanazokat az alapelveket alkalmazzák, mint amelyeket a hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetésre ítélték alkalmaznak”, és hogy „biztosítsák nyolctól tizennégy évnél hosszabb szabadságvesztés-büntetés letöltése után az elítéltek helyzetének áttekintését annak megállapítása céljából, hogy a feltételes szabadságra bocsátásuk lehetséges-e, vagy még nem; ezeket a felülvizsgálatokat a későbbiekben rendszeres időközönként meg kell ismételni”.

Ezek a dokumentumok nem hoztak ugyan létre nemzetközi jogi kötelezettséget a tagállamok részére, hogy jogrendszerükbe automatikusan átültessék ezeket az ajánlásokat, mégis részét képezik az Európa Tanács tagállamai közös jogi kultúrájának, az ET „acquis communautaire”-jének. E közös alapelvek figyelmen kívül hagyása nem jogsértés ugyan, de nem böles dolog a tagállamok részéről.

Az sem lehet csupán a véletlen műve, hogy az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetésre ítélt személyekkel való bánásmód alapelveinek a kidolgozására – ideértve a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatos elveket is – közel egyidőben került sor az Európa Tanácsban és a tagállamokban. Ezt jól mutatja, hogy a tagországok közül kettőben, Olaszországban és Németországban az alkotmánybíróságok ebben az időszakban, tehát a hetvenes években foglaltak állást az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés alkotmányosságának kérdésében. Mindkét alkotmánybíróság – az olasz 1974. július 22-én,¹⁶ a német pedig 1977. június 21-én¹⁷ – megállapította, hogy az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés önmagában ugyan nem ellentétes az alkotmánnyal, azonban e büntetés alkotmányosságához az szükséges, hogy az elítéltek számára eltelte után rendelkezzenek a feltételes szabadságra bocsátás jogi lehetőségével. Az egyéni kegyelem útján történő szabadítás azonban nem tekinthető ilyennek. Az egyes alkotmányok eltérő volta miatt ezekből az al-

VALÓSZÍNŰSÍTETTŐ, HOGY A TÉNYLEGES ÉLETFOGY-
TIGLANIRA ÍTÉLÉS MIATTI PANASZNAK KOMOLY ESÉLYE VOLNA A SIKERRE.

kormánybíróági döntésekből természetesen nem lehet megkérdőjelezhetetlen következtetést levonni arra nézve, milyen álláspontot képviselne a magyar Alkotmánybíróság a tényleges életfogytiglani büntetés alkotmányosságát illetően; e tanulmány hangsúlyozottan nem is ezt a vonatkozást vizsgálja. Más kérdés, hogy adott esetben megfontolandó volna e kérdésben az Alkotmánybíróság döntését kezdeményezni. Az azonban kétségtelen, hogy Európában nagyjában-egészében egy olyan időszakban, amikor a halálbüntetés megszüntetésének gondolata teret nyert, és nyilvánvalóvá lett, hogy a halálbüntetés „kiváltására” leginkább az életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés jöhet számításba, különféle szinteken és tekintélyes fórumok részéről közvetlen és közvetett formában megfogalmazódott az a vélemény, hogy a szabadulás remény nélküli életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés az emberi jogok szempontjából kegyetlen, illetőleg embertelen büntetésnek minősül.

V.

Ebből természetesen nem következik az, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés jelenlegi szabályozásán és gyakorlatán nem lehet változtatni úgy, hogy az jobban szolgálja a bűnözés elleni küzdelem céljait.

E tanulmány keretei között már csak a terjedelmi korlátok miatt sem lehet vállalkozni az arra vonatkozó elképzelések részletes kifejtésére, melyek egyszerre szolgálják a két célt: a bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tételét, és azt, hogy az alkalmazott megoldások összhangban legyenek az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményeivel. Egy lehetséges megoldási modell ismertetésére azonban van lehetőség.

A kiindulópont kézenfekvő: A magyar jog azokban az esetekben, amikor a feltételes szabadságra bocsátás a Btk. 47/A. § (5) bekezdése alapján nem kizárt (s mint láttuk, itt egyetlen esetről, az ismételten életfogytiglanira ítéletről van szó), jelenleg is lehetővé teszi, hogy az életfogytiglanira ítélt de facto élete fogytáig ne kerüljön szabadlábra. Ez azon múlik, hogy a kötelezően letöltendő büntetés-részt követően a bíró hogyan dönt. Dönthet úgy is, hogy az elítélt személyiségének alakulása a büntetés során – egybevetve a közösség védelméhez fűződő érdekekkel – amellettszól, hogy az elítélt ne kerüljön feltételesen szabadságra. A feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét a későbbiekben ismételten, többször is megvizsgálhat-

ja, és semmi nem zárja ki, hogy ismételten elutasító álláspontra helyezkedjék. Ez a folyamat akár az elítélt haláláig is tarthat.

Csakhogy a törvény alkalmazásának gyakorlatában a kötelező büntetés-rész letöltését követően ismereteim szerint az elítéltet szinte mindig feltételes szabadságra bocsátják. Ezért ment át a köztudatba az a vélemény, hogy az életfogytiglani tartama gyakorlatilag azonos a kötelezően letöltendő büntetés-résszel. S ezért terjedt el az a felfogás is, hogy maga a bűnelkövető sem veszi komolyan annak valószínűségét, hogy élete fogytáig fogva tartják, ezért az ilyen ítéletnek nincs komoly elrettentő, visszatartó hatása. Annak azonban, hogy

az életfogytiglanira ítélt, ha a körülmények ezt indokoltá teszik, soha ne kerüljön szabadlábra, nem az egyedüli, és nem is a legjobb módja, hogy a döntés a bíró kezéből a törvényhozó kezébe kerüljön át. (A tényleges életfogytiglani büntetésnél erről van szó. Ezzel a törvényhozó venné át az igazságszolgáltatás funkcióját, mivel a mérlegelés és a döntés lehetsége kikerül a bíróság kezéből, s a törvényhozó dönt arról, hogy a bűnelkövető akár ötven év múlva sem nyerheti el azt a minimális bizalmat, hogy megpróbálkozzanak a szabadságra bocsátásával. Az ilyen előrelátás képességével pedig csak a gondviselés rendelkezhet.

A mai megoldás helyett a törvénynek szigorítania kellene a feltételes szabadságra bocsátás kritériumrendszerét. Ki kellene mondanania, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt csak akkor bocsátható feltételes szabadságra, ha a bíróság arra a meggyőződésre jut, hogy ez nem jelentene ésszerűtlen kockázatot a közösség számára. Egy ilyen követelmény a szóhasználatban nem jelent ugyan túl nagy különbséget a hatályos joghoz képest, mely a feltételes szabadságra bocsátás feltételül ma is azt követeli meg, hogy „alaposan feltehető (legyen), hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető”. A szigorításnak nem is a szóhasználatban, hanem a feltételes szabadságra bocsátásról való döntéshez vezető, a mainál sokkalta artikuláltabban szabályozandó eljárásban kell megmutatkoznia. Ennek főbb vonásai a következők lennének.

A kötelezően letöltendő büntetésrészt követően változatlanul a büntetés-végrehajtási intézet jelezne a bíróságnak, hogy megnyílt a lehetősége a feltételes szabadságra bocsátásnak. A bíróság azonban nem a büntetés-végrehajtási intézet javaslata alapján döntene. Az intézetnek kellene ugyan elkészítenie az elítélt börtönbeli magatartásáról szóló jelentést, azonban nem nyilvánítana véleményt arról, hogy a felté-

teles szabadságra bocsátás indokolt-e. Vagy ha mégis, erre vonatkozó álláspontjának nem szabadna döntő jelentőséget tulajdonítani. Aligha helyeselhető ugyanis az a mai helyzet, hogy a büntetés-végrehajtási intézet, melynek tisztségviselői – ha esetleg okkal is, de – ellenérzéssel viseltethetnek az elítélte szemben, (vagy éppen fordítva, szeretnének tőle megszabadulni), komoly befolyást gyakoroljanak a döntésre. Az intézet jelentésében szereplő állításokat az elítélt vitathatná egy minden esetben kontradiktórius és nyilvános meghallgatáson, ahol az ügyész részvétele is kötelező volna. Ő biztosítaná a közösség érdekeinek védelmét, indítványokat tehetne az elítélt börtönbeli magatartásával kapcsolatban a büntetés-végrehajtás állításainak bizonyítására, illetve az elítélt állításainak cáfolatára. Hajlanék arra, hogy a bíróságnak minden esetben szakvéleményeket kellene beszereznie az elítélt személyiségéből a közösségre származó veszély mértékéről. A bíróság döntése ellen az elítélt és az ügyész is jogorvoslattal élhetne. A feltételes szabadságra bocsátást elutasító bírói döntés esetén a bíróság határozná meg azt a legkorábbi időpontot, amikor hivatalból, vagy az elítélt kérelmére ismét megvizsgálja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét.

Egy ilyen, minden lényeges elemét illetően áttekinthető eljárásban a nagyközönség számára is megnyugtató, és remélhetőleg a mainál jobban elfogadható lenne a feltételes szabadságra bocsátást elrendelő bírói döntés. Ahogyan az elítéltek és a potenciális bűnelkövetők számára is világossá válna, hogy számukra kedvezőtlen fordulat állott be a bírói gyakorlatban. Hasonló szigorítás volna kívánatos a feltételes szabadság megszüntetését illetően is. Ezek a lépések, ha hosszabb idő kell hozzá, éppúgy biztosítanák az elrettentést és a megelőzést, mint a „tényleges életfogytiglani büntetés”, és megtételük összhangban volna az emberi jogokra és a büntetésekkel való bánásmódra vonatkozó általános követelményekkel.

JEGYZETEK

1. Ekkor egészítette ki a Btk.-t az 1993. évi XVII. törvény azzal a 47/A. §-sal, melynek (5) bekezdése így hangzik: „Nem bocsátható feltételes szabadságra az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt, ha ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik”.
2. Azért itt fontos kivételek is vannak; elég csak azokra az ítéletekre utalni, amelyekben a strasbourgi bíróság például arra a megállapításra jutott, hogy az egyetértő felnőttek közötti homoszexualitás bűncselekménnyé nyilvánítása ellentétes az egyezményvel (Dudgeon vs.

Egyesült Királyság, A.45.); a testi fenyítést mint büntetést pedig ugyancsak az egyezménybe ütközőnek nyilvánította (Tyner vs. Egyesült Királyság, A.26.).

3. Ezt a tendenciát jól mutatja, hogy az egyezmény 2. cikke 1950-ben, illetőleg az egyezségokmány 6. cikke 1966-ban még nem nyilvánította az egyetemes emberi jogokkal ellentétesnek a halálbüntetés alkalmazását, az előbbi 1983-ban elfogadott 6. jegyzőkönyve, az utóbbi 1989-ben elfogadott 2. jegyzőkönyve azonban már tilalmazza ezt a büntetést.
4. Lásd például a Thynne, Wilson, Gunnell vs. Egyesült Királyság (A. 190) és a Prem Singh vs. Egyesült Királyság (Reports 1996-I 280. oldal) ügyeket.
5. Azért egyes európai országokban – így korábban Észak-Írországon, Görögországon – voltak, Törökországban jelenleg is vannak olyan időszakok, amikor a hatóságok szinte módszeresen követnek el fizikai értelemben vett kínzási cselekményeket. Lásd többek között a bíróságnak az Írország vs. Egyesült Királyság (A.25.), az Akdivar vs. Törökország (1996. XII. 18.), az Aksoy vs. Törökország (1997. VI. 25.) és a Mentés vs. Törökország (1998. II. 19.) ügyekben hozott ítéleteit.
6. Lásd a bizottság jelentését egy Görögország elleni ügyben (Greek-case) Yearbook XII (1969) 461. oldal.
7. X. és Y. vs. Hollandia, az 1983. július 5-i jelentés, A.91. 22–23. oldal.
8. Lásd az Appl. 6166/ 73, Baader, Meins, Meinhof és Grundmann vs. Németország, Yearbook XVIII (1975) 132. oldal, valamint Appls. 7572, 7586 és 7587/76, Esslin, Baader és Raspe vs Németország, Yearbook XXI (1978), 418. oldal.
9. Lásd pl. B. vs. Egyesült Királyság, a bizottság 1981. október 7-i jelentése, D & R 32, (1983) 5. oldal.
10. Dec.Adm.Com.Ap. 5471/72 Col 43, 160. oldal.
11. Dec.Adm.Com.Ap.6097/75, 1976. március 4-i határozat (teljes szövegét nem hozták nyilvánosságra).
12. Dec. Adm.Com.Ap 7057/75, D & R 6, 127. oldal.
13. Appl. 7994/77, D & R 14, 238. oldal.
14. Itt a hangsúly természetesen az ellátás *megfelelő* voltán van, melynek megítélése végső soron a strasbourgi szerveken múlik. Egy életfogytiglani szabadságvesztés-büntetésre ítélt személy Magyarország ellen benyújtott panaszáról való döntés most van folyamatban Strasbourgban. A panasz szerint a lényegében mozgásképtelen, ágyhoz kötött elítéltet a börtönkórházban nem gondozzák megfelelően. Az ügyben születő döntés nyilván jelentősen hozzá fog segíteni annak megítéléséhez, mit kell megfelelő ellátásban részesítésen érteni.
15. Dec.Adm.Com.Ap. 9089/80. A határozat teljes szövegét nem tették közzé.
16. Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze delle Corte Costituzionale, 42. kötet (1974), 353. oldal.
17. EUGRZ 77, 267. oldal.

ÁRTALOMNÖVELŐ DROGPOLITIKA

A SZIGORODÓ KÁBÍTÓSZER-SZABÁLYOKRÓL

A kormány a szervezett bűnözés visszaszorítása érdekében – többek között – a Büntető törvénykönyv átfogó módosítását javasolja a parlamentnek. A törvényjavaslat egyik leginkább vitatható része a „kábitószerrel visszaélés” és a hozzá kapcsolódó paragrafusok megváltoztatása. Ha az Országgyűlés elfogadja az előterjesztést, a jövőben rendkívül szigorú szabályok sújtják az illegális drogokkal kapcsolatba kerülőket – és nemcsak a kereskedőket, hanem a fogyasztókat is.

A Büntető törvénykönyv kábítószerrel kapcsolatos rendelkezéseit legutóbb 1993-ban módosították jelentősen: emelték a büntetési tételeket, és növelték a büntetéssel fenyegetett magatartások körét. Az újabb szigorítás terve nem előzmények nélküli, hiszen a mai kormánykoalíció vezető pártja az előző parlamenti ciklus alatt többször is felvetette azt. Igaz, akkor még csak a kábítószerkereskedők elleni keményebb fellépést sürgette. Az elmúlt évek magyarországi büntető drogpolitikájának keserű tapasztalatai és a nemzetközi példák alapján itt lenne a lehetőség, hogy a kábítószerfogyasztást mint társadalmi problémát a jog ésszerű és hatékony módon kezelje. Ezzel szemben a törvényjavaslat a kérdésre szinte kizárólag a tiltás és az elrettentés eszközeivel felel, ami nem a drogok okozta ártalmak csökkenését fogja eredményezni, hanem épp ellenkezőleg: tovább növeli azokat.

AZ ELKÖVETÉSI MAGATARTÁSOK FELOSZTÁSA

A hatályos törvény 282. §-a az összes tiltott magatartást együtt sorolja fel. Kétségtelen, hogy szükség lenne az elkövetési magatartások differenciálására, hiszen más megítélés alá kell esnie a fogyasztóknak és a kábítószerkereskedőknek. A javaslat ezt a különbségtételt meg is teszi: a „fogyasztási típusú” magatartások közé sorolja a termesztést, az előállítás, a megszerzést, a tartást, a szervezetbe juttatást és az országba való behozatalt, kivitelt, illetve az ország területén való átvitelt. A kábítószer kínálását, átadását, forgalomba hozatalát és a ke-

reskedést pedig „kereskedői típusú” magatartásnak minősíti. A két csoport büntetési tételei jelentősen eltérnek egymástól, éppen ezért rendkívül aggályos, hogy a kínálás és az átadás a kereskedői magatartások közé kerültek, hiszen e cselekmények sok esetben a fogyasztás lényegéhez tartoznak.

A FOGYASZTÁS SZANKCIONÁLÁSA

Büntető törvénykönyvünk ma sajátos módon kriminalizálja a kábítószerfogyasztást: nem említi a „fogyaszt” szót, ugyanakkor az elkövetési magatartások között megtalálható a „megszerez” és a „tart” ige. Minthogy szinte lehetetlen anélkül kábítószerrel fogyasztani, hogy azt előtte ne szerezze meg, ne birtokolja az ember, könnyen belátható, hogy hazánkban a drogfogyasztás ma is bűncselekmény. A törvényjavaslat a félreértések és félreértelmezések elkerülése érdekében felveszi az elkövetési magatartások közé a „szervezetébe juttat” kifejezést, ami önmagában nem jelent szigorítást. A jogalkotók üzenete azonban egyértelmű: míg Európa egyre több országában maga a fogyasztás mint bűncselekmény kikerül a bűnüldöző szervek érdeklődési köréből, nálunk ezzel ellentétes folyamat zajlik.

Valódi szigorítást jelent azonban a fogyasztókra alkalmazandó büntetési tételek változása. A jelenlegi szabályok szerint bármely elkövetési magatartás megvalósulása esetén, ha a kábítószer nem haladja meg a csekély mennyiséget, *vétség* valósul meg, amit a törvény két évig tartó szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel fenyeget. Ezzel szemben a javaslat *büntettnek* minősíti a csekély mennyiséggel való visszaélést, azon belül a csekély mennyiségű fogyasztást is, és három évig tartó szabadságvesztést rendel az elkövetőkre.

AZ ELTERELÉS

Elfogadhatatlan a javaslatnak azon része, amely a büntetőeljárás helyett választható gyógykezelésről rendel-

A TÖRVÉNYJAVASLAT A KÉRDÉSRE SZINTE KIZÁRÓLAG A TILTÁS ÉS AZ ELRETTENTÉS ESZKÖZEIVEL FELEL, AMI NEM A DROGOK OKOZTA ÁRTALMAK CSÖKKENÉSÉT FOGJA EREDMÉNYEZNI, HANEM ÉPP ELLENKEZŐLEG: TOVÁBB NÖVELI AZOKAT.

kezik. A hatályos Btk. 282/A. § szerint nem büntethető, aki pusztán saját használatra szerzi meg, tartja magánál, termeszt, illetve állítja elő a drogot, de csak abban az esetben, ha annak mennyisége nem több a csekély mennyiség felső határánál. A büntetés elkerülésének további feltétele, hogy az elkövetőnek az első fokú ítélet meghozataláig igazolnia kell, hogy hat hónapos, folyamatos kábítószerfüggőséget megelőző, illetve gyógyító kezelésen vett részt. Ezt nevezik a fogyasztók elterelésének.

A javaslat abból a tételből indul ki, mely szerint csak a kábítószerfüggők tekinthetők a kábítószeres áldozatainak. Az alkalmi és rekreációs fogyasztók, valamint a szereket kipróbálók még nem. Azonban az előterjesztők mindebből azt a képtelen következtetést vonják le, hogy ez utóbbi csoportba tartozóknak szigorúbb büntetéssel kell szembenéznük. A bizonyítottan drogfüggő személyek csekély mennyiség esetén az előállítás, termesztés, tartás, megszerzés, fogyasztás és a felnőttkorú személy részére történő kínálás, átadás esetében vétséget követnek el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendők. Ugyanezen cselekményekért a javaslat szerint a nem drogfüggők három évig terjedő szabadságvesztésre számíthatnak. A mai szabályokkal ellentétben kizárólag a drogfüggők élhetnek az elterelés lehetőségével, vagyis ők meghatározott feltételek (kizárólag saját használat, csekély mennyiség, részvétel hat hónapos gyógykezelésen) teljesülése esetén elkerülhetik a büntetést, a drogot kipróbálók és az alkalmi fogyasztók viszont nem.

Felmerül a kérdés, mi alapján tekinthető majd valaki kábítószerfüggőnek? Azoknál a szereknél, melyek nem alakítanak ki fizikai függőséget, vajon melyek lesznek a függés kritériumai? A válaszadás komoly – már-már bírói – felelősséggel terheli majd meg az igazságügyi orvosszakértőket. És vajon valóban csak a függők tekinthetők a drogok áldozatainak? Válaszul nézzünk például egy olyan embert, aki többkevesebb rendszerességgel évek óta fogyaszt különböző drogot. Nem függő, hiszen néha akár több hétig is absztinens marad. Személyes gondjai elől azonban időről időre a kábítószeresekhez menekül, ami újabb problémákat okoz neki. Ha a példában szereplő személy ellen az új törvény hatálybalépése után indul eljárás, akkor nem mentesülhet a börtönbüntetésről. Vajon neki mire van inkább szüksége: köztörvényes elítéltek mellett letöltendő szabadságvesztésre vagy segítő terápiára?

Ésszerű drogpolitika arra törekedne, hogy a fogyasztók minél kevésbé veszélyes szereket használnak. Ezzel szemben a törvényjavaslat a károsabb, fizikai függőséget okozó szerek – mint például a heroin

– fogyasztását kedvezőbben ítéli meg, mint az egészséget nem veszélyeztető szerek – kannabisz-származékok – használatát. Emellett a fogyasztók érdekelté válnak abban, hogy több drogot használjanak, hiszen így lebukások esetén könnyebben jelentkezhetnek a függőséget bizonyító elvonási tünetek a szakértői vizsgálat idején.

A MINŐSÍTETT ESETEK

Jelenlegi szabályaink szerint, ha a kábítószerrel visszaélést üzletszerűen vagy fegyveresen követik el, a büntetés már csekély mennyiség esetén is 2–8 évig terjedő szabadságvesztés. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha az elkövetéshez fiatal- vagy gyermekkorú személyt használnak fel, vagy a cselekmény folytán ilyen személy jut kábítószerhez. Így van ez abban az esetben is, ha maga a „kábitószer juttató” személy sem felnőttkorú még. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy ha két 15 éves középiskolás közösen fogyaszt drogot, akkor közülük az, aki az összedobott pénzen megveszi a tiltott szert, és átadja társának, 2–8 évig terjedő büntetésre számíthat. Ésszerűnek tűnt, hogy a legközelebbi törvénymódosítás orvosolja ezt a jogalkotói hibát, hiszen a logika csak a már 18. évét betöltött személy súlyosabb felelősségre vonását indokolná azért, hogy fiatalok jut kábítószerhez. Nem így történt.

A javaslat bővíti a súlyosabban büntetendő esetek körét. E minősített esetekben is más a büntetési tétel a fogyasztási és a kereskedői típusú magatartásokra. Így például az üzletszerű vagy „fegyveres fogyasztásért” 2–8 évig terjedő szabadságvesztés járna, míg a kábítószeres üzletszerű vagy fegyveres átadása esetén 5–10 évig terjedne a büntetés. A javaslat nem változtat azon, hogy fiatalok droghoz juttatásáért a 18. évét még be nem töltött személy is súlyosabb büntetést kapjon. Sőt, a 15 éves középiskolások fenti példájánál maradva, a drogot átadó szereplő a javaslat szerint már 5–10 évi szabadságvesztést kaphat. A fogyasztók számára azonban nem az eddig felsoroltak, hanem a következő kitétel jelenti az igazi szigorítást: az, aki „közművelődési intézmény, közhasznú tevékenységet végző szervezet területén, annak környezetében, közművelődési vagy közhasznú tevékenység helyszínén, a fegyveres erők és a büntetés-végrehajtási szervezet objektumában” követi el a bűncselekményt, attól függően, hogy magatartása fogyasztói vagy kereskedői típusú-e, szintén a fenti, szigorúbb büntetésekre számíthat. Az egyetemen vagy annak környékén marihuánát szívó diák tehát 2–8 évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható. Ugyanígy járhat például az, aki történetesen egy mű-

zeum mellett fogyaszt drogot. De többségükben „közhasznú tevékenységet végző szervezetnek” minősülnek a drogambulanciák, a jogsegélyszolgálatot működtető civil szervezetek és más, a kábítószerfogyasztók segítségét célzó szervezetek. A jogszabály-előkészítők azért fogalmaztak meg speciális, szigorúbb szabályokat a közművelődési intézményekhez és a közhasznú szervezetekhez mint elkövetési helyekhez kapcsolódóan, mert így kívántak védelmet nyújtani az iskolák környékén felbukkanó kábítószerkereskedőkkel szemben. Azonban a kodifikátorok e szabályokkal magukat a fogyasztó diákokat is súlyosabb büntetéssel sújtják, és olyan intézményeket és azok „környezetét” is bevonták e védett körbe, amelyek nem foglalkoznak fiatalokkal. A legfőbb kifogás mégis az, hogy a rendőrség – a széles körben elterjedt tévhitekkel ellentétben, saját maga által is bevallottan – mind ez idáig egyetlen kábítószerkereskedőt sem ért tetten az iskolák környékén. (Ezzel szemben olykor maguk a diákok között cserélnek gazdát tiltott szerek.) Vagyis ez a szabály jól mutatja a drogszabályok szigorításának várható hatásait: a fokozódó szigor a retorika szintjén a terjesztők és a csempészek ellen irányul, valójában azonban a fiatal drogfogyasztókat sújtja.

A MENNYISÉGEK MEGHATÁROZÁSA

Igen hasznos, hogy a javaslat az egyes kábítószeres csekély és jelentős mennyiségének törvénybe foglalását célozza. A jelenlegi helyzet ugyanis sérti a jogbiztonságot és a jogegyenlőséget, mivel a mennyiségi kérdéseket nem jogszabály, hanem a Legfelsőbb Bíróság 155. számú büntető kollégiumi állásfoglalása tartalmazza. A javaslat a Büntető törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet szabályai közé illeszti a legjelentősebb (az ügyek 99%-ában előforduló) kábítószeres mennyiségi tételeit.

Maguk a számok azonban alkalmazhatatlanná tehetik a jogszabályt. A javaslat egyes szerek esetében anélkül határozza meg a csekély mennyiség felső határát, hogy tekintettel lenne az elmúlt évek tapasztalataira. A heroin esetében például a 155. BK. 0,62 gramm 100%-os tisztaságú drogot tekint a csekély mennyiség felső határának. A tapasztalatok szerint egy heroinfüggőnek már a napi adagja is meghaladhatja ezt az értéket. Emiatt a mennyiségi kérdésekkel foglalkozó szakértők egyetértenek abban, hogy e szernél a csekély mennyiség felső határa 1-1,1 gramm legyen. (Tavasszal így foglalt állást az ORFK szakértője, egy független igazságügyi szakértő és az Igazságügyi Minisztériumnak a kérdéssel foglalkozó munka-

társai is.) Mindezzel szemben a javaslat – elgondolkodtató módon – az Egészségügyi Minisztérium előterjesztésére a heroin csekély mennyiségének felső határát 0,60 grammban állapítja meg, mely emelkedés helyett 0,02 grammos csökkenést jelent. Az Egészségügyi Minisztérium, melynek a józan ész szerint leginkább a gyógyítás oldaláról kellene megközelítenie a kérdést, csekély mennyiségnek javasolt értékei szinte minden szer esetében alacsonyabbak voltak az Igazságügyi Minisztérium által javasolt értékeknél. A törvényjavaslatba végül javarészt a szigorúbb értékek kerültek be.

A mennyiségek csökkentése leginkább talán a kannabisz-származékokat érinti. A mostani 10 gramm tiszta THC (a marihuána és a hasis hatóanyaga) helyett a javaslat a csekély mennyiség felső határát 1 grammra viszi le. Ez az 1 gramm azoknak jelent majd komoly problémát, akik saját használatra maguknak termelik meg a marihuánát. Ez ugyanis szezonális növény, azaz évente egyszer lehet szüretelni, ilyenkor szükségszerűen van együtt nagyobb mennyiségű tiltott drog.

A csekély és a jelentős mennyiség közötti 10-szeres szorzót a javaslat 20-szorosra változtatná. (Ma az egészséges ember halálos vagy mérgező adagjának tízszerese számít a csekély mennyiség felső, százszoros pedig a jelentős mennyiség alsó határának.) Gyakorlatilag azonban ennek ellenére sok szernél a jelentős mennyiség is kevesebb lesz, hiszen a csekély mennyiségeket számottevően csökkentik. Az amfetamin esetében (mely talán ma a legtöbb gondot okozza a fiatalok között) például a jelentős mennyiség 20 grammról 10 grammra csökken. A THC-nál 100 grammról 20 grammra változik ez a határ.

A mennyiségi határoknak a törvényjavaslatbeli meghúzása azt eredményezheti, hogy a fogyasztók egy része kikerül a csekély mennyiség kategóriájából. Ebben az esetben már az igazoltan drogfüggők sem választhatják a gyógykezelést, hiszen minél inkább a szer rabjává válik valaki, annál inkább növelnie kell saját napi adagját. Vagyis éppen azok esnének el a terápiára lehetőségétől, akik a leginkább rászorulnak. A nem függők pedig pusztán a drog megszerzése, elfogyasztása esetén is 5 évig terjedő szabadságvesztésre számíthatnak.

AMI KIMARADT A JAVASLATBÓL

Nemzetközi példákkal összehasonlítva a leendő szabályozást, több hiányosságot is találhatunk. A legtöbb európai országban az egyes kábítószereket különböző módon szabályozzák. Több megoldás is

ismert: néhány országban csak a kannabisz-származékok fogyasztása nem tiltott, de a többi kábítószer használatát büntetik. Máshol a könnyű drogok fogyasztása olyannyira szabad, hogy kereskedelmük állami monopólium. De azokban az országokban sem ítélik meg egységesen az egyes drogot, ahol mindenféle kábítószer tartása és kereskedelme bűncselekmény. A büntetési tételek sokszor attól függenek, hogy milyen kábítószerrel követték el a tiltott cselekményt. A legelterjedtebb megoldás az, hogy a drogot veszélyességük szerint osztályokba sorolják. Hazánkban eddig, s úgy tűnik ezután is, csak az ítélkezési gyakorlat során képzelhető el valamiféle (persze nagyon szubjektív) differenciálás. Pedig nyilvánvaló, hogy nem hasonlítható össze mondjuk a marihuána- és a heroinfogyasztás társadalomra veszélyessége. (Bár megítélésem szerint a társadalomra veszélyesség a fogyasztásnál, ahol az elkövető csak magát károsítja, nehezen értelmezhető.)

A javaslat másik lényeges hiányossága a tiltott drogok kereskedelmével kapcsolatos. Természetesen még a legliberálisabb drogpolitikát folytató államok büntetőjoga is szigorúan bünteti a kereskedői típusú magatartásokat (forgalomba hozatal, kereskedés és így tovább). Ugyanakkor gyakorlatilag minden európai szabályozás enyhébb büntetőjogi felelősségre vonással fenyegeti a kábítószerfüggő kereskedőket. Még azokban az országokban is, ahol igen komoly büntetésre számíthat a kereskedő, abban az esetben, ha maga is kábítószerfüggő, jóval kevesebbet kell börtönben töltenie. (Írországból például 15 év helyett 1 évet.) A *pusher*, vagyis a drogfüggő kereskedő, aki csak saját adagja előteremtése érdekében kényszerül árusításra, véleményem szerint jogilag és erkölcsileg sem eshet azonos elbírálás alá az árusítást az anyagi haszonszerzés miatt felvállaló *dealerrel*. A javaslat ezt a megkülönböztetést annak ellenére nem teszi meg, hogy az elterelést indokló ideológia – miszerint a kábítószerfüggők a drog áldozatai és kiszolgáltatottjai – logikus folytatása lenne a drogfüggő kereskedők kevésbé szigorú büntetése.

A VÁRHATÓ KÖVETKEZMÉNYEK

Ha az Országgyűlés a törvényjavaslattal megegyezően módosítja a Büntető törvénykönyv kábítószer-szabályait, akkor a jövőben a drogok okozta ártalmak növekedésére számíthatunk. A törvény hatályba lépé-

A TÖRVÉNYJAVASLATBAN TÜKRÖZŐDŐ KORMÁNYZATI POLITIKA ELFOGADJA, HOGY A JÖVŐBEN MÉG TÖBB BÜNTETŐELJÁRÁS INDULJON FIATAL DROGFOGYASZTÓK ELLEN, ÉS NAGYSZÁMÚ – SEGÍTSÉGRE, ESETLEG GYÓGYÍTÁSRA SZORULÓ – DROGHASZNÁLÓ KERÜLJÖN BÖRTÖNBE.

se hatni fog ugyan a tiltott drogok kereskedelmére, de nem úgy, ahogy azt az előterjesztők remélik: a piac átalakul, mégpedig a keményebb drogok terjedése várható, hiszen azok jóval nagyobb hasznot hoznak, a kockázat viszont azonos a könnyű drogok kereskedelmével. Az elrettentés következményeként elképzelhető rendkívül csekély keresletcsökkenés, bár a nemzetközi statisztikák és az elmúlt évtizedek

hazai tapasztalatai nem ezt támasztják alá. A prohibíció csak a szervezett bűnözést erősíti, és annak bevételeit növeli.

Világos, hogy a közbiztonság javításáról szónokló kormány miért nyúlt a könnyen indokolható szigorításhoz. Azonban az „Európa legszigorúbb drogtörvényét” emlegető kormányzati retorika nem tűnik időszerűnek, amikor a kontinens egyre több országában ismerik fel, hogy a büntetőjogi szigor fokozása nem segít a drogprobléma megoldásához. Az Európa Parlament 1995-ben elismerte, hogy „a tagországok társadalmaiban mindig is igény lesz a drogokra (...), az eddig követett politikák képtelenek voltak megakadályozni az illegális droghasználat virágzását”.

A büntetőjog – bármilyen egyszerű és kényelmes lenne – egymagában nem képes a kérdés kezelésére. Be kell látnunk, hogy a tiltó és elrettentő drogpolitika önmagában alkalmatlan a drogfogyasztás csökkentésére. A törvényjavaslatban tükröződő kormányzati politika elfogadja, hogy a jövőben még több büntetőeljárás induljon fiatal drogfogyasztók ellen, és nagyszámú – segítségre, esetleg gyógyításra szoruló – droghasználó kerüljön börtönbe. Ez a fajta kormányzati politika elfogadja, hogy a jövőben még kevesebb figyelem összpontosuljon az elmaradott egészségügyi intézményrendszerre, a speciális segítőprogramokra, a szakemberek képzésére. Tragikus következményekkel kell számolnunk, ha a terápiás és rehabilitációs helyek a rendőrség korlátlan ellenőrzése alá kerülnek, ha a megelőzés és a gyógyítás helyett a büntetés, a megtorlás kerül még inkább előtérbe.

A probléma megoldásához nem előítéletekre és moralizálásra van szükség, hanem józan belátásra és a közegészségügyi szempontok figyelembevételére. Rendkívül veszélyes, ha a politika az ésszerű szakmai érvek és szempontok számbavétele nélkül, vagy annak ellenére dönti el a kérdést. A fiatalokat pedig célszerűbb és hatékonyabb megvédeni a drogtól felvilágosítással és megelőzéssel, mint börtönbüntetéssel fenyegetve.

I.

AZ EMBERI JOGOK

EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

1.

*Jog az élethez (az egyezmény 2. cikke);
L.B.C vs. Egyesült Királyság
(1998. június 9-i ítélet)*

A tények. 1957–58-ban az Egyesült Királyság a Karácsony-szigetek körzetében több légköri kísérleti atomrobbantást hajtott végre. A panaszos apját, aki ezidőben a brit hadseregben szolgált, felettesei arra utasították, hogy a robbantások során társaival együtt a robbantás helyszínétől bizonyos távolságra felsorakozzanak, fejüket a robbanástól elfordítsák, szemüket a robbanás alatt és utána még 20 másodpercig csukva tartásuk. A panasz szerint a brit hatóságok szándékosan, kísérleti céllal tették ki a katonákat a robbanás hatásainak.

A panaszos 1966-ban született, 1970-ben állapították meg nála a leukémiát. Kórházi felvételekor kórlapján a betegség valószínű okaként azt tüntették fel, hogy apja sugárbetegségben szenvedett. Hosszú kezelésen ment keresztül. 1992-ben tudta meg a Karácsony-szigeti nukleáris kísérletek áldozatainak egyesületétől, hogy a kísérleteknél jelenlévő számos katonai gyermeknél állapították meg a rákbetegség különféle formáit, így a leukémiát is. Jelenleg is orvosi kezelésben részesül, s tart attól, hogy születendő gyermekeire is átöröklődik betegsége.

A panasz szerint az Egyesült Királyság azzal, hogy a leukémia diagnosztizálását megelőzően nem látta el megfelelő tanácsokkal a szüleit azt illetően, hogy születendő gyermekük élete veszélynek van kitéve, és ha mégis gyermekük születik, őt fokozott orvosi megfigyelésben és gondozásban kell részesíteni, megsértette az egyezmény 2. cikkét, amely szerint a törvény védi mindenkinek az élethez való jogát.

Az ítélet. A bíróságnak mindenekelőtt azt kellett eldöntenie, hogy a 2. cikk alkalmazható-e a panaszra, tekintve, hogy az e rendelkezéssel tilalmazott élettől való megfosztásra ténylegesen nem került sor. Több korábbi ítéletéhez hasonlóan itt is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a 2. cikk nem csak arra kötelezi az államokat, hogy tartózkodjanak az élettől való szándékos és jogtalan megfosztástól, hanem arra is, hogy megfelelő lépéseket tegyenek a joghatóságuk alatt álló személyek életének megóvása érdekében.

Ezért először azt kellett a bíróságnak eldöntenie, hogy az ügy tényeire a 2. cikk alkalmazható-e, és ha a válasz igenlő, akkor kell megvizsgálni, hogy az állam minden tőle elvárható megtegye annak megakadályozásáért, hogy a panaszos élete veszélybe kerüljön.

A bíróság megállapította: korabeli mérések azt mutatják, hogy a Karácsony-szigeteken végrehajtott robbantások során azon a helyen, melynek közelébe a katonákat vezényelték, nem mértek veszélyes mérvű sugárzást, valamint hogy a panaszos apja a kísérletek időpontja és a gyermek megszületése közötti időszakban soha nem jelzett egészségügyi problémát a hatóságoknak. Ebből következően a brit hatóságok joggal feltételezheték, hogy a panaszos apja, aki mintegy 10 évvel gyermeke fogantatása előtt vett részt a nukleáris kísérletekben, nem kapott sugárbetegséget.

A bíróság döntésénél azt is figyelembe vette, hogy két, lényegében egymással ellentétes szakvélemény létezik. A szakvélemények egyik csoportja szerint, melyek az atomerőművek környezetében élő lakosság körében tapasztalható nagyszámú gyermekkori leukémia megbetegedéseket vizsgálták, erős statisztikai összefüggés mutatható ki azt illetően, hogy a beteg gyermekek édesapjai túlnyomórészt az atomerőmű alkalmazottai voltak, illetőleg hogy atomerőművekben alkalmazott férfiak gyermekei között az átlagosnál nagyobb számú leukémiás megbetegedés következett be. A szakvéleményeknek egy másik csoportja, mely a hirosimai és a nagaszaki bombázások áldozataitól született gyermekek körében végzett felmérésre alapult, semmiféle szignifikáns növekedést nem tapasztalt az e gyermekek esetében előforduló leukémia vagy non-Hodgin's szindróma megbetegedések számában. A bíróság úgy látta, a tudományos bizonyítékok nem támasztják alá meggyőző módon, hogy az apák radioaktivitásnak kitett volta meghatározó, vagy akár jelentős tényező a gyermekek leukémiás megbetegedésében. Ezért a bíróság szerint, figyelembe véve annak alacsony valószínűségi fokát, hogy a panaszos apja a kísérleti atomrobbantások során olyan veszélyes mérvű sugárzásának lett volna kitéve, amiből megszületendő gyermekét illetően fokozott kockázatra kellett volna következtetni, az állam terhére nem állapítható meg olyan kötelezettség, hogy akár a panaszos szüleit tájékoztatnia kellett vol-

na arról, hogy születendő gyermekük esetleg beteg lesz, akár megszületését követően a panaszos esetleges betegségének megelőzése érdekében bármilyen intézkedést kellett volna tennie. Az Egyesült Királyság tehát nem sértette meg az egyezmény 2. cikkét.

2.

*Telefonhallgatás büntetőügyben (az egyezmény 8. cikke);
Valenzuela vs. Spanyolország¹
(1998. július 30-i ítélet)*

A tények. A panaszost bűnösnek mondták ki a spanyol bíróságok abban, hogy egy korábbi nőismerősét és annak vőlegényét, valamint családját telefonon és levélben számos esetben megfenyegette és sértegette, anélkül, hogy személyazonosságát felfedte volna. Az eljárás a sértetteknek ismeretlen tettes elleni feljelentésére indult. Mivel a fenyegető levelekben és telefonokban említett tények, illetőleg az ismeretlen által használt szófordulatok arra utaltak, hogy a telefonáló az egyik sértett, a vizsgálóbíró hozzájárult a munkahelyi telefonok lehallgatásához. A lehallgatás eredménye azt mutatta, hogy a továbbra is érkező telefonhívások valóban a munkahelyről erednek, azon belül is a személyzeti osztályról, melynek vezetőjét köztudottan bosszantotta, amiért korábbi munkatársnője elhagyta, és mással jegyezte el magát. A lehallgatások során nem találtak közvetlen bizonyítékokat arra, hogy a munkahelyi vezető az ismeretlen telefonáló, mivel az nem szólt bele a telefonba, így nem lehetett azonosítani. A bíróság a következő – közvetett – bizonyítékokra alapította ítéletét: a terhelt hosszabb időn keresztül nem is rejtette véka alá, hogy nagyon bosszantotta, amiért volt menyasszonya elhagyta. A hívások nagy része a munkahelyről, azon belül is a személyzeti osztályról származott. A névtelen levelek egy részéhez mellékelt fényképek a vállalat levéltárából származnak, melyhez egyedül a személyzeti osztály munkatársai férhettek hozzá.

A *panasz* szerint a telefonhallgatások sértették a panaszosnak a magánélet és a levelezés tiszteletben tartásához való, az egyezmény 8. cikkében biztosított jogát, mely szerint „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.

A *bíróság ítélete* a következőkből indult ki. Azt már korábbi ítélezési gyakorlatában kimunkálta, hogy az egyezmény 8. cikkében biztosított jog a levelezés tiszteletben tartására kiterjed a telefonbeszélgetések tiszteletben tartására is, amivel a lehallgatás kétségtelenül ellentétben áll. Az is vitathatatlan viszont, hogy a 8. cikk 2. bekezdése a büncselekmények fel-

derítése érdekében bizonyos feltételek esetén megengedhetőnek tartja a lehallgatást. A bíróság – a korábbi lehallgatási panaszügyekben hozott ítéleteiben megfogalmazott elveket is figyelembe véve – a következőképpen foglalta össze azokat a feltételeket, melyeknek fenn kell állniuk ahhoz, hogy a lehallgatást jogosnak tekinthessék. A lehallgatásnak a törvény erre vonatkozó előírásaival összhangban kell történnie. E törvénynek meg kell felelnie a jogállami követelményeknek, ami azt jelenti, hogy az érintett számára megismerhetőnek és megfelelőképpen világosnak kell lennie ahhoz, hogy megítélhesse, milyen következményekkel jár, ha a törvényt majd vele szemben alkalmazzák. Mivel a lehallgatást a dolog természete folytán titokban végzik, nagy a kockázata a hatalom önkényes gyakorlásának, ezért a lehallgatást szabályozó törvénnyel szemben az is követelmény, hogy abból mindenki számára világosan ki kell tűnnie azoknak a körülményeknek, melyek között, és azoknak a feltételeknek, amelyekkel a közhatalom szervei a lehallgatásokat végezhetik. A világos és részletes szabályokra azért is szükség van, mert a lehallgatási technikák folyamatosan fejlődnek. Végül a törvény előírásainak meg kell felelniük a következő minimális garanciáknak: pontosan meg kell határozni a személyek azon körét, akikkel szemben bírói úton elrendelhető a lehallgatás, meg kell határozni azokat a büncselekményeket is, melyekkel kapcsolatban a lehallgatás elrendelhető, és a lehallgatásokat időben korlátozni kell. A törvénynek rögzíteni kell a lehallgatott beszélgetésekről szóló jegyzőkönyv felvételének eljárási szabályait, meg kell határozni annak biztosítékait, hogy a felvételeket érintetlenül, a maguk egészében továbbítsák a bíróhoz és a védelemhez, módot adva az ellenőrzésre. Végül pontosan meg kell határozni azokat a körülményeket, melyek között a rögzített felvételeket törölni kell, vagy a szalagot meg kell semmisíteni, kiváltképp ha a gyanúsított elleni eljárást megszüntetik.

Az ügyben a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a spanyol jogszabályok nem rendelkeztek a szükséges egyértelműséggel arról, hogy a személyek milyen körét lehet lehallgatni, milyen büncselekmény miatt lehet a lehallgatást elrendelni, meddig tarthat a lehallgatás, milyen eljárási szabályok irányadók a lehallgatott beszélgetésekről szóló jegyzőkönyvek felvételére, valamint a rögzített beszélgetések felhasználásának és megsemmisítésének módjára. Ezért a panaszos telefonbeszélgetéseinek lehallgatása nem tekinthető jogszerűnek, mivel a jogszerűség első feltétele: a világos és mindenki számára érthető jogi szabályozás nem teljesült. Spanyolország tehát megsértette az egyezményt.

Fedett ügynök – agent provocateur – tisztességes eljárás büntetőügyben (az egyezmény 6. cikke); Teixeira de Castro vs. Portugália (1998. június 9-i ítélet)

A tények. A kábítószerkereskedelem felderítésére folytatott vizsgálódásai során a portugál rendőrség két civilruhás tisztviselője többször is próbálkozott információt szerezni V. S.-tól, akiről a rendőrség tudta, hogy többször adott el kisebb tételekben kábítószer, hogy a jövedelemből saját kábítószer-szükségletét fedezze. A rendőrök abban a reményben, hogy szállítóját azonosítani tudják, felajánlották, néhány kilónyi hasist vesznek tőle. V. S. ráállt, de ekkor nem tudott szállítót felhajtani. Később a rendőrök megint jelentkeztek nála, és jelezték, hogy most heroin érdekelné őket. Ekkor említette V. S. a panaszos nevét, akivel össze is hozta a rendőröket. A panaszos vállalta, hogy szerez heroint, s néhány nap múlva ismeretlenektől valóban szerzett is. A kialakult ár ellenében átadta a rendőröknek, akik ekkor felfedték magukat, és le tartóztatták a panaszost. A meginduló büntetőeljárás során a panaszos az egyezménynek a tisztességes eljárással kapcsolatos rendelkezéseire is hivatkozva azzal védekezett, hogy a rendőrök bírták rá a bűncselekményre, melyet rábeszélésük nélkül nem követett volna el. A bíróság bűnösnek mondta ki és hat év börtönrre ítélte. Indokolásában hangsúlyozta, hogy a fedett ügynök és az agent provocateur alkalmazását a törvény nem tiltja, ha a vádlott szabadságának feláldozását magasabb érdekek védelme igazolja. Arra is rámutatott, hogy a bűnösség megállapítása elsősorban a két civilruhás rendőrtisztviselő vallomásán alapul.

A panasz és a védekezés. A panasz szerint a büntetlen előéletű panaszos nem követett volna el bűncselekményt, ha az agent provocateur-ként eljáró civilruhás rendőrök – akik egyébként előljáróik tudta és felhatalmazása nélkül jártak el, és eljárásukat bíróság sem engedélyezte és ellenőrizte –, erre nem veszik rá. Ez a módszer nem egyeztethető össze a tisztességes eljárás követelményeivel.

A portugál kormány azzal védekezett, hogy a legtöbb állam törvényhozása különleges eszközök felhasználását engedélyezi a kábítószerkereskedelem elleni harcban. A demokratikus társadalmaknak, melyeknek alapjait kezdi ki a kábítószerrel való visszaélés, meg kell találniuk azokat az új technikákat, melyekkel megvédhetik magukat. Mind a portugál belső jog, mind az ENSZ 1988. évi kábítószer-egyezménye és az Európa Tanács pénzmosás elleni egyezménye alapján ezért elfogadható a fedett ügynökök felhasználása. A két rendőrtiszt egyébként nem agent provocateur volt, hanem fedett ügynök.

Agent provocateur az, akinél az ügynök tevékenységének eredményeként jön létre a bűncselekmény elkövetésének szándéka. A jelen esetben ez a szándék lappangó formában már megvolt a panaszosban, s az ügynökök tevékenységének eredményeként pusztán az alkalom teremtődött meg a meglévő szándék realizálódására. Sem a rendőrök, sem az ügy többi szereplője nem gyakoroltak nyomást a panaszosra, hogy bűncselekményt kövessen el.

A bíróság ítélete. Bevezetésként a bíróság kiemelte, hogy a bizonyítékok értékelése az eljárást lefolytató bíróságok hatásköre. A strasbourgi bíróság csak azt ellenőrizheti, hogy az eljárás egésze – ideértve a bizonyítékok beszerzésének módjait is –, megfelelt-e a tisztességes eljárás követelményeinek. Az egyezmény nem tiltja, hogy a büntetőeljárás vizsgálati szakaszában rejtett informátorokat is igénybe vegyenek, kiváltképpen ha a bűncselekmény jellege ezt szükségessé teszi. Ahogyan azonban a bíróság erre már többször is rámutatott (például a Kostowski vs. Hollandia ügyben, A.166.), az így beszerzett bizonyítékok felhasználása a bírósági eljárás során már más megítélés alá esik.

Fedett ügynökök működését csak a törvény által pontosan körülírt helyzetekben szabad igénybe venni, és alkalmazásukat megfelelő garanciákkal kell körülbástyázni. Ez az elv a kábítószerkereskedelem elleni küzdelemre is vonatkozik. A szervezett bűnözés elleni harc kétségtelenül megfelelő intézkedések alkalmazását igényli, a tisztességes eljáráshoz való jog egy demokratikus társadalomban azonban olyan kiemelkedő jelentőségű, amit nem lehet feláldozni a célszerűség oltárán. Az egyezmény 6. cikkében megfogalmazott követelmények a tisztességes eljárásról a legegyszerűbbtől a legbonyolultabbig minden eljárásra egyaránt alkalmazandók.

Ezeket az elveket a jelen ügyre alkalmazva a bíróság megállapította: még a portugál kormány sem állította, hogy a két rendőrtisztviselő eljárására egy bíró által elrendelt és ellenőrzött kábítószer elleni akció keretében került volna sor. Az sem állapítható meg, hogy a hatóságoknak jó okuk lett volna feltételezni, hogy a panaszos kábítószerkereskedő, ellenkezőleg: büntetlen előéletű volt, és még a büntetőeljárást megelőző vizsgálatot sem rendeltek el vele szemben. Nem is volt a rendőrség számára korábbról ismert személy, csak véletlenszerűen, V.S. közbejöttével bukkantak rá. A kábítószer nem a lakásában volt, hanem a harmadik személyektől szerezte. Semmi nem támasztja alá azt sem, hogy a bűnelkövetési szándék eleve megvolt nála. Mindebből az a következtetés adódik: a két rendőrtiszt nem arra szorítkozott, hogy vizsgálja a panaszos esetleges bűnös tevékenységét, hanem aktív ráhatással ők bírták rá a bűncselekmény el-

követésére. Végül a bíróság azt is megállapította, hogy a portugál bíróság döntő mértékben a két rendőr vallomására alapította a bűnösség megállapítását.

Mindezek alapján a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a két civilruhás rendőrtiszt tevékenysége túlment a fedett ügynöki tevékenységen azáltal, hogy ők bírták rá a panaszost a bűnelkövetésre, és semmi sem mutat arra, hogy a panaszos az ő aktív ráhatásuk nélkül is elkövette volna a bűncselekményt. Szerépük abban, hogy a panaszos bűncselekményt követett el és az, hogy a bűnösség megállapítását lényegében erre alapozta a bíróság, azt jelenti, hogy a panaszost eleve megfosztották a tisztességes eljáráshoz való jogtól. Ezért a 6. cikk 1. bekezdését megsértették.

4.

Tulajdoni igény bíróság előtti érvényesítésének korlátozása; az egyezmény alkalmazása a hatályba lépés előtt keletkezett vagyoni igényekre; (egyezmény 6. cikk, Első jegyzőkönyv 1. cikk); Vasilescu vs. Románia (1998. május 22-i ítélet)

A tények. A panaszos lakásában a rendőrség 1966-ban vagyoni érték engedély nélküli birtoklásának gyanúja miatt házkutatást tartott, melynek során nagymennyiségű aranyérmét foglalt le. Később kiderült, hogy a házkutatásra hatósági határozat nélkül került sor. Néhány hét múlva a rendőrség a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély volta miatt megszüntette az eljárást, azonban a lefoglalt értéket nem adta vissza, hanem átvételi elismervény ellenében a Román Nemzeti Bank helyi fiókjának adta át. 1990-ben a panaszosnak az aranyérmék hollétére vonatkozó érdeklődésére azt a tájékoztatást adta, hogy irattárában nincsen nyoma annak, hogy a panaszos ellen 1966-ban bármiféle nyomozati cselekményt végeztek volna. Ezt követően a panaszos kérelmet nyújtott be a Legfőbb Ügyészségen az aranyérmék visszaszolgáltatása iránt. A válasz szerint sem házkutatási, sem lefoglalási határozatot nem hoztak sem 1966-ban, sem azt követően. Ennek némileg ellentmondva a Belügyminisztérium arról adott tájékoztatást, hogy 1966-ban valóban elrendelték nyomozati cselekmény végzését az aranyérmékkel kapcsolatban, később azonban a rendőrség úgy határozott, hogy nem folytatja az ügyet. Ennek ellenére a BM szerint az érmék lefoglalására vonatkozó határozatot az argei elsőfokú bíróság mellett működő ügyész hatályban tartotta.

A panaszos keresetére megindult per eredményeként a bíróság kötelezte a Nemzeti Bankot az aranyérmék visszaszolgáltatására. Indokolásában rámuta-

tott, hogy azokat a rendőrség jogsértő módon, házkutatási és lefoglalási határozat nélkül foglalta le. A Nemzeti Banknak az ítélet elleni fellebbezését elutasították. 1994-ben azonban a legfőbb ügyész – nagyjából az egykori magyar törvényességi óváshoz hasonló jogkörében eljárva – kezdeményezte a Legfőbb Bíróságnál a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését. A Legfőbb Bíróság ennek eleget téve a korábbi ítéleteket 1994. október 20-án hatályon kívül helyezte, megállapítva, hogy a bíróságoknak az ügyben nem volt hatáskörük eljárni, minthogy a román büntetőeljárás törvény szerint annak, akinek jogait büntetőeljárás során tett intézkedéssel megsértették, a panasszal érintett rendőrség tevékenységét felügyelő ügyészhez, nem pedig a bírósághoz kell fordulnia.

A *panasz* szerint az egyezmény 6. cikkének azon rendelkezése ellenére, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott... bíróság... tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában”, Románia nem tette lehetővé, hogy az aranyérmék visszaadására vonatkozó igényt polgári bíróság döntse el, továbbá, hogy sérültek a panaszosnak az egyezmény első jegyzőkönyv 1. cikkében biztosított jogai is. E cikk szerint „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.” E cikk második bekezdése értelmében „Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő hasznosítását szabályozhassák, illetőleg az adók, közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

Az *ítélet.* A román kormány sem vitatta azt, hogy Vasilescu asszony követelése az aranyérmék visszaszolgáltatására az egyezmény 6. cikke értelmében polgári jogi követelés. Az sem volt vita tárgya, hogy a panaszos nem tudta kieszközölni, hogy ügyében bíróság döntsön; a román jog szerint az ilyen ügyekben döntési jogosultsággal rendelkező ügyészség a strasbourgi bíróság szerint nyilvánvalóan nem tekinthető az egyezmény szóhasználata szerinti „bíróságnak”.² Nem tekintette meggyőzőnek a román kormánynak azt az érvét sem, hogy a Legfőbb Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy az ügyben eljáró bíróságoknak nem volt hatáskörük, mert a bíróságok téves jogalkalmazásáért is végső soron az államok a felelősek. Végeredményként a bíróság megállapította, hogy Románia megsértette az egyezmény 6. cikkét, mert nem biztosította a panaszos bírósághoz fordulási jogát.

Annak megítélésénél, hogy megsértették-e a panaszosnak javai békés élvezetéhez való jogát, másszóval hogy az aranyérmék lefoglalása megsértette-e az első jegyzőkönyv 1. cikkét, a bíróság a következőkből indult ki.

Mindenekelőtt abban kellett állást foglalni, hogy a bíróság joghatósága, melyet Románia 1994. június 20-án fogadott el, kiterjed-e egy olyan panaszügyre, mely ez előtt, 1966-ban történt. A bíróság erre igenlő választ adott, mert az aranyérmék elvétele folyamatos jogsértő helyzetet eredményezett, mely 1994. június 20. után is fennmaradt. Ennek az álláspontnak a kialakításánál a bíróság – korábbi esetjogára hivatkozva³ – nagy súllyal vette figyelembe, hogy az aranyérmék lefoglalása az 1966-ban érvényes román jogszabályok szerint is jogsértő volt. A panaszos tulajdonjoga az érmeiken fennmaradt, annak birtokolásától azonban megfosztották, és maguk a román bíróságok is arra következtetésre jutottak (habár ítéletüket később a Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte), hogy az aranyérmék jog szerint a panaszost illetik meg. Ezt – érdemben – egyébként a román kormány sem vitatta. Ezért a bíróság megállapította, hogy az aranyérmék lefoglalása, illetőleg visszaszolgáltatásuk elmulasztása az első jegyzőkönyv 1. cikkébe ütközik.

5.

A többszöri elítélés tilalma (Egyezmény Hetedik jegyzőkönyv 4. cikk); Oliveira vs. Svájc (1998. július 30-i ítélet)

A tények. A panaszos síkos, jeges úton vezetve elvesztette uralmát autója felett, belecsúszott az út szélén parkoló másik autóba, majd onnan tovább csúszva összeütközött egy harmadik autóval, melynek vezetője súlyos sérüléseket szenvedett. A rendőrbírói kihágási eljárás keretében 1991. augusztus 12-én 200 svájci frank pénzbírságot szabtak ki a panaszossal szemben a közúti közlekedésről szóló törvény alapján, mert nem a havas, jeges útviszonyokhoz igazodó sebességgel vezetett, elvesztette az uralmát gépjárműve felett, és ezáltal balesetet okozott.

Ezt követően 1993. január 25-én a Btk 125. §-án alapuló büntetőparancsot bocsátottak ki a panaszos ellen 2000 frank megfizetésére. Ez a rendelkezés a harmadik gépkocsi vezetőjének közlekedési balesettel okozott súlyos testi sértést nyilvánítja bűncselekménynek. Fellebbezésében a panaszos azt kifogásolta, hogy e büntetőparancsot a *ne bis in idem* elvének megsértésével bocsátották ki, mert a rendőrbíróságon a balesetért már megbüntették. A svájci felsőbbbíróságok, amellet, hogy a rendőrbíró által

kiszabott bírságot (melyet a panaszos már kifizetett) a 2000 CHF pénzbüntetésből levonni rendelték azal az indokkal, hogy a panaszost nem szabad súlyosabb büntetéssel sújtani, mint amit kiszabtak volna ellene, ha a két cselekményt egyszerre bírálják el, a fellebbezést elutasították. Érveik: a panaszost nem büntették meg kétszer ugyanazért a cselekményért; a rendőrbíróság által kiszabott bírság a közúti közlekedési szabályok megszegése miatt történt (az útviszonyoknak meg nem felelő sebességgel való vezetés), e kihágás megállapíthatósága pedig független attól, keletkezett-e sérülés, és ha igen, milyen. A bíróság által kiszabott pénzbüntetés alapjául egy más tényállású bűncselekmény szolgál, mely akkor valósul csak meg, ha az elkövető által okozott baleset súlyos sérülést eredményez. Az egyszerűbb eljárási szabályok szerint bonyolódó rendőrbírói eljárást a balesetet követően rövid időn belül lefolytatják. A jelen esetben a rendőrbírói eljárás idején még nem lehetett tudni, hogy a panaszos bűncselekményt is elkövetett, mert az okozott sérülés jellege, súlyossága, a gyógyulás időtartama akkor még nem volt ismert. A második eljárás megindításának feltételei csak a rendőrbírósági eljárás befejezése után keletkeztek. Ettől függetlenül is azzal, hogy az első eljárásban kiszabott pénzbírságot a második eljárásban kiszabott pénzbüntetésbe betudták, olyan helyzetbe hozták a panaszost, mintha a kétféleképpen minősülő cselekményét egy eljárásban bírálták volna el.

A panasz szerint Svájc megsértette az egyezményt, kiváltképpen a hetedik jegyzőkönyvnek 4. cikkét, mely így rendelkezik: „Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.”

Az ítélet. A bíróság szerint ez az ügy tipikus példája az alaki halmazatnak, amikor is egyetlen cselekmény két vagy több bűncselekményt valósít meg. Az alaki halmazat sajátja, hogy egyetlen bűncselekmény két külön bűncselekményre oszlik, a jelen esetben a közlekedési szabályok megsértésére és testi sértés gondatlan okozására.

A bíróság szerint ebben a szituációban semmi olyan elem nincsen, amely sértené a hetedik jegyzőkönyv 4. cikkét, mert ez a rendelkezés tilalmazza, hogy valakit ugyanazon bűncselekményért kétszer vonjanak büntetőjogi felelősségre. Azokban az esetekben viszont, ahol alaki halmazat áll fenn, egyetlen cselekmény két bűncselekményt valósít meg. Nincs

tehát arról szó, hogy a panaszost *egyetlen* bűncselekmény miatt *kétszer* vonták volna felelősségre. Svájc tehát nem sértette meg a *ne bis in idem* tilalmát.⁴

(Összeállította: Bán Tamás)

JEGYZETEK

1. Az ítéletében a Bíróság a következő korábbi ítéleteire hivatkozott: Malone vs. Egyesült Királyság, Kruslin vs. Franciaország, Huvig vs. Franciaország, Masson és Van Zon vs. Hollandia, Leutscher vs. Hollandia, Halford vs. Egyesült Királyság és Kopp vs. Svájc.
2. Itt érdemes megjegyezni, hogy eltérően a magyartól, a bíróság ítéleteinek hivatalos angol és a francia nyelve különbséget tesz a bíróság két válfaja között, az egyik a court (cour), a másik a tribunal. Az elsőt lényegében az állami bíraskodás rendszerében működő bíróságok jelölésére használják, a másodikat minden egyéb, bíraskodási funkciót végző testületre, mint amilyen a választottbíró, munkaügyi, vagy kereskedelmi egyeztető bizottság, vagy bíróság, a különféle szakmák fegyelmi testületei stb. Az egyezmény a bírósághoz fordulás jogáról beszélve a tribunal szót használja, ennek megfelelően azokban a panaszügyekben, melyek tárgya, hogy teljesült-e a bírósághoz fordulás lehetősége, a strasbourgi bíróság sem követeli meg, hogy a jogvitát eldöntő szerv állami bíróság legyen. Elfogadja más szerv eljárását is, ha az függetlennek, pártatlannak, működési garanciáit illetően a végrehajtó hatalom általi befolyásolás lehetőségétől mentesnek tekinthető.
3. Lásd többek között a Papamichalopoulos vs. Görögország (A 26-B) és a Loizidou vs. Törökország (1996. december 16-i ítélet) ügyeket.
4. A *ne bis in idem*-elvnek a strasbourgi bíróság általi megítélésének további részletei iránt érdeklődő olvasó kedvéért jegyzem meg, hogy egy több tekintetben hasonló, lényeges pontokon azonban ettől eltérő ügyben – Gradinger vs. Ausztria (A.328-C, 1995. október 23-i ítélet) – a bíróság megállapította a hetedik jegyzőkönyv 4. cikkének a megsértését.

II. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI HATÁROZATAIBÓL

42/1998. (X. 2.) AB VÉGZÉS –
AZ OMBUDSMAN KONTRA ÜGYÉSZ ÜGY

A legfőbb ügyész több konkrét esetben vitatta, hogy az országgyűlési biztos vizsgálati és ellenőrzési hatásköre kiterjedne az ügyészségre. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, annak általános helyettese, továbbá a kisebbségi, valamint az adatvédelmi biztos, ezért több elemből álló indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányértelmezésre irányuló indítványukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a vizsgálat kötelező lehetőségét. Álláspontjuk szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény hatáskört megállapító rendelkezése is éppen azért alkotmányellenes, mert nem fogalmaz egyértelműen a vizsgálat lehetőségét illetően, ezért utólagos normakontroll keretében kérte e rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását. Az ombudsmanok végül hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárást is kezdeményeztek. Ha az alkotmányos jogokkal kapcsolatos panasz ugyanis az ügyészséget érinti, akkor kérdéses, hogy a vizsgálatra csupán az ügyészség, vagy az országgyűlési biztos is hatáskörrel rendelkezik-e.

Az eljárás megindulása után az országgyűlési biztosok indítványukat visszavonták. Az Alkotmánybíróság – az ügy érdemi elbírálása előtt, illetve helyett – ezért azzal az eljárásjogi kérdéssel találta magát szemben, hogy az indítvány visszavonása kötelező erővel vonja-e maga után az eljárás megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság többségi végzésével az eljárást megszüntette. Döntését az Abtv.-nek arra a rendelkezésére alapította, mely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az ügy előadója *Holló András alkotmánybíró* volt.

Az Alkotmánybíróság a végzést részletes indokolás nélkül hozta meg. A többségi álláspontra vonatkozó részletes indokolást *Holló András alkotmánybíró* csatolta a határozathoz párhuzamos indoko-

lás formájában. Eszerint az indítvány visszavonása esetén az Alkotmánybíróság – működése megkezdésétől – mindig megszüntető döntést hozott. Ez a gyakorlat összhangban van az Abtv. rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. szerint az arra jogosult indítványa alapján jár el, eljárása tehát indítványhoz kötött. Emellett csak kivételesnek tekinthetők, és tételesen meghatározottak azok az esetek, amikor az Alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat. Az indítványhoz kötöttségnek nem mond ellent, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata azt tágan értelmezi – de csak az indítványban megnevezett alkotmányossági problémát illetően.

Az Alkotmánybíróság ugyan indítvány alapján jár el, de a jelzett alkotmányjogi probléma teljes feltárása – akár az eljárás kiterjesztése, akár alkotmányjogi panasz helyett utólagos normakontroll lefolytatása révén – közérdek. Amíg azonban az indítvány ilyen szabad kezelése az indítványhoz kötöttséget nem sérti, addig az eljárás lefolytatása az indítvány teljes hiánya (visszavonása) ellenére, már az indítványhoz kötöttség törvényi korlátjába ütközik. Amennyiben az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozna a visszavont indítvány esetében az eljárás lefolytatásának eldöntése, ez relativizálná az Abtv.-nek az indítvány alapján, illetve hivatalból történő eljárásokra vonatkozó rendjét.

Sólyom László alkotmánybíró különvéleményt és párhuzamos indokolást csatolt a végzéshez. A különvéleményben kifejtett álláspontja szerint az eljárás megszüntetése helyett mind az elvont normakontrollra,

mind az alkotmányértelmezésre irányuló indítvány tárgyában érdemi határozatot kellett volna hozni. A párhuzamos indokolás szerint a konkrét esetben nem látja akadályát a hatásköri összeütközéssel kapcsolatos indítványok visszavonása miatt az eljárás megszüntetésének, azonban a többségi végzéstől eltérő indokok alapján.

1. A *különvélemény* megállapítása szerint az absztrakt normakontroll esetében az indítványozó nem saját jogsé-

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG UGYAN INDÍTVÁNY ALAPJÁN JÁR EL, DE A JELZETT ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMA TELJES FELTÁRÁSA – AKÁR AZ ELJÁRÁS KITERJESZTÉSE, AKÁR ALKOTMÁNYJOGI PANASZ HELYETT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL LEFOLYTATÁSA RÉVÉN – KÖZÉRDEK. AMÍG AZONBAN AZ INDÍTVÁNY ILYEN SZABAD KEZELÉSE AZ INDÍTVÁNYHOZ KÖTÖTTSÉGET NEM SÉRTI, ADDIG AZ ELJÁRÁS LEFOLYTATÁSA AZ INDÍTVÁNY TELJES HIÁNYA (VISSZAVONÁSA) ELLENÉRE, MÁR AZ INDÍTVÁNYHOZ KÖTÖTTSÉG TÖRVÉNYI KORLÁTJÁBA ÜTKÖZIK.

relmének orvoslása érdekében, hanem a köz képviselőjeként jár el. Indítványa elbírálásakor az indítványozó által előadott ténybeli körülményeket az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyja, csupán a jogi tényállást vizsgálja, s nem illeti meg az indítványozót a hagyományos ügyféli jogállás sem.

Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén megkísérelte tisztázni az indítványozónak az indítvány sorsához fűződő jogait. A kérdés leggyakrabban oly módon vetődik fel, hogy az Alkotmánybíróság túlterjeszkedik az indítványon, esetenként a vizsgált jogszabályt, máskor a hivatkozott alkotmányi rendelkezést illetően. Erre részint azért van mód, mert az eljárás eleve közérdekű, az indítványozó az eljárás megindulása után már nem az ügy ura, részint pedig azért, mert a felmerült alkotmányossági probléma elvi jelentőségű.

Ugyanilyen alapon van mód az eljárás folytatására az indítvány visszavonása esetén. E megállapítással nem áll ellentétben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, és ezt az elvi álláspontot erősíti az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat, mely az eljárás folytatását az indítvány visszavonása esetén az Alkotmánybíróság mérlegelésétől teszi függővé.

Az alkotmányossági probléma megoldásához fűződő közérdek jelentősége különösen szembeűnő azoknál az – az indítványozó szándéka szerint eredetileg valamely egyéni jogsérelem orvoslására benyújtott – alkotmányjogi panaszoknál, amelyek nem feleltek meg a panasz feltételeinek, az Alkotmánybíróság azonban a támadott jogszabályra vonatkozóan, immár a jogsérelemtől függetlenül, az absztrakt normakontrollt lefolytatta. Ehhez hasonló, elvi jelentőségű esetek előfordulnak az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bizottsága), valamint a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában egyaránt.

2. Az elvont alkotmányértelmezés eleve közérdekű, és az ebben a tárgyban hozott határozat mindig elvi jelentőségű. Tehát ha az arra az Abtv.-ben feljogosított szervek bármelyike erre vonatkozó indítványt tesz, annak bármilyen okból való visszavonása éppúgy nem vonja maga után szükségszerűen az eljárás megszüntetését, mint az absztrakt normakontroll vagy az alkotmányjogi panasz esetén.

3. Súlyom a *párhuzamos indokolásban* az Alkotmánybíróság előtti hatásköri összeütközés sajátosságainak elemzése, valamint az Abtv. jelenleg hatályos

szövege kialakulásának előzményei alapján kifejti, hogy az elbírálendő hatásköri vitákat a törvény a konkrét ügyekre korlátozza, s a hatáskörökkel kapcsolatos általános kérdéseket az Alkotmánybíróság általában az utólagos normakontroll keretében dönti el.

4. Ha azonban a hatásköri összeütközés megszűntetése két szerv konkrét jogvitájában való döntés, sem az eljárás lefolytatásának közérdekűsége, sem az Alkotmánybíróság határozatát igénylő elvi alkotmányossági kérdés megléte nem

eleve adott. Az ilyen indítvány visszavonása esetén követendő eljárás tehát e feltételek meglétéén múlik. Annak a kérdésnek az eldöntése, mely a jelen ügyben felmerült, hogy az országgyűlési biztos vizsgálódási joga kiterjed-e az ügyészségre is, olyan, közérdekű és elvi jelentőségű alkotmányossági kérdés, mely akkor is tisztázandó lehetne, ha az indítványozó – bármilyen oknál fogva – visszavonta erre irányuló indítványát. Hogy a jelen esetben mégis

helye lehet az eljárás megszüntetésének, annak az az oka, hogy az ügyben felvetett alkotmányossági kérdésnek általános érvényű alkotmánybírósági határozat felel meg, erre azonban elsősorban nem a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás, hanem sokkal inkább az absztrakt normakontroll és alkotmányértelmezés alkalmas. Mivel azonban a jelen esetben ezekre külön indítvány van, a hatáskörökkel kapcsolatosan felvetődő alkotmányossági kérdést ezek keretében el lehet bírálni, következésképp a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítvány visszavonása folytán ezt az eljárást a közérdek sérelme nélkül meg lehet szüntetni.

Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók mind a különvéleményhez, mind a párhuzamos indokoláshoz csatlakoztak.

41/1998. (X. 2.) AB HATÁROZAT – AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ HATÁRIDEJÉRŐL

Alkotmány 2. § (1) bekezdése – jogbiztonság
Alkotmány 57. § (5) bekezdés – a jogorvoslathoz való jog
Abtv. 48. § – az alkotmányjogi panasz

Az ügy alapja egy munkaügyi per, melyben az alperes munkáltató felülvizsgálati kérelme folytán a Legfelsőbb Bíróság az addig született ítéleteket hatályon

kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra kötelezte. A felperes a Legfelsőbb Bíróság végzése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságon. Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította, mert előterjesztésének törvényi feltételei nem álltak fenn. Az Alkotmánybíróságnak ennek kapcsán tisztázni kellett a rendkívüli jogorvoslatok és az alkotmányjogi panasz viszonyát. Az ügy előadója *Lábady Tamás alkotmánybíró* volt.

Ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az nyújthat be, aki egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette. A (2) bekezdés értelmében a panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani. Az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlatából az következik, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. A polgári és büntetőeljárás törvényekben biztosított rendkívüli jogorvoslatok (perújítás, fe-

lülvizsgálat) az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt nem hosszabbítják meg [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.].

Lehetséges azonban, hogy a kifogásolt alapjogsértés a rendkívüli eljárás során következik be. Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló idő meghatározása ilyen esetben attól függ, hogy a felülvizsgálati bíróság a jogerős határozatot hozó bíróság álláspontjától *eltérő, érdemi* álláspontot foglal-e el és *jogerős* ítéletet hoz, vagy a kifogásolt bírósági határozatot hatályon kívül helyezi, és a bíróságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasítja. Az előbbi esetben, mivel jogerős határozatról van szó, az Abtv. 48. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott határidő a felülvizsgálati bíróság határozatának kézbesítésétől veszi kezdetét.

Ha azonban a felülvizsgálati bíróság nem hoz az ügy érdemében jogerős határozatot, hanem új eljárásra utasítja az eljáró bíróságot, az eljárás továbbra is folyamatban van, a panasz benyújtásának feltételei tehát nem állnak fenn. Ilyen esetben a megismételt eljárás során hozott jogerős határozat kézbesítésével veszi kezdetét az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidő. Ezen az sem változtat, ha a felülvizsgálati bíróság az eljárás lefolytatására, az ügy elbírálására vonatkozóan kötelező utasításokat ad az eljáró bíróságnak.

I. ALBA KÖR

ERŐSZAKMENTES MOZGALOM A BÉKÉÉRT

Az 1990. május 15-én, a lelkiismereti okból történő katonai szolgálatmegtagadás nemzetközi napján megalakult Alba Kör neve a latin alba, azaz fehér szóból ered. A Gandhi, Tolsztoj, Thoreau példáját és szellemiségét magáévá tevő csoport önmagát kezdetben a katonai szolgálatot megtagadók érdekvédelmi szervezeteként, majd pedig – tágítva az eszmei és tevékenységi kört – erőszakmentes, civil mozgalomként határozta meg. *(Az Alba Kör Gandhitól származó „fénylő lelkiismerettel a békéért” jelmondata ma is aktuális, akárcsak a rómaiak híres mondásának parafrázisa: „ha békét akarsz, akkor készülj a békére!”)*

A katonai szolgálat helyett vállalható polgári szolgálat 1989-es bevezetése hívta életre az Alba Kört. Polgári szolgálatot kérvényezők, katonai szolgálatot elutasítók, egyetemisták, értelmiségi fiatalokból alakult, a ma mintegy 700 tagot számláló, jogi személyiséggel rendelkező Alba Kör. Alapszabálya rögzíti, hogy pártoktól és egyházaktól független, világnézetek felett álló szervezet. Az országos szervezet székhelye Budapesten van, vidéken Debrecenben, Egerben, Miskolcon, Pécsen, Sopronban, Szegeden és Zalaegerszezen működnek csoportjai.

Az Alba Körnek ugyan nem volt jogelődje, szellemi és mozgalmi gyökerei között a katonai szolgálat megtagadásról is nevezetes Bokor katolikus bázisközösséget és a Bibó István Szakkollégiumban megalakult, majd 1988–89-ben jogutód nélkül megszűnt Kelet–Nyugat Párbeszéd Hálózat Kört kell megemlíteni. De hatással volt rá a '80-as évek elején erőszakkal szétvert Dialógus Békecsoport is.

Az Alba Kör az elmúlt években két szervezet megalakításában vett részt. A Bokor katolikus bázisközösséggel, a fiaikat békeidőben a hadseregben elvesztők szüleiből 1990-ben alakult Jogsértettek Egyesületével, valamint az erőszakcultusz terjedése ellen fellépő Erőszakellenes Fórummal 1993-ban létrehozták a – mindegyik szervezettől függetlenül működő, bár nem bejegyzett – Hadkötelezettséget Ellenzők Ligáját (HEL). (A HEL sem nem pacifista, sem nem háborúellenes, sem nem erőszakellenes szervezet, kizárólag az általános hadkötelezettség hazai eltörlése – te-

hát nem a hivatásos hadsereg-modellre való áttérés – érdekében fellépő, pacifistákat és militaristákat egyaránt sorai közé fogadó, független, mintegy 2000 tagot számláló szervezet.) Az Alba Kör bábáskodott a Békére Keresők Alapítványának (BÉKER) életrehívásánál is. Ez utóbbi, 1997-ben alapítványi keretek között létrejött és az Alba Körhöz szorosan kötődő csoport célja a külföldön már jól ismert katonaadó (az állampolgárok adójának az állam által a honvédelemre költött adórész) befizetésének megtagadása, illetőleg humanitárius célra vagy fegyver nélküli konfliktusfeloldó projektek támogatására történő elkülönítése.

A demokratikusan működő, alulról szerveződő Alba Kört – két közgyűlés között – az ügyvivők irányítják. Az Alba Kör székhelye egy, a Honvédelmi Minisztériumhoz is közel lévő légópince, ami egyben szimbolikusan ugyanazt fejezi ki, mint a szervezetnek a katonasírból kinövő, virágot ábrázoló emblémája: a harcot békévé lehet oldani, az erőszak eszközeit pacifikálni kell. Az Alba Kör tevékenysége a tágan értelmezett erőszakmentesség (élőlények, természet és dolgok elleni erőszak elvetése) minden területét felöleli. Erőszakmentességéből ered pacifista, antimilitarista, valamint természet- és környezetvédelmi tevékenysége. A csoport eszmei és ideológiai elképzelései, céljai alapvetően meghatározzák nemzetközi és hazai kapcsolatait. Az Alba Kör rendes tagja Európa talán legrégebbi háborúellenes, nemzetközi szervezetének, a londoni székhelyű War Resisters' International-nek (WRI), az európai katonai szolgálatmegtagadókat tömörítő, brüsszeli székhelyű European Bureau for Conscientious Objection (EBCO) nemzetközi szervezetnek, és állandó résztvevője a katonai szolgálatmegtagadók nemzetközi szervezete által szervezett éves találkozók-

nak [International Conscientious Objectors' Meeting (ICOM)]. (1991-ben, a volt szocialista országok közül először Budapesten, az Alba Kör szervezésben került megrendezésre a találkozó.) A szervezet itthon jó kapcsolatokat tart fenn – a már említett szervezeteken kívül – a Magyar Emberi Jogvédő Központtal, a Magyar Helsinki Bizottsággal és a Raoul Wallenberg Egyesülettel.



Az Alba Kör két legerőteljesebb, és őt a közvélemény előtt leginkább ismertté tevő tevékenységi területe a polgári szolgálatot vállalók – katonai szolgálatot elutasítók érdekvédelme, és pacifista, aktív erőszakmentes tevékenysége. Az elmúlt közel nyolc évben, a mintegy tizennégyezer polgári szolgálatot teljesítő közül ezrek fordultak meg az Alba Kör ingyenes jogsegély-szolgálatánál. További ezrek kértek tájékoztatást a honvédelmi kötelezettség különböző területeiről azért, hogy megalapozottan tudjanak dönteni, illetőleg kértek támogatást, hogy együtt orvosolják emberi és jogi (emberi jogi) sérelmeiket. Bár a szervezet egy hadseregmentes világban gondolkodik, ahol sem hivatásos katonák, sem pedig polgári szolgálatot teljesítők nincsenek, mégis a lépcsőzetes haladás, a szervezet egész tevékenységére jellemző, elvhű, de pragmatikus megközelítés alapján fontosnak tartja a katonai szolgálatmegtagadásnak, az ENSZ által is elismert emberi jognak minél szélesebb és teljesebb körű érvényesítését. E munka két oldala: a napi öt órában végzett ügyeleti, jogsegély és információs rendszer, illetve a jogalkotói munka – lobbizással – történő befolyásolása.

A kör másik, talán legfontosabb tevékenysége a megemlékezések (Hiroshima-nap, katonai szolgálatmegtagadók napja), és a lelkiismereti- és vallásszabadságuk miatt bebörtönzöttek kiszabadulásáért, háborúk (Kis-Jugoszlávia, csecsen háború), kísérleti atombomba robbantások (Kína, Franciaország, India, Pakisztán), atomfegyverek, fegyverkiállítások elleni és a haditechnika, valamint a technika által veszélyeztetett környezetért való tüntetések szervezése. Az Alba Kör történetének eddigi legnagyobb hazai és

A SZERVEZET EGY HADSEREGMENTES VILÁGBAN GONDOLKODIK, AHOL SEM HIVATÁSOS KATONÁK, SEM PEDIG POLGÁRI SZOLGÁLATOT TELJESÍTŐK NINCSENEK, MÉGIS A LÉPCSŐZETES HALADÁS, A SZERVEZET EGÉSZ TEVÉKENYSÉGÉRE JELLEMZŐ, ELVHŰ, DE PRAGMATIKUS MEGKÖZELÍTÉS ALAPJÁN FONTOSNAK TARTJA A KATONAI SZOLGÁLATMEGTAGADÁSNAK, AZ ENSZ ÁLTAL IS ELISMERT EMBERI JOGNAK MINÉL SZÉLESEBB ÉS TELJEBB KÖRŰ ÉRVÉNYESÍTÉSÉT.

külföldi publicitását azonban mégsem e tevékenységekkel, hanem következetes NATO és NATO-bővítés ellenes tevékenységével vívta ki. A politikai és pártpolitikai megfontolásoktól, valamint szélsőséges nézetektől mentes, pacifista alapon nyugvó, racionális érvek alapján képviselt NO NATO kampánya során szervezett tüntetéseket és sajtótájékoztatókat, valamint polgári engedetlenségi akciót (NATO-Expressz), rendezett konferenciát, és fordult –

sikerrel – az adatvédelmi biztoshoz, az Országos Rádió és Televíziós Testülethez, és – sikertelenül – az Országos Választási Bizottsághoz és az Alkotmánybíróshoz.

Az Alba Kör eddig két alkalommal nyerte el az Európai Unió által finanszírozott PHARE demokrácia mikro-projektet. Az 1994–95-ben lefutott program keretében rendezett többek között fotókiállítást a Néprajzi Múzeumban a vajdasági katonaság-megtagadásokról, és készítette el az első magyarországi emberi jogi jelentést a katonai szolgálatmegtagadás, valamint a polgári szolgálat helyzetéről. A jelenleg is futó második PHARE program keretében szintén mintegy tíz programpontra vár megvalósításra. Az Alba Kör a Magyar Narancs olvasói három alkalommal választották meg az év legszimpatikusabb civil szervezetének.

Az Alba Kör tagdíjából, az állampolgárok által adójukból felajánlott egy százalékból, hazai és nemzetközi pályázati támogatásokból és az Országgyűlés által a társadalmi szervezeteknek évenként kiutalt pénzből tartja fenn magát. Tagjai évenként több ezer óra önkéntes munkával járulnak hozzá az alapszabályban megfogalmazott erőszakmentes eszmék valóra váltásához.

SOROZOTT POLGÁROK

A polgári szolgálat teljesítésének ma még nincs kultúrája Magyarországon. Ez természetesen összefügg azzal is, hogy demokratikus és civil társadalmi hagyományok híján vagyunk. Történelmi hagyományainkból, az ország földrajzi adottságaiból, a sok száz éves elnyomásból, elvesztett világháborúkból, Trianon traumájából következően a „harcos” és „dicsőséges” múlt felértékelődött. A nemzeti tapasztalat szerint, a nemzet kollektív tudatában és kollektív tudat alattijában a véren szerzett szabadságnak, a csak fegyverrel, forradalommal elérhető nemzeti függetlenségnek, a valakik melletti és ezáltal valakik elleni katonai szövetségeknek, a katonai alakulatoknak van értékük. Az az életérzés, hogy rokon népek nélkül, szláv gyűrűben él a magyarság, szintén erősíti a fegyverek erejébe vetett hitet. Ebben a történelmi, hagyományörző, „huszáros” közegben, kilenc évvel a rendszerváltás után, polgári szolgálatot teljesíteni nem könnyű. Önmagában véve már az is meglepő, hogy a rendszerváltás pillanatában a polgári szolgálat egyáltalán bevezetésre kerülhetett, ráadásul megközelítésében, színvonalában túllépett a hasonló kelet-európai próbálkozásokon.

A katonai szolgálatmegtagadás és a polgári szolgálat alkotmányjogi, munka- és büntetőjogi, honvédelmi és *emberi jogi problémái minden országban és minden politikai hatalom alatt hasonlóak. Az alapkérdések azonosak voltak a szocialista országok között számon tartott NDK-ban és Magyarországon éppúgy, mint a második világháború utáni nyugat-európai országokban és a NATO-tag Törökország és Görögország esetében, vagy a rendszerváltás után egymást követő magyar kormánykoalíciók „országolása” idején. Általánosságban elmondható, hogy a demokratikus országokban – köztük a NATO tagországok többségében – kimunkált és előremutató jogszabályok teszik lehetővé a katonai szolgálat megtagadását és a polgári szolgálat teljesítését. A új ország-alakulatok, az újdonsült nemzetek, az antidemokratikus államok és a szélsőséges, szélsőjobboldali, radikális nemzeti, nacionalista, fasisztoid nézeteket vallók mereven elutasítják a lelkiismereti okból történő katonai szolgálatmegtagadás törvényes lehetőségét. De a keresztényde-*

mokrata, nemzeti, jobboldali, centrista megközelítések sem kedveznek a kérdés megnyugtató rendezésének. Sőt a zsidó, a keresztény vallások (történelmi egyházak) és az iszlám követői sem említhetők azok között, akik elősegítették volna a lelkiismereti okból történő katonai szolgálatmegtagadás térnyerését. Előszörban a baloldali, liberális, szociáldemokrata elképzelések, a radikális katolikus közösségek és kisközösségek, a reformáció talaján létrejött vallási csoportok, valamint a buddhista és hindu vallás követői, valamint az alternatív mozgalmak nevezhetők elsősorban a katonai szolgálatmegtagadás pártján állóknak.

Magyarországon még a rendszerváltás előtti Országgyűlés szavazta meg a polgári szolgálatról szóló jogszabályokat, tehát az MSZMP vezette egypártrendszer idején, annak egyik utolsó döntéseként jött létre a fegyvertelen katonai szolgálat és a polgári szolgálat lehetősége. Az Antall- és Boros-kormány idején, majd pedig a Horn-kormány időszakában egyaránt előre- és visszalépéseknek lehetünk tanúi, az Orbán-kormány formálódó programja inkább a visszalépések irányába mutat. Érdekes megemlíteni, hogy a polgári szolgálat szabályozásával kapcsolatos két legfontosabb jogszabály, a honvédelmi törvény és alkotmánymódosítás, valamint az első önálló polgári szolgálatról szóló törvény a késő-kádári időszakban és a baloldali-liberális kormányzás ideje alatt született meg. A képet azonban tovább árnyalja, hogy a politikai ideológiához vagy párthovatartozástól függetlenül a honvédelmi-katonai lobby erősen befolyásolta (hátráltatta) a töretlen jogfejlődést. Ezen a körön belül, a honvédelmi érdekek képviselőitől egyik legelső letéteményese, az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága minden időben, kormányváltásoktól függetlenül, egy-

A NEMZETI TAPASZTALAT SZERINT, A NEMZET KOLLEKTÍV TUDATÁBAN ÉS KOLLEKTÍV TUDAT ALATTIJÁBAN A VÉREN SZERZETT SZABADSÁGNAK, A CSAK FEGYVERREL, FORRADALOMMAL ELÉRHETŐ NEMZETI FÜGGETLENSÉGNEK, A VALAKIK MELLETTI ÉS EZÁLTAL VALAKIK ELLENI KATONAI SZÖVETSÉGEKNEK, A KATONAI ALAKULATOKNAK VAN ÉRTÉKÜK.

segségi és vallásügyi bizottságot messze meghaladó befolyással képviselte a polgári szolgálat visszaszorításának gondolatát. Ugyanakkor az ellenérdekelt tárca, a Honvédelmi Minisztérium az első, heves ellenkezések után nem támasztott akadályt a polgári szolgálat jogi szabályozását illetően. Más kérdés persze, hogy saját háza táján a tárca is változatlanul érvényesíti saját elképzeléseit (például a polgári szolgálat kérvé-

nyezése jogvesztő határidejének, a katonai eskü időpontjának megváltoztatása, a polgári szolgálat lényegesen hosszabb idejének fenntartása, katonai ombudsman létrehozásának akadályozása). De hát természetesen nem a honvédelmi tárcának, hanem a polgári szolgálat dolgában legilletékesebb tárcának, a Munkaügyi, illetőleg a jogutód Szociális és Családügyi Minisztériumnak a feladata a polgári szolgálat képviselése. A tárca maradandó érdemeket szerzett a jogalkotói munka terén, ugyanakkor talán legnagyobb érdeme, hogy az ügyet övező társadalmi érdektelenség, szervezeti gondok, forrás- és szakemberhiány következtében nem engedte át más tárcának a polgári szolgálat ügyét.

A polgári szolgálat időtartamának megállapítása jogszociológiai értelemben is érdekes, és jól tükrözi a politika és a honvédelem részéről a polgári szolgálatot övező ambivalens érzéseket. Történt ugyanis, hogy 1997 elején az Országgyűlés bizottságai előtt a polgári szolgálatról szóló törvényről zajló viták során a honvédelmi bizottság a minél hosszabb időtartamú polgári szolgálat bevezetését akarta elérni, elsősorban a Fidesz, az MDF és a Kisgazdapárt képviselőiben fellépő bizottsági tagok felvetései

nyomán. Hosszú jogértelmezési vita után a bizottság úgy foglalt állást, hogy a polgári szolgálat időtartama a sor- és tartalékos katonai szolgálat, valamint a katasztrófa esetén alkalmazásra kerülő szolgálat idejével egyezzen meg. (Ez az akkor hatályos szabályozás értelmében 18 hónapos polgári szolgálatot jelentett.) A honvédelmi bizottság azonban nem tudta keresztülvinni akaratát, és az Országgyűlés úgy fogadta el a törvényt, hogy abban a sorkatonai és a tartalékos katonai szolgálat együttes időtartamában, azaz 16 hónapban határozták meg a polgári szolgálat idejét. A törvényt kihirdették, de csak hat hónap elteltével, július 24-én lépett hatályba. Időközben a Honvédelmi Minisztérium sürgős eljárás keretében június 6-án, a sorkatonai szolgálati időt módosító törvény elfogadására tett javaslatot. A tervezet és az arról szóló vita végig a sorkatonai szolgálat csökkentéséről szólt, miközben a törvénytervezetben a tárca alig észrevehető, rafinált módon újradefiniálta a tartalékos szolgálat fogalmát. Ennek alapján a tartalékos szolgálat fogalmi körébe vonta a két hónapos katasztrófa szolgálatot is, vagyis miközben a javaslat a sorkatonai szolgálat és ezáltal a polgári szolgálat időtartamát három hónappal csökkentette, a fogalmi kiterjesztés miatt a polgári

szolgálat időtartamát két hónappal növelte. Ez egyetlen képviselőnek sem tűnt fel, így a törvényt az Országgyűlés elfogadta, és ugyanazon a napon jelent meg a Magyar Közlönyben, amikor a polgári szolgálatról szóló törvény hatályosult. Ez az új törvény azonban csak több mint egy hónappal később, szeptember 1-jén lépett hatályba, ami furcsa helyzetet idézett elő. A polgári szolgálat időtartama ugyanis a polgári szolgálatról szóló törvény július 24-i hatályosulásáig 18 hónap, azután a honvédelmi törvényt módosító törvény szeptember 1-jei hatálybalépéséig, azaz 39 napon keresztül 16 hónap volt, majd pedig 15 hónap lett. (Amennyiben a polgári szolgálatról szóló törvény előírását és a korábbi honvédelmi törvény fogalmi meghatározását vesszük alapul, akkor a sorkatonai szolgálat csökkenése 13, és nem 15 hónapos polgári szolgálati időt jelentett volna. A hadkötelesek körében osztogatott Puska című, HM által kiadott tájékoztató kiadvány is először 13 hónapos polgári szolgálatról tett említést, és a munkaügyi központok is kezdetben 13 hónap szolgálat teljesítésére kötelezték a polgári szolgálatosokat.)

A kialakult helyzet nyomán a polgári szolgálat ideje a sorkatonai szolgálatához viszonyított arányát tekintve hosszabb (rosszabb), mint az azt megelőző három és fél évben volt. A polgári szolgálat időtartama ugyan korábban is és most is egyaránt hat hónappal hosszabb a sorkatonai szolgálatnál, viszont időközben a sorkatonai szolgálat ideje nagyobb arányban csökkent, mint a polgári szolgálaté. (Az arány 12:18-ról 9:15-re változott.) Ezzel szemben a nemzetközi dokumentumok a sorkatonai szolgálattal azonos, vagy annál legfeljebb egyharmaddal hosszabb polgári szolgálatot tartanak elfogadhatónak. Mivel Magyarországon a tartalékos katonai szolgálat ideje kb. egy hónap, katasztrófa-elhárításra pedig sohasem hívják be a tartalékosokat, azt lehet mondani, hogy a tényleges, a valódi katonai szolgálat ideje – ami a nemzetközi ajánlások kiindulási alapja – 10 hónap. A polgári szolgálat időtartama ezzel szemben 15 hónap, ami túl van minden ajánlási határon, hiszen ez másfélszer hosszabb a katonai (sor- és tartalékos szolgálat), és 1,7-szer hosszabb a sorkatonai szolgálatnál.

A sorkatonai és a polgári szolgálat anyagi szempontból sincsen egyensúlyban. Nincsen egyensúly, mivel a polgári szolgálat időtartamába a tartalékos szolgálat idejét beleszámították ugyan, de a polgári szolgálat egész idejére a jóval alacsonyabb sorkatonai szolgálat illet-

ményalapjával számolnak. További aránytalanság, hogy a két szolgálat esetében azonosak ugyan az állampolgári jogon járó segélyek (bevonulási és családi segély), viszont az egyéni elbírálás alapján adható segélyek odaítélésének esélyei mások (leszerelő katonára egyszerű pénzjutalma), illetőleg a polgári szolgálatosok esetében nincsenek meg ezek megfelelői (parancsnoki, gyermekszületés esetén járó és intézményes segély). Igaz ugyan, hogy a polgári szolgálatosnak adható pénzjutalom, és nekik is adható elbocsátási (leszerelési) segély, sőt 1997 óta lakhatási hozzájárulásban is részesülhetnek, azonban ezek terhét minden esetben a foglalkoztató viseli, és ezért általában nem is fizetik ki őket. Ezeket a költségeket tehát nem a honvédelmi tárca, azaz nem a központi költségvetés állja, hanem a társadalom különböző alrendszerei (a szolgálati /honvédelmi költségek ismételt társadalmi szétosztása), nem állami foglalkoztatók esetén pedig a civil, az NGO-szféra. Az egyéni elbírálás alapján adható segélyek esetében a hadseregen belül az „igen”, a polgári szolgálat esetében a „nem” a jellemző, vagyis ezeket a segélyeket a honvédség általában odaítéli, míg a foglalkoztatók nem hajlandók saját forrásukból áldozni erre.

A polgári szolgálat bevezetésekor „*lelkiismeret-vizsgáló bizottságokat*” állítottak fel. A civilekből – gyakran egyházi férfiakból is – álló bizottság az írásbeli kérvény benyújtását követően, személyes meghallgatáson a lelkiismereti ok mibenlétéről faggatta a kérvényezőt, majd pedig a bizottság javaslata nyomán a hadkiegészítő parancsnok döntött. 1993-ban ugyan megszüntették a visszatetszést kiváltó bizottságokat, de azóta is – sőt a polgári szolgálatról szóló törvény hatálybalépése után fokozott mértékben – kísért a régi modell. Az 1997-től döntési jogkörrel rendelkező közigazgatási hivatalok ugyanis – elsősorban Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala – „a tényállás tisztázása céljából” előszeretettel tartanak tárgyalást. A polgári szolgálatot kérelmező megjelenése ugyan nem kötelező, de meg nem jelenés esetén komoly esélye van annak, hogy a kérelmet „a rendelkezésre álló adatok alapján” eleve elutasítják. A személyes megjelenésnél nagyobb gondot okoz az, hogy titkári-titkárnői, ügyintézői, gyakornoki szinten történik a sok esetben kihallgatásra emlékeztető „tárgyalás”. Ennek szélsőséges esete a fővárosban az, amikor a vallási okokra hivatkozó kérelmezőt az előadó Bibliával a kezében vizsgálta, miközben a tárgyaláson ügyfélként jelenlevő – esetünkben – Budapest Fővárosi Hadkiegészítő Parancsnokság képviselője próbál nyomást gyakorolni a kérelmezőre.

A VALLÁSI OKOKRA HIVATKOZÓ KÉRELMEZŐT AZ ELŐADÓ BIBLIÁVAL A KEZÉBEN VIZGÁZTATJA, MIKÖZBEN A TÁRGYALÁSON ÜGYFÉLKÉNT JELENLEVŐ – ESETÜNKBEN – BUDAPEST FŐVÁROSI HADKIEGÉSZÍTŐ PARANCSNOKSÁG KÉPVISELŐJE PRÓBÁL NYOMÁST GYAKOROLNI A KÉRELMEZŐRE.

lője próbál nyomást gyakorolni a kérelmezőre. Egy formanyomtatvány és a kihagyott helyekre írt néhány sor képezi a jegyzőkönyvet, amely alapján a hivatal vezetője meghozza a határozatot.

A tárgyalásokon, a határozatokban, sőt fellebbezés esetén a másodfokon eljáró Munkaügyi, illetőleg Szociális és Családügyi Minisztérium határozataiban is állandó *nehézséget okoz a lelkiismereti ok, és ezzel összefüggésben a fegyvertelen katonai szolgálat mibenlétének megállapítása*. Pedig az Alkotmánybíróság meghatározása nyomán a honvédelmi törvénybe is bekerült definíció egyértelműen fogalmaz: „*lelkiismereti oknak kell tekinteni minden olyan indokot, amely összefügg a kérelmező személyiségét meghatározó valamely lényeges vallási, erkölcsi vagy egyéb természetű meggyőződéssel*”. „*A fegyver nélküli katonai, illetve a polgári szolgálat teljesítésére vonatkozó engedély iránti kérelmet el kell utasítani, ha a körülményekből a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága megállapítható. Ha ezt az eljáró szerv megállapítani nem tudja, az engedélyt meg kell adnia*.” Ilyen „*körülményeknek kell tekinteni különösen azt, ha a hadköteles: olyan személy vagy dolog elleni erőszakos bűncselekményt követett el, illetve más olyan erőszakos magatartást tanúsított, amelyből alaposan lehet arra következtetni, hogy a katonai szolgálat teljesítése lelkiismereti meggyőződéssel nem lehet ellentétes*”. A törvény végrehajtási utasítása pedig konkretizálja azt, hogy mit kell érteni az előzőekben felsorolt kizáró okokon: a Belügyminisztérium által nyilvántartott minden olyan, erkölcsi bizonyítványon feltüntetett információt, amely a kérelmező erőszakos magatartásáról tanúskodik. Ezek hiányában az engedélyt minden esetben meg kellene adni, hiszen mindenkinek, aki megnevezi a személyiségét meghatározó valamely, számára lényegesnek tartott vallási, erkölcsi vagy egyéb (tehát bármilyen) természetű meggyőződéssel összefüggő okot, „jár” a polgári szolgálat. A gyakorlat ezzel szemben az, hogy akinek ugyan tiszta az erkölcsi bizonyítványa, de meggyőződésből elutasítja „*az erőszakot*”, „*a fegyverkezést*”, „*a fegyvereket és a hadsereget*”, aki „*nem szeretne fegyvert fogni és embert ölni vallási okokból*”, akinek „*a katonai szolgálat nem fér össze ekveivel*” és „*otthoni neveltetésével*”, aki

szerint „*a hadsereg általános céljával (fegyverkezés, erőszak) nem tudja összeegyeztetni belső meggyőződését*”, az nem lehet polgári szolgálatos. A fellebbviteli szerv egészen odáig ment el, hogy egyik határozatában leszögezte: „*pontosan ismerni kell azokat a hiteltvi, vallásietikai stb. kérdéseket amelyeket magáévá tett a kérelmező*”.

Visszatérő jogszabályellenes megközelítést takar, amikor közigazgatási hivatalok – itt is elsősor-

ban a fővárosi hivatal – a polgári szolgálatot kérelmezőnek a *fegyvertelen katonai szolgálathoz való viszonya alapján* próbál a lelkiismereti okra vonatkozó információkhoz jutni. A kérelmezőnek akkor teszik fel a beugrató kérdést („*a fegyver nélküli katonai szolgálatot mely okból kifolyólag nem tudná teljesíteni?*”), amikor már nyilatkozott arról, hogy polgári szolgálatot kíván teljesíteni,

és megnevezte ennek okait. A kérdés valójában azt célozza, hogy akinek nincs kifogása vagy nincs lelkiismereti kifogása eme szolgálat ellen, annak kérelmét el lehessen utasítani. Jogi argumentációként – tévesen – egy alkotmánybírói határozatra hivatkoznak [AB 46/1994. (X. 21.) határozat 9. pont], amely azonban a lelkiismereti ok fogalmának meghatározásakor nem állít fel semmilyen hierarchiát és semmilyen egymást feltételező vagy kizáró összefüggést a két szolgálati forma között.

A polgári szolgálat kultúrájának hiányából ered Magyarországon az, hogy a civil foglalkoztatók jelentős része – sőt a polgári szolgálatosok ügyeit hivatalosan intéző egyes szervek is – *a polgári szolgálatosokat katonának tekintik*. Ez a szóhasználatban éppúgy megnyilvánul (például „polgári szolgálatos katoná” vagy „katonám” megszólítás, oktatás helyett kiképzés, megjelenés helyett bevonulás, elbocsátás helyett leszerelés kifejezés használata), mint a mindennapos ügyintézésben, hozzájuk és munkájukhoz való viszonyukban, vagy jogosítványaik negligálásában. A katonának tekintett polgári szolgálatosokkal a katonaság analógiájára bánnak: katonai vezényszavakkal irányítják őket (például „körletet takaríts!”, „polgári szolgálatos, vigyázz!”, „hátra arc!”), mindenesnek képzelik őket (vagyis a számítástechnikai munkakörben alkalmazottnak is ki kell takarítania a mellék-helyiséget). A foglalkoztató a polgári szolgálatos munkaidejét szereti korlátlannak tekinteni, olyanak, amely hétvégére is – szabadnap kiadása nélkül – kiterjed. A foglalkoztató vagy munkaügyi előadó nem ritkán személyes szolgálatokra is kötelezi „ka-

A FOGLALKOZTATÓ VAGY MUNKAÜGYI ELŐADÓ NEM RITKÁN SZEMÉLYES SZOLGÁLATOKRA IS KÖTELEZI „KATONÁJÁT” („CSICSKÁZTATÁS”), OLYANNAK TEKINTI, AKINEK AZ ILLETMÉNYÉT NEM KELL FELTÉTLENÜL KIFIZETNI, AKIT NEM IS KELL EMBERSZÁMBA VENNİ, MIVEL „ÖRÜLJÖN, HOGY NEM LETT KATONA”.

tonáját” („csicskáztatás”), olyannak tekinti, akinek az illetményét nem kell feltétlenül kifizetni, akit nem is kell emberszámba venni, mivel „örüljön, hogy nem lett katoná”. Pszichológiai és szociálpszichológiai elemzések tárgya lehetne az a megfigyelés, miszerint a női vezetők mintha a férfi vezetőknél jobban tartanák magukat a katonásnak vélt megközelítésekhez. Természetesen mindez a katonai szolgálatról

elfogadott és a hadseregről kialakult képünkről is árulkodik, hiszen az emberi jogokat felülíró hadsereg, az ott szerzett tapasztalatok és ezekről alkotott (például női) elképzelések szolgálnak mintául a munkaügyi jogszabályok hatálya alá tartozó polgári szolgálatosok kezeléséhez. A sorkatonák helyzetével függ össze az is, hogy a polgári szolgálatosok is félnek általában a felettük bármilyen hatalommal rendelkezőkkel való konfrontációtól, szolgálatuk befejezése után pedig nem arra törekszenek, hogy végre kiálljanak igazukért (például. jogorvoslat, nyilvánosság keresése), hanem arra, hogy minél előbb elfelejtsek sérelmeiket.

Ebben a rendszerben a „tábornok” a munkaügyi központok illetékes előadója. Az egyik ismert és befolyásos ilyen „tábornok” mindent elkövet annak érdekében, hogy a polgári szolgálat rendszerébe strukturálisan is beépüljenek a katonai hagyományok. Egyhetes, a polgári szolgálatosainak – jogellenesen – kötelező, bentlakásos táborokat szervez, kiképzés-szerű közös oktatásban kívánja részesíteni őket, és egyházi támogatással, a táborigény analógiájára valósi háttérrel kíván adni a polgári szolgálatnak.

A polgári szolgálat jövőjét persze nemcsak a jogalkotók és a jogalkalmazók, a „tábornokok” határozzák meg, hanem maguk a polgári szolgálatosok is. Addig, amíg az általános hadkötelezettséggel együtt meg nem szűnik a polgári szolgálat, elsősorban a polgári szolgálatot teljesítők formálják a róluk kialakult képet, a tisztességesen elvégzett, hasznos munkájukkal pedig megteremthetik eme kényszerszolgálat presztízsét.

II. EGYENLŐ ESÉLYEK TITKÁRSÁGA

Az Egyenlő Esélyek Titkársága 1996 tavaszán alakult meg a Munkügyi Minisztérium főosztályaként. A titkárság feladata a nemek közötti megkülönböztetést tiltó alkotmányos jog gyakorlati érvényesítésének elősegítése, valamint a nők érdekeinek megjelenítése és képviselete a kormányzati politikában. Ugyanakkor a Titkárság legalább ennyire fontos missziójának tekinti, hogy szolgáltató intézményként segítse a nemek közötti esélyegyenlőséggel foglalkozó szervezetek munkáját, és gyakorlati támogatást nyújtson a jogszellemet szenvedett állampolgároknak.

A titkárság munkájához tartozik az EU-csatlakozást előkészítő jogharmonizációs munkálatokban való részvétel. Külső jogász szakértőkből álló jogharmonizációs munkacsoportunk feltérképezte a közösségi joganyagot: melyek azok a közösségi jogszabályok, amelyeket a hazai szabályozásban, illetve a csatlakozás folyamatában figyelembe kell venni. Jogi szakértőink szoros kapcsolatot alakítottak ki a csatlakozás előkészítéséért és a jogharmonizációs munkáért felelős szervezetekkel, mindenképp az Integrációs Stratégiai Munkacsoport szociális ügyekkel foglalkozó témacsoportjával. Ennek az együttműködésnek köszönhetően jelenhetett meg 1997 novemberében a kutatás tapasztalatait összegző *Egyenlő esélyek és jogharmonizáció* című kötet. Nemzetközi konferenciánk azt vizsgálta, mely területeken szükséges a hazai jogrendszer módosítása, milyen tapasztalatokat szereztek ezen a területen a közelmúltban csatlakozott országok, és milyen hosszú távú következményekkel járnak a várható változások a nők jogi, szociális helyzete szempontjából.

A prostitúció és leánykereskedelem kérdéseivel foglalkozó munkacsoportunk részt vesz a prostitúció visszaszorítását célzó kormányzati intézkedések előzetes szakmai vitáiban, a szakértők és az érintett civil szervezetek részvételével állásfoglalást dolgozott ki. A szakértők vitáinak lényege abban a kérdésben foglalható össze, hogy akar-e és tud-e az állam szabályozni egy jelenséget, amely illegális, vagy a jelenség mögött meghúzódó bűncselekményeket akarja szankcionálni. Véleményünk szerint a prostitúció szabályozása (vagyis legalizálása) a prostituáltak regisztrálása, adóztatása stb. révén nemcsak erkölcsi, emberi jogi problémákat vet fel, de a gyakorlatban sem a prostitúció visszaszorítását eredményezné. Kétséges, vajon megteheti-e egy állam, hogy akár csak közvetve is, elfogadott foglalkozási ágként határoz meg egy olyan

tevékenységet, amelyet egyébként elítélendőnek tart. Véleményünk szerint az is probléma, hogy a prostitúció legalizálása inkább súlyosbítaná a helyzetet, mintsem javítaná azon.

A női munkavállalók problémáit vizsgáló munkacsoportunk előbb a részmunkaidős foglalkoztatást akadályozó nehézségeket vizsgálta, majd kezdeményezte egy női karrier-tanácsadó iroda létrehozását, és megkezdte a nők elhelyezkedését segítő szolgáltatás koncepciójának kidolgozását. Munkaerő-piaci tréningeket szervezünk a legrászorultabb rétegeknek (pályakezdő, gyermekgondozás után visszatérő, középkorú nők), és a „klasszikus” munkaközvetítő tevékenység keretén belül karrier-, jogi-, és pályázati tanácsadást is vállalunk. A fogyatékos gyermeket nevelő szülők nehézségeivel foglalkozó munkacsoport összefoglaló háttér-anyagot állított össze a fogyatékosok ellátását biztosító szabályozás problémáiról, elmentmondásairól, és javaslatot vitatott meg az alternatív megoldások lehetőségeiről.

A nők jogaival foglalkozó szakemberek és civil szervezetek számára egyaránt fontos fórumot és a titkársággal való együttműködés egyik kezdeti lépését jelentette az 1996 novemberében megrendezett nemzetközi tudományos konferencia a nők jogainak gyakorlati érvényesüléséről. Az Európa Tanáccsal közösen rendezett eseményen a résztvevők (többségükben a női civil szervezetek képviselői) a szakértők előadásait követően három szekcióban vitatták meg a munkavállaló nőkkel, a nőket érő erőszakkal és a nők közéleti szerepvállalásával kapcsolatos kérdéseket. Az előadások a nők jogaira vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok és a hazai szabályozás ismertetése mellett a jogok gyakorlati érvényesülését is vizsgálták: gyakorló ügyvédek és bírák ismertették tapasztalataikat. A szekcióüléseken kialakult viták eredményeként konkrét javaslatok születtek elsősorban a nőket érő erőszak szigorúbb kezelését, az ezzel kapcsolatos eljárások humánusabbá tételét illetően, a nők családi és munkahelyi szerepvállalását megkönnyítő munkaformák támogatására, illetve a nők közéleti részvételének segítésére.

A nők helyzetéről igen kevés tényszerű ismeret, adat, tudományos igényű elemzés született eddig. A különböző szakértői anyagok, publikációk elszórta jelennek meg, a források a szakmai és a szélesebb érdeklődő közönség számára egyaránt nehezen elérhetőek. Fontosnak tartjuk ezért, hogy a szakértői-kutatói

munkák széles körben ismertté válhassanak. 1997 szeptemberében egy sorozat első köteteként „Szerepváltozások – jelentés a nők helyzetéről 1997.” címmel kiadványt jelentettünk meg, amelyben az egyes szakterületek vezető kutatói elemzik a nők társadalmi, gazdasági helyzetének legfontosabb jellemzőit, ismertetik a legfrissebb kutatási eredményeket. A kötet a hazai szakirodalomban újdonság: a tematika összeállításakor mindenekelőtt azt tartottuk szem előtt, hogy a következő években meghagyjuk a „nyomkövetés” lehetőségét. A Társadalmi riport révén ismertté lett, elemző bemutatásokat tartalmazó kötetekhez hasonlóan az a szándékunk, hogy a tematizálás követhető, az adatok pedig felfrissíthetőek legyenek.

A titkárság megalakulásától kezdve szoros kapcsolatban van a női civil szervezetekkel: a nők problémáival foglalkozó alapítványokkal, egyesületekkel, szakmai szervezetekkel, az érdekvédelmi szervezetek női tagozataival, valamint a politikai pártok női szervezeteivel. Tapasztalataink szerint munkájukban a legnagyobb nehézséget az információhiány és a közös gondolkodás és együttműködés fórumainak hiánya okozza. Ebből kiindulva hoztuk létre a Civil Fórumot, és indítottuk el az Egyenlő Esélyek Fóruma vitasorozatát. A kölcsönös tájékoztatást szolgálja titkárságunk címadatbázisa, amely a szervezetek rendelkezésére áll. A hálózatépítésre kiváló lehetőséget jelentő fórumok egyben arra is alkalmasak, hogy megismerjük a civil szervezetek kezdeményezéseit, segítsünk az érdekükben való lobbizásban, publicitást biztosítsunk munkájuknak és konkrét segítséget adjunk például a különböző pályázati lehetőségek ismertetésével, majd a pályázatok elkészítésében is.

A civil szervezetek újszerű kezdeményezéseinek segítésére, illetve már működő helyi szolgáltatásaik támogatására pályázatokat írunk ki. A bírálóbizottság döntése alapján az elmúlt időszakban több helyi jogsegélyszolgálat működését támogattuk a szakemberek tiszteletdíjának biztosításával, és helyi oktatási kezdeményezések indulását segítettük a tananyag-ki dolgozás szakaszában. A pályázatok nyerteseinek tevékenységét folyamatosan nyomon követjük: a jogsegélyszolgálatok tapasztalatait összegezve következtetni tudunk, mely területeken volna szükség kormányzati lépésekre, az innovatív helyi kezdeményezések pedig szélesebb körben alkalmazható tapasztalatok gyűjtésére alkalmasak.

A titkárság létrejöttét és a nyilvánosságban való megjelenését követően rövid idő alatt világossá vált, hogy a már működő női jogsegélyszolgálatok mellett szükség van egy elsősorban munkajogi, családjogi problémákban eligazodni segítő szolgáltatásra, ezért 1997 tavaszán létrehoztuk telefonos jogsegélyszolgálatunkat.

A titkárság megalakulásától fontos feladatunknak tekintettük olyan konkrét ügyek felvállalását, és a sérelmet szenvedők számára jogi szakértői segítség nyújtását, amelyekben megsértették a nemek közötti megkülönböztetés tilalmát érintő alkotmányos alapelveket. Ezen elvi megfontolásból döntöttünk úgy 1997 szeptemberében, hogy megindítjuk a később „antidiszkriminációs próbapert” néven ismertté vált pert a diszkriminatív álláshirdetések ügyében.

A kormányváltást és a minisztériumok átszervezését követően a titkárság a megszűnt Munkügyi Minisztériumból változatlan feladatokkal átkerült a Szociális és Családügyi Minisztérium Lakossági és Civil Kapcsolatok főosztályának szervezetébe.

EGY „PRÓBAPER” TÖRTÉNETE

Az Egyenlő Esélyek Titkárságának elsődleges célja, hogy a hátrányos megkülönböztetéstől mentes élethez való jog a mindennapokban is érvényesülhessen. Ennek megvalósításához fontosnak tartottuk megbizonyosodni arról, hogy a hatályos magyar jogszabályok alapján hogyan lehet érvényt szerezni alkotmányos jogainknak. Természetesen a jog csak az egyik, és nem az egyetlen eszköz a nőkkel, időskorúakkal, romákkal stb. szemben naponta tapasztalható hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben. Azért választottuk a „diszkriminációs próbaper” tárgyául a nem és életkor alapján megkülönböztető álláshirdetéseket, mert fel szerettük volna hívni a közvélemény figyelmét arra, hogy ezek az „ártalmatlannak” tűnő hirdetések durván sértik valamennyiünk emberi méltóságát. A társadalom elfogad, és szinte természetesnek tekint egy olyan súlyos emberi jogi sérelmet, mint a nem és kor szerinti diszkrimináció. Jogrendszerünk fontosnak érzi deklarálni ezeket az emberi jogokat, ám mi nem érezzük fontosnak fellépni azok védelmében. Ez olyan általános tünet, amely túlmutat az álláshirdetésekre és a munkahelyi diszkrimináció kérdésén.

Az Egyenlő Esélyek Titkárságának másik célja az volt a próbaperrel, hogy „tesztelje” az antidiszkriminációs ügyekben rendelkezésre álló anyagi és eljárásjogi szabályokat. A titkárság munkáját segítő jogászok a gyakorlatban szerettek volna szembesülni azokkal az eljárásjogi, bizonyításbeli problémákkal, amelyek akár meg is gátolhatják a hasonló diszkriminációs ügyekben a jogérvényesítést. A saját bőrünkön szerettük volna megtapasztalni ezeket a jogi akadályokat, hogy a kormányzati munka során javaslatainkkal fel tudjunk lépni a hatékony jogérvényesítés érdekében. A per megindítása előtt számos szakemberrel, gyakorlati és elméleti jogásszal, politikussal konzultáltunk¹, akik igen eltérően ítélték meg az eljárást érintő egyes szakmai kérdéseket.

Érdekes egy pillanatra megállni a „próbaper” elnevezésnél. Az általunk használt, és a médiában ennek a pernek a kapcsán meghonosodott elnevezés az angol „test case” szakkifejezés fordítása. Mi ezen olyan peres eljárást értünk, amely egy tipikusnak tekinthető élethelyzetet, vagy jelenséget érint, és amely ügyben hozott íté-

let, ha nem is „irányadó”, de legalábbis jelzés értékű hasonló tényállások esetén².

A Magyar Köztársaságban a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos alapelv. Azért éltünk ennek az érvényre juttatása érdekében éppen a peres eljárás eszközével, mert valamennyi szakértő egybehangzó véleménye szerint a magyar jog megfelelő szabályokkal tiltja a különböző társadalmi csoportok hátrányos megkülönböztetését. Ezek közül elsőként az alkotmány említhető, amely szerint minden személy számára megkülönböztetés³ nélkül biztosítani kell az emberi, illetve az állampolgári jogokat. Az alkotmány szelleme megköveteli, hogy a diszkriminációtól mentes élethez való jog az élet minden területén érvényesüljön, legyen szó munkavállalásról, az oktatásban való részvételtől, vagy egészségügyi ellátásról. Az alkotmány külön cikkelyben garantálja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden emberi jog tekintetében.⁴ Az alkotmány mellett a Munka törvénykönyve is kimondja, hogy „a munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, nemzetiségük, fajuk, származásuk...továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt.”⁵ A Polgári törvénykönyv a személyhez fűződő jogok megsértésének minősíti a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetését.⁶

Az anyagi jogi szabályok tehát megfelelően tűntek arra, hogy az ítélet szövegében olvasható álláshirdetés ellen pert indítsunk. Ezek a hirdetések ugyanis egyaránt sértik a fentiekben leírt alkotmányos alapvet és a Munka törvénykönyve antidiszkriminációs rendelkezéseit. Az Mt. szerint csak a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek. Minden más, így a szobafestői, menedzseri, bolti eladói, ügyvédjelölti stb. munkakörnél a nem, vagy kor szerinti különbségtétel jogsérelmet okoz. Ekkor merült fel az első, korántsem lényegtelen gyakorlati kérdés: a keresetlevelet az illetékes polgári vagy munkaügyi bírósághoz nyújtjuk be? Ez a döntésünk alapvetően befolyásolta az eljárást egészét, hiszen természetesen eltérő anyagi és eljárásjogi szabályok vonat-

AZÉRT VÁLASZTOTTUK A „DISZKRIMINÁCIÓS PRÓBAPER” TÁRGYÁUL A NEM ÉS ÉLETKOR ALAPJÁN MEGKÜLÖNBÖZTETŐ ÁLLÁSHIRDETÉSEKET, MERT FEL SZERETTÜK VOLNA HÍVNI A KÖZVÉLEMÉNY FIGYELMÉT ARRA, HOGY EZEK AZ „ÁRTALMATLANNAK” TŰNŐ HIRDETÉSEK DURVÁN SÉRTIK VALAMENNYIÜNK EMBERI MÉLTÓSÁGÁT.

koznak a polgári, illetve a munkaügyi perekre. Az egyik leglényegesebb különbség, hogy a polgári perekben mindig azt terheli a bizonyítási kötelezettség, aki állít valamit, jelen esetben a hátrányos megkülönböztetést elszenvetőt. Ezzel szemben a munkaügyi eljárásban „ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása az (1) bekezdésben foglaltakat nem sértette”. A munkavállalónak tehát elég kijelentenie, hogy véleménye szerint vele szemben diszkrimináció történt, és a perben a munkáltatónak kell bizonyítania eljárása gazdasági vagy egyéb indokait, amelyek a munkavállaló diszkriminációra hivatkozó állításával szembeállíthatók, illetve azt cáfolhatják. A munkavállalói pozíció ésszerű mérlegelése alapján, ám talán mégis kissé túl „generózan” megfogalmazott szabállyal szemben a bírói gyakorlat „kritikája” annak rendkívül óvatos alkalmazásában (más szóval elő-előforduló mellőzésében) nyilvánul meg. A bírói út biztosításával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy hiába léteznek ezek az előremutató szabályok, ha nem alkalmazzák, és nem veszik igénybe őket.⁷

Az Mt. szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényt kell szerezni a munkaviszony létesítésével kapcsolatos helyzetekben is. Álláspontunk szerint a munkaviszony létrejöttének első szakasza az álláshirdetésre történő jelentkezés, ami kizár egy hátrányos megkülönböztetést tartalmazó hirdetést. Ugyanakkor a szűkítő értelmezés szerint a hivatkozott munkajogi szabályok csak akkor volnának alkalmazhatók, ha szigorú értelemben vett munkaviszonyról lenne szó. Ez pedig azt kívánná meg, hogy az ügyben majdan felperesként szereplő személy jelentkezzen az álláshirdetésre, és őt utasítsák el. Az ügy előkészítése során pontosan ez váltotta ki a legnagyobb vitát, azaz jelentkezzen-e az általunk kiszemelt felperes az álláshirdetésre. Végül abból az elvi megfontolásból döntöttünk úgy, hogy ne jelentkezzen az állásra, mert nyilvánvalóvá szeretnénk volna tenni: nem az a célunk, hogy megkapja az adott állást, hanem hogy fellépjünk a jelenség ellen. Ezzel tudatosan vállaltuk azt a kockázatot, hogy az eljáró bíróság a közvetlen és egyéni jogsérelem hiányára hivatkozva elutasítja kérelmünket. Erre a lehetőségre több szakértő is felhívta figyelmünket. Bár végül a polgári peres eljárás mellett döntöttünk, hivatkoztunk mind az alkotmány, mind a munkajog, mind pedig a polgári jog vonatkozó szabályaira. Ennek egyetlen számunkra hátrányos, bár a per végkimenetelét nem érintő következménye az volt, hogy a polgári peres eljárásban nem fordul meg a bizonyítási teher. Ugyanakkor bizonyítási szempontból

AZ ELJÁRÁS ÉRDEKES VONÁSA VOLT, HOGY AZ ALPERES JOGI KÉPVISELŐJE EGYETLEN NYILATKOZATÁBAN SEM VITATTA A DISZKRIMINÁCIÓ TÉNYÉT.

könnyű helyzetben voltunk, hiszen elég volt csupán elolvasni a kérdéses hirdetés szövegét, és máris nyilvánvalóvá vált a diszkrimináció ténye. Az eljárás érdekes vonása volt, hogy az alperes jogi képviselője egyetlen nyilatkozatában sem vitatta a diszkrimináció tényét.

Kicsit meglepődve tapasztaltam az ítélet megszületése után, hogy az Mt.-re, illetve az alkotmányra való hivatkozásunk, illetve az alkotmányos szabályok alkalmazása váltotta ki a legélesebb vitát. Maga az ítélet szövege is elveti az Mt. szabályainak alkalmazását, azzal az érveléssel, hogy ez az ügy nem tekinthető munkaügynek. A másik nagy vitát kiváltó kérdés az volt, hogy helyesen jár-e el a bíróság, amikor az ítélet meghozatalánál él az alkotmány-értelmezés eszközével. A kérdés úgy is feltehető, hogy érdemes-e a keresetlevélben az alkotmányos szabályra hivatkozni, ha léteznek a munkajogi, polgári jogi stb. speciális rendelkezések is. Keresetlevelünk mögött az az elgondolás állt, hogy a keresetet – legfőképpen a korábbi tapasztalatok hiánya miatt – eljárásjogi szempontból több ponton „sebezhetőnek” ítéltük, ezért az anyagi jogi szabályokra hivatkozással igyekeztünk körülbástyázni kérelmünket.

A fentiekből már nyilvánvalóvá vált, hogy a másik körüljárandó jogi probléma a perindításra jogosultak köre volt. A magyar jog mereven elveti az *actio popularis* intézményét. Így jelen sorok írója, vagy az Egyenlő Esélyek Titkársága nem indíthatta meg a pert arra hivatkozva, hogy az érintett álláshirdetés sérti a munkavállalók azon csoportjának alkotmányos jogait, akik elmúltak már 35 évesek és nem a „kívánt” nemhez tartoznak. Az 1995-ig hatályos eljárásjogi szabályok lehetővé tették azt, hogy az ügyész keresetet indítson „fontos állami vagy társadalmi érdekből”.⁸ Ezt a lehetőséget azonban az Alkotmánybíróság arra az esetre korlátozta, amikor „a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes”.⁹ Tehát az ügyészség keresetindítási joga ma már nem terjed ki az ilyen diszkriminációs ügyekre. Az Alkotmánybíróság döntését azzal indokolta, hogy az általános ügyészi keresetindítási jog sértené az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját. A jelenlegi szabályozás azonban pontosan ezt látszik korlátozni. Az eljárási szabályok ugyanis csak azt teszik lehetővé, hogy olyan személy indítson peres eljárást, akinek jogát vagy jogos érdekét sérti az adott hirdetés. Keresetlevelünkben arra hivatkoztunk, hogy ennek az elvárásnak az is eleget tesz, aki a jogszerű feltételeknek megfelel, a jogelleneseknek azonban nem, még ha nem is jelentkezett a konkrét állásra. Az ítélet jogi szempontból talán legizgalmasabb pontja az, amelyben kimondja, hogy a jogsérelem megvalósult a hir-

detés feladásával. Az alperes tehát hiába használta azt a kézenfekvő érvelést, miszerint csak akkor valósulna meg jogsértés, ha az állásra való jelentkezést visszautasítják. Megalapozottan hivatkoztunk tehát a keresetlevélben egyéni jogsérelemre, hiszen a felperes mindenben eleget tesz a jogszerű feltételeknek, ám a jogellenes feltételek eleve kizárják őt a versenytől. Ellenkező értelmezés esetén az álláshirdetések terén gyakorlatilag kikényszeríthetlenné vált volna az érintett alkotmányos jog, ami sértené a jogalkotó szándékát, az alkotmány szellemét. A diszkrimináció tilalmának ugyanis egyformán fontos eleme maga a tilalom és a jogorvoslat. Itt vált az eljárás kulcsfontosságú elemévé az alkotmány értelmezése, amely javunkra billentette a mérleg nyelvét.

Az eljárási kérdések taglalása után a kérelem érdemi részét illetően két álláspont ütköztethető. Az álláshirdetőket védelmébe vevő megközelítés szerint nem történik más, minthogy a munkáltatók ki merik végre mondani, hogy milyen dolgozóra van szükségük. Akkor is fiatal férfit vesznek majd fel, ha ezt nem is írhatják le a hirdetésekben. A szerződési szabadság jogelvé szerint a szerződés megkötésére senki sem kötelezhető, azt a felek szabad akaratukból hozzák létre, és annak tartalmát közös megegyezéssel, minden korlátozástól mentesen határozhatják meg. A másik megközelítés szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma azt az összetársadalmi érdeket hivatott megjeleníteni, hogy olyan országban élhessünk, ahol a munkavállalásnál kizárólag a munkateljesítmény számít, nem pedig az, hogy az illető hány éves, munkája mellett hány gyermeket nevel stb. Az emberi jogok érvényesítése során gyakran találkozunk azzal a problémával, hogy két alapvető emberi jog között kell „egyensúlyozni”. A rasszista indíttatású bűncselekmények üldözésekor a diszkriminációtól mentes élethez való jog elve a szabadságjogok korlátozását kívánja meg. Két emberi jog, illetve jogelv ütközése csak a „még elfogadható korlátozás” talaján oldható fel. A magyar munkajog ezt a megközelítést alkalmazza: szó sincs arról, hogy bárki meg akarná szabni a magyar vállalkozóknak, hogy csak 40 év feletti nőket alkalmazzanak. A hatályos szabályok szerint indokolt lehet egyes munkavállalói csoportok előnyben részesítése az alkalmazásnál, és erre jogszabály kötelezheti a munkáltatót. Nem lehet azonban az előnyben részesítés alapja olyan tulajdonság – a munkavállaló neme,

kora stb. – amelynek alapján a hátrányos megkülönböztetés is tilos.¹⁰

Azt ellenben igenis tiltja a magyar jog, hogy megkülönböztetést alkalmazzanak munkavállalók között az ügyre nem tartozó körülmény miatt. A diszkrimináció olyan megközelítést jelent, amely ésszerűtlen különbséget tesz az érintett alanyi jogok élvezetével összefüggésben. Ez a meghatározás három elemet rejt magában: a megközelítés negatív hatását az érintett személyre, amely a különbségtételből ered, és a különbségtétel ésszerűtlen, nem indokolható.¹¹ Az álláshirdetések olvasásakor szembeűnő, hogy számos állás esetében teljesen érthetetlen és indokolatlan a diszkriminatív kitétel. Ez különösen igaz az életkori meghatározásra, hiszen 35 éves kor felett a pályázók sokkal nagyobb eséllyel rendelkeznek szakmai tapasztalattal, jártassággal. Tapasztalataink szerint sokkal inkább arról van szó, hogy a munkáltatók a munkavégzéssel kapcsolatos problémák egy részét automatikusan a nemmel, vagy a korról kapcsolják össze. Itt tehát leginkább olyan rossz gyakorlatról van szó, ami azonban súlyosan jogsértő. Nem az tilos, ha a munkáltatónak elvárásai vannak a dolgozóval szem-

ben, hanem az, ha ez nyílt diszkriminációban ölt testet.

Nagyon lényeges üzenetet hordoz az ítélet azon megállapítása, amely közvetlen egyéni jogsérelemnek, a személyiség és így az emberi méltóság sérelmének tekinti a hirdetés közzétételét. Továbbra is megválaszolatlanul marad az a kérdés, hogy miként lehet fellépni az olyan ügyekben, amikor nem egyéni jogsérelem következik be, hanem tisztán közügyről, a közérdek sérelméről van szó.

Tulajdonképpen az álláshirdetések ügye is ilyen közügy, ám itt a hatályos jogszabályok rákényszerítettek ügyvédet, bírót arra, hogy úgy tegyen, mintha egyéni jogsérelmet orvosolna. Holott mindenki tisztában volt a tényleges szándékkal: mondjuk ki, hogy egy nagy nyilvánosság számára szánt nyilatkozattal sokak, mindannyiunk alkotmányos jogait érte sérelem. Éppen ezért nem lehet szó nélkül elmenni az ítélet azon megállapítása mellett, amely szerint az egyéni jogsérelem hangsúlyozása (név, lakcím feltüntetése) nélkül nem kötelezhető a jogsérelmet okozó cég a „bocsánatkérő nyilatkozat” közzétételére.

Ez a probléma már a szankcionálás kérdését veti fel. Az ítéletet olvasva bárki joggal felteheti a kérdést, hogy mit ér az az ítélet, amely megállapítja ugyan a

jogsértés megtörténtét, de semmire sem kötelezi a jogsértőt. A hatékony jogorvoslathoz olyan szankció szükséges, amely visszatartó hatást gyakorol a jogsértőkre. A munkajogban nem található az ilyen jellegű jogsértésekkel szemben alkalmazható szankció, ezért a személyhez fűződő jogok sérelme esetén szokásos polgári jogi igényeket voltunk kénytelenek megfogalmazni.¹² Az elégtétel kérése mellett a per során felmerült bennünk a nem vagyoni kártérítés, illetve a közérdekű bírság követelése is. Végül ezeket az igényeket azért nem terjesztettük elő az eljárásban, mert szerettük volna, ha a lehető leggyorsabban megszületik az ítélet. Azért is tekintjük fontosnak a próbapertben született ítéletet, mert a gyakorlatban is bebizonyította, hogy a hatékony szankcionálás kérdése koránt sincs megnyugtatóan rendezve, és további jogalkotásra van szükség. Persze az a kérdés éles vitát vált majd ki a jövőben, hogy a szankció-rendszerre vonatkozó új szabályok egy antidiszkriminációs törvényben, vagy az egyes jogágakban külön kerüljenek megfogalmazásra.

A peres eljárással szemben a másik alternatíva a munkaügyi ellenőrzéshez benyújtható panasz lehet. A munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó törvény ugyanis kiterjed a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is¹³, így panaszt lehet tenni a munkaügyi felügyelőséghez, amely hárommillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.¹⁴ Sokatmondó tény, hogy a több ezer jogsértő hirdetés ellenére mindössze egyetlen ilyen bejelentés történt.¹⁵ A visszatartó hatás szempontjából fontos lehet, hogy a munkaügyi felügyelőségek milyen összegű bírságot szabnak majd ki az ilyen ügyekben. Ehhez kevés támpontot ad a jogszabály, amely szerint a bírság összegének megállapításánál az okozott hátrány nagyságát, valamint az érintett munkavállalók számát kell majd figyelembe venni.¹⁶ Nem zárható ki olyan gyakorlat kialakulása, mely a minimális 50 000 forintban szabja majd meg az ilyen ügyek „büntetési tételeit”, amely szemléletesen jelezné a kérdés társadalmi (és jogalkalmazók általi) megítélését. Mielőtt bárki abban az illúzióban ringatná magát, hogy a munkaügyi ellenőrzéshez benyújtható panasszal rátalált a „csodafegyverre”, szembe kell néznie a valósággal: pontosan ugyanazt az eljárást kell követnie, és ugyanazokat az eljárásjogi akadályokat kell leküzdenie a pénzbírság kiszabásának eléréséhez, mint amelyeket a fentiekben részletesen bemutattunk.

A diszkriminációs ügyekben tehát nincsenek még „jelzett turistautak”, így minden ügyben magunknak kell kitaposnunk az ösvényt. Ahogy a dzsungelen is számos úton lehet keresztüljutni, úgy az álláshirdetések ügyében alkalmazott jogi megoldások sem az egyetlen, hanem csupán egy lehetséges utat jelentenek.

1. Szeretnénk megragadni ezt a lehetőséget is arra, hogy köszönetet mondjunk Lehoczkyné Kollonay Csillának, Kardos Gábornak, Peszlen Zoltánnak, Pintér Aurélnak, Mészáros Győzőnek, Jobbágy Zsuzsának, Kiss Györgynek és Hajdú Józsefnek szakmai támogatásukért és munkájukért.
2. Ezt a szakmai előfeltevéssünket árnyalja a koncessziós autópályák ügyében, két különböző bíróság által hozott, egymásnak ellentmondó ítélet.
3. Nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. [1949. évi XX. tv. 70/A. (1)]
4. 66. § (1) bekezdése.
5. Munka törvénykönyve 5. § (1) bekezdése.
6. Így különösen annak tekinti a „*faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési*” elvek alapján történő különbségtételt. (Ptk. 76. §)
7. Lehoczkyné Kollonay Csilla: *Az egyenlő bánásmód elve az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogában*, In: *Egyenlő esélyek és jogharmonizáció*. Szerk.: Gyulavári Tamás, Budapest, 1997. 27. o.
8. 1954. évi III. törvény 2/A. § (1) bekezdés.
9. 1/1994. (I. 7.) AB határozat.
10. A korábbi Mt. ilyen előnyben részesítési kötelezettséget állapított meg a foglalkozási baleset vagy megbetegedés miatt megrokkant és erre tekintettel munkaviszonyát elvesztett munkavállaló javára, ha később munkaképpé vált. (Új munkajogi kézikönyv, Szerk. Petrik Ferenc, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1995, 33. o.)
11. Kardos Gábor: *A nemi diszkrimináció értelmezésének egyes kérdései az EU Bíróság esetjogában*. In: *Egyenlő esélyek és jogharmonizáció*. Szerk.: Gyulavári Tamás, Budapest, 1997. 45. o.
12. A sértett fél követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől stb. [Polgári törvénykönyv 84. § (1) bekezdés]
13. 1996. évi LXXV. törvény 3. § (1) bekezdés b. pontja.
14. A munkaügyi bírság mértéke az első alkalommal, egy jogszabályi rendelkezés megsértése esetén 50 000 forinttól 1 000 000 forintig, több jogszabályi rendelkezés megsértése, valamint újabb jogsértés esetén 50 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedhet. [1996. évi LXXV. törvény 7. § (3) bekezdése]
15. Ez az egyetlen panasz is a Munkaügyi Minisztérium berkeiből került ki.
16. 1996. évi LXXV. törvény 7. § (4) bekezdése.

A KÉPMUTATÁS TÖRVÉNYI ÚTJA AVAGY EGY LÉPÉS A PROSTITÚCIÓ LEGALIZÁLÁSA FELÉ

„A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról” szóló törvénytervezet elfogadása egy hosszú évek óta folyó törvény-előkészítési procedúra fontos állomását jelenti. A tervezet jelentős hányadát kitevő, „a prostitúció egyes közrendvédelmi szabályairól” szóló rész ugyanis már számtalanszor bejárta a minisztérium-közi egyeztetés fórumait, vitatták nyíltan és zárt körben, írásban és szóban. Kezdődhet a parlamenti munka, jöhetnek a módosító indítványok, ki-ki megmutathatja választóinak, mily könnyörtelen az alvilággal, a szervezett bűnözéssel szemben. Igaz ugyan, hogy az 1097/1998. (VII. 24) számú Korm. határozat, amely felszólította az Igazságügyi Minisztériumot és a Belügyminisztériumot, hogy alkossa meg a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag tervezetét, említést sem tesz a prostitúcióról. Az előterjesztő – szorgalmi feladatként – arra hivatkozva, hogy a prostitúció és a szervezett bűnözés között nyilvánvaló kapcsolat van, mégis beleszuszakolta a prostitúció ügyét helyre tenni hivatott szabályozási javaslatát a törvénytervezetbe. A törvényjavaslat azonban még csak kísérlet sem tesz a szervezett bűnözés visszaszorítását célzó rendelkezések és a prostitúció szabályozásával összefüggő fogalmak, intézkedések összehangolására. A két témakörnek tehát, noha egy törvénycsomagba kerültek, a tervezett jogi szabályozást tekintve ez idő szerint annyi köze van egymáshoz, mint mondjuk egy ingnek és egy pókhálónak, amelyek történetesen ugyanazon a ruhaszárítókötélen lógnak.

A TÖRVÉNYJAVASLAT PROSTITÚCIÓS PARAGRAFUSAIRÓL

Az előterjesztők elsősorban úgynevezett türelmi, illetve tiltott zónák kijelölésével tervezik „megoldani” a prostitúció, ezen belül is kitüntetetten az utcai prostitúció problémáját. Eszerint az önkormányzatok a törvény által részletezett módon kijelölhetnek a prostitúció számára alkalmas övezeteket (türelmi zónák). Ez esetben más helyeken üldözik a prostitúciót, avagy bizonyos helyeken tilthatják e tevékenységet (tiltott zónák), a többi helyen elnézik azt. A tervezet gyakorlatilag nem foglalkozik a prostitúció nem-utcai (illet-

ve nem-közúti) változataival, holott nem kétséges, hogy ezek szintén összefüggnek a szervezett bűnözéssel.

A tervezet alkotói tisztában vannak a prostitúció szövevényes voltával és azzal, hogy különböző országok különféle szabályozási rendszerekkel próbálnak úrrá lenni rajta. Azt sem rejtik véka alá, hogy e próbálkozásokat bizony kevés siker kíséri. A törvényjavaslatot előkészítő többéves munka során született szöveg-változatok egyike-másika részletesen ismerteti a prostitúció szabályozására a világ számos országában kipróbált három főbb jogpolitikai irányelv (a prohibicionista, a reglementációs és az abolicionista szabályozási modell) lényegét. Megállapítja, hogy közülük egyik sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A prostitúció ezek szerint nem hagyja magát sem bementeni, sem megrendszabályozni, sem eltörölni.

A törvényjavaslat kitér a Magyarországon 1955 óta hatályos New York-i egyezményre is. Az előterjesztők szerint az egyezmény túl szűk határok közé szorítja a szabályozás lehetőségeit. Mint mondják, hangzatos, ám megvalósíthatatlan elvek betartására kötelezi az aláíró országokat. A szerzők szívük szerint rendszeres egészségügyi kontrollhoz, vállalkozói vagy munkavállalói jogviszonyhoz, adó- és járulékfizetési kötelezettséghez kötnék a prostituált tevékenységének engedélyezését. A New York-i egyezmény azonban határozottan tiltja az ilyen eljárásokat, mivel a prostituáltat bűncselekmény áldozatának tekinti, s az ilyesmit nem illik engedélyhez kötni. Az egyezmény óva int minden, a prostituáltak személyi adatait (elsősorban nevét) tartalmazó nyilvántartás, lista felállításától, s ha valahol ilyet használnak, annak eltörlésére, hatályon kívül helyezésére kötelez. A New York-i egyezmény nemzetközi elkötelezettséget jelent számunkra, ezért nyílt, egyértelmű megszegéséről szó sem lehet, esetleges felmondása pedig külpolitikai bonyodalmakhoz vezethet. Ezért a tervezet szerzői úgymond, lépcsőzetes szabályozást ajánlanak.

Az előterjesztők első lépésként a már röviden ismertett zónák kialakítását tervezik, a „szolgáltatás” hirdetésének széles körű tilalmával kombinálva. Lényeges változás minden korábbi, e tárgyban készített törvényjavaslatához képest, hogy – a tiltott zónákban – a prostituált mellett a kliens is felelősre vonható.

További lépéseket terveznek arra az esetre, ha a törvény – alkalmazása során – nem felelne meg az elvárásoknak. Elképzeléseik szerint a későbbiekben szigorúbb egészségügyi szabályok bevezetésére kerülhet sor, s végül megfontolásra ajánlják az immár korszerűtlennek tartott New York-i egyezmény felmondását. Ezáltal lehetővé válna a prostituáltak egyéni vállalkozói engedéllyel való ellátása, és elhárulnának az akadályok a bordélyrendszer – mint az előterjesztésben olvashatjuk: – kizsákmányolás-mentes formájának bevezetése előtt. Megnyílnának úgymond, munkavállalói jogaik érvényesítése előtt is a lehetőségek, s nem kellene többé attól tartani, hogy biztosítás és nyugdíj nélkül maradnak a beteg vagy kiöregedett prostituáltak.

KAPCSOLAT A SZERVEZETT BŰNÖZÉSSEL

A törvényjavaslat indoklásául szolgáló előterjesztés a prostitúció és a szervezett bűnözés kapcsolatát evidenciaként kezeli, nem is fűz hozzá semmiféle magyarázatot. Pedig nem ártott volna átgondolni, miben is áll ez a kapcsolat. Mert a prostitúcióban utazó bűnszervezetek megfélemezése érdekében (számuk és az általuk inkasszált bevétel világszerte nem elhanyagolható) valóban érdemes lett volna törvényalkotással kísérletezni. A törvénytervezet foglalkozik ugyan a szervezett bűnözéssel, hátborzongatóan szigorú rendelkezéseket tartalmaz a drogkereskedők és drog fogyasztók megfélemezése céljából, könyörtelen idegenrendészeti előírásokat fogalmaz meg, és például az üzletbezárásra vonatkozó paragrafusok révén tág teret biztosít a hatósági és magán-érdekű bosszú, illetve visszaélés számára is. A prostitúció problémájának kezelésére hivatott passzusoknak azonban *vajmi kevés köztük van a szervezett bűnözéshez.*

A prostitúció és a szervezett bűnözés elsősorban a nőkereskedelemben ápol gyümölcsöző kapcsolatokat egymással. A prostitúció egyik legfontosabb szállítója emberemlékezet óta a leánykereskedelem. Szinte minden, e tárgyban olvasható szöveg, visszaemlékezés, elemző írás említi vagy tárgyalja a leánykereskedelmet: a szegény, munka és jövedelem nélküli, árva vagy özvegy, megesett vagy megerősakolt, elrabolt, foglyul ejtett, vagy csak elcsábított lányok és nők adásvételére szakosodott iparágat. Mai szóhasználatunkban sokszor emberkereskedelemtől beszélünk (*trafficking in human beings*), tekintve, hogy világszerte egyre észrevehetőbb méreteket ölt a fiúk és fiatal férfiak homoszexuális prostitúció céljából üzött kereskedelme, illetve a szervkereskedelem. Ezek azonban ma még csak kísérőjelenségek. A nagy tömegeket tekintve továbbra is lányokról (sokszor kis-

lányokról) és nőkről van szó; az Európai Unió becslései adatai szerint például évente több százezer nőt importálnak Kelet-Európából az Unió országaiba.

A nők és gyerekek prostitúciós célból történő szervezett kereskedelme egyike a nemzetközi bűnöző szervezetek legjövedelmezőbb tevékenységeinek. A szinte beláthatatlan gazdasági és kulturális különbségek okán majdhogynem korlátlanul áll rendelkezésre az „áru”. A legtöbb ország törvényei ráadásul elsősorban magát az áldozatot – mint illegális bevándorlót, tartózkodási engedély nélküli személyt vagy fekete munkavállalót – fenyegetik, így az mintegy önként működik együtt az emberkereskedőkkel. Az esetek jelentős részében, abban a hiszemben, hogy külföldön, vagy a városban munkához jut, maga fizeti ki az utazás költségeit, gyakran az egész család pénzét költve el így. Az emberkereskedelem tehát elég olcsó beruházást igénylő tevékenység, nem túl nagy kockázatokkal. Igen gyors megtérülés és könnyen forgó „árukészlet” jellemzi.

A nőkereskedelemben azonban nem csak külföldi gyerekek, lányok, asszonyok behozatalát, tranzitforgalmát, hazaiak kivételét kell érteni. Igen sokan azok közül, akiket az utcákon, a nagyobb városokból kivezető utak mentén, vagy akár bárókban, mulatóhelyeken látunk, s akikről kétséget kizáróan bárki megállapíthatja, hogy prostituáltak, szintén a nőkereskedelem áldozatai. Valaki eladta, másvalaki megvette őket, esetleg nem is egyszer. Egyik városból a másikba, egyik „standról” a másikra kerülnek, anélkül, hogy efelől maguk dönthetnének. Nem egy esetben nincs náluk a személyi igazolványuk, ha külföldiek, hamis papírokkal vagy útlevél nélkül utaztak, de ha volt szabályos útlevelük, azt gondosan elvették tőlük. Bejelentve nincsenek, lakásuk nincs, legfeljebb szálláshelyük van, amelynek használatáról szintén nem ők döntenek. Ezek a nők nem pusztán illegális, társadalombiztosítási és más járulékokat, valamint adót nem fizető „foglalkoztatottak”, de foglyok is egyben, akiknek nem áll módjukban felhagyni azzal a tevékenységgel, amit csinálnak.

A prostitúció és a nőkereskedelem áldozatai többnyire nincsenek abban a helyzetben, hogy rendőri vagy más hatósági segítséget kérjenek. Egy részük előtt fel sem merül, hogy másképp is élhetne. Egy másik részük a prostitúcióval szorosabb-lazább kapcsolatban levő más bűncselekmény (szökés, illegális tartózkodás, lopás, drogfogyasztás vagy -kereskedelem stb.) részeseként okkal feltételezi, hogy a hatóságok először is őt fogják elmarasztalni. A többiek is félelemben élnek: futtatóik gondoskodnak arról, hogy eszükbe se jusson feljelenteni őket, ha pedig mégis, sürgősen vonják vissza vallomásukat. Van egy jellegzetes csoportja a bűncselekményeknek – ilyen a pros-

titúció is, de idetartozik a családon belüli bántalmazások (asszonyverés) széles köre, s a nemi erőszak maga sokféleségében is –, amelynek áldozatai alig számíthatnak támogatásra a hatóságoknál, a bíróságokon, vagy akár személyes, családi környezetükben. Ebben a körben feltűnően nagyméretű a látencia, és gyakori a megtett vallomások visszavonása.

A másik jellegzetes kapcsolat a szervezett bűnözés és a prostitúció között a tiltott drogkereskedelemben és a drogfogyasztásban áll fenn. Hazai kutatási eredményeink nem lévén, a külföldi irodalomra vagyunk kénytelenek hagyatkozni. Eszerint például 1989–90-ben Edinburgh-ben végzett vizsgálatok tanúsága szerint a megkérdezett prostituáltak (férfiak és nők) fele számolt be az alkohol- és a tiltott droghasználat következtében beállott hátrányos – anyagi, családi vagy jogi – következményekről. A nők között további 26 százaléknak, a férfi megkérdezettek 22 százalékának akadtak alkohol-, illetve drogfogyasztással összefüggő egészségügyi problémái is. Egy másik, Chicagóban, s egy további, az Ohio-beli Columbusban bebörtönzött prostituáltak körében végzett kutatás szerint a drog-dealerek hovatovább átvették a hagyományos stricik és madámok szerepét az utcai prostituáltak életében. „*Többnyire úgy találták [a megkérdezett bebörtönzött prostituáltak], hogy a crack-kokain megváltoztatta a hagyományos strici-prostituált viszonyt, csökkentvén a strici jelentőségét a kokain-szerzés fontosságához képest. [...] Igaz lehet, hogy a drogfüggő nő kevésbé vonzó a profitszerzés szempontjából a strici számára. Miller megállapítja, hogy a kijelentés, miszerint az utcai prostituáltak ma függetlenek a férfiaktól, alapvetően hamis. 'Meglehet, hogy megszabadultak a kizsákmányolás azon formájától, amelyet hagyományos strici-kapcsolatként ismertek korábban, de nagyonis kizsákmányolt helyzetben maradtak a férfiak által uralt utcai drogvilág szereplőiként'.*”

A magyarországi prostituáltak „tudat-módosító” szerek használatára vonatkozó szokásairól nem ismerünk rendszeres vizsgálatokat, csupán egy-egy interjú, televíziós vagy rádiós műsorból elcsípett információ, a prostituáltakkal foglalkozó civil szervezetek munkatársainak elbeszélései és a szóbeszéd alapján tájékozódhatunk. Egyébként pedig bármelyikünk megteheti, hogy el sétál Budapesten a József utcába, és körülnéz. Ha nem is idézhetünk szakszerű hazai kutatási eredményeket e tárgyban, el lehet képzelni, mi kell ahhoz, hogy az utcai prostituáltak által lebonyolított napi 5-10 „fuvar” elviselhető legyen. A jobb helyzetben lévő, elit-prostituáltak viszont, akik masszázsszalonok-

ban és más bordélyszerű intézményekben, illetve bárókban, diszkókban állnak a kliens rendelkezésére, ha másért nem is, azért mindenképp isznak, illetve drogoznak, mivel esetükben gyakran a szolgáltatás részét képezi a klienssel való együtt-mulatás is. (Ezt az összefüggést szintén felveti *Jean Faugier és Mary Sargeant* már idézett tanulmánya.)

A szervezett bűnözés és a prostitúció persze más területeken is szorosan összefügg egymással (lopás, markecolás, információáramlás stb.). Magam azonban úgy vélem, hogy e kapcsolat nem csupán a már felsorolt, és más hasonló praktikus okokra vezethető vissza. Azt állítom ugyanis, hogy *a prostitúció a bűnözés egy sajátos formája, a nemi erőszak intézményrendszere*, s mint ilyen, tulajdonképpen a bűnözés kultúrájának szerves részét képezi. Mindezekre vonatkozóan természetesen a törvényjavaslat semmiféle iránymutatással sem szolgál.

TULAJDONKÉPPEN MI A BAJ A PROSTITÚCIÓVAL?

Hogy a prostitúció rossz dolog, azt szinte senki sem tagadja. Azt ugyanakkor, hogy miért és mennyiben rossz, igen kevesen fogalmazzák meg. Közhelyszámba megy, hogy a prostitúció olyan valami, ami gyakorlatilag mindig volt, mindig lesz, mintegy normális velejárója életünknek, s legfeljebb az alkalmas korlátok közé szorítására tehetünk kísérletet. A joghoz konyító közvéleményben elterjedt az a nézet,

hogy a prostitúció „áldozat nélküli bűncselekmény”. Eszerint bűncselekményről van szó, amelyet a prostituált követne el, ugyanakkor nem árt vele senkinek (legfeljebb magának, de, ugye, ő akarta). Ezt a téves nézetet a legtöbb civilizált ország – köztük Magyarország – törvényei szerencsére nem osztják. A New York-i egyezmény egyenesen kimondja, hogy a prostituált a bűncselekmény áldozata, s elrendeli, hogy az aláíró országoknak

ebben a szellemben kell vonatkozó jogszabályikat és a hozzájuk tartozó végrehajtási rendeleteket megalkotniuk.

A törvényjavaslat szerzői elsősorban a jelenség közérzet-romboló hatásaira hívják fel a figyelmet, s emellett leginkább a prostituáltak kiszolgáltatott, futtatóiknak alávetett helyzetét, a prostitúció köré csoportosuló egyéb tevékenységek bűnöző, bűnközeli jellegét emelik ki. Nem firtatják azonban, hogy miért hat kedvezőtlenül a lakosság közérzetére ez a jelen-

ség, miért zavarja az utazók hangulatát az utak mentén álldogáló prostituáltak látványa. És nem kutatják, mi lehet az oka annak, hogy a prostitúció és a bűnözés oly nyilvánvalóan szoros kapcsolatban áll egymással.

Lényegében nem indokolják meg, hogy ha a prostituált bűnt követ el, akkor miért nem tiltjuk működését a törvény teljes szigorával, ha viszont áldozat, akkor miért rendszabályozzuk és fenyegetjük mint szabálysértőt? A reménytelenségre való hivatkozás („hiába tiltjuk, megszüntetni úgysem tudjuk”) nem tekinthető indoknak. Ezen az alapon ugyanis akár a gyilkosságokat is pénzbüntetéssel sújthatnánk, mondván, hogy évezredek jogi próbálkozásaink nem kísérték szerencse: gyilkosságok mindig voltak és ma is vannak.

Elfogadhatatlan az is, hogy a bűncselekmény felderítésének nehézségeire hivatkozva tekintsünk el a büntethetőségtől. Közismert dolog, hogy a vesztegetés, a hatalommal való visszaélés és más hasonló rejtett bűncselekmények felderítése a legnehezebb nyomozói feladatok közé tartozik. Ettől még senkinek sem jut eszébe a vonatkozó paragrafusokat eltávolítani a Btk.-ból, mondván, hogy alacsony a „megterüléstük”.

Ha pedig a prostituált bűncselekmény áldozata, nem könnyen látható be, miért kell őt zónákba terelni, ellenőrizni, pénzbüntetéssel fenyegetni. Képzeld el, mi lenne akkor, ha az egyre szaporodó autólopásokat nem bírván tétlenül nézni, kitiltanánk a belvárosból, az iskolák és a templomok elől az autókat, hogy a külföldi turisták, a gyerekek és az istentiszteletre igyekvő polgárok közérzetét ne zavarja az esetleg bekövetkező bűncselekmények tudata. Lopjanak autót a külvárosból, előre meghatározott területekről, ha már muszáj, ugye, autólopás mindig volt, mindig lesz, mit tehetünk.

MI ITT A BŰN? KI ITT A BŰNÖS?

Mit keres a kliens a prostituálnál? Miért fizet? Olyan nemi aktusért, amelynek nincsenek előzményei (udvarlás, siker, kudarc, stb.), nincsenek következményei (kapcsolattartás, hazakísérés, gyermekáldás, tartásdíj, alkalmazkodás, kudarc stb.). Nem kell megfelelni a partnernek, nem kell tetszeni neki, nem kell örömet

szerezni neki, nem kell szeretni, megbecsülni őt. Olyan nemi aktusért fizet a kliens, amely úgy jön létre, hogy partnere – persze bizonyos előre ismert korlátok között – minden további feltétel nélkül a rendelkezésére áll. *André Gorz* szerint a prostituáltak „technikai szaktudását az ügyfél által – magyarázatot, indoklást nem igénylő módon – megszabott módon kell működtetnie. Amit az ügyfél megvásárolni kíván, az az, hogy a prostituált a tőle elvárta tevékenységekbe maradéktalanul, fenntartás nélkül involválódjék [...]’. *‘Fizess és azt csinálhatsz velem, amit csak akarsz.’ Ebben az egyetlen mondatban minden benne van. A prostituált szuverén szubjektumként követeli ki fizetését, ám amint ennek az igényének elég tétetett, felszámolja saját szuverenitását, hogy rögtön átalakuljon a fizető kliens eszközzé. [...] Ellenében a szolgáltatóiparban dolgozó mindazon szereplőkkel, akik nagy székértelemmel képesek a vevő iránt érzett cselekvőkész odaadás, a jókedély, az őszinteség, a rokonszenv s effélék látszatát kelteni, a prostituált nem szűkítheti le a maga szolgáltatását a bolti előzékenységre, szűkösségre és szolgáltni-akarássá lényegét alkotó gesztusok és formulák rituális komédiájára. Nem csak olyan mozgásformákat és szavakat kínál, amelyeket involválódás nélkül is elő tud teremteni; azt adja – s ezt nem lehet színlelve tenni –, ami a legszemélyesebben ő saját maga: a testét, vagyis azt, amiben a saját maga számára létezik, s ami ‘hordozója’ mindazon élményeknek, amelyek megélt életét teszik. Az ember nem szolgáltatathatja ki testét anélkül, hogy saját magát is*

ki ne szolgáltatná vele, nem bocsáthatja használatra anélkül, hogy ez meg ne alázná.”

A prostituálttá válás okai között első helyen a gyermek- és fiatalkorban elszenvedett visszatérő szexuális, illetve fizikai visszaéléseket kell megemlíteni. A bántalmazó, hideg, elhanyagoló családban, illetve intézetben felnövő gyermek torz szocializációs folyamaton megy keresztül. Megtanulja, hogy teste nem csupán saját énjének egy aspektusa, hanem egyben más személyek az övétől független, nemegyszer számára kellemetlen céljainak szolgálatában is állhat. A verés, az éheztetés, a gondoskodás és gyöngédség hiánya sajátos hasadást (szkízist) idézhet elő: az intimitás és a test egymástól elkülönülő entitássá válik szét.

A prostituáltak jelentős része emberkereskedők kezén kerül a „szex-iparba”. Az emberi személy adásvétele – ne feledkezzünk el róla – minden esetben súlyos erőszakkal társul: nemi erőszakkal vagy „csupán” komoly veréssel, bezárással, fenyegetéssel,

megettévesztéssel, zsarolással.

Ha van prostituált, aki valóban csupán egzisztenciális kényszereknek engedve, úgy mond „önként” lépett erre a „pályára” (s ez esetben sem kell abban az illúzióban ringatnunk magunkat, hogy képes lesz tartósan stricitól, madámtól, mindenféle futtatóktól és kerítőktől, dealerektől, jól szervezett élőködőktől független maradni), akkor kis általánosítással úgy fogalmazhatunk, hogy őt szűkebb-tágabb környezete, maga a társadalom hajtotta fenyegetéssel, megettévesztéssel, adósságcsapdával, vagy zsarolással a prostitúcióba.

A kliens nem kérdezi: „téged vajon megverték-e, megerőszakoltak-e, kényszerítettek-e, ígéretesekkel, fenyegetéssel, szabadságodban való korlátozással rávettek-e arra, hogy most itt legyél, s én a pénzemért megkaphassalak?” Nem kérdezi: számít rá. Amit a kliens megvásárol, az a nemi erőszak második fázisa: a megfélemlített, kiszolgáltatott, megalázott másik személyen végrehajtandó nemi aktus.

A prostituált pedig nem testét, vagy netán munkarejét, hanem a rajta korábban elkövetett erőszakot bocsátja apránként áruba. Ennek az erőszaknak az árát kapja kamatostul vissza az, aki kemény munkával beléféktette: a prostitútor. Igaz ez a megállapítás akkor is, ha sem a prostituált, sem a kliens nincs ennek tudatában.

A bűn itt tehát egyfajta, több személy által elkövetett, s az időben elhúzódó nemi erőszak. Az elkövetők között – a kliens mellett – változó összetételben megtaláljuk a szülőket, ismerősöket, rokonokat, nevelőket, a vonatkozó jogi irodalomban szemforgató módon „holdudvarnak” nevezett felhajtókat, futtatókat, leánykereskedőket, kerítőket, szobáztatókat, szálloda- és bártulajdonosokat, ügynökségeket, nem egyszer férjet, családot, szállásadót is.

Nem arról van tehát szó, hogy erkölcsileg alulfejlett egyedek (a prostituáltak) túlzott kéjvágyból kifolyólag nem átallanak ösztöneiknek ellenállni kevéssé tudó gyanútlan polgárokat (klienseket) csábítani, busás haszon reményében. Ez csupán hiedelem, amely elfedni hivatott azt a közvélekedést, hogy az erőseknek (ezek, immár homályba vesző idők óta, jobbra a férfiak, bár korunkban már bizonyos, a társadalom igen magas presztízsű rétegeihez tartozó nők is lehetnek olykor) jussuk, sőt, egyenesen szükségletük, hogy időnként olyan nemi kapcsolatokba bonyolódhassanak, amelyekben partnerük az

A MAI EMBERI JOGI FELFOGÁSSAL, AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ, A TESTI-LELKI-SZELLEMI ÖNRENDELKEZÉSHEZ, AZ EGÉSZSÉGHEZ ÉS AZ EZEKRE VONATKOZÓ SZABAD DÖNTÉSHEZ FÜZŐDŐ EMBERI JOGOKKAL AZ „ERŐSEKNEK” A „GYENGÉKKEL” SZEMBEN MEGFOGALMAZOTT „JUSSA”, AVAGY „SZÜKSÉGLETE” NEM EGYEZTETHETŐ ÖSSZE. MÉG AZON MEGLEHETŐS RITKA ESETEKBE SEM, AMIKOR A PROSTITUÁLT ÚGY NYILATKOZIK, HOGY Ő SZERETI EZT A TEVÉKENYSÉGET, ÉS SAJÁT ELHATÁROZÁSÁBÓL ÚZI.

előre megszabott keretek között feltétel nélkül rendelkezésükre állva csak az ő élvezetüket szolgálja.

A mai emberi jogi felfogással, az emberi méltósághoz, a testi-lelki-szellemi önrendelkezéshez, az egészséghez és az ezekre vonatkozó szabad döntéshez fűződő emberi jogokkal az „erőseknek” a „gyengékkal” szemben megfogalmazott „jussa”, avagy „szükséglete” nem egyeztethető össze. Még

azon meglehetősen ritka esetekben sem, amikor a prostituált úgy nyilatkozik, hogy ő szereti ezt a tevékenységet, és saját elhatározásából úzi. Ha ugyanis az önkéntesség elegendő lenne mindenkire érvényes jogok megkérdőjelezéséhez, nem folyna évtizedek óta vita az eutanáziáról, nem mentenék meg az öngyilkosokat, és például az érintettek egybehangzó nyilatkozata esetén – s a „mindig volt, mindig lesz” elvre hivatkozva – engedélyezni lehetne a rabszolgatartást vagy a kínvallatást.

A prostitúció a társadalom által többé-kevésbé ellenőrzött, konszolidált nemi erőszak intézményrendszere, mai emberképünkkel nehezen összeegyeztethető formája a hatalmi fölény érvényesítésének. Ez az, amitől zavaró és nehezen elviselhető a kívülállók számára is, és ez az, amiért eltéphetetlen kötelekekkel kötődik a bűnözéshez, amely maga is az erőszak közege.

LEGALIZÁLJUK?

Az eddigiekből, reményeim szerint, egyértelműen kitétszik, hogy a prostitúció illegitim, mert az ember méltóságát *eo ipso* lábbal tipró gyakorlat, amelyet tehát jogállam nem ismerhet el. Megtörténhet persze, hogy a jogalkotók nem olvassák el ezt a tanulmányt, vagy ha mégis, hát nem fogadják el főbb megállapításait. Így lehetséges, hogy a későbbiekben, miután ügyes diplomáciai manőverekkel felmondták hazánkban a New York-i egyezmény szerint jelenleg fennálló kötelezettségeit, a most ismertetett törvényjavaslatot továbbfejlesztik, s bordélyokkal vagy anélkül, vigalmi negyedekbe szorítva, vagy területi korlátozás nélkül bevezetik Magyarországon a prostitúciót.

Lehet-e egy ilyen törvényi szabályozástól várni, hogy a prostituáltak ezután striciktől (és egyéb prostitútoroktól) függetlenül, szabad munkavállalóként dolgozhatnak? Remélhető-e ebben az esetben, hogy egyértelműen kijelölve a szabad és a tilos határait,

megszüntethetjük a prostitúció illegális változatait? Várható-e egy ilyen szabályozástól, hogy a szex-iparon átfolyó jövedelmek napvilágra kerülve szépen becsörgedeznek az adóhivatal kapuján? Mert ha nem, akkor a jelenlegi törvényjavaslat, amely határozottan a prostituáltat fenyegeti ahelyett, hogy mint áldozatot, szerteágazó védelemben igyekezne részesíteni őt, nélkülözi a legelemibb erkölcsi és gyakorlati alapokat is.

Véleményem szerint a bordélyrendszer, vagy a piroslámpás negyeden belül engedélyezett prostitúció nem hoz megoldást sem a prostituált mások által történő kizsákmányolásával, sem az illegális prostitúcióval, sem az egészségügyi kockázatokkal, sem pedig a szex-iparban realizálódó jövedelmek megadóztatásával kapcsolatos problémákra.

Vegyük sorra a felvetett kérdéseket.

A prostitútor

A prostitúció elképzelhetetlen prostitútorok nélkül. Prostitútor a madám, aki a bordélyt igazgatja, az ügynökség, amely a call-girl-öket „teríti” a kliensek között, a taxis, aki a bárból a „találkahelyre” szállítja a feleket s a ház kapujában parkolva vár egy órát, mielőtt bajt gyanítva riasztaná a bártulajdonost, a szerető, selyemfiú, férj, barát, aki gondoskodik az utcai stand fenntartásáról és autójával követi a prostituáltat üzleti útján, igyekeztve megelőzni a kliensi túlkapaszkodásokat, a szobakiadó, akinél az aktust bonyolítják, a drog-dealer, aki nélkül a prostituáltak jelentékeny hányada teljesen képtelen volna e tevékenységet folytatni, s a leánykereskedő, ki beszerzi, „megpuhítja” és szállítja a „friss árut” a piacra. Prostitútor mindenki, aki a normális üzletmenethez szükséges körülmények biztosításán fáradozik, kényszeríti, rábeszéli, tolja, nyomja a prostituáltat: s él belőle. Ők egy dologban közösek (s ebben osztoznak egyébként a klienssel is): a nő (sokszor gyerek, nem egyszer fiú) személyét – testét-lelkét, legmélyebb emberi lényegét: a szexusát – eszköznek tekintik, amelyet egyoldalúan a saját javukra fordíthatnak.

Az illegális prostitúció

A prostitúció lényege a hatalom és az uralom fogalmaival írható le. Minden alapot nélkülöz az a hiedelem, hogy a prostitúció mögött holmi biológiai szükséglet húzódik meg, hiszen, ha így volna, pontosan ugyanannyi nő keresné a kielégülés eme útját, mint

férfi. Elegendő lenne tehát kijelölni egy területet, ahol szabadon egymásnak eshetnek az éppen szexuális ínségben szenvedő férfiak és nők – s természetben cserélve gazdát a keresett javak —, még a pénzforgalomtól is el lehetne tekinteni. (Ez persze nem túl korszerű megállapítás egy tőzsdekrachtól sújtott országban.) A kliens a pénzéért őt alku nélkül kiszolgáló, tehát kiszolgáltatott nőt (fiút) kíván. Vajon meddig lehet elmenni a prostituáltak felszabadításában, emancipálásában, emberi és munkavállalói jogaik érvényesítésében, a polgári társadalomba való reintegrációjukban, hogy ennek a kívánalomnak még mindig maradéktalanul eleget tudjanak tenni?

Avagy vegyük szemügyre a migránsok prostitúcióját. Legyen bármilyen törvényes, és a társadalomba beágyazott is a prostitúció egy országban, a leánykereskedők nem fognak a szinte ingyen az ölükbe hulló, szegényebb országokból beáramlani kész „árura” nemet mondani. Annál is kevésbé, mert a csempészárú után nem kell adózni, könnyen hozzáférhető, s mivel a bevett piaci árnál olcsóbban forgalmazható, érvényesíthető általa a dömping-kereskedelem előnyei, így hamar megtérül (s a bűnelkövetés ódiáját is maga az „árucikk” viseli mint illegális munkavállaló stb.). Elképzelhető-e Schengen korában, hogy egy

magára valamit adó állam hozzájárul a vízum, útlevél, tartózkodási vagy munkavállalási engedély nélküli prostituáltak legális működéséhez?

Nem hallgathatunk tovább a gyermekprostitúcióról. A gyermekkel folytatott szexuális aktus semmiféle biológiai szükségesszerűséggel nem indokolható. Itt mutatkozik meg a maga teljes valójában az az igény, amely a prostitúcióra irányuló keresletben jelentkezik:

olyan partnerre van szükség, aki egészen biztosan nem vágyik, nem vágyhat az aktusra, olyan kell, aki érzelmileg és érzékileg egyszerűen alkalmatlan arra, hogy élvezze a közösülést, aki ezzel szemben retteg, netán manifeszt módon szenved attól, ami történik vele. Ha csak néhány tucat ilyen esetről tudnánk, hihetnénk, hogy valamiféle lelki defektussal, perverzióval állunk szemben. De köztudott, hogy szervezett gyermekcsempészet és gyermek-szexuárium folyik a világon oda-vissza, és tisztában vagyunk sajnos azzal is, hogy például kiskorú fiúprostituáltakra (romániai import) Budapesten lel az érdeklődő. Még az ILO (az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete) által nemrégiben kiadott könyv – amely pedig a prostitúció legalizálását javasolja – is határozottan elítéli a gyermekprostitúciót és elzárkózik annak elfogadásá-

tól. Ázsiából évente milliószámra kerülnek gyermekek a világ szex-piacára, s robotolnak mindaddig, míg vissza nem fizetik tulajdonosuknak a szüleiknek értük fizetett árat kamatostul; bár mint azt júniusban Budapesten, egy a nőkereskedelem tárgyában tartott nemzetközi szemináriumon vetített filmen láttuk, sokan előbb meghalnak. A gyermekprostitúcióból, mint ahogyan azt a „*The Sex Sector*” című könyv, az 1996-os stockholmi konferencia, az ECPAT és minden más forrás is megállapítja, gyakorlatilag nincs visszaút a normális életbe. A prostitúció egyik legfontosabb utánpótlási forrása világszerte a gyermekprostitúció áldozatainak egyre szaporodó tömege. Akad-e ország ezen a világon, amely törvényes háttérrel nyújtana a gyermekprostitúcióhoz?

A prostitúció immanens lényege a részleges vagy teljes illegálitás. A kereslet jelentékeny hányada, mint láttuk, a nagyon kiszolgáltatott prostituáltá irányul. Minél védettebb, minél ön- és jogtudatosabb ugyanis a prostituált, annál kevésbé felel meg ennek az igénynek. Az illegálitás pedig értelemszerűen nem tartható fenn másképp, mint a bűnözéssel, s különösképp a szervezett bűnözéssel fenntartott szoros kapcsolatok révén. Nincs csak-legális prostitúció és nincs bűnözés nélküli prostitúció.

A nemi úton terjedő betegségek

Amióta tudomásunk van arról, hogy nemi érintkezés útján betegségeket lehet kapni, a prostitúcióval kapcsolatos szabályozási kísérletek mindig kiterjedtek a prostituáltak egészségügyi kontrolljára. „*A prostitúció, önmagában véve, bűn az ízlés, az erkölcsök és a vallás ellen, ám e minőségében csak azon bűnök egyike, melyek (akárcsak a rossz természet, a gyűlölködés, a rosszindulat vagy a kapzsiság) bármily ártalmasak is, – nem tartoznak a kormány kötelességei közé, hogy cselekedeteivel visszaszorítsa vagy büntesse őket* – idézi a *Westminster Review* korabeli írását E. M. Sigsworth és T. J. Wyke tanulmánya –. *Ám a szifilisz terjesztése leplezetlen közösségi károkozás, a társadalom elleni bűn, melynek megelőzése nyikárválólá a kormány hatáskörébe tartozik.*” [...] Majd így folytatja: „*A kormány bárminemű beavatkozásának híján a nemi betegségek kezelése teljes egészében az orvosokra, a kórházakra, a gyógyszerészekre és a kuruzslókra maradt [...]. Mindez kirívóan különbözött Európa némely más kormányainak aktív szerepvállalásától; e téren különösen Belgium és Franciaország járt élen, ahol a nemi betegségeket a prostituáltak jogi keretekbe foglalt rendőrségi felügyelet mellett történő vizsgálatával, valamint az ehhez társuló bárcarendszerrel kontrollálták.*”

A prostituált egyoldalú, s valójában kényszer-jellegű egészségügyi ellenőrzése meglátásom szerint nem annyira a fertőző betegségek szűrését, megelő-

zését szolgálta, hanem újabb eszközt jelentett – és jelent ma is – a bűnösnek, megvetendőnek tartott prostituált megrendszabályozására, megbélyegzésére. Hiszen a betegséget az egyik kapja, a másik adja, és mindketten továbbadják: nyilvánvaló logikai hiba csak az egyik felet ellenőrzés alatt tartani. Mindaddig, amíg elzárkózunk az egészségügyi ellenőrzés kliensekre való kiterjesztésétől, hiába reménykedünk a prostitúció keretei között nemi úton terjedő betegségek visszaszorításában. Nincs az a háromnapoként felújított vizsgálati eredmény, amelynek érvényessége ne dőlhetne romba egy ötperces aktus következményeként. Ugyan melyik mégoly legalizálás-párti kormányzat merne bevezetni a kliensek aktus előtti kötelező orvosi vizsgálatára vonatkozó rendeletet?

A jövedelemadó

A prostituáltak fizetett pénz csak megengedhetetlen egyszerűsítéssel nevezhető jövedelemnek. Tekintettel arra, hogy bűncselekmények egész sorozata zajlik a háttérben, s a pénz ezeknek a keretei között áramlik szereplőtől szereplőhöz, felmerül a kétely, hogy beszélhetünk-e egyáltalán közgazdasági értelemben adóztatható jövedelemről. Miután a prostitúció útján szerzett pénz bűncselekmény révén jut el a céljához, nem képezheti adó alapját. Az ilyen bevételeket nem adóztatjuk: ezeket el kell kobozni.

A pénznek egyébként is legfeljebb csak az a része tekinthető jövedelemnek, amit a prostituált megtarthat, illetve amit prostitútoraitól visszakap pénzbeli vagy természetbeni juttatás formájában. Namármost, az illegálitás e szövevényében ki mondja meg, hogy ez mennyi? Föltéve (de persze komolyan nem véve), hogy a prostituált számlát állítana ki a „fuvar” díjáról, majd pedig adóbevallásában részletezné, hogy hány százalékot ad a taxisnak, a rendőrnek helypénz gyanánt, mit fizet a szobakiadónak, és mennyit kap a stricije, ha nem akarja, hogy félholtra verje őt: megállapíthatjuk, mekkora az az összeg, amelyből leemelhetjük a törvényeknek megfelelő adót. Ettől fogya az állam „mások prostitúciójának kizsákmányolása”, vagyis striciség címén haladéktalanul büntetőeljárás alá vonható.

JAVASLAT A PROSTITÚCIÓ PROBLÉMÁJÁNAK JOGI ÉS TÁRSADALMI KEZELÉSÉRE

Javaslom egy olyan *prostitúció-ellenes törvény* megalkotását, amely a New York-i egyezmény betűjéből és szelleméből kiindulva leszögezi, hogy a prostitúció

rossz, ezért sem nem legalizálható, sem nem tűrhető el. A törvénynek ki kell mondania, hogy a prostitúció néven összefoglalt bűncselekmény-csoport elkövetője nem a prostituált, hanem az azt előidéző és elősegítő, abból hasznot húzó és azt használó személyek: a *prostituátorok* és a *kliens*.

Ebben a törvényben egységes rendszerbe kell foglalni

- az Igazságügyi Minisztérium által szeptemberben előterjesztett, a Btk.-módosítási javaslatban megfogalmazott „*emberkereskedés*”-re vonatkozó szabályokat, kiegészítve egy a rabszolgotartás-szerű bánásmód tilalmára vonatkozó előírással;

- a Btk.-ban már szabályozott, a rendőri szervek által a prostitúció „holdudvarának” nevezett bűncselekményekre (szobáztatás, kitarottság, kerítés stb.) vonatkozó paragrafusokat (a kilátásba helyezett büntetések felülvizsgálatát követően);

- a Belügyminisztérium, valamint az Igazságügyi Minisztérium javaslata által tárgyalt idegenrendészeti, tanú- és áldozatvédelmi, valamint a bűnmegelőzést szolgáló, alkalmasan átdolgozott jogszabályokat – különös tekintettel a prostituált, illetve prostitúció céljából „forgalmazott” személy mint áldozat védelmére, társadalmi be-, illetve visszailleszkedésének elősegítésére;

- és e törvénybe – gyökeres filozófiai és jogpolitikai fordulatként – *bele kell foglalni a más szexuális szolgáltatásának pénzért vagy bármilyen más anyagi ellenszolgáltatás fejében való elfogadására vonatkozó tilalmat*.

A törvényben súlyosbító körülményként kell figyelembe venni a fiatalok bevonását a prostitúcióba akár prostituáltként, akár kliensként. Egyszermind ki kell jelölni egy a megelőzésre irányuló intézményrendszer jogi feltételeit.

Fel kell hatalmazni az oktatásért, nevelésért és az egészségügyért felelős hatóságokat a megelőzésre, illetve az áldozatok ellátására, reintegrációjára alkalmas jogi és intézményi környezet kialakítására.

Ki kell dolgozni a hatékony áldozat- és tanúvédelem intézményi és tudati feltételeit (kihallgatási szabályok, kihallgató-szobák, bírósági eljárási gyakorlat, tárgyalótermi berendezések, ingyenes jogi, egészség-

ügyi ellátás, menedékhelyek, a fogadó, illetve küldő országok hatóságaival való hatékony együttműködés stb.). Mivel egy ilyen törvény megalkotása, a vonatkozó intézmények és gyakorlat kialakítása hosszabb időt vesz igénybe, elképzelhető egy rendészeti célú jogszabály ideiglenes bevezetése is (a szervezett bűnözés-csomagtól függetlenül), amely szabálysértésként tiltja

- bárkinek (nem csak prostituátnak) a közlekedés zavarását,

- a zaklató felajánkozást vagy felhívást szexuális szolgáltatásra,

- e szolgáltatás felajánlását és elfogadását háromnaposnál nem régebbi egészségügyi igazolás hiányában (vagyis a kliensnek is kelljen igazolnia, hogy nem terjeszt nemi betegséget),

- az üzletek működésére vonatkozó közrendvédelmi szabályok megsértését,

- a szexuális szolgáltatás hirdetésére vonatkozó, a törvényjavaslatban megfogalmazott tilalom megszegését.

Fiatalkorúak bevonása esetében súlyosabb büntetést kell kilátásba helyezni (nem a fiatalok ellen). És hogy e rendelkezéseket komolyan lehessen venni, és végrehajthatók is legyenek, a rendőrséget e célra rendkívüli költségvetéssel és megfelelő technikai berendezéssel kell ellátni (video stb.).

Be kell vonni az oktatási és egészségügyi intézményeket, önkormányzatokat, igazságügyi és gyámügyi hatóságokat, civil szervezeteket és a médiát egy országos, hosszan tartó program: kampány és intézkedéscsomag kialakításába, aminek eredményeként csökkenhet a prostituálttá válás veszélye, javul a lakosság tudatossága, intézményes mód nyílik a veszélybe vagy bajba kerültek megsegítésére, és lehetővé válik az áldozatok tömeges reintegrációja és rehabilitációja.

A prostitúció nem periférikus jelenség, ne higgyük. Izzó bélyeg egész társadalmunk homlokán. Olyan társadalomban élünk ugyanis – alkotmány ide vagy oda –, amelyben minden férfi jogosult – amennyiben van nála ezeröttszáz forint – egy nőt pénzen megváltott erőszakkal magáévá tenni.

MONROE E. PRICE:
A TELEVÍZIÓ,
A NYILVÁNOS SZFÉRA
ÉS A NEMZETI IDENTITÁS

A New York-i Yeshiva Egyetem professzorának könyve nem pusztán azért fontos, mert a médiaháború hazai túlélői először olvashatnak magyar nyelven napnyugati médiajogi monográfiát, hanem mert egy olyan elismert amerikai jogász munkáját vehetik kezükbe, aki nem a késsel-villával evésre akarja tanítani vadkeleti olvasóit, hanem akinek van fogalma a kelet-közép-európai médiaviszonyokról. Monroe Price ugyanis vette a fáradságot és személyesen is tanulmányozta térségünk országainak átalakulását, a törvényhozási próbálkozásokat. A könyv második része, mely *A vasfüggöny felhúzódik: a szólás felszabadítása az átalakuló társadalmakban* címet viseli, a szerzőnek a térség országaiban, köztük Magyarországon szerzett tapasztalatairól szól. Az eredeti, angol nyelvű kézirat lezárására még a hazai médiatörvény elfogadása előtt került sor, így Price csak a különböző törvényjavaslatokat és az Alkotmánybíróság döntéseit tudta értékelni. Az utóbbiakat nem is teljesen helyesen, hiszen úgy összegzi a médiavezetők kinevezésével, illetve felmentésével kapcsolatos alkotmánybírói állásfoglalásokat, hogy azokban a bírák a miniszterelnökkel szemben a köztársasági elnök javára döntöttek (216. oldal). De az vesse Price-ra az első követ – különösen azok közül, akik hozzá hasonlóan nem beszélik a nyelvet –, aki könnyedén eligazodott az alkotmánybíróknak a konkrét ügy eldöntésére nem hivatott, de álláspontjukat a politikai vitában mégis sugalmazó donnai szövegén. A szerző egyébként még egy helyen félreérti az Alkotmánybíróságot, mégpedig az úgynevezett gyűlöletbeszédrel kapcsolatban. Price ugyanis úgy értette a testületnek a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásának alkotmányosságáról 1992-ben hozott határozatát, hogy abban a bírák megtagadták a sértő megnyilvánulások alkotmányos védelmének biztosítását (223. oldal). Pedig az Alkotmánybíróság a büntetőjogi védelmet csak a gyűlöletre uszításnak azokban az eseteiben találta alkotmányosnak, amikor az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága által is alkalmazott és magyar kollégáik döntésében is hivatkozott nyilvánvaló és közvetlen veszélyhelyzet (*clear and present danger*) esete áll elő. Ezzel szemben a gyalázkodó szavak büntetőjogi szankcionálását éppenséggel alkotmánysértőnek mondta ki a magyar testület, több nemzetközi szervezet haragját magára vonva a szólásszabadság túlságosan liberális felfogása miatt. Érdekes módon Price a vélemény szabadság indokolatlan korlá-

tozása miatt némileg igaztalanul marasztalja el az Emberi Jogok Európai Bíróságát is a *Jersild v. Dánia* ügyben (244. oldal), holott a strasbourgi bírák éppen azt állapították meg, hogy Dánia megsértette az Emberi jogok európai egyezményének a sajtó szabadságát garantáló 10. cikkelyét, midőn büntetőjogilag felelősségre vonták a koppenhágai rasszista skinheadeket meginterjúvó televíziós riportert.

Külön érdekessége Price kritikájának – és ez jól jelzi a kifejezés szabadsága európai és amerikai felfogása közötti kontinensnyi távolságot –, hogy a könyv többi fejezetéből a szerzőnek az a felfogása olvasható ki, amely a többséginek mondható amerikai vélekedésnél nagyobb szerepet szán az államnak a média szabályozásában. Ebből az alapállásból kritizálja egyes kelet-közép-európai országok jogalkotóinak azt a külföldi hatásra keletkezett igényét, hogy az állami irányítás helyett az egyéni szabadság uralkodjon. De ugyanez az álláspont tükröződik a könyv egyik legfontosabb végkövetkeztetésében is, mely szerint a demokratikus folyamatok többé nem képesek a kormány intervenciója és támogatása nélkül működni. Ahogy arra a könyvhöz írott előszavában Molnár Péter is utal, állam és média viszonyának ilyen értelmezésével Price a modern amerikai jogfilozófusoknak abba a táborába tartozik, akik Ronald Dworkinnak és másoknak az állami beavatkozás minden formáját elutasító felfogásával szemben az állam aktív szerepét sürgetik a nyilvános szférában. Price könyvét megelőzően jelent meg az Egyesült Államokban Cass Sunstein monográfiája (*Democracy and the Problem of Free Speech*), amely először sürgette egy New Deal meghirdetését az állam részéről a szólásszabadság terén. Csakhogy – miként azt Sajó András az általa „a legkiválóbb ösztönös Habermas-követőnek” nevezett Sunstein könyvéről írott kritikájában (*Hírpirítás és sajtótisztesség. Világosság, 1995/3.*) helyesen megjegyzi – Amerikán kívül az állam nem semleges kiigazító, hanem irányító. Ezért óvatosabb az állami szerepvállalást illetően mind a német Jürgen Habermas, mind pedig a kelet-európai viszonyokat jól ismerő Monroe Price is, és tartják mindketten fontosnak, hogy a média – a bíróságokhoz hasonlóan – őrizze meg függetlenségét a politikai és társadalmi szereplőktől. A média szerkezetét pedig Price azért ítéli alapvető jelentőségűnek, mert felfogása szerint ez határozza meg a nyilvános szféra minőségét, ami viszont döntően befolyásolja a demokrácia működését.

(Magvető Könyvkiadó,
Budapest, 1998.
419 oldal, 1490 Ft.)

HUORANSZKI FERENC (SZERK.):
MODERN POLITIKAI
FILOZÓFIA

Ez év augusztusának utolsó napjaiban jelent meg az Osiris Kiadó és a Láthatatlan Kollégium Szemeszter címet viselő sorozatának keretében a Huoranszki Ferenc szerkesztette *Modern politikai filozófia* című szöveggyűjtemény. (A címadás nem a legyszerencsőbb, hiszen vitatható, mit tekintünk modernnek, a modern politikai filozófia születését példának okáért Leo Strauss is a XVI–XVII. századra datálja.)

A szerkesztő a kötetet bevezető tanulmányában egyfelől a politikai filozófia mint diszciplína körülírására vállalkozik, másfelől elhelyezi az egybegyűjtött tanulmányokat egy szűkebb kontextusban, John Rawls tavaly óta magyarul is olvasható, *Az igazságosság elmélete* (1971) című munkája körüli vitákban megszületett új politikai filozófiai diskurzus, az angolszász analitikus politikai filozófia keretében.

Meghatározása szerint a politikai filozófia alkalmazott etika, melynek „alapkérdése a politikai intézményrendszer elfogadásának normatív megalapozása”. Az analitikus politikai filozófia erre a kérdésre a formális-logikai rekonstrukció sajátos módszerével kíván válaszolni. A Russel, Frege és Moore nevéhez köthető új módszerrel vizsgált problémák azonban a régiek: mi legitimálja az államhatalmat, és mi alapján érezheti kötelességének az állampolgár az államhatalomnak való engedelmességet. A kötet bemutatja Rawls válaszát a fenti kérdésekre, valamint a válaszait ért kritikákat (Michael Sandel, Robert Nozick, Thomas Nagel), illetve a rokon kérdésekről gondolkodó politikai filozófusok írásait (Joseph Raz, R. P. Wolff, A. J. Simmons).

Hogy a szabadság és az egyenlőség olyan értékek, melyek együttélése logikailag nehezen kivitelezhető, hogy egyikhez csak a másik rovására közelíthetünk, már Hume és Kant számára is az alapvető problémák egyike volt. A kérdés napjainkban úgy merül fel, hogy joga van-e az államnak beavatkozni a magántulajdonon alapuló piacgazdaság folyamataiba. A kötet e tekintetben szembeállítható szerzői Rawls és Nozick, mindkettőjük „főművéből” (a már említett *Az igazságosság elmélete*, illetve a magyarul még nem hozzáférhető *Anarchy, State and Utopia*) egy-egy fejezet olvasható a válogatásban.

Míg Nozick nem tartja megengedhetőnek az egyenlősíteni akaró állami intervenciót, illetve tévesnek tartja azt a felfogást, miszerint a társadalmi javak egyenlőtlen eloszlásából az adott társadalom igazságtalan volta következne, addig Rawls a szabadság prioritása kanti tételének fenntartása mellett

megengedi a társadalmi egyenlőtlenségek állami átalakítását, ha bizonyos további feltételek teljesülnek. Nozick azt a locke-iánus nézetet teszi meg elmélete alapjává, amely a személyhez tapadó jogok prioritását, preegzisztens voltát hangsúlyozza az állami szerveződéshez képest, s csak egy minimális állam létét tartja elfogadhatónak. A minimális államot az igazságosságnak egy pusztán történeti jellegű felfogása szabályozza, amely *en principe* nem kíván belenyúlni a spontán kialakult birtokrész-szerkezetbe, csak igazságtalanul végbement tulajdonszerzés, illetve -átruházás esetén.

A kötet Michael Sandeltől is tartalmaz egy tanulmányt, mely a rawlsi koncepció alapjául szolgáló antropológiai felfogást teszi bírálat tárgyává. Hogyan képes az eredeti helyzetben döntést hozni az esetleges tulajdonságaitól, partikuláris céljaitól megszabadított tehermentes én, avagy kantiánusan szólva, hogyan tud önmagának törvényt adni a transzcendentális szubjektum? Ha minden motivációt felfüggesztünk, mi marad a választás alapjául, mint a pusztá önkényesség? Ha pedig így van, lehet-e érvényesnek tekinteni a tudatlanság fátyla mögött megkötött szerződést?

Thomas Nagel kifogása az eredeti helyzettel szemben, hogy a tudatlanság fátyla nem egy semleges elveken nyugvó választást takar, hanem a priori magában foglalja a liberalizmus előfeltevéseit. A kötetben szereplő tanulmánya az egyenlőség fogalmát elemzi.

A Rawls által írott zárótanulmány a méltányosságként értett igazságosság [*justice as fairness*] metafizikai előfeltevések iránti kritikus, sőt elutasító álláspontját teszi egyértelművé: nem az egyedül üdvözítő, igaz elmélet jogát vindikálja magának; a tartalmi kritériumok helyett formális, procedurális feltételeket állít az igazságosság elfogadandó elvei elé. A metafizikai igazságok száműzése a politikai filozófiából szerinte a tolerancia alapvető liberális értékével és az állam semlegességével is összhangban áll.

A kötet ízelítőt ad a Rawls-kötet körül kibontakozott, lassan könyvtárnyi irodalomból, akár a korábban Ludassy Mária szerkesztésében napvilágot látott kétkötetes *Az angolszász liberalizmus klasszikusai* című válogatás folytatásának is tekinthető, de a Leo Strauss és tanítványai által írott szintén kétkötetes *A politikai filozófia története* című munkában nem szereplő szerzők megismerésére is alkalmas.

(Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium,
Budapest, 1998.
197 oldal, 1450 Ft.)

ÁDÁM ANTAL:
ALKOTMÁNYI ÉRTÉKEK ÉS
ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

Hivatalban levő alkotmánybírótól Magyarországon az alkotmánybíráskodás elméletét és gyakorlatát átfogó mű még nem jelent meg, éppen ezért Ádám Antal *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* című könyve a téma iránt érdeklődő nagyközönségnek éppúgy érdekes lehet, mint a közjoggal foglalkozó szakmabeliek számára.

A könyv első felében magát a jogállamot igyekszik a kortárs gondolkodáson belül értelmezni a szerző, majd az alkotmányi értékek viszonyát vizsgálja a jogállamhoz, itt még elsősorban teoretikus szinten mozogva. Ádám Antal ekkor foglalkozik legközvetlenebbül – az alkotmány funkciójának különböző német felfogásait ismertetve – az Alkotmánybíróság önértelmezésével. Eszerint a kötet szerzőjéhez sem az aktivista (az ő szóhasználatában integrációs), sem a jogpozitivisták alkotmányértelmezés nem áll közel; hanem kikerülve a feloldhatatlannak látszó ellentétet, az alkotmányos életben felmerülő problémákat toposzokká rendezve azok megoldására törekszik – bár e megoldás során a meghaladni vélt ellentét valószínűleg visszaköszön.

A könyv második fele az egyetemi oktatás hasznos segédkönyve lehet, hiszen a talán legfontosabb alapjogokat, az azokat védő nemzeti alkotmánybíróságokat és a nemzetek feletti szervezeteket áttekintve, ha teljes képet nem is, fogódzót mindenképpen találhat a témában való további elmélyüléshez az olvasó. Ezen elmélyülést azonban nehezíti, hogy bár az Osiris Kiadó által gondozott könyvről van szó, a – főként az alapjogi fejezeteknél gazdag – jegyzetapparátus, talán terjedelmi okokból, áttekinthetetlenre sikeredett.

*(Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
217 oldal, 1680 Ft.)*

KIRÁLY MIKLÓS:
A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA
AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG
JOGGYAKORLATÁBAN

Vajon munkavállalónak tekinthető-e egy vallási közösség tagja? Összhangban volt-e a „vásárolj ír árut” mozgalom a Közös Piac eszményével? Jogosult-e állami kártalanításra az az angol polgár, akit a párizsi metrón ismeretlen tettesek bántalmaztak? Megtiltható-e a dijoni likőr forgalmazása Németországban, az ital túlságosan kicsi alkoholtartalmára hivatkozva?

Ilyen és hasonló kérdésekre kellett választ találnia az elmúlt évtizedek során az Európai Közösségek Bíróságának, amihez az integráció jogszabályainak találekony értelmezésére, nemegyszer alkotó és merész továbbfejlesztésére volt szükség.

Király Miklós könyve e jogászkaland követésére invitálja az olvasót, amikor bemutatja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlására vonatkozó közösségi joganyagot, az Európai Bíróság működését és kapcsolódó joggyakorlatát. A szerző elsősorban a diszkrimináció tilalmának érvényesülését ábrázolja az említett négy gazdasági szabadság területén, emellett ismételtén kitér a közösségi jog általánosabb kérdéseinek elemzésére is, így mindenki haszonnal forgathatja munkáját, aki érdeklődik az európai integráció jogi kérdései iránt.

*(Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998.
255 oldal, 1450 Ft.)*

SZIKINGER ISTVÁN:
RENDŐRSÉG
A DEMOKRATIKUS JOGÁLLAMBAN

„Munkámban a rendőrségre vonatkozó szabályozás újragondolását kívántam néhány kérdés bemutatása és tárgyalása révén segíteni. Nem szorul mélyebb indoklásra, hogy az intézmény helyzetének meghatározó jelentősége van a közhatalom közbiztonsági szerepvállalásában, és az általa vallott értékeknek a társadalomhoz való továbbításában. Ugyanakkor le kell számolni a rendőrség és a tág értelemben vett közbiztonság erős érdemi kölcsönhatását feltételező illúzióval. Semmiféle bizonyíték nincs a rendőri létszám, a testület technikai ellátottsága és a biztonsági helyzet ismert és alkalmazott mérőszámai között kimutatható és kezelhető összefüggés létezésére. Másrészt a rendőrségi struktúra és a közhatalom egészében elfoglalt hely világszerte elsősorban az államfelfogás és a konkrét történeti szervezetfejlődés következménye, nem pedig a közbiztonság kihívásaira adott válasz” – többek között e szavakkal foglalta össze a szerző új kötetének legfontosabb megállapításait a könyv bemutatóján.

Szikinger István a rendőrség alkotmányos helyének, a rendőrség és az emberi jogok kapcsolatának kérdéseivel foglalkozó legismertebb és legelismertebb hazai kutató. A közelmúltban megjelent kötetében az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézetben általa vezetett *Rendőrség a poszttotalitárius államban* című projekt eredményeit, fontosabb megállapításait és következtetéseit tárja az olvasó elé. A mű első fejezetében áttekintést ad a rendőrség és a társadalom viszo-

nyának problémáiról, kitér a közvélemény szerepére és a kisebbségekhez való viszony kérdéseire. Következtetése szerint a rendőri munka sajátosságai, mint például az erőszak alkalmazása, külön jogi garanciák kidolgozását teszik szükségessé. A második fejezet a külföldi rendőrségek főbb modelljeit mutatja be. Szikinger István véleménye szerint nincs kimutatható összefüggés az egyes szervezeti megoldások választása és az adott országok közbiztonsági helyzete között. A magyar rendvédelmi szervek és a rájuk vonatkozó szabályozás kérdéseit vizsgáló harmadik fejezet azzal a következtetéssel zárul, hogy a múlt század végétől kezdve egyre inkább előtérbe került a centralizáció és a társadalmi kérdések rendészeti kezelése. A negyedik fejezet a rendvédelmi alapfogalmakat elemzi, az ötödik pedig a demokrácia és az erőszak kölcsönhatását vizsgálja. A szerző szerint a demokrácia megszilárdulásával az erőszakos szervezetek szerepének háttérbe kellene szorulnia, egyelőre azonban Magyarországon ennek éppen az ellenkezője történik. A kötet záró fejezete néhány ajánlást tesz a rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepció kidolgozásához.

A rendőrség a demokratikus jogállamban című kötet egyrészt a téma kiváló monográfiája és kézikönyve egyszerre, köszönhetően az irodalmi források alapos feldolgozásának és dokumentálásának, a didaktikus szerkezetnek és a hasznos név- és tárgymutatóknak. A kötet másrészt élvezetes olvasmány, amely nem a sokat kárhoztatott, és alig követhető jogászai szaknyelven íródott, hanem a szerzőtől korábbi tanulmányaihoz, publicisztikáiban megszokott könnyed stílusban. Ha a téma nem zárna ki, akár jó szórakozást is kívánhatnánk a könyv olvasásához.

(*Sík Kiadó, Budapest, 1998.*
181 oldal, 990 Ft.)

POLICE IN TRANSITION

Változtak-e, miben változtak, milyenek ma a volt kommunista országok rendőrségei? Ezekre a kérdésekre keresi a választ *A rendőrség az átmenet korszakában* elnevezésű, kilenc országra kiterjedő összehasonlító vizsgálat, amelynek kezdeményezője és szervezője a Magyar Helsinki Bizottság. A vizsgálatok eddigi eredményeit a bizottság most egy angol nyelvű CD-n mutatja be.

Az összehasonlító munka elvégzését a Lengyel Helsinki Alapítvány, a Cseh, a Román és a Bolgár Helsinki Bizottság, a szlovák Charta 77 elnevezésű jogvédő szervezet, valamint a Helsinki Bizottságok bécsi székhelyű koordináló szervezete, az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetsége határozta el. A

kooperáció gyakorlati megszervezését az „ötletgazda”, a Magyar Helsinki Bizottság vállalta. A különböző országok rendőrségi jogszabályainak és rendőri gyakorlatának összehasonlításához szükséges egységes szempontokat a Szikinger István által összeállított kérdőívek biztosították. A CD szerkesztését, egységesítését Benke Miklós végezte el.

Az összehasonlításban hét volt szocialista ország: Bulgária, a Cseh Köztársaság, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Románia és Szlovákia szerepel, a „kontrollesoport” szerepét az Európai Unió két országa: Anglia és Wales, valamint a Német Szövetségi Köztársaság játssza.

A CD hat fejezetből álló országriportokat tartalmaz. Az első fejezet a rendőrség feladatkörét vizsgálja, a második az egyes államok rendőrségeinek létszámával, költségvetésével foglalkozik, a harmadik pedig a szervezeti és irányítási, valamint a nyilvánossággal kapcsolatos problémákat firtatja. Külön fejezet ad választ – többek között – arra, hogy az egyes országokban milyen esetben foszthatja meg a rendőr az állampolgárt személyes szabadságától, melyek a fizikai erőszak alkalmazásának feltételei, mikor használhat a rendőr löfegyvert, szüksége van-e a rendőrnek indokra, hogy az utcán valakit igazoltasson, van-e a rendőrségnek lehetősége a tömeges igazoltatásra. Ezek mellett a kiadvány foglalkozik a rendőri munka értékelésének kérdéseivel is, valamint az utolsó fejezetben azzal, hogy milyen segítséget, milyen tanácsokat kapott a rendőrség a hagyományos demokráciáktól, azok rendőrségeitől, és milyen együttműködési megállapodások jöttek létre más országok rendőrségeivel.

A CD-n jelentős mennyiségű jogi szöveg is olvasható. A magyar fejezet a rendőrségi törvényen kívül tartalmazza a szolgálati törvény általános és a rendőri szolgálatra vonatkozó különös részét, a rendőrség Szolgálati Szabályzatát, a rendőrségi nyomozásra és a rendőrségi fogdákra vonatkozó rendeleteket, továbbá az alkotmánynak és az önkormányzati törvénynek a rendőrségre vonatkozó szakaszait is. A bolgár törvények közül a belügyi törvény, a román törvények közül a rendőrség szervezetére és működésére vonatkozó törvény, valamint a löfegyverek használatáról szóló törvény olvasható a CD-n. A cseh fejezet a rendőrségi törvényen kívül az önkormányzatoknak a rendőrséggel kapcsolatos jogosítványait, és a helyi rendőrségekre vonatkozó szabályokat tartalmazó rendeleteket is bemutatja. (A német és az angol fejezet nem tartalmaz jogszabályszovegeket, egyrészt azért, mert a Német Szövetségi Köztársaságnak nincs egységes rendőrségi törvénye, minden tartomány a saját jogszabályai alapján működteti a rendőrségeket, másrészt azért, mert Nagy-Britanniában a törvény-

szövegeket is copy right védi, teljes szövegük sokszorosítása tilos.)

Az összehasonlító vizsgálat során keletkezett műhelytanulmányok is olvashatók a CD-n, így például Thomas Feltes-nek, a Baden-Württemberg-i rendőradadémia rektorának az írása arról, hogy kialakítható-e nemzetközi sztenderdek a rendőrök magatartására vonatkozóan, valamint Alan Wright-nak, a University Southampton professzorának az elemzése arról, hogy mennyiben szükséges, hogy a rendőrség egyes egységei katonai jelleggel működjenek.

A kérdőívekre adott válaszok összességükben a kelet-közép-európai országok rendőrségei *kézikönyvének* is tekinthetők: a CD használója a lemez keresőrendszere segítségével pillanatok alatt hozzájuthat a megfelelő adatokhoz, akár az angol rendőrség irányítási rendszerére, az igazoltatás lengyel, német vagy szlovák szabályaira, avagy a magyar rendőr jogállására vonatkozóan van szüksége adatokra. Az információk pontosságát és objektivitását a jogszabályszevegek garantálják.

A CD-n olvasható országbeszámolók világossá teszik, hogy a volt kommunista országok rendőrségi joganyaga és gyakorlata között mára jelentős különbségek alakultak ki. Általános viszont valamennyi rendőrség törekvése feladatai és jogosítványai további bővítésére. A térség kormányai – függetlenül attól, hogy konzervatív, liberális vagy baloldali kormányok vannak-e hatalmon – a rendőrség felelős irányítójaként alig kéri számon a rendőrségen a szervezet emberi jogi teljesítményét. A politikai retorika mind a sajtóban, mind pedig a politikusi nyilatkozatokban inkább a kemény, a közbiztonság érdekében minden eszközt felhasználó rendőrség eszméjét támogatja, a kormányok és a törvényhozók pedig az eredménytelenségre a jogosítványok bővítésével, a jogsértések elnézésével és a költségvetési támogatások növelésével válaszolnak.

Az összehasonlító munka azt is megmutatja, hogy a nyugat-európai jogszabályok – bár jóval több garanciális elemet tartalmaznak, mint kelet-közép-európai megfelelőik – korántsem zárják ki a szabadságjogok indokolatlan korlátozását. A rendpárti retorika Nyugat-Európában is erőteljes. Valószínűleg nemcsak a bűnözés növekedése, hanem a hidegháború vége, a

bipoláris világrendszer összeomlása is hozzájárult ahhoz, hogy a rendvédelmi és bűnüldöző tevékenységet egyre inkább a bűnözés elleni háborúként, magát a bűnözést Nyugaton és Keleten egyaránt a XXI. század nagy kihívásaként írják le. A létező politikai-ideológiai ellenség megszűntével a feladatukat kereső titkosszolgálatoknak, a titkosszolgálatok eszköztárát mindinkább felhasználni kívánó rendőrségeknek új ellenségképre van szükségük, olyan ellenségképre, amely nem kevésbé félelmetes, mint a bolszevizmus, és amely az állampolgárok számára megindokolja, hogy szabadságjogaikat korlátozzák.

Kelet-Közép-Európában a rendőrségi jogok kiterjesztésének szószólói szívesen hivatkoznak arra, hogy bizonyos szabadságjogokat Nyugaton is korlátoznak. Csak három dologról feledkeznek meg. Egyrészt arról, hogy Nyugat-Európában jóval több garancia védi az emberi jogokat, mint Keleten: itt a korlátozás a sokból vesz el valamennyit, míg a volt kommunista országokban a kevésből lesz még kevesebb. Németországban, Ausztriában jelentős mértékben megszigorították a menedékkérők befogadásának feltételeit, az évente menekültként elismertek száma mégis nagyságrendekkel nagyobb jelenleg is, mint bármelyik kelet-közép-európai országban. Másrészt a tendenciák Nyugaton sokfélék. Franciaország is fellép a külföldiek beözönlése ellen, ugyanakkor a közelmúltban a konzervatív ellenzék erőteljes ellenállása ellenére jelentős mértékben liberalizálták az állampolgársági törvényt. Végül pedig Nyugaton mindenütt hatalmas, a törvényhozást is befolyásoló viták zajlanak a jogkorlátozás szükségességéről, alkotmányosságáról.

A rendőrség az átmenet korszakában elnevezésű nemzetközi összehasonlító vizsgálat résztvevőinek célja és reménye: munkájuk hozzájárul ahhoz, hogy oldódjon a közöny, véget érjen az érdektelenség a rend kontra szabadság dilemmája (vagy ál-dilemmája) körül országainkban, és a kilenc-tíz éve létrejött fiatal jogálmokban is kialakuljon végre a szakmai és politikai vita.

(A CD megrendelhető a Magyar Helsinki Bizottságtól.

*Cím: 1085 Budapest, József krt. 34. Tel.: 334-4575
Ára: 2900 Ft, vagy 14 USD.)*